

CHÍNH SÁCH KHUYẾN NÔNG, KHUYẾN NGƯ TRÊN THẾ GIỚI VÀ GỢI Ý HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH KHUYẾN NGƯ CHO NUÔI TRỒNG THỦY SẢN VÙNG VEN BIỂN BẮC BỘ

Nguyễn Hữu Thọ^{1*}, Nguyễn Nguyên Cự²

¹*NCS Khoa Kinh tế và PTNT, Học viện Nông nghiệp Việt Nam*

²*Khoa Kinh tế và PTNT, Học viện Nông nghiệp Việt Nam*

Email : tho@mpi.gov.vn*

Ngày nhận bài: 07.12.2015

Ngày chấp nhận: 08.04.2016

TÓM TẮT

Trong giai đoạn vừa qua, chính sách khuyến ngư đã tạo hành lang pháp lý hỗ trợ tổ chức nhiều hoạt động khuyến ngư, góp phần nâng cao hiệu quả nuôi trồng thủy sản vùng ven biển Bắc Bộ. Tuy nhiên, chính sách khuyến ngư còn mang tính chung chung, nhiều nội dung chưa sát với đặc điểm của nuôi trồng thủy sản vùng ven biển Bắc Bộ nên hiệu quả chưa cao. Hướng hoàn thiện chính sách khuyến ngư phù hợp với đặc thù của từng vùng, từng lĩnh vực, trong đó có vùng ven biển Bắc Bộ đang là vấn đề đặt ra cho các nhà hoạch định chính sách. Bài viết này đã tóm tắt một số kết quả đạt được cũng như những bất cập đang nảy sinh trong tổ chức triển khai chính sách khuyến ngư cho nuôi trồng thủy sản vùng ven biển Bắc Bộ; trên cơ sở tổng hợp kinh nghiệm khuyến nông, khuyến ngư trên thế giới đã kiến nghị một số giải pháp để hoàn thiện chính sách khuyến ngư trong giai đoạn tới.

Từ khóa: Chính sách khuyến ngư, nuôi trồng thủy sản, ven biển.

Agricultural and Fishery Extension Policies in Some Countries and Lessons Learnt for Aquacultural Extension Policies in Coastal Zones in The North of Vietnam

ABSTRACT

Aquacultural extension policies have been providing legal framework and integral supports for aquacultural extension activities contributing to improvement in aquacultural productivity in coastal zones in the North of Vietnam. However, aquacultural extension policies have revealed some limitations due to their unspecification and unsuitability pertinent to characteristics of aquacultural activities in coastal zones in the North of Vietnam. Therefore it is important to design aquacultural extension policies corresponding to characteristics of each region and each field. This article summarises agricultural extension policies in some countries and draws out lessons learnt for making aquacultural extension policies in Northern coastal zones in the coming future.

Keywords: Aquaculture, extension policy, coastal zone.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Không gian phát triển nông nghiệp trên đất liền ngày một tới hạn nên các hoạt động kinh tế biển ngày càng được chú trọng, trong đó có hoạt động nuôi trồng thủy sản (NTTS). NTTS vùng ven biển được xem là lợi thế của Việt Nam nói chung cũng là lợi thế của các tỉnh ven biển nói riêng. NTTS ven biển được phân thành 4 vùng khác nhau, trong đó vùng ven biển Bắc Bộ kéo

dài qua 5 địa phương từ Quảng Ninh, Hải Phòng, Thái Bình, Nam Định đến Ninh Bình với tổng diện tích nuôi mặn lợ khoảng 38 nghìn ha và khoảng 16 nghìn lồng bè nuôi trên biển (Tổng cục Thủy sản, 2013).

Sự phát triển của NTTS vùng ven biển Bắc Bộ đã góp phần nâng cao thu nhập, cải thiện cuộc sống dân cư. Đạt được kết quả này, Trung ương cũng như chính quyền địa phương đã sử dụng nhiều giải pháp khác nhau trong đó có giải

pháp về khuyến ngư. Khuyến ngư được xem là cầu nối đưa thông tin, khoa học, kỹ thuật và những kinh nghiệm hay đến với ngư dân. Việc sử dụng chính sách khuyến nông, khuyến ngư để hỗ trợ phát triển sản xuất rất phổ biến trên thế giới, kể cả những nước đang phát triển và nước phát triển.

Chính sách khuyến ngư hiện nay ở Việt Nam được ban hành trong cùng hệ thống khuyến nông và khuyến lâm, phạm vi điều chỉnh rộng trên cả nước vì thế nội dung của chính sách mang tính khung, định hướng, chưa có sự phân biệt theo từng vùng. Trong khi đó, NTTS vùng ven biển Bắc Bộ có nhiều đặc thù riêng về mức đầu tư, năng suất nuôi và mùa vụ nuôi. Mức đầu tư, năng suất nuôi ở vùng ven biển Bắc Bộ cao hơn so với sản xuất nông nghiệp và nuôi trồng nước ngọt nhưng lại thấp hơn so với 3 vùng ven biển khác trong cả nước. Theo Tổng cục Thủy sản (2013), năng suất nuôi tôm sú ở vùng ven biển Bắc Bộ đạt trung bình 0,3 tấn/ha, trong khi các vùng ven biển khác đạt từ 0,53 - 0,6 tấn/ha. Các vùng ven biển khác có thể nuôi được quanh năm nhưng vùng Bắc Bộ chỉ nuôi theo mùa bởi khí hậu có sự phân chia theo mùa rõ rệt. Chính vì thế, chính sách khuyến ngư khi áp dụng cho NTTS ở vùng ven biển Bắc Bộ đã nảy sinh nhiều bất cập, tác động của chính sách chưa được như mong muốn.

Trong giai đoạn tới, vai trò và vị trí của NTTS vùng ven biển càng được chú trọng hơn nên việc sớm tìm giải pháp khắc phục những bất cập, hoàn thiện chính sách khuyến ngư cho NTTS vùng ven biển Bắc Bộ là cần thiết. Vấn đề là lựa chọn giải pháp hoàn thiện chính sách khuyến ngư đối với từng cơ sở đang là vấn đề quan tâm của các nhà hoạch định chính sách cũng như lãnh đạo chính quyền địa phương quan tâm.

Bài viết tập trung phản ánh một số kết quả đạt được cũng như những bất cập đang nảy sinh khi tổ chức triển khai chính sách khuyến ngư cho NTTS vùng ven biển Bắc Bộ. Từ đó, kết hợp với những kinh nghiệm quốc tế về khuyến nông, khuyến ngư đưa ra một số giải pháp xử lý bất cập làm cơ sở hoàn thiện chính sách.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Số liệu trình bày trong nghiên cứu này chủ yếu từ hai nguồn chính. Thứ nhất, từ các báo cáo và công trình nghiên cứu của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước đã được công bố và các văn bản chính sách liên quan. Thứ hai, từ số liệu điều tra. Nghiên cứu đã sử dụng phương pháp điều tra chọn mẫu, sử dụng các bảng hỏi soạn sẵn để phỏng vấn trực tiếp các đối tượng. Kết quả, đã điều tra 420 hộ NTTS mặn lợ đại diện cho đối tượng thụ hưởng chính sách khuyến ngư, 28 cán bộ khuyến ngư cấp huyện và xã đại diện cho đối tượng tổ chức thực hiện chính sách khuyến ngư. Toàn bộ số mẫu điều tra được lựa chọn tại 7 huyện ven biển của cả 5 tỉnh, thành phố ven biển Bắc Bộ. Những tỉnh không có nhiều diện tích NTTS mặn lợ như Thái Bình, Nam Định và Ninh Bình, mỗi tỉnh chọn 1 huyện. Tại mỗi huyện, phỏng vấn 60 hộ tại 2 xã, 1 cán bộ khuyến ngư huyện, 2 cán bộ khuyến ngư xã (tại 2 xã có hộ điều tra). Nội dung thông tin thu thập trong điều tra tương đối đa dạng, trọng tâm là kết quả tiếp cận và kết quả áp dụng khuyến ngư của hộ và mức độ tác động của khuyến ngư đến NTTS của hộ, cũng như những nhận định, đánh giá của các đối tượng về chính sách khuyến ngư hiện hành. Thời gian điều tra từ tháng 4 đến tháng 5 năm 2015. Số liệu điều tra được xử lý bằng phần mềm Excel. Phương pháp phân tích chủ yếu là phương pháp thống kê so sánh, thống kê mô tả và tham vấn chuyên gia.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Tổng hợp và phân tích một số chính sách khuyến nông, khuyến ngư trên thế giới

Khuyến nông (gồm cả khuyến ngư) đã được hình thành và phát triển khá lâu trên thế giới; mỗi giai đoạn phát triển của nền nông nghiệp lại có một mô hình khuyến nông đặc trưng. Theo Anandajayasekeram *et al.* (2008) và Epharaim (2009), sản xuất nông nghiệp còn chậm phát triển, có mô hình dựa vào cung truyền thống (Traditional supply driven model), nền nông nghiệp đang phát triển, có mô hình dựa vào

cung có sự tham gia của nhiều bên (Demand driven and participatory model) và nền nông nghiệp phát triển, có mô hình tư nhân hóa (Privatization model). Ở các nước chuyển đổi hoặc có nền nông nghiệp đặc thù, có thể kết hợp một số đặc điểm của mô hình này với mô hình khác tạo nên mô hình kết hợp (Combination model). Mô hình khuyến nông đặc trưng cho sự vận hành cả hệ thống khuyến nông của mỗi quốc gia. Hệ thống khuyến nông hoạt động hiệu quả hay không phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó 3 yếu tố có tính quyết định lớn là chủ thể tổ chức các hoạt động khuyến nông (người cung cấp), loại hình các hoạt động khuyến nông (công cụ cung cấp) và kinh phí cho khuyến nông (tài lực thực hiện). Vì vậy, khi điều chỉnh chính sách khuyến nông, các quốc gia thường tập trung nhiều hơn cho 3 yếu tố này. Dưới đây là xu hướng thay đổi và kinh nghiệm điều chỉnh của một số nước:

Về chủ thể tổ chức các hoạt động khuyến nông

Ở các nước đang phát triển, nền nông nghiệp chưa hiện đại, chủ thể tổ chức các hoạt động khuyến nông chủ yếu do khu vực nhà nước thực hiện. Ở các nước phát triển, nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa lớn, chủ thể tổ chức các hoạt động khuyến nông đa dạng hơn, khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn. Theo Fred Weirowski và S.J. Hall (2008), cứ 100 USD giá trị sản phẩm (GDP) nông nghiệp, các nước phát triển sẽ đầu tư 5,17 USD cho nghiên cứu và khuyến nông (khu vực tư nhân chiếm 54%) trong khi ở các nước đang phát triển chỉ đầu tư 0,56 USD (khu vực tư nhân chiếm 6%). Khu vực tư nhân được xem là có tiềm lực về kinh tế, khoa học kỹ thuật và rất năng động, lại luôn sát với ngư dân nên rất có lợi khi thực hiện các hoạt động khuyến nông. Xác định được vai trò này, các nước đang phát triển đang có xu hướng điều chỉnh chính sách để thu hút khu vực tư nhân, trong đó Ấn Độ là một điển hình.

Năm 2002, Ấn Độ có chính sách thu hút khu vực tư nhân vào thành lập các “Trung tâm đào tạo kỹ thuật và khởi sự kinh doanh nông nghiệp”. Nhà nước khuyến khích thông qua hình thức đối tác công tư (PPP), nhà nước đầu

tư 25%, tư nhân đầu tư 75%. Nhà đầu tư chủ yếu là các ngân hàng, doanh nghiệp, các trường đại học, viện nghiên cứu. Trong các trung tâm này có một đội ngũ chuyên gia giỏi, chuyên tư vấn cho nông dân. Hiện nay, Ấn Độ có 41 trung tâm đang hoạt động trên phạm vi cả nước với khoảng 8.000 dự án đã được khởi sự kinh doanh (Clair et al., 2010). Một điển hình khác là ITC tập đoàn kinh tế tư nhân hàng đầu của Ấn Độ. Năm 2000, ITC phát triển mạng lưới cung cấp thông tin khuyến nông qua các điểm truy cập internet với tên gọi là e-Choupal. Mỗi một điểm e-Choupal được trang bị một máy tính có kết nối internet và một số thiết bị hỗ trợ. Một điểm e-Choupal có thể phục vụ được 600 nông dân ở 10 ngôi làng xung quanh. Từ năm 2000 đến 2007, ITC đã thiết lập được 10.000 điểm e-Choupal; dự kiến sẽ tăng lên khoảng 20.000 điểm (Burton and Riikka, 2010). Phát triển mạng lưới e-Choupal đã mang lợi cho cả hai; trung bình 1 tấn nông sản (đậu nành), ITC tiết kiệm được 150 Rupai (50.000 VND), nông dân tiết kiệm được 100 Rupai (34.000 VND). Trên cơ sở thành công của mô hình e-Choupal, năm 2006, Ấn Độ xây dựng một hệ thống tương tự nhưng quy mô hơn, nhiều chức năng hơn với tên gọi “Trung tâm dịch vụ cộng đồng - CSC”. Hệ thống CSC được hình thành trên cơ chế hợp tác công tư, tổng vốn khoảng 1,2 tỷ USD, trong đó nhà nước đầu tư 23%. Hiện nay, đã đi vào hoạt động 79.000 CSC, kế hoạch sẽ là 100.000 CSC để phục vụ cho khoảng 638.000 ngôi làng tương đương khoảng 15 triệu dân (Abhishek, 2011; Rajanish, 2011).

Về loại hình hoạt động khuyến nông

Trên thế giới có nhiều loại hoạt động khuyến nông, khuyến ngư khác nhau như tuyên truyền, tập huấn, đào tạo, xây dựng mô hình, thăm quan, tư vấn và dịch vụ. Hiện nay, các quốc gia đang có xu hướng chuyển từ sử dụng các hoạt động mang tính “cầm tay chỉ việc” sang các hoạt động mang tính định hướng, tư vấn hoặc xử lý mang tính can thiệp nhanh (tạo đột phá). Trong đó, hình thức khuyến nông có sử dụng công nghệ thông tin và sử dụng lực lượng khuyến nông đặc biệt là những điển hình.

Công nghệ thông tin phát triển đã giúp giảm đáng kể chi phí truyền thông, nó mang

đến nhiều cơ hội hơn cho con người. Xác định được vai trò của công nghệ thông tin, các quốc gia ngày càng tập trung hơn vào hoạt động khuyến nông có sử dụng công nghệ thông tin. Ở Thổ Nhĩ Kỳ, kể từ năm 1991, đã sử dụng đài phát thanh và truyền thanh quốc gia để đào tạo từ xa cho nông dân; tới năm 2006, đã có 430.000 nông dân tham gia và nhận được chứng chỉ khóa học. Ngoài ra, việc đào tạo này đã thu hút được rất nhiều người dân không đăng ký nhưng vẫn xem truyền hình nâng cao hiểu biết (Burton and Riikka, 2010). Ở Ấn Độ, khuyến nông chia nông dân thành 2 nhóm khác nhau: nhóm sản xuất quy mô trang trại (từ 1,2 ha trở lên) và nhóm nông dân sản xuất quy mô nhỏ, người nghèo. Nhà nước tập trung sử dụng phương pháp khuyến nông sử dụng công nghệ cao qua các website và qua điện thoại di động cho nhóm nông dân sản xuất quy mô trang trại. Hiện nay, Ấn Độ có khoảng 88 triệu trang trại trên phạm vi cả nước (Nguyễn Viết Khoa, 2014). Hoặc khuyến khích phát triển các công ty có sử dụng công nghệ cao để cung cấp dịch vụ khuyến nông như trường hợp mạng lưới E-Choupal ở Ấn Độ như đã nêu là một ví dụ.

Cùng với các loại hình hoạt động khuyến nông truyền thống, để xử lý các “nút thắt cổ chai” về khoa học và kỹ thuật ở các vùng chậm phát triển, những vùng vừa bị thiệt hại do thiên tai, dịch bệnh (một đặc điểm phổ biến của vùng ven biển Bắc Bộ), Trung Quốc đã sử dụng lực lượng khuyến nông đặc biệt. Khuyến nông đặc biệt là tập hợp cán bộ từ nhiều đơn vị chuyên môn khác nhau, có kiến thức giỏi về khuyến nông và các lĩnh vực khác như quản lý và kinh doanh. Ngoài việc được trả lương như cũ, họ cũng nhận được các trợ cấp và được ưu tiên. Khuyến nông đặc biệt trước tiên xây dựng các mô hình trình diễn cho nông dân; sau đó ký thỏa thuận cùng tham gia sản xuất với nông dân và được chia lợi nhuận trên cơ sở đã thỏa thuận. Tiếp theo, có thể giúp hộ dân thành hợp tác xã, rồi thành doanh nghiệp. Bắt đầu từ năm 1999, một nhóm gồm 225 cán bộ khuyến nông đặc biệt được cử đến 215 ngôi làng ở thành phố Nam Bình (tỉnh Phúc Kiến) để triển khai nhiệm vụ. Năm 2002, thu nhập trung bình của người

dân ở đây đã tăng 8,2%, gấp đôi mức tăng chung của tỉnh Phúc Kiến. Mô hình này nhanh chóng được học tập và nhân rộng ra khắp cả nước. Năm 2009, khuyến nông đặc biệt đã hoạt động ở 1.800 trong tổng số 2.872 quận, huyện ở Trung Quốc. Tổng số thành viên của khuyến nông đặc biệt đã lên đến 70.000 thành viên. Dự kiến mô hình sẽ được nhân rộng ra toàn quốc (UNDP, 2011).

Về kinh phí khuyến nông

Kinh phí khuyến nông quyết định đến số lượng và chất lượng các hoạt động khuyến nông. Nhu cầu tổ chức các hoạt động khuyến nông rất đa dạng, vì thế chỉ sử dụng kinh phí từ một phía (ngân sách nhà nước) sẽ làm cho ngân sách quá tải, không đáp ứng được nhu cầu của nông dân, đặc biệt là nông dân sản xuất nông nghiệp mang tính hàng hóa cao. Hiện nay, một số quốc gia đang chuyển dần cơ chế tài chính từ chỗ nhà nước hỗ trợ toàn phần sang cơ chế nhà nước chỉ hỗ trợ một phần, phần còn lại người thụ hưởng dịch vụ phải chi trả. Ở Hà Lan, người sử dụng dịch vụ khuyến nông phải chi trả 60%, còn lại nhà nước hỗ trợ 40% (Qamar, 2005) hay ở Phần Lan và Na Uy, người sử dụng phải trả 50% chi phí (William M. *et al.*, 2001). Như nhiều nghiên cứu đã chỉ ra, người nông dân sẽ đánh giá cao và sẽ sử dụng các thông tin, kiến thức và kỹ năng được cung cấp một cách tốt hơn nếu họ phải chi trả dù chỉ một phần nhỏ chi phí.

3.2. Thực trạng triển khai chính sách khuyến ngư cho nuôi trồng thủy sản vùng ven biển Bắc Bộ

3.2.1. Một số kết quả triển khai chính sách

Hệ thống khuyến nông, khuyến ngư nhà nước ở Việt Nam chính thức được hình thành và phát triển từ năm 1993, khi Nghị định 13 - CP ngày 2/3/1993 của Chính phủ có hiệu lực. Hiện nay, các hoạt động của khuyến ngư được điều chỉnh theo Nghị định số 02/2010/NĐ-CP ngày 8/1/2010 của Chính phủ và các thông tư hướng dẫn theo kèm (Thông tư số 183/2010/TTLT-BTC-BNN và Thông tư số 15/2013/TT-BNNPTNT) cũng như một số văn bản pháp quy

có liên quan khác. Chính sách khuyến ngư có phạm vi điều chỉnh rộng trong cả nước, trong đó có hoạt động khuyến ngư cho nuôi trồng thủy sản vùng ven biển Bắc Bộ.

Để triển khai chính sách khuyến ngư cho nuôi trồng thủy sản vùng ven biển Bắc Bộ, Trung tâm Khuyến Nông quốc gia và chính quyền địa phương đã tiến hành kiện toàn hệ thống tổ chức khuyến ngư từ tỉnh đến huyện, xã; ở tỉnh có Trung tâm Khuyến nông, huyện có Trạm Khuyến nông, xã có khuyến nông viên. Theo số liệu của các Trung tâm Khuyến nông, cả 5 tỉnh, thành phố vùng ven biển Bắc Bộ có khoảng 1.496 cán bộ khuyến nông và khuyến nông viên. Trong đó, cán bộ khuyến nông ở Trung tâm Khuyến nông tỉnh và Trạm khuyến nông huyện chiếm 22,3%. Trung bình mỗi Trung tâm khuyến nông tỉnh có 32 người/trung tâm (cả nước là 30 người/trung tâm), mỗi Trạm khuyến nông huyện có 8 người/trạm (cả nước là 7 cán bộ/trạm). Trung bình mỗi xã có 1 khuyến nông viên (nhiều nơi chỉ đủ chi trả một nửa hệ số lương cho 1 cán bộ nên còn gọi là nửa khuyến nông viên). Xét về trình độ, số cán bộ khuyến ngư có trình độ đại học và cao đẳng chiếm khoảng 42,8%, còn lại khoảng 57,2% là trình độ trung cấp và sơ cấp.

Về phân cấp quản lý, cấp Bộ quản lý hoạt động khuyến ngư Trung ương (các chương trình, dự án, hoạt động khuyến ngư quy mô lớn, mang tính vùng, miền). Cấp tỉnh quản lý các hoạt động khuyến ngư địa phương. Hàng năm, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, chính quyền địa phương đều xây dựng kế hoạch, cung cấp kinh phí, lựa chọn chủ thể tổ chức các hoạt động khuyến nông, khuyến ngư cho tất cả các lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực khuyến ngư cho nuôi trồng thủy sản vùng ven biển Bắc Bộ. Theo Nghị định 02/2010/NĐ-CP, có thể sử dụng hai hình thức để lựa chọn chủ thể tổ chức các hoạt động khuyến ngư là xét chọn hoặc đấu thầu cạnh tranh. Tuy nhiên, phần lớn ở các tỉnh vẫn sử dụng hình thức xét chọn là chủ yếu. Về loại hình hoạt động, các địa phương đang sử dụng cùng lúc 4 loại hoạt động khuyến ngư để truyền tải thông tin, khoa học công nghệ đến cho ngư dân, đó là: tuyên truyền, tổ chức các lớp tập

huấn đào tạo, xây dựng và thăm quan mô hình, tư vấn dịch vụ khuyến ngư.

Nhờ tổ chức tốt công tác triển khai chính sách khuyến ngư, các hộ nuôi trồng thủy sản đã có điều kiện tiếp cận được với thông tin mới, công nghệ và kỹ thuật mới cũng như những kinh nghiệm hay trong nuôi trồng thủy sản. Theo kết quả điều tra 420 hộ nuôi trồng thủy sản mặn lợ vùng ven biển Bắc Bộ cho thấy, đến nay đã có 100% số hộ điều tra đã tiếp cận được với thông tin khuyến ngư qua hình thức tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng như tivi, đài phát thanh, đài truyền thanh. Ngoài ra, trong số đó còn có từ 12,8% đến 35,3% hộ được tiếp cận thêm với các hoạt động khuyến ngư mang tính chuyên sâu như tập huấn đào tạo, thăm quan hay tư vấn. Thông tin khuyến ngư đã có những ảnh hưởng tốt đến nuôi trồng thủy sản, làm cho hiệu quả kinh tế nuôi trồng thủy sản của các hộ tăng thêm. Trong tổng số 420 hộ điều tra, hiện có 83 hộ đã áp dụng thông tin khuyến ngư vào nuôi trồng thủy sản có hiệu quả, tăng trung bình khoảng 4,9% lợi nhuận nuôi trồng thủy sản so với trước khi áp dụng (tăng khoảng 6,9 triệu đồng). Nếu tính trung bình cho toàn thể các hộ nuôi trồng thủy sản đã điều tra, mỗi hộ đang có khoảng 1,3 triệu đồng/năm tiền lãi tăng thêm do khuyến ngư mang lại.

3.2.2. Một số bất cập nảy sinh

Bên cạnh những mặt được, sách khuyến ngư nuôi trồng thủy sản vùng ven biển Bắc Bộ đã phát sinh một số bất cập làm cho tác động của chính sách đến nuôi trồng thủy sản chưa được như mong đợi. Tỷ lệ hộ tiếp cận với các hoạt động khuyến ngư mang tính chuyên sâu như tập huấn đào tạo, thăm quan hay tư vấn chỉ mới đạt từ 12,8% đến 35,3% (còn tới 64,7% đến 87,2% số hộ chưa tiếp cận được). Tính hiệu quả của thông tin khuyến ngư còn thấp, chỉ có từ 13,8% đến 62% trong số những hộ đã tiếp cận được với khuyến ngư cho rằng khuyến ngư có hiệu quả. Dưới đây là một số bất cập chủ yếu:

Về chủ thể tổ chức các hoạt động khuyến ngư

Hiện nay chủ thể tổ chức các hoạt động khuyến ngư cho ngư dân tương đối đa dạng, có

thể chia làm 2 nhóm: nhóm khu vực nhà nước (đại diện như khuyến ngư nhà nước, các chi cục, các phòng ban và đoàn thể chính trị) và nhóm khu vực tư nhân (điển hình như các doanh nghiệp, đại lý, đơn vị nghiên cứu khoa học tự chủ kinh phí, tổ chức phi chính phủ). Tuy nhiên các hoạt động khuyến ngư vẫn chủ yếu do khu vực nhà nước tổ chức, khu vực tư nhân chưa tham gia nhiều. Theo kết quả điều tra, cứ trong 100 hộ được đi thăm quan, mới có 20,8% hộ được đi do khu vực tư nhân tổ chức. Tỷ lệ này ở một số hoạt động khuyến ngư khác như sau: tập huấn đào tạo là 31,1%, cán bộ đến tư vấn là 39,8% và đi tư vấn cán bộ là 49,5% (Bảng 1).

Hơn nữa, nhà nước chưa hỗ trợ được nhiều cho khu vực tư nhân, đặc biệt là hỗ trợ thông qua các hoạt động khuyến ngư có sử dụng ngân sách. Tại tỉnh Thái Bình, trong năm 2015, ngân sách tỉnh mới hỗ trợ được cho 3 doanh nghiệp tư nhân với tổng kinh phí là 280 triệu đồng. Mức hỗ trợ này chỉ chiếm khoảng 3,6% trong tổng ngân sách tỉnh dành cho khuyến nông, khuyến ngư (Nghị quyết số 30/2014/NQ-HĐND).

Về loại hình hoạt động khuyến ngư

Hiện nay có nhiều loại hình hoạt động khuyến ngư, nhưng các địa phương vùng ven biển Bắc Bộ vẫn đang tập trung nhiều hơn cho 2 hoạt động khuyến ngư mang tính truyền thống là tuyên truyền và tập huấn đào tạo. Tuy nhiên, hiệu quả của hai hoạt động này lại không cao bằng 2 hoạt động ít được đầu tư hơn đó là thăm quan và tư vấn. Theo số liệu điều tra, tỷ lệ hộ tiếp cận với hoạt động tuyên truyền là 100%, tập huấn đào tạo là 35,3%, trong khi các hoạt

động thăm quan và đi tư vấn cán bộ đều dưới 15%. Tỷ lệ hộ áp dụng có hiệu quả ở hoạt động tuyên truyền là 13,8% và tập huấn đào tạo là 39,9%; trong khi tỷ lệ này ở hoạt động đi tư vấn cán bộ là 49,8% và đi thăm quan là 62,0% (Đồ thị 1). Cùng với đó là thiếu các hoạt động mang tính can thiệp khẩn cấp khi NTTS bị rủi ro do dịch bệnh, do thiên tai hoặc tạo những tác động mang tính đột phá cho nuôi trồng.

Về kinh phí khuyến ngư

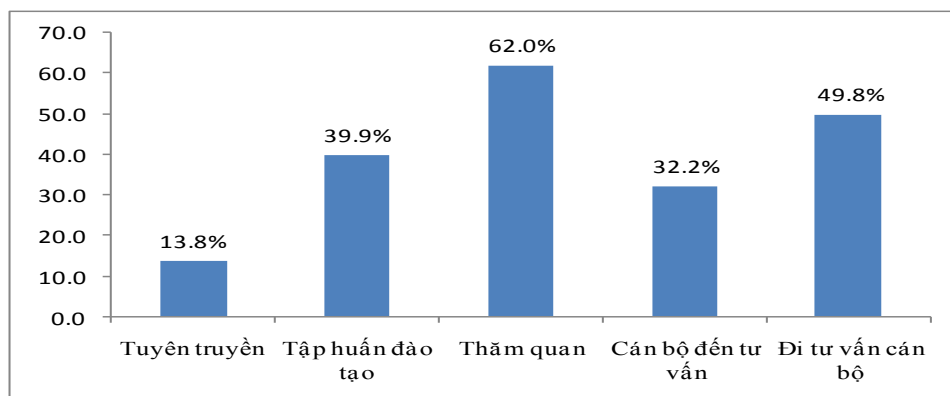
Nguồn kinh phí cho khuyến ngư còn trông chờ nhiều vào ngân sách nhà nước, trong khi bố trí ngân sách lại rất khó khăn. Theo báo cáo của Trung tâm Khuyến nông và Khuyến ngư 5 tỉnh ven biển và số liệu từ 7 huyện điều tra cho thấy, trong giai đoạn 2012 - 2014, ngân sách (cả Trung ương và địa phương) chi cho khuyến nông (nông, lâm và ngư) của cả 5 tỉnh trung bình là 56 tỷ đồng/năm (gồm cả chi cho bộ máy); nếu tính riêng cho khuyến ngư nuôi trồng thủy sản ven biển, ước đạt khoảng 167 nghìn đồng/hộ/năm. Khi được phỏng vấn, 100% cán bộ khuyến ngư cấp huyện và xã đều cho rằng, mức đầu tư này là rất thấp so với nhu cầu thực tế; các hộ nuôi trồng thủy sản cũng cho rằng, mức này chỉ đạt 4,8 điểm trong thang điểm 10 (đạt ở mức dưới trung bình). Nếu so với các nước, mức hỗ trợ này chỉ bằng 10 - 17% so với các nước trong khu vực. Mức đầu tư cho khuyến nông, khuyến ngư ở các nước Thái Lan, Malaysia, Indonesia, Phillipine bình quân là 50 - 80 USD/hộ/năm, tương đương từ 1 triệu - 1,6 triệu đồng/hộ/năm (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2013). Việc chỉ huy động kinh phí từ

Bảng 1. Sự tham gia của các chủ thể trong tổ chức các hoạt động khuyến ngư cho NTTS vùng ven biển Bắc Bộ (%)

Hình thức khuyến ngư	Khu vực nhà nước tổ chức	Khu vực tư nhân tổ chức	Hộ gia đình tự tổ chức	Tổng
Thông tin đại chúng	n/a	n/a	n/a	n/a
Tập huấn, đào tạo	68.9	31.1	0.0	100.0
Thăm quan	35.1	20.7	44.2	100.0
Cán bộ đến tư vấn	60.2	39.8	0.0	100.0
Đi tư vấn cán bộ	50.5	49.5	0.0	100.0

Ghi chú: n/a là chưa có thông tin

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu điều tra, 2015



Đồ thị 1. Tỷ lệ hộ áp dụng có hiệu quả sau khi tiếp cận với khuyến ngư

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu điều tra, 2015

một phía (ngân sách nhà nước) để thực hiện các hoạt động khuyến ngư như hiện nay có nhiều điểm lợi nhưng cũng có một số điểm bất lợi đó là làm cho ngân sách quá tải, tổ chức tràn lan các hoạt động khuyến ngư, luôn thu hút được cả những ngư dân chưa có nhu cầu thực sự về khuyến ngư nhưng do được hỗ trợ nên vẫn tham gia.

3.3. Khuyến nghị một số giải pháp hoàn thiện chính sách khuyến ngư cho nuôi trồng thủy sản vùng ven biển Bắc Bộ

Trong Chiến lược phát triển ngành thủy sản Việt Nam đến 2020 (Quyết định số 1690/QĐ-TTg ngày 16/9/2010) và Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững (Quyết định 899/QĐ-TTg ngày 10/6/2013), trong giai đoạn tới, NTTS ven biển Bắc Bộ sẽ trở thành một ngành sản xuất hàng hóa có thương hiệu, có khả năng cạnh tranh cao và tập trung hơn phục vụ xuất khẩu. Nhằm góp phần hiện thực hóa định hướng này, trên cơ sở kinh nghiệm quốc tế, kiến nghị Chính phủ, các Bộ liên quan và chính quyền địa phương thực hiện một số giải pháp sau để xử lý một số bất cập, từng bước hoàn thiện chính sách khuyến ngư cho NTTS vùng ven biển Bắc Bộ, cụ thể:

Về chủ thể tổ chức các hoạt động khuyến ngư

Nên có giải pháp hỗ trợ, thu hút khu vực tư nhân vào tổ chức các hoạt động khuyến ngư cho nuôi trồng thủy sản vùng ven biển vì sự tham gia

của khu vực tư nhân không chỉ giảm gánh nặng ngân sách mà còn tận dụng được nguồn lực, sự sáng tạo, sự đồng hành đa dạng của khu vực tư nhân trong sản xuất nông nghiệp. Một sự khác biệt quan trọng của khuyến ngư doanh nghiệp là sự kết nối nhuần nhuyễn giữa hoạt động nghiên cứu và chuyển giao tiến bộ kỹ thuật (Đỗ Kim Chung, 2012). Có thể thu hút khu vực tư nhân tham gia khuyến ngư theo 3 hướng: *Thứ nhất*, Nhà nước hỗ trợ một phần kinh phí, hỗ trợ đào tạo nâng cao kiến thức cho cán bộ khuyến ngư trong các doanh nghiệp (gồm cả đại lý) để họ mở rộng và nâng cao chất lượng các hoạt động khuyến ngư do chính họ đang tổ chức. *Thứ hai*, các địa phương nên đổi mới cơ chế để từng bước chuyển việc tổ chức các hoạt động khuyến ngư có sử dụng ngân sách sang cho khu vực tư nhân thực hiện. Trước hết, không sử dụng cơ chế “xét chọn” các hoạt động khuyến ngư như hiện nay, thay vào đó là áp dụng cơ chế “đấu thầu cạnh tranh” để tạo điều kiện cho các đơn vị tư nhân tham gia đấu thầu; cùng với đó là đổi mới công tác xây dựng kế hoạch, lựa chọn và kiểm tra giám sát các hoạt động khuyến ngư. *Thứ ba*, Nhà nước nên sớm sử dụng hình thức đối tác công tư (PPP) để thu hút khu vực tư nhân trực tiếp bỏ vốn đầu tư kinh doanh trong lĩnh vực khuyến ngư. Mức hỗ trợ của Nhà nước trong lĩnh vực khuyến ngư có thể trên 30%, số còn lại nhà đầu tư tự bỏ vốn, đầu tư và kinh doanh.

Về loại hình hoạt động khuyến ngư

Hoạt động khuyến ngư chỉ có hiệu quả cao khi phù hợp với mong muốn, đặc điểm của đối

tượng thụ hưởng. Việt Nam là một nước đang phát triển nhanh về internet và điện thoại di động. Trung bình mỗi người dân có 1,5 điện thoại di động (GSO, 2015) và gần như hộ nào cũng có ti vi. Vì thế, kiến nghị Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và các địa phương nên tập trung đầu tư để phát triển mạnh hơn hai loại hình hoạt động khuyến ngư đang có hiệu quả đối với vùng ven biển Bắc Bộ là đi tư vấn khuyến ngư và thăm quan các mô hình tiên tiến. Về tư vấn, Trung tâm Khuyến ngư tỉnh nên thành lập một Trung tâm tư vấn có đội ngũ tư vấn viên và mạng lưới chuyên gia nhiều kinh nghiệm để tư vấn qua điện thoại, qua website, tư vấn trên tivi cho ngư dân. Về thăm quan, Trung tâm Khuyến nông tỉnh và huyện nên tăng cường hỗ trợ thông tin, giới thiệu các mô hình tiên tiến để ngư dân tự đi thăm quan được hiệu quả; hoặc cán bộ khuyến ngư có thể đánh giá nhu cầu của dân, sau đó tổ chức giúp dân thăm quan, kinh phí do dân chi trả. Hoạt động này là khả thi, vì trong số những hộ có đi thăm năm 2014, có tới 44,3% hộ dân đã tự tổ chức đi thăm quan. Vùng ven biển Bắc Bộ thường chịu ảnh hưởng lớn của dịch bệnh và thiên tai, đặc biệt là trong bối cảnh biến đổi khí hậu và nước biển dâng. Vì thế, kiến nghị Chính phủ nên bổ sung thêm một hoạt động khuyến ngư mới đó là sử dụng lực lượng khuyến ngư đặc biệt (theo kinh nghiệm của Trung Quốc). Hình thành lực lượng khuyến ngư đặc biệt sẽ xử lý tốt hơn những điểm "thắt cổ chai" về khoa học, can thiệp nhanh vào những vùng vừa bị thiệt hại do dịch bệnh và thiên tai. Hình thức này không chỉ mang lại lợi ích cho ngư dân, mà còn góp phần nâng cao trình độ chuyên môn, kinh nghiệm thực tế cho đội ngũ cán bộ quản lý, cán bộ khoa học kỹ thuật và khuyến ngư.

Về kinh phí khuyến ngư

Đặc điểm nuôi trồng thủy sản vùng ven biển Bắc Bộ có nhiều điểm tương đồng với mô hình khuyến ngư tư nhân hóa ở các nước có nền nông nghiệp phát triển như suất đầu tư lớn, tỷ suất hàng hóa cao. Trung bình mỗi hộ đầu tư 262,1 triệu đồng/năm, có nhiều hộ đầu tư trên 1 tỷ/năm, sản phẩm chủ yếu là xuất khẩu. Để khắc phục được bất cập nảy sinh do kinh phí chỉ

huy động từ một phía, kiến nghị Nhà nước thí điểm thay đổi cơ chế hỗ trợ kinh phí khuyến ngư, chuyển từ cơ chế nặng tính hỗ trợ sang cơ chế có thu phí ở một số đối tượng. Để thực hiện cơ chế này, nên phân nhóm đối tượng thụ hưởng chính sách ra 2 nhóm. Nhóm những hộ sản xuất quy mô nhỏ (hộ nghèo, hộ chính sách) và nhóm những hộ sản xuất hàng hóa quy mô lớn. Nhà nước vẫn đảm bảo 100% kinh phí khi tổ chức khuyến ngư cho nhóm hộ sản xuất quy mô nhỏ (khuyến ngư xóa đói giảm nghèo). Nhà nước chỉ hỗ trợ một phần kinh phí khi tổ chức khuyến ngư cho nhóm hộ sản xuất quy mô lớn, phần còn lại hộ tham gia phải chi trả (khuyến ngư thương mại). Mức chi trả của các hộ có thể dưới 20% trong tổng kinh phí tổ chức khuyến ngư hoặc có thể thấp hơn (phụ thuộc vào năng lực ngân sách từng địa phương), dù thấp nhưng bắt buộc vẫn phải chi trả. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, ở Hà Lan, người sử dụng chi trả 60%; ở Phần Lan và Na Uy, người sử dụng phải trả 50% chi phí. Khi thực hiện cơ chế thu phí, có thể chỉ thu hút được ít hộ ngư dân tham gia nhưng những hộ chấp nhận nộp phí để tham gia là những hộ tự nguyện, có định hướng, có mong muốn thực sự để phát triển nuôi trồng thủy sản. Hơn nữa khi phải trả phí, người dân có quyền lựa chọn nhà cung cấp từ đó tạo sức ép cạnh tranh để nâng cao chất lượng dịch vụ, có quyền tham gia giám sát để tránh lãng phí. Theo kết quả điều tra, hiện nay có tới 59,1% hộ nuôi trồng thủy sản S vùng ven biển Bắc Bộ sẽ sẵn lòng chi trả phí để được tiếp cận dịch vụ khuyến ngư tốt hơn, mức chi trả trung bình là 1,4 triệu đồng/hộ/năm. Trong số những hộ có đi thăm quan các mô hình tiên tiến về nuôi trồng thủy sản, đã có 33% số hộ tự bỏ tiền cá nhân để chi trả thêm cho những chuyến đi (chi trung bình 1,9 triệu/chuyến/người). Điều đó cho thấy, thực hiện cơ chế thu phí là có cơ sở thành công nếu chất lượng thông tin khuyến ngư được nâng cao, bám sát nhu cầu của ngư dân.

4. KẾT LUẬN

Chính sách khuyến nông, khuyến ngư của các nước được sử dụng tương đối đa dạng và luôn có sự điều chỉnh, hiện nay sự điều chỉnh

này theo 3 hướng chủ đạo, đó là: thu hút mạnh khu vực tư nhân tham gia vào các hoạt động khuyến nông, khuyến ngư như ở Ấn Độ và các nước phát triển; tạo nên những loại hình hoạt động khuyến nông hiệu quả, có sử dụng công nghệ cao như ở Ấn Độ, Thổ Nhĩ Kỳ, Trung Quốc; đa dạng nguồn kinh phí khuyến ngư thông qua thu một phần phí của đối tượng thụ hưởng như ở Hà Lan, Na Uy, Phần Lan.

Trong giai đoạn vừa qua, chính sách khuyến ngư đã tạo điều kiện cho 100% số hộ nuôi trồng thủy sản vùng ven biển Bắc Bộ tiếp cận với thông tin khuyến ngư, nhiều hộ đã áp dụng có hiệu quả, làm tăng lãi nuôi trồng lên khoảng 4,9% so với trước khi áp dụng. Bên cạnh đó, chính sách khuyến ngư còn có những hạn chế, bất cập như: chưa thu hút được khu vực tư nhân tham gia nhiều, trong số những hộ nuôi trồng thủy sản đã tiếp cận được với khuyến ngư (tỷ lệ hộ tham gia các hoạt động khuyến ngư do khu vực tư nhân tổ chức chỉ mới đạt từ 20,8% đến 49,5%); một số hoạt động khuyến ngư có hiệu quả như tư vấn và thăm quan lại chưa được đầu tư phát triển; kinh phí dùng cho khuyến ngư còn phụ thuộc vào ngân sách và mang nặng tính hỗ trợ.

Trên cơ sở kinh nghiệm quốc tế, để từng bước giải quyết được các bất cập hiện nay cho khuyến ngư NTTS vùng ven biển Bắc Bộ, chính sách khuyến ngư nên điều chỉnh để tạo sự hấp dẫn và ưu đãi hơn để tăng vai trò của khu vực tư nhân trong tổ chức các hoạt động khuyến ngư; phát triển một số hoạt động khuyến ngư đang có hiệu quả là hoạt động tư vấn và thăm quan; thay đổi cơ chế tài chính cho khuyến ngư thông qua thu phí một phần nhỏ đối với những hộ sản xuất hàng hóa quy mô lớn khi sử dụng dịch vụ khuyến ngư, mức thu có thể là dưới 20% tổng chi phí tổ chức hoạt động khuyến ngư, có thể thấp hơn phụ thuộc vào năng lực ngân sách của từng địa phương.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Abhishek Singh (2011). PPP in e Government: Lessons from India. Government of India, India.
Anandajayasekeram Ponniah, Puskur R, Sindu Workneh and Hoekstra D (2008). Concepts and

practices in agricultural extension in developing countries: A source book. IFPRI, Washington, DC, USA, and ILRI, Nairobi, Kenya.

- Bộ Nông nghiệp và PTNT (2013). Báo cáo tổng kết hoạt động 20 năm (1993 - 2013) và định hướng phát triển đến năm 2020 của hệ thống khuyến nông Việt Nam, Hà Nội.
- Burton E. Swanson and Riikka Rajalantin (2010). Strengthening Agricultural Extension and Advisory Systems: Procedures for Assessing, Transforming, and Evaluating Extension Systems, World Bank, Washington DC.
- Claire J. Glendenning, Suresh Babu and Kwadwo Asenso Okyere (2010). Review of Agricultural Extension in India: Are Farmers' Information Needs Being Met? International Food Policy Research Institute, Eastern and Southern Africa Regional Office.
- Đỗ Kim Chung (2012). Giáo trình tổ chức công tác khuyến nông. Nhà xuất bản Đại học Nông nghiệp, Hà Nội.
- Ephraim Nkonya (2009). Current extension service models: what works and what does not work. International Food Policy research Institute. Washington, DC. USA: 27 p.
- Fred Weirowski and S.J. Hall (2008). Public-private partnerships for fisheries and aquaculture: Getting started. WorldFish Center Manual number 1875. The WorldFish Center, Penang, Malaysia.
- M. Kalim Qamar (2005). Modernizing national agricultural extension systems: a practical guide for policy-makers of developing countries. Rome. Italy.
- Nguyễn Việt Khoa (2014). Hệ thống khuyến nông Ấn Độ. Hà Nội, http://wcag.mard.gov.vn/pages/news_detail.aspx?NewsId=38265. Trích dẫn 20/3/2015.
- Rajanish Dass and Atashi Bhattacharjee (2011). Status of Common Service Center Program in India: Issues, Challenges and Emerging Practices for Rollout. Indian Institute of Management, India.
- Tổng cục Thủy sản (2013). Báo cáo tổng kết dự án điều tra phương thức, tổ chức nuôi trồng thủy sản, Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (2015). Niên giám thống kê năm 2014. Nhà Xuất bản Thống kê, Hà Nội.
- UNDP (2011). China Agriculture Extension Special Task Force. New York, USA.
- William M. Rivera, M. Kalim Qamar and L. Van Crowder (2001). Agricultural and Rural Extension Worldwide: Options for Institutional Reform in the developing Countries, Rome, Italy.