

**CHƯƠNG V**

# **QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG NÔNG THÔN**



## CHƯƠNG 5

## QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG NÔNG THÔN

Ô nhiễm môi trường nông thôn đã và đang trở thành vấn đề cấp bách. Nhận thức được vấn đề đó, công tác BVMT nông thôn đã được chú trọng nhiều hơn. Tuy nhiên, quản lý môi trường nông thôn vẫn còn có nhiều tồn tại, bất cập chưa được giải quyết ở các mức độ và cấp độ khác nhau. Đây chính là một trong những nguyên nhân quan trọng khiến cho vấn đề ô nhiễm môi trường tại nhiều vùng nông thôn chưa được cải thiện, thậm chí có xu hướng xấu hơn. Sau đây là một số đánh giá, phân tích về công tác quản lý môi trường nông thôn của nước ta trong thời gian qua.

### 5.1. CÁC CHÍNH SÁCH VÀ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

#### 5.1.1. Các chính sách và văn bản quy phạm pháp luật tạo hành lang pháp lý cho công tác BVMT nông thôn

Trong những năm qua, vấn đề quản lý và BVMT nông thôn đã nhận được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước. Các nội dung về quản lý môi trường nông thôn được điều chỉnh bằng nhiều văn bản quy phạm pháp luật, thông qua việc lồng ghép vào các văn bản quản lý môi trường nói chung hoặc lồng ghép vào các văn bản quản lý sản xuất chuyên ngành.

Theo đó, Luật Bảo vệ môi trường; Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020<sup>1</sup>; Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn

1. Quyết định số 256/2003/QĐ-TTg ngày 02/12/2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020.

đến năm 2030<sup>2</sup>; Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 - 2020<sup>3</sup>... đều có các quy định liên quan đến quản lý và BVMT nông thôn.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 đã đưa ra các điều khoản quy định việc BVMT trong sản xuất nông nghiệp, làng nghề, nuôi trồng thủy sản, hóa chất, thuốc BVTV, thuốc thú y; quy định về BVMT khu dân cư, hộ gia đình hay tổ chức tự quản về BVMT. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 đã bổ sung sửa đổi các điều khoản này, chi tiết, phù hợp hơn với điều kiện thực tiễn.

Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 đã đưa ra mục tiêu giải quyết cơ bản tình trạng suy thoái môi trường tại một số vùng nông thôn; cấp nước sạch cho dân cư khu vực nông thôn; xây dựng Chương trình xây dựng và phổ biến nhân rộng các mô hình làng kinh tế sinh thái. Tiếp theo đó, Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 cũng có nhóm nội dung, biện pháp hướng tới mục tiêu giải quyết cơ bản các vấn đề môi trường tại các làng nghề và vấn đề VSMT nông thôn. Đến nay, các chương trình, dự án nhằm thực hiện các mục tiêu đặt ra cũng đã và đang được triển khai thực hiện theo đúng lộ trình.

2. Quyết định số 1216/QĐ-TTg ngày 05/9/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

3. Quyết định số 800/QĐ-TTg ngày 04/6/2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 - 2020.

Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch vệ sinh môi trường nông thôn giai đoạn 2012 - 2015<sup>4</sup> đã xây dựng và triển khai các nội dung về cấp nước sạch, VSMT (có nhà tiêu hợp vệ sinh, chuồng trại hợp vệ sinh), trong đó tập trung ưu tiên cho các vùng miền núi, vùng sâu vùng xa, vùng ven biển, nơi bị khô hạn, đang bị ô nhiễm môi trường... Sau khi chương trình kết thúc năm 2010, các nội dung về mục tiêu nước sạch vệ sinh môi trường nông thôn vẫn tiếp tục được triển khai và thu được nhiều kết quả tốt. Tính đến hết năm 2014, tỷ lệ dân số nông thôn được sử dụng nước hợp vệ sinh là 84,5%, tỷ lệ hộ dân sử dụng nhà tiêu hợp vệ sinh đạt 63%<sup>5</sup>.

Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 - 2020 đã đưa ra các nội dung về tiếp tục thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia về nước sạch và VSMT nông thôn; xây dựng các công trình BVMT nông thôn trên địa bàn xã, thôn theo quy hoạch (xây dựng, cải tạo nâng cấp hệ thống tiêu thoát nước trong thôn, xóm; xây dựng các điểm thu gom, xử lý rác thải ở các xã; chỉnh trang, cải tạo nghĩa trang; cải tạo, xây dựng các ao, hồ sinh thái trong khu dân cư, phát triển cây xanh ở các công trình công cộng...). Theo kết quả đánh giá của Bộ NN&PTNT đến cuối năm 2014, 97,2% số xã đã được phê duyệt quy hoạch nông thôn mới. Việc triển khai các tiêu chí về nông thôn mới, trong đó có bộ tiêu chí về môi trường cũng đã được triển khai và thu được những kết quả nhất định.

4. Quyết định số 366/QĐ-TTg ngày 31/3/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn giai đoạn 2012 - 2015.

5. Báo cáo số 3000/BC-BNN-TCTL ngày 14/4/2015 của Bộ NN&PTNT về kết quả thực hiện Chương trình MTQG nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn năm 2014



Chương trình mục tiêu quốc gia khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường giai đoạn 2012 - 2015<sup>6</sup> cũng đã đặt mục tiêu khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường đối với 47 làng nghề đang bị ô nhiễm môi trường đặc biệt nghiêm trọng. Hiện nay, nhiều địa phương đã xây dựng và phê duyệt dự án để triển khai thực hiện.

Bên cạnh các văn bản, chính sách về môi trường, trong các chính sách, văn bản, chương trình quy định về phát triển ngành nghề nông thôn như Luật Thủy sản 2003, Luật Bảo vệ và kiểm dịch thực vật 2013, Pháp lệnh Giống vật nuôi 2004, Pháp lệnh Thú y 2004... cũng có các nội dung quy định về BVMT.

6. Quyết định số 1206/QĐ-TTg ngày 02/9/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường giai đoạn 2012 - 2015.

**Khung 5.1. Quy định liên quan đến BVMT trong các Luật, Pháp lệnh của ngành nông nghiệp*****Luật Thủy sản***

Điều 6 quy định các hành vi bị cấm: Xả thải nước, chất thải từ cơ sở sản xuất giống thủy sản, cơ sở nuôi trồng thủy sản, cơ sở bảo quản, chế biến thủy sản mà chưa qua xử lý hoặc xử lý chưa đạt tiêu chuẩn quy định vào môi trường xung quanh.

***Luật Bảo vệ và Kiểm dịch thực vật:***

Điều 7 quy định trách nhiệm của Bộ NN&PTNT trong hướng dẫn sử dụng, thu hồi, khảo nghiệm kiểm nghiệm thuốc BVTV, thu gom bao bì thuốc BVTV. Bộ TN&MT hướng dẫn tiêu hủy thuốc, xử lý bao bì, gói thuốc BVTV sau sử dụng.

***Pháp lệnh thú y***

Điều 8. Những hành vi bị nghiêm cấm:

Sản xuất, kinh doanh, nhập khẩu động vật, sản phẩm động vật, nguyên liệu có nguồn gốc động vật dùng để sản xuất thức ăn chăn nuôi, thức ăn chăn nuôi có nguồn gốc từ động vật, thuốc thú y, chế phẩm sinh học, vi sinh vật, hóa chất dùng trong thú y giả, không đủ tiêu chuẩn vệ sinh thú y, hết hạn sử dụng, không rõ nguồn gốc, bị cấm sử dụng hoặc không được phép lưu hành tại Việt Nam;

Vứt xác động vật gây lây lan dịch bệnh cho động vật, cho người;

Vận chuyển trái phép động vật mắc bệnh, sản phẩm động vật mang mầm bệnh truyền nhiễm nguy hiểm từ địa phương này đến địa phương khác.

Điều 12. Điều kiện vệ sinh thú y trong chăn nuôi:

Chuồng trại, nơi chăn nuôi khác phải được vệ sinh, khử trùng tiêu độc, diệt mầm bệnh, các loài động vật trung gian truyền bệnh theo chế độ định kỳ và sau mỗi đợt nuôi.

Khu vực chăn nuôi phải có nơi xử lý chất thải, nơi nuôi cách ly động vật, nơi vệ sinh, khử trùng tiêu độc cho dụng cụ chăn nuôi, nơi mổ khám, xử lý xác động vật.

***Pháp lệnh giống vật nuôi***

Điều 19 yêu cầu cơ sở sản xuất, kinh doanh giống vật nuôi phải đảm bảo tiêu chuẩn vệ sinh thú y và BVMT.

Để triển khai các chính sách, Luật, Pháp lệnh, rất nhiều các văn bản dưới luật cũng đã được xây dựng với các nội dung quy định về quản lý chất thải nông nghiệp bao gồm: kiểm soát ô nhiễm từ hoạt động trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, giết mổ...; hoạt động chế biến nông lâm thủy sản, các cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ tại khu vực nông

thôn hay quy định việc kiểm soát ô nhiễm, quản lý chất thải làng nghề... Cùng với đó, các quy chuẩn kỹ thuật quốc gia cho các lĩnh vực thú y, vệ sinh an toàn thực phẩm, bảo vệ và kiểm dịch thực vật, quy định về ngưỡng chất thải nguy hại (trong đó bao gồm chất thải nguy hại từ hoạt động sản xuất nông nghiệp, làng nghề...) cũng đã được ban hành.



Ở cấp địa phương cũng đã chú ý đến việc ban hành các văn bản liên quan nhằm cụ thể hóa các đường lối, chính sách của Đảng và Chính phủ ở địa phương mình. Một số địa phương đã xây dựng Đề án bảo vệ và cải thiện môi trường nông thôn như Thái Nguyên, Bắc Giang, Bình Phước, Vĩnh Long... Căn cứ theo tình hình thực tế và định hướng phát triển nông thôn của từng địa phương, các mục tiêu và chương trình, dự án ưu tiên được xây dựng.

Đối với các hoạt động phát triển nông nghiệp nông thôn, các địa phương cũng đã xây dựng các văn bản hướng dẫn, yêu cầu triển khai thực hiện an toàn vệ sinh thực phẩm, kiểm dịch trong hoạt động nuôi trồng thủy sản, chăn nuôi, giết mổ gia súc gia cầm, vấn đề sử dụng thuốc, hóa chất BVTV... Một nội dung cũng đã và đang được hầu hết các địa phương tổ chức triển khai thực hiện theo đúng lộ trình của Chương trình mục tiêu quốc gia đó là việc triển khai nhóm tiêu chí về môi trường trong Chương trình nông thôn mới cho các xã trên địa bàn tỉnh.

### 5.1.2. Những tồn tại và thách thức

Hệ thống chính sách, văn bản về quản lý và BVMT nông nghiệp, nông thôn đã được ban hành, nhưng vẫn còn một số hạn chế, bất cập khiến cho công tác quản lý cũng như triển khai thực hiện BVMT nông thôn gặp nhiều khó khăn.

#### **Chưa đầy đủ và thiếu tính đồng bộ**

Trong những năm qua, Luật Bảo vệ môi trường là văn bản quy phạm pháp luật cao nhất trong lĩnh vực môi trường. Luật BVMT năm 2014 có những điều khoản riêng (Điều 69, 70) về BVMT nông thôn và một số điều khoản khác liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp (Điều 71, 78, 80, 82, 83).

#### **Khung 5.2. Các chương trình, dự án ưu tiên thuộc Đề án bảo vệ và cải thiện môi trường nông nghiệp nông thôn đến năm 2020 trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên**

Chương trình gắn kết bảo vệ môi trường vào quy hoạch phát triển KT-XH vùng nông nghiệp - nông thôn.

Chương trình tăng cường quản lý, xử lý chất thải nông nghiệp - nông thôn.

Chương trình nâng cấp và xây dựng mới các công trình BVMT nông nghiệp - nông thôn.

Chương trình BVMT ở các làng nghề.

Chương trình quản lý hóa chất BVTV và sản xuất nông phẩm an toàn.

Chương trình tăng cường năng lực quản lý nhà nước về môi trường nông nghiệp - nông thôn.

Chương trình nâng cao nhận thức cộng đồng về bảo vệ tài nguyên, môi trường, nông nghiệp - nông thôn.

Trong mỗi chương trình sẽ có nhiều nhóm dự án, nhiệm vụ. Chi tiết các nhiệm vụ/dự án được quy định cụ thể trong Đề án.

*Trích: Quyết định số 635/QĐ-UBND ngày 03/4/2013 của UBND tỉnh Thái Nguyên.*

Tuy nhiên, cho đến nay, vẫn chưa có một văn bản chuyên biệt quy định một cách hệ thống vấn đề quản lý và BVMT nông thôn, các quy định còn nằm phân tán ở nhiều lĩnh vực, thiếu tính gắn kết, nhiều nội dung còn bị bỏ ngỏ. Trong các văn bản dưới luật cũng vẫn còn thiếu các nội dung hướng dẫn thi hành đối với vấn đề BVMT nông thôn.

Theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường 2005, tiêu chuẩn môi trường đối với chất thải, đặc biệt là nước thải và khí thải chỉ áp dụng với các cơ sở sản xuất, kinh doanh với quy mô lớn mà không phù hợp với các cơ sở sản xuất, kinh doanh với quy mô nhỏ và quy mô hộ gia đình trong các làng nghề hoặc nằm xen kẽ trong khu dân cư. Chính vì vậy, việc thanh tra, kiểm tra cũng như xác định mức độ ô nhiễm đối với các đối tượng này hầu như chưa thể triển khai. Vấn đề này vẫn tiếp tục tồn tại trong quy định của Luật BVMT 2014.

Cho đến nay, vẫn còn thiếu các quy định về việc quản lý, xử lý chất thải (nước thải, chất thải rắn...) đối với khu vực nông thôn; trách nhiệm và phân cấp trong quản lý môi trường nông thôn; vấn đề thu phí và lệ phí trong quản lý chất thải nông nghiệp, làng nghề; thiếu các tiêu chuẩn, quy chuẩn về môi trường áp dụng cho khu vực nông thôn...

### **Thiếu tính khả thi**

Một số quy định pháp luật có liên quan đến BVMT khu vực nông thôn không thể áp dụng trong thực tế hoặc áp dụng không hiệu quả. Điển hình như nội dung về quản lý CTR, Nghị định số 59/2007/

NĐ-CP<sup>7</sup> về quản lý chất thải rắn áp dụng cho cả khu vực đô thị và nông thôn với mục tiêu phân loại CTR tại nguồn. Tuy nhiên, cho đến nay, việc phân loại CTR tại nguồn mới chỉ thực hiện được thí điểm ở một số khu vực đô thị lớn. Một minh chứng khác là quy định về phí BVMT đối với CTR<sup>8</sup>, trong thực tế, đến nay vẫn chưa triển khai được, đặc biệt là trên địa bàn nông thôn.

Một số các tiêu chuẩn, quy chuẩn được xây dựng nhưng chưa xem xét đầy đủ tình hình thực tế, dẫn đến khi ban hành, tính khả thi không cao, gây khó khăn trong quá trình triển khai áp dụng. Một minh chứng điển hình là việc chọn bãi chôn lấp xử lý chất thải rắn khu vực nông thôn, được áp dụng theo quy chuẩn kỹ thuật quốc gia QCVN 14:2009/BXD về quy hoạch xây dựng nông thôn. Đây là một quy chuẩn hướng dẫn khá chi tiết, tuy nhiên, một số chỉ tiêu về bãi rác, nước thải sinh hoạt là chưa thể áp dụng thực hiện trong điều kiện hạ tầng nông thôn hiện nay.

7. Nghị định số 59/2007/NĐ-CP ngày 09/4/2007 của Chính phủ về Quản lý chất thải rắn.

8. Nghị định số 174/2007/NĐ-CP ngày 29/11/2007 của Chính phủ về phí BVMT đối với chất thải rắn.



## 5.2. HỆ THỐNG TỔ CHỨC QUẢN LÝ VÀ PHÂN CÔNG TRÁCH NHIỆM

### 5.2.1. Hệ thống tổ chức quản lý và phân công trách nhiệm

Công tác quản lý và phát triển nông nghiệp, nông thôn đã nhận được sự quan tâm, chỉ đạo sát sao của Đảng thông qua Nghị quyết Tam nông<sup>9</sup>. Theo đó, những nhiệm vụ quan trọng đã được đặt ra bao gồm củng cố và nâng cao năng lực bộ máy quản lý nông nghiệp từ Trung ương đến địa phương, nhất là cấp huyện, xã và các lĩnh vực khác ở nông thôn; tăng cường đào tạo, nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ, công chức xã; tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội ở nông thôn...

Cũng từ giai đoạn trước đó, hệ thống tổ chức quản lý nhà nước về BVMT nông thôn đã được hình thành và dần đi vào hoạt động ổn định theo chức năng, nhiệm vụ được phân công.

Ở cấp Trung ương, Bộ TN&MT được giao trách nhiệm quản lý thống nhất về môi trường, quản lý môi trường làng nghề; Bộ NN&PTNT được giao trách nhiệm quản lý các ngành nghề nông thôn, trong đó có thành lập các đơn vị chuyên trách về môi trường. Ngoài ra, một số Bộ/ngành khác cũng được phân công trách nhiệm quản lý một số hoạt động có liên quan như Bộ Xây dựng có trách nhiệm quản lý hoạt động cấp nước, thoát nước, xử lý CTR và nước thải tại làng nghề và khu dân cư nông thôn tập trung; Bộ Công thương có trách nhiệm quản lý hoạt động của các CCN; Bộ Y tế có trách nhiệm quản lý vấn đề an toàn vệ sinh thực phẩm và xử lý chất thải từ các cơ sở y tế...

9. Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 05/8/2008 của Ban chấp hành Trung ương khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn.

Ở cấp địa phương, Sở TN&MT là đơn vị được giao trách nhiệm quản lý môi trường của địa phương, trong đó bao gồm trách nhiệm quản lý hoạt động BVMT của khu vực nông thôn; Sở NN&PTNT chịu trách nhiệm tổ chức triển khai các hoạt động phát triển nông nghiệp, nông thôn của địa phương, trách nhiệm này còn được quy định phân cấp quản lý đến cấp huyện, xã.

### 5.2.2. Một số khó khăn, tồn tại

***Công tác quản lý môi trường nông thôn còn đan xen, thiếu đơn vị đầu mối quản lý, nhiều mảng còn bỏ ngỏ***

Trong những năm qua, ngay từ cấp Trung ương, công tác quản lý môi trường nông thôn chưa có đơn vị đầu mối quản lý. Mặc dù, theo chức năng nhiệm vụ được giao, Bộ TN&MT là đơn vị đầu mối quản lý môi trường nói chung nhưng ngay trong quy định về chức năng nhiệm vụ cũng chưa nêu rõ trách nhiệm về quản lý môi trường nông thôn. Bộ NN&PTNT và một số bộ ngành khác được phân công trách nhiệm quản lý môi trường ngành, lĩnh vực mình quản lý. Theo đó, đối với từng lĩnh vực cụ thể mà công tác quản lý còn có sự đan xen, có những nội dung chồng chéo nhưng cũng có những nội dung còn đang bỏ ngỏ.

Công tác quản lý CTR ở vùng nông thôn còn chồng chéo và chưa nhận được sự quan tâm đầu tư thích đáng. Theo phân công trách nhiệm, Bộ Xây dựng được giao thống nhất quản lý nhà nước về CTR, tuy nhiên, CTR từ hoạt động nông nghiệp lại được giao cho Bộ NN&PTNT quản lý, chất thải nguy hại (trong đó có chất thải nguy hại từ hoạt động sản xuất nông nghiệp và làng nghề) do Bộ TN&MT quản lý. Chính sự đan xen trong phân công trách nhiệm quản lý CTR khiến cho công tác quản lý



thiếu sự thống nhất, không rõ trách nhiệm của đơn vị đầu mối. Chưa kể đến, đối với công tác quản lý CTR sinh hoạt nông thôn, gần như đang bị bỏ ngỏ.

Đối với công tác quản lý nước sạch và VSMT nông thôn: Luật Tài nguyên nước 2012 giao Bộ TN&MT quản lý tài nguyên nước trên phạm vi cả nước (Điều 70). Tuy nhiên, việc đầu tư cơ sở hạ tầng và cung cấp nước sạch tại khu vực đô thị lại được giao cho Bộ Xây dựng chịu trách nhiệm quản lý. Riêng khu vực nông thôn, các cơ sở hạ tầng cấp nước (bao gồm nước sạch) được giao cho Bộ NN&PTNT xây dựng và quản lý. Vệ sinh môi trường nông thôn là khái niệm rất rộng, tuy nhiên ở nước ta, VSMT nông thôn thường được hiểu là chuồng trại và nhà tiêu hợp vệ sinh. Việc phân công kiểm tra nhà tiêu hợp vệ sinh thuộc Bộ Y tế, việc xây dựng nhà tiêu và vệ sinh chuồng trại chăn nuôi lại do Bộ NN&PTNT quản lý.

Đối với công tác quản lý hóa chất, thuốc BVTV: việc sử dụng, thu gom, lưu giữ thuốc BVTV thuộc trách nhiệm của Bộ NN&PTNT. Tuy nhiên, việc xử lý, tiêu hủy các bao bì thuốc BVTV, xử lý các kho hóa chất, thuốc BVTV tồn lưu lại thuộc trách nhiệm Bộ TN&MT theo quy định về quản lý CTNH.

Đối với công tác quản lý môi trường trong sản xuất nông nghiệp: việc quản lý môi trường trong hoạt động sản xuất nông nghiệp được giao các Tổng cục và Cục quản lý chuyên ngành thuộc Bộ NN&PTNT quản lý. Theo đó, Tổng cục Thủy lợi phụ trách môi trường nước trong hệ thống công trình thủy lợi, cấp nước sạch; Tổng cục Thủy sản phụ trách môi trường trong hoạt động sản xuất thủy sản (khai thác, chế biến, đóng tàu cá) và bảo tồn nguồn lợi thủy sản; Tổng cục Lâm nghiệp phụ trách các khu bảo

tồn, các vườn quốc gia, bảo tồn ĐDSH; Cục Trồng trọt phụ trách việc sử dụng phân bón, kiểm soát sinh vật ngoại lai, sinh vật biến đổi gen làm giống cây trồng; Cục Bảo vệ thực vật quản lý việc sử dụng hóa chất phòng, trị bệnh cây trồng...

Ở cấp địa phương, các Sở NN&PTNT cũng được giao chủ trì thực hiện công tác BVMT trong nông nghiệp, nông thôn cấp tỉnh<sup>10</sup>, cấp xã về nông nghiệp và phát triển nông thôn. Tuy nhiên, hiện nay, ở hầu hết các địa phương, Sở NN&PTNT chưa có bộ phận chuyên trách về quản lý môi trường trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn nên đơn vị này chỉ tham gia phối hợp với Sở TN&MT trong các vấn đề liên quan đến quản lý môi trường nông thôn. Đây cũng là vấn đề bất cập khi không có những quy định thống nhất về hệ thống tổ chức quản lý môi trường nông thôn.

#### **Trách nhiệm, năng lực của đơn vị quản lý và thực thi chưa cao**

Việc phân công trách nhiệm đã được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, việc triển khai thực thi theo trách nhiệm của từng ngành, từng cấp còn nhiều tồn tại. Hiện nay, công tác quản lý môi trường bị lồng ghép vào các chức năng quản lý ngành sẽ không tránh khỏi nhiệm vụ BVMT bị đưa xuống hàng thứ yếu so với mục tiêu hoàn thành các chỉ tiêu phát triển KT-XH. Tuy nhiên, mô hình này không còn phù hợp với định hướng phát triển bền vững đất nước của Đảng và Nhà nước ta trong giai đoạn công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

10. Thông tư liên tịch 61/2008/TTLT-BNN-BNV ngày 15/5/2008 giữa Bộ NN&PTNT và Bộ Nội vụ về hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện và nhiệm vụ quản lý nhà nước của UBND cấp xã về nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Ở cấp địa phương, công tác BVMT ở nhiều vùng nông thôn chưa tốt, môi trường vẫn đang bị ô nhiễm bởi nước thải, chất thải sinh hoạt không được thu gom, xử lý. Điều này cho thấy, trách nhiệm của các đơn vị quản lý và hiệu quả thực thi các quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật chưa cao. Đặc biệt là trách nhiệm của đơn vị quản lý trực tiếp ở khu vực nông thôn là các UBND cấp xã. Một trong những nguyên nhân quan trọng là do những khó khăn về chỉ đạo, điều hành từ cấp cao hơn, về kinh phí, về quỹ đất để quy hoạch các công trình BVMT, về nhân lực để thực hiện khâu tổ chức, kiểm tra, giám sát... hầu như còn thiếu và yếu.

Vấn đề nhân lực và năng lực quản lý, thực thi của các đơn vị, đặc biệt ở cấp địa phương vẫn tiếp tục là vấn đề tồn tại từ nhiều năm nay. Với số lượng cán bộ hạn chế ở các đơn vị quản lý, ở cấp xã, cán bộ môi trường hầu hết là kiêm nhiệm, chưa được quan tâm trong đào tạo, nâng cao kỹ năng chuyên môn nên khó phát huy được hiệu quả công tác.

### 5.3. TRIỂN KHAI CÁC TIÊU CHÍ MÔI TRƯỜNG THUỘC CHƯƠNG TRÌNH NÔNG THÔN MỚI

Năm 2010, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 - 2020 với các mục tiêu đặt ra đến năm 2015 và 2020 có tỷ lệ số xã trên toàn quốc đạt tiêu chuẩn nông thôn mới theo Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới. Việc xác định tiêu chí để xây dựng nông thôn mới được xây dựng và ban hành theo Quyết định số 491/QĐ-TTg<sup>11</sup>, trong đó, tiêu chí thứ 17 về môi trường gồm 5 tiêu chí thành

11. Quyết định số 491/QĐ-TTg ngày 16/4/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Bộ tiêu chí quốc gia về Nông thôn mới.

#### Khung 5.3. Các tiêu chí về môi trường thuộc Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới

1. Tỷ lệ hộ được sử dụng nước sạch hợp vệ sinh theo quy chuẩn quốc gia.
2. Các cơ sở sản xuất kinh doanh đạt tiêu chuẩn về môi trường.
3. Không có các hoạt động gây suy giảm môi trường và có các hoạt động phát triển môi trường xanh - sạch - đẹp.
4. Nghĩa trang được xây dựng theo quy hoạch.
5. Chất thải, nước thải được thu gom và xử lý theo quy định.

*Trích: Quyết định số 491/QĐ-TTg ngày 16/4/2009 của Thủ tướng Chính phủ*

phần là một bước tích cực để triển khai Nghị quyết số 26-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương về nông nghiệp, nông dân và nông thôn.

Qua 4 năm triển khai thực hiện, Chương trình đã thu được một số kết quả khả quan. Bộ máy tổ chức và vận hành chương trình đã được thành lập và hoạt động rất tích cực từ cấp Trung ương (các Bộ/ngành) đến địa phương (các xã, thôn). Trên cả nước cũng đã tổ chức đào tạo được hơn 240 nghìn cán bộ xây dựng nông thôn mới các cấp. Hàng loạt các chính sách đã được ban hành phục vụ chương trình. Theo thống kê, đến cuối năm 2014, đã có 97,2% số xã đã được phê duyệt quy hoạch nông thôn mới, 785 xã đạt chuẩn nông thôn mới (chiếm tỷ lệ 8,8% tổng số xã trên cả nước) và gần 1.300 xã đạt từ 15 - 18 tiêu chí (chiếm 14,5%). Đặc biệt, đối với nhóm tiêu chí về môi trường, ở hầu hết các tỉnh, thành phố, đều đã tổ chức hướng dẫn và yêu cầu triển khai thực hiện đối với các xã thuộc địa phương đó.

**Bảng 5.1. Kết quả thực hiện các tiêu chí nông thôn mới tính đến cuối năm 2014**

Số tiêu chí đạt được	Tỷ lệ số xã đạt tiêu chí (trên tổng số 9.007 xã)
19 tiêu chí	8,8%
15 - 18 tiêu chí	14,5%
10 - 14 tiêu chí	32,1%
5 - 9 tiêu chí	33,6%
Dưới 5 tiêu chí	11%
0 tiêu chí	0%

Nguồn: Ban chỉ đạo Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, Bộ NN&PTNT, 2015

Tuy nhiên, theo kết quả đánh giá sau thời gian triển khai thực hiện chương trình, nhóm các tiêu chí về môi trường là một trong những nhóm tiêu chí khó triển khai thực hiện nhất. Nhiều tỉnh, thành phố đã phải xây dựng các hướng dẫn, quy định nhằm cụ thể hóa, đơn giản hóa các tiêu chí này để có thể triển khai tại địa phương. Theo kết quả đánh giá chung, việc triển khai các tiêu chí về môi trường thuộc chương trình đạt khoảng 26,8%, so

sánh với các nhóm tiêu chí khác, có thể thấy, nhóm tiêu chí về môi trường nằm trong nhóm 3 tiêu chí có tỷ lệ thấp nhất (dưới 30%) (Bảng 5.2).

Cũng theo số liệu báo cáo, khu vực MNPB có tỷ lệ thấp nhất cả nước (chỉ đạt 7,1%). Chỉ có khu vực Đông Nam Bộ triển khai các tiêu chí về môi trường đạt tỷ lệ khá cao (60,5%), tiếp đến là vùng ĐBSH (45,9%).

**Bảng 5.2. Tình hình thực hiện các tiêu chí nông thôn mới đến cuối năm 2014**

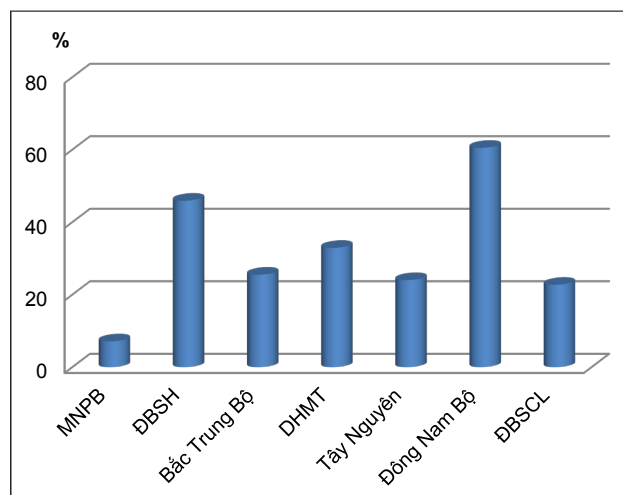
Tiêu chí	Tỷ lệ đạt (%)	Tiêu chí	Tỷ lệ đạt (%)
1 Quy hoạch	97,2	11 Hộ nghèo	36,4
2 Giao thông	23,3	12 Tỷ lệ LĐ có việc làm thường xuyên	72,2
3 Thủy lợi	44,5	13 Hình thức tổ chức sản xuất	65,0
4 Điện	75,6	14 Giáo dục	61,0
5 Trường học	30,8	15 Y tế	54,2
6 Cơ sở vật chất văn hóa	17,9	16 Văn hóa	56,5
7 Chợ nông thôn	45,0	<b>17 Môi trường</b>	<b>26,8</b>
8 Bưu điện	86,2	18 Hệ thống tổ chức chính trị xã hội	68,2
9 Nhà ở dân cư	50,2	19 An ninh trật tự xã hội	91,0
10 Thu nhập	44,5		

Nguồn: Ban chỉ đạo Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, Bộ NN&PTNT, 2015.

Theo báo cáo của Bộ NN&PTNT, tính đến nay, có hơn 1.000 công trình cấp nước sạch đã và đang tiếp tục được nâng cấp, 40% số xã đã thành lập tổ thu gom rác thải. Tuy nhiên, vấn đề rác thải, nước thải của khu vực nông thôn, xử lý nước xả thải công nghiệp, vấn đề quy hoạch và quản lý nghĩa trang chưa có nhiều chuyển biến tích cực. Các hoạt động cải tạo cảnh quan như sửa chữa đường xá, khu vực xung quanh nơi sinh sống, dọn dẹp vệ sinh môi trường vẫn chưa được chú trọng thực hiện, môi trường nông thôn vẫn là vấn đề bức xúc, chậm được giải quyết.

Một vấn đề khác phải kể đến đó là việc xin kinh phí đầu tư nâng cấp cơ sở hạ tầng đối với những tiêu chí về môi trường gặp khó khăn hơn rất nhiều so với việc xin kinh phí đầu tư cho các tiêu chí về văn hóa, xã hội. Mặc dù, hiện nay, nhà nước đã có những chính sách ưu đãi về tài chính đối với các dự án, chương trình BVMT nông thôn nhưng thực tế cho thấy, các vấn đề liên quan đến môi trường thường khó thuyết trình do chưa nhận được sự quan tâm, đồng thuận của chính quyền các cấp.

Có thể thấy rằng, mặc dù tiêu chí môi trường đã được đưa vào Chương trình, tuy nhiên, kết quả triển khai thực hiện vẫn còn ở mức hạn chế. Một số nguyên nhân chính có thể kể đến như: các tiêu chí được xây dựng chưa bám sát vào tình hình thực tế, một số tiêu chí còn mang tính lý thuyết, khó triển khai. Điển hình như chỉ tiêu về “Tỷ lệ cơ sở sản xuất kinh doanh đạt tiêu chuẩn về môi trường” không rõ về khái niệm cũng như nội dung của chỉ tiêu này. Hoặc đối với chỉ tiêu “Nghĩa trang được xây dựng theo quy hoạch”, thực tế cho thấy, vấn đề quy hoạch và xây dựng nghĩa trang tại hầu hết các địa phương đều không phải do cấp xã quy định.



**Biểu đồ 5.1. Tỷ lệ xã nông thôn đạt tiêu chí môi trường chia theo khu vực**

*Nguồn: Ban chỉ đạo Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, Bộ NN&PTNT, 2015*

Đối với công tác quy hoạch, xây dựng kế hoạch phát triển nông thôn, ngay từ khi bắt đầu xây dựng quy hoạch, kế hoạch hay dự án để thực hiện mục tiêu phát triển, các vấn đề môi trường chưa được xem xét thấu đáo và có biện pháp BVMT ngay từ đầu. Mặc dù đã có quy định về quản lý CTR và CTNH (trong đó có bao bì thuốc BVTV)... nhưng khâu triển khai thực hiện, kiểm tra, giám sát còn rất hạn chế. Một phần do tập quán sinh hoạt, sản xuất, do ý thức chạy theo lợi ích trong sản xuất nên người dân nông thôn không quan tâm đến khía cạnh BVMT mà trực tiếp là bảo vệ sức khỏe cộng đồng dân cư nông thôn. Thêm vào đó, hiểu biết nói chung của người dân khu vực nông thôn về luật pháp, hiểu biết về những tác hại, hậu quả trước mắt và lâu dài của ô nhiễm môi trường do sản xuất nông nghiệp, tiểu thủ công nghiệp và sinh hoạt gây ra, nên không thực hiện các nội dung quy định về quản lý chất thải và BVMT. Vấn đề này có trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về BVMT và chính quyền địa phương các cấp trong khâu tuyên truyền, vận động, phổ biến pháp luật và kiểm tra, giám sát.

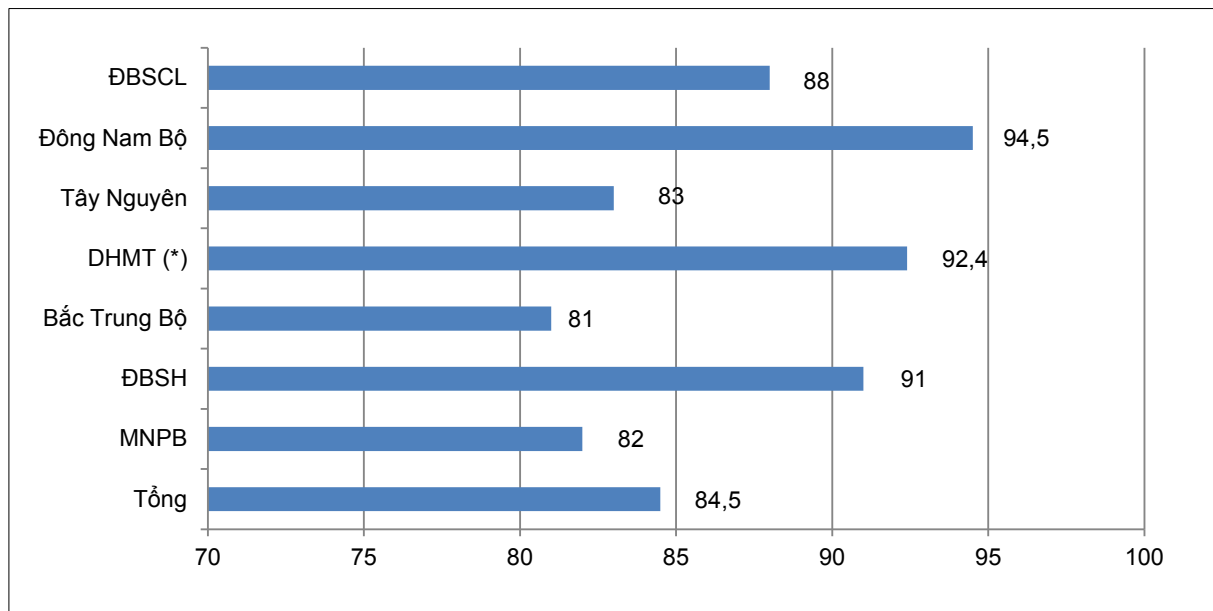
#### 5.4. NƯỚC SẠCH VÀ VỆ SINH MÔI TRƯỜNG NÔNG THÔN

Đối với người dân vùng nông thôn, vấn đề nước sạch và VSMT là nhu cầu thiết yếu và đã được đầu tư mạnh trong những năm qua thông qua Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn.

Tính đến hết năm 2014, theo báo cáo của Bộ NN-PTNT<sup>12</sup>, cả nước đã có 84,5% người dân nông thôn được sử dụng nước sinh hoạt hợp vệ sinh. Trong đó, vùng có số dân nông thôn được sử dụng nước hợp vệ sinh cao nhất tiếp tục là Đông Nam Bộ với 94,5%, ĐBSH 91% và ĐBSCL 88%. Tỷ lệ số dân được tiếp cận nước hợp vệ sinh thấp nhất ở vùng Bắc Trung Bộ (81%) mặc dù đây là vùng có số hộ ở nông thôn cao thứ 4/7 vùng trong toàn quốc.

Kết quả thực hiện của Chương trình mục tiêu quốc gia đã cho thấy, tỷ lệ số dân được sử dụng nước hợp vệ sinh tăng đáng kể qua các năm (84,5% năm 2014 so với 32% năm 1998), tuy nhiên tỷ lệ dân cư nông thôn được sử dụng nước sạch còn rất thấp, mới chỉ đạt 42% theo tiêu chuẩn của Bộ Y tế (QCVN 02/2009/BYT). Trong số 84,5% dân số sử dụng nước hợp vệ sinh, cũng chỉ có khoảng 32% hộ dân được sử dụng nước từ các công trình cấp nước tập trung, còn lại là từ các công trình nhỏ lẻ như: giếng đào, giếng khoan, bể chứa nước mưa... Việc kiểm tra, đảm bảo chất lượng nước cấp từ các nguồn nêu trên cũng đang cho thấy nhiều vấn đề cần tiếp tục được quan tâm giải quyết (Khung 5.4).

Mặc dù, vấn đề chất lượng nước sinh hoạt nông thôn đã được quan tâm trong những năm gần đây nhưng thực tế, năng



Ghi chú: (\*): chỉ có số liệu báo cáo của 5/8 địa phương

**Biểu đồ 5.2. Kết quả thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn**

Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2015

12. Báo cáo số 3000/BC-BNN-TCTL ngày 14/4/2015 của Bộ NN&PTNT về kết quả thực hiện năm 2014 và định hướng kế hoạch năm 2015 Chương trình mục tiêu quốc gia về nước sạch và VSMTNT.