



MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUẢN LÝ TỔNG HỢP TÀI NGUYÊN MÔI TRƯỜNG BIỂN VÀ HẢI ĐẢO

PGS. TS Vũ Sỹ Tuấn

*Phó Tổng Cục trưởng Tổng Cục Biển & Hải đảo Việt Nam,
email: tuanvusy@yahoo.com*

1. TẠI SAO PHẢI QUẢN LÝ TỔNG HỢP

Việt Nam có hơn 3000 km chiều dài bờ biển, với diện tích gấp khoảng ba lần đất liền, có nhiều hệ sinh thái quan trọng và nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú, đa dạng.

Trong những năm qua, việc quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên biển và hải đảo đã góp phần quan trọng vào sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, do tài nguyên biển và hải đảo chủ yếu đang được quản lý theo ngành, lĩnh vực nên việc khai thác, sử dụng tài nguyên chưa dựa trên việc phân tích các chức năng của mỗi vùng biển một cách tổng thể; còn thiếu sự gắn kết, hài hòa lợi ích giữa các bên liên quan trong khai thác, sử dụng tài nguyên trên cùng một vùng biển. Mặt khác, các hoạt động trên biển có mối liên hệ, tác động nhất định đến nhau, cùng với tính chất liên thông của biển thì trong một số trường hợp, quản lý theo ngành, lĩnh vực với đặc điểm luôn tối đa hóa lợi ích của ngành, lĩnh vực mình mà không xem xét vấn đề khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên, môi trường biển và hải đảo một cách tổng thể đã làm hạn chế sự phát triển chung, thiếu sự hài hòa lợi ích của các ngành, lĩnh vực; làm suy thoái nhiều loại tài nguyên, nhất là tài nguyên tái tạo; tình trạng ô nhiễm môi trường biển và hải đảo có chiều hướng gia tăng; nhiều hệ sinh thái biển và hải đảo quan trọng đã bị tổn thương nghiêm trọng, dẫn tới sự nghèo nàn của nguồn lợi thủy sản.

Quản lý tổng hợp tài nguyên biển và hải đảo ra đời trong bối cảnh con người đứng trước những thách thức môi trường không lường

trước được, yêu cầu phải có tầm nhìn sâu rộng hơn để đề ra các giải pháp nhằm đạt được các mục tiêu của quản lý biển và đại dương.

Quản lý tổng hợp tài nguyên biển và hải đảo là phương thức quản lý theo phương châm không làm thay quản lý ngành, lĩnh vực mà đóng vai trò điều phối, phối hợp các hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực nhằm quản lý có hiệu quả hơn các hoạt động điều tra, thăm dò, khai thác, sử dụng các loại tài nguyên biển và hải đảo. Phương thức quản lý tổng hợp có vai trò điều chỉnh hoạt động của con người để bảo vệ tính toàn vẹn về chức năng và cấu trúc của hệ sinh thái, duy trì và cải thiện năng suất của hệ sinh thái, qua đó, bảo đảm tài nguyên biển được quản lý, khai thác, sử dụng hiệu quả, tiết kiệm, môi trường biển được bảo vệ; hài hòa được lợi ích của các bên liên quan trong khai thác, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển.

2. QUẢN LÝ TỔNG HỢP LÀ GÌ, MỤC ĐÍCH

Quản lý tổng hợp là việc hoạch định và tổ chức thực hiện các chính sách, cơ chế, công cụ điều phối liên ngành, liên vùng để bảo đảm tài nguyên biển và hải đảo được khai thác, sử dụng hiệu quả, duy trì chức năng và cấu trúc của hệ sinh thái nhằm phát triển bền vững, bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia của Việt Nam trên biển, bảo đảm quốc phòng, an ninh.

Theo định nghĩa này, quản lý tổng hợp được giới hạn đối với tài nguyên môi trường biển.

Có thể nói, quản lý tổng hợp là quản lý liên ngành, liên vùng trên cơ sở một đầu mối, còn gọi là quản lý tổng hợp và thống nhất.

Các mục tiêu chính của quản lý tổng hợp bao gồm thực hiện quản lý liên ngành, liên vùng; điều phối hoạt động của các ngành, lĩnh vực; giảm thiểu các xung đột về lợi ích ngành trong quá trình khai thác - sử dụng - phát triển; đảm bảo lợi ích nhà nước, doanh nghiệp và người dân; gắn kết các yếu tố của phát triển bền vững là kinh tế - xã hội và môi trường, đảm bảo sinh kế bền vững.

Nhằm đạt được các mục tiêu trên thì nhiệm vụ hàng đầu của quản lý tổng hợp là phải thực hiện xây dựng chiến lược, chính sách, luật pháp, qui hoạch - kế hoạch và hệ thống tổ chức, cơ chế điều phối, chế tài giải quyết xung đột.

3. QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CỦA QUẢN LÝ TỔNG HỢP TRÊN THẾ GIỚI

Năm 1965, chương trình quản lý tổng hợp vùng bờ đầu tiên trên thế giới được tiến hành tại Hoa Kỳ và đến năm 1972, Hoa Kỳ đã ban hành Luật quản lý tổng hợp vùng bờ. Đến những năm 90, phương thức này gần như được phổ biến trên thế giới, là một trong những nội dung quan trọng của Chương trình Nghị sự 21 của Liên Hợp quốc về “Môi trường và Phát triển” năm 1992 tại Brazil.

Chương trình nghị sự là một kế hoạch hành động gồm 40 chương, trong đó, chương 17 gồm các vấn đề về quản lý tổng hợp vùng bờ và đại dương, gồm bảy lĩnh vực, chương trình ưu tiên, đó là: Quản lý tổng hợp vùng bờ và phát triển bền vững vùng bờ, gồm cả vùng đặc quyền kinh tế (EEZ); bảo vệ môi trường biển; sử dụng lâu bền và bảo tồn nguồn lợi sinh vật biển khơi; sử dụng lâu bền và bảo tồn nguồn lợi sinh vật vùng biển tài phán quốc gia; quản lý môi trường biển và biến đổi khí hậu; tăng cường điều phối và hợp tác quốc tế và vùng; phát triển bền vững các đảo nhỏ.

Đến năm 2002, đã có 145 quốc gia và vùng lãnh thổ thực hiện 622 chương trình hoặc dự án quản lý tổng hợp vùng bờ. Hiện nay, nhiều quốc gia có biển trên thế giới đã áp dụng phương thức quản lý này có hiệu quả

như Hoa Kỳ, Ca-na-đa, Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, In-đô-nê-xi-a, Nam Phi, Úc, các nước EU, ASEAN...

Điểm chung của các nước là thực hiện việc quản lý đa ngành, đa mục đích, dựa trên hệ sinh thái; xây dựng chiến lược, chính sách, luật pháp, qui hoạch, kế hoạch tổng thể; thành lập cơ quan quản lý nhà nước đủ quyền lực như Hội đồng cấp bộ trưởng - Úc, Ủy ban liên bộ về tài nguyên - Brazil, Ban chỉ đạo chính sách biển do Thủ tướng bổ nhiệm gồm lãnh đạo chính phủ và các bộ trưởng - Nhật Bản, thiết lập cơ chế ra quyết định tổng thể - Trung Quốc...

4. QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN QUẢN LÝ TỔNG HỢP TẠI VIỆT NAM

Quản lý tổng hợp tại Việt Nam bắt đầu từ việc Tổ chức đôi tác quản lý môi trường các biển đông Á/PEMSEA, giới thiệu và thực hiện tại Đà Nẵng năm 1995; từ năm 1997 đến 1999, Sida - Thụy Điển phối hợp cùng Ủy ban Biên giới Chính phủ, Các bộ Kế hoạch Đầu tư, Khoa học Công nghệ và Môi trường thực hiện dự án về tăng cường năng lực quản lý tổng hợp vùng bờ tại Quảng Bình và Nghệ An; năm 2001 đến 2015, UNDP/IMO/GEF đã thông qua PEMSEA tài trợ cho Đà Nẵng, Thừa thiên - Huế và Quảng Nam tiến hành điểm trình diễn về quản lý tổng hợp; năm 2000 đến 2004, Hà lan giúp Việt Nam thực hiện dự án quản lý tổng hợp vùng bờ - VNICZM, tại 3 tỉnh Nam Định, Thừa Thiên - Huế, Bà Rịa - Vũng Tàu; ngân hàng phát triển Châu Á/ADB đã giúp Việt Nam thực hiện dự án 3 giai đoạn, quản lý vùng bờ biển Đông 1998, tăng cường năng lực thể chế quản lý tổng hợp vùng bờ để xóa đói giảm nghèo cho 4 tỉnh Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên-Huế, Quảng Nam 2001-2004, và cải thiện sinh kế cho người nghèo, năm 2005-2006; Việt Nam và Ấn Độ đã hợp tác nghiên cứu cơ sở khoa học của quản lý tổng hợp vùng bờ Bình Định 2002 - 2003; từ năm 2002 đến 2009, cơ quan Khí tượng và Đại dương Hoa kỳ/NOAA và Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên toàn cầu đã tài trợ dự án “Tăng

cường năng lực cho Việt Nam trong quản lý tổng hợp vùng bờ vịnh Bắc Bộ” cho 2 tỉnh Quảng Ninh và Hải Phòng.

Đặc biệt, năm 2004, Việt Nam và 11 nước thành viên PEMSEA đã cam kết thực hiện Chiến lược phát triển bền vững các biển Đông Á/SDS SEA, và đến năm 2006, các nước đã kí kết tại Hải Khẩu, Trung Quốc.

SDS SEA là một tuyên bố khu vực về chiến lược khung đầu tiên, nhằm thực hiện các mục tiêu đã cam kết tại Hội nghị thượng đỉnh thế giới về phát triển bền vững WSSD, họp tại Johannesburge, tháng 8/2002 về bảo vệ môi trường biển và vùng bờ, hướng tới phát triển bền vững thông qua một cơ chế hợp tác và đối tác khu vực.

Để giải quyết vấn đề ngành và liên ngành, khung chiến lược đã đưa ra 6 hợp phần chiến lược là: Duy trì, bảo tồn, bảo vệ, phát triển, thực hiện và truyền thông với 227 chương trình hành động.

Song song với quá trình hợp tác với các nước và các tổ chức quốc tế, Việt Nam đã chủ động tiến hành nghiên cứu, xây dựng và áp dụng quản lý tổng hợp:

Bắt đầu bằng đề tài “Nghiên cứu xây dựng phương án quản lý tổng hợp vùng bờ Việt Nam, bảo đảm an toàn sinh thái và phát triển bền vững”, được thực hiện 4 năm, từ 1996-2000; ngày 17/8/2004, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam (Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam) theo tinh thần của Hội nghị Thượng đỉnh Trái đất về Môi trường và phát triển được tổ chức tại Janeiro, Brazil năm 1992, và thành lập Ban chỉ đạo Quốc gia về phát triển bền vững; Chiến lược Biển Việt Nam được thông qua năm 2007; Chương trình quản lý Tổng hợp vùng bờ của các tỉnh miền Trung được Thủ Tướng phê duyệt năm 2007; Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam, cơ quan quản lý tổng hợp và thống nhất về biển và hải đảo đầu tiên được thành lập năm 2008; Luật Biển Việt Nam được thông qua năm 2012, và “Luật Tài nguyên, Môi trường Biển và Hải đảo”, luật quản lý tổng hợp đầu tiên được thông qua năm 2015.

4. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ TỔNG HỢP TẠI VIỆT NAM NHỮNG NĂM GẦN ĐÂY

Xây dựng và ban hành luật quản lý tổng hợp

Ngày 25/6/2015, Quốc hội Việt Nam đã công bố thông qua Luật Tài nguyên, Môi trường biển và Hải đảo. Luật có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2016.

Luật đã tạo ra hành lang pháp lý quan trọng, là bước đột phá trong quản lý nhà nước tổng hợp về biển và hải đảo Việt Nam.

Đây là luật đầu tiên của Việt Nam “luật hóa” các quy định, phương thức về “quản lý tổng hợp”.

Quản lý tổng hợp tài nguyên biển và hải đảo giúp khắc phục các xung đột, mâu thuẫn trong quản lý theo ngành, lĩnh vực; sử dụng hợp lý, hiệu quả tài nguyên, bảo vệ môi trường và các hệ sinh thái biển và hải đảo; thống nhất các hoạt động quản lý tài nguyên, môi trường biển và hải đảo từ Trung ương đến địa phương, đảm bảo phát triển bền vững biển và hải đảo.

Luật tập trung quy định các chính sách, cơ chế, công cụ điều phối, phối hợp liên ngành, liên vùng, bao gồm các chiến lược, quy hoạch, chương trình, hệ thống thông tin, dữ liệu, nguyên tắc, nội dung phối hợp trong quản lý tổng hợp tài nguyên biển và hải đảo... Các công cụ này cùng với quy định về quy hoạch sử dụng biển trong Luật biển Việt Nam và các quy định của Luật Bảo vệ môi trường sẽ tạo thành hệ thống pháp luật để quản lý tổng hợp tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo.

Thành lập Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam

Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam được thành lập năm 2008, thuộc bộ Tài nguyên và Môi trường, với chức năng (Nghị định 116 năm 2008 và Nghị định 43 năm 2014) tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý nhà nước tổng hợp và thống nhất về biển và hải đảo; tổ chức thực hiện các dịch vụ công theo quy định, của pháp luật và

thực hiện các nhiệm vụ chính gồm xây dựng luật, chiến lược, chính sách, qui hoạch, kế hoạch, chương trình, giao các khu vực biển, kiểm soát, đánh giá ô nhiễm biển, tham gia thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực biển và hải đảo.

Tổng cục có khoảng 700 cán bộ, với mười sáu đơn vị trực thuộc gồm các cục, vụ, viện, văn phòng và các trung tâm.

Tại địa phương, 28 chi cục được thành lập tại 28 tỉnh, thành phố ven biển.

Sự ra đời của Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam là một dấu mốc quan trọng trong quyết tâm thực hiện quản lý tổng hợp, thống nhất về biển và hải đảo Việt Nam.

Trong gần mười năm qua, Tổng cục đã giúp Bộ trưởng bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng luật, qui hoạch, kế hoạch và thực hiện các chương trình quản lý tổng hợp về tài nguyên môi trường biển và hải đảo.

Xây dựng chiến lược

Có ba chiến lược liên quan trực tiếp đến quản lý tổng hợp biển và hải đảo, đó là Chiến lược Biển Việt Nam năm 2007, Chiến lược khai thác sử dụng bền vững tài nguyên môi trường biển Việt Nam và Chiến lược quản lý tổng hợp đới bờ (vùng bờ).

Chiến lược Biển VN 2007

Ngày 9/2/2007, Hội nghị lần 4-BCH TW Đảng, khoá X đã thông qua Nghị quyết số 09-NQ/TW “Về chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020”, nhấn mạnh “Thế kỷ XXI được thế giới xem là thế kỷ của đại dương”.

Mục tiêu chính của Chiến lược biển là: làm cho Việt Nam mạnh về biển, giàu về biển; xây dựng và phát triển toàn diện các lĩnh vực KT-XH, KHCN, củng cố quốc phòng, an ninh; đến năm 2020, kinh tế trên biển và ven biển đóng góp khoảng 53 - 55% tổng GDP, 60% KNXNK cả nước; thu nhập của dân ven biển bằng hai lần mức trung bình cả nước; xây dựng một số cảng quốc tế cỡ khu vực, một số khu kinh tế ven biển, một số tập đoàn kinh tế mạnh; mở rộng hợp tác quốc

tế trong các lĩnh vực về biển. Một trong những nội dung quan trọng của chiến lược là xây dựng cơ quan quản lý tổng hợp- thống nhất về biển.

Chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên và bảo vệ môi trường biển đến 2020, tầm nhìn tới 2030 (CL phát triển bền vững) và chiến lược quản lý tổng hợp vùng bờ Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn tới năm 2030 (CL quản lý tổng hợp)

Chiến lược khai thác sử dụng bền vững tài nguyên và bảo vệ môi trường biển được Thủ tướng phê duyệt cùng kế hoạch hành động ngày 6/9/2013; Chiến lược quản lý tổng hợp vùng bờ và kế hoạch hành động được Thủ tướng phê duyệt ngày 17/12/2014

Về không gian, hai chiến lược này khác nhau: Phạm vi của CL phát triển bền vững gồm toàn bộ các vùng biển Việt Nam, CL quản lý tổng hợp chỉ tập trung vào các xã, phường, thị trấn ven biển, về phía biển (mặt nước) chỉ gồm 6 hải lý, tính từ triều kiệt.

Các nội dung của chiến lược đều tập trung vào việc thiết lập quản lý tổng hợp, thay thế cho quản lý ngành - lãnh thổ, phát triển bền vững, điều tra cơ bản, xây dựng và hoàn thiện luật pháp và tổ chức; xây dựng qui hoạch tổng thể vùng bờ; khai thác tài nguyên, phát triển kinh tế gắn với phát triển xã hội, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, đào tạo nguồn nhân lực, phát triển khoa học công nghệ và hợp tác quốc tế.

Các chiến lược là định hướng quan trọng cho việc xây dựng, hoàn thiện luật pháp, chương trình, qui hoạch, kế hoạch... quản lý tổng hợp.

Xây dựng qui hoạch

Qui hoạch là nhiệm vụ cơ bản của quản lý và phân bổ tài nguyên khan hiếm giữa những người hưởng dụng, với mục đích cuối cùng là tối ưu hoá việc sử dụng nguồn tài nguyên này. Qui hoạch giúp chúng ta các luận cứ phát triển, xây dựng các bản đồ, xác định các không gian kinh tế, một kế hoạch dài hạn kèm các dự án đầu tư, làm cơ sở cho các quyết định trong tương lai.

Hiện tại, các qui hoạch ngành như thủy sản, bảo tồn, du lịch, dầu khí, cảng biển, điện lực... đã được xây dựng và thông qua.

Qui hoạch tổng hợp gồm có hai qui hoạch. Một là qui hoạch sử dụng biển, dự thảo qui hoạch đã được trình Chính phủ đề trình Quốc hội, đang chờ phê duyệt. Qui hoạch quản lý tổng hợp vùng bờ đang trong quá trình xây dựng, dự tính trình Chính phủ vào cuối năm 2018.

Như vậy, việc quản lý tài nguyên biển, cho đến nay, vẫn được thực hiện thông qua các qui hoạch ngành.

Qui hoạch cũng là một khái niệm khá rộng, thực tiễn các hoạt động khai thác sử dụng khá đa dạng và thay đổi theo nhu cầu, năm tháng, không dễ xác định cái gì cần, cái gì sẽ được yêu cầu khai thác trong tương lai, vì vậy, sự chồng lấn và các khoảng trống về qui hoạch hiện là một vấn đề rất phức tạp trong hệ thống qui hoạch được ban hành trong luật Qui hoạch năm 2017, và Nghị định hướng dẫn thực hiện Luật qui hoạch sẽ được Chính phủ phê duyệt 2018.

Chương trình quản lý tổng hợp dải ven biển vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải Trung bộ đến năm 2010, định hướng đến năm 2020

Chương trình được phê duyệt bởi Thủ tướng Chính phủ theo QĐ 158 ngày 9/10/2007, gọi tắt là Chương trình 158 (CT158).

Đây là chương trình có qui mô lớn nhất cho đến nay được phê duyệt về quản lý tổng hợp vùng bờ.

Mục đích của Chương trình là tăng cường năng lực quản lý, bảo vệ, sử dụng và khai thác tài nguyên, môi trường, phục vụ phát triển bền vững, gồm bốn nội dung chính: Hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật; đào tạo nguồn nhân lực và nâng cao nhận thức cộng đồng; xây dựng cơ sở dữ liệu và hệ thống thông tin quản lý vùng bờ Bắc Trung bộ; thực hiện một số dự án.

Chương trình được chia hai giai đoạn, giai đoạn, giai đoạn 1 bắt đầu từ 2007 đến 2010,

với tổng số 25 dự án, trong đó 8 dự án do trung ương thực hiện, 17 dự án do địa phương thực hiện.

Các dự án do trung ương thực hiện, gồm các dự án dự án về hoàn thiện cơ chế, chính sách và pháp luật; đào tạo phát triển nguồn nhân lực và nâng cao nhận thức cộng đồng; xây dựng cơ sở dữ liệu và hệ thống thông tin về quản lý vùng bờ các tỉnh Trung bộ.

Các dự án do địa phương thực hiện gồm ba dự án thí điểm mang tính kỹ thuật, phục vụ quản lý của Thanh Hóa, Hà Tĩnh, Thừa Thiên Huế và 14 dự án triển khai quản lý tổng hợp đới bờ tại các địa phương Trung bộ, gồm cả Thanh Hoá, Hà Tĩnh và Thừa Thiên Huế.

Chương trình 158 đã góp phần xây dựng và hoàn thiện luật pháp, tổ chức, chiến lược... về quản lý tổng hợp từ trung ương tới địa phương: Thành lập Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam 2008; hình thành 28 chi cục-phòng biển đảo tại 28 tỉnh, thành phố có biển; xây dựng và trình phê duyệt Nghị định 25 về quản lý tổng hợp và thống về Biển và Hải đảo 2009; Quy chế phối hợp quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo được phê duyệt năm 2013; nhiều tỉnh miền Trung đã thành lập ban chỉ đạo liên ngành, xây dựng chiến lược, kế hoạch quản lý tổng hợp vùng bờ thuộc tỉnh.

Trên cơ sở Chương trình 158, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã xây dựng và trình Chính phủ thông qua Chiến lược quản lý tổng hợp vùng bờ năm 2014.

Đặc biệt, Luật Tài nguyên, Môi trường Biển và Hải đảo đã được Quốc hội thông qua năm 2015 và có hiệu lực 7/2016.

5. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN TRAO ĐỔI NHẪM HOÀN THIỆN QUẢN LÝ TỔNG HỢP TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG BIỂN

Vấn đề xây dựng các văn bản qui phạm pháp luật

Cơ quan lập pháp là Quốc hội thường không trực tiếp xây dựng luật mà giao Chính phủ, Chính phủ giao các Bộ, các bộ giao cho một đơn vị thuộc bộ xây dựng luật.

Bộ nào xây dựng luật thì thường đề nghị Quốc hội giao luôn thẩm quyền cho bộ đó, dùng để quản lý nhà nước.

Luật thường xây dựng dưới dạng luật khung, không chi tiết, sau đó xây dựng nghị định thông tư hướng dẫn thi hành.

Kinh phí xây dựng luật theo qui định rất có hạn, không đủ để nghiên cứu, điều tra, rà soát dẫn đến nhiều chồng lấn, khoảng trống về pháp luật.

Việc xây dựng luật như hiện nay có ưu điểm là tận dụng được bộ máy, đội ngũ của các đơn vị quản lý nhà nước, nhất là trình độ chuyên môn phù hợp với lĩnh vực cần xây dựng luật. Tuy nhiên, sự bất cập là thời gian ban hành, tính khách quan, tính cập nhật, chất lượng của luật và số lượng các văn bản ban hành thường rất lớn.

Vấn đề phối kết hợp, điều phối

Nội dung quan trọng, xuyên suốt của quản lý tổng hợp là điều phối, phối kết hợp.

Về mặt lý thuyết, những điều này không phức tạp, nhưng trong thực tế triển khai gặp không ít khó khăn.

Việc phối kết hợp, điều phối muốn khả thi trong điều kiện Việt Nam thì cần phải thành lập ban chỉ đạo liên ngành, với thành phần là các bộ, ngành và địa phương, và trưởng Ban chỉ đạo phải là lãnh đạo cấp trên của các bộ, ngành tức là lãnh đạo Chính phủ. Các cơ quan ngang cấp, lãnh đạo các cơ quan ngang cấp rất khó thực hiện việc phối kết hợp, điều phối.

Ban chỉ đạo hiện chưa được thành lập. Chính phủ hạn chế thành lập các Ban này.

Qui chế/chế tài giải quyết xung đột cũng là một nội dung cần xây dựng và hoàn thiện trong quản lý tổng hợp. Hiện tại, nếu có xung đột giữa các ngành, tổ chức hay cá nhân trong khai thác, sử dụng tài nguyên biển, sử dụng qui chế/ chế nào để xử lý giải quyết tranh chấp?. Các luật liên quan đến quản lý tổng hợp hiện nay mới đề cập tới các qui định phối hợp.

Vấn đề cơ sở dữ liệu về biển và quản lý tổng hợp

Thông tin, dữ liệu về biển được lưu giữ ở nhiều nơi khác nhau, từ các bộ, ngành, các

cơ quan nghiên cứu trung ương tới các địa phương, với các hình thức và tiêu chuẩn khác nhau.

Việc tập hợp các thông tin để dữ liệu hoá, phục vụ quản lý tổng hợp gặp rất nhiều khó khăn về kỹ thuật, cũng như kinh phí.

Nhiều dự án, đề án, chương trình đã được triển khai, song, đến nay, hệ thống thông tin dữ liệu biển quốc gia vẫn còn tồn tại rất nhiều bất cập về chất lượng, qui chế sử dụng, thương mại hoá...

Việc xây dựng luật, qui hoạch dựa trên cơ sở thông tin dữ liệu chưa đầy đủ, thiếu hệ thống, chắc chắn sẽ dẫn đến nhiều hậu quả, vì luật và qui hoạch là hai công cụ quan trọng nhất của quản lý nói chung và quản lý tổng hợp nói riêng.

Vấn đề chia sẻ thông tin

Chia sẻ thông tin có ý nghĩa rất quan trọng đối với quản lý tổng hợp, nó tạo điều kiện thuận lợi cho việc phối kết hợp giữa các bộ ngành, địa phương và các bên có liên quan.

Về nguyên tắc thì thông tin của các bộ ngành là thông tin quốc gia, phải đương nhiên được chia sẻ giữa các bộ ngành, trừ các thông tin liên quan đến quân sự, an ninh quốc gia thì cần bảo mật. Song, thực tế không phải như vậy, tìm kiếm thông tin từ các bộ, ngành khác là một công việc tốn nhiều công sức, thời gian.

Việc tiếp cận các thông tin còn gặp khó khăn do những qui chế về bảo mật.

Hạn chế trong chia sẻ thông tin không chỉ làm cho công tác điều phối, phối kết hợp gặp khó khăn, mà còn dẫn đến sự lãng phí rất lớn các nguồn lực, bởi vì chúng ta phải nghiên cứu, điều tra những gì đã có, hoặc không biết cần phải điều tra, dẫn đến thừa và thiếu.

KẾT LUẬN

Trong một khoảng thời gian ngắn, quản lý tổng hợp tại Việt Nam đã tiến được những bước khá dài, làm nền tảng cho sự phát triển bền vững trên cơ sở gắn kết kinh tế - xã hội và môi trường.

Các công cụ nhằm thực hiện quản lý tổng hợp như Chiến lược, chính sách, luật... đã được xây dựng và ban hành, đó là quyết tâm và những nỗ lực rất lớn của Chính phủ, trực tiếp là Bộ Tài nguyên và môi trường.

Để triển khai quản tổng hợp trên qui mô toàn quốc thành công, trước mắt cần hoàn thiện luật pháp, xây dựng - công bố qui hoạch tổng thể, xây dựng mô hình tổ chức phù hợp với yêu cầu của quản lý tổng hợp là phối kết hợp và điều phối.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Luật Tài nguyên, Môi trường Biển và Hải đảo Việt Nam 2015;
- [2] Luật Biển Việt Nam 2012;
- [3] Chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên và bảo vệ môi trường biển đến 2020, tầm nhìn tới 2030, ngày 6/9/2013;
- [4] Chiến lược quản lý tổng hợp vùng bờ Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn tới năm 2030, ngày 17/12/2014;
- [5] Chương trình quản lý tổng hợp dải ven biển vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải Trung Bộ đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, năm 2007;
- [6] Một số tài liệu của Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam từ 2009 đến 2018.