

MỘT SỐ NỘI DUNG CÁN SỰ TÀI TRỢ NHẪM THỰC HIỆN CÓ HIỆU QUẢ CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH CỦA NGÀNH NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN

TS. Nguyễn Văn Việt-

Phó Vụ trưởng Vụ Pháp chế Bộ NN&PTNT

D)- Sự cần thiết xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản luật, pháp lệnh ngành nông nghiệp.

Việt Nam là nước có tỷ trọng GDP nông nghiệp trong tổng GDP còn khá cao. Sản xuất nông nghiệp diễn ra trên địa bàn nông thôn rộng lớn chiếm tới 80% diện tích, thu hút 70% dân số, phụ thuộc nhiều vào thiên nhiên và ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường. Sản xuất nông nghiệp bao gồm trồng trọt, chăn nuôi, bảo vệ rừng, khai thác rừng, làm thủy lợi, nuôi trồng và đánh bắt thủy sản, làm muối và nhiều hoạt động khác có liên quan đến sử dụng tài nguyên thiên nhiên như đất, nước, rừng, nguồn lợi thủy sản và nguồn nhân công nông nghiệp dồi dào... Năng suất, chất lượng và hiệu quả của hoạt động nông nghiệp gắn liền với sự phát triển của hệ thống hạ tầng cơ sở phục vụ sản xuất và đời sống của cư dân nông thôn, như: hệ thống đê điều, công trình thủy lợi, đường giao thông nông thôn và các dịch vụ về thú y, vốn, giống, vật tư nông nghiệp, tiêu thụ nông sản...

Để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong hoạt động sản xuất nông nghiệp và một số lĩnh vực có liên quan, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành ngành nông nghiệp được ban hành bởi nhiều cơ quan có thẩm quyền ở Trung ương và địa phương chủ yếu là văn bản dưới luật. Nội dung văn bản này chỉ được phép quy định những vấn đề thuộc thẩm quyền của cơ quan ban hành. Tuy nhiên, việc bảo đảm thực thi chính sách trong thực tiễn lại có liên quan đến toàn bộ hệ thống cơ quan của Nhà nước trong đó có cả cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất- Quốc hội. Theo Hiến pháp hiện hành, Quốc hội có thẩm quyền quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước dựa trên cơ sở Hiến pháp và các đạo luật do Quốc hội ban hành. Phần lớn các vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội có ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp tới việc thực hiện các chính sách nông nghiệp. Thực tiễn vừa qua đã cho thấy có một số chủ trương, chính sách đối với ngành nông nghiệp đã được đặt ra, song đó là những vấn đề lớn, vượt quá thẩm quyền quy định của Chính phủ, như: chính sách đối với khu vực nông thôn, miền núi; phân bổ ngân sách nhà nước đầu tư cho nông nghiệp; quản lý các yếu tố đầu vào của sản xuất nông nghiệp nhằm ổn định sản lượng nông nghiệp và bảo vệ môi trường...Đến nay, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh trên một số lĩnh vực liên quan trực tiếp đến hoạt động sản xuất nông nghiệp, bao gồm: Luật tài nguyên nước; Luật bảo vệ và phát triển rừng; pháp lệnh đê điều; Pháp lệnh phòng chống lụt bão; Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; Pháp lệnh thú y; Pháp lệnh giống cây trồng; Pháp lệnh giống vật nuôi. Tuy vậy, còn một số lĩnh vực của ngành nông nghiệp chưa có văn bản của Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội điều chỉnh. Mặt khác, trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ sản xuất nông nghiệp, một số pháp lệnh đã được ban hành cũng đã bộc lộ những hạn chế nhất định.

Thực hiện chủ trương đổi mới kinh tế nông nghiệp theo hướng tiếp cận các thị trường trên thế giới và tạo điều kiện thuận lợi cho khu vực kinh tế tư nhân để thúc đẩy tăng trưởng. Cùng với chủ trương mới này là nhận thức ngày càng rõ về sự

cần thiết phải đổi mới và hoàn thiện hệ thống pháp luật ngành nông nghiệp. Vì vậy, việc nghiên cứu xây dựng mới một số luật, pháp lệnh điều chỉnh một số lĩnh vực của ngành nông nghiệp đồng thời sửa đổi, bổ sung, nâng cấp thành luật đối với một số pháp lệnh hiện hành cho phù hợp với tình hình mới là nhiệm vụ hết sức cấp thiết của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

II. Dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đến năm 2010.

Xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật ngành nông nghiệp đáp ứng yêu cầu thực tiễn là một trong những giải pháp quan trọng nhằm tiếp tục tạo động lực mới thúc đẩy nền nông nghiệp phát triển toàn diện theo hướng sản xuất hàng hóa, gắn với thị trường mở cửa hội nhập kinh tế quốc tế. Do vậy, từ năm 2002, đến nay, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã trình Thủ tướng Chính phủ việc xây dựng mới một số luật, pháp lệnh cho ngành nông nghiệp; đề xuất sửa đổi, bổ sung, nâng cấp một số pháp lệnh hiện hành; đồng thời chủ động nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn để tiếp tục đề xuất việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật ngành nông nghiệp. Cụ thể, dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đến năm 2010 và triển khai thực hiện chương trình này, như sau:

1. Luật đê điều: đã được Quốc hội đưa vào chương trình chuẩn bị từ năm 2004. Hiện nay, đã thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập.

Sự cần thiết phải xây dựng Luật đê điều:

Nội dung của Pháp lệnh đê điều hiện hành quy về quản lý công trình nhà cửa trong phạm vi bảo vệ đê điều, ở bãi sông, lòng sông để bảo đảm thoát lũ và an toàn cho đê. Song, thực trạng hiện nay, số lượng công trình, nhà cửa trên bãi sông rất lớn, nhiều công trình, nhà cửa đã cũ nát cần được sửa chữa, nâng cấp và nhu cầu khai thác sử dụng các vùng đất ngoài bãi sông, xây dựng công trình phát triển kinh tế- xã hội đặc biệt là ở Thành phố Hà Nội và một số đô thị khác tăng cao. Nếu thực hiện giải pháp quy hoạch thoát lũ kết hợp sử dụng công nghệ khoa học kỹ thuật tiên tiến quy hoạch gọn lại khu dân cư bằng cách xây nhà cao tầng để thông thoáng bãi sông thì sẽ vừa đảm bảo thoát lũ, lại phù hợp với nhu cầu phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên, quy định của Pháp lệnh đê điều hiện hành không cho phép xây dựng hoặc mở rộng các công trình, nhà cửa trong vi hành lang bảo vệ đê điều. Do vậy, cần sửa đổi, bổ sung, nâng cấp pháp lệnh này.

2. Luật nông nghiệp và nông thôn: năm 2004, Vụ Pháp chế Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã thực hiện đề tài nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn để chuẩn bị cho việc xây dựng Luật nông nghiệp. Trên cơ sở kết quả nghiên cứu của đề tài này, năm 2005, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn sẽ đề nghị Quốc hội đưa vào Chương trình chuẩn bị xây dựng Luật năm 2006.

Sự cần thiết phải xây dựng Luật nông nghiệp và nông thôn.

Hoạt động sản xuất nông nghiệp diễn ra trên địa bàn nông thôn rộng lớn và nghèo nàn về cơ sở hạ tầng kinh tế, kỹ thuật, xã hội, có thể ảnh hưởng tích cực hoặc rất tiêu cực đến các yếu tố môi trường như không khí, đất, rừng, nguồn nước mặt và nước ngầm, biển. Sự tác động này không chỉ có tác động về thay đổi số lượng mà còn ảnh hưởng đến chất lượng của không khí, nước, môi trường... Những vấn đề về môi trường không chỉ

trong phạm vi quốc gia mà còn có ảnh hưởng rộng trong khu vực và thế giới. Một số hoạt động sản xuất nông nghiệp đã có các văn bản quy phạm pháp luật ở nhiều cấp độ khác nhau điều chỉnh, nhưng còn mang tính chuyên ngành, chưa có sự liên kết phối hợp. Nhiều hoạt động sản xuất nông nghiệp và hoạt động ngành nghề khác có liên quan với nhau, cùng diễn ra trên cùng địa bàn nông thôn, nhưng không được quy hoạch, chưa phối hợp với nhau trong một hệ thống, chưa tập trung phục vụ cho việc phát triển sản xuất, nâng cao đời sống nông dân, bảo vệ môi trường sinh thái để thực hiện mục tiêu phát triển bền vững. Do vậy mặc dầu đã có nhiều văn bản quy phạm pháp luật về các lĩnh vực riêng biệt của hoạt động sản xuất nông nghiệp và phát triển nông thôn, vẫn cần thiết phải có một Luật nông nghiệp tổng quát mang tính chất bao trùm lên, điều chỉnh các mối quan hệ phát sinh giữa các hoạt động sản xuất nông nghiệp và phát triển nông thôn riêng lẻ như các mối quan hệ giữa việc sử dụng đất đai và sản xuất nông lâm nghiệp, thủy sản, làm muối; về bảo vệ môi trường, xây dựng quan hệ sản xuất mới ở nông thôn, xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn... Việc điều chỉnh các quan hệ này giúp cho sản xuất nông nghiệp và phát triển nông thôn hài hòa, bền vững; từng bước điều chỉnh cơ cấu sản xuất nông nghiệp, kinh tế nông thôn; nâng cao mức sống vật chất và văn hóa ở nông thôn.

3. Pháp lệnh thức ăn chăn nuôi và Pháp lệnh muối: năm 2003, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã trình Chính phủ việc xây dựng 2 pháp lệnh này; dự kiến năm 2005 sẽ đề nghị đưa vào Chương trình xây dựng pháp luật của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- Sự cần thiết phải xây dựng pháp lệnh thức ăn chăn nuôi:

Trong xu thế hội nhập kinh tế khu vực và thế giới, chăn nuôi công nghiệp ngày càng phát triển, nhu cầu xuất nhập khẩu hàng hoá thức ăn chăn nuôi (TÁC N) phục vụ chăn nuôi công nghiệp ngày càng cao. Việt Nam cần có các quy định có tính pháp lý cao hơn về TÁC N phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế và khu vực, các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã và sẽ ký kết, bảo đảm an toàn vệ sinh thực phẩm và môi trường và huy động có hiệu quả các nguồn lực của xã hội vào sản xuất, kinh doanh, xuất, nhập khẩu thức ăn gia súc, tạo điều kiện phát triển chăn nuôi theo hướng công nghiệp.

- Sự cần thiết phải xây dựng pháp lệnh muối:

Muối và các sản phẩm của muối, sau muối là những mặt hàng thiết yếu đối với đời sống nhân dân, là nguyên liệu quan trọng của sản xuất công nghiệp, nhất là công nghiệp hoá chất. Việt Nam là quốc gia có nhiều tiềm năng trong sản xuất muối, song hiện nay nghề muối chưa phát triển tương xứng với tiềm năng và lợi thế sẵn có của đất nước; hiệu quả sản xuất thấp, đời sống người dân làm muối gặp nhiều khó khăn, gây áp lực phá vỡ quy hoạch và sự ổn định trong sản xuất và cung ứng muối, vì vậy cần có các quy định thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội về sản xuất, chế biến, dự trữ, lưu thông muối nhằm tạo hành lang pháp lý để phát triển nghề muối một cách bền vững.

4. Một số luật, pháp lệnh dự kiến sẽ đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội đưa vào Chương trình xây dựng luật:

- Luật thú y: nâng cấp từ Pháp lệnh thú y lên thành luật;
- Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thuỷ lợi: sửa đổi, bổ sung dựa trên Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thuỷ lợi hiện hành cho phù hợp với tình hình mới;
- Pháp lệnh phân bón: xây dựng mới pháp lệnh này để điều chỉnh việc quản lý, sử dụng có hiệu quả phân bón trong sản xuất nông nghiệp.

III. Những khó khăn, thách thức trong quá trình thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đến năm 2010.

1. Khó khăn, thách thức:

Quá trình xây dựng luật, pháp lệnh đòi hỏi phải tuân thủ chặt chẽ quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, gồm: nghiên cứu cơ sở khoa học và kinh nghiệm xây dựng luật của các nước trên thế giới nhằm xác định phương pháp, phạm vi, đối tượng cần điều chỉnh; khảo sát, phân tích đánh giá tình hình thực tiễn nhằm xác định các quan hệ pháp lý cần điều chỉnh; soạn thảo và thông qua văn bản. Quy trình xây văn bản quy phạm pháp luật được ban hành nhằm huy động có hiệu quả các nguồn lực vào việc xây dựng pháp luật. Tuy nhiên, việc đầu tư ngân sách nhà nước cho xây dựng pháp luật còn rất hạn chế, do vậy việc xây dựng luật, pháp lệnh của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đến năm 2010 gặp nhiều khó khăn, thách thức:

- Đội ngũ công chức chưa được đào tạo nghiệp vụ cơ bản về xây dựng pháp luật cũng như kỹ năng phân tích, đánh giá thực tiễn; thiếu kinh nghiệm xây dựng pháp luật;
- Thiếu kinh phí để thực hiện điều tra, khảo sát, phân tích và đánh giá thực tiễn về đối tượng cần điều chỉnh, nên việc soạn thảo văn bản luật, pháp lệnh còn mang tính chủ quan, duy ý chí;
- Trong quá trình chuẩn bị soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật đã có sự chủ động thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập. Tuy nhiên, kinh phí để Ban soạn thảo và Tổ biên tập hoạt động một cách có hiệu quả chưa được đảm bảo.
- Thiếu sự hỗ trợ của các chuyên gia trong và ngoài nước trong việc xây dựng pháp luật, do không có nguồn kinh phí để thuê, khoán chuyên gia

IV. Nội dung đề nghị sự hỗ trợ trong công tác pháp chế và thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đến năm 2010.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã dự kiến Chương trình xây dựng luật và pháp lệnh ngành nông nghiệp đến năm 2010, song những khó khăn đã được nêu ở phần trên là sự thách thức không nhỏ đối với việc thực hiện có hiệu quả Chương trình này, do vậy rất cần sự hỗ trợ về tài chính và chia sẻ kinh nghiệm của cộng đồng các nhà tài trợ trong nước và quốc tế. Là cơ quan tham mưu cho Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về lĩnh vực xây dựng chính sách, pháp luật ngành nông nghiệp, Vụ Pháp chế kêu gọi cộng đồng các nhà tài trợ trong nước và quốc tế hỗ trợ các nguồn lực để thực hiện các nội dung sau:

1. Hỗ trợ công tác pháp chế của Bộ: tạo cơ hội và diễn đàn trong nước và quốc tế để Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có điều kiện giới thiệu về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Bộ nhằm thu hút các dự án quốc tế, các

nguồn lực của các nước và tổ chức quốc tế trong công tác xây dựng pháp luật và bồi dưỡng, đào tạo cán bộ pháp chế ở nước ngoài

2. Hỗ trợ chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đến năm 2010 của Bộ:

a. Xây dựng Luật nông nghiệp và nông thôn:

- Hỗ trợ kinh phí nghiên cứu: Nghiên cứu tổng quan luật về nông nghiệp và nông thôn của các nước trên thế giới nhằm đề xuất những nội dung cần vận dụng vào xây dựng luật nông nghiệp của Việt Nam.

- Hỗ trợ kinh phí điều tra, khảo sát thu thập số liệu trong nước về đối tượng cần điều chỉnh của luật; tham quan, học tập kinh nghiệm xây dựng luật về nông nghiệp của một số nước.

- Hỗ trợ kinh phí thuê khoán chuyên gia phân tích dữ liệu, đánh giá thực trạng về các quan hệ pháp luật cần điều chỉnh của luật.

b. Nâng cấp Pháp lệnh dê điều, Pháp lệnh thú y thành luật:

- Hỗ trợ kinh phí để đánh giá tác động của Pháp lệnh dê điều, Pháp lệnh thú y trong thời gian vừa qua; điều tra, khảo sát thu thập số liệu về đối tượng cần điều chỉnh; tạo điều kiện để tham quan, học tập kinh nghiệm xây dựng pháp luật của một số nước;

- Hỗ trợ kinh phí thuê khoán chuyên gia phân tích dữ liệu, đánh giá thực trạng về các quan hệ pháp luật cần điều chỉnh.

c. Xây dựng Pháp lệnh thức ăn chăn nuôi, Pháp lệnh muối, Pháp lệnh phân bón:

- Hỗ trợ kinh phí điều tra, khảo sát thu thập số liệu trong nước về đối tượng cần điều chỉnh; tham quan, học tập kinh nghiệm xây dựng pháp luật của một số nước;

- Hỗ trợ kinh phí thuê khoán chuyên gia phân tích dữ liệu, đánh giá thực trạng về các quan hệ pháp luật cần điều chỉnh.

d. Sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi:

- Hỗ trợ kinh phí đánh giá tác động của Pháp lệnh trong thời gian qua để xác định nội dung không còn phù hợp với thực tiễn; điều tra, khảo sát thu thập số liệu trong nước về đối tượng cần điều chỉnh; tham quan, học tập kinh nghiệm xây dựng pháp luật của một số nước.

- Hỗ trợ kinh phí thuê khoán chuyên gia phân tích dữ liệu, đánh giá thực trạng về các quan hệ pháp luật cần điều chỉnh.

-0-