

# ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHƯƠNG TRÌNH TRỢ CẤP KHAI THÁC THỦY SẢN THEO NGHỊ ĐỊNH 67

**Phạm Thị Thanh Thủy**

*Khoa Kinh tế, Trường Đại học Nha Trang*

*Email: thanhthuypt@ntu.edu.vn*

**Vũ Kế Nghiệp**

*Phòng Khoa học và công nghệ, Trường Đại học Nha Trang*

*Email: vknghep@ntu.edu.vn*

**Nguyễn Trọng Lương**

*Viện Khoa học và Công nghệ Khai thác Thủy sản, Trường Đại học Nha Trang*

*Email: luongnt@ntu.edu.vn*

Mã bài: JED - 364

Ngày nhận: 16/05/2021

Ngày nhận bản sửa: 25/08/2021

Ngày duyệt đăng: 05/09/2021

## **Tóm tắt:**

*Trợ cấp thủy sản là một trong những công cụ quản lý thường được các quốc gia trên thế giới áp dụng nhằm mục tiêu hiện đại hoá đội tàu khai thác để có thể tham gia đánh bắt xa bờ và ở vùng biển quốc tế. Nghiên cứu này phân tích, đánh giá tác động của chương trình trợ cấp tín dụng đóng mới, nâng cấp tàu cá hoạt động khai thác thủy sản tại Việt Nam theo Nghị định 67 trên cơ sở xem xét quan điểm kinh tế, môi trường và xã hội. Kết quả nghiên cứu cho thấy các tàu được nhận trợ cấp hoạt động có lãi, và sự gia tăng lợi nhuận này chủ yếu là do doanh thu tăng hơn là do chi phí giảm. Tuy nhiên, chương trình này chủ yếu mang lại lợi ích cho các chủ tàu lớn, và có thể làm cạn kiệt nguồn lợi và ảnh hưởng đến lợi nhuận của nghề cá trong dài hạn.*

**Từ khoá:** Tín dụng, thủy sản, trợ cấp.

**Mã JEL:** Q22.

## **The impact of fisheries subsidies according to Decree No. 67**

### **Abstract:**

*Subsidy is a part of the set of management tools that governments apply to modernize their fishing vessels and enable them to engage in offshore and international fisheries. This study investigates a credit linked subsidy scheme in Vietnam according to Decree No. 67, standing on viewpoints of economic, social, and environmental considerations. The results show that the fishermen's profitability is positive under the subsidies program, mainly due to increased revenue rather than reduced cost. However, subsidies have benefited only the owners of the biggest vessels, and may threaten resources and profitability in the long term.*

**Keywords:** Credit, fisheries, subsidies.

**JEL Code:** Q22.

## **1. Giới thiệu**

Nghiên cứu đánh giá thực trạng của các chương trình trợ cấp đến hoạt động khai thác thủy sản là một trong những vấn đề luôn được quan tâm của các nhà quản lý, xây dựng chính sách. Lợi nhuận là động cơ chính để các tàu cá điều chỉnh hành vi của mình. Xác định lợi nhuận đạt được từ chương trình trợ cấp sẽ giúp đánh giá được phản ứng của cộng đồng đối với chương trình; từ đó xác định tác động của chương trình lên tính bền vững của nghề cá. Cho đến nay mới chỉ có một vài nghiên cứu định lượng đánh giá hiệu quả của chương trình trợ cấp với hoạt động khai thác thủy sản trên thế giới và ở Việt Nam bằng cách đo lường lợi

của phương pháp này là cả hai đợt khảo sát phải được thực hiện đối với cùng một người tham gia để tạo ra sự tương đồng trong so sánh. Mặc dù phương pháp này không phức tạp về kỹ thuật nhưng không phải dự án nào cũng có tổ chức khảo sát tiền dự án nên việc áp dụng phương pháp so sánh theo thời gian trở nên khó áp dụng. Việc đánh giá sự tác động thông thường chỉ được đề cập đến sau khi dự án đã đi vào hoạt động, vì thế việc so sánh theo không gian bằng PSM trở nên khả thi hơn so với so sánh theo thời gian. Nhìn chung, có 6 bước cơ bản để thực hiện phương pháp so sánh điểm tương đồng PSM:

- Bước 1: Tiến hành điều tra chọn mẫu nhóm người tham gia và nhóm người không tham gia Nghị định 67. Cuộc điều tra phải đảm bảo tính tương đồng về thời điểm, câu hỏi, đối tượng, người phỏng vấn, địa điểm...

- Bước 2: Từ số liệu của cuộc điều tra, xây dựng mô hình binary logic, trong đó biến phụ thuộc là 0 cho người không tham gia và 1 cho người tham gia, còn biến độc lập là những nhân tố ảnh hưởng đến khả năng tham gia Nghị định 67 của cả 2 nhóm. Các biến được đề nghị đưa vào mô hình trên cơ sở khảo lược các nghiên cứu trước đó (ví dụ, Nguyen & Flaaten 2016; Phạm & cộng sự, 2013) và qua các cuộc tiếp xúc nói chuyện với các bên liên quan như ngư dân, các đơn vị chức năng tham gia vào quá trình xét duyệt cấp kinh phí cho ngư dân. Đặc tính của các biến sử dụng trong mô hình được mô tả ở Bảng 1.

- Bước 3: Tiến hành hồi quy cho mô hình binary logic rồi tính giá trị dự đoán hay xác suất dự đoán cho từng cá thể trong nhóm. Giá trị xác suất dự đoán sẽ nằm trong khoảng từ 0 đến 1.

- Bước 4: Loại bớt những cá thể có xác suất dự đoán quá thấp hoặc quá cao trong mẫu.

- Bước 5: Tương ứng với mỗi cá thể trong nhóm tham gia, tìm 1 hoặc 1 số cá thể trong nhóm người không tham gia mà có xác suất dự đoán gần giống nhau nhất rồi so sánh với nhau.

- Bước 6: Tính giá trị trung bình của tác động Nghị định 67 tới nhóm ngư dân tham gia Nghị định. Giá trị chung này chính là tác động của Nghị định 67 tới những người tham gia.

Nghiên cứu thực hiện phỏng vấn 400 hộ ngư dân đang tham gia và không tham gia Nghị định 67 trên cơ sở bảng câu hỏi đã được thiết kế sẵn. Do số tàu đóng mới/nâng cấp theo Nghị định 67 đã được đưa vào khai thác còn ít, nên toàn bộ số tàu này được phỏng vấn tại các tỉnh nghiên cứu. Số tàu không tham gia Nghị định 67 sẽ được thực hiện lấy mẫu theo phương pháp lấy mẫu phân tầng. Sau khi kiểm tra độ tin cậy của các mẫu, 365 mẫu được đưa vào sử dụng.

## 4. Kết quả nghiên cứu

### 4.1. Chương trình ưu đãi tín dụng đóng mới, nâng cấp tàu theo Nghị định 67

Thực hiện Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 09 tháng 2 năm 2007 Hội nghị Ban chấp hành Trung ương 4 (khoá X) của Đảng về “Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020”, trong đó đẩy mạnh phát triển kinh tế biển gắn với tăng cường sức mạnh quốc phòng an ninh trên các vùng biển đảo của Tổ quốc. Cùng với sự vào cuộc quyết liệt của các Bộ, ngành, địa phương, ngày 07 tháng 7 năm 2014, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 67 về một số chính sách phát triển thủy sản. Nghị định 67 không phải là chính sách đầu tiên về phát triển thủy sản. Trong thời qua, các quy định về thủy sản đã được ban hành khá nhiều nhưng chưa mang tính hệ thống, đồng bộ, vì vậy mà chưa phát huy được tác dụng thúc đẩy ngành thủy sản phát triển nhanh, đặc biệt là ngành khai thác thủy sản.

Nghị định 67 ra đời với điểm mới, cốt yếu nhất là quy định đầy đủ, có hệ thống, đồng bộ các chính sách cơ bản nhất nhằm khuyến khích ngư dân đóng mới hoặc nâng cấp tàu có công suất dưới 400HP lên tàu có

**Bảng 2: Tổng hợp số lượng tàu cá đóng mới, nâng cấp theo Nghị định 67**

Khu vực	Số tàu Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phân bổ (tàu)	Số tàu Ủy ban nhân dân các tỉnh phê duyệt		Số tàu đã ký tín dụng với ngân hàng	
		Tổng số (tàu)	So với số phân bổ (%)	Tổng số (tàu)	So với Ủy ban nhân dân tỉnh phê duyệt (%)
Bắc Bộ	170	147	86,47%	108	73,47%
Trung Bộ	1723	1109	64,36%	722	65,10%
Nam Bộ	537	308	57,36%	215	69,81%
<b>Tổng cộng</b>	<b>2430</b>	<b>1564</b>	<b>64,36%</b>	<b>1045</b>	<b>66,82%</b>

Nguồn: Tính toán của tác giả từ nguồn số liệu của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2019).

công suất trên 400HP, tàu vỏ thép để chuyển dần từ khai thác gần bờ sang khai thác xa bờ có giá trị kinh tế cao hơn, đồng thời góp phần bảo vệ vùng biển của Tổ quốc. Điểm mới thứ hai là quan điểm khuyến khích đóng tàu công suất lớn vỏ thép/vỏ vật liệu mới, trong đó ưu tiên cho tàu dịch vụ hậu cần nghề cá là yếu tố cơ bản cho một đội tàu hoạt động hiệu quả.

Qua quá trình khảo sát các tàu được nhận trợ cấp theo Nghị định 67 và tiếp xúc với người dân, chúng tôi nhận thấy chương trình Nghị định 67 về cơ bản không xung đột với các chính sách tín dụng khác. Số lượng tàu cá đóng mới, nâng cấp theo Nghị định 67 được thể hiện ở Bảng 2.

Từ Bảng 2 cho thấy số lượng tàu cá đóng mới và nâng cấp được ủy ban nhân dân các tỉnh phê duyệt đạt 64,36% so với số lượng tàu do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phân bổ. Trong đó, khu vực Bắc Bộ đạt tỉ lệ phê duyệt cao nhất (chiếm 86,47%), tiếp đến là khu vực Trung Bộ đạt 64,36% và cuối cùng là khu vực Nam Bộ đạt 57,36%. Số tàu đã ký hợp đồng tín dụng với ngân hàng đạt 66,82% so với số lượng tàu đã được Ủy ban nhân dân các tỉnh phê duyệt, trong đó: khu vực Trung Bộ đạt 65,10%, Nam Bộ đạt 69,81% và cao nhất là Bắc Bộ đạt 73,47%.

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai, chúng tôi nhận thấy có một số điểm cần có những thay đổi cho phù hợp với quá trình thực hiện. Cụ thể như sau:

- Các chính sách tài chính hỗ trợ ngư dân trong khai thác thủy sản chưa tác động sâu rộng tới toàn bộ ngư dân khai thác thủy sản mà chủ yếu là tác động tới nhóm khai thác thủy sản xa bờ. Cụ thể, toàn bộ các tàu điều tra lấy mẫu được nhận trợ cấp là những tàu trước đó đã tham gia khai thác xa bờ, không có tàu nào từ đánh bắt gần bờ chuyển đổi sang tàu đánh bắt xa bờ.

- Xây dựng tiêu chí, thẩm định, phê duyệt danh sách ngư dân đóng mới tàu cá giữa các tỉnh không đồng đều. Một số tỉnh phê duyệt hết danh sách theo chỉ tiêu, một số chưa, một số sớm thực hiện hết số lượng và tiếp tục đề nghị phân bổ thêm.

- Nghị định 67 của Chính phủ bao gồm nhiều chính sách liên quan với nhau, song khi thực hiện thì lại chưa triển khai một cách đồng bộ. Ví dụ, có nhiều tỉnh chưa có cơ sở đóng mới, sửa chữa, bảo dưỡng các loại tàu vỏ thép, vỏ composit nên chi phí vận chuyển tàu đến cơ sở sửa chữa, bảo dưỡng cao; chưa tổ chức được các lớp đào tạo thuyền viên, thuyền trưởng sử dụng tàu sắt, tàu vật liệu mới dẫn đến ngư dân chưa nắm được kỹ thuật sử dụng máy móc, trang thiết bị hiện đại, trong quá trình khai thác vận hành còn gặp nhiều lúng túng, ảnh hưởng đến hiệu quả khai thác của tàu...

- Đa số hộ ngư dân chủ yếu hoạt động khai thác thủy sản dưới hình thức nhỏ, lẻ, mang tính cá nhân, các đối tượng tham gia vào tổ hợp tác, hợp tác xã còn chiếm tỷ lệ thấp nên nhiều hộ ngư dân chưa đủ điều kiện tham gia các chính sách hỗ trợ về thuế, bảo hiểm... là điều kiện để được hưởng chính sách ưu đãi về lãi suất theo Nghị định 67.

#### **4.2. Kết quả phân tích tác động của chương trình Nghị định 67 đến hoạt động kinh tế của khai thác thủy sản**

Bảng 3 so sánh một số đặc tính cơ bản và kết quả kinh tế của hai nhóm tàu được trợ cấp và không được trợ cấp. Kết quả cho thấy chủ tàu của nhóm tàu được trợ cấp và nhóm tàu không được trợ cấp khá tương đồng về trình độ học vấn (7 năm) và kinh nghiệm khai thác (23,5 năm). Tuy vậy, công suất của hai nhóm tàu này chênh lệch khá lớn. Nhóm tàu sau khi được trợ cấp có công suất gần gấp đôi (739 HP) nhóm tàu không được trợ cấp (385 HP). Nhóm tàu được trợ cấp có doanh thu và lợi nhuận trung bình cao hơn. Hầu hết các chủ tàu của nhóm tàu được trợ cấp có đủ vốn chủ sở hữu để tham gia chương trình. Do các tàu được trợ cấp có công suất khá lớn, chi phí cho chuyến biển vì vậy cũng lớn hơn nhiều (3.130 triệu VNĐ/tàu/năm) so với nhóm tàu không được trợ cấp (2.618 triệu VNĐ/tàu/năm). Nhóm tàu nghiên cứu chủ yếu khai thác trên hai ngư trường lớn là Hoàng Sa, Trường Sa, và ngư trường Vịnh Bắc Bộ. Nhóm tàu này sử dụng ngư cụ lưới rê, lưới chụp, lưới vây và câu là chủ yếu. Hầu hết các chủ tàu được trợ cấp không có ý kiến than phiền về thủ tục hỗ trợ hành chính trong xét duyệt giải ngân kinh phí. Trong khi đó, các chủ tàu không nhận trợ cấp thường không có ý kiến ngược lại.

Kết quả ước lượng các nhân tố tác động đến quyết định tham gia chương trình trợ cấp tín dụng theo Nghị định 67 ở Bảng 4 cho thấy: Các nhân tố tác động có ý nghĩa thống kê đến quyết định tham gia trợ cấp gồm có trình độ học vấn (90% ý nghĩa), kinh nghiệm của chủ tàu (99% ý nghĩa), loại ngư cụ sử dụng (95% đến 99%), có đủ vốn để đầu tư bên cạnh dòng tiền được trợ cấp không (90%), thủ tục hành chính có phức tạp

---

vậy, Chính phủ cần nghiên cứu đánh giá lại một cách chặt chẽ ở mức công suất nào là hiệu quả và trên cơ sở đó điều chỉnh và khuyến nghị cho người dân.

Cuối cùng, trợ cấp nâng cao công suất tàu trên thế giới vẫn được cho là không tốt, và làm cho nguồn lợi cạn kiệt về lâu dài. Vì vậy, chương trình 67 này không nên kéo dài, và các chương trình trợ cấp nâng cao công suất nói chung không nên khuyến khích lâu dài và phổ biến trên diện rộng.

**Lời thừa nhận/ Cảm ơn:** Nhóm tác giả xin trân trọng cảm ơn Quỹ phát triển Khoa học và Công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) đã tài trợ kinh phí cho chúng tôi thực hiện nghiên cứu này (Mã số đề tài: NAFOSTED 502.01-2017.19).

### **Tài liệu tham khảo:**

- Armstrong, C. & Flaaten, O. (1991), 'The optimal management of a transboundary fish resource: The Arcto-Norwegian cod stock', PhD dissertation on the Economics of Migratory Fish Stocks, University of Tromsø, Norway.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2019), *Báo cáo tổng kết 5 năm triển khai thực hiện Nghị định 67/2014/NĐ-CP ngày 07/7/2014 của Chính phủ về một số chính sách phát triển thủy sản*, Hà Nội.
- Flaaten, O. & Wallis, P. (2001), *Government Financial Transfers to Fishing Industries in Oecd Countries*, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris, France.
- Heckman, J.J., Ichimura, H. & Todd, P. (1997), 'Matching as an econometric evaluation estimator: Evidence from evaluating a job training programme', *The Review of Economic Studies*, 64(4), 605-654.
- Jinji, N. (2012), 'Fisheries subsidies and management in open economies', *Marine Resource Economics*, 1(27), 25-41.
- Khan, Md., Alam, Md. & Khan, I. (2012), 'The impact of co-management on household income and expenditure: An empirical analysis of common property fishery resource management in Bangladesh', *Ocean & Coastal Management*, 65, 67-78.
- Long, L.K., Flaaten, O. & Kim Anh, N.T. (2008), 'Economic performance of open-access offshore fisheries-The case of Vietnamese longliners in the South China Sea', *Fisheries Research*, 93(3), 296-304.
- Lương Vinh Quốc Duy (2008), 'Đánh giá tác động của một dự án hoặc chương trình phát triển: Phương pháp Propensity Score Matching', *Tạp chí Khoa học và Công nghệ, Đại học Đà Nẵng*, 3(26), 140-144.
- Nguyen, D. & Flaaten, O. (2016), 'Profitability effects and fishery subsidies: Average treatment effects based on propensity scores', *Marine Resource Economics*, 31(4), 373-402.
- Nguyễn Huy Hoàng (2012), 'Tác động của viện trợ Nhật Bản cho phát triển cơ sở hạ tầng', *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Kinh tế và Kinh doanh*, 3(28), 177-184.
- Pham, T.T.T., Flaaten, O. & Nguyen, T.K.A. (2013), 'Remuneration systems and economic performance: Theory and Vietnamese small-scale purse seine fisheries', *Marine Resource Economics*, 28(1), 19-41.
- Quinn, J. & Ruseski, G. (2008), 'Effort subsidies and entry deterrence in transboundary fisheries', *Natural Resource Modeling*, 14(3), 369-389.
- Rusenbaum, P. & Rubin, D. (1983), 'The central role of the propensity score in observational studies for causal effects', *Biometrika*, 70(1), 41-55.
- Ruseski, G. (1998), 'International fish wars: The strategic roles for fleet licensing and effort subsidies', *Journal of Environmental Economics and Management*, 36(1), 70-88.
- Salazar, C. (2015), 'Share contract choices and economic performance: Empirical evidence from the artisanal fisheries sector in Chile', *Marine Resource Economics*, 30(1), 71-95.
- Smith, M. (2019), 'Subsidies, efficiency, and fairness in fisheries policy', *Science*, 364(6435), 34-35.
- Sumaila, R., Dyck, A. & Cheung, W.W.L. (2013), 'Fisheries subsidies and potential catch loss in sids exclusive economic zones: Food security implications', *Environment and Development Economics*, 18(4), 427-439.