

# MỘT SỐ GÓP Ý VỀ QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM HIỆN NAY

## 1. Hệ thống luật pháp, chính sách về bảo vệ môi trường

Tài nguyên môi trường có vai trò thiết yếu đối với con người. Trong hơn 302 năm thực hiện đường lối đổi mới để quản lý và khai thác tài nguyên môi trường một cách hiệu quả, bền vững Đảng và Nhà nước luôn hoàn thiện chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, hệ thống văn bản pháp luật hiện nay vẫn còn nhiều bất cập cần phải được nghiên cứu để hoàn thiện nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển.

- Thứ nhất, hệ thống chính sách pháp luật hiện hành chưa đồng bộ, thiếu thống nhất, chồng chéo và mâu thuẫn nhau.

Giữa Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và Luật Đầu tư có sự không thống nhất. Chẳng hạn, theo Điều 22, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, mục 4 quy định các dự án đầu tư chỉ được phê duyệt, cấp phép đầu tư, xây dựng sau khi có báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường đã được cấp giấy xác nhận. Trong khi đó, Luật Đầu tư năm 2014 chỉ quy định các dự án phải đăng ký đầu tư có nội dung về cam kết bảo vệ môi trường và các dự án phải làm thủ tục cấp giấy chứng nhận đầu tư có nội dung về giải pháp bảo vệ môi trường. Các quy định này không nêu rõ mức độ chi tiết, cụ thể của cam kết hoặc giải pháp bảo vệ môi trường, đặc biệt là không có yêu cầu cần phải đánh giá tác động môi trường. Giữa Luật Bảo vệ môi trường và Luật Xây dựng cũng có sự chưa thống nhất. Theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định thẩm quyền thẩm định và phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường của dự án là: Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức thẩm định và phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án thuộc thẩm quyền quyết định phê duyệt của mình (trừ các dự án liên tỉnh, liên ngành). Trong khi đó, Luật Xây dựng năm 2014, quy định các dự án sử dụng nguồn vốn hỗn hợp, không phải là vốn của ngân sách nhà nước, thì các chủ

đầu tư sẽ tự tổ chức thẩm định và quyết định đầu tư. Việc quy định về phí và lệ phí cũng có sự mâu thuẫn nhau., với mức quy định 50% tổng thu từ phí bảo vệ môi trường được trích vào Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam. Trong khi đó, Pháp lệnh về phí và lệ phí năm 2001 lại quy định nguồn thu từ phí và lệ phí về cơ bản được giữ lại cho ngân sách địa phương sử dụng.

- Thứ hai, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành một số nội dung của Luật Bảo vệ môi trường chưa đầy đủ, thiếu cụ thể. Luật bảo vệ môi trường Việt Nam chưa quan tâm đúng mức tới môi trường nhân tạo, môi trường lao động, tới việc xây dựng các luật về bảo vệ một số yếu tố môi trường cụ thể. Việc cụ thể hóa điều luật quy định trách nhiệm đóng góp tài chính cho bảo vệ môi trường, vấn đề bồi thường thiệt hại khi gây tổn thất cho môi trường vẫn còn bị bỏ trống. Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14 tháng 02 năm 2015 về hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 không có hướng dẫn xử lý trường hợp những cơ sở sản xuất, kinh doanh thuộc đối tượng phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc cam kết bảo vệ môi trường nhưng không thực hiện mà vẫn đang hoạt động. Điều này cũng làm cho các cơ sở sản xuất, kinh doanh “coi thường pháp luật”. Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18 tháng 11 năm 2016 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường cũng chưa đầy đủ. Nghị định này đã bỏ qua rất nhiều các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Ví dụ: các hành vi vi phạm các quy định về bảo vệ môi trường trong hoạt động chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản; các hành vi vi phạm về bảo vệ môi trường biển; bảo vệ môi trường nơi công cộng; khu đô thị; khu dân cư; các hành vi vi phạm các quy định về nộp phí bảo vệ môi trường; vi phạm các quy định về thực hiện dân chủ cơ sở về bảo vệ môi trường. Khung và mức phạt cho từng hành vi vi phạm cũng thiếu cụ thể, gây khó khăn cho thực hiện trên thực tế.

- Thứ ba, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường còn nhiều điểm về trách nhiệm pháp lý chưa cụ thể, đặc biệt là trách nhiệm hình sự đối với những hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường chưa được quy định sát với thực tế. Vì thế, làm cho hiệu lực thực thi của pháp luật kém. Chẳng hạn, trong “sự kiện Vedan” nhiều ý kiến cho rằng có thể khởi tố hình sự công ty này. Trước đó,

trong Bộ luật Hình sự năm 1999 lại quy định chỉ truy cứu trách nhiệm hình sự đối với thể nhân (cá nhân), không áp dụng đối với pháp nhân (tổ chức). Do đó, không thể truy cứu trách nhiệm hình sự đối với Công ty Vedan. Chính sự bất cập này làm cho môi trường tiếp tục bị nhiều pháp nhân xâm hại. Tại tám điều của chương 17, Bộ luật Hình sự năm 1999 có quy định trường hợp người có hành vi vi phạm lần đầu gây hậu quả nghiêm trọng chỉ bị xử phạt hành chính, không bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Việc quy định này không phù hợp với thực tế, tạo kẽ hở cho các tổ chức cố tình vi phạm, làm giảm tác dụng răn đe, phòng ngừa chung của trách nhiệm hình sự. Bộ luật Hình sự năm 2009 được ban hành thay thế cho Bộ luật Hình sự năm 1999, nhưng vẫn chưa khái quát hết tình hình tội phạm về môi trường trong thực tế. Nhiều quy định của bộ luật vẫn còn chung chung cần phải có hướng dẫn cụ thể. Ví dụ, thế nào là gây hậu quả nghiêm trọng, gây hậu quả rất nghiêm trọng và gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng, tức là phải có những tiêu chí định lượng để quy định. Vấn đề trách nhiệm hình sự của pháp nhân mặc dù đã được bàn luận nhiều, nhưng trong Bộ luật Hình sự này vẫn chưa được thiết lập. Điều này còn làm cho nhiều doanh nghiệp, tổ chức coi thường luật pháp và đã được điều chỉnh theo Bộ luật hình sự năm 2015.

Việc quy định các đoàn thanh tra, kiểm tra khi thực hiện thanh tra định kỳ phải thông báo cho đối tượng thanh tra biết trước là không phù hợp với thực tế vì nó sẽ gây khó khăn cho đoàn thanh tra, làm méo mó kết quả thanh tra do các doanh nghiệp đã có thời gian và điều kiện để đối phó với đoàn thanh tra. Thực tế cho thấy không ít các doanh nghiệp khi có mặt đoàn thanh tra thì làm tốt, khi đoàn đi khỏi thì lại vi phạm pháp luật môi trường. Có doanh nghiệp chỉ vận hành hệ thống xử lý nước thải khi có kiểm tra, còn lúc khác hệ thống này lại nằm im, không vận hành.

- Thứ tư, việc ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, nhất là các văn bản hướng dẫn thi hành luật rất chậm trễ, thiếu kịp thời, khiến cho việc triển khai thi hành luật khó khăn, hiệu lực thấp.

Mặc dù Luật Môi trường được ban hành từ năm 1993, nhưng tới năm 1996, Chính phủ mới ban hành Nghị định số 26/NĐ-CP ngày 26-4-1996, về xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường và trên thực tế thì Nghị định này cũng

không thực hiện được. Mãi tới năm 2003, Chính phủ mới ban hành Nghị định số 67/2003/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường thay thế cho Nghị định 26/NĐ-CP. Như vậy, sau 10 năm thực hiện Luật môi trường, công cụ kinh tế để quản lý nhà nước về môi trường lần đầu tiên mới được áp dụng ở nước ta theo nguyên tắc của kinh tế thị trường là “người gây ô nhiễm môi trường phải trả tiền”. Cho đến nay, việc áp dụng các công cụ kinh tế trong quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta còn rất hạn chế.

Ở nhiều địa phương, mặc dù sở Tài nguyên và Môi trường đã trình đề án thu phí nước thải, nhưng Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân vẫn chưa ban hành các quyết định cho phép được triển khai thực hiện, nhất là đối với nước thải sinh hoạt. Riêng đối với phí nước thải công nghiệp thì chưa có thông tư hướng dẫn tính toán khối lượng các chất thải gây ô nhiễm. Vì thế, các sở Tài nguyên và Môi trường thiếu các căn cứ để tính toán khoản phí này. Các hướng dẫn thu phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn cũng chưa có hướng dẫn cụ thể và cũng chưa có hướng dẫn việc thu phí nước thải đối với những ngành nghề khác nhau.

Như vậy, rõ ràng là sự thiếu đồng bộ, chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường; sự không đầy đủ, không phù hợp với thực tế, không tương thích với những yêu cầu của kinh tế thị trường; sự chậm trễ, thiếu kịp thời trong ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường là một trong những nguyên nhân quan trọng khiến cho hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta yếu kém, sử dụng phổ biến ở các nước trên thế giới, song ở Việt Nam mới chỉ áp dụng dưới dạng thuế, phí bảo vệ môi trường, ký quỹ, đặt cọc, còn các công cụ kinh tế khác thì mới chỉ đang trong giai đoạn thử nghiệm. Hai loại phí được sử dụng ở Việt Nam là phí nước thải và phí bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản. Số địa phương đã thu được phí nước thải trên cả nước chưa nhiều. Tính đến hết năm 2007 mới có 59/64 tỉnh, thành phố thực hiện việc thu phí bảo vệ môi trường, trong đó chủ yếu là thu phí nước thải. Chỉ có 35 tỉnh, thành phố đã thu được cả hai loại phí nước thải sinh hoạt và nước thải công nghiệp. Nguyên nhân là do không có cơ sở khoa học để xác định mức phí. Các doanh nghiệp không gửi báo cáo, các cơ quan chức năng không biết căn cứ vào đâu để xác định mức phí và họ

cũng không có đủ phương tiện, nguồn lực để kiểm tra tính chính xác của các báo cáo của các doanh nghiệp nộp lên. Có thể thấy chúng ta chậm triển khai các biện pháp kinh tế trong quản lý môi trường cho phù hợp với cơ chế thị trường. Còn thiếu nhiều văn bản pháp luật nhằm thể chế hóa việc áp dụng các công cụ kinh tế trong hoạt động bảo vệ môi trường, gắn bảo vệ môi trường với chính sách sử dụng tiết kiệm và hợp lý tài nguyên thiên nhiên, thiếu các quy định về bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực môi trường.

- Thứ hai, một số hành vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường chưa được quy định chi tiết, cụ thể, rõ ràng, thậm chí có nhiều hành vi vi phạm còn chưa có chế tài xử phạt.

Ví dụ: Điều 10, 11, 13 của Nghị định 121/2004/NĐ-CP hay Điều 15, 16 của Nghị định 81/2006/NĐ-CP đã đưa ra khung và mức phạt hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, nhưng còn chung chung, không chi tiết, cụ thể. Vì thế, rất khó thực hiện. Mặc dù Nghị định 117/2009/NĐ-CP đã chi tiết hóa khung và mức phạt cho từng hành vi vi phạm, nhưng vẫn chưa thật cụ thể, khiến cho người thi hành có thể áp dụng ở nhiều mức khác nhau, có thể làm nảy sinh tiêu cực.

Nhiều hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, trong một thời gian dài không có chế tài nào xử phạt. Nghị định số 117/2009/NĐ-CP đã bổ sung thêm 10 hành vi vi phạm mới, song vẫn chưa hết. Ví dụ, trong Bộ luật Hình sự hiện hành vẫn chưa có các văn bản quy phạm pháp luật quy định về xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường đối với pháp nhân. Mặc dù báo chí đã có nhiều ý kiến cần phải bổ sung điều khoản này. Cũng trong Bộ luật này, chương XVII có đề cập đến “hành vi gây hậu quả nghiêm trọng”, “hành vi gây hậu quả rất nghiêm trọng”, “hành vi gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng”, nhưng chưa có thông tư nào hướng dẫn việc xác định các hành vi trên, nên không thể xử lý triệt để các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường.

- Thứ ba, xử phạt chưa kịp thời và mức xử phạt thấp. Trên thực tế có rất nhiều cơ sở sản xuất, kinh doanh vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, nhưng lại chưa bị

xử phạt, làm cho tình trạng vi phạm kéo dài. Chẳng hạn, tính đến năm 2006, có tới 70% các khu công nghiệp không có hệ thống xử lý chất thải; 90% cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ không xử lý nước thải. Thế nhưng chúng vẫn hoạt động mà không bị xử phạt. Hay 10 loại tội phạm được quy định trong chương XVII của Bộ luật Hình sự năm 1999, nhưng trên thực tế không được triển khai. Có nhiều hành vi vi phạm nghiêm trọng pháp luật bảo vệ môi trường đã được công luận lên tiếng, báo chí vào cuộc, nhưng mãi vẫn không bị xử lý. Tình trạng này càng làm cho các doanh nghiệp “nhờn pháp luật”. Một ví dụ khác, qua kiểm tra 68/140 cơ sở sản xuất hóa chất trên toàn quốc thì có tới 66/68 cơ sở (chiếm tỷ lệ 94% số cơ sở được kiểm tra) đã vi phạm các quy định về bảo vệ môi trường ở những mức độ khác nhau, nhưng cũng chẳng có cơ sở nào bị xử phạt. Năm 2015, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiến hành 89 cuộc thanh tra, phát hiện 896 cơ sở vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, nhưng Bộ mới chỉ ra quyết định xử phạt chín cơ sở với tổng số tiền là 115 triệu đồng và lập biên bản đề nghị các sở Tài nguyên và Môi trường xử phạt 181 cơ sở, với tổng số tiền gần 3 tỉ đồng. Như vậy, chỉ có 190/896 cơ sở bị ra quyết định xử phạt (chiếm 21% số cơ sở). Như vậy, có tới 79% số cơ sở chưa phải chịu mức phạt nào, chỉ bị nhắc nhở, đôn đốc thực hiện.

Qua báo cáo của 55 sở Tài nguyên và Môi trường, năm 2015 đã phát hiện 2.000 cơ sở vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, nhưng chỉ có 1.850 cơ sở bị xử phạt, còn lại 1502 cơ sở chỉ bị nhắc nhở. Riêng chín tháng đầu năm 2016, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiến hành kiểm tra, thanh tra 55 cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng có tên trong Quyết định số 64/2003, nhưng chỉ có 25 cơ sở bị lập biên bản xử phạt với tổng số tiền 2,5 tỉ đồng. Theo ông Bùi Cách Tuyến, Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục trưởng Tổng cục Môi trường thì đây là lần đầu tiên hành vi không thực hiện đúng tiến độ xử lý ô nhiễm môi trường theo Quyết định số 64/2003 bị phạt tiền, với mức phạt từ 50 - 70 triệu đồng/cơ sở .

Việc thực hiện pháp luật chưa nghiêm minh là một lý do làm giảm đáng kể hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường. Một kết quả điều tra ở hai tỉnh Nghệ An và Quảng Bình cho thấy, có nhiều ý kiến xác nhận rằng pháp luật không nghiêm là yếu tố làm giảm đáng kể hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về môi trường. Cụ thể

là có 132/155 cán bộ doanh nghiệp và 103/126 cán bộ lãnh đạo, quản lý cấp tỉnh cho rằng pháp luật không nghiêm làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về môi trường.

Việc xử phạt không chỉ thiếu kịp thời, mà mức xử phạt còn quá nhẹ, quá thấp không đủ sức răn đe. Qua đợt thanh tra trên, 182 cơ sở vi phạm bị phạt với tổng số tiền chưa đến 3 tỉ đồng, bình quân mỗi đơn vị chỉ phải nộp 16,7 triệu đồng. Kết quả kiểm tra của Cục Bảo vệ môi trường năm 2014 cho thấy có 177 cơ sở gây ô nhiễm môi trường (trong đó có 63 cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng có tên trong Quyết định 64 năm trên lưu vực sông Nhuệ - Đáy), nhưng chỉ có 63 cơ sở bị yêu cầu tạm ngừng sản xuất, còn 54 cơ sở khác chỉ nộp 480 triệu đồng tiền phạt và lại tiếp tục hoạt động. Như vậy, bình quân mỗi cơ sở chỉ nộp phạt chưa đến 7 triệu đồng. Với mức phạt như vậy, các cơ sở coi như không có gì xảy ra, và ngay cả bị phạt 70 triệu đồng (mức phạt cao nhất theo Nghị định 81/2006), thì doanh nghiệp thà chịu nộp phạt còn hơn phải bỏ tiền ra xây hệ thống xử lý chất thải. Thêm vào nữa, do thiêu nhân lực, nên thanh tra cũng chỉ thực hiện hai năm một lần. Vì thế, hai năm mới nộp phạt 70 triệu đồng là số tiền quá ít so với việc họ phải xây dựng hệ thống xử lý nước thải.

Mức xử phạt áp dụng đối với các hành vi không nộp lệ phí rất thấp, vì thế không đủ để cưỡng chế các doanh nghiệp chây ì không chịu nộp phí. Chẳng hạn, phạt từ 500 nghìn đồng đến 1 triệu đồng đối với hành vi không nộp phí, lệ phí có mức phí dưới 10 triệu đồng; phạt từ 5-10 triệu đồng đối với hành vi không nộp phí, lệ phí có mức phí từ 50-100 triệu đồng. Với mức phạt như vậy thì các doanh nghiệp sẵn sàng chấp nhận nộp phạt thay vì nộp phí (vì nộp phạt thấp hơn nộp phí).

- Thứ tư; cách thu phí môi trường và quyền lợi của người nộp phí chưa có hướng dẫn cụ thể:

+ Về cách thu phí: Chưa khoa học vì chưa định lượng chính xác mức gây ô nhiễm môi trường của các cơ sở sản xuất, kinh doanh. Hơn nữa trong tổ chức thu phí của các cơ quan chức năng còn lỏng lẻo, đùn đẩy trách nhiệm.

Ví dụ, khi phát hiện những doanh nghiệp trốn nghĩa vụ nộp phí, Chi cục Bảo vệ môi trường ở các địa phương thường làm công văn gửi sở Tài chính yêu cầu thực hiện xử phạt, nhưng sở Tài chính lại cho rằng việc này do Thanh tra Môi trường phụ trách. Trong khi đó, Thanh tra Môi trường lại cho rằng Nghị định 81 không quy định xử phạt đối tượng có hành vi trốn nộp phí nước thải công nghiệp. Còn Nghị định 67 về việc xử phạt doanh nghiệp có hành vi trốn nộp phí nước thải công nghiệp thì lại không quy định thanh tra chuyên ngành môi trường có quyền xử phạt. Chính sự mâu thuẫn này đã làm cho hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường không được thực hiện.

+ Về quyền lợi của người trả phí: Các doanh nghiệp cho rằng họ đã đóng phí môi trường nên họ không phải xử lý nước thải, trách nhiệm này thuộc về cơ quan thu phí. Trong khi cơ quan thu phí môi trường lại cho rằng: phí đó quá thấp, chỉ là phí quản lý chứ không đủ đầu tư hệ thống xử lý nước thải. Sự thiếu nhất quán trong cách hiểu này cho đến nay vẫn chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể nào làm cho hiệu lực triển khai chính sách bị giảm đáng kể.

## **2. Hệ thống tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường**

- Thứ nhất, cơ cấu tổ chức bộ máy chưa tương xứng với nhiệm vụ. Cho đến đầu năm 2016 mới có 61/63 tỉnh, thành phố thành lập Chi cục Bảo vệ môi trường thuộc sở Tài nguyên và Môi trường và 617/688 huyện thành lập được phòng tài nguyên và môi trường. Ở nhiều nơi công tác quản lý nhà nước về môi trường chưa được triển khai, ở cấp xã, nhiệm vụ quản lý nhà nước về môi trường gần như bị bỏ trống: Công tác bảo vệ môi trường ở xã thường được giao cho một cán bộ văn hóa xã kiêm nhiệm, với chức năng, nhiệm vụ chủ yếu là đôn đốc, theo dõi công tác vệ sinh ở thôn, xóm, khu dân cư. Vấn đề môi trường có tính chất liên ngành, liên vùng chưa có cơ chế kết hợp ở nhiều khu công nghiệp, làng nghề, không có bộ phận hoặc cán bộ chuyên trách về môi trường. Hệ thống chuyên trách về môi trường từ cấp huyện đến cấp xã gần như chưa có. Ở cấp huyện chỉ có chân rết bán chuyên trách chịu trách nhiệm theo dõi hoạt động môi trường, nhưng chức năng, quyền hạn thanh tra, xử lý vi phạm pháp luật môi trường ở cấp này chưa rõ ràng, chủ yếu là



thanh tra môi trường cấp tỉnh tiến hành. Do đó, hoạt động thanh tra, kiểm tra chưa đạt hiệu quả.

- Thứ hai, chức năng, thẩm quyền của các bộ phận trong hệ thống tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường chưa rõ ràng, còn chồng chéo, thiếu sự phối hợp nhịp nhàng làm cho hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường càng thêm yếu.

Thực tế những năm qua cho thấy có sự chồng chéo về chức năng, thẩm quyền giữa Bộ Tài nguyên và Môi trường với các bộ, ban, ngành khác. Điều này thể hiện rõ nhất trong lĩnh vực thanh tra và thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường. Điều đó dẫn đến sự phức tạp trong việc ban hành, quản lý và thực hiện các quy định pháp luật bảo vệ môi trường. Việc phân cấp quản lý không rõ ràng còn dẫn đến tình trạng né tránh, đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan quản lý.

Việc phối hợp hoạt động giữa các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường với các cấp chính quyền, các ban, ngành và tổ chức xã hội ở nhiều địa phương còn lỏng lẻo, cơ chế phối hợp không rõ ràng. Cán bộ quản lý môi trường cấp cơ sở coi quản lý nhà nước về môi trường là trách nhiệm của cơ quan cấp tỉnh. Giữa các cơ quan quản lý môi trường cũng chưa thiết lập được cơ chế phối hợp chặt chẽ, thường xuyên và có hiệu quả với các tổ chức xã hội, với cộng đồng trong bảo vệ môi trường.

- Thứ ba, đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về môi trường thiếu về số lượng, kém về chất lượng chuyên môn nghiệp vụ, không đảm đương và hoàn thành nhiệm vụ theo chức năng và thẩm quyền được giao.

+ Về số lượng, đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta tính đến năm 2004 mới có khoảng 500 người. Bình quân có sáu cán bộ quản lý nhà nước về môi trường/triệu dân. Đây là một tỷ lệ rất thấp so với các nước trong khu vực và trên thế giới. Năm 2010, có khoảng 6.000 người ở cả cấp trung ương và cấp địa phương. Tính chung trên phạm vi cả nước đạt tỷ lệ 70 cán bộ/triệu dân. Trong khi đó, ở một số quốc gia tỷ lệ này rất cao như: Malaixia là 100 người, Canada là 155 người, Anh là 204 người. Sự thiếu hụt lực lượng cán bộ quản lý nhà nước về môi trường đã ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về

môi trường ở nước ta. Ví dụ, Thành phố Hồ Chí Minh là một đô thị lớn với hơn 7 triệu dân, hàng ngàn nhà máy và trên 40 ngàn doanh nghiệp lớn nhỏ đang hoạt động sản xuất, kinh doanh, với hàng triệu xe máy, ô tô các loại, mỗi ngày xả vào môi trường trên 1 triệu m<sup>3</sup> nước thải; với khoảng 4 ngàn tấn rác chưa qua xử lý..., trong khi đó, cơ quan quản lý môi trường của Thành phố chỉ có trên 10 người. Với lực lượng mỏng như vậy, thì không thể thực hiện được nhiệm vụ. Số lượng cán bộ quản lý nhà nước về môi trường như hiện nay là quá mỏng, họ thường xuyên phải hoạt động quá tải. Lực lượng này mới chỉ đáp ứng được một phần công việc.

+ Về chất lượng, qua khảo sát đội ngũ cán bộ quản lý môi trường trong cả nước cho thấy: đa phần họ được đào tạo liên quan đến môi trường, nhưng lại ít được đào tạo về quản lý môi trường. Chỉ có 59% số người được đào tạo cả hai lĩnh vực trên, trong đó 34% được đào tạo trung cấp quản lý môi trường, 18% được đào tạo sơ cấp quản lý môi trường và 6% được đào tạo đại học quản lý môi trường. Như vậy, có tới 41% số cán bộ quản lý môi trường không được đào tạo về quản lý môi trường. Số cán bộ quản lý môi trường được tham gia tập huấn, bồi dưỡng kiến thức về tài nguyên, môi trường chưa nhiều. Chỉ có 2,5% số cán bộ này, được tham gia các lớp tập huấn 3 tháng/lần; 16,3% được tập huấn 6 tháng/lần; 25% được tập huấn 1 năm/lần; còn lại 56,2% không được tham gia tập huấn gì.

- Về cơ cấu, số cán bộ được đào tạo về kỹ thuật nhiều hơn số cán bộ được đào tạo về nghiệp vụ quản lý ngành môi trường. Số cán bộ có chuyên ngành đào tạo phù hợp với vị trí công tác không nhiều. Tỷ lệ cán bộ trẻ thấp, đội ngũ cán bộ chuyên gia, cán bộ giỏi được đào tạo cơ bản đã nghỉ hưu, trong khi đó đội ngũ cán bộ kế cận và thay thế chưa chuẩn bị.

- Về điều kiện sống và làm việc, khảo sát của Bộ Tài nguyên và Môi trường cho thấy, có 88,9% số cán bộ quản lý nhà nước về môi trường cho rằng thu nhập của họ thấp, còn nhiều bất hợp lý, 25,9% số cán bộ cho rằng chính sách dành cho họ chưa thỏa đáng, chưa được quan tâm đúng mức. Ví dụ chế độ phụ cấp thấp, công tác phí thấp, chế độ đãi ngộ thấp, chưa thực sự khuyến khích cán bộ thực thi nhiệm vụ. Chính sách khen thưởng ít, không có tác dụng động viên. Điều kiện làm việc của họ rất khó khăn. Trang thiết bị kỹ thuật và phương tiện vật chất phục vụ

cho công tác điều tra, nghiên cứu, quan trắc, xử lý thông tin, đánh giá thực trạng môi trường lạc hậu, thiếu thốn. Vì thế, họ không có đủ căn cứ để xác định các hành vi vi phạm môi trường, không xác định được mức phí mà doanh nghiệp vi phạm phải nộp, không kiểm tra được tính chính xác của các bản báo cáo của các doanh nghiệp. Điều đó cũng làm cho hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường không được thực hiện.

### **3. Bảo vệ môi trường chưa trở thành ý thức của nhiều người**

Ở nước ta, nhận thức về bảo vệ môi trường của cộng đồng, doanh nghiệp, thậm chí của cả đội ngũ các nhà lãnh đạo, quản lý còn rất mơ hồ và chưa đầy đủ. Vấn đề bảo vệ môi trường dường như chỉ tồn tại trên giấy tờ, chưa thực sự đi vào cuộc sống.

- Thứ nhất, các cấp lãnh đạo chưa quan tâm đầy đủ đến vấn đề môi trường và bảo vệ môi trường. Những bất cập, hạn chế, yếu kém của hệ thống chính sách, pháp luật và hệ thống tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường đã trình bày ở trên là bằng chứng chứng minh cho sự quan tâm chưa đầy đủ này. Rõ ràng là, vấn đề môi trường, bảo vệ môi trường chủ yếu mới chỉ dừng ở trương, chính sách, định hướng, mà chưa tạo ra sự quan tâm đích thực từ phía các nhà hoạch định chính sách.

- Thứ hai, các doanh nghiệp né tránh vấn đề môi trường và bảo vệ môi trường.

Thực tế cho thấy hầu hết các doanh nghiệp trong nước vẫn cho rằng bảo vệ môi trường là công việc của Nhà nước và không ít doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài lợi dụng sơ hở, yếu kém của pháp luật Việt Nam để trốn tránh trách nhiệm bảo vệ môi trường. Chính sự thiếu hợp tác từ phía doanh nghiệp là một trong những nguyên nhân chính làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về môi trường. Có thể thấy rõ điều này trên những mặt sau: (1) Số doanh nghiệp tự nguyện áp dụng chuẩn ISO 14001:1996 rất ít. Sau tám năm triển khai (1996- 2004), cả nước mới có khoảng 150 doanh nghiệp áp dụng và được chứng nhận phù hợp tiêu chuẩn ISO 14001; (2) Số doanh nghiệp áp dụng chương trình sản xuất sạch hơn cũng rất ít. Sau bảy năm triển khai kế hoạch hành động quốc gia về sản xuất sạch

hơn, cả nước mới có 191 doanh nghiệp ở 37 tỉnh/ thành phố triển khai áp dụng sản xuất sạch hơn. Nếu so với tổng số doanh nghiệp của cả nước, thì con số này quá nhỏ bé, không đáng kể; (3) Số các doanh nghiệp đạt giải thưởng cúp vàng vì sự nghiệp bảo vệ môi trường lại càng ít. Năm 2006 có 11 doanh nghiệp được trao giải, năm 2007 có 20 doanh nghiệp, năm 2008 là 121 doanh nghiệp và năm 2009 là 189 doanh nghiệp của 32 tỉnh/ thành phố trong phạm vi cả nước được trao giải thưởng này. Như vậy, vẫn còn một nửa số địa phương trong cả nước không có doanh nghiệp nào hưởng ứng phong trào này; (4) Số doanh nghiệp đạt loại xuất sắc và khá trong bảo vệ môi trường không có, phần lớn ở mức chưa đạt và kém. Trong số 50 doanh nghiệp được Cục Bảo vệ môi trường khảo sát và xếp hạng năm 2008, không có doanh nghiệp nào đạt loại xuất sắc, khá. Chỉ có năm doanh nghiệp xếp loại đạt (chiếm 10%), 29 doanh nghiệp xếp loại chưa đạt (58%) và 16 doanh nghiệp xếp loại kém (chiếm 32%); (5) Đầu tư cho bảo vệ môi trường của các doanh nghiệp rất thấp. Theo điều tra của Tổng cục Thống kê giai đoạn 2002-2005, chỉ có từ 8-16% số doanh nghiệp được điều tra có lắp đặt thiết bị, công trình xử lý môi trường. Tỷ lệ doanh nghiệp được điều tra có đầu tư xây lắp thiết bị, công trình bảo vệ môi trường trong giai đoạn trên còn đạt thấp hơn, chỉ từ 4-7%. Tỷ lệ doanh nghiệp có chi thường xuyên cho công tác bảo vệ môi trường còn thấp hơn nữa, chỉ ở mức 3-5%. Các con số trên cho thấy, đa phần các doanh nghiệp Việt Nam chưa quan tâm tới bảo vệ môi trường. Hơn thế nữa, không ít các doanh nghiệp có đầu tư xây lắp các thiết bị, công trình xử lý, bảo vệ môi trường, nhưng cũng không thường xuyên vận hành, thậm chí không vận hành hoặc chỉ vận hành khi có kiểm tra, thanh tra.

- Thứ ba, người dân chưa thi hành tốt pháp luật về bảo vệ môi trường và cũng chưa làm tốt trách nhiệm giám sát việc thực thi các quyết định quản lý nhà nước về môi trường, điều đó thể hiện ở:

+ Nhận thức sai lệch của người dân về vấn đề môi trường.

Qua khảo sát của Bộ Tài nguyên và Môi trường, có tới 33,9% số người được hỏi cho rằng tài nguyên nước của Việt Nam là vô tận; 36,9% cho rằng tài nguyên rừng của Việt Nam là vô tận; 27,5% cho rằng chỉ nước mặt mới bị ô nhiễm còn nước ngầm thì không; 29,2% cho rằng môi trường ở thành phố ô nhiễm còn ở nông

thôn thì không. Có thể thấy nhận thức sai lệch trên là một trong những nguyên nhân khiến cho con người có những hành vi không thân thiện với môi trường, vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường.

+ Hiểu biết của người dân về pháp luật, chính sách bảo vệ môi trường hạn chế.

Mặc dù chưa có cuộc điều tra nào để đánh giá vấn đề này, nhưng chắc chắn nhiều quy định về bảo vệ môi trường người dân không biết và cán bộ cũng không biết. Điều này tạo ra một khoảng cách xa giữa việc ban hành luật và thực thi luật, hình thành nên tâm thế coi thường luật ở người dân, mà việc xóa bỏ tâm thế này không phải dễ dàng, ngày một ngày hai, nhất là trong bối cảnh trình độ dân trí thấp, đời sống thiếu thốn thì công việc này càng khó khăn thêm gấp bội.

+ Nhiều người thờ ơ trước những hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường.

Theo khảo sát ở phạm vi hẹp tại Hà Nội về thái độ của người dân đối với hành vi thải rác không đúng nơi quy định của người khác, kết quả là chỉ có 12,2% số người dân tỏ thái độ nhắc nhở, có tới 55,1% không tỏ thái độ gì và 11,2% không chú ý gì đến hành vi vi phạm đó. Họ cho rằng đây là trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường, không phải của họ. Mặt khác, nếu họ có nhắc nhở thì cũng chỉ như muối bỏ bể, không được gì, vì thế họ không quan tâm. Điều này càng làm cho hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường yếu kém.

+ Cộng đồng tham gia vào hoạt động bảo vệ môi trường một cách bị động.

Qua khảo sát thực tiễn cho thấy, nhiều cơ quan quản lý nhà nước về môi trường chưa thật sự mạnh dạn trao quyền cho cộng đồng. Kiểu quản lý này làm cho sự tham gia của cộng đồng vào hoạt động bảo vệ môi trường trở nên bị động, họ chủ yếu chỉ là lực lượng thực hiện các quyết định quản lý được đưa từ trên xuống. Điều này dẫn đến chỗ các quyết định quản lý không sát thực tiễn cuộc sống, còn người dân trở nên thờ ơ và thiếu trách nhiệm giám sát việc thực thi pháp luật bảo vệ môi trường.

#### 4. Một số nguyên nhân khác

- Thứ nhất, công tác tuyên truyền, giáo dục về môi trường và bảo vệ môi trường làm chưa tốt.

Công tác tuyên truyền nâng cao nhận thức và trách nhiệm bảo vệ môi trường còn nhiều bất cập. Việc vận động nhân dân tích cực tham gia bảo vệ môi trường, vận động họ tự nguyện thay đổi những thói quen lạc hậu và hình thành những thói quen, nếp sống mới thân thiện với môi trường chưa được quan tâm đầy đủ. Một số cấp ủy, chính quyền chưa nhận thức đúng mức, đầy đủ tầm quan trọng của công tác bảo vệ môi trường, chậm ban hành các văn bản hướng dẫn và chỉ đạo công tác bảo vệ môi trường. Tư tưởng nặng nề về kinh tế, coi nhẹ vấn đề bảo vệ môi trường trường vẫn còn phổ biến. Việc cụ thể hóa chủ trương, nghị quyết ở ngành, địa phương còn chậm. Kế hoạch hành động không thực hiện thường xuyên, nghiêm túc, tiến độ chậm. Công tác giáo dục về bảo vệ môi trường chưa tốt. Công tác giáo dục về bảo vệ môi trường trong thời gian qua chưa làm cho học sinh và cả sinh viên hiểu biết đầy đủ, sâu sắc về chủ trương, chính sách pháp luật bảo vệ môi trường của Đảng và Chính phủ. Kiến thức về môi trường và bảo vệ môi trường của học sinh, sinh viên hạn chế. Các hoạt động bảo vệ môi trường do nhà trường tiến hành còn nặng về phong trào, hình thức, không duy trì thường xuyên, nâng lên thành ý thức bảo vệ môi trường. Tất cả những điều đó làm cho hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về môi trường kém, không đạt được các mục tiêu đề ra.

- Thứ hai, đầu tư cho bảo vệ môi trường thấp.

Những năm qua, trong danh mục chi ngân sách nhà nước vẫn chưa có mục chi riêng cho bảo vệ môi trường mà vẫn ghi chung vào mục chi sự nghiệp khoa học, công nghệ và môi trường với mức chi rất thấp: năm 2005 tỷ lệ này là 0,98%; năm 2006 là 0,82%; năm 2007 là 1,9% và năm 2008 là 1,57%. Tuy nhiên, tính bình quân trong giai đoạn 2012-2016 thì chi ngân sách nhà nước cho nhiệm vụ BVMT là khoảng 26.371 tỉ đồng/năm, cao hơn số thu thuế BVMT (bình quân là khoảng 21.197 tỉ đồng/năm)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Thông tin được đăng tải trên cổng thông tin của Bộ tài chính

Việc sử dụng nguồn kinh phí này rất dàn trải, kém hiệu quả thậm chí sai mục đích. Việc phân bổ, thực hiện nguồn chi này ở nhiều địa phương chưa có sự tham gia của cơ quan chuyên môn là sở Tài nguyên và Môi trường và chưa có sự giám sát của hội đồng nhân dân các cấp. Cơ chế sử dụng các nguồn thu từ thuế, phí bảo vệ môi trường, tiền phạt, viện trợ ODA cho bảo vệ môi trường chưa rõ ràng, thiếu sự điều hòa, phối hợp. Việc ký quỹ bảo vệ môi trường thực hiện chưa nghiêm, thiếu đồng bộ. Cho đến nay, vẫn chưa hình thành được ngành kinh tế môi trường.

Với nguồn vốn đầu tư nhỏ bé như vậy mới chỉ đáp ứng một phần nhu cầu xử lý ô nhiễm môi trường, chứ chưa nói gì đến đầu tư trang thiết bị hiện đại cho quan trắc môi trường, nâng cao năng lực thể chế về môi trường... và vì thế khó có thể đạt được hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường như mong muốn.

- Thứ ba, hoạt động nghiên cứu khoa học trong lĩnh vực môi trường chưa được quan tâm đúng mức do thiếu vốn đầu tư, thiếu phương tiện, thiết bị nghiên cứu. Nhà nước cũng chưa có cơ chế khuyến khích nghiên cứu khoa học trong lĩnh vực này. Vì thế, các sản phẩm khoa học - công nghệ để bảo vệ môi trường chưa nhiều. Đơn cử, để xử lý ô nhiễm môi trường triệt để nhiều doanh nghiệp đã không tìm được công nghệ xử lý phù hợp. Điều đó khiến cho khả năng thực thi các quy định của Nhà nước về bảo vệ môi trường thấp.

**TTBD ĐBDC**