

Luận văn

Gắn kết vấn đề môi trường
vào công tác lập kế hoạch
nhằm phát triển bền vững ở
Việt Nam - thực tiễn và
pháp luật điều chỉnh

LỜI NÓI ĐẦU

Nhân loại đã thừa nhận sự không tương hợp giữa môi trường và phát triển, thừa nhận việc “làm kinh tế tốt bằng cách làm sinh thái tồi”⁽¹⁾ trong quá khứ. Loài người đang phải đối mặt với một tương lai ảm đạm và đầy thách thức do chính mình gây ra bằng những hành động không có giới hạn và không cần biết đến hậu quả. Vấn đề môi trường đã trở nên nổi cộm và không còn chỉ thu hút sự quan tâm của các nhà sinh thái học mà còn của cả các nhà hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội, với mục đích phát triển bền vững, để đảm bảo nhu cầu của cả thế hệ hiện tại và lợi ích của các thế hệ tương lai. Việc hòa nhập các cân nhắc môi trường vào quá trình ra quyết định đã trở thành yêu cầu cấp thiết nhằm “cứu lấy Trái đất - ngôi nhà chung của chúng ta”.

Là một quốc gia đang phát triển, Việt Nam đứng trước nhiều thách thức trong việc lựa chọn giữa tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường. Chỉ bằng cách lồng ghép hai mục tiêu này trong mọi chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và dự án mới có thể thực hiện phát triển bền vững - con đường tiến bộ mà nhân loại đã lựa chọn. Song, thực trạng hiện nay ở Việt Nam ra sao? Và pháp luật - công cụ quản lý xã hội được coi là hữu hiệu nhất - đã điều chỉnh vấn đề này như thế nào? Liệu mối quan tâm môi trường - phát triển đã được nhìn nhận thỏa đáng từ góc độ pháp lý hay chưa? Liệu luật pháp đã thể hiện vai trò và tính hiệu quả trên thực tế chưa?... Từ những băn khoăn trên cùng với một niềm say mê đặc biệt, tôi đã mạnh dạn chọn đề tài: **“Gắn kết vấn đề môi trường vào công tác lập kế hoạch nhằm phát triển bền vững ở Việt Nam - thực tiễn và pháp luật điều chỉnh”** làm đề tài cho luận văn tốt nghiệp của mình, với mong muốn có được nhận thức đầy đủ và sâu sắc hơn, cũng như được góp phần rất nhỏ vào việc xây dựng và hoàn thiện một số quy định pháp luật còn bất cập.

- Mục đích và phạm vi nghiên cứu: Luận văn đề cập một cách khái quát những vấn đề liên quan đến phát triển bền vững nhìn nhận từ góc độ

pháp lý, nêu bật mối quan hệ giữa gắn kết môi trường vào kế hoạch kinh tế với phát triển bền vững, cùng với những xem xét thực trạng của vấn đề ở Việt Nam, để từ đó thấy rõ sự cần thiết phải tìm hiểu cơ chế pháp lý hiện hành quy định về môi trường trong các hoạt động phát triển. Song, với khuôn khổ của một luận văn tốt nghiệp đại học, tôi không có tham vọng tìm hiểu toàn bộ những quy định có liên quan; những quy định được nghiên cứu chỉ là những quy định quan trọng nhất, có liên quan chặt chẽ nhất tới lồng ghép môi trường (môi trường tự nhiên) vào lập kế hoạch phát triển; và hoạt động lập kế hoạch phát triển ở đây cũng chủ yếu được hiểu ở tầm chính sách, không phải đối với từng dự án cụ thể.

Luận văn nghiên cứu một số vấn đề lý luận có liên quan tới những quy định của pháp luật cần tìm hiểu, đi sâu vào phân tích những thành tựu cũng như những tồn tại của những quy định này, và từ đó kiến nghị một số giải pháp nhằm đóng góp hoàn thiện pháp luật.

- Phương pháp nghiên cứu: Luận văn phân tích, tổng hợp và so sánh đối chiếu các sự việc, các quy định, kết hợp với phương pháp logic pháp lý, có dựa trên việc tham khảo một số công trình, tài liệu đã được công bố.
- Bố cục của luận văn: ngoài Lời nói đầu, Kết luận và Danh mục tài liệu tham khảo, luận văn được chia thành 3 chương:
 - **Chương I**: Tổng quan về phát triển bền vững.
 - **Chương II**: Gắn kết môi trường vào công tác lập kế hoạch phát triển ở Việt Nam.
 - **Chương III**: Cơ chế pháp lý đảm bảo gắn kết môi trường vào công tác lập kế hoạch phát triển ở Việt Nam.
 -

CHƯƠNG I

TỔNG QUAN VỀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

1. TỔNG QUAN VỀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

Phát triển nói chung, đầy đủ hơn là phát triển kinh tế - xã hội, là quá trình nâng cao điều kiện sống về vật chất, tinh thần của con người bằng phát triển lực lượng sản xuất, cải thiện quan hệ xã hội, nâng cao chất lượng hoạt động văn hóa. Phát triển là xu hướng tất yếu của cá nhân, cộng đồng xã hội con người. Quá trình phát triển của lịch sử cho thấy dù với bất kỳ phương thức sản xuất nào thì sự phát triển của con người đều phải dựa vào môi trường, hiểu theo nghĩa rộng là bao gồm tất cả các điều kiện sống của con người. Giữa môi trường và phát triển có mối quan hệ hết sức chặt chẽ. Môi trường là địa bàn và đối tượng của sự phát triển, còn phát triển là nguyên nhân tạo nên các biến đổi của môi trường.

Phát triển là mục đích tối cao mà loài người luôn hướng tới trong quá trình tồn tại. Trước đây, con người mới chỉ chú ý đến sự phát triển kinh tế và do đó, mọi nguồn tài nguyên quý báu trên Trái Đất đều được khai thác triệt để để phát triển. Tiên phong trong lĩnh vực này là các quốc gia được gọi là các nước phát triển hay các nước công nghiệp mà hiện nay đã đạt tới một trình độ phát triển rất cao. Họ là tấm gương để các nước đang phát triển noi theo nhằm đạt tới một mức sống cao hơn, văn minh hơn... Xét một cách tổng thể, quá trình phát triển của xã hội loài người chưa bao giờ ngừng lại. Tuy nhiên, để đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, coi tăng trưởng kinh tế là mục tiêu số một, nhiều quốc gia cho rằng phải “tạm thời” hy sinh tính công bằng xã hội và môi trường để có được tốc độ tăng trưởng nhanh. Điều đó có nghĩa là phải chấp nhận một sự bất bình đẳng trong xã hội và một sự suy thoái môi trường ở mức độ nào đó. Sau khi đạt được trình độ phát triển kinh tế cao, lúc bấy giờ sẽ có điều kiện để khắc phục dần bất bình đẳng về phân phối thu nhập trong xã hội và làm trong sạch lại môi trường. Ở nhiều nước, cái giá phải trả cho sự tăng trưởng kinh tế nhanh đó về mặt xã hội là sự đói nghèo của một bộ phận dân cư, là sự thất học của một số thế hệ trẻ em, là sự mở rộng các khu nhà ổ chuột ở đô thị, là tỷ lệ thất nghiệp kinh niên và thất nghiệp tạm thời luôn luôn cao. Còn cái giá về mặt môi trường là những hoang mạc trên những vùng đất

trước đây từng là rừng nguyên sinh hay các mỏ khoáng sản, là các dòng sông đen đúa vì nước thải và bầu trời xám xịt vì khói bụi công nghiệp... Sự phát triển theo cách này đã dẫn đến sự nảy sinh các vấn đề mang tính toàn cầu như môi trường ngày càng bị ô nhiễm, suy thoái, các nguồn tài nguyên cạn kiệt... Và cứ như vậy, quá trình phát triển này sẽ đưa loài người đến đâu? Liệu loài người còn có thể tồn tại bao lâu? Dựa trên cơ sở nào để tồn tại?...

Trên thế giới, nhiều hội nghị đã được tổ chức để bàn về vấn đề phát triển sao cho vẫn đảm bảo được nhu cầu nhưng không gây ảnh hưởng đến môi trường, không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai. Tại các hội nghị này, nhiều ý kiến đã được đưa ra, nhưng tựu trung lại thì đa số đều thống nhất rằng: “vấn đề môi trường và tăng trưởng kinh tế phải được giải quyết đồng bộ”⁽²⁾, chỉ có phát triển một cách bền vững, gắn bó một cách hữu cơ mục tiêu phát triển với mục tiêu bảo vệ môi trường trong mọi hoạt động phát triển thì mới có điều kiện thành công.

Như vậy, cho dù phát triển có là quy luật tất yếu, là mơ ước muôn đời của nhân loại thì phát triển vẫn không thể được đẩy đến mức hủy hoại môi trường, nơi sự phát triển được thực hiện. Phát triển phải được đặt trong sự hài hòa với những yêu cầu hợp lý của bảo vệ môi trường. Và phát triển bền vững chính là phương thức đảm bảo sự hài hòa ấy.

Vậy Phát triển bền vững là gì?

2. KHÁI NIỆM VÀ LƯỢC SỬ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

Mặc dù chúng ta có thể tìm thấy những ý tưởng về sự phát triển lâu bền từ nhiều nền văn minh cổ đại⁽³⁾, nhưng khái niệm “phát triển bền vững” thực sự chỉ mới xuất hiện trong thời gian gần đây, khi vấn đề môi trường trở thành một yếu tố giới hạn đe dọa sự tiếp tục tăng trưởng, phát triển; và khi việc gìn giữ và bảo vệ môi trường thực sự trở thành vấn đề sống còn của nhân loại, thuật ngữ này nhanh chóng trở nên quen thuộc, phổ biến. Theo một thống kê chưa thật đầy đủ, “ít nhất có tới 70 định nghĩa về phát triển bền

vững đang được lưu hành”⁽⁴⁾. Các nước thường căn cứ vào khái niệm khung do UNEP đưa ra, đồng thời căn cứ vào bối cảnh kinh tế, xã hội, chính trị, môi trường cụ thể của quốc gia mà đưa ra định nghĩa về phát triển bền vững làm cơ sở cho việc hoạch định, tổ chức thực hiện chiến lược, kế hoạch phát triển của đất nước mình.

Cụm từ “phát triển bền vững” lần đầu tiên được sử dụng một cách chính thức trên quy mô quốc tế vào năm 1987, trong văn bản “Tương lai chung của chúng ta”, do WCED phát hành; theo đó, “phát triển bền vững” được hiểu là *“sự phát triển đáp ứng những nhu cầu của hiện tại, nhưng không gây trở ngại cho việc đáp ứng nhu cầu của các thế hệ mai sau”*.

Định nghĩa này khẳng định rõ rằng phát triển bền vững có ý nghĩa rộng hơn là bảo tồn môi trường; bởi vì, khái niệm chủ yếu tập trung chú ý tới phúc lợi lâu dài của loài người, khẳng định mọi thế hệ đều có quyền bình đẳng trong sử dụng và cải tạo tự nhiên nhằm duy trì sự sống và đảm bảo phát triển. Báo cáo “*Tương lai chung của chúng ta*” nhấn mạnh:

“Môi trường không tồn tại như một lĩnh vực tách biệt với những hoạt động, mong ước và nhu cầu của con người; và nếu ai đó có ý định bảo vệ môi trường mà tách khỏi những mối quan tâm của con người thì chỉ là đem lại cho từ “môi trường” một hàm ý rất ngây thơ về chính trị”.

“Môi trường là nơi chúng ta sinh sống, còn phát triển là cái mà chúng ta cố gắng làm để cho mọi thứ ngày càng tốt hơn bên trong môi trường đó. Môi trường và phát triển không thể tách rời nhau được”.

“Thông điệp trước tiên và hàng đầu của chúng ta là hướng về con người - mà cuộc sống của họ là mục đích tối cao của tất cả các chính sách về môi trường và phát triển”.

Theo quan điểm chung, phát triển bền vững bao hàm những yêu cầu về sự phối hợp, lồng ghép của ít nhất ba mặt: tăng trưởng kinh tế, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường.

Ngoài ba mặt chủ yếu đó, nhiều người còn đề cập tới những mặt (hay còn gọi là khía cạnh) khác của phát triển bền vững như chính trị, văn hoá, tinh thần, dân tộc...và đòi hỏi phải tính toán, cân đối chúng trong khi hoạch định chiến lược và chính sách phát triển kinh tế.

Ba mặt nói trên tác động và quy định lẫn nhau. Sự phát triển lâu dài và ổn định chỉ có thể đạt được dựa trên một sự cân bằng nhất định của chúng. Trong một thời kỳ cụ thể, người ta có thể đặt một mặt nào đó lên vị trí ưu tiên số một, song mức độ và thời hạn của sự ưu tiên đó là có giới hạn. Mọi quyết định phát triển đều cần nhìn nhận trên quan điểm bền vững nhằm hướng tới một tương lai tốt đẹp hơn của loài người.

Có thể tóm tắt những đặc điểm chủ yếu của phát triển bền vững như sau:

- Mục đích phát triển là phải cải thiện chất lượng cuộc sống của loài người. Phát triển kinh tế chỉ là một bộ phận quan trọng của phát triển nhưng đó không phải là mục đích. Tuy nhiên, tăng trưởng kinh tế cần đạt đến một mức độ nhất định mới có khả năng cải thiện từng bước chất lượng cuộc sống, mới có năng lực và điều kiện bảo vệ tài nguyên, môi trường, hỗ trợ cho phát triển bền vững.
- Phát triển cần dựa trên bảo vệ tài nguyên, môi trường; lấy việc khai thác, sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thiên nhiên làm cơ sở. Đối với việc sử dụng các tài nguyên tái sinh, không được sử dụng quá khả năng tái sinh của chúng để đảm bảo sử dụng lâu bền. Đối với tài nguyên không tái sinh, nên giảm sử dụng tới mức thấp nhất hoặc tìm mọi cách để có thể thay thế bằng tài nguyên tái sinh.

- Hệ sinh thái tự nhiên là cơ sở chúng ta dựa vào để sinh tồn nên cần bảo vệ cơ cấu, chức năng và tính đa dạng của nó. Hơn nữa, khả năng chịu tải của hệ sinh thái trên Trái đất là có giới hạn, và sự giới hạn đó ở các vùng khác nhau cũng khác nhau, do đó cần định ra một chính sách cân bằng giữa số lượng nhân khẩu và phương thức sinh hoạt với khả năng chịu đựng của tự nhiên, đồng thời thông qua sự tiến bộ của khoa học kỹ thuật và quản lý nghiêm ngặt mà nâng cao giới hạn đó.
- Phát triển cần phải bền vững, không những thỏa mãn nhu cầu hiện tại mà còn phải để lại cho các thế hệ tương lai một cơ sở tài nguyên, môi trường tốt đẹp để họ cũng có thể dựa vào đó mà thỏa mãn nhu cầu của mình.

Khi đánh giá tính bền vững, người ta có thể căn cứ vào hai nhóm chỉ tiêu, đó là:

- Chỉ tiêu đo chất lượng cuộc sống: còn gọi là chỉ tiêu phát triển con người (HDI - Human Development Indicator), bao gồm thu nhập quốc dân tính theo đầu người, tuổi thọ, học vấn...
- Chỉ tiêu về tính bền vững sinh thái: bảo tồn các hệ sinh thái và đa dạng sinh học, cách thức sử dụng tài nguyên...

Lịch sử phát triển bền vững chỉ ra rằng chưa bao giờ nhân loại quan tâm nhiều đến vấn đề môi trường và phát triển như hiện nay. Sau Hội nghị của Liên hợp quốc về môi trường tại Stockholm (Thụy Điển) năm 1972, môi trường đã trở thành vấn đề quốc tế. Tuy nhiên, những năm sau đó, việc đưa môi trường thành một phần trong kế hoạch phát triển quốc gia và quá trình ra quyết định vẫn chỉ thu được những kết quả rất hạn chế. Tuy con người ngày càng đạt nhiều thành tựu khoa học kỹ thuật về môi trường, nhưng về mặt chính trị - pháp lý, vấn đề môi trường vẫn chưa được quan tâm đúng mức.

Hai mươi năm sau, khi loài người nhận ra rằng “con đường chúng ta đang đi là không bền vững”⁽⁵⁾, Hội nghị Thượng đỉnh Trái Đất đã được triệu

tập tại Rio de Janeiro từ 3 đến 14/6/1992. Nó đánh dấu một bước ngoặt trong các cuộc thương lượng quốc tế về vấn đề môi trường và phát triển, đặt nền móng cho sự hợp tác toàn cầu giữa các nước phát triển và đang phát triển, cũng như giữa các Chính phủ với các tổ chức xã hội, dựa trên nhận thức về nhu cầu và lợi ích chung. Hội nghị mong muốn tìm ra sự cân bằng hợp lý giữa nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội và môi trường hiện tại với những nhu cầu của các thế hệ mai sau bằng cách thông qua ba thoả thuận quan trọng định hướng cho tương lai, đó là:

- Tuyên bố Rio về môi trường và phát triển: Một loạt những nguyên tắc xác định quyền lợi và trách nhiệm của các quốc gia, trong đó bao gồm các ý tưởng như các quốc gia được toàn quyền khai thác các nguồn lợi riêng của mình nhưng không được gây phương hại tới môi trường các nước khác; việc xoá bỏ sự nghèo đói và giảm sự chênh lệch về mức sống trên phạm vi toàn thế giới...là “không thể thiếu được” đối với sự phát triển bền vững.

- Chương trình nghị sự 21 (Agenda 21): Kế hoạch hoạt động toàn cầu nhằm khuyến khích sự phát triển bền vững. Agenda 21 là một khung kế hoạch chung để thiết kế các chương trình hành động, bao gồm những mục tiêu, hoạt động và phương tiện nhằm đạt được sự phát triển bền vững thế giới trong thế kỷ 21. Agenda 21 đưa ra những định hướng cho phát triển bền vững; thể hiện những vấn đề hiện tại và những thách thức mà thế giới sẽ phải đối mặt trong thế kỷ 21. Agenda 21 khẳng định một cách tiếp cận mới đối với chiến lược phát triển khi coi các vấn đề tăng trưởng kinh tế, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường là có mối quan hệ phụ thuộc nhau, thúc đẩy lẫn nhau và yêu cầu mọi quốc gia phải có cách nhìn toàn diện và dài hạn về sự phát triển.

- Bản tuyên bố các nguyên tắc về rừng: Hướng tới sự quản lý bền vững hơn nguồn lợi rừng trên toàn thế giới. Đây là “sự thoả thuận toàn cầu đầu tiên” về vấn đề rừng. Các điều khoản chủ yếu bao gồm “tất cả các nước, nhất là các nước phát triển, phải tiến hành mọi biện pháp để “làm xanh thế giới” bằng cách trồng lại và bảo vệ rừng”; “các quốc gia có quyền phát triển rừng phù hợp với nhu cầu kinh tế xã hội của mình”; và cần phải dành những khoản tài

chính hỗ trợ cho các nước đang phát triển lập các chương trình bảo vệ rừng; khuyến khích những chính sách thay đổi về kinh tế, xã hội.

Tuy nhiên, ba văn kiện này không có giá trị ràng buộc về mặt pháp lý mà chỉ là những cam kết chính trị cao nhất của các quốc gia thành viên. Ngoài ra, tại Hội nghị này, hai công ước có sự ràng buộc về mặt pháp lý cũng đã được đưa ra để các quốc gia quan tâm ký kết, đó là Công ước về biến đổi khí hậu và Công ước về đa dạng sinh học. Cùng thời gian đó cũng diễn ra các cuộc đàm phán về Công ước chống sa mạc hoá. Công ước này được đưa ra cho các nước ký kết vào tháng 10 năm 1994 và có hiệu lực từ tháng 12 năm 1996. Đây chính là những văn kiện pháp lý quốc tế đầu tiên thể hiện rõ nét mục tiêu phát triển bền vững.

Với ý nghĩa là văn kiện khẳng định nguyện vọng của nhân loại phát triển theo một cách thức đảm bảo kết hợp hài hòa các bộ phận cấu thành sự phát triển bền vững, Chương trình hành động 21 và các văn kiện Rio khác đã tạo ra những bước đệm quan trọng để đi đến một thế giới bền vững về mặt xã hội, kinh tế và môi trường. Tuy chỉ mang tính chất khuyến nghị nhưng những văn bản đó đã đóng vai trò quan trọng cho việc xây dựng một khung pháp lý, đặt nền móng cho sự phát triển của pháp luật quốc tế cũng như pháp luật quốc gia trong lĩnh vực này. Sau Hội nghị Rio de Janeiro, Agenda 21 tiếp tục được thảo luận và thực hiện ở quy mô toàn cầu thông qua một số cuộc hội nghị thượng đỉnh: Hội nghị về Phát triển xã hội (tháng 3/1995), Hội nghị về Các thành phố (1996), các hội nghị thế giới về Quyền con người, Phụ nữ, Dân số, Khí hậu và sự nóng lên toàn cầu, Lương thực... Các hội nghị nói trên đã làm cho các Chính phủ, các tổ chức và nhân dân chú trọng hơn tới phát triển bền vững, đặc biệt tới các vấn đề xã hội, văn hoá trong sự phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường. Nhiều nước đã xây dựng Agenda 21 của mình, lấy đó làm khuôn khổ chung để hoạch định các chiến lược và kế hoạch phát triển cụ thể của đất nước và tổ chức các chương trình hành động quốc gia.

Tiếp theo đó, từ 23 đến 27 tháng 6 năm 1997, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã tổ chức khoá họp đặc biệt về môi trường tại New York. Khoá họp này thường được biết đến dưới cái tên Hội nghị thượng đỉnh Trái đất + 5 (Rio+5),

để xem xét và đánh giá tiến trình thực hiện các cam kết tại Hội nghị Rio, đặc biệt là việc thực hiện Chương trình nghị sự 21. Tại đây, một lần nữa, tất cả các nước dù là phát triển hay đang phát triển đều nhận thức sâu sắc và thấy rõ hơn thách thức của vấn đề bảo vệ môi trường và phát triển bền vững, coi môi trường không chỉ gắn với phát triển mà còn là sự sống còn của loài người, từ đó nâng cao trách nhiệm của từng nước và cả cộng đồng quốc tế. Các nước phát triển đã buộc phải khẳng định các cam kết Rio-92 về bảo vệ môi trường và phát triển bền vững một cách cụ thể hơn (tuy ở những mức độ khác nhau) trước thực trạng suy thoái môi trường. Các quốc gia mong muốn khắc phục tình trạng trì trệ về bảo vệ môi trường trong những năm qua và đẩy mạnh hơn việc thực hiện Chương trình nghị sự 21 của Hội nghị Rio.

Tháng 8 năm 2002, Hội nghị thượng đỉnh thế giới về Phát triển bền vững (được gọi tắt là “Hội nghị Rio+10”) sẽ được tổ chức ở Johannesburg (Nam Phi). Hội nghị sẽ xem xét kết quả 10 năm thực hiện Tuyên bố chung Rio và Agenda 21 về phát triển bền vững.

3. PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

Việt Nam được coi là một trong những nước có quan tâm tới môi trường và phát triển bền vững khá sớm. Ngay từ những năm 80, khi các hoạt động kinh tế của đất nước có những kết quả tiến bộ, Chính phủ Việt Nam đã bắt đầu quan tâm tới công tác điều tra tài nguyên, tìm hiểu các biện pháp khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên, thông qua chương trình nghiên cứu “Sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường” năm 1981. Nhưng có thể nói năm 1986 mới là điểm khởi đầu cho kế hoạch và hành động của Chính phủ Việt Nam đối với việc sử dụng lâu dài các nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường, thông qua việc công bố CHIẾN LƯỢC BẢO TỒN QUỐC GIA, trên cơ sở nhận thức rõ về vị trí chủ đạo của văn bản “Chiến lược bảo vệ toàn cầu” do IUCN đề xuất.

Sau hai mươi năm phát triển theo mục tiêu bền vững, chúng ta đã đạt được những thành tựu nhất định trong việc xóa đói, giảm nghèo, phát triển kinh tế và nâng cao mức sống của người dân, thực hiện ổn định chính trị - xã

hội và bảo vệ môi trường. Thực hiện phát triển bền vững, chúng ta có những thuận lợi nhất định, nhưng bên cạnh đó, con đường phía trước cũng không ít khó khăn.

Chúng ta đều biết rằng phát triển bền vững yêu cầu một chương trình hành động tổng hợp của con người, với sự tham gia của cả Chính phủ cũng như mọi tổ chức và cá nhân. Xuất phát từ đặc điểm đó, phát triển bền vững ở Việt Nam, trong phạm vi luận văn này, chỉ được nghiên cứu thông qua chính sách, pháp luật có liên quan và một số khía cạnh thực tế của tình hình kinh tế - xã hội của đất nước trước mục tiêu này.

3.1. Về chính sách và pháp luật

Như đã nêu trên, CHIẾN LƯỢC BẢO TỒN QUỐC GIA năm 1986 chính là điểm mốc đánh dấu sự phát triển của hệ thống chính sách và pháp luật về bảo vệ môi trường và phát triển bền vững. Hệ thống này không ngừng được xây dựng và kiện toàn trong suốt thời gian qua.

Chiến lược năm 1986 tập trung vào bốn nhiệm vụ ưu tiên là: Ổn định dân số; Phục hồi và quản lý rừng; Thành lập Ủy ban quốc gia về tài nguyên và môi trường; Xây dựng các luật, các quy định về sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, trong bốn nhiệm vụ đặt ra, chúng ta mới chỉ thực hiện được duy nhất việc ban hành một số văn bản pháp luật. Việc ban hành các văn bản pháp luật về môi trường từ những năm cuối của thập kỷ 80 (Luật Bảo vệ sức khỏe nhân dân 1989, Pháp lệnh về thu thuế tài nguyên 1989, Pháp lệnh bảo vệ nguồn lợi thủy sản 1989...) cũng như trong những năm tiếp theo (Luật Bảo vệ và phát triển rừng 1991, Luật Đất đai 1993, Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật 1993...) được coi là một bước tiến mới trong chính sách môi trường của Việt Nam, đặc biệt là việc ban hành Luật bảo vệ môi trường, có hiệu lực từ 10/1/1994. Có thể nói đây là thời điểm mà công tác bảo vệ môi trường của Việt Nam đã chuyển sang một giai đoạn mới. Lần đầu tiên, các khái niệm cơ bản có liên quan tới bảo vệ môi trường đã được định nghĩa; các

nghĩa vụ, quyền lợi và trách nhiệm bảo vệ môi trường của Nhà nước, các tổ chức và cá nhân được ràng buộc bằng biện pháp pháp lý.

Năm 1991, Chính phủ chính thức phê duyệt KẾ HOẠCH QUỐC GIA VỀ MÔI TRƯỜNG VÀ PHÁT TRIỂN LÂU BỀN 1991-2000. Bản kế hoạch này chứa đựng những ưu tiên môi trường cơ bản nhất, thể hiện quyết tâm của Việt Nam vì sự nghiệp phát triển bền vững của đất nước, sự hưởng ứng của Việt Nam với cộng đồng quốc tế vì sự ổn định, phồn vinh của toàn thế giới. Rõ ràng phúc lợi kinh tế của người dân Việt Nam phải dựa vào nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú và các hệ sinh thái quan trọng, nhưng đồng thời sự phát triển đô thị, phát triển công nghiệp cũng phải thống nhất với việc quản lý môi trường. Tuy nhiên, bản Kế hoạch còn có nhược điểm là chưa xem xét đến ảnh hưởng của cơ chế thị trường, chưa phân tích ảnh hưởng của chính sách quản lý kinh tế đến môi trường và cũng vì vậy mà chưa được gắn với chiến lược kinh tế - xã hội.

Việt Nam cũng đã phê chuẩn nhiều công ước quốc tế có liên quan đến lĩnh vực môi trường nhưng thể hiện mối liên quan trực tiếp nhất tới vấn đề phát triển bền vững chính là việc phê chuẩn Công ước đa dạng sinh học năm 1994. Sau đó, Việt Nam ban hành KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG ĐA DẠNG SINH HỌC (BAP), được Chính phủ phê duyệt năm 1995, thể hiện cam kết trách nhiệm của Việt Nam sau khi ký kết Công ước. Đây là văn bản có tính pháp lý định hướng cho hành động của Việt Nam trong việc bảo vệ đa dạng sinh học ở tất cả các cấp, các ngành và đoàn thể; văn bản này cũng thể hiện nhận thức mới của Việt Nam về vai trò của đa dạng sinh học đối với phát triển bền vững.

Trong giai đoạn hiện nay, các nhà khoa học và các cấp chính quyền Việt Nam đang tập trung nỗ lực để xây dựng và hoàn thiện CHIẾN LƯỢC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG ĐẤT NƯỚC, cũng như các chiến lược chuyên biệt trong từng lĩnh vực cụ thể, do các Bộ ngành phối hợp tiến hành (có thể kể đến Chiến lược phát triển truyền thông môi trường, Chiến lược quản lý hệ thống khu bảo tồn...), phù hợp với thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; cùng với các biện pháp ngắn hạn tăng cường năng lực quản lý môi trường ở các cấp và phát triển bền vững kinh tế và

xã hội. Bên cạnh đó, chúng ta cũng đang tiến hành nghiên cứu xây dựng Agenda 21 với tư cách là một khung chiến lược, định hướng dài hạn cho phát triển bền vững. Bên cạnh các quan điểm chung, Agenda 21 của Việt Nam phải bao gồm các phương hướng cụ thể cho từng lĩnh vực trọng điểm về kinh tế, xã hội, môi trường và phải nêu lên được những chương trình hành động cần ưu tiên cao nhất trong các Kế hoạch. Agenda 21 này sẽ là sự rà soát và tổng hợp các chiến lược phát triển hiện có dưới lăng kính của quan điểm phát triển bền vững. Đây được coi là một trong những hoạt động nhằm đẩy mạnh việc thực hiện cam kết Rio trong những năm tới của Việt Nam.

3.2. Về một số mặt kinh tế - xã hội

Với mục tiêu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và duy trì nhịp độ tăng trưởng kinh tế cao nhưng vẫn đảm bảo phát triển ổn định, bền vững, Việt Nam cần nhận thức sâu sắc những thách thức to lớn đang đặt ra trên con đường phía trước. Thực tế, nghèo đói, đông dân và sự hạn chế trong nhận thức chính là những cản trở chủ yếu.

Là một nước nghèo (thu nhập bình quân năm 2000 khoảng 400 USD/người) và có xuất phát điểm thấp về nhiều mặt (kinh tế, xã hội, khoa học công nghệ...), nếu không phát triển nhanh, mạnh đất nước, nhất là phát triển kinh tế, tất yếu dẫn đến nguy cơ tụt hậu xa hơn nữa so với trình độ phát triển của thế giới. Rõ ràng phát triển bền vững sẽ không thể có được một khi dân chúng còn lạc hậu và nghèo đói. Do đói nghèo, kém hiểu biết và do bị chi phối bởi nhu cầu tồn tại của bản thân, con người khó tránh khỏi việc khai thác tự nhiên quá mức. Họ không thể quan tâm đến nhu cầu của các thế hệ mai sau, và thậm chí là cả tương lai của chính họ.

Nhận thức được điều đó, Nhà nước chủ trương thực hiện xóa đói, giảm nghèo như một ưu tiên cao nhất, và theo đuổi mục tiêu “công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”. Nhờ đó, nền kinh tế đã có những bước tiến vượt bậc và đang trong quá trình chuyển dịch từ nền kinh tế nông nghiệp sang nền kinh tế công nghiệp. Tuy nhiên, các hoạt động có khả năng gây ô nhiễm môi

trường từ đó cũng có xu hướng tăng lên đáng kể. Nhiều ngành công nghiệp có tiềm năng gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng như dầu khí, vật liệu xây dựng,...được chú trọng đầu tư. Cùng với phát triển công nghiệp là việc tăng số lượng và quy mô các khu công nghiệp, khu chế xuất; quá trình đô thị hóa cũng được thúc đẩy mạnh mẽ hơn. Có thể nói, hiện nay, tăng trưởng ở các thành phố đã vượt quá năng lực của các cơ sở hạ tầng hiện có. Tắc nghẽn giao thông, sự quá tải ở các khu dân cư, sông hồ bị ô nhiễm và vấn đề chất thải đô thị, là những dấu hiệu dễ nhận thấy nhất

Dân số cũng là một yếu tố quan trọng góp phần thúc đẩy hay hạn chế phát triển bền vững. Muốn phát triển bền vững, Việt Nam phải giải quyết tốt vấn đề này. Với số dân đông (gần 80 triệu người, dự đoán con số này sẽ là 110 triệu vào năm 2020), tỉ lệ tăng dân số cao (1,8%) nên dù chúng ta có nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú và đa dạng, nhưng xét theo bình quân đầu người thì tỉ lệ này vẫn là tương đối thấp so với một số nước trong khu vực. Hơn nữa, chúng ta còn phải đối mặt với tình trạng thất nghiệp, nạn di dân và mất cân đối về mật độ dân số...Rõ ràng đây là những thách thức nghiêm trọng đối với môi trường, là một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn tới suy thoái tài nguyên thiên nhiên ở Việt Nam (phá hủy rừng, làm cạn kiệt nguồn nước và các nguồn tài nguyên sinh vật, suy giảm chất lượng đất...).

Một thách thức khác cũng cần được quan tâm là vấn đề nhận thức của đa số nhân dân còn chưa đạt yêu cầu, chưa ngang tầm thời đại. Quan điểm về phát triển bền vững chưa trở thành lối sống, nếp nghĩ của họ. Những suy nghĩ, những tư tưởng lạc hậu về mối quan hệ giữa con người với môi trường sẽ là những rào cản trên con đường phát triển bền vững.

Ngoài ra còn có thể kể đến những khó khăn khác mà chúng ta cũng phải chủ động tìm cách tháo gỡ, như vấn đề trình độ non kém về khoa học kỹ thuật và công nghệ, về những tác động của quá trình hội nhập và toàn cầu hóa...Chỉ khi giải quyết được đồng bộ những vướng mắc đó chúng ta mới có thể thực hiện phát triển bền vững.

Tóm lại, có thể thấy rằng phát triển bền vững đã trở thành quan điểm chỉ đạo ở Việt Nam, nhiều khuyến nghị đã được đưa ra và nhiều văn bản pháp luật được ban hành từ khá sớm, tuy nhiên, đa số còn chưa gắn với thực tế, một số văn bản pháp luật chủ đạo đang đặt ra những vấn đề cần sửa đổi. Những thách thức do chính sách phát triển kinh tế - xã hội đem lại chưa được giải quyết triệt để. Do đó, mặc dù chúng ta đã đạt được nhiều thành tựu nổi bật về tăng trưởng kinh tế và các mục tiêu xã hội nhưng những vấn đề về môi trường, tài nguyên và sinh thái đang ngày càng trở nên cấp bách, đòi hỏi phải được xem xét một cách chiến lược trong các quyết định cả ở tầm vĩ mô và vi mô. Sử dụng tài nguyên thiên nhiên hỗ trợ phát triển kinh tế, mang lại lợi ích cho đất nước, nhưng chất lượng môi trường và các nguồn tài nguyên trong cả nước đang giảm dần và rõ ràng ngày càng liên quan trực tiếp tới những tiến bộ trong tương lai.

CHƯƠNG II

GẮN KẾT MÔI TRƯỜNG VÀO CÔNG TÁC LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN Ở VIỆT NAM

1. SỰ CẦN THIẾT PHẢI GẮN KẾT MÔI TRƯỜNG VÀO CÔNG TÁC LẬP KẾ HOẠCH

Công tác lập kế hoạch (công tác kế hoạch hóa) là một quá trình bao gồm việc xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển:

- Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội quốc gia: do một hội đồng nghiên cứu chiến lược chuẩn bị (cơ quan thường trực là Viện nghiên cứu chiến lược phát triển thuộc Bộ KHĐT). Chiến lược có thời hạn từ 10-15 năm nhưng được điều chỉnh vào giữa kỳ cho phù hợp với điều kiện thực tế. Chiến lược được Bộ Chính trị và Đại hội Đảng thông qua.
- Quy hoạch phát triển: bản chất của quy hoạch là sự cụ thể hóa chiến lược về mặt không gian và thời gian. Trong hệ thống lập kế hoạch, người ta thường nói đến hai loại quy hoạch là: (1) Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, lãnh thổ; (2) Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội ngành. Tuy nhiên, trên thực tế, quy hoạch còn có thể được phân loại thành: (1) Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội (quốc gia, vùng, lãnh thổ, ngành...); (2) Quy hoạch không gian (quy hoạch đô thị, nông thôn, các quy hoạch chi tiết, quy hoạch xây dựng...).
- Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm: được coi là việc đưa quy hoạch vào thực hiện từng bước, xác định và định lượng một số chỉ tiêu cơ bản cũng như những nguyên tắc hoạch định và xây dựng chính sách cụ thể định hướng cho sự phát triển của đất nước, xác định những lĩnh vực kinh tế mà Nhà nước sẽ ưu tiên tập trung đầu tư, phân bổ nguồn lực, đặc biệt là nguồn lực tài chính...

Ở Việt Nam, quá trình chuyển đổi nền kinh tế sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước kéo theo một số thay đổi cơ bản trong công tác lập kế hoạch phát triển, trong đó phải kể đến việc chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá mang tính khép kín trong từng ngành, từng vùng lãnh thổ sang cơ chế kế hoạch hoá theo chương trình, mục tiêu phát triển trong từng ngành, từng vùng lãnh thổ với sự phối kết hợp hài hoà các khả năng phát triển liên ngành, liên vùng theo hướng tối ưu hoá và hiệu quả hoá các hoạt động kinh tế - xã hội.

Song, làm thế nào để cùng một lúc tối ưu hoá các mục tiêu, vừa đạt được mức tăng trưởng kinh tế cao lại vừa đảm bảo phát triển ổn định, bền vững? Mâu thuẫn giữa môi trường và phát triển không thể giải quyết theo cách môi trường phải chạy theo phát triển và xử lý các hậu quả của phát triển một cách bị động, tốn kém, hoặc không thể được, khi ảnh hưởng của các tác động vào môi trường đã trở thành không thể đảo ngược.

Phát triển kinh tế - xã hội mà không lồng ghép hữu cơ với bảo vệ môi trường thì sẽ dẫn đến hậu quả thiệt hại nghiêm trọng đối với môi trường sống của con người, cũng như đối với bản thân nền kinh tế - xã hội đó. Nhiều nước, đặc biệt là các nước đang phát triển đang phải trả giá cho mọi sự phá hủy môi trường và suy giảm tài nguyên thiên nhiên của mình. Theo tài liệu của Ngân hàng thế giới công bố tại Hội thảo quốc tế về “Tái sử dụng chất thải phục vụ nông nghiệp” (Washington, 23-24/9/1996), thì ở một số nước đang phát triển ở châu Á, do nền sản xuất còn lạc hậu và do công tác bảo vệ môi trường được quan tâm muộn hơn các nước khác, nên cần phải chi phí nhiều hơn cho chữa trị ô nhiễm môi trường. Ví dụ như Lào, hàng năm phải chi khoảng 7,43% tổng thu nhập quốc nội mới giải quyết được các vấn đề môi trường; tỷ lệ chi phí đó đối với Việt Nam là 7,2%; Campuchia: 5,5%; Nepal: 5,2%; Trung Quốc: 4,7%; trong khi đó ở Hàn Quốc chi phí đó chỉ là 0,33% và ở Singapo là 0,24%... Việc chú trọng quá nhiều đến các chỉ tiêu sản xuất đã dẫn đến các hành động cứu chữa nhiều hơn là khuyến khích sử dụng bền vững. Nếu các nhà hoạch định chính sách chỉ nhận thức được các tác động môi trường sau khi chúng đã đe dọa sự phát triển thì sẽ là quá muộn để phòng ngừa suy thoái môi trường. Việc quá tập trung vào phát triển kinh tế cũng làm cho các giải pháp môi trường thường mang tính trước mắt và bất hợp lý, nếu xét trong khung cảnh xã hội và môi trường rộng lớn. Vì vậy, ngày nay, bảo vệ môi trường ngay từ giai đoạn đầu của dự án đã trở thành một vấn đề rất quan trọng trong phát triển ở hầu khắp các nước trên thế giới, đặc biệt là đối với các nước đang phát triển. Chúng ta không thể luôn luôn bị động chạy theo việc giải quyết những vướng mắc, tồn tại về môi trường mà trái lại, phải nhìn trước, chủ động đặt ra những chương trình từng bước làm tốt hơn môi trường hiện tại.

Thực tế phát triển trong thời đại hiện nay đã chứng tỏ rằng mâu thuẫn giữa môi trường và phát triển chỉ có thể được giải quyết một cách có hiệu quả bằng xem xét một cách “nhất thể” vấn đề môi trường trong quyết định và hành động về phát triển, cũng chính là nguyên tắc của phát triển bền vững. Việc đưa các vấn đề môi trường vào quá trình lập chiến lược, quy hoạch, kế hoạch quốc gia cũng như các dự án phát triển cụ thể được coi là một trong những giải pháp quan trọng để vượt qua thách thức này. Thực tế cho thấy cần phải có chương trình hành động về môi trường trong công tác lập kế hoạch. Đó vừa là mục tiêu, vừa là điều kiện để nền kinh tế tăng trưởng ổn định và bền vững. Việc quy hoạch phát triển theo ngành, vùng, ngoài việc hướng vào các mục tiêu kinh tế còn cần có sự kết hợp giữa khai thác các tiềm năng với bảo vệ, giữ gìn môi trường sinh thái để phát triển lâu bền cho các thế hệ mai sau. Theo tính toán của các chuyên gia, chi phí cho bảo vệ môi trường ở Việt Nam cần khoảng 10% tổng vốn đầu tư nếu các cân nhắc môi trường được xem xét ngay từ giai đoạn lập dự án. Nếu bỏ qua điều này, chi phí để bù đắp thiệt hại sẽ lớn hơn khoảng từ 2 đến 3 lần, và những hậu quả không mong muốn sẽ không chỉ giới hạn trong khu vực dự án mà còn có thể ảnh hưởng tới cả một vùng rộng lớn⁽⁶⁾.

Chính vì vậy mà việc gắn kết yêu cầu cải thiện môi trường, gắn kết các quan tâm, xem xét về môi trường trong mỗi quy hoạch, kế hoạch, dự án phát triển là rất cần thiết. Có thể nói, đây là một tiêu chí quan trọng đánh giá các giải pháp phát triển. Và ngược lại, lồng ghép vấn đề môi trường vào công tác lập kế hoạch còn làm tăng khả năng thực tế cho việc thực thi các chính sách về môi trường. Các địa phương, các ngành thường chỉ quan tâm đến việc bảo vệ, cải thiện môi trường khi điều đó gắn với lợi ích phát triển của vùng, ngành mình. Nói cách khác, bảo vệ và cải thiện môi trường không nên và không thể là một quy hoạch riêng và biệt lập mà hiệu quả không có gì là chắc chắn, trái lại đó phải là một bộ phận không thể thiếu và không thể tách rời của công tác lập kế hoạch; không chỉ xét đến yếu tố môi trường khi phê duyệt hoặc khi đã thực hiện dự án mà phải lồng ghép vấn đề môi trường ngay từ khi lập quy hoạch, kế hoạch phát triển. Trong những thập niên tới, với sự tăng tốc của công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa đất nước, với các xu thế không thuận lợi về môi trường toàn cầu, Việt Nam sẽ phải

đương đầu với những thách thức ngày càng lớn, để phát triển bền vững. Đó cũng là lý do khiến yêu cầu hòa nhập vấn đề môi trường vào công tác lập kế hoạch càng trở nên cấp thiết. Và chúng ta cũng hiểu tại sao ngày nay, cách tiếp cận theo phương châm phòng ngừa trong những hoạt động bảo vệ môi trường đang được ưu tiên và trở thành cách tiếp cận chủ yếu ở các nước phát triển.

2. NHỮNG TỒN TẠI TRONG THỰC TẾ GẮN KẾT MÔI TRƯỜNG VÀO CÔNG TÁC LẬP KẾ HOẠCH

Đến nay, ở Việt Nam, trong quá trình lập kế hoạch phát triển, vấn đề bảo vệ môi trường ngày càng được chú ý nhiều hơn, ý thức về phát triển bền vững đã bắt đầu được quan tâm. Hầu hết các quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội từ những năm 90 trở lại đây đều có xem xét đến các yếu tố môi trường, thậm chí đã có rất nhiều công trình nghiên cứu đánh giá hiện trạng môi trường, đề xuất các biện pháp giảm thiểu ô nhiễm môi trường, các biện pháp kiểm soát môi trường... Song, những tiến bộ đó chưa đủ để khẳng định chúng ta đã làm tốt việc gắn kết những quan tâm về môi trường vào công tác lập kế hoạch. Những thành tựu chúng ta đạt được trong lĩnh vực này là chưa nhiều so với những tồn tại trong thực tế.

2.1. Các nhà lập kế hoạch phát triển chưa nhận thức đầy đủ sự cần thiết của việc hòa nhập những cân nhắc môi trường vào quá trình ra quyết định

Trong quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế ở các cấp, vấn đề môi trường chỉ được xem như một nội dung bổ trợ, một “phụ lục” mang tính chất hợp pháp hóa nội dung kế hoạch, khi có yêu cầu xem xét khía cạnh môi trường của bản kế hoạch.

2.1.1. Chưa đánh giá đúng vai trò của ĐTM

Ngay những năm gần đây, ĐTM trong một số trường hợp còn bị xem như một “cản trở” đối với kế hoạch phát triển. Thực tế, các quan tâm môi trường mới chỉ đóng vai trò minh họa luận cứ cho các phương án (kịch bản) trong quy hoạch tổng thể để xem có chấp nhận được về mặt môi trường hay không, mà chưa đạt được mức kết hợp giá trị môi trường vào các phép dự toán kinh tế - kỹ thuật nhằm góp phần vào việc thay đổi đáp số của quy hoạch. Dẫn chứng điển hình có thể được tìm thấy trong ngành điện:

Nội dung ĐTM trong đa số các dự án chưa được xem là bình đẳng với các nội dung khác và trong một chừng mực nào đó còn bị xem là lực cản, mâu thuẫn với kế hoạch phát triển. Một số dự án được đánh giá không đúng hoặc cố tình giảm nhẹ chi phí về môi trường trong phân tích kinh tế - kỹ thuật để bảo vệ cho quan điểm lựa chọn phương án có lợi về kinh tế cho ngành mình. Nhìn chung, một số lượng lớn các nhà lập dự án vẫn xem môi trường là yếu tố hạn chế từ bên ngoài đối với dự án phát triển mà không thực sự xem nó là nhân tố nội tại trong tổng thể phát triển năng lượng và bảo vệ môi trường.

Thực vậy, báo cáo về môi trường trong Kế hoạch phát triển điện lực 1996-2000 cũng thừa nhận: *“Trong chừng mực nào đó, các nội dung môi trường đang là lực cản, là mâu thuẫn với kế hoạch phát triển. Trong điều kiện còn thiếu quá nhiều căn cứ để đánh giá nghiêm chỉnh tác động môi trường của các dự án, cán cân ưu thế luôn nghiêng về phía các phân tích kinh tế và kỹ thuật. Môi trường chưa vượt khỏi ranh giới là phần nội dung mang tính minh họa cho sự lựa chọn địa điểm và công nghệ của dự án”*.

Hoặc như trong trường hợp xây dựng Nhà máy tuynen than Cẩm Phả, theo báo cáo ĐTM, được thực hiện bởi một công ty tư vấn Việt Nam, thì nhà máy mới này không gây ảnh hưởng xấu đến môi trường và đến đời sống dân cư địa phương. Bản báo cáo vền vẹn trong 5 trang, và thậm chí, kết quả không được thông báo cho Sở Khoa học, Công nghệ và Môi trường của tỉnh mà chỉ nộp cho Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường. Thế nhưng trên thực tế, dự

án này phải chờ đến 2 năm sau mới được thực hiện và phải thay đổi lại thiết kế vì những lý do môi trường (điều này sẽ được đề cập kỹ hơn ở phần 2.1.2).

Mặt khác, cho đến năm 1998, cả nước có 86 thành phố, thị xã đã có quy hoạch chung được phê duyệt, trong đó có quy hoạch của 4 thành phố trực thuộc Trung ương (Hà Nội, Hải Phòng, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng) được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, nhưng đến nay, chưa có thành phố hay thị xã nào tiến hành lập quy hoạch bảo vệ môi trường lồng ghép với quy hoạch xây dựng phát triển đô thị, hay tiến hành lập báo cáo ĐTM đối với dự án quy hoạch đô thị, như đã quy định trong Điều 9 của Nghị định số 175/CP của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường, mặc dù hiện nay chỉ có báo cáo ĐTM là được xem như một công cụ pháp lý để xem xét đưa khía cạnh môi trường vào quá trình ra quyết định của dự án phát triển. Trên thực tế, chất lượng môi trường các đô thị, các khu công nghiệp...phụ thuộc rất nhiều vào phương án quy hoạch xây dựng. Nếu những phương án này không được thẩm định nghiêm túc thì hậu quả sẽ rất khó khắc phục (trường hợp sai lầm về quy hoạch thành phố Việt Trì: tất cả các nguồn ô nhiễm công nghiệp đều ở đầu hướng gió, đầu nguồn nước, gây ô nhiễm nghiêm trọng đối với các khu dân cư, hành chính và dịch vụ...; cũng như sai lầm về bố trí Nhà máy điện Ninh Bình dẫn đến ô nhiễm nặng nề đối với toàn bộ thị xã...).

2.1.2. Các lợi ích kinh tế, môi trường chưa được xem xét trong mối quan hệ liên ngành và giữa ngành với địa phương

Đến nay ở Việt Nam vẫn ưu tiên hình thức quy hoạch và quản lý theo ngành. Điều này thường dẫn đến việc chỉ chú ý đến lợi ích của ngành mình mà không chú ý tới lợi ích của ngành khác cũng như của nhân dân địa phương. Sự hợp tác giữa các ngành cũng như giữa ngành với địa phương trong việc sử dụng bền vững tài nguyên còn yếu và nhiều mâu thuẫn. Một ví dụ minh họa là trường hợp xung đột lợi ích giữa nhu cầu khai thác than, xây dựng nhà máy nhiệt điện (thuộc Bộ Năng lượng, nay nhập vào Bộ Công nghiệp), ý định phát triển du lịch (thuộc Tổng cục Du lịch) và quy hoạch của cảng biển (Bộ GTVT)..., đã trở thành những trở ngại lớn cho sự phát triển bền vững của

Quảng Ninh, trong đó điển hình là quyết định mở rộng nhà máy tuyển than Cẩm Phả với dung lượng 3 triệu tấn/năm nhằm tăng sản lượng than cho nhiệt điện (Nhà máy Uông Bí):

Ngay từ đầu, dự án xây dựng nhà máy này đã không được tham khảo ý kiến của Viện nghiên cứu than - một cơ quan nghiên cứu khoa học quan trọng của Bộ Năng lượng. Dự án được phê chuẩn năm 1992, nhưng mãi 2 năm sau mới được thực thi với những thay đổi thiết kế. Nhân dân phản đối vì không muốn hít thở không khí bị ô nhiễm tại khu ở, nghỉ ngơi; chính quyền địa phương thì mong muốn phát triển công nghiệp du lịch vì đây là nguồn thu quan trọng của kinh tế Quảng Ninh. Cuối cùng phải chờ đến quyết định của Thủ tướng Chính phủ: chuyển nhà máy ra địa điểm mới, cách trung tâm Hạ Long 8 km, thay đổi thiết kế, băng tải, kho chứa... Cũng còn một nguyên nhân khác là do báo cáo ĐTM của nhà máy phải nộp tới Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường, nhưng thường lại không được trao đổi đúng mức với cơ quan quản lý môi trường địa phương (Sở Khoa học, Công nghệ và Môi trường) mà chính họ sẽ là người chịu trách nhiệm về tác động môi trường của dự án ở thời gian tiếp theo. Quá trình lập kế hoạch và quyết định xây dựng nhà máy này rất đáng nêu thành bài học trong việc hòa nhập những cân nhắc môi trường vào những chủ trương phát triển kinh tế, cũng như trong việc điều hòa mối quan hệ lợi ích của các ngành kinh tế và địa phương.

Một ví dụ khác liên quan đến sự phối hợp liên ngành giữa Bộ Thương mại với Bộ GTVT và Bộ Xây dựng: Ở một số đô thị lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, giao thông đô thị có tác động lớn đến môi trường. Công tác quy hoạch giao thông đòi hỏi thành phố cần xây dựng một hệ thống giao thông công cộng được xem là phương tiện hợp lý về kinh tế và môi trường. Nhưng do không có sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý, nên Bộ Thương mại cứ nhập hàng loạt xe máy, nhất là xe máy từ Trung Quốc với giá rất rẻ. Điều này dẫn đến tắc nghẽn và tai nạn giao thông nhiều hơn, ô nhiễm môi trường và cảnh quan đô thị, trái với mục tiêu phát triển bền vững thành phố. Trong tương lai, khi lượng xe máy

càng nhiều (hiện có trên 6 triệu chiếc xe máy hoạt động ở 2 thành phố này - thống kê của Bộ GTVT) thì việc giải quyết lại càng nan giải hơn.

2.2. Các nhà quản lý môi trường và các chuyên gia môi trường còn “đứng ngoài” quá trình lập kế hoạch phát triển

Nhìn từ quan điểm phát triển bền vững, hiện nay nhiều bản quy hoạch, kế hoạch nặng về yếu tố tăng trưởng kinh tế, chưa quan tâm đúng mức đến môi trường và còn tách rời những điều kiện môi trường. Minh họa từ bản Quy hoạch phát triển GTVT đến năm 2010:

Bản quy hoạch mang tính chất hầu như “thuần túy kinh tế - kỹ thuật”. Đội ngũ lập kế hoạch chủ yếu gồm những chuyên gia trong ngành GTVT, nên nội dung của bản Quy hoạch còn ít quan tâm đến tác động của những dự án về GTVT (đường, cảng biển, sân bay...) tới tài nguyên của đất nước như đất, rừng, cảnh quan... Chẳng hạn, bản Quy hoạch tổng thể đã hoạch định đối với khu vực miền Bắc những dự án sau:

“Trọng tâm phát triển là mạng giao thông tại tam giác kinh tế trọng điểm Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh:

Đầu mối hàng không là sân bay quốc tế Nội Bài, trước mắt xây dựng nhà ga khách 5 triệu hành khách/năm vào năm 2000 và mạng giao thông đường bộ, đường sắt nối sân bay về Hà Nội, và đi các trung tâm kinh tế, đô thị lớn trong vùng.

Đầu mối hàng hải quốc tế là cụm cảng Cái Lân và Hải Phòng cùng với các cảng chuyên dùng của địa phương khác tạo thành cụm cảng hỗ trợ nhau với các chức năng chính”.

Ở miền Trung:

“Chuẩn bị hình thành đầu mối giao lưu kinh tế lớn từ Đà Nẵng đến Chu Lai, tập trung nghiên cứu xây dựng cảng Đà Nẵng là cảng trung tâm miền Trung có khối lượng thông qua 1-2 triệu tấn/năm vào năm 2000 và 6 triệu tấn/năm vào năm 2010”.

Ở miền Nam:

“Xây dựng Cảng Sài Gòn và các cảng biển khác trên sông Sài Gòn (Bến Nghé, Tân Thuận...) phục vụ cho tàu đến 2 vạn DWT.

Cảng Vũng Tàu - Thị Vải là cảng nước sâu cho tàu 3-5 vạn tấn.

Cảng trên sông Mê-kông với trung tâm là Cần Thơ”.

Những dự án to lớn trên đây được nêu lên một cách gần như “đương nhiên” về môi trường - sinh thái, chưa thấy được những bản khoản mà lẽ ra phải có ở những tính toán kinh tế - tài chính về môi trường, chẳng hạn, cảng Cái Lân ảnh hưởng đến mức nào tới cảnh quan và nguồn du lịch của Hạ Long? Những chỉ số tăng trưởng trên sẽ tác động như thế nào đến môi trường?...

Như vậy, có thể thấy rằng các cơ quan/chuyên gia môi trường còn ít tham gia vào việc lập quy hoạch, kế hoạch phát triển cũng như vào việc thẩm định các quy hoạch, kế hoạch đó (ví dụ, đối với bản Quy hoạch phát triển điện 1996-2000, Tổng công ty điện lực là một trong những cơ quan thẩm định quan trọng, và vì vậy, khả năng “thiên vị” cho những kịch bản “nhiều điện” và “ít môi trường” là rất lớn).

Tóm lại: Những cân nhắc môi trường chưa được thể hiện rõ trong quá trình ra quyết định về kinh tế - xã hội. Các vấn đề như tài nguyên thiên nhiên là nguồn lực hữu hạn cần bảo vệ, tiết kiệm; môi trường sinh thái là yếu tố quan hệ chặt chẽ với phát triển kinh tế... đều chưa được xem xét một cách tổng thể trong quá trình lập kế hoạch kinh tế - xã hội hoặc xây dựng các dự án phát triển. Chưa có sự gắn kết chặt chẽ, hữu cơ giữa các chiến lược và chính sách

về phát triển kinh tế với chiến lược và chính sách về bảo vệ môi trường. Hai quá trình lập kế hoạch: về kinh tế và môi trường, vẫn triển khai theo hai hướng riêng, theo quy trình hoặc khuôn khổ riêng, ít có trao đổi hoặc gắn kết với nhau. Đó là nguyên nhân của tình trạng tồn tại hai quá trình song song, tách rời nhau: quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế và quá trình lập kế hoạch bảo vệ môi trường sinh thái. Một khi triết lý về bền vững sinh thái, “thân môi trường” chưa thấm sâu vào tư duy của các nhà tạo lập chính sách, một khi các “nhà môi trường” còn chưa được tham gia đầy đủ vào công tác kế hoạch hóa, thì nỗ lực gắn kết môi trường vào kế hoạch sẽ chưa được thực hiện, mặc dù Việt Nam mong muốn các yếu tố môi trường phải được thể hiện trong kế hoạch phát triển.

3. YÊU CẦU ĐIỀU CHỈNH BẰNG PHÁP LUẬT

Việc giải quyết vấn đề môi trường trong lập kế hoạch phát triển ở Việt Nam yêu cầu những biện pháp tổng hợp và dài hạn. Mọi cấp, ngành, địa phương đều có các cách tiếp cận riêng nhằm tìm ra những giải pháp thích hợp. Đó có thể là các biện pháp kinh tế, tài chính, biện pháp khoa học, biện pháp xã hội... Tôn trọng tự nhiên, quan tâm đến môi trường trong từng kế hoạch, hành động phải trở thành nguyên tắc chung, trước nhất của con người và phải được nhìn nhận dưới mọi góc độ.

Tuy nhiên, đứng trước thực trạng cấp bách như hiện nay ở Việt Nam, chúng ta cần những biện pháp mạnh mẽ hơn nữa, bền vững hơn nữa. Và trong số các biện pháp khẩn cấp và hiệu quả đó thì pháp luật là công cụ được quan tâm và ưu tiên hàng đầu. Việc xây dựng một cơ chế pháp lý hữu hiệu được xem là giải pháp quan trọng cho vấn đề gắn kết môi trường vào công tác kế hoạch hóa.

Sở dĩ có thể nói như vậy vì pháp luật là công cụ quản lý xã hội hiệu quả nhất, với nhiều ưu thế nổi bật so với các biện pháp khác, trong đó đặc biệt phải kể đến tính phổ cập và khả năng thực thi rộng rãi bằng các biện pháp cưỡng chế đặc trưng. Pháp luật được áp dụng thống nhất trên toàn lãnh thổ, nhờ vào cơ chế này, công tác gắn kết môi trường vào kế hoạch hóa sẽ được áp

dụng một cách đồng bộ, được triển khai trên phạm vi rộng lớn nhất có thể. Hơn nữa, quyền lực nhà nước chính là sự đảm bảo lớn nhất cho việc thực thi những quy định đã đề ra, và sự phối kết hợp hài hòa giữa các cấp, các ngành, các địa phương - một yêu cầu không thể thiếu của các hoạt động môi trường và lập kế hoạch - sẽ được thực hiện, bởi tính hệ thống của pháp luật.

Như vậy, pháp luật là công cụ đắc lực góp phần phát huy sức mạnh nhận thức của các nhà hoạch định chính sách cũng như của mọi tầng lớp nhân dân nhằm bảo vệ môi trường và áp đặt những nguyên tắc của sự phát triển bền vững vào cuộc sống. Đảm bảo hòa nhập các cân nhắc môi trường vào quá trình lập kế hoạch không thể thiếu sự điều chỉnh của pháp luật.

Song, câu hỏi hiện nay là liệu Việt Nam đã có một khung pháp luật hữu hiệu đảm bảo lồng ghép những quan tâm về môi trường vào quá trình ra quyết định phát triển hay chưa?

Để trả lời, chương III của luận văn sẽ được dành để tìm hiểu cơ chế pháp lý điều chỉnh vấn đề này. Tuy nhiên, như chúng ta đã biết, pháp luật luôn điều chỉnh một quan hệ xã hội bằng những quy định khác nhau, dưới nhiều góc độ và khía cạnh. Do khuôn khổ của một luận văn tốt nghiệp đại học cũng như do yêu cầu của đề tài, luận văn tập trung vào bốn vấn đề, đó là:

- Thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trong lập kế hoạch phát triển .
- Thu hút sự tham gia của các bên liên quan vào quá trình lập kế hoạch.
- Về công tác ĐTM đối với quy hoạch, kế hoạch phát triển.
- Giải quyết xung đột trong quá trình lập kế hoạch phát triển

Sở dĩ luận văn đề cập đến bốn vấn đề trên (mà chúng ta sẽ thấy rõ hơn vai trò quan trọng và chủ chốt trong những phần sau) bởi đây là những vấn đề có ảnh hưởng quyết định đến hiệu quả điều chỉnh của pháp luật đối với việc gắn kết môi trường vào lập kế hoạch phát triển.

CHƯƠNG III

CƠ CHẾ PHÁP LÝ ĐẢM BẢO GẮN KẾT MÔI TRƯỜNG VÀO CÔNG TÁC LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN Ở VIỆT NAM

1. THẨM QUYỀN CỦA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC TRONG LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN

Trong lập kế hoạch phát triển, điều quan trọng trước tiên là phải đảm bảo sự phân cấp, trao quyền hợp lý. Điều này tạo nên hiệu quả không những của các kế hoạch phát triển mà còn của những xem xét môi trường trong các kế hoạch ấy.

1.1. Thành tựu

Thẩm quyền lập quy hoạch, kế hoạch đã được quy định rõ ràng trong nhiều văn bản pháp luật. Cụ thể:

- Bộ KHĐT tổ chức nghiên cứu xây dựng chiến lược và quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội theo ngành, vùng lãnh thổ; tổng hợp các nguồn lực của cả nước (kể cả các nguồn lực từ nước ngoài) để xây dựng trình Chính phủ các kế hoạch dài hạn, trung hạn, ngắn hạn về phát triển kinh tế - xã hội của cả nước; hướng dẫn các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương xây dựng và cân đối tổng hợp kế hoạch (kể cả kế hoạch thu hút vốn đầu tư nước ngoài) phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, ngành kinh tế và vùng lãnh thổ đã được phê duyệt; thực hiện hợp tác quốc tế trong lĩnh vực chiến lược phát triển, chính sách kinh tế, quy hoạch và kế hoạch hóa phát triển kinh tế - xã hội, hỗ trợ phát triển và hợp tác đầu tư (Điều 2 - Nghị định số 75/CP ngày 1/11/1995 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Bộ KHĐT).

- Các Bộ ngành trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển cũng như các chương trình, dự án về ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước (Điều 6 - Nghị định số 15/CP ngày 2/3/1993 về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ).

Mặt khác, Nghị quyết Trung ương 3 - Khóa VIII tháng 6/1997 đã chủ trương: “Trên cơ sở đảm bảo sự quản lý thống nhất của Trung ương về thể chế, về chiến lược và quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành và toàn bộ nền kinh tế quốc dân, cần phân cấp đúng mức và rành mạch trách nhiệm và thẩm quyền hành chính, nhằm tạo điều kiện và thúc đẩy chính quyền địa phương phát huy tính chủ động, khai thác mọi tiềm năng tại chỗ để phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương”. Trên thực tế, trước khi có Nghị quyết trên, chính quyền địa phương đã có thẩm quyền nhất định, và sau đó, thẩm quyền này tiếp tục được quy định cụ thể hơn:

- Nghị định số 91/CP (ngày 17/8/1994) ban hành Điều lệ quản lý quy hoạch đô thị: Thủ tướng Chính phủ chỉ phê duyệt đề án quy hoạch chung các đô thị loại I, loại II, và các đề án quy hoạch xây dựng đô thị khác khi xét thấy cần thiết (do Bộ Xây dựng lập). UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phê duyệt các đề án quy hoạch xây dựng đô thị còn lại thuộc địa phương mình (do UBND các thành phố thuộc tỉnh, thị xã và huyện trình duyệt) (Điều 10).
- Nghị định số 52/CP (ngày 8/7/1999; được sửa đổi, bổ sung một số điều bằng Nghị định số 12/2000/NĐ-CP ngày 5/5/2000) ban hành Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng: UBND cấp tỉnh quản lý các dự án quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch xây dựng đô thị và vùng nông thôn thuộc địa phương theo phân cấp của Chính phủ (Bộ KHĐT quản lý dự án quy hoạch tổng thể vùng, liên tỉnh) (Điều 8), nhưng Bộ KHĐT là cơ quan thẩm định cuối cùng các loại dự án quy hoạch trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (Điều 1 -

Nghị định số 12/2000/NĐ-CP ban hành ngày 5/5/2000 sửa đổi và bổ sung Nghị định số 52/CP).

- Nghị định số 68/2001/NĐ-CP (ban hành ngày 1/10/2001) về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai: UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; UBND xã, phường, thị trấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của địa phương mình (Tổng cục Địa chính chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của cả nước; Bộ Quốc phòng, Bộ Công an lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai vào mục đích quốc phòng, an ninh) (Điều 2).

Như vậy, phân cấp lập kế hoạch ở nước ta đã phần nào thực hiện được nguyên tắc: Cấp lập kế hoạch phù hợp nhất phải là cấp gần nhất với hoạt động phát triển và sử dụng tài nguyên trên địa bàn đó (trên thực tế, cấp này vẫn chưa hoàn toàn là cấp cơ sở); vì đó là cấp có thể hiểu rõ nhất tác động về mặt môi trường của các lựa chọn phát triển và cũng là cấp có thể điều phối kế hoạch và hành động của các ngành diễn ra tại địa phương. Cùng với nhiệm vụ xây dựng và tổ chức thực hiện các quy hoạch đó, chính quyền địa phương cũng được giao một nguồn ngân sách nhất định theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước (ban hành ngày 20/3/1996) và Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật ngân sách Nhà nước (ban hành ngày 20/5/1998). Điều này tạo cho chính quyền địa phương có quyền chủ động hơn và đảm bảo có thể thực thi việc lồng ghép môi trường vào các quy hoạch một cách hiệu quả hơn.

Cùng với quyền hạn được giao trong công tác lập kế hoạch, sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng là không thể thiếu nhằm đảm bảo sử dụng một cách bền vững tài nguyên, không chỉ vì lợi ích của một ngành, một vùng. Tuy nhận thức về vấn đề này là còn tương đối mới mẻ ở Việt Nam nhưng chúng ta cũng đã có những kết quả nhất định. Ngoài chức năng điều hòa, phối hợp của Bộ KHĐT, quản lý tài nguyên nước được xem là một lĩnh vực mà ở đó việc bảo tồn và sử dụng tài nguyên nước đã có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan quản lý ngành và địa phương liên quan. Việt Nam đã thành lập Hội đồng quốc gia về tài nguyên nước tại Quyết định số 67/QĐ-TTg ngày

15/6/2000 của Thủ tướng Chính phủ, theo đó, Hội đồng này có trách nhiệm tư vấn giúp Chính phủ về chiến lược, chính sách tài nguyên nước quốc gia. Hội đồng bao gồm các thành viên của các Bộ chủ chốt có liên quan như Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Bộ Thủy sản; Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường; Bộ KHĐT...

Tuy vậy, trên thực tế, những quy định về phân cấp, trao quyền cho các cơ quan nhà nước và trách nhiệm phối hợp của các cơ quan này vẫn còn có những hạn chế nhất định.

1.2. Tồn tại

Hiện nay, mối quan hệ giữa phân cấp lập kế hoạch phát triển và kế hoạch ngân sách vẫn còn bất cập nên những ưu điểm chúng ta vừa phân tích còn chưa phát huy được hết sức mạnh trên thực tế. Luật Ngân sách Nhà nước đã xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn giữa các cơ quan nhà nước quản lý ngân sách ở 4 cấp: cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Trong khi đó, chưa có một văn bản pháp luật nào về lập kế hoạch phát triển điều chỉnh mối quan hệ kế hoạch và hoạt động của các cơ quan kế hoạch ở 4 cấp tương ứng. Hay nói một cách khác, cấp huyện và cấp xã đã được phân cấp về quản lý ngân sách nhưng lại chưa được coi là cấp xây dựng và thực hiện kế hoạch. Điều đó sẽ ảnh hưởng đến tính tự chủ của những cấp cơ sở này. Và vì một số lý do khác nhau, trong đó có lý do thiếu kiến thức của cơ quan cấp trên trong công tác quy hoạch về những ưu thế và động lực của địa phương, đã dẫn đến những quyết định quy hoạch kém hiệu quả, và hậu quả là lãng phí tài nguyên cũng như các hậu quả môi trường khác.

Có thể minh họa bởi việc quy hoạch các khu công nghiệp: đến tháng 7 năm 2001, theo quy hoạch, trên cả nước có đến gần 70 khu công nghiệp tập trung và khu chế xuất, nhưng diện tích lấp đầy trên thực tế theo ước tính cũng chỉ đạt khoảng 10%. Số còn lại phải chờ đợi thời cơ và cũng không biết đến bao giờ mới đưa vào khai thác, trong khi đó, đất đai là tài sản cố định có giá trị lớn và khả năng sinh lợi nhanh.

Trong những trường hợp này, các nhà kế hoạch địa phương đã có thể có những ưu tiên phát triển khác nhau dựa trên hiểu biết đầy đủ hơn về tiềm năng kinh tế địa phương và các nguồn lực khác.

Mặt khác, như ở các phần trên đã phân tích, vấn đề môi trường trong công tác lập kế hoạch chỉ có thể được giải quyết triệt để nếu có sự tham gia cộng tác giữa các ngành và địa phương, giữa các nhà lập kế hoạch phát triển ở các cơ quan quản lý khác nhau cũng như các nhà lập kế hoạch phát triển ở các khu vực có biên giới lãnh thổ kề nhau. Tuy nhiên, hệ thống lập kế hoạch theo ngành, theo địa phương và vùng lãnh thổ vẫn chưa được liên kết và phối hợp chặt chẽ với nhau. Các quy định của pháp luật còn tản mạn, chưa quy định cụ thể trách nhiệm phối hợp của các cơ quan, thậm chí, ngay cả khi đã có quy định thì việc thực hiện vẫn còn nhiều vấn đề đáng bàn.

Cũng trong lĩnh vực quản lý tài nguyên nước, mặc dù Luật tài nguyên nước được thông qua từ tháng 5 năm 1998 đã quy định: “Việc bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước; phòng, chống, và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra phải tuân theo quy hoạch lưu vực sông đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, bảo đảm tính hệ thống của lưu vực sông, không chia cắt theo địa giới hành chính” (Điều 5), nhưng đến tận tháng 4 năm 2001, một số Ban Quy hoạch lưu vực sông mới được thành lập (sông Mê Kông, Đồng Nai, sông Hồng và sông Thái Bình). Điều đó có nghĩa là suốt một thời gian dài, ngay cả khi đã được luật pháp quy định, việc quy hoạch và quản lý một nguồn tài nguyên quan trọng cũng vẫn chưa được quan tâm.

Hơn nữa, chức năng lập quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực của các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực còn trùng lặp với chức năng tổng hợp, cân đối; xây dựng quy hoạch, kế hoạch chung của Bộ KHĐT (như Nghị định số 75/CP và Nghị định số 15/CP đã trích dẫn).

1.3. Đề xuất

Điều cần thiết trước tiên là đổi mới quan hệ giữa ngành kế hoạch và ngành tài chính: Việc phân cấp kế hoạch giữa trung ương và địa phương cần

phù hợp với phân cấp ngân sách và nên áp dụng nguyên tắc sau: kế hoạch phát triển của địa phương trước hết do chính quyền địa phương cấp hành chính tương ứng quyết định, Trung ương chỉ tập trung thực hiện những mục tiêu có tính hệ thống, cân đối, mà các cấp chính quyền địa phương không thể thực hiện được. Nguyên tắc chủ đạo trong phân cấp là “cấp nào thấp nhất, có đầy đủ thông tin nhất thì tiến hành giải quyết các vấn đề ngay tại cấp đó”. Việc gì chính quyền cấp dưới không thể thực hiện được, do tính chất của công việc, thì mới chuyển lên cấp trên. Khi đó, môi trường sẽ được quy hoạch và sử dụng theo cách hợp lý nhất với mục tiêu phát triển bền vững kinh tế - xã hội địa phương, vì lợi ích của chính địa phương.

Hơn nữa, việc phân cấp luôn phải đi kèm với việc quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền. Xuất phát từ thực tế, khi các vấn đề suy thoái và ô nhiễm môi trường làm bùng lên các khiếu kiện hoặc các xung đột thì cơ quan quản lý môi trường cấp tỉnh mới bắt đầu chú ý và yêu cầu chính quyền cơ sở thực thi trách nhiệm, và con số được chỉ ra là hơn 90% các vụ khiếu kiện của công dân về môi trường ở các tỉnh đều liên quan trực tiếp đến trách nhiệm quản lý của cấp cơ sở.

Một vấn đề quan trọng khác là cần có văn bản quy định về sự phối hợp chặt chẽ ngay từ những khâu ban đầu trong lập quy hoạch, kế hoạch để sớm đem lại những hiệu quả kinh tế - xã hội và bảo vệ được môi trường một cách tối ưu.

2. THU HÚT SỰ THAM GIA CỦA CÁC BÊN LIÊN QUAN VÀO QUÁ TRÌNH LẬP KẾ HOẠCH

Nguyên tắc “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” đã được nêu nhiều lần trong các văn kiện và chính sách của Đảng và Nhà nước. Nguyên tắc này đảm bảo phát huy quyền của mọi tổ chức xã hội và cá nhân trong việc tham gia các công việc của Nhà nước, và điều đó cũng đảm bảo cho lợi ích của chính họ khi họ tham gia đóng góp ý kiến vào các quy hoạch, kế hoạch. Các bên liên quan, trong đó đặc biệt phải kể đến cộng đồng địa phương, là những người sẽ có thể bị ảnh hưởng một cách trực tiếp hay gián tiếp bởi việc thực hiện các kế hoạch và dự án phát triển. Hơn nữa, thông thường họ là

những người có kiến thức và kinh nghiệm về những vấn đề môi trường ảnh hưởng tới họ và tới sự phát triển trên địa bàn của họ. Do vậy, việc thu hút sự tham gia của họ vào quá trình lập quy hoạch là một yếu tố dẫn đến các quyết định tốt hơn về phát triển.

Rõ ràng, sự thành công của một chương trình, kế hoạch phát triển, trong đó có vấn đề môi trường, sẽ phụ thuộc vào sự tham gia tích cực của các bên liên quan - những người hưởng lợi sau cùng các kết quả của chương trình. Sự tham gia của họ là cần thiết để đảm bảo tính bền vững tối đa của các kết quả. Những người có “quyền lợi” trong một khu vực (các bên liên quan) thông thường sẽ nhận thức được các vấn đề và chủ điểm môi trường đang gây ra tác động bất lợi tới đời sống hàng ngày của họ. Ngoài chức năng tư vấn, hoạt động này còn có tác dụng gây sức ép về mặt xã hội, buộc các nhà lập kế hoạch phải cải thiện các chương trình, chính sách. Và như vậy, một chương trình tham vấn cộng đồng sẽ hỗ trợ rất nhiều cho việc xác định các vấn đề, các tiềm năng và (có thể là) các giải pháp cho một kế hoạch phát triển.

2.1. Thành tựu

Để thu hút sự tham gia của cộng đồng và của các bên liên quan vào quá trình lập kế hoạch, trước tiên, chúng ta cần đảm bảo việc thông tin tới họ. Đáp ứng đòi hỏi này, Điều 6 - Hiến pháp 1992 ghi nhận quyền được thông tin của người dân. Tiếp theo đó, nhiều văn bản pháp luật khác cũng có quy định về vấn đề chia sẻ thông tin giữa cơ quan nhà nước và nhân dân. Ở đây, việc thông tin, hay chia sẻ thông tin, được hiểu là một cơ chế thông tin hai chiều, tức là người dân có quyền nhận thông tin từ phía cơ quan chức năng, và ngược lại, họ cũng có quyền cung cấp thông tin cho các cơ quan đó. Khuyến khích sự tham gia của cộng đồng và các bên liên quan vào quá trình lập kế hoạch nhằm nâng cao chất lượng của hoạt động này, chúng ta cần cung cấp thông tin về các quy hoạch, kế hoạch và cả những thông tin môi trường. Chỉ như vậy mới có thể tăng cường đóng góp của quần chúng về những mục tiêu môi trường trong các kế hoạch đề ra.

Thực hiện nguyên tắc “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”, Chính phủ đã ban hành nhiều Nghị định, trong đó Nghị định số 29/1998/NĐ-CP (ngày 11/5/1998) về Quy chế dân chủ ở xã được xem là cơ sở pháp lý tăng cường sự tham gia của công đồng ở cấp địa phương. Quy chế phân biệt bốn mức độ tham gia khác nhau của người dân là: chia sẻ thông tin, tham khảo ý kiến, tham dự vào việc ra quyết định và giám sát, theo dõi. Liên quan đến lập kế hoạch, Điều 4 yêu cầu chính quyền địa phương có trách nhiệm thông tin kịp thời và công khai để nhân dân biết về chính sách, quy hoạch, kế hoạch của xã. Tuy nhiên, việc thông tin này sẽ không có tác dụng nếu như nó không đi kèm với những biện pháp đảm bảo việc bàn bạc và tham gia ý kiến của cán bộ, nhân dân. Vì vậy mà Quy chế có quy định các phương thức thực hiện (về cả phía cơ quan nhà nước và cả phía người dân) như hình thức văn bản, tổ chức họp, biểu quyết công khai hay bỏ phiếu...

Nghị định số 52/1999/NĐ-CP (ngày 8/7/1999) về Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng cũng yêu cầu có sự tham gia của cộng đồng dân cư: Các dự án quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển chuyên ngành và quy hoạch xây dựng đô thị, nông thôn khi nghiên cứu xây dựng phải lấy ý kiến rộng rãi của các Bộ, ngành, địa phương liên quan. Quy hoạch xây dựng đô thị và nông thôn khi nghiên cứu lập dự án phải công bố công khai và trưng cầu ý kiến của nhân dân và Hội đồng nhân dân sống trên vùng quy hoạch. Dự án quy hoạch xây dựng (cả quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết) đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt phải được công bố công khai, thường xuyên tại cơ quan chính quyền các cấp và nơi công cộng trong vùng quy hoạch để nhân dân thực hiện và kiểm tra thực hiện (Điều 8).

Điều 16 - Nghị định số 68/2001/NĐ-CP về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai cũng quy định trách nhiệm của cơ quan nhà nước phải công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: “Sau thời hạn 30 ngày, kể từ ngày quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, cơ quan địa chính có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai và việc sử dụng đất của các dự án đầu tư tại cơ quan địa chính cấp tỉnh, cấp huyện và UBND cấp xã”.

Cũng cần nêu thêm ở đây một quy định khác, thể hiện nhận thức đúng đắn về sự tham gia của nhân dân vào các kế hoạch phát triển, đó là việc nhân dân có thể được tham gia vào Hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM và cấp giấy phép môi trường: “Thành phần Hội đồng (...) có thể có đại diện của các tổ chức xã hội và đại diện cho nhân dân địa phương” (Điều 2 - Quy chế tổ chức và hoạt động của Hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM và cấp giấy phép môi trường, ban hành kèm theo Quyết định số 1806-QĐ/Mtg ngày 31/12/1994 của Bộ trưởng Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường). Tuy người dân mới chỉ được tham gia quyết định ở giai đoạn cuối của việc lập kế hoạch (giai đoạn thẩm định), và mới chỉ dừng ở khả năng “có thể” chứ không phải là trong mọi trường hợp. Song đây chính là một quy định mang tính chất “mở” và thể hiện tính phù hợp với thực tế hiện nay ở nước ta. Dù họ có thể tham gia, đóng góp ý kiến, nhưng trực tiếp đánh giá báo cáo ĐTM là một công việc có tính khoa học cao, đòi hỏi những hiểu biết sâu sắc về lĩnh vực môi trường cũng như các vấn đề khác có liên quan, do đó, cơ quan có thẩm quyền sẽ quyết định trong từng trường hợp cụ thể.

Như vậy, dù việc bảo vệ môi trường đã trở thành trách nhiệm của Nhà nước, nhưng trước tiên đó phải là nghĩa vụ của mỗi công dân, người dân phải chủ động đối mặt với những vấn đề môi trường của mình. Và quyền được thông tin là một trong những tiền đề để họ có thể tham gia vào các công việc xã hội. Để quyền này có thể thực hiện được trên thực tế, người dân phải được thông tin và được tham gia vào những quyết định có khả năng gây ảnh hưởng đến môi trường. Những quy định của Chính phủ đã đáp ứng được những đòi hỏi này, công bố các kế hoạch công khai là một yêu cầu mang tính pháp lý, thậm chí có những quy hoạch cần sự tham gia của cộng đồng ngay từ khi nghiên cứu và cả sau khi đã được phê duyệt. Môi trường là của chung, sự quản lý và bảo vệ môi trường không thể chỉ được trao cho các nhà chức trách mà nó phải được chia sẻ bởi tất cả. Sự tham gia của cộng đồng nói chung và của các bên liên quan nói riêng được coi là một công cụ quan trọng để bảo vệ môi trường.

Bên cạnh những nỗ lực của Chính phủ nhằm hiện thực hóa các quyền công dân đối với môi trường, pháp luật nhằm thu hút sự tham gia của các bên

liên quan vào quá trình lập kế hoạch phát triển vẫn còn một số hạn chế nhất định.

2.2. Tồn tại

Trên thực tế, mặc dầu đã có những quy định pháp luật khuyến khích công bố thông tin tới công chúng nhưng khó khăn trong việc truy nhập thông tin về đường lối, chính sách cũng như về các quy định của pháp luật và các kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước vẫn là một yếu tố cản trở lớn nhất việc tham gia của cộng đồng và người dân. Các công cụ trợ giúp cho cộng đồng dân cư có thể tham gia là còn thiếu, và thường là chưa có hướng dẫn cụ thể về việc làm thế nào để thực hiện được các nguyên tắc đã đề ra (cách thức, thời hạn thông tin...). Đây có thể là lý do khiến các cơ quan nhà nước còn lúng túng trong việc cung cấp thông tin cho nhân dân, và cũng có thể trở thành tiền đề cho những tiêu cực, cho việc gây khó dễ cho người dân khi họ mong muốn có thông tin. Chính các quy định chung chung này là nguyên nhân của tình trạng thiếu thông tin của các bên liên quan nói riêng cũng như của dân cư nói chung, và do vậy, thực tế là thường không có đóng góp, hoặc đóng góp không đáng kể vào các kế hoạch, ngay cả đối với những vấn đề môi trường liên quan trực tiếp đến họ. Các ý kiến, khiếu kiện thường chỉ bùng lên khi hậu quả bất lợi về môi trường của các dự án đã phát sinh. Hơn nữa, đa số các quy định thiên về việc buộc công bố công khai các kế hoạch, quy hoạch khi đã được phê duyệt (các quy định đã dẫn chiếu ở trên), nên mục đích, hiệu quả của công tác tham vấn cộng đồng là chưa cao, vì một sự thay đổi đôi khi đã trở thành quá muộn.

Mặt khác, như trên đã nêu, bên cạnh việc thông tin về các quy hoạch, kế hoạch, việc cung cấp các thông tin môi trường là rất quan trọng để nâng cao hiệu quả các đóng góp về môi trường. Song, đáng tiếc là các quy định hiện nay mới chỉ dừng ở mức độ những quy định ban đầu, thường chỉ nêu chung chung về quyền được thông tin môi trường của người dân, về nghĩa vụ tuyên truyền, giáo dục môi trường của cơ quan nhà nước... như các quy định tại Luật Bảo vệ môi trường (các điều 6, 10, 25, 31, 33), Nghị định 175/CP hướng dẫn thi hành

Luật Bảo vệ môi trường (các điều 4, 5, 7, 8), Luật Báo chí, Pháp lệnh bảo vệ bí mật Nhà nước... Đáng nói, như Điều 10 - Luật Bảo vệ môi trường có quy định trách nhiệm của cơ quan nhà nước “xác định khu vực bị ô nhiễm và thông báo cho nhân dân biết”. Như vậy, ở đây, nội dung của thông tin là rất hạn chế, cũng như việc chưa có kế hoạch cung cấp thông tin để nhân dân chủ động phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái môi trường, hay để có thêm cơ sở và dữ liệu đóng góp vào các kế hoạch phát triển.

2.3. Đề xuất

Nhằm tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định, cần thay đổi nhân thức về sự hiểu biết và năng lực của người dân. Trong xu hướng phân cấp, phân quyền cho địa phương, người dân ngày càng đóng một vai trò quan trọng vào quá trình ra quyết định ở cấp quản lý có tác động trực tiếp đến cuộc sống của họ.

Muốn có sự tham gia đầy đủ của nhân dân cần cung cấp đầy đủ thông tin tới họ, mà một trong những giải pháp là khắc phục những tồn tại đã nêu của các văn bản pháp luật, trong đó lưu ý đến hoàn thiện các quy định về truyền thông môi trường. Mặt khác, việc tuyên truyền, phổ biến rộng rãi đến người dân về quyền được thông tin của họ cũng như về các thông tin khác liên quan đến quy hoạch, kế hoạch là rất quan trọng. Vậy nên, ngoài việc quy định trong các văn bản pháp luật còn cần sử dụng những phương pháp hữu hiệu khác (như hội thảo, đăng báo, phỏng vấn, triển lãm, họp với dân chúng...) nhằm đảm bảo sự tham gia của họ. Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm thông tin tới người dân và phải chịu trách nhiệm về hoạt động này. Cần quy định cụ thể về cách thức công bố đến những người có liên quan (phương pháp sử dụng, thời gian, chế tài trong trường hợp không thực hiện đúng quy định, hoặc các biện pháp áp dụng đối với bản thân quy hoạch, kế hoạch đó nếu chúng không đảm bảo sự tham gia của các bên...).

Tham vấn cộng đồng cần thiết phải trở thành một quy định mang tính chất pháp lý, bắt buộc trong quá trình lập quy hoạch. Ngay trong quá trình xây

dự án quy hoạch, chủ dự án cần phối hợp với cơ quan quản lý đầu tư và cơ quan quản lý môi trường tham vấn ý kiến cộng đồng bằng các hình thức thích hợp, cộng đồng có thể giúp phát hiện những nguy cơ tiềm ẩn về mặt môi trường và trên cơ sở đó, chủ dự án quy hoạch có trách nhiệm sửa chữa, bổ sung vào bản dự thảo quy hoạch và báo cáo ĐTM trước khi trình duyệt. Khi đó, ĐTM, ngoài chức năng là một công cụ phân tích và lựa chọn đầu tư, còn có ý nghĩa trong việc thu hút và đảm bảo sự tham gia trao đổi, lấy ý kiến của cộng đồng.

Ngoài ra cũng cần có văn bản luật về hiệp hội và tổ chức phi chính phủ nhằm tạo nên môi trường hỗ trợ cho quần chúng, cũng như tăng cường năng lực về tổ chức, nhân lực, tài lực cho cộng đồng dân cư để họ có thể tham gia có hiệu quả hơn.

3. VỀ CÔNG TÁC ĐTM ĐỐI VỚI QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN

Nghĩa vụ cân nhắc trước khi hành động, quan tâm đến môi trường trong mọi quyết định, hành vi có khả năng tác động đến môi trường cần phải trở thành một nguyên tắc chủ đạo của ngành luật này. Chúng ta cần thay đổi tư duy kinh tế đơn giản về khả năng vận hành tốt của một dự án hay tính lợi nhuận của nó, tránh việc một công trình được đánh giá cao vì những lợi ích kinh tế trước mắt sau đó mới phát sinh những hậu quả hay những thảm họa về môi trường. Người ta tìm cách dự báo trước về những tác động cũng như những tác hại có thể xảy ra, và trong một số trường hợp, những dự báo này phải hết sức tinh vi, vì những thay đổi của cân bằng sinh thái có thể chỉ xuất hiện rất muộn sau đó. Vào những năm 70, ĐTM đã bắt đầu được xem như một công cụ hữu hiệu để đưa ra những dự báo, với mục đích: ngăn chặn nguy cơ hơn là khắc phục hậu quả. Và ĐTM ngày nay đã thực sự trở thành một công cụ đặc biệt quan trọng trong việc phòng ngừa, hạn chế và giảm thiểu những tác động gây ô nhiễm môi trường của một dự án đầu tư.

Không một hoạt động phát triển nào của con người mang tính “trung lập” với thế giới tự nhiên. Những tác động của một dự án lên môi trường đã là đáng kể, những tác động môi trường của cả một quy hoạch hay kế hoạch lại càng quan trọng hơn. Do đó, đánh giá môi trường và kiểm soát phát triển phải được xem là bước đầu tiên trong quá trình xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên một địa bàn, vùng lãnh thổ hay một ngành cụ thể. Hiện nay, ở nước ta, ĐTM là công cụ pháp lý duy nhất để cân nhắc vấn đề môi trường trong quy hoạch, kế hoạch. Nó hình thành dựa trên nhận thức đầy đủ về giá trị môi trường và tài nguyên của địa bàn mà nhà lập kế hoạch mong muốn bảo vệ hay sử dụng chúng một cách lâu bền.

3.1. Thành tựu

ĐTM, theo Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 được hiểu là “quá trình phân tích, đánh giá, dự báo ảnh hưởng đến môi trường của các dự án, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, công trình kinh tế, khoa học, kỹ thuật, y tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng và các công trình khác, đề xuất các giải pháp thích hợp về bảo vệ môi trường” (Khoản 11 - Điều 2).

Ngay bản thân thuật ngữ “ĐTM” được sử dụng trong Luật Bảo vệ môi trường của Việt Nam đã thể hiện những tiến bộ nhất định. Theo thông lệ ở nhiều nước và theo các định nghĩa kinh điển, các nội dung quan trọng nhất của công việc ĐTM là xác định ảnh hưởng tích cực, tiêu cực lên môi trường của các yếu tố tác động của các hoạt động kinh tế - xã hội nhằm tìm ra các giải pháp giảm thiểu tác động tiêu cực. Vấn đề là ở chỗ, các nước thường coi yếu tố “tác động” nói trên chỉ là các hoạt động của các dự án sắp được thực hiện; còn Việt Nam thì coi “các yếu tố tác động” gồm cả các cơ sở sản xuất, kinh doanh...đang hoạt động, nhằm có những biện pháp giảm thiểu ô nhiễm cho các cơ sở này. Việc đánh giá môi trường đối với những cơ sở này có thể trở thành tiền đề cho những dự án quy hoạch quan trọng nhằm cải thiện chất lượng sống của dân cư trong vùng. Rất nhiều dự án di dời các nhà máy, xí

nghiệp, khu công nghiệp...đã và đang được tiến hành từ những nghiên cứu này (khu công nghiệp Thượng đình là một ví dụ).

Quá trình ĐTM còn cần thiết đề ra những “giải pháp thích hợp về bảo vệ môi trường”, tức là “những hoạt động giữ cho môi trường trong lành, sạch đẹp, cải thiện môi trường, bảo đảm cân bằng sinh thái, ngăn chặn, khắc phục các hậu quả xấu do con người và thiên nhiên gây ra cho môi trường, khai thác, sử dụng hợp lý và tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên” (Điều 1 - Luật Bảo vệ môi trường). Vấn đề quan trọng không phải chỉ là tìm cách giảm thiểu những tác hại có thể gây ra, mà phải tìm cách có thể hòa nhập những dự án vào tổng thể môi trường đó, dựa trên những tác động trực tiếp và gián tiếp, tức thời và tiềm ẩn, tác động mang tính chất cá nhân hay tập thể.

Đề cụ thể hóa về ĐTM được quy định trong luật, Nghị định số 175/CP ngày 18/10/1994 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường đã điều chỉnh vấn đề ĐTM đối với dự án quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội như sau:

- Chủ đầu tư hoặc chủ quản dự án phải tiến hành ĐTM đối với các quy hoạch tổng thể phát triển vùng, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các quy hoạch đô thị, khu dân cư (Điều 9).
- Nội dung của ĐTM bao gồm: đánh giá hiện trạng môi trường tại địa bàn hoạt động của dự án hoặc cơ sở; đánh giá tác động xảy ra đối với môi trường do hoạt động của dự án hoặc cơ sở; kiến nghị các biện pháp xử lý về mặt môi trường (Điều 10).

Như vậy, về nguyên tắc, mọi quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội đều phải có quy trình ĐTM. Chỉ như vậy mới có thể đảm bảo được vấn đề môi trường trong phát triển, bởi ĐTM thực sự là một công cụ khoa học, kỹ thuật và pháp lý có hiệu quả cho công tác quản lý môi trường. Trong những năm gần đây, những quy định về việc xem xét môi trường trong các quyết định đầu tư cũng đã ngày càng cụ thể và chi tiết hơn. Việc cân nhắc về các yêu

cầu môi trường trong từng dự án cụ thể cũng có thể cung cấp những thông tin quan trọng cho các nhà lập kế hoạch, tiếc là các quy định này phần lớn chưa được áp dụng cho các quy hoạch, kế hoạch tổng thể.

Nghị định số 42/CP (ngày 16/7/1996) ban hành Điều lệ quản lý đầu tư và xây dựng chưa có quy định về vấn đề môi trường trong hoạt động phát triển. Nghị định số 92/CP (ngày 23/8/1997) sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định 42/CP với quy định đưa nội dung về môi trường, nhưng mới chỉ dừng ở mức độ yêu cầu chỉ dẫn về môi trường sinh thái: “Khi lập hồ sơ nghiên cứu tiền khả thi và nghiên cứu khả thi, chủ đầu tư có trách nhiệm và có quyền yêu cầu các cơ quan hữu quan của Nhà nước chỉ dẫn các vấn đề có liên quan đến dự án như quy hoạch xây dựng, đất đai, tài nguyên, nguồn nước, điện, giao thông, môi trường sinh thái, bảo vệ di tích văn hóa, lịch sử...” (Điều 8). Nghị định số 52/CP (ngày 8/7/1999) thay thế hai Nghị định trên, với yêu cầu đưa các yếu tố môi trường vào kế hoạch đầu tư cụ thể hơn và tính bắt buộc cao hơn: vấn đề môi trường được xem xét ở tất cả sáu bước: (1) Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi; (2) Báo cáo nghiên cứu khả thi; (3) Thẩm định dự án; (4) Quyết định đầu tư; (5) Thẩm định thiết kế kỹ thuật; và (6) Phê duyệt thống kê kỹ thuật. Tất cả các giai đoạn này đều phải quan tâm đến các vấn đề như: địa điểm xây dựng, nhu cầu sử dụng đất, ảnh hưởng đến môi trường và các biện pháp hạn chế, bảo vệ môi trường...(các điều 23, 24, 27, 30, 37, 38). Mặt khác, những quy định hướng dẫn ĐTM đối với các dự án cụ thể cũng đã được quy định khá chi tiết tại nhiều văn bản khác như: Thông tư số 1420/Mtg (ngày 26/11/1994) về hướng dẫn ĐTM đối với các cơ sở đang hoạt động, Thông tư số 490/1998/TT-BKHCMNT (ngày 29/4/1998) về hướng dẫn lập và thẩm định báo cáo ĐTM đối với các dự án đầu tư... Cũng phải nói thêm rằng, tuy Phụ lục I của Thông tư số 490/1998/TT-BKHCMNT có xếp một số loại quy hoạch vào danh mục các dự án phải trình duyệt báo cáo ĐTM, song quy trình các giai đoạn của hướng dẫn lập báo cáo ĐTM theo Thông tư này lại không phù hợp với một dự án quy hoạch; vì vậy, quy định này còn thiếu tính thực tế khi áp dụng với một dự án quy hoạch.

Như vậy, về mặt pháp lý, chúng ta đã có không ít văn bản về ĐTM, nhưng chủ yếu là đối với các dự án cụ thể. Dù nước ta là một trong những quốc gia tiên phong trong số các quốc gia đang phát triển lưu ý gắn liền ĐTM với quy hoạch và kế hoạch hóa phát triển, nhưng những yêu cầu này trên thực tế chưa đạt kết quả như mong muốn.

3.2. Tồn tại

Một tồn tại dễ nhận thấy là hiện nay, Luật Bảo vệ môi trường mới chỉ hiểu khái niệm “môi trường” theo nghĩa hẹp, tức là mới chỉ nhìn nhận dưới góc độ môi trường tự nhiên: “Môi trường bao gồm các yếu tố tự nhiên và yếu tố vật chất nhân tạo quan hệ mật thiết với nhau, bao quanh con người, có ảnh hưởng tới đời sống, sản xuất, sự tồn tại, phát triển của con người và thiên nhiên” (Điều 1). Do vậy, mặc nhiên, về mặt pháp lý, ĐTM chỉ có nghĩa vụ nghiên cứu các tác động đến tự nhiên và tìm cách hạn chế những tác động tiêu cực của dự án đối với tự nhiên. Các đánh giá về mặt xã hội thường ít được nhắc đến. Điều này làm giảm vai trò và tác dụng của ĐTM, nhất là đối với ĐTM của các quy hoạch, kế hoạch. Các chính sách phát triển kinh tế - xã hội tổng thể có thể có những ảnh hưởng to lớn đến đời sống xã hội ngoài việc tác động đến tự nhiên là môi trường sống của họ. Phát triển một ngành kinh tế hay một vùng lãnh thổ có thể cần thiết phải thay đổi các chính sách về định cư, tái định cư, về phát triển nguồn nhân lực... Vì vậy, “môi trường” cần thiết phải được hiểu theo nghĩa rộng hơn khi nghiên cứu ĐTM.

Mặt khác, mặc dù Chính phủ đã nỗ lực trong việc ban hành các văn bản cụ thể hóa quy định của Luật Bảo vệ môi trường, nhưng hiện nay vẫn chưa có văn bản quy định cụ thể về ĐTM đối với quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, do vậy, chưa hình thành được một tiêu chí hướng dẫn và kiểm soát môi trường đối với những loại dự án này. Thực tế có thể có báo cáo ĐTM của một đề án quy hoạch nào đó, nhưng ĐTM hầu như mới chỉ được xem như một bước trong quy trình thẩm định, chưa được áp dụng như một công cụ lựa chọn các quyết định về kế hoạch và đầu tư, chưa phải là một bộ phận hợp thành của dự

thảo quy hoạch. Việc chưa có hướng dẫn cụ thể khiến các nhà hoạch định chính sách còn lúng túng và thực tế còn bộc lộ một số yếu kém trong gắn kết vấn đề môi trường vào công tác lập kế hoạch, sự tập trung vào các quan tâm môi trường thường được chú ý ở cuối giai đoạn lập kế hoạch phát triển hơn là ở các giai đoạn ban đầu. Và hạn chế nảy sinh là đánh giá môi trường thường được thực hiện đối với một kế hoạch đã được soạn thảo và thông qua. Điều này sẽ là quá muộn cho ý định thay đổi các phương án phát triển nêu trong kế hoạch đó, hoặc nếu muốn thay đổi thì phải quay lại từ đầu quá trình lập kế hoạch. Cả hai khả năng này đều tốn kém và không hiệu quả.

Ngoài ra, chúng ta còn thiếu các văn bản pháp quy mang tính chất chế tài để thực hiện lồng ghép vấn đề môi trường vào quy hoạch, kế hoạch. Các dự án tổng hợp loại này hầu như không bị đe dọa về mặt pháp lý ngay cả khi chúng không đạt yêu cầu về môi trường.

Những tồn tại trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan khác nhau, song có thể nói, nguyên nhân quan trọng nhất liên quan đến nhận thức của chúng ta: tầm quan trọng của môi trường như một yếu tố quyết định đến thành công của các kế hoạch phát triển chưa được nhận thức một cách nghiêm túc và đầy đủ. Vì vậy, về cơ bản, chúng ta phần lớn đi vào đánh giá các dự án riêng rẽ, trong khi các nước đi đầu trong ĐTM đã đi sâu vào đánh giá các dự án loại này từ những năm 70, 80.

3.3. Đề xuất

Các tiêu chí hướng dẫn và kiểm soát môi trường phải trở thành một bộ phận hợp thành của kế hoạch cũng như quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Các tiêu chí này phải được sử dụng trong suốt quá trình lập kế hoạch nhằm giúp các nhà kế hoạch sàng lọc các phương án phát triển và đầu tư. Chúng phải được xây dựng trong khi chuẩn bị các kế hoạch kinh tế - xã hội và quy hoạch không gian. Do vậy, một văn bản pháp quy hướng dẫn đánh giá tác động môi trường đối với các đề án quy hoạch, kế hoạch là rất cần thiết. Trong

đó cần thiết phải nêu rõ các nội dung cần tiến hành, các bước phải lồng ghép yếu tố môi trường vào công tác quy hoạch, các mục tiêu cần đạt được, cũng như quy định cụ thể về trách nhiệm phối hợp của cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường với cơ quan lập kế hoạch.

ĐTM các chính sách, các chương trình, kế hoạch được coi là ĐTM thế hệ 2, và còn được biết đến với cái tên ĐTM chiến lược. ĐTM loại này khác ĐTM cấp dự án rất nhiều về quy mô, nên cần thiết phải có một quy trình hợp lý được nghiên cứu bởi các nhà lập pháp cũng như các nhà khoa học. Việc xem xét các báo cáo ĐTM này phải được tiến hành trước hoặc song song với đề án quy hoạch; và dự án quy hoạch chỉ được phê duyệt khi các báo cáo này đã được phê duyệt.

Để thực sự đạt được những mục đích của ĐTM, chúng ta cần đảm bảo nghiêm túc thực hiện những quy định đã đặt ra thông qua một cơ chế kiểm tra, giám sát. Đó có thể là cơ chế tự kiểm tra hoặc có sự giám sát của công chúng.

Mỗi ngành cần tự tổ chức một cơ chế riêng phù hợp, nhưng vẫn cần có sự phối hợp giữa cơ quan quản lý đầu tư và cơ quan quản lý bảo vệ môi trường nhằm đôn đốc, kiểm tra, giám sát vấn đề môi trường và ĐTM trong quá trình xây dựng, thẩm định, phê duyệt dự án quy hoạch. Hoạt động này hướng tới mục đích buộc các cơ quan phải tự chịu trách nhiệm về việc lồng ghép môi trường trong quy trình lập kế hoạch và chương trình vận hành kế hoạch của mình.

Ngoài ra, công tác ĐTM và các quyết định có liên quan cần được thông báo công khai để công chúng có thể bày tỏ những lo ngại của mình trước khi điều đó là quá muộn. Liên quan tới quyền tham gia của cộng đồng, chúng ta phải tạo điều kiện để họ không chỉ được phép tham gia vào giai đoạn cuối của quá trình, khi đề án quy hoạch, kế hoạch đã được chấp nhận. Tất nhiên, khi đó vẫn có thể có những sửa đổi nhưng sẽ là thỏa đáng hơn nếu họ được tham gia ngay từ giai đoạn đầu của quá trình khi mà việc thay đổi còn có thể dễ dàng hơn. Mặt khác, việc thông báo về những nghiên cứu này cũng sẽ chỉ mang tính hình thức và vô nghĩa nếu đó thuần túy là những báo cáo khoa

học quá phức tạp, đòi hỏi một trình độ chuyên môn sâu sắc mới có thể hiểu được. Do đó, để đa số dân chúng có thể hiểu được, các nhà khoa học có thể tóm tắt hoặc phân tích chúng một cách phù hợp để công bố các kết quả.

Tuy vậy, chúng ta vẫn cần các quy định mang tính chất chế tài trong trường hợp vi phạm hoặc không thực hiện những quy định của văn bản pháp quy của việc lồng ghép môi trường vào kế hoạch phát triển. Đó có thể là những vấn đề liên quan đến hiệu lực của dự thảo hoặc là trách nhiệm của những người thực hiện công tác lập ra bản dự thảo ấy.

Những quy định trên đây sẽ thực sự phát huy hiệu quả nếu kỹ năng lồng ghép vấn đề môi trường trong công tác kế hoạch hóa phát triển của đội ngũ các nhà quy hoạch được nâng cao. Biện pháp tối ưu là mở các lớp tập huấn, các khóa đào tạo bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ thực hiện nhiệm vụ xây dựng quy hoạch, kế hoạch, chương trình cũng như những người làm công tác thẩm định, kiểm tra, giám sát việc gắn kết môi trường vào các quyết định đầu tư. Năng lực của cơ quan quản lý môi trường, đặc biệt là ở địa phương cũng cần tăng cường. Bên cạnh đó, chúng ta cũng cần một khuôn khổ tài chính nhất định cho hoạt động môi trường trong phát triển. Chỉ khi đó, các quy định pháp lý mới được thực thi một cách có chất lượng.

4. GIẢI QUYẾT XUNG ĐỘT TRONG QUÁ TRÌNH LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN

Những xung đột về lợi ích phát triển, sử dụng tài nguyên và môi trường là vấn đề mới mẻ ở Việt Nam. Xung đột đã xuất hiện dưới các hình thức và với mức độ nghiêm trọng khác nhau, ngày càng trở thành những trở ngại cho việc đạt được mục tiêu phát triển quốc gia và địa phương.

Một số xem xét xã hội học đã chỉ ra rằng những xung đột về lợi ích, tài nguyên và môi trường có thể xuất hiện ở hai cấp - trong quốc gia và giữa các quốc gia ở khu vực. Đó có thể là xung đột giữa các cơ quan quản lý nhà nước

về lựa chọn mục tiêu phát triển (như giữa ngành than và ngành du lịch ở Hạ Long, giữa nuôi trồng thủy sản và bảo vệ khu rừng ngập mặn...), giữa Nhà nước với cộng đồng dân cư..., hoặc có thể là xung đột quyền lực của các quốc gia trước sự lựa chọn các lợi thế tài nguyên (trường hợp Trung Quốc xây dựng hàng loạt các nhà máy thủy điện trên thượng nguồn sông Mê công, Thái Lan xây một số kênh dẫn nước vào Thái Lan từ sông Mê công...). Nguyên nhân của những xung đột này có thể xuất phát từ những nhận thức khác nhau về môi trường và cách xử sự với môi trường cũng như những bất bình đẳng trong sử dụng tài nguyên và môi trường.

Tuy nhiên, hiện nay ở Việt Nam, chúng ta chưa có một cơ chế cụ thể để giải quyết một cách có hiệu quả những xung đột trên. Đây chính là một trong những yếu tố cản trở về mặt thể chế đối với phát triển bền vững ở Việt Nam. Việc giải quyết xung đột trong lập kế hoạch phát triển thường mang nặng tính chất bị động, “chữa cháy”, không có được một cơ chế giải quyết xung đột về cơ bản và lâu dài. Điều này thể hiện ở chỗ khi nào xuất hiện xung đột thì lúc đó cơ quan nhà nước mới tìm biện pháp khắc phục; và mọi việc thường đổ dồn lên vai Chính phủ, các địa phương và Bộ ngành không chủ động phối hợp giải quyết xung đột.

Một số kiến nghị kiện toàn được đề nghị như sau:

Hình thành khung hướng dẫn và kiểm soát môi trường được xây dựng ngay từ giai đoạn chuẩn bị lập kế hoạch, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội cũng như trong các bước lập, thẩm định và phê duyệt các dự thảo này, nhằm loại trừ các xung đột có thể xảy ra. Khung hướng dẫn này sẽ tạo cơ sở cho việc xem xét các lựa chọn phương án phát triển trong quá trình xây dựng kế hoạch. Theo cách đó, những xung đột hiện có và tiềm ẩn về sử dụng tài nguyên sẽ được phát hiện và đề cập đến như là một bộ phận của quá trình lập kế hoạch.

Trong quá trình xây dựng kế hoạch phải xác định đầy đủ các bên tham gia liên quan có tiềm năng tạo nên các xung đột (có thể coi đây là hoạt động dự báo xung đột), sau đó, cần xem xét, phân tích các lợi ích của các chủ thể này. Chính sách và kế hoạch phát triển phải kết hợp được hài hòa các lợi ích

của các chủ thể có liên quan, làm gia tăng các khía cạnh tương đồng và làm giảm các khía cạnh mâu thuẫn. Các mâu thuẫn, xung đột, do đó sẽ có thể được giảm bớt một cách đáng kể.

Đảm bảo điều kiện cho các chủ thể có liên quan tham gia ngay từ đầu vào quá trình xây dựng kế hoạch phát triển. Điều này sẽ hạn chế được rất nhiều xung đột có thể phát sinh. Và cũng cần thiết xây dựng một thiết chế đảm bảo cho việc giải quyết những xung đột bởi cơ quan địa phương gần nhất và hiểu biết nhất những vấn đề nảy sinh ở địa phương mình. Khi đó, các tổ chức và cá nhân bị tác động có thể tham gia một cách tích cực nhất vào quá trình giải quyết xung đột, đồng thời tránh được tình trạng tình trạng dồn đẩy trách nhiệm, dồn hết trách nhiệm lên cơ quan chính phủ.

KẾT LUẬN

Việc nghiên cứu thực trạng và cơ chế pháp lý đảm bảo gắn kết môi trường vào công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam là một công việc hết sức thiết thực nhằm tìm ra những giải pháp hữu hiệu cho con đường phát triển bền vững ở nước ta. Vấn đề hòa nhập môi trường và phát triển phải được giải quyết với tất cả nỗ lực của các nhà khoa học và các nhà quản lý trên mọi lĩnh vực, bằng những chương trình hành động tổng hợp. Dưới góc độ pháp lý, việc lồng ghép những quan tâm về môi trường vào các chính

sách, chương trình đầu tư đặt ra cho các nhà làm luật Việt Nam nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện pháp luật hết sức nặng nề.

Qua nghiên cứu, một điều dễ nhận thấy là những quy định của pháp luật về vấn đề này vẫn còn yếu và còn thiếu, chưa đáp ứng được những đòi hỏi cấp bách của thực tế. Mặc dù chúng ta luôn phải đối mặt với những chương trình làm luật quá tải không tránh khỏi, dù còn nhiều khó khăn khách quan và chủ quan, song việc xây dựng pháp luật bảo vệ môi trường nói chung và pháp luật về gắn kết môi trường với kế hoạch hóa phát triển nói riêng là không thể trì hoãn. Và khó khăn hơn nữa là việc làm thế nào để đảm bảo thực thi pháp luật trên thực tế. Điều này phụ thuộc trước tiên vào tính phù hợp của các quy định được ban hành cũng như phụ thuộc vào chính ý thức của chúng ta. Với điều nhấn mạnh đó, tôi xin kết thúc luận văn của mình.

CHÚ THÍCH

- (1): Trích lời Giám đốc điều hành UNEP, Bà Elizabet Dowdeswell, tại Hội nghị Rio + 5.
- (2): Kết luận của WCED khi được thành lập, năm 1983.
- (3): Theo Ông Christopher Gregory Weeramantry, Phó Chủ tịch Tòa án quốc tế, trong một ý kiến liên quan đến một dự án giữa Hungari và Slovakia - Trích yếu tóm tắt các quyết định của Tòa án trong các vụ kiện liên quan đến môi trường.

(4): Theo bài “Về một cách tiếp cận trong phát triển bền vững ở nước ta”, Tạp chí Bảo vệ môi trường, số đặc biệt năm 2001.

(5): Kết luận của UNEP, theo Tạp chí Bảo vệ môi trường, số đặc biệt năm 2002.

(6): Theo “Integrating environmental considerations into provincial and regional planning”, Vietnam Capacity 21 Project.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1) Tạp chí Bảo vệ môi trường, các số năm 1997, 2001, 2002.
- 2) Tài liệu Dự án “Năng lực Việt Nam thế kỉ 21” - Bộ KHĐT và UNDP, tháng 6/1997.
- 3) Tài liệu Dự án “Môi trường và Đầu tư” - Bộ KHĐT, UNDP và Cơ quan hợp tác và phát triển Thụy sỹ, tháng 7/2001.
- 4) Tài liệu Hội thảo “Tiến tới phát triển bền vững tại Việt Nam” - Bộ KHĐT, tháng 3/2002.

- 5) Tài liệu Hội thảo “Đánh giá 10 năm thực hiện phát triển bền vững ở Việt Nam” - Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường, tháng 6/2002.
- 6) Việt Nam, phát triển bền vững: 10 năm nhìn lại và con đường phía trước - Cục Môi trường, tháng 6/2001.
- 7) Chiến lược và quy hoạch phát triển đất nước bước vào thế kỷ XXI - Bộ KHĐT, tháng 9/2000.
- 8) Quản lý môi trường đô thị và khu công nghiệp - GS.TSKH Phạm Ngọc Đăng, NXB Xây dựng, năm 2000.
- 9) Quy hoạch các đô thị Việt Nam và những dự án phát triển đến sau năm 2000 - Tạp chí Kinh tế và Dự báo, Bộ KHĐT, (NXB Thống kê) năm 1997.
- 10) Báo cáo đánh giá các khía cạnh môi trường các dự án quy hoạch tổng thể Hà Nội - Khoa Môi trường, Trường Đại học Khoa học tự nhiên, Đại học Quốc gia Hà Nội, tháng 12/1996.
- 11) Giáo trình Luật Môi trường - Trường Đại học Luật Hà Nội, NXB Công an nhân dân, năm 1999.
- 12) Cours de droit de l’environnement - Michelle Priere, Edition Dalloz, 1991.