



TẠP CHÍ

Môi trường

ISSN: 2615-9597

Số 2 - 2024

VIỆN CHIẾN LƯỢC, CHÍNH SÁCH TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG - BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

INSTITUTE OF STRATEGY AND POLICY ON NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENT - MONRE

ĐỔI MỚI QUY ĐỊNH VỀ ĐẦU THẦU DỰ ÁN CÓ SỬ DỤNG ĐẤT NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI 2024



THỂ LỆ VIẾT VÀ ĐĂNG BÀI TRÊN TẠP CHÍ MÔI TRƯỜNG

Tạp chí Môi trường trực thuộc Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường, Bộ Tài nguyên và Môi trường có chức năng chính là giới thiệu, công bố các thông tin khoa học; công trình nghiên cứu khoa học về chiến lược, chính sách thuộc lĩnh vực tài nguyên và môi trường.

1. Yêu cầu chung

Bài viết gửi đăng Tạp chí Môi trường phải là bài viết chưa từng được công bố trên bất kỳ tạp chí khoa học nào trước đó. Tác giả có trách nhiệm không gửi đăng bản thảo bài viết trên tạp chí khác khi chưa có quyết định từ chối của Ban biên tập Tạp chí. Tác giả phải chịu trách nhiệm về nội dung bài gửi đăng, tính chính xác của các trích dẫn trong bài viết, tính hợp pháp và bản quyền của bài viết.

Các bài viết gửi đăng phải được viết bằng ngôn ngữ tiếng Việt nếu gửi đăng trên Tạp chí bản tiếng Việt và là ngôn ngữ tiếng Anh nếu gửi đăng trên Tạp chí bản tiếng Anh. Bài viết phải được soạn thảo bằng phần mềm Microsoft Word, font chữ Times New Roman, cỡ chữ 13, giãn dòng 1.5; lề trên 2,5 cm; lề dưới 2,5 cm; lề trái 3 cm; lề phải 2 cm; có độ dài bài viết không quá 6.000 từ.

Bài viết gửi về Tòa soạn dưới dạng file mềm và bản in, có thể gửi trực tiếp tại Tòa soạn hoặc gửi qua hộp thư điện tử. Cuối bài tác giả ghi rõ thông tin về tác giả gồm: Họ tên, học hàm, học vị, chức vụ, địa chỉ cơ quan làm việc, thông tin liên lạc của tác giả (điện thoại, email) để Tạp chí tiện liên hệ.

2. Nội dung bài đăng

- **Tóm tắt bài viết (Abstract):** Tác giả viết ngắn gọn thành một đoạn văn (từ 100 đến 150 từ), phản ánh khái quát những nội dung chính trong bài viết và thể hiện đầy đủ các mặt: (i) Tầm quan trọng và mục đích của nghiên cứu; (ii) Phương pháp nghiên cứu sử dụng; (iii) Những kết quả chính của nghiên cứu. Đối với các bài viết tiếng Việt, tác giả cung cấp thêm tên bài và phần tóm tắt (bao gồm cả từ khóa) dịch sang tiếng Anh (yêu cầu không sử dụng công cụ dịch tự động) và được trình bày ngay dưới phần tóm tắt tiếng Việt.

- **Từ khóa (Keywords):** Tác giả cần đưa ra 3 đến 5 từ khóa của bài viết theo thứ tự alphabet và thể hiện đặc trưng cho chủ đề của bài viết.

- **Giới thiệu hoặc đặt vấn đề (Introduction):** Phần này cần thể hiện: (i) Lý do thực hiện nghiên cứu và tầm quan

trọng của chủ đề nghiên cứu (có ý nghĩa như thế nào về mặt lý luận và thực tiễn); (ii) Xác định vấn đề nghiên cứu, đặc biệt làm rõ tính mới của nghiên cứu; (iii) Nội dung chính mà bài viết sẽ tập trung giải quyết.

- **Đối tượng và phương pháp nghiên cứu (Theoretical framework and Methods):** (i) Trình bày rõ tổng quan nghiên cứu và cơ sở lý thuyết liên quan; (ii) Khung lý thuyết hoặc khung phân tích sử dụng trong bài viết (nếu có); (iii) phương pháp nghiên cứu; (iv) mô tả địa điểm nghiên cứu (nếu có).

- **Kết quả và thảo luận (Results and discussion):** (i) Diễn giải, phân tích các kết quả phát hiện mới; (ii) Rút ra mối quan hệ chung, mối liên hệ giữa kết quả nghiên cứu của tác giả với những phát hiện khác trong các nghiên cứu trước đó.

Đối với một số bài viết mang tính chất tư vấn, phân biện chính sách, ý kiến chuyên gia cần tập trung đánh giá thực trạng vấn đề nghiên cứu (đánh giá thành tựu, hạn chế và nguyên nhân...).

- **Kết luận hoặc (và) khuyến nghị giải pháp (Conclusions or/and policy implications):** Tùy theo mục tiêu nghiên cứu, các bài viết cần có kết luận và đưa ra giải pháp hay khuyến nghị cho các nhà quản lý doanh nghiệp và/hoặc các nhà hoạch định chính sách xuất phát từ kết quả nghiên cứu.

- **Lời cảm ơn (nếu có)...**

- **Tài liệu tham khảo (Reference):** Việc thể hiện các trích dẫn tài liệu tham khảo có ý nghĩa quan trọng trong việc đánh giá độ chuyên sâu và tính nghiêm túc của nghiên cứu. Vì vậy, trích dẫn tài liệu tham khảo phải được trình bày đúng quy chuẩn. Trích dẫn tài liệu tham khảo được chia làm 2 dạng chính: Trích dẫn trong bài (in-textreference) và Danh mục tài liệu tham khảo (reference list). Danh mục tài liệu tham khảo được đặt cuối cùng bài viết, mỗi trích dẫn trong bài viết (intextreference) nhất thiết phải tương ứng với danh mục nguồn tài liệu được liệt kê trong danh sách tài liệu tham khảo■

Mọi chi tiết xin liên hệ: Tạp chí Môi trường

➤ **Địa chỉ:** Tầng 7, Lô E2, Phố Dương Đình Nghệ, Phường Yên Hòa, Cầu Giấy, Hà Nội

➤ **Điện thoại:** 024. 61281446 - **Fax:** 024.39412053

➤ **Website:** tapchimoitruong.vn

➤ **Email:** tapchimoitruongtcm@vea.gov.vn

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP

PGS.TS. Nguyễn Đình Thọ
(Chủ tịch)

GS.TS Nguyễn Việt Anh

GS.TS Đặng Kim Chi

PGS.TS. Nguyễn Thế Chính

TS. Mai Thanh Dung

GS.TSKH Phạm Ngọc Đăng

GS. TSKH Đặng Huy Huỳnh

PGS.TS. Nguyễn Chu Hồi

PGS.TS. Phạm Văn Lợi

GS.TS Nguyễn Văn Phước

PGS. TS Lê Thị Trinh

TS. Nguyễn Văn Tài

TS. Nguyễn Trung Thắng

TS. Nguyễn Ngọc Sinh

PGS.TS. Nguyễn Danh Sơn

PGS.TS. Lê Kế Sơn

PGS. TS Lê Anh Tuấn

PGS.TS. Trương Mạnh Tiến

GS.TS Trịnh Văn Tuyên

PGS.TS. Dương Hồng Sơn

GS.TS Đặng Hùng Võ

PGS.TS. Trần Tân Văn

TỔNG BIÊN TẬP

TS. Nguyễn Trung Thắng

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP

ThS. Phạm Đình Tuyên

Tel: (024) 61281438

● TRỤ SỞ TẠI HÀ NỘI:

Tầng 7, Lô E2, phố Dương Đình Nghệ,

P. Yên Hòa, Q. Cầu Giấy, Hà Nội

Trị sự: (024) 66569135

Biên tập: (024) 61281446

Fax: (024) 39412053

Email: tapchimoitruong@isponre.gov.vn

● THƯỜNG TRÚ TẠI TP. HỒ CHÍ MINH:

Phòng A 209, Tầng 2 - Khu liên cơ quan

Bộ TN&MT, số 200 Lý Chính Thắng,

P. 9, Q. 3, TP. HCM

Tel: (028) 66814471 - Fax: (028) 62676875

Email: tcmtphianam@vea.gov.vn

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN

Số 192/GP-BTTTT cấp ngày 31/05/2023

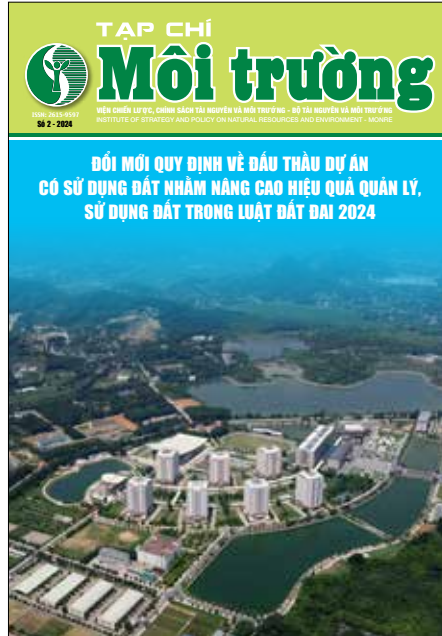
Họ tên: Nguyễn Việt Hưng

Chế bản & in:

Công ty CP In và Thương mại P&Q

Số 2/2024

Giá bán: 30.000đ



Khu đô thị Hoà Lạc huyện Thạch Thất với mục tiêu phát triển đô thị vệ tinh của Thủ đô.

Ảnh: Huy Hùng - TTXVN

TRONG SỐ NÀY



NGHIÊN CỨU

- [4] ĐỒNG VŨ HÀ, NGUYỄN XUÂN LINH, NGUYỄN THỊ THANH HUYỀN, ĐẶNG TRUNG TÚ:
Ứng dụng công nghệ GIS và phương pháp phân tích đa chỉ tiêu trong đánh giá tính hợp lý phương án quy hoạch đất cơ sở giáo dục đào tạo giai đoạn 2021-2030 tại thành phố Hà Tĩnh, tỉnh Hà Tĩnh
- [9] PHÙNG KIM SƠN, LÊ THỊ THU HẰNG, NGUYỄN MẠNH HÙNG, NGUYỄN QUANG THÁI, NGUYỄN VIỆT TUÂN, PHẠM THỊ HUƠNG LAN:
Nghiên cứu xây dựng bộ tiêu chí đánh giá tác động của các công trình thủy điện đến tài nguyên, môi trường, kinh tế - xã hội trên lưu vực sông Mã thuộc địa bàn tỉnh Sơn La
- [15] PHÙNG KHÁNH CHUYỀN, TRẦN NGỌC SƠN, PHẠM THỊ PHƯƠNG, ĐỖ ĐĂNG HIẾU, HỒ ĐẮC NGHĨA:
Nghiên cứu ảnh hưởng độc học cấp tính của kim loại nặng đồng (Cu) và sắt (Fe) lên loài Nitokra sp. (Hapacticoida: Ameiridae)
- [18] MAI THANH DUNG, NGUYỄN TRỌNG HẠNH, LẠI VĂN MẠNH, NGUYỄN THỊ THANH HUYỀN, NGUYỄN THẾ THÔNG, NGUYỄN THỊ HỒNG MINH:
Xây dựng mô hình kinh tế tuần hoàn: Các công cụ chính sách hiện nay ở Việt Nam và xu hướng quốc tế



DIỄN ĐÀN - CHÍNH SÁCH

- [21] ĐÀM THỊ MAI OANH:
Đổi mới quy định về đấu thầu dự án có sử dụng đất nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024
- [25] PHÙNG THỊ PHƯƠNG THẢO:
Giải quyết tranh chấp đất đai theo Luật Đất đai năm 2024
- [29] ĐỖ MẠNH HIẾN:
Luật Đất đai năm 2024: Đẩy mạnh cải cách hành chính trong lĩnh vực đất đai theo hướng minh bạch và đơn giản hóa
- [32] TRƯƠNG QUỐC CẦN:
Luật Đất đai năm 2024 và cơ hội hiện thực hóa các chính sách về đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số
- [36] VÕ THỊ PHƯƠNG LAN:
Giải pháp nâng cao hiệu quả đấu giá quyền sử dụng đất theo giá đất thị trường ở Việt Nam hiện nay
- [41] NGUYỄN QUANG TUYẾN, NGUYỄN DUY QUANG:
Một số nội dung sửa đổi, bổ sung về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024 và giải pháp triển khai thực hiện
- [44] NGUYỄN ĐĂNG THẮNG, LÊ VĂN GIANG:
Một số đề xuất giảm thiểu sự cạnh tranh và xung đột về nước mặt tại lưu vực sông Cửu Long



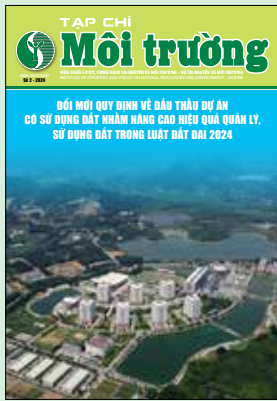
NHÌN RA THẾ GIỚI

- [47] HOÀNG THỊ THÚY NGUYỆT:
Đánh thuế đất đô thị bỏ trống: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách đối với Việt Nam
- [50] NGUYỄN VĂN MINH:
Cơ chế điều chỉnh biên giới các-bon và đề xuất khuyến nghị đối với Việt Nam
- [53] NGUYỄN VŨ PHƯƠNG LINH:
Một số kinh nghiệm về sáng kiến thành phố phát thải các-bon thấp trên thế giới
- [56] LÊ THỊ PHƯƠNG, NGUYỄN THỊ THU HƯƠNG:
Phát triển kinh tế tuần hoàn nhìn từ cuộc "Cách mạng tái chế" ở Thụy Điển và một số đề xuất cho Việt Nam
- [60] NGUYỄN THỊ PHÚ HẰNG:
Cần có một hiệp ước toàn cầu công bằng và mạnh mẽ trong chuỗi giá trị nhựa



CHÍNH SÁCH - CUỘC SỐNG

- [62] THÁI HUY NGỌC:
Thực trạng và giải pháp thúc đẩy thực thi chính sách tiêu dùng xanh tại Việt Nam
- [67] TRẦN THỊ THU HẰNG, HOÀNG THU THỦY, NGUYỄN VĂN SÂN:
Thúc đẩy chỉ trả dịch vụ hệ sinh thái biển và đất ngập nước tại Việt Nam



EDITORIAL COUNCIL

Assoc. Prof. Dr. **Nguyễn Đình Thọ**
(Chairman)

Prof. Dr. **Nguyễn Việt Anh**

Prof. Dr. **Đặng Kim Chi**

Assoc. Prof. Dr. **Nguyễn Thế Chính**

Dr. **Mai Thanh Dung**

Prof. Dr. **Phạm Ngọc Đăng**

Prof. Dr. **Đặng Huy Huỳnh**

Assoc. Prof. Dr. **Nguyễn Chu Hồi**

Assoc. Prof. Dr. **Phạm Văn Lợi**

Prof. Dr. **Nguyễn Văn Phước**

Assoc. Prof. Dr. **Lê Thị Trinh**

Dr. **Nguyễn Văn Tài**

Dr. **Nguyễn Trung Thắng**

Dr. **Nguyễn Ngọc Sinh**

Assoc. Prof. Dr. **Nguyễn Danh Sơn**

Assoc. Prof. Dr. **Lê Kế Sơn**

Assoc. Prof. Dr. **Lê Anh Tuấn**

Assoc. Prof. Dr. **Trương Mạnh Tiến**

Prof. Dr. **Trịnh Văn Tuyền**

Assoc. Prof. Dr. **Dương Hồng Sơn**

Prof. Dr. **Đặng Hùng Võ**

Assoc. Prof. Dr. **Trần Tân Văn**

Editorial Director

Dr. Nguyễn Trung Thắng

Deputy Editor

Mr. Phạm Đình Tuyền

Tel: (024) 61281438

OFFICE

● Hanoi:

Floor 7, lot E2, Duong Dinh Nghe Str.,

Cau Giay Dist. Hanoi

Managing: (024) 66569135

Editorial: (024) 61281446

Fax: (024) 39412053

Email: tapchimoitruong@isponre.gov.vn

<http://www.tapchimoitruong.vn>

● Ho Chi Minh City:

A 209, 2th floor - MONRE's office complex,

No. 200 - Ly Chinh Thang Street,

9 ward, 3 district, Ho Chi Minh city

Tel: (028) 66814471; Fax: (028) 62676875

Email: tcmtphianam@vea.gov.vn

PUBLICATION PERMIT

Nº 192/GP-BTTTT- Date: 31/05/2023

Photo on the cover page:

Hoa Lac Urban Area in Thach That District was built towards developing to become the large satellite town

Photo: Huy Hùng - VNA

Processed & printed by: P&Q Printing and Trading Joint Stock Company

Nº 2/2024

Price: 30.000VND

IN THIS ISSUE



RESEARCH

- [4] **ĐỒNG VŨ HÀ, NGUYỄN XUÂN LINH, NGUYỄN THỊ THANH HUYỀN, ĐẶNG TRUNG TÚ:**
Application of GIS technology and multi-criteria analysis methods in evaluating the reasonableness of land planning plan for educational and training establishments for the period 2021-2030 in Ha Tinh City, Ha Tinh Province
- [9] **PHÙNG KIM SƠN, LÊ THỊ THU HẰNG, NGUYỄN MẠNH HÙNG, NGUYỄN QUANG THÁI, NGUYỄN VIỆT TUẦN, PHẠM THỊ HƯƠNG LAN:**
Developing criteria to evaluate the impact of hydroelectric projects on resources, environment, and socio-economy in the Ma River basin in Son La Province
- [15] **PHÙNG KHÁNH CHUYỀN, TRẦN NGỌC SƠN, PHẠM THỊ PHƯƠNG, ĐỖ ĐĂNG HIẾU, HỒ ĐẮC NGHĨA:**
The acute toxic effects of copper (Cu) and iron (Fe) on *Nitokra* sp. (Harpacticoida: Ameiridae)
- [18] **MAI THANH DUNG, NGUYỄN TRỌNG HẠNH, LẠI VĂN MẠNH, NGUYỄN THỊ THANH HUYỀN, NGUYỄN THẾ THÔNG, NGUYỄN THỊ HỒNG MINH:**
Building the circular economy model: Current policy tools in Vietnam and international trends



FORUM - POLICY

- [21] **ĐÀM THỊ MAI OANH:**
Renewing regulations on land-use project bidding to enhance the effectiveness of land management and use in the Land Law 2024
- [25] **PHÙNG THỊ PHƯƠNG THẢO**
Renewing regulations on land-use project bidding to enhance the effectiveness of land management and use in the Land Law 2024
- [29] **ĐỖ MẠNH HIỀN:**
Land Law 2024: Promoting administrative reform in the land sector towards transparency and simplification
- [32] **TRƯƠNG QUỐC CẦN:**
The Land Law 2024 and opportunities for implementing land policies for ethnic minorities
- [36] **VÔ THỊ PHƯƠNG LAN:**
Solutions to enhance the efficiency of land use rights auctions based on market land prices in present-day Vietnam
- [41] **NGUYỄN QUANG TUYẾN, NGUYỄN DUY QUANG:**
Some amendments and supplements regarding planning, land use plans in the Land Law 2024 and implementation solutions
- [44] **LÊ VĂN GIANG:**
Some proposals to minimize competition and conflicts over surface water in the Mekong River basin



AROUND THE WORLD

- [47] **HOÀNG THỊ THÚY NGUYỆT:**
Taxing vacant urban land: International experience and policy implications for Vietnam
- [50] **NGUYỄN VĂN MINH:**
The Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) and Proposal The Recommendations for Vietnam
- [53] **NGUYỄN VŨ PHƯƠNG LINH:**
Experiences in low-carbon city emission initiatives worldwide
- [56] **LÊ THỊ PHƯƠNG, NGUYỄN THỊ THU HƯƠNG:**
Development of circular economy from the recycling revolution in Sweden and some proposals
- [60] **NGUYỄN THỊ PHÚ HẪ:**
Global fairness needed in the plastic value chain



POLICY - PRACTICE

- [62] **THÁI HUY NGỌC:**
Current situation and solutions to promote the enforcement of green consumption policies in Vietnam
- [67] **TRẦN THỊ THU HÀ, HOÀNG THU THỦY, NGUYỄN VĂN SẴN:**
Promoting payment for ecosystem services in coastal and wetland areas in Vietnam

ỨNG DỤNG CÔNG NGHỆ GIS VÀ PHƯƠNG PHÁP PHÂN TÍCH ĐA CHỈ TIÊU TRONG ĐÁNH GIÁ TÍNH HỢP LÝ PHƯƠNG ÁN QUY HOẠCH ĐẤT CƠ SỞ GIÁO DỤC ĐÀO TẠO GIAI ĐOẠN 2021 - 2030 TẠI THÀNH PHỐ HÀ TĨNH, TỈNH HÀ TĨNH

ĐỒNG VŨ HÀ¹, NGUYỄN XUÂN LINH¹,
NGUYỄN THỊ THANH HUYỀN¹, ĐẶNG TRUNG TÚ²

¹Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, Đại học Quốc gia Hà Nội

²Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Tóm tắt:

Một hệ thống quản lý đất đai có hiệu quả cần đến sự đánh giá tính hợp lý của phương án quy hoạch sử dụng đất (QHSDĐ). Ở Việt Nam, sự nghiệp giáo dục được coi là quốc sách hàng đầu nên cần bố trí cơ sở giáo dục đào tạo tại những địa điểm thích hợp để đáp ứng các yêu cầu một cách tốt nhất. Trong nghiên cứu này, nhóm tác giả trình bày kết quả đánh giá tính hợp lý của 3 phương án quy hoạch đất cơ sở giáo dục đào tạo trên địa bàn TP. Hà Tĩnh. Các phương pháp được sử dụng gồm phân tích tổng hợp tài liệu, phân tích đa chỉ tiêu AHP, phân tích không gian bằng GIS, thử nghiệm thực tế và tham khảo ý kiến chuyên gia. Kết quả của nghiên cứu đề xuất được 8 chỉ tiêu đánh giá và đưa ra được quy trình đánh giá tính hợp lý. Từ đó tiến hành đánh giá tính hợp lý về vị trí đất cơ sở giáo dục của TP. Hà Tĩnh đến năm 2030.

Từ khóa: Công nghệ GIS, phân tích đa chỉ tiêu, AHP, đánh giá tính hợp lý.

Ngày nhận bài: 16/1/2024; **Ngày sửa chữa:** 1/2/2024; **Ngày duyệt đăng:** 27/2/2024.

Application of GIS technology and multi-criteria analysis methods in evaluating the reasonableness of land planning plan for educational and training establishments for the period 2021-2030 in Ha Tinh City, Ha Tinh Province

Abstract:

An efficient land management system requires an assessment of the feasibility of land use planning options. In Vietnam, the education sector is considered a top national priority, and it is necessary to allocate education and training facilities in suitable locations to meet the requirements effectively. In this study, the author aims to evaluate the feasibility of three planning options for education and training facilities in Ha Tinh city. The methods used include literature synthesis, Analytic Hierarchy Process (AHP) multi-criteria analysis, GIS spatial analysis, field testing, and expert consultation. As a result, the research proposes eight evaluation criteria and establishes an evaluation process for feasibility. Based on this, an assessment of the feasibility of the location of educational facilities in Ha Tinh city until 2030 is conducted.

Keywords: GIS technology, multi-criteria analysis, AHP, evaluating the reasonableness.

JEL Classifications: P48, Q15, R00.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Sự nghiệp giáo dục, khoa học được Đảng và Nhà nước ta coi là quốc sách hàng đầu để đáp ứng với đòi hỏi của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Một nhân tố góp phần quan trọng trong việc nâng cao chất lượng giáo dục đó là bố trí cơ sở giáo dục đào tạo tại những địa điểm thích hợp để đáp ứng các yêu cầu về kinh tế, xã hội, môi trường một cách tốt nhất. Đối với lĩnh vực giáo dục đào tạo, QHSDĐ cơ sở giáo dục đào tạo có vai trò đặc biệt quan trọng, góp phần đảm bảo

cho công tác giáo dục đào tạo được thực hiện thuận lợi, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

TP. Hà Tĩnh là trung tâm kinh tế - văn hóa - xã hội của tỉnh Hà Tĩnh, được đánh giá là vùng đất tiềm năng cho việc phát triển đô thị và thương mại dịch vụ. Trong những năm qua, toàn tỉnh đã có sự phát triển mạnh mẽ, kéo theo nhu cầu về giáo dục đào tạo cũng tăng cao. Do đó, việc xây dựng phương án QHSDĐ cơ sở giáo dục đào tạo giai đoạn 2021 - 2030 là cần thiết để đáp ứng nhu cầu phát triển của TP.



Đánh giá tính hợp lý của phương án QHSDĐ đòi hỏi phải đánh giá theo nhiều tiêu chí khác nhau về tự nhiên, kinh tế, xã hội và môi trường. Công nghệ GIS cho phép phân tích, xử lý dữ liệu không gian, đánh giá tính hợp lý của phương án QHSDĐ có tính toán đến nhiều chỉ tiêu và tích hợp các lớp thông tin phục vụ cho việc ra quyết định về QHSDĐ, cũng như đánh giá tính hợp lý về vị trí không gian của các đối tượng QHSDĐ, từ đó đưa ra được phương án tối ưu nhất, giúp tiết kiệm thời gian, chi phí cho công tác quy hoạch, đáp ứng nhu cầu phát triển của địa phương.

Mục tiêu của nghiên cứu nhằm đánh giá tính hợp lý phương án QHSDĐ cơ sở giáo dục đào tạo giai đoạn 2021-2030 giới hạn nghiên cứu ở loại hình trường trung học cơ sở tại TP. Hà Tĩnh, tỉnh Hà Tĩnh với sự hỗ trợ của hệ thống tin địa lý và phương pháp phân tích đa chỉ tiêu.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Phương pháp phân tích đa chỉ tiêu

Xác định trọng số cho các chỉ tiêu để đánh giá tính hợp lý về vị trí không gian của phương án quy hoạch: Một phương án đánh giá cần có rất nhiều chỉ tiêu, tuy nhiên, đại đa số các trường hợp là khác nhau và cần phải xác định mức độ quan trọng tương đối của chúng. Trọng số có thể tính thông qua thuật toán thống kê, phép đo, hoặc dựa trên kinh nghiệm, hiểu biết chủ quan của chuyên gia. Quá trình phân tích thứ bậc (Analytical Hierarchy Process - AHP) được phát triển bởi Thomas L. Saaty là một kỹ thuật đưa ra quyết định mà ở đó có một số hữu hạn các lựa chọn, giải quyết được những khó khăn trong việc quyết định với những đặc tính khác nhau. AHP có thể giúp xác định và đánh giá lượng hóa các tiêu chí, phân tích dữ liệu thu thập được theo tiêu chí đó, đo lường các yếu tố cả về chủ quan và khách quan, tạo nên một cơ chế hữu dụng để đảm bảo tính nhất quán trong việc đánh giá và cuối cùng giúp thúc đẩy việc ra quyết định nhanh hơn, chính xác hơn. Quy trình AHP dựa trên các cặp so sánh các tiêu chí với nhau, sau đó các cặp so sánh đó được kết hợp lại. Một quy trình AHP có thể được tóm tắt thành các bước sau [11]:

- Mô hình các vấn đề như một hệ thống phân cấp có chứa các mục tiêu quyết định, lựa chọn thay thế để đạt được nó, và các tiêu chí đánh giá các lựa chọn khác;
- Thiết lập các ưu tiên trong số các yếu tố của hệ thống phân cấp dựa trên so sánh cặp của các yếu tố;
- Mỗi ma trận về tầm quan trọng sẽ được đánh giá bằng cách sử dụng các giá trị số để đảm bảo tính thống nhất của câu trả lời. Bước này sẽ tạo ra một "hệ số nhất quán" và giá trị bằng "1" nghĩa là các tiêu chí và tầm quan trọng của chúng đã nhất quán. Tuy nhiên, giá trị này sẽ nhỏ hơn một nếu người ra quyết định nói rằng: A quan trọng hơn B, B quan trọng hơn C và C lại quan trọng hơn A (vị trí như vậy sẽ không nhất quán với nhau);
- Mỗi phương án sẽ được tính toán và cho điểm. Dựa trên số điểm có được, quyết định cuối cùng sẽ được lựa chọn.

Có nhiều yếu tố tác động đến việc đánh giá tính hợp lý về vị trí không gian của phương án quy hoạch đất cơ sở giáo dục và đào tạo, mức độ ảnh hưởng hay tầm quan trọng của chúng là khác nhau. Do đó, cần phải sắp xếp chúng theo thứ tự và thể hiện bằng trọng số. Trong nghiên cứu này, tác giả áp dụng phương pháp phân tích đa chỉ tiêu (AHP) để xác định trọng số cho các tiêu chí gồm 10 yếu tố: Khoảng cách đến đường giao thông thường (không phải cao tốc, quốc lộ), hiện trạng sử dụng đất, khoảng cách đến đường giao thông chính (cao tốc, quốc lộ), khoảng cách đến khu dân cư đô thị, khoảng cách đến khu dân cư nông thôn, khoảng cách đến khu đất an ninh, UBND, chấp thuận của cộng đồng, chấp thuận của chính quyền, khoảng cách tới khu sản xuất kinh doanh - chợ (SXKD-CH), khoảng cách tới bãi rác (KCBR).

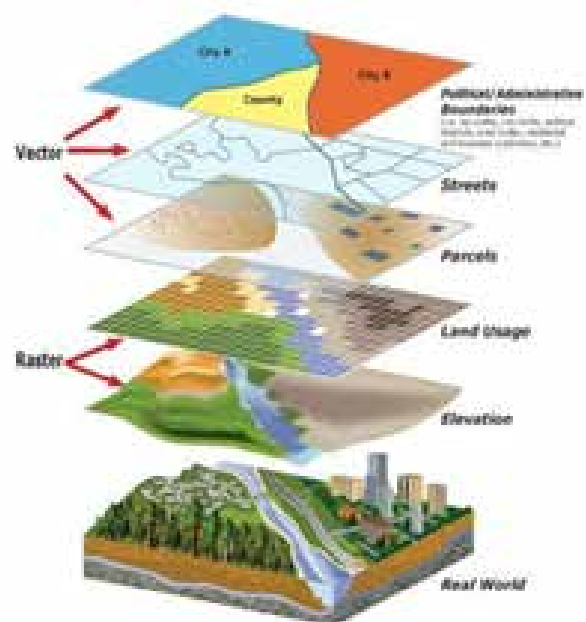
2.2. Phương pháp phân tích không gian bằng GIS

Hệ thống thông tin địa lý (GIS - Geographic Information System) được hình thành từ những năm 1960, là công cụ trợ giúp quyết định trong nhiều hoạt động kinh tế - xã hội, quốc phòng ở nhiều nơi trên thế giới: Giúp các cơ quan chính phủ, nhà quản lý, doanh nghiệp, cá nhân,... đánh giá được hiện trạng của các quá trình, các thực thể tự nhiên, kinh tế - xã hội thông qua chức năng thu thập, quản lý, truy vấn, phân tích và tích hợp các thông tin nhất quán trên cơ sở tọa độ không gian của các dữ liệu.

Trong hệ thống tin địa lý (GIS), công cụ phân tích không gian được sử dụng để nghiên cứu và phân tích dữ liệu. Dưới đây là một số công cụ phân tích không gian phổ biến:

a. Chồng xếp các lớp thông tin (Overlay)

Đây là thao tác không gian trong đó các lớp chuyên đề được chồng xếp lên nhau để tạo ra một lớp chuyên đề mới chứa đựng những thông tin mới. Có 2 dạng là chồng xếp lớp thông tin raster và chồng xếp lớp thông tin vector.



▲ Hình 1. Chồng xếp thông tin

Việc chồng xếp các lớp thông tin nhằm xác định khu vực tiềm năng, sau khi tạo các lớp raster về khoảng cách trong đó mỗi lớp raster là một ma trận các pixel có kích thước như nhau tạo sự dễ dàng so sánh giữa chúng. Giá trị tại mỗi vị trí trên một ma trận được tổ hợp với giá trị của vị trí tương ứng trên ma trận khác để rút ra giá trị mới. Từ những trọng số đã tính được và các lớp raster điểm thành phần của các chỉ tiêu, sử dụng công cụ Raster Calculator tạo ra một lớp raster tổng với kết quả là điểm cho từng pixel. Những giá trị thấp sẽ bị loại bỏ, từ đây đưa ra được kết quả các vùng tiềm năng.

b. Tính khoảng cách Euclidean (khoảng cách Ơ-Clit)

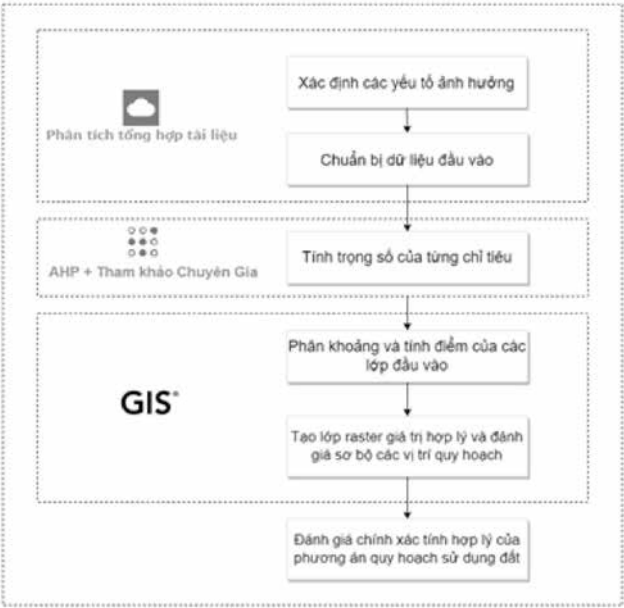
Khoảng cách Euclidean là khoảng cách đường thẳng (khoảng cách tính theo đường chim bay) giữa hai điểm trên một mặt phẳng. Khoảng cách này có thể được tính toán bằng công cụ Euclidean Distance. Trong phương pháp phân tích khoảng cách Euclidean, khoảng cách được tính là khoảng cách từ tâm của cell nguồn đến tâm của các cell xung quanh.

Ví dụ, dựa trên raster khoảng cách đến lớp khu dân cư đô thị, ta có thể chia ra các khoảng giá trị như 0 - 500 m, 500 m - 1.000 m, 1.000 m - 3.000 m, > 3.000 m. Với tiêu chí là đất cơ sở giáo dục càng gần khu dân cư đô thị càng tốt, có thể tính điểm như trong Bảng 1.

Bảng 1. Bảng điểm minh họa cho khoảng cách đến khu dân cư đô thị

Khoảng cách	>3.000 m	1.000 - 3.000 m	500 - 1.000 m	0 - 500 m
Điểm	1	2	3	4

Qua quá trình nghiên cứu tài liệu, quy trình ứng dụng phương pháp phân tích thứ bậc AHP với đa tiêu chí và GIS đánh giá tính hợp lý về phương án QHSDĐ như sau (Hình 2):



▲ Hình 2. Quy trình đánh giá tính hợp lý về vị trí không gian của phương án QHSDĐ bằng GIS và phương pháp phân tích đa chỉ tiêu

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Chuẩn bị dữ liệu

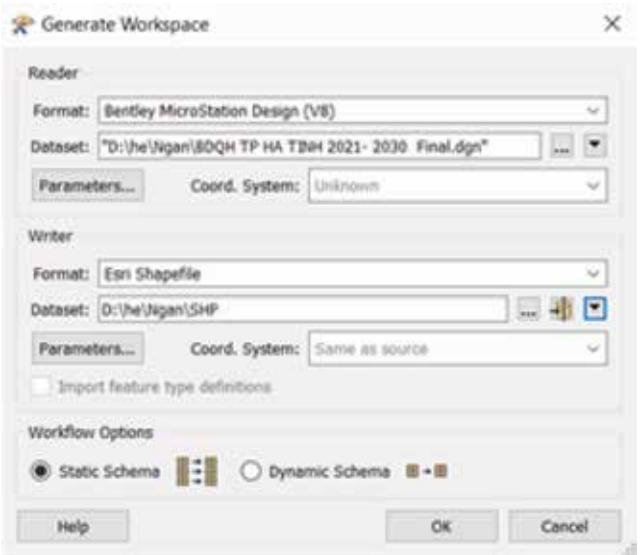
Để đánh giá tính hợp lý phương án quy hoạch xây dựng đất cơ sở giáo dục đào tạo tại TP. Hà Tĩnh giai đoạn 2021 - 2030 trong QHSDĐ đến năm 2030 của TP. Hà Tĩnh, nhóm nghiên cứu đã tiến hành thu thập các tài liệu sau:

- Bản đồ hiện trạng sử dụng đất của TP. Hà Tĩnh năm 2020;
- Bản đồ QHSDĐ của TP. Hà Tĩnh đến năm 2030;
- Báo cáo thuyết minh tình hình QHSDĐ đến năm 2030 của TP. Hà Tĩnh.

Các bản đồ chuyên đề thu thập được là tài liệu dạng số trong phần mềm Microstation (định dạng *.dgn) và sử dụng phần mềm FME để chuyển đổi dữ liệu trong ArcGIS (Hình 4).



▲ Hình 3. Bản đồ quy hoạch TP. Hà Tĩnh đến năm 2030



▲ Hình 4. Sử dụng phần mềm FME để chuyển đổi dữ liệu

Bảng 2. Các lớp dữ liệu đầu vào

STT	Tên lớp	Mô tả	Dạng dữ liệu
1	GT_thuong	Giao thông thường	Polygon
2	GT_chinh	Giao thông chính	Polygon
3	Hientrang	Hiện trạng sử dụng đất	Polygon
4	Bai_rac	Bãi chôn lấp rác thải	Polygon
5	Dan_cu_NT	Khu dân cư nông thôn	Polygon
6	Dan_cu_DT	Khu dân cư đô thị	Polygon
7	Sxkd_ch	Đất sản xuất kinh doanh - đất chợ	Polygon
8	Can_ubnd	Đất an ninh, ủy ban nhân dân	Polygon
9	Truong_hoc	Các điểm trường trung học cơ sở	Polygon

Kết quả của quá trình chuyển đổi dữ liệu là các file định dạng shapefile. Sau đó các file này được chuyển sang định dạng feature class trong một geodatabase (*.mdb) lưu trữ dữ liệu chung của TP. Hà Tĩnh phục vụ đánh giá tính hợp lý.



▲ Hình 5. Kết quả hiển thị dữ liệu ở Arcgis

3.2. Tính trọng số cho các chỉ tiêu

Dựa trên những căn cứ pháp lý, cơ sở khoa học về việc đánh giá và lựa chọn địa điểm xây dựng trường học và tổng hợp các tài liệu, nghiên cứu đặc điểm TP. Hà Tĩnh cùng với việc tham khảo ý kiến của các chuyên gia trong lĩnh vực quy hoạch, các chỉ tiêu đánh giá tính hợp lý về vị trí không gian của phương án quy hoạch đất cơ sở giáo dục và đào tạo được xác định gồm 10 yếu tố như trong Bảng 3.

Bảng 3. Các chỉ tiêu đánh giá vị trí quy hoạch đất cơ sở giáo dục (trung học cơ sở)

Nhóm	Chỉ tiêu	Giới hạn
A. Kinh tế (Giảm thiểu chi phí xây dựng và hoạt động)	1. Khoảng cách đến đường giao thông thường (không phải cao tốc, quốc lộ)	Thuận tiện cho việc di lại, chuyển chở vận chuyển vật liệu xây dựng
	2. Hiện trạng sử dụng đất	Giảm chi phí đền bù, giải phóng mặt bằng cho xây dựng. Ưu tiên đất chưa sử dụng, đất nông nghiệp hiệu quả kinh tế thấp
B. Xã hội (Đảm bảo ổn định xã hội)	3. Khoảng cách đến đường giao thông chính (cao tốc, quốc lộ)	Đảm bảo an toàn cho học sinh
	4. Khoảng cách đến khu dân cư đô thị	Thuận tiện cho trẻ em đến trường. Khoảng cách đến trường cấp 2 ≤ 500m
	5. Khoảng cách đến khu dân cư nông thôn	Thuận tiện cho trẻ em đến trường. Khoảng cách đến trường cấp 2 ≤ 3000m
	6. Khoảng cách đến khu đất an ninh, ủy ban nhân dân	Khoảng cách càng gần càng tốt, đảm bảo tính an ninh, an toàn cho học sinh
	7. Chấp thuận của cộng đồng	Tăng tối đa sự chấp thuận của cộng đồng
	8. Chấp thuận của chính quyền	Tăng tối đa sự chấp thuận của chính quyền
C. Môi trường (Giảm thiểu tác động tới môi trường)	9. Khoảng cách tới khu sản xuất kinh doanh-chợ (SXKD-CH)	Giảm ô nhiễm tiếng ồn, tăng sự an ninh
	10. Khoảng cách tới bãi rác (KCBR)	Giảm tối đa khoảng cách đến bãi rác

Kết quả so sánh mức độ ưu tiên và tính toán trọng số cho các chỉ tiêu theo từng nhóm của đất giáo dục - đào tạo cho thấy trọng số nhóm môi trường là cao nhất (0.571), tiếp đến là nhóm xã hội (0.286) và cuối cùng là nhóm kinh tế (0.143).

Bảng 4. Trọng số chung của các chỉ tiêu trong đánh giá quy hoạch đất cơ sở giáo dục - đào tạo

STT	Nhóm chỉ tiêu	Tên chỉ tiêu	Trọng số nhóm	Trọng số trong nhóm	Trọng số chung
1	Kinh tế	HTSDD	0.143	0.750	0.107
2		KCDGTT		0.250	0.036
3		KCDGTC		0.309	0.088
4	Xã hội	KCDCDT	0.286	0.170	0.049
5		KCDCNT		0.116	0.033
6		An ninh		0.153	0.044
7		Chính quyền		0.081	0.023
8		Cộng đồng		0.170	0.049
9		SXKD - CH		0.750	0.429
10	Môi trường	KCBR	0.571	0.250	0.143
Tổng			1.000		1.000

3.3. Phân khoảng và tính điểm các lớp đầu vào

Các yếu tố ảnh hưởng sau khi được tính trọng số bằng AHP tiếp tục được phân khoảng và tính điểm các lớp đầu vào (Bảng 5).

Bảng 5. Phân khoảng các chỉ tiêu đánh giá quy hoạch đất cơ sở giáo dục - đào tạo

STT	Tên chỉ tiêu	Giá trị	Điểm	STT	Tên chỉ tiêu	Giá trị	Điểm
1	Khoảng cách đến đường giao thông thường	0 - 30m	4	5	Khoảng cách đến khu dân cư nông thôn	1 - 1.500m	4
		30 - 100m	3			1.500 - 3.000m	3
		100 - 200m	2			3.000 - 5.000m	2
		200m - 500m	1			> 5.000m	1
		> 500m	0	6	Khoảng cách đến bãi rác	0 - 800m	1
2	Khoảng cách đến đường giao thông chính (Cao tốc, quốc lộ)	0 - 100m	2			800 - 1.200m	2
		100 - 300m	4			1.200 - 2.000m	3
		300 - 1.000m	3			2.000 - 3.000m	2
		> 1.000m	1			> 3.000m	1
3	Hiện trạng sử dụng đất	Đất chưa sử dụng	4	7	Khoảng cách đến khu an ninh	0 - 100m	4
		Đất lâm nghiệp	3			100 - 300m	3
		Đất nông nghiệp	2			300 - 500m	2
		Đất phi nông nghiệp	1			> 500m	1
		Tôn giáo, an ninh, quốc phòng, sông hồ chính	0	8	Khoảng cách đến trung tâm thương mại, đất chợ	0 - 500m	0
4	Khoảng cách đến khu dân cư đô thị	0 - 500m	4			500 - 1.000m	1
		500 - 1.000m	3			1.000 - 2.000m	4
		1.000 - 3.000m	2			> 2.000m	3
		> 3.000m	1				

Kết quả phân loại và tính điểm cho các yếu tố đầu vào theo chỉ tiêu được sử dụng phần mềm ArcGIS để tạo các lớp raster khoảng cách đến các đối tượng đầu vào như giao thông, dân cư... Tính điểm cho các yếu tố liên quan đến tính chất như hiện trạng sử dụng đất, địa hình... được phân khoảng và tính điểm theo lý thuyết mờ (Hình 6).



▲ Hình 6. Kết quả tính điểm của các chỉ tiêu

3.4. Tạo raster giá trị hợp lý và đánh giá sơ bộ các vị trí quy hoạch trường trung học cơ sở TP. Hà Tĩnh, tỉnh Hà Tĩnh

Sau khi tất cả các lớp dữ liệu đã được phân khoảng và tính điểm theo AHP, bước cuối cùng là tạo ra một lớp raster giá trị hợp lý. Lớp raster này được tổng hợp từ tất cả các lớp dữ liệu đã được phân khoảng và tính điểm. Sử dụng công cụ Zonal Statistic trong Spatial Analyst và 3D Analyst để tính điểm cho các phương án quy hoạch của một loại đất. Điểm của mỗi một thửa đất quy hoạch là giá trị điểm trung bình của thửa đất đó. Sau khi được tính điểm mỗi một thửa đất sẽ có một giá trị trung bình riêng khác nhau, giá trị này chính là giá trị hợp lý về vị trí không gian của các thửa đất. Kết quả cho ra một lớp raster tổng hợp các giá trị cần đánh giá đã tính đến mức độ quan trọng của chúng (Hình 7).



▲ Hình 7. Raster giá trị hợp lý của đất cơ sở giáo dục - đào tạo (màu càng đậm tính hợp lý càng cao)

3.5. Đánh giá chính xác tính hợp lý của các vị trí quy hoạch đất trường trung học cơ sở theo các chỉ tiêu

Nghiên cứu tiến hành tính điểm cho 3 vị trí quy hoạch đất trường trung học cơ sở theo 8 chỉ tiêu dựa trên các giá trị xác định được thể hiện dưới (Hình 8).



▲ Hình 8. Đánh giá 3 vị trí theo các chỉ tiêu xác định

Kết quả tổng hợp cuối cùng với đánh giá vị trí chỉ tiêu khoảng cách đến khu dân cư đô thị; khu an ninh; trung tâm thương mại thì phường Đại Nài có số điểm cao nhất so với 2 phường còn lại. Phường Thạch Linh có số điểm cao nhất ở chỉ tiêu khoảng cách đến đường giao thông chính (Bảng 6).

Bảng 6. Kết quả điểm đánh giá tổng hợp chung của 3 vị trí

Tên vị trí	Thạch Linh	Nam Hà	Đại Nài
Điểm	0.295	0.218	0.414

Kết quả cho thấy, các vị trí quy hoạch đất cơ sở giáo dục đều đạt mức hợp lý tốt trong QHSDĐ đến năm 2030 của TP. Hà Tĩnh, tỉnh Hà Tĩnh.

4. KẾT LUẬN

Hệ thống thông tin địa lý (GIS) và phương pháp phân tích đa chỉ tiêu (AHP) là những công cụ hiệu quả về xử lý dữ liệu không gian. Còn AHP cho phép đánh giá mức độ quan trọng của các yếu tố ảnh hưởng và tính toán trọng số với mức chính xác cao.

Nghiên cứu đã đánh giá 8 chỉ tiêu trên cơ sở ứng dụng GIS và AHP, từ đó xác định 3 vị trí quy hoạch đất cơ sở giáo dục đào tạo giai đoạn 2021 - 2030 tại các phường Thạch Linh, Nam Hà và Đại Nài, TP. Hà Tĩnh trong QHSDĐ đến năm 2030 của TP. Hà Tĩnh là hợp lý. Kết quả của nghiên cứu đã khẳng định tính hợp lý của phương án QHSDĐ đã được phê duyệt của Hà Tĩnh giai đoạn 2021 - 2030.

Nghiên cứu đã đề xuất được quy trình đánh giá tính hợp lý về vị trí không gian của các đối tượng trong phương án QHSDĐ trên cơ sở ứng dụng GIS và phương pháp phân tích đa chỉ tiêu. Kết quả nghiên cứu góp phần đánh giá tính hợp lý về vị trí đất cơ sở giáo dục trong phương án QHSDĐ TP. Hà Tĩnh đến năm 2030■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo thuyết minh tổng hợp QHSDĐ thời kỳ 2021 - 2030 của TP. Hà Tĩnh, tỉnh Hà Tĩnh.
2. Mendoza and Phil Macoun (1999), *Guidelines for applying Multi-Criteria Analysis to the assessment of criteria and indicators*, Center for International Forestry Research (CIFOR), Jakarta 10065, Indonesia.96.
3. Nguyễn Đặng Phương Thảo, Nguyễn Thị Lý, Bùi Thị Thu Hiền, Nguyễn Duy Liêm, Nguyễn Đình Tuấn (2011), *Ứng dụng GIS và phương pháp phân tích đa chỉ tiêu xác định vị trí bãi chôn lấp rác thải rắn cho quận Thủ Đức - TP. Hồ Chí Minh*, Hội thảo ứng dụng GIS toàn quốc năm 2011, Trường Đại học Sư phạm Đà Nẵng.
4. Nguyễn Thị Thiêng (2009), *Ảnh hưởng của quy mô và cơ cấu đến chất lượng dân số*, Tạp chí dân số & phát triển.
5. Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 43/2019/QH14 (2019), *Luật Giáo dục*.
6. Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 45/2013/QH13 (2013), *Luật Đất đai*.
7. Trần Quốc Bình, Lê Phương Thúy, Giáp Thị Thu Thủy, Nguyễn Thị Thanh Loan, Trần Thị Thúy (2010), *Ứng dụng GIS và phương pháp phân tích đa chỉ tiêu trong lựa chọn vị trí bãi chôn lấp rác thải rắn sinh hoạt nhằm hỗ trợ công tác QHSDĐ huyện Đông Anh, TP. Hà Nội*, Hội nghị khoa học kỷ niệm 65 năm ngành Quản lý đất đai, Hà Nội.
8. Siamak Kheybari, Fariba Mahdi Rezaie, Hadis Farazmand (2020), "Analytic network process: An overview of applications", *AppliedMathematics and Computation*, 367, 124780.



NGHIÊN CỨU XÂY DỰNG BỘ TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CÁC CÔNG TRÌNH THỦY ĐIỆN ĐẾN TÀI NGUYÊN, MÔI TRƯỜNG, KINH TẾ - XÃ HỘI TRÊN LƯU VỰC SÔNG MÃ THUỘC ĐỊA BÀN TỈNH SƠN LA

PHÙNG KIM SƠN¹, LÊ THỊ THU HẰNG¹, NGUYỄN MẠNH HÙNG¹,
NGUYỄN QUANG THÁI¹, NGUYỄN VIỆT TUÂN¹, PHẠM THỊ HƯƠNG LAN²

¹Sở TN&MT Sơn La

²Trường Đại học Thủy lợi

Tóm tắt:

Sơn La là tỉnh miền núi Tây Bắc Việt Nam, có nguồn tài nguyên nước tương đối dồi dào với 2 con sông chảy qua là sông Đà và sông Mã. Trên lưu vực sông (LVS) Mã thuộc địa bàn tỉnh Sơn La, theo quy hoạch có 32 công trình thủy điện (CTTĐ) với tổng công suất 368,9 MW. Tuy nhiên, các dự án thủy điện tùy thuộc vào quy mô, công suất và địa điểm có thể gây ra các vấn đề môi trường. Vì vậy, nghiên cứu đề xuất xây dựng Bộ tiêu chí đánh giá tác động của các dự án thủy điện đối với dòng chính sông Mã, nhằm phát huy tối đa lợi ích từ thủy điện và giảm thiểu những tác động tiêu cực đến đất đai, tài nguyên nước, khoáng sản, môi trường và các ngành kinh tế - xã hội (KT-XH); làm căn cứ để xem xét, quyết định việc bổ sung các dự án thủy điện. Nghiên cứu đã sử dụng các phương pháp: Thu thập, phân tích dữ liệu, tài liệu; Khảo sát thực địa; Phân tích thứ bậc (AHP) để đánh giá tác động của các CTTĐ đến tài nguyên, môi trường, kinh tế, xã hội. Trên cơ sở đó, đề xuất lựa chọn phương án quy hoạch hợp lý, loại bỏ các dự án không mang lại hiệu quả kinh tế - môi trường - xã hội trên lưu vực sông (LVS) Mã thuộc địa bàn tỉnh Sơn La.

Từ khóa: Dự án thủy điện; LVS Mã; Tiêu chí đánh giá.

Ngày nhận bài: 16/1/2024; Ngày sửa chữa: 29/1/2024; Ngày duyệt đăng: 29/2/2024.

Developing criteria to evaluate the impact of hydroelectric projects on resources, environment, and socio-economy in the Ma River basin in Son La Province

Abstract:

Son La, a mountainous province Northwestern of Vietnam, is relatively rich in water resources with 2 rivers flowing through: Da River and Ma River. Within the Ma River basin in Son La province, according to the plan, there are 32 hydropower plant projects with a total capacity of 368.9 MW. However, depending on the scale, capacity, and location, hydropower projects can pose environmental issues. Therefore, the study has proposed the development of a set of criteria to assess the impact of hydropower projects on the mainstream of the Ma River, aiming to maximize the benefits of hydroelectricity while minimizing negative impacts on land, water resources, minerals, the environment, and the socio-economic sectors; serving as a basis for consideration and decision-making on the addition of hydropower projects. The study employed the following methods: Data and literature collection and analysis; Field surveys; Analytic Hierarchy Process (AHP) to evaluate the impacts of hydropower projects on resources, the environment, economy, and society. Based on this, the proposal includes selecting reasonable planning options, eliminating projects that do not yield economic, environmental, and social efficiency in the Ma River basin within Son La Province.

Keywords: Hydropower projects; Ma River basin; Evaluation criteria.

JEL Classifications: O13, O44, P48.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Sơn La là tỉnh miền núi Tây Bắc Việt Nam, có diện tích 14.109,93 km², chiếm 4,27% tổng diện tích Việt Nam, đứng thứ 3 trong số 63 tỉnh, thành phố. Tọa độ địa lý: 20°39' - 22°02' vĩ độ Bắc và 103°11' - 105°02' kinh độ Đông. Là tỉnh có nguồn tài nguyên nước tương đối dồi dào với 2 con sông chảy qua là sông Đà và sông Mã, có hệ thống phụ lưu phong phú, mật độ sông suối 1,8 km/km² nhưng phân bố không đều, sông suối có độ dốc lớn, nhiều thác ghềnh do địa hình núi cao, chia cắt sâu. Dòng chảy biến đổi theo mùa, biên độ dao động giữa mùa mưa và mùa khô khá lớn. Đoạn sông Mã chảy qua các huyện Thuận Châu, tỉnh Sơn La có chiều dài 90 km đang được khai thác để phục vụ đa mục tiêu, bao gồm: Cấp nước sinh hoạt, khai thác khoáng sản, thủy điện. Nguồn nước cấp cho sản xuất nông nghiệp được khai thác từ các phụ lưu lớn như Nậm Công, Nậm Sỏi, Nậm Ty. Trên LVS Mã thuộc địa bàn tỉnh Sơn La, theo quy hoạch có 32 CTTĐ với tổng công suất 368,9 MW, trong đó có CTTĐ đang vận hành với tổng công suất 124,3 MW, sản lượng điện sản xuất trung bình hàng năm khoảng từ 340 đến 400 triệu KWh. Việc đầu tư xây dựng các dự án thủy điện góp phần tăng nguồn thu cho ngân sách tỉnh, tạo việc làm cho một số lao động địa phương. Tuy nhiên, các dự án thủy điện tùy thuộc vào quy mô, công suất và địa điểm có thể gây ra các vấn đề môi trường như mất rừng đầu nguồn và các giá trị dịch vụ hệ sinh thái; suy giảm tài nguyên sinh vật, đa dạng sinh học (ĐDSH); làm thay đổi cơ bản chế độ dòng chảy hạ du, suy kiệt nguồn nước, suy giảm chất lượng nước; có tác động tiêu cực trong việc di dân tái định cư; gia tăng nguy cơ lũ quét, sạt lở đất, vỡ đập.

Các nghiên cứu đánh giá tác động môi trường (ĐTM) của hoạt động phát triển thủy điện (PTTĐ) đã được nhiều nhà khoa học trong nước và trên thế giới quan tâm nghiên cứu [1], [2], [3], [4], [5]. Tại Việt Nam, có các nghiên cứu điển hình của các nhà khoa học: Nguyễn Văn Thắng [6]; Lê Bắc Huỳnh [7]; Lê Anh Tuấn và Đào Thị Việt Nga [8]; Nguyễn Văn Sỹ [9]; Mai Thị Hồng, Nguyễn Thị Mùi, Lưu Văn Huyền [10]; Đoàn Công Danh, Lê Quốc Tuấn, Nguyễn Tri Quang Hưng, Nguyễn Minh Kỳ [11]; Viện Nghiên cứu Môi trường [12]. Các nghiên cứu này đã tập trung đánh giá về PTTĐ trên các hệ thống sông lớn ở nước ta, chỉ ra các tác động tích cực, cũng như tiêu cực đến môi trường và các giải pháp để khắc phục các tổn tại nhằm nâng cao hiệu quả trong PTTĐ, trong đó nghiên cứu của Nguyễn Văn Sỹ [9] đã xây dựng các chỉ số ĐTM tích lũy của hệ thống liên hồ chứa trên LVS Ba và xác lập được khung hướng dẫn thực hiện. Tuy nhiên, các nghiên cứu nêu trên chủ yếu mới xây dựng bảng phân cấp các giá trị của các chỉ số đánh giá tác động của CTTĐ, mà chưa phân tích theo phạm vi ảnh hưởng và tiêu chí ảnh hưởng tổng thể của CTTĐ đến tài nguyên, môi trường, kinh tế - xã hội như thế nào, chưa xác định được tác động nào là chính để từ đó có giải pháp khắc phục. Vì vậy, nghiên cứu này đã xây dựng được Bộ tiêu chí, xác định những trọng số của các tiêu chí đánh giá, nhằm

tạo ra công cụ để xem xét, sàng lọc các CTTĐ để xuất trong quy hoạch mang lại hiệu ích về mặt kinh tế, môi trường, xã hội của các CTTĐ.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Dữ liệu

Sử dụng các tài liệu, số liệu, điều tra thực địa các CTTĐ đã xây dựng, chuẩn bị đầu tư, bổ sung quy hoạch để làm căn cứ đánh giá xây dựng Bộ tiêu chí đánh giá tác động của các CTTĐ đến tài nguyên, môi trường, kinh tế, xã hội.

2.2. Phương pháp nghiên cứu.

- *Phương pháp thu thập, phân tích dữ liệu, tài liệu:* Thu thập các tài liệu, số liệu trước và sau khi nhà máy đi vào vận hành, số liệu KT-XH, môi trường, số liệu khí tượng thủy văn, hệ thống hạ tầng...

- *Phương pháp khảo sát thực địa:* Khảo sát thực địa; phỏng vấn bằng phiếu điều tra, tham vấn ý kiến người dân và chính quyền địa phương vùng dự án.

- *Phương pháp phân tích thứ bậc AHP:* Sử dụng phương pháp phân tích thứ bậc AHP (Analytic Hierarchy Process) để xác định thứ tự sắp xếp các yếu tố tác động đến tự nhiên, môi trường, xã hội của các CTTĐ cho mỗi tiểu lưu vực, hay mỗi đoạn sông. AHP cung cấp cho người ra quyết định cách tiếp cận trực giác, theo sự phán đoán thông thường để đánh giá sự quan trọng của mỗi thành phần thông qua quá trình so sánh cặp. Phương pháp AHP của Saaty [10] so sánh giữa 2 nhân tố theo nguyên tắc là nếu nhân tố A quan trọng hơn nhân tố B thì $A/B > 1$ và ngược lại, A kém quan trọng hơn B thì $A/B < 1$. Nếu A và B quan trọng như nhau thì $A/B = 1$. Mức độ quan trọng của A so với B càng tăng khi tỷ số A/B càng lớn. Ngược lại, nếu tỷ số A/B càng nhỏ thì mức độ quan trọng của A so với B càng giảm. Saaty đưa ra thang tỷ lệ cho một “so sánh cặp thông minh” như sau:

Bảng 1: Bảng so sánh cặp thông minh của AHP

<< Kém quan trọng hơn				Quan trọng hơn >>				
1/9	1/7	1/5	1/3	1	3	5	7	9
Kém quan trọng hơn rất nhiều lần	Kém quan trọng hơn rất nhiều	Kém quan trọng hơn nhiều	Kém quan trọng hơn	Quan trọng bằng nhau	Quan trọng hơn	Quan trọng hơn nhiều	Quan trọng hơn rất nhiều	Quan trọng hơn rất nhiều lần

Trên nguyên tắc so sánh nêu trên, xây dựng ma trận các cặp so sánh. Từ ma trận này, theo Vector nguyên lý Eigen, tính được một “tập hợp các trọng số phù hợp nhất”. Tính toán trọng số theo phương pháp sử dụng Vector nguyên lý Eigen bằng cách chia từng giá trị trong mỗi cột cho tổng giá trị trong cột đó để thiết lập ma trận, giá trị trung bình trên mỗi hàng của ma trận chính là trọng số của các yếu tố tác động có giá trị từ 0 đến 1 [13].

2.3. Bộ tiêu chí đánh giá tác động của thủy điện

Tiêu chí và Bộ tiêu chí được lựa chọn dựa trên nguyên tắc về mặt khách quan, toàn diện, đặt trong những điều kiện hoàn cảnh lịch sử nhất định, tiêu chí đánh giá không mang tính chung chung, mà phải cụ thể, gắn với sự vật, hiện tượng, các đối tượng cụ thể chịu ảnh hưởng của việc

xây dựng CTTĐ. Bộ tiêu chí có thể sử dụng để đánh giá cho một công trình, nhưng cũng có thể so sánh được các công trình trong cả hệ thống. Các yêu cầu khi lựa chọn Bộ tiêu chí phải đảm bảo tính rõ ràng, đầy đủ; tính tổng hợp, nhất quán; Cung cấp đầy đủ thông tin; Bảo đảm tính thực tế, tính thời điểm, khả thi và tiết kiệm. Nghiên cứu đề xuất Bộ tiêu chí đánh giá về tài nguyên, môi trường tự nhiên và hệ sinh thái gồm các nhóm tiêu chí sau:

Nhóm 1: Các tiêu chí ĐTM tổng hợp của thủy điện đến dòng chảy và tài nguyên nước gồm các tiêu chí: Đánh giá biến đổi lưu lượng trung bình mùa lũ (TC1); Đánh giá biến đổi lưu lượng trung bình mùa kiệt (TC2); Đánh giá biến đổi lưu lượng tháng nhỏ nhất ΔQ tháng min (TC3); Đánh giá biến đổi lưu lượng trung bình 3 tháng nhỏ nhất Q3 tháng min (TC4); Đánh giá biến đổi lưu lượng nhỏ nhất Qmin (TC5); Tác động làm gián đoạn dòng chảy ở phía hạ lưu đập (TC6)

Nhóm 2: Các tiêu chí ĐTM tổng hợp của thủy điện đến tài nguyên đất gồm các tiêu chí: Tác động do hình thành bãi chứa đất đá trong quá trình thi công các CTTĐ (TC7);

Diện tích đất bị mất do xây dựng công trình đầu mối thủy điện và các công trình phụ trợ (Diện tích chiếm dụng vĩnh viễn) (TC8); Mức độ xói mòn, rửa trôi đất, trượt, sạt lở đất, động đất (TC9); Mức độ xói lở, bồi lắng lòng hồ chứa (TC10); Mức độ xói lở hạ lưu đập (TC11).

Nhóm 3: Các tiêu chí ĐTM tổng hợp của thủy điện đến tài nguyên khoáng sản gồm tiêu chí đánh giá nguồn cát bổ cập hạ lưu (TC12).

Nhóm 4: Các tiêu chí ĐTM tổng hợp của thủy điện đến môi trường tự nhiên và hệ sinh thái gồm các tiêu chí: Tác động môi trường gây ra do tiếng ồn (TC13); Tác động tới rừng và thảm thực vật (TC14); Tác động tới mất đất khu bảo tồn (TC15); Đánh giá chỉ số biến đổi hệ sinh thái sông (TC16); Tác động tới suy giảm cá và nguồn lợi thủy sản (TC17); Tác động tới suy giảm chất lượng nước sông (TC18).

Nhóm 5: Các tiêu chí ĐTM tổng hợp của thủy điện đến hạ tầng kỹ thuật gồm các tiêu chí: Tác động đến hệ thống giao thông (TC19); Tác động đến điện từ trường (TC20); Ảnh hưởng đến cấp nước sản xuất, sinh hoạt (TC21).

Bảng 2: Tổng hợp các bộ tiêu chí, tiêu chí đánh giá tác động của các CTTĐ đến TN&MT

Tiêu chí	Các chỉ số đánh giá	Đơn vị	Diễn giải	Nguồn tài liệu/công thức tính
Các tiêu chí ĐTM tổng hợp của thủy điện đến dòng chảy và tài nguyên nước				
Tiêu chí 1	Lưu lượng trung bình mùa lũ khi chưa có hệ thống CTTĐ	m ³ /s	Q _{trung} trước tương ứng là lưu lượng trung bình mùa lũ khi chưa có hệ thống thủy điện tại một tuyến kiểm soát ở hạ lưu	Tính từ mô hình toán thủy văn + số liệu quan trắc từ nhà máy
	Lưu lượng trung bình mùa lũ khi đã có hệ thống CTTĐ	m ³ /s	Q _{trung} sau tương ứng là lưu lượng trung bình mùa lũ khi đã có hệ thống thủy điện tại một tuyến kiểm soát ở hạ lưu	Tính từ mô hình toán thủy văn + số liệu quan trắc từ nhà máy
	Chênh lệch (%)	%	$\Delta Q_{trung} = \frac{Q_{trung\ trước} - Q_{trung\ sau}}{Q_{trung\ trước}} \cdot 100\%$	
Tiêu chí 2	Lưu lượng trung bình mùa kiệt khi chưa có hệ thống CTTĐ	m ³ /s	Q _{kiệt} trước tương ứng là lưu lượng trung bình mùa kiệt khi chưa có hệ thống thủy điện tại một tuyến kiểm soát ở hạ lưu	Tính từ mô hình toán thủy văn + số liệu quan trắc từ nhà máy
	Lưu lượng trung bình mùa kiệt khi đã có hệ thống CTTĐ	m ³ /s	Q _{kiệt} sau tương ứng là lưu lượng trung bình mùa kiệt khi đã có hệ thống thủy điện tại một tuyến kiểm soát ở hạ lưu	Tính từ mô hình toán thủy văn + số liệu quan trắc từ nhà máy
	Chênh lệch (%)	%	$\Delta Q_{kiệt} = \frac{Q_{kiệt\ trước} - Q_{kiệt\ sau}}{Q_{kiệt\ trước}} \cdot 100\%$	
Các tiêu chí ĐTM tổng hợp của thủy điện đến tài nguyên đất				
Tiêu chí 5	Lưu lượng nhỏ nhất Q _{min} khi chưa có hệ thống thủy điện	m ³ /s	Q _{min} và Q _{trung} tương ứng là lưu lượng nhỏ nhất khi đã có và chưa có hệ thống thủy điện tại một tuyến kiểm soát ở hạ lưu	Tính từ mô hình toán thủy văn + số liệu quan trắc từ nhà máy
Tiêu chí 6	Chiều dài đoạn sông sau đập (km)	km	Chiều dài đoạn sông sau đập đến nhà máy	Hồ sơ thiết kế công trình + khảo sát thực địa
	Xả dòng chảy tối thiểu theo quy pháp được cấp	m ³ /s	Xả dòng chảy tối thiểu theo quy pháp được cấp	Hồ sơ thiết kế công trình + khảo sát thực địa
Tiêu chí 7	Thời gian ngừng phát điện trong ngày	Giờ	Thời gian ngừng phát điện trong ngày gây gián đoạn dòng chảy	Thu thập số liệu
Các tiêu chí ĐTM tổng hợp của thủy điện đến tài nguyên nước				
Tiêu chí 8	Khối lượng đất đá thải (m ³)	m ³	Tổng lượng đất đá thải trong quá trình thi công	Thu thập số liệu + Hồ sơ thiết kế công trình
Các tiêu chí ĐTM tổng hợp của thủy điện đến môi trường tự nhiên và hệ sinh thái				
Tiêu chí 9	Bãi thải theo quy hoạch	ha	Bãi thải	Thu thập số liệu + Hồ sơ thiết kế công trình
	Tỷ lệ (ha/MW)	ha/MW		
	Tổng diện tích tự nhiên bị mất vĩnh viễn (ha)	ha	F _{mt} là tổng diện tích đất tự nhiên bị mất vĩnh viễn chiếm dụng vĩnh viễn tính theo ha	Thu thập số liệu + Hồ sơ thiết kế công trình
Tiêu chí 10	Công suất lắp máy (MW)	MW	Công suất lắp máy	Hồ sơ thiết kế công trình
	Tỷ lệ (ha/MW)	ha/MW		
	Ty (ha/MW)	ha/MW		
Tiêu chí 11	Mức độ xói mòn, sạt lở đất bờ hồ chứa (tấn/ha)	tấn/ha	Đánh giá tác động đến xói mòn, rửa trôi đất khu vực xung quanh và vùng hạ du chịu ảnh hưởng của CTTĐ	Tiêu chuẩn quốc gia TCVN 5299:2009 về Chất lượng đất - Phương pháp xác định mức độ xói mòn đất do mưa
	Mức độ bồi lắng hồ chứa (triệu m ³)	triệu m ³	Lượng bùn cát bồi lắng lòng hồ chứa được tính dựa trên tổng lượng dòng chảy bùn cát đến hồ mà bị bồi lắng lại trong hồ	Tính toán phân bố bùn cát bồi lắng trong hồ chứa theo công thức kinh nghiệm Borland and Miller (1960)
	Mức độ xói mòn, sạt lở đất hạ lưu hồ chứa (m ²)	m ²	Mức độ xói lở hạ lưu đập	Theo công thức kinh nghiệm
Các tiêu chí ĐTM tổng hợp của thủy điện đến tài nguyên khoáng sản				
Tiêu chí 12	Tổng lượng bùn cát ra khỏi hồ chứa	Triệu m ³	Tổng lượng dòng chảy bùn cát ra khỏi hồ chứa tích chết của hồ chứa	Theo công thức kinh nghiệm
Các tiêu chí đánh giá tác động môi trường tổng hợp của thủy điện đến môi trường tự nhiên và hệ sinh thái				
Tiêu chí 13	Số máy	Tổ máy		Tiêu chuẩn QCVN 26:2010/BTNMT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về tiếng ồn.
	Số ha rừng bị mất	ha	Phân tích số liệu thiệt hại về rừng của các dự án thủy điện	Hồ sơ thiết kế công trình
Tiêu chí 14	Công suất lắp máy (MW)	MW		Hồ sơ thiết kế công trình
	Ty (ha/MW)	ha/MW		
Tiêu chí 15	Số đất khu bảo tồn bị mất		Phân tích số liệu thiệt hại về rừng của các dự án thủy điện	Hồ sơ thiết kế công trình
				$I_{bdt} = \sum_{i=1}^n I_{bdt,i} \cdot 100\%$ ΣA _i KBT _i là tổng diện tích đất (ha hoặc km ²) của tất cả các khu bảo tồn bị chiếm dụng
Các tiêu chí đánh giá tác động của thủy điện đến hạ tầng kỹ thuật				
Tiêu chí 16	Vĩnh viễn do hồ chứa gây ra			$\Sigma A_i KBT_i$ - tổng diện tích các khu bảo tồn trên lưu vực (ha hoặc km ²)
	Công suất lắp máy (MW)	MW		Hồ sơ thiết kế công trình
	Ty (ha/MW)	ha/MW		
Tiêu chí 17	Sau khi hình thành hồ chứa, chế độ dòng chảy sông, suối phía thượng lưu đập đã chuyển thành chế độ hồ chứa. Điều này không chỉ làm thay đổi hệ sinh thái các vùng xung quanh khu vực công trình và hồ chứa, mà còn ở các loại hình thủy vực vùng ngập	m		Hồ sơ thiết kế công trình + khảo sát thực địa
				$I_{bdt} = \sum_{i=1}^n I_{bdt,i} \cdot 100\%$ I _{bdt} là tổng chiều dài các đoạn sông bị biến đổi, ca ở thượng lưu và hạ lưu đập hay: $L_{bdt} = \sum L_{LTL} + \sum L_{LHL}$
				Chỉ số I _{bdt} được dùng để đánh giá tác động tích lũy của hệ thống LHC đến hệ sinh thái sông nói chung

Tiêu chí	Các chỉ số đánh giá	Đơn vị	Diễn giải	Nguồn tài liệu/công thức tính
	Tổng chiều dài các đoạn sông bị biến đổi ở hạ lưu	m		Hồ sơ thiết kế công trình + khảo sát thực địa
	Tỷ Lbds/Ls	Lbds/Ls		
Tiêu chí 17	Số lượng loài cá đặc hữu	loài	Việc xây dựng đập thủy điện, đặc biệt trong giai đoạn hồ vẫn hình thành phát triển, cá và các loài thủy sinh vật trong sông, nhất là ở hạ lưu hồ chứa sẽ bị suy giảm do thay đổi điều kiện môi trường sống của chúng	Hồ sơ thiết kế công trình + khảo sát thực địa
Tiêu chí 18	Lượng sinh khối thực vật chìm ngập trong lòng hồ (tấn/ha)	tấn/ha	Với những hồ chưa tích nước, việc dự báo chất lượng nước được dựa trên tài liệu hiện trạng chất lượng nước sông và lượng sinh khối thực vật còn lại sau khi đã thả dọn, lượng nước thải, chất thải sinh hoạt... từ các khu dân cư nằm trong lưu vực hồ chứa	Hồ sơ thiết kế công trình + khảo sát thực địa
	Chất lượng nước: DO ₂ , BOD ₅ , COD _{Mn} , TSS Nồng độ kim loại nặng, hoặc thông số ô	-		Khảo sát thực địa

Sộp Cộp. Mùa lũ từ tháng 6 đến tháng 10. Tổng lượng dòng chảy mùa lũ chiếm (65÷75)% tổng lượng dòng chảy năm. Lũ lớn nhất trong năm xảy ra chủ yếu vào các tháng 7 - 8. Tổng lượng dòng chảy mùa lũ chiếm (65÷75)% tổng lượng dòng chảy năm. Từ tháng 7 đến tháng 9 là thời kỳ dòng chảy lớn nhất năm, tổng lượng dòng chảy thời kỳ này chiếm (40-60)% tổng lượng dòng chảy năm. Tổng lượng dòng chảy mùa kiệt chiếm (25÷35)% tổng lượng dòng chảy năm. Từ tháng 3 đến tháng 4 là thời kỳ kiệt nhất năm, với tổng lượng dòng chảy chiếm (5÷35)% tổng lượng dòng chảy năm. Tỷ số giữa lưu lượng trung bình tháng lớn nhất với lưu lượng trung bình tháng nhỏ nhất gấp 32 lần đối với trạm Xã Là, 21 lần đối với trạm Nậm Ty, 49 lần đối với trạm Nậm Công và 24 lần đối với trạm Cẩm Thủy.



▲ Hình 1: Bản đồ LVS Mã thuộc tỉnh Sơn La

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Giới thiệu LVS Mã thuộc địa bàn tỉnh Sơn La

LVS Mã nằm trên địa bàn của 2 nước: Việt Nam và Lào, được giới hạn từ 22°37'30" đến 20°05'00" độ vĩ Bắc, 103°05'00" đến 106°05'10" độ kinh Đông với tổng diện tích lưu vực của toàn hệ thống sông Mã là khoảng 28.400 km², trong đó có 17.600 km² thuộc lãnh thổ Việt Nam, phần còn lại 10.800 km² nằm trên lãnh thổ nước Lào (chiếm khoảng 38% diện tích toàn lưu vực). Phần LVS Mã thuộc tỉnh Sơn La bao gồm các huyện gồm: Sông Mã,

3.2. Kết quả đánh giá Bộ tiêu chí theo phương pháp AHP

Sau khi tính toán được giá trị của các chỉ số thành phần của các bộ tiêu chí, cần xác định được trọng số cho từng chỉ số thành phần sao cho tổng trọng số của các chỉ số thành phần này bằng 1 (100%). Sử dụng phương pháp phân tích thứ bậc AHP như trình bày ở trên, tiến hành thiết lập các ma trận so sánh, đánh giá tính nhất quán của các điểm số đánh giá của các chuyên gia thông qua chỉ số CR (CR < 10%) và tính toán, xác định được trọng số của các thành phần của các biến, tiêu chí và khía cạnh cụ thể, kết quả tính toán như sau:

Bảng 3. Ma trận so sánh các bộ tiêu chí đánh giá về tài nguyên - môi trường và hệ sinh thái

STT	Yếu tố	1	2	3	4	5
1	Tác động môi trường của thủy điện đến dòng chảy và tài nguyên nước	1,00	1,80	1,20	1,30	1,10
2	Tác động môi trường của thủy điện đến tài nguyên đất	0,56	1,00	1,10	1,30	1,40
3	Tác động môi trường của thủy điện đến tài nguyên khoáng sản	0,83	0,91	1,00	1,50	1,80
4	Tác động môi trường của thủy điện đến hệ sinh thái	0,77	0,77	0,67	1,00	1,50
5	Tác động môi trường của thủy điện đến hạ tầng kỹ thuật	0,91	0,71	0,56	0,67	1,00
	Tổng	4,07	5,19	4,52	5,77	6,80

Bảng 4. Ma trận chuẩn hóa các bộ tiêu chí đánh giá về tài nguyên - môi trường và hệ sinh thái

STT	Yếu tố	1	2	3	4	5	Trọng số
1	Tác động môi trường của thủy điện đến dòng chảy và tài nguyên nước	0,2459	0,3466	0,2654	0,2254	0,1618	0,2490
2	Tác động môi trường của thủy điện đến tài nguyên đất	0,1366	0,1926	0,2432	0,2254	0,2059	0,2007
3	Tác động môi trường của thủy điện đến tài nguyên khoáng sản	0,2049	0,1751	0,2211	0,2601	0,2647	0,2252
4	Tác động môi trường của thủy điện đến hệ sinh thái	0,1891	0,1481	0,1474	0,1734	0,2206	0,1757
5	Tác động môi trường của thủy điện đến hạ tầng kỹ thuật	0,2235	0,1376	0,1229	0,1156	0,1471	0,1493

Bảng 5. Ma trận so sánh cặp và trọng số của các bộ tiêu chí đánh giá về tài nguyên - môi trường và hệ sinh thái

STT	Yếu tố	1	2	3	4	5	Trọng số
1	Tác động môi trường của thủy điện đến dòng chảy và tài nguyên nước	1,00	1,80	1,20	1,30	1,10	0,2490
2	Tác động môi trường của thủy điện đến tài nguyên đất	0,56	1,00	1,10	1,30	1,40	0,2007
3	Tác động môi trường của thủy điện đến tài nguyên khoáng sản	0,83	0,91	1,00	1,50	1,80	0,2252
4	Tác động môi trường của thủy điện đến hệ sinh thái	0,77	0,77	0,67	1,00	1,50	0,1757
5	Tác động môi trường của thủy điện đến hạ tầng kỹ thuật	0,91	0,71	0,56	0,67	1,00	0,1493

Kết quả tính cho CI = 0.03; RI = 1.12; CR = 0.02 < 1 là phù hợp, chấp nhận trọng số của các bộ tiêu chí.

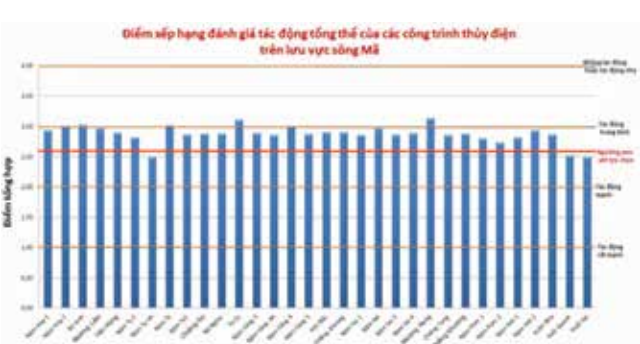
Từ kết quả trên, có thể thấy tầm quan trọng của các yếu tố đến đánh giá tác động về tài nguyên - môi trường và hệ sinh thái của các CTTĐ trên LVS Mã thuộc địa bàn tỉnh Sơn La như sau:

Bộ tiêu chí	Tỷ lệ mức độ quan trọng (%)
Tác động môi trường của thủy điện đến dòng chảy và tài nguyên nước	24,90
Tác động môi trường của thủy điện đến tài nguyên đất	20,07
Tác động môi trường của thủy điện đến tài nguyên khoáng sản	22,52
Tác động môi trường của thủy điện đến hệ sinh thái	17,57
Tác động môi trường của thủy điện đến hạ tầng kỹ thuật	14,93

Kết quả đánh giá các tiêu chí như sau:



Theo kết quả tính toán thang điểm xếp hạng đánh giá tác động tổng thể của các CTTĐ trên LVS Mã được xác định như hình vẽ sau:



Hình 2: Thang điểm xếp hạng đánh giá tác động tổng thể của các CTTĐ trên LVS Mã

Các CTTĐ có điểm xếp hạng trong khoảng từ 2.494 - 3.136, trung bình đạt 2.877, trong đó CTTĐ Nậm Ty 1A có điểm thấp nhất là 2.494 và công trình Mường Hung có điểm cao nhất là 3.136. Sử dụng phương pháp tính toán độ lệch chuẩn trong chuỗi tính toán thang điểm của các CTTĐ trên LVS Mã bằng phần mềm SPSS, độ lệch chuẩn $\sigma = 0.1473$. Do đó, những công trình có điểm tính đạt dưới ngưỡng 2,729 điểm sẽ xem xét cân nhắc có đầu tư xây dựng hay không? Như vậy, trong số 32 CTTĐ được quy hoạch trên LVS Mã thuộc địa bàn tỉnh Sơn La, xét theo tiêu chí xem xét độ lệch chuẩn xem xét cân nhắc đầu tư các dự án Nậm Ty 1A, Huổi Sai và Suối Quanh là các dự án có mức hiệu quả đầu tư không cao [14].



▲ Dự án công trình thủy điện Nậm Công 4 (Sơn La)

4. KẾT LUẬN

- Xác định được Bộ tiêu chí gồm 21 tiêu chí đánh giá tác động tổng thể của việc xây dựng các CTTĐ đến tự nhiên, môi trường, xã hội.

- Bằng phương pháp AHP, xác định được trong số 32 CTTĐ được quy hoạch trên LVS Mã thuộc địa bàn tỉnh Sơn La có dự án Nậm Ty 1A, Huổi Sai và Suối Quanh là các dự án có mức hiệu quả đầu tư không cao.

- Đối với những công trình đã xây dựng và vận hành, Bộ tiêu chí cũng có thể giúp cho cơ quan quản lý đánh giá được thực trạng của công trình đã phù hợp với môi trường ở mức nào, những công trình nào còn nhiều khiếm khuyết, làm cơ sở để xem xét điều chỉnh khi cần thiết. Đối với các công trình trên hệ thống thủy điện bậc thang, kết quả đánh giá có thể dùng để so sánh giữa các công trình với nhau và là cơ sở xem xét đề xuất các giải pháp để nâng cao hiệu quả hoạt động trên toàn hệ thống.

- Cần tiếp tục nghiên cứu đánh giá tác động của các CTTĐ có xem xét đến các yếu tố rủi ro như nguy cơ vỡ đập, ảnh hưởng của BĐKH và các yếu tố cục đoạn.

Lời cảm ơn: Nghiên cứu này được thực hiện dưới sự tài trợ của nhiệm vụ nghiên cứu “Đánh giá tác động tổng thể của việc xây dựng các CTTĐ trên LVS Mã thuộc địa bàn tỉnh Sơn La”. Tập thể tác giả trân trọng cảm ơn sự giúp đỡ của các đơn vị trong tỉnh Sơn La trong quá trình thực hiện nghiên cứu này■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ame Trandem. *Offloading Risks and Avoiding Liabilities: How Financial Institutions Consider Hydropower Risks in Laos*. February, 2019.
2. WorldBank (2014). *Electricity production from hydroelectric sources (% of total)*.
3. World Energy Council (2013). *World Energy Resources: 2013 Survey*. Regency House 1-4 Warwick Street, London W1B 5LT, ISBN: 978-0-946121-29-8. <https://www.worldenergy.org/publications/2013/world-energyresources-2013-survey/>.
4. George Ledec, Juan David Quintero. “Good Dams and Bad Dams: Environmental Criteria for Site Selection of

Hydroelectric Projects”. Internet: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20226>.

5. Martina Zelenakova, Lenka Zvijakova, Pavol Purcz. “Small Hydropower Plant - Environmental Impact Assessment - Case Study.” Internet: <https://pdfs.semanticscholar.org/0086/b8f73b3016831e3b5518aedd2525a837411.pdf>, Oct. 25, 2000.

6. Nguyễn Văn Thắng. “Nghiên cứu đánh giá tác động của phát triển thủy điện ở Việt Nam,” Đề tài, Bộ TN&MT, Hà Nội, 2006.

7. Lê Bắc Huỳnh và cộng sự. “Điều tra khảo sát, nghiên cứu, đánh giá tác động và đề xuất cơ chế chính sách, giải pháp tăng cường quản lý khai thác hiệu quả các công trình hồ chứa thủy điện, thủy lợi ở Bắc Trung bộ,” Đề tài, Bộ TN&MT, Hà Nội, 2005.

8. Lê Anh Tuấn, Đào Việt Nga, “Phát triển thủy điện ở Việt Nam: Thách thức và giải pháp”. Nhà xuất bản Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội, 2016.

9. Nguyễn Văn Sỹ. “Nghiên cứu ĐTM tích lũy của hệ thống hồ chứa LVS Ba,” Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Thủy lợi, Hà Nội, 2006.

10. Mai Thị Hồng, Nguyễn Thị Mùi, Lưu Văn Huyền “Nghiên cứu xây dựng tiêu chí đánh giá sự phù hợp của các dự án thủy điện với môi trường và áp dụng với các thủy điện trên dòng chính sông Mã tỉnh Thanh Hóa”, Tạp chí khoa học và công nghệ thủy lợi số 61/2020.

11. Đoàn Công Danh, Lê Quốc Tuấn, Nguyễn Tri Quang Hưng, Nguyễn Minh Kỳ (2017), Nghiên cứu, đánh giá tác động tiêu cực của cụm CTTĐ An Khê - Kanak đến các vấn đề môi trường, kinh tế - xã hội trên lưu vực sông Ba, Trường Đại học Nông Lâm TP. Hồ Chí Minh, Tạp chí Khoa học kỹ thuật Nông Lâm nghiệp, số 4/2017.

12. Viện Nghiên cứu Môi trường (2013), Đánh giá tổng thể ảnh hưởng đến môi trường từ các hoạt động của các nhà máy thủy điện khu vực miền Trung - Tây Nguyên, đề xuất giải pháp quản lý và BVMT.

13. Saaty, T.L, “Decision making with the Analytic Hierarchy Process”, Int. J. Services, Sciences, 1(1), pp.83 - 98., 2008.

14. Báo cáo tổng hợp Dự án “Đánh giá tác động tổng thể của việc xây dựng các CTTĐ trên LVS Mã thuộc địa bàn tỉnh Sơn La” năm 2023.



NGHIÊN CỨU ẢNH HƯỞNG ĐỘC HỌC CẤP TÍNH CỦA KIM LOẠI NẶNG ĐỒNG (Cu) VÀ SẮT (Fe) LÊN LOÀI *NITOKRA SP.* (HARPACTICOIDA:AMEIRIDAE)

PHÙNG KHÁNH CHUYỀN^{1*}, TRẦN NGỌC SƠN¹, PHẠM THỊ PHƯƠNG¹,
ĐỖ ĐĂNG HIẾU¹, HỒ ĐẮC NGHĨA¹

¹Trường Đại học Sư phạm – Đại học Đà Nẵng

Tóm tắt:

Hiện nay, ô nhiễm kim loại nặng trong nước ngầm đang ngày càng gia tăng, vì vậy việc giám sát chất lượng nguồn nước thông qua một số loài sinh vật sống trong nước ngầm với kết quả đáng tin cậy và giảm chi phí là cần thiết. Harpacticoida là nhóm sinh vật sống phổ biến trong các khu vực tầng đáy và nước ngầm, chúng được xem là những sinh vật có tiềm năng cho việc giám sát kim loại nặng trong môi trường nước ngầm và trầm tích. Mục đích của nghiên cứu là xây dựng cơ sở dữ liệu để ứng dụng các loài sinh vật sống trong nước ngầm phục vụ công tác giám sát chất lượng môi trường và làm cơ sở cho những cảnh báo sớm về nguy cơ ô nhiễm kim loại nặng trong nước ngầm. Nghiên cứu đã tiến hành phương pháp phân lập loài *Nitokra sp.* từ nước ngầm thuộc khu vực tỉnh Thừa Thiên Huế; phương pháp thí nghiệm khảo sát độc học cấp tính của Fe^{2+} và Cu^{2+} được tiến hành trên các cá thể thuộc loài *Nitokra sp.*; phương pháp phân tích số liệu. Kết quả thử nghiệm cho thấy mức giá trị LC50 tại 24h, 48h, 72h, 96h của Fe^{2+} lên loài *Nitokra sp.* lần lượt là 12.05 mg/L, 6.574 mg/L, 4.766 mg/L và 3.39 mg/L. Đối với kim loại Cu^{2+} cho thấy mức giá trị LC50 tại 24h, 48h, 72h, 96h lần lượt là 1.76mg/L, 0.58 mg/L, 0.47 mg/L, 0.46 mg/L.

Từ khóa: Độc học, *Nitokra sp.*, LC50, sắt (Fe), đồng (Cu).

Ngày nhận bài: 10/10/2023; Ngày sửa chữa: 7/2/2024; Ngày duyệt đăng: 28/2/2024.

The acute toxic effects of copper (Cu) and iron (Fe) on *Nitokra sp.* (Harpacticoida: Ameiridae)

Abstract:

Heavy metal contamination in groundwater is an increasing environmental concern. Monitoring water quality requires testing organisms that provide reliable and cost-effective results. Harpacticoida, a group of organisms commonly found in bottom and groundwater habitats, have been proposed as potential candidates for monitoring heavy metals in these environments. This study investigated the suitability of the species *Nitokra sp.*, collected from groundwater in Thua Thien Hue province, for monitoring heavy metals. Acute toxicity experiments were conducted using individuals of *Nitokra sp.* exposed to varying concentrations of Fe^{2+} (0, 10, 20, 30 mg/L) and Cu^{2+} (0, 0.2, 0.4, 0.6, 0.8 mg/L). Results showed that the LC50 values at 24h, 48h, 72h, 96h of Fe^{2+} on *Nitokra sp.* were 12.05 mg/L, 6.574 mg/L, 4.766 mg/L and 3.39 mg/L respectively. For Cu^{2+} metal, the LC50 values at 24h, 48h, 72h, 96h were 1.76mg/L, 0.58 mg/L, 0.47 mg/L, 0.46 mg/L respectively.

Keywords: Toxicology, *Nitokra sp.*, LC50, Iron (Fe), Copper (Cu).

JEL Classifications: Q51, Q52, Q53.

1. GIỚI THIỆU

Để giám sát các tác động của ô nhiễm môi trường đối với các sinh vật trong hệ sinh thái nước ngầm thì các nhà quản lý hiện nay cần phải có những kiến thức về các chất độc gây ô nhiễm chính, cũng như hệ sinh vật tồn tại trong nước ngầm (J. Forget, 1998). Một số nghiên cứu đã chỉ ra ô nhiễm nước ngầm hiện nay chủ yếu liên quan đến ô nhiễm các kim loại nặng như sắt, mangan, asen, chì, crom, kẽm, niken, ngoài ra thuốc trừ sâu cũng là nguyên nhân dẫn đến ô nhiễm nước ngầm tại các khu dân cư (Nguyễn Trung Đức, 2021) (Ashwani Kumar Tiwari, 2016) (David

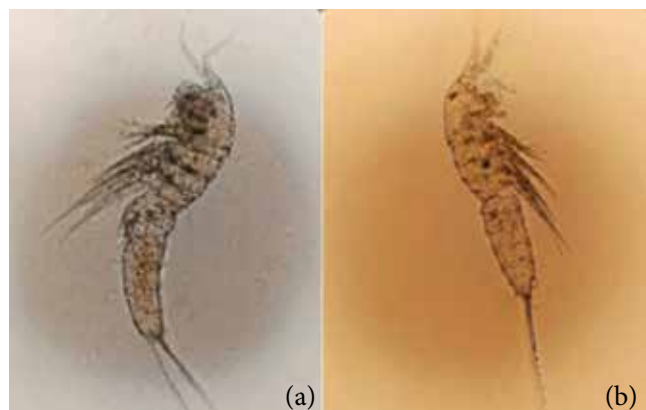
A. Aremu, 2010). Việc xác định độc tính sinh học của một số kim loại nặng đối với sinh vật trong hệ sinh thái nước ngầm đóng vai trò quan trọng khi cung cấp các thông tin khoa học về các mức nồng độ ảnh hưởng của độc chất đối với hệ sinh thái, từ đó hỗ trợ đánh giá được sự khuếch tán của các độc chất trong nước ngầm, đưa ra những khuyến cáo về sức khỏe đối với con người và hệ sinh thái. Một trong số những nhóm sinh vật thường được tìm thấy trong nước ngầm đó là bộ Harpacticoida (Copepoda), đây là một nhóm sinh vật sống phổ biến ở các vùng đáy các thủy vực và nước ngầm, chúng có những đặc điểm sinh học phù

hợp để thích nghi trong những môi trường sống này như cơ thể thuôn dài, hình trụ, râu ngắn, mắt thường bị tiêu giảm (Tran N-S et al., 2021). Tính đến nay, các loài thuộc chi *Nitokra* thuộc bộ Harpacticoida đã được đem ra thử nghiệm độc học từ những năm 1986, 1993 (Maria Tarkpea, 1986) (Goran Dave, 1993) và chúng được đánh giá là nhóm sinh vật tiềm năng trong việc ứng dụng thử nghiệm độc học sinh thái ở các dạng thủy vực khác nhau. Tuy nhiên, các nghiên cứu thử nghiệm độc học trên nhóm sinh vật này tại Việt Nam lại có rất ít trong khi chúng rất phổ biến trong nhiều dạng thủy vực khác nhau. Trong nghiên cứu này, độc học cấp tính được tiến hành khảo sát trên loài *Nitokra* sp. phân lập từ các khu vực nước ngầm thuộc tỉnh Thừa Thiên Huế nhằm mục đích xây dựng cơ sở dữ liệu để ứng dụng các loài sinh vật sống trong nước ngầm phục vụ công tác giám sát chất lượng môi trường và làm cơ sở cho những cảnh báo sớm về nguy cơ ô nhiễm kim loại nặng trong nước ngầm.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Phân lập loài *Nitokra* sp.

Các cá thể *Nitokra* sp. được phân lập từ nước ngầm thuộc khu vực tỉnh Thừa Thiên - Huế và được nuôi trong môi trường nhân tạo MHW đã được chuẩn bị sẵn (USEPA, 2002) trong điều kiện môi trường được kiểm soát một số yếu tố bao gồm: Nhiệt độ (24-28°C); Chế độ chiếu sáng (12h sáng; 12h tối); Điều kiện ánh sáng (bổ trợ đèn chiếu sáng 2000 lux); pH thích hợp khoảng từ 6.5 đến 7.5; Thức ăn được cung cấp đều đặn bằng tảo *Chlorella vulgaris*.



▲ Hình 1. Hình ảnh loài *Nitokra* sp. đã phân lập được. 1a: cá thể cái; 1b: cá thể đực

2.2. Bố trí thí nghiệm khảo sát độc học cấp tính

Thí nghiệm độc học cấp tính của hai kim loại Sắt (Fe) và Đồng (Cu) đối với loài *Nitokra* sp. được khảo sát theo các dãy nồng độ như sau: Fe (0; 10; 20; 30 mg/L), Cu (0; 0.2; 0.4; 0.6; 0.8 mg/L). Thí nghiệm được tiến hành trên hai nhóm đối tượng cá thể trưởng thành (>10 ngày tuổi) khỏe mạnh. Ở mỗi nồng độ được bố trí 10 cá thể, số cá thể sống và chết được xác định sau mỗi 24h; 48h; 72h và 96h.

2.3. Phương pháp phân tích số liệu

Số liệu được phân tích tương quan hồi quy trên phần mềm Excel 2016. Dữ liệu về thử nghiệm độc cấp tính được phân tích bằng phương pháp Probit để xác định giá trị LC₅₀ (Gaddum, 1948).

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

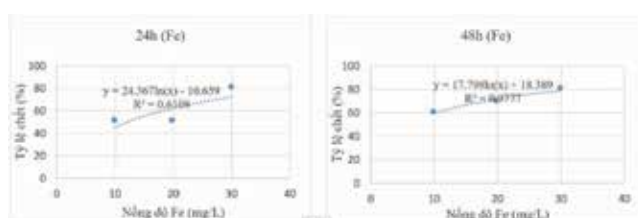
Để đánh giá tính nhạy cảm của *Nitokra* sp. đối với độc chất CuCl₂.2H₂O và FeSO₄.7H₂O, nghiên cứu xác định ngưỡng nồng độ độc chất làm chết 50% cá thể tại các mốc thời gian 24h, 48h, 72h, 96h. Trong quá trình tiến hành thí nghiệm, các yếu tố như: nhiệt độ, pH, ánh sáng được kiểm soát nằm trong khoảng đảm bảo cho sự sinh trưởng và phát triển bình thường của *Nitokra* sp.

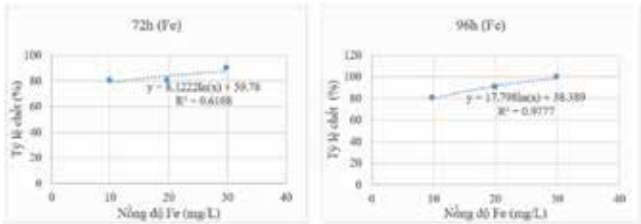
3.1. Thử nghiệm độc học cấp tính kim loại Fe trên loài *Nitokra* sp.

Kết quả giá trị LC₅₀ từ thử nghiệm độc học kim loại Fe trên các cá thể trưởng thành thuộc loài *Nitokra* sp. (Bảng 1) và (Hình 2) cho thấy giá trị LC₅₀ tại các thời điểm 24h, 48h, 72h, 96h lần lượt là 12,05 mg/L, 6.574 mg/L, 4.766 mg/L và 3.39 mg/L. Trong quá trình thử nghiệm cho thấy, tại mẫu đối chứng với nồng độ Fe²⁺ là 0mg/L sau 72h ghi nhận 2 cá thể bị chết trong quá trình thử nghiệm, nguyên nhân được cho là do ánh sáng quá mạnh trong mỗi lần đếm cá thể gây ảnh hưởng đến một số cá thể thử nghiệm. Đối với nồng độ 30mg/L đã gây chết 100% các cá thể tại 96h tiếp xúc, các nồng độ còn lại không ghi nhận trường hợp gây chết 100% số cá thể tại 96h. Trong nghiên cứu của Abdullah và cộng sự loài cá *Labeo rohita* được tiến hành thử nghiệm độc học cấp tính đối với kim loại Fe cho kết quả 96h-LC₅₀ dao động từ 49.75 mg/L (đối với cá thể 30 ngày tuổi) đến 58.18 mg/L (đối với cá thể 90 ngày tuổi) (Abdullah et al., 2007), cao gấp 14 đến 17 lần so với loài *Nitokra* sp. được tiến hành thử nghiệm trong nghiên cứu này. Một thử nghiệm khác được thực hiện trên loài cá bảy màu (*Poecilia reticulata*) (Huaranga Moreno et al., 2023), nghiên cứu đã đánh giá được ngưỡng 96h-LC₅₀ ở cá con là 97.131 mg/L cao gấp 28 lần so với ngưỡng 96h-LC₅₀ loài *Nitokra* sp. (với 96h-LC₅₀ = 3.39 mg/L). Từ đó có thể thấy loài *Nitokra* sp. phù hợp để phản ánh cho sự hiện diện của kim loại Fe với hàm lượng thấp mà các loài có kích thước lớn hơn như cá có khả năng chịu đựng được.

Bảng 1. Nồng độ gây chết cấp tính 50% (LC₅₀) của Sắt (Fe) trên các cá thể trưởng thành của loài *Nitokra* sp. sau 24h, 48h, 72h và 96h tiếp xúc

	24h	48h	72h	96h
LC ₅₀ (mg/L)	12.05	6.574	4.766	3.39





▲ Hình 2. Tương quan giữa nồng độ Fe^{2+} và tỷ lệ phần trăm cá thể *Nitokra sp.* chết khi tiếp xúc với Fe^{2+} ở các nồng độ khác nhau trong 24h, 48h, 72h, 96h phơi nhiễm.

3.2. Thử nghiệm độc học cấp tính kim loại Cu trên loài *Nitokra sp.*

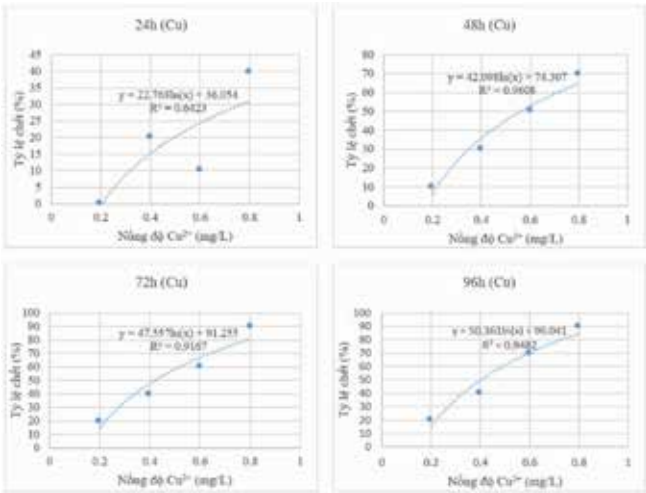
Tương tự, kết quả thử nghiệm độc học cấp tính của kim loại Cu^{2+} đối với các cá thể trưởng thành thuộc loài *Nitokra sp.* được thể hiện thông qua Bảng 2 và biểu đồ hình 3, nhìn chung kết quả có xu hướng tỷ lệ chết tăng dần khi tăng nồng độ Cu^{2+} . Dựa vào kết quả có thể xác định các mốc giá trị LC_{50} của Cu^{2+} trong các khoảng thời gian 24h, 48h, 72h, 96h lần lượt là 1.76mg/L, 0.58 mg/L, 0.47 mg/L, 0.46 mg/L. Đối với kim loại Cu^{2+} không ghi nhận trường hợp chết hoàn toàn nào ở mỗi nồng độ, ghi nhận cao nhất là chết 90% số cá thể ở nồng độ 0.8 mg/L tại 72h tiếp xúc. Nghiên cứu của K.W.H. Kwok và K.M.Y. Leung (2005) đã đề cập đến ảnh hưởng của đồng và tributyltin đến loài *Tigriopus japonicus* (Harpacticoida) (Kwok, K. W. H. et al., 2005), kết quả nghiên cứu của K.W.H. Kwok và cộng sự cho thấy mức 96h- LC_{50} ghi nhận được trong thử nghiệm độc tính đối với kim loại Cu lên loài *T. japonicus* là 1024 μg L-1 cao hơn so với giá trị 96h- LC_{50} Cu đối với loài *Nitokra sp.* trong nghiên cứu này (96h- LC_{50} Cu = 0.46 mg/L). Trong một nghiên cứu khác của Artal, M. C. và cộng sự đã đánh giá độc học cấp tính của độc chất $CuCl_2.2H_2O$ lên loài tôm Ha-oai có kích thước khá nhỏ (*Parhyale hawaiiensis*), nghiên cứu này đã cho thấy giá trị 96h- LC_{50} của con trưởng thành là 2.46 mg/L (Artal, M. C. et al.,2019) cao gấp 5 lần so với loài *Nitokra sp.* Từ đó chứng tỏ loài *Nitokra sp.* là sinh vật khá nhạy cảm đối với độc chất của kim loại Cu^{2+} .

Bảng 2. Nồng độ gây chết cấp tính 50% (LC_{50}) của Đồng (Cu^{2+}) trên con trưởng thành loài *Nitokra sp.* sau 24h, 48h, 72h và 96h tiếp xúc

	24h	48h	72h	96h
LC_{50} (mg/L)	1.76	0.58	0.47	0.46

4. KẾT LUẬN

Nghiên cứu đã tiến hành khảo sát các dãy nồng độ Fe^{2+} và Cu^{2+} khác nhau trên các cá thể trưởng thành thuộc loài *Nitokra sp.* được phân lập trong nước ngầm tại tỉnh Thừa Thiên Huế, thông qua kết quả cho thấy được mức giá trị LC_{50} tại 24h, 48h, 72h, 96h của Fe^{2+} lên loài *Nitokra sp.* lần lượt là 12.05 mg/L, 6.574 mg/L, 4.766 mg/L và 3.39 mg/L. Đối với kim loại Cu^{2+} mức giá trị LC_{50} xác định được tại thời điểm 24h, 48h, 72h, 96h lần lượt là 1.76mg/L, 0.58 mg/L, 0.47 mg/L, 0.46 mg/L. Thông qua kết quả nghiên cứu



▲ Hình 3. Tương quan giữa nồng độ Cu^{2+} và tỷ lệ phần trăm cá thể *Nitokra sp.* chết khi tiếp xúc với Cu^{2+} ở các nồng độ khác nhau trong 24h, 48h, 72h, 96h phơi nhiễm

có thể thấy rằng loài *Nitokra sp.* có sự nhạy cảm với hàm lượng tương đối thấp của kim loại Fe và Cu tồn tại trong môi trường nước, do đó việc ứng dụng loài *Nitokra sp.* để làm sinh vật cảnh báo cho sự ô nhiễm kim loại Fe và Cu trong nước ngầm là có cơ sở. Tuy nhiên, trong nghiên cứu này mới chỉ tiến hành trên các cá thể trưởng thành, cần thử nghiệm thêm đối với độ tuổi ấu trùng của loài *Nitokra sp.* để đánh giá được mức độ ảnh hưởng của hai kim loại Fe^{2+} và Cu^{2+} lên tất cả giai đoạn của loài *Nitokra sp.* Hơn nữa, nghiên cứu này chỉ mới đánh giá độc chất của kim loại Fe^{2+} và Cu^{2+} đối với loài *Nitokra sp.* vì vậy cần nghiên cứu đa dạng hơn các loại độc chất khác từ đó góp phần hoàn thiện cơ sở dữ liệu cho việc sử dụng sinh vật trong công tác giám sát chất lượng môi trường.

Lời cảm ơn: Nghiên cứu này được thực hiện từ nguồn kinh phí hỗ trợ từ Bộ Giáo dục và Đào tạo, trong đề tài có mã số: B2023-DNA-25.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Abdullah, S. A. J. I. D., Javed, M. U. H. A. M. M. A. D., & Javid, A. R. S. H. A. D. (2007). Studies on acute toxicity of metals to the fish (*Labeo rohita*). *Int. J. Agr. Biol*, 9, 333-337.

2. Ashwani Kumar Tiwari, P. K. (2016). Estimation of Heavy Metal Contamination in Groundwater and Development of a Heavy Metal Pollution Index by Using GIS Technique. *Bulletin of Environmental Contamination and Toxicology* , 508-515.

3. Artal, M. C., Santos, A., Dornelas, L. L., Vannuci-Silva, M., Vacchi, F. I., De Albuquerque, A. F., ... & Umbuzeiro, G. D. A. (2019). Toxicity responses for marine invertebrate species of brazilian occurrence. *Ecotoxicology and Environmental Contamination*, 14(1), 15-25.

4. David A. Aremu, J. F. (2010). Heavy metal analysis of (Xem tiếp trang 35)

XÂY DỰNG MÔ HÌNH KINH TẾ TUẦN HOÀN: CÁC CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH HIỆN NAY Ở VIỆT NAM VÀ XU HƯỚNG QUỐC TẾ

MAI THANH DUNG¹, NGUYỄN TRỌNG HẠNH¹, LẠI VĂN MẠNH¹,
NGUYỄN THỊ THANH HUYỀN¹, NGUYỄN THẾ THÔNG¹, NGUYỄN THỊ HỒNG MINH²

¹Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

²Vụ Khoa học và Công nghệ, Bộ TN&MT

Tóm tắt:

Kinh tế tuần hoàn (KTTH) là mô hình kinh tế hướng tới sử dụng hiệu quả, tiết kiệm tài nguyên, tái chế chất thải, góp phần bảo vệ môi trường (BVMT), đem lại hiệu quả kinh tế. KTTH được xem là xu thế tất yếu của thời đại, có sự đồng thuận toàn cầu và được các nước trên thế giới coi là cuộc cách mạng công nghiệp xanh của thế kỷ 21, là cơ hội để cộng đồng toàn cầu chung tay thực hiện cam kết quốc tế trong lĩnh vực BVMT, ứng phó biến đổi khí hậu (BĐKH), nhằm mục tiêu phát triển bền vững. Nghiên cứu sử dụng các phương pháp phân tích tại bàn, phân tích chính sách hiện hành nhằm phân tích các công cụ chính sách, quy định pháp luật hiện hành về KTTH, từ đó khuyến khích xây dựng mô hình KTTH tại Việt Nam.

Từ khóa: Kinh tế tuần hoàn, bảo vệ môi trường, phát triển bền vững.

Ngày nhận bài: 2/2/2024; **Ngày sửa chữa:** 20/2/2024; **Ngày duyệt đăng:** 29/2/2024.

Building the circular economy model: Current policy tools in Vietnam and international trends

Abstract:

The circular economy (CE) represents an economic paradigm dedicated to the efficient utilization and conservation of resources, the recycling of waste materials, the protection of the environment, and the achievement of economic effectiveness. This model is universally recognized as a quintessential trend of contemporary times, endorsed globally and perceived by nations across the globe as the pivotal green industrial revolution of the 21st century. It offers a formidable opportunity for the international community to collectively fulfill commitments in the realms of environmental safeguarding and climate change mitigation, with an overarching goal of attaining sustainable development. The methods used include desk analysis and current policy analysis to analyze current policy tools and legal regulations on circular economy, thereby encouraging the building of circular economy models in Vietnam.

Keywords: Circular economy, environmental protection, sustainable development.

JEL Classifications: Q58; Q56; O13.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Chuyển đổi sang nền KTTH là một xu hướng mạnh mẽ ở nhiều quốc gia trên thế giới như Liên minh châu Âu (EU), Trung Quốc và các quốc gia ASEAN. Thực hiện KTTH đang được xem là một đòn bẩy quan trọng để đạt được các mục tiêu quan trọng của các nhà hoạch định chính sách như tạo ra tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm và giảm tác động môi trường, thực hiện 17 mục tiêu phát triển bền vững [1], [2]. Phát triển các mô hình KTTH để sử dụng hiệu quả đầu ra của quá trình sản xuất là một trong những nhiệm vụ được chỉ ra nhằm thực hiện định hướng quản lý, sử dụng hiệu quả tài nguyên, BVMT và ứng phó BĐKH của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội (KT - XH) 2021 - 2030 [3]. Thực hiện KTTH có thể xem là một trong những giải pháp đột phá để giải quyết mối quan hệ giữa kinh tế với môi trường trong bối cảnh phát triển công nghiệp, đô thị, thay đổi mạnh mẽ về cách thức tiêu dùng và lối sống. Đặc biệt, việc chuyển đổi sang KTTH đang được bàn luận

và xem như là một trong những giải pháp ứng phó hữu ích đối với tình trạng đứt gãy chuỗi cung ứng, gia tăng giá cả nguyên liệu, nhiên liệu do hệ quả của giãn cách xã hội do Đại dịch Covid-19 và bất ổn chính trị, qua đó góp phần nâng cao khả năng chống chịu của nền kinh tế.

Ở Việt Nam, thời gian gần đây, KTTH được Đảng, Nhà nước, cộng đồng doanh nghiệp và người dân quan tâm. Bên cạnh việc đưa KTTH vào trong các định hướng phát triển, quy định về KTTH cũng đã được luật hóa trong Luật BVMT năm 2020 với 1 quy định riêng về KTTH (Điều 142) và nhiều quy định khác có vai trò thúc đẩy áp dụng KTTH và Nghị định số 08/2022/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT đã hướng dẫn về tiêu chí, lộ trình và cơ chế khuyến khích áp dụng KTTH. Để áp dụng, triển khai hiệu quả mô hình KTTH, nghiên cứu này phân tích các công cụ chính sách, quy định pháp luật hiện hành về KTTH tại Việt Nam, so sánh với xu hướng quốc tế, từ đó khuyến khích xây dựng mô hình KTTH tại Việt Nam.



2. MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ PHÁT TRIỂN KTTH TẠI VIỆT NAM

2.1. Quan điểm

Thứ nhất, phát triển KTTH là giải pháp trọng tâm để đổi mới mô hình, nâng cao chất lượng tăng trưởng, cải thiện năng lực cạnh tranh quốc gia, bảo đảm sản xuất và tiêu dùng bền vững, góp phần giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa kinh tế với môi trường trong bối cảnh của BĐKH.

Thứ hai, thực hiện KTTH là tiến trình dài và liên tục, cần được đánh giá và điều chỉnh trên cơ sở đảm bảo tính kế thừa trong suốt quá trình thực hiện. Tận dụng tối đa lợi thế, tiềm năng, đặc điểm của các ngành, lĩnh vực, từng vùng, miền và địa phương để lựa chọn, nghiên cứu, thí điểm, nhân rộng và phát triển các mô hình KTTH phù hợp, hiệu quả, giàu tính cạnh tranh.

Thứ ba, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, tăng cường nghiên cứu, ứng dụng thành quả khoa học và công nghệ của Cách mạng công nghiệp 4.0 và chuyển đổi số, gắn với áp dụng KTTH ngay từ giai đoạn thiết kế, sản xuất, phân phối, thu gom, tái chế, tái sử dụng chất thải là tiền đề để đẩy nhanh, đẩy mạnh KTTH, tạo ra ngày càng nhiều chuỗi giá trị gia tăng mới, hiệu quả cao hơn và thân thiện với môi trường hơn.

Thứ tư, phát huy nội lực, tính độc lập, tự chủ trong thực hiện KTTH, đồng thời tích cực tận dụng và thu hút các cơ hội, nguồn lực đầu tư từ bên ngoài. Hình thành và phát triển văn hóa tuần hoàn, bền vững trong sản xuất, kinh doanh và tiêu dùng phù hợp với đặc trưng, điều kiện của từng vùng, miền và địa phương.

2.2. Các công cụ chính sách về KTTH tại Việt Nam

Rà soát các định hướng của Đảng và Nhà nước dưới lăng kính về KTTH cho thấy, có thể phân chia thành 3 giai đoạn với các đặc trưng cụ thể như sau:

(i) Giai đoạn trước Đại hội lần thứ XIII của Đảng, các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước chưa đề cập đến KTTH nhưng đã sớm có những văn bản định hướng, giải pháp có liên quan đến thực hiện KTTH;

(ii) Giai đoạn triển khai thực hiện Nghị Quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng, vấn đề KTTH đã được đề cập trực tiếp vào trong một số định hướng lớn như định hướng phát triển bền vững năng lượng Việt Nam; Chương trình mục tiêu quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững đến năm 2030. Cùng với đó, là những vấn đề môi trường, tài nguyên thiên nhiên được quan tâm;

(iii) Sau Đại hội Đại biểu lần thứ XIII của Đảng đến nay, vấn đề KTTH đã được quan tâm với những định hướng tổng quát trong Chiến lược phát triển KT - XH 10 năm (2021-2030) và Kế hoạch 5 năm (2021-2023); trong các Nghị quyết chuyên ngành về vấn đề nông nghiệp, nông dân và nông thôn; Nghị quyết về kinh tế tập thể... Quốc hội, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các Nghị quyết, Chiến lược về tái cơ cấu nền kinh tế; phát triển của các ngành, lĩnh vực đã đề cập đến việc áp dụng KTTH. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Đề án phát triển KTTH ở Việt Nam với những quan điểm, định hướng và phân công

rõ ràng trách nhiệm của các Bộ, cơ quan ngang bộ và địa phương. Như vậy, KTTH đã nhận được quan tâm, chỉ đạo khá toàn diện của Đảng, Nhà nước trong thời gian gần đây, các định hướng, chỉ đạo có sự thống nhất chung.

2.3. Quy định pháp luật có liên quan đến thực hiện KTTH

Ở Việt Nam, tăng trưởng và phát triển chủ yếu dựa vào các nguồn tài nguyên, lao động giá rẻ đã giúp đạt được nhiều thành tựu về phát triển KT-XH. Tuy nhiên, Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều thách thức nghiêm trọng về cạn kiệt tài nguyên, ô nhiễm, suy thoái môi trường và BĐKH. Mặc dù, nhiều Bộ, ngành và địa phương đã nỗ lực có các hành động nhưng tình trạng sản xuất và tiêu dùng chưa bền vững vẫn phổ biến, mức độ phát sinh chất thải bình quân đầu người ngày càng cao, tài nguyên, môi trường và BĐKH chưa thực sự được đặt ở vị trí trung tâm của các quyết định phát triển; chất thải chưa được xem là tài nguyên.

Nhận thức rõ bối cảnh quốc tế, trong nước đặt ra cho phát triển bền vững nói chung, tăng cường quản lý, sử dụng hiệu quả tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH, Việt Nam đã ban hành những chủ trương, chính sách và quy định pháp luật để thúc đẩy xây dựng, phát triển KTTH. Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, ban hành kèm theo Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2021 - 2030 đã khẳng định “khuyến khích phát triển mô hình KTTH để sử dụng tổng hợp và hiệu quả đầu ra của quá trình sản xuất”. 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 và nhiều Nghị quyết khác được Ban Chấp hành Trung ương Đảng ban hành gần đây cũng đề cập trực tiếp đến việc đưa KTTH vào các ngành, lĩnh vực hoặc vùng cụ thể của đất nước.

Đặc biệt, KTTH đã được quy định cụ thể trong Luật BVMT năm 2020, đây một bước tiến quan trọng trong việc pháp lý hóa các chính sách môi trường. Điều 142 của Luật BVMT đã quy định riêng về KTTH, theo đó KTTH tại Việt Nam là mô hình kinh tế trong đó các hoạt động thiết kế, sản xuất, tiêu dùng và dịch vụ nhằm giảm khai thác nguyên liệu, vật liệu, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường. Điều này nhấn mạnh mục tiêu giảm thiểu tác động môi trường và tối ưu hóa việc sử dụng tài nguyên.

Tại khoản 11 Điều 5 của Luật BVMT năm 2020 nhấn mạnh việc tích hợp, thúc đẩy các mô hình KTTH, kinh tế xanh trong quá trình xây dựng và thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển KT - XH. Điều này cho thấy sự cam kết của Nhà nước trong việc hỗ trợ và tăng cường các hoạt động KTTH thông qua chính sách.

Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/1/2022 quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT cung cấp hướng dẫn chi tiết về tiêu chí, lộ trình, cách thức áp dụng, phân công trách nhiệm và các cơ chế khuyến khích thực hiện KTTH, bổ sung chi tiết và hướng dẫn thực hiện cho các điều của Luật BVMT, gồm cả Điều 138, 139 và 140. Điều này cho thấy, sự cụ thể hóa trong quy định pháp luật nhằm

tạo động lực và hướng dẫn cho các tổ chức, cá nhân trong việc chuyển đổi và áp dụng mô hình KTTH.

Ngoài ra, Đề án Phát triển KTTH ở Việt Nam đã được thông qua tại Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 7/6/2022 [4] của Thủ tướng Chính phủ, trong đó đã khẳng định chủ động phát triển KTTH là tất yếu, phù hợp với xu hướng, yêu cầu tạo đột phá trong phục hồi kinh tế và thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững (SDG). Ngoài ra, nhiều công cụ chính sách quan trọng có vai trò điều chỉnh hành vi của người sản xuất, tiêu dùng trong nền kinh tế theo hướng thân thiện với môi trường sẽ góp phần thúc đẩy thực hiện KTTH một cách toàn diện, hiệu lực và hiệu quả. Đặc biệt, để cụ thể hóa nhiệm vụ được giao về xây dựng lộ trình thực hiện KTTH trong Luật BVMT, đồng thời đảm bảo phù hợp với thông lệ chung của quốc tế, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP đã giao Bộ TN&MT chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, UNND cấp tỉnh xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành kế hoạch hành động quốc gia thực hiện KTTH.

2.4. Xu hướng thế giới và vận dụng KTTH ở Việt Nam

Thứ nhất, KTTH là xu thế tất yếu của thời đại, là cuộc cách mạng công nghiệp xanh của thế kỷ 21. Đến nay, trên thế giới có hơn 50 quốc gia và vùng lãnh thổ đã, đang và sẽ xây dựng các lộ trình thực hiện KTTH. Việt Nam cũng là một trong những quốc gia tiếp cận tiến trình thực hiện KTTH thông qua việc ban hành lộ trình thực hiện KTTH và Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện KTTH trong thời gian sắp tới.

Thứ hai, so sánh chính sách trong các định hướng chiến lược, quy định pháp luật về thúc đẩy áp dụng KTTH của Việt Nam với các quốc gia trên thế giới điển hình trong chuyển đổi sang KTTH như Trung Quốc, EU (bao gồm các quốc gia thành viên điển hình như Pháp, Hà Lan, Đức, Na Uy...) cho thấy, Việt Nam đã xây dựng được nền tảng chính sách, pháp lý khá đầy đủ để thúc đẩy thực hiện KTTH theo các ngành, lĩnh vực, khu vực khác nhau của nền kinh tế như phân loại chất thải tại nguồn; mua sắm công xanh (GPP); mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất (EPR); thúc đẩy các thị trường tái chế; các biện pháp ưu đãi, hỗ trợ; phát triển ngành công nghiệp môi trường, dịch vụ môi trường, mua sắm xanh, tín dụng xanh, trái phiếu xanh....

Thứ ba, đến nay, Việt Nam là một trong những quốc gia đầu tiên trong khu vực ASEAN đã đưa định hướng phát triển KTTH vào trong Chiến lược phát triển KT - XH giai đoạn 2021-2030; các Nghị quyết, Chiến lược phát triển, Chương trình và đề án của Trung ương ban hành đã đưa KTTH như một cách tiếp cận và giải pháp quan trọng để giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa kinh tế với môi trường trong bối cảnh tài nguyên ngày càng cạn kiệt, môi trường ngày càng ô nhiễm, suy thoái, BĐKH do hệ quả của phát triển các mô hình kinh tế tuyến tính.

Trên cơ sở kinh nghiệm quốc tế và thực trạng trong nước, có thể thấy việc thể hiện lộ trình thực hiện KTTH bằng Kế hoạch hành động quốc gia của Việt Nam là phù hợp với xu hướng quốc tế.

3. KẾT LUẬN

Thứ nhất, Luật BVMT năm 2020 đã sớm tiếp cận với xu hướng của thế giới, các định hướng từ Trung ương xem phát triển KTTH là một trong những ưu tiên, khuyến khích để thực hiện các mục tiêu BVMT nói riêng, 17 mục tiêu phát triển bền vững mà Việt Nam cam kết nói chung.

Thứ hai, việc thể chế hóa KTTH trong pháp luật là đúng và kịp thời; việc sớm ban hành kế hoạch và xác định lộ trình phù hợp là hết sức cần thiết. Cùng với đó, cần đặc biệt ưu tiên phát huy tính thực tiễn, hiệu lực hiệu quả để kích thích ngày càng nhiều cộng đồng doanh nghiệp, người dân áp dụng KTTH.

Thứ ba, đối với cộng đồng doanh nghiệp trong nước, thời gian qua có rất nhiều tín hiệu tích cực từ thực tiễn cho thấy các doanh nghiệp đã vào cuộc, có những sáng kiến, giải pháp để áp dụng KTTH phù hợp với đặc trưng của mình như thiết kế và vận hành chuỗi cung ứng xanh; phát triển mô hình cộng sinh công nghiệp; phát triển các sản phẩm thân thiện môi trường, sản phẩm làm từ chất thải; các mô hình kinh doanh tuần hoàn.

Thứ tư, để ngày càng có nhiều doanh nghiệp tham gia vào thực hiện KTTH đòi hỏi sự vào cuộc của cả Nhà nước, doanh nghiệp và các tác nhân có liên quan trong hệ thống sản xuất, phân phối, tiêu dùng và quản lý chất thải.

Thứ năm, cộng đồng doanh nghiệp nên mạnh dạn đổi mới, sáng tạo “cùng tư duy lại” về hệ thống sản xuất, phân phối, tiêu dùng từng sản phẩm của mình để ngay từ giai đoạn thiết kế sản phẩm, thiết kế chu trình sản xuất, phân phối và thu gom đã hướng đến xem chất thải là tài nguyên.

Thứ sáu, việc tuân thủ các quy định và hướng dẫn của pháp luật về BVMT là hết sức cần thiết để góp phần đạt được các mục tiêu về môi trường, phát triển bền vững mà Việt Nam đề ra. Nên xem việc tuân thủ các quy định, hướng dẫn và khuyến khích của pháp luật BVMT như “cảm nang” giúp doanh nghiệp lựa chọn cách tiếp cận mới, tư duy mới để làm cho chính doanh nghiệp, sản phẩm của xanh hơn, tuần hoàn hơn, ít chất thải và phát thải các bon thấp hơn và đóng góp ngày càng nhiều vào chuỗi cung ứng xanh toàn cầu■

Lời cảm ơn: Bài báo được thực hiện với sự hỗ trợ của Đề tài “Nghiên cứu cơ sở khoa học, đề xuất bộ chỉ số giám sát dòng vật chất trong thực hiện KTTH tại Việt Nam. Áp dụng thử nghiệm trong lĩnh vực Dệt may và quản lý chất thải rắn”, mã số TNMT.ĐL.2024.10 do Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường chủ trì thực hiện. Tập thể tác giả trân trọng cảm ơn Lãnh đạo Viện và các đơn vị trong Viện đã cung cấp dữ liệu để nhóm nghiên cứu thực hiện bài viết.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, “Chiến lược phát triển KT-XH 2021 - 2020,” Hà Nội, 2021.
2. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, Luật BVMT năm 2020, Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, 2021.
3. Nghị định số 08/2022/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT.
3. Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 7/6/2022 phê duyệt Đề án Phát triển KTTH ở Việt Nam.



Đổi mới quy định về đấu thầu dự án có sử dụng đất nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024

ThS. ĐÀM THỊ MAI OANH

Trung tâm Phát triển và ứng dụng công nghệ về đất đai
Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Đấu thầu nói chung và đấu thầu dự án có sử dụng đất nói riêng là hoạt động của nền kinh tế thị trường với nguyên tắc tiếp nhận mô hình kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước và đất đai trở lên có giá trị. Đấu thầu các dự án có sử dụng đất sẽ hạn chế được tình trạng tham nhũng trong giao đất, cho thuê đất. Thông qua đấu thầu các dự án có sử dụng đất với các điều kiện ràng buộc chặt chẽ về quyền và nghĩa vụ, nhiều đối tượng có cơ hội tiếp cận, đăng ký tham gia cũng sẽ cho phép lựa chọn được dự án sử dụng đất tham gia đấu thầu và nhà đầu tư có khả năng tốt nhất về kỹ thuật, về tài chính để thực hiện dự án cộng với yếu tố mặt bằng sẵn có, dự án sẽ được triển khai một cách nhanh chóng, thuận lợi, đem lại lợi ích cho cả Nhà nước, nhà đầu tư và xã hội. Tuy nhiên, việc tổ chức thực hiện lựa chọn dự án sử dụng đất để thực hiện đấu thầu ở các địa phương còn có nhiều vấn đề như: Căn cứ để lựa chọn các dự án chưa được quy định cụ thể; sự phối hợp giữa cơ quan quản lý đất đai và các cơ quan có liên quan chưa được quy định rõ ràng; vướng mắc khi thực hiện các thủ tục về đất đai như: quản lý quỹ đất, bồi thường giải phóng mặt bằng, thu hồi đất, giá bồi thường về đất cho người sử dụng đất; hình thức sử dụng đất áp dụng cho chủ đầu tư;... Vì vậy, Luật Đất đai năm 2024 đã đổi mới các quy định của pháp luật về đấu thầu dự án có sử dụng đất nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng đất; đảm bảo sự hài hòa lợi ích 3 bên (giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất) trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam.

1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG VỀ ĐẤU THẦU DỰ ÁN CÓ SỬ DỤNG ĐẤT

Hiện nay, vấn đề đấu thầu các dự án có sử dụng đất đang được rất nhiều nhà đầu tư quan tâm. Hoạt động này không chỉ thúc đẩy tính cạnh tranh của các nhà đầu tư trong và ngoài nước mà còn gián tiếp thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế của mỗi quốc gia. Điều này sẽ mang lại sự minh bạch và hiệu quả trong quản lý và sử dụng đất. Tuy nhiên, để hiểu rõ hơn về đấu thầu dự án có sử dụng đất thì cần làm rõ một số vấn đề sau:

Một số khái niệm liên quan đến đấu thầu dự án có sử dụng đất

Theo quy định của pháp luật: “Đấu thầu là quá trình lựa chọn nhà thầu để ký kết và thực hiện hợp đồng cung cấp dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn, mua sắm hàng hóa, xây lắp; lựa chọn nhà đầu tư để ký kết và thực hiện hợp đồng dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư, dự án đầu tư có sử dụng đất trên cơ sở bảo đảm cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế” [1].

Dự án đầu tư có sử dụng đất là tổng thể các giải pháp về kinh tế - tài chính, xây dựng - kiến trúc, kỹ thuật - công nghệ, tổ chức - quản lý để sử dụng hợp lý các nguồn lực

hiện có, trong đó có sử dụng đất nhằm đạt được các kết quả, mục tiêu kinh tế - xã hội nhất định trong tương lai.

Đấu thầu dự án đầu tư có sử dụng đất là một trong những phương thức quản lý việc lập và thực hiện dự án đầu tư, thông qua đó lựa chọn được nhà đầu tư đáp ứng các yêu cầu của dự án trên cơ sở cạnh tranh giữa các đầu tư. Vì vậy, có thể hiểu đấu thầu dự án đầu tư có sử dụng đất là quá trình lựa chọn nhà đầu tư để ký kết và thực hiện hợp đồng dự án đầu tư có sử dụng đất trên cơ sở bảo đảm cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế.

Mục tiêu của đấu thầu dự án có sử dụng đất

Đấu thầu dự án có sử dụng đất nhằm các mục tiêu: Tăng cường cạnh tranh trong đấu thầu; Thống nhất quản lý việc chi tiêu sử dụng tiền đầu tư dự án; Công khai, minh bạch trong đấu thầu; Đảm bảo công bằng trong đấu thầu; Đảm bảo hiệu quả của công tác đấu thầu; Phòng, chống tham nhũng trong đấu thầu.

Các nguyên tắc đấu thầu dự án đầu tư có sử dụng đất.

Đấu thầu dự án đầu tư có sử dụng đất được thực hiện theo bốn nguyên tắc cơ bản: Nguyên tắc hiệu quả về tài chính và hiệu quả về thời gian; Nguyên tắc cạnh tranh; nguyên tắc cạnh tranh tạo điều kiện cho các nhà đầu tư



cạnh tranh với nhau ở phạm vi rộng nhất có thể; Nguyên tắc công bằng: đảm bảo đối xử như nhau đối với các nhà thầu tham gia dự thầu; Nguyên tắc minh bạch: Đây là nguyên tắc quan trọng nhất nhưng khó thực hiện và khó kiểm tra nhất.

Vai trò của đấu thầu dự án đầu tư có sử dụng đất

Đấu thầu dự án có sử dụng đất có vai trò đảm bảo bốn nội dung: hiệu quả - cạnh tranh - công bằng - minh bạch. Hiệu quả có thể về mặt tài chính hoặc về thời gian hay một tiêu chí nào khác tùy thuộc vào mục tiêu của dự án. Muốn đảm bảo hiệu quả cho dự án phải tạo điều kiện cho đầu tư cạnh tranh công khai ở phạm vi rộng nhất có thể nhằm tạo ra sự công bằng, đảm bảo lợi ích cho các bên. Với các dự án có tổng đầu tư lớn, có giá trị về mặt kinh tế hoặc xã hội thì công tác đấu thầu là một khâu quan trọng không thể thiếu và đấu thầu phải tuân thủ theo quy định của Nhà nước hoặc tổ chức tài chính cho vay vốn. Đấu thầu mang lại lợi ích to lớn đối với nhà đầu tư và nền kinh tế quốc dân nói chung.

2. THỰC TRẠNG CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ ĐẤU THẦU DỰ ÁN CÓ SỬ DỤNG ĐẤT

Các quy định pháp luật về đấu thầu dự án có sử dụng đất trước Luật Đất đai năm 2024

Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993 chưa có quy định về công tác đấu thầu dự án có sử dụng đất, cho đến Nghị định số 04/2000/NĐ-CP ngày 11/2/2000 về thi hành Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Đất đai mới có các quy định về đấu thầu dự án có sử dụng đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng. Điều 22 Nghị định số 04/2000/NĐ-CP quy định việc lập và trình duyệt dự án sử dụng quỹ đất để tạo vốn cơ sở hạ tầng được UBND cấp tỉnh lập và Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, bao gồm danh mục các dự án được sử dụng quỹ đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng; kế hoạch sử dụng đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng. Điều 23 Nghị định số 04/2000/NĐ-CP quy định về trình tự thực hiện dự án sử dụng quỹ đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng trong đó có việc tổ chức đấu thầu để chọn chủ đầu tư thực hiện dự án, nếu có nhiều đơn vị tham gia. Trường hợp chỉ có một đơn vị xin thực hiện dự án, thì được phép chỉ định thầu. Mặc dù trong Luật Đất đai quy định về đấu thầu dự án có sử dụng đất tuy nhiên trong thực tế thực hiện đối với các dự án có sử dụng đất giai đoạn này chủ yếu là chỉ định thầu mà không tổ chức đấu thầu rộng rãi.

Điều 58 Luật Đất đai năm 2003 quy định Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất trong các trường hợp sau: Đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê; đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; sử dụng quỹ đất để tạo vốn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng; sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích

để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; các trường hợp khác do Chính phủ quy định [2].

Luật Đất đai năm 2003 quy định đối với các dự án đấu thầu có sử dụng đất và được cụ thể hóa ở Nghị định 181/2004/NĐ-CP, tại Điều 62 quy định về việc đấu thầu dự án có sử dụng. Điều 139 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP quy định trình tự thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người trúng thầu dự án có sử dụng đất.

Luật Đấu thầu năm 2005 và các văn bản quy định cụ thể về đấu thầu đã được hình thành, tạo ra sự chuyển biến đáng kể trong các hoạt động sử dụng nguồn vốn của Nhà nước nhằm tăng cường tính cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế. Sự ra đời của Luật Đấu thầu là tiền đề quan trọng trong việc thống nhất các quy định về đấu thầu. Việc hoàn thiện và thống nhất hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về đấu thầu góp phần tạo điều kiện cho các cơ quan trực tiếp thực hiện đấu thầu yên tâm hơn trong việc thực thi chính sách, các cơ quan quản lý cũng giảm thiểu được việc hướng dẫn xử lý các tình huống phát sinh do có sự khác nhau, thiếu đồng bộ giữa các văn bản quy phạm pháp luật.

Các văn bản pháp luật quy định việc hướng dẫn lựa chọn nhà đầu tư thực hiện đầu tư dự án có sử dụng đất gồm: Đầu tư dự án quan trọng được xác định trong quy hoạch ngành gắn với quyền sử dụng khu đất, quỹ đất có lợi thế về vị trí địa lý với giá trị thương mại cao có từ hai nhà đầu tư trở lên quan tâm tham dự; Đầu tư dự án có sử dụng khu đất, quỹ đất có lợi thế về vị trí địa lý với giá trị thương mại cao nằm trong quy hoạch xây dựng chi tiết theo tỷ lệ 1/2000 của địa phương; Đầu tư dự án cần lựa chọn nhà đầu tư để xây dựng, kinh doanh nhà ở thương mại, bất động sản gắn với quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về nhà ở, pháp luật về kinh doanh bất động sản, pháp luật về đất đai; Đầu tư dự án có sử dụng các khu đất, quỹ đất thuộc quyền quản lý, sử dụng của cơ quan nhà nước, của địa phương, của doanh nghiệp nhà nước nếu không tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất thì có thể tổ chức lựa chọn nhà đầu tư theo quy định.

Ngoài ra, các quy định pháp luật cũng đưa ra một số điều kiện để lựa chọn nhà đầu tư đối với dự án có sử dụng đất gồm: Có quy hoạch xây dựng chi tiết tỷ lệ 1/2000 được phê duyệt; Dự án thuộc danh mục đã được công bố theo quy định; Có phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với khu đất, quỹ đất sẽ lựa chọn nhà đầu tư để đầu tư dự án; Có kế hoạch lựa chọn nhà đầu tư được phê duyệt; Có hồ sơ mời thầu hoặc hồ sơ yêu cầu được phê duyệt.

Trong thời gian này, một số địa phương như thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Hải Phòng... đã bước đầu tổ chức thực hiện đấu thầu dự án có sử dụng đất theo các quy định nêu trên, nhưng gặp phải một số khó khăn vướng mắc về xác định quỹ đất để đấu thầu, có quá nhiều các thủ tục khi thực hiện đấu thầu khiến các nhà đầu tư gặp nhiều khó khăn. Việc thực hiện đấu thầu theo cả quy định của Luật Đất đai và quy định của Luật đấu thầu làm



cho các cơ quan quản lý, cơ quan thực thi lúng túng trong xử lý công việc...

Các tồn tại, vướng mắc trong quy định và thực hiện đấu thầu dự án có sử dụng đất

Mặc dù các quy định của pháp luật về đấu thầu dự án có sử dụng đất ở giai đoạn này đã đạt được những thành quả nhất định, bên cạnh đó vẫn còn những tồn tại và vướng mắc, cụ thể:

Thứ nhất, quá trình thực hiện cho thấy vẫn còn một số nội dung khác liên quan đến công tác đấu thầu dự án có sử dụng đất đang chịu sự điều chỉnh của nhiều văn bản khác nhau, dẫn đến áp dụng thiếu thống nhất ở các địa phương, gây khó khăn đấu thầu làm ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án việc tiếp cận đất đai của doanh nghiệp.

Thứ hai, tính chuyên môn, chuyên nghiệp về đấu thầu chưa đồng đều và còn hạn chế ở một số địa phương, sự phân cấp mạnh giúp cho các chủ đầu tư chủ động hơn trong việc thực hiện và quyết định các nội dung của quá trình đấu thầu. Tuy nhiên, khi thực hiện phân cấp mạnh đồng nghĩa với việc sẽ có các đơn vị không đáp ứng yêu cầu về năng lực chuyên môn. Vấn đề này là thực tế đối với các đơn vị cấp xã, đặc biệt là ở vùng sâu, vùng xa.

Thứ ba, chất lượng của một số công việc chuẩn bị cho đấu thầu còn thấp. Việc lập và duyệt dự toán không theo kịp thời giá làm cho một số gói thầu đã tổ chức đấu thầu song không lựa chọn được nhà thầu do giá dự thầu đều cao hơn giá gói thầu được duyệt và phải tổ chức đấu thầu lại. Việc chuẩn bị hồ sơ mời thầu vẫn còn nhiều bất cập, chất lượng hồ sơ mời thầu thấp dẫn đến phải huỷ đấu thầu.

Thứ tư, về tổ chức đấu thầu và đánh giá hồ sơ dự thầu. Quy trình tổ chức đấu thầu đã được quy định khá rõ ràng trong Luật Đấu thầu và nghị định hướng dẫn, các đơn vị thực hiện cũng đã tuân thủ khá triệt để các quy định này. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện vẫn còn một số trường hợp chưa quán triệt đầy đủ các quy định, cụ thể như: nhà thầu nộp hồ sơ dự thầu muộn nhưng vẫn được mở và được đánh giá, nhà thầu vi phạm điều kiện tiên quyết nhưng không bị loại bỏ, nhà thầu không đạt mức điểm yêu cầu về mặt kỹ thuật nhưng vẫn được đánh giá về mặt tài chính, nhà thầu có giá dự thầu vượt quá giá gói thầu không được đánh giá về mặt kỹ thuật, thực hiện điều chỉnh hồ sơ mời thầu sau khi mở thầu, vẫn tổ chức đấu thầu khi tổng giá trị thực hiện đã vượt tổng mức đầu tư...

Thứ năm, vấn đề quản lý sau đấu thầu còn chưa được thực hiện thường xuyên. Theo báo cáo của các địa phương thì trong một số trường hợp việc quản lý thực hiện hợp đồng (ký kết giữa chủ đầu tư và nhà thầu trúng thầu) còn chưa được quan tâm đúng mức.

Thứ sáu, Luật Đất đai năm 2013 không quy định về đấu thầu dự án có sử dụng đất nhưng Luật Đấu thầu năm 2013 có quy định về đấu thầu dự án có sử dụng đất khắc phục những bất cập, hạn chế trong quá trình thực thi Luật Đấu thầu năm 2005 và là cơ sở pháp lý quan trọng, đảm bảo

nguyên tắc cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế đối với các hoạt động đấu thầu.

Các trình tự thủ tục quy định về đấu thầu dự án có sử dụng đất được quy định tại Luật Đấu thầu 2013 và các văn bản hướng dẫn. Sau khi đã thực hiện đấu thầu lựa chọn được chủ đầu tư, các thủ tục về đất đai có liên quan như bồi thường, giải phóng mặt bằng, giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được thực hiện theo những quy định tại Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành [3].

3. MỘT SỐ NỘI DUNG ĐỔI MỚI VỀ QUY ĐỊNH ĐẤU THẦU DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÓ SỬ DỤNG ĐẤT TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024

Đất đai là nguồn lực to lớn, có vai trò quyết định và không thể thay thế đối với sự phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo an ninh quốc gia của đất nước. Chính vì thế, đất đai phải được quản lý và khai thác có hiệu quả, chống lãng phí và thất thoát. Thực hiện đúng tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương lần thứ 5 khóa XIII đã đặt ra với nhiệm vụ, giải pháp: “Thực hiện việc giao đất, cho thuê đất chủ yếu thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất...” Luật Đất đai năm 2024 đã thực hiện sửa đổi nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập. Đây là phương án để loại bỏ những sự can thiệp hành chính vào các giao dịch đất đai, xây dựng những quy định pháp luật hướng tới việc tuân thủ các quy luật của thị trường trong giao đất, cho thuê đất phục vụ cho công tác quản lý nhà nước, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội đang diễn ra mạnh mẽ như hiện nay. Cụ thể các nội dung bổ sung và đổi mới về đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất như sau:

Thứ nhất, bổ sung quyền của công dân đối với đất đai, tại Khoản 4 Điều 23 Luật Đất đai năm 2024 quy định rõ công dân có quyền tham gia đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Điều này được bổ sung mới hoàn toàn so với Luật Đất đai trước đây, đảm bảo tính đầy đủ quyền của công dân nói chung và quyền của công dân đối với đất đai nói riêng.

Thứ hai, quy định rõ về việc phê duyệt danh mục công trình dự án có sử dụng đất để thực hiện đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Khoản 5 Điều 72 Luật Đất đai năm 2024 quy định thẩm quyền quyết định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong đó quy định trước khi phê duyệt kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện, UBND cấp tỉnh phải trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua danh mục công trình, dự án phải thu hồi đất trong đó có dự án thu hồi đất để đấu giá, đấu thầu.

Thứ ba, bổ sung căn cứ để giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất tại khoản 2 Điều 116 Luật Đất đai năm 2024 quy định căn cứ giao đất, cho thuê đất thông qua đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất là văn bản phê duyệt kết quả lựa chọn



▲ Luật Đất đai 2024 quy định rõ thời hạn bàn giao mặt bằng trong trường hợp đấu thầu. Ảnh: Lê Tiên

nhà đầu tư đối với dự án tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đấu thầu.

Thứ tư, bổ sung Điều 126 Luật Đất đai năm 2024 quy định rõ việc giao đất, cho thuê đất thông qua đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất, bao gồm 10 khoản, trong đó: quy định cụ thể các trường hợp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thông qua đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất; Quỹ đất để đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất; Điều kiện để đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất; Đối với các dự án có sử dụng đất còn phải đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật quản lý ngành, lĩnh vực; Các điều kiện để các tổ chức tham gia đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất; Điều kiện đối với nhà đầu tư nước ngoài khi tham gia đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất; Trách nhiệm công bố danh mục các khu đất thực hiện đấu thầu dự án có sử dụng đất, tổ chức lập quy hoạch chi tiết, tổ chức lập và thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất cho nhà đầu tư trúng đấu thầu hoặc tổ chức kinh tế do nhà đầu tư trúng thầu thành lập theo quy định; Thời hạn công nhận kết quả trúng thầu, ký kết hợp đồng và quy định hủy kết quả thầu; Trình tự, thủ tục đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất thực hiện theo quy định của pháp luật về đấu thầu. Nội dung này đánh dấu, thể hiện được đúng vị trí vai trò quan trọng của ngành quản lý đất đai trong đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất trong quản lý, sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên

đất nói riêng và trong quá trình phát triển kinh tế xã hội nói chung.

Thứ năm, bổ sung Điều 160 Luật Đất đai năm 2024 quy định về giá đất cụ thể được áp dụng cho trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất cho nhà đầu tư trúng đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất. Điều này giúp doanh nghiệp được tạo điều kiện tiếp cận đất đai một cách minh bạch, công bằng và phát huy nguồn lực đất đai [4].

Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất tuân thủ theo Luật Đất đai và theo quy định của công tác đấu thầu nói chung, vì vậy để hoàn thiện các thủ tục về đất đai liên quan đến đấu thầu dự án có sử dụng đất tại Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung và đang hoàn chỉnh hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2024 nói chung và các quy định về đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất, song song với việc thi hành Luật Đấu thầu. Đổi mới này là một bước tiến lớn tạo ra một hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật thống nhất giữa Luật Đất đai, Luật Đầu tư và Luật Đấu thầu, tránh được sự chồng chéo, mâu thuẫn các quy định về dự án đầu tư■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2003), Luật Đất đai năm 2003, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Đàm Thị Mai Oanh (2016), “Nghiên cứu thực trạng, đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác đấu thầu dự án có sử dụng đất theo các nội dung đổi mới được quy định tại Luật Đất đai 2013”.
3. Quốc hội (2024), Luật Đất đai năm 2024, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.



Giải quyết tranh chấp đất đai theo Luật Đất đai năm 2024

ThS. NCS. PHÙNG THỊ PHƯƠNG THẢO

Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

Kể từ khi nước ta chuyển sang nền kinh tế thị trường (đặc biệt trong những năm gần đây), tình hình tranh chấp đất đai (TCĐĐ) ngày càng tăng về số lượng lẫn tính chất phức tạp về nội dung. Do đó, pháp luật về giải quyết TCĐĐ ra đời nhằm tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động giải quyết TCĐĐ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, một số quy định về giải quyết TCĐĐ trong Luật Đất đai năm 2013 đã bộc lộ hạn chế, thiếu tính đồng bộ, thống nhất với các luật chuyên ngành trong hệ thống pháp luật. Do đó, Luật Đất đai năm 2024 đã có những sửa đổi, bổ sung về giải quyết TCĐĐ. Trong phạm vi bài viết, tác giả tập trung phân tích những điểm mới về giải quyết TCĐĐ; qua đó chỉ ra những nội dung cần tiếp tục làm rõ để nâng cao hơn nữa hiệu quả trong công tác giải quyết TCĐĐ trong thời gian tới.

1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG VỀ GIẢI QUYẾT TCĐĐ

1.1. Khái niệm giải quyết TCĐĐ

Giải quyết tranh chấp là hoạt động nhằm hòa giải những mâu thuẫn, bất đồng, xung đột nhằm đảm bảo hài hòa quyền lợi và nghĩa vụ của các bên nhưng không phải lúc nào hoạt động giải quyết tranh chấp cũng hòa giải những bất đồng giữa các bên, bởi khi một bên đạt được lợi ích của mình thì bên kia sẽ bị đặt ở vị thế bất lợi. Đặc biệt, TCĐĐ liên quan trực tiếp đến một loại tài sản có giá trị rất lớn đối với mỗi con người và toàn xã hội nên việc dung hòa được lợi ích giữa các bên là điều có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Vì vậy, trong quá trình giải quyết TCĐĐ, cơ quan có thẩm quyền không chỉ áp dụng các quy định của pháp luật, chính sách đất đai của Nhà nước qua các thời kỳ mà còn phải đặc biệt lưu ý đến phong tục, tập quán ở từng địa phương và quá trình sử dụng đất cụ thể của người dân để đạt được kết quả giải quyết TCĐĐ hợp tình, hợp lý, được các bên tự nguyện tuân theo.

Hiện nay, thẩm quyền giải quyết TCĐĐ thuộc về Ủy ban nhân dân (UBND) và Tòa án. Sự phân chia về thẩm quyền giải quyết tranh chấp có nguyên nhân sâu xa do lịch sử để lại và chính sách, pháp luật đất đai qua các thời kỳ ở nước ta. Tuy nhiên, bên cạnh thẩm quyền của Tòa án và UBND, Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung thẩm quyền cho Trọng tài thương mại để phù hợp hơn với thực tiễn hiện nay đối với các tranh chấp phát sinh từ hoạt động thương mại có liên quan đến đất đai.

Như vậy, có thể hiểu, giải quyết TCĐĐ là hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền nhằm mục đích giải quyết những mâu thuẫn, xung đột, bất đồng về lợi ích, về quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ pháp luật đất đai. Kết quả cuối cùng của hoạt động giải quyết TCĐĐ là quyết định hoặc bản án có hiệu lực và được Nhà nước đảm bảo thi hành.

1.2. Mục đích của việc giải quyết TCĐĐ

Giải quyết TCĐĐ là việc làm mang nhiều nghĩa cụ thể sau đây:

(1) Đối với các bên TCĐĐ, giải quyết TCĐĐ nhằm mục đích hóa giải những mâu thuẫn, bất đồng, xung đột về lợi ích, về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ đất đai. Qua đó, đảm bảo duy trì sự đoàn kết trong nội bộ nhân dân, tránh gây ra những tổn thương về tâm lý giữa các thành viên trong gia đình, hàng xóm, trong cộng đồng dân cư. Mặt khác, giải quyết TCĐĐ sẽ khôi phục và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; góp phần giáo dục nâng cao ý thức chấp hành pháp luật đất đai không chỉ cho các bên đương sự mà còn cho mọi người dân nói chung.

(2) Đối với Nhà nước và xã hội, giải quyết TCĐĐ là một nội dung quan trọng của quản lý nhà nước về đất đai và là một biện pháp đảm bảo pháp luật đất đai được thực hiện nghiêm chỉnh. Từ việc giải quyết tranh chấp mà các quan hệ đất đai được điều chỉnh cho phù hợp với lợi ích của Nhà nước, xã hội và người sử dụng đất. Không những thế, giải quyết TCĐĐ có hiệu quả còn đem lại niềm tin cho nhân dân, cộng đồng dân cư vào chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Từ những ý nghĩa trên có thể khẳng định, nâng cao hiệu quả giải quyết TCĐĐ là một trong những mục tiêu quan trọng của công cuộc cải cách tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

2. NHỮNG ĐIỂM MỚI VỀ GIẢI QUYẾT TCĐĐ TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024

Với các quy định của Luật Đất đai năm 2013 cùng với các văn bản pháp luật khác như Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính, Luật Khiếu nại... về giải quyết TCĐĐ đã góp phần tích cực đến công tác giải quyết TCĐĐ trong thời gian qua. Tuy nhiên, theo đánh giá của Tòa án nhân dân tối cao thì các vụ án hành chính ngày càng tăng (tăng 10.889 vụ so với nhiệm kỳ trước) trong khi đó các tranh chấp chủ yếu liên quan đến đất đai và là những vụ án khó, phức tạp, thời gian giải quyết kéo dài⁽¹⁾. Bên cạnh đó, một số quy định về giải quyết TCĐĐ trong Luật Đất đai năm 2013 đã bộc lộ hạn chế, thiếu tính thống nhất với các luật chuyên ngành trong hệ thống pháp luật như Bộ luật Tố tụng



dân sự năm 2015, Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tổ tụng hành chính năm 2015... Do đó, để khắc phục những hạn chế còn tồn tại, Luật Đất đai năm 2024 đã sửa đổi, bổ sung nhiều quy định về giải quyết TCDĐ với những điểm mới nổi bật sau đây:

Thứ nhất, điều kiện hòa giải tại UBND cấp xã trước khi cơ quan có thẩm quyền giải quyết TCDĐ

Tại Điều 203 Luật Đất đai năm 2013 mới chỉ dừng lại ở quy định “TCDĐ đã được hòa giải tại UBND cấp xã mà không thành thì được giải quyết như sau: [...]”; điều này đã dẫn việc phải “suy luận” để có thể xác định mọi TCDĐ đều phải được hòa giải tại UBND cấp xã và chỉ khi hòa giải không thành thì được yêu cầu Tòa án hoặc UBND cấp có thẩm quyền giải quyết. Tuy nhiên, Điều 26 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 lại phân định rất rõ giữa tranh chấp về quyền sử dụng đất (QSDĐ) và các loại tranh chấp về hợp đồng dân sự, tranh chấp về quyền sở hữu tài sản, tranh chấp về thừa kế tài sản khi quy định thẩm quyền về vụ việc của Tòa án; qua đó dẫn đến việc xác định theo hướng không phải TCDĐ nào cũng phải thông qua thủ tục hòa giải tại UBND xã trước khi yêu cầu Tòa án giải quyết. Cụ thể, tại khoản 2 Điều 3 Nghị quyết số 04/2017/HĐTP-TANDTC quy định: “2. Đối với tranh chấp ai là người có QSDĐ mà chưa được hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp theo quy định tại Điều 202 Luật Đất đai năm 2013 thì được xác định là chưa có đủ điều kiện khởi kiện quy định tại điểm b khoản 1 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015. Đối với tranh chấp khác liên quan đến QSDĐ như: tranh chấp về giao dịch liên quan đến QSDĐ, tranh chấp về thừa kế QSDĐ, chia tài sản chung của vợ chồng là QSDĐ,... thì thủ tục hòa giải tại UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp không phải là điều kiện khởi kiện vụ án”. Như vậy, sự thiếu đồng bộ, thống nhất giữa các văn bản trên đã dẫn đến khó khăn trong việc áp dụng trên thực tế, cụ thể: Trong trường hợp các bên yêu cầu hòa giải, UBND xã có thẩm quyền sẽ đứng trước việc hoặc áp dụng pháp luật tố tụng dân sự để từ chối hòa giải hoặc áp dụng Nghị quyết số 04/2017/HĐTP-TANDTC để tiến hành hòa giải. Về bản chất pháp lý, Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán của Tòa án nhân dân tối cao có hiệu lực pháp lý thấp hơn Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Đất đai, song trên thực tế hiện nay các Tòa án lại có xu hướng tuân theo Nghị quyết số 04/2017/HĐTP-TANDTC⁽²⁾.

Do đó, tại khoản 2 Điều 235 Luật Đất đai năm 2024 đã khẳng định: “Trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết TCDĐ quy định tại Điều 236 của Luật này, các bên tranh chấp phải thực hiện hòa giải tại UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp”. Như vậy, trước khi yêu cầu Tòa án hoặc UBND cấp có thẩm quyền giải quyết, TCDĐ phải được hòa giải tại UBND

cấp xã nơi có đất tranh chấp. Đồng thời, với quy định trên, trong thời gian sắp tới Tòa án nhân dân tối cao cần chỉnh sửa Nghị quyết số 04/2017/HĐTP-TANDTC về hướng dẫn liên quan đến điều kiện khởi kiện về TCDĐ tại Tòa án để phù hợp với quy định của Luật Đất đai năm 2024.

Bên cạnh đó, tại Điều 236 Luật Đất đai năm 2024 còn quy định về thẩm quyền của Trọng tài thương mại đối với “tranh chấp giữa các bên phát sinh từ hoạt động thương mại liên quan đến đất đai”, vậy vấn đề đặt ra đối với những tranh chấp thuộc thẩm quyền của Trọng tài thương mại có phải hòa giải tại UBND cấp xã hay không? Nếu không có hướng dẫn cụ thể thì đây sẽ tiếp tục là thách thức đối với giải quyết TCDĐ hiện nay.

Ngoài ra, tại khoản 5 Điều 235 Luật Đất đai năm 2024 bổ sung trường hợp “địa bàn không thành lập đơn vị hành chính cấp xã trực thuộc UBND cấp huyện” thì không cần thực hiện hòa giải tại UBND cấp xã; các bên tranh chấp trực tiếp yêu cầu cơ quan có thẩm quyền giải quyết TCDĐ theo quy định tại Điều 236 của Luật này nhằm khắc phục vướng mắc trên thực tế tại địa bàn chưa tổ chức chính quyền địa phương cấp xã.

Thứ hai, thẩm quyền giải quyết TCDĐ của Tòa án nhân dân

Với vị trí, vai trò là cơ quan có chức năng xét xử, có đội ngũ Thẩm phán được đào tạo bài bản về kiến thức pháp luật, kỹ năng xét xử mà Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (ngày 5/1/2023) đã trao quyền nhiều hơn cho Tòa án khi quy định: mọi TCDĐ, TCDĐ gắn liền với tài sản trên đất đều thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự. Tuy nhiên, sau đó nhiều ý kiến đề nghị Ban soạn thảo “cần nhắc việc chuyển giao thẩm quyền giải quyết TCDĐ cho Tòa án, việc chuyển giao thẩm quyền này sẽ dẫn đến quá tải công việc của Tòa án, không đáp ứng được yêu cầu của người dân” cho dù việc chuyển giao như vậy cho Tòa án phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp⁽³⁾. Do đó, tại Điều 236 Luật Đất đai năm 2024 đã tiếp tục ghi nhận về thẩm quyền giải quyết TCDĐ của Tòa án như Luật Đất đai năm 2013. Theo đó, Tòa án có thẩm quyền giải quyết TCDĐ trong các trường hợp sau: (i) Tranh chấp về tài sản gắn liền với đất; (ii) TCDĐ mà “các bên tranh chấp hoặc một trong các bên tranh chấp có Giấy chứng nhận QSDĐ, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và QSDĐ ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng, Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 137 của Luật này”; (iii) TCDĐ mà đương sự không có “Giấy



chứng nhận QSDĐ, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và QSDĐ ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng, Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 137 của Luật này” thì các bên tranh chấp được lựa chọn giải quyết tại Tòa án theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự. Trong trường hợp này, thẩm quyền giải quyết TCĐĐ của Tòa án phụ thuộc vào sự lựa chọn của đương sự.

So với khoản 1, 2 Điều 203 Luật Đất đai năm 2013; khoản 1, 2 Điều 236 Luật Đất đai năm 2024 đã làm rõ Giấy chứng nhận mà các bên tranh chấp phải có bao gồm các loại Giấy chứng nhận đã được cấp theo pháp luật Đất đai qua các thời kỳ, có giá trị như mẫu giấy được áp dụng thống nhất theo Luật Đất đai hiện hành. Điều này có ý nghĩa quan trọng trong quá trình xác định cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, đặc biệt trong trường hợp có quyền lựa chọn giữa Tòa án và UBND cấp có thẩm quyền; khắc phục tình trạng đùn đẩy, né tránh trong thụ lý giải quyết TCĐĐ. Tuy nhiên, nếu một bên đương sự lựa chọn khởi kiện tại Tòa án, một bên đương sự lựa chọn UBND cấp có thẩm quyền giải quyết tranh chấp thì thẩm quyền giải quyết được xác định cụ thể như thế nào? ⁽⁴⁾. Hiện nay, Luật Đất đai năm 2024 vẫn chưa có quy định cụ thể đối với trường hợp này để có cơ chế liên thông, phối hợp trong việc giải quyết TCĐĐ.

Thứ ba, thẩm quyền giải quyết TCĐĐ tại UBND các cấp có thẩm quyền

Trên cơ sở kế thừa Luật Đất đai năm 2013, Điều 236 Luật Đất đai năm 2024 tiếp tục ghi nhận: đối với TCĐĐ mà đương sự không có “Giấy chứng nhận QSDĐ, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và QSDĐ ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở công trình xây dựng, Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 137 của Luật này” thì các bên tranh chấp được lựa chọn giải quyết tại UBND cấp có thẩm quyền theo quy định của pháp luật, cụ thể: (i) Trường hợp tranh chấp giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau thì Chủ tịch UBND cấp huyện giải quyết; (iii) Trường hợp tranh chấp mà một bên tranh chấp là tổ chức, tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thì Chủ tịch UBND cấp tỉnh giải quyết.

Để nâng cao hơn nữa trách nhiệm của Chủ tịch UBND cấp có thẩm quyền cũng như đảm bảo quyền của đương sự trong quá trình giải quyết TCĐĐ, Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung quy định về thời hạn

đương sự được quyền khởi kiện hoặc khiếu nại quyết định giải quyết tranh chấp của Chủ tịch UBND cấp huyện hoặc cấp tỉnh (trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được Quyết định giải quyết tranh chấp); nếu hết thời hạn quy định mà các đương sự không thực hiện quyền khởi kiện hoặc khiếu nại quyết định giải quyết tranh chấp của Chủ tịch UBND cấp huyện hoặc cấp tỉnh thì Quyết định đó sẽ có hiệu lực thi hành.

Ngoài ra, tại khoản 4 Điều 236 Luật Đất đai năm 2024 cũng bổ sung quy định về thời hạn thực hiện cưỡng chế thi hành quyết định giải quyết TCĐĐ có hiệu lực thi hành của Chủ tịch UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Bộ trưởng Bộ TN&MT và thẩm quyền thực hiện quyết định cưỡng chế, cụ thể: “Sau thời hạn 30 ngày kể từ ngày quyết định giải quyết tranh chấp có hiệu lực thi hành mà các bên hoặc một trong các bên không chấp hành sẽ bị cưỡng chế thi hành. Chủ tịch UBND cấp huyện nơi có đất tranh chấp ban hành quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định giải quyết TCĐĐ và tổ chức thực hiện quyết định cưỡng chế”. Những quy định trên có ý nghĩa quan trọng góp phần giải quyết dứt điểm các TCĐĐ theo cơ chế hành chính.

Thứ tư, thẩm quyền của Trọng tài thương mại

Tại khoản 5 Điều 236 Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung thẩm quyền của Trọng tài thương mại trong việc giải quyết tranh chấp phát sinh từ hoạt động thương mại liên quan đến đất đai, cụ thể: “Tranh chấp giữa các bên phát sinh từ hoạt động thương mại liên quan đến đất đai do Tòa án giải quyết theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự hoặc do Trọng tài thương mại Việt Nam giải quyết theo quy định của pháp luật về Trọng tài thương mại”. Việc Luật Đất đai năm 2024 bổ sung thẩm quyền của Trọng tài thương mại trong việc giải quyết tranh chấp giữa các bên phát sinh từ hoạt động thương mại liên quan đến đất đai là phù hợp với thực tiễn. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2024 mới chỉ làm rõ khái niệm về “TCĐĐ” mà chưa làm rõ được khái niệm “tranh chấp phát sinh từ hoạt động thương mại liên quan đến đất đai”. Để đảm bảo sự thống nhất trong quá trình lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, phát huy tốt được vai trò của Trọng tài thương mại thì cần có văn bản hướng dẫn về việc xác định được những loại tranh chấp là “tranh chấp phát sinh từ hoạt động thương mại liên quan đến đất đai”. Theo quan điểm của tác giả, xuất phát từ bản chất của hoạt động thương mại là hoạt động nhằm mục đích sinh lợi, bao gồm mua bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ, đầu tư, xúc tiến thương mại và các hoạt động nhằm mục đích sinh lợi khác ⁽⁵⁾ mà có thể quy định tranh chấp phát sinh từ hoạt động thương mại có liên quan đến đất đai là những xung đột, mâu thuẫn phát sinh từ các hoạt động mua bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ, đầu tư, xúc tiến thương mại và các hoạt động nhằm mục đích sinh lợi khác có đối tượng trực tiếp là QSDĐ.



▲ UBND các cấp là cơ quan có trách nhiệm quản lý đất đai tại địa phương

Thứ năm, công tác phối hợp trong giải quyết TCĐĐ UBND các cấp là cơ quan có trách nhiệm quản lý đất đai tại địa phương; do đó trong quá trình giải quyết TCĐĐ tại Tòa án, Trọng tài thương mại, khoản 6 Điều 236 Luật Đất đai năm 2024 đã nhấn mạnh trách nhiệm của UBND các cấp trong việc cung cấp hồ sơ, tài liệu để phục vụ cho công tác giải quyết TCĐĐ. Đây là quy định mới được bổ sung trong Luật Đất đai năm 2024 nhằm khắc phục tình trạng UBND các cấp cố tình từ chối, không phối hợp trong việc cung cấp tài liệu, chứng cứ dẫn đến vụ án bị kéo dài thời hạn giải quyết. Tuy nhiên, quy định trên cũng cần có văn bản hướng dẫn nêu rõ trách nhiệm của UBND các cấp trong việc không phối hợp cung cấp hồ sơ, tài liệu để phục vụ cho công tác giải quyết tranh chấp tại Tòa án và Trọng tài thương mại; tránh tình trạng quy định chỉ mang tính hình thức, khẩu hiệu mà không đạt hiệu quả cao.

TCĐĐ là một trong những tranh chấp phổ biến ở Việt Nam hiện nay. Xuất phát từ tính giá trị và tính lịch sử lâu dài của QSDĐ, những tranh chấp liên quan đều rất phức tạp và thường phải giải quyết bằng việc kết hợp nhiều phương thức khác nhau (bao gồm cả thỏa thuận và chấp hành). Luật Đất đai năm 2024 hứa hẹn tạo ra sự rõ ràng, minh bạch, thuận lợi cho người dân, cơ quan Nhà nước, Tòa án, Trọng tài thương mại trong việc giải quyết nhanh chóng các vụ việc TCĐĐ ở hiện tại và tương lai. Trong quá trình hoàn thiện các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2024, cần thiết phải bổ sung cụ thể các quy định về giải quyết TCĐĐ

nhằm ngăn chặn những tác động tiêu cực cho xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân trong quá trình sử dụng đất cũng như đảm bảo sự thống nhất quản lý nhà nước về đất đai■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo số 47/BC-TA ngày 20/10/2020 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về công tác của các Tòa án trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV.
2. Lê Hồng Hạnh, Lê Thị Thu Hằng (2022), *Đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất trong pháp luật về giải quyết TCĐĐ*, Tạp chí Luật học, số 5/2022.
3. Báo cáo số 140/BC-CP ngày 26/4/2023 của Chính phủ về tiếp thu, giải trình ý kiến nhân dân đối với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) và ý kiến của Đại biểu Quốc hội tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XV.
4. Nguyễn Thị Thu Hà (2023), *Thẩm quyền giải quyết TCĐĐ trong Luật Đất đai năm 2013, các luật khác có liên quan và những vấn đề góp ý trong Dự thảo, Hội thảo góp ý Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)*, Hội Luật gia, Hà Nội.
5. Luật Thương mại số 36/2005/QH11.
6. Châu Hoàng Thân (2017), *“Đề xuất hoàn thiện Luật Đất đai năm 2013”*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, 10/2017, 64-72, 65.
7. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) ngày 5/1/2023 (lấy ý kiến nhân dân).
8. Luật Đất đai số 45/2013/QH13.
9. Luật Đất đai số 31/2024/QH15.



Luật Đất đai năm 2024: Đẩy mạnh cải cách hành chính trong lĩnh vực đất đai theo hướng minh bạch và đơn giản hóa

ĐỖ MẠNH HIỂN

Học viện Hành chính Quốc gia

Tại Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022 về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã nhấn mạnh: “Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, thống nhất quản lý theo hướng nâng cao trách nhiệm của địa phương và kiểm tra, giám sát, kiểm soát chặt chẽ của Trung ương; giảm đầu mối, giảm trung gian, gắn với cải cách hành chính (CCHC), giảm phiền hà, tiêu cực. Tiếp tục hoàn thiện, nâng cao năng lực các tổ chức dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai. Có cơ chế đầu tư, chính sách đãi ngộ, đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao năng lực, trình độ cán bộ, công chức ngành quản lý đất đai; nâng cấp cơ sở vật chất, trang thiết bị, đáp ứng yêu cầu quản lý hiện đại”. Thể chế hóa quan điểm chỉ đạo của Đảng tại Nghị quyết số 18-NQ/TW, khắc phục các tồn tại hạn chế và đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính (TTHC) trong lĩnh vực đất đai, Luật Đất đai năm 2024 đã dành 1 Chương để quy định về nội dung này nhằm đẩy mạnh CCHC theo hướng minh bạch và đơn giản hóa, cải thiện môi trường đầu tư, nâng cao hiệu quả phục vụ người dân và doanh nghiệp.

THỰC TRẠNG CCHC TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI

Tổng kết thực tiễn việc thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW, ngày 31/10/2012, Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới và tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2013 cho thấy, công tác quản lý đất đai đã đạt được những kết quả quan trọng, tạo ra hành lang pháp lý đồng bộ, chặt chẽ, khả thi cho việc khai thác nguồn lực, sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả, phát triển các công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, nhà ở đô thị; tạo điều kiện cho đất đai tham gia vào thị trường bất động sản; tăng đáng kể nguồn thu cho ngân sách, đóng góp tích cực cho việc phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước. Riêng về cải cách TTHC, số lượng TTHC đã giảm 30 thủ tục đối với nơi đã thành lập Văn phòng Đăng ký đất đai một cấp; giảm 9 thủ tục đối với nơi chưa thành lập Văn phòng Đăng ký đất đai một cấp. Bên cạnh đó, trong quá trình thực thi Luật Đất đai, các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đã sửa đổi, bổ sung nhiều thủ tục liên quan đến giao đất, cho thuê đất, đăng

ký, cấp Giấy chứng nhận... theo hướng bãi bỏ những thủ tục, công việc không cần thiết; rút ngắn thời gian thực hiện; giảm số lượng bộ hồ sơ, thành phần hồ sơ phải nộp, quy định luân chuyển hồ sơ điện tử giữa cơ quan đăng ký đất đai và cơ quan thuế, kho bạc trong việc thực hiện nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất; liên thông thủ tục thẩm định nhu cầu sử dụng đất; thẩm định điều kiện giao đất, cho thuê đất đối với các dự án đầu tư. Triển khai trên thực tế, thời gian thực hiện các thủ tục cơ bản được bảo đảm đúng quy định và giảm so với trước đây.

Về công bố bộ TTHC trong lĩnh vực đất đai, ngày 28/4/2023, Bộ trưởng Bộ TN&MT đã ký Quyết định số 1085/QĐ-BTNMT về việc công bố TTHC được sửa đổi, bổ sung; TTHC bị bãi bỏ trong lĩnh vực đất đai thuộc phạm vi, chức năng quản lý nhà nước của Bộ. Trên cơ sở bộ TTHC do Bộ TN&MT công bố, các địa phương tiến hành công bố bộ TTHC tại địa phương. Đến nay, 63/63 tỉnh, thành phố đã công bố bộ TTHC tại địa phương. CCHC trong lĩnh vực đất đai được coi trọng, trình tự thủ tục đã được đơn giản hóa, thời gian thực hiện TTHC được rút ngắn, phương thức thực hiện TTHC được đa dạng hóa và chuyển dần từ trực tiếp sang trực tuyến, từng bước đáp ứng yêu cầu của người dân và doanh nghiệp. Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy, Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định trình tự, thủ tục thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, còn các TTHC khác giao Chính phủ quy định các TTHC trong lĩnh vực đất đai. Trong quá trình giải quyết các TTHC về đất đai như giao đất, cho thuê đất; chuyển mục đích sử dụng đất; cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (QSDĐ), quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất... nhiều thủ tục khác có liên quan được thực hiện trước đó hoặc đồng thời (chấp thuận chủ trương đầu tư, chứng nhận đầu tư, xây dựng, tài chính...) nhưng cơ quan giải quyết TTHC về đất đai phải chịu trách nhiệm toàn diện về kết quả cuối cùng, dẫn đến làm tăng thời gian giải quyết thủ tục, không minh bạch trách nhiệm của từng cơ quan, đơn vị, gây tâm lý né tránh hoặc đùn đẩy trách nhiệm trong giải quyết công việc. Bên cạnh đó, một số TTHC quan trọng về đất đai liên quan nhiều đến người dân và doanh nghiệp như thủ tục giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất không được quy định trình tự tại Luật tạo ra nguy cơ phát sinh các thủ tục phụ tại các văn bản hướng dẫn thi hành dẫn đến làm tăng thời gian giải quyết thủ tục, không minh bạch trách nhiệm của từng cơ quan, đơn vị, gây tâm lý né tránh hoặc đùn đẩy trách nhiệm trong giải quyết công



việc. Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII cũng cho rằng “CCHC trong quản lý đất đai còn chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn”.

ĐIỂM MỚI VỀ CCHC TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024

Từ thực tiễn trên cho thấy, đẩy mạnh thực hiện CCHC trong công tác quản lý ở lĩnh vực đất đai là rất cần thiết. Sự minh bạch và hiệu quả trong việc quản lý và cung cấp thông tin giúp cho hệ thống quản lý đất đai đáp ứng được yêu cầu trong quá trình phát triển kinh tế và xây dựng đất nước, giúp người dân, doanh nghiệp thực hiện tốt hơn quyền tiếp cận đất đai, cải thiện môi trường đầu tư, đảm bảo phân rõ người, rõ trách nhiệm, rõ việc, rõ thời gian giải quyết, gắn với rà soát, cắt giảm thời gian giải quyết TTHC về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Trên cơ sở tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2013, Luật Đất đai năm 2024 tiếp tục kế thừa quy định của Luật năm 2013 là giao Chính phủ quy định các TTHC trong lĩnh vực đất đai. Theo đó, Luật vừa thông qua đã dành một Chương (Chương XIV) quy định TTHC về đất đai gồm có 7 điều (Từ Điều 223 - 229). So với Luật Đất đai năm 2013, nội dung Chương này đã sửa đổi, bổ sung thêm 4 Điều (ngoài 3 Điều đã được quy định trước đây gồm: (i) Các TTHC về đất đai, (ii) Công bố, công khai TTHC về đất đai; (iii) Trách nhiệm thực hiện TTHC về đất đai), đó là, bổ sung nguyên tắc thực hiện TTHC về đất đai; Trình tự, thủ tục cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; Trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất đối với trường hợp giao đất, cho thuê đất không đấu giá QSDĐ, không đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất và trường hợp giao đất, cho thuê đất thông qua đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất; Trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá QSDĐ. Quy định các TTHC về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để đảm bảo thực hiện tốt hơn quyền tiếp cận đất đai của tổ chức, cá nhân và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, đảm bảo đồng bộ với Luật Đầu tư và Luật Đấu thầu; đặc biệt là trình tự, thủ tục giao đất, thuê đất có mặt nước ven biển, thực hiện dự án lấn biển, công trình ngầm. Đối với tác động về TTHC, nhiều ý kiến nhận định, giải pháp này sẽ giữ tính ổn định, đáp ứng yêu cầu CCHC trong từng giai đoạn, phù hợp với Chính phủ điện tử trong giai đoạn hiện nay, đảm bảo sự linh hoạt và mang lại lợi ích cho cả người quản lý và người sử dụng đất. Về tác động đối với hệ thống pháp luật, giải pháp này sẽ thể chế hóa được quan điểm chỉ đạo của Đảng tại Nghị quyết số 18-NQ/TW, tuy nhiên cần thống nhất với pháp luật về tiếp cận thông tin, giao dịch điện tử và an toàn mạng.

Lần đầu tiên, nguyên tắc thực hiện TTHC về đất đai được quy định rõ ràng trong Luật Đất đai năm 2024. Cụ thể, thực hiện TTHC về đất đai cần đảm bảo 5 nguyên tắc gồm: “1. Bảo đảm sự bình đẳng, khách quan, công khai, minh bạch và có sự phối hợp chặt chẽ, kịp thời, chính xác giữa các

cơ quan có thẩm quyền trong quá trình giải quyết TTHC. 2. Bảo đảm phương thức thực hiện đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện, lồng ghép trong việc giải quyết TTHC về đất đai, tiết kiệm thời gian, chi phí, công sức của tổ chức, cá nhân và cơ quan có thẩm quyền góp phần cải cách TTHC. 3. Tổ chức, cá nhân yêu cầu thực hiện TTHC về đất đai chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực của nội dung kê khai và các giấy tờ trong hồ sơ đã nộp. 4. Các TTHC về đất đai được thực hiện bằng hình thức trực tiếp, qua hệ thống bưu chính hoặc trên môi trường điện tử và có giá trị pháp lý như nhau. 5. Cơ quan giải quyết TTHC về đất đai chịu trách nhiệm thực hiện đúng thẩm quyền và thời gian theo quy định của pháp luật, không chịu trách nhiệm về những nội dung trong các văn bản, giấy tờ có trong hồ sơ đã được cơ quan, người có thẩm quyền khác chấp thuận, thẩm định, phê duyệt hoặc giải quyết trước đó”. Trong đó nhấn mạnh, các TTHC về đất đai được thực hiện bằng hình thức trực tiếp, qua hệ thống bưu chính hoặc trên môi trường điện tử và có giá trị pháp lý như nhau; Cơ quan giải quyết TTHC về đất đai chịu trách nhiệm thực hiện đúng thẩm quyền và thời gian theo quy định của pháp luật. Việc quy định trong Luật đã làm rõ về hình thức nộp hồ sơ để đảm bảo sự linh hoạt, phù hợp với điều kiện thực tế và ứng dụng công nghệ bao gồm hình thức nộp trực tiếp, qua hệ thống bưu chính hoặc trên môi trường điện tử nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp. Cùng với đó, thực hiện giải quyết TTHC trên môi trường điện tử đem lại nhiều hiệu quả thiết thực cho người dân, doanh nghiệp; sẽ giúp cho doanh nghiệp, người dân thuận lợi trong việc tra cứu thông tin, dịch vụ công các ngành, lĩnh vực, các địa phương; theo dõi toàn bộ quá trình giải quyết TTHC; thực hiện TTHC mọi lúc, mọi nơi; thanh toán trực tuyến phí, lệ phí thực hiện TTHC; dịch vụ công; Rút gọn quy trình và thời gian giải quyết TTHC; Nâng cao tính minh bạch trong giải quyết TTHC; Mở rộng các kênh giao tiếp công dân; Tăng cường các hoạt động hỗ trợ công dân... Ví dụ, liên quan đến thủ tục cấp sổ đỏ, có rất nhiều quy định đã và sẽ tiếp tục được cải tiến nhằm tạo thuận lợi cho người dân. Chẳng hạn, dịch vụ thanh toán trực tuyến nghĩa vụ tài chính thông qua Cổng dịch vụ công quốc gia đã được triển khai rộng rãi trên toàn quốc. Người dân có thể ngồi tại nhà để thực hiện tất cả các bước mà trước đây phải làm trực tiếp: nhận thông báo thuế tại bộ phận một cửa, nộp tiền tại ngân hàng hoặc kho bạc nhà nước, đến bộ phận một cửa để nộp lại chứng từ. Sau các bước thực hiện qua mạng như trên, cán bộ một cửa và cán bộ đất đai tiếp tục thẩm định, cấp sổ đỏ cho người dân. Như vậy, việc thực hiện các thủ tục bằng hình thức trực tuyến sẽ giúp tiết kiệm được ít nhất 1 ngày cộng với 4 lần đi lại. Thay vì phải đến Văn phòng Đăng ký đất đai hoặc Chi nhánh Văn phòng Đăng ký đất đai, người dân được quyền thỏa thuận với phía Văn phòng Đăng ký về thời gian, địa điểm tiếp nhận hồ sơ cũng như trả kết quả giải quyết thủ tục, miễn là không quá thời gian do Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh quy định. Điều này vừa giúp thuận tiện, tiết kiệm chi phí cho người dân, vừa giúp giảm áp lực của các cơ quan tiếp nhận hồ sơ, từ đó có



tác động tốt đến xã hội. Ngoài ra, để làm rõ hơn nội dung này, Luật cũng đã bổ sung ở Chương XII: Hệ thống thông tin quốc gia về đất đai và cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai với các quy định rõ trách nhiệm, thời gian các Bộ, ngành và địa phương đưa hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai vào vận hành, khai thác; quy định kết nối liên thông cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai với cơ sở dữ liệu của các Bộ, ngành có liên quan và quy định về dịch vụ công trực tuyến và giao dịch điện tử về đất đai nhằm tạo công cụ để người dân, doanh nghiệp có thể truy xuất, kiểm tra quá trình giải quyết TTHC về đất đai của cơ quan giải quyết thủ tục trên môi trường điện tử.

Tại Điều 228, các quy định mang tính nguyên tắc về TTHC trong giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất được Chính phủ quy định chi tiết về hồ sơ, thời gian cụ thể đối với từng TTHC nhằm đảm bảo sự thống nhất trong việc ban hành TTHC và tổ chức thực hiện. Giải pháp này giúp cho việc quy định mang tính nguyên tắc về TTHC trong giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đảm bảo minh bạch trách nhiệm của từng cơ quan, đơn vị và định hướng việc quy định chi tiết về hồ sơ, thời gian thực hiện TTHC trong văn bản quy định chi tiết thi hành Luật đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất khi triển khai thực hiện. Đồng thời, việc giao Chính phủ quy định chi tiết hồ sơ, thời gian thực hiện TTHC đảm bảo sự linh hoạt để phù hợp với tình hình thực tế của xã hội và đáp ứng khả năng cải cách, cắt giảm TTHC trong bối cảnh chuyển đổi số. Đối với người dân và doanh nghiệp, giải pháp này góp phần đảm bảo TTHC được công khai, minh bạch ngay tại Luật để người dân và doanh nghiệp chủ động thực hiện. Về tác động đối với hệ thống pháp luật, khi thực hiện giải pháp này sẽ thể chế hóa được quan điểm chỉ đạo của Đảng tại Nghị quyết số 18-NQ/TW và nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của pháp luật.

Trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân thì QSDĐ là một loại hàng hóa đặc biệt, phải được lưu thông trên thị trường bằng nhiều cách thức, trong đó có đấu giá như các loại tài sản khác. Đấu giá QSDĐ là phương thức giúp Nhà nước huy động tối đa nguồn thu cho ngân sách, tạo vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và phát triển kinh tế, xã hội. Trên cơ sở nguyên tắc cạnh tranh lành mạnh giữa những người tham gia đấu giá, người trả giá cao nhất sẽ là người nhận được QSDĐ. Từ đấu giá QSDĐ đã tạo ra nguồn thu lớn cho ngân sách để đầu tư xây dựng, cải tạo, nâng cấp hệ thống cơ sở hạ tầng như hệ thống đường giao thông, trường học, bệnh viện, trạm xá, nhà trẻ, hệ thống cấp thoát nước, hệ thống thủy lợi, hệ thống điện, công viên, vườn hoa cây xanh... Điều 229 của Luật Đất đai năm 2024 đã quy định cụ thể trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá QSDĐ. Theo đó, việc chuẩn bị tổ chức thực hiện đấu giá QSDĐ được thực hiện như sau: Đơn vị đang được giao quản lý quỹ đất lập phương án đấu giá QSDĐ trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; Đơn vị được giao tổ chức thực hiện việc đấu giá QSDĐ có trách nhiệm chuẩn bị hồ sơ của khu đất, thửa đất đấu giá, gửi đến cơ quan có chức năng quản lý đất đai để trình UBND

cấp có thẩm quyền quyết định đấu giá QSDĐ; Cơ quan có chức năng quản lý đất đai tổ chức thực hiện việc xác định giá khởi điểm của khu đất, thửa đất đấu giá, trình UBND cấp có thẩm quyền phê duyệt; Căn cứ đề nghị của cơ quan có chức năng quản lý đất đai, UBND cấp có thẩm quyền quyết định đấu giá QSDĐ; Đơn vị được giao tổ chức thực hiện việc đấu giá QSDĐ có trách nhiệm tổ chức lựa chọn và ký hợp đồng thuê đơn vị, tổ chức thực hiện cuộc bán đấu giá QSDĐ. Trước đây, khi hình thức đấu giá QSDĐ để Nhà nước giao đất, cho thuê đất chưa xuất hiện, hoạt động giao đất, cho thuê đất của Nhà nước cho các tổ chức, cá nhân sử dụng chủ yếu mang tính chất hiện vật, bao cấp theo cơ chế “xin - cho” đã tạo điều kiện cho tình trạng tham nhũng trong quản lý và sử dụng đất đai. Tham gia đấu giá QSDĐ, các chủ thể phải cạnh tranh để có đất sử dụng. Các chủ thể đủ điều kiện tham gia đấu giá đều được cạnh tranh bình đẳng, không phân biệt. Trong đấu giá QSDĐ, với các trình tự, thủ tục được quy định rõ ràng trong Điều 229, từ quy hoạch quỹ đất để đấu giá đến trình tự, thủ tục tổ chức đấu giá QSDĐ theo hướng công khai, minh bạch, góp phần hạn chế tối đa điều kiện làm phát sinh tiêu cực, tham nhũng trong giao đất, cho thuê đất, trong quản lý, sử dụng đất.

CCHC là một trong những chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta trong suốt công cuộc đổi mới và phát triển đất nước, là một trong những giải pháp đột phá góp phần phát triển kinh tế - xã hội. Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng đã đề ra định hướng phát triển đất nước đến năm 2030, đó là “Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vì nhân dân phục vụ và vì sự phát triển của đất nước”. Tuy nhiên, lĩnh vực đất đai luôn là vấn đề nhạy cảm, nhiều hồ sơ, thủ tục; trong khi đó, để hoàn thiện, xác minh đúng, đủ một hồ sơ phải có sự tham gia của nhiều cơ quan, đơn vị. Vì vậy, để CCHC trong lĩnh vực đất đai thành công rất cần sự vào cuộc của các cơ quan, đơn vị, nhất là sự chung tay của từng cán bộ, viên chức và mỗi người dân. Trên cơ sở Luật Đất đai vừa được ban hành, các cấp chính quyền cần tăng cường tuyên truyền, nâng cao nhận thức về CCHC gắn với tuyên truyền các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng - an ninh; chủ động thực hiện CCHC gắn với các mục tiêu nhiệm vụ chính trị của ngành■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai số 45/2013/QH13.
2. Luật Đất đai số 31/2024/QH15.
3. Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.
4. Quyết định số 1085/QĐ-BTNMT, ngày 28/4/2023 của Bộ trưởng Bộ TN&MT về việc công bố TTHC được sửa đổi, bổ sung; TTHC bị bãi bỏ trong lĩnh vực đất đai thuộc phạm vi chức năng quản lý nhà nước của Bộ.



Luật Đất đai năm 2024 và cơ hội hiện thực hóa các chính sách về đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số

TRƯỜNG QUỐC CẦN

Viện trưởng Viện Tư vấn phát triển kinh tế xã hội nông thôn và miền núi - CISDOMA

Trong hai thập kỷ qua, nhiều Nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Quốc hội và văn bản thực thi chính sách của Chính phủ về đất đai với đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) đã được ban hành và triển khai. Luật Đất đai năm 2024 là khuôn khổ pháp lý quan trọng nhằm thể chế hóa các chủ trương, định hướng của Đảng và góp phần hiện thực hóa các chính sách về đất đai đối với đồng bào DTTS. Bài viết này tập trung phân tích một số điểm nổi bật liên quan đến chính sách đất đai đối với đồng bào DTTS được thể hiện trong Luật Đất đai năm 2024 và một số vấn đề cần làm rõ hơn nhằm đưa những quy định này vào thực tế cuộc sống.

THỂ CHẾ HÓA NHIỀU NỘI DUNG VỀ CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI VỚI ĐỒNG BÀO DTTS

So với Luật Đất đai năm 2013, Điều 16 Luật Đất đai năm 2024 đã cụ thể hóa nhiều chính sách về đất đai với đồng bào DTTS. Ngoài việc quy định rõ hơn các chính sách giao đất ở, đất sinh hoạt cộng đồng, đất nông nghiệp đối với cá nhân và cộng đồng DTTS, Luật còn bổ sung các quy định như: cho thuê đất phi nông nghiệp không phải là đất ở để sản xuất, kinh doanh và được miễn, giảm tiền thuê đất; cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở trong hạn mức và được miễn, giảm tiền sử dụng đất... đối với người DTTS thiếu đất. Điều 16, Luật Đất đai năm 2024 cũng quy định cụ thể đối tượng và chính sách được hỗ trợ đất đai lần đầu và giao tiếp đất ở, đất sản xuất trong trường hợp đã được giao nhưng còn thiếu đất ở, đất sản xuất.

QUY ĐỊNH CỤ THỂ CƠ CHẾ TẠO QUỸ ĐẤT ĐỂ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI ĐỐI VỚI ĐỒNG BÀO DTTS

Việc luật hóa cơ chế tạo quỹ đất để thực hiện chính sách đất đai với đồng bào DTTS là điểm mới rất quan trọng so với Luật Đất đai năm 2013 cũng như so với các văn bản hướng dẫn trước đây liên quan đến chính sách đất đai với đồng bào DTTS. Cụ thể, Điều 16, Luật Đất đai năm 2024 đã chỉ rõ, đất để thực hiện chính sách đất đai đối với đồng bào DTTS được bố trí từ quỹ đất do cơ quan, tổ chức của Nhà nước quản lý hoặc từ quỹ đất do Nhà nước thu hồi. Đặc biệt, Điều 79 của Luật Đất đai năm 2024 đã quy định dự án thu hồi đất để thực hiện chính sách đất đai đối với đồng bào DTTS thuộc trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia. Quy định này là cơ sở pháp lý

quan trọng giúp các địa phương tháo gỡ được khó khăn về cơ chế khi cần tạo quỹ đất để triển khai các chính sách về đất đai với đồng bào DTTS.

LÀM RÕ TRÁCH NHIỆM VÀ NGUỒN LỰC ĐỂ THỰC HIỆN CÁC CHÍNH SÁCH VỀ ĐẤT ĐAI CHO ĐỒNG BÀO DTTS

Điều 16, Luật Đất đai năm 2024 đã quy định rõ ràng trách nhiệm của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp ban hành chính sách hỗ trợ của địa phương về đất đai đối với đồng bào DTTS sinh sống trên địa bàn phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương và tổ chức thực hiện; giao UBND cấp xã hàng năm rà soát, báo cáo UBND cấp huyện về các trường hợp không còn, thiếu hoặc không có đất để giao đất, cho thuê đất, từ đó có cơ sở để xây dựng kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện (khoản 3 điểm b Điều 67 quy định nội dung kế hoạch sử dụng đất cấp huyện bao gồm “Dự án bố trí đất ở, đất sản xuất cho đồng bào DTTS (nếu có)”). Việc thể hiện Dự án bố trí đất ở, đất sản xuất cho đồng bào DTTS trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện là quy định hoàn toàn mới và sẽ góp phần quan trọng tháo gỡ khó khăn cho các địa phương khi thực hiện chính sách đất đai cho người DTTS thiếu đất một cách có kế hoạch. Đặc biệt, Luật Đất đai năm 2024 cũng đã nêu rõ kinh phí để thực hiện chính sách đất đai đối với đồng bào DTTS được bố trí từ nguồn ngân sách Nhà nước và từ nguồn vốn hợp pháp khác theo quy định của pháp luật.

Ngoài những thay đổi lớn như đã trình bày ở trên, Luật Đất đai năm 2024 cũng đã cụ thể hóa nhiều nội dung liên quan đến trình tự, thủ tục rà soát đất đai, các điều kiện giao đất, cho thuê đất và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (QSDĐ) mà có liên quan đến đồng bào DTTS, đồng thời có các quy định về cấp Giấy chứng nhận QSDĐ trong trường hợp chưa có hồ sơ về đất đai. Các quy định này đều là những hướng dẫn quan trọng giúp tháo gỡ vướng mắc mà các địa phương gặp phải khi tổ chức thực hiện chính sách đất đai với đồng bào DTTS.

Với những quy định chính sách nổi bật như trên, Luật Đất đai năm 2024 đã tạo hành lang pháp lý quan trọng và định hướng cơ chế, nguồn lực tương đối rõ ràng cho việc triển khai các chính sách liên quan đến đất đai cho đồng bào DTTS. Bên cạnh đó, để hoàn thiện hệ thống văn bản hướng dẫn thực hiện liên quan đến đất đai với đồng bào



DTTS, Luật cũng giao trách nhiệm cho Chính phủ, chính quyền cấp tỉnh xây dựng chính sách cụ thể và quy định chi tiết hơn nữa để hiện thực hóa các chính sách này. Nhằm tháo gỡ những vướng mắc trong thực tế và đảm bảo đồng bào DTTS có thể thụ hưởng chính sách một cách đầy đủ và có sinh kế ổn định, một số vấn đề dưới đây cần được quan tâm trong quá trình xây dựng các văn bản hướng dẫn liên quan:

Thứ nhất, cần cụ thể hóa các quy định về chính sách, dịch vụ công đặc thù để bảo vệ đất đai một cách ổn định cho đồng bào DTTS

Luật Đất đai năm 2024 đã nêu nhiều quy định về chính sách cấp đất ở, đất sản xuất cho người DTTS, nhưng chưa có các quy định chi tiết để bảo vệ QSDĐ của đồng bào DTTS. Trong thực tế, có tình trạng nhiều hộ DTTS trước đây có đất nhưng đã bán nên trở thành không có đất là khá phổ biến, nhất là đối với đồng bào Khmer và một số khu vực ở Tây Nguyên. Kết quả thống kê của Bộ TN&MT cho thấy, một trong những nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng không đất, thiếu đất cũng do trước đây đã có đất nhưng đã bán hết chiếm tỷ lệ cao với 12,56%. Tình trạng tái thiếu đất do bán đất có xu hướng gia tăng ở vùng DTTS. Trong bối cảnh quỹ đất ngày càng hạn chế, nếu chỉ có chính sách ưu tiên bố trí đất sản xuất (giao lần đầu và giao lại) như dự thảo hiện nay là khó khả thi trong thực tế và cũng không hạn chế được tình trạng tái thiếu đất của đồng bào DTTS. Bên cạnh đó, cũng xuất hiện một thực tế ở một số địa bàn có hiện tượng đồng bào DTTS sau khi được Nhà nước giao đất sản xuất theo các chính sách hỗ trợ nhưng đã chuyển nhượng đất đai cho người khác. Đặc biệt là hiện tượng cầm cố đất đai trong đồng bào DTTS để vay vốn sản xuất, tiêu dùng... Dù chưa có thống kê chính thức nhưng hiện tượng này đã được một số cơ quan truyền thông đề cập. Chẳng hạn, theo Báo Bình Phước, ngày 7/3/2012, tại xã Bù Gia Mập, huyện Bù Đăng, có 105 hộ cầm cố đất với diện tích 166,8 ha, số tiền 16,952 tỷ đồng. Báo Dân tộc ngày 7/3/2022 ghi nhận ở Bình Thuận, tổng diện tích đất mua bán, sang nhượng trên địa bàn là 720,84 ha với 650 hộ... Đáng lưu ý, Luật Đất đai năm 2024 đã mở rộng hạn mức nhận chuyển nhượng đất, mở rộng đối tượng được nhận chuyển nhượng QSDĐ đối với đất rừng sản xuất, đất nông nghiệp. Việc nới lỏng các hạn chế này sẽ tạo thêm áp lực đất đai ở các vùng DTTS và nguy cơ mất đất của người DTTS.

Trong số nhiều nguyên nhân và hệ lụy của tình trạng “tái thiếu đất” như đã trình bày ở trên, một thực tế rất đáng lưu tâm là việc đồng bào DTTS không nắm được hết các quy định về quyền, nghĩa vụ liên quan đến QSDĐ và chuyển nhượng QSDĐ nên bị thua thiệt trong quá trình chuyển nhượng. Theo kết quả khảo sát thực tế với người dân cộng đồng, chỉ có hơn 50% số người tham gia khảo sát trả lời đúng về các quyền của người sử dụng đất. Việc thiếu thông tin về các quy định của pháp luật, nhận thức

chưa đầy đủ về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất và thiếu vắng các dịch vụ tư vấn pháp luật đối với cộng đồng DTTS dẫn đến những rủi ro đối với người DTTS trong các tiến trình chuyển đổi, giao dịch đất đai. Bên cạnh đó, việc tiếp cận thông tin, kiến thức pháp luật về đất đai của đồng bào DTTS ở nhiều nơi còn hạn chế. Theo số liệu thống kê năm 2019, có gần 20% người DTTS không đọc thông, viết thạo tiếng Việt, đặc biệt ở một số nhóm DTTS như người Mông, tỷ lệ này lên đến 45,7%, người Lự là 50,1%. Trong thực tế, số liệu này có thể còn cao hơn ở vùng kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn. Trong bối cảnh đó, nếu việc cung cấp thông tin liên quan về pháp luật và đất đai chỉ bằng tiếng Việt sẽ làm hạn chế khả năng tham gia của một số nhóm DTTS có tỷ lệ người (tái) mù chữ cao.

Với những hạn chế về tiếp cận thông tin và nhận thức pháp luật của đồng bào DTTS như đã phân tích ở trên, để đảm bảo đồng bào DTTS tiếp cận và sử dụng ổn định đất đai, cần có các giải pháp đặc thù và đồng bộ để vừa giúp đồng bào “có đất” và “giữ được đất”. Nhiều thực hành tốt về bảo vệ QSDĐ cho các nhóm đối tượng yếu thế đã được Liên hợp quốc tổng kết và khuyến nghị áp dụng. Theo hướng dẫn của Ủy ban An ninh lương thực của Liên hợp quốc và tổ chức Nông Lương Quốc tế (FAO), để bảo vệ đất đai của người DTTS, Nhà nước cần đảm bảo “... cung cấp dịch vụ cho mọi người dân, bao gồm cả người dân ở vùng sâu vùng xa. Dịch vụ phải được cung cấp kịp thời và hiệu quả, sử dụng công nghệ và phương pháp phù hợp với địa phương; đồng thời Nhà nước và các bên liên quan khác nên xem xét các biện pháp bổ sung để hỗ trợ những nhóm đối tượng dễ bị tổn thương, nhóm yếu thế được tiếp cận đầy đủ đến các dịch vụ hành chính và tư pháp về đất đai”.

Luật Đất đai năm 2024 đã đề cập vai trò của Nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ công về đất đai (Điều 20. Nội dung quản lý nhà nước về đất đai); trợ giúp pháp lý về đất đai (Điều 15. Trách nhiệm của Nhà nước đối với người sử dụng đất); cung cấp thông tin bằng hình thức phù hợp với phong tục, tập quán và văn hóa truyền thống của từng dân tộc, từng vùng (Điều 18. Trách nhiệm của Nhà nước trong việc cung cấp thông tin đất đai). Các chủ trương này cần được cụ thể hóa trong các văn bản hướng dẫn và quy định về các dịch vụ công liên quan đến đất đai với các cơ chế, biện pháp đặc thù phù hợp với điều kiện của địa phương, bao gồm các hình thức cung cấp thông tin đất đai bằng ngôn ngữ địa phương với hình thức phù hợp cho người DTTS ở vùng có điều kiện khó khăn; các giải pháp nhằm điều tiết các giao dịch về đất đai, hạn chế việc nhận chuyển nhượng đất sản xuất từ đồng bào DTTS. Các quy định này nhằm bảo vệ quyền sử dụng đất của người DTTS. Như vậy sẽ thể hiện được tính toàn diện, khả thi của chính sách trong Điều 16 Luật Đất đai năm 2024, đồng thời đảm bảo được việc tiếp cận và duy trì ổn định đất đai của đồng bào DTTS.

Thứ hai, cần có các hướng dẫn, quy định chi tiết để cập nhật hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu về đất và rừng một cách đồng nhất và phản ánh đúng hiện trạng sử dụng đất



Ở hầu hết địa bàn có đồng bào DTTS sinh sống, đất sản xuất và sinh kế của họ phần lớn đều gắn với đất rừng. Hiện nay, quy định về công tác lập quy hoạch kế hoạch sử dụng đất và quy hoạch sử dụng rừng giữa ngành TN&MT và ngành NN&PTNT có sự khác biệt về quy chuẩn và cách thức quy hoạch. Bên cạnh đó, sự phối hợp trong triển khai còn hạn chế dẫn đến sự sai lệch về số liệu giữa 2 ngành. Thực tế hiện nay số liệu thống kê đất đai của giữa ngành TN&MT với hồ sơ hiện trạng rừng của ngành NN&PTNT ở nhiều địa phương, nhất là ở các vùng DTTS còn có chênh lệch đáng kể. Chính do có sự chênh lệch về số liệu, sai khác giữa hồ sơ và thực tế sử dụng đang là vướng mắc phổ biến lớn khi thực hiện giao đất đồng bộ với giao rừng cho đồng bào DTTS.

Một trong những nguồn quỹ đất quan trọng để thực hiện chính sách đất đai cho đồng bào DTTS chính là quỹ đất lâm nghiệp hiện đang giao cho các công ty lâm nghiệp và các Ban Quản lý rừng quản lý. Ở hầu hết các địa phương, hiện tượng chồng lấn, sai khác về ranh giới trên hồ sơ và thực tế sử dụng trên thực địa giữa đất, rừng đang do các công ty lâm nghiệp quản lý và diện tích đất người dân canh tác đang diễn ra khá phổ biến, nhưng không được thể hiện đầy đủ trong hồ sơ rà soát. Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung Điều 181 quy định việc sử dụng đất do các công ty nông, lâm nghiệp quản lý, sử dụng; trong đó có quy định việc thu hồi đất từ các nông, lâm trường giao cho địa phương quản lý và ưu tiên giao cho đồng bào DTTS. Các quy định này đã kế thừa, điều chỉnh và nâng tầm nhiều nội dung đã được quy định tại Nghị định số 118/2014/NĐ-CP của Chính phủ về sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp theo hướng chặt chẽ và có hiệu lực thực thi cao hơn, tuy nhiên, còn chưa có yêu cầu cụ thể về sự tham gia của cộng đồng và các bên liên quan trong khâu tham vấn, rà soát đất đai hiện do các công ty lâm nghiệp quản lý. Bên cạnh đó, Điều 181 Luật Đất đai năm 2024 cũng chưa đề cập các tiêu chí, hay nguyên tắc cụ thể để định hướng cho việc lựa chọn, xác định diện tích đất nào nên được giao về cho xã để giao lại cho dân nhằm đảm bảo tiến trình rà soát và bàn giao đất, rừng do các công ty lâm nghiệp và Ban Quản lý rừng cho địa phương sẽ được thực hiện một cách hiệu quả và thực chất, dứt điểm được tình trạng chồng lấn kéo dài.

Như vậy, một trong những giải pháp nhằm tháo gỡ “nút thắt” trong thực hiện chính sách đất đai với đồng bào DTTS chính là việc cụ thể hóa yêu cầu về sự tham gia của cộng đồng ở khu vực liên kế và chính quyền địa phương trong tiến trình rà soát hiện trạng quản lý, sử dụng đất, bảo vệ rừng của các công ty lâm nghiệp. Cụ thể là trong các nghị định và thông tư hướng dẫn cần đưa ra yêu cầu cụ thể về sự tham gia của người dân và chính quyền địa phương ở khu vực giáp ranh vào quá trình rà soát đất đai do các công ty nông, lâm nghiệp quản lý, đồng thời cần đề cập rõ các tiêu chí, nguyên tắc cụ thể

liên quan đến khía cạnh lịch sử, văn hóa, hiện trạng chủ sử dụng/chồng lấn, vị trí và tầm quan trọng với cộng đồng để làm định hướng xác định diện tích đất nào nên được giao về cho xã để giao lại cho cộng đồng dân cư và các chủ thể khác.

Thứ ba, cần có hướng dẫn cụ thể và đồng nhất cho các trình tự, thủ tục giao đất đồng bộ với giao rừng

Hiện nay, trình tự, thủ tục giao đất gắn với giao rừng được quy định trong hai hệ thống văn bản pháp lý về quản lý sử dụng đất (Về trình tự, thủ tục giao đất cho cộng đồng được hướng dẫn tại các Điều 7, 9, 33, 68, 70 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP và Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT quy định về hồ sơ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất) và quản lý, bảo vệ rừng (Về trình tự thủ tục giao rừng được hướng dẫn tại các Điều 35, 36, 37, 38 của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP). Giữa hai hệ thống văn bản này còn có một số điểm chưa đồng bộ thống nhất gắn giao rừng với giao đất. Hiện chưa có văn bản thống nhất giữa ngành TN&MT và ngành NN&PTNT để hai bên thực hiện giao rừng đồng bộ với giao đất. Hơn nữa, các quy định trình tự thủ tục của cả hai ngành đều chủ yếu quy định quyền và vai trò của các cơ quan công quyền từ cấp xã, vai trò và sự tham gia của cấp thôn bản và cộng đồng trong tiến trình giao đất, giao rừng chưa được đề cập; quy định về cấp Giấy chứng nhận QSDĐ cho cộng đồng cũng chưa được hướng dẫn chi tiết và chưa đầy đủ, cụ thể. Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung một số quy định về điều kiện, trình tự giao đất với các trường hợp, theo từng thời điểm sử dụng đất khác nhau, quy định về cấp Giấy chứng nhận QSDĐ cho cộng đồng còn chưa được hướng dẫn chi tiết và chưa đầy đủ.

Để đảm bảo việc thực thi các quy định này một cách hiệu quả đối với đồng bào DTTS, cần có sự rà soát lại các văn bản hướng dẫn giao đất của ngành TN&MT và giao rừng của ngành NN&PTNT, từ đó có điều chỉnh, sửa đổi và cụ thể hóa các nội dung để đưa ra hướng dẫn quy trình chung, đồng nhất và chi tiết các bước thực hiện cho việc giao đất gắn với giao rừng. Trong hướng dẫn này, cần lồng ghép các nguyên tắc và quy định nhằm đảm bảo sự tham gia của cộng đồng trong các khâu của quy trình giao đất, giao rừng. Đối với trường hợp đất giao cho cộng đồng, nhóm hộ, cần có các hướng dẫn cụ thể về hồ sơ, thủ tục, phân công trách nhiệm, cơ chế đại diện cho cộng đồng và cơ chế giải trình đối với người đại diện cộng đồng để đảm bảo việc quản lý, bảo vệ rừng được hiệu quả, đảm bảo có sự gắn bó một cách chặt chẽ và hài hòa giữa trách nhiệm cá nhân của người đại diện với cam kết chung của cộng đồng.

Thứ tư, cần có một chủ trương lớn từ Trung ương với quy định cụ thể và đầu tư nguồn lực mạnh mẽ để khuyến khích các cơ chế sắp xếp lại đất đai ở vùng DTTS dựa trên cơ sở đồng thuận của cộng đồng

Điều 219 là một điểm mới trong Luật Đất đai năm 2024 với định nghĩa về góp quyền sử dụng và điều chỉnh lại đất đai, bao gồm các trường hợp tập trung đất nông nghiệp để



▲ Người dân kỳ vọng Luật Đất đai năm 2024 sẽ tháo gỡ vướng mắc trong thực hiện chính sách đất đai với đồng bào DTTS

thực hiện sản xuất, dự án chỉnh trang, phát triển khu dân cư nông thôn, nâng cấp đường giao thông nông thôn; thực hiện dự án chỉnh trang, phát triển đô thị... Điều 219 cũng quy định trình tự thủ tục, thẩm quyền phê duyệt phương án điều chỉnh và thẩm quyền cấp giấy chứng nhận, chỉnh lý hồ sơ sau khi thực hiện phương án góp quyền sử dụng, điều chỉnh lại đất đai. Ngoài những trường hợp đã nêu trong Điều 219, xuất phát từ những hạn chế về mặt kỹ thuật trong các lần giao đất, giao rừng ở các thời kỳ khác nhau nên hiện nay tình trạng sai lệch giữa hồ sơ và thực tế sử dụng; chồng lấn, không xác định được ranh giới đất giữa các chủ thể sử dụng đất đang là thực tế khá phổ biến ở các địa phương có đồng bào DTTS sinh sống. Chính vì thế mà nhu cầu điều chỉnh, sắp xếp lại đất đai ở vùng đồng bào DTTS đang là nhu cầu rất lớn và cấp thiết.

Với những quy định mới được thể hiện trong Điều 219, khi triển khai vào thực tế sẽ góp phần tháo gỡ khó khăn, vướng mắc đang gặp phải để phát huy hiệu quả sử dụng đất. Đặc biệt, ở một số địa phương, chính quyền đã vận động người dân tự thỏa thuận và thực hiện việc sắp xếp lại đất đai, trong đó có việc điều chỉnh ranh giới, mốc giới để đảm bảo thống nhất giữa thực tế sử dụng và hồ sơ đất đai. Một số địa phương cũng áp dụng phương thức này cho việc tạo quỹ đất để giải quyết chính sách đất đai cho đồng bào DTTS thiếu đất. Hình thức điều chỉnh, sắp xếp lại đất đai này nhận được sự đồng thuận khá cao trong cộng đồng và được địa phương đánh giá là khả thi. Tuy nhiên, do chưa được quy định, hướng dẫn cụ thể và không có chủ trương chung, nên phần lớn các địa phương chưa mạnh dạn áp dụng mà chỉ thực hiện ở quy mô rất nhỏ, không đồng bộ.

Để có thể tháo gỡ được những vướng mắc do chênh lệch giữa hồ sơ với hiện trạng sử dụng, do chồng lấn, tranh chấp mốc giới sử dụng đất trên thực tế cần trải qua rất nhiều các công đoạn nghiệp vụ khác nhau. Ở góc độ triển khai thực địa, việc xác định lại mốc giới của mỗi hộ có liên quan đến nhiều hộ gia đình lân cận; ở cấp độ xử lý hồ sơ, thủ tục, việc này cũng liên quan nhiều ngành, nhiều cấp khác nhau, đòi hỏi sự đầu tư lớn cả về kinh phí, nhân lực và kỹ thuật. Chính vì thế mà để giải quyết triệt để tình trạng này thì không thể xử lý theo từng trường hợp đơn lẻ mà cần được thực hiện trong khuôn khổ một chủ trương. Ngoài ra, cần có thêm những hướng dẫn chi tiết, cơ chế giám sát để đảm bảo tính xác thực và tránh các trường hợp lợi dụng để hợp thức hóa vi phạm hay trục lợi từ chính sách■

NGHIÊN CỨU ẢNH HƯỞNG ĐỘC HỌC CẤP TÍNH CỦA KIM LOẠI NẶNG ĐỒNG (CU)...

(Tiếp theo trang 17)

groundwater from Warri, Nigeria. *International Journal of Environmental Health Research*, 261-267.

5. Gaddum, J. H. "Probit analysis." (1948): 417-418.

6. Goran Dave, E. B. (1993). Precision of the *Nitocra spinipes* Acute Toxicity Test and the Effect of Salinity on Toxicity of the Reference Toxicant Potassium Bichromate. *Environmental Toxicology and Water Quality*, 271-277.

7. Huaranga Moreno, F., Huaranga Arévalo, F., Vela Horna, O., & Vela Ramirez, O. (2023). Determination of the LC50-96h of iron by toxicological tests on the "guppy" *Poecilia reticulata* (Peters, 1859).

8. Kwok, K. W. H., & Leung, K. M. (2005). Toxicity of antifouling biocides to the intertidal harpacticoid copepod *Tigriopus japonicus* (Crustacea, Copepoda): effects of temperature and salinity. *Marine pollution bulletin*, 51(8-12), 830-837.

9. Forget, J. F. (1998). Mortality and LC50 Values for Several Stages of the Marine Copepod *Tigriopus brevicornis* (Muller) Exposed to the Metals Arsenic and Cadmium and the

Pesticides Atrazine, Carbofuran, Dichlorvos, and Malathion. *Ecotoxicology and environmental safety*, 239-244.

10. Maria Tarkpea, M. H. (1986). Comparison of the microtox test with the 96-hr LC50 test for the harpacticoid *Nitocra spinipes*. *Ecotoxicology and Environmental Safety*, 127-143.

11. Nguyễn Trung Đức, H. T. (2021). Thực trạng ô nhiễm nước ngầm tại khu vực sông Cầu Đỏ, quận Cẩm Lệ, Tp. Đà Nẵng - Nghiên cứu điển hình bằng tổ hợp phương pháp ảnh điện. *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Đại học Đà Nẵng*.

12. Tran, Ngoc-Son, Mau Trinh-Dang, and Anton Brancelj. 2021. "Two New Species of *Parastenocaris* (Copepoda, Harpacticoida) from a Hyporheic Zone and Overview of the Present Knowledge on Stygobiotic Copepoda in Vietnam" *Diversity* 13, no. 11: 534. <https://doi.org/10.3390/d13110534>

13. USEPA. (2002). Methods for measuring the acute toxicity of effluents and receiving waters to freshwater and marine organisms. *Environ. Prot.*



Giải pháp nâng cao hiệu quả đấu giá quyền sử dụng đất theo giá đất thị trường ở Việt Nam hiện nay

TS. VÕ THỊ PHƯƠNG LAN

Học viện Tài chính

Vấn đề xác định giá đất thị trường và đấu giá quyền sử dụng (QSD) đất theo giá đất thị trường là bài toán nan giải và là một trong những nội dung nhận được sự quan tâm của nhân dân khi sửa đổi Luật Đất đai năm 2013. Trong khuôn khổ bài viết này, tác giả khái quát “giá đất thị trường” và thực trạng đấu giá QSD đất theo giá đất thị trường, cũng như việc ban hành và thực hiện quy định của pháp luật về đấu giá QSD đất ở Việt Nam hiện nay. Từ đó, đề xuất một số giải pháp để nâng cao hiệu quả đấu giá QSD đất theo giá đất thị trường ở Việt Nam.

1. GIỚI THIỆU

Đấu giá QSD đất là việc Nhà nước giao QSD đất, hoặc cho thuê đất với phương thức đấu giá công khai, công bằng cho mọi tổ chức, cá nhân (với điều kiện phải có phương án hiệu quả, phù hợp với quy hoạch). Đấu giá QSD đất là công tác nhằm huy động nguồn lực đất đai vào quá trình phát triển đất nước. Đây là hình thức đóng góp quan trọng tạo lập sự ổn định, minh bạch trong hoạt động giao đất, cho thuê đất; làm cơ sở để Nhà nước và xã hội xác định được giá trị xác thực của đất; giúp Nhà nước huy động được tối đa nguồn thu cho ngân sách, tạo vốn đầu tư cơ sở hạ tầng, phát triển kinh tế - xã hội.

Qua đấu giá QSD đất, có thể lựa chọn được các chủ đầu tư có đủ năng lực, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất, đảm bảo thực hiện quy hoạch một cách đồng bộ. Đấu giá QSD đất và chuyển nhượng QSD đất trên thị trường có chung mục đích là chuyển nhượng mảnh đất với mức giá cao nhất, đem lại giá trị kinh tế lớn nhất. Đấu giá QSD đất không chỉ mang ý nghĩa kinh tế, mà còn mang ý nghĩa xã hội sâu sắc, là một trong những hình thức khai thác, sử dụng đất đai hiệu quả, tiết kiệm, giúp bình ổn chính trị và phát triển nền kinh tế một cách bền vững và góp phần vào quá trình cải cách hành chính.

Tại Việt Nam hiện nay, đất đai không có giá thành sản xuất, mà một phần do tự nhiên sinh ra, một phần do con người khai thác, sử dụng đất đai mang lại, được gọi là “giá trị đất đai” (hay còn được gọi là địa tô tư bản hóa). Lợi ích thu được từ đất đai càng lớn thì giá trị của nó càng cao. Trong nền kinh tế thị trường, đất đai được mua bán, chuyển nhượng dẫn tới đất đai có “giá trị trao đổi”. Giá trị của đất đai được biểu hiện dưới hình thức tiền tệ, đó chính là “giá cả của đất đai” thường gọi là giá đất. Giá nhà được tính bằng các chi phí về nguyên vật liệu và các chi phí khác cần thiết để xây dựng nên ngôi nhà. Tuy nhiên, hàng hóa bất động sản là hàng hóa đặc biệt, do đó, giá cả bất động sản có một số đặc trưng riêng.

Giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp với giá thị trường đã được đặt ra tại Nghị quyết số 26-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Từ đó đến

nay, khung giá đất của Chính phủ và UBND cấp tỉnh khi ban hành đều thấp hơn giá đất thị trường rất nhiều. Đến khi xây dựng Luật Đất đai 2013, Nghị quyết số 19-NQ/TW năm 2012 về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020, nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tiếp tục giữ nguyên tắc “giá đất do Nhà nước quy định phải phù hợp thị trường”. Luật Đất đai 2013 quy định như vậy, nhưng loại bỏ khái niệm giá đất thị trường trong Luật, tức là trong 10 năm qua, Luật Đất đai 2013 không quy định về khái niệm “giá đất thị trường”. Nhiều nước trên thế giới dùng cơ chế thị trường đều có quy định giá đất của Nhà nước phải phù hợp giá trị thị trường. Do vậy, việc xác định “giá đất thị trường” và đấu giá QSD đất theo giá đất thị trường là cấp thiết nhằm bổ sung khái niệm giá trị thị trường của đất đai theo tiêu chuẩn quốc tế trong Luật Đất đai (sửa đổi) và các quy định hướng dẫn thi hành Luật.

2. LÝ LUẬN VỀ ĐẤU GIÁ QSD ĐẤT THEO GIÁ ĐẤT THỊ TRƯỜNG

Theo định nghĩa “giá trị thị trường” của Tiêu chuẩn định giá quốc tế IVS (International Valuation Standard) là “mức giá ước tính của tài sản tại thời điểm, địa điểm thẩm định giá, giữa một bên là người mua sẵn sàng mua và một bên là người bán sẵn sàng bán, trong một giao dịch khách quan, độc lập, có đủ thông tin, các bên tham gia hành động một cách có hiểu biết, thận trọng và không bị ép buộc”, tức là số tiền ước lượng cho một tài sản được trao đổi vào ngày định giá giữa người muốn mua và người muốn bán trong một giao dịch đủ thời gian cần thiết sau khi đã tiếp thị thích hợp, trong đó các bên đã hành động một cách có hiểu biết, thận trọng và không ép buộc. Đã là ước lượng thì không thể có con số chính xác tuyệt đối, mà phải là con số có độ tin cậy cao nhất từ các số liệu thống kê có được.

Giá đất thị trường có thể hiểu “là giá bán QSD đất của một mảnh đất nào đó có thể thực hiện, phù hợp với khả năng của người bán QSD đất và người mua QSD đất trong một thị trường có sự tác động của các quy luật giá trị,



cung cầu, cạnh tranh, biểu hiện bằng tiền do người chuyển nhượng (người bán) và người nhận quyền chuyển nhượng (người mua) tự thỏa thuận với nhau tại một thời điểm xác định. Giá QSD đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường là số tiền Việt Nam đồng (VND) tính trên một đơn vị diện tích đất được hình thành từ kết quả của những giao dịch thực tế mang tính phổ biến giữa người cần chuyển nhượng và người muốn được chuyển nhượng, không bị ảnh hưởng bởi các yếu tố như tăng giá do đầu cơ, thay đổi quy hoạch, chuyển nhượng trong tình trạng bị ép buộc, quan hệ huyết thống”. Giá đất thị trường được xác định bằng bình quân của các mức giá giao dịch thực tế của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng trên thị trường xuất hiện với tần suất nhiều nhất thông qua thống kê tại một khu vực và trong một khoảng thời gian nhất định, không chịu tác động của các yếu tố gây tăng, hoặc giảm giá đột biến, giao dịch có quan hệ huyết thống, hoặc có những ưu đãi khác.

Trên thực tế, giá đất do Nhà nước quy định thường ở trạng thái tĩnh, trong khi đó, giá thị trường thì ở trạng thái động và cao hơn giá của Nhà nước. Khi sự chênh lệch giữa hai hệ thống giá này càng cao thì càng gây ra những bất lợi, hạn chế, tiêu cực trong việc giải quyết giá đất một cách công bằng, hợp lý, hài hòa giữa lợi ích Nhà nước và người sử dụng đất. Sự tồn tại hai hệ thống giá đất trong nền kinh tế thị trường nước ta hiện nay là khó có thể tránh khỏi, nó đáp ứng hai hướng của lưu thông QSD đất (lưu thông theo chiều dọc và chiều ngang), tuy nhiên, cần thu hẹp sự chênh lệch giữa 2 hệ thống giá này càng nhiều càng tốt.

Có thể thấy, việc xác định giá đất phải bảo đảm đầy đủ, phù hợp 4 tiêu chí: (1) Theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá; (2) Theo thời hạn sử dụng đất; (3) Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá QSD đất đối với những nơi có đấu giá QSD đất, hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất; (4) Cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự nhau thì có mức giá như nhau. Nguyên tắc này giúp cho việc định giá đất sát thực tế, tránh tình trạng xuất hiện nhiều mức giá đất trên thị trường, nên nếu chỉ một trong những tiêu chí trên bị thiếu, hay không thỏa mãn quy định pháp luật về đất đai thì sẽ không thực hiện được.

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là người đại diện quản lý, Nhà nước trao QSD đất cho người sử dụng đất theo quy định và như thế sẽ hình thành thị trường đất đai, hay còn được gọi là thị trường QSD đất. Thị trường QSD đất ở Việt Nam hiện nay, bao gồm: Thị trường “sơ cấp” và thị trường “thứ cấp”. Thị trường sơ cấp là thị trường giao dịch về đất đai giữa Nhà nước với người được Nhà nước giao QSD đất; thị trường thứ cấp là thị trường giao dịch giữa người đã được Nhà nước giao QSD đất với người có nhu cầu sử dụng lại.

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, có ba trường hợp hình thành giá đất. Trong đó, có trường hợp giá đất được hình thành từ đấu giá QSD đất. Đấu giá QSD đất là hoạt động giao dịch về đất đai trong thị trường sơ cấp; trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân như ở Việt Nam, QSD đất là một loại hàng hóa đặc biệt, phải được lưu thông trên thị trường bằng nhiều cách thức, trong đó có đấu giá như loại tài sản khác.

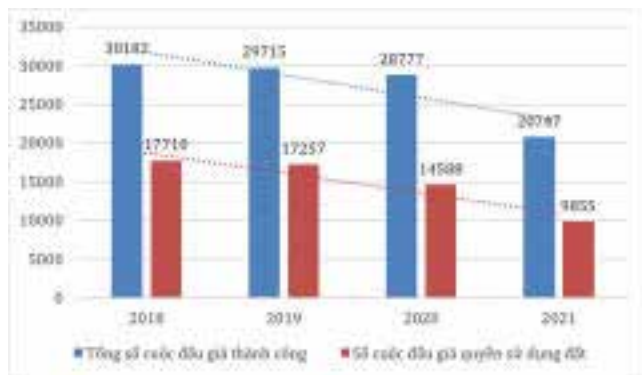
Đấu giá QSD đất là phương thức phân phối đất đai đặc biệt của Nhà nước. Khác với giao đất theo cách thức thông thường, với hình thức đấu giá, các chủ thể có nhu cầu sử dụng đất phải tham gia đấu giá công khai với những người khác và người nào trả giá cao nhất là người được nhận QSD đất. Có nhiều mục đích được đặt ra khi lựa chọn phương thức chuyển QSD đất thông qua đấu giá, nhưng mục đích thường được hướng tới là đưa tài sản tiếp cận với người có nhu cầu thực sự, nhằm phát huy cao giá trị của tài sản hàng hóa, đặc biệt là QSD đất. Việc đưa QSD đất vào đấu giá là một bước tiến trong hoạt động giao, cho thuê đất. Thông qua đó, góp phần làm giảm đầu cơ đất đai, tạo sự cạnh tranh lành mạnh giữa các chủ thể tham gia đấu giá, huy động tối đa nguồn vốn cho ngân sách. Để tổ chức thực hiện đấu giá QSD đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất thì phải có kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; Đất đã được giải phóng mặt bằng, đất có tài sản gắn liền với đất mà tài sản thuộc sở hữu Nhà nước; Có phương án đấu giá QSD đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Tổ chức, cá nhân tham gia đấu giá QSD đất phải đáp ứng hai điều kiện: Tổ chức, cá nhân tham gia đấu giá QSD đất phải thuộc đối tượng được Nhà nước giao đất, cho thuê đất theo quy định tại Điều 55 và Điều 56 của Luật Đất đai 2013; Phải bảo đảm các điều kiện để thực hiện dự án đầu tư theo quy định tại Điều 58 của Luật Đất đai 2013 đối với trường hợp giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư.

3. THỰC TRẠNG ĐẤU GIÁ QSD ĐẤT TẠI VIỆT NAM

Có thể khẳng định, thể chế về đấu giá tài sản nói chung và đấu giá QSD đất nói riêng đã được hoàn thiện với việc Luật Đấu giá tài sản quy định trình tự, thủ tục chung áp dụng đối với tất cả các loại tài sản phải bán theo quy định của pháp luật, tạo ra tính thống nhất, chặt chẽ trong hoạt động đấu giá, giải quyết tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn trong hệ thống pháp luật, phân định rõ trách nhiệm của người có tài sản đấu giá trong các giai đoạn đấu giá. Kết quả sau 7 năm thực hiện Luật Đất đai 2013, Nhà nước đã giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá QSD đất 53.955,15 ha, thu được 260.964,26 tỷ đồng, cụ thể: Năm 2014, đấu giá 5.053,97 ha, thu được 22.224,77 tỷ đồng; năm 2015, đấu giá 1.171,62 ha, thu được 38.498,59 tỷ đồng; năm 2016, đấu giá 1.024,21 ha, thu được 37.321,13 tỷ đồng; năm 2017, đấu giá 976,74 ha, thu được 40.653,5 tỷ đồng; năm 2018, đấu giá 12.273,18 ha, thu được 43.437,76 tỷ đồng; năm 2019, đấu giá 2.289,64 ha, thu được 34.525,43 tỷ đồng; năm 2020, đấu



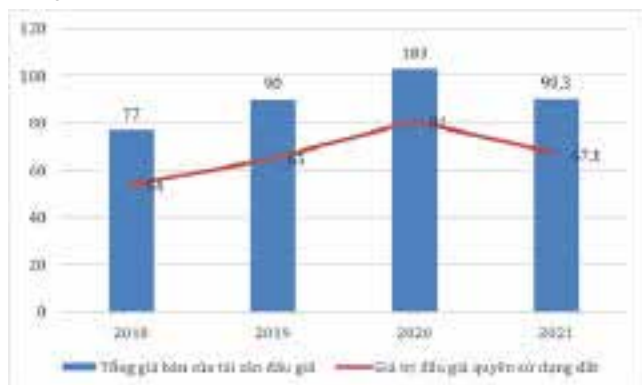
giá 27.467,18 ha, thu được 43.186,69 tỷ đồng (Báo cáo số 85/BC-BTNMT ngày 3/8/2022 của Bộ TN&MT về đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai).



▲ Hình 1: Số liệu đấu giá QSD đất giai đoạn 2018 - 2021 (đơn vị: tỷ đồng)

Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu của Trang thông tin điện tử Công tác thống kê - Bộ Tư pháp

Theo thống kê của Bộ Tư pháp, trong 4 năm (2018 - 2021), số tiền thu được từ đấu giá QSD đất tăng khoảng 67% (tương đương khoảng 200 nghìn tỷ đồng) và chiếm tỷ trọng lớn trong tổng giá bán của tài sản đấu giá. Cụ thể: Năm 2018, trong tổng số 30.182 cuộc đấu giá thành công, có 17.710 cuộc đấu giá QSD đất (chiếm hơn 50%). Tổng giá bán của tài sản đấu giá là hơn 77 nghìn tỷ đồng, trong đó, đấu giá QSD đất là hơn 54 nghìn tỷ đồng (chiếm 70%); năm 2019, có 29.715 cuộc đấu giá thành công thì 17.257 cuộc là đấu giá QSD đất (chiếm hơn 60%). Tổng giá bán của tài sản đấu giá là hơn 90 nghìn tỷ đồng, trong đó, đấu giá QSD đất là hơn 65 nghìn tỷ đồng (chiếm 72%); Năm 2020, với 28.777 cuộc đấu giá thành công thì có 14.588 cuộc đấu giá QSD đất (chiếm hơn 50%). Tổng giá bán tài sản đấu giá là hơn 103 nghìn tỷ đồng, trong đó, đấu giá QSD đất hơn 81 nghìn tỷ đồng (chiếm gần 80%) và năm 2021, với 20.747 cuộc đấu giá thành công thì có 9.855 cuộc đấu giá QSD đất (chiếm 47.5%). Tổng giá bán của tài sản đấu giá là 90.333 tỷ đồng, trong đó, đấu giá tài sản là QSD đất đạt 67.118 tỷ đồng (chiếm 74.3%).



▲ Hình 2: Giá trị tài sản đấu giá giai đoạn 2018 - 2021 (đơn vị: nghìn tỷ đồng)

Nguồn: Tác giả vẽ từ số liệu của Trang thông tin điện tử Công tác thống kê - Bộ Tư pháp

Qua số liệu phân tích trên cho thấy, giá trị đấu giá QSD đất tăng dần từ năm 2018 (chiếm tỷ lệ 70% tổng giá bán của tài sản đấu giá, tương ứng với 54 nghìn tỷ đồng) đến năm 2020, (tỷ lệ này là 80%, tương ứng với 81 nghìn tỷ đồng). Riêng năm 2021, do ảnh hưởng nặng nề của dịch bệnh Covid-19, nhưng tỷ lệ đấu giá tài sản QSD đất cũng đạt 74.3%, tương ứng với 67.118 tỷ đồng. Như vậy, công tác đấu giá QSD đất đã giúp Nhà nước khai thác hợp lý quỹ đất, đồng thời huy động nhiều nguồn vốn cùng tham gia đầu tư xây dựng và giúp tăng nguồn thu cho ngân sách, tạo vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng. Mặt khác, hiệu quả về mặt kinh tế, xã hội, đấu giá QSD đất còn mang lại hiệu quả trong việc quản lý sử dụng đất đai. Kết quả kinh tế thu được từ đấu giá QSD đất đã khẳng định vai trò của đất đai trong nền kinh tế thị trường.

Bên cạnh hiệu quả kinh tế mà công tác đấu giá QSD đất mang lại cho đất nước, cũng phát sinh một số tồn tại, hạn chế.

Thứ nhất, các quy định pháp luật liên quan đến đấu giá QSD đất chưa đồng bộ, thống nhất về trình tự, thủ tục đấu giá, gây ảnh hưởng tiêu cực đến kết quả đấu giá. Bởi lẽ, Luật Đấu giá tài sản chỉ quy định về trình tự, thủ tục đấu giá do các tổ chức đấu giá tài sản thực hiện, tuy nhiên, việc xác định giá khởi điểm, phê duyệt phương án đấu giá, quy định yêu cầu, điều kiện đối với cá nhân, doanh nghiệp tham gia đấu giá, giám sát quá trình tổ chức đấu giá, nộp tiền trúng đấu giá... lại chịu sự điều chỉnh của các quy định pháp luật chuyên ngành (Luật Đất đai, pháp luật dân sự, Luật Quản lý thuế...).

Thứ hai, một số quy định pháp luật liên quan đến đấu giá QSD đất như: Yêu cầu, điều kiện vốn chủ sở hữu, khả năng huy động vốn, phương án đầu tư kinh doanh trên khu đất trúng đấu giá của người tham gia đấu giá chưa chặt chẽ, chưa khả thi, chưa đánh giá đúng năng lực của người tham gia đấu giá QSD đất để thực hiện dự án đầu tư, chưa ràng buộc được trách nhiệm của người trúng đấu giá (như: thanh toán tiền trúng đấu giá, đảm bảo tiến độ thực hiện dự án đầu tư sau khi trúng đấu giá...), dẫn đến tình trạng có những người không có nhu cầu vẫn tham gia đấu giá để đầu cơ, trục lợi, hoặc "lướt sóng kiếm lời", thổi giá để bán những lô đất đã mua trước đó ở gần khu vực. Bên cạnh đó, tiền đặt cọc còn quá thấp nên người trúng đấu giá không phải cân nhắc quá nhiều khi bỏ cọc. Chưa có chế tài nghiêm khắc xử lý khoản tiền người trúng đấu giá đã nộp dở dang trong trường hợp phải hủy hợp đồng trúng đấu giá đất; dừng cuộc đấu giá khi có dấu hiệu bất thường trong việc đẩy giá trúng đấu giá lên quá cao, gây hiệu ứng tiêu cực.

Thứ ba, là tình trạng "thông đồng, đim giá", "quần xanh, quần đỏ", "cò môi, đe dọa, cưỡng ép" xảy ra khá tinh vi giữa người tham gia đấu giá, người có tài sản, tổ chức đấu giá tài sản, đặc biệt là hiện tượng "bảo kê" của băng nhóm "xã hội đen" có hành vi "đe dọa, cưỡng ép" những người tham gia đấu giá nhằm thao túng cuộc đấu giá, gây



thất thoát tài sản, ảnh hưởng đến an ninh, trật tự tại một số địa phương; Chưa có quy định về cơ quan giám sát việc ban hành bảng giá đất, định giá đất cụ thể phù hợp với thị trường; chưa xây dựng và công bố được chỉ số biến động giá đất thị trường và xây dựng cơ sở dữ liệu giá đất.

4. ĐÁNH GIÁ VIỆC BAN HÀNH VÀ THỰC HIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐẤU GIÁ QSD ĐẤT

Các quy định của pháp luật về đấu giá QSD đất được ban hành kịp thời, đầy đủ đã bảo đảm cho việc đấu giá QSD đất được thực hiện công khai, liên tục, khách quan, trung thực, bình đẳng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia, nhất là lợi ích của Nhà nước, hạn chế tiêu cực, thất thoát, đem lại nguồn thu lớn cho ngân sách nhà nước. Việc đấu giá QSD đất được thực hiện ở các địa phương trong cả nước đã dẫn đi vào nề nếp, tạo điều kiện bình đẳng trong tiếp cận đất đai của các doanh nghiệp, người dân, là hình thức phổ biến trong giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất đối với đất ở, đất thương mại dịch vụ, đất do sắp xếp lại, xử lý trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh mà tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu nhà nước, chống thất thoát tài sản nhà nước. Việc giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thông qua đấu giá QSD đất ngày càng phổ biến và mở rộng về quy mô, tăng về giá trị qua các năm.

Bên cạnh những mặt được, còn một số tồn tại, hạn chế như:

Thứ nhất, công tác đấu giá đất QSD đất trong thời gian qua tại một số địa phương đã xuất hiện một số hạn chế, tồn tại: Hiện tượng “cò đấu giá”, “quân xanh - quân đỏ”, để lộ thông tin về người đăng ký tham gia đấu giá trước khi cuộc đấu giá diễn ra và tình trạng “xã hội đen” đe dọa cá nhân, tổ chức tham gia đấu giá phải xin rút hồ sơ; thông đồng giữa Tổ chức tư vấn định giá với người tham gia đấu giá để “đim giá”... Mặc dù, Luật Đấu giá tài sản đã có quy định về việc đấu giá viên quyết định dừng cuộc đấu giá khi phát hiện có hành vi thông đồng, đim giá, hoặc gây rối, mất trật tự tại cuộc đấu giá và thông báo cho tổ chức đấu giá tài sản (điểm d, Khoản 1, Điều 19, Luật Đấu giá tài sản), hoặc do yêu cầu của người có tài sản đấu giá khi có căn cứ cho rằng, tổ chức đấu giá tài sản, đấu giá viên có hành vi thông đồng, móc nối với người có tài sản đấu giá, người tham gia đấu giá, tổ chức thẩm định giá, tổ chức giám định tài sản đấu giá, cá nhân, tổ chức khác để làm sai lệch thông tin tài sản đấu giá, đim giá, hồ sơ đấu giá, hoặc kết quả đấu giá tài sản; cản trở, gây khó khăn cho người tham gia đấu giá trong việc đăng ký tham gia đấu giá, tham gia cuộc đấu giá (điểm c, điểm d, Khoản 1, Điều 47, Luật Đấu giá tài sản), tuy nhiên, trong quá trình thực hiện đấu giá, các hành vi vi phạm nêu trên rất khó nhận biết, phát hiện. Có hiện tượng trả giá rất cao một số lô đất rồi bỏ cọc nhằm gây hiệu ứng tạo mặt bằng giá ảo để mua đi, bán lại nhiều lô đất đã trúng đấu giá khác, hoặc bán ra các lô đất đã mua gom trong khu vực nhằm thu lợi.

Thứ hai, các quy định của pháp luật về đấu giá đất chưa đồng bộ, còn có những quy định chồng chéo: Pháp luật về quản lý thuế có quy định, nếu hết thời hạn theo thông báo của cơ quan thuế, người sử dụng đất chưa nộp đủ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất theo quy định thì sẽ được cơ quan thuế gia hạn và phải chịu phạt chậm nộp theo quy định tại Điều 59, Luật Quản lý thuế. Tuy nhiên, đối với việc nộp tiền trúng đấu giá QSD đất theo quy định tại Khoản 21, Điều 1, Nghị định số 148/2020/NĐ-CP của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai quy định: “Trường hợp người trúng đấu giá không nộp tiền, hoặc không nộp đủ tiền theo đúng phương án đấu giá QSD đất thì UBND cấp có thẩm quyền hủy quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá QSD đất theo quy định của pháp luật”. Như vậy, pháp luật còn có quy định chưa thống nhất về việc nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất trong trường hợp đấu giá QSD đất.

5. GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ ĐẤU GIÁ QSD ĐẤT THEO GIÁ ĐẤT THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

Một là, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về đấu giá tài sản, trong đó, tập trung sửa đổi các quy định về trình tự, thủ tục đấu giá để đảm bảo chặt chẽ, khách quan, minh bạch, nâng cao trách nhiệm pháp lý, trách nhiệm nghề nghiệp của đấu giá viên, tổ chức đấu giá tài sản, quy định điều kiện vốn chủ sở hữu, cam kết bảo lãnh của ngân hàng, tính khả thi về huy động vốn, phương án đầu tư kinh doanh trên khu đất trúng đấu giá. Đồng thời, nên bổ sung khái niệm “giá trị thị trường của đất đai” theo tiêu chuẩn quốc tế và các quy định về giá khởi điểm, xây dựng, phê duyệt phương án đấu giá, các điều kiện tham gia đấu giá, nộp tiền trúng đấu giá, chế tài xử lý vi phạm liên quan đến đấu giá, đặc biệt là đấu giá QSD đất. Quy định về thời hạn nộp tiền trúng đấu giá, không cho phép chậm và phạt chậm nộp như quy định của pháp luật về quản lý thuế.

Hai là, cần có chế tài nghiêm khắc hơn với các trường hợp vi phạm trong đấu giá QSD đất như: Quy định “dừng cuộc đấu giá” khi có dấu hiệu bất thường trong việc đẩy giá trúng đấu giá lên quá cao, gây hiệu ứng tiêu cực; bổ sung quy định xử lý thu hồi, nộp vào ngân sách nhà nước khoản tiền người trúng đấu giá đã nộp dở dang, trong trường hợp phải hủy hợp đồng trúng đấu giá đất; bổ sung mức tiền phạt; cấm trong 5 năm không được đấu giá. Trường hợp tái phạm, có thể xem xét xử lý trách nhiệm hình sự. Có chế tài xử phạt trường hợp đặt cọc, sau đó bỏ cọc để hạn chế tình trạng lợi dụng đấu giá QSD đất để đầu cơ, thổi giá. Người trúng đấu giá bỏ cọc không được tham gia các cuộc đấu giá khác trong một thời gian nhất định.

Ba là, cần tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra việc đấu giá QSD đất và định giá đất tại các địa phương; nâng cao năng lực của hệ thống tổ chức thực hiện đấu giá QSD đất và định giá đất; sớm ban hành quy định về giám sát việc ban hành bảng giá đất, định giá đất cụ thể phù hợp với thị trường; đồng thời, cần xây dựng và công



▲ Việc đấu giá QSD đất giúp lựa chọn được các chủ đầu tư có đủ năng lực, nâng cao hiệu quả sử dụng đất



▲ Khu đô thị mới Thủ Thiêm (TP. Hồ Chí Minh)

bổ chỉ số biến động giá đất thị trường và xây dựng cơ sở dữ liệu giá đất.

Bốn là, tiếp tục đổi mới ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động đấu giá tài sản, nhất là hoàn thiện các tính năng của Cổng thông tin điện tử quốc gia về đấu giá tài sản, đảm bảo thông tin đấu giá tài sản được đăng tải công khai, khách quan, minh bạch, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động đấu giá, tránh tình trạng tiêu cực, gây thất thoát tài sản; xây dựng Trang thông tin đấu giá trực tuyến quốc gia, hoặc Trang thông tin đấu giá trực tuyến của tổ chức đấu giá tài sản khác để tổ chức việc đấu giá bằng hình thức đấu giá trực tuyến. Trang thông tin đấu giá trực tuyến được thiết lập và hoạt động theo quy định của pháp luật về thông tin và truyền thông, pháp luật về thương mại điện tử.

6. KẾT LUẬN

Tóm lại, đất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá, là tài sản quan trọng của quốc gia, là tư liệu sản xuất đặc biệt cần thiết cho mọi hoạt động sản xuất và đời sống. Hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai ngày càng được nâng lên rõ rệt, tuy nhiên, Chính phủ và cơ quan chuyên môn cần phát huy hơn nữa những thành tựu đã đạt được, cũng như khắc phục hạn chế trong quá trình quản lý nhà nước về đất đai để đảm bảo hiệu quả, công bằng trong đấu giá QSD đất theo giá thị trường và phân phối có hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai trong xã hội.

Có thể nói, qua nghiên cứu nêu trên đã khái quát được giá đất thị trường và đấu giá QSD đất theo giá đất thị trường ở Việt Nam, các số liệu thu thập đã phản ánh được hiệu quả của việc đấu giá QSD đất theo giá đất thị trường, góp phần gia tăng sự ổn định, minh bạch trong hoạt động giao đất, cho thuê đất, là cơ sở để Nhà nước tham khảo, xác định giá trị thực của đất đai, cũng như giúp Nhà nước huy động nguồn thu ngân sách. Các giải pháp trên sẽ góp phần nâng cao hiệu quả của đấu giá QSD đất theo giá đất thị trường, góp phần hạn chế tối đa tình trạng “hai giá đất” như hiện nay, tạo cơ sở, căn cứ để Nhà nước điều chỉnh mức giá đất phù hợp với giá trị thực của đất, tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước, điều tiết và xóa bỏ địa tô chênh lệch theo hướng đảm bảo lợi ích Nhà nước, lợi ích của người có đất

bị thu hồi và lợi ích của nhà đầu tư. Bên cạnh đó, tạo hành lang pháp lý vững chắc cho công cuộc hội nhập quốc tế sâu rộng và xây dựng đất nước Việt Nam Xã hội Chủ nghĩa, hướng đến mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài chính (2017), Quy định khung thù lao dịch vụ đấu giá tài sản theo quy định tại Luật Đấu giá tài sản, Thông tư số 45/2017/TT-BTC ngày 12/5/2017.
2. Bộ Tài chính (2017), Quy định chế độ tài chính trong hoạt động đấu giá tài sản về thù lao của tổ chức bán đấu giá tài chuyên nghiệp, Thông tư số 48/2017/TT-BTC ngày 15/5/2017.
3. Bộ TN&MT (2022), Đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai, Báo cáo số 85/BC-BTNMT, ngày 3/8/2022.
4. Bộ trưởng Bộ Tài chính (2014), Ban hành tiêu chuẩn thẩm định giá Việt Nam số 01, 02, 03 và 04, Thông tư số 158/2014/TT-BTC ngày 27/10/2014.
5. Bộ Tư pháp, Bộ TN&MT (2015), quy định về tổ chức đấu giá QSD đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất, hoặc cho thuê đất, Thông tư liên tịch số 14/2015/TTLTBTNMT-BTP ngày 4/4/2015.
6. Bộ Tư pháp (2022), Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật Đấu giá tài sản.
7. Chính phủ (2014), quy định về thu tiền sử dụng đất, Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014.
8. Đoàn Thị Phương Diệp, Thái Thị Tuyết Dung, Trương Trọng Hiếu (2022), Hoàn thiện các vấn đề pháp lý về đấu giá QSD đất, Hội thảo “Đấu giá QSD đất: Thực tiễn pháp lý và giải pháp”.
9. Lê Quang Kiệm (2023), Đấu giá QSD đất theo giá đất thị trường ở Việt Nam hiện nay, Tạp chí Thanh tra Việt Nam tại địa chỉ <https://thanhtravietnam.vn/>.
10. Nguyễn Thanh Bình (2022), Kết quả rà soát pháp luật về đấu giá QSD đất, Hội thảo “Đấu giá QSD đất: Thực tiễn pháp lý và giải pháp”.
11. Quốc Hội, Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013.
12. Quốc hội, Luật Đấu giá tài sản số 01/2016/QH14 ngày 17/11/2016.



Một số nội dung sửa đổi, bổ sung về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2024 và giải pháp triển khai thực hiện

PGS.TS. NGUYỄN QUANG TUYẾN,
NGUYỄN DUY QUANG
Trường Đại học Luật Hà Nội

Luật Đất đai (sửa đổi) được Quốc hội khóa XV thông qua tại kỳ họp bất thường lần thứ 5 ngày 18/1/2024 và có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2025 (Luật Đất đai năm 2024). Đạo luật này thay thế cho Luật Đất đai năm 2013 với 16 chương và 260 điều đã thể chế hóa quy định của Hiến pháp năm 2013; Nghị quyết số 18 - NQ/TW của Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương khóa XIII ngày 16/6/2022 về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao (Nghị quyết số 18 - NQ/TW) với những sửa đổi, bổ sung về quản lý và sử dụng đất nhằm tháo gỡ các điểm nghẽn về thể chế pháp lý, khơi thông, phát huy nguồn lực đất đai; trong đó có những sửa đổi, bổ sung về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Để góp phần khẩn trương đưa Luật Đất đai năm 2024 nhanh chóng đi vào cuộc sống và phát huy tác dụng tích cực, bài viết đi sâu nghiên cứu, tìm hiểu những sửa đổi, bổ sung về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Luật Đất đai năm 2024 và đề xuất một số giải pháp triển khai thực hiện.

1. MỘT SỐ NỘI DUNG SỬ ĐỔI, BỔ SUNG VỀ QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024

Trong quản lý nhà nước về đất đai, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có vai trò rất quan trọng. Nó đảm bảo cho đất đai được phân phối, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, đúng mục đích và phát huy vai trò của đất đai là nguồn lực, nguồn vốn to lớn để phát triển đất nước. Mặt khác, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một trong những công cụ quan trọng, chủ yếu để Nhà nước quản lý thống nhất, có hiệu quả đất đai. “Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả”. Vì vậy, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất luôn chiếm một vị trí quan trọng trong nội dung các đạo Luật Đất đai ở nước ta. Việc sửa đổi Luật Đất đai luôn đi liền với việc rà soát, bổ sung các nội dung các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý và sử dụng đất đai ở từng giai đoạn phát triển đất nước. Sửa đổi, bổ sung các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Luật Đất đai năm 2024 là một trong những nội dung thu hút sự quan tâm, tìm hiểu của dư luận xã hội nói chung và của người sử dụng đất nói riêng. Vấn đề quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định tại Chương

V (từ Điều 60 - Điều 77) của Luật Đất đai năm 2024 với những sửa đổi, bổ sung chủ yếu sau:

Thứ nhất, về nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất xác định những nền tảng, cơ sở chủ yếu định hướng cho quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ, phù hợp giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với các loại quy hoạch khác như: Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội (KT - XH); quy hoạch xây dựng; quy hoạch đô thị; quy hoạch vùng... trong hệ thống quy hoạch; giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của quốc gia với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương; của ngành với địa phương trong việc quản lý chặt chẽ nguồn tài nguyên thiên nhiên hữu hạn nhưng vô cùng quý giá này; hài hòa lợi ích, nhu cầu sử dụng đất của các chủ thể trong xã hội. Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung, hoàn thiện các nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất với một số điểm nổi bật sau: Chú trọng, đề cao tính thống nhất về nội dung giữa pháp Luật Đất đai với pháp luật quy hoạch trong lập quy hoạch sử dụng đất. Việc lập quy hoạch sử dụng đất các cấp phải tuân thủ nguyên tắc và mối quan hệ giữa các loại quy hoạch theo quy định của Luật Quy hoạch năm 2017; Nhấn mạnh yêu cầu của quy hoạch sử dụng đất các cấp phải đảm bảo sự tổng hợp, cân đối nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực có sử dụng đất; Thể hiện được tính đặc thù giữa quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia với quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, quy hoạch sử dụng đất cấp huyện. Theo đó, quy hoạch sử dụng đất quốc gia phải bảo đảm tính đặc thù, liên kết vùng; bảo đảm sự cân bằng giữa nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực, địa phương và phù hợp với tiềm năng đất đai của quốc gia nhằm sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả. Đây là nội dung mà chúng ta không tìm thấy được trong quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, quy hoạch sử dụng đất cấp huyện.

Ngoài ra, Luật Đất đai năm 2024 bổ sung quy định nội dung quy hoạch sử dụng đất phải kết hợp giữa chỉ tiêu sử dụng đất gắn với không gian, phân vùng sử dụng đất, hệ sinh thái tự nhiên. Điều này cho thấy rằng việc lập quy hoạch sử dụng đất không chỉ chú trọng đến các chỉ tiêu sử dụng đất mà còn phải đảm bảo sự gắn kết với không gian phát triển, phân vùng sử dụng đất, duy trì và bảo vệ hệ sinh thái tự nhiên. Việc sử dụng đất không được gây ảnh hưởng nghiêm trọng, phá hủy hệ sinh thái tự nhiên. Điều này lại càng có ý nghĩa trong bối cảnh ô nhiễm môi trường, biến đổi khí hậu gây ra những hậu quả nặng nề về KT - XH, tự nhiên trên quy mô toàn cầu đe dọa nghiêm trọng sự sống trên Trái đất. Đồng thời, Luật nhấn mạnh, chú trọng việc bảo đảm tính liên tục, kế thừa, ổn định,



đặc thù, liên kết của các vùng KT -XH; cân đối hài hòa giữa các ngành, lĩnh vực, địa phương, giữa các thế hệ; phù hợp với điều kiện, tiềm năng đất đai. Yêu cầu này đảm bảo không gây sự đảo lộn, xáo trộn, mâu thuẫn, chống chọi quá lớn trong lập quy hoạch sử dụng đất qua các thời kỳ phát triển. Việc lập quy hoạch sử dụng đất phải kế thừa, phát huy những giá trị, những yếu tố phù hợp của các quy hoạch đã lập và thực hiện trước đây; đồng thời, thể hiện được tính đặc thù, liên kết của các vùng KT -XH để vừa khai thác tiềm năng, thế mạnh, đặc thù của mỗi vùng vừa kết nối, hỗ trợ, liên kết giữa các vùng KT -XH trong quản lý và sử dụng đất tránh mâu thuẫn, chống chọi phát huy hiệu quả vai trò của đất đai là nguồn lực, nguồn vốn to lớn phát triển đất nước; đề cao và đưa ra yêu cầu bảo đảm sự tham gia của tổ chức chính trị - xã hội, cộng đồng, cá nhân; bảo đảm công khai, minh bạch trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp.

Sự tham gia của tổ chức chính trị - xã hội, cộng đồng, cá nhân; bảo đảm công khai, minh bạch trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp không chỉ là một tiêu chí của quản trị tốt mà còn là cơ sở để xác lập sự đồng thuận xã hội về quy hoạch sử dụng đất. Bảo đảm công khai, minh bạch trong việc lập quy hoạch sử dụng đất giúp người dân - vừa là đối tượng thụ hưởng những lợi ích do quy hoạch sử dụng đất mang lại, vừa là người có nghĩa vụ tuân thủ, thực hiện quy hoạch sử dụng đất - “nhập cuộc” ngay từ khâu đầu tiên đến suốt quá trình lập quy hoạch sử dụng đất để giám sát, theo dõi; đồng thời, họ được tham gia đóng góp ý kiến vào quá trình, nội dung lập quy hoạch sử dụng đất. Ý kiến đóng góp của họ cung cấp thông tin tham khảo bổ ích để cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, lựa chọn, chất lọc trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất đảm bảo sự hài hòa về lợi ích của các bên, các chủ thể trong xã hội về lĩnh vực đất đai.

Đặc biệt, tính đồng thời là một nguyên tắc trong lập quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; cụ thể:

Quy hoạch sử dụng đất các cấp được lập đồng thời; quy hoạch sử dụng đất cấp cao hơn phải được quyết định, phê duyệt trước quy hoạch cấp thấp hơn. Khi kết thúc thời kỳ quy hoạch sử dụng đất mà quy hoạch thời kỳ mới chưa được cấp có thẩm quyền quyết định, phê duyệt thì tiếp tục thực hiện các chỉ tiêu sử dụng đất chưa thực hiện hết đến khi quy hoạch sử dụng đất thời kỳ tiếp theo được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt.

Kế hoạch sử dụng đất được lập đồng thời với lập, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất cùng cấp. Kế hoạch sử dụng đất năm đầu của quy hoạch sử dụng cấp huyện được lập đồng thời với lập quy hoạch sử dụng đất cấp huyện.

Thứ hai, hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và xác định tính chất, vai trò của từng loại quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Luật Đất đai năm 2024 kế thừa quy định về hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Luật Đất đai năm 2013. Theo quy định của Đạo luật này, hệ thống quy hoạch,

kế hoạch sử dụng đất bao gồm: a) Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia; b) Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; c) Quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện; d) Quy hoạch sử dụng đất quốc phòng; đ) Quy hoạch sử dụng đất an ninh.

Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2024 bổ sung quy định xác định tính chất, vai trò của từng loại quy hoạch sử dụng đất trong hệ thống quy hoạch sử dụng đất. Điều này giúp chúng ta phân biệt, nhận diện được sự khác nhau giữa quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, quy hoạch sử dụng đất cấp huyện. Trên cơ sở đó, xác định yêu cầu đối với cơ quan có thẩm quyền lập quy hoạch sử dụng đất phù hợp với yêu cầu, đảm bảo tính đặc thù, vai trò, ý nghĩa của từng loại quy hoạch sử dụng đất; cụ thể: Quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc phòng và quy hoạch sử dụng đất an ninh thuộc hệ thống quy hoạch quốc gia, thực hiện theo quy định của Luật này và pháp luật về quy hoạch; Quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và quy hoạch sử dụng đất cấp huyện là quy hoạch có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành cụ thể hóa quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh.

Thứ ba, trách nhiệm tổ chức lập quy hoạch sử dụng đất

Luật Đất đai năm 2024 có một số sửa đổi, bổ sung về nội dung này như sau:

Xác định rõ trách nhiệm giữa cơ quan thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai (bao gồm Chính phủ, UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện) với Bộ TN&MT; cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp tỉnh, cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp huyện. Theo đó, Chính phủ tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; UBND cấp tỉnh tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, UBND cấp huyện tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện. Bộ TN&MT có trách nhiệm chủ trì giúp Chính phủ trong việc tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia. Cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp tỉnh có trách nhiệm chủ trì giúp UBND cấp tỉnh lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh. Cơ quan có chức năng quản lý đất đai cấp huyện có trách nhiệm chủ trì giúp UBND cấp huyện lập quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện.

Sửa đổi, bổ sung quy định quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt trong năm đầu tiên của kỳ quy hoạch. Điều này khắc phục tình trạng có trường hợp đến thời điểm thực hiện kỳ quy hoạch nhưng chưa hoàn thành việc lập quy hoạch sử dụng đất và chưa thể tiến hành phê duyệt. Hậu quả là việc quản lý và sử dụng đất gặp khó khăn, vướng mắc, bị ách tắc ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình phát triển KT -XH của địa phương.

Bổ sung quy định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các địa phương có biển được lập bao gồm cả phần diện tích khu vực dự kiến lấn biển nhằm đảm bảo tăng cường sự quản lý thống nhất về đất đai của Nhà nước và phù hợp với thực tế sử dụng đất của các địa phương có biển hiện nay.



Thứ tư, lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Luật Đất đai năm 2024 kế thừa Điều 43 lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng của Luật Đất đai năm 2013. Tuy nhiên, nội dung này của Luật Đất đai năm 2024 có những sửa đổi, bổ sung sau: Thay vì quy định Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có trách nhiệm lấy ý kiến của UBND cấp tỉnh trong quá trình tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh của Luật Đất đai năm 2013; Luật Đất đai năm 2024 sửa đổi quy định về vấn đề này như sau: “Việc lấy ý kiến về quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, quy hoạch sử dụng đất an ninh thực hiện theo quy định của pháp luật về quy hoạch”. Điều này vừa đảm bảo tính thống nhất với Luật Quy hoạch năm 2017 vừa đảm bảo bí mật quốc phòng, an ninh trong lập quy hoạch đất quốc phòng, an ninh. Đồng thời, Luật Đất đai năm 2024 sửa đổi, bổ sung quy định về lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; cụ thể: Bổ sung quy định về mở rộng đối tượng cụ thể lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất bao gồm các Sở, ngành có liên quan, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh, UBND cấp huyện, cơ quan, tổ chức, cộng đồng dân cư, cá nhân khác có liên quan về quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; các phòng, ban, ngành có liên quan, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp huyện, UBND cấp xã, cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân khác có liên quan về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện mà không quy định lấy ý kiến nhân dân chung chung như Luật Đất đai năm 2013. Điều này đảm bảo cho việc lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất rộng rãi, đầy đủ, toàn diện hơn giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền có nhiều thông tin tham khảo đa chiều, có chất lượng, bổ ích để căn nhắc, xem xét trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Luật Đất đai năm 2013 quy định thời gian lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là 30 ngày áp dụng đối với quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, quy hoạch sử dụng đất cấp huyện kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tổ chức lấy ý kiến. Về nội dung này, Luật Đất đai năm 2024 sửa đổi, bổ sung với quy định thời hạn lấy ý kiến không giống nhau đối với trường hợp lấy ý kiến về quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và lấy ý kiến về quy hoạch sử dụng đất cấp huyện; theo đó, thời gian lấy ý kiến về quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh là 45 ngày kể từ ngày công khai thông tin về nội dung lấy ý kiến; Thời gian lấy ý kiến về quy hoạch sử dụng đất cấp huyện là 30 ngày, kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện là 20 ngày kể từ ngày công khai thông tin về nội dung lấy ý kiến.

Luật Đất đai năm 2013 quy định nội dung lấy ý kiến nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất gồm các chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, các dự án công trình thực hiện trong kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2024 sửa đổi vấn đề này bằng quy định nội dung lấy ý kiến gồm báo cáo thuyết minh, hệ thống bản đồ về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2024 bổ sung quy định các ý kiến về quy hoạch, kế hoạch

sử dụng đất phải được tổng hợp đầy đủ, chính xác và phải được tiếp thu, giải trình khách quan, minh bạch, nghiêm túc và thấu đáo nhằm xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc tổ chức lấy ý kiến góp ý về quy hoạch sử dụng đất; đồng thời, thể hiện sự đề cao, tôn trọng các ý kiến góp ý về quy hoạch sử dụng đất. Điều này góp phần khắc phục tính hình thức không thực chất, thực hiện qua loa, chiếu lệ trong việc lấy ý kiến góp ý về quy hoạch sử dụng đất.

Thứ năm, rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Luật Đất đai năm 2013 không quy định về nguyên tắc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2024 đã bổ sung quy định về nguyên tắc rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng tại khoản 1 Điều 73. Đây là sự bổ sung rất cần thiết bởi việc rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; lập, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đều tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải dựa trên nguyên tắc của Luật Đất đai; trong khi đó, việc rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất lại không tuân theo nguyên tắc của Luật Đất đai. Đây là một sự vô lý và không chỉ tạo ra sự thiếu thống nhất, chệch lệch trong lập, rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mà còn tạo kẽ hở tiềm ẩn việc lợi dụng để điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tùy tiện hoặc vì lợi ích nhóm, vụ lợi, tham nhũng, tiêu cực.

Bên cạnh đó, Luật bổ sung quy định cơ quan có thẩm quyền tổ chức lập quy hoạch có trách nhiệm tổ chức rà soát quy hoạch sử dụng đất định kỳ 5 năm để điều chỉnh phù hợp với tình hình phát triển KT - XH trong từng giai đoạn. Việc rà soát, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, quy hoạch sử dụng đất an ninh thực hiện theo quy định của pháp luật về quy hoạch; bổ sung quy định về căn cứ điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; căn cứ điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất cấp huyện đảm bảo tính chặt chẽ, khoa học, tính pháp lý của việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất.

Thứ sáu, tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Luật Đất đai năm 2024 sửa đổi, bổ sung quy định, diện tích đất được xác định trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 2 năm liên tục được xác định trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất thì cơ quan có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch đó phải xem xét, đánh giá điều chỉnh, hủy bỏ và phải công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ để người dân được biết.

Trường hợp không điều chỉnh, hủy bỏ hoặc có điều chỉnh, hủy bỏ nhưng không công bố công khai thì người sử dụng đất không bị hạn chế về các quyền sử dụng đất đã được pháp luật quy định...

(Xem tiếp trang 59)



Một số đề xuất giảm thiểu sự cạnh tranh và xung đột về nước mặt tại lưu vực sông Cửu Long

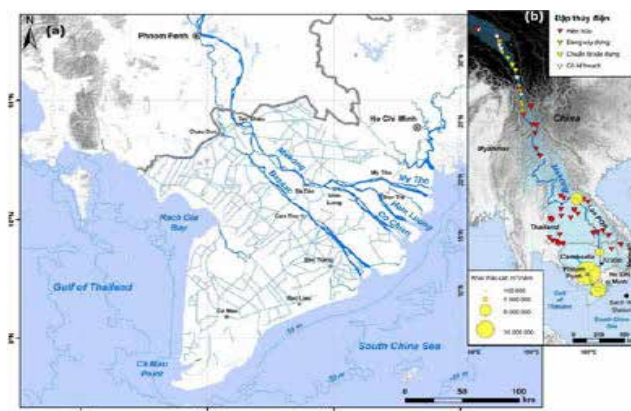
ThS. NGUYỄN ĐĂNG THẮNG, TS. LÊ VĂN GIANG
Viện Tài nguyên và Môi trường, Đại học Quốc gia Hà Nội

1. TÀI NGUYÊN NƯỚC, KHAI THÁC VÀ SỬ DỤNG Ở LƯU VỰC SÔNG (LVS) CỬU LONG

1.1. Tài nguyên nước LVS Cửu Long

Sông Cửu Long là một trong các LVS lớn của Việt Nam, chảy qua 13 tỉnh, thành phố (TP), bao gồm: TP. Cần Thơ, Long An, Tiền Giang, Bến Tre, Đồng Tháp, Vĩnh Long, Trà Vinh, An Giang, Hậu Giang, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau và Kiên Giang có diện tích tự nhiên khoảng 3,96 triệu ha với tổng lượng tài nguyên nước hàng năm khoảng 474 tỷ m³, trong đó lượng nước nội sinh từ mưa trên LVS Cửu Long khoảng 30 tỷ m³ và lượng nước từ thượng lưu chảy về LVS Cửu Long khoảng 441 tỷ m³ [1], đóng góp khoảng 50% tổng sản lượng lúa gạo, 70% lượng trái cây của cả nước, 90% sản lượng gạo và 60% sản lượng thủy sản xuất khẩu, góp phần nuôi sống khoảng 40 triệu người ở các nước châu Á và châu Phi và là nơi sinh sống của trên 22% tổng dân số Việt Nam [2].

Trong đó hai dòng chính sông Tiền và sông Hậu chi phối mạnh mẽ sự phát triển của vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL). Sông Tiền đóng vai trò quan trọng ngay sau khi phân lưu từ dòng chính Mê Kông tại Phnôm-Pênh (Campuchia) do chuyển tải một lượng nước lớn hơn sông Hậu (thực tế, sông Tiền chiếm đến 86% tổng lượng nước được chuyển từ sông Mê Kông, trong khi sông Hậu chỉ chiếm 14%) [3]. Sau khi sông Tiền chia bớt nước sang sông Hậu qua Vàm Nao, hai sông mới tạo lập được thể cân bằng mới, trong đó sông Tiền chiếm đến 49% tổng lượng nước được chuyển từ sông Mê Kông, còn sông Hậu thì tăng lên chiếm 51% sau khi nhận nước thêm từ sông Tiền [4]. Ngoài ra, còn có các hệ thống sông tự nhiên lớn khác như: Hệ thống sông Vàm Cỏ; sông Cái Lớn-Cái Bé; sông Giang Thành; các nhánh sông nhỏ khác dọc theo sông Tiền và sông Hậu và hệ thống kênh đào được phát triển với mục đích chính là phát triển nông nghiệp và giao thông thủy [5]. Đến nay, hệ thống kênh đào đã được đan dày ở cả 3 cấp là: Kênh cấp I (trục phát triển nổi vùng Tứ giác Long Xuyên và bán đảo Cà Mau, sông Tiền với sông Vàm Cỏ Tây và sông Tiền với sông Hậu); kênh cấp II (được mở rộng ở các vùng thâm canh lúa dọc sông Tiền và Hậu, nối các kênh trục với nhau, có nhiệm vụ phân phối nước tưới và tiêu nước thừa cho từng khu vực trong nội đồng); kênh cấp III (là cấp kênh nhỏ nhất nhưng rất quan trọng, vì đây là hệ thống kênh trực tiếp dẫn nước tưới đến và tiêu nước thừa đi cho từng thửa ruộng (Hình 1). Các cấp kênh trên đây hợp thành một hệ thống kênh mương khá dày, với mật độ 8-10 m/ha) [6].



▲ Hình 1. ĐBSCL (a) và (b) bản đồ gồm 5 trong 6 quốc gia thuộc LVS Mê Kông với hệ thống đập thủy điện hiện có [7]

Trữ lượng khai thác tiềm năng nước dưới đất toàn vùng ĐBSCL ước tính là hơn 22,5 triệu m³/ngày. Trong đó, trữ lượng có thể khai thác an toàn là 4,5 triệu m³/ngày, hiện nay đang khai thác là 1,9 triệu m³/ngày. Trữ lượng còn lại có thể khai thác an toàn là 2,6 triệu m³/ngày. Tỉnh Bạc Liêu có giá trị khai thác lớn nhất là 3,4 triệu m³/ngày, tỉnh Bến Tre có giá trị nhỏ nhất là 213 nghìn m³/ngày và tỉnh Vĩnh Long là 308 nghìn m³/ngày. Chất lượng nước dưới đất ở vùng ĐBSCL khá tốt, đáp ứng được các tiêu chí của Quy chuẩn Việt Nam cho sử dụng vào các mục đích sinh hoạt và tưới tiêu [8].

1.2. Khai thác và sử dụng tài nguyên nước

Nhu cầu sử dụng nước trên LVS Cửu Long có thể chia thành hai nhóm gồm: (1) sử dụng làm tiêu hao lượng nước như tưới tiêu nông nghiệp, cấp nước sinh hoạt và công nghiệp; (2) sử dụng không tiêu hao nước như thủy lợi, giao thông thủy, nuôi trồng thủy sản trên sông, hồ. Thực tế trên lưu vực chủ yếu tiêu hao nguồn nước là sử dụng cho tưới cây nông nghiệp và cây công nghiệp, trong đó lúa là cây trồng chính chiếm khoảng 93% so với tổng diện tích đất trồng cây hàng năm. Tổng diện tích gieo trồng lúa hàng năm khoảng 4,2 triệu ha với tổng nhu cầu nước cho ngành nông nghiệp ước tính khoảng 17,9 tỷ m³ [5].

Tổng đàn gia cầm chăn nuôi hàng năm dao động trong khoảng 80-81 triệu con, tổng nhu cầu nước cho ngành chăn nuôi ước tính khoảng 0,45 tỷ m³. Nước sinh hoạt cho dân số khoảng 17,3 triệu người ước tính khoảng 0,58 tỷ m³ [9]. Hiện toàn vùng ĐBSCL có khoảng hơn 53.000 doanh nghiệp; 78 khu công nghiệp (KCN) đang hoạt động, bao gồm 50 KCN và 28 khu chế xuất, tổng nhu cầu nước cho ngành công nghiệp ước tính khoảng 5,93 tỷ m³ [9]. Nuôi trồng thủy sản vùng ĐBSCL trong thời gian qua đã có sự tăng trưởng cả về diện tích, sản lượng; từng bước phát



triển thành một nghề sản xuất quy mô hàng hóa, có tính cạnh tranh cao, trong đó diện tích nuôi trồng thủy sản mặn lợ dao động ở mức 691 nghìn ha và diện tích nuôi trồng thủy sản nước ngọt là 106 nghìn ha tổng diện tích nuôi trồng thủy sản hàng năm, tổng nhu cầu nước cho thủy sản ước tính khoảng 21,1 tỷ m³ (Hình 2) [9].



▲ Hình 2. Làng bè nuôi cá lồng trên sông Châu Đốc-An Giang

Đến nay, đã có hơn 150 đập được xây dựng trên LVS Mê Kông, trong đó có 13 đập trên dòng chính, bao gồm 11 đập ở Trung Quốc và 2 đập ở Lào, lưu giữ tổng cộng hơn 47 tỷ mét khối nước và có thể tạo ra 21.310 MW điện. Chỉ tính riêng đập Tiểu Loan (Xiaowan) và đập Nọa Trát Độ (Nuozhadu, 2012) của Trung Quốc là một trong những đập lớn nhất thế giới và lưu giữ khoảng 50% trữ lượng hoạt động (nước có thể sử dụng được) trong LVS Mê Kông [10].

2. XUNG ĐỘT MÔI TRƯỜNG TRONG SỬ DỤNG TÀI NGUYÊN NƯỚC MẶT LVS CỬU LONG

Tài nguyên nước mặt trên LVS Cửu Long đang phải đối mặt với áp lực ngày càng tăng do sự phát triển kinh tế - xã hội (KT - XH) và gia tăng dân số. Theo kết quả nghiên cứu và đánh giá của TS. Trương Đức Toàn thuộc Trường Đại học Thủy Lợi [11] và TS. Hà Thị Thùy Dương thuộc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh [12] về an ninh nguồn nước khu vực ĐBSCL cho thấy, có nhiều mâu thuẫn chính trong sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước, bao gồm:

(i) *Xung đột môi trường trong quản lý nguồn nước thải dọc theo LVS Cửu Long:* LVS Cửu Long là vùng sản xuất nông nghiệp lớn nhất ĐBSCL, trong đó lúa, cây ăn quả, mía, sắn có sản lượng hàng năm rất lớn. Hiện đã có nhiều KCN, nhà máy chế biến nông sản như chế biến lúa gạo, sản xuất tinh bột, đường tinh luyện trong vùng. Mặc dù, một số nhà máy đã được xây dựng và đi vào hoạt động nhưng hệ thống xử lý nước thải không có hoặc ở mức đơn giản chưa xử lý triệt để chất thải phát sinh, gây ô nhiễm môi trường đến vùng tiếp nhận như: ao, hồ, sông, biển...

(ii) *Xung đột trong sử dụng nước giữa đập ngăn mặn và thủy lợi:* Do tình hình xâm nhập mặn diễn ra nhanh chóng, gây thiệt hại lớn cho cây trồng, một số tỉnh dọc bờ biển đã xây dựng nhiều hệ thống đập lớn ngăn mặn và trữ nước

ngọt, gây thiếu nước tưới cho công trình thủy lợi phía hạ lưu và làm mực nước sông hạ lưu giảm thấp dẫn đến các công trình lấy nước như cống, trạm bơm không hoạt động được. Ngoài ra, khi mực nước sông hạ lưu giảm thấp tạo điều kiện cho khai thác cát sỏi gia tăng đáng kể làm thay đổi lòng dẫn và mực nước hạ lưu...



▲ Hình 3. Bản đồ hiện trạng các đập trên dòng chính sông Mê Kông

(iii) *Xung đột do sử dụng nước giữa thượng nguồn sông Mê Kông và hạ nguồn sông Cửu Long,* ngoài phạm vi nội vùng, xung đột nước còn diễn ra ở quy mô xuyên biên giới. Việt Nam là một trong những quốc gia nằm ở hạ nguồn LVS Mê Kông nên đều xảy ra các xung đột trên. Khi các đập thủy điện trên dòng Mê Kông được xây dựng ngày càng nhiều thì mâu thuẫn giữa thượng nguồn và hạ nguồn ngày càng lớn (Hình 3). Ngoài việc chặn nước, ảnh hưởng đến các quốc gia hạ nguồn trong mùa hạn, các đập thủy điện còn ngăn bùn cát, làm biến đổi dòng chảy, gây rối nhịp thủy văn và suy thoái hệ sinh thái trên toàn khu vực. Vì một nửa số cá đánh bắt ở sông Mê Kông là những loài cá di cư, nên việc duy trì dòng chảy tự nhiên của sông Mê Kông là rất quan trọng đối với nghề cá và an ninh lương thực trong khu vực, làm tăng lượng phù sa cho đồng bằng và do đó sẽ tăng vai trò lãnh đạo và uy tín của Việt Nam vốn đã được



thừa nhận rộng rãi trong vấn đề phát triển bền vững ở cấp khu vực và quy mô toàn cầu.

Các xung đột trong việc sử dụng tài nguyên nước mặt trên LVS Cửu Long gây ra những hậu quả nghiêm trọng cho KT - XH và môi trường, bao gồm:

- Thiếu nước cho sản xuất nông nghiệp, dẫn đến giảm diện tích canh tác, suy giảm năng suất cây trồng, đặc biệt là trong những năm hạn hán, gây mất mùa và thiếu lương thực. Đồng thời, tạo ra ô nhiễm môi trường dọc theo sông hạ lưu.
- Sử dụng nước mặt một cách quá mức dẫn đến tình trạng cạn kiệt dòng chảy của sông suối, tăng cơ hội khai thác cát và sỏi một cách tự do mà không có sự hướng dẫn và quy định, dẫn đến tình trạng xói lở bờ và thay đổi chế độ dòng chảy trên sông.
- Nước thải từ các cơ sở chế biến không xử lý gây ô nhiễm nguồn nước trên các sông suối, làm hại đến nguồn thủy sinh và thủy sản trên lưu vực. Điều này có tác động tiêu cực đến cuộc sống của cộng đồng dọc theo lưu vực.

3. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT NHẪM GIẢM THIỂU XUNG ĐỘT

Trên cơ sở những phân tích các nguyên nhân và các điều kiện tự nhiên, KT - XH liên quan đến sử dụng tài nguyên nước mặt LVS Cửu Long, đề xuất một số giải pháp nhằm giảm thiểu các xung đột như:

Thứ nhất, đề xuất về thể chế quản lý tài nguyên nước LVS Cửu Long dựa trên các nguyên tắc chung như:

- Tạo đồng thuận giữa các địa phương trên lưu vực, các ngành và hộ sử dụng nước, với sự công bằng, hợp lý, đôi bên cùng có lợi, hiệu quả và tiết kiệm; ưu tiên và hài hòa trong cả sông chính và các nhánh sông;
- Thực hiện quy trình quyết định dân chủ, công khai và minh bạch; có khả năng phối hợp, điều chỉnh và đạt thỏa thuận;
- Hạn chế khai thác quá mức và cạn kiệt tài nguyên; duy trì dòng chảy môi trường và dòng chảy tối thiểu; BVMT, hệ sinh thái. Dựa trên những nguyên tắc này, cần xây dựng "Quy chế chung về sử dụng nước", bao gồm các quy định chi tiết về chia sẻ thông tin, giám sát, duy trì dòng chảy đầu nguồn và trên dòng chính, thông báo và thỏa thuận về kế hoạch sử dụng nước, vận hành hệ thống công trình thủy lợi, giao thông, đảm bảo chất lượng nước.

Thứ hai, giải pháp phát triển các công trình phụ bao gồm việc xây dựng các công trình bổ sung nguồn nước để đảm bảo cung cấp nước đủ cho việc tưới nông nghiệp, đồng thời giảm ô nhiễm và duy trì dòng chảy trên các sông, suối và hệ thống kênh mương. Hơn nữa, cần xây dựng hệ thống xử lý nước thải hiệu quả, tuân thủ các yêu cầu kỹ thuật và thân thiện với môi trường thông qua việc áp dụng tiến bộ khoa học. Ngoài ra, việc trồng rừng và bảo vệ rừng cũng đóng vai trò quan trọng trong việc giảm dòng chảy vào mùa lũ và tăng dòng chảy nước mặt trong mùa khô.

Thứ ba, thực hiện và nâng cao vai trò của Hội đồng LVS Cửu Long theo Quyết định số 07/QĐ-UBMC ngày

17/2/2021 của Chủ tịch Ủy ban sông Mê Kông Việt Nam. Đây là tổ chức LVS đầu tiên ở khu vực ĐBSCL với sự tham gia của các tỉnh trong lưu vực. Hội đồng có chức năng điều phối các hoạt động khai thác tổng hợp, sử dụng và bảo vệ nguồn nước LVS Cửu Long trong phạm vi 13 tỉnh, TP. Ngoài ra, để giảm thiểu các xung đột môi trường trong sử dụng tài nguyên nước mặt LVS Cửu Long, cần phải áp dụng đồng thời nhiều giải pháp để hỗ trợ nhau, ví dụ xây dựng các công trình bổ sung nguồn nước mùa cạn cần phải có giải pháp trồng và bảo vệ rừng vùng thượng lưu...■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. T.H. Tiến, N.Đ. Đạt, P. Tường, V.M. Thiện, N. Huy, N.T.Q. Phương, *Nghiên cứu tính toán chỉ số an ninh nguồn nước cho vùng ĐBSCL của Việt Nam, Tạp chí Khí tượng Thủy văn*, 744 (2022) 39-54.
2. V.Mathur, M. Sitirith, M. Ojendal, *Assessing Environmental Governance in the Lower Mekong River Basin; A Study of the Hydropower Site Selection Process in the Se San and Sre Pok Basins, Mekong Regional Environmental Governance: Perspectives on Opportunities and Challenges.(REPSI).*, Chiang Mai, (2001).
3. N.T. Nguyễn, *Chuyển dịch của Sông Tiền, Sông Hậu và phòng chống sạt lở ở ĐBSCL*, (2021).
4. N.T. Nguyễn, *Về dòng chảy sông Hậu tại ngã ba Vàm Nao*, (2020).
5. N.N. Hà, N.M. Trinh, H.T.N. Minh, *Ứng dụng mô hình MIKE NAM, MIKE 11 HD tính toán tài nguyên nước mặt LVS Cửu Long, Tạp chí Khí tượng Thủy văn*, 731 (2021) 54-68.
6. N.N. Hà, H.T.N. Minh, Đ.T. Dũng, *Thiết lập mô hình cân bằng nước phục vụ lập quy hoạch tổng hợp LVS Cửu Long, Tạp chí Khí tượng Thủy văn*, 731 (2021) 82-96.
7. E.J. Anthony, G. Brunier, M. Besset, M. Goichot, P. Dussouillez, V.L. Nguyen, *Linking rapid erosion of the Mekong River delta to human activities, Scientific reports*, 5 (2015) 14745.
8. C.T. Văn, N.T. Sơn, N.C. Tuấn, L.V. Ninh, C.T. Việt, L.A. Tuấn, *Nghiên cứu khả năng áp dụng công thức kinh nghiệm để tính toán mức độ xói lở bờ sông ở ĐBSCL-Thí điểm tại đoạn xói lở bờ sông Hậu ở Long Xuyên, tỉnh An Giang, Tạp chí Khí tượng Thủy văn*, 728 (2021) 31-39.
9. L.T. Hải, T.Đ. Dũng, *Chuyên đề nghiên cứu chuyên sâu, Về vùng ĐBSCL đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, Tạp chí Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh*, (2020), 01-42.
10. D.K. Dang, N.A. Tran, *Development of a Hydrological Distributed Model Water Resources Assessment in the Mekong River Basin, VNU Journal of Science: Earth and Environmental Sciences*, 37 (2021).
11. T.Đ. Toàn, *Nghiên cứu xác lập quyền sử dụng tài nguyên nước và hình thành thị trường mua bán quyền sử dụng tài nguyên nước trên các lưu vực sông ở các vùng khan hiếm nước của Việt Nam, Tạp chí Khoa học Kỹ thuật Thủy lợi và Môi trường*, Số, 69 (2020) 2020.
- [12] T.T.D. Hà, *An ninh con người ở ĐBSCL trước tác động của biến đổi khí hậu, Khoa học Chính trị*, 08 (2022) 80-85.



Đánh thuế đất đô thị bỏ trống: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách đối với Việt Nam

PGS.TS. HOÀNG THỊ THÚY NGUYỆT

Học viện Tài chính

Hiện nay, Bộ Tài chính đang nghiên cứu xây dựng Dự thảo Luật Thuế Bất động sản (BDS), trong đó có nội dung đánh thuế đối với nhà ở thứ hai, thuế đối với nhà, đất bỏ trống phù hợp với thông lệ quốc tế. Bài viết cung cấp một góc nhìn từ kinh nghiệm quốc tế đối với đất đô thị bỏ trống, hay còn gọi là thuế đất trống (TĐT). Đây là loại thuế chủ yếu do chính quyền địa phương ban hành, với mục đích tạo thêm nguồn thu cho chính quyền thành phố và chống đầu cơ, nhất là đối với các nước đang phát triển.

1. GIỚI THIỆU

TĐT được các quốc gia đề xuất như một công cụ giảm tình trạng đầu cơ, khuyến khích giao dịch đất đai nhằm bảo đảm sử dụng hiệu quả tổng thể diện tích đất tại các thành phố. Quan điểm này mang tính truyền thống bắt nguồn từ Henry George, người đầu tiên đưa ra ý tưởng đánh TĐT trong tác phẩm “Tiền bộ và Nghèo đói” năm 1879. Ông cho rằng, việc giữ đất trống là một trong những nguyên nhân dẫn đến bất bình đẳng xã hội và khủng hoảng kinh tế vào thời điểm đó. Theo Henry George, đánh TĐT sẽ khuyến khích chủ sở hữu đất đai sử dụng đất vào mục đích phát triển và làm cho nền kinh tế tổng thể trở nên hiệu quả, tạo thêm nhiều của cải cho xã hội để giải quyết bất bình đẳng.

Ngày nay, từ góc độ phát triển đô thị, nhiều nhà kinh tế tiếp tục ủng hộ việc sử dụng công cụ này nhằm thay đổi hành vi của khu vực tư nhân và ngăn chặn đầu cơ, tăng nguồn cung nhà ở. Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới (2016) về TĐT ở một số quốc gia cho thấy, nếu như động lực ban hành TĐT ở các nước phát triển là giải quyết tình trạng suy giảm đầu tư, thì ở các nước đang phát triển, lại là chống đầu cơ. Ở các quốc gia đang phát triển, mặc dù, đất trống hiện hữu ở các thành phố do nhiều nguyên nhân, song dân số tăng nhanh cùng với quá trình đô thị hóa, nên đầu cơ vẫn là lý do chính của diện tích đất chưa sử dụng. Điều này được thể hiện qua các trường hợp của Brazil, Trung Quốc, Colombia, Hàn Quốc, Philippines và Đài Loan.

Tại Seoul (Hàn Quốc), khi giá đất tăng 136% vào năm 1978, chủ yếu do đầu cơ đã thúc đẩy Chính phủ đánh TĐT. Bất kỳ lô đất nào bị bỏ trống hơn hai năm phải chịu thuế BDS cao 5%, nếu bỏ trống 3 năm, thuế suất là 7% và 5 năm, thuế suất 8%, thay vì 2% nếu không bỏ trống. Năm 1979, TP. Pittsburgh (bang Pennsylvania, Hoa Kỳ) đã áp đặt TĐT cao gấp 6 lần so với mức thuế đất sử dụng. Điều này dẫn đến kết quả tích cực trong việc đưa đất vào sử dụng. Số giấy phép xây dựng của Pittsburgh tăng 70,4%, trong khi mức trung bình của 15 thành phố giảm 14,4% từ năm 1979 - 1989. Washington DC cũng đã áp dụng mức thuế bổ sung hàng năm là 5%, cao hơn mức thuế suất cơ bản là 0,83%.

Tương tự, TP. Bogotá (Colombia) áp thuế suất lên đến 30% nếu không sử dụng. Thậm chí, còn quy định những khu đất bỏ hoang hơn hai năm có thể bị thành phố thu hồi và đưa ra đấu giá công khai. Kết quả, năm 2003, theo ước tính, sau khi có TĐT, chỉ có từ 2.000 - 2.200 ha trong tổng số 36.000 ha của TP. Bogotá là còn trống (Arujo de Larangeira 2003).

Thuế BDS nói chung và TĐT nói riêng, ngoài tác dụng chống đầu cơ, còn được đề xuất để tăng nguồn thu cho chính quyền thành phố (trừ một số trường hợp ngoại lệ như Latvia và Chile là nguồn thu chính quyền Trung ương). Điều này xuất phát từ khía cạnh quản lý thuế, so với chính quyền Trung ương, chính quyền địa phương hiểu rõ vị trí, đặc điểm, lý do của đất trống để có thể thiết kế TĐT phù hợp. Từ quan điểm đánh thuế theo lợi ích, có sự kết nối trực tiếp giữa các dịch vụ công do chính quyền địa phương cung cấp, mà người dân được hưởng lợi ích từ nguồn thuế BDS của địa phương, nên người dân dễ chấp thuận hơn.

2. CÁC CÁCH ĐÁNH TĐT ĐÔ THỊ

Thuế đánh trên giá trị đất: Thuế đánh trên giá trị đất nói chung đã được thử nghiệm ở khoảng 30 quốc gia (Dye và England 2010). Thực chất, đây là cơ chế “tự động ẩn” để đánh thuế cao hơn đáng kể đối với các khu đất trống, bởi lẽ không có sự phân biệt giữa đất trống và đất đã có cải tạo, sử dụng (nhà ở có giá trị, hoặc các công trình xây dựng khác).

Thuế đánh trên giá trị thị trường: Đây là loại thuế đánh vào giá trị thị trường hợp lý ước tính, bao gồm giá trị đất và giá trị tài sản gắn liền với đất (giá trị cải tạo đất). Mặc dù, giá trị thị trường có thể được thể hiện qua các giao dịch mua bán, nhưng trên thực tế, rất khó để tách biệt giá trị của đất và giá trị cải tạo đất.

Áp dụng thuế bổ sung đối với đất trống: Đây là loại thuế đánh trên giá trị thị trường, trong đó ước tính giá trị đất tách biệt với giá trị cải tạo đất để có thể mở rộng cơ sở tính thuế, hoặc đánh thuế suất cao hơn.

Đánh thuế theo khu vực: Đánh thuế BDS dựa theo khu vực thường bao gồm các bảng thuế đơn vị tính trên đơn vị mét vuông cho các cụm BDS ở các khu vực khác nhau. Trong hệ thống này, thuế bổ sung đối với đất trống có thể

áp dụng một quy tắc đơn giản như thuế suất tính gấp đôi đối với đất đô thị bỏ trống. Đánh thuế theo khu vực thường được sử dụng ở các nước mà thị trường BĐS kém phát triển, khiến việc xác định giá trị thị trường khó khăn.

Thuế chuyển nhượng BĐS: Loại thuế này được áp dụng ở đại đa số các quốc gia và cơ sở đánh thuế là tổng giá trị giao dịch. Tuy nhiên, để hạn chế tình trạng đầu cơ đất tại các thành phố đang phát triển nhanh, có thể thuế đánh vào lợi nhuận ròng, có nghĩa là đánh thuế chênh lệch giữa giá trị mua lại và giá trị bán ra. Để làm được điều này, cần phải có hồ sơ rõ ràng về việc chuyển nhượng đất trong thời gian dài.

3. KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA VỀ ĐÁNH THUẾ ĐẤT ĐÔ THỊ BỎ TRỐNG VÀ NHỮNG THÁCH THỨC KHI SỬ DỤNG TĐT ĐÔ THỊ

Các quốc gia khác nhau có cách xác định đất trống và ưu tiên TĐT khác nhau.

Bảng 1: Kinh nghiệm xác định đất trống và thuế suất của một số quốc gia

Địa điểm	Loại đất chịu TĐT	Thuế suất
TP. Harrisburg, bang Pennsylvania, Mỹ	Thuế tài sản được chia ra: Đất áp dụng cho tất cả các loại đất. Tài sản trên đất.	Đất: 3% giá trị đất được định giá. Tài sản trên đất: 0,5% giá trị tài sản được đánh giá.
TP. Seoul, Hàn Quốc	Thuế phụ thu đối với tài sản bỏ trống. Đất bỏ trống tối thiểu 2 năm.	2% đối với đất được sử dụng 5% nếu bỏ trống từ 2 - 3 năm. 7% nếu để trống hơn 3 năm 8% nếu để trống trên 5 năm 9% nếu để trống hơn 7 năm 10% nếu để trống trên 10 năm
TP. Marikina, Philippines	Diện tích đất lớn hơn 1.000 mét vuông, một nửa trong số đó vẫn chưa được cải tạo. Các lô đất ở, không kể diện tích đất, một nửa trong số đó vẫn chưa được sử dụng hoặc chưa được cải tạo.	Thuế bổ sung ở mức 2,5% mỗi năm đối với giá trị được định giá của tài sản
TP. Bogotá, Colombia	Phân vùng: Đất thuộc diện đô thị hóa nhưng chưa phát triển, đất đã đô thị hóa nhưng chưa có công trình xây dựng.	Năm 2004: Đất bỏ trống: thuế suất 1,2%-3,3% giá trị đất được đánh giá. Đối với đất đã được sử dụng ở khu vực đô thị, tỷ lệ từ 0,4% (sử dụng nhà ở) đến 1,5% (tổ chức tài chính) Năm 2016, đối với đất đô thị bỏ trống, thuế suất 30%
Ireland	Thuế áp dụng cho đất trống, thích hợp cho việc cung cấp nhà ở và nằm trong khu vực có nhu cầu về nhà ở	Năm 2018, mức thuế đã được tăng từ 3% lên 7% giá trị thị trường của khu đất trống
TP. Washington DC Hoa Kỳ	Đất bỏ trống	Năm 2017, thuế suất 5% giá trị thị trường của khu đất trống

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2016

Trên thực tế, tại các quốc gia, đất trống đô thị hiếm khi là những lô đất trống xanh ở các thành phố phát triển. Thay vào đó, đất trống đô thị thường xuất hiện dưới dạng tài sản thương mại như bãi đậu xe. Tại TP. Seattle, Hoa Kỳ, đã áp thuế bãi đậu xe 12,5% kể từ năm 2010, để khuyến khích chủ sở hữu đưa những lô đất này ra thị trường và cho phép các nhà phát triển xây dựng những BĐS có giá trị cao. Các thành phố phát triển thường không có nhiều đất trống, thay vào đó, các chủ đầu tư xây dựng các tòa nhà mới cần phải phá bỏ các công trình cũ, dọn dẹp mặt bằng để xây dựng những công trình mới như các căn hộ, văn phòng, tòa nhà thương mại, hoặc công nghiệp.

Trong số các thành phố trên, TP. Bogota (Colombia) đã phát triển thuế đất trống rất thành công: Năm 2003, ước tính chỉ có khoảng 2.000 - 2.200 ha trong tổng số 36.000 ha của thành phố vẫn bị bỏ trống. Sự thành công của thuế là do quy định có tính ràng buộc về thời gian, nghĩa là đất bỏ trống sẽ bị tăng thuế suất gấp ba lần trong khoảng thời gian 10 năm nếu không có sự phát triển. Ngoài ra, đất bị bỏ không quá hai năm có thể bị thành phố thu hồi và đưa ra bán đấu giá công khai.

Mặc dù, các nhà kinh tế không phủ nhận khả năng sử dụng TĐT như là công cụ để định hướng sử dụng đất, chống đầu cơ, song nhiều người cho rằng, đất chưa sử dụng không nhất thiết là tín hiệu trực trặc của thị trường và TĐT chưa hoàn toàn là một công cụ tốt để khuyến khích sử dụng hiệu quả đất đô thị. Thu thuế đối với đất trống có thể mang tính trung lập đối với chủ sở hữu trong việc khuyến khích họ sử dụng ngay, hoặc tiếp tục giữ đất để sử dụng sau này. Chủ sở hữu đất có thể muốn giữ đất trống và trả thuế, nếu chi phí cơ hội để đưa đất vào sử dụng cao hơn số thuế đất phải nộp hàng năm. Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới (2016) đã chỉ rõ sự khác biệt giữa các thành phố đang phát triển với dân số gia tăng, so với các thành phố tri trệ và dân số đang giảm. Điển hình như một số thành phố ở Mỹ có rất nhiều đất trống, nhưng việc đánh TĐT đối với chủ sở hữu lại làm suy yếu, thay vì cải thiện sự phát triển của thành phố. TP. Minneapolis - Saint Paul (Hoa Kỳ) đối mặt với tình trạng kinh tế tri trệ, dân số trong trung tâm thành phố chuyển ra sống ở ngoại ô, nên việc đánh thuế đối với đất trống trở nên phản tác dụng. Đặc biệt, San Francisco đã có chương trình ưu đãi thuế để biến những khu đất trống thành những khu vườn cộng đồng, phục vụ cộng đồng, thay vì đánh thuế bổ sung đối với đất trống.

Về phương diện tăng nguồn thu cho chính quyền thành phố, nhiều nhà kinh tế cũng nghi ngờ về tính khả thi của TĐT. Bởi lẽ, thuế BĐS nói chung và TĐT nói riêng nhạy cảm về chính trị và việc thiết kế, thực hiện TĐT rất phức tạp. Thách thức về chính trị khiến hơn 30 quốc gia trên thế giới áp dụng hình thức đánh thuế giá trị đất, nhưng không phải tất cả các quốc gia này đều có thuế riêng đối với đất trống (Dye và England 2010). Cộng hòa Dân chủ Congo là một ví dụ, Luật Thuế đất của Congo có quy định đánh TĐT tại các địa phương khác nhau dựa trên mức độ hấp dẫn để định cư, nên tùy từng khu vực, sẽ có các khung thuế khác nhau và việc nộp thuế này hoàn toàn do chủ sở hữu đất chịu trách nhiệm. Tuy nhiên, đất tạo ra cảm giác thân thuộc và việc sử dụng đất gắn liền với nhiều khía cạnh văn hóa trong đời sống của người dân, nên thực tế, năm 2008, chưa đến 1% doanh thu do Tổng cục Thuế thu được là từ thuế đất và rất ít là từ TĐT, bởi sự nhạy cảm chính trị và việc thực thi rất khó khăn (Nwezwanga 2009).

Việc thiết kế và tổ chức thực hiện TĐT cũng luôn là thách thức đối với mọi quốc gia. Điều này là do thông tin cần thiết để xác định đất chưa sử dụng, đánh giá giá trị đất có thể không phải lúc nào cũng sẵn có, nhất là ở nhiều



▲ Những khu đất trống ở TP. Seattle (Hoa Kỳ) được xây dựng thành các bãi đỗ xe

nước đang phát triển (Bird và Slack 2004). Trên thực tế, đánh TĐT đòi hỏi rất nhiều thời gian, công sức của các chuyên gia để có thể tách rõ phần giá trị đất và giá trị của các công trình trên đất và nếu không đủ hồ sơ giao dịch đất và tài sản, thì gần như là nhiệm vụ bất khả thi. Đây sẽ là những thách thức, đòi hỏi các thành phố phải tăng cường năng lực cho cán bộ địa chính và định giá. Phát triển và duy trì hệ thống quản lý đất để thực hiện TĐT công bằng, hiệu quả sẽ làm tăng chi phí tuân thủ, nhưng lại là điều kiện tiên quyết để đưa chính sách vào cuộc sống.

4. HÀM Ý CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Xuất phát từ kinh nghiệm của một số quốc gia, khi thiết kế chính sách thuế đất đô thị bỏ trống, Việt Nam cần chú trọng vào một số điểm sau đây:

(1) Thuế BĐS có thể được xây dựng theo hướng áp biểu thuế lũy tiến và tách riêng đất, tài sản trên đất để đánh thuế. Việc đánh thuế theo biểu thuế suất lũy tiến từng phần sẽ đảm bảo mục tiêu điều tiết cao với nhà, đất có giá trị lớn, công bằng hơn với người có giá trị nhà đất thấp. Đặc biệt, cần đánh thuế suất thật cao vào đất trống đô thị ở các thành phố phát triển, dân cư đông đúc nhằm hạn chế đầu cơ đất tại các thành phố như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh như hiện nay.

(2) Liên quan đến chính sách thuế thu nhập cá nhân từ chuyển nhượng BĐS hiện đang thu 2% trên tổng giá trị giao dịch, đây là phương pháp tính thuế đơn giản, minh bạch được nhiều nước áp dụng. Tuy nhiên, để bảo đảm mục tiêu chính sách là điều tiết thị trường, chống đầu cơ đất và công bằng cho các nhà đầu tư, Bộ Tài chính cần nghiên cứu đánh thuế vào lợi nhuận ròng (giá chuyển nhượng trừ giá mua và các chi phí liên quan) khi thị trường BĐS được quản lý chuyên nghiệp và minh bạch, có thể số hóa quản lý được đất và tài sản trên đất của người dân.

(3) Căn cứ thể hóa yêu cầu của Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022, đó là “có cơ chế, phương pháp xác định giá đất theo nguyên tắc thị trường” trong các quy định hướng dẫn thực hiện Luật Đất đai (sửa đổi). Cơ quan chịu

trách nhiệm soạn thảo các quy định này, cần nghiên cứu kỹ các phương pháp xác định giá đất và trường hợp, điều kiện áp dụng, từ đó bảo đảm tính ổn định và tính khả thi của quy định.

(4) Để khuyến khích chính quyền địa phương quan tâm đến nguồn thu thuế BĐS nói chung và đất trống đô thị nói riêng, cần cho phép địa phương sử dụng 100% tiền thuế này để phát triển kinh tế và bảo đảm công bằng xã hội (ví dụ, phát triển thị trường nhà ở cho người có thu nhập thấp).

(5) Tăng cường năng lực của chính quyền địa phương trong việc điều tra, thu thập thông tin về thửa đất, giá đất thị trường, phương pháp định giá đất... là những yếu tố quan trọng quyết định sự thành công của thuế BĐS nói chung và TĐT nói riêng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII (2022), Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao.
2. Astrid R.N. Haas and Mihaly Kopanyi (2017) A Taxation of Vacant Urban Land: From Theory to Practice, Policy Note https://www.theigc.org/sites/default/files/2017/07/201707TaxationVacantLandPolicyNote_Final.pdf.
3. Bird and Slack (2004) Land and Property Taxation in 25 Countries: A Comparative Review.
4. Dye, Richard F. and England, Richard W. (2010) Assessing the Theory and Practice of Land Value Tax. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
5. De Araujo Larangeira, Adriana (2003), Vacant Land in Latin Americas: Challenges and Opportunities. Working Paper WP06AA1. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
6. World Bank (2016): Regenerating Urban Land; A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment; (Authors: Rana Amirtahmasebi, Mariana Orloff, Sameh Wahba, and Andrew Altman).



Cơ chế điều chỉnh biên giới các-bon và đề xuất khuyến nghị đối với Việt Nam

NGUYỄN VĂN MINH

Cục Biến đổi khí hậu, Bộ TN&MT

Từ ngày 1/10/2023, Cơ chế điều chỉnh biên giới các-bon (CBAM) của Liên minh châu Âu (EU) chính thức có hiệu lực trong giai đoạn chuyển tiếp. Đây là công cụ chính sách của EU nhằm đánh thuế các-bon đối với hàng hóa nhập khẩu vào thị trường EU dựa trên cường độ phát thải khí nhà kính (KNK) trong quy trình sản xuất tại các nước xuất khẩu. Trước đó, tháng 7/2022, Lưỡng viện Hoa Kỳ cũng đề xuất cơ chế CBAM nhằm tăng tính cạnh tranh cho các doanh nghiệp Hoa Kỳ trên thị trường quốc tế và giảm phát thải KNK bằng cách tạo ra một cơ chế tương tự như của EU và dự kiến bắt đầu áp dụng từ năm 2024, tuy nhiên, đến nay, chưa được phê duyệt. Bài viết giới thiệu khái quát về CBAM của EU và cơ chế CBAM của Hoa Kỳ, sự chuẩn bị của Việt Nam và đề xuất, khuyến nghị để các cơ quan liên quan, cũng như doanh nghiệp có kế hoạch ứng phó với chính sách này.

KHÁI QUÁT VỀ CƠ CHẾ CBAM CỦA EU

Cơ chế CBAM được đề xuất vào tháng 12/2019 trong khuôn khổ Thỏa thuận xanh của EU, được thông qua vào ngày 13/12/2022 và có hiệu lực từ ngày 1/10/2023 theo Thỏa thuận chính trị của Hội đồng và Nghị viện châu Âu. Cơ chế được thiết lập nhằm mục đích hỗ trợ cho Hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải KNK (EU - ETS) và ngăn chặn “rò rỉ các-bon” (ngăn chặn các doanh nghiệp thuộc EU dịch chuyển hoạt động sản xuất sang các quốc gia có chi phí phát thải KNK thấp hơn, hoặc nhập khẩu sản phẩm từ các quốc gia này). Đây là một phương thức để thực hiện “tham vọng” của EU là đến năm 2030, giảm 55% lượng phát thải KNK so với mức phát thải năm 1990, nhằm đạt được trung hòa các-bon trong năm 2050. EU - ETS quy định về áp trần phát thải KNK (phân bổ hạn ngạch) của EU đối với khoảng 10.000 cơ sở phát thải KNK thuộc các ngành sản xuất năng lượng và công nghiệp tại châu Âu. Các cơ sở bị áp trần phát thải có thể mua bán hạn ngạch phát thải KNK với nhau.

Theo quy định của CBAM, các nhà nhập khẩu hàng hóa ở các nước không thuộc khu vực EU sẽ phải mua “chứng chỉ CBAM” dành cho các hàng hóa nhập khẩu vào EU theo mức giá tương đương với hàng hóa sản xuất tại các nước EU.

Trong giai đoạn đầu, CBAM được áp dụng đối với những hàng hóa nhập khẩu vào EU thuộc nhóm ngành/ lĩnh vực công nghiệp có mức phát thải KNK cao: Sắt thép, nhôm, xi măng, phân bón, điện và hydrogen. Đây là những lĩnh vực đại diện cho khoảng 50% lượng khí thải của các ngành công nghiệp thuộc phạm vi của EU - ETS.

Cơ chế CBAM của EU được triển khai theo lộ trình sau:

Giai đoạn chuyển tiếp: Từ ngày 1/10/2023 - 31/12/2025, các nhà nhập khẩu hàng hóa phải báo cáo lượng phát thải KNK trong hàng hóa nhập khẩu của họ, nhưng không phải thanh toán bất cứ khoản phí nào.

Giai đoạn chính thức: Sau giai đoạn chuyển tiếp, cơ chế này chính thức có hiệu lực từ ngày 1/1/2026 và đến năm 2034, sẽ vận hành hoàn toàn. Trong giai đoạn từ năm 2026 - 2034, CBAM sẽ từng bước được áp dụng song song với việc loại bỏ dần các hạn ngạch miễn phí trong Hệ thống EU - ETS.

Nhà nhập khẩu sẽ phải báo cáo phát thải KNK hàng Quý và thời điểm nộp báo cáo muộn nhất là ngày cuối cùng của tháng kế tiếp từ khi kết thúc Quý. Như vậy, lần đầu các nhà nhập khẩu phải thực hiện báo cáo là Quý IV/2023 và sẽ phải nộp báo cáo muộn nhất vào ngày 31/1/2024.

Báo cáo sẽ gồm các thông tin: (1) Tổng lượng của từng loại hàng hóa, tính bằng Megawatt/giờ đối với điện và bằng tấn đối với hàng hóa khác; (2) Tổng lượng phát thải thực tế, được tính bằng tấn CO₂ tương đương; (3) Tổng lượng phát thải gián tiếp; (4) Giá các-bon phải trả tại quốc gia xuất xứ đối với lượng phát thải gắn liền với hàng hóa nhập khẩu. Nhà nhập khẩu phải mua một chứng chỉ CBAM cho mỗi tấn CO₂ phát thải theo mức đấu giá trung bình hàng tuần của hạn ngạch phát thải trên sàn giao dịch EU - ETS.

Trường hợp không xác minh được mức phát thải KNK thực tế, số lượng chứng chỉ CBAM cần mua được xác định theo hai cách: (1) Dựa trên mức phát thải trung bình tại quốc gia sản xuất theo dữ liệu, hoặc tài liệu có sẵn; (2) Sử dụng các giá trị mặc định được quy định ở mức tương ứng với lượng phát thải KNK của 10% số cơ sở sản xuất có hoạt động giảm phát thải ít hiệu quả nhất trong khu vực EU. Trường hợp hàng hóa nhập khẩu đã nộp thuế phát thải KNK tại nước xuất khẩu, giá mua chứng chỉ CBAM sẽ được tính bằng số tiền chênh lệch giữa giá mua tấn CO_{2td} tại EU với tấn CO_{2td} ở nước xuất khẩu đó. Trường hợp sản phẩm được làm từ nhiều vật liệu khác nhau, số chứng chỉ CBAM được cấp của sản phẩm đó được tính bằng tổng hàm lượng KNK của loại vật liệu tạo nên sản phẩm.

CƠ CHẾ CBAM CỦA HOA KỲ

Tháng 7/2022, Lưỡng viện Hoa Kỳ đã đề xuất cơ chế CBAM nhằm tăng tính cạnh tranh cho các doanh nghiệp Hoa Kỳ trên thị trường quốc tế và giảm phát thải KNK bằng cách tạo ra một cơ chế tương tự như của EU và dự kiến bắt đầu áp dụng từ năm 2024, tuy nhiên, đến nay, chưa được



▲ Sắt thép là một trong những hàng hóa của Việt Nam đang xuất khẩu vào EU và sẽ phải thực hiện theo cơ chế CBAM từ ngày 1/1/2026

phê duyệt. Cơ chế quy định phạm vi điều chỉnh cho các mặt hàng nhập khẩu vào Hoa Kỳ trong các lĩnh vực: Dầu khí, khí đốt tự nhiên, phân bón, giấy, xi măng, thủy tinh và sắt thép.

Theo đó, các doanh nghiệp nhập khẩu sẽ phải chi trả khoản thuế cho lượng phát thải KNK vượt so với định mức phát thải trên đơn vị sản phẩm theo tiêu chuẩn của Hoa Kỳ. Lượng KNK của các sản phẩm nhập khẩu được xác định bởi hàm lượng KNK phát thải của ngành liên quan tại nước sản xuất theo các phương án: (1) Đối với hàng nhập khẩu được sản xuất ở các nền kinh tế thiếu minh bạch về dữ liệu phát thải, mức thuế được tính dựa trên tỷ lệ hàm lượng phát thải của quốc gia sản xuất hàng hóa so với Hoa Kỳ; (2) Đối với hàng hóa nhập khẩu được sản xuất từ các nền kinh tế minh bạch về dữ liệu phát thải KNK, mức thuế được tính dựa trên hàm lượng phát thải trung bình theo ngành cụ thể của quốc gia xuất khẩu.

Mức thuế ban đầu được đề xuất là 55 USD/tấn CO₂ cho năm 2024 và tăng 2,5% mỗi năm trong giai đoạn 2025 - 2028, 5% mỗi năm kể từ năm 2029. Các doanh nghiệp sẽ chi trả cho lượng KNK phát thải vượt quá mức tiêu chuẩn trung bình của từng ngành sản xuất cụ thể. Tuy nhiên, hàng hóa nhập khẩu từ các nước kém phát triển sẽ được miễn thuế nhập khẩu, đây là cơ hội để các nước kém phát triển có thể nhập khẩu hàng hóa vào Hoa Kỳ. Ngoài ra, Chính phủ Hoa Kỳ sẽ dành 75% doanh thu để đầu tư vào các công nghệ mới giúp giảm phát thải KNK, 25% doanh thu còn lại được đưa vào Quỹ do Bộ Ngoại giao quản lý để hỗ trợ các nước đang phát triển thực hiện hoạt động giảm phát thải KNK.

MỘT SỐ TÁC ĐỘNG CỦA CƠ CHẾ CBAM

Theo thống kê của Tradding Economics (Trang thông tin, dữ liệu về kinh tế của 196 quốc gia trên thế giới), năm 2022, Việt Nam đứng thứ 6 (sau Trung Quốc, EU, Mexico, Canada, Nhật Bản) trong số các nước xuất khẩu hàng hóa vào Hoa Kỳ, với kim ngạch xuất khẩu đạt 135,88 tỷ USD; đứng thứ 11 trong số các nước xuất khẩu hàng hóa vào thị trường EU, với kim ngạch xuất khẩu là 53,54 tỷ USD.

Các nhóm hàng xuất khẩu chính của Việt Nam vào Hoa Kỳ và EU là máy móc, phụ kiện điện tử, sản phẩm gỗ và thủy hải sản. Phần lớn các sản phẩm của Việt Nam hiện chưa có trong danh sách ban đầu về các mặt hàng phải áp dụng cơ chế CBAM. Theo báo cáo của Hiệp hội Thép Việt Nam, năm 2022, Việt Nam xuất khẩu khoảng 8,397 triệu tấn thép các loại, giá trị xuất khẩu đạt 7,99 tỷ USD, trong đó xuất khẩu sang Hoa Kỳ chiếm 10,57%, EU chiếm 18,37%. Theo báo cáo của Tổng cục Thống kê, năm 2022, giá trị xuất khẩu của một số mặt hàng khác trong Danh mục hàng hóa chịu tác động của cơ chế CBAM như sau: (1) Giấy: Xuất khẩu sang thị trường Hoa Kỳ đạt giá trị 453 triệu USD, chiếm khoảng 29% tổng lượng sản phẩm xuất khẩu quốc gia; (2) Thủy tinh: Xuất khẩu sang thị trường Hoa Kỳ đạt giá trị 94,7 triệu USD, chiếm khoảng 12,5% tổng lượng sản phẩm xuất khẩu quốc gia.

Mặc dù, một số ngành hàng thế mạnh của Việt Nam chưa thuộc diện phải áp dụng CBAM, nhưng đây lại là nhóm ngành có tác động lớn đến môi trường (dệt may, da giày), nên các ngành này vẫn nằm trong nhóm rủi ro, có khả năng bị đưa vào danh sách các ngành phải áp dụng



cơ chế CBAM của EU vào năm 2030. Ngoài ra, nhiều mặt hàng nông sản đang đối mặt với các rào cản từ các cơ chế mới theo gói Thỏa thuận xanh châu Âu. Đáng chú ý, cơ chế CBAM của Hoa Kỳ sẽ áp thuế các-bon ngay khi có hiệu lực mà không có giai đoạn chuyển tiếp như cơ chế CBAM của EU. Tuy nhiên, chi phí phải trả cho mỗi tấn $\text{CO}_{2\text{td}}$ theo cơ chế CBAM của EU có thể cao hơn so với cơ chế CBAM của Hoa Kỳ. Mức áp dụng của CBAM Hoa Kỳ thấp nhất là 55 USD/tấn $\text{CO}_{2\text{td}}$, trong khi giá giao dịch tại thị trường phát thải của EU có thời điểm lên tới 100 USD/tấn $\text{CO}_{2\text{td}}$.

Như vậy, khi cơ chế CBAM được áp dụng sẽ có tác động trực tiếp tới hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp có hàng hóa xuất khẩu thuộc Danh mục hàng hóa theo quy định của CBAM tại Hoa Kỳ và EU. Tác động ít, hay nhiều phụ thuộc vào sự chênh lệch về hàm lượng KNK phát thải trong sản xuất hàng hóa giữa Việt Nam và Hoa Kỳ, EU.

QUY ĐỊNH VỀ GIẢM PHÁT THẢI KNK ĐỐI VỚI CÁC CƠ SỞ PHÁT THẢI KNK TẠI VIỆT NAM

Đạt mức phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050 là mục tiêu phát triển tất yếu của thế giới, thực hiện chủ yếu thông qua chuyển đổi năng lượng mạnh mẽ, phát triển phát thải thấp. Đây cũng là “luật chơi” mới về thương mại, đầu tư toàn cầu đã được xác lập kể từ sau Hội nghị lần thứ 26 Các bên tham gia Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (Hội nghị COP26). Cụ thể hóa tuyên bố đạt mức phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050, cam kết giảm phát thải KNK theo Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC), Chính phủ đã ban hành Nghị định quy định giảm nhẹ phát thải KNK và bảo vệ tầng ô-dôn, bao gồm các quy định về kiểm kê KNK, giảm phát thải KNK đối với các lĩnh vực, cơ sở phát thải KNK.

Các cơ sở phải thực hiện kiểm kê KNK, giảm phát thải KNK là các cơ sở có mức phát thải KNK hàng năm từ 3.000 tấn CO_2 tương đương trở lên, hoặc thuộc một trong các trường hợp sau: (1) Nhà máy nhiệt điện, cơ sở sản xuất công nghiệp có tổng mức tiêu thụ năng lượng hàng năm từ 1.000 tấn dầu tương đương quy đổi (TOE) trở lên; (2) Công ty kinh doanh vận tải hàng hóa có tổng mức tiêu thụ nhiên liệu hàng năm từ 1.000 tấn dầu tương đương trở lên; (3) Tòa nhà thương mại có tổng tiêu thụ năng lượng hàng năm từ 1.000 tấn dầu tương đương trở lên; (4) Cơ sở xử lý chất thải rắn có công suất hoạt động hàng năm từ 65.000 tấn trở lên.

Danh mục các cơ sở này được cập nhật và công bố hai năm/lần tại Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Tại Danh mục công bố lần đầu vào năm 2022, hơn 200 cơ sở sản xuất các mặt hàng thuộc phạm vi đánh thuế CBAM của Hoa Kỳ, EU, trong đó có khoảng 90 cơ sở sản xuất sắt thép, 50 cơ sở sản xuất xi măng, 40 cơ sở sản xuất giấy, 20 cơ sở nhiệt điện, 10 cơ sở sản xuất nhôm, 10 cơ sở sản xuất phân bón, 10 cơ sở sản xuất thủy tinh. Dự kiến Danh mục cập nhật sẽ được Thủ tướng Chính phủ ban hành trong Quý I/2024 và số lượng cơ sở sẽ gia tăng nhiều so với lần công bố vào năm 2022, do số liệu cập nhật hơn và hoạt động sản

xuất, kinh doanh hiện nay đã khác so với thời điểm của năm 2021 (thời điểm tổng hợp số liệu) do ảnh hưởng bởi đại dịch Covid.

Các cơ sở trên có nghĩa vụ thực hiện kiểm kê KNK và giảm phát thải KNK theo lộ trình:

Về kiểm kê KNK, các cơ sở phải: Cung cấp số liệu hoạt động, thông tin liên quan phục vụ kiểm kê KNK của cơ sở của năm trước kỳ báo cáo theo hướng dẫn của Bộ quản lý lĩnh vực trước ngày 31/3/2023; Tổ chức thực hiện kiểm kê KNK cấp cơ sở, xây dựng báo cáo kiểm kê KNK cấp cơ sở định kỳ hai năm một lần cho năm 2024 trở đi, gửi UBND cấp tỉnh trước ngày 31/3/2025 để thẩm định; Hoàn thiện báo cáo kết quả kiểm kê KNK cấp cơ sở, gửi Bộ TN&MT trước ngày 1/12/2025.

Về thực hiện giảm nhẹ phát thải KNK, các cơ sở phải: (1) Xây dựng, thực hiện các biện pháp giảm nhẹ phát thải KNK của cơ sở giai đoạn từ năm 2023 đến hết năm 2025, phù hợp với điều kiện sản xuất, kinh doanh của cơ sở; (2) Xây dựng, phê duyệt kế hoạch giảm nhẹ phát thải KNK giai đoạn từ năm 2026 đến hết năm 2030 theo hạn ngạch phát thải KNK được phân bổ, gửi Bộ TN&MT, Bộ quản lý lĩnh vực và cơ quan chuyên môn có liên quan trực thuộc UBND cấp tỉnh trước ngày 31/12/2025. Các cơ sở được phép trao đổi, mua bán hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon trên sàn giao dịch tín chỉ các-bon.

Hiện nay, các cơ sở đã thực hiện cung cấp số liệu hoạt động, thông tin liên quan, phục vụ kiểm kê KNK trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình. Như vậy, quy định về lộ trình thực hiện kiểm kê KNK, giảm phát thải KNK của Chính phủ ban hành trong thời gian qua là rất phù hợp, vừa đạt mục tiêu quản lý phát thải KNK quốc gia, vừa giúp các cơ sở đáp ứng các yêu cầu về báo cáo phát thải của hàng hóa xuất khẩu ra thị trường nước ngoài.

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ NHẪM GIẢM TÁC ĐỘNG CỦA CƠ CHẾ CBAM TRONG THỜI GIAN TỚI

Bên cạnh các quy định đã ban hành và triển khai, để hạn chế tác động của cơ chế CBAM đến các ngành hàng của Việt Nam, có một số khuyến nghị sau:

Các Bộ, ngành liên quan cần cập nhật thông tin thường xuyên về quá trình phê duyệt cơ chế CBAM của Hoa Kỳ, cũng như lộ trình triển khai cơ chế CBAM của EU; phổ biến thông tin đến các doanh nghiệp xuất khẩu hàng hóa thuộc Danh mục quy định theo cơ chế CBAM của Hoa Kỳ, EU; sớm ban hành kế hoạch giảm phát thải KNK theo lĩnh vực để triển khai các biện pháp giảm phát thải KNK thực hiện NDC, tuân thủ minh bạch theo yêu cầu của Thỏa thuận Paris.

Các doanh nghiệp cần chủ động nghiên cứu quy định của cơ chế CBAM để có phương thức sản xuất phù hợp; tính toán lượng phát thải KNK trong các hoạt động sản xuất, kinh doanh; có kế hoạch giảm phát thải KNK; tận dụng hỗ trợ về tài chính, tăng cường năng lực của các đối tác quốc tế trong triển khai các hoạt động giảm phát thải■



Một số kinh nghiệm về sáng kiến thành phố phát thải các-bon thấp trên thế giới

NGUYỄN VŨ PHƯƠNG LINH

Mạng lưới Báo chí Biến đổi khí hậu và Năng lượng

Biến đổi khí hậu (BĐKH) ngày càng trở nên khắc nghiệt và là mối quan tâm chung của nhân loại. Vì vậy, năm 2015 được coi là năm bản lề của Liên hợp quốc với việc thông qua Hiệp định Paris về BĐKH. Kể từ đó, ngày càng có nhiều quốc gia cam kết chuyển đổi sang nền kinh tế ít các-bon. Tính đến năm 2022, có khoảng hơn 1.000 đô thị trên toàn cầu đã thực hiện các bước chuyển đổi để ứng phó với BĐKH, trong đó có mô hình đô thị các-bon thấp. Bài viết chia sẻ kinh nghiệm của một số thành phố (TP) và trung tâm đô thị trên thế giới đang nỗ lực giảm lượng khí thải các-bon thông qua bốn hạng mục: Quản trị và Chính sách; Sự tham gia của các bên liên quan; Giải pháp sáng tạo và dựa trên thiên nhiên; Kinh tế tuần hoàn.

Tại khu vực Đông Bắc Á, Nhật Bản và Hàn Quốc đã cam kết trung hòa các-bon vào năm 2050, trong khi đó, Trung Quốc đã cam kết xây dựng một “nền văn minh sinh thái” với lượng khí thải các-bon đạt đỉnh trước năm 2030 và đạt mức trung hòa các-bon trước năm 2060. Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên cũng đã cam kết giảm lượng khí thải các-bon xuống 15,63% vào năm 2030 và 50,34% với sự hỗ trợ quốc tế. Mông Cổ cũng đã nâng cao mục tiêu Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) nhằm giảm 22,7% lượng phát thải khí nhà kính (GHG) so với kịch bản kinh doanh thông thường vào năm 2030 thông qua các nỗ lực trong nước và tăng mục tiêu giảm phát thải lên 27,2% với hỗ trợ quốc tế. Liên bang Nga cũng đặt mục tiêu đạt được mức trung hòa các-bon vào năm 2060. Việc phát triển các TP có lượng các-bon thấp và có khả năng chống chịu với BĐKH đóng vai trò quan trọng để hiện thực hóa các mục tiêu giảm nhẹ ở cấp quốc gia và địa phương, đồng thời đảm bảo tăng trưởng kinh tế dài hạn và cải thiện chất lượng cuộc sống nhằm đạt được các Mục tiêu Phát triển bền vững (SDG) và đáp ứng cam kết giảm phát thải khí nhà kính (KNK).

ỨNG DỤNG ĐO LƯỜNG THÔNG MINH SINH THÁI “E-KEEPER” TẠI TP SUWON, HÀN QUỐC

Lĩnh vực xây dựng chiếm hơn 2/3 tổng lượng phát thải KNK ở TP Suwon, Hàn Quốc. Trên con đường trở thành Thủ đô môi trường của đất nước, TP đã phát động sáng kiến “Giám sát các-bon trong ngôi nhà” nhằm tăng tốc hiệu quả sử dụng năng lượng trong các tòa nhà dân cư và thúc đẩy quá trình khử các-bon trong lĩnh vực xây dựng. Một ứng dụng di động có tên “E-Keeper” do Trung tâm Năng lượng Zero Các-bon của Đại học

Ajou phát triển giúp cư dân chung cư theo dõi việc sử dụng năng lượng của họ theo thời gian, bao gồm mức tiêu thụ gas, điện và nước nóng. Nó cũng cho phép họ so sánh mức sử dụng của họ với các hộ gia đình khác và đưa ra dự báo về lượng khí thải các-bon. Giai đoạn đầu của dự án đã thu hút sự tham gia của 1.999 hộ gia đình trong ba khu chung cư: 836 hộ gia đình từ chung cư Shinmyung Dongbo, 363 hộ gia đình từ chung cư Namgwang Housestory và 800 hộ gia đình từ chung cư Hillstate Homeshil. Dự án dự kiến sẽ mở rộng quy mô dựa trên kết quả của giai đoạn đầu. TP đặt mục tiêu thu hút 20% tổng số tòa nhà chung cư, tương đương khoảng 60.000 hộ gia đình trên tổng số 279.614 hộ gia đình tham gia dự án vào năm 2025.

Kế hoạch tổng thể 5 năm lần thứ ba về ứng phó với BĐKH của TP được ban hành năm 2022 đã nêu ba phương pháp tiếp cận chiến lược nhằm giảm 40% lượng phát thải KNK từ lĩnh vực xây dựng, vốn là nguồn phát thải KNK lớn nhất thông qua nâng cao hiệu quả xây dựng, thúc đẩy phát triển đô thị Không Năng lượng và tăng cường sự tham gia của xã hội dân sự [1]. Trong khuôn khổ này, E-keeper, ứng dụng di động theo dõi mức tiêu thụ năng lượng trong các tòa nhà dân cư như một phần của dự án, góp phần thiết lập một hệ thống năng lượng tích hợp, dẫn đến quá trình khử các-bon trong lĩnh vực xây dựng.

Để xây dựng lộ trình thực hiện sáng kiến giám sát việc sử dụng năng lượng và kế hoạch dự án thí điểm, TP Suwon đã thành lập Ban Cố vấn chỉ đạo và Hội đồng chuyên trách vào tháng 12/2022. Với mục đích thúc đẩy sự tham gia của công chúng vào việc tiết kiệm năng lượng và khử các-bon trong các tòa nhà dân cư, TP Suwon, Đại học Ajou, ba khu chung cư tham gia, Hiệp hội cư dân chung cư TP Suwon, Hiệp hội quản lý nhà ở Hàn Quốc và Hội đồng hiệp hội khu phố TP Suwon đã ký Biên bản ghi nhớ. TP vận hành máy chủ giám sát; trường đại học phát triển, quản lý ứng dụng giám sát và tiến hành phân tích hiệu suất; Hiệp hội cư dân chung cư TP Suwon vận động, kêu gọi sự tham gia của các khu chung cư và cư dân. Giai đoạn đầu tiên thực hiện trong ba tháng, với sự tham gia của tổng số 1.999 hộ gia đình từ ba khu chung cư tham gia. Bên cạnh đó, hoạt động giám sát và thu thập dữ liệu cũng như phân tích hiệu suất đã được tiến hành. Giai đoạn thứ hai bắt đầu vào tháng 8 - 12/2023 với tổng cộng 17.053 hộ gia đình từ 15 tòa nhà chung cư và 1 nhà biệt lập tham gia. Giai đoạn này có sự mở rộng đối tượng tham gia hơn so với giai đoạn trước. TP tổ chức hai sự kiện trao giải để vinh danh những người tham gia xuất sắc về thành tích của họ, đồng thời thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân trong việc mang lại lợi ích tài chính cho người tham gia.



Dự án cho thấy một mô hình thuyết phục về sự tham gia của công chúng. Chính quyền địa phương nâng cao nhận thức và sự quan tâm của công chúng về hiệu quả sử dụng năng lượng và quá trình khử các-bon trong các tòa nhà dân cư thông qua một loạt các cuộc thảo luận, hội thảo và chiến dịch. Họ cũng chỉ định các Đại sứ Khí hậu Công dân để quảng bá dự án. Những đại sứ này đóng vai trò quan trọng trong việc khuyến khích nhiều tòa nhà chung cư tham gia hơn và tạo điều kiện thực hiện dự án bằng cách hỗ trợ cài đặt ứng dụng di động, thu thập ý kiến và tổ chức các chiến dịch cộng đồng cũng như thúc đẩy các hoạt động hợp tác và hướng tới cộng đồng.

Kết quả đáng khích lệ của dự án là ba khu chung cư tham gia giai đoạn đầu tiên đã giảm mức sử dụng điện trung bình lần lượt là 10,01%, 12,17% và 9,6%, tương đương với lượng phát thải KNK trung bình giảm 26,94 tấn CO₂/tháng, điều này đồng nghĩa với việc mang lại lợi ích tài chính cho các hộ gia đình [2]. Tuy nhiên, Dự án cũng gặp những khó khăn do giai đoạn đầu triển khai và những hạn chế của mô hình ứng dụng di động ban đầu nên dữ liệu còn ít. Vì vậy, cần có nhiều dữ liệu định lượng và định tính để đánh giá tác động thực tế của dự án, xác định các lĩnh vực cần cải thiện và tạo điều kiện cho khả năng mở rộng trên toàn TP.

Thành công của Dự án là nhận được sự quan tâm mạnh mẽ từ công chúng trong việc áp dụng lối sống xanh như một bước hướng tới việc khử các-bon trong lĩnh vực xây dựng. Việc thu thập dữ liệu khoa học và chính xác về sử dụng năng lượng theo thời gian thực của người dân thông qua ứng dụng di động sẽ khuyến khích họ thực hiện những hành động tích cực và táo bạo. Điều này mang lại lợi ích cho mỗi hộ gia đình và góp phần khử các-bon trong lĩnh vực xây dựng, phù hợp với mục tiêu trở thành TP trung hòa các-bon. Từ những kết quả ban đầu, TP có kế hoạch mở rộng quy mô dự án nhằm thu hút 60.000 hộ gia đình vào năm 2025. Việc mở rộng này sẽ dẫn đến tổng mức giảm phát thải hàng năm là 19.396.800 tấn CO₂ dựa trên mức giảm CO₂ trung bình hàng năm. TP dự kiến sẽ đạt được mục tiêu giảm 1,58 triệu tấn CO₂ phát thải KNK từ lĩnh vực xây dựng sớm hơn mục tiêu kế hoạch đến năm 2030 [2]. Thành tựu này sẽ thúc đẩy các sáng kiến các-bon thấp trong các lĩnh vực khác của TP và góp phần đáng kể vào việc đạt được mục tiêu các-bon thấp - mục tiêu trung lập.

GIẢM PHÁT THẢI THÔNG QUA NĂNG LƯỢNG TÁI TẠO VÀ HỆ THỐNG QUẢN LÝ NĂNG LƯỢNG TRÊN ĐẢO XA (TP SADO, NHẬT BẢN)

TP Sado là hòn đảo xa xôi lớn nhất ở Nhật Bản và có môi trường tự nhiên đa dạng, xinh đẹp, trong đó có loài Toki (Cò quăm mào Nhật Bản). Các ngành công nghiệp tại địa phương như du lịch, nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản đã phát triển bằng cách tận dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên và văn hóa. Dân số của TP đã giảm dần qua từng năm và hiện ở mức 51.910 người. Việc dân số giảm

khiến TP phải đối mặt với một số thách thức, bao gồm tỷ lệ sinh giảm, dân số già, kinh tế trì trệ và khả năng phòng chống thiên tai suy giảm. Do Sado không được kết nối với đất liền bằng lưới điện nên nhu cầu điện cũng bị giới hạn trên đảo, dẫn đến khó khăn trong việc cân bằng giữa cung và cầu điện. Để đảm bảo an ninh năng lượng, hòn đảo này đã đa dạng hóa các nguồn năng lượng, 94% thị phần sản xuất điện của hòn đảo và nguồn cung cấp năng lượng chủ yếu đến từ các nguồn năng lượng tái tạo như năng lượng mặt trời [3].

TP Sado đã được Bộ Môi trường chọn là khu vực dẫn đầu về khử các-bon để đảm bảo năng lượng ổn định và nhận được khoản tài trợ để phát triển khu vực. Khoản tài trợ này được sử dụng để triển khai hệ thống năng lượng tự duy trì, phi tập trung và tái tạo bằng cách sử dụng hệ thống quản lý năng lượng (EMS) ở các vùng đảo xa xôi. Tổng chi phí dự án: 7.597.145.000 JPY [3].

Là một phần của dự án tái tạo năng lượng, 125 cơ sở công cộng và tư nhân đã được trang bị các tấm pin mặt trời để tạo ra năng lượng tái tạo với công suất 7.313 kW và công suất phát hàng năm là 8.195 MWh. Ngoài ra, việc sản xuất điện sinh khối cũng tạo ra 2.964 MWh điện tái tạo, nâng tổng số lên 13.363 MWh năng lượng tái tạo ở các khu vực dẫn đầu về khử các-bon [4]. Đối với EMS, pin lưu trữ lớn được triển khai chủ yếu ở các cơ sở công cộng và mỗi cơ sở được nối mạng để tạo ra một hệ thống quản lý năng lượng kết hợp đáp ứng nhu cầu, từ đó đảm bảo các nguồn điện độc lập và phi tập trung.

Qua quá trình triển khai, TP rút ra bài học kinh nghiệm và đặt mục tiêu rút ngắn thời gian dự án bằng cách tối đa hóa việc triển khai năng lượng tái tạo, pin lưu trữ quy mô lớn, chủ yếu tại các cơ sở công cộng, đồng thời kết nối các cơ sở này để đạt được sự quản lý năng lượng tập trung. Bên cạnh đó, TP đưa ra các quy định hỗ trợ nguồn cung cấp năng lượng ổn định.

PHÁT TRIỂN VÀ XANH HÓA HỆ THỐNG GIAO THÔNG CÔNG CỘNG (TP MÁTXCOVA, NGÀ)

Vào thế kỷ XX, chính quyền Mátxcova tập trung phát triển giao thông công cộng. Tuy nhiên, sau khi mở cửa thị trường quốc tế, người dân bắt đầu mua xe cá nhân nhanh chóng dẫn đến tình trạng tắc nghẽn giao thông kéo dài, gây ô nhiễm không khí.

Vào tháng 9/2011, chính quyền Mátxcova đã phê duyệt chương trình "Phát triển hệ thống giao thông". Cùng với chính sách môi trường của TP, mục tiêu của chương trình bao gồm: Tăng cường vận chuyển hành khách bằng phương tiện công cộng; Rút ngắn khoảng cách giao thông công cộng; Tăng cường tính bền vững môi trường của giao thông công cộng; Tối ưu hóa hệ thống đỗ xe tính phí ở trung tâm TP và các khu vực có mật độ giao thông cao; Giảm số lượng chuyển đi bằng ô tô đến trung tâm TP... Trong đó, vận tải đường sắt là chìa khóa cho giao thông công cộng của Mátxcova. Kể



từ năm 2011, hơn 200 km đường tàu điện ngầm và 100 nhà ga đã được xây dựng. Hiện tại, khoảng 90% người dân sống trong khoảng cách đi bộ đến ga vận tải đường sắt. Để phát triển hệ thống giao thông công cộng, TP còn sử dụng vận tải đường thủy qua TP. Đây là loại hình giao thông công cộng thay thế giúp giảm tắc nghẽn đường bộ, ngoài ra còn đáp ứng các mục tiêu quy hoạch đô thị. Các tàu này chạy bằng điện nên việc sử dụng chúng sẽ làm giảm lượng khí thải gây ô nhiễm và KNK. Trong giai đoạn 2011-2022, TP đã xây dựng 1.232 km đường, giúp tăng chiều dài mạng lưới đường bộ lên 20% nhằm cải thiện sự kết nối và giảm tắc nghẽn [5].

Năm 2011, TP đã đưa ra mức phạt cao đối với trường hợp đỗ xe trái phép nhằm cải thiện sự tắc nghẽn. Bên cạnh đó, các khu đỗ xe trả phí đã dần được hình thành trên toàn TP. Đến đầu năm 2023, hơn 90.000 chỗ đậu xe đã được tạo ra tại khu vực đỗ xe trả phí của Mátxcova. Với việc nâng cao kỷ luật giao thông, TP xây dựng lại hơn 400 tuyến đường trung tâm trong năm 2014-2018. Ngoài các biện pháp nhằm cải thiện lưu lượng hành khách và giao thông trong TP, chính quyền cũng coi trọng việc "Xanh hóa" đội xe thông qua yêu cầu về môi trường đối với động cơ của các phương tiện giao thông mới (từ năm 2016 - ở mức Euro 5) và các yêu cầu về môi trường trong khu vực đối với vận tải hàng hóa và xe buýt đi vào một số khu vực nhất định của Mátxcova (khu vực phát thải thấp). Ít nhất tiêu chuẩn khí thải Euro 3 bị cấm đi vào khu vực trung tâm TP để cải thiện chất lượng không khí. Lệnh hạn chế được quy định 24/24. Ngoài ra, TP còn có các khoản trợ cấp đặc biệt dành cho các nhà khai thác dịch vụ vận tải và các công ty dịch vụ taxi để mua phương tiện đạt tiêu chuẩn khí thải Euro 4 và xe điện.

Kết quả quan trọng của Chương trình là giảm ô nhiễm thông qua nâng cấp phương tiện giao thông. Hiệu quả môi trường tổng thể của các biện pháp nhằm xanh hóa hệ thống giao thông được đánh giá bằng dữ liệu giám sát môi trường của Mátxcova. Nồng độ các chất ô nhiễm gần đường cao tốc năm 2022 giảm 3,8 lần so với năm 2011 (các-bon monoxide, nitơ oxit, sulfur dioxide). Nitơ dioxide vẫn ở mức tương tự và nồng độ hạt bụi giảm 1,5 lần đối với $PM_{2.5}$ và 1,4 lần đối với PM_{10} so với mức năm 2014. Trong 10 năm qua, việc đổi mới phương tiện vận tải TP và chuyển đổi sang xe buýt điện đã giúp giảm lượng khí thải CO_2 xuống 130.000 tấn. Từ năm 2010 đến năm 2022, tỷ lệ ô tô đáp ứng các yêu cầu về môi trường Euro 4, Euro 5 và Euro 6 ở Mátxcova đã tăng từ 30% lên 75% [5]. Bên cạnh đó, sự phát triển hệ thống giao thông điện có tiềm năng đáng kể trong việc giảm phát thải các chất ô nhiễm chính từ giao thông đường bộ ở Mátxcova. Hiện nay, hơn 50% các chuyến đi của hành khách trong TP được thực hiện bằng phương tiện điện, trong khi tỷ lệ sử dụng ô tô điện cá nhân còn

thấp. Dịch vụ cho thuê xe đạp và xe máy điện ngắn hạn của TP đang tích cực phát triển.

Thành công chính trong quá trình phát triển giao thông vận tải của Mátxcova là tính mạch lạc và toàn diện của các biện pháp đã thực hiện cũng như việc phân phối chúng kịp thời. Trong quá trình thực hiện, một số thách thức đã được khắc phục như các thách thức về kỹ thuật, truyền thông và tài chính. Việc xây dựng và tái thiết quy mô lớn mạng lưới đường bộ, đường xe điện và tàu điện ngầm và tạo ra những không gian xanh mới đã có những tác động tích cực đến nhận thức của người dân về việc sử dụng các phương tiện giao thông xanh, thân thiện môi trường.

KẾT LUẬN

Mô hình thành phố phát thải các-bon thấp được thực hiện thông qua việc giảm thiểu hoặc ngừng sử dụng năng lượng để giảm phát thải KNK, ngăn ngừa hiện tượng ấm lên của khí hậu toàn cầu được kỳ vọng là giải pháp cơ bản, góp phần cải thiện môi trường sinh thái, mang đến cơ hội đời sống tốt đẹp cho cư dân đô thị. Đô thị có thể giảm lượng khí thải các-bon qua việc quy hoạch và thiết kế đô thị hiệu quả, sử dụng các nguồn năng lượng tái tạo, sử dụng công nghệ hiện đại trong quản lý và vận hành, thay đổi lối sống cư dân, giảm rác thải đồng thời tạo ra không gian xanh trong đô thị. Mô hình thành phố phát thải các-bon thấp cũng chú trọng đến tính chủ động của đô thị trong việc sử dụng thực phẩm, năng lượng và tài nguyên tái tạo có nguồn gốc tại địa phương, qua đó tạo cơ hội cho nghiên cứu, đổi mới sáng tạo và tiếp cận nguồn tài chính xanh đầu tư vào các hoạt động giảm phát thải KNK, thích ứng BĐKH. Vì vậy, xây dựng mô hình thành phố phát thải các-bon thấp đòi hỏi có sự thống nhất, đồng bộ của các cấp, các ngành cũng như các bên liên quan trong toàn xã hội, với kỳ vọng mô hình thành phố phát thải các-bon thấp của các nước trên thế giới sẽ là bài học kinh nghiệm cho các đô thị Việt Nam, hòa nhịp với xu hướng chung trên toàn thế giới ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Chính quyền TP Suwon. (2022). *Quy hoạch tổng thể về ứng phó với biến đổi khí hậu của TP Suwon*.
2. Chính quyền TP Suwon (nd). *Giới thiệu Dự án thí điểm có sự tham gia của cộng đồng "Giám sát các-bon trong nhà của chúng ta"*.
3. Chính quyền TP Sado. (2022). *TP được chọn là khu vực khử cacbon hàng đầu*. <https://www.tp.sado.niigata.jp/soshiki/2005/38500.html>.
4. Chính quyền TP Sado. (2022). *Kết quả cuộc họp của Hội đồng xúc tiến khử cacbon TP Sado*. <https://www.tp.niigata.jp/soshiki/2005/47516.html>.
5. Chính quyền TP Mátxcova. (2022). *Kết quả Chương trình "Phát triển hệ thống giao thông"*. <https://www.mos.ru/en>.

Phát triển kinh tế tuần hoàn nhìn từ cuộc “Cách mạng tái chế” ở Thụy Điển và một số đề xuất cho Việt Nam

LÊ THỊ PHƯƠNG, NGUYỄN THỊ THU HƯƠNG

Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam

Kinh tế tuần hoàn (KTTH) là mô hình kinh tế phát triển tất yếu trong tiến trình thực hiện mục tiêu tăng trưởng xanh và phát triển bền vững (PTBV) trên thế giới hiện nay, trong đó có Việt Nam, nhằm đạt 3 mục tiêu: (i) Giảm khai thác tài nguyên thiên nhiên; (ii) Khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường; (iii) Kết hợp hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế gắn với BVMT. Ngoài ra, nền KTTH còn mang lại nhiều lợi ích cho các quốc gia, giúp tiết kiệm chi phí, giảm thiểu sự biến động giá và rủi ro đến từ nhà cung cấp, gia tăng tính đổi mới sáng tạo bằng việc thay thế các sản phẩm. Theo dự báo của Cơ quan phát triển Liên hợp quốc, đến năm 2030, lợi ích của nền KTTH có thể đem lại 4,5 nghìn tỷ USD và hỗ trợ 10/17 chỉ tiêu về PTBV. Từ những lý do trên, nhiều quốc gia trên thế giới đã và đang quyết tâm thực hiện các chính sách nhằm thúc đẩy quá trình chuyển đổi từ mô hình kinh tế truyền thống sang mô hình KTTH. Bài viết khái quát quá trình phát triển KTTH nhìn từ cuộc “Cách mạng tái chế” rác thải ở Thụy Điển, từ đó rút ra kinh nghiệm trong thực hiện mô hình này tại Việt Nam.

1. PHÁT TRIỂN KTTH Ở THỤY ĐIỂN

Là quốc gia thuộc khu vực Bắc Âu, Thụy Điển có nền kinh tế phát triển cao, GDP bình quân đầu người đạt 60,238.99 USD/người (theo thống kê của Ngân hàng thế giới năm 2021). Từ giữa những năm 1990, Thụy Điển là một trong số ít các nước công nghiệp hóa duy trì sự cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế với giảm thải các-bon và BVMT. Thụy Điển cũng được biết đến là một trong những quốc gia áp dụng mô hình KTTH từ rất sớm ở châu Âu, với việc đưa ra tầm nhìn, định hướng lộ trình và mục tiêu cụ thể cho từng giai đoạn; đẩy mạnh hoạt động truyền thông nâng cao nhận thức của người dân, doanh nghiệp (DN) song hành với xây dựng hệ thống pháp lý rõ ràng giữa phát triển kinh tế và BVMT bằng việc đánh thuế cao các loại chất thải (khí các-bon, chất thải nhựa...); thực hiện ưu đãi xanh; sử dụng năng lượng tái tạo từ thủy điện và nhiên liệu sinh học... Nhờ đó, Thụy Điển đã tái chế được 53% vật liệu nhựa tiêu dùng trong đời sống xã hội, 50% chất thải trong ngành xây dựng; tái chế 99% rác thải thành năng lượng điện, từ đó đưa triết lý phát triển KTTH lên tầm cao mới với phương châm “Thay đổi tư duy tiêu dùng sẽ dẫn đến thay đổi tư duy sản xuất”.

1.1. Thúc đẩy KTTH thông qua cuộc “Cách mạng tái chế”

Thụy Điển đã và đang trải qua cuộc “Cách mạng tái chế” chưa từng có, nếu như năm 1975, chỉ có 38% rác thải từ các hộ dân được tái chế thì thời điểm hiện tại, con số này đã tăng lên 99% và chỉ còn 1% chất thải được chuyển đến các bãi rác để xử lý bằng hình thức chôn lấp. Để đạt được điều này, ngay từ những năm 1970, Thụy Điển đã áp dụng các quy định chặt chẽ về phân loại rác thải tại hộ gia đình, nhà máy, địa phương, cùng với đó, chính sách tái chế rác thải được thực thi hiệu quả. Đặc biệt, kể từ năm 1990, Chính phủ Thụy



▲ Thụy Điển là một trong những quốc gia áp dụng mô hình KTTH từ rất sớm ở châu Âu

Điển thực hiện một loạt chính sách nhằm giảm phát sinh chất thải, nâng cao nhận thức của nhà sản xuất, người dân cũng như cắt giảm mạnh lượng khí thải. Sau khi thông qua chính sách yêu cầu các nhà sản xuất chịu trách nhiệm xử lý cũng như chi phí liên quan đến công tác thu gom, tiêu hủy sản phẩm, còn được gọi là Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR), Thụy Điển đã hướng tới mục tiêu đến các hộ gia đình bằng cách áp dụng phí rác thải dựa trên trọng lượng để khuyến khích hoạt động tái chế.

Chính sách “không rác thải” đã khiến Thụy Điển cạn kiệt nguồn rác thải tái chế và phải nhập khẩu rác từ các nước khác, kể từ năm 2005 - 2014, mức nhập khẩu mặt hàng đặc biệt này đã tăng gấp 4 lần. Theo Hiệp hội Quản lý rác thải Thụy Điển, trong năm 2014, quốc gia này đã nhập khẩu khoảng 800.000 tấn rác, chủ yếu từ Anh, Na Uy, đến năm 2015, gần 2,3 triệu tấn rác thải được nhập khẩu từ Anh, Na Uy, Ireland và một số quốc gia khác. Đáng chú ý, toàn bộ rác thải nhập khẩu được sử dụng cho việc đốt để chuyển hóa



thành năng lượng, phục vụ hoạt động của 32 nhà máy và cung cấp khí sưởi ấm cho hơn 900.000 ngôi nhà trên khắp đất nước. Phần tro sau khi đốt thường có trọng lượng bằng khoảng 15% so với khối lượng rác thải ban đầu, từ lượng tro này, kim loại được tách ra để tái chế, phần còn lại (đồ sứ hoặc ngói, những thứ khó cháy hơn) sẽ được sàng lọc để dùng cho mục đích khác. Hoàn thành tất cả các quá trình nêu trên, 1% rác còn lại được chuyển đến bãi rác; 99,9% lượng khí phát ra từ các lò đốt là các-bon dioxide không độc hại và nước, vẫn được xử lý thông qua các bộ lọc khô và nước trước khi thải ra môi trường; phần nước chứa cặn được đổ vào các mỏ bỏ hoang sau khai thác. Năm 2020, Thụy Điển tái chế được 87% chai nhựa PET, 87% lon nhôm, 61% vật liệu đóng gói; rác thải thực phẩm cũng được chuyển đổi thành khí sinh học thân thiện với môi trường, dùng để chạy xe buýt công cộng và sưởi ấm cho các tòa nhà chung cư. Hiện Thụy Điển đã trở thành nhà nhập khẩu chất thải với trên 2,3 triệu tấn chất thải được nhập khẩu mỗi năm.

1.2. Một số giải pháp chính để triển khai KTTH

Việc xây dựng nền KTTH phát thải các-bon thấp của Thụy Điển được bắt đầu từ thay đổi trong tư duy sản xuất tiêu dùng và trong các kế hoạch áp dụng khoa học - công nghệ vào những ngành sản xuất/xử lý rác thải với sự tham gia của Nhà nước, DN và người dân, cụ thể:

Thứ nhất, thống nhất về tư duy phát triển và xây dựng nền KTTH trên phạm vi cả nước, từ người dân, DN đến Chính phủ. Theo đó, Thụy Điển thành lập một nhóm chuyên gia về KTTH, giúp Chính phủ điều phối/hỗ trợ DN, người dân, đồng thời, đầu tư nghiên cứu đổi mới trong lĩnh vực tài nguyên và chất thải. Mục đích của việc này là thống nhất tư duy phát triển KTTH trên cả nước, tạo cơ sở vững chắc cho việc triển khai sau này.

Thứ hai, xây dựng nền kinh tế dựa trên ngành công nghệ cao. Nền KTTH ở Thụy Điển được khởi xướng từ những thập kỷ trước, bắt đầu bằng việc đổi mới, sáng tạo ở một số DN; thúc đẩy ứng dụng công nghệ sạch trong các DN; tạo ra các phương pháp tiếp cận theo hướng đổi mới, sáng tạo.

Thứ ba, xây dựng KTTH theo từng ngành.

* *Đối với ngành thực phẩm*: Thụy Điển đã thiết lập một chiến lược quốc gia để thay đổi chuỗi cung ứng với nỗ lực tăng cường hợp tác toàn ngành. Trong ngành thực phẩm, thùng giấy được chứng nhận của Hội đồng quản lý rừng để làm gói carton, bên cạnh đó, các DN kinh doanh đồ uống sử dụng ống hút giấy cho các sản phẩm đồ uống.

* *Đối với ngành nhựa*: Thụy Điển nỗ lực thắt chặt các chính sách quốc gia về sản xuất và sử dụng đồ nhựa với 53% vật liệu nhựa được tái chế. Tuy nhiên, phần lớn là tiêu hủy, chỉ có 15% giá trị ban đầu của nó được giữ lại.

* *Ngành chế tạo*: Tạo ra khoảng 20% GDP, đóng góp khoảng 77% tổng kim ngạch xuất khẩu cho quốc gia. Các DN chế tạo tại Thụy Điển đã áp dụng khoa học - công nghệ trong quy trình sản xuất, để từng bước xây dựng nền KTTH và hạn chế tối đa lượng rác thải ra môi trường.

* *Ngành xây dựng*: Là ngành thải ra nhiều khí thải và gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới môi trường nhất, đặc biệt là gây ra hiện tượng bụi mịn trong không khí, song đến nay chỉ có 50% được tái chế. Thụy Điển đang nỗ lực nâng cao tỷ lệ tái chế đối với ngành xây dựng lên đến 70%.

Thứ tư, tái chế rác thải thành điện năng để phục vụ các ngành công nghiệp khác. Tại Thụy Điển, 99% chất thải sinh hoạt và hàng triệu tấn rác thải nhập khẩu mỗi năm được tái chế thành điện năng, hướng tới một xã hội không rác thải. Để làm được điều này, Chính phủ đã áp dụng nhiều biện pháp như: Quy định các địa điểm tái chế rác thải; phân loại rác theo màu túi; đánh thuế cao khi sử dụng nhiên liệu hóa thạch và chuyển sang sử dụng năng lượng sinh học, năng lượng tái tạo... Từ những thành tựu đã đạt được, Thụy Điển đặt mục tiêu phấn đấu đến năm 2040 không sử dụng nhiên liệu hóa thạch và nền KTTH là một trong những chìa khóa quan trọng để đạt được mục tiêu này.

2. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT NHẪM THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN KTTH TẠI VIỆT NAM

2.1. Hiện trạng chính sách pháp luật về phát triển KTTH ở Việt Nam

Những năm gần đây, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về phát triển KTTH hướng đến PTBV đang tiếp tục được hoàn thiện, nhằm đẩy mạnh việc chuyển đổi từ nền kinh tế tuyến tính sang nền KTTH, với nhiều mô hình kinh doanh mới, dựa trên ứng dụng khoa học - công nghệ và đổi mới, sáng tạo, góp phần phát triển một nền kinh tế nhanh, ổn định, bền vững. Cụ thể, ngày 11/2/2020, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 55-NQ/TW về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, trong đó khẳng định ưu tiên sử dụng năng lượng gió và mặt trời cho phát điện; khuyến khích đầu tư xây dựng các nhà máy điện sử dụng rác thải đô thị, sinh khối và chất thải rắn đi đôi với công tác BVMT phát triển KTTH. Luật BVMT năm 2020 cũng chính thức luật hóa quy định về KTTH, xem đây là “Mô hình kinh tế mà trong đó các hoạt động thiết kế, sản xuất, tiêu dùng và dịch vụ nhằm giảm thiểu khai thác nguyên vật liệu, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và loại bỏ các tác động tiêu cực tới môi trường”. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã khẳng định chủ trương “Xây dựng nền kinh tế xanh, KTTH, thân thiện với môi trường”; “Xây dựng lộ trình, cơ chế, chính sách, pháp luật để hình thành, vận hành mô hình KTTH”; “Khuyến khích phát triển mô hình KTTH để sử dụng tổng hợp và hiệu quả đầu ra của quá trình sản xuất”...

Bên cạnh đó, nhiều chính sách của Nhà nước đã được ban hành nhằm hướng đến phát triển nền kinh tế bền vững: Năm 2016, Chính phủ ban hành Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững (SCP). Năm 2017, Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định số 192/QĐ-TTg ngày 13/2/2017 về Đề án “Phát triển ngành công nghiệp môi trường Việt Nam đến năm 2025”, nhằm hình thành



ngành công nghiệp môi trường, có thể đáp ứng các nội dung của nền KTTH. Năm 2020, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quyết định số 889/2021/QĐ-TTg ngày 24/6/2020 về “Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững giai đoạn 2021 - 2030”, nhằm huy động mọi nguồn lực xã hội thực hiện giải pháp về sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả để đạt được mục tiêu đến năm 2025, mức tiết kiệm năng lượng từ 5,0 - 7,0% tổng tiêu thụ năng lượng toàn quốc trong giai đoạn từ năm 2019 - 2025; giảm mức tổn thất điện năng xuống thấp hơn 6,5%; giảm mức tiêu hao năng lượng bình quân cho các ngành/phân ngành công nghiệp so với giai đoạn 2015 - 2018. Tại Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/1/2022 của Chính phủ đã quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT năm 2020, hướng dẫn chi tiết về tiêu chí, biện pháp, trách nhiệm và lộ trình, các cơ chế khuyến khích thực hiện KTTH. Tiếp đó, Đề án “Phát triển KTTH ở Việt Nam” được ban hành theo Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 7/6/2022 đã đề ra mục tiêu cụ thể là giảm cường độ phát thải khí nhà kính ít nhất 15% vào năm 2030, hướng tới giảm phát thải ròng về 0 vào năm 2050; nâng cao nhận thức, sự quan tâm đầu tư của các DN, nhà đầu tư trong và ngoài nước đối với mô hình KTTH, thúc đẩy xanh hóa các ngành kinh tế. Ngoài ra, tại một số luật và chính sách liên quan, như Luật Khoáng sản, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, Chiến lược PTBV Việt Nam 2011 - 2020, Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030... cũng đề cập đến vấn đề này.

Đặc biệt, thực hiện nhiệm vụ do Chính phủ giao, Bộ TN&MT đã xây dựng Dự thảo Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện KTTH, nhằm thúc đẩy tiến trình chuyển dịch mô hình kinh tế theo hướng bền vững, đưa chất thải thành tài nguyên, trung hòa các-bon và phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050. Mục tiêu đến năm 2030, KTTH được phổ biến, áp dụng rộng rãi và là nguyên tắc, cách tiếp cận ưu tiên trong quản lý, sản xuất, kinh doanh, tiêu dùng, quản lý chất thải ở tất cả các cấp, ngành, lĩnh vực, thành phần kinh tế. Dự thảo Kế hoạch đề ra 17 nhóm nhiệm vụ, hoạt động với 56 nhiệm vụ, hoạt động cụ thể theo 5 chủ đề, bao gồm: Nâng cao nhận thức, kiến thức, kỹ năng và phát triển các thực hành tốt về thực hiện KTTH; xây dựng, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về KTTH; hỗ trợ thúc đẩy áp dụng KTTH trong sản xuất, kinh doanh, tiêu dùng; quản lý chất thải để thực hiện KTTH; tăng cường liên kết, hợp tác, giám sát, đánh giá thực hiện KTTH. Dự kiến đến năm 2030, các Bộ, ngành sẽ hoàn thành việc xây dựng, ban hành hướng dẫn áp dụng thực hiện KTTH cho các ngành, lĩnh vực ưu tiên. Dự thảo Kế hoạch cũng đề xuất 35 nhóm vật liệu, sản phẩm, chất thải và dịch vụ thuộc 9 nhóm ngành, lĩnh vực ưu tiên thực hiện KTTH phân theo lộ trình đến năm 2030. Cụ thể, nhóm ngành nông nghiệp, lâm nghiệp, chế biến gỗ và thủy sản; nhóm ngành năng lượng; nhóm ngành khai thác khoáng sản và chế biến khoáng sản; nhóm ngành công nghiệp chế biến, chế tạo; nhóm ngành xây dựng và giao thông vận tải;

nhóm ngành quản lý chất thải; nhóm lĩnh vực trung gian, cộng sinh (như khu công nghiệp, khu đô thị, du lịch...); lĩnh vực hỗ trợ cho thực hiện KTTH (thiết kế sinh thái, tư vấn, cung cấp công nghệ, thiết bị và sản phẩm).

2.2. Một số đề xuất

Trong bối cảnh PTBV, phát triển xanh, KTTH là một trong những mục tiêu cần hướng đến và việc xây dựng chính sách phù hợp, hành lang pháp lý rõ ràng để thực hiện KTTH là rất cần thiết. Đồng thời, phải xác định trong mục tiêu này, DN là động lực trung tâm, Nhà nước đóng vai trò kiến tạo, các tổ chức, từng người dân là đối tượng tham gia thực hiện. Dựa vào điều kiện thực tế và trên cơ sở kinh nghiệm của Thụy Điển, để hiện thực hóa mục tiêu phát triển nền KTTH trong thời gian tới, Việt Nam cần thực hiện hiệu quả một số giải pháp sau:

Về phía Nhà nước:

Với vai trò kiến tạo, Nhà nước cần đẩy mạnh việc hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật để ban hành các quy định, tiêu chuẩn phát triển KTTH phù hợp với xu thế mới của khu vực cũng như trên thế giới. Đồng thời, sử dụng các tiêu chuẩn kỹ thuật, môi trường, công cụ thuế... nhằm hạn chế việc sử dụng quá mức tài nguyên; giảm thiểu lượng rác thải trong quá trình sản xuất; đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế dựa vào hiệu suất sử dụng yếu tố đầu vào (vốn và lao động); tăng trưởng kinh tế bền vững gắn với sử dụng tài nguyên tiết kiệm, hiệu quả.

Mặt khác, Chính phủ cần có chính sách hỗ trợ thiết thực, nhằm thống nhất tư duy sản xuất và phát triển của DN, người dân, tạo tiền đề vững chắc trong phát triển các mô hình phát triển KTTH. Khuyến khích DN tham gia hoạch định chiến lược sản xuất, kinh doanh một cách bền vững, ứng dụng các mô hình KTTH, sản xuất, kinh doanh gắn liền với BVMT, trong đó chú trọng vào hiệu quả đầu tư, phát triển, trách nhiệm xã hội của DN (Quy định chặt chẽ về trách nhiệm của DN đối với chất thải do DN tạo ra, đồng thời, xác định rõ lộ trình để tiến tới xây dựng luật cho phát triển các mô hình KTTH). Nhà nước cũng cần có chính sách tăng cường sử dụng năng lượng sinh học và năng lượng tái tạo; hạn chế sử dụng đồ nhựa; xây dựng các khu công nghiệp sinh thái... hướng tới PTBV và giảm lượng rác thải ra môi trường.

Đẩy mạnh nghiên cứu ứng dụng khoa học, công nghệ, lấy chuyển đổi số và ứng dụng thành tựu của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư là động lực, là yếu tố cốt lõi cho sự thành công khi phát triển KTTH. Ngoài ra, Nhà nước nên có sự lựa chọn các ngành, lĩnh vực phù hợp để ưu tiên phát triển khi áp dụng mô hình KTTH, từ đó tạo động lực cho các ngành, các lĩnh vực khác cùng phát triển, tạo đà chung trong phát triển KTTH tại Việt Nam.

Về phía DN:

Các nhà sản xuất cần nâng cao nhận thức về trách nhiệm đối với các sản phẩm trong suốt vòng đời của chúng; tập trung ưu tiên nguồn lực tài chính để chuyển đổi phương thức sản xuất và xác định mục tiêu phát triển KTTH phải



gắn với đổi mới khoa học, tiếp cận công nghệ tiên tiến. Trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang diễn ra mạnh mẽ, tác động đến mọi lĩnh vực đời sống xã hội, việc nghiên cứu đổi mới công nghệ, chuyển từ thế giới thực sang thế giới số sẽ là cơ hội lớn để thực hiện phát triển KTTH, mang lại hiệu quả tăng trưởng cao hơn. Để mở rộng nền KTTH, các nhà sản xuất cần phải xác định rõ đâu là ưu tiên hàng đầu của DN, thay vì sản xuất sản phẩm càng nhanh, càng rẻ càng tốt, phải xác định được độ bền của sản phẩm và quy trình sản xuất bền vững mới là yếu tố then chốt.

Song song với đó, DN phải xây dựng mô hình kinh tế có chiều sâu với mục tiêu PTBV, tức là tăng trưởng kinh tế phải đi đôi với BVMT. Từ bài học của Thụy Điển, các DN Việt Nam cần thực hiện nghiêm túc nguyên tắc 3T (tiết giảm - tái chế - tái sử dụng) nhằm giảm lượng rác thải ra môi trường, tăng lượng rác thải được tái chế và để đạt được điều này, nguồn nhân lực ở mỗi DN phải được đào tạo bài bản để nâng cao khả năng chuyên môn, đáp ứng nhu cầu của thị trường. Ngoài ra, DN cần nỗ lực phát triển các chuỗi cung ứng thân thiện với môi trường và xây dựng đội ngũ chuyên gia giỏi, để giải quyết tốt mọi vấn đề, từ khâu đầu đến khâu cuối của cả quá trình sản xuất, từ đó thuyết phục người tiêu dùng thay đổi thói quen mua sắm, tiêu dùng bền vững■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Thủ tướng Chính phủ (2017). Quyết định số 192/QĐ-TTg ngày 13/2/2017 về Đề án “Phát triển ngành công nghiệp môi trường Việt Nam đến năm 2025”.
2. Bộ Chính trị (2020). 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.
3. Thủ tướng Chính phủ (2020). Quyết định số 889/2021/QĐ-TTg ngày 24/6/2020 phê duyệt Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững giai đoạn 2021 - 2030.
4. ThS. Huỳnh Văn Khải (Trường Đại học Công nghệ Đông Á - 2023) Kinh nghiệm phát triển KTTH ở một số quốc gia trên thế giới và liên hệ với Việt Nam (<https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/kinh-nghiem-phat-trien-kinh-te-tuan-hoan-o-mot-so-quoc-gia-tren-the-gioi-va-lien-he-voi-viet-nam-102059.htm>)

Một số nội dung sửa đổi...

(Tiếp theo trang 43)

2. ĐỀ XUẤT MỘT SỐ GIẢI PHÁP TỔ CHỨC TRIỂN KHAI THỰC HIỆN

Để nhanh chóng triển khai thi hành những sửa đổi, bổ sung chủ yếu về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Luật Đất đai năm 2024 đi vào cuộc sống và phát huy tác dụng tích cực thì Chính phủ, Bộ, ngành, các địa phương cần thực hiện một số giải pháp cơ bản như:

Một là, Thủ tướng Chính phủ cần ban hành một chỉ thị về tổ chức thực hiện Luật Đất đai năm 2024 nhằm tạo cơ sở pháp lý thống nhất triển khai thực hiện Đạo luật quan trọng này trong phạm vi cả nước. Đồng thời, Chính phủ xem xét thành lập Tổ theo dõi thi hành Luật Đất đai năm 2024; chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra và kịp thời tháo gỡ vướng mắc, khó khăn nảy sinh trong quá trình thực hiện.

Hai là, Bộ TN&MT chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Đài truyền hình Việt Nam, Đài tiếng nói Việt Nam, Thông tấn xã Việt Nam và các Bộ, ngành, đoàn thể quần chúng, tổ chức chính trị - xã hội, UBND các cấp... tổ chức phổ biến, tuyên truyền, giáo dục về Luật Đất đai năm 2024 nói chung và những sửa đổi, bổ sung chủ yếu về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói riêng đến các tầng lớp nhân dân, doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế; mọi đối tượng sử dụng đất; đến cán bộ, công chức, viên chức Nhà nước... Bởi chỉ có hiểu biết đầy đủ, kịp thời thì mới chấp hành và thực hiện tốt Luật Đất đai năm 2024.

Ba là, cần rà soát hệ thống pháp luật để phát hiện những mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập giữa Luật Đất đai năm 2024 với các đạo luật khác có liên quan để kịp thời sửa đổi, bổ sung đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ về nội dung giữa quy định của các đạo luật có liên quan.

Bốn là, Chính phủ cần nhanh chóng xây dựng các Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai năm 2024; Bộ TN&MT chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành hữu quan soạn thảo Thông tư hướng dẫn thi hành các Nghị định của Chính phủ; hướng dẫn về điều khoản chuyển tiếp khi Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực thi hành (từ ngày 1/1/2025).

Năm là, UBND các cấp cần xây dựng kế hoạch cụ thể, chi tiết và chuẩn bị đầy đủ các điều kiện, nguồn lực vật chất cần thiết để tổ chức thi hành có hiệu quả Luật Đất đai năm 2024 trên địa bàn địa phương mình quản lý khi Đạo luật này có hiệu lực thi hành...■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 1992.
2. Luật Đất đai năm 2013 và năm 2024.
3. Nghị quyết số 18 - NQ/TW của Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương khóa XIII ngày 16/6/2022 về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao.

Cần có một hiệp ước toàn cầu công bằng và mạnh mẽ trong chuỗi giá trị nhựa

Hiện nay, ô nhiễm nhựa là một trong những vấn đề xuyên biên giới, ảnh hưởng đến tất cả các quốc gia với mức độ nghiêm trọng ngày càng tăng. Rác thải nhựa đã được tìm thấy ở mọi nơi trên thế giới, từ vùng biển sâu nhất đến những ngọn núi xa xôi nhất, ước tính có khoảng 9 - 14 triệu tấn rác thải nhựa đổ ra đại dương mỗi năm [5], gây tác hại lớn đến động vật hoang dã, hệ sinh thái, đồng thời làm gián đoạn sinh kế của hàng triệu người, gây ra rủi ro đáng kể cho sức khỏe con người và nền kinh tế thế giới. Bên cạnh đó, việc sản xuất nhựa cũng góp phần tạo ra một lượng lớn khí nhà kính. Theo Chương trình Môi trường Liên hợp quốc ước tính, nếu con người tiếp tục kinh doanh như hiện nay thì đến năm 2040, sản xuất nhựa có thể chiếm 19% tổng lượng khí thải nhà kính trên thế giới. Đây là vấn đề toàn cầu cần có sự cam kết mạnh mẽ và sự phối hợp chung tay của các quốc gia trên thế giới mà không một quốc gia riêng lẻ nào có thể tự giải quyết được.

AI TRẢ TIỀN CHO Ô NHIỄM NHỰA?

Báo cáo “Ai trả tiền cho ô nhiễm nhựa?” của WWF năm 2023 ủy quyền cho Dalberg phát triển đã cảnh báo chi phí thực sự của nhựa đối với môi trường, sức khỏe và nền kinh tế có thể cao hơn gấp 10 lần đối với các nước thu nhập thấp (LIC), mặc dù họ tiêu thụ nhựa bình quân đầu người ít hơn gần ba lần so với những người có thu nhập cao. Báo cáo ước tính tổng chi phí trọn đời của chỉ 1 kg nhựa ở các nước có thu nhập thấp và trung bình (LMIC) cao gấp 8 lần so với các nước có thu nhập cao (HIC). Đặc biệt, chi phí đối với LIC gấp 10 lần so với HIC [5].

Hiện nay, cộng đồng ở LMIC đang phải đối mặt với những tác động tiềm ẩn, có hại nhất của việc sản xuất nhựa và ô nhiễm, bao gồm ô nhiễm không khí, nguy cơ lũ lụt gia tăng, lây lan các bệnh truyền nhiễm, các mối đe dọa đến sinh kế và điều kiện làm việc không an toàn. 93% số ca tử vong liên quan đến sản xuất nhựa toàn cầu xảy ra ở các LMIC. [5]

Việc thiếu các quy tắc trong chuỗi giá trị đã tạo ra sự bất bình đẳng cho LMIC. Bất chấp một số biện pháp quốc gia và tự nguyện, việc thiếu các quy tắc chung toàn cầu để chống ô nhiễm nhựa sẽ ảnh hưởng đến tất cả các quốc gia. Tuy nhiên, chính LMIC, đặc biệt là LIC và các quốc đảo nhỏ đang phát triển (SIDS) đang phải đối mặt với những thách thức. Những thách thức này xuất phát từ sự bất bình đẳng về cấu trúc trong chuỗi giá trị nhựa. Báo cáo “Ai trả tiền cho ô nhiễm nhựa?” xác định ba sự bất bình đẳng về cơ cấu quan trọng vừa thúc đẩy hệ thống nhựa hiện tại, vừa thúc đẩy sự bất bình đẳng, cụ thể:

LMIC có rất ít ảnh hưởng đến việc sản xuất và thiết kế các sản phẩm nhựa, nhưng sẽ phải quản lý chúng vào cuối vòng đời sản phẩm. Các LMIC và SIDS không sản xuất nhựa hoặc



▲ Các nhà lãnh đạo thế giới đã tập trung tại Paris tham dự cuộc đàm phán thứ hai về Hiệp ước Ô nhiễm nhựa toàn cầu của Liên hợp quốc từ ngày 29/5 đến 2/6/2023

sản xuất ít nên không ảnh hưởng đến sản xuất nhựa quốc tế. Tính đến năm 2019, chỉ 9% rác thải nhựa toàn cầu được tái chế và khi ngành công nghiệp nhiên liệu hóa thạch tăng cường đầu tư vào sản xuất nhựa, giá nhựa nguyên sinh sẽ trở nên cạnh tranh với giá nhựa tái chế [2] [3]. Do đó, khối lượng rác thải nhựa sẽ ngày càng tăng và vấn đề này không thể được giải quyết một cách hiệu quả theo cơ cấu quản lý nhựa mạnh mẽ hiện nay. Các quyết định sản xuất phần lớn tập trung vào các quốc gia có nền công nghiệp sản xuất và sản xuất nhựa rộng khắp, phần lớn bắt nguồn từ các công ty công nghiệp đa quốc gia có trụ sở chính tại HIC. Thông thường, các quốc gia này có năng lực kỹ thuật và tài chính để xử lý nhựa theo cách thân thiện với môi trường hoặc đơn giản là xuất khẩu sang các nước khác. Do đó, họ ít phải gánh chịu hậu quả của ô nhiễm nhựa đối với môi trường và con người hơn so với LMIC và SIDS không sản xuất. Nếu không có bất kỳ quy tắc nào được áp dụng trên toàn cầu, chính phủ LMIC không thể dự đoán cũng như kiểm soát việc thiết kế và sản xuất các mặt hàng nhựa đến thị trường của họ và không có cách gì để buộc các doanh nghiệp bên ngoài biên giới phải chịu trách nhiệm về các giải pháp thượng nguồn. Những sản phẩm nhựa từ bao bì sử dụng một lần đến những sản phẩm có vi nhựa sơ cấp - vẫn tiếp tục được LMIC bán và nhập khẩu, bất chấp nỗ lực cấm của một số chính phủ quốc gia. Kết quả là nhựa có nguy cơ cao và tiếp tục xuất hiện ở LMIC. Các thiết kế và thành phần của nhiều loại nhựa này rất khó quản lý vì quá trình đốt hoặc tái chế có thể giải phóng các hóa chất độc hại như dioxin và furan [4].

LMIC và SIDS có năng lực hạn chế trong việc quản lý khối lượng rác thải nhựa ngày càng tăng. Khi sản xuất và tiêu thụ nhựa toàn cầu tăng tốc, LMIC phải đối mặt với nhiệm vụ là xử lý một khối lượng rác thải nhựa vượt xa khả năng xử lý an toàn của họ. Nhiều phương pháp quản lý chất thải phổ biến ở HIC, như đốt hoặc xuất khẩu chất thải sang các nước khác, đơn giản không phải là giải pháp lâu dài khả thi cho LMIC. Cơ sở hạ tầng quản lý chất thải hạn chế có nghĩa là LMIC



phải chịu tỷ lệ rò rỉ chất thải nhựa cao và phụ thuộc nhiều vào các hoạt động không an toàn như đốt và đổ rác ngoài trời. Mặc dù quản lý chất thải thường là hạng mục ngân sách cao nhất đối với các đô thị địa phương ở LMIC, nhưng tỷ lệ quản lý chất thải kém gần gấp đôi mức trung bình toàn cầu [1]. Điều này càng trở nên phức tạp hơn bởi thực tế là nhiều LMIC, đặc biệt là SIDS, còn bị ảnh hưởng nhiều bởi chất thải xuyên quốc gia trôi dạt vào bờ biển của họ, ngoài chất thải được tạo ra tại địa phương hoặc từ nhập khẩu quốc tế. Các khoản đầu tư cần thiết để mở rộng cơ sở hạ tầng quản lý chất thải nhằm đáp ứng làn sóng rác thải nhựa ngày càng tăng mà LMIC phải đối mặt là rất cao, ước tính của OECD lên tới 26 tỷ USD mỗi năm [6]. Trong khi những khó khăn mà LMIC phải đối mặt để quản lý rác thải nhựa phản ánh nguồn lực hạn chế của họ, thì rõ ràng là gánh nặng ô nhiễm không công bằng, điều này chỉ có thể được giải quyết thông qua việc giảm lượng rác thải tạo ra, thay vì chỉ tập trung vào việc tăng năng lực quản lý rác thải.

Thiếu trách nhiệm giải trình về chi phí ô nhiễm nhựa.

Hiện nay không có một trách nhiệm giải trình nào trong quá trình sản xuất và không có tầm nhìn chung rõ ràng về chuỗi giá trị nhựa tuần hoàn. Điều này thấy rõ trách nhiệm của các nhà sản xuất lớp xe sau khi sản phẩm được sử dụng gây ô nhiễm cho môi trường trên toàn thế giới, đặc biệt là đối với các nhóm và cộng đồng dễ bị tổn thương nhất. Việc không có cơ chế bồi thường thiệt hại từ quá trình sản xuất và buôn bán hàng hóa nhựa độc hại đã gây hậu quả nặng nề cho môi trường và xã hội, điều này gây tổn hại không tương xứng cho LMIC và SIDS, những quốc gia đang phải đối mặt với chi phí cao hơn nhiều so với khả năng ứng phó với ô nhiễm nhựa của họ.

SỰ CẦN THIẾT CỦA MỘT HIỆP ƯỚC TOÀN CẦU CÔNG BẰNG VÀ MẠNH MẼ

Sự bất bình đẳng này chỉ có thể được giải quyết thông qua một hiệp ước toàn cầu với các nghĩa vụ ràng buộc thực thi các quy định thiết kế toàn cầu nhằm khuyến khích tính tuần hoàn thông qua các tiêu chuẩn thiết kế và sản phẩm nhằm bảo vệ các cộng đồng và hệ sinh thái dễ bị tổn thương khỏi tác động nghiêm trọng của sản xuất nhựa. Để các quy tắc toàn cầu này thực sự có hiệu quả, LMIC, đặc biệt là LIC và SIDS, phải có tiếng nói trong quá trình ra quyết định. Do đó, hiệp ước phải thiết lập một nền tảng đa phương với sự đại diện đầy đủ trên toàn cầu để đảm bảo đạt được kết quả hiệu quả và công bằng nhất.

Hiệp ước toàn cầu phải thực thi trách nhiệm giải trình đối với các chủ thể có trách nhiệm và bồi thường cho những tổn hại về môi trường và xã hội. Trách nhiệm giải trình này có thể được thực thi dưới hình thức thu thuế buôn bán rác thải nhằm hạn chế xuất khẩu rác thải sang LMIC, cũng như phí trách nhiệm mở rộng nhà sản xuất (EPR) quy định trách nhiệm tài chính hoặc vật chất đối với việc xử lý hoặc tiêu hủy rác thải cuối vòng đời. Điều này đảm bảo rằng chi phí quản lý rác thải nhựa sẽ được gánh chịu một cách công bằng

bởi những người sản xuất và thu lợi nhuận từ nó, thay vì do LMIC và SIDS không sản xuất gánh chịu. Mặc dù phí EPR đã được triển khai ở nhiều HIC bao gồm Hoa Kỳ, EU và Nhật Bản, nhưng chúng thường không có đầy đủ chức năng ở LMIC sản xuất nhựa như Trung Quốc và thậm chí còn ít hơn ở LIC. Cuối cùng, khi áp dụng thuế hoặc phí EPR, điều quan trọng là phải xem xét những tác động kinh tế tiềm tàng của chúng - đặc biệt là giá hàng hóa tăng. Để giảm thiểu điều này, phí phải dành riêng cho các sản phẩm nhựa có hại nhất. Cách tiếp cận có mục tiêu này đảm bảo rằng trách nhiệm được phân bổ hợp lý và không tác động đến người tiêu dùng, đặc biệt là những người có thu nhập thấp hơn.

Một hiệp ước toàn cầu là buộc tất cả các nước phải tuân thủ một tiêu chuẩn hành động chung cao. Điều này sẽ tạo ra một sân chơi bình đẳng nhằm khuyến khích và hỗ trợ các hành động quốc gia. Sức mạnh của việc vượt ra ngoài các kế hoạch quốc gia rời rạc được thể hiện bằng các thỏa thuận môi trường thành công khác. Ví dụ, thông qua các lệnh cấm toàn cầu, Nghị định thư Montreal đã loại bỏ hơn 99% các chất làm suy giảm tầng ozone kể từ khi thành lập, đưa tầng ozone dần dần phục hồi. Một hiệp ước nhựa toàn cầu đầy tham vọng và công bằng sẽ bao gồm các biện pháp hiệu quả trong suốt vòng đời của nhựa. Hiệp ước phải đẩy nhanh quá trình chuyển đổi công bằng và được xây dựng dựa trên tiếng nói của các cộng đồng bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi ô nhiễm nhựa.

Tóm lại, hiệp ước phải thiết lập các quy tắc chung, ràng buộc và cụ thể mang tính toàn cầu, bao gồm: Các lệnh cấm, loại bỏ và giảm dần trên toàn cầu đối với các sản phẩm và cách sử dụng nhựa, cũng như các polyme và hóa chất nhựa đáng lo ngại; Các yêu cầu toàn cầu về thiết kế và hệ thống sản phẩm, đảm bảo nền kinh tế tuần hoàn an toàn, không độc hại, ưu tiên tái sử dụng, cải thiện hoạt động tái chế và đảm bảo quản lý chất thải nhựa thân thiện với môi trường; Các biện pháp hỗ trợ thực hiện mạnh mẽ, bao gồm hỗ trợ tài chính đầy đủ, điều phối các dòng tài chính công và tư nhân để thực hiện ở các nước thu nhập thấp■

NGUYỄN THỊ PHÚ HÀ

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Kaza, S., Yao, LC, Bhada-Tata, P. & Van Woerden, F. (2018). *Thật là lãng phí 2.0: Tổng quan toàn cầu về quản lý chất thải rắn đến năm 2050*.
2. *Thống kê môi trường của OECD*. (2022). *Global Plastics Outlook (cơ sở dữ liệu)*, <https://read.oecd-library.org/environment/global-plastics-outlook-de747aef-en>.
3. *Trung tâm luật môi trường quốc tế*. (2017). *Nhiên liệu nhựa: Khí đốt, dầu giá rẻ và than không cháy đang thúc đẩy sự bùng nổ nhựa như thế nào*.
4. Verma, R., Vinoda, KS, Papireddy, M. & Gowda, ANS (2016). *Chất ô nhiễm độc hại từ chất thải nhựa - Đánh giá. Quy trình Môi trường Khoa học 35, 701-708*
5. WWF (2023) *Ai trả tiền cho ô nhiễm nhựa?*
6. WWE. (2022) *Hướng tới một hiệp ước chấm dứt ô nhiễm nhựa: Hành trình toàn cầu để giải quyết vấn đề toàn cầu*.



Thực trạng và giải pháp thúc đẩy thực thi chính sách tiêu dùng xanh tại Việt Nam

THÁI HUY NGỌC

Trường Đại học Nguyễn Huệ

Tiêu dùng xanh (TDX) đã trở thành xu hướng tất yếu ở nhiều quốc gia trên thế giới, đặc biệt phổ biến tại các nước phát triển và lan tỏa mạnh mẽ sang những nước đang phát triển, có thu nhập ở mức trung bình trở lên. Sự hợp tác giữa nhà sản xuất, người tiêu dùng và các bên liên quan khác có thể mang lại giải pháp bền vững hơn trong hệ thống sản xuất - tiêu thụ, góp phần quan trọng vào việc giải quyết các vấn đề về môi trường. Tại Việt Nam, Chính phủ đã ban hành và thực thi chính sách TDX với nhiều hoạt động, chương trình cụ thể nhằm nâng cao nhận thức của người dân, doanh nghiệp (DN) và cán bộ cơ quan nhà nước liên quan đến TDX, đồng thời tạo sự chuyển biến mạnh trong việc phát triển sản phẩm, dịch vụ xanh hay mở rộng thị trường phân phối cho sản phẩm tiết kiệm năng lượng, thực phẩm hữu cơ hoặc các sản phẩm xanh khác. Tuy nhiên, việc thực thi chính sách TDX ở Việt Nam thời gian qua vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế, khó khăn, đòi hỏi phải có giải pháp phù hợp trong thời gian tới, từ đó góp phần thúc đẩy phát triển nền kinh tế xanh (KTX) và bền vững ở Việt Nam.

1. TỔNG QUAN VỀ TDX

1.1. Khái niệm

Thuật ngữ TDX xuất hiện từ những năm 1960 tại châu Âu và Hoa Kỳ. Năm 1963, Tổ chức quốc tế của Hiệp hội người tiêu dùng (International Organization of Consumer Unions - IOCU) lần đầu tiên đề xuất khái niệm về TDX và cho rằng người tiêu dùng nên có các nghĩa vụ xanh. Tuy nhiên, cho đến hiện nay, thuật ngữ này vẫn được sử dụng với nhiều tên gọi và cách tiếp cận khác nhau, cụ thể: Theo Mainieri và cộng sự (1997) “TDX là các hành vi mua sắm sản phẩm thân thiện, có lợi cho môi trường, đó là những sản phẩm tạo điều kiện thuận lợi cho mục tiêu dài hạn về bảo vệ, bảo tồn môi trường”. Theo Chan (2001), TDX thể hiện trách nhiệm BVMT thông qua việc lựa chọn các sản phẩm thân thiện với môi trường, có cách tiêu dùng và xử lý rác thải hợp lý. Theo Nguyễn Thế Khải và Nguyễn Thị Lan Anh (2016), TDX không chỉ dừng lại ở các hành vi mua sắm xanh mà còn là chuỗi các hành vi được nhìn nhận dưới quan điểm phát triển bền vững (PTBV): Mua thực phẩm sinh thái, tái chế, tái sử dụng, tiết kiệm và sử dụng hệ thống giao thông thân thiện với môi trường. Các tác giả Bích Ngọc (2020) và Vũ Phong (2021) thì cho rằng, TDX là việc mua và sử dụng sản phẩm thân thiện với môi trường, không gây hại cho sức khỏe con người, không đe dọa đến hệ sinh thái (HST) tự nhiên... Tại Quyết định số 1658/QĐ-TTg ngày 1/10/2021 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt “Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh (TTX) giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050”, TDX, bền vững lại được định nghĩa là việc mua, sử dụng, tuyên truyền hàng hóa/dịch vụ thân thiện với môi trường, không gây nguy cơ cho sức khỏe con người để đáp ứng những nhu cầu cơ bản và nâng cao chất lượng cuộc sống, trong khi sử dụng ít hơn tài nguyên thiên nhiên, các chất độc hại; đồng thời, giảm phát thải chất gây ô nhiễm trong chu trình sống,

không đe dọa đến chức năng hay sự đa dạng của các HST tự nhiên và không làm tổn hại tới việc đáp ứng nhu cầu của thế hệ mai sau.

Từ các quan niệm nêu trên cho thấy, bản chất của TDX là hoạt động mua, sử dụng sản phẩm thân thiện với môi trường của con người, hướng tới gìn giữ, tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên, BVMT, không đe dọa đến HST tự nhiên, qua đó đóng góp vào mục tiêu TTX của nền kinh tế.

2.2. Vị trí, vai trò

TDX là một trong những thành tố quan trọng tạo nên tiêu dùng bền vững (TDBV) và góp phần vào mục tiêu TTX đã được phê duyệt tại Chiến lược quốc gia về TTX, từ đó thúc đẩy cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, nhằm đạt được thịnh vượng về kinh tế, bền vững về môi trường, công bằng về xã hội; hướng tới nền KTX, trung hòa các-bon và đóng góp vào mục tiêu hạn chế sự gia tăng nhiệt độ toàn cầu. Theo đó, TDX là một trong 4 mục tiêu lớn, cụ thể được đặt ra tại Chiến lược quốc gia về TTX, bao gồm: Giảm cường độ phát thải khí nhà kính (KNK) trên GDP; xanh hóa các ngành kinh tế; xanh hóa lối sống và thúc đẩy TDBV; xanh hóa quá trình chuyển đổi trên nguyên tắc bình đẳng, bao trùm, nâng cao năng lực chống chịu. Giữa 4 mục tiêu nêu trên không tồn tại một cách rời rạc mà có sự tác động, tương hỗ lẫn nhau, việc thực hiện từng hành động, tiến đến hoàn thành mỗi mục tiêu cụ thể sẽ góp phần triển khai hiệu quả các mục tiêu còn lại. Vì vậy, các biện pháp, giải pháp áp dụng phải được tiến hành một cách đồng thời, đồng bộ, trong đó, TDX, TDBV là mục tiêu trọng tâm, hướng người tiêu dùng hình thành thói quen sử dụng sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ thân thiện với môi trường, từ đó buộc các đơn vị cung ứng hàng hóa, dịch vụ nếu muốn tồn tại và phát triển phải thay đổi phương thức sản xuất, kinh doanh, đáp ứng nhu cầu của khách hàng, góp phần vào việc thực hiện mục tiêu giảm



▲ Nhiều siêu thị đã nói không với túi ni lông, sử dụng lá chuối để gói rau củ, góp phần lan tỏa thói quen TDX

cường độ phát thải KNK trên GDP, xanh hóa các ngành kinh tế và thực hiện cam kết Net-Zero vào năm 2050.

1.3. Lợi ích của TDX

Thân thiện với môi trường: TDX có tác động tích cực lên môi trường sống thông qua việc giảm thiểu lượng rác thải, tiết kiệm tài nguyên và giảm khí thải gây ô nhiễm môi trường. Người TDX là những người có thói quen mua sản phẩm thân thiện với môi trường, với thiên nhiên, đồng thời hạn chế sử dụng các sản phẩm có nhiều bao bì, hoặc trong quá trình sản xuất gây ô nhiễm môi trường.

An toàn, tiết kiệm: Những thứ làm từ thiên nhiên, thân thiện với môi trường thì luôn an toàn cho người sử dụng, mặt khác, tái chế, tái sử dụng các sản phẩm như túi đựng bằng giấy, tre, nứa... thay cho các sản phẩm sử dụng một lần sẽ giúp tiết kiệm tối đa chi phí, giảm chi tiêu của gia đình. Ngoài ra, tăng cường sử dụng sản phẩm hữu cơ và tự nhiên; giảm thiểu sử dụng những sản phẩm có chứa chất hóa học độc hại; giảm thiểu lượng khí thải và tiêu thụ năng lượng... có thể giúp cải thiện sức khỏe, giảm tác động của biến đổi khí hậu (BĐKH), bảo tồn Hành tinh xanh.

Bảo vệ tài nguyên thiên nhiên: Sản phẩm tái chế giúp chúng ta tiết kiệm và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên một cách tốt nhất, đáp ứng mục tiêu PTBV ở hiện tại mà không ảnh hưởng đến tương lai. TDX cũng giúp tạo ra một cộng đồng nhận thức về tác động của hành vi tiêu dùng đến môi

trường và khuyến khích mọi người tham gia vào các hoạt động BVMT, tạo ra một cộng đồng sống xanh.

Khuyến khích sản xuất: Việc sử dụng sản phẩm hữu cơ, tự nhiên sẽ giúp các DN được hưởng nhiều chính sách ưu đãi của Nhà nước và có thể thâm nhập vào những thị trường khó tính trên thế giới... từ đó khuyến khích sản xuất phát triển. Ngoài ra, TDX còn thúc đẩy sự phát triển của các ngành công nghiệp tái chế, tái sử dụng, tạo ra cơ hội việc làm và kích thích sự đổi mới công nghệ để giảm thiểu tác động xấu lên môi trường.

2. CHÍNH SÁCH VÀ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH VỀ TDX TẠI VIỆT NAM

2.1. Chính sách của Nhà nước

Mặc dù Việt Nam chưa có quy định riêng biệt về TDX nhưng nhiều nội dung liên quan đến TDX, TDBV đã sớm được lồng ghép, quy định trong nhiều văn bản của Đảng và Nhà nước. Yếu tố “xanh” lần đầu tiên được đề cập trong Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội (KT - XH) của Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020, trong đó xác định việc chuyển đổi phương thức tiêu dùng theo hướng bền vững, nhằm bảo vệ, cải thiện chất lượng môi trường, chủ động ứng phó với BĐKH là yêu cầu cấp thiết. Chiến lược nhấn mạnh tới các nội dung: (i) Nâng cao ý thức BVMT, gắn nhiệm vụ, mục tiêu BVMT với phát triển KT - XH; (ii) Chú trọng phát triển KTX, thân thiện với môi trường; (iii) Thực hiện



sản xuất và TDBV; (iv) Từng bước phát triển năng lượng sạch, sản xuất sạch, tiêu dùng sạch.

Ngày 25/9/2012, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1393/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược quốc gia về TTX, trong đó, lần đầu tiên thuật ngữ “TDBV” được đề cập, việc dân Nhân sinh thái và phổ biến thông tin các sản phẩm thân thiện môi trường đến toàn xã hội cũng được nhấn mạnh. Chiến lược cũng xác định việc chi tiêu công phải gương mẫu thực hiện theo tiêu chuẩn KTX, hướng đến mua sắm công xanh; khuyến khích TDBV trong khu vực DN, khu vực dân cư; xanh hóa lối sống và thúc đẩy TDBV. Đến năm 2013, vấn đề TDX, TDBV tiếp tục được đề cập tại Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3/6/2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về chủ động ứng phó BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT. Nghị quyết nêu rõ quan điểm: Tài nguyên phải được đánh giá đầy đủ các giá trị, định giá, hạch toán trong nền kinh tế; được quản lý, bảo vệ chặt chẽ; khai thác, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả và bền vững, gắn với mục tiêu phát triển KT - XH, bảo đảm an ninh tài nguyên; chú trọng phát triển, sử dụng năng lượng tái tạo (NLTT), vật liệu mới, tái chế. Trên cơ sở đó, Nghị quyết số 24-NQ/TW nêu ra nhiệm vụ: (i) Quy hoạch, quản lý, khai thác, sử dụng hợp lý, hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên quốc gia; (ii) Thúc đẩy phát triển, sử dụng năng lượng mới, NLTT, nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu mới, thay thế các nguồn tài nguyên truyền thống. Cụ thể là các chính sách: Tăng cường đầu tư phát triển, sử dụng năng lượng mới, NLTT; thúc đẩy chuyển đổi cơ cấu sử dụng năng lượng theo hướng tăng tỷ trọng sử dụng năng lượng mới, NLTT trong tổng năng lượng quốc gia; khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển năng lượng mới, NLTT. Cùng với đó, đẩy mạnh hợp tác thăm dò, khai thác tài nguyên từ bên ngoài, phục vụ nhu cầu phát triển KT - XH trong nước; đẩy mạnh sản xuất các loại nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu mới để thay thế các loại tài nguyên truyền thống.

Tiếp đó, ngày 23/8/2019, Bộ Chính trị đã ban hành Kết luận số 56-KL/TW tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 7, Khóa XI về chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT. Theo nội dung Kết luận, Bộ Chính trị yêu cầu các cấp ủy, tổ chức Đảng, chính quyền, cơ quan... tiếp tục tổ chức thực hiện quyết liệt, hiệu quả các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp đã nêu trong Nghị quyết Trung ương 7, Khóa XI, nhất là những nhiệm vụ trọng tâm, cấp bách, trong đó có nhiệm vụ hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về ứng phó với BĐKH, quản lý tài nguyên và BVMT, với từng nhiệm vụ cụ thể, bao gồm: (i) Rà soát, bổ sung, đẩy mạnh thực hiện Chiến lược quốc gia về TTX; Chiến lược BVMT quốc gia; hoàn thiện cơ chế để thực hiện minh bạch hóa trong quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước. (ii) Điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch phát triển của các ngành và địa phương; hạn chế tối đa các ngành, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh, dự án phát triển kinh tế sử dụng

lãng phí, khai thác không hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, phát thải nhiều chất gây ô nhiễm môi trường, KNK, hủy hoại cảnh quan sinh thái, gia tăng rủi ro thiên tai, đặc biệt là vùng đầu nguồn nước, khu dân cư, vùng ven biển. (iii) Tăng cường, nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế, tranh thủ mọi nguồn lực của cộng đồng quốc tế trong công tác ứng phó với BĐKH.

Ngoài ra, TDX còn được đề cập đến trong một số văn bản liên quan đến bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng như: Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả; Luật Thuế BVMT; Luật Bảo vệ và phát triển rừng; Quyết định số 76/QĐ-TTg ngày 11/1/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và TDBV đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, trong đó nhấn mạnh việc xanh hóa hệ thống phân phối, phát triển chuỗi cung ứng các sản phẩm, dịch vụ thân thiện với môi trường... Mới đây nhất, Luật Bảo vệ người tiêu dùng (sửa đổi) được Quốc hội thông qua vào tháng 6/2023 cũng bổ sung quy định, chính sách về thúc đẩy sản xuất và TDBV.

Những nhiệm vụ, chính sách của Bộ Chính trị, cụ thể là trong lĩnh vực TTX (bao gồm TDX, bền vững) hiện nay đã được Thủ tướng Chính phủ cụ thể hóa tại Quyết định số 1658/QĐ-TTg ngày 1/10/2021 phê duyệt Chiến lược quốc gia về TTX giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050. Theo Quyết định, mục tiêu xanh hóa lối sống và thúc đẩy TDBV được cụ thể hóa như sau: Xây dựng lối sống xanh kết hợp với nếp sống đẹp truyền thống để tạo nên đời sống chất lượng cao, hòa hợp với thiên nhiên; thực hiện đô thị hóa, xây dựng nông thôn mới đảm bảo các mục tiêu TTX, bền vững; tạo lập văn hóa TDBV trong bối cảnh hội nhập với thế giới.

Mục tiêu đến năm 2030: Tỷ lệ chất thải rắn (CTR) sinh hoạt đô thị được thu gom, xử lý đảm bảo tiêu chuẩn, quy chuẩn theo quy định đạt 95%; tỷ lệ CTR sinh hoạt đô thị được xử lý bằng phương pháp chôn lấp trực tiếp so với lượng chất thải được thu gom chiếm 10%; tỷ lệ nước thải đô thị được thu gom, xử lý đảm bảo tiêu chuẩn, quy chuẩn lần lượt đạt trên 50% đối với đô thị loại II trở lên và 20% đối với các loại đô thị còn lại; tỷ lệ đảm nhận của vận tải hành khách công cộng tại các đô thị đặc biệt, đô thị loại I lần lượt đạt ít nhất 20% và 5%; tỷ lệ xe buýt sử dụng năng lượng sạch tại các đô thị đặc biệt đạt ít nhất 15% so với tổng số xe buýt đang hoạt động và tại đô thị loại I đạt 10% số lượng xe buýt mới; tỷ lệ mua sắm công xanh trong tổng mua sắm công đạt ít nhất 35%; ít nhất 10 đô thị phê duyệt và thực hiện Đề án tổng thể về phát triển đô thị TTX theo hướng đô thị thông minh, bền vững.

Đến năm 2050: 100% CTR được thu gom, xử lý đạt tiêu chuẩn, quy chuẩn quốc gia, trong đó hạn chế tối đa việc chôn lấp CTR hữu cơ và chất thải có thể tái chế; 100% các đô thị được xây dựng đồng bộ, hoàn thiện hệ thống thoát nước, xóa bỏ tình trạng ngập úng tại các đô thị và 100% nước thải được xử lý phải đảm bảo quy chuẩn kỹ thuật trước khi xả ra nguồn tiếp nhận; tỷ lệ đảm nhận của vận tải hành khách công cộng



▲ Chương trình Thúc đẩy sản xuất, TDBV với chủ đề “TDX - cùng sống lành” diễn ra ngày 21/7/2023 tại Hà Nội

tại các đô thị đặc biệt, đô thị loại I lần lượt đạt ít nhất 40% và 15%; tỷ lệ xe buýt sử dụng năng lượng sạch tại các đô thị đặc biệt, đô thị loại I lần lượt đạt 100% và ít nhất 40% số lượng xe buýt đầu tư mới; tỷ lệ mua sắm công xanh trong tổng mua sắm công đạt ít nhất 50%; ít nhất 45 đô thị phê duyệt và thực hiện Đề án tổng thể về phát triển đô thị TTX theo hướng đô thị thông minh, bền vững.

2.3. Quy định của pháp luật hiện hành

Hiện nay, thuật ngữ pháp lý TDX được định nghĩa tại Phụ lục ban hành kèm theo Quyết định số 1658/QĐ-TTg ngày 1/10/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về TTX giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050. Quyết định số 1658/QĐ-TTg là văn bản thay thế cho Quyết định số 1393/QĐ-TTg ngày 25/9/2012 của Thủ tướng Chính phủ, điều này cho thấy, TDX là vấn đề rất mới, do đó cũng không ngạc nhiên khi ngoài Quyết định số 1658/QĐ-TTg, có đề cập trực tiếp một số nội dung quanh TDX theo dạng đi kèm với các quy định về TDBV thì các văn bản quy phạm pháp luật cấp độ Luật, Nghị định, Thông tư đều chưa có quy định riêng, quy định chuyên biệt về nội dung này. Những quy định hiện hành có liên quan đến TDX hiện đang tồn tại rải rác tại một số văn bản Luật, Nghị định, Thông tư, Kế hoạch... có liên quan đến quy định về BVMT; khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên; quản lý, sử dụng năng lượng; quản lý rác thải... như Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả năm 2010; Nghị định số 21/2011/NĐ-CP ngày 29/3/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả; Quyết định số 1746/QĐ-TTg ngày 4/12/2019 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch hành động quốc gia về quản lý rác thải nhựa đại dương đến năm 2030; Luật BVMT năm 2020; Thông tư số 25/2020/TT-BCT ngày 29/9/2020 của Bộ Công Thương quy định về việc lập kế hoạch, báo cáo thực hiện Kế hoạch sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả; thực hiện kiểm toán năng lượng...

3. KHÓ KHĂN, THÁCH THỨC VÀ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP THúc ĐẨY TDX

3.1. Khó khăn, thách thức

Mặc dù chủ trương, chính sách, chiến lược về TDX đã khá toàn diện và đầy đủ, nhưng thực tế cho thấy, việc hiện thực hóa những chủ trương, chính sách này thành quy định pháp luật và có thể áp dụng vào thực tiễn đời sống, nhằm tiến đến mục tiêu hạn chế, loại bỏ việc tiêu dùng hàng hóa không thân thiện với môi trường vẫn còn đối diện với nhiều khó khăn, thách thức, trong đó, thách thức lớn nhất đối với TDX là (i) Giá sản phẩm hàng hóa, dịch vụ; (ii) Ý thức, trách nhiệm BVMT từ DN còn hạn chế và (iii) Thói quen tiêu dùng.

(i) *Giá sản phẩm hàng hóa, dịch vụ:* Hiện nay, theo thống kê, sản phẩm hàng hóa, dịch vụ xanh, thân thiện với môi trường thường có giá cao hơn so với các loại hàng hóa, dịch vụ tiêu dùng thông thường cùng loại từ 20 - 40%. Vì vậy, trong khi mức thu nhập bình quân của người dân Việt Nam còn thấp, thì việc cân nhắc để chọn lựa sản phẩm hàng hóa, dịch vụ xanh, thân thiện với môi trường là rất khó đối với người tiêu dùng. Tuy nhiên, chúng ta cũng không thể một cách máy móc buộc các DN, cơ sở kinh doanh, dịch vụ hàng hóa xanh phải giảm giá bán để cạnh tranh với hàng hóa thông thường, bởi lẽ, chi phí để sản xuất ra mặt hàng này khá tốn kém; đòi hỏi các tiêu chí cao về mặt quy trình sản xuất; vấn đề cung ứng, hệ thống dây chuyền, thiết bị, máy móc được sử dụng cũng có giá thành cao và gần như phải được đầu tư mới hoàn toàn; trình độ nhân sự tham gia vào quy trình sản xuất phải được đào tạo khoa học, bài bản... làm tăng chi phí đầu vào của khâu sản xuất, cung ứng hàng hóa, dịch vụ và cấu thành vào giá thành sản phẩm, dẫn đến giá cả các mặt hàng, dịch vụ này cao hơn so với hàng hóa, dịch vụ thông thường.

(ii) *Thói quen tiêu dùng:* Như đã phân tích, TDX là khái niệm khá mới và tương đối xa lạ với số đông người tiêu dùng cũng như các đơn vị sản xuất, cung ứng hàng hóa, dịch vụ tại Việt Nam, vì vậy, từ nhận thức đến ý thức về việc BVMT, sử dụng sản phẩm thân thiện với môi trường đang còn hạn chế. Đây là trở ngại rất lớn khi triển khai giải pháp và áp dụng quy định vào thực tiễn, bởi vì thói quen là thứ khó thay đổi nhất, người tiêu dùng Việt Nam đã quen với những sản phẩm, hàng hóa mang tính tiện lợi, tiết kiệm, có thể sử dụng được lâu dài và nhiều lần như túi ni lông để đựng thức ăn; chai nhựa để đựng đồ uống thay vì các sản phẩm có công dụng tương tự như lá, giấy, tre nứa, các sản phẩm từ gỗ...

(iii) *Ý thức BVMT của DN:* Theo khảo sát của Trường Đại học Bách khoa TP. Hồ Chí Minh, 70% DN không nghe đến chứng nhận Nhân xanh Việt Nam; hơn 50% DN không quan tâm đến BDKH; 60% DN không sẵn lòng đầu tư cho sản phẩm xanh... (Trần Quang Vinh, 2022). Khó khăn lớn nhất của DN, đặc biệt là DN vừa và nhỏ trong sản xuất sản phẩm TDX là mâu thuẫn giữa 2 mục tiêu: Lợi nhuận và TTX. Vì phần lớn là DN vừa và nhỏ, nên việc đầu tư chi



phí ban đầu lớn, tác động rất nhiều đến việc tiếp cận công nghệ xanh. DN có thể được chuyển giao công nghệ tiên tiến, hiện đại, nhưng yếu tố con người, trình độ năng lực còn chưa theo kịp.

3.2. Đề xuất giải pháp

Nhằm đẩy mạnh TDX trong thời gian tới, Việt Nam cần chú trọng thực hiện các giải pháp sau:

Về phía Nhà nước:

Thứ nhất, Nhà nước phải xây dựng, hoàn thiện thể chế, chính sách, quy định pháp luật về TDX, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, minh bạch, nhằm đẩy mạnh áp dụng các công cụ KTX đối với hoạt động sản xuất, tiêu dùng, hệ thống tiêu chuẩn, tiêu chí phân loại xanh quốc gia và cập nhật thường xuyên cho các chương trình, dự án, sản phẩm, dịch vụ, công nghệ, ngành nghề. Đồng thời, phải có chính sách khuyến khích phát triển những ngành nghề, lĩnh vực áp dụng công nghệ sạch; đẩy mạnh xanh hóa sản xuất; xây dựng, nhân rộng các mô hình DN xanh; hỗ trợ giá cho sản phẩm, dịch vụ xanh và tăng cường tiếp thị, quảng bá, nhằm kích cầu tiêu dùng; huy động nguồn lực tài chính cho TTX, trong đó ưu tiên nguồn lực đầu tư từ ngân sách nhà nước, chú trọng nguồn vốn trong kế hoạch đầu tư công và chi thường xuyên cho các chương trình, đề án, dự án, nhiệm vụ về TTX; phát huy vai trò định hướng thị trường, dẫn dắt sản xuất, TDX của các DN nhà nước và DN lớn trong nền kinh tế.

Thứ hai, cần xây dựng, hoàn thiện, áp dụng nghiêm túc, triệt để các công cụ chính sách tài chính ưu đãi, chương trình, giải pháp thúc đẩy thị trường vốn, bảo hiểm xanh; sử dụng các công cụ thuế, phí để điều chỉnh hành vi tiêu dùng không hợp lý, có hại cho sức khỏe, văn hóa và môi trường. Ngoài ra, ưu đãi về thuế, bao gồm thuế đối với nguồn nguyên liệu, chi phí đầu vào để sản xuất, cung ứng hàng hóa, dịch vụ xanh, thậm chí cần có chính sách ưu đãi về thuế thu nhập DN đối với những DN đầu tư trong lĩnh vực này... Qua đó, rút ngắn chênh lệch về giá thành sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ thông thường và hàng hóa, dịch vụ xanh, đảm bảo người tiêu dùng có khả năng tiếp cận như nhau về mặt giá đối với các sản phẩm hàng hóa, dịch vụ xanh.

Thứ ba, đẩy mạnh tuyên truyền về lợi ích của các sản phẩm xanh, chất lượng và giá cả cạnh tranh trên thị trường của sản phẩm xanh cũng như lợi ích thiết thực trong BVMT đến cộng đồng, người tiêu dùng, nhà sản xuất để thu hút lực lượng tiêu thụ sản phẩm xanh và nâng cao nhận thức về TDX; tạo mối quan hệ chặt chẽ giữa nhà sản xuất xanh, sản phẩm xanh và người TDX, đồng thời, phổ biến các thực hành tốt và hành động thiết thực về lối sống, TDX, hài hòa với thiên nhiên, gắn kết với các giá trị truyền thống.

Thứ tư, việc tạo ra một xu hướng TDX tại Việt Nam đòi hỏi cần có sự hợp tác từ các cơ quan quản lý của nhà nước và sự quyết tâm đổi mới từ phía DN, do đó, Chính phủ Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia tiêu biểu trên thế giới để tiến hành trước một số chính sách cần thiết và khả thi như Chương trình gắn Nhân xanh,

Chính sách mua sắm xanh... Bên cạnh đó, Chính phủ cần xây dựng chính sách khuyến khích DN tạo lập các kênh phân phối và tiếp thị, nhằm thu hút sự chú ý của người tiêu dùng, từ đó tạo được niềm tin của khách hàng đối với sản phẩm xanh.

Về phía DN:

Cần tăng cường các biện pháp xúc tiến thương mại (quảng cáo, tuyên truyền) để người tiêu dùng biết được lợi ích thiết thực mà sản phẩm xanh mang lại cho cộng đồng, cho môi trường. Cùng với đó, tính sẵn có của sản phẩm phải được quan tâm, DN cần chú trọng đến hoạt động phân phối, đảm bảo sản phẩm luôn sẵn có, dễ tiếp cận đối với người tiêu dùng ở cả thành thị lẫn nông thôn.

Ngoài ra, để tồn tại trong bối cảnh mới, DN buộc phải chấp hành tốt các quy định về BVMT; chủ động cải tiến quy trình sản xuất, đổi mới công nghệ, phát triển nguồn năng lượng sạch, NLTT, công nghệ sản xuất nhằm tiết kiệm tài nguyên, tiêu hao ít năng lượng; ưu tiên sử dụng nguyên vật liệu đầu vào thân thiện với môi trường. Đặc biệt, các DN phải luôn đặt vấn đề sức khỏe người của tiêu dùng lên hàng đầu, xem đây là nhiệm vụ trọng tâm và có một chiến lược phát triển sản phẩm gắn liền với cam kết bền vững■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chan R.Y.K. (2001). Determinants of Chinese consumers' green purchase behavior. *Psychology & Marketing*. 18(4): 389-413.
2. Chính phủ (2012), Chiến lược quốc gia về TTX, thời kỳ 2011 - 2020, tầm nhìn đến năm 2050.
3. Nguyễn Thế Khải, Nguyễn Thị Lan Anh (2016), "Nghiên cứu ý định tiêu dùng xanh của người tiêu dùng tại TP. Hồ Chí Minh", *Tạp chí Khoa học, Trường Đại học Mở TP. Hồ Chí Minh*, số 11.
4. Bích Ngọc (2020), Hình thành xu hướng "Tiêu dùng xanh" để PTBV, <http://consosukien.vn/hinh-thanh-xu-huong-tieudung-xanh-de-phat-trien-ben-vung.htm>.
5. Chính phủ (2021), Chiến lược quốc gia về TTX giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050.
6. Thủ tướng Chính phủ (2021), Quyết định số 1658/QĐ-TTg, ngày 1/10/2021 phê duyệt Chiến lược quốc gia về TTX giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050.
7. Trần Quang Vinh (2022), "Xanh hóa" DN từ áp lực của người tiêu dùng xanh (<http://baotintuc.vn/nguoi-tieu-dung/xanh-hoa-doanh-nghiep-tu-ap-luc-cua-nguoi-tieu-dung-xanh-20220930104244909.htm>).
8. Tiêu dùng xanh ở Việt Nam hiện nay: Thực trạng và một số đề xuất trong thời gian tới, ThS. Nguyễn Việt Anh - Thương vụ Việt Nam tại Bỉ và châu Âu (<https://kinhtevadubao.vn/tieu-dung-xanh-o-viet-nam-hien-nay-thuc-trang-va-mot-so-de-xuat-trong-thoi-gian-toi-26698.html>).
9. TDX nhìn xanh nhìn từ chính sách và quy định hiện hành tại Việt Nam (Tài liệu Hội thảo TDX và PTBV, hướng tới Netzero 2050).



Thúc đẩy chi trả dịch vụ hệ sinh thái biển và đất ngập nước tại Việt Nam

TS. TRẦN THỊ THU HÀ

Viện Nghiên cứu Sinh thái và Môi trường rừng, Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam

HOÀNG THU THỦY

Cán bộ Chương trình của UNDP

NGUYỄN VĂN SẴN

Tư vấn Chính sách, dự án BET-Net II

Chi trả dịch vụ hệ sinh thái (DVHST) tự nhiên tại Việt Nam đã được thể chế hóa tại Điều 138 Luật BVMT năm 2020. Theo đó “tổ chức, cá nhân sử dụng DVHST tự nhiên trả tiền cho tổ chức, cá nhân cung ứng giá trị môi trường, cảnh quan do hệ sinh thái (HST) tự nhiên tạo ra để bảo vệ, duy trì và phát triển HST tự nhiên”. Các quy định đối với việc triển khai chi trả DVHST tự nhiên tại Việt Nam cũng được nêu cụ thể tại Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/1/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT. Cụ thể, các loại DVHST tự nhiên được áp dụng chi trả gồm các DVHST đất ngập nước (ĐNN), biển, núi đá và hang động thuộc di sản thiên nhiên và HST công viên địa chất phục vụ cho mục đích kinh doanh, du lịch, giải trí và nuôi trồng thủy sản (NTTS). Đối tượng phải thực hiện chi trả bao gồm các cơ sở kinh doanh du lịch giải trí và cơ sở NTTS được hưởng lợi từ các loại DVHST tự nhiên. Mức chi trả được thiết lập dựa trên thỏa thuận giữa bên cung ứng DVHST và bên hưởng lợi DVHST nhưng không nhỏ hơn 1% doanh thu của các cơ sở phải thực hiện chi trả. Sau khi Nghị định số 08/2022/NĐ-CP có hiệu lực, Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP-Việt Nam), trong khuôn khổ dự án BET-Net II, đã phối hợp với các bên liên quan và đơn vị tư vấn để thực hiện các hoạt động nghiên cứu nhằm đánh giá thực trạng thúc đẩy thực hiện chi trả DVHST tự nhiên, tập trung vào HST biển và ĐNN tại Việt Nam.

MỘT SỐ KẾT QUẢ RÀ SOÁT, TỔNG HỢP VỀ CHI TRẢ DVHST TỰ NHIÊN TRÊN THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

Kết quả rà soát, tổng hợp các thực hành về chi trả DVHST tự nhiên trên thế giới cho thấy:

Cơ chế chi trả DVHST tự nhiên trên thế giới khá đa dạng và linh hoạt, áp dụng với nhiều loại DVHST khác nhau thuộc 4 nhóm DVHST (gồm: dịch vụ cung cấp, dịch vụ điều tiết, dịch vụ văn hóa và dịch vụ hỗ trợ), được triển khai ở các quy mô khác nhau (cấp quốc tế, cấp quốc gia, cấp lưu vực và cấp địa phương), với các hình thức chi trả khác nhau (chi trả trực tiếp dựa trên cơ chế thỏa thuận tự nguyện giữa bên cung ứng và bên sử dụng DVHST; chi trả gián tiếp thông qua bên thứ ba và cơ chế chi trả khác

như cơ chế mua bán phát thải, cơ chế phát triển sạch và cơ chế đồng thực hiện), cơ chế chi trả khác nhau (cơ chế chi trả công trong đó Chính phủ thay mặt cho nhiều bên hưởng lợi từ DVHST chi trả cho bên cung ứng DVHST; cơ chế chi trả tư trong đó các cá nhân, tổ chức hưởng lợi từ DVHST thỏa thuận và ký hợp đồng chi trả trực tiếp cho bên cung ứng DVHST, cơ chế chi trả công-tư kết hợp, trong đó Chính phủ và các tổ chức cá nhân đồng thực hiện chi trả để đảm bảo việc cung ứng DVHST không bị gián đoạn).

Các mô hình chi trả DVHST được triển khai rộng rãi đối với các DVHST rừng nhưng khá hạn chế đối với các DVHST biển và DVHST ĐNN do quyền sở hữu tài nguyên và DVHST của các HST này chưa rõ ràng. Bên cạnh đó, các nghiên cứu liên quan đến định lượng, định giá, xác định các yếu tố tác động đến khả năng cung cấp DVHST biển còn thiếu và yếu. Ngoài ra, do tính chất linh hoạt của môi trường biển, các nguồn tài nguyên có thể nhanh chóng di chuyển qua nhiều hệ thống quản trị khác nhau và đổi chủ, gây khó khăn cho việc xác định bên cung ứng dịch vụ. Hiện nay trên thế giới có một số mô hình Chi trả DVHST biển gồm: (i) sử dụng ngân sách của Chính phủ để cho những người sở hữu tài nguyên biển/ven biển duy trì hoặc cải thiện DVHST; (ii) cá nhân, tổ chức tư nhân được hưởng lợi từ việc sử dụng DVHST biển ký hợp đồng và chi trả trực tiếp cho bên cung ứng DVHST; (iii) Quỹ Bảo tồn/Quỹ Ủy thác tài trợ cho hoạt động của các khu bảo tồn (KBT) biển được thành lập để phục vụ cho việc bảo tồn tài nguyên biển tại các địa phương. Đối với HST ĐNN, hiện mới chỉ có một vài mô hình chi trả của khách du lịch đối với dịch vụ duy trì cảnh quan hoặc các Quỹ bảo tồn/Quỹ Ủy thác tài trợ cho việc bảo tồn thiên nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học tại các vùng ĐNN.

Một số bài học kinh nghiệm về chi trả DVHST trên thế giới có thể hỗ trợ cho việc xây dựng, thiết kế và thực hiện chi trả DVHST biển và ĐNN tại Việt Nam bao gồm: (i) về mặt pháp lý và thể chế, cần có một khung pháp lý vững chắc cho phép xác định rõ bên mua và bên bán DVHST và bảo vệ quyền lợi của bên mua và bên bán thông qua hệ thống giám sát, đánh giá minh bạch, có sự tham gia của các bên trong đó có cơ quan đại diện cho Chính phủ; (ii) về mặt khoa học, cơ chế chi trả DVHST cần được xây dựng dựa trên các kết quả nghiên cứu khoa học, chẳng hạn, mức chi trả cần được xác định dựa trên các nghiên cứu định lượng cung và cầu tài nguyên hay cơ chế chi trả DVHST chỉ nên được triển khai nếu có cơ sở vững chắc chỉ ra rằng



▲ Vườn quốc gia Xuân Thủy là nơi có hoạt động NTTS gắn liền với rừng ngập mặn

đây là phương pháp hiệu quả nhất với chi phí tối ưu nhất để đạt được các mục tiêu về cung ứng, sử dụng tài nguyên; (iii) về mặt thực tiễn, cơ chế chi trả DVHST chỉ nên triển khai tại những nơi mà quyền sử dụng/sở hữu tài nguyên đã được thiết lập rõ ràng; cơ chế chi trả DVHST cần được xây dựng phù hợp với điều kiện thực tế tại các địa phương và hướng tới các đối tượng chi trả có tiềm lực về kinh tế; cần thực hiện tốt hoạt động nâng cao nhận thức để nhận được sự đồng thuận và thu hút được sự tham gia của các bên liên quan.

Tại Việt Nam, kết quả rà soát, tổng hợp các thực hành và bài học kinh nghiệm về chi trả DVHST tự nhiên cho thấy, để có thể triển khai cơ chế chi trả DVHST biển và ĐNN tại Việt Nam cần:

Một là, nhận được sự quan tâm và vào cuộc từ các bên liên quan: Chính phủ, các cơ quan Trung ương, các cơ quan chuyên môn cùng cấp ủy, chính quyền địa phương cần quan tâm và có quyết tâm chính trị cao, nhất quán trong chỉ đạo, điều hành, phối hợp chặt chẽ trong quá trình tổ chức triển khai chi trả DVHST trên quy mô toàn quốc.

Hai là, thiết lập được một hệ thống Quỹ Ủy thác (tương tự như Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng) với cơ chế vận hành phù hợp để thực hiện thu, chi điều phối, kiểm tra, giám sát nguồn tài chính từ chi trả DVHST một cách hiệu quả.

Ba là, triển khai tốt công tác truyền thông để nâng cao nhận thức toàn xã hội về vai trò của DVHST trong các hoạt động sản xuất và kinh doanh để các bên liên quan, đặc biệt là các đối tượng cần thực hiện chi trả DVHST tiềm năng có nhận thức đúng đắn về chi trả DVHST, qua đó tăng cường sự sẵn sàng của các bên trong việc tham gia cơ chế chi trả DVHST.

Bốn là, sử dụng có hiệu quả sự hỗ trợ kỹ thuật và tài chính của các tổ chức quốc tế trong việc thực hiện các nghiên cứu cơ sở, triển khai thí điểm và nâng cao năng lực thực hiện chi trả DVHST cho các bên liên quan.

KHÓ KHĂN, THÁCH THỨC TRONG TRIỂN KHAI CHI TRẢ DVHST BIỂN VÀ ĐNN TẠI VIỆT NAM

Kết quả rà soát cơ sở pháp lý, tham vấn các bên liên quan và khảo sát thực tế tại một số Vườn quốc gia, biển và ĐNN tại Việt Nam cho thấy, các rào cản đối với việc triển khai chi trả DVHST biển và ĐNN bao gồm:

Một là, chưa có quy định chi trả đối với nhiều DVHST biển và ĐNN như cung ứng thực phẩm, nguồn lợi thủy sản; phòng hộ, giảm nhẹ tác động của thiên tai; làm sạch không khí, làm sạch nước; hỗ trợ giao thông, vận tải; hấp thụ các-bon; dịch vụ bảo tồn đa dạng sinh học...

Hai là, trong phạm vi các KBT biển và ĐNN, hoạt động du lịch sinh thái (DLST) và NTTS được triển khai



rất hạn chế, quy mô nhỏ, doanh thu không đáng kể; các hoạt động triển khai bên ngoài ranh giới nhiều hơn nhưng lại khó xác định mức độ ảnh hưởng/đóng góp của các DVHST đối với kết quả kinh doanh của các hoạt động. Tại một số nơi có hoạt động NTTS trong phạm vi ĐNN như tại các Vườn quốc gia: Xuân Thủy, Cần Giờ, Đất Mũi, hoạt động NTTS thường gắn liền với rừng ngập mặn; theo quy định, sẽ trở thành đối tượng áp dụng cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng. Tại một số nơi có hoạt động kinh doanh DLST như Vịnh Nha Trang, Vườn quốc gia Côn Đảo, biển Cù Lao Chàm... thì Ban Quản lý các là đơn vị khai thác du lịch chính và sẽ không phải thực hiện chi trả.

Ba là, số lượng KBT biển và ĐNN (bên cung ứng DVHST biển và ĐNN) còn tương đối ít (11 biển/3.260 km đường bờ biển và 48 ĐNN/301 vùng ĐNN quan trọng); trong khi đó năng lực và thẩm quyền của nhiều Ban Quản lý KBT biển và ĐNN còn hạn chế trong việc xây dựng và triển khai chi trả DVHST.

Bốn là, các tổ chức, cá nhân kinh doanh DLST và NTTS trong các KBT biển và ĐNN thường có quy mô hoạt động nhỏ lẻ, không đăng ký, không khai báo với chính quyền, doanh thu không ổn định... nên không có căn cứ ước tính mức chi trả mà cá nhân, hộ gia đình phải thực hiện chi trả.

Năm là, hiện chưa có quy định xử phạt đối với các tổ chức, cá nhân không hoặc chậm thực hiện chi trả DVHST.

Bài học kinh nghiệm trong việc triển khai cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng cho thấy, cần phải thành lập được một hệ thống quỹ độc lập (Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng) nhằm kết nối, thúc đẩy đàm phán giữa bên cung ứng và bên sử dụng dịch vụ môi trường rừng, thực hiện thu, chi, điều phối nguồn thu... Quy định chi trả DVHST qua hệ thống Quỹ BVMT chưa thực sự hợp lý do Quỹ phải kiêm nhiệm nhiều chức năng khác nhau và hoạt động của Quỹ còn nhiều bất cập, khó có khả năng hỗ trợ cho việc triển khai chi trả DVHST như Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng. Bên cạnh đó, việc thiết lập mức chi trả DVHST trong lĩnh vực kinh doanh DLST và NTTS dựa trên cơ sở thỏa thuận, tự nguyện giữa bên cung ứng và bên sử dụng DVHST rất khó triển khai trong thực tế vì hầu hết các bên đều không có đủ thông tin, năng lực và ở nhiều địa phương là không bình đẳng về vị thế để tham gia vào quá trình đàm phán. Trong khi đó, việc thiết lập mức chi trả DVHST dựa trên doanh thu của các tổ chức, cá nhân sử dụng DVHST cũng không đơn giản, đa số tổ chức, cá nhân sử dụng DVHST sản xuất, kinh doanh ở quy mô nhỏ, không sử dụng hóa đơn, không có nghĩa vụ phải thực hiện khai báo về doanh thu và nếu có khai báo thì đa số thông tin, số liệu khai báo là không chính xác. Ngoài ra, quy định chuyển phần tiền chi trả DVHST chưa sử dụng hết của các Ban Quản

lý KBT thiên nhiên hoặc các tổ chức được giao quản lý, bảo vệ và duy trì phát triển HST tự nhiên cho Quỹ BVMT tỉnh/Quỹ BVMT Việt Nam để điều phối, sử dụng cho mục đích bảo vệ, duy trì và phát triển HST tự nhiên khác trên địa bàn tỉnh không thể hiện đúng bản chất và nguyên tắc của cơ chế chi trả DVHST (người cung ứng dịch vụ là người được nhận chi trả) và có thể gây ra các thắc mắc về tính minh bạch trong việc sử dụng nguồn tiền chi trả DVHST. Hiện chưa có quy định quản lý nguồn tiền chi trả DVHST theo hình thức chi trả trực tiếp; chưa có quy định/hướng dẫn liên quan đến việc kiểm tra, giám sát, công khai tài chính đối với nguồn thu từ chi trả DVHST.

ĐỀ XUẤT THỨC ĐẨY CHI TRẢ DVHST BIỂN VÀ ĐNN TẠI VIỆT NAM

Các đề xuất nhằm thúc đẩy chi trả DVHST biển và ĐNN tại Việt Nam được rút ra gồm:

Một là, nâng cao nhận thức cho các bên liên quan về chi trả DVHST biển và ĐNN: Do cơ sở pháp lý về chi trả DVHST biển và ĐNN mới được hoàn thiện trong thời gian gần đây nên hầu hết các bên liên quan (kể cả bên cung ứng là các Vườn quốc gia/KBT biển và ĐNN lẫn bên sử dụng DVHST là các cơ sở kinh doanh DLST và NTTS) đều chưa nắm bắt được nội dung cũng như quy định cụ thể đối với chi trả DVHST biển và ĐNN.

Hai là, nâng cao năng lực cho các bên liên quan (đặc biệt là bên cung ứng DVHST) trong việc xây dựng Đề án Chi trả DVHST, trong đó chú trọng vào việc định lượng, định giá, lập bản đồ hiện trạng các DVHST.

Ba là, xây dựng Đề án và triển khai thí điểm chi trả DVHST biển/ven biển và ĐNN nhằm cung cấp thông tin thực tiễn giúp thu hẹp các khoảng trống và gỡ bỏ rào cản trong khung pháp lý về chi trả DVHST biển/ven biển và ĐNN, tạo điều kiện cho việc triển khai chi trả DVHST biển và ĐNN trong thực tế...■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ezzine-de-Blas D., Wunder S., Ruiz-Pérez M. & del Pilar Moreno-Sanchez R. (2016). Các mô hình toàn cầu trong việc thực hiện Chi trả dịch vụ môi trường. *PloS one*, 11(3), e0149847.
2. Smith S. và cộng sự (2013). Chi trả cho các dịch vụ HST: Hướng dẫn thực hành tốt nhất, Defra, London [Smith, S., Rowcroft, P., Everard, M., Couldrick, L., Reed, M., Rogers, H., Quick, T., Eves, C. and White, C. (2013). *Payments for Ecosystem Services: A Best Practice Guide*. Defra, London.
3. Salzman J., Bennett G., Carroll N., Goldstein A. & Jenkins M. (2018). Hiện trạng toàn cầu và xu hướng chi trả cho các DVHST. *Tính bền vững của thiên nhiên*, 1(3), 136-144.
4. Winrock International (2020b). Báo cáo chuyên đề "Tổng kết 10 năm thực hiện Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng giai đoạn 2011-2020 và định hướng phát triển giai đoạn 2021-2030", Dự án Rừng và Đồng bằng, Việt Nam.