

GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU LỰC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN TỚI

Trong nền kinh tế thị trường hiện đại, Nhà nước giữ vai trò quản lý quan trọng trong lĩnh vực môi trường, vai trò đó được thể hiện chủ yếu qua việc thực hiện các cơ chế chính sách, các công cụ kinh tế trực tiếp và gián tiếp liên quan đến bảo vệ môi trường nhằm khắc phục những nguy cơ làm ảnh hưởng tiêu cực tới môi trường. Để nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta trong thời gian tới, cần triển khai thực hiện đồng bộ các giải pháp chủ yếu sau:

1. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống luật pháp, chính sách bảo vệ môi trường

Tiếp tục hoàn thiện hệ thống luật pháp, chính sách bảo vệ môi trường là giải pháp quan trọng hàng đầu để nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường. Việc thực hiện giải pháp này sẽ tạo ra cơ sở cho việc triển khai thực hiện các giải pháp khác. Trong thời gian tới, để khắc phục tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn, không đồng bộ, thiếu kịp thời, không phù hợp của hệ thống luật pháp, chính sách về bảo vệ môi trường hiện nay, cần sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống này theo hướng sau:

- Tiếp tục rà soát, chỉnh sửa, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường và các văn bản pháp luật có liên quan để đảm bảo sự phù hợp, thống nhất, tránh chồng chéo, mâu thuẫn.

- Nhanh chóng ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường đang thiếu như: bộ chỉ thị môi trường quốc gia, quy định cấu trúc cho báo cáo hiện trạng môi trường 5 năm ở cấp địa phương... quy định về cấu trúc, nội dung, hình thức và trình tự thẩm định, phê duyệt của dự án cải tạo, phục hồi môi trường trong Quyết định số 71/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác, xem xét lại một số quy định về quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường và một số thông số ô nhiễm hữu cơ cho phù hợp với thực tế Việt Nam và thông lệ quốc tế.

- Hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường như: các quy định về kiểm soát ô nhiễm môi trường, các quy định về áp dụng các

công cụ kinh tế, các quy định về bảo vệ môi trường làng nghề, các khu công nghiệp, khu đô thị...

+ Hoàn thiện các quy định về kiểm soát ô nhiễm.

Trước hết, cần nghiên cứu ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường, trong đó chú trọng kiểm soát tổng thể chất thải gây ô nhiễm, kết hợp chặt chẽ với việc kiểm soát ô nhiễm cuối đường ống cho phù hợp với Luật Bảo vệ môi trường và các luật có liên quan khác, cũng như các điều ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm mà Việt Nam đã ký kết, phê chuẩn. Việc nghiên cứu và ban hành các văn bản này trở thành nhiệm vụ cấp bách và phải được ưu tiên hàng đầu. Các văn bản quy phạm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm tối thiểu phải giải quyết được những nội dung chủ yếu như thống nhất quan điểm về kiểm soát ô nhiễm, chú trọng kiểm soát tổng thể chất thải gây ô nhiễm. Các văn bản phải đảm bảo cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu, không hiểu thành nhiều ý khác nhau và phải phù hợp với Luật Bảo vệ môi trường và các luật có liên quan khác.

Rà soát, đánh giá lại hệ thống các quy chuẩn Việt Nam về bảo vệ môi trường, có so sánh với quy chuẩn quốc tế và thực tế Việt Nam, từ đó đề xuất sửa đổi, điều chỉnh các quy chuẩn không còn phù hợp và ban hành mới các quy chuẩn đang còn thiếu. Ban hành hệ thống quy chuẩn quốc gia về xây dựng các công trình xử lý ô nhiễm tại các khu công nghiệp, khu đô thị, cụm công nghiệp, làng nghề. Ban hành mới các quy chuẩn về xây dựng hệ thống quan trắc ô nhiễm tại doanh nghiệp.

Hoàn thiện các quy định về đánh giá tác động môi trường như quy định về kinh phí lập, thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường để các chủ dự án đầu tư có kế hoạch dành kinh phí cho hoạt động này. Quy định về tổ chức dịch vụ thẩm định và quy định về công khai hóa các quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường, đảm bảo sự tham gia của người dân vào quá trình giám sát thực hiện các cam kết bảo vệ môi trường của các doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất, kinh doanh.

Tiếp tục hoàn thiện các quy định về quản lý chất thải như: quy định về việc thu hồi, xử lý sản phẩm hết hạn sử dụng; quy định về việc quản lý chất thải

thông thường gồm các quy định về quy chuẩn kỹ thuật, hướng dẫn, kiểm tra, xác nhận cơ sở tái chế, tiêu hủy, khu chôn lấp chất thải rắn; quy chế về chuyển nhượng hạn ngạch phát khí thải gây hiệu ứng nhà kính... Bên cạnh đó, cần hoàn thiện các quy định về bảo vệ môi trường đất, nước, không khí. Nghiên cứu định hướng xây dựng Luật Bảo vệ môi trường biển làm căn cứ cho quản lý môi trường ven biển, quy định toàn diện các biện pháp quản lý môi trường biển, trách nhiệm của các chủ thể hoạt động trên biển. Xây dựng và ban hành mới Nghị định về phí bảo vệ môi trường đối với khí thải, chất thải rắn cần cụ thể hóa, công khai thông tin môi trường với các quy định cụ thể về phương thức công khai thông tin (công khai ở đâu, dưới hình thức nào - đăng báo, internet, niêm yết công khai tại trụ sở tổ chức hay cung cấp theo yêu cầu), thời điểm công khai và các biện pháp xử lý.

Áp dụng cơ chế hạch toán môi trường ở cấp quốc gia bằng việc ban hành Nghị định về hạch toán môi trường quốc gia. Theo đó, thay đổi lại hệ thống thống kê, báo cáo về phát triển kinh tế - xã hội từ Trung ương đến địa phương theo hướng bổ sung các chỉ tiêu có liên quan tới môi trường. Bổ sung báo cáo thống kê hàng năm của Tổng cục Thống kê hệ thống chỉ tiêu liên quan tới bảo vệ môi trường, bao gồm một số chỉ tiêu như: tình hình đầu tư cho bảo vệ môi trường, chỉ tiêu về tình hình chất lượng môi trường,...

Ngoài ra, cũng cần phải thể chế hóa việc thực hiện hạch toán môi trường ở cấp doanh nghiệp. Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, điều chỉnh, bổ sung hệ thống kế toán, báo cáo thống kê hiện hành của doanh nghiệp theo hướng bổ sung các mục có liên quan tới đầu tư cho bảo vệ môi trường. Quy định trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc báo cáo các hoạt động tuân thủ quy phạm pháp luật bảo vệ môi trường, minh bạch hóa thông tin về môi trường của từng doanh nghiệp. Thể chế hóa các quy định về trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp trong bảo vệ môi trường, theo đó cần sớm ban hành Nghị định của Chính phủ về trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp trong quá trình phát triển kinh tế.

- Hoàn thiện các quy định về áp dụng các công cụ kinh tế.

Trước hết, cần khẩn trương nghiên cứu, xây dựng định hướng về cơ chế, chính sách nhằm đẩy mạnh kinh tế hóa ngành môi trường, cụ thể cần thực hiện các nhiệm vụ sau:

Thứ nhất, tổ chức điều tra, khảo sát, đánh giá tiềm năng và khả năng đóng góp vào thu ngân sách và tăng trưởng GDP của ngành môi trường. Đối tượng chính ở đây là từ các nguồn thu theo quy định của pháp luật như: thuế môi trường, phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, chất thải rắn, khí thải; tiền xử phạt vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường; tiền bồi thường thiệt hại về môi trường theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền; nguồn thu từ cơ chế ký quỹ, đặt cọc, hoàn trả, chi trả dịch vụ môi trường và các hoạt động cung ứng dịch vụ môi trường.

Thứ hai, tổ chức điều tra, đánh giá toàn diện thực trạng đóng góp của ngành môi trường vào thu ngân sách và tăng trưởng GDP.

Thứ ba, đẩy mạnh công tác nghiên cứu, tổng kết thực tiễn trên thế giới về vận dụng các công cụ kinh tế trong quản lý nhà nước về môi trường để từ đó rút ra bài học cho Việt Nam. Bên cạnh đó, nghiên cứu chuyển đổi cơ chế, chính sách quản lý nhà nước về môi trường cho phù hợp với cơ chế thị trường. Rà soát, bổ sung, sửa đổi các cơ chế, chính sách trong bảo vệ môi trường đảm bảo sự minh bạch, công khai, hiệu quả, giảm gánh nặng chi ngân sách nhà nước. Đồng thời nghiên cứu quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp và khung chính sách về kinh tế hóa ngành môi trường.

• Đối với việc xây dựng, ban hành một số cơ chế, chính sách trước mắt nhằm từng bước thực hiện chủ trương kinh tế hóa ngành môi trường. Để thực hiện nhiệm vụ này cần triển khai các công việc sau:

Thứ nhất, Bộ Tài nguyên và Môi trường phối hợp xây dựng và sớm trình Quốc hội thông qua Luật Thuế môi trường. Ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành và cơ chế đảm bảo thực hiện Luật Thuế môi trường. Xây dựng và trình ban hành Nghị định của Chính phủ về thu phí bảo vệ môi trường đối với khí thải. Xây dựng và trình ban hành quy định về ký quỹ bảo vệ môi trường trong khai thác tài nguyên (hiện nay mới chỉ có quy định về ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản). Trong thời gian tới, cần nghiên cứu mở rộng hơn nữa phạm vi áp dụng cơ chế này đối với các lĩnh vực hoạt động kinh tế khác có liên quan đến môi trường như khai thác thủy điện, dầu khí, hải sản, du lịch... Việc áp dụng các cơ chế này sẽ buộc các doanh nghiệp phải quan tâm hơn đến bảo vệ môi trường. Bằng không họ sẽ không được nhận lại khoản tiền đặt

cọc ban đầu từ chính quyền địa phương nếu có vi phạm các cam kết bảo vệ môi trường. Đây chính là công cụ đặc lực để nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường. Mặt khác, phối hợp với Bộ Tài chính sớm ban hành Thông tư hướng dẫn quản lý, sử dụng nguồn thu tiền xử phạt vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường.

Thứ hai, xây dựng và phát triển các thị trường trong lĩnh vực môi trường, xác lập các nguyên tắc, cơ chế thị trường trong công tác bảo vệ môi trường. Nghiên cứu xây dựng các đề án phát triển các loại thị trường, tham mưu cho Chính phủ ban hành các chính sách thúc đẩy các loại thị trường này phát triển.

Thứ ba, tiếp tục hoàn thiện các cơ chế thu ngân sách hiện có. Đồng thời bổ sung thêm các cơ chế mới, mở rộng đối tượng và mức thu ngân sách từ môi trường và các dịch vụ môi trường. Áp dụng các nguyên tắc của kinh tế thị trường vào lĩnh vực môi trường như: người gây ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường phải trả phí cho việc khắc phục và tái tạo môi trường, người sử dụng và hưởng lợi từ môi trường phải trả tiền cho việc hưởng lợi đó. Thực hiện cơ chế chi trả dịch vụ sinh thái, tham gia thị trường cacbon, tiến tới áp dụng các cơ chế chuyển nhượng trao đổi quyền phát thải.

Thứ tư, xây dựng cơ chế định giá, hạch toán môi trường phù hợp với cơ chế thị trường, thiết lập các tài khoản quốc gia về bảo vệ môi trường.

Thứ năm, xây dựng, hoàn thiện và trình ban hành các nghị định, thông tư về thuế, phí môi trường, thẩm định và phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường, phí khai thác thông tin, cơ sở dữ liệu môi trường, phí cấp phép các loại giấy phép môi trường, ban hành thông tư liên tịch về cơ chế thu, quản lý và sử dụng tiền phạt vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường. Tăng tỷ lệ đầu tư cho môi trường từ nguồn vốn ODA. Đẩy mạnh áp dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường. Phối hợp với Bộ Tài chính nghiên cứu sửa đổi các quy định về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải. Tổ chức triển khai thu phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn. Phối hợp xây dựng và trình Chính phủ xem xét, ban hành, tổ chức triển khai Nghị định về bồi thường thiệt hại môi trường.

+ Hoàn thiện các quy định đảm bảo phát triển làng nghề, các khu công nghiệp, khu chế xuất theo hướng bền vững.

Nhà nước cần ban hành các chính sách đồng bộ từ quy hoạch đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng cho phát triển làng nghề, khu công nghiệp như cung cấp điện, nước, thông tin liên lạc, xử lý môi trường... đến việc di chuyển các cơ sở sản xuất, kinh doanh gây ô nhiễm môi trường ra xa các khu dân cư. Nhà nước cũng cần có chính sách hỗ trợ đối với các doanh nghiệp về vốn, thuế, công nghệ... để các doanh nghiệp thực hiện các nhiệm vụ về bảo vệ môi trường.

+ Tiếp tục hoàn thiện trách nhiệm hình sự trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Như trên đã đề cập việc ban hành các quy phạm pháp luật trong đấu tranh phòng, chống tội phạm môi trường thời gian qua còn chậm, chưa cụ thể và sát với thực tế. Vì vậy, cần khẩn trương thể chế hóa kịp thời, cụ thể quan điểm, chính sách của Đảng, Nhà nước trong các văn bản quy phạm pháp luật để tổ chức triển khai nghiêm túc trên thực tế. Cần nghiên cứu trách nhiệm hình sự của pháp nhân trong bảo vệ môi trường. Quy định rõ ràng giới hạn giữa hành vi nguy hiểm cho xã hội bị coi là phạm tội môi trường và hành vi nguy hiểm cho xã hội trong lĩnh vực môi trường không bị coi là tội phạm. Điều này không chỉ có ý nghĩa pháp lý, mà còn có ý nghĩa chính trị, xã hội môi trường to lớn. Về nguyên tắc, giới hạn giữa hành vi nguy hiểm cho xã hội bị coi là tội phạm về môi trường và hành vi không bị coi là tội phạm trong lĩnh vực này, phải được Bộ luật Hình sự quy định rõ ràng, chứ không nên giao quyền đó cho các cơ quan khác phân định, đặc biệt là các cơ quan thực thi pháp luật. Nghiên cứu các tội phạm về môi trường trong Bộ luật Hình sự hiện hành cho thấy vấn đề này chưa được các nhà lập pháp nước ta quy định cụ thể. Đó chính là điểm cần phải khắc phục.

Việc quy định rõ ràng, cụ thể, chính xác các cấu thành tội phạm về môi trường có ý nghĩa lớn đối với việc đảm bảo tính ổn định, tính thống nhất của thực thi pháp luật, đảm bảo hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường. Hiện một số điều của Bộ luật Hình sự còn quy định chung chung, không rõ ràng, cụ thể, làm cho các cơ quan thực thi pháp luật khó áp dụng, pháp luật không đi vào cuộc sống.

2. Tăng cường chế tài xử phạt vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường

Để nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta, cần phải tăng cường hệ thống chế tài xử phạt vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường theo các hướng sau:

Thứ nhất, cần phải tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra. Sớm thiết lập kênh thông tin hai chiều giữa bộ với địa phương để thông báo tình hình địa phương với bộ, các cơ quan trung ương. Chia sẻ thông tin và phối hợp tốt giữa các bên để hạn chế việc hướng dẫn “lòng vòng” đối với công dân. Chia sẻ dữ liệu quản lý đơn thư cho các đơn vị trực thuộc bộ và các địa phương, hướng tới người dân cũng được tiếp cận với các dữ liệu này. Ban hành quy chế thanh tra, kiểm tra tài nguyên và môi trường, chấn chỉnh việc thực hiện các quy chế thanh tra, kiểm tra. Thanh tra, kiểm tra phải có tổng kết, đánh giá, đề xuất cụ thể từng nội dung thanh tra, kiểm tra. Mặt khác phải có quy định thống nhất về chế độ báo cáo việc thực hiện xử lý kết luận thanh tra, kiểm tra. Có biện pháp xử lý kịp thời việc thực hiện không nghiêm các kết luận, kiến nghị sau thanh tra, kiểm tra. Tóm lại, phải đổi mới toàn diện công tác thanh tra, kiểm tra. Tăng cường sự phối hợp giữa thanh tra chuyên ngành với Cục Cảnh sát môi trường, phải phát huy vai trò giám sát của nhân dân, cộng đồng. Có như vậy mới có thể phát hiện kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Khi đã phát hiện hành vi vi phạm, cần có những biện pháp xử phạt kịp thời, mạnh tay, theo đúng quy định của pháp luật. Nghị định số 117/2009/NĐ-CP về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường đã quy định khá chi tiết, cụ thể khung và mức phạt đối với từng hành vi vi phạm, vấn đề là ở chỗ phải thực hiện nghiêm Nghị định này. Trên thực tế, nhiều cơ sở sản xuất, kinh doanh, doanh nghiệp vi phạm, đã bị thanh tra, xong lại không bị xử phạt. Vì vậy, đòi hỏi phải thực hiện thật nghiêm pháp luật bảo vệ môi trường. Tất cả các cơ sở vi phạm đều phải bị xử lý theo đúng quy định của luật pháp. Phải kiên quyết trong thi hành luật. Đối với những cơ sở buộc phải di dời hoặc tạm thời đình chỉ hoạt động phải cưỡng chế chấp hành xử phạt kịp thời và kiên quyết mới đảm bảo được hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường.

- Tăng mức phạt đảm bảo đủ mức răn đe. Thực tế cho thấy, do mức phạt quá thấp, nên nhiều doanh nghiệp, nhiều cơ sở sản xuất, kinh doanh không thực hiện các quy định bảo vệ môi trường như đã phân tích ở phần nguyên nhân. Mặc dù Nghị định số 117/2009/NĐ-CP đã tăng mức phạt cao nhất lên 500 triệu đồng, đã chi tiết hóa khung và mức phạt, song thực tế cho thấy các mức phạt vẫn chưa cao. Chẳng hạn: chỉ phạt trên 500 nghìn đồng đến 2 triệu đồng đối với hành vi không thực hiện đúng hoặc thực hiện không đầy đủ nội dung trong bản cam kết bảo vệ môi trường; hoặc phạt từ 40 triệu đồng đến 70 triệu đồng đối với hành vi thực hiện không đúng, không đầy đủ các nội dung trong báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được phê duyệt. Các mức phạt trên không đủ sức răn đe đối với doanh nghiệp, họ vẫn “sẵn sàng” nộp phạt thay vì việc thực hiện các cam kết bảo vệ môi trường như luật định. Thiết nghĩ phải tăng mức phạt, sao cho mức phạt phải lớn hơn số tiền mà doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh bỏ ra để thực hiện các quy định về bảo vệ môi trường. Chỉ có như thế thì các doanh nghiệp mới thực hiện nghiêm túc các quy định của pháp luật.

Với những hành vi không chịu nộp phí, lệ phí, cần phải tăng mức phạt lên cao hơn mức phí thì mới đủ sức răn đe các doanh nghiệp vi phạm. Nếu cứ áp dụng mức phạt như hiện nay, thì các doanh nghiệp “sẵn sàng” nộp phạt chứ không nộp phí, vì nộp phạt thấp hơn nộp phí.

- Các mức phạt cần được cụ thể hơn để tránh trường hợp thực hiện không đúng hoặc không đầy đủ nội dung bản cam kết bảo vệ môi trường là chưa rõ ràng. Thực hiện không đúng, không đầy đủ sẽ có nhiều mức độ. Thực hiện không đúng tất cả các nội dung cam kết hay thực hiện không đúng một nội dung cam kết, hay một số nội dung cam kết. Điều này làm cho việc thực thi sẽ khó khăn. Qua thực tế, các mức phạt thường áp dụng ở mức thấp, nên không có tác dụng răn đe. Vì vậy, cần phải nghiên cứu, bổ sung, chỉnh sửa các mức phạt đối với từng hành vi vi phạm cho thật cụ thể, đảm bảo tính công bằng. Có như vậy hiệu lực quản lý nhà nước mới được thực hiện.

- Bổ sung và làm rõ thêm một số hành vi vi phạm như đối với các quy định về tội phạm môi trường, cụ thể là các quy định xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường của các pháp nhân. Cũng cần phải có văn bản hướng dẫn cụ thể việc xác định các hành vi vi phạm. Chẳng hạn, cần làm rõ thế nào là hành vi gây hậu

quả nghiêm trọng, hành vi gây hậu quả rất nghiêm trọng, hành vi gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng, cần phải có hướng dẫn cụ thể, rõ ràng về các quy định này thì mới triển khai thực thi được trong thực tế.

Xung quanh vấn đề xử phạt hành vi trốn phí cũng cần phải có những quy định rõ ràng hơn. Chẳng hạn, nếu một doanh nghiệp trốn tránh không chịu nộp phí thì doanh nghiệp đó không chỉ bị phạt vì trốn nộp phí, mà còn phải nộp cả phí nữa. Lâu nay, các doanh nghiệp cứ hiểu rằng họ nộp phạt thì không phải nộp phí, mà nộp phạt thì ít hơn nộp phí, nên các doanh nghiệp “sẵn sàng” nộp phạt thay cho nộp phí. Ngoài ra, cần phải quy định khoản phí mà các doanh nghiệp phải nộp là phí để xử lý nước thải hay chỉ là phí quản lý. Vì hiện nay các doanh nghiệp hiểu rằng họ nộp phí thì không phải xử lý nước thải nữa, còn các cơ quan thụ phí thì cho rằng đó là phí quản lý, không phải phí để các cơ quan này xử lý nước thải thay cho các doanh nghiệp.

3. Hoàn thiện hệ thống tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường các cấp

Đây là một trong những giải pháp cơ bản, then chốt, có ý nghĩa quyết định đến việc nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta trong giai đoạn hiện nay. Giải pháp này phải được tiến hành đồng thời, song song với giải pháp hoàn thiện hệ thống luật pháp, chính sách về bảo vệ môi trường thì mới đảm bảo nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường.

- Kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường các cấp.

Khẩn trương hoàn chỉnh cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước về môi trường theo Nghị định số 25/2008/NĐ-CP về quy định chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường và theo Quyết định số 132/2008/QĐ-TTg về quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục Môi trường và một số các văn bản khác có liên quan. Cụ thể, cần kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường theo hướng kết hợp với quản lý tài nguyên và theo hướng chuyên môn, chuyên sâu.

+ Kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước về môi trường theo chiều dọc từ trung ương đến địa phương.

Đối với bộ máy quản lý nhà nước về môi trường ở cấp tỉnh phải được tăng cường cả về cơ cấu tổ chức, nhân lực lẫn cơ sở vật chất và trang thiết bị kỹ thuật tương xứng với chức năng và nhiệm vụ của nó. Khẩn trương thành lập Chi cục Bảo vệ môi trường cho những địa phương hiện chưa có, Chi cục Bảo vệ môi trường trực thuộc các sở Tài nguyên và Môi trường phải có cơ cấu tổ chức hoàn chỉnh và có tính quản lý chuyên ngành cao nhằm thống nhất quản lý, phối hợp các chức năng và điều phối các hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường ở các địa phương.

Đối với bộ máy quản lý nhà nước về môi trường cấp huyện, xã: cần khẩn trương thiết lập và hình thành phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện cho 50% số tỉnh còn lại (hiện mới chỉ có 50% số tỉnh có thành lập phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện) và thiết lập bộ phận chuyên trách quản lý môi trường cấp xã, thậm chí cần phải có cán bộ chuyên trách quản lý môi trường cấp thôn, xóm nhằm lấp khoảng trống trong hệ thống tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường hiện nay. Hiện nay ở cấp xã, công tác quản lý môi trường thường giao cho cán bộ văn hóa kiêm nhiệm, họ không có chuyên môn về môi trường, lại phải làm nhiều công việc đòi hỏi chuyên môn khác nhau, vì thế hiệu quả rất thấp. Trong khi đó, các vấn đề môi trường lại liên quan trực tiếp đến địa bàn xã. Vì vậy, nhất thiết phải có cán bộ chuyên trách quản lý môi trường ở cấp xã, tránh kiêm nhiệm như ở nhiều xã hiện nay.

+ Kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước về môi trường theo chiều ngang.

Theo quy định, ở các bộ, ngành chức năng, cũng như ở các tổng công ty, các khu công nghiệp, khu chế xuất cụm công nghiệp, các cơ sở sản xuất, kinh doanh lớn phải có bộ phận chuyên trách quản lý môi trường. Tuy nhiên cho đến nay còn nhiều khu công nghiệp, khu chế xuất cụm công nghiệp, làng nghề, các cơ sở sản xuất, kinh doanh lớn vẫn chưa có bộ phận này. Vì vậy, đối với các cơ sở này cần khẩn trương thành lập bộ phận chuyên trách quản lý môi trường. Thực tế, ở nhiều bộ, ngành chức năng, khu công nghiệp đã hình thành bộ phận chuyên trách này, song gần như ít hoạt động. Các bộ phận này chỉ tồn tại trên hình thức. Do đó, hiệu quả hoạt động kém. Trong thời gian tới, cùng với việc thành lập bộ phận chuyên trách quản lý môi trường ở các cơ sở trên, phải nâng

cao chất lượng chuyên môn cho đội ngũ này để họ có thể đảm đương được nhiệm vụ.

Hệ thống tổ chức thanh tra chuyên ngành về môi trường hiện mới chỉ có ở cấp bộ, tỉnh, thành phố, ở cấp huyện, xã gần như chưa có. Vì thế, cần nhanh chóng thành lập bộ phận thanh tra môi trường cho cấp huyện và xã. Đối với những huyện đã có thanh tra bán chuyên trách cần phải được tổ chức lại theo hướng chuyên trách thanh tra về môi trường. Phải quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra, xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường cho thanh tra môi trường cấp huyện, để họ có nội dung hoạt động. Ở cấp xã, có thể cán bộ chuyên trách quản lý môi trường làm cả nhiệm vụ thanh tra môi trường ở địa bàn xã mình phụ trách. Có như vậy, hiệu lực thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường mới được đảm bảo.

- *Tiếp tục xây dựng lực lượng cảnh sát môi trường.*

Việc thành lập Cục cảnh sát môi trường thuộc Tổng cục Cảnh sát như là một chế tài góp phần thực hiện hiệu quả hơn Luật Bảo vệ môi trường, các quy định về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi. Để tăng cường lực lượng cảnh sát môi trường cho các địa phương trên toàn quốc, Bộ trưởng Bộ Công an đã ban hành Quyết định số 1081/2007/QĐ-BCA về việc thành lập phòng Cảnh sát môi trường tại công an các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Tuy nhiên cho đến nay ở một số địa phương chưa thành lập phòng cảnh sát môi trường. Trong thời gian tới cần triển khai thành lập phòng Cảnh sát môi trường cho những địa phương này. Đồng thời, cũng cần triển khai đến cấp huyện, thị và các thành phố trực thuộc tỉnh. Cơ cấu tổ chức bộ máy của Cục cảnh sát môi trường và phòng cảnh sát môi trường cần có điều chỉnh cho phù hợp. Không nên phân công tổ chức theo hành vi như hiện nay, mà nên phân công theo lĩnh vực, địa bàn sẽ phù hợp hơn. Cán bộ chiến sĩ cảnh sát môi trường cần được đảm bảo tiêu chuẩn chung của cán bộ chiến sĩ thuộc cơ quan cảnh sát điều tra. Ngoài ra, cũng cần phải trang bị cho họ những kiến thức nhất định về lĩnh vực môi trường, hóa, sinh, vật lý, tin học, ngoại ngữ.

- *Tiếp tục kiện toàn ba Chi cục Bảo vệ môi trường ở ba miền để đảm đương những vấn đề môi trường có tính chất liên ngành, liên vùng.*

Thời gian qua, các Chi cục này rất ít hoạt động vì bộ máy tổ chức chưa phù hợp và chưa có cơ chế phối hợp cho nó hoạt động. Vì vậy, trong thời gian tới cần kiện toàn bộ máy tổ chức cho ba Chi cục này. Đồng thời phải ban hành cơ chế hoạt động và phối hợp hoạt động giữa nó với các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường khác. Có như vậy, mới phát huy được vai trò của các chi cục này.

- Hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường.

Để hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường cần tiến hành các công việc sau:

+ Rà soát lại chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan quản lý nhà nước về môi trường. Trên cơ sở đó phát hiện trùng chéo và những khoảng trống để từ đó phân công, định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan quản lý nhà nước về môi trường ở tất cả các cấp. Đặc biệt, nâng cao trách nhiệm giải quyết công việc cho các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường ở cấp cơ sở như cấp huyện, thị, xã, phường và ở các bộ, ngành, khu công nghiệp, khu chế xuất, các tổng công ty.

+ Quy định rõ chế độ trách nhiệm của từng tổ chức và người đứng đầu tổ chức trong việc giải quyết các vấn đề môi trường thuộc thẩm quyền. Nếu vấn đề giải quyết mang tính liên ngành, liên vùng thì phải phân định rõ cơ quan chủ trì giải quyết và các cơ quan phối hợp giải quyết.

+ Cần khẩn trương xây dựng và ban hành quy chế phối hợp cụ thể giữa các cơ quan ban, ngành có liên quan trong việc bảo vệ môi trường. Ban hành các văn bản quy định về quy hoạch môi trường cho các khu công nghiệp, khu chế xuất, cụm công nghiệp, làng nghề, các lưu vực sông gắn kết với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của ngành, địa phương.

+ Tăng cường hơn nữa sự phối hợp giữa trung ương và địa phương trong giai đoạn cấp phép đầu tư, đưa thủ tục bắt buộc thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các đề án quy hoạch, chiến lược và chương trình quốc gia.

+ Tăng cường sự phối hợp giữa Bộ Tài nguyên và Môi trường với Cục cảnh sát môi trường - Bộ Công an trong việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ quản lý

nhà nước về môi trường, giám sát thực thi, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường của các tổ chức, cá nhân, đặc biệt là các cá nhân có hành vi vi phạm phức tạp, đã bị xử lý, song vẫn tái phạm. Lực lượng cảnh sát môi trường cần chủ động phối hợp với các đơn vị chức năng của Bộ Tài nguyên và Môi trường như Cục Bảo vệ môi trường, phòng Tài nguyên và Môi trường để thực hiện các hoạt động phòng ngừa, ngăn chặn, đấu tranh chống các tội phạm vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường. Mặt khác, các đơn vị chức năng của Bộ Tài nguyên và Môi trường cần chủ động phối hợp với lực lượng cảnh sát môi trường thực hiện các hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường. Sự phối hợp này cần dựa trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng lực lượng đã được pháp luật quy định. Có như vậy mới bảo đảm sự thông nhất, hỗ trợ lẫn nhau nhằm phát huy sức mạnh và đạt hiệu quả cao trong phòng, ngừa, đấu tranh chống tội phạm môi trường. Sự phối hợp dựa trên nguyên tắc này sẽ tránh được những sơ hở, chồng chéo và không cản trở hoạt động của từng tổ chức. Nội dung phối hợp là trao đổi thông tin, tài liệu và xử lý tin báo, tố giác tội phạm pháp luật bảo vệ môi trường giữa các cơ quan. Việc phối hợp này phải được tiến hành thường xuyên, định kỳ hàng tháng, quý, năm. Trong tình huống đột xuất phải chủ động báo cho nhau để phối hợp xử lý. Không chỉ phối hợp trong thực hiện các biện pháp tác nghiệp (điều tra, khảo sát...), mà còn phối hợp trong công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý các vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường.

+ Tăng cường sự phối hợp giữa cơ quan quản lý nhà nước về môi trường ở các bộ, ngành Trung ương và giữa các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường ở Trung ương với cơ quan quản lý môi trường ở cấp địa phương, giữa các cơ quan giám sát, phát hiện và xử lý các hiện tượng vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường của doanh nghiệp. Thực hiện chế độ giao ban thường kỳ giữa các bộ phận có liên quan tại cơ quan quản lý nhà nước địa phương về tình hình thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường của các doanh nghiệp để kịp thời phối hợp xử lý. Xây dựng đường dây nóng về hiện tượng vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, tạo kênh thông tin giữa người dân và cơ quan cảnh sát môi trường.

+ Tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường với các cơ quan chức năng, các tổ chức, cá nhân trong thực hiện bảo vệ

môi trường. Phát huy vai trò chủ động, tích cực của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức đoàn thể các cấp, các tổ chức quần chúng nhân dân, cộng đồng dân cư trong việc tham gia giám sát công tác bảo vệ môi trường. Khuyến khích các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia thực hiện các dịch vụ bảo vệ môi trường.

+ Tăng cường cơ chế phối hợp liên ngành, liên tỉnh, liên vùng nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả công tác bảo vệ môi trường.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về môi trường các cấp vững mạnh.

Cán bộ là yếu tố quyết định sự thành công hoạt động của một tổ chức. Muốn vậy, cần phải xây dựng đội ngũ cán bộ vững mạnh về chuyên môn, có cơ cấu hợp lý, có năng lực phẩm chất đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Để xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về môi trường vững mạnh, đủ sức đảm đương nhiệm vụ quản lý nhà nước về môi trường, cần chú trọng một số công việc sau:

+ Tăng cường số lượng cán bộ quản lý nhà nước về môi trường các cấp.

Hiện nay đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta quá mỏng. Tính chung trên phạm vi cả nước, đội ngũ này chỉ bằng 2/3 của Malaixia, bằng 1/2 của Canada, bằng 1/3 của Anh. Trong khi đó, nhiệm vụ bảo vệ môi trường ngày càng nặng nề hơn rất nhiều. Nếu như năm 2005, cả nước chỉ có gần 100 ngàn doanh nghiệp, thì năm 2010 con số này đã trên 200 ngàn và trên 3 triệu cơ sở sản xuất, kinh doanh cá thể. Đó là còn chưa kể đến sự phát triển của các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, làng nghề. Trước thực tế đó, đòi hỏi phải tăng cường số lượng cán bộ quản lý nhà nước về môi trường.

Trước mắt, cần tăng cường lực lượng cho các địa bàn hiện đang trông vắng và những địa bàn kinh tế phát triển sôi động. Tăng cường lực lượng cán bộ địa phương làm công tác thanh tra, giám sát về bảo vệ môi trường, Bên cạnh cơ chế tuyển dụng dài hạn, các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường ở địa phương có thể huy động sự tham gia của khu vực ngoài nhà nước, của các nhà khoa học theo cơ chế đặt hàng. Trong 5 năm tới (2011-2015) phải tính đến phương án có lực lượng quản lý môi trường phủ khắp các xã, phường. Hiện nay cả nước có hơn 11.000 xã, phường, thị trấn. Như vậy, nếu mỗi xã, phường, thị trấn cần có

một cán bộ chuyên trách quản lý môi trường, thì cả nước cần có trên 10 ngàn cán bộ quản lý môi trường ở cấp này.

+ Mở rộng đào tạo, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về môi trường các cấp.

Nâng cao trình độ chuyên môn, kiến thức pháp luật, đặc biệt là nghiệp vụ quản lý cho đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về môi trường là việc làm cấp bách hiện nay. Để làm được điều này cần phải:

- Song song với việc nâng cao kiến thức chuyên môn dưới các hình thức tập huấn ngắn hạn, dài hạn theo định kỳ... Nhà nước cần tăng cường đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản lý, kiến thức pháp luật cho đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về môi trường, bằng cách cho họ thay phiên nhau đi đào tạo về nghiệp vụ quản lý, về kiến thức pháp luật. Điều này không chỉ áp dụng đối với cán bộ quản lý môi trường cấp tỉnh, mà cả ở cấp huyện, xã. Bởi họ là những người trực tiếp tổ chức, triển khai các quyết định quản lý của Nhà nước trong thực tiễn (họ là người thuyết phục, vận động nhân dân, cộng đồng vào thực hiện các quyết định đó).

- Với nhu cầu rất lớn về nhân lực của ngành, từ nay đến năm 2015, ngành cần thành lập Trường đại học chuyên ngành Tài nguyên và Môi trường trên cơ sở nâng cấp Trường cao đẳng Tài nguyên và Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh. Ngoài ra, Bộ Tài nguyên và Môi trường cần phải liên kết với các cơ sở đào tạo lớn, có uy tín trong và ngoài nước để đào tạo đội ngũ cán bộ quản lý, cán bộ chuyên môn ngành môi trường, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế.

- Mở mới một số ngành đào tạo nhằm đáp ứng yêu cầu thực tế. Từng bước gắn công tác đào tạo với nhu cầu thực tiễn của ngành, đào tạo theo địa chỉ, theo nhu cầu của thực tế.

Tạo điều kiện để các cơ sở đào tạo của Bộ hợp tác mạnh mẽ với các cơ sở đào tạo khác, kể cả với quốc tế. Tăng cường sự trao đổi, giao lưu cho đội ngũ cán bộ giảng dạy, nghiên cứu nhằm nâng cao chất lượng đào tạo.

+ Điều chỉnh cơ cấu đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về môi trường theo hướng đáp ứng yêu cầu của thực tế.

Công việc này không thể làm nhanh, nhưng phải làm ngay. Trước mắt, cần tăng cường đào tạo, bồi dưỡng về nghiệp vụ quản lý môi trường để tăng nhanh số lượng đội ngũ cán bộ đảm đương nhiệm vụ này. Trên cơ sở đó tiến hành rà soát, phân công lại các vị trí công tác cho phù hợp với chuyên ngành được đào tạo. Ưu tiên đào tạo lớp trẻ, chiến lược, kế hoạch xây dựng đội ngũ cán bộ kế cận, sẵn sàng thay thế đội ngũ cán bộ sắp nghỉ hưu.

Nâng cao thu nhập, cải thiện mức sống và điều kiện làm việc cho đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về môi trường các cấp.

Đời sống vật chất của hầu hết cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về môi trường rất thiếu thốn. Đó chính là một trong các lý do làm giảm tính tích cực trong công tác của họ, làm giảm hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường.

Vì vậy, để nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường cần phải có những biện pháp để khuyến khích tính tích cực, sự hứng thú, say mê và tinh thần trách nhiệm với nghề nghiệp, với công việc của đội ngũ này. Cụ thể, Nhà nước cần có các chính sách ưu đãi về lương, phụ cấp, công tác phí, thưởng và các ưu đãi khác cho họ. Có như vậy mới góp phần cải thiện đời sống vật chất, giúp họ yên tâm, gắn bó với nghề nghiệp. Ngoài ra, cần phải có những chế độ đãi ngộ đặc biệt đối với những người có nhiều thành tích, công trạng trong sự nghiệp bảo vệ môi trường.

Cùng với việc nâng cao thu nhập, cải thiện đời sống cho đội ngũ cán bộ môi trường là việc tạo điều kiện, trang thiết bị, phương tiện làm việc tốt hơn nữa cho lực lượng này. Nhà nước cần dành một nguồn kinh phí nhất định từ chi ngân sách nhà nước cho hoạt động quản lý nhà nước về môi trường để đầu tư vào xây dựng hệ thống quan trắc môi trường tại các địa phương, trước mắt là ở một số tỉnh, thành phố lớn, nơi tập trung nhiều khu công nghiệp, cụm công nghiệp, làng nghề, các khu đô thị, sau đó mở rộng ra phạm vi cả nước. Các địa phương phải thực hiện nghiêm túc việc dành chi ít nhất 1% tổng chi ngân sách cho hoạt động quản lý nhà nước về môi trường ở địa phương theo tinh thần Chỉ thị số 41 của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hoá.

Tăng cường năng lực và điều kiện kỹ thuật cho lực lượng cảnh sát môi trường tại các địa phương, đặc biệt là tại các thành phố lớn, các vùng kinh tế trọng điểm. Bên cạnh đó, cần đầu tư xây dựng Trung tâm Kiểm định tiêu chuẩn môi trường thuộc Bộ Công an đủ mạnh, có khả năng phân tích và phối hợp quan trắc môi trường, có hệ thống dữ liệu pháp lý đầy đủ làm căn cứ cho việc điều tra, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường.



TTBD ĐBDC

