

Ban hành chính sách hỗ trợ phát triển cộng đồng ngư dân BV&PT NLTS: Hàng năm trích ngân sách Nhà nước hỗ trợ 50 triệu đồng cho mỗi TCCĐ ngư dân tham gia BV&PT NLTS (tương tự Điều 8 Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 1/6/2012 của Thủ tướng Chính phủ hỗ trợ phát triển cộng đồng vùng đệm các khu rừng đặc dụng).

**đ) Chính sách, cơ chế tín dụng ưu đãi cho cộng đồng ngư dân thực hiện ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản**

Trong thời kỳ tới, Nhà nước cần có chính sách tín dụng ưu đãi để hỗ trợ cộng đồng ngư dân phát triển sinh kế phù hợp hoàn cảnh thực tế, điều kiện sống, văn hóa, xã hội của cộng đồng ngư dân và các tính chất đặc thù của mô hình ĐQL. Cơ chế tín dụng có thể được thiết kế đặc biệt thông qua Ngân hàng Chính sách xã hội cho các TCCĐ, ngư dân tham gia TCCĐ thực hiện ĐQL vay với lãi suất ưu đãi để phát triển sinh kế, nâng cao đời sống.

Các thành viên TCCĐ có kế hoạch mở mang ngành nghề, phát triển sản xuất kinh doanh đăng ký vay vốn thông qua TCCĐ. TCCĐ kiểm tra, giám sát, theo dõi, hỗ trợ các thành viên thực hiện vốn vay, bảo đảm sử dụng đồng vốn phát triển sản xuất hiệu quả, nâng cao cuộc sống gia đình. Từ đó, lợi ích sinh kế trở thành động lực thúc đẩy phương thức ĐQL hoàn thành các mục tiêu.

**e) Xây dựng, ban hành cơ chế thu, nộp, quản lý, sử dụng phí bảo vệ nguồn lợi thủy sản**

Xây dựng, trình cấp có thẩm quyền xem xét ban hành cơ chế thu, nộp, quản lý, sử dụng phí bảo vệ nguồn lợi thủy sản theo quy định của Luật phí và lệ phí số 97/2015/QH13 ngày 25 tháng 11 năm 2015.

Trong cơ chế quản lý sử dụng, cần nghiên cứu chính sách cho phép trích một phần tiền từ nguồn thu Phí bảo vệ nguồn lợi thủy sản tại các khu bảo tồn biển, khu bảo vệ nguồn lợi thủy sản, các hoạt động du lịch có sử dụng nguồn lợi thủy sản và môi trường sống của loài thủy sản để hỗ trợ TCCĐ thực hiện ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản.

**g) Định kỳ rà soát, đánh giá việc thực hiện chính sách pháp luật, chiến lược, quy hoạch, chương trình và đề án lớn của ngành thủy sản.**

- Thực hiện việc sơ kết, đánh giá kết quả 05 năm thực hiện Luật Thủy sản để kịp thời sửa đổi, bổ sung các quy định chi tiết, biện pháp thi hành Luật bảo đảm phù hợp với tình hình thực tế, thúc đẩy sự phát triển của ngành thủy sản nói chung



và ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản nói riêng.

- Rà soát các điều khoản của Luật để có các định hướng nghiên cứu trong giai đoạn 2026-2030, tiến tới trình kế hoạch đề nghị Quốc Hội bổ sung, sửa đổi một số quy định của Luật Thủy sản (nếu cần thiết).

- Xây dựng, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt, tổ chức thực hiện Quy hoạch Bảo vệ và Khai thác nguồn lợi thủy sản, Chương trình Quốc gia bảo vệ và Phát triển nguồn lợi thủy sản và một số đề án liên quan đến bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản, trong đó có nội dung đồng quản lý

**h) Một số chính sách, biện pháp khác**

- Chính sách, chế độ tài chính, bảo hiểm đối với các tổ chức, cá nhân (kể cả TCCĐ) tham gia thực hiện hoạt động tuần tra, kiểm tra, kiểm soát, bảo vệ NLTS trên biển, trên các vùng nước nội địa.

- Xây dựng cơ chế trích kinh phí từ tiền xử phạt các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ, khai thác NLTS và ĐQL trong khu vực đã giao quyền cho TCCĐ để hỗ trợ TCCĐ thực hiện ĐQL trong bảo vệ NLTS.

- Ban hành cơ chế xây dựng, phê duyệt kế hoạch dự toán ngân sách hằng năm đối với các cơ quan, đơn vị (kể cả lực lượng Công an, Bộ đội biên phòng, Cảnh sát biển, Kiểm ngư...) tham gia các hoạt động tuần tra, xử lý vi phạm tại các KBTB, KBVNLTS, Khu vực cấm KTTTS có thời hạn và trong khu vực đã giao quyền quản lý cho các TCCĐ thực hiện ĐQL trong bảo vệ NLTS.

- Phê duyệt thành lập Quỹ Bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản ở cấp trung ương và cấp tỉnh để huy động nguồn lực xã hội hóa tham gia công tác bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản nói chung và ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản nói riêng.

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chỉ đạo, hướng dẫn các địa phương xây dựng, tổ chức thực hiện Đề án Phát triển ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản theo chủ trương đã được phê duyệt tại Chiến lược phát triển thủy sản đến năm 2030.

- Xây dựng và tổ chức thực hiện dự án thiết lập 7 - 14 mô hình tổ chức cộng đồng thực hiện ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản theo quy định của Luật Thủy sản 2017 trên 7 vùng sinh thái của cả nước (mỗi vùng có 1- 2 mô hình). Đây là các mô hình điểm trình diễn, thăm quan, học tập, chia sẻ kinh nghiệm, đồng thời là nơi đào tạo, tập huấn cho cán bộ, TCCĐ, ngư dân về ĐQL trong bảo vệ NLTS.

- Tăng cường năng lực, nâng cao nhận thức, hiểu biết của công chức, tổ chức cộng đồng, người dân và các bên liên quan khác về cơ sở khoa học, thực tiễn, quy định pháp luật về ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản./■

## TÓM LƯỢC VỀ KIẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN ĐỒNG QUẢN LÝ TRONG BẢO VỆ NGUỒN LỢI THỦY SẢN

### I. GIỚI THIỆU CHUNG

Trên thế giới các mô hình đồng quản lý nguồn lợi thủy sản bắt đầu xuất hiện vào những năm 1960. Sau khi Công ước về Đa dạng sinh học được thông qua tại Hội nghị Thượng đỉnh về Môi trường và Phát triển do Liên hợp quốc tổ chức năm 1992 tại Rio de Janeiro (Braxin) và chính thức có hiệu lực từ tháng 12/1994, các mô hình đồng quản lý nở rộ và phát triển hiệu quả tại nhiều quốc gia ở các châu lục như: Châu Á, Phi, Mỹ La Tinh.

Đến nay, phương thức đồng quản lý nghề cá đã được kiểm chứng trong thực tiễn và được coi là giải pháp hữu hiệu trong quản lý nguồn lợi thủy sản. Tổ chức Nông nghiệp và Lương thực Liên hợp quốc (UNFAO), Trung tâm Phát triển nghề cá Đông Nam Á (SEAFDEC) và nhiều tổ chức quốc tế khác đã khuyến cáo áp dụng rộng rãi phương thức quản lý này, đặc biệt đối với các nước có nghề cá thủ công, qui mô nhỏ. Theo kinh nghiệm quốc tế, để bảo đảm triển khai mô hình đồng quản lý nguồn lợi thủy sản hoạt động hiệu quả, cần thiết phải có hệ thống văn bản pháp luật đồng bộ và nguồn lực tài chính bền vững. Tài nguyên, nguồn lợi thủy sản gắn liền với sinh kế và các lợi ích thiết thân của cộng đồng. Một khi nguồn lợi thủy sản bị suy giảm, cạn kiệt, nguồn sống của cộng đồng ngư dân sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Do đó, hơn ai hết cộng đồng ngư dân hiểu rõ vai trò, tầm quan trọng, ý nghĩa sống còn của bảo vệ nguồn lợi thủy sản.

Ở nước ta, phương thức đồng quản lý (ĐQL) trong ngành Thủy sản đã được

nghiên cứu, thử nghiệm triển khai từ những năm 1988-1990, nhưng phải đến năm 2017, quy định pháp lý về ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản mới lần đầu tiên được chính thức đưa vào hệ thống pháp luật về thủy sản, tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc thực hiện đồng quản lý nhằm bảo vệ, phát triển bền vững nguồn lợi thủy sản tại Việt Nam ■



### II. QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN ĐQL TRONG NGÀNH THỦY SẢN VIỆT NAM

Từ xa xưa, các vương triều nước Việt đã thực hiện phương thức quản lý nguồn lợi thủy sản dựa vào các vạ chà. Dấu tích lịch sử còn lại đã chứng minh nghề cá Việt Nam từ thời quốc gia Đại Việt (năm 1306), Nhà nước đã dựa vào dân để quản lý nguồn lợi thủy sản (NLTS). Di sản mộc bản triều Nguyễn hiện còn lưu giữ chiếu chỉ của vua Quang Toản (1783-1802) thời Tây Sơn giao quyền đánh cá trên đầm phá cho các vạ chà. Cửa biển Tư Hiền xã Lộc Bình, huyện Phú Lộc còn cột mốc đá, trên đó khắc chiếu chỉ của Vua Minh Mạng (1791-1841) phân giao

quyền đánh cá theo ranh giới mặt nước cho các vạ chà. Đây có thể coi là khởi thủy của phương thức ĐQL trong nghề cá Việt Nam.

Từ khoảng những năm 1990 đến nay, nhiều mô hình ĐQL trong ngành Thủy sản đã được triển khai áp dụng, thực hiện thí điểm thông qua các nguồn tài trợ từ ngân sách và các nguồn viện trợ quốc tế, tổng thể như sau:

- Giai đoạn 1990 - 2000: vấn đề quản lý nghề cá dựa vào cộng





đồng và đồng quản lý trong nghề cá bắt đầu được đưa vào nghiên cứu và thử nghiệm. Giai đoạn này chủ yếu là các hoạt động nghiên cứu mang tính lý thuyết và xây dựng các mô hình thử nghiệm quy mô nhỏ.

- Giai đoạn 1995- 2010: Cơ quan hợp tác phát triển quốc tế Vương quốc Đan Mạch (DANIDA) đã hỗ trợ hình thành khoảng hơn 30 mô hình ĐQL trên 7 vùng sinh thái của cả nước.

- Giai đoạn 2012 - 2018: Ngân hàng Thế giới (WB) tài trợ cho Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn triển khai thực hiện "Dự án tăng cường quản lý bền vững nghề cá ven biển" (CRSD), trong đó hỗ trợ xây dựng 97 mô hình ĐQL tại 8 tỉnh ven biển.

Trong thời gian 2003-2020, với sự hỗ trợ ban đầu của một số tổ chức quốc tế, Hội Nghề cá tỉnh Thừa Thiên Huế phối hợp với Sở Thủy sản đã xây dựng 90 mô hình ĐQL và Tổ hợp tác (quản lý dựa vào cộng đồng), trong đó có 51 mô hình ĐQL trên đầm phá, 7 mô hình ĐQL và 32 tổ hợp tác KTTS trong vùng biển ven bờ.

- Giai đoạn 2007 - 2021: Chương trình tài trợ quy mô nhỏ thuộc Quỹ môi trường toàn cầu thông qua Chương trình phát triển của Liên Hiệp quốc (UNDP/GEF-SGP) hỗ trợ xây dựng 10 mô hình ĐQL tại các xã ven biển các tỉnh: Bình Định, Khánh Hòa và Bình Thuận.

Ngoài ra, gần 20 mô hình ĐQL khác đã được triển khai thực hiện từ các nguồn ngân sách địa phương, nguồn ODA của các tổ chức quốc tế tại các tỉnh ven biển và các tỉnh vùng núi cao Tây Nguyên, Tây Bắc. Đến nay, theo thống kê chưa đầy đủ có hơn 230 mô hình ĐQL trong nghề cá đã được triển khai trên cả nước.

Nhìn chung, các mô hình ĐQL đều mang lại những kết quả tích cực trên các phương diện: bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản, giảm thiểu các phương tiện khai thác mang tính tận diệt, hủy diệt nguồn lợi, nâng cao thu nhập, nâng cao ý thức bảo vệ môi trường, nguồn lợi thủy sản của người dân, nâng cao khả năng tự quản, ý thức làm chủ tài nguyên của nhân dân, cải thiện sinh kế hướng đến phát triển bền vững.

Có thể thấy các mô hình thí điểm ĐQL đã chứng tỏ hướng đi đúng trong quá trình tìm kiếm phương thức quản lý bền vững, hiệu quả cho ngành Thủy sản, một phương thức quản lý văn minh, dân chủ, phù hợp với các đặc điểm sản xuất thủy sản, bảo đảm sự chia sẻ lợi ích, trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong việc hưởng lợi từ khai thác, sử dụng NLTS cũng như sự phát triển bền vững, hiệu quả. Việc triển khai các mô hình đồng quản lý bước đầu đã đem lại lợi ích tích cực; tạo cơ hội

mới về việc làm, huy động nguồn lực và kỹ năng chưa sử dụng của cộng đồng; nâng cao nhận thức và trách nhiệm đối với việc bảo vệ nguồn lợi thủy sản tại địa phương. Đối với ngành Thủy sản, đây có thể được coi là một nhiệm vụ quan trọng trong tổ chức lại sản xuất, bảo vệ nguồn lợi theo hướng bền vững; đẩy mạnh xã hội hóa, thu hút các tổ chức xã hội và cộng đồng ngư dân tham gia khai thác, sử dụng và bảo vệ nguồn lợi bền vững, hiệu quả; góp phần cải thiện sinh kế, tạo việc làm, tăng thu nhập, nâng cao mức sống cho cộng đồng ngư dân và góp phần giữ vững an ninh, quốc phòng...

Bên cạnh những thành công đã được ghi nhận, nhiều vấn đề cũng được đặt ra với cho đồng quản lý trong ngành thủy sản cụ thể như sau:

- Phương thức ĐQL trong thời gian qua được triển khai dưới dạng các "mô hình thử nghiệm" đã đạt được những kết quả ban đầu, nhưng công tác xây dựng chính sách hỗ trợ và thúc đẩy ĐQL còn thực hiện chậm, do đó cho đến nay chưa hình thành được cơ cấu tổ chức, bộ máy quản lý để triển khai phương thức này trên diện rộng.

- Chưa có một cơ chế tài chính bền vững, hỗ trợ cho quá trình triển khai ĐQL. Đầu tư kinh phí cho triển khai hoạt động ĐQL trong các mô hình hiện nay chủ yếu là từ nguồn hỗ trợ tài chính và kỹ thuật thông qua các dự án ngắn hạn, các tổ chức phi chính phủ, tổ chức quốc tế... Đầu tư kinh phí thực hiện ĐQL từ nguồn ngân sách chưa có hoặc không đáng kể so với lợi ích mà phương thức quản lý này mang lại, vì vậy khó có thể đảm bảo sự bền vững cho các mô hình khi các dự án kết thúc, nguồn tài chính hỗ trợ bị cắt giảm.

- Chưa có cơ chế, chính sách hỗ trợ sinh kế phù hợp cho những cộng đồng tham gia ĐQL, do đó chưa khuyến khích được sự tham gia tích cực của cộng đồng ngư dân.

- Thiếu sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan, ban ngành tham gia triển khai, thực hiện ĐQL. Thiếu sự liên kết, tham gia của các bên có liên quan tại khu vực thực hiện ĐQL. Mặt khác, nhiều địa phương còn chưa hoặc không có sự quan tâm đúng mức cho việc thực hiện ĐQL.

- Nguồn nhân lực, đặc biệt cán bộ các cấp tỉnh/huyện/xã có hiểu biết, nhận thức về ĐQL còn thiếu và yếu. Hầu hết nguồn nhân lực đang tham gia trực tiếp vào việc thực hiện ĐQL ở các địa phương đều được đào tạo từ các dự án, chương trình tài trợ. Khi dự án kết thúc thì nguồn tài trợ để xây dựng mới và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực bị thiếu hụt. Ngư dân, đối tượng tham gia vào quá trình thiết lập tổ chức cộng đồng để thực hiện ĐQL còn nhiều hạn chế về kiến thức, hiểu biết cơ bản nguồn lợi, môi trường, quản lý, vận hành tổ chức cộng đồng và tài chính cho tổ chức cộng đồng. Đây là một yếu tố quan trọng hạn chế tính chủ động của cộng đồng trong quá trình thực hiện đồng quản lý trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản.



### III. MỘT SỐ BÀI HỌC KINH NGHIỆM TỪ VIỆC THỰC HIỆN ĐQL



Thứ nhất, cần không ngừng nâng cao nhận thức, hiểu biết của cán bộ địa phương, cộng đồng dân cư về cơ sở khoa học, cơ sở thực tiễn của lý luận ĐQL vận dụng trong xây dựng pháp luật, cơ chế chính sách phát triển ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản

Thứ hai, cần có sự song hành của mục tiêu kép của ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản và phát triển sinh kế cộng đồng. Phát triển sinh kế của cộng đồng ngư dân bền vững trong mối quan

hệ hài hòa lợi ích giữa các ngành nghề với các cộng đồng là chìa khóa thành công của phương thức ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản.

Thứ ba, sự phối hợp hiệu quả giữa Chính quyền các cấp, tổ chức cộng đồng và các bên liên quan là một trong những yếu tố cốt lõi tạo nên sự thành công của ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản.

Thứ tư, Bảo đảm nguồn lực tài chính trên cơ sở các cơ chế, chính sách tài chính, tín dụng phù hợp là yếu tố cực kỳ quan trọng phát triển ĐQL bền vững. Xây dựng Quỹ bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản cấp tỉnh, các Quỹ cộng đồng là cơ sở bảo đảm nguồn tài chính bền vững phát triển phương thức ĐQL.

Thứ năm, cộng đồng ngư dân là hồn cốt của ĐQL, là nhân tố cốt lõi trong thực hiện ĐQL. Phát huy truyền thống, khai thác, sử dụng kinh nghiệm truyền đời, kiến thức bản địa trong khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản, bảo vệ ĐDSH và hệ sinh thái của ngư dân để tổ chức, xây dựng các mô hình ĐQL trong nghề cá là các biện pháp hiệu quả bảo đảm phương thức ĐQL thành công ■

### IV. KIẾN NGHỊ MỘT SỐ CHÍNH SÁCH VÀ GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN ĐỒNG QUẢN LÝ TRONG BẢO VỆ NGUỒN LỢI THỦY SẢN

#### a) Sửa đổi, bổ sung một số quy định liên quan đến quyền và quyền lợi của TCCĐ thực hiện ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản

Bổ sung quy định cụ thể về quyền của TCCĐ đối với nguồn lợi thủy sản tại khu vực được giao quyền quản lý, bảo vệ; quy định chi tiết về nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân bên ngoài vào khai thác thủy sản tại khu vực được giao quyền cho TCCĐ quản lý bảo vệ NLTS.

Những quy định cụ thể về việc chia sẻ quyền, lợi ích và nghĩa vụ của TCCĐ và các tổ chức, cá nhân bên ngoài cùng khai thác thủy sản trong khu vực giao quyền cần được nghiên cứu, bổ sung, sửa đổi tại Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 26/2019/NĐ-CP ngày 08 tháng 3 năm 2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Thủy sản.

#### b) Sửa đổi, bổ sung một số quy định, chế tài xử phạt đối với hành vi vi phạm pháp luật về thủy sản và ĐQL trong khu vực đã giao quyền cho TCCĐ

Căn cứ Điều 10 Luật Thủy sản và những quy định, bổ sung các quy định về chế tài xử lý, xử phạt các hành vi vi phạm pháp luật về khai thác, bảo vệ và phát triển NLTS tại khu vực địa lý đã được giao quyền cho TCCĐ quản lý tại dự thảo Nghị định thay thế Nghị định số 42/2019/NĐ-CP ngày 16 tháng 5 năm 2019 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản.

c) Ban hành và tổ chức thực hiện chính sách hỗ trợ thực hiện ĐQL Xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện chính sách hỗ trợ TCCĐ thực hiện ĐQL trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 6 Luật Thủy sản trong dự thảo Nghị định thay thế Nghị định số 67/2014/NĐ-CP ngày 07 tháng 7 năm 2014 của Chính phủ về một số chính sách phát triển thủy sản với một số nội dung hỗ trợ sau đây:

- Chi phí tư vấn hỗ trợ thành lập tổ chức cộng đồng gồm: thực hiện điều tra, khảo sát hiện trạng nguồn lợi thủy sản, kinh tế xã hội và công tác quản lý tại khu vực dự kiến thực hiện đồng quản lý; xây dựng hồ sơ đề nghị công nhận và giao quyền quản lý cho tổ chức cộng đồng; xây dựng hồ sơ thành lập Quỹ cộng đồng.

- Kinh phí xây dựng mới hoặc nâng cấp nhà sinh hoạt cộng đồng; mua sắm trang thiết bị thiết yếu cho hoạt động của tổ chức cộng đồng bao gồm: thiết bị văn phòng; phương tiện, trang thiết bị phục vụ tuần tra, kiểm soát; phao tiêu, biển báo, đèn hiệu đánh dấu khu vực thực hiện đồng quản lý.

- Kinh phí hoạt động thường niên của tổ chức cộng đồng trong thời gian ít nhất 03 năm kể từ ngày tổ chức cộng đồng được hỗ trợ, bao gồm các hoạt động chủ yếu sau: Thuê chuyên gia hỗ trợ hoạt động của tổ chức cộng đồng; tổ chức hội nghị cộng đồng hằng năm; chi phí nhiên liệu thực hiện tuần tra trên thủy vực; tạo nguồn lợi thủy sản; truyền thông; thu thập thông tin về hoạt động khai thác thủy sản tại khu vực được giao quyền quản lý.

#### d) Xây dựng cơ chế hỗ trợ cộng đồng ngư dân sống trong và xung quanh (vùng đệm) khu bảo tồn biển, khu bảo vệ nguồn lợi thủy sản bảo vệ và khai thác nguồn lợi thủy sản

