

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP



VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI



SỐ 04 (476)

Kỳ 2 - Tháng 2/2023

- ❖ ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI CƠ QUAN DÂN CỬ
- ❖ XÁC ĐỊNH GIÁ ĐẤT THEO GIÁ THỊ TRƯỜNG TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)
- ❖ QUYỀN CỦA NGHỆ SỸ ĐỐI VỚI CÁC LẦN BÁN TÁC PHẨM TIẾP SAU THEO QUY ĐỊNH CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

<http://lapphap.vn>

VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Mục lục Số 04/2023

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với cơ quan dân cử
TS. Bùi Ngọc Thanh
- 10** Phong cách quản lý nhà nước – một số vấn đề lý luận và thực tiễn
GS. TS. Phạm Hồng Thái – Nguyễn Thị Yến Nga
- 19** Nguyên tắc nghĩa vụ hợp tác của các quốc gia trong khai thác nguồn nước sông Mê Kông
TS. Hà Thanh Hòa

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 29** Xác định giá đất theo giá thị trường trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)
TS. Nguyễn Vinh Hưng
- 33** Xác định giá sàn nộp ngân sách nhà nước đối với dự án đầu tư có sử dụng đất
Đình Tấn Phong

CHÍNH SÁCH

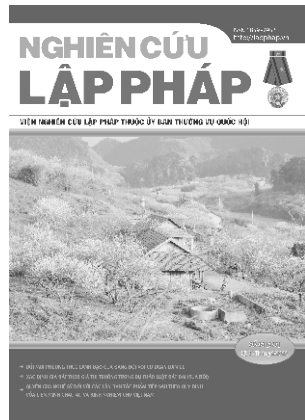
- 43** Biến đổi khí hậu và vấn đề bảo đảm quyền có lương thực tại Việt Nam: thực trạng và kiến nghị
TS. Nguyễn Thị Hồng Yến – ThS. Nguyễn Phương Dung

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 50** Thực trạng quỹ đầu tư trái phiếu tại Việt Nam và một số kiến nghị
ThS. Phạm Tiến Đạt – ThS. Phạm Quang Huy

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 58** Quyền của nghệ sỹ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau theo quy định của Liên minh châu Âu và kinh nghiệm cho Việt Nam
ThS. Nguyễn Thị Tuyết Nga – TS. Nguyễn Thái Cường



HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. Nguyễn Văn Hiến (Chủ tịch)
GS. TSKH. Đào Trí Úc
GS. TS. Nguyễn Minh Đức
TS. Hoàng Xuân Hòa
TS. Lê Hải Đường
TS. Lương Minh Tuấn (Thư ký)
PGS. TS. Trương Hồ Hải
PGS. TS. Bùi Nguyên Khánh
PGS. TS. Tô Văn Hòa
PGS. TS. Vũ Công Giao
PGS. TS. Ngô Huy Cương
PGS. TS. Vũ Hồng Anh

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP PHỤ TRÁCH:

TS. LƯƠNG MINH TUẤN

TRỤ SỞ:

35 NGÔ QUYÊN - HOÀN KIẾM - HÀ NỘI.
ĐT: 08048376; 024.32121203
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@quochoi.vn
Website: <http://lapphap.vn>

THIẾT KẾ:

QUÁCH HỮU HÙNG
DƯƠNG QUANG THỌ

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 0243.2121202; 08044732

TÀI KHOẢN:

107000943928
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI CỔ PHẦN
ĐẠI CHỨNG VIỆT NAM
(PVCOMBANK), CHI NHÁNH HỘI SỞ CHÍNH
MÃ SỐ THUẾ: 0101138205
IN TẠI CÔNG TY TNHH GIẤY VỠ HỒNG ĐIẾP

GIÁ: 25.000 ĐỒNG

Ảnh bìa: Mùa hoa Mận Mộc Châu, Sơn La.

Ảnh: ST

LEGISLATIVE STUDIES

<http://lapphap.vn>

INSTITUTE FOR LEGISLATIVE STUDIES UNDER THE STANDING COMMITTEE OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE S.R. VIETNAM

Legis No 04/2023

STATE AND LAW

- 3** Renovation of the Leadership Mode of the Party to the People Elected Bodies

Dr. Bui Ngoc Thanh

- 10** State Management Style – Theoretical and Practical Matters

Prof. Dr. Pham Hong Thai – Nguyen Thi Yen Nga

- 19** The Principle Obligation to Cooperation for Exploitation of Water Resources of Mekong River.

Dr. Ha Thanh Hoa

DISCUSSION OF BILLS

- 29** Land Valuation according to Market Price in the Bill of Law on Land (amendment)

Dr. Nguyen Vinh Hung

- 33** Determination of Price Floor for State Budget Payment for the Investment Projects Using Land

Dinh Tan Phong

POLICIES

- 43** Climate Change and Assurance of the Right to Food in Vietnam: Status and Recommendations

Dr. Nguyen Thi Hong Yen – LLM. Nguyen Phuong Dung

LEGAL PRACTICE

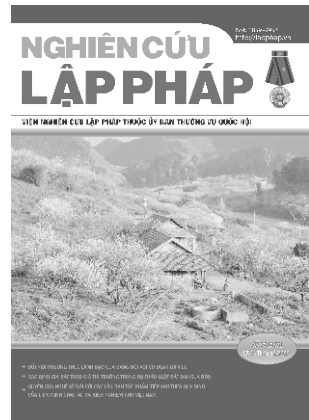
- 50** Current Status of Bond Investment Funds in Vietnam and Recommendations

LLM. Pham Tien Dat – LLM. Pham Quang Huy

FOREIGN EXPERIENCE

- 58** Artist's Resale Rights of Art Works according to EU Regulations and Suggestions for Vietnam

LLM. Nguyen Thi Tuyet Nga – Dr. Nguyen Thai Cuong



EDITORIAL BOARD:

Dr. Nguyen Van Hien (Chairman)
Prof. Dr. Dao Tri Uc
Prof. Dr. Nguyen Minh Duc
Dr. Hoang Xuan Hoa
Dr. Le Hai Duong
Dr. Luong Minh Tuan (Secretary)
Prof. Dr. Truong Ho Hai
Prof. Dr. Bui Nguyen Khanh
Prof. Dr. To Van Hoa
Prof. Dr. Vu Cong Giao
Prof. Dr. Ngo Huy Cuong
Prof. Dr. Vu Hong Anh

CHIEF EDITOR IN CHARGE:

DR. LUONG MINH TUAN

OFFICE:

35 NGO QUYEN - HOAN KIEM - HA NOI.
ĐT: 08048376; 024.32121203
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@quochoi.vn
Website: <http://lapphap.vn>

DESIGN:

QUACH HUU HUNG
DUONG QUANG THO

LISENCE OF PUBLISMENT:

Nº 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013
MINISTRY OF INFORMATION
AND COMMUNICATION

DISTRIBUTION

HA NOI: 0243.2121202; 08044732

ACCOUNT NUMBER:

107000943928
JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES
VIETNAM PUBLIC JOINT STOCK
COMMERCIAL BANK
(PVCOMBANK)
TAX CODE: 0101138205

PRINTED AT HONG DIEP PAPER COMPANY LIMITED

PRICE: **25.000 VND**

ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI CƠ QUAN DÂN CỬ

Bùi Ngọc Thanh

TS. Nguyên Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Phương thức lãnh đạo của Đảng, cơ quan dân cử, Quốc hội, Hội đồng nhân dân, lập pháp, giám sát tối cao, quyết định các vấn đề quan trọng.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 07/11/2022

Biên tập: 12/01/2023

Duyệt bài: 14/01/2023

Article Information

Keywords: Leadership mode of the Party; people elected bodies; National Assembly; People's Council; supreme supervision; decision on important matters.

Article History:

Received: 07 Nov. 2022

Edited: 12 Jan. 2023

Approved: 14 Jan. 2023

Tóm tắt:

Ở nước ta, cơ quan dân cử bao gồm Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Quốc hội là cơ quan lập hiến, lập pháp. Theo khoản 2 Điều 111 Hiến pháp năm 2013, Hội đồng nhân dân là một cơ cấu của chính quyền địa phương. Trong phạm vi bài viết này, tác giả đề cập một số điểm chung nhất về Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Đảng lãnh đạo cơ quan dân cử là lãnh đạo cả quá trình các cơ quan này thực thi nhiệm vụ chính trị và lãnh đạo việc xây dựng, hình thành bộ máy mới sau mỗi nhiệm kỳ.

Abstract:

In our country, the people-elected bodies includes the National Assembly and People's Councils at all levels. The National Assembly is a constitutional and legislative body. According to clause 2, Article 111 of the Constitution of 2013, the People's Council is a institution under the local governance. Within the scope of this article, the author provides discussion of the most common viewpoints on the Provincial People's Council. The Party's leadership to the people-elected body is the leadership in the process of this body performing their political tasks and leading the formation, arrangement of a new structure of governance for every term.

Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng gồm đổi mới nội dung lãnh đạo và đổi mới phương thức lãnh đạo.

1. Đổi mới nội dung lãnh đạo

Đảng thực hiện đổi mới nội dung lãnh đạo đối với cơ quan dân cử hiện nay là trên cơ sở đường lối chiến lược hoạt động của cơ quan dân cử theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng, đó là: Nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động; phát huy dân chủ, tăng tính chuyên nghiệp trong tổ chức và hoạt động thực hiện các chức năng lập pháp, giám sát và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Xây dựng và hoàn thiện một hệ thống pháp luật tương đối đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, khả thi,

công khai, minh bạch và ổn định; nâng tầm hiệu lực và hiệu quả của hoạt động giám sát, bảo đảm là cơ sở quan trọng nhất đối với việc kiểm soát quyền lực của hành pháp và tư pháp; và quyết định chính xác nhất những vấn đề trọng đại của quốc gia. Đối với chính quyền địa phương là tiếp tục hoàn thiện tổ chức phù hợp với từng địa bàn nông thôn, đô thị và hải đảo¹.

Để thực hiện có hiệu quả những yêu cầu mà Văn kiện Đại hội XIII của Đảng đã chỉ đạo, trong thực thi nhiệm vụ của cơ quan dân cử, Đảng cần lãnh đạo, chỉ đạo cơ quan này nghiên cứu thực hiện có chất lượng và hiệu quả hơn nữa các chức năng, nhiệm vụ cơ bản của mình:

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Tập I, tr. 175-178.

- Đảng lãnh đạo đổi mới việc xây dựng và hoàn thiện một hệ thống pháp luật với các tính chất đã được xác định

Sau khi rút ra những tồn tại của công tác lập pháp là “Hệ thống pháp luật còn một số quy định chưa thống nhất, chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu thực tiễn... chế tài xử lý chưa đủ sức răn đe”², Văn kiện Đại hội XIII của Đảng đã xác định (có tính khẳng định), phải xây dựng và hoàn thiện một hệ thống pháp luật với tám tính chất đặc trưng: *đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch và ổn định*. Đây là nhiệm vụ rất nặng nề và phức tạp. Bởi vậy, Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương Đảng thông qua Đảng Đoàn Quốc hội đã và đang lãnh đạo, chỉ đạo rất quyết liệt công việc trọng đại này. Tại Kết luận số 19-KL/TW, ngày 14/10/2021, Bộ Chính trị đã quyết định bổ sung một tính chất nữa vào hệ thống pháp luật, đó là *có sức cạnh tranh quốc tế*. Trong điều kiện đất nước hội nhập sâu rộng, luật pháp phải có sức cạnh tranh quốc tế, đó là quyết định đúng đắn và chính xác.

Đây là lần đầu tiên, Đảng ta chỉ đạo *định hướng Chương trình* xây dựng pháp luật cho cả một nhiệm kỳ thay vì xây dựng ngay “Chương trình cứng” như nhiều khóa trước mà chưa đủ cơ sở thực tiễn vững chắc nên phải điều chỉnh liên tục theo tình hình mới phát sinh. Nhiệm kỳ này, theo sự lãnh đạo của Đảng Đoàn Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã tổ chức hội nghị toàn quốc triển khai Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15, ngày 5/11/2021 về *thực hiện Kết luận số 19KL-TW của Bộ Chính trị và Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV*. Kế hoạch gồm 137 nhiệm vụ, trong đó có 71 nhiệm vụ nghiên cứu, rà soát, đề xuất *sửa đổi, bổ sung* các văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết hiện hành; 38 nhiệm vụ cần nghiên cứu, *xây dựng luật mới, pháp lệnh, nghị quyết mới*. Các nhiệm vụ này được phân công cụ thể cả nội dung và tiến độ tới từng chủ thể có quyền

sáng kiến pháp luật. Các chủ thể trong quy trình xây dựng luật ngay từ bây giờ phải quán triệt và thực hiện cho được những “lưu ý” có tính chất giải pháp của Kết luận 19-KL/TW để góp phần nâng tầm chất lượng lập pháp lên một tầm cao mới, những “lưu ý” đó là:

Trước hết, việc xây dựng, ban hành luật phải thận trọng, chắc chắn, làm tốt từng khâu, đạt yêu cầu cao về chất lượng, không chạy theo số lượng, phải bám sát và kịp thời đáp ứng yêu cầu của thực tiễn... Giải pháp này xuất phát từ thực tế: Bước vào Công cuộc đổi mới, từ nền kinh tế kế hoạch hóa chỉ huy chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, chúng ta phải xây dựng lại một hệ thống luật pháp hoàn toàn mới về nội dung. Những năm đầu đổi mới phải nhanh chóng “sản xuất” ra hàng loạt các đạo luật để đáp ứng “tức thời” việc điều hành một nền kinh tế đang chuyển đổi nhanh chóng. Nay với hơn 250 luật và bộ luật đang có hiệu lực thi hành, về số lượng như thế là tương đối đầy đủ, bây giờ phải đặc biệt chú ý tới chất lượng, tính khả thi. Phương châm là, chất lượng, chất lượng và chất lượng (một đạo luật được thông qua phải bảo đảm cả chất lượng hình thức và cả chất lượng nội dung. Chất lượng hình thức bao gồm các tiêu chí: tính thống nhất, đồng bộ trong cơ cấu của đạo luật và giữa đạo luật đó với hệ thống pháp luật hiện hành; bảo đảm tính chính xác, chặt chẽ về hình thức; tính rõ ràng, dễ hiểu về cách thể hiện. Chất lượng nội dung bao gồm các tiêu chí: phải thể hiện đúng đắn ý chí và nguyện vọng của cử tri, của Nhân dân lao động; nội dung ý chí, nguyện vọng thể hiện trong đạo luật phải phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội khách quan trong thời gian đạo luật ra đời; phải phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng; nội dung luật phải hợp hiến, hợp pháp; nội dung điều chỉnh các quan hệ xã hội phải phù hợp với mục đích đặt ra; nội dung điều chỉnh phải rõ ràng, minh bạch, ổn định và có thể dự đoán trước những vấn đề sẽ xảy ra, tuổi thọ của luật phải tương đối dài;

2 Đảng Cộng Sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Tập I, tr. 89.

và phải phù hợp với điều ước quốc tế mà Việt Nam là một thành viên).

Hai là, theo sự chỉ đạo của Bộ Chính trị, hệ thống pháp luật phải bảo đảm 9 tính chất (kể cả tính cạnh tranh quốc tế) lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, của doanh nghiệp làm trọng tâm; tăng cường giám sát, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước; thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Trong đó, đặc biệt lưu ý tính khả thi và tính thống nhất của hệ thống pháp luật (hai tính chất này, hiện nay có thể nói là còn yếu).

Ba là, tiếp tục đổi mới quy trình xây dựng luật, tăng cường tính chủ động của các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội trong công tác lập pháp. Phát huy tính năng động, tích cực, vai trò, ý thức trách nhiệm của các chủ thể, nhất là người đứng đầu, đặc biệt là Chính phủ - chủ thể trình phần lớn các dự án luật. Hơn ai hết, những chủ thể tham gia xây dựng pháp luật phải là những người đi đầu trong thượng tôn pháp luật (thượng tôn pháp luật phải được thực thi nghiêm túc ngay từ khi xây dựng luật).

Thứ tư là, kiện toàn, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ làm công tác pháp luật, nhất là đối với các bộ, ngành của Chính phủ...

Mục tiêu xây dựng hệ thống luật pháp nêu trên không chỉ cho nhiệm kỳ này, mà cho cả nhiệm kỳ sau và tầm nhìn đến năm 2045. Để từng bước đạt được mục tiêu đó, trên phương diện lãnh đạo lập pháp, Đảng cần chỉ đạo cụ thể hơn nữa đối với từng ngành luật trong từng giai đoạn. Vì rằng, trong hệ thống pháp luật của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam bao gồm nhiều ngành luật có nội dung, có phạm vi điều chỉnh, có đối tượng áp dụng rất khác nhau và rất phức tạp (Luật Hiến pháp, luật hành chính, luật tài chính, luật đất đai, luật dân sự, luật hình sự, luật tố tụng dân sự, luật tố tụng hình sự, luật hôn nhân và gia đình, luật lao động, luật kinh tế, luật quốc tế). Mỗi ngành luật ngoài yêu cầu chung lại có những yêu cầu riêng; trong mỗi ngành luật lại có khá nhiều luật khác nhau với yêu cầu khác nhau. Do đó,

rất cần có định hướng riêng cho mỗi ngành luật. Mặt khác, lập pháp của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam có những đặc điểm riêng, ví dụ, nguyên tắc “*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp*” thì bất kỳ ngành luật nào, dự án luật nào cũng phải tuân thủ nghiêm ngặt nguyên tắc này, do đó phải có sự lãnh đạo chặt chẽ của Đảng... Như chúng ta đã biết, Đảng lãnh đạo bằng cương lĩnh, chiến lược và bằng chủ trương chính sách lớn, bằng nghị quyết, quyết định, bằng chỉ thị, quy định và kết luận của Đảng. Do đó, các văn bản như là “*pháp luật*” của Đảng càng khoa học, càng hoàn thiện, càng cụ thể, càng minh bạch và càng phù hợp với thực tiễn khách quan của đất nước thì việc Quốc hội thể chế hóa thành các văn bản pháp luật của Nhà nước càng đúng đắn, càng tạo điều kiện đạt được 9 tiêu chí (tính chất) của hệ thống pháp luật mà Đảng đang chỉ đạo và từ đó càng tạo ra khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội với độ chính xác ngày càng cao, hiệu lực, hiệu quả ngày càng lớn.

- Đảng lãnh đạo đổi mới hoạt động giám sát

Cơ quan dân cử phải phát huy hơn nữa tác dụng của các hình thức giám sát có hiệu quả cao, đó là hoạt động chất vấn và lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm. Song có thể đổi mới một bước nữa: trong điều kiện ráo riết phòng, chống tham nhũng, tiêu cực thì trong một nhiệm kỳ có thể lấy phiếu tín nhiệm ít nhất 2 lần (như nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII đã thực hiện) và nên xem xét chỉ quy định 2 mức, tín nhiệm và không tín nhiệm. Tiếp theo là thực hiện bỏ phiếu tín nhiệm (cũng có thể 2 lần trong một nhiệm kỳ nhưng một lần lấy phiếu, một lần bỏ phiếu tín nhiệm). Việc lấy phiếu, bỏ phiếu tín nhiệm nên tiến hành sau hoạt động chất vấn tổng thể (khi mà tất cả các chức danh theo luật định đã trả lời chất vấn). Đồng thời, phải phát huy các hình thức giám sát tối cao khác để bảo đảm tính đồng bộ và cộng hưởng kết quả hiệu lực, hiệu quả giữa

các hình thức giám sát. Trong đó, *Quốc hội cần phát huy việc sử dụng Ủy ban lâm thời như một công cụ kiểm soát quyền lực vào những vụ việc cấp thiết*. Để góp phần tích cực vào công cuộc phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, Quốc hội hoàn toàn có thể sử dụng biện pháp thành lập Ủy ban lâm thời theo khoản 3 Điều 66 và các Điều 88, 89 Luật Tổ chức Quốc hội hiện hành để góp phần xử lý nhiều vụ việc trong các lĩnh vực đất đai, môi trường, các nhóm trục lợi, tham nhũng... Sử dụng Ủy ban lâm thời sẽ hiệu lực, hiệu quả hơn nhiều so với giám sát bằng các hình thức khác, vì Ủy ban lâm thời có quyền điều tra làm rõ những vấn đề, những vụ việc cụ thể (chứ không chỉ giám sát xem có thực thi đúng chính sách, pháp luật hay không).

Nếu như ở hoạt động lập pháp, từ rất sớm, Đảng đã có Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược lập pháp và đã đem lại hiệu quả thiết thực, thì nay ở hoạt động giám sát, Đảng cũng cần có một Nghị quyết về Chiến lược hoạt động giám sát, vì đây là một chức năng có phạm vi rất rộng lớn. Hoặc cao hơn là Nghị quyết về Chiến lược hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán cho cả hệ thống chính trị. Trong lúc “nước sôi, lửa bỏng” của công cuộc đấu tranh kiên quyết, kiên trì với tham nhũng, tiêu cực, rất cần một nghị quyết như thể của Đảng. Mặt khác, đối với cơ quan dân cử dù đã có nhiều tiến bộ trong hoạt động giám sát, nhưng về hiệu quả còn có khoảng cách xa so với lập pháp nên rất cần có một nghị quyết chỉ đạo chiến lược thúc đẩy, “xốc lên” công tác này.

Trở lại hình thức giám sát lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm, Đảng đã có Quy định số 262-QĐ/TW về lấy phiếu tín nhiệm, thì bây giờ rất cần thiết có một quy định của Đảng về bỏ phiếu tín nhiệm để Quốc hội thực hiện trọn vẹn nhiệm vụ thứ 8 tại Điều 70 của Hiến pháp năm 2013, “Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn” và khoản 1 Điều 89 Luật Tổ chức chính quyền địa phương, “Hội đồng nhân dân

bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu”. Đây cũng là một giải pháp góp phần sớm phát hiện và xử lý những người giữ chức vụ có sự yếu kém trong bộ máy nhà nước.

- Đảng lãnh đạo đổi mới các quyết định về các vấn đề quan trọng của đất nước

Cơ quan dân cử đã có nhiều đổi mới trong việc quyết định những vấn đề trọng đại, thể hiện rõ nhất là sự thận trọng, cân nhắc, tranh luận, tiếp cận từ nhiều chiều, nhiều hướng, dưới nhiều góc độ để tìm ra phương án tối ưu, khả thi nhất cho mỗi vấn đề. Tuy nhiên, trong nhiệm kỳ này còn phải tiếp tục nghiên cứu đổi mới nhiều quyết định cụ thể khác, trước mắt là những quyết định về các dự án, các công trình quan trọng quốc gia thuộc trách nhiệm của Quốc hội. Hiện nay và sắp tới có khá nhiều dự án, công trình loại này, đi theo đó là phải giải ngân vốn đầu tư công với khối lượng lớn. Có thể sớm đổi mới hai vấn đề:

Một là, quy định giá trị đầu tư của dự án, công trình: tại Nghị quyết số 66/2006/QH11 ngày 29/6/2006, Quốc hội khóa XI đã quy định dự án, công trình quan trọng quốc gia là loại công trình có giá trị đầu tư từ 20 nghìn tỷ đồng trở lên, trong đó có 30% vốn của Nhà nước trở lên. Đến ngày 19/6/2010, tại Nghị quyết số 49/2010/QH12, Quốc hội khóa XII đã quyết định nâng lên mức từ 35 nghìn tỷ đồng trở lên, trong đó vốn nhà nước từ 11 nghìn tỷ đồng trở lên. Do trượt giá nhanh nên ở nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV, được biết Chính phủ tiếp tục trình nâng mức đầu tư cho các dự án, công trình này lên cao hơn nữa, nhưng Quốc hội chưa nhất trí. Có lẽ trong điều kiện trượt giá nhanh thì không nên quy định bằng con số tuyệt đối mà quy định bằng con số tương đối (%) theo phương án “nước lên, thuyền lên”, bằng cách so sánh giá trị mức đầu tư của dự án, công trình với tổng sản phẩm quốc nội (GDP) của năm đó nếu đã dự lượng được (hoặc của năm liền kề trước đó nếu đã xác định được), thì số % tính được sẽ là mức quy định của công trình quan trọng quốc gia

từ năm đó trở đi. Quy định bằng con số tương đối (%), dù có trượt giá bao nhiêu thì Quốc hội cũng không phải sửa đổi hay ban hành nghị quyết mới mà vẫn bảo đảm độ tin cậy.

Hai là, trong điều kiện “tác đất, tác vàng”, “tam sơn, tứ hải, nhất phân điền”, “trời sinh nhân, bắt sinh địa” thì các dự án, công trình quan trọng quốc gia trên một địa điểm xác định (trừ các dự án đường bộ, đường sắt xuyên vùng, xuyên miền) cũng phải hết sức tiết kiệm đất đai (theo Nghị quyết số 49-NQ/2010/QH12 thì có những dự án, công trình chiếm tới 500 đến 1.000 ha đất và có thể nhiều hơn nữa, như thế là quá lớn. Đặc biệt là phải bảo vệ được môi trường (phải hết sức nghiêm ngặt trong đánh giá tác động của dự án, công trình)... Những vấn đề nêu trên phải có sự lãnh đạo, chỉ đạo chặt chẽ của Đảng bằng những chỉ thị, nghị quyết cụ thể, nhất là sắp tới sau khi sửa đổi Luật Đất đai và nhiều luật khác có liên quan tới đất đai.

- Đảng lãnh đạo tiếp tục đổi mới tổ chức của cơ quan dân cử cho xứng tầm nhiệm vụ

Vào cuối nhiệm kỳ này (năm 2025), Đảng lãnh đạo việc sửa đổi các luật tổ chức bộ máy nhà nước để xử lý một số vấn đề cấp thiết cho nhiệm kỳ mới (2026-2031) và các nhiệm kỳ sau. Đối với việc sửa đổi Luật Tổ chức Quốc hội: Như đã trình bày, thế giới đang tồn tại 3 mô hình về số lượng cơ quan thường trực của Nghị viện (Quốc hội); đó là số lượng các cơ quan thường trực của Quốc hội nhiều hơn, ngang bằng và ít hơn so với số lượng các bộ, ngành của Chính phủ (Nội các). Số cơ quan thường trực của Quốc hội nước ta hiện nay là 10 so với 22 bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ chỉ bằng khoảng 45%, trong khi nhiều Ủy ban đang quá tải công việc như Ủy ban Xã hội; Ủy ban Văn hóa, Giáo dục; Ủy ban Kinh tế... Tới đây, chắc chắn Quốc hội nước ta vẫn theo mô hình ít cơ quan thường trực hơn, nhưng cũng không thể quá ít, mất cân đối so với số lượng các bộ, ngành của Chính phủ dẫn đến tình trạng không thể bao quát hết công việc như hiện tại, nhất là thực hiện chức năng

giám sát - công cụ của kiểm soát quyền lực. Như đã lý giải, việc tăng thêm các cơ quan của Quốc hội sẽ không làm tăng biên chế nhà nước, vì có thêm bao nhiêu cơ quan thì cũng chỉ trong số đại biểu của Quốc hội (như hiện nay là 498 đại biểu). Bởi vậy, việc tăng thêm các cơ quan trong Quốc hội có ý nghĩa tích cực là tổ chức, phân công lại lao động theo hướng chuyên sâu, san sẻ công việc để ngày càng bao quát trọn vẹn chức năng, nhiệm vụ, tiến đến làm cho hết việc; cũng đồng nghĩa với việc tận dụng khả năng, năng lực các đại biểu Quốc hội trong một nhiệm kỳ. Dự tính đến năm 2030, Quốc hội có 12 cơ quan chuyên môn, đến năm 2045 là 15 cơ quan và có thể định hình tại đây. Khi ấy, dự tính số cơ quan của Quốc hội cũng chỉ bằng khoảng 60% so với số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ.

Việc sửa đổi Luật này còn nhằm xử lý ít nhất hai việc nữa:

Một là, cân đối, phân công lại công việc theo số lượng các cơ quan thường trực khi đã tăng thêm. Đồng thời, điều chỉnh lại những bất hợp lý về chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan hiện tại do các mô hình tổ chức khác nhau (hiện nay Quốc hội có 10 cơ quan nhưng theo 3 mô hình tổ chức: 8 Ủy ban tổ chức theo chuyên đề là Pháp luật; Tư pháp; Kinh tế; Tài chính-ngân sách; Xã hội; Khoa học, công nghệ và môi trường; Quốc phòng và An ninh; Đối ngoại); một cơ quan tổ chức theo mô hình chuyên đề kết hợp với đối tượng, đó là Ủy ban Văn hóa, Giáo dục (trong đó có đối tượng là thanh, thiếu niên và nhi đồng); một cơ quan tổ chức theo mô hình chuyên đề kết hợp với đối tượng, kết hợp với địa bàn, đó là Hội đồng Dân tộc). Vì thế có những việc “bị bỏ trống”, có những việc cơ quan nào làm cũng được... do vậy cần quy định, điều chỉnh cho hợp lý hơn.

Hai là, quy định lại số lần lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm trong một nhiệm kỳ và những nội dung cụ thể của việc lấy phiếu, bỏ phiếu tín nhiệm trong các nhiệm kỳ mới.

Đi đôi với việc sửa đổi Luật Tổ chức Quốc hội là sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa

phương để xử lý một số vấn đề về HĐND theo hướng tăng cường hiệu lực của HĐND cấp tỉnh, tổ chức tinh gọn hơn HĐND cấp huyện, cấp xã theo vùng đô thị, nông thôn và hải đảo.

2. ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG

Về đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng nói chung thì Văn kiện Đại hội XIII của Đảng đã xác định “Tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo, bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo thông suốt, kịp thời, đúng đắn... Đổi mới phương pháp, phong cách, lề lối làm việc của các cơ quan lãnh đạo của Đảng từ Trung ương đến cơ sở; xây dựng và thực hiện phong cách làm việc khoa học, tập thể, dân chủ, trọng dân, gần dân, hiểu dân, vì dân, bám sát thực tiễn, cầu thị, học hỏi, nói đi đôi với làm”³. Đổi mới cơ quan dân cử, ngoài chế độ làm việc tập thể, quyết định theo đa số đã được luật định thì phong cách làm việc “khoa học, dân chủ, trọng dân, gần dân, hiểu dân, vì dân, bám sát thực tiễn, cầu thị, học hỏi, nói đi đôi với làm”, hơn đâu hết, đây là những yêu cầu hết sức thiết thực phải được thể hiện rõ ràng, cụ thể trong mỗi sản phẩm của cơ quan dân cử và phải là phong cách hoạt động của mỗi cơ quan dân cử và mỗi đại biểu dân cử. Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng Cương lĩnh, bằng các nghị quyết, quyết định, chỉ thị, quy định, kết luận của Đảng. Bởi vậy, đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng nghĩa là phải đổi mới, nâng cao tính khoa học, tính dân chủ, tính thực tiễn, nâng cao chất lượng các nghị quyết, quyết định, quy định, chỉ thị, kết luận của Đảng và có cơ chế vận hành hợp lý giữa lãnh đạo và bị lãnh đạo. Các quyết định, chỉ thị lãnh đạo của Đảng phải mềm dẻo, linh hoạt, thực sự dân chủ, hết sức tránh áp đặt, cứng nhắc, nhất là các quyết định về nhân sự, về bộ máy các cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan dân cử nói riêng. Đảng phải cung cấp đầy đủ các thông tin, cứ liệu cần thiết, khách quan để cơ quan dân cử quyết định một cách thực chất, hết sức tránh thông tin một chiều, không đầy đủ. Tất cả đều nhằm bảo đảm cho cơ quan dân cử hoạt động

ngày càng thực chất và hiệu quả hơn. Vấn đề quan trọng này một lần nữa Đảng và các cấp ủy Đảng cùng các cơ quan hữu trách phải tiếp tục thực hiện và thực hiện tốt hơn nữa lời tâm huyết của Tổng Bí thư Nguyễn Văn Linh phát biểu tại phiên khai mạc kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa VIII, ngày 17/6/1987, *Tất cả những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền quyết định về mặt nhà nước phải được đưa ra Quốc hội thật sự bàn bạc dân chủ trước khi có nghị quyết chính thức*. Lời phát biểu chỉ đạo này gợi ý một cơ chế làm việc giữa Đảng lãnh đạo Quốc hội và Quốc hội thực thi sự lãnh đạo của Đảng. Kết quả hoạt động của Quốc hội phải là một trong những căn cứ quan trọng nhất cho các quyết định của Đảng. Có thể lấy một ví dụ thực tế đã diễn ra: Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI, dự án kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2001- 2005, khác tiền lệ là Quốc hội thảo luận (có tính chất “cày vỡ”) trước khi Bộ Chính trị cho ý kiến. Các ý kiến “cày vỡ” của Quốc hội được Bộ Chính trị nghiên cứu, phân tích rất kỹ lưỡng... Sau sự chỉ đạo của Bộ Chính trị về kế hoạch này, Quốc hội thảo luận, thông qua rất nhanh chóng, thấu đáo, chất lượng tốt và thông suốt. Liên hệ với bây giờ, chính là sự lãnh đạo, chỉ đạo “từ sớm, từ xa” đối với nhiều công việc lớn. Từ đó có thể rút ra vấn đề như là cơ chế làm việc: Những công việc đại sự quốc gia thuộc thẩm quyền quyết định của cơ quan dân cử thì cơ quan dân cử có trách nhiệm tham mưu, đề xuất trước với Đảng để Đảng có sự lãnh đạo, chỉ đạo phương hướng giải quyết hợp lý, thấu đáo, hiệu quả nhất. Đảng không “làm thay”, không “giải quyết hộ” công việc cho cơ quan dân cử.

- Đảng lãnh đạo cơ quan dân cử thực hiện quyền kiểm soát quyền lực đối với các cơ quan hành pháp và tư pháp thông qua hoạt động giám sát

Cương lĩnh năm 1991 của Đảng (bổ sung, phát triển năm 2011) đã xác định, “Quyền lực Nhà nước là thống nhất; có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong

3 Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Tập I, tr. 198-199.

việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Như vậy, các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam không chỉ là thống nhất, phân công, phối hợp thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình mà còn phải kiểm soát lẫn nhau trong việc thực thi quyền lực. Có thể nói, *Kiểm soát quyền lực Nhà nước là toàn bộ các hoạt động xem xét, theo dõi, đánh giá để ngăn chặn, loại bỏ những nguy cơ, những hành vi, những việc làm sai trái của các chủ thể (các cơ quan nhà nước, các cán bộ, công chức, viên chức nhà nước) trong tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, bảo đảm cho quyền lực nhà nước được sử dụng và thực hiện theo đúng Hiến pháp và pháp luật*. Các hình thức (công cụ) kiểm soát quyền lực chính là các hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm soát...

Theo Hiến pháp, Quốc hội là cơ quan lập pháp, do đó được phân công và có quyền (có trách nhiệm) kiểm soát hoạt động thi hành quyền lực của các cơ quan hành pháp và tư pháp. Công cụ kiểm soát quyền lực chính là các hình thức giám sát tối cao theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, trong đó có điều tra theo hoạt động của Ủy ban lâm thời của Quốc hội.

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, các nhiệm kỳ gần đây Quốc hội đã thực hiện tương đối tốt việc kiểm soát quyền lực đối với nhiều hoạt động của hai nhánh hành pháp và tư pháp; đã góp phần xứng đáng vào thành tựu chung của đất nước. Tuy nhiên, nhiệm vụ này đối với Quốc hội từ nay đến năm 2030, tầm nhìn đến 2045 còn vô cùng nặng nề, phức tạp. Văn kiện Đại hội XIII của Đảng đã chỉ rõ “Việc phát hiện, xử lý tham nhũng, lãng phí vẫn còn hạn chế... tình trạng những nhiễu, tiêu cực trong một số cơ quan, đơn vị khu vực hành chính, dịch vụ công chưa được đẩy lùi. Tham nhũng, lãng phí trên một số lĩnh vực, địa bàn vẫn còn nghiêm trọng, phức tạp, với những biểu hiện ngày càng tinh vi, gây bức xúc trong xã hội. Tham nhũng

vẫn là một trong những nguy cơ đe dọa sự tồn vong của Đảng và chế độ ta... Tình trạng suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, chủ nghĩa cá nhân, “lợi ích nhóm”, bệnh lãng phí, vô cảm, bệnh thành tích ở một bộ phận cán bộ, đảng viên chưa bị đẩy lùi”⁴.

Do đó, đổi mới phương thức lãnh đạo ở đây có nghĩa là đổi mới cách thức chỉ đạo cụ thể đối với cơ quan dân cử, trước hết là Quốc hội. Quốc hội phải sử dụng mạnh mẽ các công cụ giám sát tối cao của mình để thực hiện kiểm soát quyền lực đối với các cơ quan đó, trước hết là những cơ quan, đơn vị mà Đại hội XIII của Đảng nhắm tới và kết luận (như đã dẫn ở trên):

- *Một là*, trong hoạt động chất vấn, sẽ phải chất vấn đột phá vào “một số cơ quan, đơn vị khu vực hành chính, dịch vụ công” đang tồn tại những nhiễu, tiêu cực. Chất vấn đột phá vào những người đứng đầu một số lĩnh vực, địa bàn mà tham nhũng, lãng phí ngày càng tinh vi. Chất vấn đột phá vào “một bộ phận cán bộ có “lợi ích nhóm” tiêu cực, có bệnh lãng phí, vô cảm...”.

- *Hai là*, sẽ phải lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm nhiều lần có tính sàng lọc, làm cho bộ máy và nhân sự trong bộ máy thường xuyên nâng cao tinh thần trách nhiệm đối với nhiệm vụ được giao; đồng thời, thực sự giúp cho việc thường xuyên đánh giá cán bộ cấp cao được chính xác hơn để chuẩn bị nhân sự cho nhiệm kỳ sau.

- *Ba là*, Sử dụng “công cụ” Ủy ban lâm thời của Quốc hội để điều tra những vụ việc đang có nhiều ý kiến phức tạp thuộc các lĩnh vực tài chính, tiền tệ; nơi nắm giữ quyền phân chia dự án; quản lý đất đai, môi trường; quản lý tài sản nhà nước và một số vụ án xét xử đang có nhiều tai tiếng...

Tất cả những hoạt động kiểm soát quyền lực của cơ quan dân cử đều phải nhằm góp phần làm cho hoạt động của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam ngày càng trong sạch, vững mạnh, đúng nghĩa là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân ■

4 Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Tập I, tr. 92-95.

PHONG CÁCH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

Phạm Hồng Thái*

Nguyễn Thị Yến Nga**

*GS. TS. Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

**Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Phong cách, quản lý nhà nước, đổi mới.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 27/12/2022

Biên tập: 26/01/2023

Duyệt bài: 28/01/2023

Tóm tắt:

Phong cách quản lý nhà nước hình thành, phát triển do môi trường chính trị - xã hội, truyền thống lịch sử, văn hóa, pháp luật, ý thức chính trị, đạo đức của cá nhân con người, là sự kết hợp giữa các yếu tố khách quan và phẩm chất cá nhân, rất đa dạng, có phong cách mệnh lệnh, dân chủ, tự do, vô chính phủ, vận động phong trào, phong cách chung, phong cách riêng. Ở nước ta hiện nay, bên cạnh phong cách dân chủ, pháp quyền, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, vẫn tồn tại nhiều tiêu cực: tham nhũng, quan liêu, lãng phí, hách dịch, cửa quyền, vô chính phủ và những biểu hiện khác, làm sai lệch phong cách quản lý nhà nước. Để xây dựng, hoàn thiện phong cách quản lý nhà nước cần phải phát huy tiềm năng con người, hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về tổ chức, hoạt động của các cơ quan quản lý; tăng cường phân cấp, phân quyền, đổi mới công tác tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; phát huy dân chủ, tăng cường kỷ luật kỷ cương, xử lý nghiêm minh mọi vi phạm pháp luật.

Article Information

Keywords: Style; state management; innovation.

Article History:

Received: 27 Dec. 2022

Edited: 26 Jan. 2023

Approved: 28 Jan. 2023

Abstract:

State management style is formed and developed due to the socio-political environment, historical traditions, culture, law, political consciousness, law, morality of individuals, which is a combination of objective factors and personal qualities, very diverse with imperative styles, democracy, freedom, anarchy, movement, general style, own style. In our country, along with the democratic style, the rule of law, openness, transparency, accountability, there are still several negatives: corruption, bureaucracy, wasteness, bossy, authoritarianism, anarchy, government and other manifestations, falsifying state management style orders. It is necessary to promote human potential, improve the law and organize the enforcement of the law on the organization and operation of the management agencies for development and improvements of the style of state management; strengthening decentralization, decentralization, innovation of recruitment, use, evaluation, training and fostering of cadres and civil servants; promote democracy, strengthen discipline and discipline, strictly handle all law violations.

Hiến pháp Việt Nam năm 2013, bên cạnh việc quy định những nghĩa vụ mang tính chính trị - xã hội của mọi cơ quan nhà

nước (CQNN), cán bộ, công chức, viên chức “tôn trọng Nhân dân, tận tụy phục vụ Nhân dân, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe

ý kiến và chịu sự giám sát của Nhân dân”, đồng thời yêu cầu phải “kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền”. Tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền, đều ảnh hưởng tiêu cực đến mọi mặt đời sống nhà nước, xã hội, xâm phạm quyền, lợi ích cá nhân, tổ chức, ảnh hưởng tiêu cực đến phong cách quản lý nhà nước (QLNN). Để “Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”¹, cần đổi mới, hoàn thiện phong cách QLNN. Để đổi mới, hoàn thiện phong cách QLNN cần nhận diện một cách khoa học về nó cả ở phương diện lý luận và thực tiễn. Trong bài viết này, các tác giả tập trung luận giải làm rõ nhận thức mang tính phương pháp luận về phong cách QLNN, các yếu tố, tính chất, các loại phong cách, đổi mới phong cách QLNN ở Việt Nam.

1. Quan niệm về phong cách quản lý nhà nước

Phong cách là một hiện tượng phức tạp, đa diện, được hiểu theo nhiều cách khác nhau. Trong ngôn ngữ tiếng Việt, phong cách được hiểu “về riêng trong lối sống, làm việc của một người hay hạng người nào đó: phong cách sống “phong cách lãnh đạo”². Trong khoa học có nhiều quan niệm khác nhau về phong cách QLNN: “phong cách QLNN là tổng thể các thủ pháp, phương thức, cách thức hoạt động của các CQNN, người có thẩm quyền, đồng thời nhấn mạnh các yếu tố hoạt động của họ (nội dung, vai trò, các khả năng, sự ảnh hưởng trong quản lý v.v.)”³. Ở đây, phong cách được phân tích tách rời khỏi chủ thể mang phong cách - con người. Kết quả là vấn đề bị đơn giản hoá, chỉ cần xây dựng một tập hợp các yếu tố hợp lý

nhất của phong cách QLNN, dạy và bắt họ phải nắm được và thế là sẽ có phong cách quản lý, quản lý sẽ có hiệu quả. Đôi khi cũng có quan niệm “đồng nhất phong cách QLNN với quá trình quản lý, là tập hợp, tổng thể, hệ thống các yếu tố hình thức, phi nhân hóa của QLNN, cũng như các yếu tố của hoạt động quản lý, phong cách là sự thống nhất, sự tương tác của các yếu tố quản lý và *con người*”⁴. Thực tiễn, phong cách QLNN rộng, phức tạp và biến động hơn so với quá trình quản lý. Đồng thời, trong quá trình quản lý ẩn chứa tiềm năng chủ yếu của việc hoàn thiện phong cách QLNN. Bởi lẽ, không gì thay thế được trí tuệ, tài năng, trách nhiệm của con người. Cũng có quan điểm “*tâm lý hóa phong cách quản lý* - tập trung vào các phẩm chất của con người, đặc biệt là các phẩm chất ý chí, tính kiên trì, nghị lực, các tiềm năng, sức mạnh của con người”⁵. Quan điểm này đã tuyệt đối hóa mặt chủ quan của quản lý mà không tính đến mặt khách quan của quản lý, vốn quyết định sự hình thành, xây dựng nên phong cách QLNN. Trên thực tế, điều này thường dẫn đến việc tìm kiếm và lựa chọn những người có tính cách mạnh mẽ để giữ các chức vụ lãnh đạo, quản lý, đứng đầu cơ quan, tổ chức, được xem là chủ yếu trong việc hoàn thiện phong cách quản lý. Cách tiếp cận tâm lý hóa cực đoan như vậy, ngoài sự mong muốn của những người ủng hộ nó, tạo khả năng cho sự thịnh hành của chủ nghĩa duy ý chí, chủ quan, đôi khi dẫn đến tùy tiện trong quản lý.

Tất nhiên, con người là hình ảnh, trung tâm của quản lý, nhưng *xã hội không thể chỉ trông chờ vào những phẩm chất tốt đẹp của người này hay người khác, kể cả phẩm*

1 Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, (tập 1), Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr. 203.

2 Nguyễn Như ý, Đại từ điển tiếng Việt, Nxb. Văn hóa - Thông tin, 2009, tr.1337.

3 Г.В. Атаманчук: Теория государственного управления, издательство Omega, L 2004, стр 330 – 331

4 Г.В. Атаманчук: Теория государственного управления, издательство Omega, Tlđđ.

5 Г.В. Атаманчук: Теория государственного управления, издательство Omega, Tlđđ.

chất của người giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý, đứng đầu cơ quan, tổ chức. Xã hội cần những đảm bảo chắc chắn, những cơ chế và yếu tố điều chỉnh đáng tin cậy có thể thường xuyên đảm bảo hoạt động của những người lãnh đạo, quản lý theo một hướng cần thiết và với các hình thức, phương pháp và thủ tục được xã hội thừa nhận.

Thực tiễn, phong cách QLNN có vị trí rất quan trọng trong số các yếu tố hợp lý hóa QLNN, là sự tương tác, phối hợp của các yếu tố quản lý và tiềm năng con người. Về thực chất, thông qua phong cách hoạt động của mình, hệ thống quản lý gây ảnh hưởng lên các quan hệ xã hội, các quá trình, các mối liên hệ qua lại khác nhau, hiện thực hóa những tiềm năng dự định mục tiêu, tổ chức và điều chỉnh của mình.

Phong cách QLNN là hiện tượng phức tạp, đa diện, đa yếu tố, có tính hệ thống dựa trên sự tổng hợp những tham số nhất định về xã hội, tổ chức, quy phạm, thông tin và kỹ thuật của QLNN. Có nghĩa là, phong cách QLNN một mặt dựa trên những khởi nguyên khách quan; mặt khác, dựa trên nền tảng di truyền, sự phát triển trí tuệ, sức mạnh tâm lý - xã hội và kinh nghiệm lịch sử của tiềm năng con người. Nói cách khác, phong cách chứa đựng yếu tố khách quan và yếu tố chủ quan được thu hút vào quản lý. Từ đó có thể khẳng định rằng, *phong cách QLNN là sự phản ánh đặc thù về sự thống nhất của cái khách quan và cái chủ quan trong QLNN – lĩnh vực đặc biệt của xã hội*. Do đó, chỉ có thể phân tích phong cách quản lý trong mối tương tác của các yếu tố xã hội, vật chất và tinh thần của quản lý với bản thể con người sống động, nhiệt huyết, sự khát khao của các hệ thống quản lý và bị quản lý. Chính vì vậy, thông qua phong cách mà quản lý thể hiện không chỉ là một khoa học, mà còn

là nghệ thuật, không chỉ là tam đoạn luận, mà còn là trực cảm nhiệt tình, không chỉ là kinh nghiệm, mà còn là sự nhạy bén phong phú. Phong cách tạo khả năng cho mỗi thành viên tham gia quản lý bộc lộ đầy đủ bản chất sáng tạo của mình, dựa vào những cơ cấu đã xác lập, các quy phạm, các hình thức, các phương pháp và các yếu tố khác của quản lý.

Từ những vấn đề nêu trên, có thể hiểu: *Phong cách QLNN là một hệ thống các phương thức, phương tiện, hình thức và phương pháp hoạt động thường nhật có hiệu quả xã hội và thường xuyên phát triển của các nhà quản lý, của các CQNN, dựa trên những nguyên tắc tương ứng và đảm bảo việc tiến hành các công việc quản lý một cách hợp lý, hiệu quả và dân chủ*.

2. Đặc điểm và các yếu tố của phong cách quản lý nhà nước

Do đặc thù của QLNN so với quản lý trong khu vực tư, quản lý của các thiết chế xã hội, nên phong cách QLNN có những đặc điểm khác với phong cách trong các lĩnh vực khác của xã hội, đó là tính năng động của các nhà quản lý và của các cơ quan tương ứng. Tính năng động của các nhà quản lý: a) liên quan với việc áp dụng các quyền hạn của quyền lực nhà nước hoặc dựa vào các quyền hạn này; b) được thể chế hóa rõ ràng, tương đối đầy đủ và được thể hiện trong các hình thức, thủ tục được quy định; c) có mục đích hình thành và thực hiện các tác động quản lý đến các khách thể, đối tượng của quản lý, làm thay đổi các khách thể, đối tượng chịu sự tác động theo hướng tích cực phù hợp với mục tiêu của quản lý⁶.

Phong cách QLNN được tạo bởi chế độ chính trị - xã hội, mục tiêu, chức năng và tổ chức của QLNN, gắn liền với lịch sử, truyền thống, văn hóa của nhân dân liên kết thành nhà nước; hoàn cảnh cụ thể về kinh tế - xã

6 Г.В. Атаманчук: Теория государственного управления, издательство Omega, Тлдд.

hội, tinh thần, chính trị và môi trường quốc tế, với học vấn, trình độ phát triển và mức độ trang bị công nghệ của các nhà lãnh đạo, quản lý và những người bị quản lý. Do đó, không thể chỉ kêu gọi cải thiện phong cách quản lý, mà phải hiểu được nguồn gốc và yếu tố hiện thực tiên định phong cách quản lý.

Vì vậy, phong cách QLNN bao gồm các yếu tố: a) những đặc trưng về mục tiêu, chức năng và tổ chức của các CQNN xác định vị trí và địa vị pháp lý của chúng trong thang bậc hệ thống của các chủ thể QLNN; b) các hình thức, phương pháp, thủ tục hoạt động quản lý được ghi nhận về mặt pháp lý và được sử dụng thực tế tương ứng của các cơ quan quản lý và người có thẩm quyền trong cơ quan đó; c) những phẩm chất được thể hiện thực tế về mặt văn hóa chung, chuyên môn và nhân cách của những người có thẩm quyền, mà thông qua đó, các cơ chế tâm lý-xã hội của quản lý được hình thành.

Phong cách QLNN rất gần với chế độ chính trị; do đó, các tính chất căn bản của phong cách bắt nguồn từ chế độ chính trị, mặc dù phong cách có những sắc thái riêng và những thể hiện độc lập. Bởi lẽ, chế độ chính trị phục vụ cho lợi ích của quyền lực, hẹp hơn - cho lợi ích của người nắm quyền lực, còn phong cách quản lý đòi hỏi phải tạo cho QLNN tính hợp lý và hiệu quả cần thiết. Quyền lực luôn có tính cục diện hơn so với quản lý, quản lý tái tạo ra hệ thống bị quản lý, hơn nữa khi quản lý tái tạo được hệ thống quản lý ở cấp cơ sở, qua đó dễ thấy được trạng thái của xã hội và các phương thức giải quyết các vấn đề của quản lý. Do đó, muốn đánh giá được phong cách quản lý công bằng, đúng đắn cần phải xem xét thấu đáo khách quan về sự tác động của quản lý đến mọi mặt đời sống nhà nước, xã hội, của cá nhân, tổ chức. Do vậy, quản lý luôn mang tính xã hội hơn so với quyền lực. Quyền lực

có thể thành công trong sự tự mãn, tham lam của cá nhân, hay tổ chức, trong khi đó những người bình thường thì khốn cùng. Trong trường hợp như vậy, không có quản lý, bởi vì cái và cách mà quyền lực làm không thể gọi là quản lý. Quản lý chỉ tồn tại khi có sự phát triển xã hội thực sự, làm thay đổi hiện thực đời sống nhà nước, xã hội, cá nhân con người theo hướng phát triển tích cực, quản lý nâng đỡ cho sự phát triển.

3. Các loại phong cách quản lý nhà nước

Phong cách quản lý rất đa dạng, phức tạp được sử dụng trong thực tiễn, tùy thuộc vào môi trường chính trị, đời sống kinh tế - xã hội, truyền thống lịch sử, văn hóa, trình độ xã hội, trình độ, văn hóa của người lãnh đạo, quản lý, cán bộ, công chức. Việc phân loại dựa vào những căn cứ khác nhau: Dựa vào các tính chất của phong cách, phong cách quản lý được phân thành: phong cách mệnh lệnh, dân chủ, tự do.

i) Phong cách mệnh lệnh là phong cách có tính “truyền thống”, hình thành trong lịch sử quản lý, được lưu truyền. Tuy nhiên, lại quá tập trung quyền lực vào một người, đề cao chế độ thủ trưởng dưới các hình thức phóng đại, độc quyền quyết định các vấn đề từ to đến nhỏ của đời sống tập thể, sự hạn chế có ý thức tiếp xúc với những người dưới quyền, không phát huy được sự sáng tạo của cấp dưới, dễ dẫn đến tôn sùng cá nhân.

ii) Phong cách dân chủ có lịch sử hình thành, phát triển cùng với nền dân chủ xã hội, ngày càng được củng cố, là phong cách tin tưởng vào cấp dưới, trao quyền tự chủ cho cấp dưới quyết định các vấn đề phù hợp với trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, với các chức năng được thực hiện, huy động họ tham gia vào quá trình xây dựng các chính sách, quyết định, tổ chức thực hiện, kiểm tra, giám sát việc thực hiện, tạo ra những tiền đề cần thiết cho việc hoàn thành công việc và

đánh giá công bằng những nỗ lực của họ, tôn trọng đối với con người và quan tâm đến những nhu cầu của họ. Kinh nghiệm lịch sử chỉ ra rằng, phong cách dân chủ trong QLNN là phong cách hợp lý và hiệu quả nhất và được áp dụng lâu dài, là sản phẩm của chế độ chính trị dân chủ. Phong cách này cho phép ổn định các quá trình quản lý và dựa vào các quá trình quản lý mà chấn chỉnh sự phát triển xã hội hợp lý và hiệu quả.

Phong cách dân chủ của QLNN có các tính chất sau đây:

a) Tính liên hệ chặt chẽ giữa các CQNN với nhau, với công dân, thể hiện qua các mối liên hệ qua lại hữu cơ của các CQNN với các công dân, tạo khả năng thấu hiểu những nhu cầu, lợi ích của các khách thể, đối tượng quản lý và mục tiêu sinh hoạt đời sống của con người, đồng thời các khách thể/đối tượng quản lý thấu hiểu bản chất và ý nghĩa của các chính sách, quyết định và hành động quản lý, khuyến khích sự chủ động, sáng tạo, sự tham gia tích cực trong các công việc của xã hội và nhà nước trong toàn bộ hệ thống QLNN.

b) Tính khoa học của phong cách QLNN thể hiện những khả năng rộng lớn cho việc áp dụng tri thức khoa học vào các quá trình quản lý và tạo cho các quá trình này hướng tới mục tiêu, tính thành thạo và tính ảnh hưởng cần thiết. Tính khoa học của phong cách QLNN đòi hỏi: việc sử dụng rộng rãi các thành tựu của khoa học xã hội, tự nhiên, kỹ thuật, công nghệ; sự tôn trọng nhất quán trong hoạt động của bộ máy đối với những quy luật khách quan đã được khoa học xác lập trong đời sống xã hội; mặt khác, bộ máy nhà nước phải tạo mọi khả năng cho sự phát triển của tiến bộ khoa học - kỹ thuật, công nghệ và áp dụng rộng rãi những thành tựu của nó vào thực tế; sự tương hợp của trình độ hoạt động của bộ máy với những quy định, kết luận, đề xuất có căn cứ khoa học. Trong khi đó, bản thân tính khoa học cũng

tạo ra những điều kiện cho tính định hướng mục tiêu có căn cứ và tính thành thạo trong giải quyết các nhiệm vụ quản lý cụ thể và có hệ thống, hiệu quả.

c) Tính nhân đạo của QLNN đòi hỏi việc xác lập và duy trì trong toàn hệ thống QLNN những mối quan hệ qua lại thực sự nhân đạo giữa người lãnh đạo và những người dưới quyền, giữa các thành viên của cơ cấu quản lý và các khách thể quản lý, giữa các tập thể, các lãnh đạo, quản lý và các công dân, kết quả là các quyền và tự do của con người, công dân được tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ, được hiện thực hóa.

iii) Phong cách tự do thể hiện ở việc không phối hợp trong hoạt động, luôn luôn gắn kèm lợi ích và tự tôn cá nhân, nói nhiều, không nhận trách nhiệm về những quyết định và hậu quả của các quyết định do mình đưa ra khi chúng không thuận lợi.

Ngoài những phong cách nêu trên, phong cách quản lý còn được phân thành:

- Phong cách vô chính phủ, khi tất cả bị buông trôi và mỗi người đều làm những gì mà mình muốn, theo cách riêng của mình;

- Phong cách vận động phong trào, trong đó những người lãnh đạo, quản lý bắt tay vào công việc hết đợt này đến đợt khác, tiến hành sôi động các biện pháp khác nhau, còn sau đó lại lãng quên và cứ thế cho đến đợt “hoạt động” (vận động) tiếp theo;

- Phong cách ý chí có đặc trưng là tính mệnh lệnh, gây áp lực tâm lý thô bạo đối với cấp dưới dựa trên sự lệ thuộc công vụ.

Bên cạnh đó, phong cách QLNN còn được chia thành phong cách chung và phong cách cá nhân.

- Phong cách chung là phong cách chuẩn, được thừa nhận chung, được thể hiện trong những nét chung chủ yếu của nó ở mọi nơi, trên quy mô lớn, được xã hội chia sẻ và ủng hộ.

Phong cách cá nhân được hiểu là phong

cách chung được áp dụng phù hợp với những điều kiện cụ thể của hoạt động quản lý và với những phẩm chất của người lãnh đạo, quản lý và những người có thẩm quyền tương ứng. Những phẩm chất tâm lý - xã hội của cá nhân gây ảnh hưởng sâu sắc nhất lên phong cách làm việc của cá nhân.

Việc phân loại phong cách quản lý có tính tương đối, thực tiễn luôn có sự đan xen giữa các loại phong cách.

4. Phong cách quản lý nhà nước ở nước ta hiện nay

Phong cách QLNN ở nước ta hiện nay hình thành trên cơ sở truyền thống lịch sử, văn hóa của dân tộc Việt Nam, chịu sự quyết định của đời sống chính trị - xã hội trong điều kiện Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng duy nhất lãnh đạo Nhà nước và xã hội, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, điều kiện quốc tế hóa, hội nhập ngày càng sâu rộng trên mọi lĩnh vực, được thể hiện trong Hiến pháp, pháp luật, trình độ, ý thức chính trị, đạo đức, thái độ, tâm lý, tình cảm của cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ và nhiều yếu tố khác. Tất cả những yếu tố này ảnh hưởng tích cực và cả tiêu cực đến phong cách QLNN.

Việc đánh giá phong cách QLNN là vấn đề phức tạp, vì thực tiễn không có một phong cách quản lý nào thuần khiết, thường có sự kết hợp, *sự pha trộn các phong cách* với sự ưu trội của phong cách này, hay phong cách khác. Tùy theo môi trường, khách thể, đối tượng quản lý mà áp dụng phong cách nào đó cho phù hợp. Ngoài ra, cần phải tính đến một điều là: tính chất của phong cách quản lý hình thành trong hệ thống và các phân hệ của quản lý, phụ thuộc trực tiếp nhiều vào phẩm chất cá nhân của người quản lý, có

người thì luôn đề cao vai trò của mình trong tập thể, chuyên quyền độc đoán, có người thì dân chủ trong hoạt động công vụ. Chính vì vậy, từ xa xưa ông cha ta đã từng đúc kết thành một triết lý: tâm quan, tâm chính sách, cùng một cơ quan – môi trường như nhau, nhưng mỗi khi có sự thay đổi người đứng đầu, thì “bầu không khí” “ hay “sinh thái công vụ” có những thay đổi theo hướng tích cực, hay tiêu cực.

Trong tác phẩm Sửa đổi lối làm việc, Chủ tịch Hồ Chí Minh tuy không trực tiếp sử dụng thuật ngữ phong cách QLNN, nhưng Người đã chỉ ra những hạn chế, khuyết điểm, thói hư, tật xấu, tiêu cực của cán bộ, đảng viên cần được sửa chữa, bao gồm: 1. *Bệnh chủ quan, bệnh kiêu ngạo*:⁷ “Tự cao, tự đại, ham địa vị, hay lên mặt, ưa người ta tâng bốc mình, khen ngợi mình. Ưa sai khiến người khác. Hễ làm được việc gì hơi thành công thì khoe khoang vênh váo, cho ai cũng không bằng mình”⁸; 2. *Bệnh hẹp hòi*: Hẹp hòi là thường chỉ biết đến mình, không có tinh thần hợp tác. Hẹp hòi cùng với tính gia trưởng sẽ dẫn đến áp đặt ý muốn chủ quan của mình cho người khác, tạo nên tư tưởng thứ bậc theo kiểu “sống lâu lên lão làng”; 3. *Bệnh khai hội*, thực chất là bệnh hình thức, Người viết: “Khai hội không có kế hoạch, không sắp sửa kỹ lưỡng, không thiết thực. Khai hội lâu, khai hội nhiều quá. Cán bộ khu về tỉnh, cán bộ tỉnh về huyện, cán bộ huyện về làng, thì khệnh khạng như “ông quan”. Lúc khai hội thì trăm ngàn lần như một... Vì vậy, mà quần chúng *sợ khai hội*... Đó cũng vì bệnh *xa quần chúng, bệnh hình thức*, khai hội lấy lệ, khai hội để mà khai hội, chớ nào phải vì lợi ích của quần chúng mà khai hội!”⁹; 4. *Bệnh nể nang*: Đây

7 Hồ Chí Minh: Hồ Chí Minh: Toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, t. 5, tr. 273, 295, 295, 301, 276, 287, 297.

8 Hồ Chí Minh: Hồ Chí Minh: Toàn tập, Tlđd.

9 Hồ Chí Minh: Hồ Chí Minh: Toàn tập, Tlđd.

là thứ bệnh không dám nói thẳng, nói thật, né tránh, ngại va chạm, thấy đúng không bảo vệ, thấy sai không dám đấu tranh. Điều này có ảnh hưởng từ văn hóa trọng tình của người Việt Nam. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ ra căn bệnh này của cán bộ, đảng viên: “Vì họ hàng quen biết, bầu bạn, thân thích, anh em, cho nên lúc họ có sai lầm cũng cứ nể nang không thiết thực phê bình, thiết thực sửa đổi, sợ mất lòng”¹⁰; 5. *Bệnh tham lam*, theo Chủ tịch Hồ Chí Minh “Những người mắc phải bệnh này thì đặt lợi ích của mình lên trên lợi ích của Đảng, của dân tộc, do đó mà chỉ “tự tư tự lợi”. Dùng của công làm việc tư. Dựa vào thế lực của Đảng để theo đuổi mục đích riêng của mình. Sinh hoạt xa hoa, tiêu xài bừa bãi. Tiền bạc đó ở đâu ra? Không xoay của Đảng thì xoay của đồng bào. Thậm chí làm chợ đen buôn lậu. Không sợ mất thanh danh của Đảng, không sợ mất danh giá của mình”¹¹; 6. *Bệnh thiếu kỷ luật*: Theo Chủ tịch Hồ Chí Minh, bệnh thiếu kỷ luật có nguồn gốc từ chủ nghĩa cá nhân, Người chỉ rõ: “Đã mắc bệnh cá nhân thì tư tưởng và hành động cũng đặt cá nhân lên trên. Vì thế mà việc gì cũng không lấy Đảng làm nền tảng. Mình muốn thế nào thì làm thế ấy. Quên cả kỷ luật của Đảng. Phê bình thì cốt công kích những đồng chí mình không ưa. Cắt nhắc thì cốt làm ơn với những người mình quen thuộc”¹². Bên cạnh đó, Người còn đề cập đến bệnh 7. *Bệnh cận thị*; 8. *Bệnh xu nịnh, a dua*; 9. *Bệnh cá nhân*; 10. *Bệnh tự nạnh*; 11. *Thói ba hoa (bao gồm những biểu hiện: Một là, nói mênh mênh, Hai là, báo cáo lông bông; Ba là, nói không ai hiểu*. Đây là biểu hiện rất nguy hiểm của

thói ba hoa khi tuyên truyền mà quần chúng không hiểu: “Nhiều tờ truyền đơn, nhiều bản nghị quyết, nhiều khẩu hiệu của Đảng, mục đích và ý nghĩa rất đúng. Nhưng viết một cách cao xa, màu mè, đến nỗi chẳng những quần chúng không hiểu, mà cả cán bộ cũng không hiểu”¹³.

Ngày nay, ở nước ta bên cạnh phong cách quản lý dân chủ, pháp quyền, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình đang hình thành, phát triển, ngày càng được củng cố trong toàn hệ thống quản lý, nhưng những thói hư, tật xấu của cán bộ, công chức, đảng viên mà Chủ tịch Hồ Chí Minh lúc sinh thời chỉ ra, như nêu ở trên vẫn đang tồn tại ở một bộ phận cán bộ, công chức, viên chức ở các cấp, các ngành. Thậm chí, nhiều cán bộ, công chức vi phạm bị xử lý kỷ luật, phạm tội bị truy cứu trách nhiệm hình sự, điều này diễn ra, một mặt cũng là do quan liêu, hay do phong cách quản lý mất dân chủ, chuyên quyền, độc đoán, thoái hóa, biến chất. Về điều này, Văn kiện Đại hội XI của Đảng đã khẳng định: “Tình trạng suy thoái về chính trị, tư tưởng, đạo đức, lối sống của một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên, tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí còn nghiêm trọng. Những biểu hiện xa rời mục tiêu của chủ nghĩa xã hội, “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” có diễn biến phức tạp”¹⁴. Văn kiện Đại hội XII của Đảng cũng khẳng định: “Tình trạng suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống của một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên chưa bị đẩy lùi; có mặt, có bộ phận còn diễn biến phức tạp hơn”¹⁵. Đến Đại hội lần thứ XIII của Đảng tục khẳng định: “Một bộ phận cán bộ, đảng viên chưa

10 Hồ Chí Minh: Hồ Chí Minh: Toàn tập, Tlđd.

11 Hồ Chí Minh: Hồ Chí Minh: Toàn tập, Tlđd.

12 Hồ Chí Minh: Hồ Chí Minh: Toàn tập, Tlđd.

13 Hồ Chí Minh: Hồ Chí Minh: Toàn tập, Tlđd.

14 Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, tr. 29.

15 Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr. 44.

tiên phong, gương mẫu; tình trạng suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, biểu hiện, “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” trong nội bộ vẫn còn diễn biến phức tạp”¹⁶.

Tất cả những hiện tượng này đều do môi trường khách quan, yếu tố chủ quan của con người quyết định như: không đánh giá đầy đủ khách quan yếu tố con người trong quản lý, sự mâu thuẫn, chưa hoàn thiện của pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lý, cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý, công tác tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức, công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức, vấn đề kiểm soát quyền lực trong QLNN còn nhiều bất cập.

5. Đổi mới phong cách quản lý nhà nước

Với quan điểm xây dựng Nhà nước pháp quyền, phát huy dân chủ gắn với tăng cường pháp chế, kỷ luật, kỷ cương, phát huy truyền thống, bản sắc văn hóa Việt Nam, để đổi mới phong cách QLNN, cần phải:

i) Phân tích, đánh giá kết hợp các yếu tố: tiềm năng con người trong các CQNN với mục tiêu quản lý và nguồn lực quản lý hiện hữu, nếu không muốn rơi vào ảo tưởng thì phong cách quản lý phải dựa trên cơ sở khách quan của đời sống nhà nước, xã hội, kinh tế - xã hội.

ii) Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc biệt là bộ máy hành chính nhà nước, trong đó phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các CQNN, các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương, địa phương và các bộ phận cấu thành – bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND và các bộ phận cơ cấu của các cơ quan này, của các chức vụ trong bộ máy nhà nước. Tăng cường phân quyền, phân cấp một cách hợp lý, để sao cho tránh bị chùng chéo về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan trong

bộ máy nhà nước, giữa các phân hệ trong hệ thống QLNN, bản đảm sự thống nhất trong quản lý, đồng thời phát huy được tính chủ động, sáng tạo, trách nhiệm của các cơ quan cấp dưới. Bên cạnh việc hoàn thiện hệ thống quản lý, cần phải tổ chức lại nền kinh tế với cơ cấu hợp lý, đổi mới hình thức, phương thức quản lý với mọi thành phần kinh tế khác nhau, bảo đảm sự bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp, các đơn vị sự nghiệp.

iii) Đổi mới công tác tuyển dụng công chức, đổi mới công tác quy hoạch cán bộ cần phải tổ chức một cách nghiêm túc, khách quan, công khai, minh bạch để chọn được người có tâm, có tầm vào các CQNN, đặc biệt là đối với những người giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý, tránh tình trạng “khép kín” trong các cơ quan, tổ chức, phải huy động được mọi người có đủ năng lực, phẩm chất chính trị, đạo đức vào khu vực nhà nước, đổi mới công tác đánh giá cán bộ, thi đua khen thưởng, tránh hình thức, chạy theo phong trào, đủ “chỉ tiêu” xếp loại những người xuất sắc, hoàn thành tốt nhiệm vụ như hiện nay; để sao cho tránh được tình trạng, có người ngày hôm trước nhận các danh hiệu thi đua cao quý, ngày hôm sau “đã trở thành” tội phạm.

iv) Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, phẩm chất chính trị, phẩm chất đạo đức, đặc biệt là giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức pháp luật của của cán bộ, công chức mọi cấp, mọi ngành trên quan điểm đề cao dân chủ, xây dựng Nhà nước pháp quyền, tăng tính tập thể trong các cơ quan, tổ chức, đồng thời tăng thêm nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của người đứng đầu. Cùng với đó, cần tăng cường giáo dục phẩm chất chính trị, đạo đức, lòng tự tôn dân tộc, phẩm giá con người cho mọi đối tượng xã hội.

16 Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (tập II) Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.223.

Thường xuyên quán triệt quan điểm, đường lối đổi mới của Đảng đến mọi đối tượng xã hội, coi việc “Học tập làm theo tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh” là công việc lâu dài, thường xuyên trong toàn xã hội.

v) Đề cao công tác phê và tự phê trong mọi cơ quan, tổ chức, tạo ra được môi trường thực sự dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, dân chủ trong việc đưa ra các chính sách, pháp luật, quyết định quản lý và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật, quyết định quản lý. Phát huy được tính tích cực chính trị, quyền làm chủ của nhân dân, cán bộ, công chức, khuyến khích công dân, các tổ chức xã hội tham gia QLNN, thảo luận các vấn đề chung của cả nước, ở địa phương và cơ sở. Cần coi công tác QLNN là công việc chung của toàn xã hội, không phải là công việc riêng của các CQNN.

vi) Tăng cường công tác kiểm soát quyền lực nhà nước trên cơ sở quan điểm đã được khẳng định trong Hiến pháp “quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các CQNN trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”, gắn với sự kiểm soát quyền lực của nhân dân, của các thiết chế chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, gắn với đấu tranh với mọi biểu hiện tiêu cực, suy thoái về đạo đức “tự chuyên hóa” “tự diễn biến”, đồng thời tăng cường pháp chế, kỷ luật, kỷ cương, xử lý nghiêm minh mọi hành vi vi phạm, đặc biệt là những hành vi tham nhũng, quan liêu, hách dịch, cửa quyền, bất luận đó là cơ quan, cá nhân nào, như Đảng ta đã khẳng định “không có vùng cấm”.

vii) Bên cạnh đó, việc hoàn thiện phong cách QLNN phải được tiến hành thường xuyên và phải được thực hiện ở mọi khâu, quá trình QLNN, trước hết đối với từng chức vụ, vị trí việc làm phải được xác định rõ ràng về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, tạo

mọi điều kiện để những người giữ các chức vụ, vị trí việc làm phát huy được tính năng động, sáng tạo, khẳng định được mình trong hoạt động công vụ. Tiếp đến là các bộ phận cơ cấu trong cơ quan, tổ chức phải được tổ chức hợp lý, để tránh tình trạng “số người lãnh đạo, quản lý” trong một cơ quan, tổ chức nhiều hơn nhân viên. Càng nhiều người quản lý càng tạo nên nhiều “nút thắt” trong quản lý, người thừa hành chịu sự điều hành, chỉ đạo của nhiều người lãnh đạo, quản lý. Từ đó có thể triệt tiêu tính chủ động, sáng tạo, trách nhiệm của người thừa hành, không tạo được sự tự giác của họ trong hoạt động vì luôn có sự “kiểm soát” của người lãnh đạo, quản lý. Kinh nghiệm thế giới: cứ một người lãnh đạo quản lý có 7 người thừa hành 1/7, đối với những lĩnh vực có nhiều đặc thù thì tỷ lệ đó có thể thay đổi 1/5, hay 1/9. Thứ ba đối với người lãnh đạo, quản lý có vai trò quyết định trong việc hình thành, phát triển phong cách hoạt động của cơ quan, tổ chức, bộ phận cơ quan, hay một khâu quản lý do mình điều hành. Người lãnh đạo, quản lý phải là người vạch ra chiến lược và bảo đảm chiến lược hoạt động của quản lý, phân bổ thời gian hợp lý để giải quyết các vấn đề cấp bách và quan trọng, phát hiện các vấn đề, tạo điều kiện để duy trì sự tự do cơ động khi lựa chọn các phương án giải quyết và thu hút, điều động các nguồn lực, phân bổ hợp lý các nhiệm vụ, điều phối hoạt động của những người dưới quyền; duy trì các mối quan hệ, tiếp xúc rộng rãi với môi trường xung quanh để thu thập thông tin, đổi mới phương pháp tổ chức các cuộc họp, hội nghị nhằm thu thập, trao đổi, tổng hợp thông tin, đưa ra những ý tưởng, thảo luận các vấn đề khác nhau về khoa học - kỹ thuật, tổ chức, kinh tế, xã hội, ban hành các quyết định tập thể, đề ra những nhiệm vụ cho những người dưới quyền ■

NGUYÊN TẮC NGHĨA VỤ HỢP TÁC CỦA CÁC QUỐC GIA TRONG KHAI THÁC NGUỒN NƯỚC SÔNG MÊ KÔNG

Hà Thanh Hoà

TS. Khoa Pháp luật Quốc tế, Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Nguyên tắc nghĩa vụ hợp tác; quốc gia; khai thác nguồn nước; sông Mê Kông.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 01/12/2022

Biên tập: 04/02/2023

Duyệt bài: 06/02/2023

Tóm tắt:

Nguyên tắc nghĩa vụ hợp tác của các quốc gia trong khai thác nguồn nước sông Mê Kông (MeKong) là một trong các nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế, được nêu trong Tuyên bố về các nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế điều chỉnh quan hệ hữu nghị giữa các quốc gia của Đại hội đồng Liên hợp quốc năm 1970. Nguyên tắc này cũng đóng vai trò quan trọng trong xây dựng và phát triển luật quốc tế về nguồn nước, điều chỉnh mối quan hệ giữa các quốc gia trong khai thác và quản lý nguồn nước quốc tế. Việc tìm hiểu các quy định của pháp luật quốc tế về nội dung nguyên tắc nghĩa vụ hợp tác của các quốc gia trong khai thác nguồn nước và vận dụng nguyên tắc trong khai thác nguồn nước sông Mê Kông sẽ góp phần giúp Việt Nam và các quốc gia ven lưu vực khác tìm kiếm được các giải pháp hiệu quả hơn để đảm bảo phát triển bền vững trong khai thác các lợi ích từ con sông này.

Article Information

Keywords: The principle obligation to cooperation; exploitation of water resources; Mekong river.

Article History:

Received: 01 Dec. 2022

Edited: 04 Feb. 2023

Approved: 06 Feb. 2023

Abstract:

The principle, in which every government is obligated to cooperate is considered as a fundamental principle of international law. Such a doctrine was stated in the Declaration on the Fundamental Principles of International Law governing public diplomacy between States of the United Nations General Assembly in 1970. Moreover, this principle plays an important role in formulating and developing the International Law on Water Resources which is used to regulate the relationship between countries in the exploitation and management of international water resources. Understanding the provisions of international law on the content of the principle regarding obligations to cooperate in the exploitation of water resources and the application of principles in the exploitation of the Mekong River's water resources will contribute to assist Vietnam. Additionally, the watershed countries are prepared for more effective solutions to ensure sustainable development in exploiting benefits from the mentioned above river areas.

1. Nguyên tắc nghĩa vụ hợp tác của các quốc gia trong khai thác nguồn nước

Trong lĩnh vực pháp luật quốc tế về nguồn nước, nguyên tắc nghĩa vụ hợp tác của các quốc gia trong khai thác nguồn nước

được hiểu là mỗi quốc gia ven sông của một nguồn nước quốc tế có trách nhiệm hợp tác và trao đổi dữ liệu, thông tin về trạng thái của nguồn nước cũng như các mục đích sử dụng theo kế hoạch hiện tại hoặc trong tương lai¹.

1 Xem: Birnie, P. and Boyle, A. (2002) International Law and the Environment, New York, NY: Oxford University Press, para. 322.

Nguyên tắc nghĩa vụ hợp tác của các quốc gia trong khai thác nguồn nước được quy định trong rất nhiều điều ước quốc tế như Hiệp ước các nguồn nước Indus giữa Ấn Độ và Pakistan, Hiệp ước liên quan đến hợp tác trong các vấn đề về kinh tế đối với nguồn nước tại khu vực sông biên giới giữa Đức và Czechoslovakia, Hiệp ước về chất lượng các hồ lớn giữa Hoa Kỳ và Canada, Công ước Berne về Ủy ban quốc tế trong bảo vệ sông Rhine, Hiệp ước về sử dụng nước ở khu vực biên giới giữa Phần Lan và USSR, Công ước về sử dụng phi hàng hải nguồn nước quốc tế (UNWC)... Theo quy định của các điều ước quốc tế, nghĩa vụ hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế bao gồm những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, nghĩa vụ thông báo của quốc gia thông thường sẽ phát sinh trong các trường hợp sau:

Thông báo trong trường hợp khẩn cấp:

Theo định nghĩa tại Điều 28 Công ước UNWC, tình huống khẩn cấp là một tình huống gây ra hoặc đặt ra một mối đe dọa sắp xảy ra, gây tổn hại nghiêm trọng cho các quốc gia có nguồn nước hoặc các quốc gia khác và kết quả đó đột ngột từ các nguyên nhân tự nhiên, chẳng hạn như lũ lụt, vỡ băng, lở đất hoặc động đất hoặc từ hành vi của con người, chẳng hạn như tai nạn công nghiệp.

Mục đích của nghĩa vụ này nhằm cung cấp những thông tin cần thiết cho các quốc gia ven nguồn nước quốc tế cũng như các quốc gia có thể bị tác động trong tình huống khẩn cấp để những quốc gia này chủ động trong việc xây dựng kế hoạch ứng phó với những thiệt hại có thể xảy ra. Theo quy định tại Điều 28 Công ước UNWC, một quốc gia ven nguồn nước, *không chậm trễ và bằng các phương tiện nhanh nhất có sẵn*, thông báo cho các quốc gia khác có khả năng bị ảnh hưởng và các tổ chức quốc tế có thẩm quyền về bất kỳ trường hợp khẩn cấp nào phát sinh trong lãnh thổ của mình.

Cụm từ “không chậm trễ” được ILC giải thích có nghĩa là “ngay lập tức khi biết về trường hợp khẩn cấp” và cụm từ “bằng các phương tiện nhanh nhất sẵn có” được giải thích là “phương tiện truyền thông nhanh nhất có thể truy cập sử dụng được”.

Thông báo trước khi tiến hành những biện pháp, hoạt động đã được lên kế hoạch:

Nghĩa vụ thông báo về những biện pháp đã được lên kế hoạch được ghi nhận phổ biến trong hàng loạt các văn kiện quốc tế, từ các điều ước như Công ước năm 1954 giữa Nam Tư và Áo về những vấn đề liên quan đến phương diện kinh tế của nước đối với Drava (Điều 4), Hiệp ước nước Indus (Khoản 2 Điều 7), Công ước về quy chế pháp lý của sông Senegal (Điều 4), Quy chế của sông Uruguay (Điều 7 – Điều 12)... Mục đích của nghĩa vụ này nhằm cung cấp cho các tổ chức quốc tế và/hoặc các quốc gia ven sông khác thông tin về những hoạt động mà quốc gia sắp tiến hành có khả năng ảnh hưởng đến các quốc gia đó; từ đó, trao đổi ý kiến giữa các bên về việc thực hiện những hoạt động dự kiến đó.

Theo quy định của các điều ước quốc tế, nghĩa vụ thông báo trước khi tiến hành dự án được thực hiện khi thuộc một trong hai trường hợp:

Một là, khi các dự án/hoạt động hoặc biện pháp mà quốc gia dự định tiến hành *có thể có tác động bất lợi đáng kể* đến các quốc gia ven sông khác. Nói cách khác, chỉ khi các hoạt động định thực hiện có thể có tác động bất lợi đáng kể đến các quốc gia khác, nghĩa vụ thông báo mới được đặt ra. Chẳng hạn theo quy định tại Điều 12 Công ước UNWC, trước khi một quốc gia ven nguồn nước thực hiện hoặc cho phép thực hiện những biện pháp đã được lên kế hoạch mà *có thể có tác động bất lợi đáng kể* đến các quốc gia ven nguồn nước khác, quốc gia sẽ thông báo cho những quốc gia kia một cách kịp thời về vấn đề này.

Hai là, khi quốc gia dự định tiến hành bất kỳ dự án/hoạt động hoặc biện pháp nào, không cần kèm theo điều kiện là dự án hay hoạt động đó có tác động bất lợi đáng kể đến quốc gia ven sông khác hay không. Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 7 *Quy chế của sông Uruguay giữa Uruguay và Argentina*, nếu một bên có kế hoạch xây dựng các kênh đào mới, sửa chữa đáng kể hay thay thế những kênh đào hiện có hoặc thực hiện bất kỳ công việc nào khác mà tác động đến hoạt động đi lại của tàu thuyền, chế độ của sông hoặc chất lượng của nguồn nước sông, sẽ thông báo cho Ủy ban.

Khác với trường hợp đầu, trong trường hợp này, chỉ cần tiến hành bất kỳ dự án hay biện pháp gì tại khu vực nguồn nước quốc tế, quốc gia đều có nghĩa vụ thông báo cho các chủ thể khác mà không phụ thuộc vào tác động bất lợi có thể có của dự án hay hoạt động đó đối với các quốc gia khác. Quy định như vậy sẽ đảm bảo được tốt hơn lợi ích của các quốc gia ven sông cũng như có thể ngăn ngừa được ở mức độ cao hơn những hành động có thể gây tổn hại đến số lượng, chất lượng của nguồn nước quốc tế. Bởi lẽ, trong trường hợp thứ nhất, nghĩa vụ thông báo chỉ phát sinh nếu các dự án dự định triển khai có thể có tác động bất lợi đáng kể đến các quốc gia khác. Tuy nhiên, nếu việc đánh giá các dự án này như đánh giá tác động môi trường hay đánh giá môi trường chiến lược không thực sự chính xác hoặc khách quan, sẽ không thể xác định được chính xác liệu rằng các dự án dự định triển khai đó có tác động bất lợi đáng kể đến các quốc gia khác hay không. Và như vậy, có thể có trường hợp, dự án trên thực tế có tác động bất lợi đáng kể đến các quốc gia khác nhưng vì việc đánh giá không chính xác, dẫn đến các quốc gia bị ảnh hưởng từ việc thực hiện dự án này không được thông báo trước khi dự án được tiến

hành. Điều này không chỉ gây ra tranh chấp giữa các bên mà nguy hiểm hơn, có thể ảnh hưởng xấu đến số lượng và/hoặc chất lượng nguồn nước quốc tế.

Việc thông báo sẽ phải thực hiện một cách kịp thời nhằm tạo điều kiện cho việc đánh giá về những khả năng tác động của dự án một cách sớm nhất; từ đó, cung cấp cơ sở cho cho việc tham vấn, thỏa thuận hoặc điều tra một cách hiệu quả trong trường hợp cần thiết tiến hành.

Nội dung thông báo phải được quốc gia trực tiếp gửi cho các quốc gia hoặc thiết chế quốc tế có liên quan; trong đó, chủ yếu là các thiết chế được thành lập trên cơ sở quy định điều ước quốc tế như thiết chế thành lập theo Quy chế của sông Uruguay giữa Uruguay và Argentina, Hiệp ước về sông Plate giữa Uruguay và Argentina, Hiệp ước về chế độ pháp lý của sông Niger... Trong vụ Pulp Mills, ICJ đã nhấn mạnh rằng: “những thông tin về kế hoạch xây đập được cung cấp cho CARU (một cơ quan chung được thành lập theo thỏa thuận giữa Uruguay và Argentina) thông qua những công ty có liên quan hoặc từ những nguồn phi chính phủ khác không được coi là thực hiện nghĩa vụ thông báo”².

Thứ hai, nghĩa vụ trao đổi thông tin được quy định phổ biến trong hầu hết các điều ước về nguồn nước quốc tế, từ các điều ước song phương như Hiệp ước về nguồn nước Indus giữa Ấn Độ và Pakistan (Điều 7), Hiệp ước giữa Phần Lan và Thụy Điển về sông biên giới (Điều 3), Hiệp định về sử dụng nước của sông Colorado, sông Tijuana và Rio Grande (Rio Bravo) từ Fort Quitman, Texas đến Vịnh Mexico giữa Hoa Kỳ và Mexico (Điều 9)..., các điều ước khu vực như Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad (Điều 65), Hiệp định về khuôn khổ hợp tác lưu vực sông Nile (Điều 7), Công ước về hợp tác trong bảo vệ

2 Xem: ICJ (2010), Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010, para. 110.

và sử dụng bền vững sông Danube (gọi tắt là Công ước về sông Danube) (Điều 12) cho đến các điều ước toàn cầu như Công ước về tác động xuyên biên giới của các vụ tai nạn công nghiệp (Điều 15), Công ước UNWC (Điều 9), Công ước UNCE (Điều 12)...

Việc trao đổi thông tin về các vấn đề liên quan đến nguồn nước quốc tế thường được coi là bước đầu tiên trong quá trình hợp tác giữa các quốc gia ven sông, đặc biệt trong trường hợp không thành lập một ủy ban chung trong quản lý nguồn nước quốc tế. Nghĩa vụ này nhằm bảo đảm cho các quốc gia ven sông có đầy đủ những cơ sở thực tế cần thiết để đưa ra những quyết định trong việc sử dụng hợp lý, công bằng nguồn nước sông cũng như có căn cứ để tiến hành những biện pháp cần thiết nhằm ngăn ngừa, khắc phục các tác động có hại đến nguồn nước sông.

Theo quy định tại các điều ước quốc tế, nghĩa vụ trao đổi thông tin phải được tiến hành một cách thường xuyên³, tức là tiến hành một cách liên tục và có hệ thống⁴. Việc trao đổi thông tin có thể được tiến hành trực tiếp giữa các quốc gia với nhau hoặc gián tiếp thông qua các ủy ban được thành lập theo các điều ước có liên quan với thẩm quyền tập hợp, xử lý và phổ biến thông tin như Ủy ban lưu vực hồ Chad, Tổ chức quản lý và phát triển lưu vực sông Kagera, Ủy ban phối hợp liên chính phủ lưu vực sông Plate, Ủy ban quốc tế về bảo vệ sông Rhine

chống lại các nguồn ô nhiễm, Ủy ban sông Danube...

Nội dung trao đổi thường bao gồm những thông tin về tình trạng của nguồn nước quốc tế như thủy văn, khí tượng, hệ sinh thái liên quan đến chất lượng nước cũng như dự báo liên quan; các biện pháp đã được thực hiện và các kế hoạch đề ngăn chặn, kiểm soát và giảm thiểu các tác động xuyên biên giới; các quy định về xả thải; dữ liệu về xả thải; các kinh nghiệm trong bảo vệ nguồn nước quốc tế...⁵.

Thứ ba, nghĩa vụ tham vấn/thương lượng thiện chí, được ghi nhận trong nhiều điều ước quốc tế như Công ước UNWC, Công ước UNCE, Hiệp ước về nước biên giới giữa Hoa Kỳ và Canada, Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad, Công ước về hợp tác trong việc bảo vệ và phát triển bền vững sông Danube...

Mục đích của nghĩa vụ này nhằm tạo cơ hội cho các bên trao đổi những ý kiến về các vấn đề liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế. Trong Vụ *Lac Lanoux Arbitration*, Tòa đã khẳng định rằng tập quán quốc tế đã ghi nhận nghĩa vụ của các quốc gia phải tiến hành thương lượng, ít nhất là trong việc sử dụng nguồn nước quốc tế⁶. Trong vụ tranh chấp giữa Nicaragua và Costa Rica về việc xây dựng các công trình sử dụng nước sông Xanhoan, Tòa đã thừa nhận rằng, một quốc gia chỉ có thể tiến hành xây dựng các công trình sử dụng nước khi có được sự tán thành của các quốc gia láng giềng trên cơ

3 Ví dụ, theo quy định tại Điều 9 Công ước UNWC, các quốc gia ven nguồn nước sẽ thường xuyên trao đổi thông tin sẵn sàng hiện có về tình trạng của nguồn nước; hoặc theo quy định tại Hiệp định về khuôn khổ hợp tác lưu vực sông Nile, các quốc gia lưu vực sông Nile sẽ thường xuyên trao đổi các thông tin sẵn sàng hiện có về các biện pháp đang tiến hành, tình trạng nguồn nước sông Nile...

4 Xem: International Law Commission (1994), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.108.

5 Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 12 Công ước về hợp tác trong việc bảo vệ và phát triển bền vững sông Danube, các bên ký kết sẽ trao đổi các thông tin về: Tình trạng nguồn nước sông Danube; kinh nghiệm trong việc vận dụng kỹ thuật tốt nhất hiện có và các chương trình phát triển, nghiên cứu; dữ liệu về xả thải và giám sát xả thải; các quy định về xả thải; những biện pháp để ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát các tác động xuyên biên giới; tai nạn liên quan đến các chất độc hại đối với nguồn nước.

6 Xem: Arbitral Tribunal. November 16, 1957, Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain) 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101, para.146 <https://www.informeia.org/sites/default/files/court-decisions/COU-143747E.pdf>

sở thương lượng⁷. Trước đó, trong Vụ Thềm lục địa biển Bắc, ICJ đã xem xét nghĩa vụ thương lượng trong một số trường hợp và kết luận rằng đó là một nguyên tắc cơ bản làm cơ sở của tất cả các quan hệ quốc tế⁸.

Nghĩa vụ tham vấn chủ yếu được thực hiện trong trường hợp có hành vi hay sự kiện xảy ra tại một quốc gia ven nguồn nước gây ảnh hưởng đến các quốc gia ven nguồn nước khác, ví dụ xây dựng các dự án tại khu vực nguồn nước quốc tế, phát sinh tình huống khẩn cấp hoặc các sự kiện gây ra những tác động xuyên biên giới. Chẳng hạn theo quy định tại Điều 11 Công ước về hợp tác trong việc bảo vệ và phát triển bền vững sông Danube, các bên ký kết, theo yêu cầu của một hoặc một số các bên ký kết khác, sẽ tiến hành tham vấn về những hoạt động đã được lên kế hoạch có thể gây ra những tác động xuyên biên giới; hoặc theo quy định tại Điều 56 Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad, trong thời gian và để tạo điều kiện cho việc xem xét thông báo, Ủy ban sẽ thường xuyên tham vấn các quốc gia liên quan và khi thích hợp, sẽ tổ chức các buổi thảo luận để thống nhất về việc ngăn ngừa hoặc những biện pháp điều tra cần thiết nếu có ý kiến phản đối về việc tiến hành các dự án được đưa ra.

2. Thực tiễn thực hiện nguyên tắc nghĩa vụ hợp tác của các quốc gia trong khai thác nguồn nước sông MeKong

Hiện nay có khoảng hơn mười cơ chế hợp tác tại khu vực MeKong; trong đó, một trong những cơ chế hợp tác nổi bật nhất là Ủy hội MeKong. Ủy ban sông MeKong Việt Nam đã thực hiện các hoạt động hợp tác với Ủy hội sông MeKong quốc tế, với các quốc gia trong lưu vực, các nước, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức quốc tế cùng nghiên

cứu và đề xuất giải pháp giảm thiểu tác động của các hoạt động phát triển kinh tế, xã hội của các quốc gia thượng nguồn tới các vùng lãnh thổ của Việt Nam có sông MeKong chảy qua. Việt Nam cũng tham gia thực hiện Chiến lược Phát triển hạ lưu lưu vực sông (LVS) MeKong giai đoạn 2016 - 2020 của Ủy hội sông MeKong với mục tiêu là phát triển mọi tiềm năng vì lợi ích bền vững cho tất cả các quốc gia ven sông và ngăn ngừa sử dụng lãng phí nguồn nước LVS Mê Kông.

Từ 2013 đến nay, Dự án Quản lý Tổng hợp tài nguyên nước sông MeKong đã làm việc thành công với các nước thành viên MRC⁹ để thiết lập các ví dụ điển hình về cách thực hiện quản lý tổng hợp tài nguyên nước trong thực tế. Các bên liên quan trong nước và khu vực đã cùng nhau xây dựng, thiết kế và thiết lập các cơ chế và khuôn khổ để tạo điều kiện cho hợp tác được cải thiện hiện tại và trong tương lai, trong đó có các dự án của Việt Nam là Dự án Phát triển và quản lý tài nguyên nước bền vững ở lưu vực sông Sekong, Sesan và Srepok (Lưu vực 3S) (Việt Nam, Campuchia, Lào) và Dự án Quản lý lũ lụt tổng hợp ở khu vực biên giới Campuchia và Việt Nam ở đồng bằng sông Cửu Long nhằm chia sẻ nước, chia sẻ rủi ro và tối đa hoá lợi ích với ngân sách 354.000 USD và thời gian từ tháng 5/2014 đến tháng 5/2019. Chính phủ Campuchia và Việt Nam đã nhất trí thiết lập một cơ chế hợp tác xuyên biên giới chung có thể hoạt động như một khuôn khổ mà theo đó các nước có thể tăng cường hợp tác và đối thoại để cải thiện quản lý bền vững lâu dài các lưu vực. Hai bên đã tiến hành các cuộc thảo luận để xác định các rào cản hàng đầu đối với việc quản lý công bằng tài nguyên nước chung và các mối đe dọa đối với nguồn nước ở đồng bằng sông Cửu Long, đồng thời nhất trí về việc chia sẻ dữ liệu giữa

7 Xem: FAO: Sources of International Water Law, FAO Legislative Study, No.65, Development Law Service, FAO Legal Office.

8 Xem: ICJ (1969), North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark), Judgment of 20 February 1969, ICJ Report 1969, para.46

9 Mekong River Commission.

các cơ quan chính một số cơ chế phụ - chẳng hạn như các ủy ban ra quyết định cấp cao, các nhóm làm việc kỹ thuật và các nhóm ứng phó khẩn cấp - sẽ làm việc cùng nhau để giải quyết các vấn đề ở cấp độ chính trị, chiến lược, kỹ thuật và hoạt động. Những nỗ lực này sẽ bổ sung cho công việc của các phòng ban hiện tại và các cơ quan quản lý ở cấp quốc gia và lưu vực hiện có¹⁰.

Dự án Phát triển và quản lý tài nguyên nước bền vững ở lưu vực sông Sekong, Sesan và Srepok (Lưu vực 3S) (Việt Nam, Campuchia, Lào) nhằm tăng cường quy hoạch quốc gia, phối hợp phát triển và quản lý nước và các nguồn tài nguyên liên quan trong lưu vực 3S, cải thiện hơn nữa các hệ thống khí tượng thủy văn, dự báo lũ lụt và hạn hán và các dịch vụ liên quan, quản lý nước hoạt động xuyên biên giới và cơ sở hạ tầng phát triển tài nguyên nước, đồng thời Dự án cũng sẽ phát triển năng lực của các cơ quan quản lý tài nguyên nước và các cơ quan liên quan của tỉnh và các NMCs để quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới và rủi ro khí hậu¹¹.

Dự án hợp tác có ba phần: Đánh giá khu vực hợp tác (CRA) để phát triển và quản lý lưu vực 3S, quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới trong lưu vực 2S (lưu vực Srepok và Sesan, do Việt Nam và Campuchia chia sẻ) và quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới ở lưu vực Sekong (do Lào và Campuchia chia sẻ). Ban Quản lý sẽ tăng cường lập kế hoạch phối hợp và quản lý tài nguyên nước trong lưu vực 3S trước những bất ổn trong tương lai bao gồm biến đổi khí hậu, nhằm gia tăng lợi ích kinh tế xã hội quốc gia, giảm thiểu tác động tiêu cực và cải thiện an ninh liên quan đến nước (nước, thực phẩm, năng lượng, môi trường, lũ lụt và hạn hán) một

cách công bằng thông qua hợp tác giữa các quốc gia lưu vực 3S. Các nội dung hợp tác chính của Dự án bao gồm: Xây dựng khuôn khổ, các yếu tố và chương trình tham vấn cho các bên liên quan; cải thiện hệ thống khí tượng thủy văn; cải thiện dự báo lũ lụt, hạn hán và các hoạt động liên quan như cảnh báo sớm và phòng chống thiên tai; thiết lập và hỗ trợ cơ chế phối hợp giữa Việt Nam và Campuchia trên lưu vực 2S; tăng cường quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới.

Dự án Quản lý lũ lụt tổng hợp ở khu vực biên giới Campuchia và Việt Nam ở đồng bằng sông Cửu Long vì an ninh nguồn nước và phát triển bền vững (Việt Nam, Campuchia) nhằm chống ngập, cải thiện nông nghiệp và các chức năng khác, và phát triển một chiến lược quản lý lũ lụt tổng hợp cho đồng bằng sông Cửu Long, bao gồm một kế hoạch đầu tư theo giai đoạn và các hoạt động hỗ trợ¹².

Dự án có hai phần: Phần quy hoạch bao phủ khu vực Đồng bằng sông Cửu Long và phần thực hiện nhằm chuẩn bị và thực hiện đầu tư tại khu vực biên giới giữa Việt Nam và Campuchia. Hai hợp phần dự án có thể được thực hiện song song bắt đầu vào năm 2017¹³.

Ngoài ra, Việt Nam đã ký kết một số thỏa thuận hợp tác với Campuchia, Lào nhằm bảo vệ nguồn nước sông MeKong. Cụ thể, Việt Nam – Campuchia đã ký kết Kế hoạch hành động xuyên biên giới chung giai đoạn 5 năm (2019 – 2024) nhằm hỗ trợ các hoạt động hợp tác xuyên biên giới giữa hai nước trong tăng cường quản lý và sử dụng bền vững nguồn nước lưu vực sông Srepok, sông Sesan và khu vực châu thổ MeKong với các lĩnh vực ưu tiên gồm giám sát và đánh giá

10 Xem: Mekong River Commission (2019), The MRC's Mekong Integrated Water Resources Management Project; <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/I-WRMP-Photo-book-22-Apr-19-Final-LRes.pdf>.

11 Xem thêm Phụ lục IV.

12 Xem thêm Phụ lục V.

13 Xem: Mekong River Commission Secretariat (2017), Promotional Report on Identified Joint Projects in the Lower Mekong Basin 2016-2020.

dòng chảy; dự báo, kiểm soát và cảnh báo lương thực; phối hợp và chia sẻ thông tin; điều tra và xác định những tác động kinh tế, xã hội và môi trường; xây dựng thể chế và năng lực kỹ thuật nhằm cải thiện cơ chế phối hợp và hợp tác xuyên biên giới; tăng cường nhận thức trong quản lý tài nguyên nước và phát triển và đầu tư cơ sở hạ tầng.

Việt Nam còn tham gia và tổ chức nhiều sự kiện hợp tác quốc tế khác với các chủ đề như bảo vệ và sử dụng bền vững nguồn nước trong các cơ chế hợp tác khu vực liên quan như Tiểu vùng MeKong mở rộng (GMS), sáng kiến Hạ nguồn MeKong (LMI) của Hoa Kỳ, hợp tác MeKong- Nhật Bản, MeKong - Hàn Quốc, hợp tác MeKong - Lan Thương; phối hợp hành động trong quản lý nguồn nước nhằm định hình Chương trình Nghị sự sau 2015” trong khuôn khổ ASEM.

Một số hoạt động hợp tác quốc tế khác cũng được đẩy mạnh như chủ động, tích cực vận động, huy động nguồn lực thông qua thúc đẩy các chương trình, dự án hợp tác với các đối tác phát triển trong lĩnh vực bảo vệ môi trường như Chương trình hỗ trợ ứng phó biến đổi khí hậu (SP-RCC); phối hợp với Hàn Quốc thành lập “Trung tâm hợp tác nghiên cứu chung về nguồn nước MeKong – Hàn Quốc”; vận động các quốc gia như Australia, New Zealand tăng cường cung cấp ODA về ứng phó khô hạn, xâm nhập mặn tại đồng bằng sông Cửu Long; triển khai Dự án JICA về “Tăng cường năng lực quản lý môi trường nước lưu vực sông” trên lưu vực sông Cầu và hệ thống sông Đòng Nai...

Từ năm 2005, Việt Nam đã tích cực tham gia Kế hoạch chiến lược hành động ASEAN về quản lý tài nguyên nước với mục tiêu nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến chất lượng nước, kiểm soát thảm họa liên quan đến nước và tăng cường năng lực quản lý.

Tuy nhiên, hoạt động hợp tác quốc tế vẫn còn những mặt hạn chế chưa được khắc phục hiệu quả. Một trong những tồn tại trong

nhiều năm nay là tính hiệu quả và bền vững của các dự án sau khi kết thúc còn thấp. Rất nhiều dự án, chương trình khi hết nguồn kinh phí tài trợ cũng đồng nghĩa với việc kết thúc các hoạt động duy trì kết quả. Nhiều chương trình mới chỉ dừng ở mức thử nghiệm, chưa được nghiên cứu, đánh giá để triển khai nhân rộng do thiếu nguồn kinh phí duy trì.

Ngoài ra, còn một số hạn chế như hạn chế về kinh phí và nguồn nhân lực cho hoạt động hợp tác quốc tế; thiếu tính chủ động trong việc tìm nguồn tài trợ quốc tế, còn trông chờ nhiều vào đối tác và sự ưu tiên của các Chính phủ nước ngoài hoặc Ban Điều hành của các tổ chức quốc tế; khó khăn về vốn đối ứng; hạn chế về năng lực quản lý và thực hiện dự án của các đơn vị tiếp nhận và thực hiện dự án.

3. Một số vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong hợp tác khai thác nguồn nước sông MeKong

Thứ nhất, Việt Nam nên chủ động hơn nữa trong tăng cường hợp tác quản lý tài nguyên nước với các quốc gia ven sông MeKong khác, đặc biệt là Trung Quốc và Lào.

Đối với Trung Quốc, do nước này không phải thành viên của Ủy hội sông MeKong nên cần thiết phải xây dựng cơ chế hợp tác song phương; trong đó, tập trung vào cơ chế phối hợp, trao đổi và tham vấn thông tin nhằm xây dựng hệ thống quản lý thông tin và dữ liệu thống nhất, phục vụ cho thu thập, xử lý, phân tích và chia sẻ các dữ liệu khí tượng thủy văn cùng những thông tin liên quan khác, đặc biệt là thông tin về những ảnh hưởng trước mắt và lâu dài của phát triển thủy điện thượng nguồn, qua đó, giải quyết các vấn đề quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới, hạn chế những xung đột lợi ích giữa các bên trong sử dụng nước.

Đối với Lào, Việt Nam vẫn chưa có một chiến lược hợp tác hiệu quả với Lào trong phát triển năng lượng. Lào hiện tại không có một quy hoạch phát triển thủy điện, cũng

như không có một mục tiêu về doanh thu và sản lượng điện cần sản xuất; việc phát triển thủy điện ở Lào gần như hoàn toàn bị chi phối bởi các nhà đầu tư nước ngoài. Các hợp đồng xây dựng đập thủy điện tại Lào càng ngày càng ít dần khi Thái Lan có thể sẽ không mua điện từ Lào nữa do họ có thể mua từ Myanmar, nơi có tiềm năng phát triển thủy điện cao gấp năm lần Lào; Trung Quốc đang dư thừa năng lực sản xuất điện và đang tìm kiếm khả năng xuất khẩu điện; Campuchia là một thị trường tương đối nhỏ và đã có khả năng tự cung cấp 80% nhu cầu điện của mình. Với thực tế là từ năm 2015 đến nay, Việt Nam đã chuyển từ quốc gia xuất khẩu sang nhập khẩu năng lượng nhằm đáp ứng 3% nhu cầu năng lượng tái tạo sơ cấp (thủy điện) và tỷ lệ nhập khẩu này có thể lên đến 24%, thậm chí 44% vào năm 2030¹⁴, Việt Nam có thể gia tăng việc mua điện từ Lào, từ đó, đưa ra các điều kiện để đảm bảo các đập thủy điện có nguy cơ gây ra tác động tiêu cực tới Đồng bằng Sông Cửu Long sẽ không được xây dựng¹⁵. Đồng thời, Việt Nam cũng nên tăng cường các dự án hợp tác quản lý nguồn nước sông MeKong với Lào; trong đó, tập trung vào vấn đề thủy điện nhằm trao đổi thông tin, tham vấn và thống nhất các ý kiến trong việc lựa chọn các khu vực xây dựng đập thủy điện.

Thứ hai, xem xét việc ký kết các điều ước quốc tế song phương với các quốc gia ven nguồn nước MeKong. Kinh nghiệm của nhiều quốc gia cho thấy, các điều ước song phương có ý nghĩa quan trọng trong bảo vệ nguồn nước quốc tế, đặc biệt là giải quyết các vấn đề ô nhiễm nguồn nước xuyên biên giới như trường hợp của Cộng hòa Czech hay Trung Quốc. Gần như tất cả các sông, suối của nước này đều chảy từ lãnh thổ của

Czech sang các nước láng giềng là Áo, Đức, Ba Lan và Slovakia với ba lưu vực sông quốc tế quan trọng là lưu vực sông Elbe – chia sẻ với Đức, lưu vực sông Oder – chia sẻ với Đức và Ba Lan và lưu vực sông Danube – chia sẻ bởi 19 quốc gia. Các điều ước mà Czech ký kết bao gồm ba cấp độ, điều ước về hợp tác chung trong bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới ở khu vực châu Âu (Công ước UNCE); điều ước về bảo vệ các lưu vực sông chảy qua Czech, gồm Công ước về Ủy ban quốc tế bảo vệ Elbe, Công ước về Ủy ban quốc tế bảo vệ sông Oder, Công ước bảo vệ sông Danube; cuối cùng là các điều ước song phương ký với Áo, Đức, Phần Lan và Slovakia; trong đó, hai loại điều ước sau có cùng mục đích với Công ước UNCE nhưng mức độ và nội dung hợp tác chi tiết và cụ thể hơn. Trong trường hợp sông MeKong, việc ký kết các điều ước song phương với từng nước được coi là một lựa chọn hợp lý bởi lẽ, ký kết điều ước song phương có thể ít phức tạp hơn so với thay đổi nội dung của một điều ước đa phương như Hiệp định MeKong hay nâng cấp các văn kiện chính trị trong các khuôn khổ hợp tác MeKong khác hiện nay như Tuyên bố Sanya trong hợp tác MeKong – Lan Thương... trở thành điều ước quốc tế. Trên thực tế, Trung Quốc cũng đã ký kết các điều ước song phương với các quốc gia có chung nguồn nước quốc tế như Hiệp định hợp tác về ngăn ngừa và ứng phó với tình trạng khẩn cấp giữa Trung Quốc và Nga, Hiệp định về sử dụng hợp lý và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới Trung Quốc – Nga, Hiệp định hợp tác trong sử dụng và bảo vệ sông xuyên biên giới Trung Quốc – Kazakhstan, Hiệp định về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên biên giới Trung Quốc – Mongolia. Do đó, Việt Nam có thể chủ động

14 Xem: Lan Nhi (2017), Việt Nam ngày càng nhập khẩu nhiều năng lượng, <https://www.thesaigontimes.vn/165355/Viet-Nam-ngay-cang-nhap-khau-nhieu-nang-luong.html>, truy cập ngày 22/11/2019.

15 Xem: Brian Eyler (2019), “Kết nối lưu vực sông MeKong”, tài liệu Hội thảo Quy hoạch tổng thể sử dụng nước – năng lượng tại Hạ nguồn sông MeKong, tổ chức ngày 30/6/2019 tại Hà Nội. http://nature.org.vn/vn/wp-content/uploads/2017/07/280717_1_Stimson-Policy-mix.pdf.

đề xuất ký kết các điều ước song phương với các quốc gia ven nguồn nước MeKong khác theo nguyên tắc, nội dung của những điều ước này phải chi tiết, cụ thể hơn Hiệp định MeKong và mức độ bảo vệ đối với nguồn nước phải cao hơn Hiệp định MeKong.

Thứ ba, chủ động áp dụng các biện pháp ngoại giao - pháp lý trong giải quyết các vấn đề gây hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

Xét ở góc độ nguyên tắc không gây thiệt hại trong bảo vệ nguồn nước quốc tế, hành vi xây dựng các đập thủy điện gây ảnh hưởng bất lợi đến quyền của các quốc gia khác như Việt Nam hay Thái Lan là vi phạm nguyên tắc này. Vì vậy, Việt Nam có thể sử dụng linh hoạt các biện pháp chính trị, ngoại giao, pháp lý với nhiều kênh và cấp độ khác nhau để giải quyết các tranh chấp liên quan đến hoạt động gây hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam nhằm bảo vệ lợi ích của mình, điển hình như đối với hoạt động xây dựng các đập thủy điện trên sông MeKong.

Do chỉ có 4 trong tổng số 6 quốc gia nơi sông MeKong chảy qua là thành viên của Ủy hội sông MeKong nên chỉ có thể áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp theo quy định tại Hiệp định sông MeKong để giải quyết tranh chấp liên quan đến những quốc gia này. Cụ thể, đối với Lào, Campuchia hay Thái Lan, theo quy định tại Điều 34 Hiệp định sông MeKong, Việt Nam có thể đưa vụ việc ra trước Ủy hội sông MeKong hoặc Ủy ban liên hợp; trong trường hợp các cơ quan này không giải quyết được trong thời gian hợp lý, tranh chấp sẽ được chuyển đến cho Chính phủ các bên để giải quyết bằng đàm phán thông qua các kênh ngoại giao.

Đối với Trung Quốc và Myanma, vì nước này không phải thành viên của Ủy hội sông MeKong nên sẽ áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế trong luật quốc tế chung để giải quyết. Trong việc giải quyết các tranh chấp nói chung, Việt Nam luôn chủ trương giải quyết mâu thuẫn thông qua

thương lượng hòa bình trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, phù hợp với luật pháp quốc tế. Tuy nhiên, không nên coi thương lượng là biện pháp duy nhất để giải quyết tranh chấp. Thực tế cho thấy, đàm phán trực tiếp chỉ thực sự hiệu quả trong trường hợp các bên thực sự thiện chí và tôn trọng lẫn nhau cũng như tôn trọng những quy tắc chung của luật pháp quốc tế. Do đó, cùng với hoạt động đàm phán trực tiếp, Việt Nam có thể sử dụng các kênh ngoại giao với nhiều cấp độ khác nhau trong việc giải quyết tranh chấp.

Một là, thông qua ASEAN: Trong sáu quốc gia sông MeKong chảy qua, mặc dù Myanmar và Trung Quốc không tham gia Ủy hội sông MeKong nhưng ngoại trừ Trung Quốc, năm nước còn lại đều là thành viên của ASEAN. Do đó, Việt Nam có thể sử dụng các cơ chế liên quan của ASEAN như đưa vấn đề sử dụng công bằng, hợp lý, phát triển bền vững nguồn nước sông MeKong vào cuộc họp của các hội nghị bộ trưởng liên quan, chẳng hạn Hội nghị Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường của Cộng đồng văn hoá – xã hội ASEAN, để đạt được sự thống nhất trong vấn đề bảo vệ nguồn nước MeKong. Đặc biệt, với tư cách là chủ tịch ASEAN, Việt Nam có thể chủ động đưa vấn đề bảo vệ nguồn nước sông MeKong vào các chương trình nghị sự của tổ chức này. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng có thể sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp của ASEAN, cụ thể là Hiệp ước Bali (TAC), để giải quyết tranh chấp với các quốc gia ven nguồn nước khác là thành viên của tổ chức này. Theo quy định tại Hiệp ước Bali, tranh chấp thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiệp ước là các tranh chấp hoặc tình hình có khả năng phá hoại hòa bình, an ninh khu vực (Điều 14). Xuất phát từ vai trò, ý nghĩa của sông MeKong, các tranh chấp liên quan đến hoạt động sử dụng nguồn nước MeKong thực sự tiềm ẩn nguy cơ ảnh hưởng đến mối quan hệ hòa bình giữa các quốc gia. Do đó, cơ chế

giải quyết theo TAC hoàn toàn có thể được viện dẫn để giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực này. Cụ thể, theo quy định của TAC, trong giai đoạn đầu tiên, các bên sử dụng các biện pháp thương lượng hữu nghị, bao gồm các biện pháp ngoại giao để giải quyết tranh chấp; trong trường hợp các biện pháp này không giải quyết được tranh chấp, các bên sẽ thành lập một Hội đồng cấp cao bao gồm một đại diện ở cấp bộ trưởng của mỗi bên với chức năng xem xét vụ tranh chấp hoặc tình hình thực tế và đưa ra những khuyến nghị về các biện pháp giải quyết phù hợp (trung gian, điều tra, hòa giải..), cũng như những biện pháp cần thiết để ngăn chặn sự căng thẳng giữa các bên do tranh chấp gây ra¹⁶.

Hai là, thông qua cơ chế hợp tác MeKong – Lan Thương do Trung Quốc khởi xướng, tận dụng các cam kết chính trị được thông qua trong cơ chế này để làm cơ sở giải quyết các vấn đề gây hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Cụ thể, trong Tuyên bố Sanya của Hội nghị đầu tiên của các nhà lãnh đạo về hợp tác MeKong – Lan Thương cho một cộng đồng chia sẻ tương lai vì hòa bình và thịnh vượng giữa các quốc gia MeKong – Lan Thương¹⁷ và Tuyên bố Phnom Penh của Hội nghị thứ hai của các nhà lãnh đạo về hợp tác MeKong – Lan Thương “Dòng sông của chúng ta vì hòa bình và phát triển bền vững”¹⁸, sáu quốc gia thành viên đều nhấn mạnh rằng “Hợp tác MeKong – Lan Thương sẽ [...] tôn trọng Hiến chương Liên hợp quốc và các quy định của luật quốc tế”. Mặc dù trong số các thành viên tham gia MeKong – Lan Thương, đến nay mới chỉ có Việt Nam tham gia Công ước New York nhưng các

nguyên tắc như không gây thiệt hại đáng kể, phát triển bền vững hay sử dụng hợp lý và công bằng đã được thừa nhận là các tập quán của luật quốc tế. Do đó, với hai tuyên bố này, có thể thấy các quốc gia đã khẳng định sẽ tôn trọng các nguyên tắc trên trong bảo vệ nguồn nước sông MeKong. Mặc dù Tuyên bố Sanya và Tuyên bố Phnom Penh chỉ là những văn kiện chính trị nhưng với việc các tuyên bố này đều do người đứng đầu các quốc gia/chính phủ đưa ra nên những cam kết được ghi nhận trong đó có ý nghĩa ràng buộc quan trọng trên cơ sở uy tín, danh dự quốc gia. Vì vậy, Việt Nam có thể viện dẫn những tuyên bố này cũng như viện dẫn các nguyên tắc trên với tư cách là tập quán quốc tế làm cơ sở để yêu cầu các quốc gia liên quan thực hiện trách nhiệm pháp lý đối với các hành vi vi phạm những nguyên tắc của luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, cụ thể là sông MeKong.

Ba là, tiếp tục chủ động, đa dạng hóa, đa phương hóa các mối quan hệ quốc tế; tăng cường tiến hành những hoạt động hợp tác thực chất với các quốc gia khác trong khu vực và trên thế giới, nhằm tranh thủ tối đa “ngoại lực”; từ đó, tạo điều kiện tăng cường “thế” và “lực” của Việt Nam trong quá trình giải quyết các vấn đề liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế trên lãnh thổ Việt Nam. Ngoài ra, Việt Nam có thể sử dụng các biện pháp ngoại giao tập thể cùng với những quốc gia cũng bị ảnh hưởng từ đập thủy điện như Thái Lan và Campuchia để tạo ra sức ép, buộc các quốc gia liên quan chấm dứt việc tiếp tục các hành vi gây ảnh hưởng đến số lượng, chất lượng nước sông MeKong ■

16 Xem thêm Hiệp ước Bali năm 1976, <http://www.asean.org/asean/asean-summit/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii>.

17 Xem: Sanya Declaration of the First Lanthương - MeKong Cooperation (LMC) Leaders' Meeting --For a Community of Shared Future of Peace and Prosperity among Lanthương - MeKong Countries https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1350039.shtml, truy cập ngày 1/6/2021.

18 Xem: Phnom Penh Declaration of the Second Mekong-Lancang Cooperation (MLC) Leaders' Meeting “Our River of Peace and Sustainable Development”, https://pressocm.gov.kh/wp-content/uploads/2018/01/20180110_Phnom_Penh_Declaration_MLC_ENG.pdf, truy cập ngày 1/6/2021.

XÁC ĐỊNH GIÁ ĐẤT THEO GIÁ THỊ TRƯỜNG TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

Nguyễn Vinh Hưng

TS. Trường Đại học Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Giá đất, Luật Đất đai, chuyển nhượng bất động sản, cơ quan đăng ký đất đai.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 22/11/2022

Biên tập: 24/12/2022

Duyệt bài: 26/12/2022

Article Information

Keywords: Land price; Law on Land; real estate transfer; land registry office.

Article History:

Received: 22 Nov. 2022

Edited: 24 Dec. 2022

Approved: 26 Dec. 2022

Tóm tắt:

Hiện nay, việc xác định giá đất theo giá thị trường đang là chủ đề thu hút sự quan tâm, chú ý đặc biệt của xã hội. Bởi lẽ, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đang bước vào giai đoạn quyết định trước khi được Quốc hội thông qua. Tuy nhiên, việc xác định giá đất theo giá thị trường luôn là vấn đề rắc rối, phức tạp, vì có sự liên quan đến quyền lợi và nghĩa vụ của nhiều chủ thể và rất khó khăn để tìm ra cách thức xác định phù hợp.

Abstract:

Currently, the issue of land valuation based on market prices is a topic attracting the special public attention, interest because the bill of Law on Land (amendment) is entering the decisive stage before it is approved by the National Assembly. However, land valuation based on the market one is always a complicated issue because it involves the rights and obligations of several parties and it is extremely difficult to find out a appropriate method.

Ở Việt Nam, “đất đai là một loại tài sản có giá trị đặc biệt”¹. Vì vậy, dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)² hiện nay được đông đảo người dân quan tâm. Một trong những nội dung đó là “hoàn thiện cơ chế xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường”³.

1. Xác định giá thị trường đối với đất đai tại Việt Nam

Tại Việt Nam, để có cơ sở quản lý đất đai, Nhà nước ta hiện nay vẫn đang sử dụng khung giá đất được ban hành định kỳ 05 năm một lần⁴ khi tính thuế sử dụng đất; tính phí và lệ phí trong quản lý, sử dụng đất đai; tính

giá trị quyền sử dụng đất để trả cho người tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước đối với trường hợp đất trả lại là đất Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất...⁵. Tuy nhiên, đa phần ý kiến của người dân và của các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai đều cho rằng, khung giá đất của Nhà nước chưa phù hợp với giá trị thị trường. Diễn đạt theo cách khác, khung giá đất của Nhà nước chưa sát với giá thị trường và thường thấp hơn rất nhiều so với giá trị mua bán chuyển nhượng trên thị trường. Nghiên cứu cho thấy, khung “giá đất được xác định thường thấp hơn nhiều

1 Doãn Hồng Nhung và Phạm Tuấn Anh (2018), Pháp luật về hạn chế giao dịch tư lợi trong chuyển quyền sử dụng đất tại Việt Nam, Nxb. Tư pháp, tr. 7.

2 Cổng thông tin điện tử Chính phủ, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

3 Báo điện tử Tạp chí Con số và sự kiện (2022), Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi - Những điểm mới đáng quan tâm, nguồn truy cập: <https://consosukien.vn/du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-nhung-diem-moi-dang-quan-tam.htm>, truy cập ngày 19/11/2022.

4 Điều 113 của Luật Đất đai năm 2013.

5 Khoản 2 Điều 114 Luật Đất đai năm 2013.

so với giá đất trên thị trường khiến cho công tác quản lý đất đai của Nhà nước còn gặp nhiều khó khăn⁶. Không những vậy, điều này dẫn đến việc người dân bị thiệt thòi trong những trường hợp bị Nhà nước thu hồi đất, và có thể làm nảy sinh một số hành vi gian lận trốn thuế khi mua bán chuyển nhượng đất đai. Nếu phân tích chi tiết, cụ thể hơn thì mỗi một nhóm chủ thể liên quan đến việc xác định giá đất đều có những mục đích và mong muốn khác nhau.

Đối với người dân, có thể khẳng định, đa phần người dân đều mong muốn thu cho mình những lợi ích tối đa từ đất đai. Vì thế, khi mua bán chuyển nhượng, người dân thường khai giá trị mua bán ngang bằng hoặc chỉ cao hơn một chút so với khung giá đất của Nhà nước để giảm bớt nghĩa vụ khi phải đóng thuế, phí chuyển nhượng nhà đất. Tuy nhiên, khi tính thuế đất hàng năm phải nộp hay chuyển đổi mục đích sử dụng đất, người dân lại mong muốn tính theo khung giá đất của Nhà nước vì như đã phân tích, khung giá đất luôn thấp hơn khá nhiều so với giá trị thực tế của thửa đất trên thị trường. Nhưng đối với đối tượng thuộc diện bị thu hồi đất thì thường không mong muốn hoặc thậm chí hoàn toàn không thỏa mãn, bởi giá trị thu hồi đất theo giá của Nhà nước lại thấp hơn rất nhiều so với giá thị trường. Đó cũng là nguyên nhân dẫn đến các hành vi tỵ tặc, chống đối của một bộ phận người bị thu hồi đất đai để phục vụ cho các dự án.

Còn đối với Nhà nước, việc khung giá đất thấp hơn giá trị thị trường gây ra không ít thiệt hại đối với Nhà nước khi nguồn thu từ thuế, phí chuyển nhượng hay tiền thuế đất đai hàng năm đều thấp hơn rất nhiều. Mặt khác, khung giá đất thấp hơn giá trị thị trường đã tạo ra kẽ hở cho các hành vi vi phạm pháp luật và gây thiệt hại đáng kể đối với ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, nếu Nhà nước xác định giá

đất theo giá thị trường cũng không phải là vấn đề đơn giản, dễ dàng và có thể bị một bộ phận không nhỏ người dân như đã nêu phản đối. Trong đó, lý do phản đối của đa phần người dân cho rằng, mặt bằng thu nhập chung của xã hội còn quá thấp so với giá trị đất đai nên tiền đóng thuế hàng năm đối với đất đai theo giá thị trường là quá lớn đối với những người không có nhu cầu mua bán, chuyển nhượng mà chỉ đơn thuần là sử dụng bình thường.

Đối với sự công bằng và ổn định của xã hội, việc xác định giá đất chưa phù hợp hay có sự chênh lệch rất lớn giữa khung giá đất của Nhà nước so với giá thị trường làm cho một bộ phận người lợi dụng để làm giàu bất hợp pháp từ đất đai. Chiều hướng ngược lại, một bộ phận người dân lại chịu thiệt hại nếu rơi vào các trường hợp bị thu hồi đất. Điều này gây nên sự bất công bằng, ổn định trong xã hội; đồng thời, còn làm giảm sự tin tưởng, tín nhiệm của người dân vào pháp luật và Nhà nước. Chính vì thế, cần có sự bảo đảm công bằng ở mức độ tương đối giữa các chủ thể có liên quan đến giá đất của Nhà nước và giá đất trên thị trường.

Từ những phân tích trên, có thể thấy rằng, sự cân bằng hay dung hòa lợi ích của mọi chủ thể trong việc xác định giá đất là rất khó. Mặc dù vậy, vẫn cần phải bảo đảm việc xác định giá đất không tạo ra các kẽ hở pháp lý cho những hành vi vi phạm pháp luật về đất đai. Hay vẫn cần phải xác định giá trị đất đai sát với giá thị trường để hài hòa lợi ích giữa các chủ thể và Nhà nước. Tuy nhiên, ở đây, việc xác định giá trị đất đai theo giá thị trường như thế nào mới là hợp lý và được đa số ý kiến đồng tình, nhất trí mới là vấn đề hết sức khó khăn, phức tạp. Có thể lấy ví dụ, hai thửa đất nằm ngay cạnh nhau nhưng mỗi chủ sở hữu lại có nhu cầu, mong muốn khác nhau nên giá bán không thể giống y như nhau. Hơn nữa, mỗi một người mua lại có khả năng, điều kiện

6 Báo điện tử Hệ thống pháp luật Việt Nam (2022), Bộ khung giá đất trong dự thảo Luật Đất đai sửa đổi, nguồn truy cập: <https://hethongphapluat.com/bo-khung-gia-dat-trong-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi.html>, truy cập ngày 19/11/2022.

và nhu cầu khác nhau hoặc thời điểm mua có những khi chịu sự tác động, ảnh hưởng rất lớn từ các yếu tố như lạm phát, đất đang sốt hay không sốt... nên việc định giá chính xác tuyệt đối từng thửa đất trên thực tế là điều không thể.

Ngoài ra, từng có ý kiến cho rằng, “không thể xác định giá thị trường đất đai”⁷. Và như đã nêu, nhận định này không phải là không có cơ sở khi thực trạng đất đai tại Việt Nam vốn dĩ rất phức tạp và cộng với tâm lý “thích làm giàu nhanh chóng từ đất đai của hầu hết người dân”⁸. Trên thực tiễn, “thị trường bất động sản tại Việt Nam thường tăng trưởng, biến động và thay đổi rất nhanh chóng”⁹. Vì thế, điều hoàn toàn có thể là, một mảnh đất được chuyển nhượng với giá ngày hôm nay nhưng chỉ một thời gian ngắn sau giá chuyển nhượng đã có sự thay đổi rất lớn mà không chủ thể nào có thể giải thích hay xác định chính xác. Tuy nhiên, vẫn cần phải có cơ chế để xác định giá đất phù hợp với giá thị trường để tránh những hành vi vi phạm pháp luật nhằm trục lợi và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho những chủ thể có liên quan.

2. Một số giải pháp

Để xác định giá đất phù hợp với giá thị trường, các cơ quan có thẩm quyền ban hành Luật Đất đai (*sửa đổi*) nên xem xét các giải pháp sau:

Thứ nhất, về việc bỏ hay không bỏ khung giá đất trong Dự thảo Luật Đất đai (*sửa đổi*). Hiện nay, “Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi bỏ quy định khung giá đất của Chính phủ, chuyển sang xác định giá đất phù hợp với giá

phổ biến trên thị trường”¹⁰. Đây là quy định có nhiều sáng tạo, nhưng theo tác giả, cũng không cần thiết phải bỏ khung giá đất mà vẫn có thể xác định tương đối chính xác giá đất theo giá thị trường. Trong đó, mặt thuận lợi của việc bỏ khung giá đất phần nào xóa bỏ rào cản khi Nhà nước tiến hành các hoạt động liên quan đến đất đai và giúp cho giá đất được định giá sát với giá thực tế của thị trường. Mặc dù vậy, không hẳn là khung giá đất được Nhà nước ban hành chậm chạp, không phù hợp với giá thị trường mà căn nguyên của sự bất hợp lý này lại chính là vì “cội nguồn của nó là pháp luật về đất đai hiện hành quy định về khung và bảng giá đất áp dụng 5 năm, làm tồn tại song hành hai loại giá có sự chênh rất lớn, trong đó do giá “trần” của bảng giá đất Nhà nước ban hành chưa phản ánh giá trị thực tế của đất đai, chưa tính đến biến động liên tục của thị trường”¹¹. Nếu bỏ khung giá đất để tính giá đất sát với giá thị trường cũng có thể sẽ gặp phải sự phản đối rất lớn của những người hoàn toàn không có nhu cầu chuyển nhượng đất đai mà chỉ mong muốn sử dụng đất để đáp ứng các nhu cầu cuộc sống. Hay nếu tính giá đất theo giá thị trường thì tiền thuế đất hàng năm đối với những người đang sở hữu nhà đất hiện nay sẽ rất cao mà chưa tương xứng với mức thu nhập từ tiền lương, tiền công theo mức lương chi trả của Nhà nước. Vì thế, theo tác giả, vẫn có thể giữ khung giá đất để làm cơ sở khi tính những nghĩa vụ nộp thuế đất hàng năm và một số thủ tục liên quan đến đất đai khác... Còn đối với những trường hợp mua bán chuyển nhượng (diễn ra nhiều lần

7 Báo điện tử Vnexpress (2022), Không thể xác định giá thị trường đất đai, nguồn truy cập: <https://vnexpress.net/khong-the-xac-dinh-gia-thi-truong-dat-dai-4536297.html>, truy cập ngày 19/11/2022.

8 Báo điện tử Vietnamnet (2022), Cả làng đi buôn đất, truyền nhau cơ hội hốt tiền tỷ, nguồn truy cập: <https://vietnamnet.vn/ca-lang-di-buon-dat-truyen-nhau-co-hoi-hot-tien-ty-826406.html>, truy cập ngày 19/11/2022.

9 Nguyễn Vinh Hưng (2017), Từ truyền thống thương mại đến việc định hướng các loại hình doanh nghiệp tham gia kinh doanh tại Việt Nam, Tạp chí Quản lý kinh tế, số 83 (7+8), tr. 74.

10 Báo điện tử Hệ thống pháp luật Việt Nam (2022), Bỏ khung giá đất trong dự thảo Luật Đất đai sửa đổi, tldd, truy cập ngày 19/11/2022.

11 Tạp chí điện tử Pháp lý (2022), Góp ý dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi): Giải pháp nào để đưa giá đất về sát giá thị trường?, nguồn truy cập: <https://phaply.net.vn/gop-y-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-giai-phap-nao-de-dua-gia-dat-ve-sat-gia-thi-truong-a255807.html>, truy cập ngày 19/11/2022.

trong khoảng thời gian ngắn) hay thu hồi giải phóng mặt bằng và được đền bù thì có thể xác định theo giá thị trường. Tuy nhiên, khung giá đất cần có sự điều chỉnh thường xuyên, liên tục thay vì để thời gian điều chỉnh dài như hiện nay, do đó có thể điều chỉnh khung giá đất hằng năm thay vì để đến 05 năm mới điều chỉnh một lần.

Thứ hai, cần tăng cường hơn nữa công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý nghiêm khắc những hành vi mua bán nhà đất hai giá. Mua bán nhà đất hai giá là hành vi cố tình gian dối của các chủ thể đề nghị cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi khai không trung thực giá trị mua bán thực tế. Nếu căn cứ theo giá trị hợp đồng chuyển nhượng do các bên nộp tại Văn phòng đăng ký đất đai hay xác định dựa trên khung giá đất của Nhà nước thì hoàn toàn không thể xác định giá trị thực tế của giao dịch chuyển nhượng. Do đó, một mặt, cần tăng cường công tác tuyên truyền, vận động người dân khai báo trung thực giá trị mua bán đất đai. Mặt khác, cơ quan thuế, văn phòng đăng ký đất đai và cơ quan điều tra cần kiên quyết xử lý các hành vi mua bán nhà đất hai giá¹². Có như vậy, dần dần bổ sung cho cơ quan đăng ký đất đai những nguồn thông tin tương đối chính xác và chân thực về giá trị mua bán chuyển nhượng đất đai. Đây cũng sẽ là cơ sở để giúp cho việc xác định giá đất theo giá thị trường trở nên chính xác.

Thứ ba, xác định dựa trên đất đấu giá và xử lý tình trạng đất đấu giá cao rồi bỏ cọc gây khó khăn trong việc xác định giá đất theo giá thị trường tại địa phương. Mặc dù giữa đất đấu giá với các loại đất được phép chuyển nhượng khác có sự chênh lệch về vị trí hay giá trị kinh tế. Tuy nhiên, tác giả cho rằng, sự chênh lệch cũng không quá lớn bởi chúng gần như vẫn tồn tại trong một phạm vi địa lý nhất định. Nên

ở một mức độ tương đối, có thể dựa trên kết quả đấu giá đất tại từng địa phương (chỉ có thể áp dụng tại các địa phương có đất đấu giá và gần sát với thời điểm xác định giá thị trường) để đánh giá, tính toán giá trị đất theo giá thị trường. Tuy nhiên, cần phải xử lý kiên quyết những chủ thể tham gia đấu giá đất “cố tình đẩy giá trúng lên rất cao nhưng bỏ cọc”¹³ với mục đích nhằm nâng giá bán những thửa đất khác ở cạnh khu vực đất đấu giá. Cách giải quyết đơn giản nhất là chỉ cần nâng mức tiền đặt cọc để được tham gia đấu giá lên cao nhiều hơn nữa. Từ đó, những thửa đất trúng đấu giá phần nào sẽ phản ánh giá trị thực của cung cầu thị trường và góp phần giúp cho các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai tham khảo, cân nhắc, so sánh khi cần xác định giá đất theo giá thị trường tại khu vực liên quan.

Thứ tư, thành lập các tổ chuyên trách trong việc xác định giá đất tại địa phương trong các Văn phòng đăng ký đất đai. Văn phòng đăng ký đất đai giữ vai trò rất quan trọng đối với việc giải quyết phần lớn các vấn đề liên quan đến đất đai tại địa phương. Do đó, cần có chính sách và cơ chế hỗ trợ để cơ quan này có thể tổ chức các tổ chịu trách nhiệm trong việc khảo sát, nắm bắt, phân tích giá đất tại địa phương. Tuy vậy, cần đòi hỏi những cán bộ, công chức được giao nhiệm vụ xác định giá thị trường đất đai tại địa phương phải là những người không những có khả năng chuyên môn, nghiệp vụ cao mà còn phải có phẩm chất đạo đức tốt. Cũng có thể tính toán thêm các phương án phối hợp từ các Văn phòng kinh doanh bất động sản ở địa phương trong việc xác định giá trị đất thị trường, bởi các Văn phòng kinh doanh bất động sản là đầu mối thông tin khá đầy đủ, chính xác về giá trị đất đai được chuyển nhượng tại địa phương ■

12 Báo điện tử Tuổi trẻ (2022), Chuyển công an 15 trường hợp kê khai 2 giá chuyển nhượng bất động sản để trốn thuế, nguồn truy cập: <https://tuoitre.vn/chuyen-cong-an-15-truong-hop-ke-khai-2-gia-chuyen-nhuong-bat-dong-san-de-tron-thue-20220712155036792.htm>, truy cập ngày: 18/11/2022.

13 Báo điện tử Pháp luật (2022), Đất quê đất giá cao ngắt ngưỡng rồi bỏ, nguồn truy cập: <https://plo.vn/dat-que-dau-gia-cao-ngat-nguong-roi-bo-coc-post686796.html>, truy cập ngày 19/11/2022.

XÁC ĐỊNH GIÁ SÀN NỘP NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÓ SỬ DỤNG ĐẤT

Đinh Tấn Phong

Nghiên cứu viên, Viện Kinh tế - Xã hội thành phố Cần Thơ

Thông tin bài viết

Từ khóa: Giá sàn, dự án đầu tư có sử dụng đất, đấu giá đất.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 17/12/2022

Biên tập: 07/01/2023

Duyệt bài: 09/01/2023

Tóm tắt:

Quy định về giá sàn nộp ngân sách nhà nước giúp cho việc khai thác, phân bổ giá trị kinh tế của đất trong quá trình đấu thầu dự án có sử dụng đất một cách hiệu quả; đảm bảo hài hoà lợi ích giữa người sử dụng đất, nhà đầu tư và Nhà nước. Trong bài viết này, tác giả phân tích khái niệm và nội hàm của giá sàn nộp ngân sách nhà nước, chỉ ra những bất cập, hạn chế và đề xuất các kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật và thực tiễn xác định giá sàn nộp ngân sách nhà nước đối với dự án đầu tư có sử dụng đất.

Article Information

Keywords: The price floor; investment project using land; land auction.

Article History:

Received: 17 Dec. 2022

Edited: 07 Jan. 2023

Approved: 09 Jan. 2023

Abstract:

The legal provision on the price floor of payment to the state budget provides convenience to effective exploitation, distribution of land economic value in the process of land auction for investment projects using land; ensures the harmonized interests among the land user, the investor and the State. Within this article, the author provides an analysis of conception and nature of the price floor of payment to the state budget. Concurrently, the author points out shortcomings, limitations and also gives out a number of recommendations for further improvements of the provisions on and practice of determination of the price floor of payment to the state budget toward the investment projects using land.

1. Khái quát về giá sàn nộp ngân sách nhà nước đối với dự án đầu tư có sử dụng đất

1.1. Khái niệm giá sàn nộp ngân sách nhà nước

Giá hay giá cả là giá trị bằng tiền của một đơn vị hàng hóa, dịch vụ, tài sản hay đầu vào nhân tố¹. Ở góc độ kinh tế, “việc quy định giá sàn là một trong những cách

điển hình thể hiện sự can thiệp của nhà nước vào hoạt động của thị trường trên theo quy luật cầu - cung. Theo đó, người mua không thể trả giá với mức giá thấp hơn giá sàn được nhà nước quy định”². Về mặt quy định của pháp luật, thuật ngữ giá sàn được sử dụng phổ biến trong nhiều văn bản pháp quy. Trong lĩnh vực chứng khoán, khoản 3 Điều 2 Thông tư số 120/2020/TT-BTC ngày

1 Nguyễn Văn Ngọc: Từ điển Kinh tế học, Nxb. Đại học Kinh tế Quốc dân, năm 2006, tr. 172.

2 Phí Mạnh Hồng: Giáo trình kinh tế vi mô, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2009, tr. 96.

31/12/2020 quy định: “*Giá tham chiếu là mức giá do Sở giao dịch chứng khoán xác định và được dùng làm cơ sở để xác định giá cao nhất (giá trần), giá thấp nhất (giá sàn) trong ngày giao dịch*”. Luật Điện lực năm 2004 cũng có quy định như sau: “*Khung giá điện là phạm vi biên độ dao động cho phép của giá điện giữa giá thấp nhất (giá sàn) và giá cao nhất (giá trần)*”³. Như vậy, có thể hiểu thống nhất rằng giá sàn là số tiền thấp nhất (tối thiểu) thể hiện cho giá trị của một đơn vị hàng hóa được Nhà nước quy định đối với loại hàng hóa đó.

Giá sàn nộp ngân sách nhà nước hay giá trị m_3 là một trong ba giá trị mà bên mời thầu phải xác định trong hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu bên cạnh tiền sử dụng đất, tiền thuê đất dự kiến của dự án khi lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất thông qua hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất. Hai giá trị còn lại được xác định là: Sơ bộ tổng chi phí thực hiện dự án (m_1) do bên mời thầu xác định theo quy định liên quan của pháp luật về xây dựng; và chi phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư dự kiến của phần diện tích đất cần giải phóng mặt bằng (m_2) do bên mời thầu xác định theo quy định liên quan của pháp luật về đất đai⁴. Tuy nhiên, hiện chưa có một định nghĩa chính thức cho thuật ngữ “*giá sàn nộp ngân sách nhà nước*”. Theo tác giả, giá sàn nộp ngân sách nhà nước hay giá trị m_3 là *số tiền tối thiểu mà bên mời thầu xác định trong hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu khi lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất theo pháp luật về đấu thầu*. Giá sàn nộp ngân sách nhà nước mang tính tương đối và

độc lập với tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của dự án.

Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, khi lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất thông qua hình thức đấu thầu, phương pháp lợi ích xã hội, lợi ích nhà nước là phương pháp phù hợp để đánh giá nhà đầu tư. Việc lựa chọn nhà đầu tư thực hiện các dự án này phải chú trọng đến khai thác, phân bổ giá trị kinh tế của đất; đảm bảo sự hài hoà lợi ích của người đang sử dụng đất, nhà đầu tư và Nhà nước. Việc áp dụng phương pháp lợi ích xã hội, lợi ích nhà nước nhằm tăng tính cạnh tranh trong quá trình lựa chọn nhà đầu tư, mang lại hiệu quả kinh tế tối đa cho Nhà nước và xã hội⁵. Do đó, Thông tư số 03/2009/TT-BKH ngày 16/4/2009 lần đầu tiên có quy định về “*giá trị hỗ trợ ngân sách (M_3)*” (tính bằng tiền hoặc giá trị công trình mà nhà đầu tư cam kết hỗ trợ không điều kiện tính theo giá trị bằng tiền được quy đổi theo thời điểm đánh giá hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất). Đến Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015, giá trị này được gọi là “*giá trị nộp ngân sách nhà nước (M_3)*” do nhà đầu tư đề xuất. Giá trị M_3 được quy định như một trong hai tiêu chí khi đánh giá hiệu quả đầu tư của dự án. Cụ thể, hiệu quả đầu tư (B) được tính bằng tổng giá trị M_2 với giá trị M_3 ⁶. Tuy nhiên, trong Nghị định số 30/2015/NĐ-CP lại không có quy định giá trị M_3 được nhà đầu tư đề xuất dựa trên cơ sở nào. Vì vậy, giá trị m_3 được đề cập lần đầu tiên trong Thông tư số 16/2016/TT-BKHĐT ngày 16/12/2016. Theo đó, giá trị m_3 được xác định là “*giá trị đề xuất nộp ngân sách nhà nước tối thiểu*”, giá trị này độc lập với

3 Khoản 9 Điều 3 Luật Điện lực năm 2004.

4 Khoản 2 Điều 47 Nghị định số 25/2020/NĐ-CP.

5 Dự thảo Báo cáo đánh giá tác động chính sách Luật Đấu thầu (sửa đổi) ngày 25/10/2021 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tr. 13-14, xem tại <https://www.mpi.gov.vn/Pages/tinbai.aspx?idTin=52032&idcm=140>, truy cập 01/11/2021.

6 Xem điểm a khoản 3 Điều 58 Nghị định số 30/2015/NĐ-CP.

tiền sử dụng đất, tiền thuê đất mà nhà đầu tư phải nộp theo quy định của pháp luật về đất đai, đây chính là căn cứ cho nhà đầu tư đề xuất giá trị nộp ngân sách nhà nước (M_3). Đến khi Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020, Thông tư số 06/2020/TT-BKHĐT ngày 18/9/2020 và Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT ngày 16/11/2021 được ban hành, giá trị m_3 được gọi thống nhất là “*giá sàn nộp ngân sách nhà nước*”.

1.2. Nội hàm và ý nghĩa của giá sàn nộp ngân sách nhà nước

Về nội hàm, khi hướng dẫn cách xác định giá trị m_3 cho các địa phương trong giai đoạn thực thi Nghị định số 30/2015/NĐ-CP và Thông tư số 16/2016/TT-BKHĐT, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã hướng dẫn giá trị m_3 được xác định “*căn cứ lợi thế thương mại mà khu đất, quỹ đất thực hiện dự án trong tương lai. Khi tiến hành chỉ định thầu để lựa chọn nhà đầu tư, cơ quan tham mưu về lĩnh vực tài chính đất đai dự kiến giá trị lợi thế của khu đất và xác định giá trị m_3* ”⁷. Khi Nghị định số 25/2020/NĐ-CP và Thông tư số 06/2020/TT-BKHĐT được ban hành, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tiếp tục hướng dẫn: “*giá trị m_3 phản ánh giá trị thương mại của khu đất, quỹ đất, giá trị thương quyền (quyền phát triển dự án của nhà đầu tư) ... Trường hợp địa phương tự xác định thông số đầu vào mà không sử dụng Phụ lục V Thông tư số 06/2020/TT-BKHĐT thì căn cứ lợi thế thương mại của khu đất thực hiện dự án để xác định giá trị m_3* ”⁸. Như vậy, giá trị m_3 là giá trị biểu hiện cho giá trị lợi

thế thương mại của khu đất thực hiện dự án. Theo đó, lợi thế thương mại của khu đất thực hiện dự án có thể được hiểu là những tiềm năng, thuận lợi của khu đất có thể mang lại lợi nhuận cho nhà đầu tư trong tương lai. Những tiềm năng, thuận lợi này có được do việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, thay đổi quy hoạch và Nhà nước đầu tư hạ tầng,... Các yếu tố thể hiện cho lợi thế thương mại của khu đất thực hiện dự án bao gồm vị trí tốt, hệ thống hạ tầng hoàn thiện, khả năng khai thác không gian, tập trung dân cư, cung ứng dịch vụ và các điều kiện kinh tế - xã hội khác. Có thể thấy đây là khoản tiền mà nhà đầu tư cần phải bỏ ra để giành được những cơ hội, lợi thế mà dự án mang lại trong tương lai; cũng như quyền đầu tư, quyền phát triển dự án. Vì vậy, giá trị này còn được gọi là giá trị thương quyền. Tóm lại, quy định về giá sàn nộp ngân sách nhà nước mang lại một số ý nghĩa sau:

Thứ nhất, việc Nhà nước chưa có cơ chế đưa “quyền phát triển” vào giá đất cho thấy giá đất tăng lên không do công sức đầu tư của nhà đầu tư đã tạo ra nạn đầu cơ đất đai⁹. Do đó, quy định về giá sàn nộp ngân sách nhà nước giúp khắc phục thực trạng này khi phân phối đất đai cho các dự án đầu tư có sử dụng đất.

Thứ hai, khi thực tiễn cho thấy giá đất cụ thể được xác định để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất luôn thấp hơn giá thị trường¹⁰, dẫn đến giá đất không phản ánh được hết giá trị của khu đất thực hiện dự án thì giá sàn

7 Công văn số 9307/BKHĐT-QLĐT ngày 10/11/2017 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về việc trả lời kiến nghị của ông Nguyễn Duy Trung – Sở KH&ĐT Phú Yên.

8 Công văn số 854/BKHĐT-QLĐT ngày 18/02/2021 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về việc hướng dẫn giá trị đề xuất nộp ngân sách nhà nước tối thiểu (m_3).

9 Ninh Thị Hiền, Pháp luật về trao quyền sử dụng đất từ Nhà nước cho các chủ thể kinh doanh bất động sản ở Việt Nam, Nxb. Công an nhân dân, năm 2018, tr. 87- 88.

10 Nguyễn Thị Thanh Xuân, Pháp luật về nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất đối với Nhà nước ở Việt Nam hiện nay, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội, năm 2021, tr. 58.

nộp ngân sách nhà nước được xem là một khoản bổ sung, góp phần phản ánh chính xác hơn giá trị của khu đất thực hiện dự án.

Thứ ba, các dự án đầu tư có sử dụng đất lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức đấu thầu là các dự án không đủ điều kiện để tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất¹¹. Trong khi đó, đấu giá quyền sử dụng đất lại cho phép Nhà nước thu được nhiều tiền nhất có thể từ việc giao hoặc cho nhà đầu tư thuê đất¹². Vì vậy, việc quy định giá sàn nộp ngân sách nhà nước giúp Nhà nước duy trì, bảo đảm việc khai thác tối ưu lợi ích kinh tế từ khu đất thực hiện dự án, dù không đủ điều kiện tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất nhưng giá trị tăng thêm từ hoạt động đấu giá được bù đắp qua số tiền mà nhà đầu tư đề xuất nộp ngân sách dựa trên giá sàn nộp ngân sách nhà nước.

2. Quy định của pháp luật về xác định giá sàn nộp ngân sách nhà nước đối với dự án đầu tư có sử dụng đất

2.1. Quy định về xác định giá sàn nộp ngân sách nhà nước

Khoản 2, 3 Điều 4 Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT quy định hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu được lập theo mẫu quy định tại Phụ lục VII ban hành kèm theo Thông tư này; trong đó, giá sàn nộp ngân sách nhà nước được xác định theo quy định tại điểm k khoản 2 Điều 47 Nghị định số 25/2020/NĐ-CP và hướng dẫn tại Phụ lục VIII ban hành kèm theo Thông tư này. Căn cứ quy định tại điểm k khoản 2 Điều 47 Nghị định số 25/2020/NĐ-CP, công thức xác định giá sàn nộp ngân sách nhà nước được quy định: $m_3 = S \times \Delta G \times k$, trong đó: S là diện tích phần đất có thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của

khu đất, quỹ đất dự kiến giao đất, cho thuê đất cho nhà đầu tư để thực hiện dự án; ΔG là giá trị tăng bình quân sau trúng đấu giá quyền sử dụng đất tính trên một đơn vị diện tích của các khu đất, quỹ đất có cùng mục đích sử dụng đất trong phạm vi địa phương hoặc khu vực có khu đất, quỹ đất thực hiện dự án. Trường hợp tại địa phương thực hiện dự án không có các khu đất, quỹ đất có cùng mục đích sử dụng đất thì tham chiếu cơ sở dữ liệu về đất đai của các địa phương có điều kiện kinh tế - xã hội tương tự; k là hệ số điều chỉnh giá trị tăng bình quân sau trúng đấu giá của các khu đất, quỹ đất có tính đến yếu tố tương đồng với khu đất, quỹ đất thực hiện dự án và các yếu tố cần thiết khác (nếu có).

Phụ lục VIII được ban hành kèm Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT, hướng dẫn chi tiết quy định tại điểm k khoản 2 Điều 47 Nghị định số 25/2020/NĐ-CP. Trên cơ sở công thức tại Nghị định số 25/2020/NĐ-CP, Phụ lục VIII Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT đưa ra công thức cụ thể như sau: $m_3 = \sum_{i=1}^n S_i \times \Delta G_i \times k_i$, trong đó: S_i là diện tích các phần đất có thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất được phân loại theo mục đích sử dụng; ΔG_i là giá trị tăng bình quân sau trúng đấu giá quyền sử dụng đất tính trên một đơn vị diện tích của tất cả các khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu có cùng mục đích sử dụng đất với phần diện tích đất S_i thuộc dự án đang xét; k_i là hệ số điều chỉnh giá trị tăng bình quân sau trúng đấu giá của tất cả các khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu có cùng mục đích sử dụng đất với phần diện tích đất S_i thuộc dự án đang xét.

Căn cứ theo quy định của Nghị định số 25/2020/NĐ-CP, Phụ lục VIII Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT hướng dẫn ΔG_i là giá

11 Khoản 5 Điều 11 Nghị định số 25/2020/NĐ-CP.

12 Nguyễn Ngọc Điện: Một số vấn đề về đấu giá quyền sử dụng đất và kiến nghị cụ thể đối với dự thảo Luật đất đai (sửa đổi), Kỳ yếu Hội thảo đóng góp ý kiến về dự thảo Luật đất đai (sửa đổi), TP. Hồ Chí Minh, năm 2013, tr. 02.

trị tăng bình quân sau trúng đấu giá quyền sử dụng đất tính trên một đơn vị diện tích của tất cả các khu đất, quỹ đất, thửa đất tham

chiếu có cùng mục đích sử dụng đất với phần diện tích đất S_i thuộc dự án. Giá trị ΔG_i được tính như sau:

$$\Delta G_i = \frac{\text{Tổng giá trị tăng sau trúng đấu giá của tất cả các khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu có cùng mục đích sử dụng với phần diện tích đất } S_i}{\text{Tổng diện tích của tất cả các khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu có cùng mục đích sử dụng với phần diện tích đất } S_i}$$

Giá trị tăng sau trúng đấu giá quyền sử dụng đất theo công thức trên được tính theo chênh lệch giữa giá trúng đấu giá và giá khởi điểm đấu giá quyền sử dụng đất của khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu.

Bên cạnh đó, Phụ lục VIII Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT hướng dẫn k_i là hệ số điều chỉnh giá trị tăng bình quân sau trúng đấu giá của tất cả các khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu có cùng mục đích sử dụng đất với phần diện tích đất S_i thuộc dự án đang xét.

Hệ số k_i được tính như sau: $k_i = \frac{P_i}{P_{TCi}}$; trong đó: P_i là tiền sử dụng đất, tiền thuê đất tính trên một đơn vị diện tích của phần diện tích đất S_i thuộc dự án (xác định theo tiền sử dụng đất, tiền thuê đất dự kiến của dự án); P_{TCi} là tiền sử dụng đất, tiền thuê đất tính trên một đơn vị diện tích của tất cả các khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu có cùng mục đích sử dụng đất với phần diện tích đất S_i thuộc dự án (xác định theo giá khởi điểm đấu giá). P_{TCi} được tính như sau:

$$P_{TCi} = \frac{\text{Tổng giá trị giá khởi điểm đấu giá của tất cả các khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu có cùng mục đích sử dụng với phần diện tích đất } S_i}{\text{Tổng diện tích của tất cả các khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu có cùng mục đích sử dụng với phần diện tích đất } S_i}$$

2.2. Quy định về xác định khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu

Theo hướng dẫn tại Mục 3 Phụ lục VIII Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT, việc xác định khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu được thực hiện theo các nguyên tắc sau đây:

“1. Khu đất, quỹ đất, thửa đất đáp ứng các điều kiện dưới đây được sử dụng để tham chiếu:

a) Cùng mục đích sử dụng với một trong các phần đất quy định tại Mục 2 Phụ lục này.

b) Có kết quả đấu giá thành công mà

tổ chức, cá nhân trúng đấu giá đã hoàn thành nghĩa vụ tài chính với Nhà nước theo quy định của pháp luật đất đai trong vòng 02 năm trước ngày phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư dự án.

c) Tương đồng về địa điểm với khu đất, quỹ đất thực hiện dự án đang xét theo quy định tại khoản 2 Mục này.

2. Tương đồng về địa điểm được xác định như sau:

a) Cùng địa bàn đơn vị hành chính cấp huyện nơi triển khai thực hiện dự án

đang xét. Trường hợp dự án đang xét thuộc từ hai đơn vị hành chính cấp huyện trở lên, khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu được xác định trên địa bàn của tất cả các đơn vị hành chính này.

b) Trường hợp đơn vị hành chính cấp huyện nơi thực hiện dự án không có khu đất, quỹ đất, thửa đất đáp ứng điều kiện tại điểm b khoản 1 Mục này, sử dụng khu đất, quỹ đất, thửa đất thuộc đơn vị hành chính cấp huyện khác của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có vị trí giáp ranh với đơn vị hành chính cấp huyện nơi thực hiện dự án để tham chiếu. Trường hợp giáp ranh với nhiều đơn vị hành chính cấp huyện, việc xác định đơn vị hành chính cấp huyện khác do người có thẩm quyền xem xét, quyết định cụ thể.

c) Trường hợp đơn vị hành chính cấp tỉnh nơi thực hiện dự án không có khu đất, quỹ đất, thửa đất đáp ứng điều kiện tại điểm b khoản 1 và điểm b khoản 2 Mục này, sử dụng khu đất, quỹ đất, thửa đất có kết quả đấu giá trong vòng 03 - 05 năm trước ngày phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư, bảo đảm tính tương đồng về địa điểm theo quy định tại điểm a hoặc điểm b khoản này để tham chiếu. Thời gian tham chiếu do người có thẩm quyền xem xét, quyết định.

3. Trường hợp khu đất, quỹ đất, thửa đất đã đấu giá đáp ứng điều kiện về thời gian tham chiếu, tương đồng về địa điểm với khu đất, quỹ đất thực hiện dự án đang xét theo quy định tại các khoản trên nhưng có nhiều mục đích sử dụng thì phân chia khu đất, quỹ đất, thửa đất này thành các phần đất tương ứng với mục đích sử dụng đất để tham chiếu.

4. Trường hợp địa phương xác định có diễn biến bất thường của giá đất và đã thực

hiện điều chỉnh bảng giá đất theo quy định của pháp luật về đất đai đối với địa bàn quy định tại điểm a hoặc điểm b khoản 2 Mục này trong khoảng thời gian quy định tại điểm b khoản 1 hoặc điểm c khoản 2 Mục này, người có thẩm quyền xem xét, quyết định việc không tham chiếu các khu đất, quỹ đất, thửa đất có tỷ lệ tăng qua đấu giá cao hơn 20% so với mức tăng bình quân sau trúng đấu giá của các khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu hoặc không tham chiếu các khu đất, quỹ đất, thửa đất có tỷ lệ phản ánh diễn biến bất thường khác. Việc xác định tỷ lệ phản ánh diễn biến bất thường khác do người có thẩm quyền xem xét, quyết định cụ thể”.

3. Những bất cập, hạn chế

Các quy định về xác định giá sàn nộp ngân sách nhà nước hiện nay được ban hành nhằm mục đích tạo thuận lợi cho các bên liên quan trong quá trình tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất, mà trước hết là giúp bên mời thầu có cơ sở pháp lý vững chắc để thực hiện công tác xác định giá trị này. Tuy nhiên, thực tiễn thực thi quy định hiện hành lại tồn tại những bất cập, hạn chế nhất định ảnh hưởng đến kết quả của quá trình xác định giá sàn nộp ngân sách nhà nước, cụ thể:

Thứ nhất, về xác định khu đất, quỹ đất tham chiếu¹³: Nghị định số 25/2020/NĐ-CP quy định “k là hệ số điều chỉnh giá trị tăng bình quân sau trúng đấu giá của các khu đất, quỹ đất có tính đến yếu tố tương đồng với khu đất, quỹ đất thực hiện dự án và các yếu tố cần thiết khác (nếu có)”. Tuy nhiên, trước đây, theo hướng dẫn tại Mục 3 Phụ lục V Thông tư số 06/2020/TT-BKHĐT các tiêu chí để xác định các khu đất tham chiếu

13 Châu Hoàng Thân, Đinh Tấn Phong, “Bất cập quy định xác định giá sàn nộp ngân sách nhà nước trong đấu thầu dự án có sử dụng đất”, Tạp chí Pháp luật và phát triển, số 4/2022, tr. 91.

chưa phù hợp với quy định này của Nghị định số 25/2020/NĐ-CP. Cụ thể, các khu đất được lựa chọn để tham chiếu dựa trên các yếu tố như: khu đất có kết quả đấu giá thành công trong vòng 02 năm trước ngày phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư; cùng mục đích sử dụng với khu đất dự án; và tương đồng về mặt địa điểm. Như vậy, có thể thấy các tiêu chí để xác định khu đất tham chiếu hiện nay chưa phản ánh hết tính tương đồng giữa khu đất tham chiếu và khu đất thực hiện dự án. Theo đó, các tiêu chí khác như: vị trí, khả năng sinh lợi, điều kiện kết cấu hạ tầng, diện tích, hình thể, tính pháp lý,... đều là những yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến giá trị lợi thế thương mại của khu đất thực hiện dự án nhưng chưa được đưa vào để so sánh. Trong Công văn số 45/CV-BVTN ngày 18/06/2021 của Hiệp hội Bệnh viện tư nhân đã dẫn chứng sự chênh lệch lên đến hàng trăm lần về kết quả xác định giá trị m_3 giữa Nghị định số 25/2020/NĐ-CP và Phụ lục V Thông tư số 06/2020/TT-BKHĐT. Nguyên nhân được đưa ra là quy định lựa chọn khu đất tham chiếu theo Phụ lục V Thông tư số 06/2020/TT-BKHĐT “*không thực tế vì sự khác biệt lợi thế thương mại giữa các khu đất trong cùng địa bàn cấp huyện là quá lớn và không tương đồng về quy mô, vị trí, tính chất, chức năng...*”. Mặc dù chỉ mang tính tương đối nhưng giá trị m_3 cũng cần phải tiệm cận được với lợi thế thương mại thực tế của khu đất thực hiện dự án, nếu để xảy ra sai số quá lớn sẽ gây bất lợi cho nhà đầu tư, ảnh hưởng đến hiệu quả thu hút đầu tư của dự án. Do đó, việc cân nhắc đầy đủ các yếu tố hình thành nên tính tương đồng khi

lựa chọn khu đất tham chiếu rất quan trọng. Tuy nhiên, theo hướng dẫn tại Mục 3 Phụ lục VIII Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT, các tiêu chí để xác định các khu đất tham chiếu vẫn không thay đổi nhiều so với Phụ lục V Thông tư số 06/2020/TT-BKHĐT. Các khu đất được lựa chọn vẫn chưa xét đến các yếu tố cần thiết như đã đề cập. Như vậy, vấn đề về tính tương đồng giữa khu đất tham chiếu với khu đất thực hiện dự án vẫn chưa được giải quyết triệt để.

Thứ hai, về vấn đề giá khởi điểm và giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất của các khu đất tham chiếu trong quy định và thực tiễn xác định giá sàn nộp ngân sách nhà nước tồn tại một số hạn chế sau:

Một là, giá đất cụ thể là căn cứ xác định giá khởi điểm đấu giá quyền sử dụng đất¹⁴. Tuy nhiên, với thực trạng quản lý nhà nước về giá đất ở nước ta hiện nay dẫn đến việc khó xác định được giá đất thị trường đúng bản chất¹⁵; từ đó, khó xác định chính xác được giá đất cụ thể làm căn cứ xác định giá khởi điểm dẫn đến sự chênh lệch lớn giữa giá khởi điểm và giá trúng đấu giá. Điều này khiến cho giá trị tham chiếu tăng lên làm giá trị m_3 tăng theo. Cụ thể, một dự án có diện tích 48,9 héc ta ở tỉnh Thanh Hóa nếu loại trừ kết quả trúng đấu giá cao thì giá trị m_3 là 20,6 tỷ đồng, nhưng nếu tính tất cả kết quả đấu giá thì giá trị m_3 là 259,3 tỷ đồng¹⁶.

Hai là, hiện tượng “sốt đất” ở nhiều địa phương làm cho giá trị tham chiếu của các khu đất đấu giá tăng lên rất nhiều lần. Điều này gây ảnh hưởng và làm cho giá trị m_3 tăng lên gây khó khăn cho các nhà đầu tư khi đề

14 Khoản 2 Điều 15 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP.

15 Châu Hoàng Thân, “Bất cập trong quy định về xác định tiền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất cho tổ chức kinh tế”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 11/2016, tr. 68.

16 Minh Thư, Xác định m_3 dự án đất chuyển tiếp: “Bóng trong chân” địa phương, <https://baodauthau.vn/xac-dinh-m3-du-an-dat-chuyen-tiep-bong-trong-chan-dia-phuong-post114479.html>, truy cập 16/10/2021.

xuất giá trị nộp ngân sách. Minh chứng là, tại một tỉnh gần Hà Nội, các dự án lựa chọn nhà đầu tư trước khi Nghị định số 25/2020/NĐ-CP có hiệu lực, giá trị m_3 được xác định khoảng 500 triệu đồng với dự án lớn, 200 triệu đồng với dự án nhỏ. Tuy nhiên, tại thời điểm “sốt đất” trong năm 2021, các khu đất đưa ra đấu giá của tỉnh này được nâng giá khởi điểm, chênh lệch giá trị sau trúng đấu giá rất lớn, khiến cho giá trị tăng bình quân sau trúng đấu giá của các khu đất tham chiếu tăng rất nhiều lần dẫn đến giá trị m_3 được xác định cho các dự án mới theo dự tính sẽ tăng lên rất nhiều, có dự án lên đến hơn 100 tỷ đồng¹⁷.

Ba là, theo một số địa phương phản ánh “giá trúng đấu giá có nơi chỉ bằng hoặc xấp xỉ giá khởi điểm”¹⁸, điều này khiến cho giá trị tăng bình quân sau trúng đấu giá của các khu đất tham chiếu giảm xuống khiến giá sản nộp ngân sách nhà nước giảm theo. Bên cạnh đó, cũng có trường hợp, khu đất “đắc địa” có giá trị thương mại cao được đưa ra đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, nhưng trước đó địa phương tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất tại các khu vực vùng sâu, vùng xa dẫn đến khi tham chiếu, giá trị m_3 được xác định rất thấp¹⁹. Điều này dẫn đến nguy cơ thất thoát ngân sách nhà nước.

Tóm lại, với đặc thù của cơ chế đấu thầu, các nhà đầu tư không biết giá trị đề xuất của nhau và cũng chỉ được đề xuất một lần trong hồ sơ dự thầu nên việc xác định giá trị m_3 quá cao sẽ gây khó khăn cho nhà đầu tư, còn

quá thấp thì có thể dẫn đến thất thoát ngân sách nhà nước. Từ những tồn tại trên, để loại trừ việc tham chiếu những khu đất có kết quả đấu giá bất thường, khoản 4 Mục 3 Phụ lục VIII Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT đã cho phép người có thẩm quyền có thể xem xét, quyết định việc không tham chiếu các khu đất có tỷ lệ tăng qua đấu giá cao hơn 20% so với mức tăng bình quân sau trúng đấu giá của các khu đất tham chiếu hoặc *một tỷ lệ phản ánh diễn biến bất thường khác*. Về cách xử lý này, theo tác giả có 03 vấn đề như sau: (i) từng khu đất sẽ có những đặc điểm khác nhau dẫn tới giá trúng đấu giá sẽ chênh lệch nhất định, nên việc so sánh với mức tăng bình quân là chưa hợp lý, chưa tôn trọng quy luật khách quan của thị trường; (ii) thực tế cho thấy, diễn biến bất thường của kết quả đấu giá còn thể hiện qua việc giá trúng đấu giá thấp bất thường phát sinh bởi các hành vi thông đồng, đùm giá nhưng Phụ lục VIII Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT chưa đề cập đến trường hợp này; (iii) việc xác định *tỷ lệ phản ánh diễn biến bất thường khác* dựa trên tiêu chí nào? Nếu không làm rõ vấn đề này có khả năng tiếp tục làm phát sinh nhiều giá sản nộp ngân sách nhà nước khác nhau do các khu đất bị loại trừ tham chiếu khác nhau theo từng trường hợp, từng tỷ lệ khác nhau²⁰.

Thứ ba, về xác định địa điểm tham chiếu: Theo quy định của Phụ lục V Thông tư số 06/2020/TT-BKHĐT trong trường hợp trên địa bàn đơn vị hành chính cấp huyện nơi thực hiện dự án không có khu đất đáp

17 Nguyệt Minh, Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư: Dự kiến áp dụng thống nhất một phương pháp xác định m_3 , <https://baodauthau.vn/dauthau-lua-chon-nha-dau-tu-du-kien-ap-dung-thong-nhat-mot-phuong-phap-xac-dinh-m3-post113764.html>, truy cập 09/10/2021.

18 Xem Bảng tổng hợp ý kiến về giá trị m_3 trong Công văn số 6026/BKHĐT-QLĐT ngày 08/09/2021 về việc đề nghị góp ý dự thảo Thông tư hướng dẫn chi tiết lựa chọn nhà đầu tư dự án PPP, dự án đầu tư có sử dụng đất (lần 2).

19 Minh Thư, Hoàn thiện hướng dẫn về lựa chọn nhà đầu tư, <https://baodauthau.vn/hoan-thien-huong-dan-ve-lua-chon-nha-dau-tu-post111606.html>, truy cập 21/2/2022.

20 Châu Hoàng Thân, Đình Tấn Phong, *tlđđ*, tr. 92.

ứng điều kiện về thời điểm có kết quả đấu giá thành công thì tham chiếu khu đất trên địa bàn đơn vị hành chính cấp huyện cùng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và có điều kiện kinh tế - xã hội tương tự. Tuy nhiên, quy định của Phụ lục VIII Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT đã sửa đổi đơn vị tham chiếu trong trường hợp này thành đơn vị hành chính cấp huyện có vị trí giáp ranh. Từ đây, có thể thấy, cơ quan soạn thảo cho rằng các đơn vị hành chính giáp ranh nhau sẽ thể hiện được chính xác hơn sự tương tự về điều kiện kinh tế - xã hội, tạo thuận lợi hơn cho việc xác định đơn vị tham chiếu. Qua đó, tạo điều kiện cho việc xác định giá trị m_3 phù hợp hơn, phản ánh chính xác hơn lợi thế thương mại của khu đất thực hiện dự án. Tuy nhiên, thực tế cho thấy các đơn vị hành chính giáp ranh nhau không chắc chắn sẽ có sự tương tự về điều kiện kinh tế - xã hội và có thể sẽ tiếp tục làm phát sinh sự khác biệt và chênh lệch giữa các giá trị m_3 trên cùng dự án do việc lựa chọn địa điểm tham chiếu khác nhau.

Thứ tư, về quy định xử lý trong trường hợp trên địa bàn đơn vị hành chính cấp huyện nơi thực hiện dự án và giáp ranh đều không có khu đất tham chiếu. Đối với hướng dẫn về cách xử lý trong trường hợp trên địa bàn đơn vị hành chính cấp huyện nơi thực hiện dự án và giáp ranh đều không có khu đất đáp ứng điều kiện tham chiếu thì sử dụng khu đất có kết quả đấu giá trong vòng 03 - 05 năm trước ngày phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư trên địa bàn đơn vị hành chính cấp huyện thực hiện dự án hoặc đơn vị hành chính cấp huyện giáp ranh. Theo tác giả, quy định này có 02 vấn đề sau: *một là*, trong điều kiện kinh tế - xã hội phát triển hiện nay, giá đất luôn thay

đổi và biến động nên thời gian 03 - 05 năm trước ngày phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư của dự án sẽ khó có thể phản ánh được chính xác giá trị lợi thế thương mại cả trong hiện tại và tương lai của dự án; *hai là*, hướng dẫn “lùi” thời gian tham chiếu không phù hợp với quy định tại điểm k khoản 2 Điều 47 Nghị định số 25/2020/NĐ-CP: “trường hợp tại địa phương thực hiện dự án không có các khu đất, quỹ đất có cùng mục đích sử dụng đất thì tham chiếu cơ sở dữ liệu về đất đai của *các địa phương có điều kiện kinh tế - xã hội tương tự*”.

4. Giải pháp và kiến nghị hoàn thiện

Thứ nhất, tiếp tục đổi mới và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về giá đất, trọng tâm là hoàn thiện các quy định của pháp luật về định giá đất. Đặc biệt, cần quy định cụ thể triển khai nguyên tắc “giá đất phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường”, tạo điều kiện cho việc xác định giá khởi điểm hợp lý, chính xác hơn. Điều này vừa đảm bảo giá trúng đấu giá không quá chênh lệch với giá khởi điểm; vừa đảm bảo giá trúng đấu giá không quá thấp, chênh lệch quá đáng so với giá thị trường²¹ gây ra những tác động tiêu cực đến giá trị tham chiếu.

Thứ hai, cần kiểm soát và ngăn chặn hiệu quả tình trạng “sốt đất” trong hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất thông qua các biện pháp như: có lộ trình ban hành thuế “chống đầu cơ” nhà, đất; hoàn thiện các quy định về điều kiện tham gia đấu giá quyền sử dụng đất; cụ thể, bổ sung quy định điều kiện về nhu cầu sử dụng đất của tổ chức, cá nhân tham gia đấu giá, khắc phục tình trạng đấu giá với giá cao rồi chuyển nhượng lại để hưởng chênh lệch dẫn đến giá trị tham chiếu bị đẩy lên cao.

21 Nguyễn Ngọc Điện, “Đấu giá quyền sử dụng đất và kiến nghị cụ thể đối với dự thảo sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 14, 7/2013, tr. 33.

Thứ ba, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần thường xuyên thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất, xử lý nghiêm các trường hợp thông đồng, nâng giá, dìm giá, dàn xếp kết quả đấu giá nhằm ngăn ngừa tình trạng “giả ảo” trong hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất ảnh hưởng đến tính hợp lý của giá sản nộp ngân sách nhà nước được xác định.

Bên cạnh các giải pháp chung, tác giả đề xuất một số kiến nghị cụ thể đối với quy định về xác định giá sản nộp ngân sách nhà nước như sau:

Một là, hoàn thiện các tiêu chí lựa chọn khu đất, quỹ đất, thửa đất tham chiếu. Theo hướng dẫn tại Mục 3 Phụ lục VIII Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT, các điều kiện, tiêu chí để lựa chọn khu đất tham chiếu vẫn không thay đổi nhiều so với hướng dẫn tại Phụ lục V Thông tư số 06/2020/TT-BKHĐT, vẫn chưa phản ánh được đầy đủ sự tương đồng với khu đất thực hiện dự án. Vì vậy, cần xây dựng các tiêu chí cụ thể là cơ sở đánh giá chi tiết sự tương đồng trong quá trình lựa chọn các khu đất tham chiếu với khu đất thực hiện dự án²².

Hai là, để loại trừ những khu đất có kết quả đấu giá bất thường thì tỷ lệ tăng qua đấu giá cần so sánh với mức tăng qua đấu giá hoặc biến động giá đất của các khu đất, quỹ đất, thửa đất liền kề có khả năng sinh lợi và thu nhập từ việc sử dụng đất như nhau để có thể đánh giá đúng nhất về diễn biến bất thường của kết quả đấu giá. Như vậy, cần xây dựng tiêu chí để đánh giá thế nào là khả năng sinh lợi và thu nhập từ việc sử dụng đất như nhau.

Ba là, trong trường hợp trên địa bàn hành chính cấp huyện nơi triển khai thực

hiện dự án không có khu đất đáp ứng điều kiện tại điểm b khoản 1 Mục 3 Phụ lục VIII của Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT, thì nên ưu tiên tham chiếu đơn vị hành chính cấp huyện có vị trí giáp ranh cùng loại, nếu đơn vị hành chính cấp huyện nơi triển khai thực hiện dự án giáp ranh với nhiều đơn vị hành chính cấp huyện cùng loại thì lựa chọn đơn vị hành chính cấp huyện có số điểm phân loại chênh lệch thấp nhất so với số điểm phân loại của đơn vị hành chính cấp huyện nơi triển khai thực hiện dự án theo quy định của Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính; nếu vẫn không đáp ứng điều kiện thì lựa chọn đơn vị có số điểm phân loại chênh lệch thấp kế tiếp. Bên cạnh đó, trong trường hợp trên địa bàn đơn vị hành chính cấp huyện nơi thực hiện dự án và giáp ranh đều không có khu đất tham chiếu đáp ứng điều kiện, thì sử dụng khu đất thuộc đơn vị hành chính cấp huyện của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có điều kiện kinh tế - xã hội tương tự để tham chiếu. Việc lựa chọn địa điểm tham chiếu có thể thực hiện theo 02 bước sau:

Bước 01: xác định đơn vị hành chính cấp tỉnh có vị trí giáp ranh và có mức chênh lệch thấp nhất về số điểm phân loại đơn vị hành chính với đơn vị hành chính cấp tỉnh nơi thực hiện dự án.

Bước 02: xác định đơn vị hành chính cấp huyện thuộc đơn vị hành chính cấp tỉnh được xác định ở bước 01 có mức chênh lệch thấp nhất về số điểm phân loại đơn vị hành chính giữa đơn vị hành chính cấp huyện nơi thực hiện dự án; nếu vẫn không đáp ứng điều kiện thì lựa chọn đơn vị có số điểm phân loại chênh lệch thấp kế tiếp ■

22 Châu Hoàng Thân, Đinh Tấn Phong, tldd, tr. 93.

BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU VÀ VẤN ĐỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ LƯƠNG THỰC TẠI VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ

Nguyễn Thị Hồng Yến*
Nguyễn Phương Dung**

*TS. GVC. Trường Đại học Luật Hà Nội

**ThS. Đại học RMIT Việt Nam.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Biến đổi khí hậu, quyền có lương thực, phát triển bền vững, quyền con người.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 13/12/2022

Biên tập: 25/12/2022

Duyệt bài: 28/12/2022

Article Information

Keywords: Climate change; the right to food; sustainable development; human rights.

Article History:

Received: 13 Dec. 2022

Edited: 25 Dec. 2022

Approved: 28 Dec. 2022

Tóm tắt:

Trong bài viết này, các tác giả tập trung phân tích những tác động của biến đổi khí hậu đối với quyền có lương thực tại Việt Nam, làm rõ khung pháp lý của Việt Nam về bảo đảm quyền có lương thực, đồng thời chỉ ra những thách thức mà Chính phủ Việt Nam đang phải đối mặt trong việc bảo đảm quyền có lương thực dưới tác động của biến đổi khí hậu. Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra một số khuyến nghị cụ thể cho Chính phủ nhằm giảm thiểu và giải quyết các nguy cơ nghiêm trọng của biến đổi khí hậu đối với việc bảo đảm quyền có lương thực cho người dân trong thời gian tới.

Abstract:

Within this article, the authors provide an analysis of the impacts of the climate change on the right to food in Vietnam, clarification of the legal framework of Vietnam on ensuring the right to food, and also point out a number of challenges that the Government of Vietnam is facing with in ensuring the right to food under the impacts of climate change. Based on the analysed ground, the authors also give out a number of recommendations for the Government to minimize and deal with the serious risks of climate change to ensuring the right to food for people in the coming time.

Nằm ở châu Á - Thái Bình Dương - một trong những khu vực chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu, Việt Nam cũng được xác định là đối tượng dễ bị tổn thương và chịu tác động của các hiện tượng thời tiết cực đoan. Các báo cáo gần đây trong giai đoạn từ 1999 đến 2018 cho thấy, Việt Nam đang xếp ở vị trí thứ 8 trong danh sách mười quốc gia chịu nhiều thiên tai nhất năm 2021¹. Việt Nam là quốc gia phụ thuộc đáng kể vào điều kiện thời tiết để phát triển kinh tế nông nghiệp - một

trong những ngành kinh tế mũi nhọn, đóng góp 15,7% vào tăng trưởng kinh tế cả nước năm 2021. Tuy nhiên, biến đổi khí hậu thông qua mực nước biển dâng, hạn hán, mưa cực đoan, lũ lụt và các vấn đề khác gây ra những thay đổi về khí tượng nông nghiệp và mùa vụ, đồng thời làm gia tăng các mối đe dọa như sâu bệnh, giảm năng suất cây trồng và chăn nuôi². Những tác động này cũng đã ảnh hưởng trực tiếp đến việc bảo đảm các quyền cơ bản của con người trên thế giới nói chung, tại Việt

1 CRED. (2022). 2021 Disasters in numbers (p. 8). Center for Rural Economy Development (CRED). https://cred.be/sites/default/files/2021_EMDAT_report.pdf; Nguyen, Y. T. H., & Nguyen, D. P. (2022). The efforts to respond to climate change and implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs) from the hardest-affected countries: Vietnam case analysis. *Revista De Direito Internacional (Brazilian Journal of International Law)*, 19(1), 164–191.

2 Nguyen, T. H. Y., & Nguyen, P. D. (2021). Climate Change and the Challenges for Developing Countries in the Implementation of the Human Right to a Healthy Environment: Case of Vietnam. *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law*, 22(2), 222–254, <https://doi.org/10.1163/15718158-22020005>.

Nam nói riêng, đặc biệt là việc bảo đảm các quyền về sức khỏe và lương thực.

1. Ảnh hưởng của biến đổi khí hậu đến việc bảo đảm quyền có lương thực tại Việt Nam

Quyền có lương thực thực chất là một nội dung của quyền có mức sống thoả đáng, được ghi nhận cụ thể trong Điều 25 của Tuyên ngôn thế giới về quyền con người năm 1948 (UDHR), đặc biệt là Điều 11 của Công ước về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá năm 1966. Theo đó, quyền có lương thực không chỉ là quyền được hưởng lượng thức ăn ít nhất có calo, protein và các chất dinh dưỡng cụ thể khác mà còn được hưởng thức ăn bổ dưỡng cho sức khỏe và hạnh phúc của một người, và phương tiện để tiếp cận chúng³... Một số nghiên cứu chỉ ra rằng, biến đổi khí hậu là nguyên nhân chính dẫn đến mất an ninh lương thực vì nó trực tiếp tạo ra những tác động tàn phá đối với an ninh lương thực bao gồm các yếu tố – tính sẵn có, khả năng tiếp cận, sử dụng và tính ổn định⁴, trong đó:

Tính sẵn có nghĩa là việc bảo đảm sản xuất lương thực bằng cách canh tác và trồng trọt hoặc các cách thức khác để tìm kiếm lương thực như đánh bắt, săn bắt hoặc hái lượm, và phân phối lương thực ở chợ và cửa hàng⁵.

Khả năng tiếp cận muốn đề cập đến việc bảo đảm thực phẩm có giá cả phải chăng và có thể tiếp cận được với tất cả mọi người. Mọi người đều có thể mua thực phẩm mà không gặp khó khăn về tài chính bằng cách bảo đảm đủ mức lương tối thiểu hoặc phúc lợi an sinh xã hội để duy trì nhu cầu dinh dưỡng cần thiết của họ. Bên cạnh đó, mọi người cần được

bảo đảm quyền tiếp cận lương thực, đặc biệt là những người dễ bị tổn thương hơn như trẻ em, người khuyết tật hoặc người già, những người trải qua xung đột vũ trang hoặc thiên tai, những người sống ở vùng sâu, vùng xa, thậm chí là các phạm nhân⁶.

Tính đầy đủ đòi hỏi nhu cầu ăn uống của con người phải được đáp ứng để duy trì và phát triển sức khỏe thể chất và tinh thần xét trên các yếu tố chính như tuổi tác, sức khỏe, giới tính, điều kiện sống, nghề nghiệp, v.v... Tính đầy đủ của thực phẩm cũng có nghĩa là an toàn thực phẩm mà thực phẩm phải được bảo đảm không chứa các chất độc hại, gây hại cho sức khỏe con người⁷.

Để thực hiện quyền có lương thực, theo các quyên gia, các quốc gia có trách nhiệm tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền này trên thực tế⁸. Các quốc gia nên ngăn chặn việc gây hại cho môi trường và gây ra biến đổi khí hậu mà sau đó làm trầm trọng thêm khả năng tiếp cận với đủ lương thực. Ngoài ra, các quốc gia có nghĩa vụ ngăn chặn và hạn chế những hành vi vi phạm quyền có lương thực; đồng thời phải tạo điều kiện thuận lợi cho một môi trường trao quyền cho mọi người sản xuất, mua sắm hoặc tiếp cận lương thực cho bản thân và gia đình⁹.

Việt Nam có mức độ tiếp xúc cao với các hiện tượng thời tiết cực đoan do vị trí địa lý nằm trong các vùng khí hậu sinh thái mà mỗi vùng của đất nước đều dễ bị tổn thương trước các tác động khác nhau của biến đổi khí hậu. Cây trồng và lương thực chính là lúa gạo, chiếm tới 94% diện tích đất canh tác tại Việt Nam. Trong đó, Đồng bằng sông Cửu Long và

3 OHCHR. (2010). Fact Sheet No. 34: The Right to Adequate Food, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34en.pdf>, p.2.

4 IPCC. (2019a). Climate Change and Land: An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems (p. 874) [Special Report]. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), <https://www.ipcc.ch/srccl/>.

5 CESCR. (1999). CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11). <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf>, p.11-13; CESCR. (1999). CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11). <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf>, p2-3

6 Như trên

7 Như trên

8 Caesens, E., Schutter, O. D., Rodríguez, M. P., Figueroa-Irizarry, I., Gillard, T., Pershing-Foley, Z., & Rosenblum, P. (2009). Climate Change and the Right to Food: A Comprehensive Study. Heinrich Böll Stiftung. https://www.boell.de/sites/default/files/Series_Ecology_Volume_8_Climate_Change_and_the_Right_to_Food_0.pdf, pp.43-44.

9 Như trên.

Đồng bằng sông Hồng là vùng nông nghiệp sản xuất phần lớn cây trồng của cả nước¹⁰ và là vùng trồng lúa hàng đầu, chiếm 54,47% và 24,08% diện tích canh tác của cả nước. Trong những năm qua, Việt Nam đã bị thiệt hại nghiêm trọng về sản lượng lúa, cây ăn quả và cây công nghiệp ở Đông Bắc và Tây Bắc, Đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ, Duyên hải Nam Trung Bộ, Tây Nguyên, Đông Nam Bộ, Đồng bằng sông Cửu Long do sự thay đổi về nhiệt độ và lượng mưa dẫn đến những bất ổn về thời tiết như gia tăng số ngày nóng và lạnh cực đoan, mưa cực đoan, lũ lụt, khan hiếm nước, hạn hán, sạt lở đất, nước biển dâng và các hiện tượng thời tiết cực đoan khác¹¹.

Trong giai đoạn 1994-2016, tổng lượng khí thải mà Việt Nam tạo ra đã tăng gấp 3 lần từ 103,8 lên 316,7 triệu tấn. Từ năm 1994 đến năm 2014, nông nghiệp thải ra lượng khí thải ngày càng lớn, bổ sung thêm 37,3 triệu tấn CO₂ từ 52,4 lên 89,7 triệu tấn vào tổng tỷ trọng phát thải khí nhà kính của cả nước¹². Đến năm 2016, Việt Nam bước đầu thành công trong việc giảm một nửa lượng phát thải từ nông nghiệp xuống còn 44,1 triệu tấn nhờ các hoạt động chuyển đổi mục đích sử dụng đất hiệu quả và thực hiện quyết liệt công tác bảo vệ rừng và phát triển rừng¹³. Tuy nhiên, từ năm 2019-2021, dưới ảnh hưởng của đại dịch Covid-19, tình trạng bụi và phát thải có vẻ như chững lại do sự đóng băng của các ngành sản xuất, nhưng rác thải và vấn đề ô nhiễm môi trường từ rác thải trong và hậu covid lại có chiều hướng gia tăng, đe dọa đến môi trường

sống và hoạt động sản xuất của người dân. Chính vì vậy, việc áp dụng cách tiếp cận dựa trên quyền con người trong việc áp dụng các biện pháp ứng phó với biến đổi khí hậu không phải là một nhiệm vụ đơn giản vì các quốc gia chịu trách nhiệm điều hướng các giải pháp hiệu quả và khả thi đối với biến đổi khí hậu, đồng thời phải tạo sự cân bằng về quyền của cá nhân với lợi ích cộng đồng trước các tác động của biến đổi khí hậu¹⁴.

2. Chính sách, pháp luật của Việt Nam về bảo đảm quyền có lương thực trong bối cảnh biến đổi khí hậu

2.1. Bảo đảm quyền có lương thực thông qua các chính sách trực tiếp về an ninh lương thực

Trên thực tế, Việt Nam đã có những bước chuyển đáng kể trong việc hiện thực hóa quyền được tiếp cận lương thực thông qua các chính sách thích ứng với biến đổi khí hậu và bảo đảm an ninh lương thực quốc gia. Với Nghị quyết số 63/NQ-CP về an ninh lương thực quốc gia, Chính phủ cam kết bảo đảm nguồn lương thực sẵn có, xóa đói vào năm 2012, tăng năng suất sản xuất lương thực. Để đạt được các mục tiêu trên, Chính phủ tiếp tục nhấn mạnh tầm quan trọng của ứng dụng khoa học và công nghệ trong sản xuất lương thực và cam kết tài trợ cho nghiên cứu khoa học và khuyến nông với ngân sách tăng 10-15%; đồng thời nêu rõ sự cần thiết phải củng cố và nâng cao năng lực của nông dân thông qua đào tạo, khuyến khích chia sẻ và trao đổi kiến thức khoa học, xây dựng chiến lược quy hoạch, phát triển cơ sở hạ

10 FAO & UNDP. (2020). Integrating Agriculture in National Adaptation Plans (NAP-Ag) Programme: Viet Nam case study (p. 16). FAO and UNDP, <https://www.adaptation-undp.org/resources/experiences-integrating-agriculture-sectoral-and-national-adaptation-planning-processes>, p.6.

11 Woillez, M.-N., Espagne, E., Ngo, D. T., Nguyen, M. H., Pannier, E., Drogoul, A., Huynh, T. P. L., Le, T. T., Nguyen, T. T. H., Nguyen, T. T., Nguyen, T. A., Thomas, F., Truong, Q. C., Vo, Q. T., & Vu, C. T. (2021). Climate Change in Vietnam, Impacts and Adaptation (p. 612) [A COP26 assessment report of the GEMMES Vietnam project]. AFD Group, <https://www.afd.fr/en/ressources/gemmes-vietnam-climate-change-impacts-and-adaptation>, pp.199-200.

12 MONRE. (2020b). Vietnam Third Biennial Updated Report: To the United Nations Framework Convention on Climate Change (p. 181). Ministry of Natural Resources and Environment (MONRE). [http://www.dcc.gov.vn/kien-thuc/1080/The-third-Biennial-Updated-Report-of-Viet-Nam-\(BUR3\)-for-the-UNFCCC.html](http://www.dcc.gov.vn/kien-thuc/1080/The-third-Biennial-Updated-Report-of-Viet-Nam-(BUR3)-for-the-UNFCCC.html), p.39.

13 MONRE. (2021). National Environment Assessment Report for the 2016-2020 Period (pp. 1-168). Ministry of Natural Resources and Environment (MONRE). https://moit.gov.vn/upload/2005517/fck/files/20211108_Bao_cao_HTMT_2016-2020_F_a4980.pdf, tr.30.

14 Lewis, B. (2015). Balancing human rights in climate policies. In Climate change and human rights: An international and comparative law (1st edition, p. 410). Routledge, pp.39-44.

tăng phục vụ nông nghiệp và phát điện¹⁵.

Bên cạnh đó, Chính phủ cũng cam kết chấm dứt nạn đói vào năm 2025 bằng việc triển khai Kế hoạch hành động quốc gia về “Không còn nạn đói” được phê duyệt tại Quyết định số 712/QĐ-TTg ngày 12/6/2018 của Thủ tướng. Đây là cột mốc quan trọng trong tiến trình thực hiện quyền có lương thực ở Việt Nam trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Theo Kế hoạch này, Chính phủ đã phân đầu cung cấp đủ lương thực cho người dân Việt Nam với các mục tiêu cụ thể bao gồm đủ lương thực, đủ dinh dưỡng, giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em dưới 2 tuổi, phát triển hệ thống lương thực bền vững, tăng thu nhập cho các hộ nông dân sản xuất quy mô nhỏ và loại bỏ thất thoát và lãng phí thực phẩm¹⁶.

Mới đây nhất, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 34/NQ-CP ngày 25/3/2021 về bảo đảm an ninh lương thực quốc gia đến năm 2030 với mục tiêu tổng quát là bảo đảm đủ lương thực cho tiêu dùng trong nước và xuất khẩu, nâng cao thu nhập để người dân được tiếp cận với thực phẩm có chất lượng, đủ dinh dưỡng, hợp vệ sinh nhằm nâng cao tầm vóc, thể chất và sức khỏe nói chung của người dân Việt Nam¹⁷.

Để đạt được các mục tiêu nêu tại Nghị quyết số 34/NQ-CP, Chính phủ đề ra các giải pháp chủ yếu, trong đó tái cơ cấu sản xuất lương thực gắn với thị trường là một trong những chủ trương cốt lõi mà Chính phủ hoạch định nhằm tái cơ cấu sản xuất lương thực theo hướng tập trung, quy mô lớn và bền vững. Hơn nữa, Chính phủ áp dụng nhiều cách tiếp cận để duy trì an ninh lương thực toàn diện đầu tư vào xây dựng cơ sở hạ tầng cho nông nghiệp, ứng dụng khoa học, tăng cường nguồn nhân lực trong sản xuất lương thực, phát triển các mô hình sản xuất lương thực thay thế, cải cách

chính sách, phát triển phổ biến an ninh lương thực, trao quyền cho sự tham gia và cam kết của cộng đồng trong bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu, thúc đẩy hợp tác quốc tế¹⁸.

Với mục tiêu giữ vững an ninh lương thực, nâng cao chất lượng lương thực, nâng cao sức cạnh tranh của chuỗi giá trị, nâng cao thu nhập cho người nông dân, thúc đẩy nông nghiệp bền vững trong điều kiện thích ứng với biến đổi khí hậu và bảo vệ môi trường, Chính phủ đã triển khai Kế hoạch tái cơ cấu ngành nông nghiệp trên tất cả các tiểu ngành bao gồm trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản, lâm nghiệp và diêm nghiệp. Chính phủ định hướng tái cơ cấu theo sản phẩm chủ lực quốc gia, theo ngành, vùng¹⁹.

Phù hợp với định hướng và để thực hiện các chính sách nêu trên, Luật Trồng trọt quy định chi tiết về giống cây trồng, canh tác và các hoạt động nông nghiệp khác. Luật Trồng trọt thừa nhận phòng ngừa và kiểm soát thiên tai, dịch hại và thích ứng với biến đổi khí hậu là nguyên tắc trong trồng trọt (khoản 5 Điều 3 Luật Trồng trọt năm 2018). Theo đó, Chính phủ khuyến khích nghiên cứu khoa học và ứng dụng công nghệ trong tất cả các khâu sản xuất cây trồng bằng cách tạo ra giống cây trồng năng suất, chất lượng cao, chống chịu sâu bệnh và thích ứng với biến đổi khí hậu.

2.2. Bảo đảm quyền có lương thực thông qua các chính sách thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu

Với các kịch bản biến đổi khí hậu, Chính phủ Việt Nam đã có sự chuẩn bị quan trọng thông qua việc ban hành kế hoạch chiến lược thích ứng với biến đổi khí hậu được phê duyệt tại Quyết định số 896/QĐ-TTg ngày 26/7/2022 của Thủ tướng. Chiến lược này thể hiện mong muốn mạnh mẽ về việc chủ động và thích ứng hiệu quả với biến đổi khí hậu,

15 Petersen, E. (2017). Vietnam food security policy review (Canberra ACIAR Monograph No. 196; ACIAR Monograph Series, p. 126). Australian Centre for International Agricultural Research (ACIAR), p.45.

16 Dao, T. A., & Pham, C. N. (2020, July 31). New Challenges for Food Security in Vietnam. FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP). <https://ap.fttc.org.tw/article/2547>

17 Xem Nghị quyết số 34/NQ-CP ngày 25/3/2021 về đảm bảo an ninh lương thực quốc gia đến năm 2030, mục II.

18 Xem Nghị quyết số 34/NQ-CP, 2021, phần III.

19 Quyết định số 255/QĐ-TTg ngày 25/2/2021 về việc phê duyệt Kế hoạch cơ cấu lại ngành nông nghiệp giai đoạn 2021-2025.

giảm phát thải khí nhà kính xuống mức 0% và ứng phó với các tác động bất lợi do biến đổi khí hậu gây ra. Bên cạnh đó, Chiến lược này cũng ưu tiên tính cần thiết của việc chủ động ứng phó với các hiện tượng thiên tai, cải thiện giám sát khí hậu, tăng cường an sinh xã hội và các biện pháp ứng phó với nước biển dâng và ngập lụt đô thị²⁰.

Trên tinh thần cam kết cắt giảm phát thải khí nhà kính khi phê chuẩn các điều ước quốc tế giải quyết vấn đề nóng lên toàn cầu và biến đổi khí hậu, Chính phủ ban hành Kế hoạch quốc gia về thích ứng với biến đổi khí hậu giai đoạn 2021 – 2030, tầm nhìn đến năm 2050 theo Quyết định số 1055/QĐ-TTg ngày 20/7/2020; đồng thời nhấn mạnh sự cần thiết phải chuyển đổi sang nền kinh tế xanh thể hiện qua việc ban hành Quyết định số 1658/QĐ-TTg ngày 01/10/2021 phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định số 1658/QĐ-TTg, năm 2021).

Tại Hội nghị các Bên lần thứ 26 (COP26), Thủ tướng cũng đã truyền đạt và khẳng định cam kết liên tục của Việt Nam về mục tiêu phát thải carbon ròng bằng 0 vào năm 2050 trong việc thực hiện các điều ước quốc tế về ứng phó với biến đổi khí hậu²¹. Khẩn trương hành động để thực hiện cam kết khử cacbon cho nền kinh tế trên mọi lĩnh vực sau COP26, Việt Nam đã xác định nhiệm vụ và giải pháp thực hiện các kết quả của COP26 theo Quyết định số 888/QĐ-TTg ngày 25/7/2022. Những sáng kiến này có thể được hiểu là nỗ lực đóng cửa nền kinh tế tuyến tính và chuyển sang nền kinh tế tuần hoàn để giảm bớt gánh nặng cho môi trường. Theo cách tiếp cận tăng trưởng xanh, Chính phủ đã hoạch định chiến lược mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính để duy trì an ninh lương thực quốc gia, trong đó một

trong những giải pháp then chốt là hình thành nền nông nghiệp bền vững, chống chịu tốt hơn với tác động của biến đổi khí hậu thông qua hiện đại hóa các phương thức canh tác nông nghiệp, sử dụng các sản phẩm hữu cơ và công nghệ xanh trong trồng trọt, canh tác, chuyển đổi cơ cấu sản xuất cây trồng, vật nuôi, đẩy mạnh phát triển rừng lâu dài.

Để hỗ trợ phát triển nền kinh tế xanh, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 55-NQ/TW về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia, trong đó chỉ rõ chính sách mới phát triển năng lượng quốc gia với trọng tâm là phát triển năng lượng bền vững. Đối với vấn đề hiệu quả trong sản xuất và sử dụng năng lượng, Nghị quyết số 55 khuyến khích và tạo mọi điều kiện thuận lợi để khu vực tư nhân tham gia phát triển năng lượng, đặc biệt là năng lượng tái tạo và kêu gọi sử dụng năng lượng hiệu quả, tiết kiệm năng lượng cũng được coi là trách nhiệm chung của cộng đồng²². Quốc hội cũng đã ban hành Luật Phòng, chống thiên tai và mới đây, Chính phủ đã ban hành Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai giai đoạn 2007 – 2025 để thực hiện Chiến lược phòng, chống thiên tai đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050. Mục tiêu chung của các chính sách pháp luật này là nhằm nâng cao khả năng chịu đựng, chống chịu của đất nước trước thiên tai, chủ động phòng ngừa, ứng phó và giảm nhẹ thiệt hại do thiên tai gây ra.

3. Một số thách thức đối với Việt Nam nhằm bảo đảm quyền có lương thực trong bối cảnh biến đổi khí hậu

Thách thức đầu tiên có thể thấy là Việt Nam sẽ tiếp tục trải qua những biến đổi khí hậu trong những thập kỷ tới. Theo báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường²³ về các kịch bản biến đổi khí hậu, tất cả các kiểu thời

20 McElwee, P. (2020, January). Vietnam Fighting Sea Level Rise: Victim or Enabler? Positions Politics, <https://positionspolitics.org/episteme-1-1-3mcelwee/>.

21 Luong, B. (2022, March 21). Net zero emissions: A strong commitment from Vietnam. Vietnamnet Global. <https://vietnamnet.vn/en/net-zero-emissions-a-strong-commitment-from-vietnam-816951.html>.

22 Nghị quyết số 55-NQ/TW ngày 11/2/2020 về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

23 MONRE. (2020a). Updated Climate Change Scenarios 2020 (p. 254). Ministry of Natural Resources and Environment (MONRE). <http://www.dcc.gov.vn/kien-thuc/1090/Kich-ban-bien-doi-khi-hau-cap-nhat-nam-2020.html>. pp.59-81

tiết sẽ cho thấy những thay đổi đáng kể. Đặc biệt, đến cuối thế kỷ 21, nhiệt độ trung bình năm tăng ở cả Bắc Bộ và Nam Bộ, lượng mưa cũng sẽ có xu hướng gia tăng với tỷ trọng tăng từ 20% đến 40%²⁴. Bên cạnh đó, Việt Nam sẽ đối mặt với thực tế mất khoảng 40.000 km² tương đương 12,1% tổng diện tích và ảnh hưởng đến 17,1 triệu người chiếm 23,1% tổng dân số²⁵. Mực nước biển dâng cao cũng sẽ mở đường cho tình trạng xói lở bờ biển và xâm nhập mặn, đặc biệt là ở Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu Long là hai vùng sản xuất nông nghiệp trọng yếu nhất của Việt Nam. Ít nhất khoảng 1,3 đến hơn 1,7 triệu ha đất canh tác ở Đồng bằng sông Cửu Long có nguy cơ bị nhiễm mặn. Các vụ lúa chính sẽ bị ảnh hưởng đáng kể do nước biển dâng và xâm nhập mặn²⁶.

Một khó khăn nữa liên quan đến việc áp dụng các biện pháp thích ứng và bền vững với biến đổi khí hậu: Các biện pháp giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu là một phần không thể thiếu trong các nghĩa vụ của Nhà nước nhằm tôn trọng, bảo vệ và thực hiện các quyền con người. Nhà nước sẽ không tiến hành bất kỳ biện pháp nào ảnh hưởng xấu đến quyền con người và ngăn chặn các chủ thể phi nhà nước góp phần vào biến đổi khí hậu²⁷. Các biện pháp thích ứng đã được lên kế hoạch thực hiện trên phạm vi rộng nhưng thiếu xem xét đến những khu vực kém thuận lợi nhất và nông dân ở những khu vực đó, hoặc hạn chế khả năng tiếp cận của họ với những lợi ích của sự phát triển. Bên cạnh đó, việc sử dụng đất và các hoạt động thay đổi mục đích sử dụng đất có thể

khiến những người phụ thuộc vào đất đai để sinh sống dễ bị tổn thương hơn²⁸. Xu hướng chuyển đổi mục đích sử dụng đất để đáp ứng sự phát triển kinh tế - xã hội đã đe dọa đến diện tích đất sản xuất lương thực, đặc biệt là đất trồng lúa, góp phần làm mất đất, thoái hóa đất do chua hóa, sa mạc hóa, xâm nhập mặn và xói mòn²⁹.

Dân số đông hơn đòi hỏi phải sản xuất nhiều lương thực hơn, do đó làm tăng lượng phát thải khí nhà kính và gây ra các tác động tiêu cực đến môi trường. Trong bối cảnh giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu trong khi vẫn duy trì đủ lương thực cho dân số ngày càng tăng, thâm canh bền vững là một cách tiếp cận thay thế vì việc mở rộng gây ra nhiều thiệt hại cho môi trường hơn là lợi thế của việc sản xuất thêm lương thực trên những vùng đất mới. Thâm canh bền vững nhấn mạnh đến việc khôi phục các vùng đất bị suy thoái để cải thiện và tăng năng suất cũng như hấp thụ các-bon³⁰. Tuy nhiên, việc áp dụng thâm canh bền vững ở Việt Nam còn thiếu đồng bộ và do đó chưa mang lại thành công lớn trong việc bảo đảm an ninh lương thực và thích ứng/giảm thiểu biến đổi khí hậu³¹.

Thách thức tiếp theo là khả năng thực thi các quy định về bảo vệ môi trường nói chung chưa thực sự hiệu quả, gây tác động đến việc bảo đảm các quyền của người dân, trong đó có quyền lương thực. Hệ thống pháp luật Việt Nam về bảo đảm quyền được tiếp cận lương thực trong bối cảnh biến đổi khí hậu khá toàn diện. Mặc dù Nhà nước Việt Nam đã hình thành khung pháp lý tương đối đầy đủ hỗ trợ ngành nông nghiệp vì mục tiêu an ninh lương

24 Như trên

25 IPCC. (2001). Climate Change 2001: Impacts, adaptation, and vulnerability: Contribution of working group II to the third assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (p. 1042). Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WGII_TAR_full_report-2.pdf, tr.49

26 World Bank. (2016). Transforming Vietnamese Agriculture: Gaining More From Less (Vietnam Development Report 2016, p. 148). World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24375/108510.pdf?sequence=5&isAllowed=y>, tr.53-54.

27 Lewis (2015), Tlđđ, tr. 39-44.

28 Roht-Arriaza, N. (2010). Human Rights in the Climate Change Regime. *Journal of Human Rights and the Environment*, 1(2), 211-235; Lewis (2015), Tlđđ, tr. 39-44.

29 MONRE (2021), Tlđđ, tr. 97-111.

30 IPCC (2019a), Tlđđ, Chương 5 trang 501.

31 Như trên.

thực, nhưng việc thực thi khung này còn nhiều vấn đề.

Sự yếu kém trong việc thực thi các chính sách, quy định của pháp luật và tập trung nhiều hơn vào công nghiệp hóa, phát triển công nghiệp và thu hút đầu tư nước ngoài để cải thiện nền kinh tế quốc gia và địa phương là dấu hiệu cho thấy Việt Nam đang phải đối mặt với những thảm họa môi trường do con người gây ra. Những trường hợp không tuân thủ pháp luật về bảo vệ môi trường vẫn xảy ra do thiếu cơ chế để giám sát hoạt động của doanh nghiệp nhằm bảo đảm tuân thủ các tiêu chuẩn môi trường, các biện pháp xử phạt đối với chủ thể gây ô nhiễm và khắc phục hậu quả chưa thực sự nghiêm khắc. Vụ việc gây ô nhiễm môi trường ở Thị Vải- Vụ Vedan, hay Formosa là những điển hình³².

Cuối cùng, cùng với tác động của biến đổi khí hậu, sự bùng phát của dịch Covid-19 đã đe dọa đến an ninh lương thực và làm trầm trọng thêm tình trạng suy dinh dưỡng. Covid-19 đã tác động tiêu cực đến nền kinh tế toàn cầu và nền kinh tế quốc gia, gây ra lạm phát và suy thoái, sản xuất lương thực bị gián đoạn và ảnh hưởng xấu đến đời sống của người dân với tỷ lệ thất nghiệp và nghèo đói gia tăng do việc áp dụng các biện pháp quyết liệt để ngăn chặn sự lây lan của virus³³. Đại dịch đã khiến giá lương thực tăng cao do nguồn cung cấp lương thực không chắc chắn, từ đó hạn chế khả năng tiếp cận lương thực của người dân ở một số quốc gia, trong đó có Việt Nam, quốc gia chịu nhiều rủi ro hơn do biến đổi khí hậu³⁴.

4. Kiến nghị và kết luận

Trước tình hình biến đổi khí hậu hiện nay và các kịch bản có thể xảy ra cùng với những thách thức, Chính phủ Việt Nam có thể xem xét những hạn chế và thách thức đang tồn tại để đưa ra một số giải pháp nhằm đạt được các mục tiêu mà Chính phủ đã đề ra để phát

triển bền vững. Với hỗ trợ quốc tế, Việt Nam có thể tối đa hóa tổng lượng phát thải khí nhà kính giảm được tới 27% tương đương 250,8 MtCO₂e so với mục tiêu quốc gia là giảm phát thải khí nhà kính xuống 9% tương đương 83,9 MtCO₂e trong trường hợp không có hỗ trợ quốc tế. Trong lĩnh vực nông nghiệp, để đạt được mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính bằng 0, Chính phủ cần thúc đẩy hợp tác quốc tế để tìm kiếm thêm nguồn tài chính hỗ trợ kế hoạch khử cacbon và học hỏi, trao đổi công nghệ cao hỗ trợ kế hoạch đó.

Bên cạnh đó, Chính phủ cần thường xuyên rà soát, đánh giá việc thực hiện các chính sách về thích ứng và giảm nhẹ biến đổi khí hậu và an ninh lương thực. Sẽ không đủ nếu chỉ áp dụng các biện pháp nhằm giải quyết biến đổi khí hậu mà không xem xét ưu và nhược điểm của các chính sách có thể cản trở sản xuất lương thực. Nhà nước nên dự kiến và cân nhắc những thuận lợi và khó khăn gây ra cho điều kiện sống của người dân khi áp dụng các biện pháp giảm thiểu và thích ứng liên quan đến việc phân bổ lại đất đai³⁵.

Chính phủ cần sửa đổi, bổ sung và cải cách các thủ tục pháp lý để cung cấp các biện pháp bảo vệ pháp lý nhiều hơn cho các nạn nhân của thảm họa ô nhiễm do con người gây ra. Việc hình thành và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu cũng rất cần thiết. Các quy định hiện hành còn đơn giản và thiếu các cơ chế bảo vệ để hỗ trợ các bên bị thiệt hại trong việc tìm kiếm các biện pháp khắc phục và không đủ mạnh để ngăn chặn các chủ thể tư nhân gây ô nhiễm môi trường. Nếu pháp luật còn kém phát triển và chưa đủ chặt chẽ để đáp ứng nhu cầu của người dân về sự bảo vệ của pháp luật trong trường hợp các quyền cơ bản của họ như quyền có đủ lương thực, thực phẩm bị xâm phạm, thì hành vi vi phạm của các tổ chức tư nhân sẽ gia tăng ■

32 Nguyen, T. H. Y., & Nguyen, P. D. (2021), tr. 229–231.

33 FAO, & UNDP. (2020). Integrating Agriculture in National Adaptation Plans (NAP-Ag) Programme: Viet Nam case study (p. 16). FAO and UNDP. <https://www.adaptation-undp.org/resources/experiences-integrating-agriculture-sectoral-and-national-adaptation-planning-processes>, tr.2.

34 Như trên

35 Lewis (2015), Tlđđ, tr. 44.

THỰC TRẠNG QUỸ ĐẦU TƯ TRÁI PHIẾU TẠI VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Phạm Tiến Đạt*

Phạm Quang Huy**

*ThS. Viện Chiến lược và Chính sách tài chính, Bộ Tài chính

**ThS. Vụ Pháp chế, Bộ Tài chính.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Quỹ đầu tư trái phiếu, chứng khoán, thị trường chứng khoán.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 16/11/2022

Biên tập: 28/12/2022

Duyệt bài: 29/12/2022

Article Information

Keywords: Bond investment fund; security; security market.

Article History:

Received: 16 Nov. 2022

Edited: 28 Dec. 2022

Approved: 29 Dec. 2022

Tóm tắt:

Trên cơ sở phân tích thực trạng phát triển của các quỹ đầu tư trái phiếu tại Việt Nam, các tác giả bình luận, đối chiếu, so sánh quá trình xây dựng pháp luật, cũng như những giải pháp phát triển các quỹ đầu tư trái phiếu tại Việt Nam. Các giải pháp tập trung vào phát triển ổn định, bền vững thị trường chứng khoán, thị trường trái phiếu, đẩy mạnh hoạt động của các tổ chức xếp hạng tín nhiệm, nghiên cứu ban hành các quy định về ưu đãi thuế, đa dạng kênh phân phối chứng chỉ quỹ, thay đổi nhận thức và hành vi đầu tư của các nhà đầu tư cá nhân.

Abstract:

On the basis of an analysis of developments of the bond investment funds in Vietnam, the authors provide comments, comparison of the legal development process, as well as solutions for the development of the bond investment funds in Vietnam. Hence, the authors also identify the causes leading to the limitations, thereby give out development solutions, which focus on stable and sustainable development of the stock market and bond market so that it is to promote the activities of credit rating agencies, to study and promulgate legal regulations on tax incentives and diversification, to change the perception and investment behavior of individual investors.

1. Thực trạng phát triển của các quỹ đầu tư trái phiếu tại Việt Nam

1.1. Về khuôn khổ pháp lý

Quỹ đầu tư trái phiếu (ĐTTP) là một loại quỹ đầu tư chứng khoán (QĐTCK), trong đó giá trị các loại trái phiếu (trái phiếu doanh nghiệp - TPDN, trái phiếu Chính phủ - TPCP) chiếm tỷ trọng lớn trong danh mục đầu tư của quỹ này. Bên cạnh đó, các quỹ này cũng đầu tư vào các tài sản có tính ổn định cao khác (tiền gửi ngân hàng, chứng chỉ tiền

gửi). Sự ra đời và phát triển của các quỹ này gắn với sự phát triển của TTCK nói chung và thị trường trái phiếu (TTTP) nói riêng.

Tại Việt Nam, khái niệm QĐTCK lần đầu tiên được đề cập vào năm 1998 cùng với sự ra đời của Nghị định số 48/1998/NĐ-CP¹. Theo đó, QĐTCK được hiểu là *quỹ hình thành từ vốn góp của người đầu tư được ủy thác cho công ty quản lý quỹ và đầu tư tối thiểu 60% giá trị tài sản của quỹ vào chứng khoán*. Đây là các quy định có ý nghĩa mở đầu cho việc

¹ Nghị định số 48/1998/NĐ-CP ngày 11/7/1998 của Chính phủ về chứng khoán và TTCK.

hình thành và phát triển mô hình QĐTCK tại Việt Nam. Nghị định số 144/2003/NĐ-CP², Luật Chứng khoán năm 2006, Luật Chứng khoán năm 2019 đã có những quy định cụ thể hơn về thành lập, tổ chức, hoạt động, quản lý của quỹ này. Theo Luật Chứng khoán năm 2019, *quỹ đầu tư chứng khoán được hiểu là quỹ hình thành từ vốn góp của nhà đầu tư với mục đích thu lợi nhuận từ việc đầu tư vào chứng khoán hoặc vào các tài sản khác, kể cả bất động sản, trong đó nhà đầu tư không có quyền kiểm soát hằng ngày đối với việc ra quyết định đầu tư của quỹ*³. Đây là mô hình đầu tư mà theo đó, nguồn vốn của quỹ được đầu tư chủ yếu vào chứng khoán và các nhà đầu tư (NĐT) uỷ thác cho công ty quản lý quỹ (CTQLQ) quyền trực tiếp điều hành quỹ.

Khung pháp lý về quỹ liên tục được củng cố, hoàn thiện là nền tảng cho sự hình thành và phát triển của hệ thống các quỹ tại Việt Nam. Có thể chia quá trình này thành 3 giai đoạn theo mức độ phát triển của thị trường cũng như sự hoàn thiện của hệ thống các văn bản pháp luật có liên quan.

- Giai đoạn 1: 1998-2010.

Đây là giai đoạn mà các quỹ bắt đầu hình thành và chưa phát triển mạnh do chưa có hệ thống pháp lý đầy đủ cũng như TTCK trong giai đoạn này cũng mới bước đầu hình thành và phát triển. Những quy định pháp lý đầu tiên về CTQLQ, QĐTCK tại Luật Chứng khoán năm 2006, Quy chế thành lập và hoạt động của CTQLQ ban hành theo Quyết định số 35/2007/QĐ-BTC⁴, Quy chế thành lập và hoạt động của QĐTCK ban hành kèm theo Quyết định số 45/2007/QĐ-BTC⁵.

- Giai đoạn 2: 2011-2019.

Điểm nổi bật của giai đoạn 2011-2019 là sự ra đời của Thông tư số 212/2012/TT-BTC hướng dẫn thành lập và hoạt động của CTQLQ (Thông tư 212) và các thông tư hướng dẫn thành lập và hoạt động của các loại hình QĐTCK, gồm quỹ thành viên, quỹ đóng, quỹ mở, quỹ ETF (quỹ hoán đổi danh mục), quỹ REIT (quỹ tín thác đầu tư bất động sản), công ty đầu tư chứng khoán. Thông tư số 212 thể hiện rõ chủ trương thúc đẩy sự phát triển có định hướng cả về định tính và định lượng đối với các CTQLQ. Cụ thể là đặt ra tiêu chuẩn, điều kiện để thành lập CTQLQ có chọn lọc hơn, nhấn mạnh vai trò quan trọng của các tổ chức tài chính, ngân hàng, bảo hiểm trong việc nắm giữ quyền sở hữu chi phối các CTQLQ; Nâng cao năng lực quản lý của các CTQLQ thông qua yêu cầu về việc thành lập bộ phận kiểm toán nội bộ, kiểm soát nội bộ; Yêu cầu các CTQLQ quản trị công ty theo tiêu chuẩn của công ty đại chúng; Yêu cầu về nhân sự có chứng chỉ hành nghề quản lý quỹ.

Hệ thống văn bản trên đã bao quát các lĩnh vực từ các quy định liên quan đến thành lập, tổ chức hoạt động của CTQLQ, đến các quy định cụ thể đối với từng loại quỹ (quỹ đóng, quỹ mở, quỹ đầu tư bất động sản, quỹ hoán đổi danh mục). Các quy định này tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho sự phát triển của quỹ trong giai đoạn từ năm 2012 đến năm 2020.

- Giai đoạn 3: sau năm 2020

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về ngành quỹ được tiếp tục hoàn thiện với sự

2 Nghị định số 144/2003/NĐ-CP ngày 28/11/2003 của Chính phủ về chứng khoán và TTCK được ban hành thay thế cho Nghị định số 48/1998/NĐ-CP.

3 Khoản 37 Điều 4 Luật Chứng khoán năm 2019.

4 Quyết định số 35/2007/QĐ-BTC ngày 15/5/2007 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc ban hành quy chế tổ chức và hoạt động của CTQLQ.

5 Quyết định số 45/2007/QĐ-BTC ngày 05/6/2007 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc ban hành quy chế thành lập và hoạt động của QĐTCK.

ra đời của Luật Chứng khoán năm 2019 và các nghị định, thông tư hướng dẫn, có hiệu lực từ ngày 01/1/2021 như: Nghị định số 156/2020/NĐ-CP hướng dẫn một số điều của Luật Chứng khoán; Thông tư số 97/2020/TT-BTC hướng dẫn hoạt động của văn phòng đại diện, chi nhánh công ty chứng khoán, CTQLQ nước ngoài tại Việt Nam; Thông tư số 98/2020/TT-BTC về hướng dẫn hoạt động và quản lý QĐTCK; Thông tư số 99/2020/TT-BTC về hướng dẫn hoạt động của CTQLQ đầu tư chứng khoán.

Với các quy định mới về sử dụng vốn và tài sản của quỹ đầu tư, các quỹ đầu tư được đầu tư vào chứng chỉ quỹ (CCQ) đại chúng, cổ phiếu công ty đầu tư chứng khoán đại chúng do các CTQLQ khác quản lý, có nghĩa quỹ đầu tư được phép đầu tư vào CCQ ETF để đa dạng hóa danh mục. Với tài sản được phép đầu tư của quỹ mở cũng được quy định đa dạng hơn, khi quy định tài sản là các cổ phiếu chào bán lần đầu ra công chúng, trái phiếu chào bán ra công chúng thay cho việc đầu tư vào cổ phiếu, trái phiếu chuẩn bị niêm yết, đăng ký giao dịch. Trong khi đó, quy định về số lượng thành viên của quỹ thành viên và yêu cầu chuyển nhượng của quỹ thành viên cũng được mở rộng hơn khi đưa ra quy định có từ 2 đến 99 thành viên góp vốn và chỉ bao gồm thành viên là NĐT chứng khoán chuyên nghiệp, thay đổi so với trước đây quỹ thành viên chỉ có tối đa 30 thành viên góp vốn và chỉ bao gồm thành viên là pháp nhân, đồng thời các thành viên có quyền chuyển nhượng một phần hay toàn bộ phần vốn góp của quỹ thành viên, phải đảm bảo sau khi chuyển nhượng, quỹ vẫn đáp ứng điều kiện trên. Bên cạnh đó, yêu cầu với nhân viên của ngân hàng giám sát (NHGS) cũng tăng lên, khi quy định nhân viên của NHGS có bằng đại học trở lên chuyên ngành về kế toán, kiểm toán được xét đáp ứng một trong các điều kiện để thực hiện giám sát/quản trị quỹ đầu tư.

1.2. Thực trạng phát triển các quỹ đầu tư chứng khoán

Sau hơn 20 năm ra đời và phát triển, hệ thống các quỹ đầu tư tại Việt Nam đã có sự phát triển nhanh chóng, đặc biệt trong giai đoạn 2011–2020. Hệ thống các quỹ đã có sự phát triển vượt bậc cả về số lượng, quy mô và loại hình QĐTCK.

Tại thời điểm tháng 8/2022, số lượng các là 76 quỹ tăng gấp gần 3 lần so với mức 28 quỹ của thời điểm cuối năm 2015. Cùng với sự phát triển về số lượng, sự đa dạng về loại hình quỹ đầu tư, tổng giá trị tài sản ròng của các quỹ không ngừng gia tăng, đặc biệt từ năm 2017. Đến cuối năm 2020, tổng giá trị tài sản ròng của các quỹ đã đạt hơn 57 nghìn tỷ đồng, cao gấp 8 lần so với cuối năm 2015 (6,9 nghìn tỷ đồng). Đặc biệt, trong giai đoạn 2021 - tháng 8/2022, các QĐTCK tiếp tục gia tăng mạnh mẽ, với giá trị tài sản ròng đạt 84,7 nghìn tỷ đồng vào tháng 8/2022, tăng 1,5 lần so với thời điểm cuối năm 2020.

Về chất lượng, các quỹ cũng ghi nhận sự ra tăng đáng kể, nếu như trước năm 2015, trên thị trường chỉ có 4 quỹ đại chúng, chiếm khoảng 17% số lượng quỹ thì đến cuối năm 2020, có 44 quỹ đại chúng, chiếm 77% tổng số QĐTCK. Đặc biệt, trong năm 2020, quỹ ETF có sự phát triển mạnh mẽ với 05 quỹ ETF mới được thành lập, năm 2021 thêm 01 quỹ và 01 quỹ tại thời điểm tính đến tháng 8/2022. Tổng quy mô của các quỹ ETF tăng lên đáng kể với tổng giá trị tài sản ròng cuối năm 2020 đạt 605 triệu USD, tăng 108% so với cuối năm 2019. Các quỹ ETF mới thành lập được đánh giá cao trong bối cảnh thị trường đang gặp khó khăn bởi đại dịch COVID-19.

Các QĐTCK ngày càng đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển của TTCK. QĐTCK bảo đảm tốt chức năng huy động vốn từ NĐT nhỏ lẻ và cung cấp vốn cho các doanh nghiệp

thông qua hoạt động đầu tư của các quỹ vào cổ phiếu, TPDN. Các quỹ đầu tư cũng đóng góp tích cực cho việc tạo ra sức cầu trong các chương trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, các hoạt động phát hành TPCP, giúp đa dạng hóa NĐT trên thị trường TPCP, hỗ trợ cho ngân sách nhà nước.

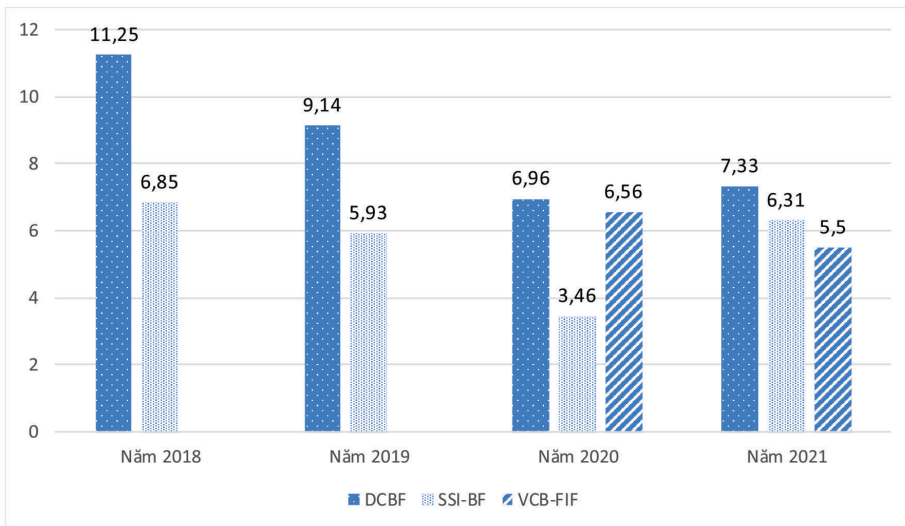
1.3. Thực trạng hoạt động của các quỹ đầu tư trái phiếu tại Việt Nam

Tại Việt Nam, các quỹ đầu tư được các CTQLQ thành lập, các công ty này trực thuộc các NHTM, doanh nghiệp bảo hiểm, tổ chức kinh doanh chứng khoán. Các quỹ này thường có nguồn vốn hỗ trợ lớn từ tập đoàn mẹ (Bảo Việt, Eastspring, Dai-ichi, Manulife) hoặc mang thương hiệu của các tập đoàn uy tín (Vietcombank, VFM, Kỹ thương, SSI). Một số quỹ đã tập trung vào

đầu tư trái phiếu (bao gồm TPCP, TPDN, tài sản ngắn hạn khác) như: QĐTCK trái phiếu MB Capital Việt Nam, Quỹ đầu tư trái phiếu VCBF (VCBF-FIF), Quỹ Đầu tư trái phiếu ngân hàng Công thương Việt Nam (VTBF), Quỹ đầu tư trái phiếu SSI, Quỹ đầu tư trái phiếu VNDDBF, Quỹ Đầu tư trái phiếu ngân hàng Techcombank (TCBF)...

Các quỹ ĐTTP đạt được nhiều kết quả tích cực trên các khía cạnh chính như: giá trị tài sản ròng của quỹ, số lượng CCQ phát hành, giá trị tài sản ròng/CCQ hay tổng tăng trưởng/CCQ. Đặc biệt là chỉ tiêu giá trị tài sản ròng/CCQ. Đây là chỉ tiêu thể hiện hiệu quả hoạt động của các quỹ đầu tư trái phiếu. Chỉ tiêu này được duy trì ở mức cao, ổn định sẽ là cơ sở để thu hút các NĐT đầu tư vào quỹ.

Hình 3: Tốc độ tăng trưởng chỉ tiêu giá trị tài sản ròng/CCQ của một số quỹ điển hình



(Nguồn: Tác giả tổng hợp từ BCTC các quỹ đầu tư)

Tại quỹ DCBF, giá trị tài sản ròng của quỹ đã tăng gần 2 lần sau 2 năm lên mức 828 tỷ đồng so với mức 359 tỷ đồng năm 2017, tính đến hết quý 1/2022, giá trị tài sản ròng của quỹ tiếp tục tăng và đạt 850 tỷ đồng. Đặc biệt chỉ tiêu giá trị tài sản ròng/CCQ luôn duy

trì mức tăng trưởng, việc này đảm bảo khả năng lợi nhuận của quỹ mang lại cho khách hàng. Trong khi tổng tăng trưởng/1CCQ cũng luôn được duy trì ở mức cao, dao động quanh mức 7%, đặc biệt năm 2019 với mức tăng trưởng lên đến 9,15%.

Về mạng lưới phân phối, có thể phân thành 02 nhóm quỹ ĐTTP, 01 nhóm trực thuộc các ngân hàng thương mại (NHTM) và 01 nhóm thuộc các công ty chứng khoán và các quỹ đầu tư độc lập. Đối với các quỹ thuộc các NHTM, với lợi thế về hệ thống chi nhánh ngân hàng, cùng với việc các NHTM cũng thường thành lập công ty chứng khoán, do vậy các quỹ này có khả năng xây dựng mạng lưới phân phối rộng khắp để tiếp xúc với khách hàng.

Trong khi đó, đối với nhóm các quỹ được thành lập từ các công ty chứng khoán và các quỹ độc lập, việc phân phối được thực hiện thông qua hệ thống các chi nhánh của các công ty chứng khoán. Đặc biệt với sự phát triển của công nghệ, hiện các quỹ thực hiện phân phối trực tiếp thông qua các ứng dụng được tải và kết nối trực tiếp với điện thoại của các NĐT (CTQLQ SSI có ứng dụng SSI OTG, Dragon Capital có ứng dụng Dragon Capital, Vina Capital có ứng dụng Mio...). Các ứng dụng này hầu hết cho phép các NĐT mở tài khoản, gửi tiền, mua/bán CCQ trực tiếp và nhanh chóng qua ứng dụng. Đây được xem là kênh hiệu quả, nhất là trong bối cảnh tỷ lệ người dùng điện thoại thông minh và kết nối internet đang ở mức cao và tăng trưởng không ngừng như giai đoạn hiện nay.

Trong cơ cấu đầu tư của các quỹ ĐTTP tỷ trọng phần lớn là các TPDN và các tài sản có độ rủi ro thấp, tính thanh khoản cao. Điều này phù hợp với nguyên tắc, tiêu chí thành lập và hoạt động của các quỹ này, đồng thời đảm bảo được khả năng ổn định của các quỹ. Tuy nhiên, mức độ sinh lợi theo đó cũng ở mức thấp, dưới 10%/năm, thường dao động trong khoảng từ 5-8%/năm.

2. Đánh giá sự phát triển của các quỹ đầu tư trên thị trường trái phiếu Việt Nam

2.1. Các kết quả đạt được

- Số lượng các quỹ đầu tư cũng như các

CTQLQ có sự gia tăng nhanh chóng. Đặc biệt, các quỹ đầu tư đại chúng gia tăng và chiếm tỷ lệ cao tạo điều kiện thuận lợi hơn trong việc thu hút nguồn vốn từ các NĐT, qua đó mở rộng khả năng đầu tư vào thị trường. Bên cạnh đó, là sự gia tăng của giá trị tài sản quản lý, các chỉ tiêu giá trị ròng của quỹ cũng như giá trị ròng/CCQ cũng là yếu tố thể hiện sự tăng trưởng tích cực của các quỹ này trong thời gian qua. Tốc độ tăng trưởng tài sản quản lý đạt trung bình trên 60%/năm trong 5 năm qua đã chứng minh xu hướng tất yếu là tăng quy mô ủy thác đầu tư qua các tổ chức chuyên nghiệp cũng đang diễn ra nhanh chóng tại Việt Nam.

- *Góp phần đa dạng hóa các kênh đầu tư của công chúng đầu tư, đồng thời cũng thúc đẩy đầu tư chứng khoán xanh và đầu tư có trách nhiệm theo xu hướng tiệm cận với thông lệ quốc tế vì mục tiêu phát triển bền vững. Ngoài ra, thông qua sự phát triển của các quỹ trái phiếu hình thành kênh dẫn vốn hiệu quả từ nguồn vốn nhàn rỗi cá nhân đến với các doanh nghiệp có nhu cầu về vốn, góp phần hoàn thiện cấu trúc TTTP.*

- *Các chỉ tiêu như giá trị tài sản ròng, giá trị tài sản ròng/CCQ hay tốc độ tăng trưởng năm vẫn ghi nhận ở mức ổn định. Sự tăng trưởng này phù hợp với tiêu chí đảm bảo an toàn, bền vững giá trị cho các NĐT của các quỹ này.*

- *Xây dựng được hệ thống quản trị rủi ro nội bộ; hệ thống đánh giá, xếp hạng về các công cụ tài chính mà quỹ đầu tư bên cạnh việc cập nhật báo cáo từ các tổ chức xếp hạng tín nhiệm về trái phiếu. Các quỹ thực hiện công khai, minh bạch các thông tin về hoạt động đầu tư và tình hình tài chính (chiến lược đầu tư, giá trị tài sản ròng (NAV), giá trị NAV/CCQ...) trực tiếp đến các NĐT và được thể hiện trên website của quỹ. Trong đó, hoạt động quản lý danh mục đầu tư cho khách hàng*

ủy thác cũng được chú trọng và chủ yếu là khối khách hàng doanh nghiệp bảo hiểm luôn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng tài sản quản lý tại các CTQLQ, đặc biệt là các hãng bảo hiểm có uy tín trên thế giới như Prudential, Manulife, Dai-ichiLife, ChubbLife.

2.2. Các tồn tại, hạn chế

- *Tỷ lệ tài sản quản lý của các CTQLQ thấp.* Các CTQLQ của Việt Nam hiện mới quản lý lượng tài sản khoảng 20 tỷ USD, cả cổ phiếu và trái phiếu, chỉ chiếm 5,5% GDP của Việt Nam. Tỷ trọng giá trị tài sản quản lý của các CTQLQ trên GDP của Việt Nam nhỏ hơn so với một số nước trong khu vực. Đây là tỉ lệ còn thấp so với các quốc gia như Ấn Độ 15,4 % (tháng 9/2021), Thái Lan: 28,93% (năm 2017), Malaysia: 31,57% (năm 2017), Trung Quốc: 10,7% (năm 2020)⁶.

- *Vốn điều lệ của các quỹ còn thấp.* Một số quỹ tiêu biểu trên thị trường nhưng có quy mô vốn điều lệ chưa đến 100 tỷ đồng. Tiêu biểu như: quỹ Đầu tư trái phiếu DC (thuộc CTQLQ Dragon Capital) có số vốn đăng ký 99,5 tỷ đồng, hay quỹ đầu tư trái phiếu Bảo Thịnh Vinawealth cũng chỉ có số vốn với 53,8 tỷ đồng, Quỹ đầu tư trái phiếu PVcom (PVBF) với 66 tỷ đồng...

Trong khi đó, chỉ một số ít các CTQLQ có quy mô lớn, khả năng huy động tốt và hoạt động hiệu quả, trong khi đa số các quỹ hoạt động không hiệu quả, còn thua lỗ.

- *Mạng lưới phân phối CCQ còn hạn chế.* Mặc dù pháp luật chứng khoán đã cho phép các NHTM, doanh nghiệp bảo hiểm phân phối các CCQ nhằm tận dụng mạng lưới rộng khắp của các tổ chức này. Tuy nhiên, phân phối CCQ đại đa số là phân phối trực tiếp qua CTQLQ, công ty chứng khoán. Trong khi đó, mạng lưới CTQLQ, công ty chứng khoán chủ yếu tập trung ở Hà Nội và Thành

phố Hồ Chí Minh dẫn tới việc hạn chế tiếp cận công chúng NĐT và phát triển mạng lưới phân phối sản phẩm quỹ; chất lượng hoạt động của các công ty quản lý quỹ là không đồng đều. Hiện 50% số lượng CCQ được bán thông qua NHTM tại các nước như Malaysia, Trung Quốc, Thái Lan. Phân phối theo dạng bán chéo cũng đang được triển khai tại các nước này.

Chính việc xây dựng các kênh phân phối chưa hiệu quả, cộng với việc thiếu các giải pháp thuyết phục NĐT đầu tư vào quỹ khiến cho số lượng các tài khoản giao dịch CCQ hiện ở mức thấp. Theo thống kê, chỉ có 0,2% dân số Việt Nam có tài khoản giao dịch CCQ.

2.3. Các nguyên nhân

Bên cạnh một số nguyên nhân đến từ sự phát triển thiếu bền vững của TTCK, xu hướng tự đầu tư hơn là đầu tư qua các quỹ của các NĐT cá nhân, sự phát triển hạn chế của hoạt động xếp hạng tín nhiệm, còn có các nguyên nhân quan trọng như:

- *Thiếu chính sách hỗ trợ các QĐTCK.* Hiện các quy định về quản lý quỹ đầu tư đã được ban hành và cập nhật cùng với sự biến động của thị trường, tuy nhiên hiện vẫn còn thiếu các chính sách hỗ trợ các quỹ ĐTTP phát triển, đặc biệt là các biện pháp hỗ trợ về tài chính (thuế, hỗ trợ trực tiếp). Kinh nghiệm một số nước như Singapore, Thái Lan cho thấy các ưu đãi về thuế TNDN, thuế thu nhập có tác dụng thúc đẩy hiệu quả hoạt động của các quỹ này. Trong bối cảnh việc huy động vốn còn hạn chế, việc có được các ưu đãi sẽ khiến các CTQLQ có thêm nguồn lực để tăng cường đầu tư cho các quỹ, qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động.

- *Các quy định về hoạt động của NHGS còn chưa cụ thể.* NHGS có trách nhiệm chính là bảo quản các tài sản của quỹ, kiểm tra,

⁶ <https://www.ssi.com.vn/tin-tuc/tin-tuc-su-kien-ssi/tuong-lai-3-5-nam-toi-cua-nganh-quy-rat-kha-quan>, truy cập 16/11/2022.

giám sát hoạt động quản lý quỹ của CTQLQ, đảm bảo hoạt động của các công ty này phù hợp với quy định của pháp luật và Điều lệ quỹ. Tuy nhiên, với việc lặp lại thuật ngữ “giám sát” trong nội dung quyền giám sát làm cho quyền của NHGS vẫn còn mang tính chung chung, khó thực thi. Trong khi nghiệp vụ chính của các ngân hàng này là hoạt động ngân hàng, không phải là hoạt động giám sát. Do vậy, hiệu quả của hoạt động giám sát của NHGS không cao.

- Các hoạt động thông tin về lợi ích của QĐTCK đến NĐT chưa đem lại hiệu quả. Điều này được thể hiện thông qua việc tỷ lệ nhà đầu tư vào các quỹ còn hạn chế, thấp hơn khá nhiều so với các nước trong khu vực. Một trong những khó khăn lớn đối với các quỹ là quan điểm, thói quen đầu tư của các nhà đầu tư trong nước hiện nay là thích tự đầu tư hơn là phó thác hoạt động này cho đối tượng khác. Đây là thói quen đã hình thành từ lâu, ăn sâu vào nhận thức của các nhà đầu tư. Bên cạnh đó, TTCK mới phát triển, các quỹ cũng chỉ mới xuất hiện, chưa có thời gian để tạo lòng tin cho các nhà đầu tư. Đặc biệt, trong bối cảnh tính công khai, minh bạch của các quỹ đầu tư chưa được cải thiện thì lòng tin của các nhà đầu tư cũng cần thêm thời gian để được cải thiện.

3. Giải pháp phát triển các quỹ đầu tư trái phiếu

Một là, giải pháp phát triển bền vững TTCK, TTTP Việt Nam. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý TTCK đảm bảo tính công khai, minh bạch, hiệu quả, phù hợp với chuẩn mực quốc tế như: hoạt động giao dịch tự động, quản lý danh mục tự động, tự vận tự động, số hóa các tài sản tài chính trên TTCK áp dụng công nghệ tài chính mới, hoạt động huy động vốn cộng đồng. Đa dạng hóa các sản phẩm chứng khoán, nâng cao chất

lượng nguồn cung, nâng cao chất lượng quản trị doanh nghiệp, quản trị rủi ro của các công ty niêm yết, công ty đại chúng theo thông lệ quốc tế, tăng cường tính minh bạch trong hoạt động thị trường, chú trọng bảo vệ NĐT. Tăng cường hiệu quả hoạt động thanh tra, giám sát, nhất là với dòng vốn đầu tư gián tiếp, nâng cao năng lực quản trị rủi ro đối với TTCK.

Hoàn thiện hành lang pháp lý đối với thị trường TPDN, vừa đảm bảo phù hợp với mỗi giai đoạn phát triển của thị trường, đồng thời đảm bảo sự ổn định nhất định của khung khổ pháp luật. Tập trung vào việc: Nâng cao tiêu chuẩn điều kiện phát hành TPDN; Phân định rõ giữa TPDN phát hành riêng lẻ và TPDN phát hành ra công chúng; Hoàn thiện tổ chức thị trường cho TPDN niêm yết và TPDN phát hành riêng lẻ; Tăng cường trách nhiệm của các tổ chức cơ chế quản lý giám sát thị trường TPDN; Tăng cường hoạt động quản lý, giám sát thị trường TPDN thông qua việc phối hợp với các bộ, ngành (đặc biệt là Bộ Tài chính và NHNN) trong thực hiện thanh tra, kiểm tra, giám sát việc tuân thủ pháp luật của các tổ chức phát hành và tổ chức cung cấp dịch vụ đối với thị trường này.

Thứ hai, cần nghiên cứu hoàn thiện những quy định về chính sách thuế đối với ngành quỹ. Việt Nam hiện đang thiếu chính sách ưu đãi thuế để tạo được động lực cho các quỹ ĐTTP. Theo quy định⁷, khi NĐT chuyển nhượng trái phiếu thì áp dụng thuế chuyển nhượng 0,1% trên giá trị chuyển nhượng, trường hợp NĐT cá nhân nhận trái tức định kỳ hoặc vào ngày đáo hạn thì áp dụng thuế đầu tư vốn 5% trên lãi trái phiếu được nhận. Như vậy, so với việc đầu tư cổ phiếu, các NĐT trái phiếu thường sẽ chịu ở mức thuế cao hơn vì trong khi đầu tư cổ phiếu, các NĐT thường tìm kiếm lợi nhuận dựa trên việc tìm kiếm chênh lệch giữa giá mua/bán cổ phiếu hơn là

7 Tại Thông tư số 111/2013/TT-BTC ngày 15/8/2013 của Bộ Tài chính hướng dẫn về thuế TNCN, Thông tư số 25/2018/TT-BTC ngày 16/3/2018 của Bộ Tài chính sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 111/2013/TT-BTC.

lợi nhuận từ cổ tức, trong khi giá trái phiếu ít biến động hơn nên lợi nhuận mà các NĐT mong đợi thường xuất phát từ trái tức được nhận. Điều này phần nào khiến kênh đầu tư trái phiếu trở lên kém hấp dẫn hơn. Trong khi, hiện nay theo quy định cũng chưa có ưu đãi thuế cụ thể, riêng biệt (TNDN) cho các CTQLQ đầu tư vào trái phiếu.

Thứ ba, cần nâng cao hiệu quả công tác giám sát hoạt động của các CTQLQ bao gồm các nội dung chính như giám sát tuân thủ, giám sát dựa trên rủi ro, tăng cường phối hợp giám sát giữa các cơ quan quản lý, giám sát nhằm đảm bảo hệ thống CTQLQ, QĐTCK hoạt động an toàn. Giám sát chặt chẽ hoạt động của các quỹ. Bên cạnh các quy định nhằm tạo điều kiện mở rộng, nâng cao hiệu quả hoạt động của các quỹ ĐTTP, cũng cần có các biện pháp quản lý chặt chẽ, đảm bảo hoạt động của các quỹ này trong khuôn khổ pháp luật, tạo ra các tác động tích cực đến thị trường. Thực hiện tái cấu trúc các CTQLQ theo quy định tại Luật Chứng khoán 2019 và các văn bản hướng theo hướng, cụ thể: đình chỉ hoạt động đối với các công ty có vốn chủ sở hữu thấp hơn vốn điều lệ tối thiểu mà không khắc phục được trong thời hạn 6 tháng; thu hồi Giấy phép thành lập và hoạt động đối với các CTQLQ không thực hiện nghiệp vụ quản lý quỹ trong thời hạn 2 năm liên tục.

Thứ tư, quy định rõ ràng hơn về quyền giám sát của các NHGS. Như đã phân tích, quy định về quyền giám sát hoạt động quản lý QĐTCK của NHGS còn mang tính chung chung. Trong khi nghiệp vụ chính của ngân hàng này là hoạt động ngân hàng, không phải là hoạt động giám sát. Do đó, pháp luật cần quy định cụ thể hơn nội dung hoạt động giám sát để NHGS dễ dàng thực thi quyền hạn của mình.

Bên cạnh đó, cần có quy định để đảm bảo tính độc lập của CTQLQ và NHGS. Mặc

dù pháp luật đã có quy định về các hạn chế của CTQLQ, hạn chế của NHGS, tuy nhiên, trên thực tế các chủ thể này vẫn có mối quan hệ tài chính với nhau nên dễ dẫn đến tình trạng móc ngoặc vụ lợi gây thiệt hại cho NĐT. Hiện pháp luật về QĐTCK không cấm CTQLQ được quản lý nhiều QĐTCK khác nhau, các NHGS cũng được giám sát nhiều QĐTCK khác nhau.

Thứ năm, cần đẩy mạnh kế hoạch tuyên truyền, thay đổi nhận thức của NĐT về quỹ đầu tư. Cần đa dạng hoá các hình thức tuyên truyền (trực tiếp, trực tuyến), cũng như có sự tham gia của các thành viên thị trường: công ty chứng khoán, NHTM, công ty mẹ, công ty con của các CTQLQ. Việc này sẽ giúp các NĐT nâng cao kiến thức về quỹ ĐTTP (lợi ích, rủi ro, quy trình mua bán CCQ), qua đó thuyết phục NĐT (nhất là các đầu tư mới gia nhập thị trường) thay đổi thói quen từ tự đầu tư sang uỷ thác đầu tư (thông qua mua CCQ).

Thứ sáu, cần mở rộng thêm các kênh phân phối CCQ bên cạnh việc sử dụng kênh phân phối truyền thống. Hiện nay, các quỹ chủ yếu phân phối CCQ thông qua hệ thống các công ty chứng khoán, các CTQLQ, công ty mẹ, công ty con của các CTQLQ, hoặc trực tiếp qua website của CTQLQ, thiếu vắng sự tham gia phân phối của các NHTM. Bên cạnh đó, chưa có Hiệp hội các CTQLQ để thúc đẩy phát triển thị trường, là bước đệm trong vai trò giám sát tuân thủ các CTQLQ. Để mở rộng mạng lưới phân phối, các CTQLQ nên kết hợp với các NHTM để đẩy mạnh việc phân phối CCQ, với hệ thống cơ sở dữ liệu về các NĐT cộng với các chính sách phân chia lợi ích phù hợp, hoạt động phân phối CCQ thông qua kênh NHTM có thể mang lại hiệu quả tích cực. Bên cạnh đó, đẩy mạnh phân phối CCQ qua các kênh trực tuyến thông qua việc ứng dụng các thành tựu công nghệ mới về giao dịch điện tử, an toàn bảo mật thông tin ■

QUYỀN CỦA NGHỆ SỸ ĐỐI VỚI CÁC LẦN BÁN TÁC PHẨM TIẾP SAU THEO QUY ĐỊNH CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

Nguyễn Thị Tuyết Nga*
Nguyễn Thái Cường**

* ThS. Trường Đại học Sư phạm Kỹ thuật Thành phố Hồ Chí Minh

** TS. Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Quyền của nghệ sĩ, quyền tác giả, tiền bản quyền, tác phẩm nghệ thuật.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 20/08/2022

Biên tập: 17/10/2022

Duyệt bài: 19/10/2022

Article Information

Keywords: Artists's resale right; copyright; royalty; art works.

Article History:

Received: 20 Aug. 2022

Edited: 17 Oct. 2022

Approved: 19 Oct. 2022

Tóm tắt:

Quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau (Artists's resale right) là một trong những quyền được ghi nhận trong pháp luật về quyền tác giả tại một số nước trên thế giới. Theo đó, các nghệ sĩ khi đã bán bản gốc tác phẩm nghệ thuật của mình vẫn được nhận các khoản tiền bản quyền cho những lần bán tác phẩm tiếp sau theo những điều kiện nhất định. Chương 12 Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Châu Âu (EVFTA) có quy định mỗi bên trong Hiệp định có thể cân nhắc để ban hành về nội dung này. Trong bài viết này, các tác giả tập trung phân tích các nội dung liên quan đến quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau theo Chỉ thị số 2001/84/EC của Nghị viện và Hội đồng Liên minh châu Âu và rút ra kinh nghiệm cho Việt Nam.

Abstract:

The artist's resale right is the right recognized in copyright laws in several countries. For this, an author has the right to receive a royalty based on the sale price obtained for any resale of the work followed by the first transfer of the work by the author under certain conditions. Chapter 12 of the Vietnam - Europe Trade Agreement (EVFTA) provided that each party to the agreement can consider issuing about this content. Within article, the authors focus on analyzing the contents related to the artist's resale rights only according to the Direction 2001/84/EC of the European Parliament and the Council of the European Union and provide suggestions for Vietnam.

1. Lịch sử ra đời của quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau

Quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau được đề xuất đầu tiên tại Pháp với tên gọi “Droit De Suite” vào năm 1893 và áp dụng vào năm 1920. Quy định này bắt nguồn từ thực trạng các nghệ sĩ và những người thừa kế của họ phải gặp những khó khăn

về tài chính trong khi các tác phẩm mà họ sáng tạo trước đó không ngừng tăng giá trị¹. Một câu chuyện được lưu truyền phổ biến tại Pháp lúc đó là câu chuyện của danh họa Francois Millet. Tác phẩm L'angelus với hình ảnh hai người nông dân đang cúi đầu cầu nguyện tại một cánh đồng được Francois Millet bán với giá 1.000 France vào năm 1860, mười bốn

1 Banterngansa, Chanont & Graddy, Kathryn, The Impact of the Droit de Suite in the UK: An Empirical Analysis, https://www.researchgate.net/publication/24016692_The_Impact_of_the_Droit_de_Suite_in_the_UK_An_Empirical_Analysis, truy cập ngày 17/2/2022.

năm sau cái chết của ông, bức tranh đã được bán với giá 553.000 France- mức giá cao kỷ lục lúc bấy giờ, tuy nhiên người vợ góa của ông không nhận được bất kỳ đồng nào từ việc bán tranh đó, bà phải sống khó khăn vô cùng với công việc bán hoa trên đường phố Paris. Gia đình của danh họa Paul Cézanne và Paul Gauguin cũng rơi vào tình cảnh tương tự². Hoàn cảnh của họ đã phản ánh vấn đề cơ bản của thị trường nghệ thuật. Một nghệ sĩ chỉ có khoản thu nhập từ lần đầu tiên bán tác phẩm của mình, trong khi đó giá trị của các tác phẩm nghệ thuật đó có thể gia tăng rất nhiều theo thời gian mà giá trị chênh lệch chỉ thuộc về người buôn tranh mà không có bất kỳ lợi ích nào dành cho nghệ sĩ hoặc gia đình của họ. Nhận thấy được sự bất cập đó, năm 1920, Chính phủ Pháp đã đưa ra biện pháp khắc phục hợp pháp cho vấn đề này, bằng cách trao cho người nghệ sĩ quyền được nhận một khoản tiền từ các lần bán tác phẩm tiếp sau thông qua quy định của Luật Sở hữu trí tuệ, để bảo đảm các nghệ sĩ và những người thừa kế sẽ nhận được một phần giá trị thương mại ngày càng tăng từ các tác phẩm nghệ thuật của mình.

Công ước Berne – công ước về bảo hộ tác phẩm nghệ thuật cũng có đề cập đến quy định này tại Điều 14³ (“Quyền tiếp theo” đối với tác phẩm mỹ thuật và bản thảo: 1. Quyền hưởng lợi nhuận chuyển nhượng; 2. Luật áp dụng; 3. Thủ tục):

“1. Đối với bản gốc các tác phẩm nghệ thuật và bản thảo gốc của nhà văn và nhà soạn nhạc mà tác giả đã chuyển nhượng, thì tác giả hoặc sau khi tác giả chết, những cá nhân hoặc đoàn thể được sở hữu quyền tác giả theo luật

pháp quốc gia được hưởng quyền không được chuyển nhượng đối với lợi nhuận khi bán các tác phẩm đó sau khi tác giả đã chuyển nhượng lần đầu.

2. Việc bảo hộ quy định tại khoản trên đây chỉ có hiệu lực trong các nước thành viên Liên hiệp nếu luật pháp quốc gia của tác giả thừa nhận sự bảo hộ đó và ở mức độ luật pháp quốc gia nơi công bố bảo hộ cho phép.

3. Những thể thức và mức thu tiền do luật pháp của mỗi quốc gia quy định”.

Theo quy định trên của Công ước Bern thì tác giả (hoặc người thừa kế của tác giả) của các tác phẩm mỹ thuật và bản thảo tác phẩm văn học có quyền bảo lưu quyền hưởng lợi nhuận của mình cho những lần bán tác phẩm tiếp sau này. Tuy nhiên, quy định này không mang tính bắt buộc đối với các quốc gia thành viên mà các quốc gia có quyền lựa chọn về việc có quy định hay không, và nếu có quy định cũng sẽ tự quyết định về thủ tục và mức thù lao riêng.

Vào giữa thế kỷ 20, một số quốc gia theo hệ thống thông luật như Bỉ, Đan Mạch, Phần Lan, Đức, Thụy Điển cũng đã ban hành quy định về quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau giống như pháp luật của Pháp.

Năm 2001, Nghị viện và Hội đồng Liên minh châu Âu đã ra chỉ thị số 2001/84/EC về quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau, vì lợi ích của tác giả tác phẩm nghệ thuật gốc⁴ và có hiệu lực trên toàn bộ lãnh thổ các quốc gia thuộc Liên minh châu Âu vào năm 2006. Chỉ thị đã thiết lập khung pháp lý cơ bản về quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau.

2 Allison Schten, No more starving artists: why the art market needs a universal artist resale royalty right, Notre Dame Journal of International & Comparative Law, 7(1)/2017, p.116.

3 Công ước Bern – bảo hộ các tác phẩm văn học nghệ thuật (Đạo luật Paris, ngày 24 tháng 7 năm 1971, sửa đổi ngày 28 tháng 9 năm 1979), (Bản Tiếng Việt) đăng tại <http://www.cov.gov.vn/tin-tuc/cong-uoc-berne-bao-ho-cac-tac-pham-van-hoc-va-nghe-thuat-co-hieu-luc-tai-viet-nam-tu-ngay-26-thang-10-nam-2004>, truy cập ngày 3/10/2022.

4 Directive 2001/84/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the resale right for the benefit of the author of an original work of art, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0084:EN:HTML>, truy cập ngày 28/12/2021.

2. Các quy định cơ bản liên quan đến quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau theo Chỉ thị số 2001/84 của Nghị viện và Hội đồng Liên minh châu Âu

2.1. Mục đích của việc quy định quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau

Quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau là quyền không thể chuyển nhượng hoặc miễn trừ, theo đó các nghệ sĩ được nhận thù lao bản quyền cho những lần bán tác phẩm tiếp sau kể từ lần đầu tiên bán tác phẩm. Mục tiêu trước hết của việc quy định quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau là bảo đảm cho các nghệ sĩ, tác giả của các tác phẩm nghệ thuật tạo hình được hưởng những lợi ích kinh tế chính đáng từ sự gia tăng giá trị các tác phẩm của họ. Với các nghệ sĩ thị giác, trong giai đoạn đầu của sự nghiệp thường bán các tác phẩm của họ với giá thấp cho các nhà sưu tập hoặc đại lý, nhưng sau đó với danh tiếng ngày càng được nâng cao thì giá các tác phẩm của họ tăng dần. Tuy nhiên, giá trị này nếu chỉ có các nhà sưu tầm, nhà bán hàng hưởng lợi thì không công bằng cho chính tác giả đã tạo ra giá trị đó. Ngoài ra, khi so sánh với các nhà sáng tạo khác như nhà soạn nhạc hoặc nhà văn, số tiền nghệ sĩ thị giác nhận được để tạo ra cho các tác phẩm của họ thường rất thấp mà họ lại không được nhận các khoản tiền bản quyền cho việc khai thác làm tác phẩm phái sinh nữa⁵. Việc quy định quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau sẽ tạo ra sự cân bằng giữa nghệ sĩ thị giác và các tác giả khác trong lĩnh vực văn học nghệ thuật.

2.2 Các điều kiện áp dụng quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau

Thứ nhất, tác phẩm được bảo hộ quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau

Điều 2 của Chỉ thị có quy định tác phẩm được áp dụng quyền của nghệ sĩ đối với các

lần bán tác phẩm tiếp sau phải là các tác phẩm gốc bao gồm tác phẩm nghệ thuật đồ họa, tạo hình như hình ảnh, ảnh ghép, tranh vẽ, bản vẽ, khắc, in, thạch bản, điêu khắc, tằm thảm, gốm sứ, đồ thủy tinh và hình ảnh, được thực hiện lần đầu bởi chính nghệ sĩ. Các bản sao của các tác phẩm nghệ thuật này cũng có thể được xem xét để bảo hộ quyền này nếu được tạo ra một số lượng hạn chế đã được đánh số do chính nghệ sĩ hoặc người nhận ủy quyền hợp pháp từ chính nghệ sĩ đó thực hiện.

Tại mục hướng dẫn số 19 của Chỉ thị đã nhấn mạnh quy định về quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau không áp dụng cho các bản thảo gốc của các nhà văn và nhà soạn nhạc. Quy định này khác với các loại hình tác phẩm được áp dụng quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau theo Công ước Berne. Theo quan điểm của các nhà lập pháp châu Âu thì chỉ có nghệ sĩ các tác phẩm thị giác mới được áp dụng.

Thứ hai, về hình thức thực hiện việc mua bán tác phẩm lần tiếp sau

Khoản 1 Điều 1 của Chỉ thị quy định việc bán tác phẩm lần tiếp sau được áp dụng cho tất cả các hành vi bán lại liên quan đến người bán, người mua hoặc các chuyên gia thị trường nghệ thuật trung gian, như phòng bán hàng, phòng trưng bày nghệ thuật và nói chung, bất kỳ đại lý nào trong các tác phẩm nghệ thuật. Tại hướng dẫn số 18 của Chỉ thị cũng đã làm rõ hình thức của việc mua bán lại không áp dụng cho việc bán lại giữa các cá nhân hành động với tư cách cá nhân mà không có sự tham gia của một chuyên gia thị trường nghệ thuật hoặc bán lại với tư cách cá nhân cho các bảo tàng phi lợi nhuận hoặc các bảo tàng mở cửa công cộng.

Thứ ba, về thời gian bán tác phẩm lần tiếp sau không áp dụng đối với hành vi bán lại tác phẩm đã được mua trực tiếp từ tác giả dưới 3 năm.

⁵ Cisac, Eva, Gesac, Artist's Resale right, trang 2 xem tại https://www.cisac.org/Media/Studies-and-Reports/Publications/SG14-0464_Resale_right_2014-05-15_EN, truy cập ngày 1/3/2022.

Thứ tư, về giá tác phẩm lần tiếp sau, Điều 3 của Chỉ thị cho phép các quốc gia thành viên được đặt ra giá bán tối thiểu cụ thể nhưng không được vượt quá 3000 €.

Hiện tại, các quốc gia thành viên đã ban hành mức tối thiểu khá khác nhau, ở Anh là 1500 €⁶; ở Đức là mức 400 €, ở Pháp là 750 € và Áo với mức cao nhất là 3.000 €⁷.

2.3. Chủ thể được quyền nhận thù lao bản quyền

Điều 6 của Chỉ thị quy định tiền bản quyền sẽ được trả cho tác giả của tác phẩm và những người khác được phép hưởng quyền sau khi tác giả chết.

Tác giả được đề cập ở đây phải là công dân các quốc gia thành viên Liên minh châu Âu hoặc cá nhân cư trú thường xuyên ở các quốc gia thành viên. Công dân ở nước thứ ba ngoài Liên minh châu Âu có thể hưởng quyền này nếu ở nước đó có quy định về quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau và pháp luật của quốc gia đó phải công nhận đối ứng quyền của các nghệ sĩ Liên minh châu Âu.

Về những người khác được hưởng quyền sau khi tác giả chết, Hướng dẫn số 27 có giải thích rằng những người có quyền nhận tiền bản quyền phải được quy định cụ thể dựa vào nguyên tắc bổ trợ (Subsidiarity)⁸. Mặc dù việc thực thi quy định này của Chỉ thị không tương thích hoàn toàn trong mối liên quan với luật thừa kế của các quốc gia thành viên nhưng những người được hưởng quyền phải có khả năng hưởng lợi đầy đủ từ việc bán lại sau khi tác giả qua đời.

Luật Sở hữu trí tuệ của Pháp có quy định

người được hưởng quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau khi nghệ sĩ qua đời chỉ có thể là người thừa kế mà không phải là bất kỳ người nào được tác giả ủy quyền. Quy định này đã gây nhiều tranh cãi trong việc áp dụng Luật đối với vụ việc liên quan đến danh họa Salvador Dalí. Cụ thể, danh họa Salvador Dalí mất tại Tây Ban Nha vào năm 1989, để lại 5 người thừa kế là những thành viên của gia đình ông, ngoài ra ông có chỉ định Nhà nước Tây Ban Nha là chủ thể duy nhất có quyền hưởng các quyền sở hữu trí tuệ đối với các tác phẩm của ông. Căn cứ vào quy định của pháp luật Pháp thì tổ chức quản lý tập thể ADAGP tại Pháp đã thanh toán tiền bản quyền cho các lần bán lại tranh cho những người thừa kế của Salvador Dalí mà không chuyển cho tổ chức quản lý quyền sở hữu trí tuệ của Salvador Dalí tại Tây Ban Nha theo ý chí của ông. Vụ việc này gây ra những tranh luận nhất định liệu quy định này của Pháp có trái với Chỉ thị của Liên minh châu Âu không khi đã loại trừ người được hưởng quyền theo ủy quyền của tác giả, có tạo ra sự phân biệt đối xử với người được hưởng quyền không?

Vào ngày 15/4/2010, Tòa án Công lý châu Âu (ECJ) đã phán quyết rằng Điều 6 của Chỉ thị đã không hạn chế pháp luật của các thành viên quy định về đối tượng được hưởng lợi ích về quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau khi tác giả qua đời. Dựa vào các mục tiêu của Chỉ thị 2001/84, các quốc gia thành viên có thể đưa ra các lựa chọn lập pháp của riêng họ trong việc xác định chủ thể có quyền hưởng quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau⁹.

Ngoài ra, Điều 6 của Chỉ thị cũng đề cập

6 Khoản 2 Điều 6 Artists' Resale Right Regulations, 2006, <https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/mt/mt029en.pdf>, truy cập ngày 11/3/2022.

7 Allison Schten, No more starving artists: why the art market needs a universal artist resale royalty right, *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, 7(1)/2017, p.118

8 Nguyên tắc bổ trợ (subsidiarity) tại Liên minh châu Âu là nguyên tắc mà các quyết định được giữ lại bởi các quốc gia thành viên nếu sự can thiệp của Liên minh châu Âu là không cần thiết. Liên minh châu Âu chỉ hành động tập thể khi quyền lực của các quốc gia thành viên là không đủ⁹.

9 The Court of Justice of the European Union's Press Release số 34/10 ngày 15/12/2014, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-04/cp100034en.pdf>, truy cập ngày 17/3/2022.

đến việc các quốc gia thành viên có quyền quy định về tổ chức quản lý tập thể quản lý quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau.

Hướng dẫn số 28 của Chỉ thị làm rõ các quốc gia thành viên chịu trách nhiệm trong việc tổ chức thực thi quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau, đặc biệt cần chú trọng về cách thức quản lý quyền; trong đó có thể xem xét quy định về tổ chức quản lý tập thể quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau. Khi quy định vấn đề này, các quốc gia thành viên phải đảm bảo tổ chức quản lý tập thể đó hoạt động minh bạch và hiệu quả đồng thời phải đảm bảo vấn đề thu thập và phân phối tiền bản quyền hợp lý cho cả các tác giả là công dân của thuộc và không thuộc các quốc gia thành viên.

Trên thực tế, hầu như các quốc gia thành viên Liên minh châu Âu đều có các tổ chức quản lý tập thể quản lý quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau (Các tổ chức này sẽ đại diện thu thập và phân phối tiền bản quyền của quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau) như tổ chức Design and Artist's Copyright Society (DACS) hoặc Artists' Collecting Society (ACS) tại Anh, tổ chức Société des Auteurs Dans Les Arts graphiques et Plastiques (Adagp) và Société des Auteurs Des Arts Visuels et de l'Image Fixe (Saif) tại Pháp, VG Bild-kunst ở Đức, tổ chức quản lý tập thể tác giả và nhà xuất bản (SIAE) ở Ý, tổ chức Związek Polskich Artystów Plastyków (ZPAP) và Związek Polskich Artystów Fotografików (ZPAF) ở Ba Lan và Vegap (Visual Entidad de Gestión de Artistas Plásticos) ở Tây Ban Nha và organismos syllogikis diacheirisikon Technon Kai Efarmogon (Osdeete) ở Hy Lạp... Các tổ chức này thường đã ký kết các thỏa thuận về quyền đối ứng nhau trên khắp

Liên minh châu Âu và các quốc gia có quy định về quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau¹⁰.

2.4. Chủ thể phải thanh toán tiền bản quyền

Khoản 4 Điều 1 của Chỉ thị quy định về nguyên tắc tiền bản quyền cho lần bán lại được người bán phải trả nhưng các quốc gia thành viên có thể cung cấp bất kỳ chuyên gia thị trường nghệ thuật nào khác cùng tham gia vào việc chịu trách nhiệm thanh toán tiền bản quyền cùng với người bán. Hầu hết các quốc gia của Liên minh châu Âu đều áp dụng cách quy định mà Chỉ thị đề xuất. Vấn đề đặt ra là nếu các chuyên gia thị trường nghệ thuật sử dụng các quy định hợp đồng để chuyển trách nhiệm pháp lý nhằm thanh toán tiền bản quyền cho người mua thì có phù hợp không?

Nội dung này liên quan đến vụ kiện giữa Christie's France (công ty con của tập đoàn Christies chuyên về hoạt động đấu giá các tác phẩm nghệ thuật) và Syndicat National Des Puquiquaires – SNA (một hiệp hội có các thành viên hoạt động trong cùng lĩnh vực với Christie), theo đó SNA cho rằng từ năm 2008 đến năm 2009, trong các hợp đồng bán các tác phẩm nghệ thuật mà Christie đại diện cho bên bán đã đưa ra các điều khoản liên quan đến tiền bản quyền cho lần bán lại các tác phẩm nghệ thuật là bên mua phải thanh toán thay vì bên bán như Luật Sở hữu trí tuệ của Pháp đã quy định¹¹. Điều này vi phạm đến sự cạnh tranh lành mạnh. Vụ kiện đã diễn ra ở nhiều cấp tòa và sau đó Tòa phúc thẩm đã quyết định giữ nguyên quá trình tố tụng và tìm kiếm sự hướng dẫn từ Tòa tối cao châu Âu (CJEU). Ngày 26/2/2015, Tòa tối cao đưa ra phán quyết rằng khoản 4 Điều 1 của Chỉ thị số 2001/84 phải được hiểu là quy định này không bắt buộc là chỉ có người bán mới có nghĩa vụ thanh toán tiền bản quyền mà người bán hoặc chuyên gia

10 Jens Gaster, M. 'Resale Right Directive', in Irini stamatoudi and Paul torremans, European Copyright Law. A Commentary, Edward Elgar, 2021, p.268.

11 Article L. 122-8 Bộ Luật sở hữu trí tuệ của Pháp, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006069414/LEGISCTA000006146349/#LEGISCTA000006146349, truy cập ngày 22/3/2022.

thị trường nghệ thuật có liên quan đến giao dịch có thể thỏa thuận với người khác bao gồm cả người mua rằng ai sẽ phải chịu trách nhiệm một phần hoặc toàn bộ phí bản quyền cho lần bán lại, miễn là sự thỏa thuận này không ảnh hưởng đến lợi ích của tác giả¹².

2.5. Mức thanh toán tiền bản quyền

Theo Điều 4 của Chỉ thị thì tiền bản quyền cho lần bán lại phải được quy định theo các mức tương ứng với số tiền bán tác phẩm, giá trị tác phẩm lớn thì tỷ lệ tiền bản quyền giảm, cụ thể:

- (a) 4% cho phần giá bán lên tới 50.000 EUR;
- (b) 3% cho phần giá bán từ 50.000,01 EUR lên 200.000 EUR;
- (c) 1 phần trăm cho phần giá bán từ 11.000,01 EUR lên 350.000 EUR;
- (d) 0,5% cho phần giá bán từ mức 350.000,01 EUR lên 500.000 EUR;
- (e) 0,25% cho phần giá bán vượt quá 500.000 EUR.

Các quốc gia thành viên có nhiều quy định khác nhau về tỷ lệ này. Một số quốc gia nhấn mạnh rằng việc thực hiện Droit De Suite (Resale right) với mức giá cao sẽ dẫn đến các giao dịch về nghệ thuật sẽ chuyển sang các nước thứ ba (các nước không có quy định về Resale right). Liên quan đến việc thiết lập tỷ lệ giá tiền bản quyền nên áp dụng một tỷ lệ đơn lẻ, cố định cho tất cả doanh số sẽ thực tế hơn và cho phép các chủ thể có liên quan như chủ sở hữu, đại lý nghệ thuật và tổ chức quản lý tập thể thực hiện các quyền và nghĩa vụ một cách đơn giản và hiệu quả hơn¹³.

2.6. Quyền tiếp nhận thông tin

Đề quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau được thực thi hiệu quả thì các quốc gia thành viên cần áp dụng các thủ

tục thích hợp để giám sát các giao dịch mua bán, nhất là việc cung cấp thông tin cho người được hưởng quyền. Điều 9 của Chỉ thị có đề cập các quốc gia thành viên có thể quy định rằng trong khoảng thời gian ba năm sau khi bán lại, những người được hưởng quyền (bao gồm nghệ sĩ hoặc người được trao quyền khi nghệ sĩ qua đời) có thể yêu cầu các chủ thể có liên quan được đề cập trong Điều 1 (2) (người bán, người mua hoặc các đơn vị thị trường nghệ thuật trung gian như phòng bán hàng, phòng trưng bày nghệ thuật...) cung cấp bất kỳ thông tin nào có thể cần thiết để bảo đảm thanh toán tiền bản quyền đối với việc bán lại.

Hướng dẫn số 30 của Chỉ thị cũng lưu ý các quốc gia thành viên có thể quy định về tổ chức quản lý tập thể quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau cũng được quyền hưởng và tiếp nhận các thông tin liên quan.

3. Khuyến nghị cho Việt Nam

Ngày 30/6/2019, Việt Nam và Liên minh châu Âu (EU) đã chính thức ký kết Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – EU (EVFTA). Hiệp định có hiệu lực từ ngày 1/8/2020. Tại khoản 1 Điều 12.15 của Hiệp định có quy định “vì lợi ích của tác giả bản gốc tác phẩm nghệ thuật, mỗi Bên có thể quy định quyền của nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau, được xác định như là một quyền bất khả nhượng, được nhận một khoản tiền bản quyền dựa trên giá bán cho bất kỳ lần bán lại nào của tác phẩm, sau khi tác giả chuyển giao tác phẩm lần đầu tiên”¹⁴.

Hiện tại, Luật Sở hữu trí tuệ của Việt Nam không có điều khoản nào quy định về quyền của các nghệ sĩ đối với các lần bán tác phẩm nghệ thuật tiếp sau.

Liên quan đến việc chuyển giao tác phẩm, Luật Sở hữu trí tuệ có quy định về hợp đồng

12 Phán quyết của CJEU trong Case C-41/14 (Christie’s France SNC v Syndicat national des antiquaires),

13 Jens Gaster, M. ‘Resale Right Directive’, in Irini stamatoudi and Paul torremans, European Copyright Law. A Commentary, Edward Elgar, 2021, p. 265.

14 Hiệp định Thương mại tự do giữa CHXHCN Việt Nam và Liên minh châu Âu (Bản Tiếng Việt), <https://trungtamwto.vn/file/19694/loi-van-hiep-dinh-evfta.pdf>.

chuyển nhượng quyền tác giả¹⁵. Theo đó, hợp đồng phải được lập thành văn bản và bao gồm các nội dung như (i) Tên và địa chỉ đầy đủ của bên chuyển nhượng và bên được chuyển nhượng; (ii) Căn cứ chuyển nhượng; (iii) Giá, phương thức thanh toán; (iv) Quyền và nghĩa vụ của các bên; (v) Trách nhiệm do vi phạm hợp đồng. Nội dung cụ thể của hợp đồng do các bên thỏa thuận. Vậy giả sử xảy ra trường hợp một họa sỹ Việt Nam ký kết hợp đồng bán tranh với một nhà sưu tầm tranh ở châu Âu trong đó có thỏa thuận về việc sau khi chuyển nhượng lần đầu tiên, tác giả vẫn được nhận tiền bản quyền cho những lần bán lại tác phẩm nghệ thuật thì thỏa thuận này có hiệu lực không?

Căn cứ vào quy định về đối tượng chủ thể được hưởng quyền của nghệ sỹ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau theo Chỉ thị 84/2001/EC như đã phân tích ở trên và quy định tại Điều 12.15 của Hiệp định EVFTA¹⁶ thì các tác giả của Việt Nam sẽ không được hưởng quyền này vì pháp luật Việt Nam không quy định đồng nghĩa với việc nếu có thỏa thuận thì cũng không thực thi được.

Rõ ràng, quy định về “quyền của nghệ sỹ đối với các lần bán tác phẩm nghệ thuật tiếp sau” không phải là nghĩa vụ bắt buộc của các thành viên hiệp định EVFTA, việc Luật Sở hữu trí tuệ Việt Nam không ghi nhận quy định này không mâu thuẫn đến những cam kết chung của hai bên. Tuy nhiên, thực tế sẽ làm ảnh hưởng đến quyền lợi của các nghệ sỹ khi có các tác phẩm được bán đấu giá tại các nước châu Âu như thế này.

Việt Nam là quốc gia có nền nghệ thuật phong phú và đa dạng. Bên cạnh nghệ thuật âm nhạc thì nghệ thuật mỹ thuật, nhiếp ảnh để lại nhiều dấu ấn và thành tựu. Tính đến năm 2019 thì Hiệp hội mỹ thuật Việt Nam đã có đến 1.945 hội viên với nhiều tác phẩm nổi bật. Trong những năm gần đây, thị trường tranh Việt Nam đã có nhiều khởi sắc khi tranh Việt đã xuất hiện trên thị trường quốc tế với những nhà đấu giá chuyên nghiệp quốc tế như Christie's, Sotheby's Hong Kong, Drouot Pháp và đã đạt được những mốc giá bán kỷ lục¹⁷, bên cạnh đó còn rất nhiều tác phẩm chưa được trả thù lao tương xứng với giá trị tác phẩm trong lần bán đầu tiên. Do đó, để tạo được cơ sở pháp lý cần thiết cho việc công nhận, khuyến khích sự sáng tạo của tác giả, bảo đảm việc khai thác lợi ích kinh tế hiệu quả nhất của tác giả các tác phẩm nghệ thuật, Việt Nam cần bổ sung quy định về “quyền của nghệ sỹ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau” trong Luật Sở hữu trí tuệ. Vấn đề cần lưu ý là khi quy định về điều khoản này, Việt Nam cần quy định rõ loại hình tác phẩm nào có thể được áp dụng quyền của nghệ sỹ đối với các lần bán tiếp sau đối với tác phẩm nghệ thuật, giải thích rõ thế nào là tác phẩm gốc, chủ thể nào được hưởng quyền, chủ thể nào có nghĩa vụ thanh toán tiền bản quyền, tỷ lệ bản quyền, nghĩa vụ cung cấp thông tin cũng như quy định rõ về tổ chức quản lý tập thể quyền của nghệ sỹ đối với các lần bán tác phẩm tiếp sau tại Việt Nam ■

15 Điều 46 Luật Sở hữu trí tuệ Việt Nam.

16 Điều 12.15 Hiệp định EVFTA quy định “1. Vì lợi ích của tác giả bản gốc tác phẩm nghệ thuật, mỗi Bên có thể quy định quyền bán lại, được xác định như là một quyền bất khả nhượng, được nhận một khoản tiền bản quyền dựa trên giá bán cho bất kỳ lần bán lại nào của tác phẩm, sau khi tác giả chuyển giao tác phẩm lần đầu tiên. 2. Quyền đề cập tại khoản 1 áp dụng đối với tất cả các hành vi bán lại có liên quan như người bán, người mua hoặc các thị trường nghệ thuật chuyên nghiệp trung gian như các phòng tranh, các phòng trưng bày, và bất kỳ người buôn bán tác phẩm nghệ thuật chuyên nghiệp nào. 3. Mỗi Bên có thể quy định rằng quyền đề cập tại khoản 1 không áp dụng đối với trường hợp người bán đã có được tác phẩm trực tiếp từ tác giả trong thời gian không quá ba năm trước khi bán lại và giá bán lại không vượt quá một số tiền tối thiểu nhất định. 4. Quyền đề cập tại khoản 1 chỉ có thể được áp dụng ở một Bên khi pháp luật của Bên mà tác giả là công dân thừa nhận và ở mức độ mà pháp luật của Bên đó cho phép. Thủ tục xác định và thu khoản tiền bản quyền đó do pháp luật quốc gia quy định.

17 Trang Thanh Hiền, Những mốc lịch sử của đấu giá tranh Việt, <https://vietnamnet.vn/nhung-dau-moc-lich-su-cua-dau-gia-tranh-viet-772320.html> truy cập lúc 8h ngày 20/3/2022.