

THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN HỆ THỐNG ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG TRONG QUÁ TRÌNH XÉT DUYỆT DỰ ÁN ĐẦU TƯ

TS. MAI THẾ TOÀN, ThS. HOÀNG THANH NGUYỆT
Cục Thẩm định và ĐTM-Bộ Tài nguyên và Môi trường

1. Mở đầu

Quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá của nước ta đã và đang xảy ra với nhịp độ nhanh chóng và đã đạt được những thành quả to lớn trên nhiều lĩnh vực. Vấn đề đặt ra là làm sao để tiếp tục phát triển kinh tế-xã hội mà không làm tổn hại tới môi trường sống của con người; làm thế nào để đạt tới sự hài hoà lâu dài, bền vững giữa phát triển sản xuất và bảo vệ môi trường (BVMT) thiên nhiên. Để đáp ứng yêu cầu cấp thiết đó, Việt Nam đã và đang tiệm cận nhiều chính sách phát triển hài hòa, sử dụng tổng hợp các công cụ như hệ thống pháp luật, các công cụ kinh tế (thuế, phí, ký quỹ), các chế tài (hành chính, hình sự), các quy chuẩn về môi trường, các công cụ như đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường (ĐTM) và trong thời gian tới sẽ là quy hoạch BVMT.

Đối với công tác ĐTM, các quy định pháp luật đã được hình thành, phát triển và có điều chỉnh, bổ sung liên tục cho phù hợp với tình hình thực tế biến đổi mạnh mẽ ở Việt Nam trong những thập kỷ qua, đặc biệt là trong bối cảnh cả nước đẩy mạnh thực hiện chính sách mở cửa khuyến khích đầu tư phát triển để thực hiện mục tiêu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Nhiệm vụ đặt ra cho công tác ĐTM là tạo được sự thông thoáng tối đa cho môi trường đầu tư nhưng phải đảm bảo được yêu cầu của công tác BVMT. Kết quả mang lại của công tác ĐTM trong thời gian qua là rất quan trọng, tuy nhiên, còn nhiều vấn đề cần được nghiên cứu sâu hơn, thảo luận rộng rãi hơn nhằm đáp ứng các yêu cầu trong tình hình mới của Việt Nam. Báo cáo này sẽ đề cập một cách tổng quát nhất về những thành quả, các khó khăn thách thức và những đề xuất kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng ĐTM trong quá trình thu hút đầu tư.

Trong hơn 20 năm qua, các văn bản quy phạm pháp luật đã liên tục được sửa đổi, bổ sung và thay thế lẫn nhau cho phù hợp với tình hình thực tế của đất nước theo từng giai đoạn phát triển. Các quy trình, thủ tục thẩm định ĐTM được quy định ngày càng rõ ràng, minh bạch hơn theo hướng cải cách hành chính nhưng đáp ứng cơ bản các yêu cầu về chất lượng của công tác thẩm định. Có thể nhận định trong những năm gần đây, nội dung và chất lượng của báo cáo ĐTM có những tiến bộ nhất định. Thông qua kết quả ĐTM, việc giám sát công tác BVMT đối với các dự án trọng điểm, ví dụ như các dự án khai thác bauxit ở Tây Nguyên, dự án sắt Thạch Khê, Hà Tĩnh, đã được tiến hành một cách chặt chẽ. Theo thống kê từ 2005 đến nay, hơn 100 dự án đầu tư các lĩnh vực khác nhau đã phải thay đổi địa điểm hoặc bị từ chối vì lý do không đảm bảo các yêu cầu về BVMT.

Nhiều dự án trước khi đi vào vận hành chính thức đã được xác nhận việc thực hiện các công trình BVMT theo yêu cầu của quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM. Điều này làm cho công tác ĐTM được thiết thực hơn và gắn trách nhiệm của chủ dự án trong công tác BVMT. Cùng với thời gian, hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường được thiết lập từ cấp trung ương đến địa phương. Đội ngũ cán bộ ngày càng phát triển cả số lượng và chất lượng để đáp ứng theo từng giai đoạn phát triển của đất nước và yêu cầu về BVMT. Bên cạnh đó, các nhà khoa học, các cơ quan truyền thông và toàn xã hội ngày càng quan tâm hơn đến công tác ĐTM. Việc tham vấn ý kiến cộng đồng khi thực hiện ĐTM trở thành yêu cầu bắt buộc, thể hiện tính dân chủ, tính nhân văn, tính khoa học,... đang từng bước tiếp cận chung với kinh nghiệm quốc tế. Tất cả yếu tố này góp phần quan trọng

cho sự nghiệp BVMT theo từng giai đoạn phát triển của đất nước.

2. Hiện trạng về hệ thống ĐTM của Việt Nam

Về khung pháp lý, hiện tại Việt Nam có đủ văn bản quy phạm pháp luật về ĐTM cả 03 cấp độ (Luật, Nghị định, Thông tư) và hệ thống các hướng dẫn lập báo cáo ĐTM cho các loại hình dự án đầu tư khác nhau. Bên cạnh đó, Chính phủ đã hình thành bộ máy quản lý nhà nước về BVMT từ trung ương cho đến địa phương. Ngoài Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, các Bộ ngành khác và Ban quản lý các khu công nghiệp cũng có thẩm quyền thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM. Trong những năm gần đây, trung bình mỗi năm Bộ Tài nguyên và Môi trường thẩm định khoảng 200 đến 250 báo cáo ĐTM; ở cấp tỉnh, con số này là 33 đến 35 báo cáo ĐTM; các bộ ngành thẩm định rất ít (từ 1 đến 30), riêng Bộ Giao thông Vận tải khoảng 70 báo cáo mỗi năm. Chưa ghi nhận số liệu cụ thể từ các Ban quản lý các khu công nghiệp.

Đến nay, chưa có số liệu cụ thể về các đơn vị tư vấn ĐTM, ước tính khoảng gần 1.000 tổ chức, cá nhân thực hiện dịch vụ ĐTM trên phạm vi cả nước. Cho đến nay, Việt Nam chưa áp dụng hệ thống cấp Chứng chỉ hành nghề tư vấn ĐTM.

Ngoài bộ máy các cơ quan quản lý nhà nước về BVMT, đội ngũ các nhà khoa học hoạt động trong lĩnh vực môi trường khá đông đảo, thống kê sơ bộ khoảng 2.000 người, bao gồm: giảng viên, các nhà khoa học của các trường đại học, viện khoa học, các trung tâm nghiên cứu, các hiệp hội và các nhà quản lý trong các lĩnh vực khác nhau. Đội ngũ này đã có những đóng góp quan trọng trong hoạt động thẩm định ĐTM. Ngoài ra, các cơ quan truyền thông, cộng đồng và toàn xã hội ngày càng quan tâm hơn đến công tác ĐTM.

Về cơ chế tài chính cho công tác ĐTM, đến nay chưa có quy định về kinh phí thực hiện ĐTM vì nhiều lý do khác nhau như tính đa dạng về loại hình dự án, quy mô, công suất, địa điểm thực hiện... Về phí thẩm định, đối với báo cáo ĐTM thuộc thẩm quyền thẩm định của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Bộ Tài chính đã có Thông tư số 218/2010/TT-BTC ngày 29 tháng 12 năm 2010 quy định mức thu, chế độ thu, nộp và quản lý sử dụng phí thẩm định ĐTM. Theo Thông tư này, mức thu phí thẩm định đối với 01 báo cáo ĐTM dao động từ 6 đến 96 triệu đồng, tùy thuộc vào tổng vốn đầu tư và loại hình dự án. Đối với báo cáo ĐTM thuộc thẩm quyền thẩm định của Ủy ban nhân dân cấp

tỉnh, việc tổ chức thu phí được thực hiện trên cơ sở Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và Thông tư số 02/2014/TT-BTC ngày 02 tháng 01 năm 2014 của Liên Bộ Tài chính-Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn về phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Với mức thu phí từ 5 đến 26 triệu đồng trên 01 báo cáo ĐTM, các địa phương sẽ có điều kiện thuận lợi hơn nhiều so với trước đây trong việc tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM.

3. Những tồn tại, khó khăn và thách thức trong công tác ĐTM

Chất lượng báo cáo ĐTM phụ thuộc vào chủ đầu tư, đơn vị tư vấn, loại hình dự án, nguồn lực thực hiện, hội đồng thẩm định, cơ quan thẩm định. Vai trò, ý nghĩa và những đóng góp quan trọng của công tác ĐTM trong những năm qua như đã đề cập trong mục "Những thành quả" trong báo cáo này là không thể phủ nhận, tuy nhiên, công tác ĐTM và hoạt động quản lý cả hệ thống về ĐTM chưa thực sự đạt được hiệu quả cao do nhiều nguyên nhân khách quan, chủ quan. Có thể kể đến:

Thứ nhất, việc tiếp cận khoa học về công tác ĐTM theo kinh nghiệm thế giới chưa được thực hiện triệt để làm cho vai trò, ý nghĩa của ĐTM có những khác biệt, phức tạp hơn nhưng hiệu quả chưa cao, đặc biệt là quy trình thực hiện ĐTM, xác định phạm vi ĐTM, tham vấn cộng đồng, sử dụng báo cáo ĐTM sau khi được phê duyệt.

Thứ hai, về pháp luật: một số quy định trong hệ thống văn bản pháp luật về BVMT không phù hợp với thực tiễn và khoa học, ví dụ như thời điểm lập ĐTM để xin chủ trương đầu tư (điểm a, khoản 2 Điều 25 Luật BVMT 2014); các quy định về việc lập lại ĐTM cho trường hợp điều chỉnh công suất, công nghệ chưa rõ ràng; việc quy định về đánh giá tác động sức khỏe cộng đồng, xã hội áp dụng như nhau cho tất cả các loại hình dự án là không phù hợp và khó khả thi. Cho đến nay, chưa có quy định cụ thể về công cụ quản lý cho việc kiểm tra, giám sát công tác BVMT của dự án cho tất cả các công đoạn từ chuẩn bị, xây dựng, vận hành thử nghiệm, vận hành thương mại và đóng cửa dự án. Ngoài ra, một số quy định trong các luật như Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật BVMT còn thiếu tính đồng bộ.

Thứ ba, về hoạt động thẩm định thiết kế của dự án: Theo ngôn ngữ của ĐTM, thiết kế của dự án quyết định nguồn tác động đến môi trường, trong khi đó, cơ quan quản lý nhà nước chỉ tham gia góp ý kiến đối với thiết kế cơ sở của dự án,

không có thẩm quyền phê duyệt. Thiết kế cơ sở và thiết kế chi tiết cho các bước tiếp theo của dự án do chính chủ đầu tư phê duyệt, do vậy trong một số trường hợp (đối với các chủ đầu tư có ý thức kém về BVMT), mức độ tin cậy về thiết kế của dự án có những giới hạn nhất định. Đây chính là một trong những thách thức cho cơ quan thẩm định báo cáo ĐTM.

Thứ tư, không ít trường hợp vì sức ép tăng trưởng kinh tế, một số ngành, địa phương xem nhẹ vai trò “ĐTM là công cụ quyết định các dự án đầu tư theo định hướng phát triển bền vững”.

Thứ năm, trong một số trường hợp, quá trình ĐTM chưa dự báo đúng mức, chưa lường trước các vấn đề môi trường nhạy cảm, phức tạp của dự án sẽ nảy sinh.

Thứ sáu, việc đầu tư ngân sách cho công tác ĐTM còn hạn chế chưa có đủ kinh phí để xây dựng cơ sở dữ liệu về ĐTM. Các thông tin dữ liệu về hiện trạng môi trường vật lý, các yếu tố kinh tế-xã hội trên phạm vi toàn quốc còn tản mạn, không đầy đủ và thiếu hệ thống, trong khi đó, đây là những nhóm thông tin rất quan trọng phục vụ cho công tác ĐTM.

Thứ tám, kinh phí cho đào tạo tập huấn, hợp tác quốc tế về lĩnh vực ĐTM chưa được đầu tư thích đáng, chưa đủ nguồn lực để tiến hành ĐTM tổng hợp cho vùng, lãnh thổ và ĐTM xuyên biên giới. Ở nước ta có những vùng, khu vực tập trung nhiều dự án cùng loại hình và khác loại hình. Từng dự án đều tiến hành ĐTM và đưa ra các giải pháp xử lý chất thải đạt quy chuẩn kỹ thuật về môi trường và các biện pháp giảm thiểu tác động không liên quan đến chất thải cho dự án đó. Tuy nhiên, khó có thể bảo đảm môi trường xung quanh sẽ không bị ô nhiễm, suy thoái do thiếu đánh giá tổng hợp, đánh giá tác động tích lũy.

4. Các đề xuất, kiến nghị để hoàn thiện hệ thống ĐTM

Thứ nhất, cần tiến hành nghiên cứu tổng thể về thực trạng ĐTM của Việt Nam thông qua hoạt động rà soát, đánh giá hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật; đánh giá các điều kiện, nguồn lực để thực hiện; hệ thống hoá những tồn tại, khó khăn thách thức, những bài học kinh nghiệm từ các sự cố môi trường trong thời gian qua. Bên cạnh đó, tiến hành nghiên cứu, tham khảo hệ thống ĐTM của một số nước trên thế giới đã áp dụng thành công;

Thứ hai, tiến hành sửa đổi, điều chỉnh các quy định về ĐTM cho cả 3 cấp độ là Luật, Nghị định, Thông tư. Trong đó định hướng công tác

ĐTM nhằm khắc phục những tồn tại, khó khăn, thách thức hiện nay và tiếp cận hài hòa hơn với các quy định quốc tế trong lĩnh vực này, cụ thể như sau:

(i) Cần nhắc việc xây dựng Luật Đánh giá tác động môi trường;

(ii) Sàng lọc (screening), phân chia thành các nhóm dự án tùy thuộc vào mức độ nhạy cảm, phức tạp về khía cạnh môi trường; từ đó, quy định rõ về phạm vi, quy trình, các bước/khâu ĐTM và mức độ chi tiết của báo cáo ĐTM đối với từng nhóm dự án đó. Đối với các dự án có quy mô lớn, nhạy cảm về môi trường, nên quy định hai bước thực hiện ĐTM: ĐTM sơ bộ để sàng lọc dự án (trên cơ sở vị trí, công suất, công nghệ đề xuất) và ĐTM chi tiết khi có thiết kế cơ sở của dự án;

(iii) Xác định phạm vi (scoping) về không gian của ĐTM (vùng xem xét), đánh giá hiện trạng và tác động môi trường mà không bị giới hạn bởi ranh giới hành chính của dự án;

(iv) Nâng cao chất lượng công tác tham vấn cộng đồng theo hướng công khai thông tin rộng rãi cho chính quyền, nhân dân địa phương, các hộ dân bị ảnh hưởng trực tiếp, các đơn vị, cá nhân quan tâm và lắng nghe, tiếp thu ý kiến của họ về dự án, về các vấn đề môi trường và xã hội trong quá trình ĐTM; công tác tham vấn cộng đồng thậm chí cần được tiến hành nhiều lần (tối thiểu là 2 lần) đối với nhóm các dự án quy mô lớn, nhạy cảm về môi trường;

(v) Quy định rõ phạm vi, vai trò, thời hiệu của văn bản thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM (Quyết định phê duyệt hoặc Giấy phép môi trường hoặc phương án khác);

(vi) Nghiên cứu xây dựng các quy định cụ thể đối với việc kiểm tra, giám sát công tác BVMT cho tất cả các giai đoạn của dự án: chuẩn bị, xây dựng, vận hành thử nghiệm, vận hành thương mại, đóng cửa dự án. Trong đó cần nêu rõ trách nhiệm của các bên từ chủ dự án đến các cơ quan quản lý môi trường các cấp và có sự tham gia của chính quyền, nhân dân địa phương;

(vii) Xây dựng quy định về kinh phí lập ĐTM, hệ thống chứng chỉ hành nghề dịch vụ ĐTM; Đề xuất khung pháp lý để giải quyết cho các trường hợp khi dự án có thay đổi về phạm vi, quy mô, công suất, thời gian tồn tại hay các thay đổi khác của dự án.

Thứ ba, về kỹ thuật, cần xây dựng quy trình kỹ thuật ĐTM, đề xuất cấu trúc, nội dung của báo cáo ĐTM cho từng danh mục dự án; xây dựng quy trình kiểm tra, xác nhận công tác

BVMT theo từng giai đoạn của dự án và theo các cấp độ khác nhau; xây dựng các hướng dẫn kỹ thuật thẩm định báo cáo ĐTM, hình thành bộ tiêu chí thẩm định ĐTM thông qua việc tham khảo kinh nghiệm quốc tế. Cần xem mỗi ĐTM là tập hợp các nghiên cứu chuyên sâu về các thành phần môi trường vật lý, sinh thái, văn hóa, kinh tế, xã hội; về khoa học dự báo và công nghệ môi trường,... Như vậy mỗi ĐTM đòi hỏi phải có sự tham gia của nhiều thành phần chuyên gia có kiến thức và kinh nghiệm khác nhau. Ngoài ra, hội đồng thẩm định phải gồm các chuyên gia trong nhiều lĩnh vực và được đào tạo bài bản về ĐTM.

Thứ tư, về chính sách thu hút đầu tư: Cần sàng lọc và quyết định đầu tư dự án trên cơ sở thẩm nhuần quan điểm phát triển bền vững: “Phát triển kinh tế gắn kết với bảo vệ tài nguyên, môi trường và an sinh xã hội từ chủ đầu tư cho đến các cấp có thẩm quyền”. Xoá bỏ quan điểm xem ĐTM là một thủ tục hành chính để được cấp phép hoặc chấp thuận đầu tư, thay vào đó, cần xác định rằng ĐTM là công cụ khoa học-kỹ thuật-pháp lý, là một trong những căn cứ quan trọng để đi đến quyết định đầu tư hay không đầu tư dự án đó hoặc phải thay đổi phương án khác cho dự án. Theo đó, từng dự án phải được xem xét kỹ các yếu tố chi phí-lợi ích, chẳng hạn như dự án đó sẽ đóng góp được bao nhiêu cho ngân sách nhà nước, thu hút được bao nhiêu việc làm, tổn thất môi trường khi hoạt động bình thường và khi xảy ra sự cố. Về môi trường và xã hội, cần nghiên cứu, tính toán tính cụ thể các yếu tố: (i) Ô nhiễm, dự báo các rủi ro, sự cố và tác động đến môi trường; (ii) Các chất độc và nguy hại; (iii) Các nơi cư trú tự nhiên và bảo tồn đa dạng sinh học; (iv) Tài sản văn hóa vật thể (Physical cultural property); (v) Các cộng đồng bị ảnh hưởng trực tiếp; (vi) Các nhóm dễ bị tổn thương; (vii) Chiếm dụng đất và tái định cư; (viii) Sức khỏe và an toàn của công nhân.

5. Kết luận

Hệ thống pháp luật về ĐTM khoa học, toàn diện, có tính thực tiễn và tuân thủ nghiêm minh sẽ giúp Việt Nam loại trừ được những bất cập liên quan đến công tác ĐTM như hiện nay. Tuy nhiên, bản chất ĐTM là dự báo, do vậy khó có thể một báo cáo ĐTM chi tiết đến mức có thể dự báo định lượng và nêu rõ các giải pháp giảm thiểu tất cả các tác động, rủi ro, sự cố về môi trường và xã hội có thể xảy ra trong suốt vòng đời của dự án. Vì vậy, đối với các dự án phức tạp, nhạy cảm về môi trường, cần xem công tác

giám sát môi trường sau khi thẩm định ĐTM là yếu tố quan trọng nhất trong quản lý môi trường của dự án. Điều quan trọng là chủ dự án, cơ quan tư vấn, cơ quan thẩm định, lãnh đạo các cấp cần phải nhận diện các vấn đề phức tạp về môi trường của dự án có thể nảy sinh để quyết định phải giám sát đến mức độ nào đối với dự án đó. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Mai Thế Toàn (2014), Đánh giá môi trường chiến lược, Đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam, Tài liệu Hội nghị Quốc gia về ĐMC, ĐTM, Hà Nội.
2. Lê Trinh (2015), Làm thế nào để nâng cấp chất lượng đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam, Trang điện tử Hội Bảo vệ thiên nhiên và môi trường Việt Nam.

Người biên tập: Hồ Sĩ Giao

Từ khóa: đánh giá tác động môi trường; xét duyệt dự án đầu tư; hoàn thiện hệ thống

Ngày nhận bài: 22-04-2016

Ngày duyệt đăng bài: 11-10-2016

SUMMARY

This paper presents a review of the current state of the environment assessment system in Vietnam. The authors also show the shortcomings, difficulties and challenges in the work of the current environmental assessment. On this basis, the authors have proposed some of specific measures to improve the system of environmental assessment in Vietnam.

ՀՈՒՆ ԿՐԻՄԻՆԱԼ ԳՐԱԿԱՆԱԿՆԵՐ

1. Ta chỉ làm tốt khi tự ta làm lấy. *Napoléon.*
2. Bước đầu tiên quan trọng hơn phân nửa của mục tiêu. *Aristote.*
3. Dòng sông chẳng bao giờ gặp biển nếu không có bờ cứng buộc. *Tagore.*
4. Bản thể không phải là một cái gì đã được làm sẵn, mà là được đào tạo liên tục qua việc lựa chọn hành động. *Dewey.*

VTH sưu tầm