

# MỘT SỐ NGUYÊN NHÂN LÀM GIẢM HIỆU LỰC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ MÔI TRƯỜNG

PGS, TS NGUYỄN THỊ THOM<sup>(\*)</sup>

**H**iệu lực quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta thời gian qua còn nhiều hạn chế. Tình trạng vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường rất phổ biến. Đại bộ phận các cơ sở sản xuất kinh doanh không xây dựng hệ thống xử lý chất thải, không lập báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường. Nhiều cơ sở sản xuất có xây dựng hệ thống xử lý chất thải, hoặc lập báo cáo đánh giá tác động môi trường, nhưng cũng chỉ là hình thức, đối phó, không vận hành hệ thống xử lý chất thải, không thực hiện đúng các nội dung đã cam kết về bảo vệ môi trường. Nếu so với các mục tiêu về hạn chế ô nhiễm môi trường được đặt ra trong chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010, thì không có mục tiêu nào đạt được. Điều đó do một số nguyên nhân chủ yếu sau:

*1. Hệ thống luật pháp, chính sách về bảo vệ môi trường còn nhiều bất cập*

Thể hiện ở 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 nguyên nhân đầu tiên khiến cho hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta yếu kém.

*2. Hệ thống chế tài xử phạt hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường có nhiều bất cập*

Khung xử phạt còn nặng về biện pháp phòng ngừa, giáo dục, chưa coi trọng việc áp dụng các công cụ kinh tế, các biện pháp kinh tế phù hợp với kinh tế thị trường và có tính răn đe mạnh. Mặc dù các cơ chế chính sách về sử dụng các công cụ kinh tế trong quản lý nhà nước về môi trường đã được áp dụng rộng rãi 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 (theo Nghị định số 67/2003/NĐ-CP ngày 13-6-2003) và phí bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản (theo Nghị định số 137/2005/NĐ-CP ngày 9-11-2005). 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

<sup>(\*)</sup> Viện Kinh tế, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

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 doanh nghiệp nộp lên. Thực tế chúng ta còn thiếu các quy định về bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực môi trường.

Chế tài đối với một số hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường chưa được quy định chi tiết, cụ thể, rõ ràng. Thí 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. 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. Nghị định này cũng bổ sung thêm 10 hành vi vi phạm mới, song vẫn chưa hết. Bộ luật Hình sự sửa đổi năm 2009 vẫn chưa có các 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 đề nghị 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", thế nhưng chưa có Thông tư 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.

Thực tế có rất nhiều cơ sở sản xuất kinh doanh vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, nhưng không bị xử phạt kịp thời. 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". Đã có dịp, cơ quan chức năng kiểm tra 68/140 cơ sở sản xuất hóa chất trên toàn quốc, phát hiện 65/68 cơ sở (chiếm tỷ lệ 94% số cơ sở được kiểm tra) vi phạm các quy định về bảo vệ môi trường ở những mức độ khác nhau, nhưng cũng không có cơ sở nào bị xử phạt. Năm 2009, Bộ Tài nguyên và Môi trường tiến hành 89 cuộc thanh tra, phát hiện 798 đơn vị vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, nhưng chỉ có 200/798 đơn vị bị ra quyết định xử phạt (chiếm 25%). Báo cáo năm 2009 của 55 Sở Tài nguyên và môi trường đã phát hiện 2 nghìn cơ sở vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, nhưng chỉ có 1.850 cơ sở bị xử phạt, còn lại 180 cơ sở chỉ bị nhắc nhở<sup>(1)</sup>. Việc xử phạt không chỉ thiếu kịp thời, mà mức xử phạt còn quá nhẹ, quá thấp không đủ sức răn đe. Ngay cả bị phạt với mức cao nhất theo Nghị định 81/2006 (70 triệu đồng) thì doanh nghiệp cũng thà chịu nộp phạt còn hơn phải bỏ tiền ra xây hệ thống xử lý chất thải. Thêm nữa, do thiếu nhân lực, nên thanh tra cũng chỉ thực hiện 2 năm một lần. Vì thế, 2 năm mới phải 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 môi trường cũng rất thấp, vì thế không đủ để cưỡng chế các doanh nghiệp chây ì không chịu nộp phí. Doanh nghiệp sẵn sàng chấp nhận nộp phạt thay vì nộp phí môi trường.

Cách thu phí môi trường cũng là điều đáng bàn. Một mặt chưa thật sự khoa học vì thiếu định lượng chính xác mức gây ô nhiễm môi trường của các cơ sở sản xuất, kinh doanh. Mặt khác, cách tổ chức thu phí của các cơ quan chức năng còn lỏng lẻo, đùn đẩy trách nhiệm. Về trách nhiệm của người trả phí, các doanh nghiệp cho rằng họ đã đóng phí môi trường nên họ không phải xử lý nước thải mà 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.

### *3. Hệ thống tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường còn nhiều yếu kém*

Cơ cấu tổ chức bộ máy chưa tương xứng với nhiệm vụ. Cho đến nay mới có 61/63 tỉnh, thành phố thành lập Chi cục Bảo vệ môi trường thuộc Sở Tài nguyên và môi trường, 617/688 huyện thành lập được Phòng Tài nguyên và môi trường. Còn ở cấp xã, nhiệm vụ quản lý nhà nước về môi trường gần như bị bỏ trống. Công tác bảo vệ môi trường ở các làng 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. Ở nhiều khu công nghiệp, làng nghề, không có bộ phận hoặc cán bộ chuyên trách về môi trường. Ở cấp huyện chỉ có chân rết bán chuyên 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. Việc thanh tra, chủ yếu do thanh tra môi trường cấp tỉnh tiến hành. Do đó, hoạt động thanh tra, kiểm tra môi

trường chưa đạt hiệu quả. Sự 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.

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. Năm 2004, cán bộ quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta mới có khoảng 500 người, bình quân 6 cán bộ /1 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 nghìn người ở cả cấp trung ương và cấp địa phương<sup>(2)</sup>. Tính chung trên phạm vi cả nước đạt tỉ lệ 70 cán bộ/1 triệu dân. Trong khi đó, ở một số quốc gia tỷ lệ này khá cao như: Malaixia 100 người, Canada 155 người, Anh 204 người<sup>(3)</sup>. Số lượng cán bộ quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta hiện nay quá mỏng, họ thường xuyên phải hoạt động quá tải, khó có thể đảm bảo hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về môi trường. Về chất lượng, đa phần được đào tạo ở các ngành 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, 18% được đào tạo sơ cấp và có 6% được đào tạo đại học quản lý môi trường. Như vậy là có tới 41% số cán bộ 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/1 lần; 16,3% được tập huấn 6 tháng/1

lần; 25% được tập huấn 1 năm/1 lần; còn lại 56,2% chưa được tham gia tập huấn<sup>(4)</sup>. 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, 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 chế độ, chính sách dành cho họ chưa thỏa đáng, chưa được quan tâm đúng mức. 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 đã ảnh hưởng lớn đến hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường.

#### 4. Bảo vệ môi trường chưa trở thành ý thức tự giác 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. Các cấp lãnh đạo chưa quan tâm đầy đủ đến vấn đề môi trường và bảo vệ môi trường. Rõ ràng là, vấn đề môi trường, bảo vệ môi

trường chủ yếu mới chỉ dừng ở chủ trương, chính sách, định hướng, mà chưa tạo ra sự quan tâm đích thực từ phía các nhà hoạch định chính sách. 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 *Tiêu chuẩn ISO 14001* rất ít, sau 8 năm triển khai (từ năm 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 7 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; 3) Số các doanh nghiệp đạt *Giải thưởng Cúp Vàng vì sự nghiệp bảo vệ môi trường* lại càng ít; không có doanh nghiệp nào đạt loại *xuất sắc và khá trong bảo vệ môi trường*, phần lớn là ở mức chưa đạt và kém; 4) 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%.

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: *Một là*, nhận thức sai lệch của người dân về vấn đề môi trường. Qua khảo sát, 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<sup>(5)</sup>. 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. *Hai là*, 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 là công việc 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. *Ba là*, nhiều người còn 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<sup>(6)</sup>. Họ cho rằng đây là trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường, không phải của họ. Với lại, nếu họ có nhắc nhở thì cũng chỉ như muối bỏ bể, không được gì, vì thế họ không quan tâm. *Bốn là*, 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.

### 5. Một số nguyên nhân khác

Công tác tuyên truyền, giáo dục về môi trường và bảo vệ môi trường còn nhiều bất cập. 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 do đó kiến thức về môi trường và bảo vệ môi trường của học sinh, sinh viên hạn chế. Việc vận động nhân dân tích cực tham gia bảo vệ môi trường, 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 căn bản hướng dẫn và chỉ đạo công tác bảo

vệ môi trường. Kế hoạch hành động không thực hiện thường xuyên, nghiêm túc, tiến độ chậm. Các hoạt động bảo vệ môi trường ở các 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.

Đầu tư cho bảo vệ môi trường của ta rất thấp. Những năm qua, trong danh mục chi ngân sách nhà nước 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: 0,82%; năm 2007: 1,9% và năm 2008 là 1,57%. 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. Hơn nữa, việc sử dụng nguồn kinh phí này rất dàn trải, kém hiệu quả, thậm chí sai mục đích...

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.

---

(1) Tạp chí *Tài nguyên và Môi trường*, kỳ 1+2, tháng 2-2010.

(2) Tạp chí *Tài nguyên và Môi trường*, kỳ 1, tháng 4-2010, tr.26.

(3) *Quản lý nhà nước đối với tài nguyên và môi trường*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội, 2006, tr.241-242.

(4),(5),(6) *Nhân tố con người trong quản lý nhà nước đối với tài nguyên và môi trường*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội, 2006, tr.128, 151, 166.

## MỘT SỐ GIẢI PHÁP CƠ BẢN TIẾP TỤC HOÀN THIỆN MÔI TRƯỜNG KINH TẾ Ở VIỆT NAM...

(Tiếp theo trang 46)

*Đẩy mạnh cải cách hành chính.* Thủ tục hành chính phải đơn giản, thuận tiện, được thể chế hóa để nghiêm minh, tránh tùy tiện trong thực hiện, trước mắt cần tập trung cải cách thủ tục đăng ký kinh doanh, thủ tục trong hoạt động xuất nhập khẩu, thủ tục vay vốn tín dụng... Việc thẩm định và cấp giấy phép đầu tư phải theo đúng quy định của Nhà nước, tránh phiền hà, trở ngại cho các nhà đầu tư. Trong lĩnh vực đất đai, loại bỏ những thủ tục rườm rà, cản trở việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất, nhất là các thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại các đô thị và các thủ tục giao đất, thuê đất, phê duyệt dự án.

Cải tiến chế độ tài chính doanh nghiệp, đây là giải pháp quan trọng để tạo ra một "sân chơi" lành mạnh, công bằng, khuyến khích các loại hình doanh nghiệp cùng phát triển. Để hàng hóa có chất lượng cao đưa vào giao dịch trên thị trường thì công việc kiểm toán của doanh nghiệp là hết sức quan trọng. Hệ thống chuẩn mực kế toán Việt Nam và điều lệ kế toán nhà nước phù hợp với thông lệ quốc tế, làm cơ sở cho kiểm toán viên kiểm tra và xác định độ trung thực và hợp lý của các báo cáo tài chính, phục vụ các tổ chức và nhà đầu tư hiệu quả.

---

(1) World Bank và IFC (2009). *Doing business 2010: Vietnam*, World Bank, Washington D.C.