Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

PROBLUE

THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BIỂN VIỆT NAM BỀN VỮNG

Nghiên cứu rà soát đầu tư và chi tiêu công

Muthukumara Mani
Nguyễn Thị Lệ Thu

Nguồn: © Nguyen Minh Tuu / Shutterstock.

THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BIỂN VIỆT NAM BỀN VỮNG

Nghiên cứu rà soát đầu tư và chi tiêu công

Muthukumara Mani
Nguyễn Thị Lệ Thu

PROBLUE

THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

©2025 Ngân hàng Thế giới
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Điện thoại: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Báo cáo này là sản phẩm của cán bộ Ngân hàng Thế giới, với đóng góp bên ngoài. Các kết quả, giải thích và kết luận đưa ra trong báo cáo này không phản ánh quan điểm của Ngân hàng Thế giới, Ban Giám đốc Điều hành của Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư của Việt Nam (nay là Bộ Tài chính). Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên bản đồ trong báo cáo này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng Thế giới về các đường biên giới đó.

Không có nội dung nào trong báo cáo này cấu thành hoặc được biểu hiện hoặc được coi là hạn chế hay từ bỏ các đặc quyền và miễn trừ của Ngân hàng Thế giới, tất cả các điều trên được bảo lưu.

Mọi câu hỏi về quyền và giấy phép xin gửi về Bộ phận Xuất bản, Ngân hàng Thế giới, phố 1818 H. NW, Washington DC, 20433, USA, Fax: 202-522-2625; email: pubrights@worldbank.org.

Thiết kế bìa của Hà Đoàn, ảnh bìa: © alexkoral / Shutterstock.com

MỤC LỤC

MỤC LỤC v

BẢNG KÝ HIỆU CHỮ VIẾT TẮT xi

LỜI CẢM ƠN xii

LỜI NÓI ĐẦU xiii

TÓM TẮT TỔNG QUAN xiv

I. GIỚI THIỆU CHUNG 1

1.1. Bối cảnh 2

1.2. Phạm vi nghiên cứu 4

1.3. Phương pháp nghiên cứu 5

1.2.1. Nghiên cứu tài liệu tại chỗ (desk review) 5

1.2.2. Phân tích số liệu thứ cấp về chi ngân sách nhà nước, đầu tư tư nhân cho KTB tại các địa phương có biển 6

1.4. Hạn chế của nghiên cứu 8

II. TỔNG QUAN VỀ KINH TẾ BIỂN Ở VIỆT NAM 9

2.1. Khái niệm và phân loại các ngành Kinh tế biển 10

2.2. Tiềm năng và thực trạng Kinh tế biển của Việt Nam so với thế giới 14

2.2.1. Phương pháp ước tính đóng góp hiện tại và tiềm năng của KTB Việt Nam 14

2.2.2. Đóng góp của các ngành kinh tế biển 16

2.2.3. Giá trị của hệ sinh thái biển Việt Nam 23

2.3. Phí tổn môi trường do công nghiệp hóa vùng duyên hải là thách thức đối với lộ trình hướng tới cân bằng bền vững cho nền kinh tế biển Việt Nam 26

III. ĐẦU TƯ CHO KINH TẾ BIỂN Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2016-2022 29

3.1. Thể chế, cơ chế, và chính sách phát triển kinh tế biển của Việt Nam 30

3.1.1. Thể chế về quản lý chi tiêu công cho kinh tế biển ở Việt Nam 30

3.1.2. Chiến lược, kế hoạch, chính sách phát triển kinh tế biển 35

3.2. Thực trạng đầu tư cho kinh tế biển ở các địa phương ven biển 42

3.2.1. Tổng quan về đầu tư toàn xã hội 42

3.2.2. Đầu tư công cho kinh tế biển 48

3.2.3. Chi thường xuyên cho kinh tế biển 55

3.2.4. Tình hình Đầu tư tư nhân (bao gồm đầu tư trực tiếp nước ngoài - FDI) ...58

3.3. Đánh giá chung về cơ chế, chính sách thúc đẩy phát triển kinh tế biển ...62

3.3.1. Về định hướng chiến lược phát triển KTB ...62

3.3.2. Cụ thể hóa ưu tiên chiến lược thành kế hoạch và chính sách thực hiện ...63

3.3.3. Xung đột về mục tiêu phát triển và bố trí không gian phục vụ cho các mục tiêu phát triển ...66

3.3.4. Đầu tư công chưa trở thành đòn bẩy thúc đẩy đầu tư tư nhân ...78

3.4. Thúc đẩy đầu tư hiệu quả vào kinh tế biển: Một số kiến nghị ...89

3.4.1. Sửa đổi cách phân loại ngành KTB theo thông lệ tốt của quốc tế ...89

3.4.2. Bổ sung tiêu chí tính điểm liên quan đến KTB trong các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ chi đầu tư ...93

3.4.3. Hoàn thiện khung thể chế, pháp lý cho phát triển KTB ...97

3.4.4. Tăng cường các công cụ lập kế hoạch, theo dõi, giám sát và đánh giá ...98

3.4.5. Tăng cường khai thác, huy động, phân bổ và sử dụng hợp lý các nguồn lực toàn xã hội cho phát triển KTB ...103

IV. PHÂN TÍCH ĐIỂN HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ BIỂN TRONG NGÀNH THỦY SẢN VÀ DU LỊCH ...107

4.1. Vai trò của Thủy sản và Du lịch trong phát triển KTB ...108

4.1.1. Đóng góp của Thủy sản trong phát triển KTB của Việt Nam ...108

4.1.2. Đóng góp của Du lịch trong phát triển KTB của Việt Nam ...109

4.2. Nuôi biển – hướng phát triển KTB theo hướng công nghiệp hiện đại trong lĩnh vực Thủy sản ...111

4.2.1. Lợi ích và thách thức đối với việc nuôi biển ...112

4.2.2. Thực trạng nghề nuôi biển ở Việt Nam và rào cản chính sách ...116

4.2.3. Phát triển Mô hình nuôi biển gắn với liên kết theo chuỗi giá trị thủy sản ...121

4.3. Phát triển du lịch sinh thái biển ...124

4.3.1. Lợi ích và thách thức đối với việc phát triển du lịch sinh thái biển ...124

4.3.2. Thực trạng phát triển du lịch sinh thái biển ở Việt Nam và bất cập trong chính sách ...128

4.3.3. Phát triển Mô hình cộng sinh phát triển du lịch dựa vào cộng đồng ...136

TÀI LIỆU THAM KHẢO ...143

PHỤ LỤC ...150

PHỤ LỤC

Phụ lục 1. Hướng dẫn phân loại đầu tư công cho kinh tế biển 150

Phụ lục 2. Hướng dẫn phân loại chi thường xuyên cho kinh tế biển 164

Phụ lục 3. Yêu cầu cung cấp thông tin từ Sở Nông nghiệp và Môi trường và Sở Du lịch/Sở VHTT&DL 170

Phụ lục 4. Chương trình hội thảo 171

Phụ lục 5. Tổng hợp báo cáo về khó khăn, vướng mắc và kiến nghị trong phát triển KTB trong ngành Nông nghiệp và Du lịch của 28 tỉnh ven biển 173

Phụ lục 6. Chương trình và đối tượng tọa đàm trong khảo sát thực địa 193

Phụ lục 7. Tóm tắt so sánh khác biệt về phương pháp tính toán đóng góp của KTB vào GVA của nền kinh tế giữa cách tiếp cận của WB và ISPAE 200

Phụ lục 8. Nguồn dữ liệu cho tính toán đóng góp của các ngành KTB 201

Phụ lục 9. Mô hình phân tích sự tương thích và xung đột giữa các ngành KTB trong Quy hoạch Không gian Biển của Israel 205

Phụ lục 10. Các dạng mô hình kinh tế ven biển chính ở Việt Nam 207

BẢNG

Bảng 1. Các ngành KTB theo phân loại của OECD 11

Bảng 2. Dịch vụ hệ sinh thái biển và ven biển 11

Bảng 3. Các ngành KTB theo phân loại của NQ36 và NQ26 12

Bảng 4. Mức độ sẵn có về số liệu các ngành KTB và hệ sinh thái biển của Việt Nam 14

Bảng 5. Tổng giá trị tăng thêm theo giá so sánh của các hoạt động liên quan đến kinh tế biển của Việt Nam (tỉ đồng, giá năm 2010) 19

Bảng 6. Việc làm trong các ngành kinh tế biển tại Việt Nam giai đoạn 2010–2020 (lao động/chỗ làm chính thức trong các doanh nghiệp đã đăng ký) 20

Bảng 7. Một số ước tính của một số ngành KTB tại các quốc gia khác 21

Bảng 8. Giá trị hệ sinh thái ven biển, rừng ngập mặn và rạn san hô 24

Bảng 9. Tổn thất giá trị dịch vụ rừng ngập mặn, theo loại hình dịch vụ, ở ĐBSCL (đôla/năm, dựa theo giá 1997-2017) 25

Bảng 10. Mức độ thể hiện mục tiêu phát triển KTB trong các văn bản chỉ đạo điều hành của các tỉnh ven biển 39
Bảng 11. So sánh chỉ số ICOR giữa các vùng và các giai đoạn 45
Bảng 12. Tốc độ tăng tổng đầu tư toàn xã hội 47
Bảng 13. Tốc độ tăng trưởng đầu tư công cho KTB (%/năm) 50
Bảng 14. Cơ cấu đầu tư công trong hai giai đoạn (theo quyết định đầu tư) 51
Bảng 15. Cơ cấu đầu tư theo nguồn ngân sách trong giai đoạn 2016-2022 (%, theo quyết định đầu tư) 52
Bảng 16. Cơ cấu theo vốn của các dự án theo ngành KTB và theo quy mô dự án 53
Bảng 17. Tiến độ thực hiện các dự án 54
Bảng 18. Chi thường xuyên cho Du lịch và Thủy sản (chỉ tính với các huyện ven biển, triệu VND) ... 56
Bảng 19. Số dự án đầu tư tư nhân thuộc KTB trong lĩnh vực Thủy sản và Du lịch 58
Bảng 20. Quy mô vốn trung bình của các dự án như sau (Tỷ đồng) 59
Bảng 21. Đầu tư tư nhân tại một số khu vực được quy hoạch định hướng là khu du lịch quốc gia .. 60
Bảng 22. So sánh mức độ phù hợp của các dự án đầu tư công trong lĩnh vực thủy sản với NQ26, giai đoạn 01/2021-12/2023 64
Bảng 23. Cơ cấu đầu tư công giữa thủy sản nước ngọt nội đồng và hải sản ven biển, trên biển, giai đoạn 2021-2023 66
Bảng 24. Tác động qua lại giữa các ngành KTB của Việt Nam 67
Bảng 25. Rủi ro và cơ hội kinh doanh phổ biến khi đầu tư vào KTB 79
Bảng 26. Khái niệm và ví dụ về các nước nuôi trồng thủy sản ven bờ, gần bờ và xa bờ 112
Bảng 27. Rủi ro môi trường tiềm ẩn của nuôi biển ngoài khơi và cách thức giảm rủi ro bằng quản lý tốt 114
Bảng 28. Các loại hình du lịch sinh thái biển 125
Bảng 29. Tổng hợp một số chỉ tiêu phát triển du lịch toàn vùng (2014-2023) 131

HÌNH

Hình 1. Phân loại kinh tế biển 10
Hình 2. Tỉ trọng đóng góp của các ngành KTB vào GVA năm 2019 17

Hình 3. Số lượng khu công nghiệp và khu chế xuất của một số địa phương đã đi vào hoạt động nhưng có ít nhà máy xử lý nước thải tập trung đạt tiêu chuẩn nhất 27
Hình 4. Sơ đồ hệ thống ngân sách lồng ghép của Việt Nam 31
Hình 5. Sơ đồ minh hoạ quá trình lập ngân sách của Việt Nam 32
Hình 6. Sơ đồ minh hoạ quá trình quản lý dự án đầu tư công của Việt Nam 33
Hình 7. So sánh tăng trưởng kinh tế và tốc độ đô thị hóa giữa các tỉnh có và không có biển, giai đoạn 2010-2022 43
Hình 8. Đầu tư toàn xã hội/GDP của cả nước và các vùng (%) 43
Hình 9. So sánh đầu tư/GDP tại các tỉnh có biển và không có biển 44
Hình 10. Tỷ trọng đầu tư theo thành phần kinh tế 46
Hình 11. Đầu tư ngoài nhà nước/ đầu tư từ ngân sách nhà nước, phân theo vùng và mức độ tự chủ ngân sách (đồng) 48
Hình 12. Đầu Tư Công cho KTB so với GDP (%) 49
Hình 13. Tổng Đầu Tư Công cho KTB, theo quyết định đầu tư 49
Hình 14. Cơ cấu đầu tư (theo quyết định đầu tư) tổng từ 2016-2022 51
Hình 15. Cơ cấu vốn theo ngành và tiểu ngành kinh tế 52
Hình 16. Cơ cấu vốn đầu tư công giữa các ngành KTB 54
Hình 17. Tiến độ thực hiện các dự án theo nhóm ngành KTB 55
Hình 18. Quan hệ của chi thường xuyên với đầu tư công và đầu tư tư nhân 57
Hình 19. Doanh thu du lịch lữ hành các tỉnh ven biển so với cả nước 130

HỘP

Hộp 1. Khai thác mỏ titan hay phát triển nghề cá? 71
Hộp 2. Doanh nghiệp muốn đầu tư nhưng còn... chờ chính sách 73
Hộp 3. Cách tiếp cận trong phát triển KTB của In-đô-ne-si-a 74
Hộp 4. Sự liên kết giữa các cụm cảng biển của Việt Nam cần chặt chẽ hơn 77
Hộp 5. Sở KH&CN tỉnh Khánh Hòa phối hợp với doanh nghiệp nghiên cứu trồng san hô nhân tạo ở Vịnh Nha Trang 82
Hộp 6. Bài học từ việc cộng đồng tham gia chăm sóc, bảo vệ rừng ngập mặn ở Thái Bình 87

Hộp 7. Kinh nghiệm của Ấn Độ về ưu tiên hóa ngành trong chiến lược phát triển KTB 90
Hộp 8. Cơ chế chuyển đổi sinh thái – tài chính 96
Hộp 9. Một số bộ chỉ số theo dõi, đánh giá, xếp hạng quốc gia có nền KTB 101
Hộp 10. Các chiến lược phù hợp với bối cảnh của Việt Nam như sau: 105
Hộp 11. Đưa Quảng Ninh trở thành địa phương phát triển mạnh nghề nuôi biển 117
Hộp 12. Nguyên tắc của du lịch sinh thái theo hướng dẫn của Chương trình môi trường Liên Hiệp Quốc (UNEP)..... 135
Hộp 13. Mô hình đồng quản lý trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản kết hợp phát triển du lịch cộng đồng tại xã Nhơn Lý, thành phố Quy Nhơn, tỉnh Bình Định 137
Hộp 14. Cà Mau phát triển du lịch sinh thái từ lợi thế rừng, biển của địa phương 140

BẢNG KÝ HIỆU CHỮ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á (Asian Development Bank)
BAU	Mô hình phát triển như kịch bản thông thường (Bussiness As Usual)
BĐKH	Biến đổi khí hậu
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
ĐBSH	Đồng bằng sông Hồng
ĐNB	Đông Nam Bộ
EFT	Chuyển đổi sinh thái-tài chính
EU	Liên minh châu Âu
GIZ	Tổ chức Hợp tác Phát triển Đức (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
GVA	Tổng giá trị gia tăng (Gross Value Added)
HĐND	Hội đồng nhân dân
KH&CN	Khoa học và công nghệ
KTB	Kinh tế biển
NCKH	Nghiên cứu khoa học
NQ	Nghị quyết
NQ26	Nghị quyết số 26-NQ/TW về nông nghiệp, nông dân, nông thôn (ban hành năm 2008)
NQ36	Nghị quyết số 36-NQ/TW về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (ban hành năm 2018)
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PEMSEA	Đối tác về Quản lý Môi trường Biển Đông Á (Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia)
PER	Đánh giá chi tiêu công
PPP	Hợp tác công tư
KTXH	kinh tế - xã hội
R&D	Nghiên cứu và phát triển
TABMIS	Hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc (Treasury and Budget Management Information System)
TP HCM	Thành phố Hồ Chí Minh
UBND	Ủy ban nhân dân
VHTT&DL	Văn hóa, Thể thao và Du lịch
WB	Ngân hàng Thế giới
WWF	Quỹ Quốc tế Bảo vệ Thiên nhiên (World Wide Fund for Nature)

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ hợp tác với Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nay đã sát nhập vào Bộ Tài chính) của Việt Nam.

Nhóm nghiên cứu được dẫn dắt bởi Muthukumara S. Mani và Nguyễn Thị Lệ Thu và bao gồm Anil Markandya, Dương Minh Hạnh, Đặng Minh Hằng, Hoàng Thị Thúy Nguyệt, Trần Toàn Thắng, Nguyễn Quỳnh Hoa, Vũ Cường. Về phía Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nay là Bộ Tài chính), nhóm nghiên cứu xin cảm ơn sự dẫn dắt và những ý kiến nhận xét đóng góp bởi Lê Việt Anh (Phó Vụ trưởng Vụ Kinh tế ngành - Bộ Tài chính), Nguyễn Thanh Nga (Chuyên viên chính của Vụ Kinh tế ngành - Bộ Tài chính) và Đoàn Phương Duy (Chuyên viên của Vụ Kinh tế ngành - Bộ Tài chính).

Nhóm nghiên cứu cũng cám ơn các ý kiến phản hồi của đại biểu tham gia các cuộc họp kỹ thuật với Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nay là Bộ Tài chính) cùng các đại diện đến từ Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và Bộ Tài nguyên và Môi trường (hai bộ nay đã hợp nhất thành Bộ Nông nghiệp và Môi trường) bao gồm Ngô Thế Hiển (Phó Vụ trưởng Vụ Kế hoạch - Bộ Nông nghiệp và Môi trường), Nguyễn Thị Hoa Hồng (Bộ Nông nghiệp và Môi trường), Lê Minh Bá (Bộ Nông nghiệp và Môi trường), và Phạm Văn Lam (Cục Biển và Hải đảo Việt Nam, Bộ Nông nghiệp và Môi trường).

Nhóm cũng đánh giá cao những đóng góp chuyên môn và sự hợp tác của nhóm nghiên cứu "Việt Nam 2045 – Tăng trưởng xanh hơn, Con đường hướng tới tương lai bền vững", bao gồm Andrea Coppola, Dorsati Madani, Nguyễn Phương Anh. Nhóm nghiên cứu xin cám ơn các chuyên gia phản biện bao gồm Nguyễn Hữu Khánh, Kim Thị Thúy Ngọc, Phạm Anh Tuấn, Margaret Triyana, Stefanie Onder và Habib Rab, và sự hỗ trợ hành chính bởi Bùi Thị Minh Phương và Nguyễn Thị Thanh Hòa.

Báo cáo nghiên cứu này được thực hiện dưới sự chỉ đạo chung của Carolyn Turk (nguyên Giám đốc quốc gia phụ trách Việt Nam), Mariam Sherman Sherman (Giám đốc quốc gia phụ trách Việt Nam, Campuchia và CHDCND Lào), Lalita Moorty (Giám đốc Khu vực, Thịnh vượng, Đông Á - Thái Bình Dương), Africa Eshogba Olojoba (Quản lý khối, Môi trường, Đông Á - Thái Bình Dương), và Sebastian Eckardt (Quản lý khối, Chính sách Kinh tế, Đông Á - Thái Bình Dương).

Nhóm xin trân trọng ghi nhận sự hỗ trợ tài chính đến từ Quỹ tín thác PROBLUE.

Ảnh: © PabouV / Shutterstock

LỜI NÓI ĐẦU

Nền kinh tế biển đóng vai trò quan trọng trong phát triển bền vững của Việt Nam, đặc biệt từ khi Nghị quyết số 36-NQ/TW của Đảng Cộng Sản Việt Nam về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 và Nghị quyết số 26/NQ-CP của Chính phủ nhằm cụ thể hóa việc triển khai Nghị quyết 36 được ban hành. Trên cơ sở đó, cần thiết có một nghiên cứu toàn diện kết hợp cả phân tích định tính và định lượng nhằm đánh giá đầy đủ tình hình thực hiện các nghị quyết này tại các địa phương, đặc biệt là trong việc rà soát chi tiêu công dành cho phát triển kinh tế biển theo các chuẩn mực quốc tế nhằm hỗ trợ Việt Nam đạt được các mục tiêu về kinh tế biển bền vững xây dựng trên những ưu tiên đề ra trong Nghị quyết 36 và Nghị quyết 26.

Báo cáo "Thúc đẩy kinh tế biển Việt Nam bền vững - Nghiên cứu rà soát đầu tư và chi tiêu công" được Ngân hàng Thế giới phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nay là Bộ Tài chính) thực hiện nhằm đánh giá đóng góp của các ngành kinh tế biển và hệ sinh thái biển vào sự phát triển kinh tế chung của Việt Nam; rà soát tình hình giải ngân vốn đầu tư công tại 28 tỉnh ven biển cho các ngành KTB theo NQ 26 và đề xuất, kiến nghị nhằm thúc đẩy phát triển bền vững kinh tế biển tại Việt Nam. Nghiên cứu này được tiến hành với sự tham gia tích cực của 28 tỉnh ven biển, trong đó 6 địa phương được chọn để khảo sát trực tiếp bao gồm Quảng Ninh, Thái Bình, Đà Nẵng, Bình Định, Cà Mau và Kiên Giang, cùng với sự hỗ trợ quý báu từ các Bộ, ngành và các tổ chức quốc tế liên quan. Báo cáo đã áp dụng nhiều phương pháp khác nhau để thu thập, tổng hợp và xử lý thông tin, nhằm đảm bảo tính chính xác và toàn diện trong phân tích.

Do tính chất phức tạp của nội hàm kinh tế biển, cùng với những khó khăn trong việc thu thập dữ liệu đầy đủ và thống nhất, báo cáo này không tránh khỏi một số hạn chế nhất định. Tuy nhiên, với tinh thần trách nhiệm và nỗ lực cao nhất, báo cáo đã phân tích sâu sắc thực trạng đầu tư công cho phát triển kinh tế biển, chỉ ra những rào cản, vướng mắc về thể chế và chính sách, đồng thời đề xuất nhiều khuyến nghị cụ thể nhằm tạo môi trường thuận lợi nhất để thúc đẩy sự phát triển của kinh tế biển, đúng với định hướng mà Nghị quyết 36 và Nghị quyết 26 đã đề ra.

Chúng tôi hy vọng rằng báo cáo này sẽ là một tài liệu tham khảo hữu ích, góp phần vào việc hoạch định chính sách và triển khai các giải pháp hiệu quả hơn cho kinh tế biển Việt Nam trong thời gian tới. Xin chân thành cảm ơn sự hỗ trợ và hợp tác của các cơ quan, tổ chức và địa phương đã đóng góp vào quá trình thực hiện nghiên cứu này.

Trong toàn bộ tài liệu này, do dữ liệu và thông tin được thu thập, phân tích trong giai đoạn trước giai đoạn tái cấu trúc của các cơ quan chính phủ, các tài liệu và trích dẫn sử dụng tên gọi mới để đảm bảo tính nhất quán và rõ ràng cũng như đưa ra các khuyến nghị phù hợp với cơ cấu bộ, ngành mới.

Nguồn: © Dong Nhat Huy / Shutterstock.

TÓM TẮT TỔNG QUAN

Việt Nam có những lợi thế cạnh tranh lớn trong phát triển kinh tế biển, nhờ có hệ sinh thái biển và ven biển đa dạng, đem lại những dịch vụ thiết yếu cho tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, những lĩnh vực đó đang được phát triển một cách phân tán, tiềm ẩn rủi ro lớn về xung đột lợi ích và nguy cơ khai thác quá mức tài nguyên biển. Nhận thức được nhu cầu phát triển bền vững, Đảng Cộng sản Việt Nam Khóa 12 đã có bước đi then chốt, qua ban hành Nghị quyết số 36 năm 2018, vạch ra "Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045". Nghị quyết chỉ ra vai trò sống còn của nền kinh tế biển đối với tương lai của Việt Nam và đề ra các chỉ tiêu về nâng cao tỷ trọng đóng góp của kinh tế biển cho tăng trưởng kinh tế của quốc gia vào năm 2030.

Đến năm 2020, Chính phủ đã có bước đi quan trọng thông qua việc bàn hành Nghị quyết số 26/NQ-CP (NQ26) về Kế hoạch tổng thể và kế hoạch 5 năm của Chính phủ nhằm thực hiện NQ36. Đây là văn bản chiến lược nhằm xác định 8 lĩnh vực biển ưu tiên (và trong báo cáo này được quy ước mã số từ M1-M8) như sau: (i) du lịch và dịch vụ biển (M1); (ii) kinh tế hàng hải (M2); (iii) dầu khí và các tài nguyên khoáng sản biển khác (M3); (iv) nuôi trồng và khai thác thủy sản (M4); (v) phát triển công nghiệp ven biển (M5); (vi) năng lượng tái tạo và các ngành KTB mới (M6); (vii) phát triển vùng biển (M7); và (viii) phát triển kết cấu hạ tầng ven biển (M8).

Báo cáo rà soát đầu tư và chi tiêu công cho KTB được thực hiện bởi Ngân hàng Thế giới cùng phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nay là Bộ Tài chính). Báo cáo đánh giá tình hình đầu tư công, đặt trong mối quan hệ với các nguồn chi khác, cho các lĩnh vực liên quan đến KTB ở cấp quốc gia và cấp tỉnh, đánh giá những cơ hội và thách thức về mặt thể chế, cơ chế, chính sách nhằm thu hút đầu tư vào các ngành KTB, trong đó đi sâu vào hai ngành Du lịch và Thủy sản. Từ những phân tích chuyên sâu, Báo cáo đưa ra các khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công và hoàn thiện thể chế chính sách cho phát triển KTB bền vững.

Báo cáo được thực hiện dựa trên sự kết hợp giữa nhiều phương pháp khác nhau. Các phương pháp bao gồm: (i) phân tích tài liệu tại chỗ (desk review) – nghiên cứu thông qua việc thu thập và phân tích dữ liệu có sẵn từ các nguồn tài liệu công khai; (ii) phân tích số liệu thứ cấp về chi đầu tư công cho các ngành KTB giai đoạn 2016-2022 theo cách phân loại của NQ26 dựa trên số liệu giải ngân thực tế theo từng dự án được thu thập từ các địa phương. Việc phân loại dựa trên hướng dẫn và hỗ trợ của WB nhằm đảm bảo chất lượng. Các tỉnh và huyện thuộc tỉnh ven biển thông qua Sở Tài chính đã cung cấp các số liệu chi thường xuyên cho lĩnh vực liên quan đến KTB trong hai ngành Thủy sản và Du lịch và số liệu đầu tư tư nhân trong năm 2022; (iii) khảo sát thực địa tại 6 tỉnh (Quảng Ninh và Thái Bình ở miền Bắc, Đà Nẵng và Bình Định ở miền Trung, và Cà Mau, Kiên Giang ở miền Nam) và 3 bộ (Bộ Tài Chính, Bộ Nông nghiệp và Môi trường, và Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch); (iv) tham vấn ý kiến của các bộ, ngành và địa phương.

Những thông điệp chính bao gồm:

1. Về cách thống nhất khái niệm về KTB và hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách phát triển KTB

Cách thức phân loại ngành kinh tế biển của Việt Nam hiện nay chưa được hài hòa với các thông lệ quốc tế tốt. Khái niệm và cách phân loại KTB của Việt Nam mới chỉ chú trọng chủ yếu vào các ngành KTB truyền thống, chưa đề cập nhiều tới hệ sinh thái biển. Mặc dù trên thế giới chưa có cách phân loại chung thống nhất về những lĩnh vực thuộc về KTB nhưng nhìn chung các thông lệ quốc tế đều coi phát triển KTB bền vững gồm hai bộ phận cấu thành: (i) các ngành KTB (bao gồm các ngành truyền thống và ngành mới nổi); và hệ sinh thái biển. Cách phân loại của Việt Nam, như được nêu trong các Nghị quyết 26 và 36, chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực truyền thống như dầu khí, hải sản, và du lịch, bỏ qua những ngành kinh tế mới nổi và vai trò trọng yếu của các hệ sinh thái biển. Bản thân ranh giới phân loại các ngành KTB truyền thống cũng còn chưa rõ ràng và khoa học, định nghĩa về ngành thuần biển cũng chưa rõ ràng, khiến việc thống kê, theo dõi và báo cáo tình hình phát triển KTB gặp khó khăn.

Tuy đã có những nỗ lực mạnh mẽ, đánh giá tiềm năng KTB của Việt Nam theo phương pháp chung của quốc tế cho thấy KTB của Việt Nam có mức đóng góp ở mức trung bình so với các quốc gia khác. Tỷ lệ đóng góp từ tổng các giá trị gia tăng (GVA) của các ngành kinh tế biển vào tổng GVA quốc gia đã tăng nhẹ trong thập kỷ qua, từ 5,04% lên 5,83%, ngoại trừ năm 2020 khi giảm mạnh còn 3,18% do ảnh hưởng nghiêm trọng từ sự sụt giảm của ngành du lịch và lữ hành. Tỷ trọng đóng góp vào việc làm từ các ngành kinh tế biển vẫn cao hơn đáng kể, chiếm khoảng 8% tổng số việc làm trên cả nước, dù giảm nhẹ 0,4% trong giai đoạn 2010–2020. So với các nước khác, về tỷ trọng GVA, mức đóng góp của Việt Nam hiện tương đương với Nhật Bản nhưng vẫn thấp hơn so với Hàn Quốc hay Singapore. Về tỷ trọng việc làm, Việt Nam chỉ đứng sau Trung Quốc, Iceland và Hoa Kỳ. Ngoài ra, hệ sinh thái biển và ven biển đóng góp thêm khoảng 0,6% vào tổng GVA quốc gia.

Việt Nam cần những thay đổi đột phá trong thể chế, cơ chế chính sách chi tiêu và đầu tư chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển để đạt được mục tiêu NQ 36 đã đề ra. Dự báo đến năm 2030, nếu vẫn theo kịch bản phát triển thông thường (BAU), tỷ lệ đóng góp của kinh tế biển sẽ chỉ đạt khoảng 9.65% of GVA - thấp hơn mục tiêu 10% GDP mà Nghị quyết 36 đã đề ra. Các số liệu trên cho thấy mô hình kinh tế biển của Việt Nam vẫn dựa vào các ngành có giá trị gia tăng thấp cùng với những thách thức về tính bền vững và nguy cơ suy thoái và cạn kiệt tài nguyên biển.

Hiện nay, những thể chế quản lý ngân sách nhà nước mang tính chất kép và lồng ghép đang đặt ra nhiều thách thức cho việc sử dụng có hiệu quả nguồn lực từ ngân sách nhà nước cho phát triển KTB. Hệ thống này khiến ngân sách cấp dưới phụ thuộc nhiều vào quyết định phân bổ của ngân sách cấp trên và với các tỉnh còn nhận bổ sung ngân sách từ trung ương thì không có nhiều dư địa để tập trung nguồn lực cho những ưu tiên mới trong phát triển KTB. Điều này cũng khiến việc phân bổ và sử dụng chi thường xuyên tách rời với chi đầu tư, trong đó chi thường xuyên được ưu tiên cho các mục đích chi tiêu không thể trì hoãn như trả lương, chính sách an sinh xã hội, v.v... trước khi tính đến việc chi cho các mục tiêu của KTB như bảo tồn hệ sinh thái biển và đa dạng sinh học.

Các văn bản mang tính chất chỉ đạo chiến lược của Đảng và Nhà nước và các tỉnh cho thấy sự quan tâm chỉ đạo đối với Kế hoạch hành động phát triển KTB của Việt Nam và địa phương chưa tạo ra sự chuyển biến rõ rệt thành nhiệm vụ, hành động cụ thể hướng mạnh vào phát triển KTB bền vững. Sự quan tâm của các cấp chính quyền mới chỉ dừng lại ở mức chủ trương, nguyên tắc, chưa đưa ra được những cơ chế đủ mạnh để thể hiện ưu tiên trong bố trí nguồn lực từ ngân sách nhà nước cho phát triển KTB cũng như có các cơ chế để theo dõi, giám sát và đảm bảo trách nhiệm giải trình của các bên liên quan trong việc thực hiện Kế hoạch hành động cho phát triển KTB.

2. Về thực trạng đầu tư cho KTB

Đầu tư công sử dụng nhiều vốn và chủ yếu dành cho các dự án đa mục tiêu, trong đó có một vài mục tiêu liên quan đến phát triển KTB. Tuy việc đa mục tiêu có thể mang lại nhiều lợi ích, đầu tư công cần thể hiện rõ nét hơn vai trò dẫn dắt, tiên phong trong phát triển KTB hiệu quả, tạo sự thay đổi đáng kể trong cơ cấu đầu tư vào các dự án liên kết giữa bốn vùng ven biển dựa trên những điểm khác biệt về tiềm năng và thế mạnh của từng vùng. Hiện trạng đầu tư công cho KTB cho thấy:

- Tỷ lệ đầu tư công so với GDP cho KTB đang tăng mạnh trong những năm gần đây đặc biệt trong giai đoạn 2019 - 2022, nhưng chủ yếu là do GDP các tỉnh giảm sâu (do đại dịch COVID-19).
- Xét theo giá trị tuyệt đối, quy mô đầu tư công chỉ tăng mạnh ở hai vùng là Đồng bằng sông Hồng (ĐBSH) và duyên hải miền Trung. Cơ cấu phân bố đầu tư công giữa các ngành KTB hiện không đều, trong đó riêng các dự án kết cấu hạ tầng ven biển (mã M8) đã chiếm gần 80% tổng vốn đầu tư công, tiếp theo là các dự án phát triển liên kết tỉnh, liên vùng (mã M7) (chiếm 6,25%) và dự án đầu tư công cho lĩnh vực khai thác, nuôi trồng thủy sản (mã M4) (chiếm 6,33%). Trong khi đó, các ngành KTB mới nổi chiếm tỉ trọng rất nhỏ và chỉ tập trung chủ yếu vào lĩnh vực năng lượng tái tạo (2%). Trong cơ cấu nội bộ nhóm ngành kết cấu hạ tầng ven biển (M8) thì tỉ lệ vốn dành cho giao thông cũng đã lên đến 74%.
- Xét về nguồn vốn, nguồn ngân sách nhà nước đang tập trung cho những ngành, lĩnh vực và hoạt động được cho là "không thể trì hoãn." Cụ thể, đa số các dự án đầu tư công "không thể trì hoãn" thuộc các ngành KTB truyền thống, còn vốn ODA tập trung cho các ngành KTB mới như trồng rừng ngập mặn (rừng ngập mặn), bảo tồn nguồn lợi sinh học và bảo tồn đa dạng sinh học. Mặc dù sự "không thể trì hoãn" được nhấn mạnh, cũng chỉ có khoảng 54-76% dự án cấp tỉnh có quy mô vừa hoặc nhỏ đảm bảo tiến độ đúng kế hoạch và khoảng 20% số dự án trễ tiến độ từ 1-2 năm, trong đó chủ yếu rơi vào các dự án thuộc nhóm M8 – nhóm ngành kết cấu hạ tầng ven biển.

Cân đối giữa mục tiêu phát triển kinh tế và bố trí không gian lãnh thổ cho các mục tiêu phát triển kinh tế biển bền vững, bảo tồn môi trường vẫn là một thách thức lớn trong triển khai thực hiện các dự án đầu tư công. Mặc dù nỗ lực giải quyết nguy cơ xung đột đã được cân nhắc thông qua sự kỳ vọng vào việc thực hiện các quy hoạch trong Quy hoạch không gian biển vừa được Quốc hội thông qua được xây dựng, phê duyệt và triển khai nhưng vẫn cần lưu ý những nguy cơ xung đột sau:

- Cách tiếp cận về phát triển KTB của Việt Nam vẫn dựa trên cách hiểu truyền thống về KTB, chưa chú trọng đến một số lĩnh vực "đi trước, đón đầu" để có thể thực sự phát triển thành quốc gia mạnh về biển, chẳng hạn như phát triển công nghệ sinh học biển, khai thác đáy biển, phát triển các chức năng hỗ trợ, điều tiết và văn hóa của hệ sinh thái biển, v.v...
- Việt Nam cần một cách tiếp cận tổng hợp để quản lý việc sử dụng bền vững tài nguyên biển và hướng tới tương lai, có tính đến sự phối hợp và đánh đổi về không gian và sử dụng tài nguyên giữa các lĩnh vực biển.
- Sự ưu tiên giữa các mục tiêu phát triển chưa được xác định rõ. Nhiều địa phương vẫn đặt kỳ vọng có thể đáp ứng đồng thời tất cả các mục tiêu phát triển KTB bền vững trên cả ba trụ cột: kinh tế, xã hội và môi trường. Tuy nhiên, do chưa có những giải pháp rõ ràng và chỉ số đo lường cụ thể, việc nhận thức và triển khai thực hiện còn gặp nhiều khó khăn. Ngược lại, sự mâu thuẫn giữa mục tiêu phát triển kinh tế và mục tiêu bảo tồn, cũng như giữa các mục tiêu phát triển kinh tế đang bộc lộ rõ trong chiến lược phát triển và lựa chọn dự án đầu tư của các địa phương.

Không gian chính sách và tài khóa còn hạn chế đối với những địa phương có mong muốn tìm kiếm các giải pháp đột phá trong phát triển KTB. Về không gian chính sách, việc giao khu vực biển cho các tổ chức, cá nhân khai thác sử dụng còn vướng nhiều quy định về quy hoạch, các địa phương cần được hướng dẫn chuyên môn, kỹ thuật, định mức tiêu chuẩn kinh tế, kỹ thuật, định mức chi, v.v... từ các Bộ, ngành trung ương nên chưa có cơ sở để phê duyệt các dự án đầu tư. Về không gian tài khóa, do dư địa của cả chi đầu tư và chi thường xuyên cho các hoạt động ngoài "kịch bản thông thường" rất hạn chế nên đầu tư công chưa làm tốt vai trò trở thành đòn bẩy, dẫn dắt đầu tư tư nhân trong phát triển KTB.

Khuôn khổ pháp lý cần trở nên toàn diện hơn nhằm thu hút các nguồn lực lớn từ khu vực đầu tư tư nhân. Tiềm lực và nhu cầu đầu tư của khu vực tư nhân vào các ngành KTB rất lớn. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp lý chưa tạo điều kiện thuận lợi nhằm khuyến khích sự tham gia của nhà đầu tư, cũng như cho các cơ hội đầu tư được khai thác một cách hiệu quả hơn. Hơn nữa, cơ chế thu hút sự tham gia của cộng đồng trong các ngành KTB vẫn chưa rõ ràng khiến việc huy động sự tham gia từ nhiều nguồn lực vào Chiến lược phát triển bền vững KTB vẫn chưa được hiệu quả.

3. Các khuyến nghị nhằm đẩy mạnh đầu tư có hiệu quả cho phát triển KTB bền vững

Trên cơ sở những phát hiện trên, Báo cáo đề xuất một số khuyến nghị chính như sau:

- **Sửa đổi phân loại ngành/lĩnh vực kinh tế biển:** Việt Nam nên cân nhắc áp dụng những hệ thống phân loại được quốc tế công nhận, chẳng hạn Hệ thống hạch toán tài khoản kinh tế - môi trường của Liên Hiệp Quốc, nhằm phản ánh chính xác giá trị kinh tế của tài nguyên biển và các hệ sinh thái, đồng thời cũng giúp theo dõi tiến trình phát triển của các lĩnh vực kinh tế biển mới nổi.
- **Cải thiện và phân bổ đầu tư công hiệu quả hơn:** Việt Nam nên xem xét bổ sung và cập nhật các tiêu chí tính điểm liên quan đến KTB trong các nguyên tắc, tiêu chí và định mức

phân bổ chi đầu tư, đặc biệt là trong các lĩnh vực kinh tế biển – nơi hội tụ nhiều tiềm năng tăng trưởng và phát triển bền vững. Trong ngắn hạn, Việt Nam có thể mở rộng tiêu chí về tỉ lệ che phủ rừng bằng cách bổ sung thêm tỉ lệ diện tích các khu bảo tồn và khu vực có chức năng bảo tồn ngoài khu bảo tồn được Nhà nước công nhận. Điều này nhằm tạo cơ sở tăng cường nguồn lực phân bổ nguồn lực tài chính cho công tác bảo tồn và phát triển hệ sinh thái biển. Đồng thời, Việt Nam cần tính đến các tiêu chí phản ánh ưu tiên quốc gia và hiệu quả đầu tư. Về dài hạn, đất nước cần thay thế hệ thống tiêu chí, định mức phân bổ số bổ sung có mục tiêu từ Ngân sách Trung ương cho Ngân sách Địa phương bằng một hệ thống mới phù hợp với nhiệm vụ, chức năng của đầu tư công, đó là tạo ra các nguồn lực mới để thúc đẩy phát triển kinh tế.

- **Tăng cường hoàn thiện khung thể chế, pháp lý cho phát triển KTB bền vững:** Việt Nam cần (i) Đẩy nhanh tiến độ xây dựng, phê duyệt các quy hoạch chi tiết và các nhiệm vụ cần làm để đưa Quy hoạch Không gian Biển vào thực hiện; (ii) Rà soát và hoàn thiện các quy định pháp luật để loại bỏ các quy định chồng chéo, mâu thuẫn hoặc bất hợp lý đang trở thành rào cản cho việc phát triển KTB; và (iii) Kịp thời ban hành các hướng dẫn chi tiết, quy chuẩn, tiêu chuẩn liên quan đến hoạt động KTB làm cơ sở cho các địa phương thực hiện Kế hoạch hành động thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB của địa phương.
- **Tăng cường theo dõi và đảm bảo trách nhiệm giải trình:** Việt Nam cần áp dụng các công cụ lập kế hoạch, theo dõi, giám sát và đánh giá như: (i) Lồng ghép các nhiệm vụ, mục tiêu của Kế hoạch hành động thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB vào Quy hoạch, Chiến lược, Kế hoạch phát triển KTXH quốc gia và địa phương; (ii) Bổ sung hệ thống chỉ tiêu thống kê KTXH về các chỉ tiêu liên quan đến các ngành KTB theo phân loại của NQ36/NQ26; và (iii) Bổ sung mã mục lục ngân sách nhà nước cho những khoản chi liên quan đến KTB để hạch toán chi tiêu cho KTB, cung cấp thông tin cho hoạch định chính sách và phân bổ vốn cho phát triển KTB bền vững.
- **Huy động, phân bổ và sử dụng hợp lý các nguồn lực toàn xã hội cho phát triển KTB bền vững, đặc biệt là nguồn đầu tư tư nhân:** đầu tư công là điều kiện cần cho việc hình thành hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ và các đầu tư chủ chốt nhằm thu hút đầu tư tư nhân. Nhà nước xây dựng được cơ chế, chính sách để thu hút nguồn vốn từ khu vực nhân và sự tham gia của cộng đồng trong các hoạt động KTB.

4. Phát triển nuôi trồng thủy sản hướng biển bền vững

Sự phát triển nhanh chóng của các hoạt động đánh bắt và nuôi trồng thủy sản ven biển mang lại lợi ích tăng trưởng kinh tế nhưng góp phần làm cạn kiệt nguồn tài nguyên. Thu hoạch từ hoạt động đánh bắt và nuôi trồng thủy sản ven biển trong thời gian qua tạo động lực tăng trưởng kinh tế trung bình trên 10% (theo giá hiện hành) và góp phần tạo ra việc làm cho khoảng 2,3 triệu lao động vào năm 2019. Tuy nhiên, điều này cũng làm cạn kiệt nguồn lợi thủy sản, phá vỡ môi trường sinh thái rừng ngập mặn, và khiến Việt Nam bị thẻ vàng của EU do tình trạng đánh bắt trái phép. Một hướng đi mới Việt Nam có thể cân nhắc để khắc phục khó khăn trên là phát triển nghề nuôi biển gần bờ và xa bờ.

Nghề nuôi biển tại Việt Nam có nhiều tiềm năng lớn nhưng vẫn còn đối mặt với nhiều thách thức. Mặc dù các mô hình nuôi biển gắn với xây dựng chuỗi giá trị thủy sản dẫn dắt bởi một doanh nghiệp lớn và thu hút người dân tham gia nuôi biển với tư cách là người cung cấp sản phẩm hoặc làm thuê theo hợp đồng với doanh nghiệp dẫn dắt được xem như một mô hình tiềm năng mới, nhưng vẫn gặp các thách thức về quy định khiến chi phí sản xuất cao do các rủi ro đầu tư vốn có chiều sau và nghiệp vụ.

Các bộ, ngành trung ương cần đưa ra những giải pháp chính sách cần thiết cho nghề nuôi biển để giải quyết những thách thức trên. Các giải pháp bao gồm:

(i) Xây dựng chính sách đặc thù riêng cho nghề nuôi biển, trong đó cần sớm xây dựng tiêu chuẩn và quy chuẩn cơ sở nuôi biển, về kỹ thuật các loại lồng/bè nuôi trên vùng biển, hỗ trợ ngư dân nuôi biển;

(ii) Tháo gỡ các vướng mắc để doanh nghiệp lớn được giao hoặc thuê vùng biển phát triển các trang trại nuôi biển;

(iii) Hỗ trợ xây dựng hệ sinh thái của chuỗi giá trị thủy sản với sự tham gia của ba chủ thể chính là Doanh nghiệp – Nhà nước – Người dân;

(iv) Hỗ trợ ngư dân xây dựng các tổ quản lý cộng đồng hay hợp tác xã để tăng cường yếu tố liên kết sản xuất;

(v) Xây dựng cơ chế liên kết giữa hoạt động nuôi biển với các ngành kinh tế khác để vừa góp phần phát triển kinh tế vừa tham gia bảo vệ chủ quyền biển đảo quốc gia.

5. Phát triển du lịch sinh thái biển

Tương tự thủy sản, du lịch giữ vai trò quan trọng của nền kinh tế, hỗ trợ sinh kế của hàng triệu người và là một trong những ngành kinh tế phát triển nhanh nhất trên thế giới, bao gồm Việt Nam. Du lịch Việt Nam có đóng góp khoảng 9,2% vào GDP giai đoạn 2015-2019. Lượng khách du lịch biển, đảo tăng khoảng 23%/năm cũng trong giai đoạn đó và đạt 9,5 triệu lượt khách năm 2019. Tuy nhiên, ngành du lịch tại Việt Nam còn tồn tại một số thực hành chưa bền vững, ảnh hưởng đến môi trường, chất lượng trải nghiệm du lịch và chưa đảm bảo phân bổ lợi ích hài hòa giữa doanh nghiệp và cộng đồng địa phương.

Mô hình cộng sinh phát triển du lịch biển dựa vào cộng đồng mang triển vọng giải quyết các thách thức trên. Theo cách tiếp cận này, ở những địa bàn trọng điểm về du lịch có thể kết hợp giữa du lịch nghỉ dưỡng cao cấp với các mô hình du lịch cộng đồng để đa dạng hóa các sản phẩm du lịch, tạo cơ hội để khách du lịch tiếp xúc và trải nghiệm văn hóa bản địa của cộng đồng địa phương, đồng thời tạo thêm nguồn sinh kế mới cho cộng đồng. Ở những địa bàn không phải trọng điểm du lịch, khó thu hút lượng du khách lớn, kết hợp phát triển các hình thức du lịch cộng đồng với các nguồn sinh kế khác (như bảo vệ và khai thác nguồn lợi thủy sản, tham gia hoạt động bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học tại địa phương, v.v...). Cụ thể, phát triển được các mô hình du lịch biển cộng sinh dựa vào cộng đồng cần:

- Xây dựng những quy chuẩn, tiêu chí để phân loại, quản lý và lựa chọn các địa phương có điều kiện phát triển du lịch cộng đồng, đồng thời có chiến lược và lộ trình đầu tư phát triển các điểm du lịch này; hỗ trợ đầu tư có trọng tâm, trọng điểm vào những mô hình du lịch cộng đồng tiềm năng mang lại hiệu quả kinh tế xã hội cao.
- Chính quyền địa phương đóng vai trò cầu nối tích cực giữa doanh nghiệp du lịch và cộng đồng để huy động doanh nghiệp tham gia các hoạt động chuyển đổi nghề, nâng cao năng lực cho cộng đồng về kinh doanh du lịch kết hợp bảo vệ hệ sinh thái biển, hỗ trợ cộng đồng lập kế hoạch bảo tồn, quản lý tổ chức cộng đồng, hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng thiết yếu phục vụ cho các điểm du lịch cộng đồng đã được quy hoạch, nghiên cứu ban hành các chính sách hỗ trợ cộng đồng làm du lịch kết hợp với các sinh kế truyền thống.
- Tổ chức cộng đồng cần được xây dựng, kiện toàn trên nguyên tắc hợp tác tự nguyện, công khai minh bạch và công bằng về chia sẻ trách nhiệm và thụ hưởng quyền lợi.
- Doanh nghiệp hỗ trợ định hướng phát triển của mô hình du lịch cộng đồng, chủ động hỗ trợ tổ chức cộng đồng tổ chức mô hình du lịch cộng đồng theo hướng chuyên nghiệp: Tập huấn, quảng bá, giám sát đảm bảo chất lượng của các mô hình du lịch cộng đồng đáp ứng yêu cầu của khách du lịch cao cấp.

I

GIỚI THIỆU CHUNG

Nguồn: © Vincent_Nguyen / Shutterstock.

1.1. BỐI CẢNH

Việt Nam có đường bờ biển dài, cùng các nguồn tài nguyên biển dồi dào và đa dạng sinh học phong phú, đem lại lợi thế cạnh tranh độc đáo để phát triển kinh tế biển. Với trên 3.260 ki-lô-mét đường bờ biển và trên 3 nghìn hải đảo với diện tích biển lớn gấp ba lần diện tích đất liền. Trong số 63 tỉnh thành của cả nước, có 28 tỉnh thành ven biển là nơi sinh sống của 50% dân số Việt Nam, điều đó cho thấy vai trò trọng tâm của kinh tế biển trong sinh kế của hàng triệu người dân.

Các hệ sinh thái biển và ven biển của quốc gia là kho báu về đa dạng sinh học, bao gồm rừng ven biển, rừng ngập mặn, với 20 hệ sinh thái biển khác nhau. Rừng ven biển bao phủ 1,8 triệu ha, đang cung cấp các dịch vụ thiết yếu như bảo vệ bờ biển, cô lập khí thải các-bon, và kiểm soát xói mòn. Riêng rừng ngập mặn trải dài trên 250 nghìn ha, bảo vệ cho hàng triệu người dân khỏi ngập lụt, đem lại giá trị kinh tế lớn nhất[1]. Hơn nữa các vùng đa dạng sinh học biển cũng là môi trường sống cho trên 11 nghìn sinh vật biển, góp phần cho sức khỏe môi trường và thịnh vượng kinh tế[2].

KTB là động lực quan trọng góp phần tăng trưởng kinh tế và cải thiện sinh kế. Các hoạt động KTB và ven biển đóng góp từ 6-30% GDP cả nước. GRDP bình quân đầu người hàng năm ở các tỉnh ven biển thường cao hơn mức trung bình cả nước, đạt 97,2 triệu đồng (4.176 đôla) vào năm 2022. Tỷ lệ nghèo đói ở các thành phố ven biển thuộc loại thấp nhất cả nước nhờ tốc độ tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ và tốc độ đô thị hóa nhanh chóng thuộc hàng cao nhất cả nước đã giúp duy trì sinh kế thịnh vượng. Một số ngành kinh tế mũi nhọn góp phần thúc đẩy tăng trưởng KTB được Chính phủ ưu tiên bao gồm đánh bắt và nuôi trồng thủy sản, du lịch, năng lượng, giao thông vận tải và sản xuất công nghiệp.

Mặc dù KTB có tiềm năng tăng trưởng lớn và bền vững nhưng một số ngành KTB đang đứng trước xung đột về lợi ích và mục đích sử dụng. Nguyên nhân của hiện tượng này một phần xuất phát từ các yếu tố do con người tạo ra, bao gồm đánh bắt quá mức, ô nhiễm, axit hóa đại dương do biến đổi khí hậu (BĐKH), cùng nhiều yếu tố khác. Khoảng 11,8 triệu người ở các tỉnh ven biển phải đối mặt với nguy cơ lũ lụt nghiêm trọng và hơn 35% khu định cư nằm trên bờ biển bị xói mòn. Việt Nam được ước tính nằm trong số 5 quốc gia gây ô nhiễm đại dương hàng đầu thế giới, với 0,28-0,73 triệu tấn rác thải nhựa rò rỉ ra đại dương mỗi năm. Những thách thức khác đối với phát triển KTB bao gồm suy thoái tài nguyên thiên nhiên, rủi ro do biến đổi khí hậu, phát triển cơ sở hạ tầng và quy hoạch chưa hoàn thiện. Vì còn tập trung các lợi ích ngắn hạn, việc thực thi khung pháp lý hiện hành chưa nghiêm ngặt cũng như sự phối hợp giữa các vùng và các ngành chưa tốt. Việt Nam cần một phương án khả thi hơn so với kịch bản phát triển thông thường (Business-as-usual – BAU) để giải quyết các thách thức cũng như tiếp tục khai thác các lợi ích kinh tế từ tài nguyên ven biển và đại dương nhưng vẫn đảm bảo tính bền vững dài hạn.

---

[1] Ngọc Bích, "Thước đo cho giá trị rừng ven biển", ThienNhien.Net | Con người và Thiên nhiên, ngày 4 tháng 10 năm 2023, https://www.thiennhien.net/2023/10/04/thuoc-do-cho-gia-tri-rung-ven-bien/.

[2] Trường Đại học Nông Lâm Thành phố Hồ Chí Minh. "Hội thảo: Chia sẻ và cập nhật thông tin về thị trường rừng các-bon từ các hệ sinh thái rừng ven biển." Trường Đại học Nông Lâm Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 22 tháng 8 năm 2024. https://4t.hcmuaf.edu.vn/4t-42767-1/vn/toa-dam-chia-se-cap-nhat-thong-tin-ve-thi-truong-rung-cac-bon-tu-he-sinh-thai-rung-ven-bien.html.

Việt Nam đã có những bước tiến đáng kể, nâng cao tầm quan trọng của KTB thông qua các nghị quyết cấp cao của Đảng và Chính phủ. Năm 2018, Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 của BCHTW Đảng khóa XII về "Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045" (NQ36) đã được thông qua, trong đó nhấn mạnh đóng góp quan trọng của KTB vào triển vọng phát triển của Việt Nam và đề xuất các mục tiêu nhằm tăng cường sự đóng góp của KTB vào tăng trưởng quốc gia đến năm 2030. Những mục tiêu đầy tham vọng này chú trọng nhiều hơn đến việc thúc đẩy phát triển bền vững các ngành KTB quan trọng và giải quyết các thách thức môi trường. Năm 2020, Nghị quyết số 26/NQ-CP ngày 05/03/2020 của Chính phủ ban hành Kế hoạch tổng thể và kế hoạch 5 năm của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII về Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (NQ26). Kế hoạch này xác định nhiệm vụ, vai trò trọng tâm của các bộ ngành trong việc thực hiện Chiến lược phát triển KTB, tập trung vào 8 lĩnh vực biển ưu tiên bao gồm:

(i) du lịch và dịch vụ biển;

(ii) vận tải biển;

(iii) dầu khí và các tài nguyên khoáng sản biển khác;

(iv) đánh bắt và nuôi trồng thủy sản ;

(v) phát triển công nghiệp ven biển;

(vi) năng lượng tái tạo và các ngành KTB mới;

(vii) phát triển vùng biển; và

(viii) phát triển kết cấu hạ tầng ven biển.

Phát triển KTB đòi hỏi sự cam kết đầu tư dài hạn của Chính phủ cũng như sự tham gia tích cực và hiệu quả của các bộ ngành, các tỉnh ven biển và các bên liên quan quan trọng khác. NQ26 xác định danh mục các dự án, chương trình, nhiệm vụ ưu tiên thực hiện đến năm 2025 và 2030 để đáp ứng mục tiêu Chiến lược phát triển bền vững KTB. Tuy nhiên, để có thể thực thi được chính sách trên, vấn đề nguồn lực nói chung, trong đó có nguồn lực đầu tư công nói riêng, đóng vai trò quan trọng trong phát triển KTB. Hiện chưa có cơ chế huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực rõ ràng, thống nhất cho phát triển KTB.

Ngân hàng Thế giới, với sự hỗ trợ của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nay là Bộ Tài chính) tiến hành thực hiện Báo cáo "Thúc đẩy Kinh tế biển Việt Nam bền vững - Nghiên cứu rà soát đầu tư và chi tiêu công" với mục tiêu đẩy nhanh việc thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB và xác định các điều kiện thuận lợi để huy động nguồn lực công. Hoạt động mong muốn đưa ra đánh giá kịp thời kết quả thực hiện NQ26 kể từ khi được phê duyệt, từ đó đề xuất các khuyến nghị cho Kế hoạch 5 năm tiếp theo đến năm 2030 của NQ36. Cụ thể, báo cáo nghiên cứu sẽ tập trung vào các mục tiêu sau:

(i) So sánh cách hiểu về KTB của Việt Nam so với thông lệ quốc tế;

(ii) Đánh giá các cách thức huy động nguồn lực và phân bổ chi tiêu cho KTB của các địa phương và những điều chỉnh (nếu có) sau khi ban hành NQ 36;

(iii) Đánh giá những rào cản về thể chế, chính sách trong huy động đầu tư cho PTKTB;

(iv) Phân tích sâu về cơ chế, chính sách thúc đẩy hai ngành KTB chủ chốt là Thủy sản và Du lịch;

(v) Đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công, hoàn thiện cơ chế, chính sách cho phát triển KTB bền vững.

Báo cáo bao gồm bốn chương chính:

- **Chương 1** giới thiệu chung về khái niệm KTB và phương pháp nghiên cứu được áp dụng trong Báo cáo này dựa trên cách phân loại ngành KTB theo NQ26.
- **Chương 2** trình bày tổng quan về hiện trạng KTB ở Việt Nam, trong đó làm rõ cách phân loại KTB và ước tính đóng góp tiềm năng của các ngành KTB và giá trị hệ sinh thái biển của Việt Nam, dựa trên các ước tính theo phương pháp quốc tế.
- **Chương 3** tập trung đánh giá thực trạng đầu tư KTB ở Việt Nam dựa trên những phân tích về cơ chế chính sách triển khai thực hiện thực hiện NQ36 và NQ26 trong thực tế và xem xét các số liệu về chi đầu tư và chi thường xuyên cho các hoạt động KTB. Từ đó đưa ra các khuyến nghị phản ánh thực tiễn thực thi cơ chế, chính sách nhằm thúc đẩy đầu tư vào KTB có hiệu quả và bền vững.
- **Chương 4** phân tích sâu hai ngành điển hình của KTB: Thủy sản và Du lịch thông qua việc tập trung đánh giá những hoạt động đầu tư, các chính sách, cơ chế nổi bật gắn với phát triển KTB đang được triển khai.

1.2. PHẠM VI NGHIÊN CỨU

Phạm vi nghiên cứu của Báo cáo tập trung chủ yếu vào ba nội dung chính:

- Đánh giá đóng góp của các ngành KTB và hệ sinh thái biển vào sự phát triển kinh tế chung của Việt Nam theo phương pháp nghiên cứu của WB dựa trên nguồn dữ liệu sẵn có.
- Rà soát tình hình giải ngân vốn đầu tư công tại 28 tỉnh ven biển cho các ngành KTB theo NQ26. Số liệu phân tích đầu tư công được khai thác trực tiếp từ danh mục các dự án đầu tư công đã được thực hiện trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 và hai năm 2021, 2022 của Kế hoạch đầu tư công trung hạn tiếp theo (2021-2025) do Sở Kế hoạch và Đầu tư (nay là Sở Tài chính) các tỉnh cung cấp và phân loại theo Hướng dẫn của Nhóm tư vấn (chi tiết về phương pháp phân loại được trình bày trong mục 1.3). Số liệu đầu tư công chỉ phân tích với các dự án đầu tư cấp tỉnh của 28 tỉnh ven biển. Số liệu chi đầu tư tư nhân được thu thập từ tổng số vốn đăng ký và vốn thực hiện năm 2022 của các dự án đầu tư do chủ đầu tư báo cáo với Sở Kế hoạch và Đầu tư (nay là Sở Tài chính). Số liệu chi thường xuyên là số chi sự nghiệp kinh tế dành cho lĩnh vực Thủy sản và Du lịch năm 2022 ở cấp tỉnh và các huyện có biển thuộc 28 tỉnh nói trên.
- Phân tích các ngành điển hình về khai thác tiềm năng, thế mạnh của KTB trong lĩnh vực Thủy sản và Du lịch tập trung vào ngành Nuôi biển và Du lịch sinh thái biển.

1.3. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1.2.1. Nghiên cứu tài liệu tại chỗ (desk review)

Báo cáo này dựa trên tổng hợp toàn diện các nghiên cứu trong nước và quốc tế, khung pháp luật và các nghiên cứu chuyên ngành, nhằm tạo nền tảng vững chắc để phân tích về kinh tế biển của Việt Nam. Các nguồn tài liệu nghiên cứu chính được phân loại như sau:

1. **Các nghiên cứu quốc tế :**
    - Các báo cáo của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) và Ngân hàng Thế giới: gồm "Báo cáo đến năm 2030" (2016) của OECD, "Hướng dẫn đánh giá chi tiêu công về kinh tế biển" (2021) của Ngân hàng Thế giới. Những tài liệu tham khảo toàn cầu trên hình thành ra khung phân tích, qua đó hài hòa báo cáo này với các thông lệ quốc tế tốt nhất.
    - Các nghiên cứu về bảo tồn và bảo vệ biển: Ví dụ như "Huy động qua các khu bảo tồn" (2021) của Ngân hàng Thế giới, "Bộ công cụ quản lý nghề cá ở các vùng biển được bảo vệ" (2020) của Ủy ban Bảo tồn Thiên nhiên Chung (JNCC). Những tài liệu trên đem lại bài học về quản lý tài nguyên biển bền vững và các công cụ thực tiễn để bảo vệ các hệ sinh thái biển.
2. **Văn bản pháp lý của Việt Nam:**
    - Đó là các văn bản luật, nghị định, quy định và nhiều chỉ thị của Đảng và Chính phủ, vạch ra khung pháp lý định hướng cho phát triển kinh tế biển tại Việt Nam. Đó là những văn bản hết sức quan trọng để tìm hiểu bức tranh chính sách cho sự phát triển của các ngành/lĩnh vực biển như năng lượng, nghề cá và du lịch.
3. **Các nghiên cứu chuyên ngành ở Việt Nam:**
    - Các viện nghiên cứu và cơ quan nhà nước: Báo cáo này rà soát các nghiên cứu và mô hình của các cơ quan chính quyền, viện nghiên cứu và trường đại học, tập trung vào các hoạt động kinh tế biển. Tìm hiểu chi tiết về cơ chế và chính sách có ảnh hưởng đến ngành nông nghiệp và du lịch được đặc biệt chú trọng nhằm có thông tin về những thách thức và thực tiễn phát triển hiện nay trong những ngành/lĩnh vực quan trọng đó.
    - Các tổ chức phi chính phủ: Đóng góp của những tổ chức này cũng được xem xét, đặc biệt liên quan đến các nỗ lực phát triển bền vững và bảo tồn trong nền kinh tế biển.

Qua tổng hợp thông tin từ các nguồn trên, báo cáo đảm bảo hiểu thấu về các thông lệ tốt nhất trên toàn cầu cũng như những cơ hội và thách thức đặc thù của Việt Nam trong phát triển kinh tế biển.

1.2.2. Phân tích số liệu thứ cấp về chi ngân sách nhà nước, đầu tư tư nhân cho KTB tại các địa phương có biển

Nghiên cứu bao gồm việc lập báo cáo đánh giá chi tiêu & đầu tư công đã thực hiện một quy trình chi tiết nhằm thu thập thông tin và dữ liệu về chi tiêu ngân sách Nhà nước và đầu tư về kinh tế biển, tập trung vào giao đoạn từ 2016–2022. Sau đây là các bước chính:

Bước 1: Xây dựng tài liệu hướng dẫn phân loại chi đầu tư và chi thường xuyên cho KTB.

- Chi đầu tư: Dựa trên phân loại tám ngành kinh tế biển trong các Nghị quyết 36 và 26, nhóm tư vấn lập ra bộ tài liệu hướng dẫn phân loại dựa trên cách phân loại của OECD (xem Chương 2 so sánh chi tiết giữa các cách phân loại). Bộ tài liệu cũng đã phác thảo quy trình phân loại để đảm bảo nhất quán về mã dự án và cung cấp các biểu mẫu thu thập dữ liệu về chi tiêu công và đầu tư cho các ngành hoặc lĩnh vực biển. Do ngân sách tỉnh là nguồn đảm bảo chính cho các dự án quy mô lớn nên công tác thu thập dữ liệu tập trung vào các dự án đầu tư sử dụng vốn ngân sách tỉnh (Xem Phụ lục 1).
- Chi thường xuyên: Phân loại chi thường xuyên phức tạp hơn do các nội dung chi này được phân loại theo các ngành hoặc lĩnh vực bao quát (môi trường, khoa học) thay vì dự án, gây khó khăn cho việc tách riêng chi tiêu liên quan đến biển. Do đó, dữ liệu chỉ giới hạn ở các sự nghiệp kinh tế gắn trực tiếp với nông nghiệp và du lịch trong năm 2022 để đảm bảo tính khả thi của việc thu thập dữ liệu (Xem Phụ lục 2).

Bước 2: Thí điểm sử dụng bộ tài liệu hướng dẫn.

Bộ tài liệu hướng dẫn đã được thí điểm tại tỉnh Quảng Ninh, bao gồm khảo sát thực địa và thảo luận trực tiếp với Sở Kế hoạch và Đầu tư (nay đã được hợp nhất với Sở Tài chính), Sở Tài chính, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (nay là Sở Nông nghiệp và Môi trường), Sở Tài nguyên và Môi trường (nay là Sở Nông nghiệp và Môi trường), Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch để tiếp thu nhận xét về tính khả thi, rõ ràng của bộ tài liệu hướng dẫn và ghi nhận các góp ý hoàn thiện.

Bước 3: Tập huấn sử dụng bộ tài liệu hướng dẫn.

Một buổi hội thảo hướng dẫn các địa phương cách sử dụng bộ tài liệu kết hợp hình thức trực tiếp và trực tuyến đã được tổ chức tại Hà Nội vào ngày 28/03/2024 (Xem Phụ lục 4). Tại hội thảo tập huấn, nhóm tư vấn đã phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nay là Bộ Tài chính) và WB để hướng dẫn cách hiểu và phân loại chi tiêu cho KTB theo tài liệu hướng dẫn, trực tiếp hỏi đáp các câu hỏi và thống nhất lộ trình triển khai.

Bước 4: Triển khai thu thập thông tin.

- Sau hội thảo, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (nay là Bộ Tài chính) đã có công văn đề nghị, chính thức yêu cầu các tỉnh thành ven biển thu thập thông tin về chi tiêu và đầu tư cho giai đoạn 2016-2022. Đến tháng 5 năm 2024, tất cả các tỉnh thành đã nộp dữ liệu cần có.

Bước 5: Rà soát và xử lý thông tin

Dữ liệu từ các tỉnh đã được sàng lọc và đảm bảo tính phân loại hợp lý. Tất cả các dự án liên quan đến

biển đã được phân loại lại dựa trên các tiêu chí đã thỏa thuận. Đối với một số dự án nằm ở "vùng xám" (có thể xếp vào nhiều hơn một nhóm phân loại), báo cáo đã thống nhất cách phân loại như sau:

- **Không bao gồm:** các dự án không thuộc nhóm kinh tế, như xây dựng trụ sở các đơn vị quản lý nhà nước, dịch vụ công, các trường học, trạm y tế nếu mục tiêu của các dự án này không được xác định rõ từ đầu là trực tiếp phục vụ phát triển KTB.
- **Tái phân loại:** Thống nhất phân loại dự án đường ven biển vào M8 thay vì M7 do nhóm M7 chỉ tập trung vào cơ sở hạ tầng phát triển vùng. Các dự án liên quan đến cảng biển đều được tái phân bổ vào nhóm M4 (phát triên thủy sản) thay vì M8. Nhóm M4 cũng được thống nhất bao gồm cả các dự án bảo tồn đa dạng sinh học, các dự án lâm nghiệp ven biển. Với các dự án đường giao thông vào các khu công nghiệp, thống nhất xếp loại vào nhóm công nghiệp ven biển (M5) thay cho M8. Bên cạnh đó, với các dự án phát triển năng lực giám sát thủy văn, nâng cao khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu được thống nhất đưa vào nhóm M8 thay cho M5 như một số tỉnh đã phân loại.
- **Bổ sung phân loại:** Một số dự án chưa được các địa phương thực hiện phân loại được bổ sung phân loại.

Bộ dữ liệu cuối cùng bao gồm 1.304 dự án đầu tư trên 28 tỉnh ven biển.

Bước 6: Phân tích thông tin và viết báo cáo.

Các công cụ thu thập dữ liệu bổ sung bao gồm:

- Thông tin định tính: Ý kiến phản hồi thu thập từ các sở ngành cấp tỉnh Sở Kế hoạch và Đầu tư (nay đã được hợp nhất với Sở Tài chính), Sở Tài chính, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (nay là Sở Nông nghiệp và Môi trường), Sở Tài nguyên và Môi trường (nay là Sở Nông nghiệp và Môi trường), Sở Giao thông và Vận tải (nay là Sở Xây dựng) bằng cách sử dụng bảng câu hỏi để đánh giá các vấn đề về phát triển và thách thức chính sách trong ngành nông nghiệp và du lịch (Xem Phụ lục 3). Nhóm tư vấn nhận được thông tin về dữ liệu chi cho KTB cũng như thông tin định tính của đủ 28/28 tỉnh/ thành phố có biển (Xem Phụ lục 5).
- Khảo sát thực địa tại 6 tỉnh (Xem Phụ lục 6 phần A): Sáu tỉnh đại diện cho ba miền Bắc, Trung, Nam, được chọn để khảo sát thực địa (Bình Định, Cà Mau, Đà Nẵng, Kiên Giang, Quảng Ninh và Thái Bình), nhằm so sánh các địa phương và trình độ phát triển. Ngoài thảo luận trong chính phủ, các nghiên cứu điển hình về sự tham gia của khu vực tư nhân vào nền kinh tế xanh đã được tiến hành. Tổng số cán bộ tham gia tọa đàm trao đổi ở các địa phương tiến hành khảo sát thực địa là 95 người trong đó Thái Bình: 17 người, Quảng Ninh: 11 người, Đà Nẵng; 17 người, Bình Định: 17 người, Cà Mau: 23 người, Kiên Giang: 20 người (Xem Phụ lục 6 phần B). Sau khảo sát, các vấn đề cần được xác minh với Bộ ngành trung ương đã được ghi chép lại và tổng hợp thành các vấn đề cần trao đổi trong đợt khảo sát các Bộ ngành tiếp theo đó.
- Thảo luận với 4 bộ ngành ở trung ương: Các buổi tọa đàm đã được tổ chức với Vụ Kế hoạch, Cục biển và hải đảo thuộc Bộ Nông Nghiệp và Môi Trường để tìm hiểu thêm các vấn đề về phát triển kinh tế biển. Tổng số cán bộ cấp trung ương tham gia tọa đàm là 12 người.

1.4. HẠN CHẾ CỦA NGHIÊN CỨU

Báo cáo nghiên cứu gặp những thách thức trong việc thu thập dữ liệu và phân tích toàn diện các chi tiêu cho kinh tế biển trên toàn quốc. Tuy còn tồn tại một số hạn chế, báo cáo đem lại nền tảng vững chắc để tìm hiểu đầu tư công và của tư nhân trong khu vực này, đưa ra các khuyến nghị để cải thiện chất lượng dữ liệu và thực hiện chính sách.

Thách thức trong thu thập dữ liệu

Phân loại ngành theo KTB còn tương đối mới tại Việt Nam, trong đó các số liệu thống kê chính thức hoặc số liệu hạch toán ngân sách chưa tách bạch theo phân loại này. Theo Luật ngân sách nhà nước năm 2015, tất cả chi tiêu của khu vực công đều được phân loại theo 13 ngành lĩnh vực với các ngành KTB bị lồng ghép. Báo cáo đã sử dụng cách "gán nhãn" cho các dự án đầu tư công dựa trên bộ hướng dẫn phân loại theo KTB (như đã nêu trên) theo cách tiếp cận của các báo cáo quốc tế, đồng thời đề nghị các địa phương tự phân loại dự án của họ theo bộ hướng dẫn. Điều này khiến việc thu thập và báo cáo dữ liệu chưa được đồng nhất mặc dù đã áp dụng các biện pháp kiểm soát chất lượng phân loại (như đã nêu ở mục 1.2). Ngoài ra, do hạn chế về thời gian và tuân thủ theo mục đích của TOR, nghiên cứu mới chỉ thu thập dữ liệu cấp tỉnh, chưa phân tích ở cấp quốc gia.

Dữ liệu về đầu tư tư nhân chưa đầy đủ

Dữ liệu đầu tư tư nhân ở các tỉnh chưa thường xuyên và báo cáo của các doanh nghiệp cần thêm thông tin để phản ánh các xu hướng của ĐTTB cho KTB toàn diện hơn. Về nguyên tắc các chủ đầu tư ở địa phương đều phải đăng ký dự án với Sở Tài chính và hằng năm đều phải có báo cáo tình hình giải ngân thực tế của doanh nghiệp cho dự án đầu tư đã đăng ký. Tuy nhiên, trên thực tế, do công tác báo cáo tình hình đầu tư tư nhân ở các tỉnh chưa thường xuyên, hiệu lực thực hiện các yêu cầu báo cáo đối với doanh nghiệp chưa mạnh nên thông tin về đầu tư tư nhân như số liệu vốn đăng ký và thực tế giải ngân chưa đầy đủ.

Phạm vi của chi tiêu thường xuyên cần cải thiện

Số liệu quyết toán chi tiêu thường xuyên chỉ được giới hạn ở những nội dung thuộc sự nghiệp kinh tế với các mục chi được mã hóa cụ thể theo hệ thống mục lục ngân sách và chủ yếu tập trung vào hai ngành trọng điểm của KTB – Thủy sản và Du lịch. Việc lựa chọn cách thu thập thông tin nhằm cho phép các địa phương có thể chiết xuất được ngay số liệu từ hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc (TABMIS) một cách đồng bộ, thống nhất nhưng khiến phạm vi dữ liệu chưa bao quát được hết các nội dung chi thường xuyên có liên quan đến KTB. Ví dụ, các dự án nghiên cứu phát triển cá giống để phục vụ nuôi trồng thủy sản thuộc về chi sự nghiệp KH&CN, không phải sự nghiệp kinh tế nên không được thu thập số liệu mặc dù nhiều tỉnh có khả năng chi thường xuyên nhiều cho các dự án này. Để khắc phục và tăng thêm mức độ "đầy đủ" của thông tin, riêng số liệu về chi thường xuyên được thu thập ở cả cấp tỉnh và các huyện ven biển của từng tỉnh.

Các chi tiêu gián tiếp không bao gồm trong báo cáo:

Nghiên cứu không xem xét chi tiêu gián tiếp - chẳng hạn những ưu đãi tài chính, thuế và trợ giá - đều đóng vai trò quan trọng về định hình các hoạt động kinh tế biển. Thiếu sót này có thể dẫn đến hiểu không đầy đủ về bối cảnh tài chính ảnh hưởng đến khu vực này.

II

TỔNG QUAN VỀ KINH TẾ BIỂN Ở VIỆT NAM

Nguồn: © alexkoral / Shutterstock.

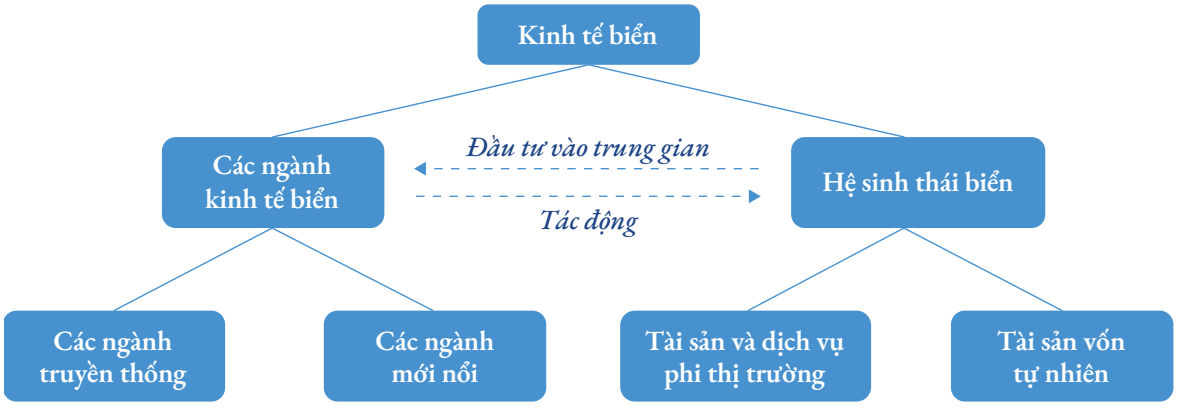
2.1. KHÁI NIỆM VÀ PHÂN LOẠI CÁC NGÀNH KINH TẾ BIỂN

Các đại dương, biển và vùng ven biển góp phần đảm bảo an ninh lương thực và xóa đói giảm nghèo. Theo thống kê, 40% dân số thế giới sống gần các khu vực ven biển, hơn 3 tỷ người sử dụng đại dương làm sinh kế và 80% thương mại thế giới được thực hiện bằng đường biển. Trong vài năm qua, việc sử dụng thuật ngữ "KTB" đã gia tăng và có nhiều ví dụ được Liên Hợp Quốc, EU, OECD và WB sử dụng để giải thích mối quan hệ giữa tính bền vững, kinh tế và đại dương.

"KTB" là thuật ngữ kinh tế gắn liền với việc khai thác và bảo tồn môi trường biển và đôi khi được dùng như từ đồng nghĩa với "nền kinh tế đại dương bền vững" (Lê Quốc Bang, 2017)[3]. Hiện nay, vẫn chưa có sự đồng thuận về định nghĩa chính xác của KTB và phạm vi áp dụng khái niệm vẫn tùy thuộc theo từng tổ chức. OECD mô tả đại dương là "biên giới kinh tế lớn tiếp theo" nhờ tiềm năng to lớn trong việc tạo ra của cải, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm và khuyến khích đổi mới sáng tạo.

OECD đã công bố *Báo cáo về KTB đến năm 2030* (OECD, 2016), trong đó đã cung cấp một khung phân loại hữu ích các hoạt động của KTB (xem Hình 1). Tuy nhiên, báo cáo của OECD cho rằng bất kỳ định nghĩa nào về nền kinh tế đại dương đều không đầy đủ trừ khi đề cập cả đến hệ sinh thái biển (bao gồm các trữ lượng tự nhiên không thể định lượng (được hiểu là các tài sản tự nhiên) cũng như hàng hóa và dịch vụ hệ sinh thái phi thị trường).

Hình 1. Phân loại kinh tế biển



Với cách hiểu KTB là "*tổng số các hoạt động kinh tế của các ngành công nghiệp dựa trên đại dương và tài sản, hàng hóa và dịch vụ của các hệ sinh thái biển*", OECD đã chia KTB thành hai hợp phần chính (1) các ngành KTB; và (2) hệ sinh thái biển. Điểm bao quát hơn trong khái niệm của OECD là bao hàm cả hợp phần (2), trong khi đa số các quan điểm từ trước đến nay chỉ tập trung vào hợp phần (1). Đối với Hợp phần (1), OECD (2016) đã chia thành hai nhóm nhỏ là (a) các ngành truyền thống (gồm 11 ngành) và (b) các ngành mới nổi (gồm 9 ngành) (xem Bảng 1).

[3] https://lyluanchinhtri.vn/kinh-te-bien-108.html

Bảng 1. Các ngành KTB theo phân loại của OECD

a. Các ngành truyền thống	b. Các ngành mới nổi
(1) Khai thác hải sản	(1) Nuôi trồng thủy sản
(2) Chế biến hải sản	(2) Khai thác dầu, khí ở vùng nước sâu và rất sâu
(3) Vận tải biển	(3) Năng lượng gió ngoài khơi
(4) Cảng	(4) Năng lượng tái tạo đại dương
(5) Đóng và sửa chữa tàu biển	(5) Khai thác biển và đáy biển
(6) Khai thác dầu, khí ngoài khơi	(6) An toàn và giám sát hàng hải
(7) Xây dựng và chế biến đại dương	(7) Công nghệ sinh học biển
(8) Du lịch biển	(8) Sản phẩm và dịch vụ hàng hải công nghệ cao
(9) Dịch vụ kinh doanh	(9) Khác
(10) Giáo dục, nghiên cứu và phát triển (R&D)	
(11) Nạo vét	

Nguồn: OECD (2016).

Hợp phần (2) liên quan đến các hệ sinh thái biển, bao gồm đại dương, bãi ngập mặn và vùng thềm nước triều, cửa sông và đầm phá, rừng ngập mặn, và rạn san hô, cột nước bao gồm cả biển sâu và đáy biển (Kaiser và Roumasset, 2002, được trích trong OECD 2016). Tất cả đều cung cấp các dịch vụ trung gian liên quan đến các ngành KTB. OECD đã phân loại dịch vụ hệ sinh thái biển và ven biển này thành 4 nhóm khác nhau, bao gồm: hỗ trợ, điều tiết, cung cấp và văn hóa (xem Bảng 2).

Bảng 2. Dịch vụ hệ sinh thái biển và ven biển

Dịch vụ hệ sinh thái	Định nghĩa	Ví dụ
Hỗ trợ	Các chức năng của hệ sinh thái hỗ trợ và cho phép duy trì và cung cấp các dịch vụ khác	Quang hợp, chu kỳ dinh dưỡng, đất, trầm tích, hình thành cát
Điều tiết	Điều tiết tự nhiên của các quá trình hệ sinh thái và các chu trình tự nhiên	Điều tiết nước, điều tiết thời tiết thiên tai, hấp thụ carbon, ổn định đường bờ biển
Cung cấp	Nguyên liệu thô, thực phẩm và năng lượng	Nguyên liệu (ví dụ: trầm tích dưới đáy biển), sản xuất thực phẩm (ví dụ như đánh bắt và nuôi trồng thủy sản), năng lượng (ví dụ: gió ngoài khơi, năng lượng đại dương, dầu khí ngoài khơi), nguồn gen (ví dụ: cung cấp nguyên liệu sinh học)
Văn hóa	Lợi ích liên quan đến trải nghiệm các môi trường tự nhiên	Du lịch, giải trí, giá trị tinh thần, giáo dục, thẩm mỹ

Nguồn: De Groot, Wilson và Boumans (2002) được trích trong OECD (2016:49) .

Phạm vi ngành của KTB thay đổi đáng kể theo từng quốc gia. Số lượng danh mục được lựa chọn có thể dao động từ 6, như trong trường hợp của Hoa Kỳ, đến 33 trong trường hợp của Nhật Bản. Một số ngành có thể bị loại khỏi KTB ở quốc gia này nhưng lại được đưa vào ở một quốc gia khác. Hơn nữa, có sự khác biệt đáng kể giữa các quốc gia trong việc phân định cách phân loại và danh mục các ngành KTB được sử dụng.[4]

Ngoài cách phân loại như hợp phần 1, Bộ Nông Nghiệp và Môi Trường Việt Nam cũng có cách chia các ngành KTB khác. Cụ thể, bộ chia KTB thành 2 nhóm ngành:

(i) **Ngành kinh tế thuần biển:** Gắn liền và phụ thuộc trực tiếp vào biển và các tài nguyên từ biển. Các ngành này có mối liên hệ trực tiếp với biển, cả về mặt vị trí và nguồn lực. Đây là các ngành mà hoạt động kinh tế của chúng không thể diễn ra nếu không có biển.

(ii) **Ngành kinh tế ven biển:** Có sự kết nối hoặc hỗ trợ các hoạt động kinh tế thuần biển nhưng không trực tiếp phụ thuộc vào biển. Các ngành kinh tế liên quan đến biển bao gồm những ngành có sự phụ thuộc hoặc kết nối với biển nhưng không trực tiếp dựa vào các hoạt động khai thác từ biển. Các ngành này có thể hoạt động cả trên đất liền và có sự hỗ trợ, phục vụ hoặc liên kết với các hoạt động KTB.

Trên thực tế, các các cách phân loại đều bao gồm những vùng "xám". Ví dụ, phát triển năng lượng tái tạo từ điện gió trên các đảo nên xếp vào nhóm ngành nào? Do đó, nếu đã có chỉ tiêu phát triển cho các ngành thuần biển thì rất cần một hướng dẫn chung, ít nhất là để đảm bảo việc phân loại và báo cáo được thống nhất.

Ở Việt Nam, phân loại các ngành KTB theo NQ36 và NQ26 như sau (xem Bảng 3):

Bảng 3. Các ngành KTB theo phân loại của NQ36 và NQ26

Nghị quyết 36	Nghị quyết 26 (M1-M8)
(1) Du lịch và dịch vụ biển	(1) Du lịch và dịch vụ biển
(2) Kinh tế hàng hải	(2) Kinh tế hàng hải
(3) Khai thác dầu khí và các tài nguyên, khoáng sản biển khác	(3) Khai thác dầu khí và các tài nguyên, khoáng sản biển khác
(4) Nuôi trồng và khai thác hải sản	(4) Nuôi trồng và khai thác hải sản
(5) Công nghiệp ven biển	(5) Công nghiệp ven biển
(6) Năng lượng tái tạo và các ngành KTB mới	(6) Năng lượng tái tạo và các ngành KTB mới
	(7) Phát triển các vùng biển
	(8) Phát triển kết cấu hạ tầng ven biển

Nguồn: NQ36 và NQ26.

So sánh cách phân loại của Việt Nam và của OECD có thể rút ra một số nhận xét sau:

[4] OECD (2016), *The Ocean Economy in 2030*

Về cơ bản, cách phân loại của NQ26 đều tương đồng với NQ36, có bổ sung thêm hai phân ngành mới là phát triển các vùng biển và phát triển kết cấu hạ tầng ven biển. Theo Nhóm tư vấn, việc bổ sung hai lĩnh vực này nhằm theo dõi các dự án đầu tư có tính chất liên kết vùng (M7) và dự án đa mục tiêu (M8), trong đó các công trình kết cấu hạ tầng vừa đáp ứng các mục tiêu của KTB, vừa đáp ứng trực tiếp mục tiêu của một ngành cụ thể (như nông nghiệp, giao thông, v.v...). Ngoài ra, theo cách phân loại này, các hoạt động trong đất liền (chủ yếu ở khu vực ven biển) có sử dụng các nguồn lực của Nhà nước và tư nhân cũng được tính đến. Vì vậy, Báo cáo này sử dụng cách phân loại của NQ26.

Các ngành KTB của Việt Nam, thông qua NQ26, chủ yếu rơi vào Hợp phần (1) theo cách phân loại của OECD và chú trọng vào các ngành KTB truyền thống. Cụ thể, các nhóm ngành mới nổi như nhóm (2), (4), (5), (7) (8) trong Bảng 3 trở thành thành một trong số các hoạt động trong các ngành truyền thống đã được NQ26 phân loại như:

- M1 (du lịch và dịch vụ biển) bao hàm cả các ngành Giáo dục, R&D; Công nghệ sinh học biển.
- M2 (Kinh tế hàng hải) bao hàm Vận tải biển; Cảng; Đóng và sửa chữa tàu biển; An toàn và giám sát hàng hải; Sản phẩm và dịch vụ hàng hải công nghệ cao.
- M3 (Khai thác dầu khí và các tài nguyên khoáng sản biển khác) bao hàm Khai thác dầu, khí ở vùng nước sâu và rất sâu; Khai thác dầu, khí ngoài khơi; Khai thác biển và đáy biển.
- M4 (Nuôi trồng và khai thác hải sản) bao hàm Đánh bắt cá; Nuôi trồng hải sản.
- M5 (Công nghiệp ven biển) bao hàm Chế biến hải sản
- M6 (Năng lượng tái tạo và các ngành KTB mới) bao hàm Năng lượng gió ngoài khơi; năng lượng tái tạo đại dương; và lĩnh vực khác.

Một số hoạt động thuộc M6 có gắn với dịch vụ hệ sinh thái biển và ven biển như "*phát triển một số ngành kinh tế dựa vào khai thác tài nguyên đa dạng sinh học biển như rừng ngập mặn, dược liệu biển, nuôi trồng và chế biến rong, tảo cỏ biển*" nhưng chưa có tính bao quát như của OECD và mới tập trung vào chức năng cung cấp của hệ sinh thái biển và ven biển. Ngoài ra, các hoạt động quan trọng thuộc một bộ phận của các ngành công nghiệp biển và trên thực tế được đầu tư mạnh mẽ bằng ngân sách đầu tư công ở Việt Nam, như phòng chống lũ lụt ven biển, chưa được đưa vào phân loại về KTB của Việt Nam.

Một số phân loại KTB biển tại Việt Nam phản ánh bối cảnh điển hình của địa phương nhưng lại không có trong bảng phân loại của OECD. Trong lĩnh vực du lịch, trong khi báo cáo của OECD dường như nhấn mạnh vào các dịch vụ cao cấp bao gồm thể thao biển, câu cá giải trí, thủy cung, du ngoạn đến môi trường sống văn hóa dưới nước v.v..., các nhà hàng, khách sạn, địa điểm lưu trú và khu cắm trại ven biển nằm ở một địa điểm gần hoặc liền kề ven biển, Chiến lược Phát triển Biển Việt Nam xem du lịch dựa vào cộng đồng (du lịch cộng đồng) là một giải pháp quan trọng để thúc đẩy phát triển du lịch bền vững và chia sẻ lợi ích phát triển du lịch với cộng đồng sở tại. Trên tinh thần quan điểm đó, các nghị quyết cũng nhấn mạnh nhu cầu chuyển đổi việc làm cho ngư dân từ khai thác sang nuôi trồng thủy sản hoặc các hoạt động không khai thác khác.

Ngoài ra, khái niệm ngành kinh tế "thuần biển" vẫn chưa rõ ràng dù đã có cách phân loại được đề cập. NQ 36 đưa ra chỉ tiêu 10% đóng góp của các ngành kinh tế "thuần biển" với nền kinh tế chung đến năm 2030 nhưng không đề ra khái niệm chính thức. Bản thân trong nội dung của NQ36 và NQ26 cũng chưa phân biệt rõ ràng giữa các hoạt động thuần biển và ven biển nên việc bóc tách theo hai nhóm ngành rất khó khả thi.

Nhìn chung, mặc dù phản ánh tốt bối cảnh quốc gia, hệ thống phân loại KTB tại Việt Nam cần đa dạng hơn với các phân định rõ ràng cho các ngành mới nổi thay vì chỉ tập trung chủ yếu vào các ngành truyền thống. Các ngành truyền thống của KTB vẫn chiếm tỷ trọng cao trong cách phân loại của Việt Nam. Các ngành công nghiệp mới nổi mới được đề cập ở mức độ khá mờ nhạt, chủ yếu lồng ghép với các hoạt động truyền thống. Trong các ngành công nghiệp KTB, việc phân loại cũng được tùy chỉnh để phản ánh bối cảnh phát triển KTB trong nước. Ưu điểm của cách tiếp cận là giúp thuận tiện cho việc thu thập thông tin và lượng hóa quy mô đầu tư hiện tại vào các ngành KTB hiện có ở Việt Nam. Tuy nhiên, cách phân loại này vẫn chưa hỗ trợ các Bộ, ngành, địa phương trong việc định hướng đầu tư vào những ngành KTB của tương lai, phù hợp với thông lệ quốc tế tốt nhất và khai thác hiệu quả nhất những tiềm năng lớn của KTB cho các ngành kinh tế có giá trị cao của quốc gia.

2.2. TIỀM NĂNG VÀ THỰC TRẠNG KINH TẾ BIỂN CỦA VIỆT NAM SO VỚI THẾ GIỚI

2.2.1. Phương pháp ước tính đóng góp hiện tại và tiềm năng của KTB Việt Nam

Dựa trên phân loại ngành KTB của OECD, dữ liệu về KTB ở Việt Nam bao gồm các ngành kinh tế dưới đây (theo mã ISIC)[5] và hệ sinh thái biển hỗ trợ các ngành kinh tế:

Bảng 4. Mức độ sẵn có về số liệu các ngành KTB và hệ sinh thái biển của Việt Nam

Ngành KTB cốt lõi của Việt Nam theo NQ36	Các nhóm ngànhKTB cốt lõi	Hệ thống ngành kinh tế Việt Nam (VSIC 2018) - cấp độ 2 chữ số
Khai thác và nuôi trồng thủy sản	Tài nguyên sinh vật sống	Khai thác và nuôi trồng thủy sản - 03
Thăm dò dầu khí và các tài nguyên khoáng sản biển khác	Khoáng sản	Khai thác dầu thô và khí tự nhiên - 06
Năng lượng tái tạo và các ngành kinh tế biển mới	Năng lượng	Điện gió ngoài khơi - chưa có mã
Công nghiệp ven biển	Giao thông vận tải và Thương mại	Vận tải đường bộ và vận tải bằng đường sắt, đường ống - 49 (vận tải nội địa)
		Vận tải đường thủy - 50
		Kho bãi và các hoạt động hỗ trợ vận tải - 52

[5] ISIC là viết tắt của Phân loại công nghiệp theo tiêu chuẩn quốc tế được sử dụng để phân loại các đơn vị thống kê, chẳng hạn như cơ sở hoặc doanh nghiệp, theo hoạt động kinh tế mà họ chủ yếu tham gia. Mã số được ban hành theo Quyết định số 27/2018/QĐ-TTg ngày 06/07/2018 của Thủ tướng Chính phủ ban hành hệ thống ngành kinh tế Việt Nam.

Ngành KTB cốt lõi của Việt Nam theo NQ36	Các nhóm ngànhKTB cốt lõi	Hệ thống ngành kinh tế Việt Nam (VSIC 2018) - cấp độ 2 chữ số
Du lịch và dịch vụ biển	Du lịch và Giải trí	Vận tải hành khách: Vận tải đường bộ, đường sắt, đường ống; Vận tải đường thủy; Vận tải hàng không; Kho bãi và hỗ trợ vận tải; Bưu chính và chuyển phát - 49, 50, 51, 52
		Cơ sở lưu trú; Dịch vụ ăn uống - 55, 56
		Hoạt động hành chính và hỗ trợ: Đại lý du lịch, điều hành tour và các hoạt động liên quan - 79
		Nghệ thuật, giải trí và các hoạt động vui chơi giải trí: Hoạt động sáng tạo, nghệ thuật và giải trí; Thư viện, bảo tàng và các hoạt động văn hóa khác; Xổ số, cờ bạc; Thể thao và các hoạt động giải trí - 90-93
Kinh tế hàng hải	Đóng tàu và xuồng	Sản xuất thiết bị vận tải khác - 30
		Sửa chữa, bảo dưỡng và lắp đặt máy móc thiết bị - 33
	Các ngành hỗ trợ có liên quan (Chế biến thủy sản; Chế tạo dầu khí)	Sản xuất than cốc và các sản phẩm dầu mỏ tinh chế - 19
		Sản xuất thực phẩm - 10

Dịch vụ hệ sinh thái			
Hệ sinh thái ven biển (không tính rừng ngập mặn)	Rừng ngập mặn	Rạn san hô	Hệ sinh thái đại dương biển khơi

Việc xây dựng các ước tính về KTB dựa trên dữ liệu từ hệ thống thống kê tài khoản quốc gia và các nguồn thống kê quốc gia khác. Có ba cách tiếp cận chính để đo lường tiềm năng của kinh tế đại dương: sản xuất, thu nhập và chi tiêu. Báo cáo đã áp dụng kết hợp hai cách tiếp cận đầu tiên (sản xuất và thu nhập), mặc dù cách tiếp cận theo hướng sản xuất vẫn là chính. Cùng với đó, báo cáo xác định trọng tâm là định lượng giá trị gia tăng của các ngành KTB thông qua sử dụng dữ liệu về "tổng thù lao cho người lao động" như một đại diện cho các ngành không có số liệu về giá trị gia tăng. Giai đoạn ước tính từ năm 2010 đến 2020. Các nguồn dữ liệu chính bao gồm Bảng cân đối liên ngành của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) (cập nhật tháng 6 năm 2023), các báo cáo của Ngân hàng Thế giới (WB), Niên giám thống kê quốc gia từ năm 2010 đến 2020, và các bài viết công khai khác thu thập qua tổng hợp (xem Phụ lục 8).

Nỗ lực biên soạn và tổng hợp dữ liệu trong Báo cáo chỉ mới thể hiện công tác chuẩn bị sơ bộ. Bộ dữ liệu được thu thập một cách có hệ thống cả về các giao dịch thị trường và phi thị trường, căn cứ vào khuôn khổ phân loại của OECD, là điều kiện cần để thiết lập tài khoản vệ tinh toàn diện về kinh tế đại dương, báo cáo này là bước đi đầu tiên theo hướng đó.

Việt Nam có cơ hội nâng cao công tác thu thập dữ liệu theo các khuôn khổ quốc tế đa dạng. Ví dụ, Việt Nam có thể học hỏi Hệ thống tài khoản kinh tế môi trường của Liên Hợp Quốc (UN SEEA), nhằm ghi nhận đầy đủ cả các giao dịch thị trường và phi thị trường nhằm hình thành các tài khoản phù hợp với SEEA. Những cơ hội này đòi hỏi sự phối hợp giữa các bên liên quan trong và ngoài chính phủ, nâng cao năng lực về hạch toán tài khoản thống kê, xây dựng mô hình, và các kỹ năng về định giá dịch vụ hệ sinh thái. Ngoài ra, điều quan trọng nhất là đầu tư vào cơ sở hạ tầng dữ liệu, bắt đầu với dự án thí điểm tại các tỉnh thành ven biển. Trong ngắn hạn và trung hạn, việc ban hành hướng dẫn kỹ thuật tiêu chuẩn hóa và thúc đẩy hợp tác xuyên biên giới đóng vai trò thiết yếu trong việc hỗ trợ Việt Nam tiếp cận thực tiễn hơn đối với công tác quản lý các tài khoản hệ sinh thái, biển và đại dương.

Đóng góp của các ngành kinh tế biển cũng được phản ánh qua dữ liệu báo cáo của nhiều ấn phẩm khác nhau và có sự khác biệt do mức độ sẵn có của dữ liệu và cách tiếp cận KTB. Các nguồn như *Thời báo Hà Nội* (2021), Bộ Nông Nghiệp và Môi Trường (2020), và *Thông tấn Xã Việt Nam* (VNA, 2018) cho thấy các hoạt động kinh tế dựa vào đại dương có mức đóng góp bình quân hàng năm 6-30% GDP. Cụ thể, Viện Chiến lược, Chính sách Nông nghiệp và Môi trường (ISPAE) (2023) ước tính các ngành/lĩnh vực kinh tế biển đóng góp 5,7% GDP chưa kể đóng góp gián tiếp lên đến khoảng 7,2% GDP trong năm 2020. Những số liệu trên vẫn cần được xác nhận thêm, vì có lẽ con số ước tính cao còn bao gồm giá trị kim ngạch xuất khẩu liên quan đến biển. Ngược lại, phương pháp luận của OECD không gán toàn bộ các giá trị đó cho kinh tế biển. Chính vì vậy, số liệu tính toán trong báo cáo này có thể được cho là thể hiện chính xác hơn về tác động kinh tế của các ngành/lĩnh vực này. Sự khác nhau giữa cách tiếp cận và mức độ sẵn có của dữ liệu giữa báo cáo này và báo cáo của ISPAE được giải thích sâu hơn trong Phụ lục 7.

2.2.2. Đóng góp của các ngành kinh tế biển

2.2.2.1. Đóng góp hiện nay của các ngành kinh tế biển

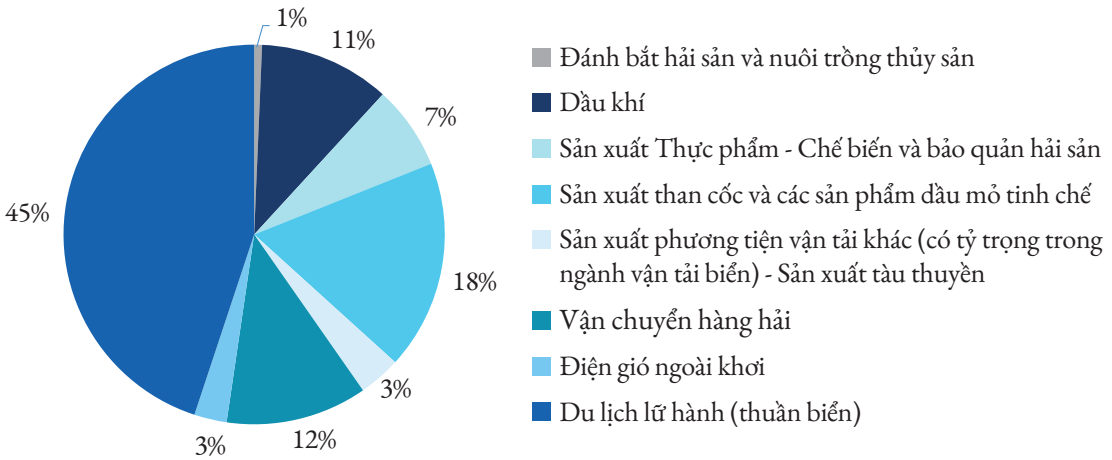
Các chỉ tiêu phản ánh Giá trị gia tăng gộp (GVA) và đóng góp về việc làm trong các ngành KTB chủ chốt từ năm 2010 đến 2020 (Xem Bảng 6, Bảng 7 và Hình 2). GVA thể hiện giá trị của hàng hóa và dịch vụ được tạo ra trong các ngành này, làm nổi bật vai trò của chúng trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và năng suất. Thông qua việc theo dõi GVA, các chỉ số minh họa cách từng ngành đóng góp vào hiệu suất kinh tế chung, làm rõ các xu hướng, thách thức và cơ hội trong nền kinh tế quốc gia.

Ngoài GVA, các chỉ số cũng xem xét xu hướng việc làm trong các ngành KTB, phản ánh khả năng tạo việc làm và hỗ trợ sinh kế trong suốt thập kỷ đến năm 2020. Hai chỉ tiêu đóng góp – GVA và việc làm mang lại góc nhìn toàn diện về tầm quan trọng kinh tế của các ngành, cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách những thông tin giá trị để hỗ trợ ra quyết định và lập kế hoạch chiến lược. Tổng thể, các số liệu này cho thấy sự phát triển của các ngành theo thời gian và tiềm năng đóng góp của chúng vào khả năng phục hồi và phát triển kinh tế trong tương lai.

Sau đây là một số nhận định chính:

- Đóng góp về giá trị gia tăng (GVA) từ các ngành KTB vào tổng GVA của quốc gia đã tăng nhẹ trong thập kỷ qua – từ 5,04% lên 5,83%, ngoại trừ năm 2020 khi tỷ lệ này giảm xuống còn 3,18% do sự sụt giảm mạnh trong ngành du lịch và lữ hành vào năm đó. Tuy nhiên, tỷ lệ đóng góp về việc làm lại cao hơn nhiều, khoảng 8% tổng số việc làm, mặc dù có sự giảm nhẹ 0,4% trong giai đoạn từ 2010 đến 2020.
- Ngoại trừ năm 2020 bị ảnh hưởng bởi COVID-19 ảnh hưởng tiêu cực đến du lịch, trong giai đoạn 2010–2019, ngành du lịch biển vẫn đóng góp lớn nhất tới GVA quốc gia. Năm 2019, du lịch vẫn chiếm gần một nửa tổng giá trị, tiếp theo là khai thác và chế biến dầu thô/khí đốt tự nhiên, và sau đó là các dịch vụ hàng hải (vận tải biển) (xem Hình 2).
- Điện gió ngoài khơi là ngành dịch vụ tăng trưởng nhanh nhất kể từ năm 2014. Ngoài ra, khai thác dầu khí cũng ghi nhận sự tăng trưởng đáng kể. Trong khi đó, ngành đánh bắt và nuôi trồng thủy sản có xu hướng giảm kể từ đỉnh cao vào năm 2017.
- Xét về việc làm (chính thức tại các doanh nghiệp có đăng ký thành lập), ngành du lịch và lữ hành chiếm ưu thế, với khoảng 84% tổng số việc làm trong các ngành KTB năm 2018 (khoảng hơn 4 triệu việc làm vào năm 2018)[6]. Đến năm 2020, các dịch vụ hàng hải sử dụng khoảng 41 nghìn lao động, tiếp theo là nuôi trồng và khai thác thủy sản (32 nghìn người) và dầu khí (9 nghìn người). Dữ liệu về việc làm trong ngành điện gió ngoài khơi hiện chưa có sẵn (xem Bảng 5).

Hình 2. Tỉ trọng đóng góp của các ngành KTB vào GVA năm 2019



Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn dựa trên số liệu của Tổng cục thống kê.

KTB Việt Nam để lại dấu ấn vừa phải về đóng góp cho nền kinh tế quốc gia, nhưng có đóng góp tương đối về việc làm so với các quốc gia khác. Điều này được thể hiện qua sự so sánh giữa các giá trị ước tính trong Bảng 5, Bảng 6 với dữ liệu từ nghiên cứu của OECD (Bảng 7), trong đó minh họa

[6] Dựa trên các ước tính được cập nhật, tỷ lệ việc làm hiện nay là khoảng 84%.

cho thấy các mức độ đóng góp đa dạng ở các quốc gia. Trong khi Ai-len đóng góp ở mức thấp nhất là 0,7% và Ai-xơ-len cao nhất là 26%, thì Việt Nam (khoảng 4–7%) có mức đóng góp tương đương với Nhật Bản, Hàn Quốc và Xin-ga-po. Tuy nhiên, xét về việc làm, con số ước tính của Việt Nam lên tới năm triệu việc làm lại vượt qua tất cả các quốc gia, trừ Trung Quốc và Hoa Kỳ. Tính theo tỷ lệ phần trăm, tỷ trọng việc làm trong ngành KTB của Việt Nam trung bình chiếm 6,4%, cao hơn tất cả các quốc gia khác ngoại trừ Trung Quốc, Ai-xơ-len và Hoa Kỳ.

Bảng 5. Tổng giá trị tăng thêm theo giá so sánh của các hoạt động liên quan đến kinh tế biển của Việt Nam (tỉ đồng, giá năm 2010)

	Lĩnh vực	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2030 (F)
1	Nuôi trồng và khai thác thủy sản biển	1.041	1.315	1.448	1.711	1.941	2.386	2.323	2.577	1.944	1.724	1.658	1.880
2	Khai thác dầu thô, khí tự nhiên ở thể khí hoặc thể lỏng	23.500	12.102	20.409	48.829	12.309	33.016	20.477	24.808	26.845	28.837	24.070	69.024
3	Chế biến và bảo quản sản phẩm thủy sản (thuộc ngành Sản xuất thực phẩm)	9.354	9.928	10.466	11.292	12.189	14.602	16.263	18.428	18.393	18.497	18.539	111.231
4	Sản xuất than cốc và các sản phẩm dầu mỏ tinh chế	15.988	17.676	18.893	19.848	21.724	23.234	25.145	28.285	32.923	46.224	47.885	140.470
5	Sản xuất thiết bị vận tải khác (với tỷ trọng từ ngành vận tải biển) - Sản xuất tàu thuyền	4.573	4.714	6.241	5.883	6.118	7.310	8.736	9.012	9.119	9.280	9.114	35.634
6	Vận tải đường thủy	17.362	20.397	17.124	20.572	23.566	26.103	27.744	29.281	29.759	31.080	31.829	46.376
7	Điện gió ngoài khơi	0	0	0	0	17	76	101	165	1.699	7.166	10.054	178.800
8	Du lịch và lữ hành (thuần biển)	23.253	25.882	29.795	51.811	53.648	60.321	70.591	89.241	105.263	116.475	1.071	3.180
	GVA	95.071	92.015	104.376	159.946	131.512	167.047	171.381	201.798	225.945	259.283	144.218	586.596
	GDP	2.157.828	2.292.483	2.412.778	2.543.596	2.695.796	3.696.826	3.054.470	3.262.548	4.532.739	4.866.316	5.005.756	6.707.749
	KTB (% GDP)	**4,41%**	**4,01%**	**4,33%**	**6,29%**	**4,88%**	**4,52%**	**5,61%**	**6,19%**	**4,98%**	**5,33%**	**2,88%**	**8,75%**
	Thuế sản phẩm trừ đi trợ cấp sản phẩm	270.746	276.355	271.938	289.409	312.369	329.673	350.706	372.941	395.616	421.188	469.203	
	GVA	**1.887.082**	**2.016.128**	**2.140.840**	**2.254.187**	**2.383.427**	**3.367.153**	**2.703.764**	**2.889.607**	**4.137.123**	**4.445.128**	**4.536.553**	**6.079.014**
	KTB (% GVA)	5,04%	4,56%	4,88%	7,10%	5,52%	4,96%	6,34%	6,98%	5,46%	5,83%	3,18%	9,65%

Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn dựa trên dữ liệu của TCTK.

Bảng 6. Việc làm trong các ngành kinh tế biển tại Việt Nam giai đoạn 2010–2020 (lao động/chỗ làm chính thức trong các doanh nghiệp đã đăng ký)

	Lĩnh vực	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Nuôi trồng và khai thác thủy sản biển	36.473	38.544	40.482	40.770	44.970	48.691	47.006	53.207	42.201	39.884	32.461
2	Dầu khí	7.643	8.200	9.770	10.779	10.857	9.048	8.645	7.786	8.253	8.790	9.075
3	Điện gió ngoài khơi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Vận tải đường thủy	36.473	46.163	46.070	42.954	43.748	46.855	47.627	44.696	43.440	43.406	41.394
5	Du lịch và lữ hành		4.018.900	4.120.300	4.098.900	3.966.100	3.778.400	4.002.800	4.060.900	4.116.800		
6	Sản xuất thực phẩm (Chế biến và bảo quản thủy sản)	496.446	524.945	509.103	518.520	527.593	542.339	553.879	547.335	539.867	538.557	536.390
7	Sản xuất than cốc và các sản phẩm dầu mỏ tinh chế	5.410	4.838	5.054	5.136	5.704	5.996	5.590	7.016	7.036	6.685	7.609
8	Sản xuất thiết bị vận tải khác (với tỷ trọng từ ngành vận tải biển) - Sản xuất tàu thuyền	93.768	98.669	97.199	96.445	98.677	105.153	124.178	121.784	125.647	127.073	110.837
	Tổng cộng	676.213	4.740.259	4.827.978	4.813.504	4.697.649	4.536.482	4.789.725	4.842.724	4.883.244	764.395	902.691
	Tổng việc làm	50.392.900	51.398.400	52.348.000	53.245.600	53.748.000	53.984.200	54.445.300	54.819.600	55.388.000	55.767.400	54.842.900
	KTB (% trong tổng số)		9,2%	9,2%	9,0%	8,7%	8,4%	8,8%	8,8%	8,8%		

Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn dựa trên dữ liệu của Tổng cục thống kê.

Bảng 7. Một số ước tính của một số ngành KTB tại các quốc gia khác

Quốc gia	% GDP hoặc GVA	Việc làm	Tỷ lệ % việc làm trong tổng số
Ốt-xtrây-lia	3,6	253.130	1,7
Bỉ	10		
Ca-na-đa	1,2	171.365	0,8
Trung Quốc	9,8	340.240.000	40,2
Đu-bai (UAE)	4,6		
Pháp	2,7	460.396	1,4
Hồng Kông (Trung Quốc)	25		
Ai-xơ-len	26	30.000	11,8
Ai-len	0,7	17.425	0,6
Nhật Bản	1,6	98.124	0,1
Hàn Quốc	4,9	919.314	2,9
Hà Lan	2,9	21.000	0,2
Bồ Đào Nha	2,5		
Singapore	7,0		
Anh	4,2	890.416	2,3
Hoa Kỳ	4,4	28.000.000	14,7
Thế giới	3,2		

Nguồn: OECD (2016) . Các số liệu thuộc giai đoạn những năm 2000 và 2010.

2.2.2.2. Dự báo đóng góp của các ngành KTB đến năm 2030

Dựa trên các mục tiêu được nêu trong NQ36, ước tính về mức đóng góp của khu vực KTB đến năm 2030 chủ yếu được suy ra bằng cách phân tích mức tăng kỳ vọng về sản lượng thực tế trong các ngành từ năm 2020–2030, với giả định rằng giá trị đơn vị (giá cả) không thay đổi. Mặc dù phương pháp này cung cấp một ước tính tổng quan, nhưng việc dự báo biến động giá sẽ đòi hỏi phân tích chuyên sâu hơn. Các dữ liệu sau đây đã được sử dụng cho các dự báo:

(i) Trong lĩnh vực nuôi trồng và khai thác thủy sản, sản lượng năm 2020 đạt 8,5 triệu tấn, với mục tiêu đạt 9,8 triệu tấn vào năm 2030[7]. Dự báo này phản ánh mức tăng 48% ở nuôi trồng thủy sản, bù lại bởi mức giảm 28% ở khai thác thủy sản. Tổng thể, điều này dẫn đến mức tăng ròng khoảng 9,8%, đồng thời cũng tương ứng với mức tăng giá trị tương đương nếu giá cả không thay đổi.

[7] Quyết định số 1664/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 04/10/2021phê duyệt Đề án phát triển nuôi trồng thủy sản trên biển đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045; Nghị quyết số 48/NQ-CP của Chính phủ ngày 03/04/2023 phê duyệt Chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050.

(ii) Đối với sản xuất dầu khí, sản lượng năm 2020 đạt 68 triệu tấn dầu quy đổi (TOE), với mục tiêu đến năm 2030 dao động từ 175 đến 195 triệu TOE[8]. Sử dụng con số cao hơn, điều này tương ứng với mức tăng 187%, đồng nghĩa với mức tăng tương ứng về giá trị nếu giá không thay đổi.

(iii) Công suất điện gió ngoài khơi đạt 200MW vào năm 2020, với mục tiêu đạt 15 nghìn MW vào năm 2035[9]. Giả định tốc độ tăng trưởng hàng năm đều đặn để đạt được mục tiêu này, công suất ước tính vào năm 2030 sẽ là 3.557MW. Nếu sản lượng sản xuất tỷ lệ thuận với công suất và giá điện giữ nguyên, giá trị sản lượng sẽ tăng gấp 17,8 lần.

(iv) Trong lĩnh vực vận tải biển, sản lượng hàng hóa vận chuyển năm 2020 đạt 0,88 triệu tấn, với mục tiêu từ 1,14 đến 1,42 triệu tấn vào năm 2030[10]. Sử dụng con số cao hơn cho thấy mức tăng 62%, và điều này cũng sẽ phản ánh mức tăng tương ứng về giá trị nếu giá cả giữ nguyên như năm 2020.

(v) Đối với ngành du lịch, các dự báo được xây dựng dựa trên mục tiêu tại Nghị quyết 36 là tăng trưởng giá trị bình quân 11,5% mỗi năm kể từ năm 2020.

Căn cứ vào các dự báo trên, đóng góp của khu vực KTB vào nền kinh tế quốc gia đến năm 2030 được dự báo sẽ tăng gấp 3 lần so với năm 2020, theo giá so sánh. Với tốc độ tăng trưởng GVA dự kiến[11] như vậy, tỷ trọng của khu vực KTB trong tổng GVA quốc gia được kỳ vọng sẽ tăng từ 3,2% vào năm 2020 lên 9,65% vào năm 2030 (Bảng 6). Mặc dù đây là một mức tăng đáng kể, nhưng vẫn còn thấp hơn một phần so với mục tiêu được đặt ra trong NQ36 ở mức 10% GDP cho khu vực KTB. Sự chênh lệch có thể xuất phát từ khác biệt trong khái niệm và cách tiếp cận KTB giữa NQ và các tham số được sử dụng trong khuôn khổ báo cáo này.

Dữ liệu về việc làm được thu thập từ nhiều nguồn khác nhau, chủ yếu từ Niên giám thống kê quốc gia về số lượng lao động trong các doanh nghiệp có đăng ký chính thức phân theo ngành kinh tế. Các nguồn thông tin mở khác cung cấp số liệu về việc làm của các ngành KTB tại Việt Nam có thể phản ánh các thông số chính xác hơn về việc làm. Tuy nhiên, để có sự nhất quán về dữ liệu giữa các năm từ 2010 đến 2020, dữ liệu chủ yếu được trích từ các niên giám thống kê qua các năm. Tuy nhiên, vẫn cần áp dụng cách tiếp cận phản ánh chính xác hơn mức đóng góp của việc làm vào nền kinh tế Việt Nam một cách toàn diện hơn, bao gồm cả việc làm chính thức và phi chính thức, lao động tự do cũng như lao động bán thời gian và toàn thời gian. Hơn nữa, việc dự báo về việc làm là một thách thức nếu không có phân tích sâu hơn, do số lượng việc làm trong các ngành KTB có thể biến động

[8] Nghị quyết số 48/NQ-CP của Chính phủ ngày 03/04/2023 phê duyệt Chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050

[9] Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2021–2030 (Quy hoạch điện VIII) tại Quyết định số 500/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 15/05/2023 về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050.

[10] Nghị quyết số 48/NQ-CP của Chính phủ ngày 03/04/2023 phê duyệt Chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050.

[11] Dự báo GVA đến năm 2030 dựa trên GDP là 7.230.145 tỷ đồng. Nó đã được điều chỉnh theo tỷ lệ GVA trên GDP từ những năm trước để đạt được giá trị GVA dự kiến. GDP năm 2030 được tính bằng cách ước tính GDP dự kiến vào năm 2030 là GDP năm $2020\times(1+r_{2020})^{\text{Số năm}}$ trong đó r_{2020}=4,7% dựa trên dữ liệu của IMF.

bởi nhiều yếu tố, bao gồm thay đổi trong năng suất ngành. Hiện cũng chưa có thông tin về việc làm trong lĩnh vực điện gió ngoài khơi.

2.2.3. Giá trị của hệ sinh thái biển Việt Nam

Ước tính giá trị của các dịch vụ hệ sinh thái đối với nền kinh tế biển đóng vai trò rất quan trọng để hiểu được giá trị toàn vẹn của tài nguyên biển bên cạnh đóng góp kinh tế trực tiếp. Báo cáo này chỉ ra những lợi ích thiết yếu được các hệ sinh thái biển đem lại, như cô lập khí thải các-bon, bảo vệ bờ biển, hỗ trợ đa dạng sinh học và sinh kế bền vững. Hiểu được điều đó giúp các nhà hoạch định chính sách cân bằng giữa phát triển kinh tế với bảo tồn môi trường, đảm bảo rằng các nguồn tài nguyên biển được sử dụng bền vững, đồng thời duy trì tính bền vững của các hệ sinh thái để hỗ trợ cho nền kinh tế và phúc lợi của các thế hệ tương lai.

Mỗi loại dịch vụ hệ sinh thái chính (như cung cấp, điều tiết, môi trường sống và văn hóa) có thể được định giá bằng các cách tiếp cận khác nhau, trong đó một số loại có thể dễ dàng định giá hơn dựa trên giao dịch thị trường hơn các loại khác. *Đối với dịch vụ cung cấp*, giá trị của hệ sinh thái được xác định bằng giá thuê tài nguyên, có thể được tính từ giá trị thị trường và chi phí sản xuất ra hàng hóa cuối cùng nhờ sự hỗ trợ của dịch vụ này. Ngoài ra còn có các phương án dựa trên giao dịch để định giá các *dịch vụ điều tiết* như kiểm soát và giảm nhẹ lũ lụt. Xác định giá trị của vùng đất ngập nước hoặc không gian biển khơi có thể dựa trên thiệt hại hoặc tổn thất tránh được. *Về dịch vụ sinh cảnh – môi trường sống*, giá trị hệ sinh thái có thể được xác định thông ước tính giá trị các giải pháp kỹ thuật thay thế khác. *Đối với dịch vụ văn hóa*, giá trị hệ sinh thái có thể được ước tính bằng cách sử dụng phương pháp dựa trên thị hiếu hoặc sở thích, chẳng hạn như chi phí lữ hành, nghĩa là phương pháp này định lượng giá trị bãi biển dựa trên cách phân tích chi phí của người dùng phải thanh toán cho việc đi lại đến bãi biển đó. Một cách tiếp cận khác được sử dụng thường xuyên là phương pháp đo lường thị hiếu, tính ưu tiên thông qua các khảo sát thực tế với người sử dụng tài nguyên hoặc các bên liên quan rồi đưa ra ước tính giá trị của hệ sinh thái đó.

Ước tính giá trị của các dịch vụ hệ sinh thái biển đối với Việt Nam đã được thực hiện dựa trên các nghiên cứu địa phương qua tham chiếu với Cơ sở dữ liệu định giá dịch vụ hệ sinh thái (ESVD) do Brander và cộng sự phát triển. ESVD thu thập thông tin liên quan đến khu vực nghiên cứu, các loại dịch vụ hệ sinh thái và giá trị tính theo đồng đôla quốc tế trên mỗi ha hệ sinh thái hoặc quần thể sinh vật. Cơ sở dữ liệu bao gồm khoảng 9.500 điểm giá trị dịch vụ hệ sinh thái toàn cầu, trong đó có 92 điểm giá trị tới từ Việt Nam. Để đảm bảo độ chính xác của dữ liệu, báo cáo này chỉ sử dụng 60 trong số 92 điểm dữ liệu này, tức là chỉ những điểm đã được thẩm định. Trong 60 điểm đó, tổng cộng có 16 điểm dữ liệu cho thấy giá trị của các hệ sinh thái liên quan tới biển được chia thành bốn nhóm: hệ sinh thái ven biển không tính rừng ngập mặn, rừng ngập mặn (tách thành một loại riêng biệt trong các hệ sinh thái ven biển), các rạn san hô, và hệ sinh thái biển khơi. Các điểm giá trị trên thuộc bảy dự án nghiên cứu được thực hiện tại một hoặc nhiều địa điểm cụ thể ở Việt Nam. Hầu hết các nghiên cứu đều ghi nhận tổng diện tích của khu vực chứa quần thể hệ sinh thái được khảo sát, mặc dù một số ít chỉ xem xét diện tích của một hệ sinh thái hoặc quần xã sinh vật cụ thể trong khu vực nghiên cứu.

Các nghiên cứu được thực hiện theo các đơn vị tiền tệ khác nhau, rồi được quy đổi ra đôla Mỹ bằng cách sử dụng tỷ giá hối đoái ngang giá sức mua, bao gồm 16 nghiên cứu về các hệ sinh thái ven biển không gồm rừng ngập mặn, các nghiên cứu riêng về rừng ngập mặn và rạn san hô. Để chuẩn hóa số liệu, các giá trị ở các năm khác nhau được quy đổi về mức giá năm 2010. Quá trình này bắt đầu bằng việc quy đổi sang đồng Việt Nam theo tỷ giá ngang giá sức mua (PPP) của từng năm tương ứng. Sau đó, báo cáo sử dụng chỉ số giảm phát GDP để thể hiện giá vào giá năm 2010. Hiện nay, chưa có nhiều các số liệu từ Việt Nam về các hệ sinh thái đại dương biển khơi. Vì vậy ước tính từ các nghiên cứu quốc tế đã được điều chỉnh để phản ánh sự khác biệt về mức độ sẵn sàng chi trả giữa Việt Nam và các quốc gia là nơi các nghiên cứu đó được thực hiện[12], như được trình bày trong văn bản định hướng của Anil Markandya và Hanh Duong (2023).

Giá trị trung bình trên mỗi ha của các hệ sinh thái được trình bày trong Bảng 8, tính bằng tỷ đồng theo giá năm 2010. Những giá trị này có thể được áp dụng cho những năm gần đây vì đây là các nghiên cứu kéo dài qua một số năm. Những giá trị này, sau đó, được áp dụng cho tổng diện tích (ha) các khu vực quần thể sinh vật này vào năm 2021 (xem Bảng 8) để tính ra tổng giá trị. Trong tổng giá trị, gần như toàn bộ giá trị (94%) thuộc về hệ sinh thái rừng ngập mặn, còn các rạn san hô chiếm 2%, hệ sinh thái ven biển chiếm khoảng 1% và hệ sinh thái đại dương chiếm gần 3%. Nhìn chung, các dịch vụ hệ sinh thái có đóng góp bình quân khoảng 0,60% tổng GVA của toàn nền kinh tế trong giai đoạn từ 2010 đến năm 2020.

Bảng 8. Giá trị hệ sinh thái ven biển, rừng ngập mặn và rạn san hô

Hệ sinh thái biển	Diện tích (ha)	Giá trị trung bình (đôla quốc tế/ha/năm)	Giá trị trung bình (nghìn đồng, giá 2010)	Tổng giá trị (tỉ đồng, giá 2010)	% trong GVA
Hệ sinh thái ven biển (không tính rừng ngập mặn)	471.122	21,5	399,5	188,2	0,01%
rừng ngập mặn	302.359	2.432,2	45.270,8	13.688,0	0,56%
Rạn san hô	11.475	1.322,5	24.615,8	282,5	0,01%
Hệ sinh thái biển mở	169.617	1.950,3	36.300,0	416,5	0,02%
Tổng số	784.956			14.575,2	0,60%

Nguồn: Ước tính của các bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên dữa liệu của ESVD.

Các hệ sinh thái biển đang được khai thác và quản lý không bền vững. Trong Phân tích về môi trường quốc gia của WB (2022a), một phần đáng kể rừng ngập mặn phòng hộ đã bị phá hủy từ năm 1950 đến năm 1990, từ hơn 250 nghìn ha xuống còn 71 nghìn ha, tương đương mức tổn thất đáng kinh ngạc ở mức 72%. Sự sụt giảm này chủ yếu là do các hóa chất độc hại trong những năm trước và các hoạt động nuôi tôm gần đây, ngoài ra việc giảm rừng đặc dụng, rừng phòng hộ ven biển do ảnh

[12] Giá trị sẵn lòng chi trả (WTP) tại Việt Nam được điều chỉnh theo thu nhập tương đối với công thức: $WTP_p = WTP_s \times (Y_p / Y_s)^e$, trong đó e là hệ số co giãn thu nhập (Ngân hàng Thế giới khuyến nghị là 1.2 cho các nước thu nhập trung bình). Năm 2020, GDP bình quân đầu người của Việt Nam là 3.586 USD so với mức trung bình toàn cầu 10.896 USD, dẫn đến hệ số điều chỉnh WTP là 0,263.

hưởng của BĐKH, sạt lở, xâm thực ven sông, bờ biển gây ra. Tuy những tổn thất đã chậm lại trong hai thập kỷ qua nhờ vào các biện pháp trồng lại từ năm 1999 đến năm 2015, tổng cộng tổn thất ròng vẫn lên đến 13,500 ha rừng ngập mặn phòng hộ biến mất. Báo cáo phân tích môi trường quốc gia của WB (2022a) ước tính thiệt hại hàng năm về giá trị dịch vụ của rừng ngập mặn ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) trong giai đoạn 20 năm 1997–2017 là 20,3 triệu đôla mỗi năm, tương đương 0,01% GDP (Bảng 9)[13] trong đó các tổn thất lớn nhất là các dịch vụ hệ sinh thái liên quan đến bảo vệ đất và bờ biển, nuôi trồng thủy sản và cô lập khí thải các-bon.

Theo WB (2022a), quản lý tài nguyên thiên nhiên của Việt Nam còn thiếu tính bền vững trong hoạt động đánh bắt thủy sản ở Việt Nam. Mặc dù sản lượng đánh bắt đã tăng lên trong hai thập kỷ qua nhưng điều này đi kèm với tỷ lệ khai thác quá mức và tình trạng sản lượng thủy sản dần cạn kiệt. Cụ thể, hầu hết trữ lượng cá ngừ, cá cơm và cá tráp đã được khai thác triệt để hoặc khai thác quá mức. Nguyễn và cộng sự (2018) ước tính công suất đánh bắt thủy sản cần phải giảm trong khoảng từ 35% đến 39% so với công suất đánh bắt hiện tại để đảm bảo sản lượng kinh tế và tính bền vững tối đa.[14] Tuy nhiên, việc chuyển đổi theo hướng khai thác thủy sản bền vững vẫn còn dư địa để diễn ra nhanh và hiệu quả hơn[15].

Bảng 9. Tổn thất giá trị dịch vụ rừng ngập mặn, theo loại hình dịch vụ, ở ĐBSCL (đôla/năm, dựa theo giá 1997-2017)

Dịch vụ	Giá trị trung bình	Giới hạn dưới	Giới hạn trên
Gỗ tròn	205.008	156.448	250.401
Củi	1.780.540	1.410.732	2.213.861
Đánh bắt cá gần bờ	757.966	597.735	939.143
Nuôi trồng thủy sản	3.150.566	2.478.304	3.890.204
Bảo vệ đất và ven biển	11.177.214	8.699.960	13.787.374
Cô lập carbon	2.962.619	2.333.871	3.664.678
Du lịch	330.391	255.800	397.396
Tổng giá trị	20.364.302	15.932.849	25.143.056
Tỉ trọng so với GDP (%)	**0,009%**	**0,007%**	**0,011%**

Nguồn: EEPSEA, Thảo luận trực tiếp, trích trong WB (2022a)

[13] World Bank. 2022. Accelerating Clean, Green, and Climate-Resilient Growth in Viet Nam: A Country Environmental Analysis. Washington, DC: World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37704

[14] Nguyen, L. A., T. B. V. Pham, R. Bosma, J. Verreth, R. Leemans, S. De Silva, and A. O. Lansink. 2018. "Impact of Climate Change on the Technical Efficiency of Striped Catfish, Pangasianodon hypophthalmus, Farming in the Mekong Delta, Vietnam." Journal of the World Aquaculture Society 49 (3): 570–81.

[15] Nhận định này đã nhận được sự đồng thuận cao trong nhiều nghiên cứu, như trong bài viết "Khôi phục nhanh sản lượng thủy sản sau thiên tai để về đích" của Bích Hồng (2024) đã nêu "Sản lượng khai thác hải sản hiện nay đã vượt quá giới hạn khai thác cho phép trên 30%, tập trung vào nhóm hải sản tầng đáy. Điều này cho thấy áp lực khai thác vẫn lớn, cản trở quá trình chuyển đổi sang mô hình bền vững" (Nguồn: Khôi phục nhanh sản lượng thủy sản sau thiên tai để về đích | Vietnam+ (VietnamPlus)).

Tóm lại, các phân tích trên chỉ ra rằng nhờ có lợi thế về vị trí và nguồn tài nguyên thiên nhiên của hệ sinh thái biển phong phú, trong thập kỷ qua, ngành KTB đã tăng trưởng với tốc độ hàng năm gần 9%, ít nhất là ngang bằng tốc độ tăng trưởng kinh tế chung. Tuy nhiên, quy mô KTB ở Việt Nam còn tương đối khiêm tốn do tập trung khai thác kết hợp với cách tiếp cận chưa bền vững, làm tăng nguy cơ cạn kiệt tài nguyên và suy thoái hệ sinh thái.

Ngoài ra, KTB vẫn còn phụ thuộc chủ yếu vào các ngành truyền thống với giá trị gia tăng còn thấp, chưa khái thác tối ưu cơ hội tham gia vào các ngành KTB mới nổi có lợi nhuận và tính bền vững cao hơn. Để giải quyết các thách thức trên, chiến lược KTB của Việt Nam cần ưu tiên tăng trưởng bền vững và công bằng. Nói cách khác, chiến lược phát triển KTB của Việt Nam cần chú trọng phát triển KTB kết hợp với công tác bảo tồn hệ sinh thái biển, giảm thiểu xung đột lợi ích giữa các ngành KTB và chia sẻ công bằng thành quả phát triển KTB giữa các cộng đồng dân cư, đặc biệt là những người dễ bị tổn thương nhất trong xã hội.

2.3. PHÍ TỔN MÔI TRƯỜNG DO CÔNG NGHIỆP HÓA VÙNG DUYÊN HẢI LÀ THÁCH THỨC ĐỐI VỚI LỘ TRÌNH HƯỚNG TỚI CÂN BẰNG BỀN VỮNG CHO NỀN KINH TẾ BIỂN VIỆT NAM

Việc quá tập trung vào các dự án hạ tầng công nghiệp ven biển và trên biển gia tăng áp lực lên môi trường cũng như gây ra các thách thức đối với nỗ lực cân bằng giữa phát triển kinh tế và các mục tiêu phát triển bền vững. Sự phát triển của cảng biển và công nghiệp ven biển với các nhà máy và dự án năng lượng cản trở môi trường và sinh kế bền vững người dân, nguyên nhân do các sự cố tràn dầu, xâm nhập mặn và ô nhiễm biển.

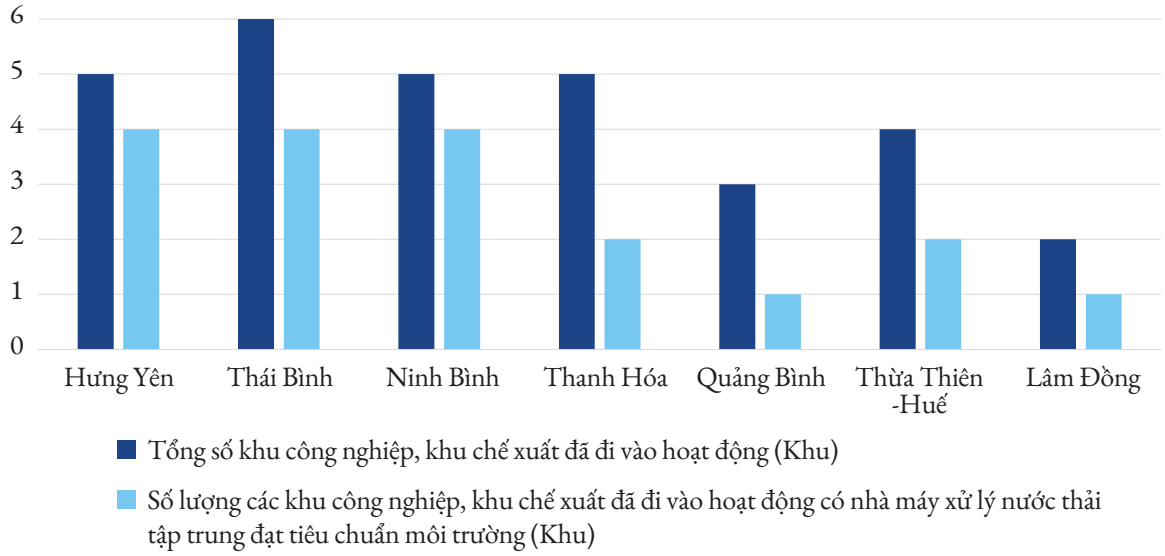
Việt Nam nằm trong top 5 các quốc gia có nguy cơ bị sự cố tràn dầu cao nhất trong ba thập kỷ qua, theo Liên đoàn Ô nhiễm của chủ tàu chở dầu quốc tế (ITOPF, 2019), nhấn mạnh lặp đi lặp lại của các nguy cơ ô nhiễm môi trường. Cụ thể, vào tháng 9 năm 2022, sự cố chìm 1 nghìn tấn dầu diesel tại vùng biển Diêm Điền đã ảnh hưởng hoạt động của hàng loạt các khu diện tích nuôi ngao và làm gián đoạn sinh kế của gần 100 hộ gia đình (Báo Thanh Niên, 2022). Bên cạnh đó, việc khai thác quá mức nguồn nước ngầm trong các tầng chứa nước ngọt để phục vụ mục đích công nghiệp và nông nghiệp đã dẫn đến hiện tượng xâm nhập mặn và ô nhiễm nguồn nước dùng cho sinh hoặc canh tác lúa. Lượng nước mặn tại Đồng bằng sông Hồng (ĐBSH) chiếm 31,55% tổng lượng nước toàn vùng, trong khi tại Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL), tỷ lệ này lên đến hơn 50%, theo Báo cáo của Bộ Nông nghiệp và Môi trường về hiện trạng môi trường quốc gia giai đoạn 2016–2020 (Bộ Nông nghiệp và Môi trường, 2021).

Ô nhiễm công nghiệp dẫn đến những lo ngại trong xã hội. Đỉnh điểm là vào năm 2016, việc xả thải chứa các chất độc như xyanua và phenol ra biển của nhà máy Formosa tại tỉnh Hà Tĩnh gây ra cái chết của hàng triệu cá, làm tê liệt ngành thủy sản địa phương và khiến thu nhập người dân giảm tới 46% (theo Báo Tuổi Trẻ, 2016). Trong cùng năm, một dòng nước đỏ xuất hiện dọc bờ biển tỉnh Bình Thuận do sự cố tràn bùn thải từ một cơ sở khai thác titan.

Trước những thách thức trên, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực cải cách chính sách bảo vệ môi trường. Chính phủ đã ban hành Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu, Nghị định 65/2025 về quản lý tài nguyên biển và Thông tư 52/2024 quy định các chỉ số kiểm soát ô nhiễm.[16] Tuy nhiên, việc thực thi các chính sách này vẫn còn những hạn chế. Ngoài ra, ở cấp địa phương, chính quyền thành phố Đà Nẵng đã chủ động triển khai nhiều hành động như Kế hoạch bảo vệ môi trường 2021–2025 yêu cầu 100% chất thải công nghiệp phải được tái chế, tổ chức Lễ hội Biển Xanh năm 2023 nhằm làm sạch bãi biển và trưng bày các tác phẩm nghệ thuật từ rác tái chế, cũng như tổ chức các hội thảo nâng cao nhận thức cộng đồng về phát triển bền vững (Tạp chí Tài chính, 2024).

Tuy nhiên, ô nhiễm đến từ hoạt động công nghiệp vẫn là vấn đề đáng lo ngại của Việt Nam. Ví dụ, số lượng nhà máy xử lý nước thải đạt chuẩn môi trường vẫn thấp hơn số lượng khu công nghiệp và khu chế xuất, đặc biệt là tại các tỉnh ven biển như Quảng Bình và Thái Bình. Qua đó cho thấy, các cơ sở hạ tầng vẫn còn lạc hậu và sự trì trệ trong bộ máy hành chính gây ra tình trạng không tuân thủ quy định môi trường theo những thông lệ tốt của quốc tế (Tổng cục Thống kê, 2025) (xem Hình 3). Việt Nam cần có những cải cách sâu rộng hơn để làm giảm những rủi ro, đối phó với tình trạng suy thoái môi trường và hệ sinh thái của đất, nước, góp phần hướng đến mục tiêu phát triển KTB bền vững trong dài hạn.

Hình 3. Số lượng khu công nghiệp và khu chế xuất của một số địa phương đã đi vào hoạt động nhưng có ít nhà máy xử lý nước thải tập trung đạt tiêu chuẩn nhất



Nguồn: Tổng cục thống kê (2025)[17].

[16] Nghị định số 65/2025/NĐ-CP của Chính phủ ngày 12/03/2025 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 40/2016/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo và Nghị định số 11/2021/NĐ-CP ngày 10 tháng 02 năm 2021 của Chính phủ quy định việc giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển; Thông tư số 52/2024/TT-BTNMT của Nông nghiệp và Môi trườngBộ Nông nghiệp và Môi trường ngày 31/12/2024 về quy định chi tiết bộ chỉ số và việc đánh giá kết quả hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường biển và hải đảo.

[17] Tổng cục thống kê (2025, *Tình trạng xử lý nước thải bảo vệ môi trường tại Việt Nam, bài học từ Đan Mạch*, https://www.gso.gov.vn/tin-tuc-khac/2025/01/tinh-trang-xu-ly-nuoc-thai-bao-ve-moi-truong-tai-viet-nam-va-bai-hoc-tu-dan-mach/

Việt Nam cần áp dụng một cách tiếp cận đồng bộ và đa chiều hơn nhằm hướng tới nền KTB bền vững, bắt đầu từ việc đầu tư vào công nghệ và hạ tầng có khả năng giảm thiểu ô nhiễm công nghiệp trên quy mô lớn. Chính phủ Việt Nam cũng cần thực hiện các cải cách những khuôn khổ hành chính một cách hệ thống hơn và tích hợp khả năng phục hồi sinh thái vào các quyết định chính sách. Đây sẽ là yếu tố quyết định để quốc gia đạt được sự cân bằng bền vững cho đường bờ biển và khu vực đại dương của Việt Nam trong những năm tới.

III

ĐẦU TƯ CHO KINH TẾ BIỂN Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2016-2022

Nguồn: © Igor Grochev / Shutterstock.

3.1. THỂ CHẾ, CƠ CHẾ, VÀ CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ BIỂN CỦA VIỆT NAM

Phần này đánh giá khuôn khổ thể chế, chính sách phát triển KTB ở Việt Nam, bắt đầu bằng việc mô tả khung thể chế điều tiết quản lý chi tiêu công nói chung, kể cả các hoạt động phát triển KTB ở Việt Nam, sau đó sẽ đi sâu phân tích cơ chế, chính sách cụ thể để phát triển KTB.

3.1.1. Thể chế về quản lý chi tiêu công cho kinh tế biển ở Việt Nam

Quản lý chi tiêu công cho phát triển KTB ở Việt Nam nằm trong khung thể chế chung áp dụng cho tất cả các ngành, lĩnh vực và địa phương. Chủ yếu dựa trên hai luật là Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 và Luật Đầu tư công năm 2019.

a. Hệ thống phân cấp và cân đối ngân sách

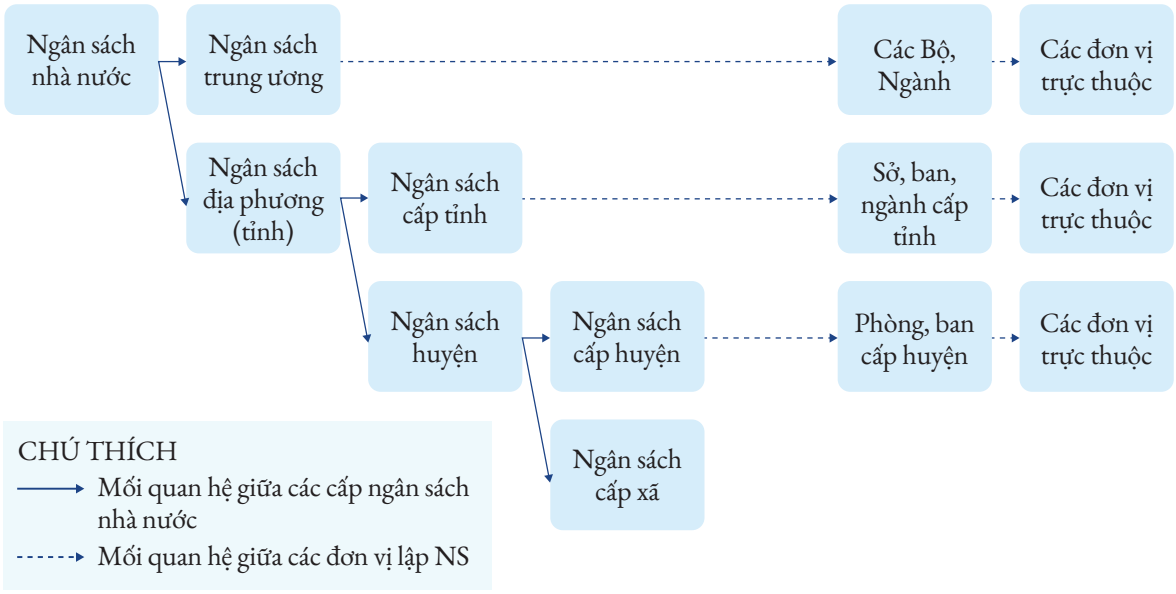
Cơ cấu quản lý nhà nước trung ương tương ứng với các cấp quản lý ngân sách nhà nước tại Việt Nam. Cơ cấu quản lý nhà nước của Việt Nam gồm bốn cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và xã, với ba cấp bên dưới gộp lại được gọi chung là "chính quyền địa phương". Các cấp quản lý nhà nước cũng tương ứng với bốn cấp ngân sách nhà nước. Ngân sách trung ương đại diện cho cấp thứ nhất, trong khi ba cấp tiếp theo gộp lại được gọi là ngân sách địa phương. Hệ thống quản lý ngân sách nhà nước ở Việt Nam vận hành theo hệ thống lồng ghép, thường được mô tả là "mô hình búp bê Matryoshka" (xem Hình 4).

Mỗi cấp ngân sách đều được giao các nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước được phân cấp trong từng thời kỳ. Nguồn thu ngân sách của mỗi cấp chính quyền địa phương bao gồm: thu ngân sách được hưởng theo phân cấp và bổ sung từ ngân sách cấp trên bao gồm: bổ sung cân đối và bổ sung có mục tiêu.

- **Bổ sung cân đối ngân sách:** Bổ sung ngân sách từ cấp trên xuống cấp dưới đảm bảo chính quyền cấp dưới có thể cân đối ngân sách tối thiểu để thực hiện nhiệm vụ được giao. Hiện nay có 9 trong số 28 tỉnh thành phố trực thuộc trung ương có đóng góp cho cho ngân sách trung ương bao gồm TP Hồ Chí Minh, Bà Rịa - Vũng Tàu, Quảng Ninh, Hải Phòng, Quảng Nam, Đà Nẵng, Ninh Bình, Quảng Ngãi, Khánh Hòa, còn lại là địa phương nhận bổ sung.
- **Bổ sung có mục tiêu:** Đây là các khoản ngân sách cấp trên bổ sung cho ngân sách cấp dưới để hỗ trợ thực hiện các chương trình, dự án, nhiệm vụ cụ thể.

Cả hai hình thức bổ sung ngân sách đều tuân thủ các nguyên tắc minh bạch thông qua các tiêu chí và định mức phân bổ được xác định cho ngân sách chi tiêu thường xuyên và vốn đầu tư công từ ngân sách nhà nước theo chu kỳ năm năm. Phần ngân sách trung ương bổ sung cho ngân sách địa phương được dựa trên Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Hình 4. Sơ đồ hệ thống ngân sách lồng ghép của Việt Nam

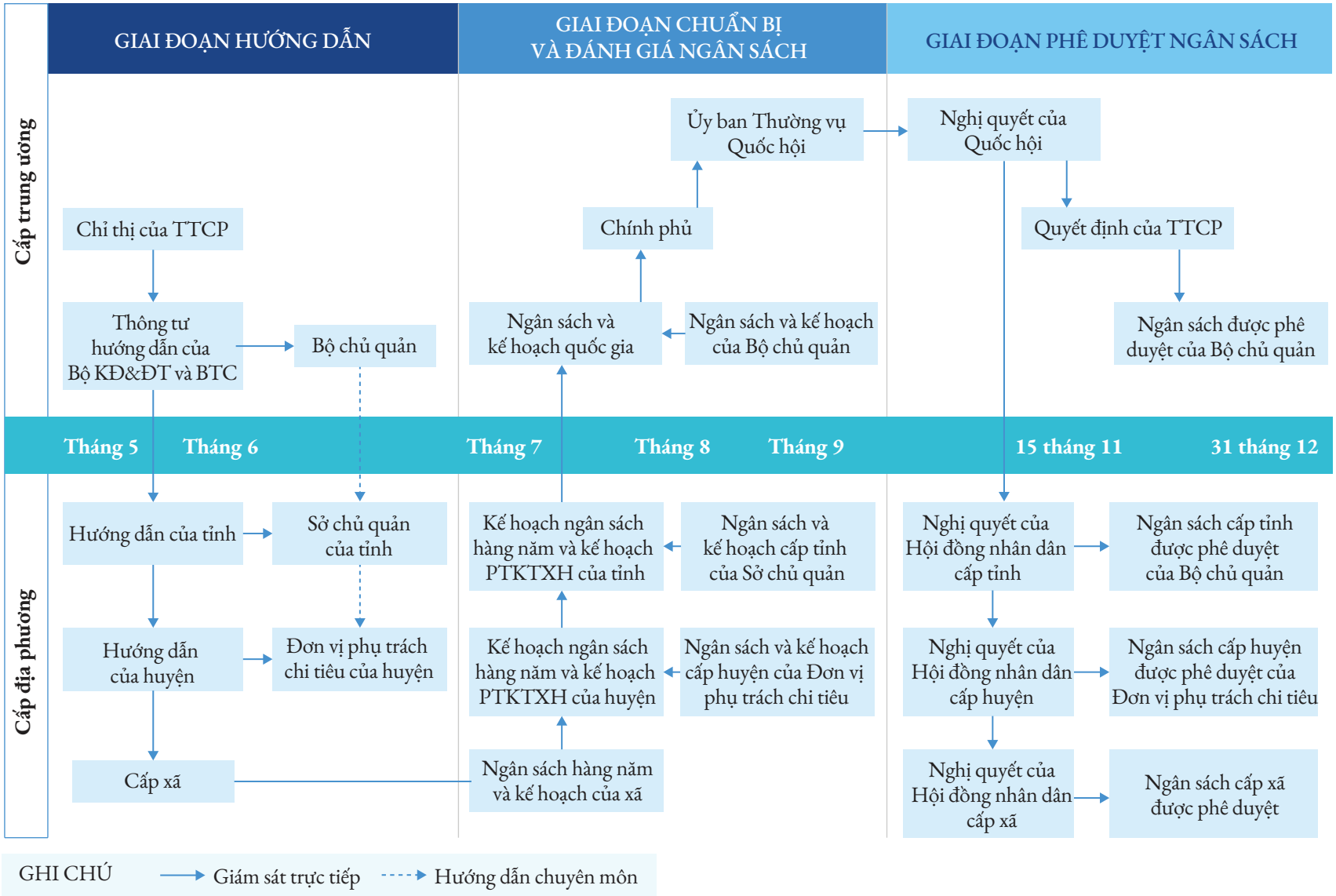


b. Quy trình lập và quyết định Ngân sách Nhà nước

Việt Nam áp dụng hệ thống ngân sách kép, trong đó việc lập kế hoạch, phân bổ và quản lý ngân sách tách riêng. Việc quản lý ngân sách đầu tư và chi tiêu thường xuyên được hai cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm theo dõi chính:

- **Cơ quan Tài chính:** Ở cấp trung ương, Bộ Tài chính quản lý chi đầu tư (chi đầu tư công). Ở cấp tỉnh, Sở Tài chính đảm nhiệm vai trò này, còn ở cấp huyện có Phòng Kế hoạch và Tài chính giám sát chi đầu tư.
- **Cơ quan Tài chính:** Bộ Tài chính quản lý ngân sách thường xuyên ở cấp trung ương, còn ở cấp tỉnh có Sở Tài chính phụ trách. Ở cấp huyện, Phòng Kế hoạch và Tài chính phụ trách chung cả chi thường xuyên và chi đầu tư trong ngân sách chung của từng cấp.
- **Ở cấp huyện:** Phòng Tài chính Kế hoạch ở huyện là cơ quan quản lý ngân sách đầu tư và chi tiêu thường xuyên. Tuy nhiên, các chức năng chuyên môn vẫn còn lồng ghép và chưa được tách ra riêng biệt. Quy trình lập kế hoạch ngân sách bắt đầu từ tháng 5 và kết thúc vào tháng 12 cùng năm (xem minh họa trong Hình 5).

Hình 5. Sơ đồ minh hoạ quá trình lập ngân sách của Việt Nam

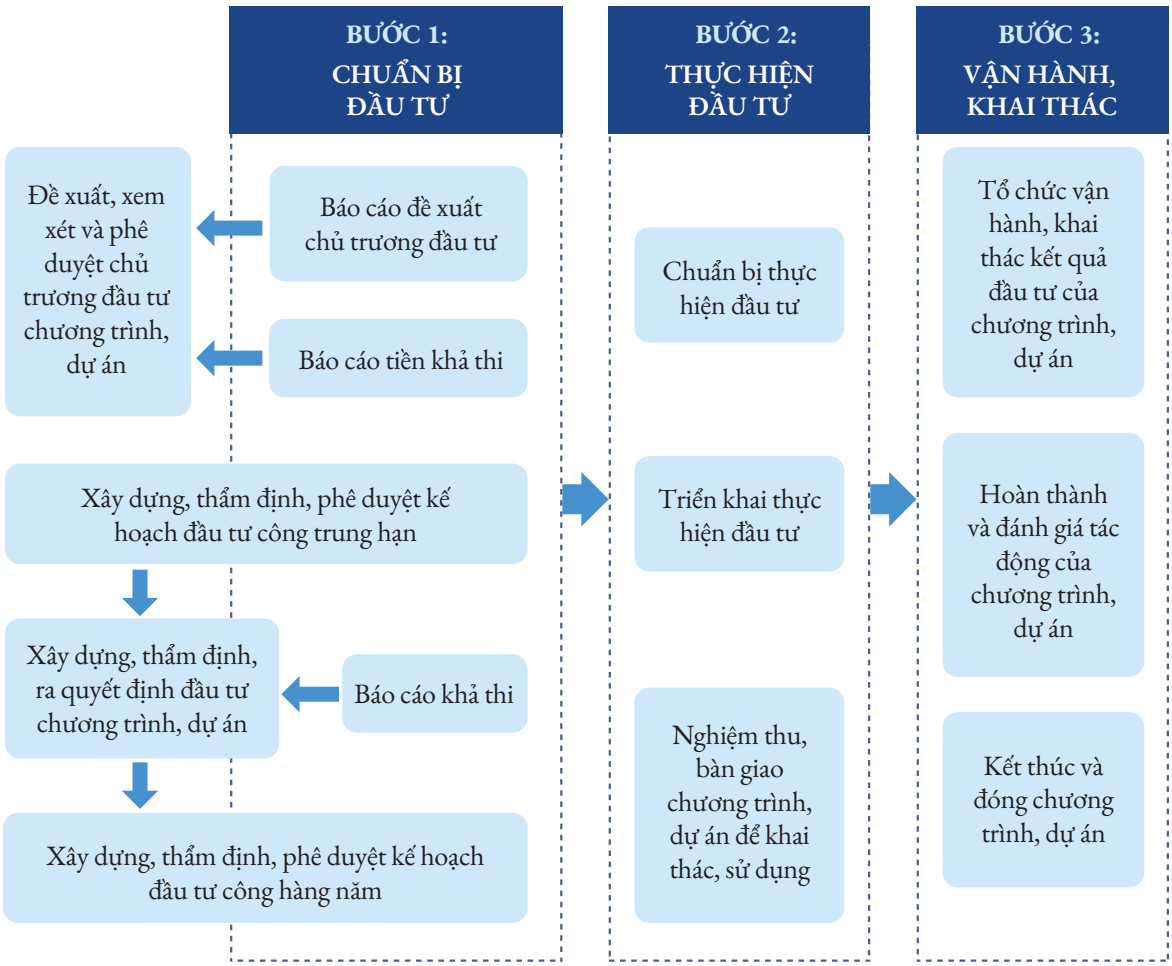


Về nguyên tắc, quy trình ngân sách được xác định bởi Luật ngân sách nhà nước trong đó ghi rõ các thủ tục, quy trình chuẩn bị ngân sách và lịch trình hoàn thành kịp thời dự toán ngân sách để trình lên Quốc hội thông qua trước ngày ngày 15 tháng 11. Sau khi Ngân sách nhà nước (bao gồm Ngân sách Trung ương và Ngân sách Địa phương) được Quốc hội chấp thuận, Thủ tướng Chính phủ (TTCP) ban hành quyết định phân bổ ngân sách chi tiêu năm tiếp theo cho từng bộ và từng địa phương trước ngày 20 tháng 11. Trước ngày 10 tháng 12, Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh phê duyệt Ngân sách Địa phương và phân bổ ngân sách cho các cơ quan địa phương. HĐND cấp dưới quyết định dự toán Ngân sách Địa phương phân bổ ngân sách năm sau của cấp mình chậm nhất là 10 ngày, kể từ ngày HĐND cấp trên trực tiếp quyết định dự toán và phân bổ ngân sách. Đến ngày 31 tháng 12, phân bổ ngân sách phải được hoàn tất ở tất cả các cấp ngân sách để đảm bảo tất cả các đơn vị chi tiêu có thể thực hiện ngân sách được giao bắt đầu từ ngày 1 tháng 1, là ngày đầu tiên của năm tài khóa.

c. Quy trình quản lý đầu tư công

Ngân sách đầu tư được điều chỉnh tại Luật Đầu tư công (2019). Quy trình quản lý đầu tư công của các bộ, ngành, địa phương có thể chia làm ba bước (xem minh họa trong Hình 6).

Hình 6. Sơ đồ minh hoạ quá trình quản lý dự án đầu tư công của Việt Nam



Bước 1: Chuẩn bị đầu tư

Bước này bao gồm hai giai đoạn:

Giai đoạn đầu tiên tập trung vào việc ra quyết định chủ trương đầu tư. Trước khi bước vào kỳ kế hoạch trung hạn 5 năm, các chủ đầu tư xây dựng đề xuất chủ trương đầu tư được trình bày với nội dung chi tiết, đặc biệt là về tổng mức đầu tư ước tính của từng dự án. Chủ trương đầu tư sau đó được trình lên cấp có thẩm quyền thẩm định. Cấp này có thể quyết định thành lập Hội đồng thẩm định chủ trương đầu tư, trong đó Bộ hoặc Sở Tài chính là cơ quan chủ trì và chịu trách nhiệm thẩm định về nguồn và khả năng cân đối vốn của dự án. Trên cơ sở kết luận của Hội đồng, cơ quan có thẩm quyền ra quyết định phê duyệt đề xuất chủ trương đầu tư. Khi đó, dự án đủ điều kiện để được đưa vào Kế hoạch đầu tư công trung hạn – là một danh mục các dự án có khả năng được cấp vốn đầu tư trong kỳ trung hạn 05 năm, trong đó tổng vốn để thực hiện các dự án trong danh mục không được vượt quá trần ngân sách đầu tư công đã giao cho 05 năm.

Giai đoạn thứ hai tập trung vào các quyết định đầu tư. Hằng năm, căn cứ vào khả năng cân đối ngân sách đầu tư công của năm ngân sách, cơ quan Tài chính lựa chọn một số dự án trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn để cấp kinh phí cho việc xây dựng báo cáo khả thi dự án. Báo cáo này cũng được thẩm định bởi một Hội đồng thẩm định báo cáo khả thi dự án hoặc một cơ quan chuyên môn được chỉ định. Nếu báo cáo khả thi dự án được chấp thuận, cơ quan có thẩm quyền sẽ ban hành quyết định đầu tư, và dự án sẽ được cấp vốn để thực hiện.

Bước 2: Thực hiện đầu tư

Bước này được bắt đầu bằng quy trình đấu thầu thực hiện dự án. Trong quá trình dự án triển khai, các cơ quan chức năng tiến hành giám sát, theo dõi tình hình thực hiện dự án nhằm đảm bảo dự án được triển khai đúng theo nội dung báo cáo khả thi và đạt mục tiêu như đã cam kết. Sau khi các đầu ra của dự án hoàn thành, hoạt động nghiệm thu và bàn giao cho bên sử dụng tài sản hình thành sau đầu tư sẽ được tiến hành.

Bước 3: Khai thác vận hành tài sản sau đầu tư

Bước này quy định quá trình các tài sản mới đầu tư được đưa vào vận hành và khai thác. Trong quá trình này, việc đảm bảo kinh phí vận hành và bảo dưỡng tài sản có ý nghĩa đặc biệt quan trọng để dự án có thể tạo ra những lợi ích như kỳ vọng. Đồng thời, các cơ quan chức năng sẽ tiến hành đánh giá tác động của dự án để khẳng định mức độ đáng giá đầu tư của dự án.

d. Một số nhận xét về khung thể chế

Thể chế về quản lý chi ngân sách nhà nước của Việt Nam cho thấy một số đặc điểm chính như sau:

Mô hình ngân sách lồng ghép khiến ngân sách cấp dưới phụ thuộc khá nhiều vào quyết định phân bổ ngân sách của cấp trên. Trong khi nhiệm vụ chi được phân cấp khá mạnh thì quản lý thu ngân sách nhà nước hầu như lại rất tập trung ở Quốc hội (hầu hết các sắc thuế và loại phí, lệ phí có số thu lớn đều được quyết định ở Quốc hội, các địa phương có rất ít quyền hạn để ban hành những

khoản thu riêng). Đa số các tỉnh nghèo (tỉnh có nhiệm vụ chi lớn hơn khả năng thu ngân sách nhà nước trên địa bàn) sẽ phụ thuộc rất lớn vào số bổ sung ngân sách theo cơ chế điều hòa ngân sách đã nêu. Quy mô số bổ sung ngân sách này sẽ được tính toán theo các nguyên tắc, tiêu chí, định mức do Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ quyết định (đối với số bổ sung từ Ngân sách Trung ương cho Ngân sách Địa phương) và được giữ nguyên trong suốt thời kỳ ổn định ngân sách (nội dung này sẽ được thảo luận kỹ hơn ở mục tiếp theo).

Hệ thống ngân sách kép khiến quyết định về phân bổ và sử dụng chi thường xuyên chưa gắn kết trực tiếp với việc phân bổ và sử dụng ngân sách chi đầu tư công. Trong khi chi đầu tư công được đề xuất, phê duyệt và triển khai theo từng chương trình, dự án nằm trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn thì chi thường xuyên lại được phân bổ dựa trên khả năng cân đối của ngân sách, và chủ yếu theo nguyên tắc tăng dần qua các năm. Do đó, khi một dự án đầu tư công hoàn thành và đưa vào sử dụng, làm gia tăng tài sản cố định tại địa phương, điều này không đồng nghĩa với việc chi thường xuyên được điều chỉnh tương ứng. Hệ quả là nguồn kinh phí vận hành và bảo dưỡng các công trình đầu tư công thường không đảm bảo.

Danh mục đầu tư công được quyết định chung theo chu kỳ 5 năm khiến việc tăng thêm nguồn lực cho các mục tiêu đầu tư mang tính đột phá gặp nhiều thách thức. Tiêu chí chính để ra các quyết định phê duyệt một dự án đầu tư là sự phù hợp của đề xuất dự án với quy hoạch, chiến lược, kế hoạch phát triển của ngành, địa phương. Một khi dự án đã được đưa vào Kế hoạch đầu tư công trung hạn thì rất khó hủy bỏ hoặc thay thế bằng các dự án khác đáng được ưu tiên hơn. Vì thế, nếu trong các văn bản quy hoạch, kế hoạch nói trên không xác định rõ ưu tiên chiến lược cho những ngành nào của KTB thì khó kỳ vọng vào sự thay đổi cơ bản trong danh mục đầu tư công của một địa phương để hướng mạnh sang các hoạt động KTB.

Phương thức phân bổ ngân sách chi thường xuyên giữa các ngành theo cách tăng dần tạo ra rất ít dư địa để ưu tiên các mục chi tiêu quan trọng trong phát triển KTB, như bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học. Nguồn ngân sách hạn chế, phải tập trung cho những nội dung chi không thể trì hoãn (như lương cho bộ máy cán bộ công chức, bảo đảm các chính sách an sinh cho các đối tượng yếu thế, v.v...) khiến nhiều địa phương không còn nguồn lực để chi cho các hoạt động được coi là "có tác động dài hạn, chưa cấp bách" như vậy.

3.1.2. Chiến lược, kế hoạch, chính sách phát triển kinh tế biển

a. Định hướng chiến lược cho phát triển KTB

Việt Nam đã có nền tảng định hướng đối với sự phát triển của KTB, thể hiện qua hàng loạt các văn bản mang tính chất chỉ đạo chiến lược của Đảng và Nhà nước. Quá trình lập kế hoạch và ngân sách (từ dài hạn – còn gọi là Chiến lược) đến trung hạn và hàng năm ở Việt Nam đều bắt đầu từ khuôn khổ các định hướng chung của Đảng và Chính phủ. Những định hướng chung này thường được thể hiện qua các các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc theo chu kỳ 5 năm, các quy định trong văn bản luật và Bộ Luật, các Nghị quyết của Quốc hội, Chính phủ.

Việc triển khai các văn bản định hướng chung nói trên được ban hành ở các mức độ và thời hạn cụ thể. Ở cấp quốc gia vận hành một hệ thống lập kế hoạch phát triển bắt đầu từ những văn bản có tính chiến lược dài hạn (như Chiến lược phát triển kinh tế xã hội (KTXH) quốc gia, các chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển ngành, lĩnh vực hoặc quy hoạch tích hợp phát triển KTXH vùng và địa phương), kế hoạch định hướng trung hạn (kế hoạch phát triển KTXH 5 năm) và hàng năm (kế hoạch phát triển KXTH hàng năm). Về nguyên tắc, các chiến lược, kế hoạch quản lý theo ngành phải được tích hợp vào hệ thống quy hoạch, kế hoạch phát triển KTXH để làm cơ sở cân nhắc khi xây dựng các kế hoạch nguồn lực (dự toán ngân sách nhà nước hàng năm và Kế hoạch đầu tư công trung hạn của tỉnh).

Việt Nam đã sớm quan tâm tới phát triển KTB và có nhiều sự điều chỉnh cho tới thời điểm hiện nay. Cũng theo thông lệ trên, thuật ngữ "KTB" lần đầu tiên đã được nhắc đến trong Chiến lược ổn định và phát triển KTXH đến năm 2000 được trình bày trong Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII: "*Từng bước khai thác toàn diện các tiềm năng to lớn của KTB, phát triển kinh tế ở hải đảo, làm chủ lãnh hải và thềm lục địa, thực hiện chủ quyền đối với vùng đặc quyền kinh tế*" (Đảng Cộng sản Việt Nam, 1991). Tại thời điểm này, phát triển KTB được ưu tiên phục vụ mục tiêu an ninh quốc phòng và bảo vệ chủ quyền lãnh hải. Năm năm sau, tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII, Đảng ta đã nhấn mạnh: "*phát triển đồng bộ và hiện đại hóa kết cấu hạ tầng ven biển và các huyện đảo, gắn với vùng kinh tế trọng điểm. Hình thành các trung tâm KTB, các đô thị lớn, các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu du lịch và thương mại...*" (Đảng Cộng sản Việt Nam, 1996).

Vào những năm 2000, quan điểm của Đảng về phát triển KTB đã có sự điều chỉnh, nhấn mạnh phát triển KTB là nhằm phục vụ mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Ngay sau đó, Bộ chính trị đã ban hành một nghị quyết riêng chỉ đạo vấn đề này, đó là Nghị quyết số 20-CT/TW ngày 22/09/1997 về đẩy mạnh phát triển KTB theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Liên tục trong văn kiện của các kỳ đại hội Đảng tiếp theo, vấn đề phát triển KTB luôn được khẳng định là vấn đề quan trọng đối với chiến lược phát triển kinh tế quốc gia kết hợp với bảo vệ chủ quyền biển đảo. Lần đầu tiên Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 09/02/2007 của Ban Chấp hành Trung ương khóa X đã ban hành Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020, trong đó xác định 03 quan điểm chỉ đạo, cụ thể: (i) Việt Nâm phải trở thành quốc gia mạnh về biển, làm giàu từ biển trên cơ sở phát huy mọi tiềm năng từ biển; (ii) kết hợp chặt chẽ giữa phát triển KTXH với bảo đảm quốc phòng - an ninh, hợp tác quốc tế và bảo vệ môi trường; (iii) khai thác mọi nguồn lực để phát triển KTXH, bảo vệ môi trường biển.

Các chính sách quan trọng đã được ban hành để thúc đẩy phát triển biển kể từ năm 2018. Trên cơ sở quan điểm Đại hội XII, tổng kết 10 năm thực hiện Nghị quyết số 09, Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương khóa XII (tháng 10/2018) đã thông qua Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 (NQ36) về Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 với quan điểm: "*Việt Nam phải trở thành quốc gia mạnh về biển, giàu từ biển, giàu từ biển, phát triển bền vững, thịnh vượng, an ninh và an toàn; phát triển bền vững KTB gắn liền với* bảo đảm *quốc phòng, an ninh, giữ vững độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, tăng cường đối ngoại, hợp tác quốc tế về biển, góp phần duy trì môi trường hoà bình, ổn định cho phát triển.*"

Qua nhiều sự điều chỉnh trong hơn ba thập kỷ qua, Việt Nam đã hình thành quan điểm rõ ràng về phát triển KTB. Quan điểm nhất quán, xuyên suốt của Đảng là phát triển KTB phải gắn với đảm bảo an ninh quốc phòng, kết hợp hài hòa vừa phát triển kinh tế và văn hóa xã hội, tăng cường hợp tác quốc tế để bảo vệ chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ. Đặc biệt, quan điểm mới được cập nhật trong NQ36 nhấn mạnh đến sự phát triển bền vững của KTB.

Để thực hiện các Nghị quyết của Đảng về KTB, Chính phủ cũng đã ban hành một số chủ trương, chính sách về KTB, điển hình là:

- Quyết định số 373/QĐ-TTg ngày 23/03/2010 phê duyệt Đề án đẩy mạnh công tác tuyên truyền về quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững biển và hải đảo Việt Nam.
- Nghị định số 67/2014/NĐ-CP ngày 07/07/2014 của Chính phủ về một số chính sách phát triển thủy sản. Nghị định nhằm khẩn trương xây dựng một đội tàu đánh bắt xa bờ hiện đại vừa phát triển KTB, vừa khẳng định và bảo vệ chủ quyền biển đảo.
- Nghị quyết số 26/NQ-CP ngày 05/03/2020 ban hành Kế hoạch tổng thể và kế hoạch 5 năm của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 của Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.
- Chỉ thị số 31/CT-TTg ngày 24/11/2021 của Thủ tướng Chính phủ về đổi mới và tăng cường tổ chức thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Trong đó, Thủ tướng đã chỉ thị các Bộ, ngành và địa phương có biển cần nỗ lực cao, đổi mới sáng tạo, quyết tâm lớn, hành động quyết liệt, hiệu quả, có trọng tâm, trọng điểm, xử lý dứt điểm, không để kéo dài các nhiệm vụ được giao.
- Quyết định 892/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 26/7/2022 phê duyệt Đề án phát triển cụm liên kết ngành KTB gắn với xây dựng các trung tâm KTB mạnh thời kỳ đến năm 2030. Trong đó, Thủ tướng nhấn mạnh mục tiêu: Tạo dựng cụm liên kết ngành KTB ở những khu vực vùng biển và ven biển có lợi thế, phấn đấu hình thành được khoảng 7 cụm liên kết ngành KTB đến năm 2030 chia theo khu vực địa lý (miền Bắc, Bắc Trung Bộ, Trung trung bộ, Nam trung bộ, Đông Nam Bộ, phía Đông vùng Tây Nam Bộ; vùng Tây Nam).
- Nghị quyết số 139/2024/QH15 ngày 28/6/2024 của Quốc hội ban hành Quy hoạch Không gian Biển quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050. Để hoàn thành mục tiêu đưa Việt Nam trở thành quốc gia mạnh về biển, giàu từ biển mà NQ36 đã đề ra, Quy hoạch Không gian Biển quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 đưa ra định hướng phát triển cho các ngành KTB, nhất là các ngành KTB mới.
- Quyết định số 1117/QĐ-TTg ngày 07/10/2024 của Thủ tướng Chính phủ ban hành phê duyệt Quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050. Mục tiêu tổng quát của quy hoạch là quản lý và khai thác, sử dụng hiệu quả tài nguyên vùng bờ, góp phần đưa Việt Nam trở thành quốc gia mạnh về biển, giàu từ biển, phát triển bền vững, thịnh vượng, an ninh và an toàn, bảo đảm sinh kế và cải thiện mức sống của cộng đồng dân cư ven biển, gắn với bảo tồn và phát triển giá trị tự nhiên, sinh thái, văn hóa

Sau khi có NQ36 và NQ26, tất cả các địa phương đều đã tuân thủ hướng dẫn của trung ương thông qua việc ban hành Chương trình hoặc Kế hoạch hành động để triển khai các Nghị quyết này. Qua khảo sát, tất cả các tỉnh ven biển đều đã ban hành các văn bản này dưới nhiều hình thức khác nhau. Nhận thức được phát triển KTB là một nhiệm vụ mang tính chất liên ngành, riêng tỉnh Sóc Trăng còn ban hành cả Quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo điều phối liên ngành nhằm thực hiện các Nghị quyết[18]. Các địa phương đều đã chấp hành nghiêm túc chỉ đạo của trung ương để xây dựng chiến lược phát triển KTB tại địa phương.

b. Cụ thể hóa chiến lược thành kế hoạch và chính sách thực thi

Sự liên kết của các văn bản chiến lược phát triển KTB với những chủ trương mang tính định hướng, nguyên tắc có khả năng chuyển thành các hành động, nhiệm vụ cụ thể trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của từng ngành và từng địa phương vẫn chưa rõ nét.

- **Ở cấp quốc gia:**

Chiến lược phát triển KTXH 10 năm của Việt Nam phản ánh rõ ràng tinh thần đẩy mạnh KTB trong NQ 36 và 26 nhưng chưa được chuyển tải đầy đủ trong Kế hoạch phát triển KTXH 5 năm. Chiến lược KTXH 10 năm (2021-2030) bao gồm một chỉ tiêu về môi trường có nhấn mạnh đến vai trò của KTB: "*Tăng diện tích các khu bảo tồn biển, ven biển đạt 3 - 5% diện tích tự nhiên vùng biển quốc gia*"[19]. Giải pháp thứ 5 của Chiến lược cũng đề đến KTB: "Phát triển kết cấu hạ tầng, kinh tế vùng, KTB, lấy các đô thị làm động lực phát triển vùng và đẩy mạnh xây dựng nông thôn mới" từ đó đề xuất các giải pháp phát triển KTB với mục tiêu "*Phấn đấu đến năm 2030, quy mô kinh tế của 28 tỉnh, thành phố ven biển bằng 65 - 70% GDP cả nước*".

Mức độ ưu tiên cho phát triển KTB giảm dần khi chuyển tải các nội dung của Chiến lược vào Kế hoạch phát triển KTXH 5 năm. Ví dụ, trong các chỉ tiêu chủ yếu phát triển KTXH 05 năm 2021-2025 không có chỉ tiêu nào liên quan đến khu bảo tồn biển. Hệ thống nhiệm vụ chưa có giải pháp dành riêng cho phát triển KTB, mà chỉ được lồng ghép tương đối vào các nhiệm vụ thúc đẩy phát triển liên kết vùng, khu kinh tế và phát triển đô thị: "*... phát triển mạnh... khu đô thị sinh thái ven biển, hình thành và phát triển các trung tâm KTB mạnh gắn với bảo vệ chủ quyền biển đảo...*" (Quốc hội, 2021). Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025 – văn bản cụ thể hóa các chương trình thực hiện Kế hoạch phát triển KTXH 05 năm 2021-2025, mặc dù có sự lồng ghép KTB vào các dự án hành động nhưng chưa cho thấy kế hoạch đầu tư riêng biệt vào KTB. Danh mục các dự án trọng điểm của quốc gia cũng không đề cập trực tiếp mục tiêu phát triển KTB khiến việc đánh giá tác động của đầu tư công từ Ngân sách Trung ương cho phát triển KTB gặp nhiều khó khăn.

---

[18] UBND tỉnh Sóc Trăng (2021), *Quyết định số 185/QĐ-BCĐUBND ngày 22/10/2021 ban hành Quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo điều phối liên ngành thực hiện Chiến lược PTBV KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng*.

[19] Để phát triển giá trị HST biển không chỉ là quan tâm đến các KBT biển, việc chú trọng đến các khu bảo vệ NLTS, khu vực cấm khai thác thủy sản có thời hạn ở vùng biển để bảo vệ khu vực sinh sản, khu tập trung con non là rất cần thiết. Gần đây Chính phủ đã nhận thấy vấn đề này (Quyết định 1539/QĐ-TTg ngày 10/12/2024) phê duyệt Đề án mở rộng, thành lập mới các KBT biển, khu bảo vệ nguồn lợi thủy sản, khu phục hồi HST biển đến 2030. Đến năm 2030 sẽ có 27 KBT biển (tăng thêm 11 KBT, tổng diện tích của 27 KBT sẽ là 0,463% diện tự nhiên vùng biển quốc gia, tăng từ tỉ lệ 0,3% hiện nay) và 59 khu bảo vệ nguồn lợi biển, 63 khu vực cấm khai thác thủy sản có thời hạn ở vùng biển Việt Nam. Tuy nhiên, để hiện thực hóa các mục tiêu của Đề án cần có sự huy động và phân bổ nguồn lực thỏa đáng từ ngân sách nhà nước.

- **Ở cấp địa phương:**

Việc cụ thể hóa và triển khai thực hiện NQ36/NQ26 trong Kế hoạch phát triển KTXH và Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025 ở địa phương đạt được những bước tiến bộ ban đầu nhưng cần đẩy mạnh kết nối giữa định hướng chính sách và kế hoạch thực hiện. Báo cáo đã rà soát nội dung của các văn bản chính sách (Chương trình hoặc Kế hoạch hành động) thực hiện NQ36 và NQ26 của trung ương tại 28 tỉnh, thành phố ven biển và đánh giá mức độ lồng ghép các mục tiêu đó vào các văn bản chiến lược cấp tỉnh như Quy hoạch tích hợp tỉnh và/hoặc Kế hoạch phát triển KTXH 5 năm của tỉnh (xem Bảng 10).

Bảng 10. Mức độ thể hiện mục tiêu phát triển KTB trong các văn bản chỉ đạo điều hành của các tỉnh ven biển

Số tỉnh	Tình hình xây dựng văn bản chiến lược về phát triển KTB			Mức độ lồng ghép vào Quy hoạch phát triển KTXH đến năm 2030 tầm nhìn đến năm 2050/KHPT KTXH 5 năm 2021-2025/		
	Chỉ xây dựng Chiến lược riêng về phát triển KTB	Chỉ xây dựng Kế hoạch hành động thực hiện Chiến lược phát triển KTB	Cả hai	Chỉ đề cập đến trong mục tiêu PT chung	Có cụ thể hóa thành các nhiệm vụ, giải pháp, dự án ưu tiên	Không đề cập
Vùng biển và ven biển phía Bắc (Quảng Ninh - Ninh Bình)	0	4/5	1/5	4/5	3/5	1/5
Vùng biển và ven biển Bắc Trung Bộ, Duyên hải Trung Bộ (Thanh Hoá - Bình Thuận)	0	13/14	1/14	4/14	2/14	6/14
Vùng biển và ven biển Đông Nam Bộ (Bà Rịa - Vũng Tàu - TP HCM)	0	2/2	0/2	1/2	0/2	1/2
Vùng biển và ven biển Tây Nam Bộ (Tiền Giang - Cà Mau - Kiên Giang)	0	6/7	1/7	3/7	4/7	0/7

Nguồn: Kế hoạch hành động và kế hoạch phát triển KTXH giai đoạn 2021 – 2025 các địa phương

Kết quả cho thấy, 13 trong 28 tỉnh, thành phố có biển đã thành lập Ban Chỉ đạo thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB. Các tỉnh thực hiện bao gồm Quảng Ninh, Nam Định, Thanh Hóa, Nghệ An, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Quảng Nam, Khánh Hòa, Ninh Thuận, Bà Rịa – Vũng Tàu, Sóc Trăng, và Trà Vinh. Tuy nhiên, ở cấp triển khai là Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, mới chỉ có 4 trong 28 tỉnh (Quảng Ninh, Ninh Thuận, Trà Vinh và Bến Tre) xây dựng được Kế hoạch phát triển bền vững KTB riêng, phản ánh hiện trạng của từng địa phương đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030. Các địa phương khác chủ yếu ban kế hoạch thực hiện NQ26 và chương trình hành động của Tỉnh ủy gắn với danh mục, phân công trách nhiệm cụ thể. Riêng Ninh Bình đã bàn hành Kế hoạch thực hiện NQ26 nhưng chưa xác định rõ mục tiêu cụ thể phát triển KTB theo định hướng của NQ26/NQ36.

Việc lồng ghép nội dung phát triển KTB vào Kế hoạch phát triển KTXH của các tỉnh ven biển và Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021 – 2025 của các địa phương chưa rõ ràng dù chiến lược đã được cụ thể hóa thành chương trình Kế hoạch hành động. 12 trong 28 tỉnh thành phố ven biển đã đề cập KTB trong mục tiêu tổng thể phát triển KTXH của địa phương. Trong đó, 7 tỉnh đã cụ thể hóa thành nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu gắn với phát triển KTB. 16 tỉnh còn lại, phần lớn là các tỉnh/thanh phố vùng duyên hải Trung bộ vẫn chưa đề cập phát triển KTB trong mục tiêu và nhiệm vụ giải pháp KTXH. Mặc dù không đề cập đến phát triển KTB trong mục tiêu nhưng một số tỉnh như Nghệ An và Bạc Liêu đã lồng ghép phát triển KTB trong các nhiệm vụ trọng tâm của tỉnh. Trong đó, có 4 tỉnh (Quảng Ninh, Trà Vinh, Ninh Thuận và Kiên Giang) đã thể hiện rõ mục tiêu gắn liền với Chiến lược phát triển bền vững KTB. Mặc dù được cụ thể hóa thành Kế hoạch hành động ở các địa phương nhưng việc phát triển KTB vẫn cần một quá trình chuyển từ các kế hoạch trên văn bản thành các chương trình, dự án cụ thể gắn với nhiều nguồn lực để triển khai thực hiện. Kết quả cho thấy, dù chiến lược đã trở thành các chương trình Kế hoạch hành động, nhưng dự án cụ thể liên quan tới nguồn lực triển khai vẫn còn nhiều thách thức.

c. Tăng cường cơ chế liên quan tới bố trí nguồn lực từ ngân sách nhà nước cho phát triển KTB

Các cơ chế liên quan đến việc bổ sung nguồn lực từ ngân sách nhà nước chưa bao gồm các tiêu chí cụ thể cho phát triển kinh tế biển. Đối với bổ sung có mục tiêu từ Ngân sách Trung ương dựa trên Quyết định số 26/2020/QĐ-TTg, quy định chi tiết các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025, tiêu chí phân bổ vốn đầu tư công vẫn chưa bao gồm phát triển KTB hoặc chưa tới các địa phương có biển với mục tiêu giải quyết các vấn đề KTXH. Theo Điều 7 của Quyết định số 26/2020/QĐ-TTg, quy định chi tiết các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025, các tiêu chí chỉ mới bao gồm tiêu chí dân số, trình độ phát triển, diện tích, đơn vị hành chính cấp huyện và tiêu chí bổ sung trong đó có 1 tiêu chí liên quan đến biển là 1 xã đảo được tính 0,1 điểm, tương tự như địa bàn vùng biên giới, ATK. Hơn nữa, phân bổ ngân sách chi thường xuyên, theo Khoản 7 Điều 3, Quyết định số 30/2021/QĐ-TTg ngày 10/10/2021 chỉ bao gồm tiêu chí chính – tiêu chí dân số cùng một số bổ sung phù hợp với đặc điểm thực tế tại địa phương. Trong 19/28 tỉnh, thành phố ven

biển phụ thuộc vào bổ sung từ Ngân sách Trung ương vẫn phân bổ ngân sách thông thường (BAU) và không đề cập tới các tiêu chí ưu tiên cho phát triển các lĩnh vực thuộc về KTB.

Ngoài ra, đối với các tỉnh nhận bổ sung từ Ngân sách Trung ương, các chính sách đặc thù của từng địa phương nhằm khuyến khích các ngành KTB không nằm trong phân bổ được ưu tiên trong ngân sách cho các chính sách do Trung ương ban hành. Nhiều địa phương cho biết trong thời kỳ ổn định ngân sách, các chỉ tiêu chi cho lĩnh vực giáo dục và đào tạo và KH&CN đều được trung ương giao dưới dạng số tuyệt đối cố định. Điều này đồng nghĩa với việc, các địa phương không được chi thấp hơn mức tối thiểu do trung ương chỉ định khiến việc huy động nguồn lực để tạo đột phát cho các ngành KTB trọng điểm của từng địa phương còn hạn chế. Với cơ chế điều hòa Ngân sách Trung ương và Ngân sách Địa phương hiện nay, các tỉnh có nguồn lực ngân sách hạn chế, cũng chưa đủ ngân sách cho các nhiệm vụ bảo tồn cho môi trường dù đây là nơi tập trung nhiều khu bảo tồn biển hay đất ngập nước.

Bên cạnh đó, khảo sát cho thấy các tỉnh thành ven biển có quan điểm về phát triển KTB khác nhau. Một số tỉnh có tiềm năng, thế mạnh về biển như Quảng Ninh, Đà Nẵng, Bình Định đã chủ động xây dựng Kế hoạch phát triển KTB ngay từ khi chưa có NQ36/NQ26. Trong khi đó, nhiều địa phương tập trung ưu tiên phát triển các Khu kinh tế ven biển nhằm kêu gọi, thu hút đầu tư. Hiện nay, 28 tỉnh ven biển đã thành lập 18 khu kinh tế ven biển (chỉ còn một khu kinh tế ven biển chưa được thành lập là Khu kinh tế Ninh Cơ tại tỉnh Nam Định với diện tích quy hoạch 13.950 ha). Theo đánh giá của Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam (2022b), đa số các khu kinh tế ven biển đều có mô hình phát triển theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực thay vì đặt trọng tâm vào ngành mũi nhọn cụ thể để khai thác tối đa lợi thế của mình. Ví dụ, những khu kinh tế ven biển có ngành công nghiệp hóa dầu làm hạt nhân là ngành mũi nhọn rõ ràng như Khu kinh tế Dung Quất, Nghi Sơn vẫn đầu tư sản xuất và thu hút các doanh nghiệp trong nhiều ngành khác nhau như vật liệu xây dựng, may mặc, v.v... Tuy nhiên, mức độ liên kết và lan tỏa từ ngành lọc hóa dầu sang những ngành khác vẫn còn hạn chế. Điều này cho thấy, các khu kinh tế ven biển hiện nay vẫn đang chạy theo xu hướng "lấp đầy" theo cơ cấu các ngành tổng hợp, chưa đặt trọng tâm vào các ngành KTB mũi nhọn để khai thác lợi thế đặc thù của từng địa phương. Chính vì vậy, NQ 36 và NQ 26 mang lại những ảnh hưởng tích cực tới việc định hướng phát triển KTB tại các tỉnh thành phố ven biển mặc dù tư duy về phát triển kinh tế và những cơ chế phân bổ ngân sách hiện nay vẫn chưa có sự điều chỉnh tương ứng giúp chuyển dịch cơ cấu kinh tế địa phương hướng mạnh tới KTB.

d. Cơ chế theo dõi, giám sát và đảm bảo trách nhiệm giải trình của các bên cần cải thiện

Hệ thống phân ngành thống kê chưa đủ chi tiết và chưa được đồng bộ để có thể phân tách theo phân ngành theo NQ36. Cụ thể, hệ thống phân ngành thống kê của Việt Nam hiện nay đang tuân thủ nguyên tắc phân ngành của ISIC 4 -2006 được ban hành kèm theo Quyết định số 27/2018/QĐ-TTg ngày 06 tháng 7 năm 2018 của Thủ tướng Chính phủ. Theo nguyên tắc đó, ngành kinh tế bao gồm tất cả các đơn vị cơ sở có cùng loại hoạt động sản xuất giống nhau hoặc tương tự nhau, trong khi các ngành thuộc KTB lại có tính chất liên ngành, đan xen giữa nhiều ngành, lĩnh vực truyền thống.

Điều này sẽ dẫn tới dữ liệu thống kê hiện nay chưa có thống kê cho KTB[20] , gây ra khó khăn trong việc thống kê dữ liệu, tổng hợp, phân tích và theo dõi đánh giá hoạt động cho KTB thường xuyên.

Hạch toán ngân sách nhà nước (thông qua Hệ thống TABMIS) chưa có cơ chế theo dõi và thống kê chính xác khoản chi cho KTB. Luật ngân sách nhà nước quy định việc xây dựng dự toán ngân sách nhà nước theo 13 lĩnh vực, trong đó chi thường xuyên cho các hoạt động KTB nằm rải rác ở rất nhiều lĩnh vực như chi sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp môi trường, sự nghiệp KH&CN, v.v... Ví dụ, chi cho các đề án nghiên cứu phát triển cá giống có thể được hạch toán vào chi sự nghiệp kinh tế (cho các hoạt động nuôi trồng thủy sản), đồng thời cũng có thể vào chi nghiên cứu khoa học. Tương tự, chi cho hoạt động bảo tồn các rạn san hô có thể được hạch toán vào chi sự nghiệp môi trường hoặc KH&CN, cùng với chi cho các hoạt động bảo vệ môi trường hoặc nghiên cứu khoa học khác. Ngân sách chi cho các nhiệm vụ lên quan đến KTB được hạch toán lồng ghép với các hoạt động khác theo quy định của mục lục ngân sách cần được phân tách rõ ràng để thấy được quy mô cũng như mức độ ưu tiên đối với chi tiêu cho KTB.

Việc hạch toán chi đầu tư phát triển lần đầu tiên cũng được phân loại theo đúng 13 ngành, như chi thường xuyên dựa theo Quyết định số 26/2020/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Đây là một nỗ lực rất lớn của Chính phủ nhằm có thể phản ánh số liệu về chi đầu tư và chi thường xuyên trong cùng một bản kế hoạch ngân sách tích hợp, tuân thủ một cách phân loại lĩnh vực chi nhất quán. Tuy nhiên, điều đó cũng có nghĩa là những hạn chế trong việc chưa phân tách ghi chép về chi thường xuyên cho các hoạt động KTB tương đối với chi đầu tư công.

3.2. THỰC TRẠNG ĐẦU TƯ CHO KINH TẾ BIỂN Ở CÁC ĐỊA PHƯƠNG VEN BIỂN

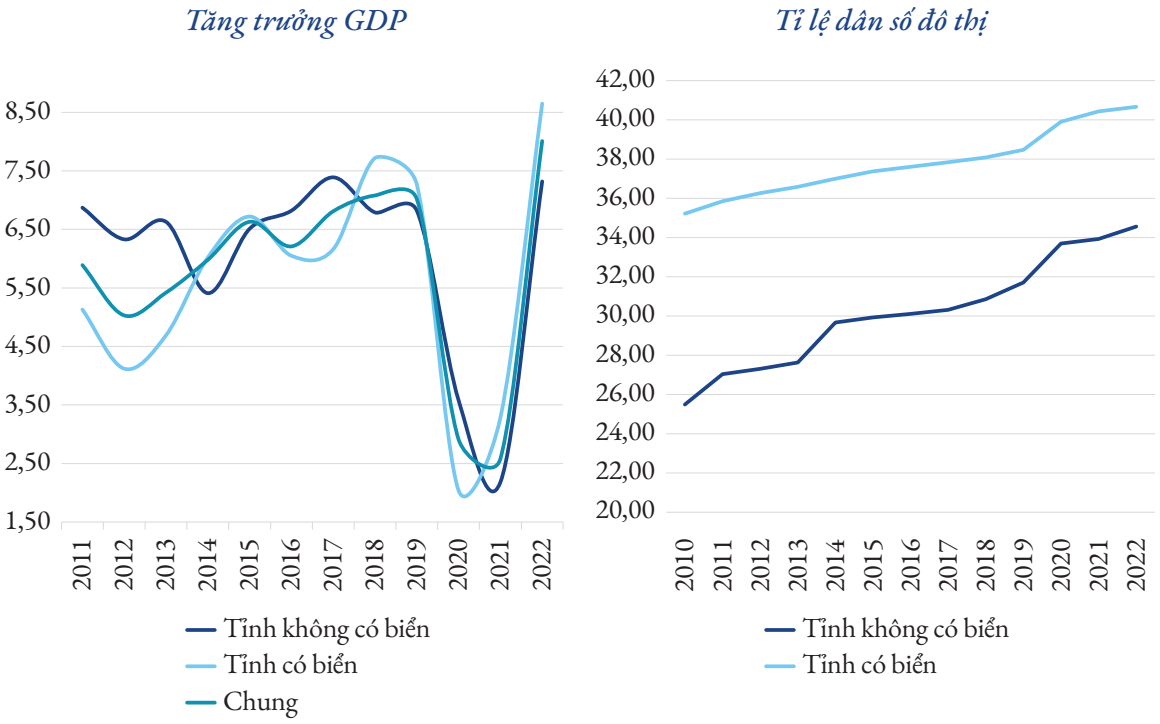
3.2.1. Tổng quan về đầu tư toàn xã hội

Nhìn chung, các tỉnh ven biển của Việt Nam được coi là các tỉnh có trình độ phát triển cao hơn, thể hiện qua quy mô, tốc độ tăng trưởng GDP và tỷ lệ đô thị hóa cao hơn. Hình 7 cho thấy tốc độ tăng trưởng GDP trong một số năm của các tỉnh ven biển có sự vượt trội so với mức trung bình cả nước, Ví dụ, năm 2018 và 2019 có sự bứt phá mạnh mẽ của các tỉnh ven biển, với mức tăng trưởng cao hơn các tỉnh không có biển khoảng 1 điểm phần trăm. Trong giai đoạn phục hồi sau COVID-19, các tỉnh này cũng có tốc độ tăng trưởng nhanh hơn so với các tỉnh không có biển. Về mức độ đô thị hóa, năm 2016, tỉ lệ đô thị hóa trung bình (theo dân cư) của 28 tỉnh ven biển là 37,6%, cao hơn mức của các tỉnh không có biển (30,11%). Mức chênh lệch giữa hai nhóm tỉnh này cũng đang được rút ngắn xuống còn 6,1% do các tỉnh không có biển cũng đang có tốc độ đô thị hóa rất nhanh, đặc biệt là các tỉnh ở Đồng bằng sông Hồng.

Tổng đầu tư toàn xã hội, thể hiện quy mô tổng đầu tư gộp - bao gồm đầu tư công, đầu tư của tư nhân trong nước và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) ở các tỉnh thành duyên hải nhìn chung cao

[20] Năm 2023, Tổng cục Thống kê đã công bố dữ liệu về KTXH các địa phương ven biển giai đoạn 2021-2022. Đây là một nỗ lực lớn của ngành để xây dựng cơ sở dữ liệu riêng cho các tỉnh ven biển. Tuy nhiên, cũng do hạn chế trên nên các số liệu này mới phản ánh hoạt động KTXH theo cách phân ngành truyền thống của thống kê, chứ chưa bóc tách được dữ liệu riêng cho các ngành KTB theo NQ26.

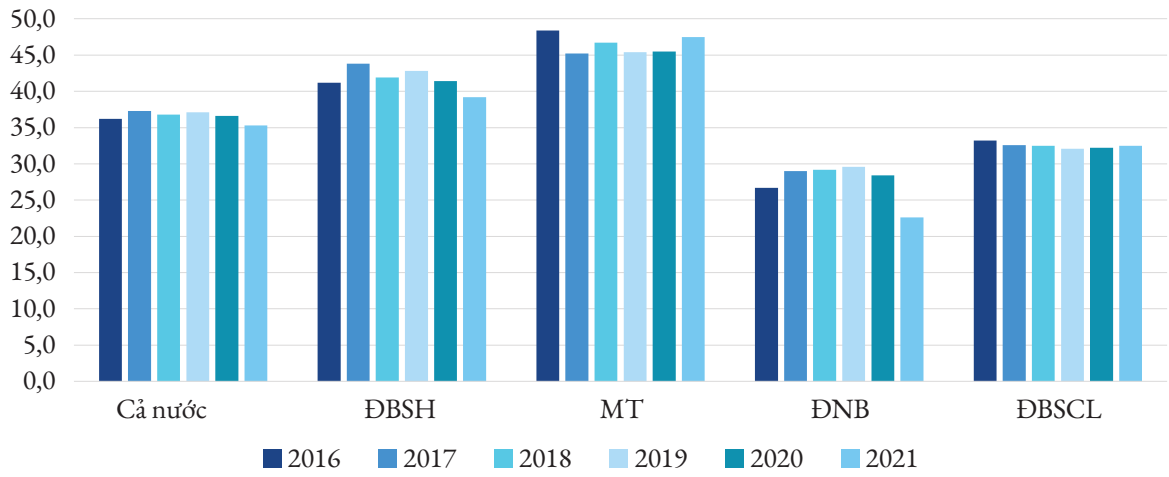
Hình 7. So sánh tăng trưởng kinh tế và tốc độ đô thị hóa giữa các tỉnh có và không có biển, giai đoạn 2010-2022



Nguồn: Tính toán dựa trên số liệu của TCTK

hơn bình quân của cả nước, tuy có giảm nhẹ kể từ năm 2020. Các tỉnh ven biển thuộc Đồng bằng Sông Hồng (ĐBSH) và Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) và miền Trung là những vùng có tỷ lệ đầu tư/GDP khá cao, ngoại trừ khu vực Đông Nam Bộ (xem Hình 8). Các tỉnh thành ven biển ở Đồng bằng sông Hồng, Đồng bằng sông Cửu Long và miền Trung có tỷ lệ đầu tư trên GDP đặc biệt cao.

Hình 8. Đầu tư toàn xã hội/GDP của cả nước và các vùng (%)

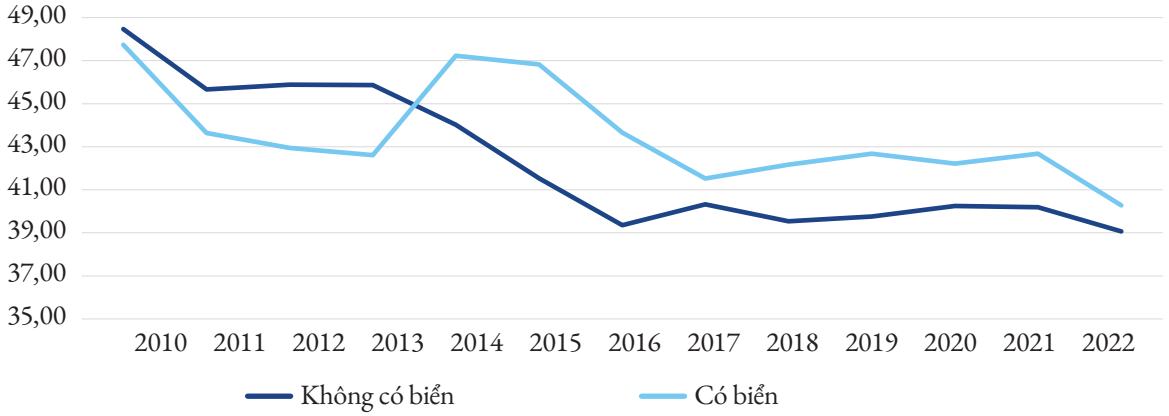


Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê các tỉnh

Mặc dù trước năm 2014, các tỉnh thành duyên hải có tỷ lệ đầu tư so GDP thấp hơn so với các tỉnh thành nội địa, xu hướng này đã bị đảo ngược từ năm 2013 trở đi. Đến năm 2022, xu hướng đã có dấu hiệu hội tụ giữa hai nhóm tỉnh thành (tham khảo Hình 9, phần (a)).

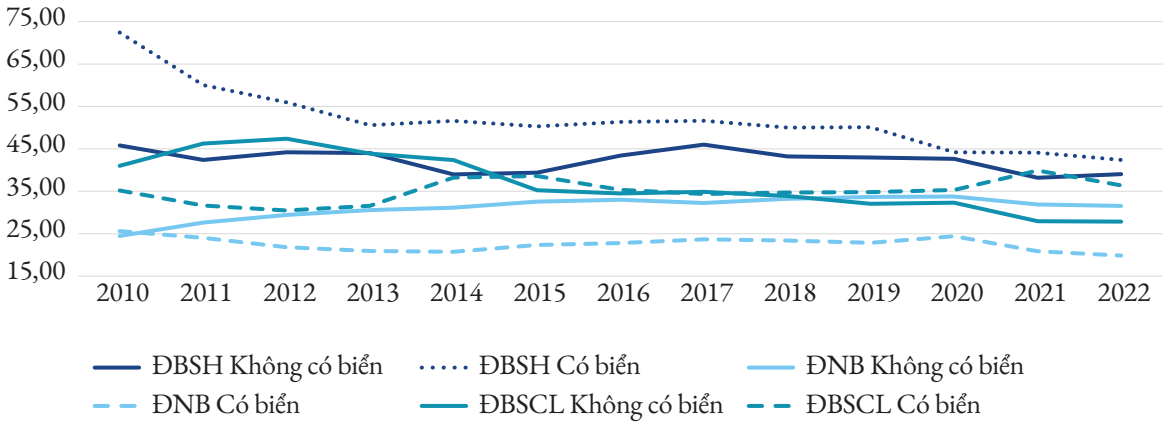
Hình 9. So sánh đầu tư/GDP tại các tỉnh có biển và không có biển

(a) So sánh chung giữa hai nhóm tỉnh



Nguồn: Số liệu của TCTK.

(b) So sánh theo các vùng kinh tế



Nguồn: Số liệu của TCTK.

Khoảng cách của các mức đầu tư KTB giữa các tỉnh thành duyên hải và nội địa đang dần thay đổi. So sánh riêng giữa các tỉnh có biển và không có biển ở từng vùng (xem Hình 8, phần (b)), trừ các tỉnh thành ở miền Trung, cho thấy các tỉnh ven biển vùng Đồng bằng Sông Hồng có mức đầu tư/GDP vượt hơn hẳn, chủ yếu nhờ động lực đầu tư từ các tỉnh và thành phố chủ chốt như Hải Phòng và Quảng Ninh. Những tỉnh này có những năm có tỷ lệ đầu tư/GDP lên tới trên 50%. Tuy nhiên sự chênh lệch về tỷ lệ đầu tư/GRDP giữa các tỉnh có biển và không có biển vùng Đồng bằng Sông Hồng đang thu hẹp dần. Ngược lại, vùng Đông Nam Bộ là vùng có sự chênh lệch lớn và có xu hướng tăng lên giữa các tỉnh thành có biển và không có biển, chủ yếu do tỷ lệ đầu tư/GDP ở các tỉnh có biển đang giảm đi. Ngoài ra, vùng này có tỷ lệ đầu tư/GDP trung bình thấp ở mức 27-30% GDP hoặc thấp hơn đối với các tỉnh thành như Bà Rịa-Vũng Tàu và TP.HCM. Trong khi đó các tỉnh như Bình Phước,

Tây Ninh đang có tỷ lệ đầu tư cao hơn. Ngược lại với vùng Đông Nam Bộ, tỷ lệ đầu tư/GDP của các tỉnh ven biển vùng Đồng bằng sông Cửu Long cao hơn so với các tỉnh không có biển, và mức độ chênh lệch đang có xu hướng gia tăng.

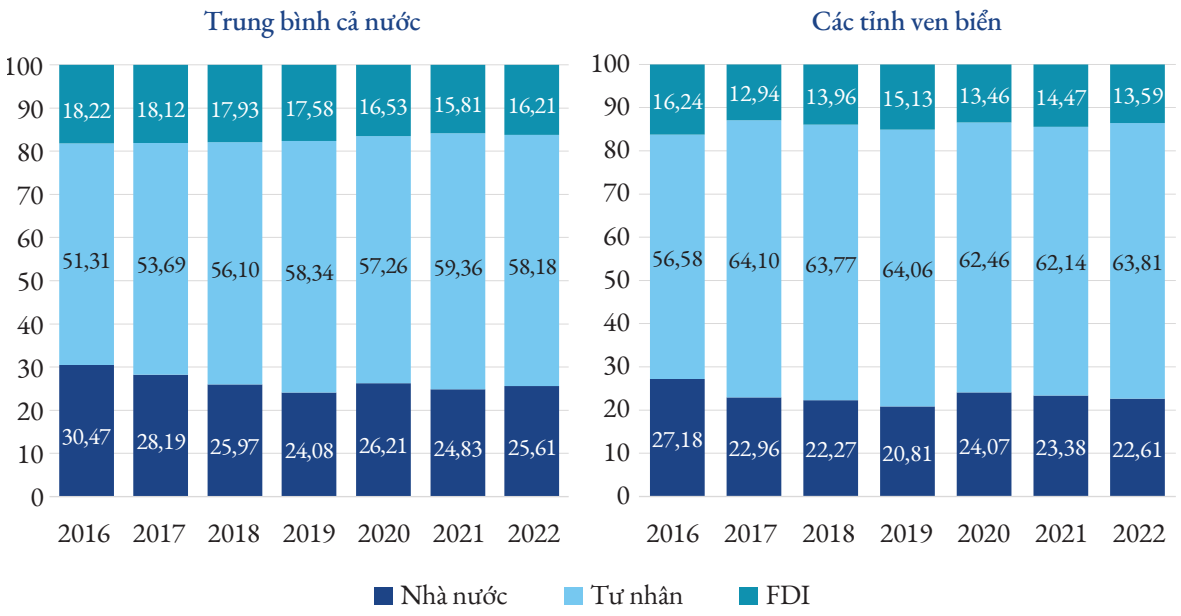
Chỉ số hiệu quả sử dụng vốn đầu tư (ICOR) cho thấy hiệu quả đầu tư đang giảm, trong đó đầu tư ở các tỉnh ven biển có hiệu quả thấp hơn các tỉnh không có biển. Hiệu quả đầu tư được ước tính thông qua tính toán chỉ số ICOR với các tỉnh ven biển và so sánh đối chiếu với các tỉnh không có biển của mỗi vùng. ICOR là chỉ số thể hiện qua số đồng vốn đầu tư phải bỏ ra để có được một đồng tăng trưởng. Vì thế, chỉ số ICOR càng cao thể hiện hiệu quả đầu tư càng thấp. Chỉ số ICOR đang có xu hướng tăng cao, đặc biệt là trong giai đoạn COVID-19 (do tăng trưởng giảm mạnh trong khi đầu tư vẫn tăng) dù chỉ số vẫn còn đơn giản và có thể có nhiều biến động. Các tỉnh, thành phố ven biển thuộc khu vực Trung bộ có chỉ số ICOR cao hơn mức trung bình cả nước, cho thấy hiệu quả đầu tư thấp. Trong đó, vùng Đông Nam Bộ có chỉ số ICOR thấp hơn khá nhiều các vùng khác, đồng nghĩa là hiệu quả đầu tư của vùng này đang dẫn đầu cả nước (xem Bảng 11). Đây cũng là vùng tuy quy mô đầu tư công không lớn bằng các vùng khác, nhưng lại là trọng tâm thu hút đầu tư tư nhân và FDI. Giai đoạn 2020-2022 là giai đoạn hậu COVID-19, tăng trưởng giảm mạnh làm cho chỉ số ICOR cao bất thường.

Bảng 11. So sánh chỉ số ICOR giữa các vùng và các giai đoạn

Khu vực	Nhóm tỉnh thành (duyên hải/nội địa)	2011–15	2016–19	2020–22
Đồng Bằng Sông Hồng	Không có biển	6,05	6,11	10,17
	Có biển	6,49	7,99	8,22
Ven biển Bắc Trung bộ	Không có biển	7,54	9,10	15,42
Ven biển Nam Trung bộ	Có biển	8,14	7,07	9,44
Đông Nam Bộ	Không có biển	5,27	6,58	10,68
	Có biển	4,15	7,50	6,44
Đồng bằng sông Cửu Long	Không có biển	8,12	7,75	5,52
	Có biển	6,46	8,90	10,69
Trung bình cả nước	Không có biển	6,80	8,12	12,36
	Có biển	7,90	8,23	12,83

Mặc dù tỷ trọng đầu tư công nhìn chung thấp hơn ở các tỉnh thành duyên hải, nhưng đầu tư tư nhân và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) ở đó tăng nhanh hơn mức bình quân của cả nước. Nhìn vào thành phần kinh tế, đầu tư tư nhân và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) gia tăng dẫn đến giảm tỷ trọng đầu tư công, bao gồm cả đầu tư của cả doanh nghiệp nhà nước và ngân sách nhà nước. Trong giai đoạn 2016-2022, tỷ trọng đầu tư công giảm 5 điểm phần trăm, từ 30,5% đến 25,6%. Ở các tỉnh thành duyên hải, tỷ lệ này thậm chí còn thấp hơn mức bình quân của cả nước, giảm từ 27,2 xuống còn 22,6%. Xu hướng này cho thấy đầu tư tư nhân và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) gia tăng nhanh chóng ở các khu vực có tiềm năng cao vùng duyên hải, nhờ tận dụng lợi thế chiến lược của họ (xem Hình 10).

Hình 10. Tỷ trọng đầu tư theo thành phần kinh tế



Nguồn: Niên giám thống kê các tỉnh

Cơ cấu đầu tư của các tỉnh ven biển và trung bình cả nước khá tương đồng, trong đó đầu tư tư nhân chiếm trên 50%, đầu tư từ khu vực nhà nước chiếm từ 26-30%, phần còn lại là từ khu vực FDI. Nhìn vào thành phần kinh tế, đầu tư tư nhân và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) gia tăng dẫn đến giảm tỷ trọng đầu tư công, bao gồm cả đầu tư của cả doanh nghiệp nhà nước và ngân sách nhà nước. Trong giai đoạn 2016-2022, tỷ trọng đầu tư công giảm 5 điểm phần trăm, từ 30,5% đến 25,6%. Ở các tỉnh thành duyên hải, tỷ lệ này thậm chí còn thấp hơn mức bình quân của cả nước, giảm từ 27,2 xuống còn 22,6%. Xu hướng này cho thấy đầu tư tư nhân và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) gia tăng nhanh chóng ở các khu vực có tiềm năng cao vùng duyên hải, nhờ tận dụng lợi thế chiến lược của họ (xem Hình 10).

Các tỉnh ven biển có tốc độ tăng vốn đầu tư công cao hơn, nhưng không có sự khác biệt trong tốc độ tăng vốn đầu tư tư nhân và FDI so với trung bình cả nước. Tốc độ tăng tổng đầu tư trung bình của cả nước giai đoạn 2016-2019 là khoảng 11,5%/năm (theo giá hiện hành), và giai đoạn sau là khoảng 7,8%. Trong đó, đầu tư tư nhân có tốc độ tăng lớn gấp 5 lần so với đầu tư từ khu vực nhà nước. Trong khi đó, tốc độ tăng đầu tư công của các tỉnh, thành phố ven biển nhìn chung thấp hơn so với trung bình cả nước, nhưng không có sự khác biệt giữa tốc độ tăng đầu tư tư nhân ở các vùng ven biển so với mặt bằng chung của cả nước. Ngược lại, tốc độ tăng trong thu hút FDI của các tỉnh ven biển cũng thấp hơn mức trung bình (xem Bảng 12).

Bảng 12. Tốc độ tăng tổng đầu tư toàn xã hội

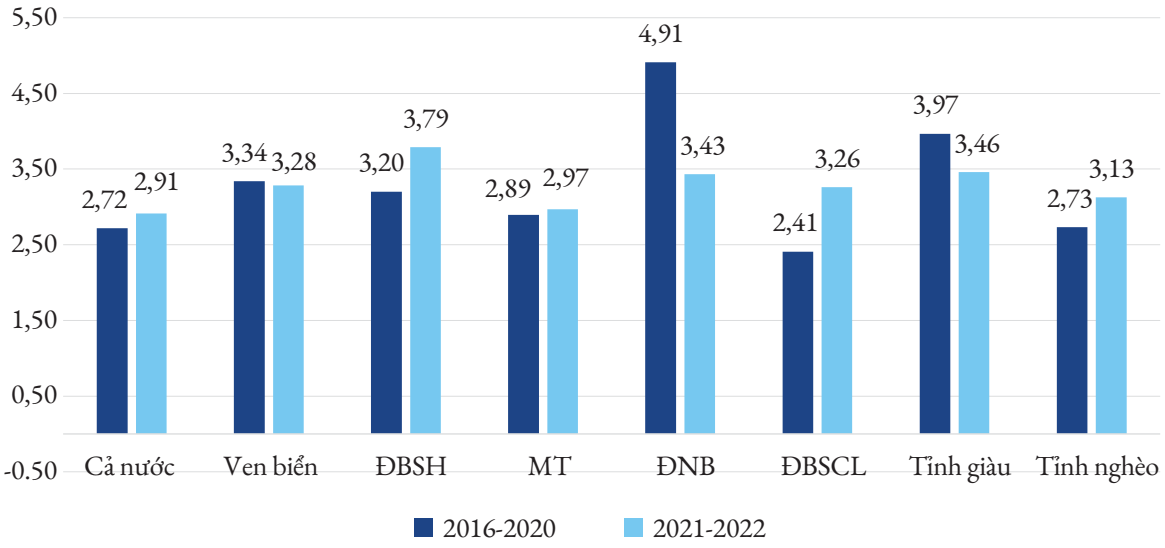
	Tổng		Kinh tế nhà nước	
	2016–19	2020–22	2016–19	2020–22
Cả nước	11,49	7,18	3,08	5,94
Ven biển	11,32	3,10	1,84	-0,10
Đồng bằng sông Hồng	20,50	10,93	0,92	7,97
Miền Trung	12,38	6,79	7,20	1,57
Đông Nam Bộ	4,52	-14,26	-2,86	-8,30
Đồng bằng sông Cửu Long	10,17	9,61	-3,82	-4,71
Tỉnh giàu	12,21	-1,11	1,70	-2,55
Tỉnh nghèo	10,24	7,58	1,98	2,17
	Tư nhân		**FDI**	
	2016–19	2020–22	2016–19	2020–22
Cả nước	16,37	8,03	10,17	6,14
Ven biển	16,02	4,20	8,71	3,56
Đồng bằng sông Hồng	26,13	9,10	34,32	20,51
Miền Trung	20,69	8,94	-7,05	6,82
Đông Nam Bộ	6,17	-16,81	6,43	-11,91
Đồng bằng sông Cửu Long	14,33	20,32	36,02	-21,06
Tỉnh giàu	13,92	-3,48	20,12	8,62
Tỉnh nghèo	18,73	11,69	-7,30	-7,36

Lưu ý: Dữ liệu khu vực trong bảng chỉ dành cho các tỉnh thành duyên hải trong khu vực đó; Địa phương giàu là những tỉnh thành tự cân đối ngân sách, không nhận bổ sung cân đối của ngân sách trung ương, còn địa phương nghèo là các tỉnh thành được trung ương hỗ trợ cân đối ngân sách. Các tỉnh thành duyên hải được coi là giàu bao gồm: Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Khánh Hòa, thành phố Hồ Chí Minh, Bà Rịa-Vũng Tàu, Hải Phòng, Quảng Ninh, Ninh Bình.

Nguồn: Ước tính của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên Niên giám thống kê Việt Nam.

Các tỉnh, thành phố ven biển có thể tự cân đối ngân sách thường có tốc độ tăng trưởng đầu tư cao hơn tương đối so với các tỉnh thành nghèo hơn, chủ yếu nhờ dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Các tỉnh tự cân đối được ngân sách bao gồm Bà Rịa-Vũng Tàu, Đà Nẵng, Hải Phòng, thành phố Hồ Chí Minh, Khánh Hòa, Ninh Bình, Quảng Nam, Quảng Ngãi và Quảng Ninh. Đáng chú ý là tốc độ tăng trưởng đầu tư công ở các tỉnh thành giàu lại thấp hơn so với các tỉnh thành nghèo, nhưng các tỉnh nghèo lại có đầu tư tư nhân trong nước gia tăng đáng kể trong, bình quân hàng năm ở mức 18,7%, trước và sau khi thực hiện NQ 36.

Hình 11. Đầu tư ngoài nhà nước/ Đầu tư từ ngân sách nhà nước, phân theo vùng và mức độ tự chủ ngân sách (đồng)



Nguồn: Niên giám thống kê các tỉnh

Mặc dù tăng trưởng kinh tế phản ánh một phần sự phát triển của KTB nhưng tỷ lệ đầu tư tư nhân – bao gồm đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và đầu tư tư nhân trong nước, so với đầu tư công, lại thể hiện rõ nét hơn về thu hút đầu tư cho KTB. Các tỉnh thành duyên hải nhìn chung thành công hơn về huy động đầu tư tư nhân trước và sau Nghị quyết 36. Các khu vực năng động như Đồng bằng sông Cửu Long và Đông Nam Bộ nổi lên với các tỉnh thành duyên hải thu hút được đầu tư tư nhân nhiều hơn đáng kể trên mỗi đô-la đầu tư công (xem Hình 11). Ví dụ, các tỉnh thành giàu ven biển huy động được 3,97 đồng đầu tư tư nhân trên mỗi 1 đồng đầu tư công, so với 2,73 đồng ở các tỉnh thành nghèo.

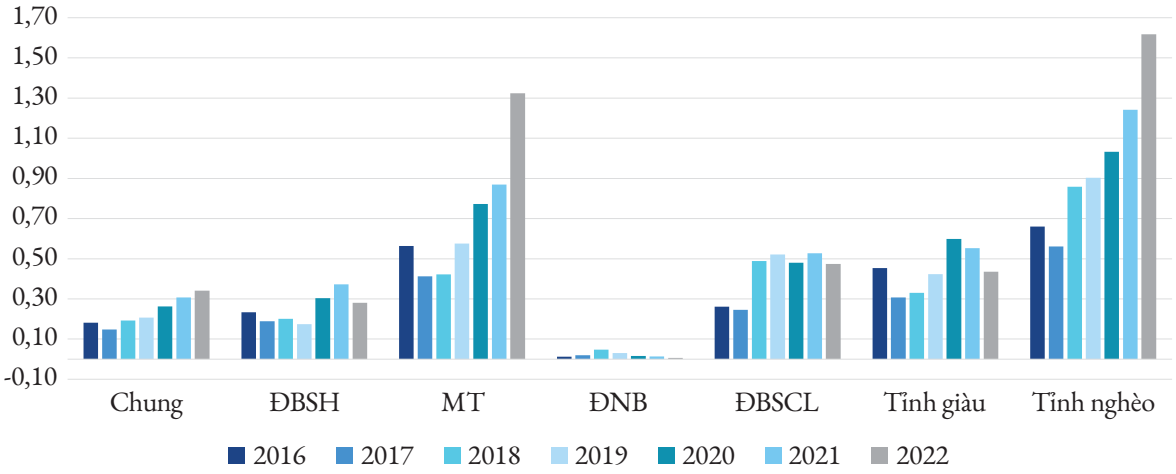
3.2.2. Đầu tư công cho kinh tế biển

Tỉ lệ phân bổ vốn đầu tư công cho KTB so với GDP ở tất cả các tỉnh, thành phố ven biển đều tăng kể cả trước hay sau NQ26 nhưng chủ yếu do GDP đã giảm mạnh trong đại dịch COVID-19. Đánh giá chung (xem Hình 12) cho thấy tỷ lệ phân bổ vốn đầu tư công cho KTB so với GDP tăng đều qua các năm, đặc biệt là sau khi ban hành NQ26 (năm 2019). Tuy nhiên, điều này một phần do GDP giảm trong giai đoạn COVID-19, cụ thể tốc độ tăng trưởng kinh tế của các tỉnh ven biển chỉ đạt 1,67% so với năm 2019, còn trong năm 2022 GDP giảm 0,2%, trong khi tăng trưởng bình quân toàn quốc đạt 2,5%.

Các tỉnh, thành phố ven biển miền Trung thường có tỷ lệ đầu tư cho KTB trên GDP cao hơn các vùng còn lại. Điều này lý giải bởi các tỉnh ven biển miền Trung có tỷ lệ tiếp giáp biển nhiều hơn nên có nhiều dự án phát triển hạ tầng hơn. Trong khi đó, khu vực Đông Nam Bộ có tỷ lệ đầu tư công trên GDP cho KTB thấp do GDP tăng trưởng nhanh nhờ các hoạt động sản xuất khác, không phụ thuộc vào KTB.

Tương tự, các tỉnh, thành phố tự cân đối ngân sách có sự khác biệt rõ ràng với các tỉnh, thành phố có mức độ phụ thuộc cao hơn vào ngân sách nhà nước. Tính toán cho thấy nhóm tỉnh, thành phố giàu (tỉnh thành phố có thể tự cân đối được ngân sách) có tỷ lệ chi đầu tư công cho KTB trên GDP thấp hơn hẳn so với các tỉnh thành nghèo. Mức chênh lệch này tăng nhiều hơn trong giai đoạn dịch bệnh COVID-19. Như đã đề cập, tốc độ tăng trưởng GDP giảm nhanh có thể là một trong số các lý do. Số liệu thực tế về các khoản chi, cũng như tốc độ tăng trưởng các khoản chi sẽ thể hiện tốt hơn về xu hướng phân bổ đầu tư công cho KTB.

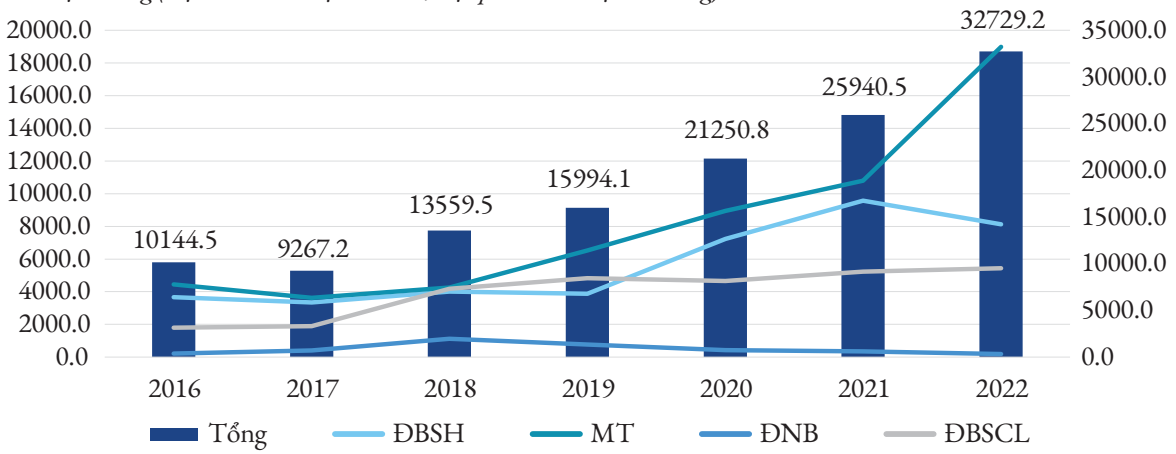
Hình 12. Đầu Tư Công cho KTB so với GDP (%)



Nguồn: Tính toán từ Niên giám thống kê các tỉnh

Hình 13. Tổng Đầu Tư Công cho KTB, theo quyết định đầu tư

Đơn vị: tỉ đồng (trục trái cho số liệu cả nước, trục phải cho số liệu các vùng)



Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp.

Xét theo giá trị tuyệt đối, quy mô đầu tư công cho KTB tăng đều qua các năm, đặc biệt sau khi có NQ26 (năm 2019), nhưng chủ yếu tập trung ở vùng Đồng Bằng Sông Hồng và khu vực các tỉnh, thành phố ven biển miền Trung. Sau khi NQ26 được ban hành, tốc độ tăng trưởng vốn đầu tư công cho KTB (tính theo vốn phân bổ theo quyết định) tăng nhanh. Tuy nhiên, mức tăng này

chủ yếu ở hai vùng Đồng Bằng Sông Hồng và khu vực miền Trung. Trong thực tế, Đồng Bằng Sông Cửu Long có đầu tư công giảm, có thể do chuyển hướng sang hạ tầng giao thông hoặc thích ứng với biến đổi khí hậu (xem Hình 13). Tăng trưởng vốn đầu tư công cho các tỉnh, thành phố ven biển trong giai đoạn sau 2020 chủ yếu thuộc một số công trình trong nhóm dự án xây dựng đường ven biển (từ Quảng Ninh tới Cà Mau). Một số dự án có quy mô vốn lớn, khởi công sau 2020 đáng chú ý là: Xây dựng tuyến đường bộ ven biển của Nam Định (6 nghìn tỷ), Dự án đường ven biển từ Nghi Sơn đến Cửa Lò (4,6 nghìn tỷ), Đường ven biển Thừa Thiên Huế (2,4 nghìn tỷ), Dự án xây dựng cảng Liên Chiểu (3,4 nghìn tỷ).

Bảng 13. Tốc độ tăng trưởng đầu tư công cho KTB (%/năm)

	2016-2019	2020-2022
Tổng	20,31	26,17
ĐBSH	18,40	-15,18
Miền Trung	19,12	76,01
ĐNB	17,31	-46,40
ĐBSCL	26,80	3,90
Tỉnh giàu	16,28	-27,16
Tỉnh nghèo	23,18	52,70

Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp.

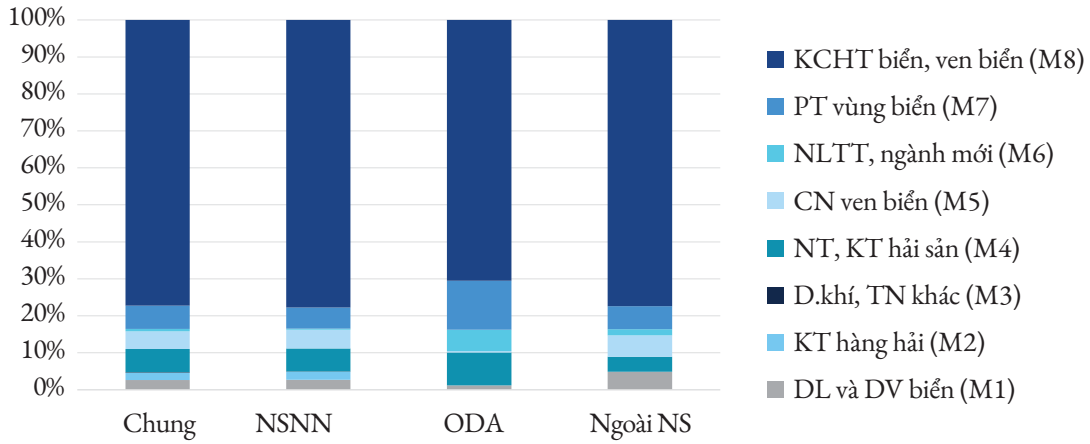
Chú thích: Do yếu tố COVID-19 làm trì trệ khá nhiều các hoạt động kinh tế, trong các phân tich sử dụng số liệu thực tế từ các tỉnh, Nhóm nghiên cứu đã phân chia giai đoạn từ 2016 tới 2019 và từ 2020 trở về sau với ngụ ý là trước COVID19 và sau COVID19 nhằm loại bỏ ảnh hưởng của yếu tố này trong chuỗi dữ liệu.

Xét về tốc độ tăng trưởng vốn, vốn đầu tư công cho KTB trung bình/năm ở kỳ 5 năm 2021-2025 đã tăng thêm gần 25% so với kỳ trung hạn trước, và cũng tập trung ở các tỉnh ven biển miền Trung. Do nhóm các dự án này, vốn đầu tư công cho KTB thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025 đã tăng tới 24%, cao hơn rất nhiều so với giai đoạn 2016-2020 (16,4%) và tăng nhiều nhất ở các tỉnh ven biển miền Trung (45,6%). Trong khi đó, với vùng Đông Nam Bộ (TP. HCM, Bà Rịa-Vũng Tàu), vốn đầu tư công phân bổ cho hạng mục KTB đã giảm mạnh khoảng 46%, giai đoạn trước đó lại tăng tới 17,3% (Bảng 13). Có thể hiểu có sự khác biệt này là do các dự án lớn được ưu tiên trong từng giai đoạn.

Theo phân ngành KTB, số liệu cho thấy các dự án kết cấu hạ tầng (M8) chiếm tỷ trọng lớn, gần 80% kể cả với các dự án có nguồn ODA, trong khi tỉ lệ đầu tư cho năng lượng tái tạo và các ngành KTB mới còn khiêm tốn. Tiếp đến là các dự án phát triển, liên kết các tỉnh, các vùng biển (M7), và các dự án về khai thác, nuôi trồng thủy sản (M4). Ba nhóm dự án này chiếm tới gần 90% tổng vốn đầu tư công cho KTB. Nhóm dự án du lịch và dịch vụ biển (M1) chủ yếu xuất hiện ở các dự án theo phương thức Hợp tác công-tư (PPP), tỷ lệ đầu tư từ ngân sách nhà nước cho các dự án thuộc nhóm này khá thấp (1,5-3%) (xem Hình 14).

Nhóm ngành KTB mới và năng lượng tái tạo là những ngành cần phát triển để nâng cao cơ hội tăng trưởng KTB bên cạnh các ngành truyền thống. Tuy nhiên, tỷ trọng của những ngành này hiện đang chiếm tỷ lệ hạn chế (dưới 2%), tập trung nhiều hơn ở các dự án vốn Hỗ trợ Phát triển chính thức (ODA) và theo phương thức PPP. Ở góc độ khác, có thể thấy đây là lĩnh vực tiềm năng để tiếp tục huy động các nguồn vốn ODA và ngoài ngân sách để phục vụ phát triển trong thời gian tới.

Hình 14. Cơ cấu đầu tư (theo quyết định đầu tư) tổng từ 2016-2022



Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp (NSNN: Ngân sách Nhà nước; Ngoài NS: Ngoài Ngân sách).

Về tổng thể, cơ cấu ngành của KTB không có nhiều thay đổi giữa hai kỳ trung hạn đến thời điểm này. Đáng chú ý là ngoài việc tăng lên đáng kể tỷ lệ các dự án cho hạ tầng của giai đoạn sau (hơn 10 điểm phần trăm) cũng như nhóm kinh tế hàng hải (trên 5 điểm phần trăm) và giảm đi của nhóm thủy sản (xem Bảng 14). Các yếu tố như COVID-19 và những khó khăn trong phê duyệt và triển khai các dự án có thể là nguyên nhân dẫn đến giảm các dự án phục vụ cho du lịch và nuôi trồng thủy sản.

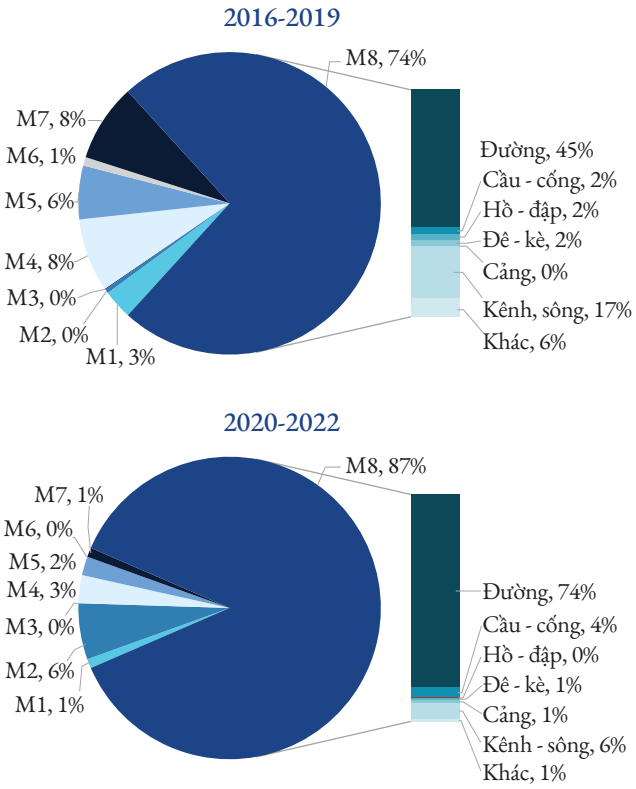
Bảng 14. Cơ cấu đầu tư công trong hai giai đoạn (theo quyết định đầu tư)

%	2016-2020	2021-2022
Du lịch và dịch vụ biển (M1)	3,19	1,41
Kinh tế hàng hải (M2)	0,42	5,73
Dầu khí và tài nguyên khác (M3)	0,12	0,00
Khai thác, nuôi trồng thủy sản (M4)	7,90	2,49
Công nghiệp ven biển (M5)	5,77	2,19
Năng lượng tái tạo, ngành mới (M6)	0,92	0,19
Phát triển vùng biển (M7)	8,37	1,06
Kết cấu hạ tầng biển, ven biển (M8)	73,31	86,94
Tổng	100	100

Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp.

Cơ cấu theo ngành cũng cho thấy số lượng lớn vốn đã được phân bổ vào nhóm ngành M8. Tỷ lệ của M8 (hạ tầng biển, ven biển) chiếm tới 74% trong giai đoạn 2016-2019 và tới (87%) ở giai đoạn sau. Bản thân nhóm dự án này cũng có sự thay đổi đáng kể về cơ cấu. Các dự án phục vụ phát triển kinh tế như đường giao thông, cầu, cống chiếm tỷ trọng lớn và tiếp tục tăng. Ví dụ, các dự án đường giao thông ven biển đã tăng tỷ lệ từ 45% lên 74% vào giai đoạn sau (xem Hình 15). Trong khi đó, tỷ lệ chi cho đê kè ven biển đã có sự giảm đi (từ 17% còn 6%).

Hình 15. Cơ cấu vốn theo ngành và tiểu ngành kinh tế



Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp

Ở góc nhìn khác theo tỷ trọng nguồn vốn đầu tư công vào nhóm ngành KTB, nguồn ngân sách trong nước vẫn chiếm tỷ lệ lớn nhất trong hầu hết các nhóm dự án, đặc biệt là các dự án hạ tầng, dầu khí. Nguồn vốn nước ngoài (ODA) chiếm tỷ trọng lớn trong các dự án thuộc nhóm ngành KTB mới (Bảng 15). Với nhóm dự án này, chủ yếu là các dự án trồng rừng ngập mặn, bảo tồn nguồn lợi sinh học, đa dạng sinh học tại các tỉnh thuộc Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL), TP. HCM, Thái Bình và một số tỉnh miền Trung. Các dự án lớn bảo tồn rừng ngập mặn tại Kiên Giang (306 tỷ), Cà Mau (179 tỷ), Thái Bình (159 tỷ), trồng rừng tại Bạc Liêu (trên 90 tỷ). Các dự án này chủ yếu là nguồn ODA trong giai đoạn 2016-2019. Ngoài ra, có duy nhất một dự án thuộc lĩnh vực KH&CN, đầu tư thiết bị nâng cao năng lực nghiên cứu cho bảo tồn đa dạng sinh học. Cần chú ý là các dự án năng lượng mới thường nằm trong phần đầu tư tư nhân, và do các doanh nghiệp đầu tư (sẽ đề cập ở phần sau).

Bảng 15. Cơ cấu đầu tư theo nguồn ngân sách trong giai đoạn 2016-2022 (%, theo quyết định đầu tư)

	Tổng	Trong đó: Vốn ngân sách nhà nước			Ngoài ngân sách
		Tổng số	Trong nước	ODA	
Tổng	**100,00**	**97,53**	**90,57**	**6,96**	**2,47**
Du lịch và dịch vụ biển (M1)	100,00	95,52	92,46	3,06	4,48
Kinh tế hàng hải (M2)	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00
Dầu khí, tài nguyên biển khác (M3)	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00
Khai thác nuôi trồng thủy sản (M4)	100,00	98,40	88,56	9,84	1,60
Công nghiệp ven biển (M5)	100,00	96,98	96,44	0,54	3,02
Năng lượng tái tạo, ngành mới (M6)	100,00	94,32	37,10	57,22	5,68

	Tổng	Trong đó: Vốn ngân sách nhà nước			Ngoài ngân sách
		Tổng số	Trong nước	ODA	
Phát triển các vùng biển (M7)	100,00	97,55	82,82	14,73	2,45
Kết cấu hạ tầng biển và ven biển (M8)	100,00	97,53	91,17	6,35	2,47

Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp.

Các dự án đầu tư công cho KTB cho thấy đa số các dự án đầu tư đều ở quy mô nhỏ và trung bình[21]. Theo quy mô dự án, đầu tư công được chia làm các dự án nhóm A, B, C tương ứng với quy mô vốn và lĩnh vực đầu tư. Tính toán từ dữ liệu cho thấy phần lớn (97%) số lượng dự án thuộc nhóm B và C. Trong tổng số 1.096 dự án của cả hai giai đoạn (Giai đoạn 2016-2019 là 912 dự án) có tới 615 dự án thuộc nhóm B và 444 dự án thuộc nhóm C. Có 37 dự án nhóm A, tập trung vào các ngành hạ tầng (M8, M7), công nghiệp ven biển (M5) và Kinh tế hàng hải (M2) (xem Bảng 16).

Về tổng thể, vốn đầu tư công phân bổ cho các dự án quy mô lớn có xu hướng tăng lên. Trong giai đoạn 2016-2019, các dự án nhóm A nhận được 23,2% tổng vốn phân bổ, nhưng con số này tăng lên 52,11% trong giai đoạn tiếp theo, còn vốn phân bổ cho các dự án nhóm B giảm từ 70,8% xuống còn 45,29% và vốn cho các dự án nhóm C giảm từ 5,8% xuống còn 2,58%. Các dự án nhóm A chủ yếu tập trung vào hạ tầng biển, và xu hướng tương tự diễn ra ở các dự án Nhóm B và C.

Bảng 16. Cơ cấu theo vốn của các dự án theo ngành KTB và theo quy mô dự án

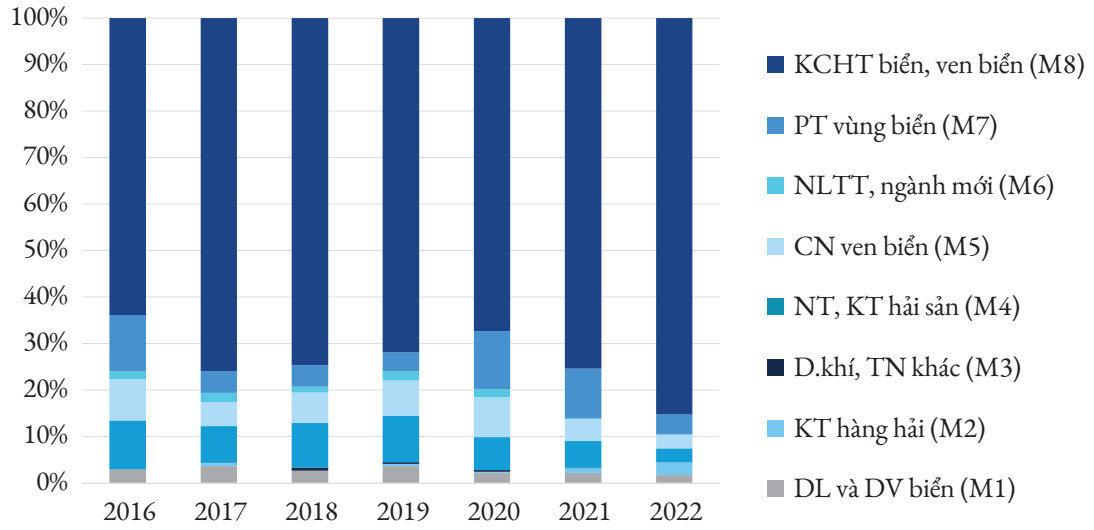
	Nhóm A		Nhóm B		Nhóm C	
	2016-19	2021-25	2016-19	2021-25	2016-19	2021-25
Du lịch và dịch vụ biển (M1)			3,91	2,92	7,09	3,18
Kinh tế hàng hải (M2)		7,72	0,55	3,73	0,61	0,75
Dầu khí, tài nguyên biển khác (M3)			0,17			
Khai thác nuôi trồng thủy sản (M4)			10,17	5,27	11,79	3,81
Công nghiệp ven biển (M5)	7,31		5,13	4,78	7,35	0,98
Năng lượng tái tạo, ngành mới (M6)			0,93	0,41	4,36	
Phát triển các vùng biển (M7)	17,97		5,92	2,33		
Kết cấu hạ tầng biển và ven biển (M8)	74,72	92,28	73,22	80,55	68,80	91,28
Tổng	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp.

[21] Điều này được lý giải là hầu hết các dự án nhóm A đều do Ngân sách Trung ương đầu tư nên trong danh mục các dự án cấp tỉnh sẽ không xuất hiện những dự án này.

Việc thực hiện các dự án mang nhiều lo ngại liên quan tới việc chậm tiến độ, đặc biệt xét theo tiến độ thực hiện so với mốc thời gian kế hoạch. Cơ cấu tổng vốn thực hiện theo ngành KTB được thể hiện trong Hình 16. Về cơ bản cũng tương tự như với kế hoạch phân bổ vốn đầu tư theo các quyết định đầu tư, nhìn chung các công trình kết cấu hạ tầng ven biển ngày càng chiếm tỷ lệ lớn hơn.

Hình 16. Cơ cấu vốn đầu tư công giữa các ngành KTB



Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp.

Về thời gian thực hiện của các các dự án, trong số 845 dự án có xác định được thời gian hoàn thành theo quyết định phê duyệt dự án. Trên thực tế, các dự án có quy mô thời gian trung bình là khoảng 3-5 năm và khoảng hơn 1/3 số dự án có thời gian dự kiến thực hiện trên 5 năm. Giữa các vùng không có sự khác biệt đáng kể về tỷ trọng dự án theo các quy mô thời gian khác nhau (xem Bảng 17).

Bảng 17. Tiến độ thực hiện các dự án

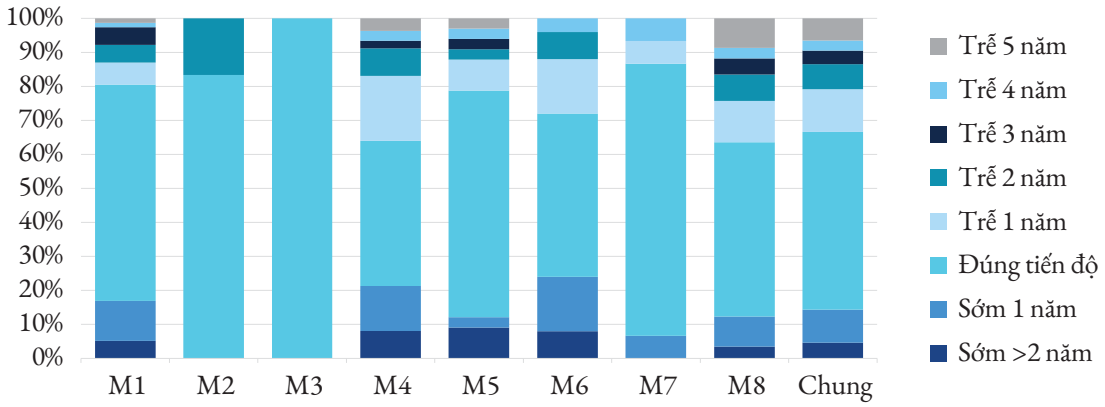
		Tổng	ĐBSH	Miền Trung	ĐNB	ĐBSCL
Tổng số (DA)		845	169	404	70	202
Tỷ trọng theo các nhóm thời gian thực hiện (theo quyết định đầu tư, %)	1-2 năm	22,25	26,63	18,56	18,57	27,23
	3-5 năm	44,62	51,48	40,84	44,29	46,53
	6 năm +	33,14	21,89	40,59	37,14	26,24
Tỷ trọng dự án hoàn thành theo thời gian thực hiện thực tế (%)	Trước 2 năm trở lên	4,62	4,73	2,72	7,14	7,43
	Trước 1 năm	9,70	3,55	6,93	12,86	19,31
	Đúng tiến độ	52,31	68,64	50,25	34,29	49,01
	Trễ 1 năm	12,54	8,88	12,38	21,43	12,87
	Trễ 2 năm	7,34	8,28	7,43	12,86	4,46

		Tổng	ĐBSH	Miền Trung	ĐNB	ĐBSCL
	Trễ 3 năm	4,02	1,18	3,96	5,71	5,94
	Trễ 4 năm	2,96	1,78	5,20	0,00	0,50
	Trễ 5 năm trở lên	6,51	2,96	11,14	5,71	0,50

Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp.

Về tình hình thực hiện, chỉ có khoảng 54-76% các dự án được thực hiện đúng và hoàn thành trước kế hoạch, trong đó thực hiện đúng kế hoạch là khoảng 50%. Khoảng 20% các dự án hoàn thành trễ 1-2 năm so với kế hoạch. Nếu so giữa các vùng thì vùn Đông Nam Bộ có tỷ lệ chậm trễ cao hơn các vùng khác khá nhiều (45,7%) so với trung bình cả nước là 33%. Xét theo các ngành KTB, các dự án thuộc nhóm Kết cấu hạ tầng biển và ven biển (M8) là chậm tiến độ nhiều nhất. Đây cũng là nhóm duy nhất có mức độ chậm tiến độ cao hơn mức trung bình của tất cả các dự án (xem Hình 17). Đã có rất nhiều báo cáo chỉ ra các nguyên nhân chậm trễ các công trình đầu tư công, trong đó đáng chú ý là chậm trễ trong các khâu giải phóng mặt bằng, điều chỉnh dự toán vốn đầu tư, đấu thầu và mua sắm do bất cập trong một số luật liên quan như Luật Đầu tư công, Luật Đấu thầu, Luật Đất đai.

Hình 17. Tiến độ thực hiện các dự án theo nhóm ngành KTB



Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp

3.2.3. Chi thường xuyên cho kinh tế biển

Như đã đề cập ở Chương 1, trong báo cáo này, chi thường xuyên cho KTB chỉ bao gồm các khoản chi sự nghiệp cho phát triển hai ngành Du lịch và Thủy sản. Ngoài ra, có một số hoạt động được phân loại vào nhóm "khác" ngoài hai nhóm Du lịch và Thủy sản, bao gồm các khoản chi cho các nhiệm vụ như lập đề án xây dựng quan trắc khí tượng, cập nhật cơ sở dữ liệu biển đảo, đề án thiết lập hành lang bảo vệ nguồn nước, bảo vệ bờ biển. Thông tin về chi thường xuyên được 22 tỉnh, thành phố cung cấp (xem Bảng 18).

Số liệu chi sự nghiệp kinh tế cho hai lĩnh vực Du lịch và Thủy sản được thu thập cho năm 2022. Đây là số liệu quyết toán năm gần nhất tại thời điểm tiến hành nghiên cứu này. Mặc dù có một số ý

kiến phản ánh rằng nhiệm vụ chi thường xuyên cho các khu vực ven biển và đại dương liên quan đến rất nhiều khoản chi sự nghiệp khác nhau, đặc biệt là chi cho các mục tiêu xã hội và an sinh ở vùng bãi ngang, hải đảo (như chi giáo dục, y tế, bảo đảm xã hội, an ninh quốc phòng, v.v...) chứ không chỉ được hạch toán trong chi sự nghiệp kinh tế (theo nguyên tắc hạch toán của hệ thống TABMIS). Tuy nhiên, việc phân tách các khoản chi sự nghiệp gặp nhiều khó khăn so với chi đầu tư công, và các địa phương chưa thể hỗ trợ công tác này. Để cập nhật các số liệu đó, báo cáo đã tiến hành thu thập thêm số liệu chi thường xuyên cho sự nghiệp kinh tế liên quan đến hai lĩnh vực này ở cả cấp tỉnh và cấp các huyện ven biển của 28 tỉnh thành ven biển được khảo sát. Mặc dù với số liệu đó chưa thể đưa ra các kết luận toàn diện về tình hình chi thường xuyên cho KTB nhưng là một thử nghiệm giúp mở rộng các công cụ phân loại và đánh giá đầu tư công cho KTB sang áp dụng cả cho chi thường xuyên. Cụ thể, các hoạt động chi thường xuyên trong hai ngành thủy sản và du lịch tập trung vào một số nhiệm vụ như sau:

Du lịch: Các nội dung chi liên quan đến du lịch bao gồm các hoạt động tiếp thị và quảng bá để thu hút du khách, xây dựng chính sách và chiến lược tăng trưởng du lịch, tạo ra các sản phẩm du lịch mới thông qua khảo sát. Ngoài ra, kinh phí được phân bổ để chuẩn bị tài liệu truyền thông về các điểm du lịch, đào tạo cán bộ du lịch, tổ chức các sự kiện liên quan đến du lịch và hỗ trợ các hiệp hội du lịch.

Nuôi trồng và đánh bắt thủy sản: Trong lĩnh vực nuôi trồng và đánh bắt thủy sản, các nội dung chi bao gồm việc vận hành và sửa chữa tàu thuyền tuần tra và kiểm soát khai thác trên biển, các hoạt động kiểm tra liên quan đến đánh bắt thủy sản, sửa chữa nhỏ và mua sắm trang thiết bị cho kết cấu hạ tầng thiết yếu như cảng cá và hệ thống theo dõi, giám sát. Chi đầu tư cũng hướng đến việc đánh giá và bảo tồn các giống thủy hải sản, xây dựng chiến lược tăng trưởng ngành, hỗ trợ trực tiếp cho các mô hình nuôi trồng thủy sản cụ thể và tổ chức các sự kiện liên quan đến ngành để thúc đẩy phát triển.

Chi thường xuyên cho các hoạt động du lịch chiếm tỷ lệ khá khiêm tốn trong tổng chi thường xuyên của cả hai lĩnh vực. Thực tế khảo sát cho thấy, nhiều chi thường xuyên cho lĩnh vực thủy sản được chú trọng hơn so với hoạt động du lịch, chủ yếu đến từ đầu tư của khu vực tư nhân như tổ chức các lễ hội xúc tiến du lịch, v.v...

Bảng 18. Chi thường xuyên cho Du lịch và Thủy sản *(chỉ tính với các huyện ven biển, triệu VND)*

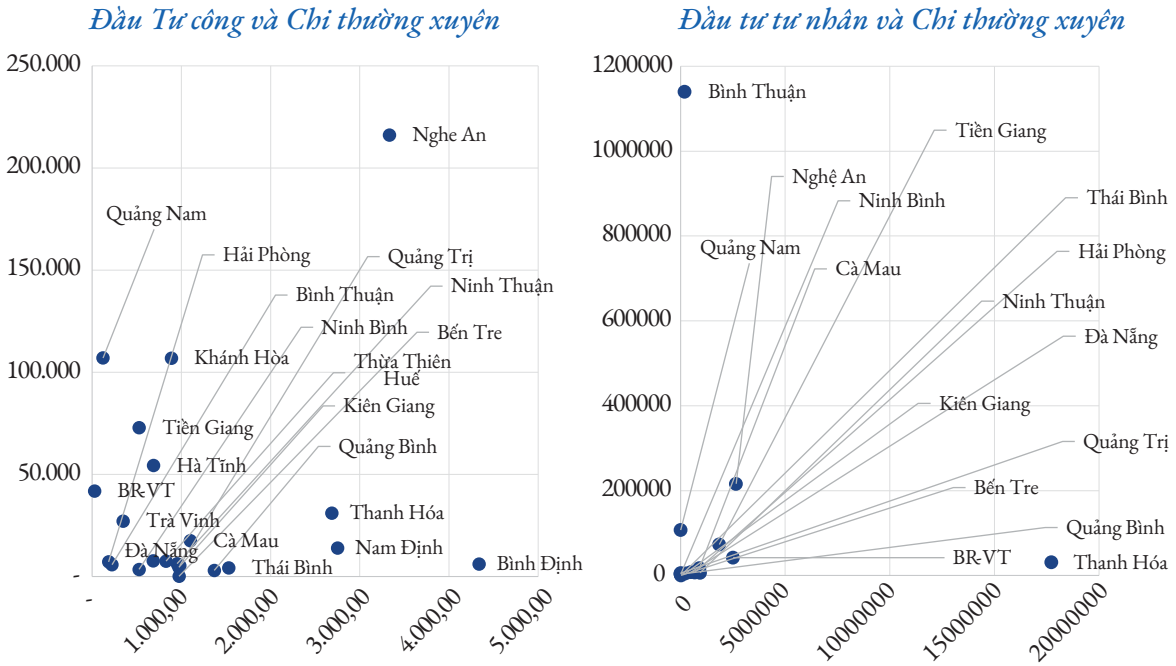
Tỉnh	Du lịch	Thủy sản	Khác	Tổng
Bà Rịa -Vũng Tàu	12.368,00	29.477,00		41.845,00
Bình Thuận	100,00	5.706,50		5.806,50
Bình Định	3.857,75	2.319,83		6.177,58
Bến Tre	85,39	38,41		123,80
Cà Mau	4.265,51	13.353,94		17.619,46
Hà Tĩnh	15.251,00	39.176,21		54.427,21
Hải Phòng	1.335,00	3.588,91	2.250,00	7.173,91
Khánh Hòa		106.901,00		106.901,00
Kiên Giang		4.468,00	54,00	4.522,00
Nam Định	-	13.879,23		13.879,23
Nghệ An		215.352,00	720,00	212.482,00

Tỉnh	Du lịch	Thủy sản	Khác	Tổng
Ninh Bình		3.520,00		3.520,00
Ninh Thuận	1.949,00	4.358,55		6.307,55
Quảng Bình		3.000,00		3.000,00
Quảng Nam	17.208,00	89.766,00		106.974,00
Quảng Trị	1.118,00	4.075,00	162,00	5.355,00
Thanh Hóa	12.691,27	18.336,75		31.028,02
Thái Bình	350,00	3.836,00		4.186,00
Thừa Thiên-Huế	1.762,00	2.709,00	3.093,00	7.564,00
Tiền Giang		72.902,52		72.902,52
Trà Vinh	10.029,00	17.067,00		27.096,00
Đà Nẵng	4.414,00	3.300,00		7.714,00

Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp.

Mối quan hệ giữa chi thường xuyên và chi đầu tư cho KTB của năm 2022 của các tỉnh chưa rõ ràng. Hình 18 phản ánh quan hệ của chi thường xuyên với chi đầu tư của khu vực công và tư. Hệ số tương quan giữa chi thường xuyên với chi đầu tư công rất thấp (=0,16) và giữa chi thường xuyên với đầu tư tư nhân chỉ là 0,07. Điều này cho thấy chi đầu tư và chi thường xuyên được phân bổ, sử dụng riêng biệt, phù hợp với kết quả phân tích ở phần thể chế, mục 3.1. Tương tự như vậy, hầu như không có mối quan hệ giữa chi thường xuyên với đầu tư tư nhân. Tuy nhiên, điều quan trọng cần lưu ý là những quan sát này chỉ dựa trên dữ liệu từ năm 2022 và mang tính chất gợi ý. Vì vậy, tiếp theo báo cáo này, cần thực hiện phân tích chặt chẽ hơn, bao gồm dùng chuỗi dữ liệu theo thời gian nhất định, để đưa ra kết luận chắc chắn về mối quan hệ giữa chi thường xuyên và chi đầu tư, đặc biệt về tác động đến thu hút đầu tư tư nhân theo thời gian.

Hình 18. Quan hệ của chi thường xuyên với đầu tư công và đầu tư tư nhân



Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp.

Các hoạt động ngành du lịch được hỗ trợ bởi các nguồn ngân sách đa dạng. Ngoài ngân sách nhà nước của các địa phương cho hoạt động quảng bá xúc tiến du lịch, giai đoạn 2011-2018, ngân sách hỗ trợ Chương trình xúc tiến du lịch quốc gia và Chương trình hành động quốc gia về du lịch là 368,7 tỷ đồng cùng với ngân sách chi cho các sự kiện du lịch là 535,1 tỷ đồng. Ngoài ra, theo báo cáo của Bộ VHTT&DL, giai đoạn 2013-2020, ngân sách nhà nước cấp cho Bộ VHTT&DL để thực hiện xúc tiến quảng bá du lịch cho Việt Nam là 190 tỷ đồng tương đương 8 triệu đôla. Đến năm 2021-2022 không còn kinh phí từ Chương trình xúc tiến du lịch quốc gia. Hiện nay, kinh phí được cấp qua Quỹ hỗ trợ phát triển du lịch nhưng đến tháng 7/2022, nguồn lực từ Quỹ vẫn chưa được khơi thông.

3.2.4. Tình hình Đầu tư tư nhân (bao gồm đầu tư trực tiếp nước ngoài - FDI)

Dữ liệu được lấy riêng cho năm 2022, và tập trung cho hai ngành: Nuôi trồng thủy sản và Du lịch. Có 17 trong 28 tỉnh thành đã gửi số liệu về đầu tư tư nhân theo yêu cầu của nhóm Tư vấn (như đã phản ánh trong Bảng 19).

Bảng 19. Số dự án đầu tư tư nhân thuộc KTB trong lĩnh vực Thủy sản và Du lịch

	BĐS	CN ven biển	Cảng	Điện gió	Du lịch	Giống thủy sản	Nông nghiệp	Nuôi trồng thủy sản	Tổng
Bà Rịa-Vũng Tàu		4			7	1	1		13
Bình Thuận			1		2				3
Bến Tre					1				1
Cà Mau					2				2
Hải Phòng		1			3				4
Kiên Giang					2		1	2	5
Nghệ An					6				6
Ninh Bình								1	1
Ninh Thuận						1			1
Quảng Bình							1	0	1
Quảng Nam	1				2				3
Quảng Trị		1			1				2
Sóc Trăng*				5					5
Thanh Hóa	1				20			2	23
Thái Bình					1				1
Tiền Giang					3			1	4
Đà Nẵng	1								1
Tổng số	3	6	1	5	50	2	3	6	76

Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp

*. Theo số liệu bổ sung của tỉnh Sóc Trăng, đến 2022 tỉnh đã cấp chủ trương đầu tư 19 dự án điện gió, trong đó có 09 dự án triển khai khu vực bãi bồi ven biển

Bảng 20. Quy mô vốn trung bình của các dự án như sau (Tỷ đồng)

	Tư nhân	FDI
Bất động sản	399,59	
Công nghiệp ven biển	165,00	348,00
Cảng	30,00	
Điện gió		135,39
Du lịch	530,00	50,40
Giống thủy sản	463,65	
Thủy sản	11,03	
nuôi trồng thủy sản	23,06	

Nguồn: Tính toán của Nhóm tư vấn từ dữ liệu do các tỉnh cung cấp

Chú thích: Do chi đầu tư của khu vực tư nhân là các khoản chi trực tiếp hoạt động sản xuất kinh doanh, nên việc phân loại (M1-M8) không được áp dụng ở đây. Thay vào đó Nhóm tư vấn áp dụng cách phân ngành dựa trên ISIC.

Kết hợp quy mô trung bình của một dự án đầu tư, du lịch là ngành đang dẫn đầu về thu hút đầu tư tư nhân, kể cả về số lượng dự án và quy mô trung bình của một dự án. Ngoài ra, phát triển giống thủy sản cũng là lĩnh vực thu hút đầu tư tư nhân trong lĩnh vực thủy sản. Trong khi đó, FDI đặc biệt quan tâm đến các lĩnh vực Du lịch, Công nghiệp ven biển và Điện gió (xem Bảng 20).

Về tổng thể, các tỉnh, thành phố có tiềm năng phát triển kinh tế biển mạnh và có vị trí chiến lược ven biển như Thanh Hóa, Kiên Giang, Nghệ An có số lượng các dự án được đầu tư tư nhân nhiều hơn. Số lượng dự án đầu tư vào du lịch lớn hơn rất nhiều so với các dự án thủy sản. Các doanh nghiệp FDI đầu tư nhiều hơn vào một số ngành như năng lượng, du lịch, công nghiệp, trong khi hầu như không có dự án nào trong thủy sản. Các dự án FDI vào du lịch chủ yếu tập trung ở hai lĩnh vực: Dịch vụ lưu trú, ăn uống và Nghệ thuật, vui chơi và giải trí. Năm 2023, theo Cục Đầu tư nước ngoài - Bộ Tài chính (2024), tổng số vốn đầu tư vào hai lĩnh vực nêu trên là 97,65 triệu đôla, trong đó số vốn cấp mới trong năm là 38,15 triệu đôla, bằng 0,27% tổng số 36,6 tỷ đôla vốn FDI vào Việt Nam. Con số này còn khá hạn chế so với các ngành kinh tế khác và so với tiềm năng của du lịch cũng như định hướng du lịch là ngành kinh tế mũi nhọn. Đây là điểm cần chú ý trong thời gian tới trong việc thu hút các doanh nghiệp FDI, đặc biệt các nhóm ngành như sản xuất giống, cảng biển lớn, và du lịch.

Đến nay, Việt Nam đã có trên 1 nghìn dự án du lịch do các nhà đầu tư tư nhân trong nước đầu tư với nhiều hình thức, quy mô khác nhau chủ yếu là trong lĩnh vực lưu trú và ăn uống. Trong đó, các dự án đầu tư tư nhânđặc biệt tập trung tại các khu du lịch nghỉ dưỡng, khu vui chơi giải trí đẳng cấp tại các tỉnh thành khu vực ven biển như Quảng Ninh, Đà Nẵng, Khánh Hòa, Phú Quốc, góp phần nâng cao chất lượng hệ thống cơ sở vật chất du lịch, nâng cao hình ảnh, thương hiệu và sức cạnh tranh của du lịch Việt Nam. Đáng chú ý như dự án của một số nhà đầu tư chiến lược với vốn đầu tư khá lớn như: Vinpearl Phú Quốc (17 nghìn tỷ đồng), Cáp treo Phú Quốc (Kiên Giang) (10 nghìn tỷ đồng); Vinpearl Quy Nhơn (Bình Định) (4.500 tỷ đồng), Vinpearl Hạ Long (Quảng Ninh) (1 nghìn 2 trăm tỷ đồng), Cáp treo Bà Nà (Đà Nẵng) (hơn 6 nghìn tỷ đồng), Cáp treo Bãi Cháy (Quảng Ninh) (hơn 5 nghìn tỷ đồng), v.v...

Ngoài ra, sức hấp dẫn của ngành du lịch thu hút đầu tư tư nhân gắn với các dự án bất động sản và hạ tầng giao thông khác. Các dự án đầu tư gắn với bất động sản du lịch (condotel) cũng phát triển nhanh trong thời gian qua. Mặc dù còn nhiều vấn đề bất cập về thủ tục, cấp phép, nhưng bước đầu

hình thức đầu tư này cũng giúp giải quyết hiệu quả vấn đề phát triển cơ sở lưu trú chất lượng cao tại các địa phương ven biển. Ngoài ra, còn nhiều dự án đầu tư tư nhân vào hạ tầng giao thông như dự án Sân bay Vân Đồn của Tập đoàn Sun Group tại Quảng Ninh, dự án Cảng hành khách quốc tế Phú Quốc của Tập đoàn Vingroup tại Kiên Giang, v.v...

Tuy nhiên, các dự án đầu tư cho lĩnh vực lưu trú và ăn uống tại khu vực ven biển chưa được phân bố đồng đều giữa các địa phương. Hiện các dự án này mới chỉ tập trung ở một số địa phương trọng điểm du lịch của cả nước như Quảng Ninh, Hải Phòng, Thanh Hoá, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Bình Định, Khánh Hoà, Bình Thuận, Bà Rịa – Vũng Tàu, TP HCM, Kiên Giang. Chỉ tính riêng tổng số vốn đầu tư cho 6 địa phương trọng điểm du lịch của khu vực (Quảng Ninh, Đà Nẵng, Khánh Hoà, Bình Thuận, TP HCM, Kiên Giang) đã chiếm hơn 70% tổng vốn đầu tư cho toàn vùng.

Bảng 21. Đầu tư tư nhân tại một số khu vực được quy hoạch định hướng là khu du lịch quốc gia

TT	Khu du lịch	Thực tế đầu tư giai đoạn 2011-2020		
		Số dự án	Vốn đầu tư (Tỷ VNĐ)	Ghi chú
1	Hạ Long-Cát Bà	09	23,98	Chỉ riêng Cát Bà
2	Vân Đồn (Quảng Ninh)			
3	Trà Cổ (Quảng Ninh)	05		
4	Tràng An (Ninh Bình)			
5	Kim Liên (Nghệ An)	02	1,96	Đã hoàn thành
6	Thiên Cầm (Hà Tĩnh)	04	10,536	01 Chậm tiến độ, 01 chưa thực hiện
7	Phong Nha-Kẻ Bàng (Quảng Bình)			
8	Lăng Cô-Cảnh Dương (Thừa Thiên Huế)	10	6,71	Đang thực hiện
9	Sơn Trà (Đà Nẵng)	18		Không thực hiện vì vướng quy hoạch 03 loại rừng
10	Bà Nà (Đà Nẵng)			
11	Cù Lao Chàm (Quảng Nam)			Đang thực hiện
12	Khu du lịch sinh thái biển Cù Lao Chàm	26		
13	Mỹ Khê (Quảng Ngãi)	04	1,03	Đang thực hiện
14	Phương Mai (Bình Định)	11	12,82	Đang thực hiện
15	Vịnh Xuân Đài (Phú Yên)	09	2,20	Đang thực hiện, ngoài ra 50 dự án đang xin chủ trương

TT	Khu du lịch	Thực tế đầu tư giai đoạn 2011-2020		
		Số dự án	Vốn đầu tư (Tỷ VNĐ)	Ghi chú
16	Bắc Cam Ranh (Khánh Hòa)	40	29,34 (đã thực hiện được 26,93 tỷ	12 dự án đã đi vào hoạt động. Năm 2022 thêm 04 dự án
17	Ninh Chữ (Ninh Thuận)	58	51,20	24 dự án đã hoạt động (3.975 tỷ); 15 dự án đang triển khai (37.768 tỷ); 19 dự án chưa hoạt động (9.957 tỷ)
18	Mũ Né (Bình Thuận)	18	72,00	Đang triển khai
19	Cần Giờ (TP.HCM)	01	240,00	Đang thực hiện
20	Long Hải (Bà Rịa Vũng Tàu)	03	749	Đang thực hiện
21	Côn Đảo (Bà Rịa Vũng Tàu)	10	3,76	01 dự án đã hoàn thành
22	Thới Sơn (Tiền Giang)	04	1,05	03 dự án đã hoàn thành
23	Xứ sở Hạnh phúc (Long An)			Không thực hiện
24	Năm Căn (Cà Mau)	02	20,20	Đang kêu gọi
25	Phú Quốc (Kiên Giang)	234	288,29	40 đã hoàn thành 94 đang triển khai

Nguồn: Cục Du lịch quốc gia Việt Nam, 2024.

Đầu tư từ cộng đồng dân cư cũng đang dần phát triển. Đây là đối tượng tham gia du lịch đông đảo nhất, sở hữu các mô hình kinh doanh vừa và nhỏ điển hình như nhà nghỉ, nhà ở có phòng cho thuê, nhà hàng, v.v... đa dạng và phong phú. Mặc dù nguồn lực đầu tư khiêm tốn nhưng lại tạo động lực trong việc mở rộng sinh kế cho người dân khu vực ven biển, góp phần thúc đẩy sự tham gia của người dân vào phát triển du lịch cộng đồng và gia tăng tính bền vững cho hoạt động du lịch tại địa phương.

MỘT SỐ KẾT LUẬN:

Đầu tư công cho KTB chủ yếu đầu tư cho các dự án đa mục tiêu, trong đó có một số mục tiêu gắn với phát triển KTB. Các dự án lấy mục tiêu phát triển KTB là mục tiêu trực tiếp vẫn còn hạn chế. Một lý do quan trọng là phát triển KTB chưa trở thành hoặc được hiểu như một ưu tiên chiến lược trong quá trình hình thành dự án, và việc đáp ứng mục đích phát triển KTB bền vững vẫn đang dựa trên tư duy ra quyết định đầu tư thông thường.

Đầu tư công tập trung chủ yếu vào một số lĩnh vực sử dụng nhiều vốn và để tạo dựng các cơ sở hạ tầng thiết yếu (đường sá, đê kè, hồ chứa, v.v...), phù hợp với vai trò của Nhà nước. Do đó, một số chức năng khác không trực tiếp gắn với phát triển cơ sở hạ tầng (như bảo tồn, phát triển rừng ngập mặn, bảo vệ nguồn lợi, v.v....) thì vẫn phụ thuộc nhiều vào nguồn vốn nước ngoài. Phát hiện cần được chú ý trong thời gian tới khi các nguồn vốn nước ngoài ngày càng hạn hẹp và khó tiếp cận. Do đó, bố trí ngân sách một cách phù hợp giữa phát triển kinh tế và bảo tồn, môi trường, là các đầu vào

cho phát triển KTB bền vững, cần được tính đến và cân đối trong quá trình ra quyết định phân bổ ngân sách đầu tư công.

Đầu tư công cần thực hiện đầy đủ vai trò dẫn dắt, tiên phong trong khai phá các lĩnh vực mới, tiềm năng của KTB. Số liệu ở phần trên cho thấy rất ít dự án đầu tư công vào các ngành mới nổi, mà phần lớn cho hạ tầng ven biển. Có nhiều lý do giải thích điều này. Thứ nhất, bản thân nguồn vốn cho cho đầu tư công nói chung còn hạn chế không chỉ riêng cho KTB mà còn ở tất cả các lĩnh vực khác. Cho đến nay, rất nhiều dự án đầu tư công là nhằm giải quyết các điểm nghẽn, bức xúc hiện thời về hạ tầng. Vì vậy, việc phân bổ cho các ngành mới nổi chưa được chú trọng. Hai là, hầu hết các dự án cho các ngành mới nổi là các dự án kinh doanh (như điện gió ngoài khơi) vì vậy, không phải là mục tiêu trực tiếp của đầu tư công.

Hiệu quả của đầu tư công nhằm đẩy mạnh liên kết kinh tế vùng còn hạn chế. Nhiều dự án tập trung vào việc xây dựng kết cấu hạ tầng chung, chẳng hạn như khu vực tránh trú bão và khu vực neo đậu tàu thuyền, thường do một địa phương đảm bảo kinh phí. Các địa phương lân cận vẫn được hưởng lợi từ việc tiếp cận nhưng không phải đóng góp hoặc phối hợp triển khai dự án. Tình trạng phối hợp chưa hiệu quả đang là rào cản đối với tiềm năng phát triển tổng hợp trong vùng. Hiện hầu như không có, hoặc rất ít, dự án có mục tiêu được xác định rõ ràng về phối hợp hợp tác vùng, hoặc có chiến lược đầu tư phối hợp, có thể thúc đẩy phát triển biển theo cách gắn kết và hiệu suất kinh tế hơn giữa các tỉnh thành.

Mặc dù các địa phương, các vùng, miền duyên hải ở Việt Nam có sự khác biệt đáng kể về thế mạnh và tiềm năng kinh tế, nhưng đầu tư công đang được thực hiện theo mô thức tương đối đồng nhất giữa các tỉnh, thành phố. Cách tiếp cận đồng nhất như vậy có rủi ro là sẽ làm suy yếu lợi thế đặc biệt của từng địa phương, vùng miền, vì các tỉnh, thành phố có thể cùng đầu tư các dự án giống nhau mà không quan tâm đến thế mạnh riêng của họ. Ví dụ, một tỉnh có nguồn lợi thủy sản mạnh đầu tư vào các dự án hạ tầng giống như địa phương đang chú trọng du lịch, dẫn đến giảm hiệu suất sử dụng nguồn lực, bỏ qua cơ hội chuyên môn hóa. Chiến lược đầu tư công cần được điều chỉnh cho phù hợp với đặc thù của từng địa phương để tạo điều kiện phát triển kinh tế biển đa dạng theo cách bền vững và cân bằng hơn ở Việt Nam, tránh hiện tượng "chạy đua " đầu tư giống nhau, đồng thời khuyến khích tăng trưởng theo tầm nhìn chiến lược hơn, thích ứng hơn với từng địa phương.

3.3. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ BIỂN

3.3.1. Về định hướng chiến lược phát triển KTB

Cách tiếp cận về phát triển KTB của Việt Nam vẫn dựa trên cách hiểu truyền thống về KTB, dẫn đến chưa chú trọng đến một số lĩnh vực "đi trước, đón đầu" để có thể thực sự phát triển thành quốc gia mạnh về biển. Như đã phân tích ở mục 3.1, Chiến lược phát triển KTB của Việt Nam mới đang tập trung vào các ngành KTB truyền thống, dễ theo dõi và đánh giá vì gắn với các ngành trong hệ thống tài khoản quốc gia (SNA).

Trong khi đó, đo lường giá trị dịch vụ hệ sinh thái[22] biển và ven biển vẫn còn nhiều khó khăn. Hiện nay, vẫn chưa có quốc gia nào đo lường chính xác được giá trị của dịch vụ hệ sinh thái biển và ven biển, ngay cả các nước phát triển. Tuy nhiên, như đã thấy trong Hình 1, các hoạt động KTB dựa vào dịch vụ hệ sinh thái có tác động qua lại chặt chẽ với nhau, trong đó dịch vụ hệ sinh thái đóng vai trò trung gian được khai thác để phát triển các hoạt động kinh tế. Ngược lại, kết quả phát triển kinh tế có ảnh hưởng trở lại đối với hệ sinh thái, theo cả hai chiều tích cực và tiêu cực, nhấn mạnh tầm quan trọng của mối tương quan này nhằm tránh những xung đột giữa mục tiêu phát triển kinh tế và mục tiêu bảo tồn, đe dọa đa dạng sinh học và các giá trị của tài nguyên thiên nhiên. Những giá trị tiềm năng của hệ sinh thái biển và ven biển cần được khai thác một cách hợp lý và hiệu quả hơn tối đa các đóng góp cho phát triển KTB bền vững, nhất là ở những ngành KTB tiềm năng như công nghệ sinh học biển, khai thác đáy biển hay như phát triển các chức năng hỗ trợ, điều tiết, cấp dưỡng và văn hóa của hệ sinh thái biển.

3.3.2. Cụ thể hóa ưu tiên chiến lược thành kế hoạch và chính sách thực hiện

Từ NQ36, các Bộ, ngành, địa phương đều ban hành các nghị quyết, chương trình hoặc kế hoạch hành động nhằm phát triển KTB bền vững. Mặc dù vậy, tất cả các chương trình kế hoạch hành động cơ bản mới dừng lại ở các văn bản riêng biệt, chưa tích hợp rõ rệt vào quy hoạch hoặc kế hoạch phát triển KTXH trung hạn của địa phương, chưa được phản ánh rõ nét trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và do đó, chưa được bố trí vốn cụ thể để thực hiện.

Nhiệm vụ ưu tiên của chi thường xuyên là duy trì hoạt động của bộ máy Nhà nước và thực hiện các chính sách an sinh xã hội. Do đó, tiêu chí phân bổ chi thường xuyên thường dựa vào dân số có tính tới các yếu tố đặc thù về điều kiện kinh tế xã hội của các địa phương (ví dụ: tỉ lệ hộ nghèo, vùng đặc biệt khó khăn, v.v...). Trong khi đó, nhiệm vụ của chi đầu tư công là hình thành những tài sản cố định mới có tính chất dài hạn, tạo ra năng lực sản xuất mới để hỗ trợ (thay vì lấn át) đầu tư tư nhân nhằm phối hợp các nguồn vốn thực hiện đột phá trong phát triển. Vì thế, nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư cần gắn với các ưu tiên chiến lược trong quy hoạch, kế hoạch phát triển tổng thể của ngành, lĩnh vực, địa phương. Các ưu tiên này thay đổi qua thời gian nên bộ tiêu chí phân bổ vốn đầu tư công cũng cần được cập nhật và thích ứng liên tục.

Trên thực tế, mặc dù Chiến lược phát triển KTB được ban hành từ năm 2018, song nguyên tắc phân bổ vốn đầu tư công giai đoạn 2021 – 2025 theo Quyết định 26 của Thủ tướng Chính phủ[23] vẫn đang áp dụng cách tiếp cận tương tự như cách xây dựng tiêu chí, định mức phân bổ chi thường xuyên. Theo đó, các tiêu chí phân bổ vốn đầu tư công nguồn Ngân sách Trung ương bổ sung có mục tiêu cho địa phương chưa tính đến việc ưu tiên tạo cú huých cho phát triển KTB, mặc dù với NQ36 có thể coi đây là một hướng ưu tiên chiến lược mới của quốc gia.

Bên cạnh đó, mặc dù NQ36 đã được cụ thể hóa bằng NQ26 nhưng rất khó để đánh giá tác động của NQ này đến đầu tư công. Ví dụ, mặc dù NQ26 có hiệu lực từ ngày 05/03/2020 nhưng hầu hết

[22] Các dịch vụ hệ sinh thái là những lợi ích con người khai thác được từ các hệ sinh thái.

[23] Quyết định số 26/2020/QĐ-TTg, quy định chi tiết các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025 cụ thể hóa Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 ngày 8/7/2020

các dự án đầu tư công trong ngành thủy sản từ năm 2021 đến nay đều là các dự án chuyển tiếp từ giai đoạn trước nên không thể coi việc đầu tư vào các dự án này là để thực hiện NQ26. Chỉ có một số ít dự án trong giai đoạn này như đầu tư nâng cấp hạ tầng các khu nuôi trồng thủy sản trọng điểm, phát triển giống thủy sản, nâng cấp, mở rộng khu neo đậu tránh trú bão cho tàu cá, cảng cá, Chương trình mục tiêu phát triển kinh tế thủy sản bền vững, trạm kiểm ngư, v.v... là trong văn kiện dự án có đề cập rõ đến việc góp phần hỗ trợ ngành thủy sản trở thành ngành KTB bền vững như mục tiêu trong NQ 36. Một lần nữa, đây là bằng chứng cho thấy ngành Thủy sản vẫn chủ yếu thực hiện đầu tư công theo thông thường (BAU).

Đối chiếu danh mục các dự án đầu tư công (ở cấp trung ương do Bộ Nông nghiệp và Môi trường quản lý) với kế hoạch, nội dung phát triển thủy sản trong NQ26 (xem Bảng 22) có thể thấy các danh mục dự án đầu tư phù hợp với mục tiêu phát triển nuôi trồng và khai thác hải sản của NQ26. Các dự án bao gồm đẩy mạnh nuôi biển, nuôi ven biển; chuyển đổi nghề khai thác, giảm cường lực khai thác trên các vùng biển; điều chỉnh số lượng tàu cá và sản lượng phù hợp với nguồn lợi; hiện đại hóa công tác quản lý tàu cá, đảm bảo an toàn cho người và tàu cá, cải thiện bảo quản sản phẩm sau khai thác; nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy sản đồng bộ, gắn kết các ngành công nghiệp phụ trợ, dịch vụ hậu cần nghề cá, xây dựng các mô hình tổ chức sản xuất trong nuôi trồng và khai thác hải sản; phát triển hậu cần dịch vụ tại các đảo.

Bảng 22. So sánh mức độ phù hợp của các dự án đầu tư công trong lĩnh vực thủy sản với NQ26, giai đoạn 01/2021-12/2023

TT	Lĩnh vực/dự án đầu tư công	Nội dung tương ứng trong NQ 26/NQ-CP
I	**Chi chuẩn bị các dự án đầu tư**	
1.1	Dự án phát triển thủy sản bền vững tại Bộ Nông nghiệp và Môi trường SFDP (CPO Nông nghiệp)	• Hiện đại hóa công tác quản lý tàu cá; • Nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy sản đồng bộ; • Đẩy mạnh nuôi biển, nuôi ven biển; • Cải thiện bảo quản sản phẩm sau khai thác.
1.2	Nâng cấp hạ tầng các khu nuôi trồng thủy sản trọng điểm	• Nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy sản đồng bộ; • Đẩy mạnh nuôi ven biển.
1.3	Nâng cấp, mở rộng khu neo đậu tránh trú bão cho tàu cá, cảng cá	• Nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy sản đồng bộ; • Cải thiện dịch vụ hậu cần nghề cá;
1.4	Đầu tư, nâng cấp cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển giống thủy sản	• Nâng cấp dịch vụ đầu vào (con giống); • Đẩy mạnh nuôi biển, nuôi ven biển.
II	**Chi thực hiện đầu tư từ nguồn vốn đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước**	
2.1	Nâng cấp hạ tầng các khu nuôi trồng thủy sản trọng điểm	• Nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy sản đồng bộ; • Đẩy mạnh nuôi ven biển.
2.2	Cơ sở nuôi trồng thủy sản tập trung trên biển Quảng Ninh	• Đẩy mạnh nuôi biển

TT	Lĩnh vực/dự án đầu tư công	Nội dung tương ứng trong NQ 26/NQ-CP
2.3	Nâng cấp cảng cá Gành Hào, cảng cá Tắc Cậu Giai đoạn II	• Nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy sản đồng bộ; • Cải thiện dịch vụ hậu cần nghề cá;
2.4	Nâng cấp, mở rộng khu neo đậu tránh trú bão cho tàu cá, kết hợp cảng cá	• Nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy sản đồng bộ; • Cải thiện dịch vụ hậu cần nghề cá;
2.5	Đầu tư xây dựng vùng sản xuất ngao giống tập trung Thái Thụy	• Nâng cấp dịch vụ đầu vào (con giống); • Đẩy mạnh nuôi biển.
2.6	Trạm Kiểm ngư Phú Quốc	• Hiện đại hóa công tác quản lý tàu cá, đảm bảo an toàn cho người và tàu cá
2.7	Dự án ODA (CPO Nông nghiệp) (SFDP)	• Chưa đầu tư vì vẫn đang trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư
III	**Chương trình mục tiêu phát triển kinh tế thủy sản bền vững**	• Nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy sản đồng bộ; • Cải thiện dịch vụ hậu cần nghề cá;
IV	**Vốn ODA đầu tư phát triển**	• Hiện đại hóa công tác quản lý tàu cá; • Nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy sản đồng bộ; • Đẩy mạnh nuôi biển, nuôi ven biển; • Cải thiện bảo quản sản phẩm sau khai thác.

Nguồn: Đánh giá dựa trên Danh mục các dự án đầu tư công giai đoạn 2021-2023 của lĩnh vực Nông nghiệp và Môi trường.

Trong 3 năm vừa qua, chỉ một số ngành trọng tâm nhất định trong 5 lĩnh vực trọng điểm về phát triển nuôi trồng và khai thác thủy sản được tập trung bởi Bộ Nông nghiệp và Môi trường đối với một số ngành trọng tâm nhất định. Cụ thể là các lĩnh vực như: Đẩy mạnh nuôi trồng thủy sản biển, ven biển, sản xuất giống; Nâng cấp cơ sở hạ tầng thủy sản và cải thiện dịch vụ hậu cần nghề đánh bắt, bảo quản sản phẩm sau khai thác; Hiện đại hóa công tác quản lý tàu cá, đảm bảo an toàn cho người và tàu cá. Còn lại hai lĩnh vực quan trọng là chuyển đổi nghề khai thác không thân thiện với nguồn lợi, giảm cường lực khai thác thủy sản trên các vùng biển; và phát triển hậu cần dịch vụ tại các đảo xa bờ thì vẫn chưa có dự án đầu tư công trực tiếp.

Xét về cơ cấu đầu tư công giữa các dự án đầu tư cho thủy sản nước ngọt (nội đồng) với hải sản (ven biển và trên biển) từ 2021 đến 2023 vẫn tương tự như giai đoạn trước. Cụ thể, trong ba năm vừa qua, cơ cấu đầu tư công của ngành hải sản vẫn tập trung chủ yếu vào lĩnh vực hải sản ven biển và trên biển với tỷ trọng 99,92%; đầu tư cho thủy sản nước ngọt chỉ chiếm 0,08% (xem Bảng 23). Tuy nhiên, cũng khó có thể đưa ra kết luận rõ ràng về mối liên quan giữa NQ26 với cơ cấu đầu tư này, do xu hướng đã hình thành từ giai đoạn trước khi có NQ26.

Bảng 23. Cơ cấu đầu tư công giữa thủy sản nước ngọt nội đồng và hải sản ven biển, trên biển, giai đoạn 2021-2023

Hạng mục	Đầu tư	Cơ cấu (%)
Tổng đầu tư công	1.477.339	100,00
Dự án đầu tư công thủy sản nước ngọt/nội đồng	1.148	0,08
Dự án đầu tư công hải sản ven biển và trên biển	1.476.191	99,92

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Vụ Kế hoạch, Bộ Nông nghiệp và Môi trường giai đoạn 2010-2020

Từ kết quả trên có thể thấy ngành thủy sản là một trong những ngành đã thể hiện ưu tiên đầu tư rất phù hợp với định hướng của NQ36 và NQ26, nhưng xu hướng này đã được xác định từ trước khi có Chiến lược phát triển bền vững KTB. Điều đó cũng cho thấy ngành đã kịp thời nắm bắt được những tiềm năng to lớn trong phát triển KTB của ngành mình. Tuy nhiên, để tạo ra những bước chuyển mình rõ rệt theo đúng tinh thần NQ36 thì còn cần chú trọng mạnh mẽ hơn nữa đến các biện pháp bảo vệ nguồn lợi thủy sản , giảm cường lực khai thác và chuyển dần hoạt động nuôi trồng thủy sản ra vùng xa bờ.

Ngược lại với ngành thủy sản, các chính sách thu hút đầu tư cho ngành du lịch còn nhiều hạn chế. Du lịch chưa thuộc danh mục ngành nghề khuyến khích đầu tư theo Luật Đầu tư 2020, chưa thuộc danh mục lĩnh vực được thực hiện đầu tư theo phương thức hợp tác công tư (PPP) theo Luật PPP 2020; việc thực hiện các chính sách phát triển kinh tế đêm gắn với thu hút khách du lịch còn vướng các quy định của pháp luật về an ninh trật tự, bảo vệ môi trường, lao động, v.v... Chính sách đầu tư chưa thật sự thu hút các nhà đầu tư, đặc biệt với các doanh nghiệp FDI.

3.3.3. Xung đột về mục tiêu phát triển và bố trí không gian phục vụ cho các mục tiêu phát triển

3.3.3.1. Xung đột về mục tiêu phát triển

Khái niệm "bền vững" và "không bền vững" đối với các ngành KTB (phổ biến ở các nước OECD) vẫn còn mới đối với chính sách KTB của Việt Nam. Khái niệm này mới chỉ thể hiện ở những chính sách định hướng nhưng chưa thể hiện rõ ở kế hoạch hành động hay quá trình thực hiện trong thực tiễn.

Việt Nam cần có một cách tiếp cận tổng hợp để quản lý việc sử dụng bền vững tài nguyên biển trong tương lai, với trọng tâm là tăng cường sự phối hợp cụ thể giữa các bên có liên quan và cân nhắc những đánh đổi về không gian và sử dụng tài nguyên giữa các ngành KTB. Nếu không thực hiện ngay một số giải pháp thì có nguy cơ làm gia tăng các hoạt động KTB trong một "kịch bản không bền vững", tác động đáng kể đến tài nguyên và tài sản thiên nhiên của đại dương. Ví dụ, việc thăm dò và khai thác dầu khí có thể kích hoạt thêm các hoạt động KTB như kinh doanh cảng và vận tải biển để đáp ứng nhu cầu thăm dò. Sự tập trung ngày càng nhiều các hoạt động KTB như thế sẽ gây thêm gánh nặng cho tài sản thiên nhiên của đại dương, dẫn đến sự cạn kiệt tài nguyên đó. Chính phủ cũng đã đặt mục tiêu cho các ngành trong việc đảm bảo khả năng phục hồi của tự nhiên, giảm ô nhiễm và

tránh xói lở bờ biển, nhưng khi đặt các mục tiêu này bên cạnh mục tiêu tăng trưởng thì không phải lúc nào chúng cũng được ưu tiên.

Bảng 24. Tác động qua lại giữa các ngành KTB của Việt Nam

	Năng lượng tái tạo	Dầu khí	Thủy sản	Du lịch biển	Vận tải biển	Môi trường và đa dạng sinh học
Năng lượng tái tạo	NA	+2	0	+1	+1	+2
Dầu khí	+1	NA	0	0	+1	+2
Thủy sản	+1	-1	NA	-1	-1	+3
Du lịch biển	+1	+1	+2	NA	-1	+3
Vận tải biển	+2	+1	+1	+1	NA	+2
Môi trường và đa dạng sinh học	+1	-2	-1	-1	-2	NA

Lưu ý: Điểm cho ở mỗi ô được hiểu là tác động ròng của ngành theo cột dọc đối với ngành ở hàng ngang và là điểm tổng hợp tính toán cả tác động tích cực và tiêu cực; (+3 tích cực; 0 trung tính; -3 tiêu cực). Xu thế và giá trị tương tác được xác định dựa trên sự đồng thuận của các chuyên gia trong ngành. NA là viết tắt của "không có tương quan". Nguồn: UNDP (2022).[24]

Giải pháp phân bổ không gian biển và vùng ven biển nhằm phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế đi đôi với bảo vệ môi trường cần được xây dựng trên cơ sở phân tích kỹ lưỡng các phương án đánh đổi giữa các mục tiêu sử dụng không gian biển trong hiện tại và tương lai.[25] Kinh nghiệm quốc tế về phân tích mức độ tương thích và xung đột trong quy hoạch không gian biển cho thấy, các giải pháp quy hoạch cần được thiết kế phù hợp với điều kiện đặc thù của từng quốc gia và bối cảnh cụ thể.

Các yếu tố thường được xem xét để phân tích tính tương thích và xung đột bao gồm:

- **Tính ưu tiên:** NQ 36 đã đưa ra danh mục các ngành KTB ưu tiên. Theo thời gian và kinh nghiệm thực hiện Quy hoạch Không gian Biển, những ưu tiên này có thể thay đổi, kéo theo những tác động về quy mô, vị trí của các vùng được chọn cho từng ngành cụ thể, cũng như việc sử dụng và quản lý các hệ sinh thái tự nhiên để hỗ trợ các ngành ưu tiên.
- **Tính bất đối xứng giữa các lợi ích, xung đột:** Phân tích các vấn đề xung đột có thể cho thấy tác động của một lĩnh vực này đối với lĩnh vực khác là không đối xứng. Ví dụ, du lịch có thể được hưởng lợi từ việc bảo tồn các điểm tham quan tự nhiên và chất lượng môi trường tổng thể của khu bảo tồn biển. Tuy nhiên, các khu bảo tồn biển có thể không được hưởng lợi từ việc có quá nhiều khách du lịch đến tham quan, làm ảnh hưởng đến các di chỉ thiên nhiên, ngay cả khi du lịch là nguồn thu chính cho việc quản lý khu bảo tồn biển. Ngư trường có thể bị thu hẹp khi lắp đặt các công trình cố định cho các trang trại điện gió ngoài khơi, trong khi việc sản xuất năng lượng lại không bị ảnh hưởng bởi sự hiện diện của tàu đánh cá trong khu vực. Một ví dụ khác là ở các khu vực hạn chế nghiêm ngặt sự tiếp cận, số

[24] UNDP (2022), Các kịch bản KTB của Việt Nam, https://www.undp.org/vietnam/publications/blue-economy-scenarios-viet-nam
[25] WB (2022), Khung QHKGB cho Việt Nam.

lượng hoạt động kinh tế sẽ giảm mạnh. Ngược lại, các địa điểm sử dụng đa mục đích thì lại có thể cho phép các hoạt động khác nhau cùng tồn tại.

- **Tăng hiệu quả nhưng không cần mở rộng địa bàn:** Việc áp dụng công nghệ mới, thay đổi chính sách và đầu tư cũng như cải tiến hoạt động có thể mang lại năng suất và hiệu quả cao hơn trong hầu hết các lĩnh vực KTB mà vẫn duy trì tính bền vững. Do đó, có thể tăng lợi suất kinh tế mà không nhất thiết phải mở rộng hoạt động sang địa bàn lớn hơn hoặc nhiều địa bàn hơn. Một số lĩnh vực có thể hưởng lợi rõ rệt từ định hướng này là nuôi trồng và khai thác thủy sản cũng như vận tải biển.
- **Mục đích sử dụng hiện tại và kịch bản tương lai:** Các ngành KTB ở Việt Nam sẽ mở rộng để đáp ứng các mục tiêu chính sách, chiến lược kinh tế hoặc tận dụng cơ hội mới. Việt Nam cần lập bản đồ quy hoạch sử dụng không gian biển và ven biển để hiểu rõ về nhu cầu hiện tại và các xung đột hiện có. Ngoài ra, cần xem xét các xu hướng và kịch bản trong tương lai có thể ảnh hưởng như thế nào đến nhu cầu về không gian biển. Các kịch bản này cần tính đến (i) kế hoạch mở rộng hiện tại trong các chiến lược và kế hoạch ngành và kế hoạch phát triển KTXH; (ii) tiềm năng đột phá về công nghệ, ví dụ công nghệ nuôi trồng thủy sản giúp tăng sản lượng mà không cần tăng diện tích; và (iii) các cơ hội mới, ví dụ: khai thác thị trường carbon quốc tế bằng cách cô lập và lưu trữ carbon từ carbon xanh,[26] kết hợp với các nỗ lực phục hồi, bảo tồn biển và ven biển. Một ví dụ quốc tế về phân tích sự tương thích và xung đột giữa các ngành KTB là Quy hoạch Không gian Biển của Israel (xem Phụ lục 9). Mô hình này cho phép so sánh cặp đôi từng mục đích sử dụng không gian biển, từ đó xác định những tương tích và xung đột tiềm ẩn để chủ động đưa ra các quy định và biện pháp phòng ngừa, giám sát. Quốc hội vừa thông qua Quy hoạch Không gian Biển của Việt Nam. Bước tiếp theo là xây dựng quy chế xử lý chồng lấn trong sử dụng không gian biển. Những kinh nghiệm quốc tế này có thể là tài liệu tham khảo rất có giá trị cho các bộ, ngành của Việt Nam.

Ở Việt Nam, sự đánh đổi ưu tiên giữa các mục tiêu phát triển và môi trường vẫn chưa được đầy đủ và rõ ràng. Hiện nay địa phương vẫn kỳ vọng có thể đáp ứng đồng thời tất cả các mục tiêu phát triển KTB bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường nhưng chưa có những giải pháp cụ thể. Ngoài ra, nhận thức về việc thực hiện NQ36 và NQ26 ở các địa phương chưa rõ ràng. Trong quá trình trao đổi tại các địa phương khảo sát, các Sở, ban ngành cho rằng việc phân loại các ngành trong NQ36 và NQ26 còn rộng khiến việc triển khai gặp nhiều thách thức, trong khi nguồn lực của tỉnh, thành phố còn hạn chế. Vì thế, họ đều cố gắng chắt lọc những nội dung "liên quan đến KTB" trong tình hình triển khai nhiệm vụ công tác hàng năm của mình để đưa vào báo cáo triển khai NQ36 và NQ26 của trung ương.

Điều này cho thấy các tỉnh nhận thức chưa rõ ràng về ưu tiên phát triển KTB bền vững theo yêu cầu của NQ36 và NQ26. Một mặt, các Nghị quyết này nhằm đề cập đến một bức tranh tổng thể về Chiến lược phát triển KTB của Việt Nam, và cần được sử dụng như một tài liệu có tính chất định hướng để các tỉnh thực hiện. Không thể có một mô hình phát triển KTB như nhau cho tất cả các địa phương. Mỗi tỉnh cần căn cứ vào tiềm năng, thế mạnh cũng như mục tiêu chiến lược phát triển của

[26] Cô lập carbon và lưu giữ carbon trong HST biển và ven biển bao gồm RNM, bãi thủy triều và bãi cỏ biển.

mình để lựa chọn một số ngành KTB mũi nhọn nhằm tập trung nguồn lực phát triển. Nếu làm đúng như vậy, các tỉnh cần xác định rõ những sự đánh đổi trong ưu tiên chiến lược của tỉnh là gì. Ví dụ, với những tỉnh lấy du lịch là ngành mũi nhọn thì phát triển các ngành công nghiệp có nguy cơ ảnh hưởng xấu đến môi trường sinh thái cho du lịch biển sẽ phải được cân nhắc rất thận trọng và sự đánh đổi cần được phân tích, đánh giá đầy đủ và minh bạch.

Tuy nhiên, hầu hết các địa phương hiện đã chủ động đề cập đầy đủ các ngành KTB dựa trên NQ36 và NQ26 đề cập nhưng vẫn cần cải thiện sâu hơn. Trên thực tế, các tỉnh vẫn đang tiếp tục phát triển các ngành trong nền kinh tế địa phương theo cách thông thường, và khi có yêu cầu thì tổng hợp những thông tin liên quan đến KTB trong các thông lệ đó để báo cáo. Mặt khác, điều này cũng cho thấy các văn bản của trung ương cần được mở rộng thêm với các tài liệu hướng dẫn cụ thể hơn nhằm giúp các tỉnh, thành phố hiểu rõ về khái niệm, nội hàm, ý nghĩa của KTB và cách thức để lựa chọn những ngành KTB ưu tiên, phù hợp với tiềm năng thế mạnh của từng tỉnh, thành phố.

Xung đột giữa mục tiêu phát triển kinh tế và mục tiêu bảo tồn và giữa các mục tiêu phát triển kinh tế cũng được chú trọng hơn trong chiến lược phát triển của các địa phương. Nhận thấy sự phát triển ồ ạt các khu kinh tế ven biển đang đặt ra nhiều thách thức cho vấn đề ô nhiễm môi trường biển và đa dạng sinh học , tất cả các Nghị quyết của trung ương đều đã nhấn mạnh việc xây dựng, nhân rộng mô hình khu kinh tế ven biển gắn với hình thành và phát triển các trung tâm KTB mạnh kết hợp tăng cường quốc phòng bảo vệ chủ quyền biển, đảo.

Hiện nay, Việt Nam đã đặt ra mục tiêu phát triển KTB mạnh mẽ. Cụ thể, phát triển kinh tế "thuần biển" tại Việt Nam đạt khoảng 10% GDP cả nước, trong đó phát triển KTB của 28 tỉnh, thành phố ven biển được mong muốn sẽ đạt 65 - 70% GDP cả nước vào năm 2030. Đánh giá các khu kinh tế ven biển cho thấy KTB mang nhiều triển vọng thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài FDI thông qua 254 dự án với tổng vốn đăng ký là 42 tỷ đôla và 1.079 dự án đầu tư trong nước với tổng vốn đầu tư khoảng 805,2 nghìn tỷ đồng. Ngoài ra, tổng diện tích đất đã cho thuê để thực hiện các dự án đầu tư sản xuất trong khu kinh tế ven biển đạt khoảng 44,1 nghìn ha, chiếm khoảng 45% tổng diện tích đất dành cho sản xuất công nghiệp, du lịch, dịch vụ trong khu kinh tế ven biển[27]. Tại nhiều địa phương, sự phát triển của các khu kinh tế ven biển đã góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động từ nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ. Đầu tư phát triển hạ tầng các khu kinh tế ven biển đã góp phần kết nối giao thông, hạ tầng và hình thành "chuỗi đô thị ven biển".

Tuy bước đầu đạt được một số thành tựu đáng kể, việc đầu tư vào các khu kinh tế ven biển vẫn mang tính dàn trải, chưa tạo được những đột phá rõ nét như kỳ vọng của Chính phủ. Ví dụ, Việt Nam hiện chưa có các trung tâm cảng biển, logistics đạt tiêu chuẩn quốc tế. Nhiều nghiên cứu đã chỉ rõ bốn xung đột lớn trong phát triển các khu kinh tế ven biển hiện nay: (i) mâu thuẫn giữa yêu cầu thực hiện quy hoạch khu kinh tế ven biển dựa trên tiềm năng, lợi thế của vùng với thực tế mang tính tự phát, cục bộ của các địa phương; (ii) mâu thuẫn giữa việc cần có một khung pháp lý đồng bộ mang tính liên vùng với thực trạng khung pháp lý hiện hành; (iii) mâu thuẫn giữa kỳ vọng lớn về đóng góp của khu kinh tế ven biển với khả năng đầu tư của ngân sách nhà nước; và (iv) mâu thuẫn giữa

[27] Minh Trang (2022), Thực trạng phát triển khu kinh tế ven biển tại Việt Nam (tapchicongthuong.vn), Tạp chí Công thương (bản điện tử).

lợi ích kinh tế của các nhà đầu tư với bảo vệ môi trường và đảm bảo an ninh quốc phòng (Bùi Ngọc Quỳnh và cộng sự, 2023)[28]. Việc khai thác và sử dụng đất ven biển, mặt nước biển ven biển còn lãng phí; việc khai thác nguồn lợi thủy sản chưa mang lại giá trị gia tăng cao, hoạt động khai thác ồ ạt, chưa được quy hoạch chi tiết và xem nhẹ các tác động tiêu cực tới môi trường. Những cách thức khai thác không bền vững góp phần làm cạn kiệt các nguồn tài nguyên, nhất là các nguồn tài nguyên không có khả năng tái tạo.

Các hệ sinh thái ven biển như rừng ngập mặn, vùng triều, rạn san hô, v.v..., có xu hướng suy giảm nghiêm trọng do tác động của hoạt động kinh tế, xây dựng, v.v... (Lê Thành Đông, 2022)[29]. Ví dụ, trong quy hoạch khu kinh tế ven biển tỉnh Thái Bình bao gồm cả diện tích khu bảo tồn thiên nhiên rừng ngập mặn ở hai huyện Thái Thụy và Tiền Hải, dấy lên nhiều lo ngại về ảnh hưởng tiêu cực của các hoạt động phát triển kinh tế đến KBT. Mặc dù các yêu cầu về đánh giá tác động môi trường đều đã được triển khai theo luật định, nhưng nội dung đánh giá còn hình thức và chủ yếu dựa trên dự báo tác động trong tương lai. Thực tế khi các dự án đầu tư được phê duyệt đi vào hoạt động, tác động của chúng đến môi trường sẽ rộng lớn và khó lường hơn nhiều, đòi hỏi phải có hệ thống quan trắc, giám sát thường xuyên và những giải pháp phòng ngừa, giảm thiểu khả thi.

Ngoài ra, tỉ lệ lấp đầy trung bình của các khu kinh tế ven biển tương đối thấp (40%) với nhiều nơi chưa đạt mức 10%, đặt ra vấn đề lãng phí nguồn lực tại các địa phương. Cụ thểcó địa phượng xác định quỹ đất quá lớn cho các khu kinh tế ven biển vượt xa khả năng thu hút và hấp thụ đầu tư. Và việc phát triển các khu kinh tế ven biển có thể dẫn đến nguy cơ lãng phí nguồn lực đất đai như đã từng xảy ra với việc quy hoạch các khu, cụm công nghiệp trước đây,trong khi người dân có nhu cầu sử dụng đất ven biển để phát triển nuôi trồng thủy sản thì khó tiếp cận, hoặc chỉ được giao theo thời vụ. Việc nàykhiến các nhà đầu tư e ngại, dẫn đến việc đất và mặt nước bị lãng phí do tỉ lệ lấp đầy thấp.

Việc mở rộng không gian KTB cho các hoạt động kinh tế truyền thống sẽ trực tiếp ảnh hưởng đến môi trường biển, đa dạng sinh học và dịch vụ hệ sinh thái biển. Ví dụ, phát triển các hoạt động đánh bắt thủy sản ồ ạt sẽ làm cạn kiệt nguồn lợi. Khai thác hoạt động du lịch tại các KBT hoặc rừng đặc dụng sẽ thu hẹp hoặc ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường sống của nhiều loài động, thực vật quý hiếm. Phát triển nuôi trồng thủy sản hay các hoạt động công nghiệp chưa được kiểm soát tốt có thể gây ô nhiễm môi trường nước, không khí v.v... Do các lợi ích ngắn hạn từ các hoạt động kinh tế, nhiều địa phương đang khuyến khích hoặc "bật đèn xanh" cho các doanh nghiệp và hộ dân đầu tư vào các dự án hoặc mô hình phát triển nông nghiệp, du lịch và các lĩnh vực kinh tế khác mà không có những biện pháp bảo vệ môi trường biển nghiêm ngặt.

Tuy nhiên, xét theo chiều ngược lại, các địa phương cũng cần cân bằng công tác bảo tồn, đưa ra các giải pháp để khai thác những lợi ích từ bảo tồn cho phát triển kinh tế nhằm tránh dẫn đến việc lãng phí tài nguyên hoặc không huy động được nguồn lực tài chính từ khu vực ngoài nhà nước. Điều này phản ánh một thực tế là nhiều địa phương vẫn còn e ngại trong việc thành lập các hồ

[28] Bùi Ngọc Quỳnh và cộng sự (2023), Những vấn đề đặt ra từ thực trạng phát triển khu kinh tế ven biển ở các tỉnh Bắc Trung Bộ hiện nay, PDFEE.tmp.pdf, Tạp chí Nghiên cứu tài chính kế toán số 238, tháng 4/2023.

[29] Lê Thành Đông (2022), Thực trạng khung thể chế đối với các khu kinh tế ven biển tại Việt Nam và giải pháp đề xuất - Tạp chí Tài chính (tapchitaichinh.vn), Tạp chí Tài chính tháng 4/2022.

sơ phát triển cho khu bảo tồn biển, khu Ramsar hay khu dự trữ sinh quyển, v.v... vì e ngại những quy định nghiêm ngặt trong khai thác các KBT có thể gây khó cho việc thu hút đầu tư.

Chồng lấn trong không gian phát triển KTB dẫn đến những gây khó khăn trong việc xác định rõ các mục tiêu phát triển kinh tế. Về bản chất, tất cả các hoạt động kinh tế đều cần được bố trí quy hoạch về mặt không gian. Vì thế, quy hoạch được coi là khâu đầu tiên, có vai trò đặc biệt quan trọng để làm căn cứ phê duyệt các hoạt động kinh tế. Sự chồng lấn/xung đột không gian phát triển KTB thường xuất phát từ những bất cập trong khâu quy hoạch chẳng hạn tư duy cục bộ, tầm nhìn ngắn hạn hoặc chưa xác định rõ ưu tiên phát triển, quy hoạch chậm được điều chỉnh, bổ sung dẫn đến tình trạng không còn phù hợp với nhu cầu và xu thế phát triển trong thực tiễn hiện nay.

Hộp 1. Khai thác mỏ titan hay phát triển nghề cá?

Với trữ lượng 2,5 triệu tấn titan, Bình Định là một trong bốn tỉnh có trữ lượng titan cao nhất nước. Hầu hết mỏ titan ở Bình Định tập trung ở các xã ven biển của hai huyện Phù Mỹ, Phù Cát và một phần trong khu kinh tế ven biển Nhơn Hội. Việc khai thác titan ồ ạt của các doanh nghiệp trong giai đoạn 2009-2014 đã gây ra tác động tiêu cực đối với môi trường, khiến nguồn nước ngầm cạn kiệt, ảnh hưởng tiêu cực đối với sức khỏe con người tại các làng quê ven biển tại tỉnh Bình Định. Hàng trăm hecta rừng dương phòng hộ ven biển 50-60 năm tuổi cũng bị suy suy giảm do việc khai thác quá mức[30]. Trong vòng 10 năm trở lại đây, không có thêm nhà đầu tư mới, các dự án khai thác titan hiện hành đều đã hết hạn và không được cấp phép trở lại. Tuy nhiên, trong Quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng các loại khoáng sản thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định số 866/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 23/07/2023), tỉnh Bình Định vẫn có 2 khu vực mỏ nằm trong quy hoạch tại xã Mỹ An, huyện Phù Mỹ với diện tích 180,7ha và Nam Đề Gi, xã Cát Thành và xã Cát Hải huyện Phù Cát với diện tích 150,8ha (Phụ lục VI.2 ban hành kèm theo Quyết định số 866). Điều này đồng nghĩa với việc diện tích đất ven biển của hai khu vực này sẽ không được sử dụng để phát triển các hoạt động KTB khác. Trong khi đó, tại Quy hoạch phát triển KTXH tỉnh Bình Định đến năm 2030 tầm nhìn năm 2045, khu vực xã Mỹ An huyện Phù Mỹ được quy hoạch là khu bến cảng biển Phù Mỹ, với mục tiêu "... đầu tư xây dựng và khai thác có hiệu quả trung tâm khai thác, chế biến thủy sản và dịch vụ hậu cần nghề cá tại Vĩnh Lợi (Phù Mỹ)...". Tương tự như Bình Định, ngoài Thái Nguyên, các điểm mỏ titan được quy hoạch trong giai đoạn 2021 – 2030 còn lại đều nằm ở các huyện ven biển của các tỉnh Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Quảng Ngãi, Ninh Thuận, Bình Thuận. Điều này sẽ gây sức ép về môi trường và sinh kế của người dân ở các tỉnh ven biển Việt Nam, và cần được cân nhắc hết sức thận trọng.

Nguồn: Khảo sát thực địa tại Bình Định kết hợp với các tài liệu sưu tầm khác.

[30] Theo Bảo Trung (2014), Khai thác Titan ở Bình Định: Để lại hậu quả kinh hoàng - Tuổi Trẻ Online (tuoitre.vn), báo Tuổi trẻ (trực tuyến).

Sự xung đột giữa các mục tiêu phát triển diễn ra giữa ngành nông nghiệp và các ngành công nghiệp. Lĩnh vực nông nghiệp có xu hướng bị "lấn át" bởi các ngành công nghiệp do nông nghiệp được cho là có giá trị gia tăng thấp, chủ yếu tập trung giải quyết các vấn đề về việc làm và xóa đói giảm nghèo cho một bộ phận lớn dân cư. Trong khi đó, các tỉnh đều tập trung kêu gọi, thu hút đầu tư vào các ngành công nghiệp có giá trị gia tăng cao hơn như ngành năng lượng, chế biến chế tạo, thương mại, du lịch v.v... Ngoài ra, để tiết kiệm chi phí, một số tỉnh còn dùng chung cơ sở hạ tầng cho các ngành với mục tiêu phát triển xung đột lẫn nhau[31]. Bên cạnh đó, các tỉnh chưa thể huy động sự tham gia tích cực của các cộng đồng địa phương nhằm hỗ trợ phát triển mô hình phát triển KTB bền vững. Để thực hiện điều này, các địa phương cần tập trung vào tính công bằng trong việc chia sẻ lợi ích giữa nhà nước, doanh nghiệp và đặc biệt là cộng đồng dân cư. Người dân địa phương vừa là người sử dụng, khai thác các tài nguyên biển phục vụ sinh kế, vừa là đối tượng giám sát, bảo vệ các nguồn lợi thủy sản một cách hiệu quả nhất, dựa trên mô hình chia sẻ lợi ích công bằng sẽ được phân tích sâu hơn ở phần sau.

3.3.3.2. Xung đột không gian phục vụ mục tiêu phát triển

a. Không gian chính sách

Quy hoạch cấp quốc gia hiện vẫn tập trung đưa ra các quy định về việc giao khu vực biển cho tổ chức, cá nhân nhằm mục đích khai thác. Theo Luật Quy hoạch, hệ thống quy hoạch quốc gia bao gồm Quy hoạch cấp quốc gia (trong đó có quy hoạch tổng thể quốc gia, Quy hoạch Không gian Biển quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch ngành quốc gia), quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt, và quy hoạch đô thị, nông thôn. Đồng thời, Luật cũng quy định quy hoạch vùng phải phù hợp với quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch tỉnh phải phù hợp với quy hoạch cấp quốc gia và quy hoạch vùng. Như vậy, Quy hoạch Không gian Biển là việc phân bố và sử dụng không gian ở các vùng biển khác nhau trong những khoảng thời gian khác nhau để đạt được các mục tiêu về kinh tế, xã hội và môi trường được các nhà chính trị đặt ra (Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, 2022, tr. 37)[32]. Trên cơ sở đó, các bộ ngành địa phương mới xây dựng được các phương án hoặc kế hoạch sử dụng biển với những mục tiêu hẹp hơn nhằm khai thác Nông nghiệp và Môi trường biển, chú trọng đến giá trị của hệ sinh thái biển và sự hợp lý về nhu cầu khai thác, sử dụng biển của các ngành. Hiện nay, Quy hoạch Không gian Biển quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 vừa được Quốc hội phê duyệt tại Nghị quyết số 139/2024/QH15 ngày 28/06/2024.

Quy hoạch Không gian Biển quốc gia mang tính khung, tổng thể, tích hợp, đa ngành, động và mở, dẫn dắt; cụ thể hóa các chủ trương, định hướng của Đảng, pháp luật của Nhà nước về quản lý, khai thác và sử dụng không gian biển để xây dựng Việt Nam thành quốc gia mạnh về

[31] Trao đổi với các sở ngành ở Đà Nẵng, Nhóm tư vấn được biết thành phố muốn phát triển cảng cá Thọ Quang (quận Sơn Trà) vừa phục vụ nghề cá vừa trở thành một điểm tham quan trải nghiệm cho khách du lịch. Trong văn bản gửi Bộ Tài chính, Đà Nẵng vẫn xác định "Đầu tư hoàn thiện đồng bộ hạ tầng nghề cá tại Âu thuyền và Cảng cá Thọ Quang theo hướng trung tâm dịch vụ nghề cá lớn của khu vực kết hợp phát triển du lịch". Tuy nhiên, nhiều chuyên gia cho rằng chức năng của cảng cá chuyên nghiệp và cảng cá du lịch rất khác nhau nên sử dụng cảng cá cho hai mục đích này là không hợp lý, có thể làm giảm công suất khai thác của một cảng cá chuyên nghiệp, trong khi vẫn không thu hút được khách du lịch để tham quan, trải nghiệm.

[32] Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam (2022), Thực hiện QHKGB Việt Nam: Nhân tố tác động và một số đề xuất, Báo cáo tổng hợp đề tài NCKH cấp Học viện.

biển, giàu từ biển, phát triển bền vững, thịnh vượng, an ninh và an toàn. Quy hoạch Không gian Biển quốc gia nhấn mạnh đến 5 trọng tâm: (i) hoàn thiện thể chế, chính sách, trong đó xây dựng các tiêu chí, quy chế xử lý những vấn đề phát sinh đối với những vùng chồng lấn, mâu thuẫn sử dụng trong khai thác, sử dụng không gian biển; hoàn thiện các chính sách phát triển năng lượng sạch, tái tạo và KTB mới; ban hành hướng dẫn, quy định triển khai phân vùng sử dụng không gian biển cấp địa phương; (ii) xây dựng hạ tầng biển; trong đó chú trọng những lĩnh vực trọng điểm như cảng biển và giao thông kết nối cảng biển với nội địa, thông tin liên lạc biển, hạ tầng kinh tế số...; (iii) xây dựng các thiết chế văn hóa biển, đảo; (iv) kiểm soát và quản lý các nguồn thải và giải quyết các điểm nóng ô nhiễm môi trường; phục hồi các hệ sinh thái đã bị suy thoái để tăng diện tích bảo tồn, bảo vệ biển; và (v) đẩy mạnh công tác điều tra cơ bản tài nguyên, môi trường biển và hải đảo; thiết lập bộ cơ sở dữ liệu số hóa về biển, đảo; tăng cường đào tạo nhân lực biển và nghiên cứu KH&CN phục vụ những ngành KTB mới.

Dù đã có Quy hoạch Không gian Biển quốc gia – một điều kiện tiên quyết để phát triển KTB, làm cơ sở để địa phương có thể tiến hành quy hoạch phân vùng, phân khu và giao diện tích biển cho các cá nhân, tổ chức để đầu tư, khai thác, Việt Nam cần cập nhật các cơ chế, quy định, hướng dẫn chuyên môn, kỹ thuật của Bộ ngành trung ương. Các cơ chế này đóng vai trò giúp Quy hoạch Không gian Biển quốc gia theo kịp sự phát triển của các hoạt động KTB mới ở địa phương, thay vì dừng ở trạng thái "chính sách chờ chính sách". Cụ thể, các cơ chế, quy định mới từ trung ương có thể giúp các địa phương nâng cao năng lực về mặt kỹ thuật liên quan như đặt ra các tiêu chuẩn, quy định chuyên môn, định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi, v.v..., từ đó đẩy nhanh việc triển khai những mô hình phát triển KTB tiềm năng. Ví dụ, Khánh Hòa là địa phương sở hữu nhiều vịnh đẹp, kín gió như vịnh Vân Phong, vịnh Nha Trang, vịnh Cam Ranh, v.v... thích hợp với việc phát triển nuôi trồng thủy sản ngoài khơi bằng những công nghệ hiện đại. Tuy nhiên, những dự án trên như công nghệ nuôi biển của Australis vẫn chờ được UBND tỉnh phê duyệt do chưa có hướng dẫn cụ thể từ Bộ Nông nghiệp và Môi trường về công nghệ nuôi trồng, vật liệu lồng bè và thức ăn chăn nuôi đạt chuẩn môi trường (xem Hộp 2).

Hộp 2. Doanh nghiệp muốn đầu tư nhưng còn... chờ chính sách

Trong 28 tỉnh, thành phố có biển, Khánh Hòa có điều kiện về môi trường, khí hậu thuận lợi để phát triển nuôi biển. Đây cũng là một trong những tỉnh đang dẫn đầu cả nước về nghề này. Tuy nhiên, nghề nuôi biển của Khánh Hòa chủ yếu theo phương thức truyền thống, quy mô nhỏ, hầu hết lồng nuôi làm từ vật liệu gỗ, không chịu được sóng lớn nên cần thay đổi sang phương thức nuôi hiện đại, công nghệ cao, áp dụng công nghệ tiên tiến của thế giới. Trước thực trạng trên, Sở Nông nghiệp và Môi trường tỉnh Khánh Hòa đã phối hợp với Viện Nghiên cứu nuôi trồng thủy sản III triển khai đề án thí điểm phát triển nuôi biển công nghệ cao. Tỉnh cũng kêu gọi các doanh nghiệp có kinh nghiệm, có tiềm lực đầu tư nuôi công nghiệp bằng lồng bè hiện đại để tăng nhanh hơn nữa sản lượng nuôi công nghiệp; đồng thời đẩy mạnh nghiên cứu áp dụng khoa học kỹ thuật trong nuôi thương phẩm.

Công ty TNHH thủy sản Australis Việt Nam là một trong những doanh nghiệp tiên phong đưa lồng HDPE (nhựa có độ bền cao) nuôi biển tại Việt Nam. Không chỉ nuôi biển quy mô công nghiệp bằng trang thiết bị công nghệ cao, công ty này còn có chuỗi quy trình từ con giống đến thu hoạch đạt chuẩn xuất khẩu đi các nước, với sản lượng hằng năm đạt hơn 10 nghìn tấn.

Ông Hoàng Ngọc Bình, giám đốc vận hành Công ty Australis, cho rằng công ty đã đầu tư cả trăm triệu đôla mới đạt quy mô này. Do đó, cần hướng dẫn cho người dân chuyển đổi dần dần từ nuôi truyền thống sang công nghiệp, tập hợp nhiều hộ nuôi lại thành hợp tác xã cùng làm.

Theo ông Bình, khi triển khai dự án, vướng mắc lớn nhất của Australis đó là quy hoạch cho nuôi biển, như tại Khánh Hòa vẫn đang chờ phê duyệt. "Australis thuê được 20 năm. Đến năm 2023 hết hạn, trong khi tỉnh có chủ trương không cho thuê tiếp, phải di chuyển ra vùng biển mở. Khi không được giao lại mặt nước biển thì ngân hàng không dám cho vay. Australis đang xin thủ tục mở rộng ở Kiên Giang, dù tỉnh ủng hộ, kêu gọi, công ty nhiệt tình vào làm thử nghiệm, nhưng hai năm qua vẫn chưa xin được mặt nước vì vướng thủ tục" - ông Bình chia sẻ.

Nguồn: Tổng hợp từ Nhiều doanh nghiệp sẵn sàng đầu tư lớn vào nuôi biển - Tuổi Trẻ Online (tuoitre.vn) và ghi chép trong thảo luận với Sở Nông nghiệp và Môi trường tỉnh Kiên Giang

Việt Nam cần học hỏi các quốc gia khác trong việc ban hành các chính sách ưu đãi đặc biệt cho những ngành KTB. In-đô-ne-si-a đã đưa ra một loạt các quy định hỗ trợ phát triển KTB cũng như triển khai các hoạt động hợp tác quốc tế trong việc quản lý đại dương khác biệt, tập trung định hướng các hoạt động phân loại ngành KTB, các hoạt động liên ngành, thu hút đầu tư, tránh những xung đột trong các mục tiêu phát triển (xem Hộp 3).

Hộp 3. Cách tiếp cận trong phát triển KTB của In-đô-ne-si-a

Là quần đảo lớn nhất thế giới – có diện tích bao gồm một số khu vực giàu tài nguyên đại dương và đa dạng sinh học biển nhất thế giới – khung pháp lý của In-đô-ne-si-a đã tạo nền tảng vững chắc cho sự phát triển KTB. Quá trình phát triển KTB của In-đô-ne-si-a dựa trên Khung phát triển KTB, trong đó xác định KTB là động lực mới để tăng trưởng kinh tế toàn diện phù hợp với Kế hoạch phát triển dài hạn quốc gia và Kế hoạch phát triển trung hạn quốc gia nhằm phát triển bền vững và quản lý tốt đại dương. Chính sách Đại dương của In-đô-ne-si-a (Nghị định của Tổng thống số 16/2017) công nhận KTB là một trong sáu nguyên tắc cơ bản. Những quy định được ban hành này có thể giúp định hướng chính sách KTB bằng cách tạo ra một khuôn khổ để phân loại ngành, làm rõ sự phát triển liên ngành và giảm bớt xung đột về thông tin và tài chính. Nước này cũng ban hành nhiều văn bản pháp lý và chính sách quốc gia để hỗ trợ khuôn khổ phát triển KTB, bao gồm các lĩnh vực sau:

- Các quy định hỗ trợ khái niệm KTB;
- Các quy định hỗ trợ thực hiện quy trình kinh doanh trong lĩnh vực hàng hải và thủy sản;

- Các quy định về Quy hoạch Không gian Biển (bảo tồn biển và quản lý chất thải);
- Các quy định hỗ trợ thực hiện vận tải biển;
- Các quy định bảo vệ năng lượng, tài nguyên khoáng sản và tài nguyên thiên nhiên phi truyền thống dựa trên KTB;
- Quy định quản lý công trình biển, công nghiệp biển và công nghệ sinh học; và
- Quy định hỗ trợ sử dụng biển cho hoạt động du lịch, kinh doanh biển ở vùng ven biển và các đảo.

In-đô-ne-si-a đã hợp tác với Chương trình Môi trường Liên Hợp Quốc (UNEP) để xây dựng lộ trình phát triển KTB, trong đó có các nội dung quản lý nghề cá; giải quyết vấn đề đánh bắt cá IUU của nước ngoài; xây dựng Kế hoạch hành động quốc gia về rác thải biển, thuế và lệnh cấm sử dụng đồ nhựa một lần; mở rộng các khu bảo tồn biển; xây dựng Quy hoạch Không gian Biển cho các địa phương; và khởi động Dự án phát triển du lịch In-đô-ne-si-a, xây dựng chương trình kết hợp các chức năng lập kế hoạch, hỗ trợ kinh doanh, trao quyền cho cộng đồng, quản lý tài sản văn hóa và môi trường cũng như đầu tư vào cơ sở hạ tầng và kỹ năng về du lịch.[33]

Để khuyến khích các sáng kiến mới nhằm giám sát quá trình phát triển KTB, In-đô-ne-si-a đang phát triển Chỉ số KTB dựa trên bảng hiển thị gồm nhiều chỉ số kinh tế vĩ mô khác nhau. Dựa trên những can thiệp của chính phủ và sự phát triển công nghệ, chỉ số này sẽ giúp cải thiện sự phối hợp giữa cơ quan chính phủ và các bên liên quan tham gia vào lĩnh vực này và có thể được sử dụng để đặt chỉ tiêu cụ thể cho từng trụ cột của KTB. Những trụ cột này bao gồm các lĩnh vực mới nổi (ví dụ: năng lượng tái tạo biển), các lĩnh vực truyền thống (ví dụ: đánh bắt và nuôi trồng thủy sản , sản xuất trên biển và du lịch) và các khía cạnh xã hội (ví dụ: lao động và phúc lợi, y tế, nghiên cứu, phát triển và giáo dục biển), có gắn với các Mục tiêu phát triển bền vững (SDG) để đảm bảo tính toàn diện và bền vững.[34]

b. Không gian tài khóa

Không gian tài khóa đề cập đến dư địa về ngân sách mà các tỉnh có thể khai thác để tài trợ cho những sáng kiến phát triển KTB của tỉnh. Như đã phân tích ở mục 3.1, 28 tỉnh ven biển của Việt Nam được phân thành hai nhóm: 9 tỉnh có thể tự cân đối được ngân sách và có bổ sung cho Ngân sách Trung ương, và 19 tỉnh còn lại phải nhận bổ sung từ Ngân sách Trung ương.

Các tỉnh tự cân đối ngân sách đều mong muốn bứt phá thông qua tốc độ tăng trưởng kinh tế cao dù vẫn còn các vấn đề tồn đọng trong việc tập trung nguồn lực và định hướng chiến lược đối với những ngành mũi nhọn của KTB. Những địa phương được trung ương cho phép áp dụng cơ chế đặc thù như Đà Nẵng vẫn chưa ban hành thêm phí du lịch, do lo ngại mất nguồn khách vào các tỉnh lân cận, dù nhiều nghiên cứu đã chỉ ra tệp du khách của thành phố là những nhóm thu nhập cao,

[33] WB (2021), Đại dương cho sự thịnh vượng: Cải cách KTB ở Indonesia, Washington, DC.

[34] Chính phủ Indonesia, Bappenas (2022), Khung phát triển KTB cho Chuyển đổi kinh tế của Indonesia, Jakarta; và P.J. Morgan et al. (eds.) (2022), KTB và tài chính biển: Hướng tới sự PTBV và quản trị đại dương, Tokyo: Viện ADB.

ít nhạy cảm với giá cả. 19 trong 28 tỉnh ven biển nhận trợ cấp từ Ngân sách Trung ương vẫn tập trung ưu tiên Ngân sách Địa phương cho các nhiệm vụ chi thuộc chức năng nhiệm vụ của chính quyền địa phương, và thực hiện các chính sách do trung ương ban hành nên chưa đủ dư địa để triển khai thêm các chính sách đặc thù cho phát triển KTB.

Tuy nhiên, liên kết vùng trong phát triển KTB mới chỉ dừng ở nguyên tắc, chưa thực sự có được những mô hình liên kết vùng bền vững và có tác động lan tỏa mạnh. Trên thực tế, Việt Nam chưa xây dựng được những thể chế liên kết đặc thù giữa các địa phương ven biển. Thay vào đó, các địa phương hiện đang liên kết chủ yếu dựa trên các cơ chế liên kết vùng "bắt buộc" hoặc các cơ chế liên kết tự nguyện theo thỏa thuận giữa hai hay một số địa phương. Về cơ chế bắt buộc, hai thể chế có chức năng, nhiệm vụ liên quan tới thúc đẩy liên kết vùng là Ban Chỉ đạo vùng và các cơ chế của vùng kinh tế trọng điểm. Trong số ba Ban chỉ đạo vùng được thành lập bao gồm Ban chỉ đạo Tây Nguyên, Ban chỉ đạo Tây Bắc và Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ, chỉ có Ban chỉ đạo Tây Nam Bộ có đối tượng thuộc quyền quản lý là các địa phương ven biển (Tiền Giang, Bến Tre, Trà Vinh, Sóc Trăng, Kiên Giang, Bạc Liêu, Cà Mau) dù Ban này đã bị giải thể vào năm 2018. Về cơ chế liên quan đến vùng kinh tế trọng điểm, Chính phủ đã cho thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm với bộ máy bao gồm Ban chỉ đạo, Hội đồng vùng và các tổ điều phối cấp Bộ và cấp tỉnh. Bên cạnh các chính sách chung của chính phủ, các Bộ chuyên ngành cũng có nhiều chính sách về cơ chế hoạt động của các vùng kinh tế trọng điểm nhưng vẫn còn nhiều hạn chế.

Các cơ chế liên kết tự nguyện hiện có giữa các địa phương được triển khai dưới nhiều hình thức khác nhau, tập trung ở các vùng kinh tế trọng điểm nhưng vẫn còn nhiều hạn chế, gây trở ngại tới phát triển KTB – một lĩnh vực đòi hỏi sự hợp tác liên vùng chặt chẽ. Các hình thức dựa trên cơ sở sáng kiến của lãnh đạo chủ chốt và hình thành dưới các hình thức như Biên bản cam kết hợp tác, Biên bản ghi nhớ, Sáng kiến hợp tác, Thỏa thuận hợp tác, v.v... đối với từng ngành, lĩnh vực cụ thể, hoặc hợp tác toàn diện trên nhiều khía cạnh của đời sống kinh tế - xã hội[35]. Đánh giá về hoạt động liên kết vùng, nhiều nghiên cứu[36] đã cho thấy liên kết vùng trong thời gian qua đã chú trọng đến sự liên kết tại các vùng kinh tế trọng điểm nhưng không có ngân sách riêng. Dù đây là mô hình có sự tổ chức bộ máy, nhưng chưa phải là một cấp hành chính nhà nước. Hơn nữa, luật ngân sách nhà nước lại quy định "*nhiệm vụ chi thuộc ngân sách cấp nào do ngân sách cấp đó bảo đảm*" (Khoản 4 Điều 9) nên các tỉnh không thể cùng đóng góp kinh phí cho một "quỹ vùng" để tài trợ chung cho các dự án liên kết vùng. Ngoài ra, do tư duy cục bộ địa phương vẫn còn phổ biến, nhiều tỉnh có xu hướng ưu tiên thu hút đầu tư vào phạm vi địa giới hành chính của mình nhằm tối đa hóa nguồn thu ngân sách địa phương, thay vì thúc đẩy liên kết, chia sẻ thị trường và phân công lao động hợp lý giữa các địa phương vì lợi ích phát triển chung. Cách tiếp cận này đang tạo ra những rào cản đáng kể đối với việc phát triển

[35] Ví dụ, trên cơ sở sáng kiến của lãnh đạo chủ chốt 07 tỉnh/thành ven biển từ Huế đến Khánh Hòa, sau đó kết nạp thêm Ninh Thuận và Bình Thuận, lãnh đạo 7 tỉnh/thành đã cùng nhau ký Biên bản cam kết hợp tác với các nội dung về liên kết vùng. UBND các tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu, Bình Dương, Bình Phước, Đồng Nai, Tây Ninh, TP. HCM cũng đã ký Thỏa thuận liên kết hợp tác phát triển du lịch vùng Đông Nam Bộ (ĐNB) giai đoạn 2020-2025 được ký kết vào ngày 28 tháng 6 năm 2020... Hay UBND các tỉnh Quảng Ninh, Hải Phòng và 5 tỉnh miền Trung đã ký kết thỏa thuận Hợp tác toàn diện nhằm thúc đẩy phát triển, liên kết du lịch giữa Hải Phòng, Quảng Ninh và 5 tỉnh miền Trung (Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng và Quảng Nam) giai đoạn 2022-2025...

[36] Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam (2022b), *Liên kết kinh tế giữa các địa phương ven biển của Việt Nam: thực trạng và giải pháp*, Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp Bộ, Chương trình trọng điểm cấp Bộ: "khoa học xã hội nhân văn trong phát triển KTB và bảo vệ tổ quốc"

kinh tế biển theo hướng tích hợp, liên vùng. Thay vì xây dựng mô hình phát triển tổng thể, liên ngành và mang tính vùng, nhiều địa phương vẫn triển khai theo từng ngành riêng lẻ hoặc theo phạm vi địa phương một cách manh mún và thiếu phối hợp (xem Hộp 4).

Hộp 4. Sự liên kết giữa các cụm cảng biển của Việt Nam cần chặt chẽ hơn

Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến 2050 cũng đã xác định Việt Nam sẽ tập trung đầu tư và phát triển các cụm cảng trọng điểm, trong đó sáu cụm cảng được lựa chọn gồm: Cụm cảng Hải Phòng, Quảng Ninh; Cụm cảng Nghi Sơn (Thanh Hóa) – Đông Hồi (Nghệ An); Cụm cảng Đà Nẵng, Quảng Nam, Dung Quất (Quảng Ngãi); Cụm cảng Quy Nhơn (Bình Định) – Vân Phong (Khánh Hòa); Cụm cảng TP HCM – Cái Mép Thị Vải. Đây là những cụm cảng có quy mô lớn, phân bổ dọc theo chiều dài đất nước và có khả năng phục vụ cho mục tiêu phát triển KTXH của cả nước và liên vùng.

Mặc dù đã có quy hoạch nhưng cho đến nay, mức độ liên kết giữa các cảng biển còn tương đối hạn chế. Đa phần các cảng không có sự liên kết, thậm chí, hoạt động của các cảng chủ yếu mang tính cạnh tranh thay vì hợp tác. Ví dụ, Cảng Cái Lân hiện tại không hợp tác với bất cứ cảng nào ngoại trừ cảng Nghệ Tĩnh nhưng hoạt động liên kết giữa hai cảng cũng chỉ dừng ở mức độ trao đổi kinh nghiệm... Tương tự, các cảng biển của Quảng Nam chưa hình thành liên kết, hợp tác với các cảng của Đà Nẵng hay của Quảng Ngãi. Nguyên nhân được chỉ ra là do:

(i) Số lượng các cảng biển, bến cảng của Việt Nam hiện nay tương đối nhiều, phân bổ ở hầu hết các tỉnh, thành ven biển; trong khi đó nhu cầu khai thác cảng lại chưa cao dẫn tới tình trạng dư thừa công suất và cạnh tranh, giành giật khách hàng giữa các cảng, v.v...

(ii) Tư duy lợi ích cục bộ cản trở liên kết, hợp tác giữa các cảng biển. Trong những năm qua, nhiều địa phương ở Việt Nam đã ra sức xây dựng cảng biển một cách tràn lan trong khi để phát triển một cảng biển có quy mô, hiện đại cần nguồn vốn đầu tư rất lớn. Vì vậy, các cảng được xây dựng đều có công suất nhỏ, phân tán, không đủ năng lực để đón tàu cỡ lớn. Tình trạng "thừa cảng nhỏ, thiếu cảng lớn" cản trở hoạt động liên kết giữa các cảng biển.

(iii) Thiếu vắng một cơ chế, tổ chức có vai trò điều phối hiệu quả các hoạt động liên kết cảng biển.

(iv) Thiếu những điều kiện nền tảng để hình thành liên kết cảng biển, đặc biệt là hạ tầng kết nối tới các địa phương có cảng, trong đó quan trọng nhất là hạ tầng kết nối giữa cảng biển với các mạng lưới giao thông khác, hạ tầng thông tin – viễn thông, hạ tầng công nghiệp và hạ tầng đô thị. Ngoài ra, việc thực hiện quy hoạch hạ tầng giao thông xung quanh cảng cũng gặp nhiều trở ngại, đặc biệt liên quan tới vấn đề giải tỏa mặt bằng cho các hộ gia đình và cân đối giữa các chức năng của cảng (cảng cá, cảng hàng hóa, cảng biển du lịch, v.v...)

Nguồn: Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam (2022b), trang 87-88.

Tóm lại, qua phân tích các chính sách phát triển KTB của Chính phủ có thể rút ra một số kết luận như sau:

- Định hướng phát triển KTB đã được ban hành từ sớm và được chỉ đạo liên tục từ Chính phủ. Các địa phương cũng đều tuân thủ tích cực bằng cách xây dựng các chương trình và Kế hoạch hành động triển khai Chiến lược phát triển KTB ở địa phương.
- Khoảng cách từ chủ trương chính sách đến tổ chức thực hiện vẫn còn lớn. Về không gian chính sách, cơ chế, chính sách từ trung ương chưa có sự điều chỉnh kịp thời để thể hiện rõ ràng định hướng ưu tiên chiến lược phát triển hướng ra biển. Điều này tiếp tục được lặp lại ở cấp địa phương, khi việc xác định mục tiêu ưu tiên trong phát triển vẫn đang theo "BAU". Trong đó các tỉnh có xu hướng thu hút đầu tư đa ngành, đa lĩnh vực nhằm tạo ra tốc độ tăng trưởng, nguồn thu và việc làm cho lao động trong tỉnh. Khi theo đuổi chiến lược phát triển đa mục tiêu, sự xung đột giữa các mục tiêu phát triển với mục tiêu bảo tồn, và giữa các mục tiêu phát triển với nhau sẽ ngày càng gay gắt, nhất là khi các hoạt động đó đều được phân bổ trong một không gian hữu hạn của các địa bàn ven biển (để tận dụng những lợi thế về địa lý, cơ sở hạ tầng và nguồn lợi tài nguyên) và trên biển.
- Mặc dù vấn đề liên kết vùng trong phát triển KTB đã có sự quan tâm nhất định, nhưng quá trình triển khai trên thực tế vẫn chưa đạt được hiệu quả như mong đợi, nguyên nhân chủ yếu là do các tỉnh, thành phố chưa có đủ động lực và cơ chế để thúc đẩy đối thoại và hợp tác trong phát triển KTB.
- Về không gian tài khóa, các tỉnh ven biển đối mặt với nhu cầu đầu tư phát triển rất lớn và cấp bách, trong khi nguồn lực từ ngân sách nhà nước vẫn còn hạn chế. Các tỉnh đều đang trong quá trình phục hồi tăng trưởng nên rất e dè trong việc ban hành thêm các khoản thu mới, cho dù được phép, hoặc không đủ nguồn lực để tập trung đầu tư cho những dự án lớn, tạo ra sự đột phá trong phát triển KTB. Vì thế, để thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB, cần đẩy mạnh việc thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân và các thành phần kinh tế khác ngoài nhà nước. Đây là lực lượng kinh tế tiên phong để phát triển những ngành công nghiệp và dịch vụ của KTB, có sự nhạy bén với các tín hiệu thị trường và có động lực để sử dụng tối ưu các nguồn lực huy động được. Vai trò của Nhà nước là kiến tạo một hành lang pháp lý thuận lợi để thu hút đầu tư tư nhân, đồng thời kiểm soát chặt chẽ để cân bằng giữa các mục tiêu phát triển có tính xung đột lẫn nhau.

3.3.4. Đầu tư công chưa trở thành đòn bẩy thúc đẩy đầu tư tư nhân

a. Kinh nghiệm quốc tế

Nhằm giải quyết các vấn đề mà hệ sinh thái biển phải đối mặt ở cấp cộng đồng đến các vấn đề phát triển kinh tế và môi trường rộng lớn hơn trong phát triển KTB, Việt Nam cần huy động nguồn tài chính công và đầu tư tư nhân mới. Khu vực đầu tư tư nhân đóng vai trò quan trọng, trong khi sự hỗ trợ của nguồn tài trợ quốc tế và chính phủ ngày càng cần thiết. Hiện nay, khu vực tư nhân vẫn còn nhiều dư địa tiềm năng có thể khai thác. Các nhà đầu tư tư nhân thể hiện sự quan tâm

bằng cách tìm kiếm cơ hội đa dạng hóa và tăng trưởng của các loại tài sản mới với tỉ suất lợi nhuận hấp dẫn nếu rủi ro (cả rủi ro thực tế và rủi ro kỳ vọng) có thể được quản lý phù hợp.[37]

Bảng 25. Rủi ro và cơ hội kinh doanh phổ biến khi đầu tư vào KTB

Rủi ro	Cơ hội
• Tăng chi phí vận hành và thất thu do tài nguyên suy thoái hoặc không ổn định; • Gián đoạn trong hoạt động kinh doanh hoặc các can thiệp pháp lý từ các tai nạn xã hội hoặc môi trường; • Bị cộng đồng địa phương hoặc chính phủ hạn chế hoặc bị thu hồi giấy phép hoạt động; • Mất uy tín của doanh nghiệp do hoạt động gây hại cho môi trường; • Mất cơ hội thị trường do không đáp ứng được các yêu cầu về môi trường của khách hàng; • Chi phí đầu tư cao do tai tiếng về môi trường trong hồ sơ hoạt động; • Thay đổi cấu trúc chi phí do những quy định pháp lý không lường trước; • Xung đột tiềm ẩn về lợi ích với các ngành khác; và • Hạ tầng ven biển dễ bị tổn thương do nước biển dâng, bão lụt v.v...	• Tiết kiệm chi phí nhờ hiệu quả sử dụng tài nguyên; • Tiếp cận được thị trường mở rộng hoặc thị trường cao cấp nhờ thương hiệu và uy tín được củng cố; • Được cấp phép hoạt động hoặc gây ảnh hưởng đến chính sách nhờ có mối quan hệ tốt với chính quyền và cộng đồng; • Tiếp cận được các địa bàn và tài nguyên phục vụ sản xuất kinh doanh nhờ có hồ sơ tốt về môi trường; • Tiếp tục được tiếp cận tài nguyên hệ sinh thái rất cần cho hoạt động của ngành; • Thị trường mới dựa trên nhu cầu mạnh mẽ của vùng về các giải pháp môi trường; • Đổi mới sáng tạo từ các tiêu chuẩn môi trường và xu hướng bền vững; và • Tiếp cận được các kênh cấp vốn mới từ các nhà đầu tư có trách nhiệm xã hội và môi trường.

Tuy nhiên, hiện nay, doanh nghiệp luôn phải đối mặt với một số rủi ro và cơ hội gắn với kinh doanh, quy định của chính phủ, thương hiệu, thị trường và vốn, liên quan đến việc quản lý hợp lý các dịch vụ hệ sinh thái biển và ven biển. Hiệp hội Đối tác quản lý môi trường các Biển Đông Á (PEMSEA) (2015) đã xác định 9 ngành công nghiệp là chìa khóa để phát triển KTB, dựa trên sự phụ thuộc hoặc tác động của chúng đến các khu vực biển và ven biển: (i) đánh bắt và nuôi trồng thủy sản ; (ii) cảng, vận tải biển và hàng hải; (iii) phát triển du lịch, nghỉ dưỡng và ven biển; (iv) dầu khí; (v) sản xuất ven biển; (vi) khai thác đáy biển; (vii) năng lượng tái tạo; (viii) công nghệ sinh học biển; và (ix) công nghệ biển và dịch vụ môi trường. Trong các ngành này, một số rủi ro và cơ hội kinh doanh phổ biến nhất được trình bày trong Bảng 25.[38]

[37] Whisnant & Vandeweerd (2019), Investing in the New Blue Economy: The Changing Role of International Development Organizations in Catalyzing Private Sector Investment in Support of Regional Strategic Action Programmes for the Sustainable Development of Coasts and Oceans. Journal of Ocean and Coastal Economics: Vol. 6: Iss. 1, Article 8.

[38] PEMSEA (2015). Blue Economy for Business in East Asia: Towards an Integrated Understanding of Blue Economy.

Ngoài việc tập hợp các ngành công nghiệp biển và ven biển, KTB còn là tập hợp các hoạt động thương mại, sản phẩm, dịch vụ và đầu tư bền vững về môi trường và xã hội, hình thành mối quan hệ tương quan vừa phụ thuộc vừa tác động trở lại đến tài nguyên biển và ven biển. Các hoạt động làm xói mòn vốn tự nhiên thông qua suy thoái dịch vụ hệ sinh thái vốn không bền vững và không "xanh". Bốn yếu tố chính hiện diện trong các hoạt động KTB và ven biển có thể được coi là một phần của KTB:

1. Bảo vệ, phục hồi và duy trì các dịch vụ lành mạnh của hệ sinh thái biển và ven biển;
2. Tạo ra lợi ích kinh tế bền vững, công bằng và tăng trưởng toàn diện;
3. Tích hợp các phương pháp tiếp cận liên ngành và chính phủ; và
4. Đổi mới, dựa trên nền tảng khoa học tốt nhất hiện có.

Dựa theo khảo sát của tổ chức Đối tác về Quản lý Môi trường Biển Đông Á (PEMSEA) với các doanh nghiệp (2015), sau đây là một số lĩnh vực phát triển bền vững biển và ven biển sở hữu tiềm năng để đầu tư trong vòng 3 đến 5 năm tới. Những lĩnh vực nhìn chung phù hợp với những ngành KTB đã được Chính phủ xác định như:

- Kiểm soát ô nhiễm, công nghệ và cơ sở hạ tầng cấp nước;
- Phục hồi, bảo vệ và thích ứng với BĐKH vùng ven biển (ví dụ: rừng ngập mặn);
- Cơ sở hạ tầng cảng để vận chuyển và sản xuất năng lượng (ví dụ: khí tự nhiên hóa lỏng);
- Cải thiện nghề cá và nỗ lực hạn chế các hoạt động đánh bắt quá mức và đánh bắt bất hợp pháp
- Các chương trình ứng phó thảm họa (ví dụ: tràn dầu);
- Kết hợp công nghệ môi trường tốt nhất hiện có vào hoạt động phát triển bất động sản ven biển;
- Các chương trình nhằm thu hút cộng đồng địa phương tham gia tốt hơn vào các chương trình phát triển bền vững của doanh nghiệp; và
- Tích hợp tốt hơn những ngành khoa học tốt nhất hiện có vào thực tiễn quản lý.

Kinh nghiệm từ các khu vực khác nhau trên thế giới cho thấy Việt Nam vẫn cần giải quyết một số thách thức để đáp ứng nhu cầu đầu tư vào các ngành KTB. Đầu tiên và quan trọng nhất là thời gian và công sức cần thiết để thiết lập một loại tài sản mới với mức độ rủi ro và lợi nhuận phù hợp. Tham vấn và khảo sát nhà đầu tư nêu ra một loạt vấn đề khiến các nhà đầu tư e ngại trong việc cam kết đầu tư lớn hơn vào KTB như sau:

- Hiểu biết hạn chế về KTB (nó là gì, nó được đo lường/định giá như thế nào và khả năng đầu tư);
- Thiếu cơ hội đầu tư và kênh đầu tư tốt;
- Ít thông tin về hồ sơ hoạt động của bên đề xuất dự án;
- Chính phủ ít hỗ trợ và khung chính sách không phù hợp để hỗ trợ thị trường đầu tư KTB (ví dụ: tiêu chuẩn cho trái phiếu xanh hoặc xanh lam);

- Kinh nghiệm hạn chế về các mô hình đầu tư mới (trái phiếu xanh và carbon xanh);
- Thiếu kinh nghiệm thực tiễn về tính toán rủi ro biển trong phân tích đầu tư; Và
- Thiếu cấu trúc xử lý và chiến lược rút lui phù hợp.[39]

Khu vực tư nhân có tiềm năng rất lớn về vốn và kỹ thuật giúp tăng quy mô đầu tư vào KTB dựa trên tinh thần phát triển lợi ích của cả doanh nghiệp và cộng đồng dân cư, đặc biệt thông qua mô hình Hợp tác công tư (PPP). Mặc dù nhận được nhiều sự quan tâm nhưng tỷ lệ thành công của các dự án PPP vẫn chưa đồng đều do sự phối hợp chưa đồng bộ giữa đầu tư của chính quyền và cộng đồng địa phương với nhu cầu đầu tư của các doanh nghiệp tư nhân. Các doanh nghiệp có mong muốn kết hợp với chính phủ trong các giai đoạn thiết kế và triển khai các chương trình phát triển bền vững của họ nhằm tăng cường sự ủng hộ của chính quyền địa phương đối với các chương trình nhưng không có các cơ chế hợp tác cụ thể. Để giúp tạo điều kiện tăng trưởng KTB, các doanh nghiệp đưa ra một số khuyên nghị bao gồm đổi mới chính sách, tăng cường cơ chế cho PPP, quy trình đầu tư minh bạch và lồng ghép các thông lệ bền vững trong quá trình hoạch định chính sách.[40]

b. Thực tiễn ở Việt Nam

Báo cáo được xem xét trên một phạm vi bao quát hơn, bao gồm các cơ chế, chính sách để thu hút đầu tư tư nhân, hợp tác công tư (PPP) và sự tham gia của cộng đồng nhằm thu hút đầu tư tư nhân trong phát triển KTB.

Việt Nam cần đẩy mạnh thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân. Khu vực tư nhân là lực lượng nòng cốt trong phát triển KTB. Nhiều tỉnh ven biển mong muốn ban hành được những chính sách ưu đãi đặc biệt đối với các doanh nghiệp đầu tư vào những lĩnh vực khai thác biển sử dụng công nghệ cao như nuôi biển, du lịch sinh thái, năng lượng tái tạo ngoài khơi v.v... Tuy nhiên, sau một thời gian các địa phương đua nhau "cạnh tranh đến đáy", đưa ra những ưu đãi đầu tư quá mức hào phóng làm phương hại đến lợi ích tổng thể, Khoản 2 Điều 24 Nghị định số 31/ 2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư đã quy định: "*Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, HĐND, UBND các cấp không được ban hành chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư trái với quy định của Luật Đầu tư, Nghị định này, pháp luật về thuế, ngân sách, đất đai và pháp luật có liên quan*". Với Nghị định này, rõ ràng các địa phương rất khó có thể có những sáng kiến trong ưu đãi đầu tư vào những lĩnh vực mới của KTB, sử dụng công nghệ cao, nếu điều đó chưa được quy định đầy đủ, rõ ràng trong các văn bản pháp luật của trung ương.

Việt Nam cần giải quyết vấn đề lớn trong việc xây dựng vùng nguyên liệu tập trung giúp thu hút đầu tư của khu vực tư nhân vào lĩnh vực sản xuất và chế biến thủy sản. Để có thể hình thành các chuỗi giá trị lớn trong nuôi trồng thủy sản, các doanh nghiệp dẫn dắt cần xây dựng được những vùng nguyên liệu lớn, có thể áp dụng các hình thức thâm canh công nghiệp theo một quy trình công nghệ được giám sát chặt chẽ để đảm bảo chất lượng sản phẩm. Để giải quyết vấn đề này, doanh nghiệp thường có một số phương án lựa chọn: Hoặc đàm phán mua lại đất từ các hộ dân để tích tụ đất đai,

[39] WB (2022), Supporting Resilient Coastal Economies in Vietnam: Informing the operationalization of Vietnam's Marine Strategy with international experiences.

[40] PEMSEA (2015), Blue Economy for Business in East Asia: Towards an Integrated Understanding of Blue Economy.

hoặc ký hợp đồng với các hợp tác xã để các xã viên cam kết sử dụng ruộng đất của mình theo công nghệ nuôi trồng và tiêu chuẩn kỹ thuật chung của doanh nghiệp. Tuy nhiên, chi phí giao dịch cho cả hai phương án này đều rất cao. Ngoài ra, các doanh nghiệp muốn đầu tư vào nghề nuôi biển lại chưa được giao khu vực biển nên không có cơ sở để vay vốn ngân hàng. Tất cả những rào cản này đang khiến nhiều lĩnh vực KTB bỏ lỡ nhiều cơ hội để thu hút vốn đầu tư từ khu vực tư nhân.

Mô hình hợp tác giữa nhà nước và tư nhân cần được đẩy mạnh. Đầu tư theo phương thức PPP là hình thức hợp tác giữa nhà nước và tư nhân cao nhất được quy định trong Luật PPP. Tuy nhiên, Luật giới hạn áp dụng phương thức hợp tác công tư (PPP) trong 5 lĩnh vực: (1) Giao thông vận tải; (2) Lưới điện, nhà máy điện, trừ nhà máy thủy điện và các trường hợp Nhà nước độc quyền theo quy định của Luật Điện lực; (3) Thủy lợi; cung cấp nước sạch; thoát nước và xử lý nước thải; xử lý chất thải; (4) Y tế; giáo dục - đào tạo; (5) Hạ tầng công nghệ thông tin. Như vậy, việc phát triển các ngành KTB nằm trong 5 lĩnh vực nói trên có thể thực hiện được, với điều kiện các Bộ chuyên ngành phải xây dựng được Thông tư cụ thể hướng dẫn áp dụng Luật PPP trong lĩnh vực do mình phụ trách. Tuy nhiên, tính đến hết năm 2023, có rất ít Bộ ban hành được các thông tư này, trong đó có Bộ Giao thông vận tải và Bộ Nông nghiệp và Môi trường. Trong số các hướng dẫn cần có, thì mẫu hợp đồng PPP là một trong những văn kiện quan trọng trong quy trình tiếp cận, chuẩn bị đầu tư và triển khai dự án đầu tư, có tính chất chỉ dẫn cho nhà đầu tư về điều kiện, quy trình đầu tư dự án PPP. Thiếu những văn bản này thì không nhà đầu tư nào an tâm tham gia, và vai trò của quản lý nhà nước trong việc định hướng, dẫn dắt nhà đầu tư tham gia lĩnh vực ưu tiên và các dự án trọng điểm thu hút đầu tư PPP cũng bị giảm sút.

Ngoài ra, một số mô hình kết hợp giữa Nhà nước và doanh nghiệp trong việc phát triển các đề tài NCKH về bảo tồn hệ sinh thái biển cần được chú trọng hơn để có thể tìm ra những giải pháp đổi mới, sáng tạo có thể áp dụng thực tiễn. Bằng cách đó, ngân sách sự nghiệp KH&CN của các địa phương được khai thác và sử dụng một cách hiệu quả hơn, mang lại những tác động thiết thực để ứng dụng ngay vào thực tế, đồng thời tạo được cơ chế để các doanh nghiệp khởi nghiệp, doanh nghiệp đổi mới sáng tạo có thêm ngân sách và cơ hội để tham gia vào các nhiệm vụ KH&CN phục vụ đời sống (xem ví dụ tại Hộp 5).

Hộp 5. Sở KH&CN tỉnh Khánh Hòa phối hợp với doanh nghiệp nghiên cứu trồng san hô nhân tạo ở Vịnh Nha Trang

Công ty cổ phần Kiến tạo thế giới kì diệu (Wonder World) là một doanh nghiệp tư nhân khởi nghiệp sáng tạo, hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực du lịch lặn biển khám phá, giải trí kết hợp các hoạt động NCKH biển, ứng dụng công nghệ mới cho mục đích bảo tồn biển và giáo dục về hệ sinh thái biển. Thông qua các hoạt động của mình, Wonder World mong muốn truyền đạt, chia sẻ thông tin về biển đến cho khách hàng, đặc biệt là thông điệp bảo tồn các rạn san hô và phát triển hệ sinh thái bền vững.

Về hoạt động du lịch, Wonder World xây dựng các chương trình khám phá lặn biển để giúp thật nhiều du khách tham quan, tiếp cận và chiêm ngưỡng các rạn san hô. Ngoài ra, Wonder World còn tham gia đóng góp ý kiến, xây dựng, kiến tạo sản phẩm, và thành viên hội đồng cố vấn - giới thiệu đến khách du lịch về sản phẩm du lịch cộng đồng Bích Đầm, Thành phố Nha Trang trong khuôn khổ dự án được quỹ GEFS của UNDP giai đoạn 2023-2025 tài trợ. Trong lĩnh vực giáo dục, Wonder World chú trọng việc truyền tải thông điệp kêu gọi cộng đồng chung tay bảo vệ các rạn san hô và hệ sinh thái rạn san hô tại Việt Nam. Trong lĩnh vực công nghệ, Wonder World tập trung vào nghiên cứu công nghệ vật liệu sử dụng dưới biển, công nghệ thích ứng với môi trường - BĐKH, công nghệ ứng dụng trong việc quan trắc - giám sát, định danh san hô. Ngoài ra, Wonder World còn ứng dụng công nghệ thực tế ảo và thực tế ảo tăng cường cho các hoạt động trải nghiệm khách hàng với mục đích mang thế giới biển đến tất cả mọi người.

Ngoài những công việc trên, Wonder World còn tham gia tích cực các hoạt động bảo tồn khu vực rạn san hô mà Wonder World quản lý, gồm các hoạt động cụ thể như vệ sinh đáy biển, thu gom rác thải nhựa đại dương, loại bỏ các sinh vật gây hại cho rạn san hô, làm vệ sinh khu vực bảo tồn, thực hiện các kế hoạch giám sát rạn san hô theo tiêu chuẩn quốc tế.

Nguồn thu chủ yếu của Wonder World là từ các dịch vụ du lịch lặn biển, trong đó, 65% nguồn thu được dùng cho việc phát triển các sản phẩm du lịch bền vững, các sản phẩm du lịch mang xu hướng khám phá, trải nghiệm,v.v... để tạo nguồn tài chính vận hành hoạt động, đảm bảo cho Wonder World duy trì và phát triển ở mức an toàn. Phần còn lại, 35% được đầu tư vào nghiên cứu khoa học, cho các hoạt động phục hồi, tái tạo, phát triển các rạn san hô từ các dự án về môi trường trong phạm vi hoạt động của chính doanh nghiệp.

Gần đây, Wonder World cũng đã bước đầu có sự kết hợp với các cơ quan nhà nước để triển khai dự án NCKH bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước. Năm 2022, UBND tỉnh Khánh Hòa đã có Quyết định số 3028/QĐ-UBND ngày 07/11/2022 ban hành Kế hoạch tổng thể phục hồi vịnh Nha Trang đến năm 2030, trong đó có dự án số 12: Thử nghiệm tạo rạn nhân tạo ở vịnh Nha Trang. Mục tiêu của dự án nhằm áp dụng giải pháp tạo rạn nhân tạo để bảo vệ các hệ sinh thái hiện hữu có nguy cơ bị tác động bất lợi gắn với thử nghiệm phát triển "kinh tế bảo tồn" trong vịnh Nha Trang. Dự án có tổng mức kinh phí 1 tỷ đồng, do Sở KH&CN chủ trì. Wonder World hợp tác với Sở KH&CN trong việc thực thi dưới biển (trồng, tái tạo hoặc quan trắc thực địa).

Vì hoạt động trong lĩnh vực đặc thù nên khả năng tiếp cận nguồn vốn của các quỹ tài chính, dự án của các đối tác phát triển và tổ chức phi chính phủ có phần tương đối hạn chế, do chưa có các định mức, tiêu chuẩn đầy đủ về lĩnh vực này. Vấn đề bảo tồn đa dạng sinh học có yêu cầu phức tạp về kỹ thuật (trong việc đo lường và giám sát) nhưng các thông lệ và hành lang pháp lý chưa cập nhật đầy đủ, trở thành rào cản lớn đối với các doanh nghiệp tư nhân khởi nghiệp tham gia phát triển KTB.

Sự tham gia của công ty Wonder World trong hoạt động NCKH cùng với một cơ quan nhà nước là một mô hình sáng tạo và rất cần thiết trong lĩnh vực bảo tồn. Ngoài ra, bằng cách kết hợp giữa kinh doanh du lịch sinh thái với nghiên cứu khoa học và bảo tồn đa dạng sinh học, công ty đã chứng minh một mô hình thực tế về khả năng kết hợp giữa cơ quan nhà nước và doanh nghiệp tư nhân trong lĩnh vực nghiên cứu và triển khai các hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học và hệ sinh thái biển.

Nguồn: Phỏng vấn giám đốc công ty Wonder World

Ngay trước khi Luật Hợp tác công tư (PPP) được ban hành, một số lĩnh vực KTB đã áp dụng hình thức huy động nguồn vốn xã hội hóa. Chính sách xã hội hóa dễ triển khai, không phải nghiên cứu chuẩn bị dự án, không phải đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, không quản lý trên cơ sở hợp đồng, nên thường được chọn, thay vì nghiên cứu các mô hình mới. Nhiều địa phương trước đây đã vận dụng chủ trương này để xây dựng cơ sở hạ tầng dùng chung, điển hình là việc Nhà nước đầu tư xây dựng cảng cá và các công trình hạ tầng đi kèm (như đường dẫn vào cảng cá, hạ tầng điện nước,v.v...), và giao cho tư nhân đấu thầu, quản lý và khai thác chợ cá. Tuy nhiên, theo quy định của Luật quản lý và sử dụng tài sản công, doanh nghiệp có thể khai thác tài sản này theo các hình thức: (a) trực tiếp tổ chức khai thác tài sản kết cấu hạ tầng (có thu phí); (b) Chuyển nhượng quyền thu phí sử dụng tài sản kết cấu hạ tầng; (c) Cho thuê quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng; (d) Chuyển nhượng có thời hạn quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng; và (e) Phương thức khác theo quy định của pháp luật (Khoản 1 Điều 80). Tuy nhiên, tất cả các hình thức này đều không phù hợp với mô hình nhà nước xây hạ tầng cảng cá và để doanh nghiệp vận hành khai thác, bởi lẽ cảng cá không chỉ phục vụ mục đích kinh tế mà còn gắn liền với cộng đồng ngư dân, có vai trò quan trọng trong đảm bảo sinh kế, an ninh lương thực, và bảo vệ chủ quyền biển đảo. Khác với cảng thương mại, cảng cá cần được quản lý để ưu tiên lợi ích cộng đồng hơn là tối đa hóa lợi nhuận. Việc đấu thầu hoặc chuyển nhượng khai thác cho doanh nghiệp tư nhân có thể dẫn đến xung đột lợi ích, khi nhà đầu tư tư nhân tập trung vào lợi nhuận mà bỏ qua các chức năng xã hội như cung cấp dịch vụ hậu cần giá rẻ, hỗ trợ ngư dân trong mùa bão, hoặc bảo vệ nguồn lợi thủy sản.

Việt Nam cần tăng cường sự tham gia của cộng đồng trong phát triển KTB bền vững. Cộng đồng trở thành đồng quản lý, một hình thức thu hút cộng đồng tham gia bảo vệ rừng và/hoặc nguồn lợi thủy sản rất có hiệu quả và cũng đã được quy định trong văn bản pháp luật. Cụ thể, Khoản 4 Điều 3 Luật Thủy sản số 18/2021/QH14 định nghĩa "*Đồng quản lý là phương thức quản lý, trong đó Nhà nước chia sẻ quyền hạn, trách nhiệm với tổ chức cộng đồng tham gia quản lý trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản*". Đồng quản lý là phương thức kết hợp khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản rất hiệu quả vì những lý do như sau: Thứ nhất, với diện tích rừng, biển rất rộng lớn thì nguồn lực của các cơ quan quản lý nhà nước có giới hạn không thể đủ để tiến hành các hoạt động tuần tra, kiểm soát hiệu quả hoạt động bảo vệ rừng ngập mặn hoặc khai thác, nuôi trồng thủy sản trên biển. Trong khi đó, các vùng biển ven bờ, các vùng sông, suối, hồ chứa, rừng ngập mặn gắn liền với những làng chài hoặc thôn, bản, nơi các cộng đồng ngư dân sinh sống hàng ngàn đời. Cộng đồng bản địa có hiểu biết sâu sắc nhất về tài nguyên rừng, biển trên các vùng nước. Thứ hai, nguồn lợi thủy sản trong hệ sinh thái

biển và rừng ngập mặn cũng là nguồn sinh kế sống còn của ngư dân. Vì thế, họ nhận thức sâu sắc về ý nghĩa, lợi ích, sự cần thiết và sẵn sàng tham gia bảo vệ những nguồn lợi này. Với lực lượng lao động dồi dào, số lượng tàu thuyền đông đảo, đây là đội quân tinh nhuệ cùng các cơ quan nhà nước thực hiện công tác quản lý, bảo vệ nguồn lợi. Thứ ba, để thực hiện được nhiệm vụ bảo vệ và phát triển nguồn lợi, họ cần được thống nhất trong một tổ chức cộng đồng. Một mặt, Nhà nước chia sẻ quyền bảo vệ và phát triển nguồn lợi với cộng đồng ngư dân, đồng thời giao quyền khai thác, nguồn lợi cho cộng đồng để gắn lợi ích, sinh kế của cộng đồng ngư dân với kết quả bảo vệ và phát triển nguồn lợi. Mặt khác, Nhà nước vẫn giữ nguyên quyền đại diện chủ sở hữu, thống nhất quản lý hoạt động khai thác, nuôi trồng thủy sản và hỗ trợ cộng đồng trong việc xây dựng pháp luật, quy hoạch, chiến lược, cơ chế, chính sách; tổ chức điều phối, hỗ trợ dịch vụ KH&CN, kỹ thuật; kiểm tra, giám sát, xử lý, xử phạt các hành vi vi phạm. Hình thức đồng quản lý này còn có thể mở rộng sang các lĩnh vực khác như du lịch sinh thái hay du lịch kết hợp với nuôi trồng, bảo vệ nguồn lợi.

Mặc dù mô hình đồng quản lý được đánh giá rất hiệu quả nhưng việc triển khai vẫn gặp nhiều khó khăn, thách thức. Các tổ chức cộng đồng, các mô hình dự án chỉ hoạt động sôi nổi trong thời gian đầu, khi có nguồn tài chính ODA hỗ trợ. Sau khi dự án kết thúc, hết nguồn tài chính, một số mô hình hoạt động cầm chừng, còn đa số gần như phải dừng hoạt động. Có bốn nguyên nhân chính như sau:

- Hiện nay, các cơ quan quản lý nhà nước vẫn chưa tiếp nhận đầy đủ và kịp thời kiến thức về phương thức đồng quản lý trong bảo vệ nguồn lợi, theo đúng tinh thần và nguyên tắc của đồng quản lý. Tuy nhiên, từ hướng dẫn của Bộ Nông nghiệp và Môi trường trong Quyết định số 2781/QĐ-BNN-KN ngày 11/07/2023 cũng chỉ đề cập hướng dẫn hoạt động của tổ chức cộng đồng, mà chưa đề cập đến những hoạt động cần thực hiện của các cơ quan, tổ chức nhà nước có liên quan. Vì thế, khi triển khai ở cấp địa phương, nhiều nơi quan niệm rằng sau khi giao quyền quản lý bảo vệ nguồn lợi thủy sản cho tổ chức cộng đồng xong là đã hoàn thành nhiệm vụ, không xây dựng kế hoạch phối hợp hoạt động với tổ chức cộng đồng, không tiếp tục triển khai hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách đồng quản lý trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản.
- Hệ thống cơ chế, chính sách chưa đồng bộ và còn nhiều khoảng trống để có thể phát triên thêm. Việc giao quyền quản lý, bảo vệ nguồn lợi thủy sản cho tổ chức cộng đồng chưa đồng bộ với các quy định về khai thác thủy sản, xử phạt các hành vi vi phạm trên các vùng nước đã giao quyền cho tổ chức cộng đồng. Cụ thể, Điều 7 của Luật Thủy sản đề cập đến các hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động thủy sản nhưng không đề cập đến hoạt động khai thác thủy sản trên các vùng nước đã được giao quyền quản lý, bảo vệ nguồn lợi thủy sản. Tương tự, Nghị định 42/2019/NĐ-CP ngày 16/5/2019 quy định xử phạt hành chính trong lĩnh vực thủy sản, nhưng chưa có quy định xử phạt hành chính về hành vi này. Tình trạng tàu cá từ ngoài khu vực được giao quyền và tàu thuyền của các cá nhân không thuộc tổ chức cộng đồng tự do khai thác thủy sản trong vùng nước đã được giao quyền vẫn diễn ra thường xuyên, gây bức xúc và tạo ra mâu thuẫn giữa các cộng đồng ngư dân. Tuy nhiên, do chưa có cơ sở pháp lý đầy đủ và phù hợp, các tổ chức cộng đồng vẫn gặp nhiều khó khăn trong việc bảo vệ thành quả lao động tập thể cũng như duy trì hiệu quả công tác bảo vệ nguồn lợi thủy sản.

- Bên cạnh đó, sự phối hợp giữa các bên thực thi pháp luật như kiểm ngư, biên phòng cần có thêm các quy định và cơ chế phối hợp cụ thể để hiệu quả hơn. Ví dụ, khi tổ chức cộng đồng phát hiện vi phạm nhưng không có thẩm quyền xử lý trực tiếp, mà chỉ có thể thông báo cho lực lượng kiểm ngư, dẫn đến tình trạng khi lực lượng chức năng đến nơi thì tàu thuyền vi phạm đã kịp rời khỏi hiện trường.
- Các thông tin, nguồn lực và chính sách hỗ trợ đẩy mạnh mô hình các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia đồng quản lý bảo vệ nguồn lợi còn hạn chế. Để bảo vệ nguồn lợi có hiệu quả, cần tổ chức điều tra đánh giá nguồn lợi thủy sản , xác định trữ lượng, cơ cấu loài thả giống tái tạo, xác định sản lượng cho phép khai thác, quan trắc cảnh báo môi trường sống của các loài thủy sinh, xác định quy mô, kích thước, chủng loại chà rạn, tạo môi trường sống nhân tạo cho các loài thủy sản v.v... Đây là các công việc cần sự phối hợp đồng bộ từ các cơ quan, đơn vị sự nghiệp nhà nước và các bên liên quan, vì bản thân tổ chức cộng đồng không thể thực hiện một cách độc lập.

Dù được chỉ định trong việc lập kế hoạch, dự toán cho bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản, nhiều địa phương không đưa nhiệm vụ đồng quản lý vào dự toán ngân sách do đã giao cho cộng đồng, dẫn đến các kinh phí triển khai chưa đầy đủ. Điều 21 Luật Thủy sản đã quy định thành lập Quỹ bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản để huy động nguồn lực xã hội cho công tác này. Tuy nhiên, cho đến nay, Quỹ này vẫn chưa được thành lập. Điều 22 Luật Thủy sản cũng cho phép tổ chức cộng đồng được thành lập Quỹ cộng đồng "là quỹ xã hội được thành lập để hỗ trợ bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản ", và quỹ này có thể tiếp nhận sự hỗ trợ từ Quỹ bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản và các nguồn tài chính hợp pháp khác. Theo báo cáo từ các địa phương, có khoảng 78% các mô hình đồng quản lý trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản trên cả nước đã thành lập Quỹ cộng đồng. Mặc dù tên gọi Quỹ cộng đồng ở các dự án có khác nhau, nhưng tôn chỉ, mục đích, nội dung hoạt động cơ bản thống nhất. Các tổ chức cộng đồng lập Quỹ để duy trì sinh hoạt, chi phí cho các hoạt động bảo vệ nguồn lợi thủy sản, hỗ trợ phát triển sinh kế gia đình, thăm hỏi hội viên trong các trường hợp đau ốm hoặc tai nạn. Nguồn thu của Quỹ cộng đồng chủ yếu từ phí đóng góp của các hội viên. Đa số gia đình ngư dân còn nghèo, mức thu nhập thấp, nên mức phí cũng thấp (nhiều Quỹ mức thu là 5 nghìn đồng/hộ/năm). Do đó, tổng nguồn thu của từng Quỹ cộng đồng trong một năm nhỏ, chỉ đủ chi phí cho hội họp, sinh hoạt. Do Quỹ bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản chưa được thành lập nên một nguồn tài chính hỗ trợ lớn cho quỹ cộng đồng kỳ vọng được phân bổ từ Quỹ bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản này cũng chưa có. Vì thế, Quỹ cộng đồng không đủ nguồn chi cho các hoạt động bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản . Ngoài ra, hiện cũng chưa có chính sách, chế độ đãi ngộ cũng như các định mức kinh tế kỹ thuật cho hoạt động cộng đồng phối hợp tuần tra bảo vệ nguồn lợi thủy sản , xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, lặn biển kiểm tra các rạn san hô, rạn chà, quan trắc môi trường sống của các loài thủy sinh v.v... Như chế độ bảo hiểm cho những người lao động thực hiện những công việc nhiều nguy hiểm liên quan tới biển.

Phát triển sinh kế chưa trở thành động lực thúc đẩy đồng quản lý bảo vệ nguồn lợi. Nguyên nhân là các phương án/kế hoạch phát triển sinh kế chưa được lồng ghép hiệu quả với các chương trình, dự án đang triển khai trên cùng địa bàn (như Chương trình xây dựng nông thôn mới, Chương trình Mỗi xã Một sản phẩm - OCOP, đổi mới cơ cấu kinh tế nông nghiệp nông thôn, chuyển đổi nghề,

xuất khẩu lao động, phát triển du lịch cộng đồng, v.v...). Đặc biệt, vấn đề giải quyết việc làm cho lao động ngư nghiệp dôi dư trong quá trình tái cơ cấu ngành nuôi trồng thủy sản để giảm áp lực khai thác thủy sản và hỗ trợ bảo vệ nguồn lợi thủy sản có hiệu quả còn nhiều nan giải. Cuối cùng, mặc dù chính phủ ban hành nhiều cơ chế, chính sách tín dụng cho các lĩnh vực nông, lâm, thủy sản nhưng các chính sách này chưa tiếp cận đến đối tượng là ngư dân tham gia đồng quản lý bảo vệ nguồn lợi thủy sản.

Theo đánh giá chung, mô hình đồng quản lý trong bảo vệ nguồn lợi đã được chứng minh được tính hiệu quả trong công tác bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản, qua đó thúc đẩy bảo tồn đa dạng sinh học. Những vướng mắc về cơ chế chính sách phối hợp hoạt động giữa các bên liên quan, chế tài xử phạt, chế độ chính sách cho ngư dân tham gia đồng quản lý bảo vệ nguồn lợi thủy sản và nguồn hỗ trợ tài chính, kỹ thuật từ Nhà nước đang là rào cản chính để phát triển mô hình này. Đây là những vấn đề không quá phức tạp mà nếu tháo gỡ được sớm thì đồng quản lý trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản sẽ là một giải pháp nhiều tiềm năng và hiệu quả để thu hút sự tham gia của cộng đồng vào hoạt động phát triển sinh kế kết hợp bảo vệ và phát triển các nguồn lợi từ tài nguyên biển và rừng ngập mặn (xem Hộp 6).

Hộp 6. Bài học từ việc cộng đồng tham gia chăm sóc, bảo vệ rừng ngập mặn ở Thái Bình

Tỉnh Thái Bình hiện có 4.283 ha rừng ven biển, trong đó chủ yếu là rừng phòng hộ và rừng đặc dụng với các loài cây ngập mặn chiếm đa số (95% diện tích). Từ năm 2002 trở về trước, việc phá rừng ngập mặn để nuôi trồng thủy sản ở Thái Bình đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến hệ sinh thái rừng, gây nhiều khó khăn trong việc phục hồi và phát triển diện tích rừng ngập mặn.

Xác định vai trò quan trọng và lợi ích to lớn của rừng ngập mặn, tỉnh Thái Bình đã tích cực triển khai nhiều dự án trồng rừng, trong đó có Dự án phục hồi và phát triển bền vững hệ sinh thái rừng ngập mặn do Chính phủ Hàn Quốc tài trợ. Theo đó, từ năm 2016, tỉnh Thái Bình đã thực hiện Dự án này tại 4 xã ven biển gồm: xã Thụy Xuân, Thụy Hải (huyện Thái Thụy) và xã Đông Long, Đông Hoàng (huyện Tiền Hải). Dự án đã thuê người dân trồng rừng theo kỹ thuật của Hàn Quốc, hàng tháng cử cán bộ cùng Chi cục kiểm lâm và UBND các xã đi kiểm tra thực tế bằng các thiết bị đếm khoảng cách, tính mật độ và tính ra độ che phủ để trả tiền. Tiền công trồng rừng được thanh toán qua UBND xã 3-6 tháng/lần và xã được hưởng kinh phí quản lý. Dự án cũng có kinh phí tuyên truyền, giao cho các đoàn thể tuyên truyền qua các cuộc họp. Tổ cộng đồng tham gia tuần tra theo lịch con nước, khi có hiện tượng bất thường thì báo cáo với Chi cục kiểm lâm để xử lý. Trong phạm vi Dự án đến nay đã trồng được 160 ha rừng ngập mặn (80 ha trồng mới, 80 ha trồng bổ sung), bảo vệ 800 ha rừng hàng năm, góp phần gia tăng diện tích và chất lượng rừng, cũng như góp phần bảo vệ môi trường, chống biến đổi khí hậu, v.v...

Hiện nay, dù Dự án đã kết thúc nhưng mô hình quản lý theo tổ, nhóm vẫn được duy trì, với kinh phí lấy từ ngân sách của Chương trình mục tiêu về quản lý rừng bền vững. Nhờ đó, huyện Thái Thuỵ mỗi năm đã triển khai trồng thêm hàng trăm héc ta rừng ngập mặn. Năm 2015, toàn huyện có khoảng nghìn ha rừng ngập mặn, đến năm 2022 đã tăng lên 2,6 nghìn ha, độ che phủ

rừng cũng tăng lên đáng kể. Dọc tuyến đê biển qua địa bàn các xã Thụy Hải, Thụy Xuân, Thụy Trường, đã phủ một màu xanh mướt của rừng ngập mặn, trở thành tấm khiên chắn sóng, chắn bão cho người dân các xã ven biển, vừa phòng, chống, vừa giảm thiệt hại do thiên tai gây ra. Ngoài ra, sự phát triển của rừng ngập mặn cũng kéo theo sự hồi sinh của nhiều loại thủy sản sống trong các hốc khe của cây, trở thành một nguồn thu nhập lớn cho người dân địa phương.

Thành công của Dự án phục hồi rừng ngập mặn ở Thái Bình được cho là nhờ công tác tuyên truyền để người dân nâng cao nhận thức, tạo cơ chế để cộng đồng được chia sẻ lợi ích từ việc bảo vệ rừng và sự phối hợp tích cực giữa chính quyền địa phương, ban quản lý dự án và cộng đồng dân cư.

Nguồn: Tổng hợp từ Thái Bình phục hồi và phát triển bền vững hệ sinh thái rừng ngập mặn (vietnamnet.vn) và trao đổi với Sở Nông nghiệp và Môi trường Thái Bình, lãnh đạo UBND xã Thụy Xuân, huyện Thái Thụy

Thông qua việc rà soát các cơ chế, chính sách thu hút đầu tư tư nhân vào các lĩnh vực phát triển KTB, báo cáo có một số kết luận sau:

- Cơ hội và mong muốn đầu tư vào các ngành KTB của khu vực tư nhân rất lớn để khai thác các tiềm năng, tài nguyên từ biển. Các địa phương cũng đang mong muốn kêu gọi được nhiều doanh nghiệp lớn đầu tư vào các lĩnh vực này, đặc biệt trong thủy sản và du lịch, để hình thành nên những chuỗi giá trị lớn trong ngành. Tuy nhiên, sự không đồng bộ về khuôn khổ pháp lý đang khiến các nhà đầu tư không yên tâm hoặc nản lòng khi thấy các cơ hội đầu tư bị bỏ lỡ.
- Cộng đồng đóng vai trò quan trọng đặc biệt trong hai lĩnh vực - thủy sản và du lịch. Tuy nhiên, cơ chế chính sách để cộng đồng thực sự có tiếng nói, năng lực và quyền lực tham gia vào các mô hình đồng quản lý trong nông nghiệp và du lịch chưa đầy đủ, dẫn đến không những không phát huy được vai trò của cộng đồng mà còn có thể gây ra xung đột giữa các cộng đồng khác nhau với nhau.
- Phát triển KTB là một lĩnh vực đa ngành, đa vùng và tổng hợp. Để đạt được sự phát triển đột phá, Việt Nam cần có sự đồng hành và hợp tác rất chặt chẽ giữa Nhà nước và khu vực tư nhân, trong đó Nhà nước cần tập trung vào nhiệm vụ hoàn thiện thể chế, phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng phục vụ trực tiếp cho những ngành KTB đã được lựa chọn ưu tiên, phát triển và vận hành hệ thống quan trắc, giám sát và xây dựng cơ sở dữ liệu về tài nguyên biển. Khu vực tư nhân có vai trò xây dựng các chuỗi giá trị toàn cầu và thu hút sự tham gia của cộng đồng ngư dân vào chuỗi giá trị đó. Một cơ chế phối hợp và chia sẻ lợi ích giữa ba bên Nhà nước, doanh nghiệp, và cộng đồng là cần thiết để phát triển bền vững KTB. Ngoài ra, khu vực tư nhân cũng có sự quan tâm và tiềm năng rất lớn trong việc bảo vệ và khôi phục hệ sinh thái ven biển. Các cơ chế chính sách khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực này cũng là một trong những nội dung trong phát triển KTB bền vững.

3.4. THÚC ĐẨY ĐẦU TƯ HIỆU QUẢ VÀO KINH TẾ BIỂN: MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

3.4.1. Sửa đổi cách phân loại ngành KTB theo thông lệ tốt của quốc tế

a. Đối với các ngành kinh tế biển

Cơ sở của đề xuất

Như đã phân tích, cách phân ngành KTB trong NQ36/NQ26 thể hiện tính ưu tiên một số ngành lĩnh vực cho giai đoạn đến năm 2030. Mặc dù vậy, danh mục các ngành KTB hiện nay của Việt Nam chưa bao quát hết được các lĩnh vực hiện tại và tiềm năng của KTB. Bản thân trong 8 ngành của KTB theo NQ26 còn nhiều sự trùng lắp, khó phân định, hoặc được quy định quá rộng khiến hầu hết các dự án đầu tư công đều được xếp chung vào một nhóm ngành (ví dụ, nhóm M8). Xác định rõ các phân ngành kinh tế biển sẽ giúp tăng cường quản lý và đầu tư cho kinh tế biển một cách bền vững.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy hầu hết các quốc gia trên thế giới đều thừa nhận KTB là sự kết hợp của kinh tế ngành và kinh tế theo không gian lãnh thổ. Theo đó, nội hàm khái niệm "KTB" nằm ở các nhóm sau: (1) Hoạt động kinh tế diễn ra trên biển, trong biển, dưới đáy biển hoặc vùng ven biển; (2) Hoạt động kinh tế tuy không trực tiếp diễn ra ở phạm vi không gian biển song sử dụng trực tiếp nguồn lực từ biển; (3) Hoạt động kinh tế phụ trợ, sản xuất hàng hóa hoặc cung cấp dịch vụ nhằm đảm bảo, duy trì cho hoạt động kinh tế diễn ra trên biển hoặc trong biển vận hành[41].

Trên cơ sở đó, hầu hết các quốc gia đều tiến hành quá trình ra quyết định và ưu tiên hóa để xác định các ngành kinh tế trọng điểm phù hợp với từng giai đoạn phát triển - một nội dung quan trọng được đề cập trong Quy hoạch Không gian Biển. Hầu hết các quốc gia đang xây dựng Quy hoạch Không gian Biển đều coi việc bảo tồn môi trường và sử dụng bền vững tài nguyên biển là ưu tiên xuyên suốt trong các quyết định phân vùng. Phạm vi và cường độ của các hoạt động phát triển có thể phân định bằng công tác phân vùng. Ở những vùng phù hợp với nhiều mục đích sử dụng thì phải ưu tiên phát triển các ngành đã lựa chọn. Ưu tiên hóa cũng là một công cụ hữu ích để lựa chọn mục đích sử dụng ở vùng biển có xung đột, trong đó một hoạt động sẽ được ưu tiên phát triển ở một số khu vực nhất định phù hợp với ngành kinh tế mũi nhọn hoặc đáp ứng mục tiêu phát triển bền vững. Như vậy, việc thống nhất một cách phân loại KTB rõ ràng, cụ thể, dễ hiểu và khả thi là cần thiết để giúp công tác hoạch định chính sách, xác định mục tiêu, triển khai thực hiện và theo dõi, đánh giá mức độ đạt mục tiêu trong Chiến lược phát triển bền vững KTB của bất kỳ quốc gia nào (xem Hộp 7).

[41] Hoàng Thanh Nga (2018), "KTB – Khái niệm và phân loại các phương pháp tiếp cận trên thế giới và Việt Nam", *Tạp chí Phát triển KH&CN, chuyên san Kinh tế - luật và Quản lý*, tập 2, số 1 2018, p:49-57

Hộp 7. Kinh nghiệm của Ấn Độ về ưu tiên hóa ngành trong chiến lược phát triển KTB

Phòng Thương mại và Công nghiệp Ấn Độ dẫn đầu việc xây dựng báo cáo Tầm nhìn KTB 2025, đó là một tài liệu tạo động lực và xác định tính chất của nền KTB Ấn Độ. Báo cáo này đánh giá các cơ hội và rào cản kinh doanh ở Ấn Độ, đồng thời đề xuất phương pháp luận tổng thể để đánh giá KTB. Tài liệu này lưu ý rằng "cần phải có những nỗ lực có ý thức trong việc lập kế hoạch, đầu tư và phân bổ các quỹ nguồn lực theo ngành để đảm bảo sự tăng trưởng tự nhiên của KTB. Để tạo động lực cho các ngành được lựa chọn, cần xác định các lĩnh vực ưu tiên trong các ngành khác nhau của KTB, dựa trên tiềm năng và tính khả thi của KTB ở Ấn Độ". Báo cáo lưu ý rằng phát triển KTB ở Ấn Độ phụ thuộc vào sự phát triển của ngành hướng tới tương lai sản sinh ít chất thải, carbon thấp, cùng với các ngành mới nổi và các hoạt động dựa trên biển. Các ngành mới nổi ở Ấn Độ có đặc điểm là có hàm lượng KH&CN tiên tiến, carbon thấp và ít gây tác động tiêu cực tới môi trường và xã hội (xem Bảng Hộp 7).

Bảng Hộp 7. KTB Ấn Độ: tổng quan về các ngành truyền thống và ngành mới nổi

Ngành truyền thống	Ngành mới nổi
• Đánh bắt hải sản • Đóng tàu • Cảng và hậu cần biển • Du lịch, nghỉ dưỡng biển và ven biển • Khai khoáng và chế biến quặng thông thường • Các hoạt động xây dựng trên biển	• Năng lượng tái tạo đại dương (điện gió ngoài khơi, năng lượng thủy triều và sóng, nhiên liệu sinh học). • Thăm dò đáy biển để khai thác quặng và khoáng sản • Nuôi biển • Công nghệ sinh học biển • Theo dõi, quan trắc và giám sát đại dương, giáo dục và nghiên cứu

Tổ công tác chịu trách nhiệm phát triển Tầm nhìn KTB đến năm 2025 của Ấn Độ khuyến nghị rằng Ấn Độ cần ưu tiên cho các lĩnh vực sau: (i) Khai thác và nuôi trồng thủy sản ; (ii) Cảng biển và hàng hải (bao gồm cả phát triển cảng); (iii) Du lịch (bao gồm phát triển đảo phục vụ du lịch); (iv) Năng lượng tái tạo đại dương; và (v) Khai thác mỏ (hydrocacbon ngoài khơi và khoáng sản dưới đáy biển).

Đáng chú ý là cách tiếp cận trong phát triển KTB của Ấn Độ đã tích hợp nguyên tắc quản lý bền vững tài nguyên thiên nhiên biển và ven biển. Tiểu ban Duyên hải Quốc gia được thành lập theo Kế hoạch hành động quốc gia về BĐKH, với mục tiêu cải thiện việc quản lý các vùng duyên hải để ứng phó với hiểm họa từ BĐKH. Tiểu ban này nằm trong Ủy ban Quản lý tổng hợp vùng duyên hải và được giao nhiệm vụ thúc đẩy chương trình phát triển KTB, đồng thời thừa nhận tầm quan trọng của việc bảo tồn và tính bền vững của tài nguyên. Hiện tại, trọng tâm là nâng cấp vị thế của Tiểu ban Duyên hải quốc gia để xây dựng các kế hoạch quản lý tổng hợp vùng duyên hải cấp tiểu bang và thực hiện các khoản đầu tư ven biển "không hối tiếc" ở các tiểu bang đã có các kế hoạch đó.

Nguồn: Liên đoàn Phòng Thương mại và Công nghiệp Ấn Độ (Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry – FICCI) (2017). Blue Economy – Vision 2025: Harnessing Business Potential for India Inc and International Partners. (Kinh tế biển – Tầm nhìn đến năm 2025: Khai thác tiềm năng kinh doanh cho các doanh nghiệp Ấn Độ và đối tác quốc tế).

Nội dung đề xuất

Tổng cục Thống kê (nay là Cục Thống kê, Bộ Tài chính) sẽ chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành liên quan để nghiên cứu và triển khai Thông tư 01/2025/BKHĐT[42], đồng thời xây dựng hệ thống theo dõi và đánh giá việc thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB theo NQ36, hướng tới ban hành các văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với phân loại KTB quốc tế. Trong dài hạn, Việt Nam cần ban hành những văn bản quy phạm pháp luật mới phù hợp với cách phân loại mới theo thông lệ quốc tế. Cơ sở phân loại KTB cần căn cứ vào nội hàm KTB như đã được trình bày ở trên, cụ thể cần tính đến ít nhất ba yếu tố: (1) Không gian địa lý - nơi diễn ra các hoạt động kinh tế; (2) Tính chất sử dụng nguồn lực từ biển trong sản xuất hàng hóa và cung ứng dịch vụ; (3) Mức độ ảnh hưởng của hoạt động kinh tế đến tính liên tục của các hoạt động kinh tế diễn ra trên biển hoặc trong biển.

Theo nguyên tắc đó, trên kinh nghiệm phân loại ngành KTB theo NQ26, báo cáo đề xuất trước mắt cần chú trọng hoàn thiện một số điểm sau đây:

- **Phân định rõ về địa bàn được xác định là giáp biển hoặc ven biển:** Trong thực tế, có những tỉnh chỉ có một huyện hoặc tiếp giáp biển rất ít, ngược lại cũng có những tỉnh có tiếp giáp rất nhiều. Việc phân loại một số dự án hạ tầng (ví dụ đường ra biển) nếu không có phân định rõ ràng về địa giới rất dễ gây nhầm lẫn.
- **Phân loại giữa dự án có tính chất hạ tầng phát triển các vùng biển và hạ tầng ven biển của các tỉnh (M8 và M7 hiện nay) cũng dễ gây nhầm lẫn và cũng không thể hiện được sự khác biệt trong tính chất giữa kết nối nội tỉnh với kết nối liên tỉnh.** Cần nghiên cứu để đưa hai nhóm dự án này vào làm một trong trường hợp các dự án do các tỉnh thực hiện. Các dự án lớn, liên vùng do Ngân sách Trung ương và chủ đầu tư là các bộ có thể tính riêng, tách ra khỏi chi đầu tư của các địa phương.
- **Các dự án có tính chất kinh tế: (hạ tầng kinh tế hoặc các dự án kinh doanh) và các dự án có tính chất thích ứng BĐKH, phòng chống thiên tai trong nhiều trường hợp là không rõ ràng do tính đa mục tiêu của các công trình.** Chính vì vậy, cần thống nhất đưa vào một nhóm chung theo mục đích kinh tế, trừ trường hợp ghi rõ mục đích chính là cho ứng phó BĐKH.
- **Để đảm bảo các dự án/khoản chi được hạch toán chính xác cho KTB, việc hiểu được các nội dung của dự án là rất quan trọng.** Vì vậy, việc phân loại dự án cần phải do các cán bộ phụ trách về đầu tư hoặc chi tiêu thực hiện, trên cơ sở có thêm một trường thông tin của cơ quan đề xuất dự án ghi rõ thuộc nhóm dự án KTB.

[42] Bộ Tài chính (2025), *Thông tư 01/2025/TT-BKHĐT ngày 02/01/2025 quy định Bộ chỉ tiêu thống kê quốc gia về biển và hải đảo và Bộ chỉ tiêu đánh giá quốc gia biển mạnh.* Bộ chỉ tiêu thống kê bao gồm Danh mục chỉ tiêu thống kê quốc gia về biển và hải đảo (gồm 53 chỉ tiêu thống kê) và Danh mục chỉ tiêu đánh giá quốc gia biển mạnh (gồm 28 chỉ tiêu thống kê được lựa chọn từ Danh mục chỉ tiêu thống kê quốc gia về biển và hải đảo).

b. Đối với hệ sinh thái biển

Căn cứ đề xuất

Các hệ sinh thái biển và mối quan hệ của chúng đối với các ngành KTB đóng vai trò quan trọng trong KTB, đặc biệt là các hoạt động thuộc các ngành công nghiệp biển. Đề xuất này có thể gây tác động ngược trở lại đến việc bảo tồn, phát triển hoặc gây tổn thất cho hệ sinh thái biển biển. Một trong những công cụ quan trọng để đánh giá và tích hợp hệ sinh thái biển biển trong phát triển KTB bền vững là định giá tài sản tự nhiên và hạch toán vốn tự nhiên. Hội đồng cấp cao về KTB bền vững[43] đã xuất bản một báo cáo Xanh về Hạch toán quốc gia về KTB và đại dương vào năm 2020 về cơ hội kết hợp các tài khoản biển vào khuôn khổ hạch toán quốc gia cũng như dữ liệu và công nghệ đã có sẵn cho việc này. Tài khoản biển là các hồ sơ tổng hợp về dữ liệu được biên soạn thường xuyên và có thể so sánh liên quan đến tài sản môi trường đại dương (ví dụ: phạm vi/tình trạng của rừng ngập mặn), hoạt động kinh tế (ví dụ: kinh doanh hải sản) và điều kiện xã hội (ví dụ: việc làm ven biển). Tài khoản biển tích hợp bốn thành phần chính:

- Các tài khoản kinh tế vĩ mô dựa vào đó tính toán được các thước đo kinh tế tổng hợp như GDP và thống kê, hạch toán được các hoạt động hợp pháp, bất hợp pháp, không được báo cáo và chưa được điều tiết;
- Các tài khoản kinh tế-môi trường giải thích tài sản và các biến lưu động, chất thải, chi tiêu, thuế và trợ cấp;
- Các tài khoản hệ sinh thái trong đó thống nhất về phạm vi không gian hoặc mức độ, điều kiện, đa dạng sinh học, dịch vụ và giá trị của hệ sinh thái; và Dữ liệu sắp xếp theo cấu trúc định sẵn về các đối tượng hưởng lợi từ đại dương, công nghệ, quản trị và quản lý đại dương[44].

Nội dung đề xuất

Tổng cục Thống kê (nay là Cục Thống kê, Bộ Tài chính) có thể nghiên cứu, áp dụng Hệ thống hạch toán Kinh tế-Môi trường (SEEA) của Liên hợp quốc để phát triển các tài khoản ròng về đại dương nhằm phản ánh việc sử dụng và giá trị hiệu quả của các dịch vụ hệ sinh thái và tài sản tự nhiên trong nền KTB. Có thể tham khảo thêm báo cáo Hỗ trợ nền kinh tế ven biển tăng khả năng chống chịu ở Việt Nam của WB (2022)[45].

---

[43] Được thành lập vào năm 2018, Hội đồng cấp cao về KTB bền vững (Hội đồng đại dương) là một sáng kiến độc đáo bao gồm các nhà lãnh đạo thế giới đang xây dựng động lực cho nền KTB bền vững, trong đó bảo vệ hiệu quả, sản xuất bền vững và thịnh vượng công bằng song hành cùng nhau. Được đồng chủ trì bởi Na Uy và Palau, Hội đồng đại diện cho các quốc gia có quan điểm chính trị, kinh tế và đại dương rất đa dạng, với các thành viên bao gồm các nhà lãnh đạo thế giới trên 18 quốc gia và 6 châu lục như Úc, Nhật Bản, Indonesia, Na Uy, Hoa Kỳ, v.v... Sáng kiến này được hỗ trợ bởi Đặc phái viên của Tổng thư ký Liên hợp quốc về đại dương. Ban thư ký Hội đồng có trụ sở tại Viện Tài nguyên Thế giới (WRI), hỗ trợ công tác phân tích và khoa học, truyền thông và thu hút các bên liên quan. Xem thêm thông tin tại: https://oceanpanel.org/members/

[44] Global Ocean Accounts Partnership (GOAP) Secretariat (2022). What are ocean accounts? – Giới thiệu khái niệm và vai trò của tài khoản đại dương, https://www.oceanaccounts.org/what-are-ocean-accounts

[45] Ngân hàng Thế giới (2022). Supporting Resilient Coastal Economies in Vietnam: Informing the operationalization of Vietnam's Marine Strategy with international experiences. – Báo cáo cung cấp thông tin cho việc triển khai Chiến lược biển Việt Nam dựa trên kinh nghiệm quốc tế. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.

c. Tổ chức thực hiện đề xuất

Tổng cục Thống kê (nay là Cục Thống kê, Bộ Tài chính) phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Môi trường xây dựng danh mục các ngành KTB của Việt Nam bao hàm cả hai cấu phần theo định nghĩa của OECD áp dụng cho giai đoạn sau 2030. Bộ Tài chính nghiên cứu, ban hành hướng dẫn về hạch toán, ghi chép chi tiêu công (bao gồm cả chi đầu tư và chi thường xuyên) cho các ngành KTB dựa trên hệ thống theo dõi chi tiêu hiện hành của Chính phủ.

3.4.2. Bổ sung tiêu chí tính điểm liên quan đến KTB trong các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ chi đầu tư

a. Căn cứ đề xuất

Yêu cầu đổi mới tiêu chí phân bổ ngân sách nhà nước nhằm thực hiện các nhiệm vụ đột phá chiến lược trong từng thời kì đã được đề cập trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XII, XIII, cũng như các nghị quyết của Ban chấp hành Trung ương Đảng như Nghị quyết số 11-NQ/TW (ngày 03/06/2017); Nghị quyết số 39-NQ/TW năm 2019.

Theo kinh nghiệm quốc tế, việc phân bổ vốn đầu tư hỗ trợ từ trung ương cho các địa phương ở Trung Quốc, Thái Lan và một số quốc gia trên thế giới được thực hiện có sự cân nhắc kỹ lưỡng, cập nhật qua từng thời kỳ và dựa trên nhiều tiêu chí nhằm thúc đẩy sự phát triển toàn diện và cân bằng giữa các vùng miền, đồng thời đáp ứng các mục tiêu chiến lược của quốc gia. Các tiêu chí phân bổ thường được dựa trên:

Thứ nhất: *Mức độ phát triển kinh tế:* (i) Địa phương có mức độ phát triển kinh tế thấp hơn thường nhận được nhiều hỗ trợ hơn để thúc đẩy sự phát triển kinh tế và giảm chênh lệch giữa các vùng miền; (ii) Các vùng kinh tế-xã hội còn khó khăn, bao gồm các khu vực nông thôn và miền núi, được ưu tiên trong phân bổ vốn.

Thứ hai: *Nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng:* (i) Địa phương cần phát triển hoặc nâng cấp cơ sở hạ tầng cơ bản như giao thông, năng lượng, nước sạch và viễn thông; (ii) Các dự án trọng điểm như đường cao tốc, cầu, sân bay và hệ thống cung cấp nước sạch thường nhận được hỗ trợ tài chính từ trung ương.

Thứ ba: *Chính sách và ưu tiên quốc gia:* Ưu tiên phân bổ vốn đầu tư dựa vào chính sách và ưu tiên quốc gia thông qua các chiến lược phát triển kinh tế tổng thể và các chương trình trọng điểm nhằm thúc đẩy sự phát triển cân bằng và toàn diện.

Thứ tư: *Hiệu quả sử dụng vốn:* (i) Các địa phương có khả năng quản lý và sử dụng vốn hiệu quả, đảm bảo các dự án được hoàn thành đúng tiến độ và đạt được các mục tiêu đề ra; (ii) Đánh giá và giám sát chặt chẽ việc sử dụng vốn đầu tư để đảm bảo tính minh bạch và hiệu quả.

Thứ năm: *Nhu cầu phát triển xã hội và môi trường:* Ưu tiên phân bổ vốn đầu tư cho các địa phương theo tiêu chí "Nhu cầu phát triển xã hội và môi trường" thông qua các phương pháp và tiêu chí cụ thể nhằm đảm bảo sự phát triển toàn diện và bền vững.

Thứ sáu: *Khả năng huy động nguồn lực địa phương:* Ưu tiên phân bổ vốn đầu tư cho các địa phương theo tiêu chí "Khả năng huy động nguồn lực địa phương" bằng cách đánh giá và xem xét các yếu tố khả năng huy động vốn đầu tư tư nhân và khả năng áp dụng phương thức PPP cũng như năng lực tài chính của địa phương

Bên cạnh đó các quốc gia này cũng sử dụng nhiều tiêu chí để ưu tiên phân bổ vốn đầu tư từ Ngân sách Trung ương cho các địa phương phát triển KTB. Những tiêu chí này giúp đảm bảo rằng các nguồn lực được sử dụng hiệu quả và góp phần vào sự phát triển bền vững của các ngành KTB. Dưới đây là các tiêu chí chính:

1. **Tiềm năng phát triển KTB:** Các địa phương có tiềm năng phát triển các ngành KTB như đánh bắt hải sản, nuôi trồng thủy sản, du lịch biển, và vận tải biển sẽ được ưu tiên đầu tư. Tiềm năng này bao gồm điều kiện tự nhiên thuận lợi, tài nguyên biển phong phú và vị trí địa lý chiến lược.

2. **Hạ tầng cơ sở hiện tại và yêu cầu nâng cấp:** Các địa phương có hạ tầng cơ sở biển như cảng biển, hệ thống giao thông kết nối, và cơ sở hạ tầng nuôi trồng thủy sản cần được nâng cấp hoặc xây mới sẽ được ưu tiên phân bổ vốn để nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động.

3. **Khả năng thu hút đầu tư nước ngoài và hợp tác quốc tế:** Những địa phương có khả năng thu hút đầu tư nước ngoài và thiết lập các dự án hợp tác quốc tế trong lĩnh vực KTB sẽ nhận được sự ưu tiên đầu tư từ trung ương để tạo điều kiện cho việc phát triển các dự án này.

4. **Phát triển du lịch biển và đảo:** Các địa phương có tiềm năng phát triển du lịch biển và đảo, bao gồm các bãi biển đẹp, cảnh quan thiên nhiên hấp dẫn, và di sản văn hóa biển, sẽ được đầu tư để phát triển cơ sở hạ tầng du lịch, bảo vệ môi trường biển và nâng cao chất lượng dịch vụ du lịch.

5. **Bảo vệ môi trường biển và phát triển bền vững:** Đầu tư vào các dự án bảo vệ môi trường biển, bao gồm các chương trình quản lý tài nguyên biển, chống ô nhiễm, và bảo vệ đa dạng sinh học biển. Các địa phương cam kết thực hiện phát triển bền vững và bảo vệ môi trường sẽ được ưu tiên đầu tư.

6. **Phát triển nguồn nhân lực và công nghệ biển:** Đầu tư vào đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao trong lĩnh vực KTB và ứng dụng các công nghệ hiện đại để nâng cao năng suất và hiệu quả. Các địa phương có các trung tâm đào tạo và nghiên cứu về biển sẽ nhận được sự ưu tiên.

7. **Chính sách phát triển quốc gia và khu vực:** Các địa phương có kế hoạch phát triển phù hợp với chiến lược và chính sách phát triển quốc gia và khu vực về KTB sẽ được ưu tiên đầu tư. Điều này đảm bảo rằng các dự án đầu tư phù hợp với mục tiêu và định hướng phát triển tổng thể của quốc gia.

8. **An ninh quốc phòng và an toàn hàng hải:** Đầu tư vào các khu vực có tầm quan trọng chiến lược về an ninh quốc phòng và an toàn hàng hải để đảm bảo sự ổn định và an toàn cho các hoạt động KTB. Các địa phương có vị trí địa lý quan trọng đối với an ninh biển sẽ nhận được sự ưu tiên.

So sánh với các tiêu chí phân bổ ngân sách nhà nước rút ra từ kinh nghiệm quốc tế, có thể thấy hệ thống nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư công của Việt Nam mới chú trọng đến các tiêu chí về mức độ phát triển và khả năng huy động nguồn lực của địa phương[46], cũng như các nhu cầu phát triển xã hội và môi trường dù chưa hoàn toàn phản ánh trực tiếp[47]. Tuy nhiên, các yếu tố quan trọng khác như nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng, chính sách ưu tiên ở tầm quốc gia và hiệu quả sử dụng vốn lại chưa được đưa vào xem xét một cách đầy đủ. Trong khi đó, đây là những nội dung mang tính đặc thù, có vai trò quyết định trong việc phân bổ chi đầu tư công – vốn có tính chất khác biệt rõ rệt so với chi thường xuyên.

Nếu coi phát triển KTB là một ưu tiên quốc gia mới thì các tiêu chí phân bổ vốn đầu tư công hiện nay cũng chưa thể hiện rõ sự ưu tiên này. Ví dụ, tiêu chí về tỉ lệ che phủ rừng chưa tính đến các khu vực đất ngập nước, rạn san hô hay các khu bảo tồn biển mà ở đó yếu tố "che phủ rừng" không phải là đặc trưng của các hệ sinh thái biển này. Tương tự, trong tiêu chí về đơn vị hành chính cấp huyện (chi tiết (d) của Quyết định 26) mới ưu tiên các huyện đảo, còn lại các tiêu chí bổ sung tập trung nhiều vào mục tiêu bảo đảm an ninh quốc phòng.

b. Nội dung đề xuất

Điều chỉnh tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư công và bổ sung cân đối giữa Ngân sách Trung ương và Ngân sách Địa phương trong thời kỳ ổn định ngân sách mới 2026-2030 có tính đến yếu tố đặc trưng của KTB.

Như đã phân tích ở trên, 19/28 tỉnh ven biển hiện vẫn đang phụ thuộc vào bổ sung ngân sách từ trung ương. Với nguồn ngân sách rất hạn chế, các địa phương phải ưu tiên phân bổ để thực hiện các chế độ, chính sách mà trung ương ban hành và còn rất ít dư địa để có thể thực hiện các chính sách cho lĩnh vực trọng điểm trong phát triển KTB, đặc biệt nếu những lĩnh vực đó không tạo ra nguồn thu trực tiếp cho địa phương, ví dụ như công tác quản lý các khu bảo tồn biển, rừng ngập mặn hay đa dạng sinh học. Hơn nữa, đa số các khu bảo tồn đều nằm ở những vùng sâu, vùng xa, điều kiện tiếp cận khó khăn nên cơ hội để phát triển du lịch sinh thái hay các hoạt động kinh tế khác rất hạn chế. Các tiêu chí, định mức phân bổ ngân sách hiện nay chưa tính đến đặc thù này.

Vì vậy, trước mắt khi chưa thể tính đến tiêu chí ưu tiên chung cho các tỉnh ven biển theo kinh nghiệm quốc tế thì có thể tập trung điều chỉnh tiêu chí tính điểm để tính ra nguồn bổ sung

[46] Khoản 3, Điều 7, Quyết định 26/2020/QĐ-TTg quy định tiêu chí về trình độ phát triển ở tiết (b) như sau: Tiêu chí về trình độ phát triển bao gồm bốn tiêu chí (1) Tỷ lệ hộ nghèo; (2) số thu nội địa; (3) tỉ lệ điều tiết về Ngân sách Trung ương; và (iv) tỉ lệ bổ sung cân đối từ Ngân sách Trung ương cho Ngân sách Địa phương. Như vậy, tiêu chí này đã cân nhắc cả khả năng thu của Ngân sách Địa phương.

[47] Cũng tại Điều này (đã dẫn) có đưa ra tiêu chí về dân số (tiết (a): dân số trung bình và số người dân tộc thiểu số), diện tích (tiết (c): diện tích đất tự nhiên và tỉ lệ che phủ rừng). Về một khía cạnh nào đó, có thể coi đây là những tiêu chí gián tiếp thể hiện nhu cầu phát triển xã hội và môi trường.

có mục tiêu từ Ngân sách Trung ương cho Ngân sách Địa phương bằng cách: Thứ nhất, điều chỉnh tiêu chí về tỷ lệ che phủ rừng để tính thêm cả diện tích các khu bảo tồn và khu vực được bảo tồn nằm ngoài khu bảo tồn theo quy định hiện hành của pháp luật mà chưa có rừng che phủ (như diện tích đất ngập nước hay rạn san hô). Với tiêu chí này, các khu bảo tồn biển, rừng ngập mặn hoặc các khu vực cần bảo tồn khác đã được xác định rõ ràng trong quy định hiện hành sẽ được tính điểm, cho dù trên diện tích đó có rừng hay không, qua đó tăng thêm phần hỗ trợ ngân sách cho công tác bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học ở các tỉnh ven biển. Bằng cách đưa thêm yếu tố bảo tồn đa dạng sinh học vào công thức bổ sung ngân sách cho địa phương có thể giúp địa phương có thêm nguồn lực và quan tâm hơn đến công tác bảo tồn. Đây là một phần trong cơ chế chuyển đổi sinh thái – tài chính (EFT) và có thể áp dụng được ở Việt Nam. Thứ hai, tiêu chí về đơn vị hành chính, có thể phù hợp với việc phân bổ ngân sách chi thường xuyên nhưng chưa có liên hệ gì đặc biệt với mục đích của chi đầu tư công. Do đó, có thể cân nhắc thay thế bằng các tiêu chí khác phù hợp với thông lệ quốc tế hơn – và qua đó, các dự án đầu tư công phục vụ phát triển KTB sẽ có cơ hội được ưu tiên nhiều hơn.

c. Tổ chức thực hiện

Bộ Tài chính chủ trì việc nghiên cứu đề xuất nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư công bổ sung có mục tiêu giữa Ngân sách Trung ương và Ngân sách Địa phương cho thời kỳ ổn định ngân sách mới (dự kiến giai đoạn 2026-2030), với những điều chỉnh cơ bản. Đồng thời, tiếp tục nghiên cứu một hệ thống tiêu chí, định mức phân bổ toàn diện mới, bám sát nhiệm vụ, chức năng của đầu tư công để trình Quốc hội, Chính phủ xem xét cho giai đoạn sau 2030.

Hộp 8. Cơ chế chuyển đổi sinh thái – tài chính

Chuyển đổi sinh thái-tài chính (EFT) là cách hạch toán các chi phí bảo tồn vào trong phân bổ Ngân sách Địa phương. Một số quốc gia đã đưa các khu bảo tồn vào trong công thức được sử dụng để xác định các khoản chuyển đổi ngân sách theo ngành dọc... Sự quan tâm tới EFT ở Châu Á, mặc dù mới chỉ được áp dụng hạn chế, ngày càng tăng lên. Ví dụ, EFT đang được xây dựng ở Indonesia và đã được thảo luận ở Malaysia và Philippines. Ở Ấn Độ, công thức phân bổ được áp dụng để tính toán các khoản trợ cấp cho các bang khác nhau đã được chính thức sửa đổi vào năm 2015, bổ sung thêm tiêu chí về độ che phủ rừng vào các tiêu chí hiện có được sử dụng để xác định tỷ lệ chia sẻ doanh thu thuế trung ương. Mỗi thành phần của 'công thức phân chia' này được tính một trọng số, bao gồm diện tích của bang (15%), dân số vào năm 1971 (17,5%) và vào năm 2011 (10%), khả năng tài chính và khoảng cách thu nhập (50%), và độ che phủ rừng (7,5%). Các khoản chuyển đổi doanh thu dựa vào rừng này tính ra khoảng 120 đôla/ha/ năm.

Nguồn: GIZ và Tổng cục Lâm nghiệp (2021)

3.4.3. Hoàn thiện khung thể chế, pháp lý cho phát triển KTB

a. Đẩy nhanh tiến độ xây dựng, phê duyệt các quy hoạch chi tiết và các nhiệm vụ cần làm để đưa Quy hoạch Không gian Biển vào áp dụng trong thực tế

Việc chưa hoàn thiện các loại quy hoạch nói trên đang là vướng mắc lớn nhất khiến nhiều địa phương chưa thể giao khu vực biển lâu dài cho các tổ chức, cá nhân có nhu cầu đầu tư vào các dự án phát triển kinh tế biển. Điều này khiến Việt Nam bỏ lỡ cơ hội thu hút đầu tư để huy động thêm nguồn lực cho việc phát triển các ngành KTB, vừa chậm đưa vào khai thác các nguồn lợi biển phục vụ phát triển kinh tế và củng cố an ninh quốc phòng. Tuy nhiên, phát triển KTB luôn hàm chứa nhiều rủi ro về xung đột lợi ích giữa các hoạt động kinh tế và giữa mục tiêu kinh tế với mục tiêu bảo tồn. Do đó, cần nâng cao chất lượng của các bản quy hoạch, xác định rõ nguyên tắc lựa chọn ngành ưu tiên trong phát triển KTB, ưu tiên trong việc phân vùng, giao khu vực biển giữa các mục tiêu có tính chất xung đột lẫn nhau, và đánh giá chi tiết chi phí, lợi ích của các phương án giao khu vực biển. Kinh nghiệm xây dựng Quy hoạch Không gian Biển của Ấn Độ (Hộp 7) và đánh giá sự tương thích, xung đột giữa các mục đích sử dụng không gian biển của Israel (Phụ lục 9) là bài học tốt có thể tham khảo.

Trước mắt, Bộ Tài chính cần tham mưu với Chính phủ trong việc xác định các ngành quan trọng trong phát triển KTB theo từng giai đoạn phát triển (như kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới đã làm). Đây là cơ sở quan trong để xử lý xung đột trong sử dụng không gian biển theo Quy hoạch Không gian Biển đã được Quốc hội phê duyệt.

Bộ Nông nghiệp và Môi trường chủ trì phối hợp với các bộ, ngành, địa phương có biển: (i) xây dựng quy chế xử lý chồng lấn trong sử dụng không gian biển, rà soát, đánh giá, xây dựng Kế hoạch thực hiện Quy hoạch Không gian Biển, theo từng kỳ quy hoạch, điều chỉnh danh mục nhiệm vụ, dự án trong từng giai đoạn; (ii) Tham gia ý kiến đối với việc lập, điều chỉnh các quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành, quy hoạch tỉnh, các quy hoạch khác có liên quan bảo đảm thống nhất, đồng bộ với Quy hoạch Không gian Biển.

Bộ cũng cần phối hợp với các bộ, ngành, địa phương có biển theo thẩm quyền được giao xây dựng, rà soát, đánh giá, các quy hoạch chuyên ngành có liên quan để tăng cường khai thác các tài nguyên biển cho phát triển kinh tế đi đôi với bảo vệ nguồn lợi.

b. Rà soát các quy định pháp luật để loại bỏ các quy định chồng chéo, mâu thuẫn hoặc bất hợp lý đang trở thành rào cản cho việc phát triển KTB

Phát triển KTB là một lĩnh vực tổng hợp, liên quan đến rất nhiều cấp, nhiều ngành. Do đó, thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB đòi hỏi phải có một cơ chế điều phối liên ngành rất hiệu quả. Phân tích về thể chế, chính sách ở chương 2 đã cho thấy, mỗi lĩnh vực trong KTB chịu sự quản lý đa tầng từ nhiều Bộ ngành trung ương, cũng như giữa trung ương và địa phương. Sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa các khung pháp lý chuyên ngành đang khiến các địa phương rất lúng túng trong triển khai thực hiện. Vì thế, Ủy ban chỉ đạo quốc gia về thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, chủ trì việc tổng rà soát các văn bản pháp lý liên quan đến phát triển KTB, kịp thời kiến nghị sửa đổi, bổ sung các luật, nghị định, thông tư hướng dẫn

chuyên ngành theo nguyên tắc chung là tạo hành lang pháp lý thuận lợi nhất cho việc triển khai thực hiện các chương trình, dự án, nhiệm vụ, sáng kiến phát triển KTB của cả khu vực công và tư nhằm thực hiện thành công chiến lược này, phù hợp với Quy hoạch Không gian Biển quốc gia đã công bố.

Đặc biệt, Bộ Nông nghiệp và Môi trường chủ trì xây dựng Luật tài nguyên, môi trường biển và hải đảo sửa đổi và các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn chi tiết thi hành Luật; kịp thời xây dựng, sửa đổi, bổ sung hoàn thiện và ban hành các văn bản hướng dẫn nhất quán.

Bộ Nội vụ cần (i) chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan sớm hoàn thành phân định ranh giới quản lý hành chính đối với các địa phương có biển, đảo; (ii) tiếp tục tham mưu kiện toàn hệ thống cơ quan quản lý nhà nước tổng hợp và thống nhất về biển, đảo ở cấp trung ương và địa phương có biển theo hướng tinh gọn, hiệu quả, có tính đến những thực tế mang tính đặc thù trong lĩnh vực quản lý tài nguyên, môi trường biển và hải đảo.

c. Kịp thời ban hành các hướng dẫn chi tiết, quy chuẩn, tiêu chuẩn liên quan đến hoạt động KTB làm cơ sở cho các địa phương thực hiện Kế hoạch hành động thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB của mình.

Nhiều địa phương đã nhận thức được vai trò của KTB và có nhiều sáng kiến khuyến khích sự phát triển các ngành KTB có tiềm năng. Tuy nhiên, tình trạng "chính sách chờ chính sách" vẫn kéo dài, đặc biệt với nhiều lĩnh vực KTB rất mới mẻ, phức tạp về công nghệ và kỹ thuật, đòi hỏi suất đầu tư lớn. Do đó, để khu vực tư nhân có thể tiến hành đầu tư và để các cơ quan quản lý nhà nước có đủ cơ sở pháp lý để tiến hành xúc tiến, Việt Nam cần có các hướng dẫn chi tiết trong các lĩnh vực KTB như nuôi biển, phát triển dịch vụ du lịch sinh thái trong các khu bảo tồn biển và rừng ngập mặn và du lịch cộng đồng, v.v...

Đây là nhiệm vụ chung mà các Bộ, ngành, địa phương dưới sự chỉ đạo chung thống nhất của Ủy ban chỉ đạo quốc gia về thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB, căn cứ theo chức năng và thẩm quyền của mình cần chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan, xây dựng và ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành các chính sách, quy định, quy chuẩn, tiêu chuẩn liên quan để tạo hành lang pháp lý đầy đủ, minh bạch cho việc phát triển các ngành KTB ở địa phương.

3.4.4. Tăng cường các công cụ lập kế hoạch, theo dõi, giám sát và đánh giá

a. Lồng ghép các nhiệm vụ, mục tiêu của Kế hoạch hành động thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB vào Quy hoạch, Chiến lược, Kế hoạch phát triển KTXH

Quy hoạch, Kế hoạch phát triển KTXH của các tỉnh là cơ sở quan trọng để xác định và lựa chọn các dự án ưu tiên, và chịu sự giám sát thực hiện của Quốc hội và HĐND các cấp. Để tránh tình trạng các Kế hoạch hành động đã xây dựng chỉ dừng lại ở chủ trương, định hướng, cần lồng ghép những mục tiêu này vào quy hoạch, chiến lược, kế hoạch phát triển KTXH của trung ương và địa phương bằng cách:

- Bộ Tài chính, UBND các tỉnh nghiên cứu đưa phát triển KTB thành một lĩnh vực ưu tiên cụ thể trong Quy hoạch, Chiến lược và Kế hoạch phát triển KTXH.
- Xây dựng 1-2 chỉ tiêu về phát triển KTB đưa vào hệ thống chỉ tiêu kế hoạch chủ yếu để Quốc hội, HĐND các cấp giám sát thực hiện.
- Quốc hội/HĐND có thể ban hành các Nghị quyết chuyên đề về phát triển một số ngành mũi nhọn trong KTB để tổ chức thực hiện trong nhiều năm, trong đó có yêu cầu cụ thể về việc bố trí ngân sách.

Việc lựa chọn chỉ tiêu KTB tổng hợp có thể dựa vào bộ chỉ số gợi ý của OECD để đánh giá quốc gia KTB mạnh. Các nhóm chỉ số mà OECD xây dựng để đánh giá nền KTB bền vững có cơ sở từ khung chỉ số Tăng trưởng Xanh, bao gồm:

Tài nguyên biển: Cung cấp thông tin về số lượng hoặc chất lượng của các tài nguyên tự nhiên liên quan đến đại dương. Nhóm này xem xét: (i) các loài sinh vật biển bị đe dọa (theo số lượng và tỷ lệ các loài đã biết), thay đổi diện tích đất ven biển (ví dụ: tất cả các khu vực xây dựng và khu vực trong vòng 1km hoặc 10km từ bờ biển), và nguồn lợi thủy sản (dựa trên tình trạng sinh học).

Khía cạnh môi trường của phúc lợi và khả năng chống chịu: Cung cấp thông tin về khả năng của vốn tự nhiên, bao gồm cả các hệ sinh thái, để cung cấp hàng hóa, dịch vụ và sinh kế vùng đệm cho dân số ven biển và nội địa. Chỉ số này có thể là dân số và diện tích bị ngập lụt ven biển với các chu kỳ tái diễn khác nhau.Năng suất môi trường và tài nguyên: Cung cấp thông tin về mối liên hệ giữa việc sử dụng đại dương như một nguồn tài nguyên và các kết quả có lợi hoặc có hại. Chỉ số này là lượng và tỷ lệ phát thải carbon dioxide từ các bunker hàng hải quốc tế trong tổng lượng phát thải từ việc đốt cháy nhiên liệu.

Cơ hội kinh tế: Phản ánh các hoạt động được thực hiện để bảo vệ đại dương hoặc tạo ra của cải bằng cách sử dụng đại dương như một nguồn tài nguyên. Hai chỉ số cho nhóm này bao gồm: (i) ngân sách cho R&D, năng lượng tái tạo đại dương bao gồm gió ngoài khơi, năng lượng thủy triều, năng lượng sóng, năng lượng độ mặn và các năng lượng đại dương khác; và (ii) phát triển công nghệ như các phát minh môi trường giá trị cao liên quan đến đại dương, khử mặn, giảm thiểu ô nhiễm, tích ứng BĐKH và các sáng kiến thích ứng ven biển khác.

Phản ứng chính sách: Mô tả và cung cấp thông tin về một gói chính sách nhằm đến việc bảo tồn đại dương. Có năm chỉ số trong nhóm này, cụ thể là: (i) đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo và không được quản lý; (ii) thuế, phí và lệ phí, hệ thống giấy phép giao dịch, trợ cấp, các chương trình hoàn trả tiền cọc và các công cụ khác hướng tới sự bền vững của đại dương; (iii) doanh thu từ các loại thuế liên quan đến môi trường trong nền KTB; (iv) hỗ trợ nhiên liệu hóa thạch (tổn hại đến môi trường) trong các ngành liên quan đến biển; và (v) việc thiết lập khu vực bảo tồn.

Bối cảnh kinh tế xã hội: Cung cấp thông tin về dân số và các hoạt động kinh tế liên quan gián tiếp đến đại dương. Các chỉ số liên quan bao gồm sản lượng hải sản, sản xuất nuôi trồng thủy sản, việc làm trong ngành đánh bắt cá, đội tàu đánh bắt, thương mại sản phẩm thủy sản, vận tải hàng hải, doanh thu và chi tiêu du lịch, và dân số ven biển.

Trong số 6 nhóm chỉ số nói trên, một số đã có sẵn trong hệ thống chỉ tiêu quốc gia liên quan đến cơ hội kinh tế, phản ứng chính sách và bối cảnh KTXH. Những chỉ số này có thể được nghiên cứu và lồng ghép ngay vào hệ thống chỉ tiêu KHPT KTXH quốc gia và địa phương. Còn các nhóm chỉ số khác về tài nguyên biển, khía cạnh môi trường của phúc lợi và khả năng chống chịu, và năng suất môi trường và tài nguyên, có thể cần có thêm những hoạt động về điều tra, kiểm kê và xây dựng cơ sở dữ liệu cơ bản về hệ sinh thái biển. Khi những dữ liệu này đã được thiết lập thì có thể xây dựng thành bộ chỉ tiêu toàn diện về quốc gia mạnh về KTB để theo dõi các chỉ tiêu trong Chiến lược phát triển bền vững KTB của Việt Nam.

b. Hoàn thiện hệ thống chỉ tiêu thống kê KTXH về các chỉ tiêu liên quan đến các ngành KTB theo phân loại của NQ36/NQ26

Căn cứ đề xuất

Để phục vụ công tác quản lý điều hành, cũng như đánh giá kết quả thực hiện các mục tiêu, kế hoạch, nhiệm vụ của Chiến lược phát triển bền vững KTB, những thông tin về chủ đề này đóng vai trò rất quan trọng, là căn cứ để lãnh đạo các cấp xây dựng đường lối, chính sách pháp luật thúc đẩy phát triển bền vững KTB trong các giai đoạn tiếp theo.

Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư 01/2025/TT-BKHĐT ngày 02/02/2025 quy định Bộ chỉ tiêu thống kê quốc gia về biển và hải đảo và bộ chỉ tiêu đánh giá quốc gia biển mạnh. Đây là nỗ lực rất quan trọng để lần đầu tiên, Việt Nam có một bộ chỉ tiêu thống kê quốc gia theo dõi về KTB.

Tuy nhiên, phân tích sơ bộ Bộ chỉ tiêu thống kê về KTB này chưa bám sát các nội dung của NQ36 và NQ26. Ví dụ, về các mục tiêu cụ thể, Thông tư 01 chưa có định nghĩa cũng như chỉ tiêu đo lường các ngành kinh tế thuần biển cũng như các chỉ tiêu về khoa học và công nghệ liên quan tới KTB dù đây là một trong những yếu tố quan trọng thúc đẩy các nghiên cứu chuyên sâu và sự phát triển của các ngành kinh tế mới nổi hoặc hệ sinh thái biển. Bộ chỉ tiêu cũng chưa có các thông số và cơ chế để theo dõi sự phát triển của từng ngành trong 8 ngành KTB theo phân loại của NQ26. Như vậy, hệ thống chỉ tiêu hiện tại vẫn cần được cải thiện để phản ánh rõ cách phân loại các ngành KTB theo thông lệ quốc tế.

Nội dung đề xuất

Hoàn thiện hệ thống chỉ tiêu thống kê KTB bám sát yêu cầu của NQ36 và NQ26 nhằm đo lường đóng góp vào nền kinh tế theo các mục tiêu ưu tiên của hai NQ này. Về dài hạn, khi phân loại ngành KTB của Việt Nam được sửa đổi, bổ sung phù hợp với thông lệ quốc tế thì hệ thống chỉ tiêu thống kê về KTB cần tiếp tục được nâng cấp, hoàn thiện tương ứng.

Tổ chức thực hiện

Tổng cục Thống kê (nay là Cục Thống kê, Bộ Tài chính): (i) chủ trì quá trình hoàn thiện bộ chỉ tiêu thống kê về biển, đảo, trong đó làm rõ khái niệm và cách tính toán đóng góp của các ngành kinh tế thuần biển và ven biển cũng như từng ngành KTB theo phân loại của NQ26; (ii) xây dựng/hoàn

thiện các tài liệu hướng dẫn cơ quan thống kê của các Bộ ngành, địa phương thu thập và báo cáo dữ liệu theo phân ngành KTB; (iii) nghiên cứu khả năng áp dụng hoặc kết thừa các sáng kiến khác để theo dõi, đánh giá và xếp hạng các quốc gia về kinh tế và quản trị liên quan đến đại dương đã tồn tại, chẳng hạn như Chỉ số Phát triển Kinh tế Xanh Dương, Chỉ số Quản trị Ven biển, và Chỉ số Sức khỏe Đại dương (như đã trình bày trong Hộp 9).

Bô Tài chính: (i) tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện Hướng dẫn phân loại đầu tư công cho KTB đã được Nhóm Tư vấn xây dựng kèm theo Báo cáo này để chính thức ban hành, giúp bộ phận theo dõi đầu tư công ở các địa phương kịp thời phân loai, rà soát và báo cáo; (ii) tiếp tục nghiên cứu để xây dựng hướng dẫn tương tự cho việc hạch toán, báo cáo chi thường xuyên cho KTB; (iii) nâng cấp, hoàn thiện và tăng cường chế độ báo cáo, giám sát đầu tư với các hoạt động đầu tư tư nhân trên phạm vi toàn quốc, trong đó có bóc tách hoạt động đầu tư tư nhân theo các phân ngành KTB của NQ26; (ii) hướng dẫn bộ phận quản lý đầu tư công thuộc các Sở Tài chính địa phương tăng cường kỷ luật báo cáo đầu tư công cho KTB, đầu tư tư nhân nói chung và đầu tư tư nhân vào các ngành KTB ở địa phương nói riêng, theo phân cấp.

Thông tin từ cộng đồng doanh nghiệp sẽ do Liên đoàn thương mại và công nghiệp Việt Nam (VCCI) điều phối và tích hợp từ mạng lưới doanh nghiệp thành viên của Liên đoàn và các hiệp hội doanh nghiệp theo ngành nghề, lĩnh vực có liên quan. Tuy nhiên, đây là công việc rất phức tạp và lâu dài, đòi hỏi tính trách nhiệm cao từ tất cả các bên. Đặc biệt, số liệu từ khu vực tư nhân của Việt Nam còn hạn chế, trong khi đây lại là lực lượng quan trọng để phát triển KTB, nhất là trong một số ngành đặc thù như du lịch, phát triển năng lượng tái tạo, v.v...

Hộp 9. Một số bộ chỉ số theo dõi, đánh giá, xếp hạng quốc gia có nền KTB

Chỉ số Phát triển Kinh tế Xanh Dương (BEDI) áp dụng phương pháp tiếp cận toàn diện đối với việc sử dụng tài nguyên biển và ven biển bằng cách sử dụng các chỉ số xã hội, kinh tế và môi trường để theo dõi những thay đổi theo thời gian ở cấp quốc gia và quốc tế. Chỉ số này hỗ trợ phát triển các quốc gia quần đảo và đảo, một nhóm quốc gia có sự phát triển liên tục gắn liền với sức khỏe của các khu vực ven biển.

Chỉ số Quản trị Bờ biển năm 2019 xếp hạng 20 quốc gia ven biển trên thế giới về khả năng quản lý cân bằng giữa lợi ích đầu tư tư nhân và các mối quan tâm về xã hội và môi trường tại các khu vực ven biển. Chỉ số này bao gồm 26 chỉ số thuộc sáu nhóm chính, bao gồm các nhóm "nền tảng" và "tài sản".

Các nhóm nền tảng yêu cầu các thể chế mạnh mẽ và riêng biệt (Nhóm 1: năng lực chính sách và thể chế) và môi trường kinh doanh thuận lợi để thu hút và duy trì khu vực tư nhân tại các khu vực ven biển (Nhóm 2: môi trường kinh doanh cho các hoạt động ven biển).

Các nhóm tài sản bao gồm bốn tài sản: chất lượng nước (Nhóm 3), khoáng sản, năng lượng và vận tải biển (Nhóm 4), đất đai (Nhóm 5), và tài nguyên sinh vật (Nhóm 6). Các tài nguyên này và sự phong phú của chúng là nguyên nhân gốc rễ của các vấn đề sử dụng cạnh tranh và các mối quan tâm về bảo tồn và xã hội.

Chỉ số Sức khỏe Đại dương (OHI) là khung đánh giá toàn diện được sử dụng để đo lường sức khỏe đại dương từ quy mô toàn cầu đến địa phương, bao gồm 220 quốc gia. Nguyên tắc cơ bản của chỉ số này là một đại dương khỏe mạnh sẽ cung cấp bền vững nhiều lợi ích cho con người hiện tại và trong tương lai. Các lợi ích mà đại dương mang lại cho con người được gọi là các mục tiêu trong khung OHI, và được công nhận rộng rãi vì vai trò hỗ trợ phúc lợi của con người và các hệ sinh thái đại dương bền vững. Các mục tiêu này bao gồm cung cấp thực phẩm, cơ hội đánh bắt thủ công, sản phẩm tự nhiên, lưu trữ carbon, bảo vệ bờ biển, sinh kế và nền kinh tế, du lịch và giải trí, cảm giác về địa phương, nước sạch, và đa dạng sinh học.

Nguồn: Tổng hợp từ nhiều nguồn của Nhóm nghiên cứu

c. Bổ sung mã mục lục ngân sách nhà nước cho những khoản chi liên quan đến KTB

Căn cứ đề xuất

Hiện tại, Mục lục ngân sách nhà nước không cho phép ghi chép rõ ràng và riêng biệt chi tiêu cho các ngành KTB. Thay vào đó, các khoản chi cho KTB chỉ được tích hợp vào các nội dung chi khác theo phân loại 13 ngành, lĩnh vực của ngân sách nhà nước.

Mục lục ngân sách nhà nước là bảng phân loại các khoản thu chi của ngân sách nhà nước theo các tiêu chí và phương pháp nhất định làm cơ sở cho hoạt động, quản lý, giải quyết, kiểm soát và phân tích ở tất cả các cấp chính quyền. Một hệ thống hoàn chỉnh của Mục lục ngân sách nhà nước phải bao gồm tất cả các giao dịch của chính phủ theo loại hình tổ chức, ngành kỹ thuật và kinh tế và theo mục đích kinh tế của từng lãnh thổ hoặc khu vực hành chính của Nhà nước.

Khi chi cho các ngành KTB được mã hóa riêng thành những dòng ngân sách riêng biệt hoặc chi tiết hóa hơn thành các mục, tiểu mục thì chính quyền các cấp sẽ có được bức tranh toàn diện và đáng tin cậy về những nỗ lực của Nhà nước trong việc thực hiện các chính sách phát triển KTB và đảm bảo phân bổ ngân sách hiệu quả. Các đối tác phát triển cũng có thể sử dụng mục lục này để lập ngân sách, giải thích và báo cáo về các nguồn tài chính cho KTB cung cấp cho Việt Nam.

Nội dung đề xuất

Bổ sung mã mục lục ngân sách cho những khoản chi tiêu từ ngân sách nhà nước cho KTB, bao gồm cả chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên, từ đó cho phép ghi chép và chiết xuất thông tin từ hệ thống TABMIS để báo cáo tình hình chi tiêu cho các ngành KTB theo phân loại của NQ26 một cách kịp thời, toàn diện và chính xác.

Tổ chức thực hiện

Bộ Tài chính/Kho bạc Nhà nước chủ trì nghiên cứu và bổ sung mã mục lục ngân sách như đã mô tả. Một hệ thống thông tin nhất quán về chi ngân sách nhà nước do Kho bạc Nhà nước cung cấp sẽ giúp giảm chi phí thu thập và xử lý thông tin cho quản lý chi tiêu KTB. Đây cũng là cơ sở để đảm bảo trách nhiệm giải trình trong việc phân bổ, quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước cho KTB.

3.4.5. Tăng cường khai thác, huy động, phân bổ và sử dụng hợp lý các nguồn lực toàn xã hội cho phát triển KTB

a. Tập trung phân bổ đầu tư công để hình thành hệ thống cơ sở hạ tầng đồng bộ phục vụ sự phát triểncác ngành KTB

Căn cứ đề xuất

Thực tế cho thấy việc đầu tư cho KTB ở các địa phương hiện nay vẫn theo từng dự án nhỏ lẻ, trong khi để phát triển toàn diện KTB cần có sự đầu tư đồng bộ. Ví dụ, phát triển hoạt động nuôi biển cần được đầu tư vào cơ sở giống, thức ăn, kiểm soát chất lượng nước, dịch bệnh và quan trắc môi trường nuôi biển, cơ sở hạ tầng nuôi biển (hệ thống phao tiêu, biển báo giao thông trên biển, bến đỗ tàu phục vụ nuôi biển, neo giữ lồng bè, tàu thuyền và thiết bị nuôi biển, lán trại cho công nhân, v.v...), cảng cá, cơ sở chế biến phục vụ nuôi biển... Trong bối cảnh cần có sự tham gia đầu tư của Nhà nước nhằm hỗ trợ và khuyến khích khu vực tư nhân, nhiều công trình hiện nay vẫn chưa được đầu tư đồng bộ theo chuỗi giá trị sản xuất. Việc không có các hạng mục then chốt khiến cho lĩnh vực nuôi biển không thể phát huy hiệu quả tốt. Tương tự, việc phát triển du lịch sinh thái tại các khu bảo tồn thiên nhiên cũng cần được hỗ trợ bởi đầu tư công vào đường sá, trang thiết bị quản lý khu bảo tồn, hệ thống quan trắc sinh cảnh, v.v... để làm thành nền tảng thu hút đầu tư tư nhân. Do đó, cần có kế hoạch đầu tư trọng điểm nhưng đồng bộ kết hợp giữa đầu tư công và đầu tư tư nhân để các lĩnh vực này của KTB có thể phát triển tốt hơn.

Nội dung đề xuất

Bộ Tài chính phối hợp với các Bộ ngành liên quan để: (i) xác định các nhiệm vụ sử dụng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước, nhiệm vụ thu hút các nguồn vốn khác trong và ngoài nước; (ii) ưu tiên và kịp thời bố trí nguồn lực để đẩy nhanh tiến độ triển khai, phát huy hiệu quả các nhiệm vụ, chương trình dự án đồng bộ, ở quy mô hợp lý để phát huy cao nhất hiệu quả phát triển các ngành KTB; (iii) xây dưng cơ chế thúc đẩy các dự án đầu tư công liên vùng, liên địa phương để đạt hiệu quả tối ưu trong phát triển KTB.

b. Xây dựng cơ chế, chính sách để thu hút sự tham gia của cộng đồng trong các hoạt động KTB

Căn cứ đề xuất

Phát triển KTB là sự nghiệp chung của cả xã hội. Ngoài những vướng mắc trong thu hút đầu tư tư nhân đã đề cập ở trên, sự tham gia của cộng đồng ngư dân đóng vai trò quan trọng trong các mô hình đồng quản lý bảo vệ nguồn lợi thủy sản, quản lý rừng ngập mặn bền vững, phát triển du lịch sinh thái dựa vào cộng , v.v... Tuy nhiên, các thể chế về sự tham gia của cộng đồng hiện nay còn khá lỏng lẻo, trong đó quyền hạn, trách nhiệm, lợi ích của các tổ chức cộng đồng khi tham gia các mô hình đồng quản lý này chưa rõ ràng, cơ chế tài chính và chia sẻ lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp và cộng đồng, cơ chế xử lý tranh chấp khi có những xung đột trong hoạt động giữa các tổ chức cộng đồng và cộng đồng với các hoạt động kinh tế khác, chương trình nâng cao năng lực cho cộng đồng, v.v... còn

rời rạc. Ngoài ra, sự tham gia của cộng đồng còn góp phần cải thiện sinh kế và chuyển đổi nghề thành công cho những ngư dân có nguy cơ mất việc làm truyền thống, khi những hoạt động KTB phát triển và chuyển đổi sang những phương thức công nghiệp, hiện đại hơn. Do đó, việc tăng cường sự tham gia của cộng đồng ngay từ khâu lập kế hoạch, đến tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát cũng là một cách tiếp cận bền vững trong phát triển KTB.

Nội dung đề xuất

- Bộ Nông nghiệp và Môi trường phối hợp với Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch (VH, TT&DL) và các địa phương: (i) xây dựng, bổ sung, sửa đổi các quy định pháp lý liên quan đến việc áp dụng cơ chế đồng quản lý và/hoặc mô hình quản lý dựa vào cộng đồng trong các lĩnh vực và địa bàn phù hợp như khai thác, nuôi trồng thủy sản, phát triển du lịch cộng đồng, v.v...; (ii) triển khai cơ chế chuyển giao quyền quản lý, vận hành, duy tu, bảo dưỡng các hạng mục dịch vụ, kết cấu hạ tầng, v.v... của Nhà nước theo quy định tại Điều 26 Luật Hợp tác xã nhằm phục vụ lợi ích chung của cộng đồng, góp phần xây dựng cộng đồng xã hội phát triển bền vững; thực hiện quản trị tự chủ, tự chịu trách nhiệm, bình đẳng và dân chủ; (iii) rà soát, củng cố, hoàn thiện các khu bảo tồn, khu bảo vệ nguồn lợi thủy sản gắn với việc củng cố các tổ chức cộng đồng hiện có để thực hiện có hiệu quả phương thức đồng quản lý; (iv) hướng dẫn xây dựng quy chế phối hợp đồng quản lý giữa tổ chức cộng đồng với chính quyền địa phương, các cơ quan nhà nước và các bên liên quan; (v) nâng cao năng lực cho các tổ chức cộng đồng trong thực hiện cơ chế đồng quản lý, phát triển sinh kế cộng đồng dựa trên khai thác và bảo vệ nguồn lợi từ hệ sinh thái .
- Bộ Nông nghiệp và Môi trường phối hợp với Bộ Tài chính ban hành thông tư hoặc tham mưu Chính phủ ban hành Nghị định về (i) quy chế hình thành Quỹ cộng đồng và đảm bảo nguồn tài chính theo luật định để các tổ chức cộng đồng hoạt động; (ii) xây dựng và ban hành chế độ, chính sách phù hợp cho cá nhân tham gia mô hình đồng quản lý; (iii) bố trí kinh phí mua sắm và trang bị các phương tiện, trang thiết bị cần thiết cho các tổ chức cộng đồng thực hiện phương thức đồng quản lý.

c. Xây dựng cơ chế, chính sách để thu hút nguồn vốn từ khu vực tư nhân cho phát triển KTB

Căn cứ đề xuất

Nhiều giải pháp đổi mới, sáng tạo trong việc tìm nguồn tài trợ cho nền KTB bền vững đã được triển khai trên khắp thế giới. Báo cáo của Hội đồng cấp cao về Kinh tế Đại dương Bền vững đã xác định các yếu tố kích hoạt chính để khai thông nguồn lực tài chính để đầu tư cho KTB đã nhấn mạnh vai trò của các chính sách ưu đãi của Nhà nước và những cơ chế tài chính mới để tăng cường hợp tác với khu vực tư nhân (xem Hộp 10). Mặc dù những cơ chế này còn rất mới mẻ đối với Việt Nam, nhưng việc tiếp cận dần – ít nhất từ góc độ nghiên cứu và học hỏi kinh nghiệm – để hoàn thiện dần cơ sở pháp lý tận dụng cơ hội đang nổi lên như một xu hướng tất yếu toàn cầu – cũng cần được cân nhắc.

Hộp 10. Các chiến lược phù hợp với bối cảnh của Việt Nam như sau:

Cải thiện điều kiện đầu tư vào nền KTB bền vững: Hỗ trợ của Nhà nước nhằm tăng cường tỉ suất lợi nhuận cận biên của doanh nghiệp (ví dụ: giảm chi phí hạ tầng, trợ thuế, trợ cấp) và giảm rủi ro (ví dụ: bảo lãnh về mặt pháp lý, bảo hiểm, đảm bảo đủ dung lượng giao dịch mua bán trên thị trường) thường là cần thiết, đặc biệt đối với các phát triển các hoạt động ngoài khơi cần nhiều vốn như phát triển năng lượng gió và nuôi biển quy mô lớn. Tuy nhiên, cần có sự giám sát đáng kể để đảm bảo rằng chính sách hỗ trợ của Nhà nướcg có tính xúc tác (tức là được thiết kế để tăng tốc độ thương mại hóa và đổi mới) và không trở thành trợ cấp lâu dài và cuối cùng là không hiệu quả, gây sự ỷ lại từ doanh nghiệp. Các tiêu chuẩn môi trường và bền vững cũng có thể được thúc đẩy bằng cách áp dụng các tiêu chí nghiêm ngặt trong đấu thầu mua sắm công cho các sản phẩm và dịch vụ, chẳng hạn như áp dụng tiêu chí phát thải CO_2 cho vận tải qua phà công cộng ở Na Uy, khiến các dự án phà điện sau này trở nên hấp dẫn về mặt kinh tế.

Tăng cường và đa dạng hóa nguồn đầu tư: Các chương trình đổi mới công nghệ quốc gia, thường sử dụng hỗn hợp hỗ trợ nghiên cứu, trợ cấp và các khoản đầu tư dưới giá thị trường vào các nguyên mẫu và ứng dụng giai đoạn đầu, có thể làm tăng đáng kể tốc độ thương mại hóa (ví dụ: hỗ trợ của Na Uy đối với nuôi biển ngoài khơi thế hệ mới và hỗ trợ của EU cho phát điện gió ngoài khơi). Với việc áp dụng quyền sở hữu phù hợp (ví dụ: thuê bảo tồn và phục hồi) và giảm chi phí giao dịch, tài chính carbon và bồi hoàn carbon có thể trở thành những kênh đầu tư lớn cho các dự án phục hồi và bảo tồn quy mô lớn. Các chương trình ươm tạo và tăng tốc, hợp tác với các trường học, đại học hoặc công ty có thể giúp đẩy nhanh đổi mới đại dương. Cần đẩy mạnh nguồn đầu tư để thu hút đông đảo lực lượng phụ nữ, cộng đồng địa phương và các nhóm thiểu số. Ví dụ, Trái phiếu Bền vững của Sàn Giao dịch Đầu tư Tác động (IIX)—được phát triển và triển khai bởi IIX và Quỹ IIX Hoa Kỳ—đặc biệt nhắm tới việc đưa phụ nữ vào các hoạt động kinh tế.

Phát triển các giải pháp tài chính kết hợp để giảm rủi ro cho đầu tư tư nhân: Khái niệm tài chính kết hợp là sử dụng tiền công hoặc tiền từ thiện để giảm rủi ro cho nhà đầu tư hoặc tăng tỉ suất lợi nhuận. Đây là một cách để mở khóa dòng vốn thương mại cho nềnKTB bền vững, đặc biệt ở các quốc gia có rủi ro cao hơn hoặc cho các công nghệ mới. Sử dụng cấu trúc quỹ phân lớp để 'kết hợp' vốn với các đặc tính rủi ro khác nhau và các nhiệm vụ tạo tác động là một trong những hình thức phổ biến nhất của tài chính kết hợp trong lĩnh vực đại dương, bên cạnh nhiều sáng kiến khác để huy động vốn thương mại cho các tài sản đại dương bền vững. Một ví dụ nổi bật là Climate Investor One (CI1), một sáng kiến tài chính hỗn hợp sáng tạo được EU hỗ trợ. Là một cơ chế tài chính kết hợp, CI1 sử dụng vốn tài trợ để tạo ra một loạt các dự án năng lượng tái tạo có tính khả thi. Khi hệ thống ngân hàng thương mại tại các thị trường đang phát triển chưa cung cấp dịch vụ này thì cơ chế tài chính này vẫn huy động các nhà đầu tư cổ phần thương mại cho giai đoạn xây dựng. Quỹ Phát triển (DF), được tài trợ một phần bởi EU, được thiết kế để giúp các dự án phù hợp đạt được thỏa thuận tài chính từ giai đoạn đầu. DF được tài trợ hoàn toàn bằng vốn tài trợ, cho phép hoạt động với khả năng chấp nhận rủi ro cao hơn để 'phát triển' các dự án giai đoạn đầu. DF có một nhiệm vụ rộng lớn bao gồm tài trợ cho các chi phí để giúp một dự

án đạt đến mức 'khả thi tài chính' (nghĩa là dự án đủ chín muồi để tạo ra lợi nhuận). Ngoài vốn, các dự án được DF tài trợ cũng được hưởng lợi từ hỗ trợ cấu trúc môi trường và xã hội, kỹ thuật và tài chính.

Quỹ Vốn Xây dựng (CEF), mà EU cũng đóng góp, được hưởng lợi từ nguồn dự án được DF chuẩn bị. CEF cung cấp cơ hội đầu tư cho các nhà đầu tư thương mại và có khả năng huy động vốn của họ với quy mô lớn. CEF được sử dụng để tài trợ cho giai đoạn xây dựng của một dự án với toàn bộ vốn cổ phần.

Quỹ Tái Tài Trợ, chưa được thành lập và huy động, sẽ cho vay các dự án khi chúng đã đi vào hoạt động thương mại. Cơ chế này sẽ nhắm mục tiêu đến các nhà đầu tư nợ tìm kiếm các tài sản cơ sở hạ tầng dài hạn đã giảm rủi ro.

Nội dung đề xuất

Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các Bộ ngành liên quan để: (i) Nghiên cứu khả năng vận dụng các kinh nghiệm quốc tế để khai thông cơ chế tài chính mới – cơ chế hỗn hợp - nhằm tạo điều kiện thu hút được nguồn lực từ khu vực tư nhân; (ii) Tham mưu việc sửa đổi, bổ sung Luật ngân sách nhà nước, Luật đầu tư công, Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công và các luật khác có liên quan để tạo hành lang pháp lý cho đề xuất trên; (iii) Có cơ chế rõ ràng để sử dụng chi ngân sách và huy động nguồn XHH cho các hoạt động tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức, quản lý vận hành và bảo dưỡng các công trình công cộng gắn với KTB, tham gia nhiệm vụ NCKH và triển khai công tác bảo tồn hệ sinh thái biển và ven biển; và (iv) nghiên cứu xây dựng cơ chế, chính sách huy động, quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ phát triển bền vững KTB, đặc biệt là cơ chế thu hút các nguồn lực tư nhân theo các phương thức mới.

IV

PHÂN TÍCH ĐIỂN HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ BIỂN TRONG NGÀNH THỦY SẢN VÀ DU LỊCH

Nguồn: © Nguyen Quang Ngoc Tonkin / Shutterstock.

4.1. VAI TRÒ CỦA THỦY SẢN VÀ DU LỊCH TRONG PHÁT TRIỂN KTB

4.1.1. Đóng góp của Thủy sản trong phát triển KTB của Việt Nam

Hoạt động nông nghiệp điển hình ở vùng biển là đánh bắt và nuôi trồng thủy sản đóng vai trò lớn.[48] Mặc dù tỷ trọng của nuôi biển trong giá trị KTB là nhỏ (dưới 1% theo đánh giá của OECD), nhưng về giá trị tuyệt đối lại tăng khá nhanh. Đánh giá tương tự cho thấy mức tăng trưởng gần đây trên toàn cầu là khoảng 4% một năm, nhưng dự kiến tốc độ này sẽ giảm trong những năm còn lại cho đến năm 2030 xuống còn khoảng 2% mỗi năm. Tuy nhiên, về mặt sản xuất cá thực phẩm, nó sẽ chiếm 62% nguồn cung toàn cầu dành cho tiêu dùng trực tiếp của con người vào cuối thời kỳ dự báo.[49]

Đánh bắt thủy sản chiếm khoảng 1% nền KTB ở tất cả các quốc gia.[50] Tăng trưởng tổng sản lượng khai thác thủy sản toàn cầu ít nhiều không thay đổi kể từ giữa những năm 1990, dao động quanh mức 80 triệu tấn cá biển. Tuy nhiên, tỷ lệ đánh bắt này không được coi là bền vững. Theo đánh giá trữ lượng của FAO, tỷ lệ trữ lượng cá biển được đánh giá được khai thác ở mức bền vững về mặt sinh học đã giảm từ 90% năm 1974 xuống còn 71% năm 2011; tỷ lệ trữ lượng bị khai thác quá mức đã tăng từ khoảng 1/10 năm 1974 lên dưới 1/3 vào năm 2011. Nguồn cá bị khai thác triệt để chiếm 61% và nguồn lợi bị đánh bắt dưới ngưỡng chỉ chiếm dưới 10%[51].

Trong bối cảnh đó, những dự báo mới nhất của FAO/OECD đến năm 2024 cho rằng tổng sản lượng đánh bắt thủy sản ở mức như hiện nay dự kiến sẽ tiếp tục ít nhất trong 10 năm tới.[52] Ngoài ra, còn có vấn đề đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định (IUU), ước tính tổng giá trị toàn cầu hàng năm là 10-20 tỷ EUR, so với ước tính 55-60 tỷ EUR hàng năm của hoạt động đánh bắt cá hợp pháp.[53] Hiện tại chưa có giải pháp rõ ràng nào cho việc đánh bắt cá IUU, nhưng nó đã đạt đến quy mô tới mức có thể dẫn đến sự cạn kiệt không thể kiểm soát được trữ lượng cá.

Đối với Việt Nam, trong 10 năm qua, lĩnh vực hải sản (đánh bắt hải sản và nuôi trồng nước lợ ven biển và nuôi biển) đã thể hiện xu hướng tăng về đóng góp sản lượng và kim ngạch xuất khẩu trong cả ngành thủy sản. Cụ thể, Việt Nam đạt mức đóng góp 58,7% về sản lượng thủy sản toàn quốc và 78% tổng kim ngạch xuất khẩu ngành thủy sản năm 2019 (VIFEP, 2021).

GDP theo giá hiện hành và giá so sánh của lĩnh vực hải sản đều thể hiện xu hướng tăng trong giai đoạn 10 năm qua. Đi từ 68,91 nghìn tỷ đồng năm 2010 lên tương ứng 166,76 nghìn tỷ đồng theo giá hiện hành và 79,27 nghìn tỷ đồng tính theo giá so sánh trong năm 2019 giúp ngành đóng góp tới nền kinh tế chung khoảng 72-89% tổng GDP của cả ngành thủy sản, 15-20% GDP của ngành

[48] OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2016. The Ocean Economy in 2030. Paris: OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-ocean-economy-in-2030_9789264251724-en#page1.
[49] WB (2013), "Fish to 2030: Prospects for fisheries and aquaculture", Agriculture and Environmental Services Discussion Paper 03, World Bank, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/12/18882045/fish-2030-prospectsfisheries-aquaculture.
[50] OECD. 2016. The Ocean Economy in 2030. Paris: OECD Publishing.
[51] FAO (2014), The State of World Fisheries and Aquaculture, Food and Agriculture Organization, Rome, www.fao.org/3/a-i3720e.pdf
[52] OECD and FAO (2015), Agricultural Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2015-en
[53] OECD. 2016. The Ocean Economy in 2030. Paris: OECD Publishing.

nông, lâm, ngư nghiệp và 2,5-3,2% trong GDP toàn quốc. Tốc độ tăng trưởng bình quân GDP theo giá so sánh của lĩnh vực hải sản trong giai đoạn 10 năm qua đạt 4,5%/năm, thấp hơn một chút so với tốc độ tăng trưởng của cả ngành thủy sản (5,1%/năm), nhưng lại cao hơn so với tốc độ tăng trưởng của ngành nông, lâm, ngư nghiệp (2,8%/năm), và bằng khoảng hơn một nửa so với tốc độ tăng GDP toàn quốc (6,3%/năm).

Tổng thu nhập (GNI) ngành thủy sản cũng thể hiện xu hướng tăng trong cả giai đoạn 10 năm. Tốc độ tăng trưởng dao động từ 10,32% theo giá hiện hành tới 4,52% theo giá so sánh, và đạt tương ứng 165,09 nghìn tỷ đồng và 101,53 nghìn tỷ đồng năm 2019, đóng góp tương ứng khoảng 2,8-3,5% và 2,85-3,5% GNI toàn quốc (UNDP, 2022).

Với số lượng lao động tạo ra lớn, khoảng 2,3 triệu người năm 2019 (cả trực tiếp và gián tiếp), thu nhập GNI bình quân tính theo lao động của lĩnh vực thủy sản tại Việt Nam đạt khoảng 71,44 triệu đồng/lao động/năm theo giá hiện hành và 43,93 triệu đồng/lao động/năm theo giá so sánh (UNDP, 2022). Trong các năm đầu giai đoạn 2010-2011, thu nhập bình quân (GNI) tính trên lao động của nghề cá gần như tương đương mức trung bình của quốc gia, nhưng những năm sau đó, GNI/lao động của nghề cá đã thấp hơn mức trung bình quốc gia. Do sự đổi mới về KH&CN trong lĩnh vực hải sản vẫn còn khá chậm so với các ngành kinh tế khác, lĩnh vực nuôi biển và đánh bắt thủy sản đang phải đối mặt với nguồn lợi ngày một giảm sút, hiệu quả đánh bắt thấp dần trong khi giá hải sản không tăng hoặc tăng chậm, vật tư đầu vào tăng nhanh. Ngoài ra, ngành này còn đang phải chống chọi với biến đổi khí hậu và dịch bệnh trong nuôi trồng, khiến tổn thất gia tăng thêm.

Các dự báo đến năm 2030 được đưa ra trước đó cho thấy tốc độ tăng trưởng hàng năm trong thập kỷ này chỉ ở mức 1,3%. Các vấn đề chính cần giải quyết là ngăn chặn hoạt động đánh bắt thủy sản trái phép; hạn chế đánh bắt các loài đang bị khai thác không bền vững; và quản lý các tác động môi trường của nuôi trồng thủy sản, bao gồm cả việc không mở rộng hoạt động nuôi trồng thủy sản bằng cách phá rừng ngập mặn; giảm cường lực khai thác, khai thác bền vững, chú ý bảo vệ hệ sinh thái biển, nguồn lợi, đẩy mạnh phát triển, chuyển giao KH&CN, tổ chức sản xuất trong khai thác, nuôi trồng giảm chi phí, chú trọng gia tăng sản phẩm chế biến giá trị gia tăng.

4.1.2. Đóng góp của Du lịch trong phát triển KTB của Việt Nam

Du lịch là một bộ phận quan trọng của nền kinh tế toàn cầu, hỗ trợ sinh kế của hàng triệu người và là một trong những ngành kinh tế phát triển nhanh nhất trên thế giới.[54] Hội đồng Du lịch và Lữ hành Thế giới (WWTC) ước tính rằng năm 2019, tổng tác động kinh tế của du lịch và lữ hành toàn cầu (bao gồm các tác động trực tiếp, gián tiếp và gây ra) là 10,4% GDP thế giới và tạo ra khoảng 330 triệu, tức 1/10, tổng việc làm trên toàn thế giới. Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) mô tả các hoạt động kinh tế liên quan đến du lịch là ngành sản xuất lớn thứ hai.

[54] UNWTO. 2021. The Economic Contribution of Tourism and the Impact of COVID-19. Madrid: UNWTO. https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284423200.

Du lịch biển và ven biển chiếm một tỷ lệ đáng kể trong tổng lượng du lịch toàn cầu. 183 quốc gia có bờ biển và môi trường biển gắn liền với du lịch trong nước và quốc tế.[55,56] Năm 2017, khoảng 50% tổng số khách du lịch quốc tế đã đến các khu vực ven biển.[57] Tuy nhiên, tỷ trọng của du lịch biển trong tổng doanh thu của ngành du lịch là không rõ ràng. Nghiên cứu của OECD cho thấy con số này có thể vào khoảng 10%.[58] Du lịch biển và ven biển ước tính chiếm 26% giá trị do các ngành công nghiệp trên biển tạo ra vào năm 2030.[59] Dựa trên nhiều điểm dữ liệu khác nhau, người ta ước tính rằng ít nhất 50% tổng lượng khác du lịch là du lịch biển và ven biển.

Tổ chức Du lịch Thế giới của Liên Hợp Quốc (UN WTO) (2021) cho thấy đóng góp trực tiếp đáng kể của ngành du lịch vào GDP của các quốc gia trong giai đoạn 2015 - 2019. Đối với 31 quốc gia, tỷ lệ này là từ 10 đến 50%; đối với 25 quốc gia, tỷ lệ này nằm trong khoảng từ 5 đến 10% và đối với 33 quốc gia, tỷ lệ này dao động từ 2 đến 5%.[60] Việt Nam nằm trong nhóm thứ hai với mức đóng góp ước tính là 9,2%.[61] Các nước trong nhóm dẫn đầu gồm có Croatia và Macao (Trung Quốc), trong khi các nước cùng trình độ với Việt Nam gồm Jamaica, Mauritius, Mexico, Bồ Đào Nha và Philippines. Ocean Panel (2022) ước tính rằng du lịch biển và ven biển chiếm khoảng 50% tổng lượng du lịch toàn cầu, tương đương 4,6 nghìn tỷ đôla hoặc 5,2% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) toàn cầu.[62] Du lịch biển và ven biển ước tính chiếm 26% giá trị được tạo ra bởi các ngành công nghiệp trên biển vào năm 2030.[63]

Tài sản vốn tự nhiên, bao gồm cả tài sản rừng ven biển, là động lực chính cho sự tăng trưởng của ngành du lịch tại Việt Nam. Năm 2016, khoảng 2 triệu người đã đến thăm các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên của đất nước. du lịch sinh thái dự kiến sẽ tiếp tục phát triển – số lượng du khách đến Vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên cao hơn 178% so với con số tương ứng năm 2015.[64] Sự tăng trưởng của ngành du lịch biển và ven biển mang lại những cơ hội kinh tế xã hội mới, chẳng hạn như mức sống tăng lên, nhiều cơ hội việc làm và đào tạo hơn, sự đa dạng hóa cho cộng đồng địa phương và lợi ích văn hóa xã hội gắn liền với sự tương tác giữa những người có nền tảng văn hóa khác nhau.

Tuy nhiên, tác động tiêu cực từ sự tăng trưởng không kiểm soát của ngành du lịch vẫn còn tồn tại. Du lịch quá tải (tình trạng trong đó một số địa điểm yêu thích được ghé thăm bởi số lượng lớn

[55] Cicin-Sain, B. 2016. *Submission from the International Coastal and Ocean Organization (Secretariat of the Global Ocean Forum) on the Road Map for Global Climate Action*. Global Ocean Forum. https://unfccc.int/sites/default/files/647.pdf.

[56] Cicin-Sain, B., M. Balgos, J. Appiott, K. Wowk, and G. Hamon. 2011. *Oceans at Rio+20: How Well Are We Doing in Meeting the Commitments from the 1992 Earth Summit and the 2002 World Summit on Sustainable Development? Summary for Decision Makers*. Newark, DE: Global Ocean Forum.

[57] UN. 2017. The Ocean Conference Factsheet Package. https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2017/05/Ocean-fact-sheet-package.pdf.

[58] OECD. 2016. The Ocean Economy in 2030. Paris: OECD Publishing.

[59] Ibid.

[60] UNWTO. 2021. *The Economic Contribution of Tourism and the Impact of COVID-19*. Madrid: UNWTO. https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284423200

[61] Số liệu này được tính toán từ một phương pháp khác được OECD sử dụng và đưa vào bảng, với giá trị thấp hơn cho Việt Nam. which gives a lower figure for Viet Nam. Tuy nhiên, giá trị tương đối giữa các nước từ UNWTO là khá thú vị và là một tài liệu tham khảo tốt.

[62] The Ocean Panel (2022). Opportunities for transforming coastal and marine tourism towards sustainability, regeneration, and resilience.

[63] OECD. 2016. The Ocean Economy in 2030. Paris: OECD Publishing.

[64] WB (2019) Forest Country Note – Vietnam, World Bank, Washington, DC.

khách du lịch, gây ra những tác động không mong muốn cho những nơi được ghé thăm) đang trở thành một hiện tượng ngày càng tăng. Số lượng lớn khách du lịch có thể gây áp lực lớn lên môi trường và cộng đồng địa phương, bao gồm mất môi trường sống tự nhiên, gia tăng ô nhiễm và chất thải rắn, sử dụng nhiều nước và năng lượng hơn. Việc sử dụng và nhu cầu bổ sung về tài nguyên địa phương có thể góp phần làm mai một cộng đồng, pha loãng văn hóa và làm suy thoái các địa điểm văn hóa. Trong nhiều trường hợp, doanh thu mà du lịch mang lại cho điểm đến có thể không đến được với cộng đồng địa phương – khiến điểm đến chịu tác động của việc tham quan và tiêu thụ tài nguyên địa phương mà không có lợi ích kinh tế hoặc dòng tiền để đầu tư vào việc phục hồi hoặc tái tạo. Ngoài những tác động cục bộ mà qui mô lớn như vậy có thể gây ra là tác động toàn cầu của du lịch. Đến năm 2030, lượng khí thải CO_2 từ du lịch dự kiến sẽ tăng 25% so với mức của năm 2016.[65] Du lịch có trách nhiệm (một tổ chức phi chính phủ) tuyên bố rằng 98 điểm đến ở 63 quốc gia đang trải qua tình trạng quá tải du lịch, bao gồm Đông Nam Á, Campuchia, một phần của Thái Lan và một phần của Malaysia.[66]

4.2. NUÔI BIỂN – HƯỚNG PHÁT TRIỂN KTB THEO HƯỚNG CÔNG NGHIỆP HIỆN ĐẠI TRONG LĨNH VỰC THỦY SẢN

Phát triển bền vững KTB trong lĩnh vực thủy sản hay phát triển bền vững ngành thủy sản ven bờ và ngoài khơi là một trong những ngành KTB mũi nhọn theo NQ 36. Chiến lược phát triển thủy sản của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn 2045 (Quyết định số 339/ QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ) đã xác định phát triển nuôi trồng thủy sản trên biển thành một lĩnh vực sản xuất hàng hóa, khuyến khích phát triển nuôi trồng thủy sản quy mô công nghiệp ở các vùng biển mở là một trong các định hướng phát triển trong lĩnh vực nuôi trồng thủy sản trong giai đoạn tới.

Các nghiên cứu quốc tế và trong nước đã khẳng định nuôi trồng thủy sản ven biển – nuôi biển – đóng vai trò quan trọng trong phát triển ngành thủy sản bền vững, góp phần giải quyết các thách thức về môi trường, kinh tế và xã hội. Trước tiên, nuôi biển giúp giảm áp lực khai thác quá mức từ nguồn tài nguyên thủy sản tự nhiên, bảo vệ hệ sinh thái biển và bảo tồn đa dạng sinh học. Thứ hai, nuôi biển cung cấp nguồn thực phẩm chất lượng cao, đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của thị trường nội địa và xuất khẩu sang các thị trường cao cấp, từ đó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế khu vực ven biển. Ngoài ra, hoạt động này tạo việc làm ổn định cho người dân địa phương, cải thiện đời sống và gắn kết cộng đồng với bảo vệ môi trường biển. Khi áp dụng các công nghệ hiện đại và quản lý bền vững, nuôi biển còn góp phần giảm thiểu tác động tiêu cực đến môi trường, hướng tới một ngành thủy sản phát triển lâu dài và hài hòa với tự nhiên.

Ngành nuôi biển tại Việt Nam vẫn còn đối mặt với nhiều thách thức. Hiện nay, hầu như không gian phát triển nuôi trồng thủy sản trên đất liền cơ bản đã sử dụng hết, thậm chí đang có xu hướng co hẹp ở nhiều địa phương do chuyển đổi mục đích sử dụng (phát triển công nghiệp, đô thị, v.v...). Do vậy không gian/diện tích tiềm năng cho phát triển nuôi trồng thủy sản lớn nhất ở Việt nam là trên biển, nhất là các vùng biển xa, biển mở.

[65] Lenzen, M., Y.Y. Sun, F. Faturay, Y.P. Ting, A. Geschke, and A. Malik. 2018. "The Carbon Footprint Of Global Tourism." *Nature Climate Change 8*(6): 522-528.

[66] https://www.responsibletravel.com/copy/overtourism-map

Vì những lý do trên, trong khuôn khổ nghiên cứu này, nuôi biển được lựa chọn là chủ đề phân tích điển hình, chuyên sâu cho việc phát triển bền vững lĩnh vực thủy sản theo đúng định hướng của NQ36.

4.2.1. Lợi ích và thách thức đối với việc nuôi biển

Nuôi trồng thủy sản ngoài khơi là hình thức nuôi trồng thủy sản hoàn toàn trên biển khơi - từ thả giống đến thu hoạch - có nhiều tiềm năng nâng cao sản lượng thủy sản và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Nuôi biển có thể giúp tăng sản lượng hải sản và phát triển kinh tế, đồng thời giảm bớt áp lực lên hệ sinh thái ven biển và nghề đánh bắt cá tự nhiên. Việc mở rộng nuôi trồng thủy sản dọc bờ biển nói chung là không bền vững và khó khăn do xung đột về không gian ở các khu vực ven biển nhạy cảm về mặt sinh thái và được khai thác, sử dụng cho nhiều mục đích kinh tế chồng lấn nhau. Sự phát triển nuôi biển ngoài khơi mang đến một giải pháp thay thế đầy hứa hẹn và các lồng chìm sẽ cho phép phát triển nuôi trồng thủy sản ở những khu vực trước đây được coi là không phù hợp do cường độ sóng và/hoặc nguy cơ thiệt hại cao do bão lớn. Khuyến khích nuôi biển ngoài khơi cũng có thể mang lại lợi ích vì nó có thể làm giảm áp lực khai thác cá. Na Uy và Trung Quốc dẫn đầu về nuôi biển xa bờ với việc đưa vào sử dụng lồng chìm cỡ lớn. Đặc điểm chung của nuôi biển ngoài khơi so với các hình thức nuôi trồng thủy sản biển khác được trình bày trong Bảng 26.

Bảng 26. Khái niệm và ví dụ về các nước nuôi trồng thủy sản ven bờ, gần bờ và xa bờ

	Nuôi trồng thủy sản ven bờ	Nuôi trồng thủy sản gần bờ	Nuôi trồng thủy sản xa bờ
Đặc điểm thiết kế	• Cách bờ dưới 500m • Mực nước sâu dưới 10m • Trong tầm nhìn của người khai thác ven bờ	• Cách bờ từ 500m đến 3 km • Mực nước sâu từ 10m đến 50m	• Cách bờ trên 3 km • Mực nước sâu trên 50m • Trong thềm lục địa nhưng không quan sát được từ bờ
Khả năng chống chịu	• Sóng dưới 1m • Gió địa phương • Dòng hải lưu địa phương • Dòng thủy triều mạnh • Có nơi tránh trú • Tiếp cận được 100% thời gian	• Sóng từ 3-4m trở xuống • Gió cục bộ • Dòng hải lưu cục bộ • Dòng thủy triều yếu • Một số nơi có tránh trú • Tiếp cận được 90% thời gian	• Sóng cao tới 5m • Gió đại dương • Sóng chướng/ sóng lừng • Không chịu ảnh hưởng của thủy triều • Không có nơi tránh trú
Điều kiện pháp lý	• Trong phạm vi đường cơ sở ven biển • Trong hải phận quốc gia	• Trong phạm vi đường cơ sở ven biển • Trong hải phận quốc gia	• Ngoài phạm vi đường cơ sở ven biển • Trong hải phận quốc gia/ quốc tế

	Nuôi trồng thủy sản ven bờ	Nuôi trồng thủy sản gần bờ	Nuôi trồng thủy sản xa bờ
Ví dụ về quốc gia mạnh	• Trung Quốc, Chile, Na Uy	• Chile, Na Uy, các nước Địa Trung Hải	• Hoa Kỳ (Hawaii), Tây Ban Nha (Canaries)

Lưu ý: Khả năng tiếp cận <100% đề cập đến những hạn chế trong việc tiếp cận trang trại do điều kiện thời tiết. Nguồn: Holmer (2010).[67]

Phát triển nuôi trồng thủy sản ngoài khơi đòi hỏi phải giải quyết một số yếu tố quan trọng, nhất là về kết cấu hạ tầng và mức độ khả thi về kỹ thuật của các trang trại nuôi trồng. Mặc dù tất cả các mô hình nuôi trồng thủy sản thành công - cho dù gần bờ hay ngoài khơi, đối với cá, động vật thân mềm hoặc thực vật biển - đều đòi hỏi nước sạch và các dịch vụ hỗ trợ trên bờ, nhưng thách thức chính của nuôi trồng ngoài khơi nằm ở chỗ thiết bị được thiết kế để có thể chịu được sóng và dòng chảy mạnh do bão gây ra, trong khi vẫn đảm bảo nền tảng vận hành an toàn. Tuy phương pháp nuôi trồng có sự khác biệt, nhưng nuôi trồng thủy sản ngoài khơi phải đối mặt với những nhiều thách thức kỹ thuật, chẳng hạn như hệ thống neo chằng và ổn định hoạt động, đòi hỏi kỹ thuật phức tạp. Sau đây là một số cân nhắc chính:

- Khả năng neo đậu chịu tải nặng ở vùng nước sâu;
- Hệ thống ngoài khơi để che chắn hoặc hỗ trợ các loài thủy sản được nuôi trồng;
- Tàu thuyền đi biển được trang bị cần cẩu và máy bơm cá;
- Hệ thống lưu trữ và phân phối thức ăn ngoài khơi;
- Cơ giới hóa nhiều nhất có thể các công đoạn chăn nuôi;
- Hệ thống giám sát và điều khiển từ xa;
- Phát triển các trang trại lớn để tận dụng lợi thế quy mô.[68]

Ngoài những hạn chế về kỹ thuật, còn có các vấn đề quan trọng cần được giải quyết, như lựa chọn loài, sức khỏe nguồn cá, kiểm soát thiên địch, nguồn thức ăn sẵn có và đào tạo lực lượng lao động. Cụ thể, các vấn đề môi trường và mối lo ngại về nuôi biển ngoài khơi có thể là trở ngại nghiêm trọng cho sự phát triển của ngành này. Tại Hoa Kỳ, các chiến dịch chống phát triển nuôi biển ngoài khơi chủ yếu xuất phát từ những lo ngại về môi trường, đã kìm hãm sự phát triển của ngành.[69] Do đó, việc phát triển nuôi biển ngoài khơi đòi hỏi phải lập kế hoạch, quản lý, giám sát và thực thi chặt chẽ các quy định cũng như thực hành bền vững. Bảng 27 trình bày những rủi ro môi trường tiềm ẩn của nuôi biển ngoài khơi và cách giảm thiểu những rủi ro này bằng cách lập kế hoạch và quản lý tốt.

[67] Holmer (2010). Environmental issues of fish farming in offshore waters: perspectives, concerns and research needs. Aquaculture Environment Interactions. Vol. 1: 57–70.

[68] Forster (2013). A review of opportunities, technical constraints and future needs of offshore mariculture – temperate waters. In A. Lovatelli, J. Aguilar-Manjarrez & D. Soto, eds. *Expanding mariculture farther offshore: technical, environmental, spatial and governance challenges*. FAO Technical Workshop, 22–25 March 2010, Orbetello, Italy. FAO Fisheries and Aquaculture Proceedings No. 24. Rome, FAO. pp. 77–99.

[69] Ibid.

Bảng 27. Rủi ro môi trường tiềm ẩn của nuôi biển ngoài khơi và cách thức giảm rủi ro bằng quản lý tốt

Rủi ro môi trường	Loại thủy sản bị ảnh hưởng	Cách giảm rủi ro	Mức rủi ro tổng hợp khi nuôi biển ngoài khơi có kế hoạch	Các công cụ phân tích sẵn có
Tác động đến đáy biển	Loài được nuôi Loài không nuôi	Chọn địa điểm hải lưu mạnh và/hoặc vùng nước sâu Tránh môi trường sống nhạy cảm dưới đáy biển	Thấp	Phần mềm mô hình hóa hoạt động nuôi biển như Depomod, AquaModel, và mô hình FARM
Bùng phát dịch bệnh	Tất cả	Giảm tương tác với các hộ nuôi các loài tương tự Bố trí vùng nuôi xa môi trường sống của các quần thể bản địa Giảm mật độ nuôi	Thấp	Phần mềm mô hình hóa hoạt động nuôi biển như Depomod, AquaModel
Ô nhiễm cột nước	Loài được nuôi	Bố trí trang trại trong môi trường có năng suất tự nhiên cao và mức độ ô nhiễm dinh dưỡng hiện tại thấp Sử dụng công nghệ nuôi trồng đa dinh dưỡng Giảm mật độ nuôi	Thấp	Phần mềm mô hình hóa hoạt động nuôi biển như Depomod, AquaModel
Tương tác với động vật biển có vú	Tất cả	Bố trí trang trại xa vùng di chuyển, di cư và kiếm ăn quan trọng của động vật biển có vú	Rủi ro gây cản trở: Thấp Rủi ro thay đổi hành vi: Trung bình	Phân tích không gian hình thái dịch chuyển của các loài hoang dã
Cạn kiệt thức ăn và dinh dưỡng ở các cột nước	Loài không nuôi và tự dưỡng	Bố trí trang trại ở những vùng có năng suất tự nhiên cao Giảm mật độ nuôi	Thấp	Lập mô hình ecopath (phân tích hệ sinh thái biển cân bằng)

Nguồn: Gentry và cộng sự (2016).[70]

Theo kinh nghiệm quốc tế, do vốn đầu tư lớn và tỷ lệ rủi ro cao, nuôi biển ngoài khơi ở các nước khác chủ yếu chỉ giới hạn ở các hoạt động thí điểm quy mô nhỏ, tập trung vào các loài ăn thịt có giá trị cao. Môi trường ngoài khơi có nhiều thách thức trong vận hành (ví dụ: độ sâu của nước, dòng

[70] Gentry, R. R., Lester, S. E., Kappel, C. V., White, C., Bell, T. W., Stevens, J. and Gaines, S. D. (2017). Offshore aquaculture: Spatial planning principles for sustainable development. Ecology and Evolution, 7: 733–743. doi: 10.1002/ece3.2637

chảy và sóng mạnh cũng như bão), điều này đã tạo ra một số phương pháp thiết kế mới. Các quy định của chính phủ đã hạn chế sự phát triển thương mại của nuôi biển ngoài khơi, đặc biệt là ở Hoa Kỳ và EU, do dư luận lo ngại về tác động tiêu cực của nó với môi trường biển, thiệt hại sinh thái tiềm tàng và cạnh tranh trong sử dụng tài nguyên thiên nhiên và đại dương.[71]

Ở Việt Nam, nuôi biển hiện nay đang được xác định là một hướng đi mới đối với ngành thủy sản của Việt Nam để phát triển KTB, đồng thời giảm dần áp lực của việc khai thác và nuôi trồng thủy sản ven bờ. Những lợi ích của việc nuôi biển bao gồm:

- **Khai thác được những tiềm năng về tài nguyên biển của Việt Nam:** Vùng biển nước ta có diện tích hơn 1 triệu km^2, nhưng diện tích nuôi biển mới chỉ chiếm khoảng hơn 20% tổng diện tích nuôi trồng thủy sản cả nước. Trong khi đó, diện tích có khả năng để phát triển nuôi biển còn rất lớn, bao gồm các vùng vịnh kín, bãi triều ven biển và một phần ở các hải đảo, vùng biển hở. Tổng diện tích tiềm năng nuôi trồng hải sản trên biển và hải đảo khoảng 244,190 ha; trong đó diện tích nuôi vùng bãi triều ven biển 153,300 ha (chiếm 62%); diện tích nuôi vùng vịnh, eo ngách và ven đảo là 79,790 ha (chiếm 33%); và diện tích nuôi vùng biển hở 11,100 ha (chiếm 5%)[72].
- **Đa dạng hóa được nhiều nghề nuôi biển dựa trên lợi thế của từng vùng miền:** Hoạt động nuôi biển được thực hiện tại hầu hết các tỉnh, thành ven biển, trải dài từ miền Bắc vào miền Nam (28 tỉnh, thành phố ven biển), trong đó phổ biến và tập trung ở một số địa phương như: Quảng Ninh, Hải Phòng, Thái Bình, Nam Định (miền Bắc); Thanh Hoá, Nghệ An, Phú Yên, Khánh Hoà (miền Trung); Bà Rịa - Vũng Tàu, Tiền Giang, Bến Tre, Cà Mau, Kiên Giang (miền Nam). Mỗi vùng, miền đều có những thế mạnh riêng để nuôi các đối tượng nuôi biển. Ví dụ ngao và hàu ở Quảng Ninh; nghêu tại Nam Định, Thái Bình, Bến Tre, Trà Vinh; tôm hùm ở Phú Yên, Khánh Hoà; cá biển ở Hải Phòng, Quảng Ninh, Khánh Hoà, Kiên Giang; rong biển tại các vùng Bắc Bộ, Bắc Trung Bộ và Nam Trung Bộ... Xét theo khu vực nuôi trên biển, hoạt động nuôi biển được chia thành các khu vực nuôi như nuôi ven bờ và hải đảo trong vòng 3 hải lý trở lại, khu vực biển từ 3 đến 6 hải lý và nuôi xa bờ ngoài 6 hải lý. Do đó, phát triển nghề nuôi biển sẽ tạo ra những vùng nguyên liệu đa dạng và mang đặc thù riêng của từng vùng, miền.

Tăng cường nuôi biển xa bờ giúp hạn chế được các vấn đề ô nhiễm môi trường, hệ sinh thái, và xung đột với các hoạt động kinh tế khác, đặc biệt là áp lực khai thác làm cạn kiệt nguồn lợi thủy sản . Theo thống kê của Bộ Nông nghiệp và Môi trường, năm 2021, nuôi trồng thủy sản trên biển từ bờ đến 3 hải lý có 6,506 cơ sở (với tổng số 244,402 lồng, bè), nuôi biển từ 3 đến 6 hải lý có 914 cơ sở nuôi cá (4,299 lồng bè), và nuôi biển xa bờ trên 6 hải lý có 27 cơ sở nuôi cá biển (137 lồng bè), tập trung tại tỉnh Cà Mau. Như vậy, nuôi trồng thủy sản tại khu vực ven bờ vẫn là chủ yếu. Nuôi biển ven và gần bờ đang phải đối mặt với nhiều rủi ro, thách thức như dịch bệnh, ô nhiễm môi trường và xung đột với các hoạt động kinh tế khác trên biển. Trong khi đó, nuôi biển xa bờ có thể hạn chế được các

[71] Naylor, R.L., Hardy, R.W., Buschmann, A.H. et al. (2021). A 20-year retrospective review of global aquaculture. Nature 591, 551–563. https://doi.org/10.1038/s41586-021-03308-6

[72] Bộ Nông nghiệp và Môi trường (2021), Thuyết minh Đề án phát triển nuôi biển Việt Nam đến năm 2030 tầm nhìn đến năm 2045.

vấn đề ô nhiễm môi trường do các vùng biển càng sâu và khoảng cách xa bờ càng lớn thì không gian càng thông thoáng, môi trường và chất lượng nước tốt. Nuôi biển xa bờ cũng giúp hạn chế những xung đột, tranh chấp về sử dụng diện tích mặt nước biển.

Tuy nhiên, nuôi biển xa bờ cũng đứng trước những thách thức lớn. Một số rủi ro thường gặp bao gồm khả năng chống sóng và gió to, nhất là Việt Nam hàng năm có rất nhiều bão, siêu bão, dòng chảy xiết, độ sâu lớn, đòi hỏi trang thiết bị và công nghệ nuôi hiện đại, vốn đầu tư lớn, chứa đựng rủi ro như an ninh và an toàn, đòi hỏi người nuôi phải có trình độ kỹ thuật, kinh nghiệm. Rất ít hộ gia đình hoặc cá nhân có điều kiện để tiến hành hoạt động nuôi xa bờ. Chính vì vậy, nuôi biển xa bờ theo hướng công nghiệp phù hợp với sự tham gia của các doanh nghiệp có tiềm năng về tài chính và công nghệ thực hiện.

Việt Nam có chính sách "tăng cường nuôi trồng, giảm khai thác thủy sản" nhằm hỗ trợ nghề cá bền vững, giúp giảm áp lực đánh bắt quá mức, góp phần tạo nên ngành nghề "minh bạch, có trách nhiệm và bền vững" phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, quá trình chuyển đổi có thể dẫn đến mất việc làm của ngư dân và lao động làm công việc hậu cần trên bờ. Để giải quyết vấn đề đó, yêu cầu quan trọng là phải tái cấu trúc lực lượng lao động, tái tổ chức ngành nghề đào tạo chuyên môn, nhằm xây dựng lực lượng lao động chuyên nghiệp phù hợp với chuỗi giá trị thủy sản đang phát triển. Tóm lại, phát triển nuôi trồng thủy sản biển là hướng đi quan trọng trong quá trình chuyển đổi của ngành thủy sản ở Việt Nam, nhưng đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ về chính sách và cơ chế giữa các bộ, ngành để đảm bảo thực hiện thành công.

Như vậy, phát triển nuôi biển là hướng đi tất yếu trong việc chuyển đổi cơ cấu ngành thủy sản, song giải quyết bài toán này đòi hỏi sự phối hợp rất chặt chẽ về cơ chế, chính sách từ nhiều bộ ngành có liên quan.

4.2.2. Thực trạng nghề nuôi biển ở Việt Nam và rào cản chính sách

a. Các kết quả đạt được

Theo đánh giá của Cục thủy sản, Bộ Nông nghiệp và Môi trường, nghề nuôi biển trong thời gian qua đã đạt được một số kết quả đáng ghi nhận như sau:

Diện tích, sản lượng nuôi, giá trị xuất khẩu, v.v... của ngành thủy sản ngày một gia tăng. Tổng diện tích và sản lượng nuôi biển từ năm 2010 đến năm 2019 đã lần lượt tăng trung bình 23,3%/năm và 16%/năm, đạt 256.479 ha và 670 nghìn tấn năm 2019. Các thị trường tiêu thụ sản phẩm đã qua chế biến chính vẫn có tỉ trọng đóng góp ổn định vào cơ cấu xuất khẩu (EU ~ 27% - 30% sản lượng và 24% - 26% giá trị, Mỹ ~ 8% - 11% sản lượng và 16% - 19% kim ngạch, Nhật ~ 10% - 12% về lượng và 18% giá trị. Thị trường tiêu thụ sản phẩm tươi sống lớn như Trung Quốc, Hồng Kông, Đài Loan, v.v... đối với các sản phẩm nuôi biển không ngừng gia tăng.

Các hoạt động hậu cần hỗ trợ nghề nuôi biển cũng bước đầu được phát triển. Theo thống kê của Cục Thủy sản, hiện có 445 cơ sở sản xuất giống phục vụ nuôi biển, trong đó 55 cơ sở sản xuất giống cá biển, sản lượng cá giống đạt khoảng 550 triệu con; 390 cơ sở sản xuất giống nhuyễn thể (trai, hàu, sò, v.v...), sản lượng 45 tỷ con. Nước ta cơ bản đáp ứng được nguồn giống phục vụ nuôi biển. Một số

loài thủy sản chủ yếu vẫn phụ thuộc vào nguồn khai thác giống từ tự nhiên và nhập khẩu. Số lượng doanh nghiệp tham gia chế biến ngày càng tăng với 764 cơ sở chế biến quy mô công nghiệp năm 2019, trong đó số cơ sở đáp ứng các điều kiện an toàn thực phẩm của các thị trường khó tính đã tăng dần.

Hoạt động khoa học và công nghệ cùng với công tác khuyến ngư đã có những đóng góp tích cực đối với sự phát triển của nghề nuôi biển. Trong lĩnh vực giống, đã có chương trình khuyến ngư phát triển giống và xây dựng các chính sách khuyến ngư; thực hiện các dự án nhập và chuyển giao công nghệ sản xuất giống của các đối tượng nuôi. Ngoài ra, khuyến ngư còn tập trung vào xây dựng các mô hình trình diễn cho các đối tượng nuôi có giá trị kinh tế cao như tu hài, hàu, cá mú, cá hồng, cua, tôm hùm, v.v... Về tập huấn kỹ thuật, đã tổ chức tuyên truyền sâu rộng cho các trại giống, cho người nuôi về kỹ thuật nuôi thả, các biện pháp phòng trị bệnh trong nuôi các đối tượng hải sản. Về thông tin tuyên truyền đã phát hành các tài liệu kỹ thuật mới, phù hợp với tiến bộ kỹ thuật qua các bản tin trên đài phát thanh; phát hành các ấn phẩm thông tin khuyến ngư.

Hộp 11. Đưa Quảng Ninh trở thành địa phương phát triển mạnh nghề nuôi biển

Để phát triển nghề nuôi biển với bảo vệ nguồn tài nguyên, môi trường sinh thái, đảm bảo vững chắc quốc phòng, an ninh, giữ gìn bản sắc văn hóa biển đặc trưng và phát triển du lịch bền vững, Quảng Ninh đã ban hành nhiều nghị quyết, chỉ thị, kế hoạch, quy chuẩn địa phương về phát triển bền vững nuôi trồng thủy sản trên biển. Theo Trung tâm Khuyến nông Quảng Ninh, tỉnh đặt mục tiêu đến năm 2030, diện tích nuôi biển đạt 9.280ha, sản lượng nuôi biển đạt khoảng 94 nghìn tấn, tốc độ tăng trưởng bình quân giai đoạn 2025 - 2030 là 9,6%/năm, giá trị sản xuất trên 8 nghìn tỷ đồng. Đến năm 2045, nuôi biển trở thành một trong những bộ phận quan trọng của ngành thủy sản, có đóng góp trên 80% tổng sản lượng nuôi trồng thủy sản của tỉnh.

Để cụ thể hoá mục tiêu phát triển nghề nuôi biển kể trên, Trung tâm Khuyến nông Quảng Ninh đưa ra nhiều giải pháp: Phát triển nuôi biển theo hướng công nghiệp, ứng dụng công nghệ cao; cơ cấu lại diện tích, đối tượng nuôi phù hợp; hoàn thiện quy trình nuôi, nâng cao giá trị gia tăng của sản phẩm, đáp ứng yêu cầu thị trường; tập trung phát triển nuôi biển công nghiệp đáp ứng điều kiện theo quy định tại Luật Thủy sản hiện hành; đảm bảo chất lượng, an toàn thực phẩm, có chứng nhận (ASC, GlobalGAP, VietGAP, v.v...) hoặc chỉ dẫn địa lý đáp ứng được yêu cầu truy xuất nguồn gốc, tương thích với quy định của thị trường nhập khẩu.

Đồng thời đa dạng hóa đối tượng nuôi, tập trung phát triển sản xuất các giống thủy sản chủ lực, có giá trị kinh tế cao, từng bước chủ động nguồn giống đảm bảo về số lượng và chất lượng, đáp ứng nhu cầu cho các vùng nuôi trong tỉnh. Phát triển nuôi biển theo hướng công nghiệp, ứng dụng công nghệ cao, đáp ứng yêu cầu thị trường gắn với thị trường mục tiêu như Trung Quốc, Đài Loan (Trung Quốc), Nhật Bản, ASEAN, v.v... Duy trì và giữ vững 3 thị trường xuất khẩu chủ lực (Trung Quốc, EU, Nhật Bản); mở rộng thị trường xuất khẩu sang các khu vực có nhiều tiềm năng như: Đông Âu, Trung Đông, Châu Phi, Nam Mỹ, Hàn Quốc, ASEAN, v.v...

Tổ chức sắp xếp lại hoạt động chế biến thủy sản theo chuỗi giá trị, tạo chuyển biến nhanh, bền vững trong lĩnh vực chế biến và thương mại thủy sản.

Nguồn: Theo Tạp chí Kinh tế nông thôn (2023) Để giàu lên từ biển - Bài 3: Những cách làm hay (kinhtenongthon.vn)

b. Thách thức trong phát triển nuôi biển:

Hoạt động nuôi biển vẫn mang tính nhỏ lẻ, tự phát. Chủ yếu nuôi biển vẫn do các hộ ngư dân tiến hành một cách tự phát, không có quy hoạch rõ ràng, và tập trung ở vùng ven biển, gần bờ là chính. Mật độ lồng nuôi ngày càng gia tăng dẫn tới phá vỡ quy hoạch nuôi; vị trí một số điểm nuôi hiện đang nằm chồng lấn quy hoạch phát triển du lịch, công nghiệp, gây ảnh hưởng cho sự phát triển.

Công nghệ nuôi biển còn lạc hậu. Công nghệ nuôi và hệ thống lồng có khả năng chịu được điều kiện khắc nghiệt của thời tiết chưa phát triển. Một số đối tượng cá nuôi mới, có tiềm năng chưa có quy trình chuẩn hoặc chưa được nghiên cứu thử nghiệm.

Cơ sở hạ tầng và dịch vụ hỗ trợ nuôi biển phát triển chưa đồng bộ. Hạ tầng và dịch vụ cung cấp giống, thức ăn quy mô còn nhỏ. Con giống mới được sản xuất nhỏ lẻ, nhiều loại giống phải nhập khẩu của nước ngoài với nguồn cung không ổn định. Nguồn thức ăn chính ít sử dụng thức ăn công nghiệp[73] mà từ cá tạp và các thực phẩm khác là sản phẩm của các hoạt động khai thác ven bờ nên xâm hại nguồn lợi thủy sản, gây ô nhiễm môi trường, không chủ động được nguồn cung ứng và có nguy cơ bùng phát dịch bệnh. Đầu tư vào hệ thống hạ tầng nuôi biển (hệ thống phao tiêu, biển báo trên biển, bến đỗ tàu phục vụ nuôi biển, neo giữ lồng bè, tàu thuyền và thiết bị phục vụ nuôi biển) chậm, và dàn trải.

Thị trường tiêu thụ sản phẩm nuôi biển vẫn đang là thách thức lớn. Sản phẩm tươi sống chủ yếu xuất qua đường tiểu ngạch. Các nhà máy chế biến trong nước hầu như không tham gia mắt xích tiêu thụ sản phẩm nuôi biển. Trong thời gian tới, thị trường ngày càng yêu cầu khắt khe hơn về vệ sinh và chất lượng sản phẩm, cùng những quy định nghiêm ngặt về các chứng chỉ liên quan đến sản xuất, chế biến sẽ đặt thêm nhiều thách thức mới cho nghề nuôi biển ở Việt Nam. Câu hỏi về thị trường tiêu thụ sản phẩm nuôi biển cần được đặt ra ngay từ đầu trước khi đẩy mạnh phát triển nuôi biển, là cơ sở hoạch định nội dung và lộ trình đầu tư.

Cuối cùng, lĩnh vực này còn gặp khó khăn về vốn, cũng như chưa có các doanh nghiệp có thể dẫn đầu khả năng thúc đẩy đổi mới sáng tạo và tăng trưởng. Ngoài ra, kỹ năng khoa học và kỹ thuật của một bộ phận lớn lao động tham gia nuôi biển vẫn còn hạn chế, càng kéo lùi tiềm năng hiện đại hóa và mở rộng của ngành.

c. Các vướng mắc về thể chế, chính sách

Hội thảo "Nghề nuôi biển: chuyển đổi từ truyền thống sang công nghiệp" do Bộ Nông nghiệp và Môi trường và tỉnh Bình Định tổ chức vào ngày 14/02/2024 đã quy tụ nhiều đại biểu từ các Bộ ngành trung ương, các cơ quan địa phương, hiệp hội, doanh nghiệp và các nhà khoa học. Hàng loạt các vướng mắc về thể chế đã được nêu ra như sau:

Quy hoạch vẫn chưa đầy đủ và còn tồn động những vướng mắc về quy trình, thủ tục giao khu

[73] Sử dụng thức ăn công nghiệp giúp khắc phục các hạn chế về xâm hại NLTS, giảm ô nhiễm môi trường, chủ động nguồn cung. Tuy nhiên, hiện nước ta mới cung cấp được thức ăn công nghiệp mới có cho 1 số đối tượng nuôi biển như cá chẽm, cá song và cá giò (sử dụng cho ăn giai đoạn đầu trong quá trình nuôi).

vực biển cho tổ chức, cá nhân. Trước đây, khi Quy hoạch Không gian Biển chưa được thông qua đã gây nhiều khó khăn cho các địa phương trong việc xây dựng kế hoạch sử dụng biển – là căn cứ để giao khu vực biển cho các tổ chức, cá nhân. Vấn đề này đã được thảo luận ở phần trước. Bên cạnh đó, việc giao khu vực biển hiện đang tuân thủ Nghị định 11/2021/NĐ-CP ngày 10/02/2021 quy định việc giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển. Điều 8 của Nghị định quy định thẩm quyền giao, công nhận, cho phép trả lại khu vực biển; gia hạn, sửa đổi, bổ sung Quyết định giao khu vực biển; thu hồi khu vực biển, cụ thể cấp huyện được giao khu vực biển cho nuôi trồng thuỷ sản trong phạm vi dưới 3 hải lý, cấp tỉnh trong phạm vi vùng biển 06 hải lý và Bộ Nông nghiệp và Môi trường từ trên 6 hải lý và liên vùng. Ở nhiều địa phương, chính quyền huyện giao khu vực biển dưới 3 hải lý nhưng không xác định rõ tọa độ, mật độ, diện tích nên vẫn còn tình trạng người dân sau khi nhận biển đã cơi nới lồng bè tự phát, khiến các doanh nghiệp lớn không dám đầu tư. Đối với việc giao khu vực biển thuộc thẩm quyền của Bộ Nông nghiệp và Môi trường, thông thường ở tọa độ này chỉ có các doanh nghiệp lớn mới có thể đầu tư, nhưng thủ tục để được cấp phép rất phức tạp và kéo dài (xem Hộp 2 trang 85).

Những câu hỏi liên quan quy trình, thủ tục chứng nhận đủ điều kiện nuôi biển và cấp phép nuôi biển vẫn còn được đặt ra. Ví dụ, khoản 2 Điều 35 và Khoản 2 Điều 36 Nghị định số 26/2019/NĐ-CP ngày 08/03/2019 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật thủy sản quy định về hồ sơ đề nghị cấp Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện nuôi trồng thủy sản , hồ sơ đăng ký nuôi trồng thủy sản lồng bè, đối tượng thủy sản nuôi chủ lực. Theo đó, tổ chức cá nhân phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc quyết định giao khu vực biển hoặc hợp đồng thuê quyền sử dụng đất, khu vực biển để nuôi trồng thủy sản . Trong nội dung Nghị định 37/2024/NĐ-CP ngày 19/5/2024 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 26/2019/NĐ-CP ngày 08/3/2019 của Chính phủ, khoản 3 điều 36 đã bỏ nội dung quy định cần phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc quyết định giao khu vực biển hoặc hợp đồng thuê quyền sử dụng đất, khu vực biển để nuôi trồng thủy sản. Tuy nhiên, thủ tục cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện nuôi biển (Điều 35) vẫn chưa được sửa đổi. Do đó, các cơ sở nuôi trồng thủy sản không có các loại giấy tờ này vẫn sẽ gặp khó khăn khi đề nghị cấp giấy chứng nhận cơ sở đủ điều điều kiện nuôi trồng thủy sản .

Ngoài ra, hồ sơ cấp phép nuôi biển đối với cá nhân, tổ chức được quy định tại Khoản 2c Điều 37, trong đó có yêu cầu phải có Báo cáo đánh giá tác động môi trường nuôi trồng thủy sản hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường được cơ quan có thẩm quyền thẩm định theo quy định. Căn cứ vào điều 28 Luật môi trường năm 2020, tiêu chí về môi trường để phân loại dự án đầu tư và Nghị định 08/2022/NĐ-CP quy định tại dòng 10 phụ lục III và dòng 9 phụ lục IV, các dự án nuôi trồng thủy sản có phát sinh nước thải với lượng nước thải trên 30 nghìn m^3/ngày đêm là dự án đầu tư nhóm I dự án có nguy cơ tác động xấu đến môi trường mức độ cao; các dự án có phát sinh nước thải với lượng nước thải từ 10 nghìn – dưới 30 nghìn m^3/ngày đêm là dự án đầu tư nhóm II dự án có nguy cơ tác động xấu đến môi trường và theo đó các dự án này phải thực hiện đánh giá tác động môi trường. Ngoài ra, các dự án nuôi trồng thủy sản có có sử dụng trên 100 ha đất mặt nước, dự án có sử dụng khu vực biển thuộc thẩm quyền giao khu vực biển của Thủ tướng Chính phủ và Bộ Nông nghiệp và Môi trường đều thuộc danh mục các dự án phải có báo cáo đánh giá tác động môi trường. Tuy nhiên, thực tế triển khai tại một số địa phương (Hải Phòng), theo hướng dẫn

của Sở Nông nghiệp và Môi trường, từng cá nhân (hộ gia đình) đều phải thực hiện thủ tục Báo cáo đánh giá tác động môi trường. Đây là một yêu cầu tốn nhiều thời gian và nguồn lực để thực hiện, và vượt quá năng lực của nhiều hộ nuôi cá thể. Nhiều ý kiến cho rằng về diện tích dự án nuôi trồng thủy sản trên 100 ha mặt nước và dự án có sử dụng khu vực biển thuộc thẩm quyền giao khu vực biển của Thủ tướng Chính phủ và Bộ Nông nghiệp và Môi trường đều thuộc danh mục các dự án phải có báo cáo đánh giá tác động môi trường chưa phù hợp với nhiều vật nuôi, chẳng hạn như nuôi rong biển giúp hấp thụ carbon và làm sạch môi trường nhưng vẫn phải tiến hành đánh giá tác động môi trường là chưa hợp lý.

Thời hạn giao khu vực biển để nuôi trồng thủy sản được quy định tại Khoản 4 Điều 44 Luật Thủy sản là không quá 30 năm, và có thể được gia hạn nhiều lần nhưng tổng thời gian gia hạn không quá 20 năm. Tuy nhiên, đối với các trang trại nuôi biển ngoài khơi với công nghệ hiện đại, các thiết bị được đầu tư rất đắt tiền và thời gian sử dụng khoảng 50 năm hoặc nhiều hơn. Như vậy, thời hạn giao khu vực biển theo quy định của Luật Thủy sản mới chỉ cam kết chắc chắn là 30 năm, điều này khiến các doanh nghiệp có định hướng đầu tư dài hạn không yên tâm đầu tư.

Nhiều tiêu chuẩn, quy chuẩn của Việt Nam liên quan đến nuôi biển vẫn còn hạn chế. Hoạt động nuôi biển công nghiệp đòi hỏi sử dụng các công nghệ mới, đặc biệt là hệ thống lồng bè và các trang thiết bị hiện đại. Vì thế, các doanh nghiệp rất cần những quy định cụ thể về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về giống, thức ăn chăn nuôi, quy trình nuôi trồng, vật liệu được sử dụng để nuôi trồng, các quy định về kiểm dịch. Xa hơn nữa, các thủ tục đăng kiểm lồng nuôi, chính sách về bảo hiểm tai hạn cho người lao động làm việc trên các lồng bè hay bảo hiểm rủi ro thiên tai đối với đối tượng nuôi... cũng cần được thúc đẩy nhanh chóng mới có thể tạo ra được một khung pháp lý thuận lợi cho việc phát triển nghề nuôi biển một cách bài bản và vươn tầm thế giới.

Một số thắc mắc nằm ở nguồn nhân lực và vấn đề chuyển đổi nghề cho ngư dân. Chất lượng nguồn nhân lực phục vụ nghề nuôi biển là một thách thức khác, bởi lẽ việc phát triển nuôi biển công nghiệp đòi hỏi người lao động phải có những kiến thức và kỹ năng mới về kỹ thuật nuôi biển và vận hành máy móc, trang thiết bị. Đối với các hộ nuôi biển tự phát, những năng lực này còn rất hạn chế. Ngoài ra, chuyển sang nuôi biển tức là giảm quy mô khai thác và đi kèm với đó là lực lượng lao động dư thừa từ các tàu cá và hậu cần trên bờ. Do đó, bài toán chuyển đổi nghề cho lực lượng này cũng cần được tính toán và cân nhắc kỹ.

Đối với lực lượng cán bộ quản lý nhà nước đối với lĩnh vực nuôi biển, do chính sách tinh giản biên chế, cấp cơ sở chỉ có 5 định biên là không còn đủ nhân lực để sâu sát nắm bắt tình hình thúc đẩy phát triển KTB. Khó khăn này cho thấy việc quản lý, giám sát hoạt động nuôi trồng thủy sản dựa vào cộng đồng là một giải pháp khắc phục cần tận dụng triệt để.

Vai trò của doanh nghiệp lớn, đầu đàn trong dẫn dắt sự phát triển của ngành được nhấn mạnh. Với đặc điểm chung của nghề nuôi biển hiện nay đa phần vẫn ở quy mô nhỏ lẻ, tự phát, muốn chuyển thẳng lên nuôi công nghiệp là rất khó. Vì thế, cần tạo ra những chuỗi giá trị do các doanh nghiệp lớn dẫn dắt và các hộ ngư dân sẽ là chân rết của chuỗi giá trị đó. Doanh nghiệp sẽ cùng với Nhà nước tổ chức đào tạo cho ngư dân nuôi biển theo hướng công nghiệp và tiếp cận tín dụng. Một số doanh

nghiệp lớn trong lĩnh vực này đã sẵn sàng tham gia "cuộc chơi" để hình thành chuỗi giá trị như Công ty TNHH thủy sản Australis Việt Nam, Tập đoàn Việt Úc, Tập đoàn STP Group, Tập đoàn Minh Phú, v.v... Điều mà các doanh nghiệp này trông chờ từ phía Nhà nước là một khuôn khổ pháp lý rõ ràng, ổn định và các chính sách hỗ trợ kịp thời cho doanh nghiệp.

Nuôi biển là một hướng đi quan trọng để khai thác tiềm năng nguồn lợi biển, tạo ra sinh kế ổn định cho ngư dân, góp phần chuyển đổi từ đánh bắt, khai thác sang nuôi trồng thủy sản. Nhờ đó, nghề nuôi biển còn giúp hạn chế tình trạng cạn kiệt nguồn lợi thủy sản, giảm ô nhiễm môi trường ở vùng nuôi và xung đột về không gian phát triển với các hoạt động kinh tế khác. Nuôi biển còn là một phần trong chiến lược an ninh quốc phòng bảo vệ chủ quyền biển đảo của quốc gia. Mặc dù có nhiều tiềm năng nhưng sự phát triển của nghề nuôi biển cũng còn nhiều thách thức, trong đó vướng mắc về cơ chế chính sách là những rào cản lớn nhất. Nhanh chóng khắc phục những rào cản này là lời giải rõ ràng nhất để hiện thực hóa Chiến lược phát triển bền vững KTB trong lĩnh vực nông nghiệp.

4.2.3. Phát triển Mô hình nuôi biển gắn với liên kết theo chuỗi giá trị thủy sản

a. Cơ sở lý luận

Mặc dù phát triển các mô hình nuôi trồng thủy sản biển vẫn cần được tranh luận thêm, nhưng kinh nghiệm quốc tế cho thấy nuôi trồng thủy sản biển có thể là hướng đi khả thi, khi được kết hợp với các biện pháp kiểm soát và phòng ngừa rủi ro hiệu quả. Mô hình này có tiềm năng chuyển đổi nông nghiệp kinh tế biển thành một lĩnh vực sản xuất hàng hóa, hiện đại, có năng suất cao, và năng lực cạnh tranh trên trường quốc tế. Để được như vậy, điều cần thực hiện là phải cơ cấu lại các hoạt động khai thác và nuôi trồng thủy sản, từng bước giảm phụ thuộc vào các phương thức đánh bắt truyền thống trong quá trình chuyển sang nuôi trồng thủy sản công nghiệp.

Ở Việt Nam, nuôi trồng thủy sản ven biển đã trở nên phổ biến. Nhiều hộ gia đình đã chuyển đổi đất nông nghiệp sang mục đích này nhờ điều kiện tự nhiên thuận lợi. Tuy nhiên, diện tích nuôi trồng thủy sản mở rộng nhanh chóng theo hướng tự phát, thiếu sự liên kết và hợp tác đồng bộ, đã làm giảm hiệu quả chung và gia tăng rủi ro. Việc kiểm soát nguồn nước chưa chặt chẽ, quản lý thức ăn chưa đầy đủ cùng với việc sử dụng không đúng cách các sản phẩm bảo vệ vật nuôi đã dẫn đến bùng phát dịch bệnh, thu nhập không ổn định, đồng thời chất lượng sản phẩm thiếu đồng đều và thường không đáp ứng được các tiêu chuẩn khắt khe của những thị trường có giá trị cao. Giải pháp cho những thách thức đó là chuyển đổi sang nuôi trồng thủy sản ven bờ và ngoài khơi ở các vùng nước thích hợp, theo hướng hài hòa phát triển kinh tế biển với an ninh quốc phòng và bảo vệ chủ quyền biển và đảo.

Tuy nhiên, nuôi trồng thủy sản ngoài khơi đòi hỏi đầu tư lớn và công nghệ tiên tiến, vượt quá khả năng của các hộ ngư dân quy mô nhỏ. Chính vì vậy, vai trò dẫn dắt các doanh nghiệp lớn trở nên rất quan trọng nhằm thiết lập chuỗi giá trị thủy sản hiệu quả. Những doanh nghiệp này có thể đảm bảo đồng bộ hóa về giống, thức ăn và công nghệ nuôi, đồng thời giám sát được quá trình nuôi. Doanh nghiệp cũng có thể thuê ngư dân quản lý các trang trại biển hoặc ký hợp đồng với các hộ gia đình ở địa phương để bao tiêu sản phẩm của họ. Điều quan trọng là ngư dân cần được tổ chức thành các nhóm hợp tác xã hoặc hợp tác xã, để nâng cao năng lực thương thảo và giảm chi phí giao dịch khi tham gia với các doanh nghiệp lớn hơn.

Phát triển các chuỗi giá trị nuôi trồng thủy sản hướng biển đem lại cơ hội chia sẻ những lợi ích thu được qua khai thác tài nguyên biển giữa doanh nghiệp và hộ ngư dân. Cách tiếp cận này phù hợp với mục tiêu tổng quát trong Quyết định số 255 (2021) về phê duyệt kế hoạch tái cơ cấu ngành nông nghiệp giai đoạn 2021-2025, trong đó tập trung vào: (i) tăng cường liên kết dọc theo chuỗi giá trị do các doanh nghiệp đầu đàn chủ trì, (ii) hỗ trợ để các hợp tác xã nông nghiệp trở nên vững mạnh, trên cơ sở nhu cầu hợp tác thực sự giữa các hộ gia đình và (iii) xúc tiến nông nghiệp sản xuất hàng hóa có giá trị gia tăng cao. Thông qua các chiến lược nêu trên, nuôi trồng thủy sản biển có thể được phát triển thành một lĩnh vực bền vững và có năng suất, nhằm mang lại lợi ích cho cả cộng đồng địa phương và nền kinh tế của quốc gia.

b. Nội dung đề xuất

Để phát triển hiệu quả mô hình nuôi trồng thủy sản biển, các bộ, ngành cần tham gia với nhiệm vụ và trách nhiệm cụ thể như sau:

Nhiệm vụ của Bộ Nông nghiệp và Môi trường[74]

1. **Xây dựng chính sách:** Xây dựng các chính sách cụ thể về nuôi trồng thủy sản biển, bao gồm các tiêu chuẩn và quy định đối với các cơ sở nuôi trồng biển và kỹ thuật nuôi lồng/bè, qua đó hình thành khung pháp lý vững chắc cho các tỉnh thành quản lý.

2. **Tạo thuận lợi giao diện tích biển:** Phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Môi trường và các bộ ngành liên quan để xóa bỏ các rào cản đối với các doanh nghiệp lớn mong muốn được giao diện tích biển và thuê mặt nước, qua đó tạo điều kiện cho họ thành lập các trang trại biển và tiếp cận tín dụng đầu tư.

3. **Sửa đổi Nghị định 26:** Sửa đổi Nghị định 26, hướng dẫn thi hành Luật thủy sản, để tạo điều kiện thuận lợi đăng ký các loài nuôi trồng thủy sản trong lồng, ban hành mã số cơ sở nuôi trồng và hợp lý hóa các yêu cầu thủ tục.

4. **Liên kết nuôi trồng thủy sản biển với các ngành/lĩnh vực khác:** Xây dựng cơ chế liên kết giữa nuôi trồng thủy sản biển với các ngành/lĩnh vực kinh tế khác ở cấp quốc gia, khuyến khích cùng tăng trưởng. Điều này bao hàm tổ chức nuôi trồng thủy sản biển khơi phù hợp với các biện pháp an ninh quốc phòng, qua đó đảm bảo phát triển kinh tế biển đi kèm với bảo vệ chủ quyền biển đảo.

5. **Cập nhật chính sách thủy sản:** Nghiên cứu và đề xuất sửa đổi Nghị định 67, tập trung vào các chính sách hỗ trợ nuôi trồng thủy sản biển, phù hợp với xu hướng đồng thời giảm đánh bắt và đẩy mạnh nuôi trồng thủy sản. Điều này bao hàm hỗ trợ tài chính cho các hộ nuôi trồng thủy sản qua cấp tín dụng, giống, thức ăn chăn nuôi và nâng cao năng lực kỹ thuật.

[74] Căn cứ Nghị quyết 27/NQ-CP ngày 07/02/2025 và Kết luận 121-KL/TW năm 2025 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, tổng kết Nghị quyết 18-NQ/TW về một số vấn đề liên quan đến việc tiếp tục cải cách, tổ chức lại hệ thống chính trị, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã sáp nhập với Bộ Tài nguyên và Môi trường để thành lập Bộ Nông nghiệp và Môi trường. Các khuyến nghị cho cả hai bộ có thể được gộp lại cho bộ mới.

6. **Hướng dẫn về đồng quản lý**: Ban hành hướng dẫn triển khai các nhóm đồng quản lý nhằm bảo vệ nguồn lợi thủy sản, bao gồm xem xét và điều chỉnh các phương thức thực hành cụ thể về đồng quản lý.

7. **Hợp lý hóa các thủ tục về môi trường:** Hướng dẫn tháo gỡ vướng mắc liên quan đến thủ tục bảo vệ môi trường trong hoạt động nuôi trồng thủy sản, tạo thuận lợi cấp phép nuôi trồng thủy sản biển cho cá nhân và hộ gia đình. Chủ động thực hiện Quyết định số 2177 của Thủ tướng Chính phủ về đơn giản hóa các quy định thủ tục có liên quan.

Nhiệm vụ của Bộ Tài chính[75]

1. **Sửa đổi Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư:** Xem xét sửa đổi luật này và các nghị định liên quan để khuyến khích tư nhân đầu tưvào lĩnh vực thủy sản.

2. **Huy động sự tham gia của các công ty bảo hiểm:** Khuyến khích sự tham gia của các công ty bảo hiểm để tạo ra các sản phẩm bảo hiểm tai nạn cho người lao động làm việc tại lồng và tàu bè nuôi trồng thủy sản, cũng như bảo hiểm rủi ro thiên tai cho các loài thủy sản biển nuôi trồng.

Nhiệm vụ của các UBND tỉnh

1. **Nâng cao năng lực hệ sinh thái:** Xây dựng các chính sách tăng cường năng lực và kết nối giữa các bên liên quan chính trong chuỗi giá trị nuôi trồng thủy sản, bao gồm các cơ quan quản lý địa phương, hộ nuôi trồng thủy sản, hợp tác xã, doanh nghiệp và các tổ chức phi chính phủ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật.

2. **Tạo điều kiện cho các nỗ lực hợp tác:** Xác định rõ vai trò và trách nhiệm của chính quyền địa phương phối hợp với doanh nghiệp để thiết lập và phát triển chuỗi giá trị. Hỗ trợ hình thành các hợp tác xã và đảm bảo tuân thủ thỏa thuận hợp tác giữa doanh nghiệp và các hộ gia đình.

3. **Thu hút các tác nhân ngoài nhà nước:** Tạo môi trường thuận lợi cho sự tham gia của các tác nhân ngoài nhà nước, như các tổ chức phi chính phủ hỗ trợ kỹ thuật và các doanh nghiệp đầu tư hàng đầu, đồng thời tạo điều kiện tiếp cận chứng nhận quốc tế.

Qua phối hợp giải quyết các nhiệm vụ trên, Việt Nam có thể nâng cao hiệu quả lĩnh vực nuôi trồng thủy sản biển, đảm bảo bền vững và năng suất đồng thời hỗ trợ sinh kế cho các cộng đồng địa phương.

[75] Căn cứ Nghị quyết 27/NQ-CP ngày 07/02/2025 và Kết luận 121-KL/TW năm 2025 do Ban Chấp hành Trung ương ban hành về tổng kết Nghị quyết 18-NQ/TW về một số vấn đề liên quan đến tiếp tục cải cách, tổ chức lại hệ thống chính trị, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã sáp nhập vào Bộ Tài chính thành Bộ Tài chính. Các khuyến nghị cho cả hai bộ có thể được kết hợp cho bộ mới.

4.3. PHÁT TRIỂN DU LỊCH SINH THÁI BIỂN

4.3.1. Lợi ích và thách thức đối với việc phát triển du lịch sinh thái biển

Theo Liên minh bảo tồn Thế giới (Brandon, 1996), du lịch sinh thái là mô hình du lịch có trách nhiệm với môi trường, hướng đến các khu vực thiên nhiên tương đối còn nguyên vẹn để thưởng thức và đánh giá tự nhiên, tăng cường bảo tồn, hạn chế những tác động tiêu cực và đem đến lợi ích kinh tế-xã hội tích cực liên quan đến cộng đồng bản địa. Như vậy, du lịch sinh thái là du lịch dựa vào thiên nhiên nhưng lại hướng tới tầm nhìn rộng hơn nhằm tiếp cận mục tiêu phát triển bền vững, tạo công ăn việc làm và giúp xóa đói, giảm nghèo bền vững. Nói cách khác, du lịch sinh thái không chỉ một chiều khai thác những giá trị của thiên nhiên nhằm đáp ứng nhu cầu của con người như du lịch dựa vào thiên nhiên mà vai trò của giáo dục, bảo tồn và gìn giữ những giá trị thiên nhiên, văn hóa cũng như đảm bảo những lợi ích của cộng đồng địa phương cũng được chú trọng hơn vì mục tiêu phát triển bền vững.

Du lịch biển và ven biển phụ thuộc nhiều vào chất lượng của hệ sinh thái biển và ven biển để thu hút du khách, nhưng sự cạn kiệt và suy thoái liên tục của các tài sản thiên nhiên này đang đặt ra câu hỏi về tính bền vững và khả năng tồn tại của ngành, cùng với các cộng đồng địa phương sống dựa vào nó. Tình trạng này càng trở nên nghiêm trọng hơn do tính chất mùa vụ của du lịch biển và ven biển, đặc biệt là ở các đảo, góp phần gây mất an ninh việc làm, thu nhập thấp, ảnh hưởng đến phúc lợi của người dân địa phương và khả năng tiếp cận các nguồn tài nguyên của họ. Ngoài ra, lợi ích kinh tế từ du lịch không được phân bổ đồng đều, trong đó các công ty lớn và công ty lữ hành nước ngoài thường nhận được phần lớn lợi ích này. Khi so sánh các tác động kinh tế xã hội thực sự, chi phí thu hút và giữ chân lượng khách du lịch đại chúng thường lớn hơn lợi ích mà du lịch mang lại cho người dân địa phương.[76]

Thay vào đó, du lịch sinh thái đang nhanh chóng trở nên phổ biến ở các thị trường du lịch có trách nhiệm. du lịch sinh thái biển trị giá 50 tỷ đôla trên toàn cầu vào năm 2016, phục vụ 120 triệu khách du lịch. du lịch sinh thái biển có trách nhiệm thường được coi là một hình thức du lịch có tác động tương đối thấp và có giá trị cao, có thể mang lại động lực kinh tế gia tăng cho việc bảo tồn biển[77] Khách du lịch thể hiện hành vi ủng hộ môi trường và quan tâm đến cộng đồng địa phương dự kiến sẽ chi tiêu nhiều hơn so với những du khách thường xuyên. Du lịch sinh thái biển có trách nhiệm thường có những yếu tố quan trọng bao gồm:

- Nhấn mạnh vào quản lý bền vững các hoạt động du lịch sinh thái biển;
- Giáo dục khách du lịch về môi trường biển tự nhiên và việc bảo tồn biển;
- Mang lại lợi ích cho cộng đồng và môi trường; và
- Thúc đẩy việc bảo tồn một loài hoặc môi trường sống.[78]

[76] The Ocean Panel (2022). *Opportunities for transforming coastal and marine tourism towards sustainability, regeneration, and resilience*.
[77] Milne S, Thorburn E, Rosin C, Deuchar, C (2021). Developing marine ecotourism for a sustainable blue economy: a literature review.
[78] Garrod, B. (2003). Marine ecotourism in New Zealand: an overview of the industry and its management p.17-37. In Garrod., C & Wilson., C. Marine Ecotourism issues and experiences. Channel View publications: Clevedon.

Phát triển và thực hiện du lịch sinh thái không phụ thuộc vào cơ sở lưu trú hiện đại có sẵn, hoặc sự quyến rũ của cơ sở vật chất xa hoa. Về cơ bản, du lịch sinh thái có trách nhiệm được thực hiện một cách đơn giản, duy trì tính chân thực của thiên nhiên và môi trường, tính chân thực của nghệ thuật và văn hóa, phong tục, tập quán địa phương cũng như bảo tồn môi trường. Mô hình này cũng giúp giáo dục du khách, cung cấp kinh phí cho việc bảo tồn môi trường, mang lại lợi ích trực tiếp cho sự phát triển kinh tế và trao quyền cho cộng đồng địa phương, đồng thời thúc đẩy sự tôn trọng các nền văn hóa và thiên nhiên khác nhau.[79] Danh mục các hoạt động du lịch sinh thái biển phổ biến được trình bày trong Bảng 28.

Bảng 28. Các loại hình du lịch sinh thái biển

Môi trường biển	Hoạt động du lịch sinh thái	Các vấn đề về phát triển
Cửa sông và rừng ngập mặn ven biển	• Ngắm chim và câu cá giải trí	• Có thể tạo kinh phí cho việc bảo vệ rừng ngập mặn và hỗ trợ thực thi pháp luật nhằm hạn chế sự phá hủy hệ sinh thái
Biển (trên mặt nước)	• Chèo thuyền kayak trên biển • Quan sát động vật biển có vú • Bơi lội • Thuyền buồm	• Hoạt động không gây ô nhiễm, thân thiện với môi trường, nơi ở của các loài động vật biển có vú kích thích sự tò mò nhưng vẫn phải được quản lý tốt • Việc quan sát động vật biển có vú có thể hỗ trợ công tác bảo tồn. Tuy nhiên, việc tăng lưu lượng tàu thuyền sẽ gây ra những tác động lên động vật biển có vú như làm gián đoạn giấc ngủ của chúng. Cần có các quy định - việc cho động vật biển ăn đã được chứng minh là có tác động bất lợi. • Lợi ích kinh tế, mức độ hài lòng cao của du khách khi gần gũi với thiên nhiên, hành vi của động vật có vú và làm gián đoạn chu kỳ tự nhiên là một rủi ro cần được quản lý. • Tác động thấp, chủ yếu là cách không dùng thiết bị có động cơ để quan sát các loài động vật biển có vú. Thường liên quan đến hoạt động lặn với ống thở.
Rạn san hô – Cá (dưới mặt nước)	• Lặn ống thở và lặn biển • Quan sát dưới nước • Tàu đáy kính/tàu ngầm du lịch	• Giá trị cao, tác động thấp nếu số lượng được quản lý tốt, người dân địa phương và du khách đánh giá cao đa dạng sinh học biển. Có hướng dẫn dành cho cả người lặn bằng ống thở và thợ lặn bằng bình dưỡng khí để hạn chế sự hiện diện của họ trong môi trường (không cho ăn/chạm).

[79] Arismayanti (2019). Development Strategy of Ecotourism Marine Sustainable in Indonesia. ASEAN Journal on Hospitality and Tourism, Vol. 15, pp. 118 – 138.

Môi trường biển	Hoạt động du lịch sinh thái	Các vấn đề về phát triển
		• Quan sát rạn san hô có giá trị cao và có thể góp phần bảo tồn nhưng đã gây tranh cãi do tình trạng xả rác của khách du lịch • Phương tiện giáo dục du khách về môi trường biển dễ tiếp cận • Thường đóng vai trò là tàu nghiên cứu khoa học, một cách tiếp cận để con người tương tác với môi trường dưới nước.

Nguồn: Điều chỉnh từ Milne (2021).[80]

Tóm lại, du lịch sinh thái biển rất phức tạp và đòi hỏi một cách tiếp cận toàn diện trong quy hoạch và quản lý. Để thực hiện được điều này, du lịch sinh thái biển cần phải được đưa vào quản lý dựa trên hệ sinh thái, trong đó phải tính đến nhu cầu của cộng đồng địa phương và sinh vật. Các nhà quy hoạch phải tính đến nhu cầu của địa phương và các công cụ, chỉ số chính sách phù hợp phải dựa trên yêu cầu phát triển cộng đồng. Tương tự như vậy, khi phát triển chính sách du lịch sinh thái biển, không nên coi các cơ quan nhà nước chỉ là một bên liên quan đơn thuần mà phải tích cực trong việc định hình chính sách và phổ biến các thực tiễn tốt nhất.[81]

Bài học kinh nghiệm quốc tế về phát triển du lịch dựa vào tài sản thiên nhiên và khu bảo tồn tự nhiên có thể áp dụng cho du lịch sinh thái ở Việt Nam tập trung vào ba nguyên tắc sau:[82]

Bảo vệ tài sản thiên nhiên

Thành lập chính thức các khu bảo tồn. Để bảo vệ những tài sản thiên nhiên này, cần phải chính thức hóa vị trí của chúng bằng luật hoặc các văn bản như cấp giấy chứng nhận, nhưng không cấm tuyệt đối việc thực hiện các hoạt động kinh tế trong đó. Ngay cả khi quy định này có hạn chế việc sử dụng tài nguyên, những tổn thất đó có thể được bồi hoàn khi số lượng cá thể hoang dã bị khai thác được phục hồi và phát triển dưới sự bảo vệ chính thức. Việc chính thức hóa cũng cho phép chính phủ nâng cao tiêu chuẩn môi trường và giảm tác động tiêu cực của du lịch, và cam kết bảo tồn này của chính phủ có thể khuyến khích đầu tư tư nhân vào dịch vụ du lịch sinh thái.

Tăng cường đầu tư công cho công tác quản lý các khu bảo tồn. Khuyến khích sử dụng các công cụ tài chính như ngân sách nhà nước cũng như các cơ chế đổi mới sáng tạo để khai thác các nguồn lực của khu vực tư nhân như quỹ tín thác bảo tồn, tài chính carbon, trái phiếu bảo tồn và đầu tư theo phương thức PPP trong lĩnh vực bảo tồn.

Tăng cường năng lực cho các chủ thể quản lý vùng biển. Để mang lại lợi ích, các khu bảo tồn cần được quản lý tốt và phải giải quyết triệt để các nguyên nhân khiến công tác này có hiệu quả thấp. Các

[80] Milne S, Thorburn E, Rosin C, Deuchar, C (2021). Developing marine ecotourism for a sustainable blue economy: a literature review.
[81] Ibid.
[82] WB (2021). Banking on Protected Areas - Promoting sustainable protected area tourism to benefit local economies.

khu bảo tồn thành công phải được quản lý bởi các chủ thể có trình độ, hiểu rõ luật pháp và chính sách của khu bảo tồn cũng như nhu cầu kinh doanh của các nhà đầu tư vào dịch vụ du lịch và các tổ chức hoạt động dịch vụ thương mại. Ví dụ, quản lý dịch vụ du khách có tính thương mại đòi hỏi phải có những kỹ năng mới, ngoài năng lực quản lý động vật hoang dã và năng lực này cần được tăng cường.

Giám sát lượng khách và tác động của du lịch. Để hỗ trợ công tác lập kế hoạch và sử dụng ngân sách nhà nước cho các khu bảo tồn, chính phủ và các cơ quan bảo tồn nên thường xuyên đánh giá tác động của du lịch trong khu bảo tồn và sử dụng các cuộc khảo sát để nắm bắt lượng khách, chi tiêu của khách du lịch và những thay đổi theo mùa trong hành vi du lịch. Những thông tin như vậy giúp định hình chính sách, cải thiện dịch vụ du lịch, hỗ trợ cộng đồng địa phương, cải tiến các mô hình kinh doanh du lịch và chứng minh lợi ích kinh tế của việc đầu tư vào các khu bảo tồn.

Phát triển và đa dạng hóa hoạt động kinh doanh

Đa dạng hóa các dịch vụ du lịch. Ở nhiều quốc gia, việc tập trung du khách tại các địa điểm du lịch nổi tiếng khiến cho việc tăng số khu bảo tồn và lựa chọn các địa điểm ưu tiên trên cơ sở đánh giá khả năng tiếp cận về giao thông, an ninh, đa dạng sinh học, mức độ hấp dẫn về cảnh quan và sự quan tâm của các bên liên quan ở địa phương đến hoạt động du lịch trở thành những điều kiện hết sức quan trọng. Để giảm thiểu các tác động tiêu cực, có thể lựa chọn hệ thống các khu bảo tồn biển để phát triển du lịch theo từng giai đoạn, dựa trên các tiêu chí về nhu cầu tiếp cận và tính khả thi trong việc tiếp cận, qua đó có thể xếp hạng các địa điểm bảo tồn để xác định phương án tối ưu cho việc thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân và đảm bảo lợi ích cộng đồng.

Xây dựng chính sách ưu đãi. Những chính sách này có thể tăng cường hiệu quả hoạt động của các khu bảo tồn nhờ công tác quản lý và đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng cũng như cung cấp các dịch vụ liên quan như lưu trú, thực phẩm, hàng hóa, hoạt động giải trí, cho thuê thiết bị và vận chuyển. Cũng có thể áp dụng các hình thức thuê ngoài đối với hoạt động du lịch như cho thuê dịch vụ hệ sinh thái, hợp đồng quản lý và cấp phép. Muốn thực hiện những cơ chế này cần quy định các điều khoản và điều kiện chính cho hoạt động kinh doanh, như thời gian, loại hình hoạt động, điều kiện môi trường và phí tiếp cận. Các chương trình nhượng quyền cần đi kèm với (i) hiệu lực thực thi pháp luật mạnh mẽ; (ii) sự ủng hộ của công chúng đối với các hoạt động dịch vụ, thương mại được đề xuất; (iii) chứng minh được lợi ích kinh tế; (iv) tham vấn ý kiến của các bên liên quan vào hoạt động nhượng quyền; và (v) hoàn chỉnh khuôn khổ pháp lý để hỗ trợ các cơ quan thực hiện.

Chia sẻ lợi ích

Chính thức hóa cơ chế chia sẻ lợi ích. Người dân và cộng đồng xung quanh các khu du lịch sinh thái là những bên liên quan quan trọng, và việc chia sẻ lợi ích trong các cộng đồng này giữa các hộ gia đình nghèo và không nghèo là chìa khóa để duy trì tính toàn vẹn của khu bảo tồn. Có lẽ quan trọng nhất là những lợi ích này phải được phân bổ công bằng cho người nghèo và những người có hoàn cảnh khó khăn thông qua các chính sách chia sẻ lợi ích công bằng. Những cơ chế chia sẻ lợi ích thường nhận được ủng hộ của cộng đồng là: tạo ra việc làm trực tiếp và gián tiếp, chia sẻ doanh thu với các ban quản lý khu bảo tồn, kế hoạch chia sẻ doanh thu và hợp tác với các doanh nghiệp du lịch, và sử dụng bền

vững hệ động, thực vật trong các khu bảo tồn, cũng như cơ chế ra quyết định rõ ràng, minh bạch, và nâng cao năng lực chung.

Nâng cao thu nhập và cải thiện sinh kế. Chính phủ nên hỗ trợ các hộ gia đình tham gia vào các mô hình du lịch sinh thái thông qua đào tạo khởi nghiệp, phát triển kỹ năng, dịch vụ vay vốn và hậu cần; chính phủ cũng có thể cân nhắc hỗ trợ đa dạng hóa loại hình kinh doanh và hoạt động mua sắm ngay tại địa phương để tăng cường mối liên kết trong nền kinh tế địa phương, tận dụng cơ hội để cải thiện sinh kế trực tiếp và gián tiếp cho cộng đồng địa phương.

Giảm thiểu và đền bù cho xung đột giữa con người và thiên nhiên. Điều này giúp đảm bảo duy trì sự hậu thuẫn của cộng đồng địa phương với công tác bảo tồn, bởi họ vừa là đối tượng hưởng lợi quan trọng, vừa là đối tác không thể thiếu trong việc bảo tồn. Việc chi trả các khoản bồi thường phải được quản lý tốt, kịp thời và minh bạch. Việc xác định thiệt hại cho các vùng đệm của khu du lịch sinh thái, như tổn thất về thủy sản và khấu hao vốn tự nhiên, cũng cần được tính toán đầy đủ. Nhiều chính quyền địa phương đã có những hành động thiết thực như quây hàng rào theo mùa và khoanh vùng nuôi, để giảm thiểu tổn thất và xây dựng mối quan hệ tốt giữa khu bảo tồn, khu du lịch sinh thái và cộng đồng xung quanh.

Một ví dụ điển hình về cam kết đối với du lịch sinh thái là vùng Gijón, Tây Ban Nha. Đây là một điểm đến du lịch sinh thái có trách nhiệm. Khu vực này đã xây dựng kế hoạch phát triển du lịch bền vững hoàn chỉnh và đã là điểm đến được chứng nhận sinh quyển nhờ triển khai nhiều sáng kiến hay và những nỗ lực góp phần hoàn thành 17 SDGs trong Chương trình nghị sự 2030 của Liên Hợp Quốc. Kế hoạch này bao gồm việc các công ty du lịch lưu trú áp dụng các biện pháp quản lý hiệu quả, với những cam kết về phát triển xã hội, quản lý gia đình và cá biệt hóa các cách ứng xử. Tương tự như vậy, bên cạnh các thỏa thuận khác, các công ty cung cấp dịch vụ ăn uống phải đưa vào mô hình của mình việc tiêu thụ thực phẩm sinh thái của địa phương, và nói chung, toàn bộ ngành du lịch phải thúc đẩy các hoạt động văn hóa nhằm nâng cao nhận thức về việc chăm sóc môi trường biển và đất liền của điểm đến. Trong khu vực bảo tồn biển nghiêm ngặt, xây dựng kế hoạch kiểm soát luồng khách, sửa chữa công trình mặt tiền ven biển, cũng như các sáng kiến khác nhằm nâng cao nhận thức về hệ sinh thái biển, giảm bớt tác động tiêu cực lên những không gian sinh thái này, nhất là trong kỳ cao điểm của mùa du lịch, trùng với giai đoạn hè.[83]

4.3.2. Thực trạng phát triển du lịch sinh thái biển ở Việt Nam và bất cập trong chính sách

a. Kết quả đạt được

Hiện nay, chưa có số liệu thống kê riêng về du lịch sinh thái biển ở Việt Nam. Đa số các số liệu đều đề cập đến tình hình phát triển du lịch sinh thái tại các khu bảo tồn (trong đó chủ yếu là các Vườn quốc gia và rừng đặc dụng trên cạn và chưa bóc tách được số liệu riêng cho các khu bảo tồn biển hay

[83] Losada (2022). Planning: Innovation in Sustainable Ocean Planning to Incentivize a Shift to Sustainable Coastal and Marine Tourism. https://oceanpanel.org/perspective/patricio-azcarate-diaz-de-losada-planning-innovation-in-sustainable-ocean-planning-to-incentivize-a-shift-to-sustainable-ocean-tourism/

rừng ngập mặn)[84] hoặc phát triển du lịch biển đảo nói chung (chưa bóc tách số liệu riêng về loại hình du lịch sinh thái)[85]. Mặc dù vậy, theo đánh giá chung, du lịch biển đảo đã có những đóng góp đáng kể vào nguồn thu của các địa phương và tạo việc làm cho nhiều lao động, kể cả trực tiếp trong ngành du lịch và lao động xã hội gián tiếp.

Tỷ trọng đóng góp của du lịch vào GDP quốc gia: Ngành du lịch đóng góp khoảng 9,2% GDP của Việt Nam trước đại dịch COVID-19 (theo Cục Du lịch quốc gia Việt Nam). Trong đó, du lịch biển đóng góp phần lớn, nhờ vào các tỉnh có bờ biển dài và nhiều tài nguyên du lịch hấp dẫn như Quảng Ninh, Đà Nẵng, Khánh Hòa, Kiên Giang.

Sau khi Việt Nam mở cửa du lịch quốc tế trở lại vào năm 2022, du lịch biển đóng vai trò quan trọng trong việc khôi phục ngành du lịch quốc gia. Theo thống kê của Cục Du lịch quốc gia Việt Nam, ngành du lịch đóng góp khoảng 5,2% GDP của Việt Nam vào năm 2022. Các điểm đến ven biển nổi tiếng như Phú Quốc, Nha Trang, Đà Nẵng đã thu hút lượng lớn khách quốc tế và nội địa, góp phần thúc đẩy kinh tế các tỉnh và tăng trưởng GDP quốc gia.

Đóng góp của du lịch biển vào GDP của một số địa phương ven biển trọng điểm:

- **Quảng Ninh:** Là trung tâm du lịch biển lớn của miền Bắc với vịnh Hạ Long nổi tiếng, Quảng Ninh có du lịch chiếm khoảng 10-12% GDP của tỉnh. Năm 2022, ngành du lịch đóng góp mạnh mẽ vào việc phục hồi kinh tế địa phương sau đại dịch.
- **Khánh Hòa (Nha Trang):** Với bờ biển dài và các khu du lịch nghỉ dưỡng cao cấp, du lịch biển là một trong những trụ cột chính của kinh tế Khánh Hòa, chiếm khoảng 12-15% GDP của tỉnh.
- **Phú Quốc (Kiên Giang):** Du lịch biển ở Phú Quốc đã phát triển nhanh chóng trong những năm gần đây, đóng góp khoảng 30% GDP của tỉnh Kiên Giang, biến nơi đây thành điểm đến du lịch biển hàng đầu tại Việt Nam.

Lượng khách du lịch biển đảo trong nước và quốc tế có mức tăng trưởng nhất định, đóng góp đáng kể vào sự phục hồi của cả ngành du lịch. Theo thống kê của Tổng cục Du lịch, lượng khách du lịch quốc tế đến các đảo Việt Nam giai đoạn 2015-2019 có tốc độ tăng trưởng 23%. Trong đó, năm 2019 có hơn 1,5 triệu khách ra các đảo, phần lớn là đến Cát Bà, Phú Quốc, một số đến Cù Lao Chàm, Lý Sơn, Côn Đảo, Vân Đồn. Biển miền Bắc chủ yếu thu hút khách Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, ASEAN, Đức, Hà Lan. Trong khi đó khu vực miền Trung được khách châu Âu, Lào, Nhật Bản, Hàn Quốc ưa chuộng. Biển miền Nam phục vụ chủ yếu khách châu Âu, nhiều nhất là Anh, Italy, Pháp... Tính chung cả giai đoạn 2010 – 2019, lượng khách quốc tế tăng trung bình 13,6%/năm, thấp hơn so với mức trung bình cả nước (14,8%/năm) từ 12,3 triệu lượt lên 34,1 triệu.

[84] Xem Báo cáo khảo sát, đánh giá hiện trạng và tác động của hoạt động du lịch đối với hoạt động bảo tồn các loài động vật hoang dã thuộc Dự án "Nghiên cứu, đánh giá hiện trạng và đề xuất lồng ghép bảo tồn đa dạng sinh học và các loài nguy cấp trong hoạt động du lịch" hoặc Viện nghiên cứu phát triển du lịch (2022), Báo cáo "Tổng quan về DLST, đánh giá hiện trạng DLST ở Việt Nam và đề xuất giải pháp, hoạt động thí điểm"

[85] Xem Viện nghiên cứu phát triển du lịch (2020), Báo cáo tổng hợp Đề án "Phát triển du lịch biển, đảo và vùng ven biển đến năm 2020"

Khách du lịch nội địa lựa chọn du lịch biển, đảo cũng tăng khoảng 23%/năm giai đoạn 2015-2019 và đạt 9,5 triệu lượt khách ra đảo vào năm 2019. Lượng khách nội địa tới 28 tỉnh thành ven biển tăng từ 44 triệu lượt vào năm 2010 lên gần 145,6 triệu lượt vào năm 2019, đạt tốc độ tăng trưởng trung bình 12,3%/năm, cao hơn tốc độ tăng trưởng thị trường khách nội địa trung bình của cả nước (11,8%/năm); trong số đó, 80-90% khách nội địa đến 2 đảo Phú Quốc và Cát Bà. Năm 2022, khi dịch COVID-19 đã được kiểm soát, các địa phương ven biển đã có bước phục hồi ngoạn mục: TP HCM đón 35,2 triệu lượt khách nội địa (gấp 1,6 lần năm 2019), Nghệ An 7,9 triệu lượt (tăng 21,2%), Thanh Hóa 7,8 triệu lượt (tăng 15,9%).

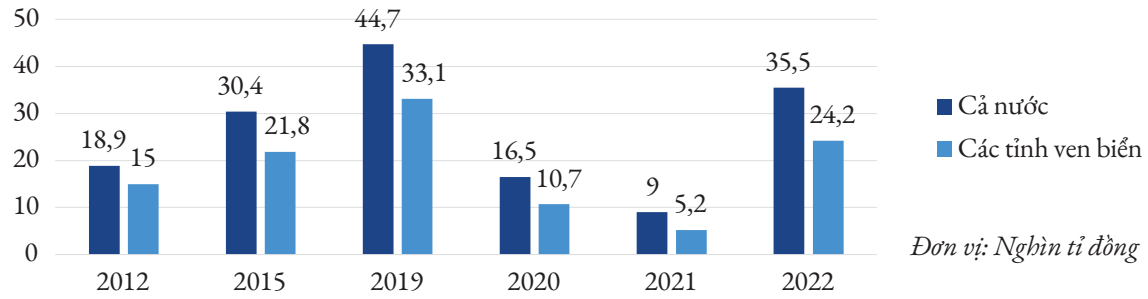
Doanh thu từ du lịch lữ hành có sự tăng trưởng tích cực. Tổng thu từ du lịch của 28 tỉnh thành ven biển năm 2019 là khoảng 508 nghìn tỷ đồng (bằng khoảng 67,3% tổng thu từ khách du lịch của cả nước). Phần lớn khách đi nghỉ dưỡng cao cấp, du lịch mạo hiểm, khám phá thiên nhiên, tìm hiểu văn hóa, tâm linh, du lịch cộng đồng. Tuy nhiên, tổng thu từ khách du lịch đến đảo ven biển lại tăng rất mạnh, đạt 63,37%/năm giai đoạn 2015-2019.

Năm 2020, do tác động của đại dịch COVID-19, du lịch dải ven biển Việt Nam chịu thiệt hại hết sức to lớn. Tổng lượng khách quốc tế đến các tỉnh ven biển năm 2020 chỉ đạt trên 6 triệu lượt, bằng khoảng 18% của năm 2019; Tổng lượng khách nội địa đến các tỉnh ven biển năm 2020 chỉ đạt trên 78 triệu lượt, bằng khoảng 54% của năm 2019. Tổng thu từ khách du lịch năm 2020 cũng chỉ bằng khoảng 51% của năm 2019.

Năm 2021 hoạt động của ngành du lịch vẫn chưa được cải thiện với 2 đợt bùng phát dịch, đã làm toàn ngành gần như tê liệt do trùng với mùa hè là mùa cao điểm của thị trường khách nội địa, trong khi Việt Nam vẫn chưa mở cửa cho thị trường khách quốc tế. Chỉ đến tháng 11/2021 Việt Nam mới thí điểm đón khách quốc tế. Tính cả năm 2021, toàn vùng đón 1.098 triệu lượt khách quốc tế, phục vụ gần 40 triệu lượt khách nội địa (trong đó có 19 triệu lượt khách có sử dụng dịch vụ lưu trú), tổng thu từ khách du lịch cả năm 2021 ước đạt 117 nghìn tỷ đồng.

Từ tháng 3/2022, sau khi Việt Nam chính thức mở cửa trở lại sau đại dịch, các kết quả hoạt động kinh doanh du lịch trên cả nước và tại các tỉnh ven biển đã khởi sắc trở lại nhờ những nỗ lực của toàn ngành. Năm 2022, doanh thu du lịch lữ hành tại các tỉnh ven biển đã đạt 24,2 nghìn tỉ đồng, bằng 73% năm 2019 và bằng 68,2% doanh thu du lịch lữ hành cả nước (xem Hình 19).

Hình 19. Doanh thu du lịch lữ hành các tỉnh ven biển so với cả nước



Nguồn: Tổng cục thống kê, Kinh tế xã hội các địa phương ven biển giai đoạn 2011-2022.

Tính đến năm 2023, khi ngành du lịch đã gần như phục hồi hoàn toàn. Du lịch ven biển đón gần 17 triệu lượt khách quốc tế đi lại trong 28 tỉnh ven biển và phục vụ gần 175 triệu lượt khách du lịch nội địa. Đến Một số tỉnh có mức doanh thu từ du lịch lữ hành tăng cao là TP HCM 17,7 nghìn tỉ đồng (chiếm 50% tổng thu từ du lịch lữ hành cả nước), Đà Nẵng 2,3 nghìn tỉ đồng (bằng 6,4%), Khánh Hòa 1,4 nghìn tỉ đồng (bằng 3,9%) và Quảng Ninh 608,5 tỉ đồng (bằng 1,7%).

Bảng 29. Tổng hợp một số chỉ tiêu phát triển du lịch toàn vùng (2014-2023)

Chỉ tiêu	Đơn vị	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Khách quốc tế	nghìn người	15.647	17.178	19.799	24.957	30.766	35.713	6.405	1.098	8.460	16.960
Khách nội địa	nghìn người	83.845	92.088	102.610	122.529	126.521	145.617	78.153	39.448	161.000	174.900
GDP du lịch	tỷ VND	147.774	163.248	194.579	256.651	313.684	355.632	181.372	117.053		

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu các địa phương
Ghi chú: - Lượng khách quốc tế và nội địa là tổng số lượt khách đến 28 tỉnh thành.
- GDP du lịch: tổng GDP du lịch của 28 tỉnh, thành ven biển (giá hiện hành).

Một số liên kết vùng trong phát triển du lịch biển đã được hình thành. Các địa phương ven biển đã hình thành một số liên kết vùng, liên kết địa phương trong phát triển du lịch biển. Năm 2019, Quảng Ninh - Ninh Bình - Thanh Hóa đã ký hợp tác phát triển du lịch giai đoạn 2019-2023 nhằm liên kết khai thác giá trị các di sản văn hóa, thiên nhiên thế giới; kết hợp khai thác du lịch văn hóa tâm linh với du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, tạo nên sự đa dạng trong các gói sản phẩm du lịch, đồng thời tăng thời gian lưu trú và tạo cơ hội cho du khách được tận hưởng nhiều loại hình du lịch khác nhau ở từng địa phương. Ở vùng miền Trung đã hình thành được Hội đồng vùng. Sự liên kết giữa các địa phương trong vùng từng bước phát huy được các thế mạnh để phát triển các sản phẩm du lịch biển như trong tiểu vùng Bắc Trung Bộ gồm Thanh Hóa - Nghệ An - Hà Tĩnh với việc phát triển hạ tầng giao thông và kêu gọi các tập đoàn lớn như FLC, Vingroup đầu tư vào du lịch biển, sân golf, quần thể du lịch nghỉ dưỡng ở Sầm Sơn, Thiên Cầm, Cửa Lò, v.v...

b. Thách thức trong phát triển du lịch sinh thái biển:

Theo đánh giá của Viện nghiên cứu phát triển du lịch (2021), hoạt động du lịch sinh thái biển ở Việt Nam còn những hạn chế như sau:

- Du lịch đến các khu bảo tồn thiên nhiên của Việt Nam hiện nay còn mang tính đại chúng, chưa phản ánh tinh thần của du lịch sinh thái. Du lịch với số đông và chi phí không cao, thường gây nên những tác động tiêu cực đến môi trường tự nhiên và văn hoá.
- Quy mô và hình thức tổ chức hoạt động sinh thái còn nhỏ lẻ, manh mún. Việc đầu tư phát triển du lịch sinh thái chưa cao, chủ yếu vẫn là các dự án hỗ trợ của các tổ chức quốc tế mang tính chất bảo tồn và nâng cao năng lực cộng đồng tham gia vào du lịch sinh thái tại một số khu bảo tồn.

- Các hoạt động du lịch ở nhiều khu bảo tồn biển còn mang tính tự phát, chưa có nhiều sản phẩm đặc thù hấp dẫn và chưa xác định thị trường mục tiêu, các phân khúc thị trường chưa rõ ràng, đầu tư cho công việc xúc tiến và phát triển công nghệ phục vụ cho du lịch sinh thái chưa tương xứng với tiềm năng. Chính vì vậy chưa hấp dẫn và tạo sự phân khúc thị trường dành cho các nhu cầu du lịch khác nhau, từ các quốc gia khác nhau.
- Hệ sinh thái biển chưa được quan tâm đầu tư đúng mức để vừa bảo tồn,phát triển đa dạng sinh học và hệ sinh thái, vừa phát triển du lịch. Do vậy, các khu bảo tồn biển, rạn san hô, rừng ngập mặn hiện có thường nghèo nàn về cảnh quan và đối tượng khám phá, tính độc đáo giữa các khu cũng rất hạn chế, và việc xây dựng các câu chuyện, giới thiệu cảnh quan, sinh vật cảnh...cho du khách hầu như rất ít hoặc không có đã là những rào cản thu hút du lịch sinh thái biển.
- Hiện chưa có nghiên cứu phát triển thị trường một cách hệ thống với sự tham gia của tất cả các ngành liên quan, cho dòng sản phẩm du lịch nói trên. Chính vì vậy công tác quy hoạch, phân vùng phát triển du lịch sinh thái còn nhiều hạn chế, bất cập.
- Tỷ lệ người dân địa phương tham gia vào các dịch vụ du lịch còn ít. Một số mô hình du lịch cộng đồng tại địa phương chưa có nhiều sự kết nối với hoạt động của các ban quản lý khu bảo tồn biển hoặc ban quản lý vườn quốc gia rừng ngập mặn, hoặc do nhận thức của người dân về du lịch hạn chế và sự chia sẻ lợi ích thiếu công bằng, dẫn đến hiện tượng tranh giành, lôi kéo khách hoặc phát triển hoạt động du lịch quá mức, có nguy cơ ảnh hưởng đến môi trường sinh thái nói chung.

c. Các vướng mắc về thể chế, chính sách:

Chính sách phát triển du lịch liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực nên còn chồng chéo và chậm triển khai dẫn tới cản trở sự phát triển. Đặc biệt, cơ chế, chính sách, pháp luật về biển và hải đảo chưa đầy đủ và đồng bộ. Theo quy định quy hoạch và chiến lược phát triển ngành lĩnh vực là căn cứ quan trọng để các địa phương, ngành/ lĩnh vực triển khai các chính sách phát triển trong lĩnh vực đó. Đối với lĩnh vực du lịch hiện nay, Quy hoạch hệ thống du lịch thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 509/QĐ-TTg ngày 13/6/202. Quy hoạch đã xác định một số dòng sản phẩm chính của trong phát triển hệ thống du lịch là: (i) Khai thác tài nguyên du lịch biển, đảo với các sản phẩm cụ thể như nghỉ dưỡng biển, sinh thái biển và du lịch tàu biển; (ii) Phát huy giá trị văn hóa vùng, miền làm nền tảng xây dựng các sản phẩm du lịch gắn với di sản, lễ hội, tham quan và tìm hiểu lối sống, ẩm thực; (iii) Phát triển các sản phẩm du lịch sinh thái dựa trên lợi thế về tài nguyên tự nhiên.

Quy hoạch phát triển du lịch sinh thái dựa trên lợi thế tự nhiên và giá trị văn hóa cộng đồng là sản phẩm chủ lực cho phát triển du lịch tại các địa phương có biển. Tuy nhiên, thiếu sự hợp tác liên ngành để đảm bảo tính hiệu quả trong thực thi vẫn là hạn chế lớn nhất. Hiện nay, chưa có cơ chế phối hợp liên ngành giữa các đơn vị tham gia vào quản lý phát triển du lịch khu vực ven biển, mỗi địa phương có những cơ chế khác nhau và các mô hình cũng chưa thực sự hiệu quả. Do đó, nhiệm vụ tiếp theo Bộ VHTT&DL cần phối hợp với các Bộ, ngành, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung

ương quản lý và tổ chức triển khai thực hiện quy hoạch, xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách, quy hoạch, chương trình, đề án, dự án phối hợp hỗ trợ, phù hợp với yêu cầu của Quy hoạch.

Quan điểm và nguyên tắc cân bằng giữa phát triển du lịch biển và bảo vệ môi trường biển tuy đã được đề cập đến trong các luật và chiến lược liên quan nhưng cần được chuyển tải rõ ràng hơn thành những cơ chế chính sách cụ thể, khiến các địa phương và ban quản lý khu bảo tồn lúng túng trong việc đầu tư hoặc thu hút đầu tư vào các khu bảo tồn biển. Dù Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo 2015 đã đề ra các nguyên tắc quản lý tài nguyên biển, nhưng việc thực hiện còn gặp khó khăn. Chưa có những cơ chế cụ thể kết nối chặt chẽ giữa phát triển hạ tầng, bảo vệ môi trường và phát triển du lịch biển bền vững. Các khu vực du lịch biển nổi tiếng như Phú Quốc, Nha Trang vẫn đang phải đối mặt với vấn đề ô nhiễm môi trường và sự quá tải trong phát triển hạ tầng phục vụ du lịch. Hiện chưa có cơ chế rõ ràng để kiểm soát và quản lý các tác động tiêu cực của phát triển du lịch đối với môi trường biển, đặc biệt là việc quản lý chất thải và bảo tồn đa dạng sinh học. Điều này đặt ra thách thức lớn, đặc biệt tại các khu vực hải đảo của Việt Nam với hạ tầng thu gom và xử lý rác thải từ sinh hoạt và du lịch đang còn tương đối hạn chế.

Việt Nam vẫn cần cải thiện các cơ chế khuyến khích đầu tư cho phát triển du lịch sinh thái biển. Chưa có những cơ chế chính sách đồng bộ về xây dựng các chương trình, dự án đầu tư tổng thể phát triển vùng đệm, đầu tư phát triển du lịch sinh thái trên phạm vi cả nước để các địa phương, các khu bảo tồn biển có căn cứ thu hút đầu tư và triển khai dự án. Dù đã có các chính sách ưu đãi (như Nghị định 89/2015/NĐ-CP về hỗ trợ ngư dân), nhưng vẫn chưa có các chính sách cụ thể và hiệu quả để khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân đầu tư vào phát triển các khu du lịch biển chất lượng cao và bền vững, bên cạnh những dự án quy mô nhỏ liên quan đến cộng đồng ven biển.

Chính phủ đã bắt đầu triển khai hướng dẫn chi tiết về việc cho thuê môi trường rừng để phát triển du lịch sinh thái ở các khu bảo tồn. Nghị định số 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp đã tạo hành lang pháp lý thuận lợi hơn để giúp ban quản lý các vườn quốc gia và khu bảo tồn biển tổ chức các hoạt động du lịch sinh thái hoặc cho thuê môi trường rừng để phát triển các hoạt động này. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai, Nghị định 156 đã bộc lộ nhiều hạn chế và đã được khắc phục kịp thời. Một số hạn chế bao gồm: (i) chưa có quy định cụ thể về tỷ lệ phần trăm diện tích được xây dựng các công trình phục vụ kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất; (ii) quy định về trình tự, thủ tục giao rừng, cho thuê rừng rất khó triển khai được trên thực tế, quy định về thẩm quyền quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng còn bất cập do có quá nhiều cấp có thẩm quyền; (iii) thiếu danh mục các cơ sở sản xuất công nghiệp sử dụng nguồn nước từ rừng; phạm vi ảnh hưởng để xác định các cơ sở kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí bên ngoài khu rừng phải trả tiền dịch vụ môi trường rừng; quy định chi trả trực tiếp đối với hai loại hình dịch vụ (kinh doanh du lịch, nuôi trồng thủy sản) khiến các địa phương gặp khó khăn do không hoặc khó xác định được đối tượng được chi trả trực tiếp.

Nghị định số 91/2024/NĐ-CP ngày 18/7/2024 sửa đổi, bổ sung Nghị định 156 tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động phát triển du lịch sinh thái. Nghị định này đã phân cấp, phân quyền tối đa cho địa phương, chủ rừng; bảo vệ, bảo tồn đa dạng sinh học và quản lý rừng bền vững; và tháo gỡ

khó khăn, vướng mắc trong thực hiện Quy chế quản lý rừng và phát huy giá trị đa dụng của hệ sinh thái rừng. Tuy nhiên, cũng cần tiếp tục ban hành các Thông tư hướng dẫn cần thiết để thực sự đưa được các quy định mới của Nghị định 91 vào thực tiễn và khơi thông các điểm nghẽn để thúc đẩy phát triển du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn biển.

Nhiều tỉnh thành vẫn phát triển du lịch theo hướng chú trọng các dịch vụ giá cả phải chăng nhằm thu hút một lượng lớn du khách. Chiến lược như vậy tuy đạt về số lượng, nhưng lại thường bỏ qua những du khách chi trả cao, và đó là những người coi trọng các dịch vụ hệ sinh thái độc đáo do môi trường biển và rừng ngập mặn đem lại. Tiếp cận thị trường đại chúng như vậy gây áp lực đáng kể lên các khu bảo tồn và bỏ lỡ tiềm năng về các nguồn doanh thu phi truyền thống gắn liền với các dịch vụ hệ sinh thái ngoài du lịch truyền thống. Theo một khảo sát năm 2021 của Viện Nghiên cứu Phát triển Du lịch, các dịch vụ du lịch sinh thái ở các khu bảo tồn và rừng ngập mặn rất giống nhau, đều xoay quanh các hoạt động truyền thống như tham quan, lặn biển và lưu trú tại gia. Tuy nhiên, kinh nghiệm ở các quốc gia khác cho thấy các mô hình đổi mới sáng tạo - như các chuyến tham quan nghiên cứu khoa học, du lịch di sản văn hóa và các chuyến nghỉ dưỡng thiên nhiên cao cấp - có thể thu hút nhiều du khách giàu có, quan tâm đến du lịch bền vững, chú trọng bảo tồn.

Hơn nữa, kinh nghiệm quốc tế cụ thể cho thấy các khu bảo tồn có tiềm năng tạo doanh thu thông qua thế mạnh độc đáo như cấp phép cho các sự kiện đặc biệt, nhượng quyền cho các hoạt động cao cấp và dịch vụ cho thuê để huy động khách du lịch tham gia vào các nỗ lực bảo tồn (các chương trình chăm sóc động vật rừng). Để thực hiện các mô hình đổi mới sáng tạo như vậy ở Việt Nam, các bộ ngành chủ chốt (bao gồm Bộ Nông nghiệp và Môi trường và Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch[86]) cần ban hành hướng dẫn cụ thể và rõ ràng để vừa quản lý du lịch sinh thái, vừa bảo tồn đa dạng sinh học.

Việc cấp phép cho các loại hình sản phẩm du lịch mới phải qua nhiều cấp, ngành mà sự phối hợp giữa các bên chưa hiệu quả. Do hoạt động du lịch sinh thái liên quan đến rất nhiều ngành nên việc xin cấp phép từ quá nhiều đầu mối cũng đang làm nản lòng các nhà đầu tư. Ví dụ, việc phát triển các sản phẩm du lịch mới như hoạt động thể thao giải trí dưới nước liên quan đến giấy phép thuê mặt nước (thuộc thẩm quyền của UBND các cấp), đăng kiểm phương tiện và đăng kí vùng hoạt động (Sở Xây dựng (hay Sở Giao thông Vận tải trước khi sát nhập) và UBND), danh mục khai thác dịch vụ (Sở Du lịch, v.v...). Các thủ tục đều rất mất thời gian, nhất là khi giữa các cơ quan nhà nước không có sự phối hợp nhịp nhàng với nhau, hoặc thuộc thẩm quyền quyết định của quá nhiều cấp.

Sự tham gia của cộng đồng trong phát triển du lịch vẫn mang tính tự phát và chưa được tổ chức bài bản về du lịch sinh thái. Tại những địa bàn chưa có điều kiện phát triển du lịch cao cấp thì mô hình du lịch cộng đồng qui mô vừa và nhỏ, kết hợp giữa du lịch sinh thái và tham quan, trải nghiệm văn hóa địa phương dường như là một hướng đi phù hợp để đa dạng hóa sinh kế cho người dân và chia sẻ lợi ích từ việc bảo tồn nguồn lợi tự nhiên. Tuy nhiên, với đặc điểm du lịch sinh thái dựa vào cộng đồng hầu như đều khai thác trên đất nông nghiệp hoặc đất rừng, mà việc chuyển đổi mục đích

[86] Sau khi tái cơ cấu chính phủ vào năm 2025, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Nông nghiệp và Môi trường Tài nguyên và Môi trường sáp nhập thành Bộ Nông nghiệp và Môi trường.

sử dụng đất rất khó khăn nên các mô hình đều mang tính chất tạm bợ, nhỏ lẻ, chưa đủ điều kiện để đón những đối tượng khách cao cấp. Bên cạnh đó, để mô hình này phát triển bền vững, cần có sự hỗ trợ thường xuyên, liên tục từ các cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp, v.v... trong việc nâng cao năng lực tổ chức quản lý, kinh doanh du lịch, lồng ghép với các chương trình mục tiêu quốc gia của nhà nước, và kết nối du lịch cao cấp với du lịch cộng đồng thành những chuỗi giá trị bền vững trong phát triển du lịch sinh thái biển.

Kết luận: Phát triển du lịch sinh thái là hướng đi bền vững trong du lịch biển đảo và là sự kết hợp cần thiết giữa khai thác, sử dụng và bảo tồn, phát triển các tài nguyên thiên nhiên của biển đảo. Tuy nhiên, sự phát triển này cần đảm bảo đáp ứng nghiêm ngặt các nguyên tắc của du lịch sinh thái đã được các tổ chức quốc tế hướng dẫn (xem Hộp 12).

Hộp 12. Nguyên tắc của du lịch sinh thái theo hướng dẫn của Chương trình môi trường Liên Hiệp Quốc (UNEP)

1. Giảm thiểu tác động tiêu cực vào tự nhiên và văn hóa tại điểm đến.
2. Giáo dục khách du lịch về sự quan trọng của hoạt động bảo tồn.
3. Nhấn mạnh sự quan trọng của kinh doanh có trách nhiệm, hợp tác với cộng đồng và chính quyền địa phương để đáp ứng nhu cầu của địa phương và mang lại những hiệu quả của việc bảo tồn.
4. Mang lại nguồn thu trực tiếp cho hoạt động bảo tồn và quản lý tại khu vực tự nhiên được bảo vệ.
5. Khẳng định sự cần thiết của việc xây dựng quy hoạch du lịch vùng và kế hoạch quản lý khách du lịch tại các khu vực tự nhiên được xác định trở thành điểm đến sinh thái.
6. Nhấn mạnh việc sử dụng các nghiên cứu nền tảng về môi trường và xã hội cũng như những chương trình theo dõi dài hạn để đánh giá và giảm thiểu các tác động.
7. Hướng tới tối đa hóa các lợi ích kinh tế cho điểm đến, cho hoạt động kinh doanh tại địa phương và cộng đồng, đặc biệt là người dân sống trong và gần kề với khu vực tự nhiên được bảo vệ.
8. Tìm kiếm sự đảm bảo rằng phát triển du lịch không vượt quá giới hạn về khả năng chấp nhận sự thay đổi của môi trường và xã hội được đánh giá bởi các nhà nghiên cứu và người dân địa phương.
9. Phụ thuộc vào cơ sở hạ tầng được phát triển hài hòa với môi trường, giảm thiểu việc sử dụng nhiên liệu hóa thạch, bảo tồn động/thực vật hoang dã, và hòa với môi trường tự nhiên, văn hóa.

Nguồn: UNEP (2002), Ecotourism: Principles, Practices and Policies for Sustainability, p. 14, -Ecotourism_ Principles, Practices and Policies for Sustainability-2002518.pdf (unep.org)

4.3.3. Phát triển Mô hình cộng sinh phát triển du lịch dựa vào cộng đồng

Qua khảo sát các mô hình phát triển du lịch, Nhóm tư vấn nhận thấy hiện đang nổi lên các xu hướng phát triển du lịch dựa vào tài nguyên biển như sau:

- **Tại các địa bàn là trọng điểm du lịch:** Chủ yếu phát triển các mô hình du lịch nghỉ dưỡng cao cấp, với hàng loạt các resort và khách sạn cao cấp, chiếm các vị trí bãi biển đẹp hoặc khai thác các lợi thế gần khu bảo tồn.
- **Tại các địa bàn có tiềm năng du lịch qui mô nhỏ**, chủ yếu là những địa bàn có cảnh đẹp, nguồn lợi biển có thể khai thác phục vụ du lịch nhưng không đủ lớn và không có những điều kiện thuận lợi để phát triển thành các trọng điểm du lịch: Chủ yếu là các mô hình du lịch cộng đồng, homestay theo kiểu tự phát.

Các mô hình này đi kèm với những xung đột đáng kể:

- **Với mô hình nghỉ dưỡng cao cấp:** Các doanh nghiệp, tập đoàn nghỉ dưỡng cao cấp khai thác các nguồn tài nguyên biển nhưng ít chia sẻ lợi ích phát triển với cộng đồng địa phương một cách hệ thống (một số doanh nghiệp có thực hiện trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp, nhưng chủ yếu dưới hình thức các chương trình từ thiện và hoàn toàn phụ thuộc vào mức độ sẵn sàng thực hiện của doanh nghiệp). Việc thu hút lượng lớn khách du lịch có thể tạo thêm việc làm, thu nhập cho một bộ phận dân cư, nhưng đồng thời cũng gập áp lực rất lớn về ô nhiễm môi trường, xâm lấn ngư trường và nguồn sinh kế của bà con, xáo trộn nếp sống văn hóa của địa phương, làm mai một các giá trị văn hóa truyền thống.
- **Với mô hình du lịch cộng đồng tự phát:** Nếu không có sự quản lý chặt chẽ của địa phương thì có nguy cơ gây mất an toàn cho khách (vệ sinh an toàn thực phẩm, an toàn tính mạng của khách, chất lượng dịch vụ, v.v...), mất uy tín của địa phương, khai thác quá mức các nguồn lợi không đi kèm với công tác bảo tồn, mất an ninh trật tự ở địa phương, cạnh tranh "đến đáy" giữa các nhóm cộng đồng làm du lịch càng làm mất uy tín của các địa bàn du lịch này, v.v... Kinh nghiệm cho thấy du lịch và các trang trại nuôi biển hoàn toàn có thể kết hợp để các cơ sở nuôi biển là các điểm đến cho du khách. Đã có nhưng mô hình kết hợp giữa nuôi biển và du lịch ở 1 vài địa phương ở Việt Nam nhưng còn rất sơ khai.

Giải pháp hứa hẹn cho những thách thức nêu trên là mô hình du lịch cộng sinh. Đây được hiểu là mô hình trong đó kết hợp giữa du lịch nghỉ dưỡng cao cấp với các mô hình du lịch cộng đồng ở những địa bàn có điều kiện (như trường hợp ở xã Nhơn Lý, thành phố Quy Nhơn, tỉnh Bình Định trong Hộp 13), hoặc sử dụng mô hình đồng quản lý để thu hút sự tham gia của cộng đồng trong phát triển ngành nghề đánh bắt, nuôi trồng thủy sản với bảo vệ nguồn lợi và khai thác phục vụ du lịch cộng đồng (như trong trường hợp mô hình làng văn hóa Đất Mũi ở tỉnh Cà Mau trong Hộp 14). Mô hình cộng sinh này có thể khắc phục được các nhược điểm của mô hình phát triển du lịch hiện nay, chuyển sang phát triển du lịch biển theo hướng bền vững.

Hộp 13. Mô hình đồng quản lý trong bảo vệ nguồn lợi thủy sản kết hợp phát triển du lịch cộng đồng tại xã Nhơn Lý, thành phố Quy Nhơn, tỉnh Bình Định

Xã Nhơn Lý cách trung tâm thành phố Quy Nhơn khoảng 22km bằng đường bộ, nằm trong Khu kinh tế trọng điểm Nhơn Hội của tỉnh, có đường bờ biển kéo dài 29 km, trước đây là một xã thuần ngư, với thế mạnh chủ yếu là đánh bắt hải sản. Năm 2018, xã là một trong các xã được chọn tham gia dự án Bảo tồn rạn san hô ở Hòn Khô Nhơn Hải, UNDP – GEF – SPG. Để nhân rộng thành quả của Dự án này, xã Nhơn Lý tiếp tục được tham gia dự án "Nâng cao năng lực của các tổ chức cộng đồng địa phương gắn với giao quyền quản lý, bảo vệ rạn san hô tại vùng biển ven bờ thuộc Vịnh Quy Nhơn" (VNM/ICCA-GSI/2019/01). Dự án triển khai trên bốn xã Nhơn Hải, Nhơn Lý, Nhơn Châu, Gềnh Ráng, trong các năm 2019 – 2021. UBND xã đã ban hành Quyết định số 135/QĐ-UBND xã Nhơn Lý ngày 20/09/2020 thành lập tổ chức cộng đồng để bảo vệ nguồn lợi thủy sản . Tiếp theo đó, UBND thành phố Quy Nhơn đã ban hành Quyết định số 445/QĐ-UBND ngày 4/2/2020 giao tổ chức cộng đồng xã Nhơn Lý quản lý khu vực biển Bãi Dứa với diện tích 8,0217 ha, trong đó phân khu bảo vệ nghiêm ngặt 4 ha. Đây là những mô hình đồng quản lý đầu tiên được thành lập theo Luật Thủy sản mới trên cả nước.

Ngay sau đó, việc phân định ranh giới, thả phao tiêu cắm mốc các khu vực biển giao tổ chức cộng đồng quản lý đã được thực hiện. Tổ chức cộng đồng đã xây dựng Điều lệ, quy chế hoạt động, kế hoạch bảo vệ rạn san hô, tổ chức các bè canh giữ, bảo vệ và giao cho các tổ bảo vệ là lực lượng thanh niên trông, giữ. Các hoạt động nâng cao nhận thức cộng đồng trong bảo vệ môi trường, hệ sinh thái, bảo vệ rạn san hô, nguồn lợi thủy sản đạt kết quả tích cực. hệ sinh thái rạn san hô được bảo vệ, tình trạng gây tổn hại rạn san hô được ngăn chặn. Kết quả quan trắc đánh giá rạn san hô vào tháng 6/2021cho thấy độ phủ san hô sống tại khu vực Bãi Dứa với san hô cứng đạt 62,5%, san hô mềm 13%.

Bên cạnh đó, tận dụng lợi thế về cảnh quan và các tài nguyên du lịch, văn hóa của làng chài cổ, cùng với địa thế nằm ngay bên cạnh khu du lịch nghỉ dưỡng cao cấp FLC, tổ chức cộng đồng tại xã đã kết hợp phát triển mô hình du lịch cộng đồng, với các dịch vụ như homestay, tour tham quan thôn xóm có hướng dẫn viên, trải nghiệm hoạt động ngư nghiệp (đan lưới, đi thuyền, câu cá/mực...), ẩm thực, mua sắm sản vật địa phương, du lịch sinh thái biển, vận chuyển khách du lịch, du lịch tâm linh, trải nghiệm văn hóa địa phương, du lịch giáo dục và tình nguyện v.v... du lịch cộng đồng đã có bước khởi đầu phát triển, thông qua các hoạt động du lịch của doanh nghiệp và người dân. Năm 2016, lượng khách du lịch đạt 225 nghìn lượt khách, năm 2018 đạt 329 nghìn lượt khách. Phần lớn là khách nội địa, thời gian du lịch bình quân đến Nhơn Lý là 1-2 ngày. Mô hình du lịch cộng đồng gắn với bản sắc địa phương đã được hình thành và phát triển có tiếng vang ở Nhơn Lý. Mô hình kết hợp giữa du lịch cộng đồng và tổ chức cộng đồng tham gia bảo vệ nguồn lợi thủy sản đã bước đầu cho thấy hiệu quả: người dân có nhiều sinh kế bền vững hơn và có ý thức cao hơn trong bảo vệ tài nguyên rạn san hô - một trong những giá trị hấp dẫn nhất để thu hút khách du lịch đến đây. Hiện nay, Sở Du lịch Bình Định đang xây dựng Đề án phát triển

du lịch cộng đồng cho khu vực này, trong đó ngân sách thành phố sẽ xây dựng Bến cầu tàu ở phía Bắc Nhơn Lý, bãi đỗ xe, nhà vệ sinh công cộng, bãi tập kết rác, hoàn thiện các tuyến đường trong thôn, xóm... và hỗ trợ các doanh nghiệp, hộ dân có tiềm lực tài chính và tinh thần trở thành đầu tàu dẫn dắt xây dựng mô hình du lịch cộng đồng tại xã. Dự kiến sẽ thành lập Ban quản lý du lịch cộng đồng gồm đại diện của chính quyền và Tổ hợp tác du lịch cộng đồng với thành viên là các hộ dân tham gia mô hình du lịch cộng đồng.

Tuy nhiên, những rủi ro về đa dạng sinh học vẫn hiện hữu. Theo báo cáo của WWF (2021), tổ chức cộng đồng ở Nhơn Lý vẫn hoạt động thụ động, chưa xác định được quy chế phối hợp đồng quản lý giữa chính quyền, tổ chức cộng đồng và các bên liên quan, chưa có Quỹ cộng đồng để hoạt động. Ngoài ra, giữa hoạt động bảo vệ rạn san hô ven biển và hoạt động dịch vụ du lịch đang có dấu hiệu xung đột lẫn nhau; Có xu hướng chuyển từ bảo vệ rạn san hô – nơi cư trú, sinh sản của các giống loài thủy sản, sang bảo vệ cảnh quan phục vụ tham quan du lịch. Các hoạt động của tổ chức cộng đồng dịch chuyển theo các hoạt động của các tổ hợp tác du lịch cộng đồng. Mâu thuẫn trong nội bộ cộng đồng giữa các ngư dân khai thác thủy sản ven bờ với nhóm hộ làm du lịch xuất hiện và có dấu hiệu gay gắt.

Trường hợp của Nhơn Lý cho thấy một bài học về sự song hành trong mục tiêu kép của đồng quản lý và bảo vệ, phát triển nguồn lợi thủy sản và phát triển sinh kế cộng đồng. Phương thức đồng quản lý chỉ thành công khi thực hiện hoàn thành mục tiêu kép vừa bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản , vừa cải thiện sinh kế, nâng cao đời sống cộng đồng. Phát triển sinh kế hiệu quả là chìa khóa thành công của phương thức đồng quản lý.

Nguồn: Ngô Anh Tuấn và Đào Việt Long (2021), Sở Du lịch Bình Định (2022): Đề án phát triển du lịch cộng đồng tại thôn Lý Lương, Lý Hưng – xã Nhơn Lý và khu vực Bãi Xép – phường Ghềnh Ráng, thành phố Quy Nhơn đến năm 2025, phỏng vấn trực tiếp tổ chức cộng đồng tại xã Nhơn Lý.

Mô hình cộng sinh giữa du lịch nghỉ dưỡng cao cấp và du lịch cộng đồng có thể mang lại nhiều lợi ích. Các khu du lịch nghỉ dưỡng cao cấp có thể đa dạng hóa các dịch vụ vui chơi, giải trí nghỉ dưỡng của mình bằng cách khai thác các giá trị văn hóa đang được gìn giữ trong cộng đồng địa phương Cộng đồng có thể thu hút được lượng khách có thu nhập cao nghỉ dưỡng tại các khu du lịch cao cấp để tiếp tục sử dụng các dịch vụ mang đậm nét địa phương. Sự tham gia chia sẻ lợi ích giữa hai bên sẽ góp phần nâng cao trách nhiệm của các bên trong việc bảo tồn nguồn lợi thiên nhiên của địa phương: Doanh nghiệp vận hành các khu du lịch nghỉ dưỡng cao cấp có thể đóng góp cho việc bảo vệ nguồn lợi tại địa phương, còn cộng đồng nhận thấy rõ bảo tồn nguồn lợi chính là bảo vệ sinh kế bền vững cho họ, vì thế họ sẵn sàng tham gia. Mô hình này cũng có thể coi như việc xây dựng chuỗi giá trị trong du lịch, được dẫn dắt bởi các doanh nghiệp du lịch dẫn đầu và sự tham gia của cộng đồng để kéo dài chuỗi giá trị du lịch.

Để mô hình này thực hiện được, bên cạnh những yêu cầu kỹ thuật rất nghiêm ngặt như đã phân tích trong mục 4.3.1, trong bối cảnh Việt Nam cần có thêm những điều kiện sau:

- **Về cơ chế chính sách chung:** Cần xây dựng những quy chuẩn, tiêu chí để phân loại, quản lý và lựa chọn các địa phương có điều kiện phát triển du lịch cộng đồng, đồng thời có chiến lược và lộ trình đầu tư phát triển các điểm du lịch này; hỗ trợ đầu tư có trọng tâm, trọng điểm vào những mô hình du lịch cộng đồng tiềm năng mang lại hiệu quả kinh tế xã hội cao.
- **Chính quyền địa phương cần có vai trò tích cực, là cầu nối giữa các doanh nghiệp du lịch với cộng đồng và phối hợp hoạt động với các tổ chức cộng đồng.** Với các nhà đầu tư khu du lịch nghỉ dưỡng cao cấp, chính quyền địa phương cần đưa ra những yêu cầu thể hiện cam kết về trách nhiệm của doanh nghiệp, không chỉ ở việc bồi thường giải phóng mặt bằng hay hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp, mà còn phải tham gia hỗ trợ, dẫn dắt các cộng đồng địa phương tham gia xây dựng và cung cấp các sản phẩm du lịch cộng đồng, coi du lịch cộng đồng là một phần trong tổ hợp dịch vụ du lịch mà các khu nghỉ dưỡng cao cấp có thể cung cấp. Chính quyền cũng có nghĩa vụ xây dựng các kế hoạch bảo tồn, giám sát khai thác nguồn lợi biển có sự tham gia của các bên để đảm bảo duy trì bền vững các nguồn lợi phục vụ du lịch bền vững.
- **Tổ chức cộng đồng cần được xây dựng và tổ chức nguyên tắc hợp tác.** Các tổ chức phân công sự tham gia vào các công đoạn khác nhau, cung cấp các sản phẩm du lịch khác nhau trong mô hình du lịch cộng đồng chung, tránh hiện tượng tranh giành khách; hài hòa lợi ích giữa các tổ chức cộng đồng cung cấp dịch vụ du lịch và cộng đồng ngư dân đồng quản lý trong khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản , bởi lẽ các cộng đồng này đang sử dụng chung nguồn tài nguyên biển cho các mục đích sinh kế khác nhau.
- **Doanh nghiệp hỗ trợ định hướng phát triển của mô hình du lịch cộng đồng.** Các doanh nghiệp chủ động hỗ trợ tổ chức cộng đồng tổ chức mô hình du lịch cộng đồng theo hướng chuyên nghiệp: tập huấn, quảng bá, giám sát đảm bảo chất lượng của các mô hình du lịch cộng đồng đáp ứng yêu cầu của khách du lịch cao cấp.

Ngoài ra, Việt Nam có thể phát triển mạnh mô hình kết hợp giữa doanh nghiệp du lịch và các trang trại nuôi biển. Mô hình này cho phép trang trại nuôi biển được đầu tư cơ sở lồng bè khang trang, bền vững, quản lý trại nuôi khoa học và trở thành địa điểm du lịch. Doanh nghiệp du lịch có thể hỗ trợ các trang trại nuôi biển xây dựng được các câu chuyện xung quanh đối tượng nuôi, công nghệ nuôi... để du khách khám phá...và có thỏa thuận lợi ích được chia sẻ hài hòa giữa du lịch và cơ sở nuôi.

Mô hình đa dạng hóa sinh kế kết hợp phát triển du lịch cộng đồng cũng là mô hình triển vọng tại Việt Nam. Ở những địa bàn không có điều kiện thu hút du lịch qui mô lớn, nếu chỉ dựa hoàn toàn vào du lịch cộng đồng thì không đảm bảo sinh kế bền vững cho người dân, vì hoạt động này phụ thuộc vào tính thời vụ của hoạt động du lịch và tính chất bấp bênh của thị trường du lịch. Vì thế, việc đa dạng hóa các hình thức sinh kế (nuôi trồng thủy sản , nhận khoán bảo vệ rừng...) gắn với phát triển du lịch cộng đồng là mô hình phù hợp.

Hộp 14. Cà Mau phát triển du lịch sinh thái từ lợi thế rừng, biển của địa phương

Ngày 06/4/2023, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Môi trường đã ban hành Quyết định số 1386/QĐ-BNN-VPĐP phê duyệt danh mục các mô hình thí điểm thuộc Chương trình phát triển du lịch nông thôn trong xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021 - 2025 (đợt 1), trong đó có mô hình Làng văn hóa Du lịch Đất Mũi, tại xã Đất Mũi, huyện Ngọc Hiển.

"Làng Văn hóa Du lịch Đất Mũi" nằm ở ấp Cồn Mũi, trong Khu du lịch Đất Mũi (xã Đất Mũi, huyện Ngọc Hiển). Đây là nơi có mốc tọa độ GPS-0001, đánh dấu điểm cực nam Tổ quốc, được bao quanh bởi hệ sinh thái rừng ngập mặn. Đến nay, cả huyện Ngọc Hiển có 9 điểm du lịch cộng đồng, trong Làng văn hóa du lịch cộng đồng có 7 điểm với tổng vốn đầu tư 4-5 tỉ đồng/khu. Trong làng đã có nhiều hộ gia đình làm du lịch sinh thái. Để thu hút du khách, các hộ dân làm du lịch đã phát triển nhiều hoạt động trải nghiệm như: giăng cá, đặt lợp cua, soi ba khía, xổ vuông... giúp du khách có trải nghiệm về đời sống sản xuất của người dân địa phương. Ngoài việc thưởng thức cảnh thiên nhiên sông nước hữu tình bằng ghe thuyền hoặc ca nô, mô hình này còn chú trọng giới thiệu trong những nét văn hoá đặc trưng được gìn giữ lâu nay của vùng đất này như lưu trú trong những ngôi nhà không cửa, sinh hoạt đờn ca tài tử... Nhờ đó, nơi đây đã trở thành điểm du lịch thu hút nhiều khách nhất của tỉnh Cà Mau, nhất là dịp cuối tuần, khi du khách kết hợp với việc tham quan điểm cực nam của Tổ quốc. Huyện Ngọc Hiển cũng đã kết hợp với Ban quản lý vườn quốc gia Mũi Cà Mau xây dựng 4 tuyến xuyên rừng 20 km/tuyến để tham quan vườn, bãi bồi, và các điểm ngắm cảnh, chụp ảnh. Du khách cũng có thể tham gia tự trồng rừng và theo dõi chính cây do tận tay mình trồng tại những không gian trống trong vuông tôm của các hộ dân nhận giao khoán đất rừng ở Ban quản lý rừng phòng hộ Đất Mũi cùng liên kết làm du lịch. Người dân làm du lịch cho biết, du lịch cho thu nhập gấp 10 lần làm vuông tôm. Trung bình người làm du lịch có thu nhập từ 50-60 triệu đồng/tháng, trong khi nuôi tôm chỉ được từ 5-6 triệu đồng/tháng mà thôi. Để tiếp tục phát triển mô hình du lịch cộng đồng này trở thành sản phẩm OCOP 4-5 sao, UBND tỉnh Cà Mau đã có Quyết định số 2067/QĐ-UBND ngày 03/10/2021 phê duyệt "Đề án Làng văn hóa du lịch Đất Mũi giai đoạn 2021-2025, định hướng đến năm 2030" với tổng diện tích hơn 400 ha, vùng lõi hơn 110 ha. Tổng kinh phí cho Đề án là gần 20 tỉ đồng, trong đó ngân sách tỉnh đầu tư 17 tỉ đồng làm cầu đường, còn lại là vốn xã hội hóa. Bên cạnh những thành công trong phát triển du lịch cộng đồng, Làng văn hóa du lịch Cà Mau cũng đang đứng trước những thách thức và rủi ro không bền vững. Thứ nhất, các hộ làm du lịch vẫn đang theo kiểu tự phát, mạnh ai nấy làm, không có sự liên kết mà cạnh tranh, giành khách của nhau, dẫn đến sản phẩm du lịch của các hộ không có sự đa dạng. Thứ hai, đặc thù nơi đây là các hộ dân đã sống trong vùng lõi của rừng phòng hộ ngay cả trước khi rừng được công nhận là Vườn quốc gia. Vì thế, việc giới hạn các hoạt động sinh kế của người dân để bảo tồn hệ sinh thái là không công bằng, nếu không có chính sách hỗ trợ sinh kế thỏa đáng cho họ. Thứ ba, do quy chế bảo vệ nghiêm ngặt vùng lõi của rừng phòng hộ nên các hộ dân không thể mở rộng diện tích làm nơi lưu trú cho khách du lịch được. Thứ tư, bài toán về nguồn vốn đầu tư để nâng cấp sản phẩm du lịch vẫn còn nhiều thách thức. Vì là đất nông nghiệp nên định giá để làm thế chấp tài sản vốn vay thấp, còn vay qua ngân hàng chính sách thì mỗi món vay chỉ được tối đa 20-30 triệu, không đủ để đầu tư ra tấm, ra món.

Cuối cùng, khi du lịch cộng đồng phát triển quá mức thì sẽ ảnh hưởng mạnh đến hoạt động nuôi trồng thủy sản của các hộ dân khác và ảnh hưởng đến môi trường sinh thái. Ví dụ, sóng lớn từ các đoàn ca nô chở khác đi tham quan có thể làm sạt lở bờ sông. Chính quyền địa phương đã nhận thức được những xung đột tiềm ẩn này, và đã tỏ ra rất thận trọng khi xem xét các đề xuất mở rộng vùng du lịch cộng đồng.

Nguồn: Tọa đàm với các phòng ban thuộc UBND huyện Ngọc Hiển và UBND xã Đất Mũi

Mô hình đa dạng hóa sinh kế kết hợp phát triển du lịch cộng đồng có nhiều tiềm năng phát triển, nhưng đồng thời cũng tiềm ẩn nhiều nguy cơ. Vì thế, để mô hình này có thể thực hiện bền vững, cần những điều kiện sau:

- Việc tổ chức triển khai, chia sẻ thông tin và lợi ích từ phát triển du lịch phải được thực hiện một cách công khai, dân chủ giữa các hộ dân trong cộng đồng làm du lịch và giữa cộng đồng làm du lịch với các cộng đồng khác xung quanh. Yếu tố "sinh thái" có nghĩa là phát triển du lịch cộng đồng không được gây tác động tiêu cực đến hệ sinh thái tự nhiên. Điều này đòi hỏi vai trò kiểm soát, đánh giá tác động rất lớn từ phía chính quyền và ban quản lý khu bảo tồn, cũng như sự giám sát của các tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực môi trường.
- Tập huấn, nâng cao năng lực về kinh doanh du lịch và bảo vệ hệ sinh thái cho cộng đồng làm du lịch, tiến tới hình thành những hình thức tổ chức liên kết, hợp tác có địa vị pháp lý và trách nhiệm cao hơn so với các tổ chức cộng đồng truyền thống – đó là các hợp tác xã.
- Sự phối hợp chặt chẽ hoạt động của các bên: cộng đồng, chính quyền xã, cơ quan quản lý nông nghiệp, du lịch, công an, giao thông, môi trường, v.v... và các tổ chức phi chính phủ để tạo môi trường thuận lợi và nhất quán trong thu hút, quản lý khách du lịch, và giám sát, bảo vệ môi trường.
- Hỗ trợ từ ngân sách nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng thiết yếu (cầu, đường, hệ thống thông tin liên lạc, v.v...) phục vụ cho các điểm du lịch cộng đồng đã được quy hoạch và lựa chọn, thành lập và duy trì lực lượng cứu hộ, tập huấn doanh nghiệp tham gia cung cấp dịch vụ sinh thái ven biển.
- Nghiên cứu ban hành các chính sách hỗ trợ cộng đồng làm du lịch kết hợp với các sinh kế truyền thống như chính sách di rời người dân ra khỏi vùng lõi và tái định cư tại các vùng đệm vẫn có khả năng phát triển du lịch sinh thái, chính sách tín dụng ưu đãi, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, lồng ghép với các chương trình, tiểu dự án trong các chương trình mục tiêu quốc gia, hỗ trợ kỹ thuật, v.v...

KẾT LUẬN

Với nguồn tài nguyên ven biển phong phú và vị trí địa lý chiến lược, KTB của Việt Nam có tiềm năng đóng góp đáng kể vào tăng trưởng kinh tế quốc gia. Nhận thức được tầm quan trọng của phát triển bền vững KTB, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã ban hành Nghị quyết 36 về Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam, trong đó đề xuất các mục tiêu nhằm tăng cường

sự đóng góp của KTB vào tăng trưởng quốc gia đến năm 2030. Năm 2020, Nghị quyết 26 của Chính phủ ban hành Kế hoạch tổng thể và Kế hoạch 5 năm của Chính phủ nhằm thực hiện Nghị quyết 36. Mặc dù đã có những nỗ lực này, nhưng sự phát triển của KTB vẫn bị hạn chế bởi những thách thức về cơ chế và chính sách đầu tư cần được giải quyết để khai thác hết tiềm năng của ngành này. Báo cáo đưa ra một số kết luận:

(i) Về thể chế, cơ chế và chính sách phát triển KTB:

1. Phân loại các ngành KTB của Việt Nam chưa được rõ ràng và phù hợp với thông lệ quốc tế, tập trung chủ yếu vào các ngành truyền thống, bỏ qua các ngành mới nổi cũng như hệ sinh thái biển. Việc này khiến việc giám sát và báo cáo dữ liệu trở nên khó khăn;
2. Hệ thống quản lý ngân sách hiện tại là một thách thức khác, khi Ngân sách Địa phương phụ thuộc nhiều vào sự phân bổ từ Ngân sách Trung ương, hạn chế khả năng tập trung vào các ưu tiên mới trong phát triển KTB;
3. Chính sách vẫn chưa chuyển từ các hướng dẫn thành hành động cụ thể, hoặc chưa có các cơ chế mạnh mẽ để ưu tiên và giám sát việc phân bổ nguồn lực.

(ii) Về tình hình đầu tư hiện tại vào KTB:

1. Báo cáo đầu tư và chi tiêu công (CPEIR) cho thấy mặc dù đầu tư công vào KTB của Việt Nam đã tăng, phần lớn vẫn tập trung vào các ngành truyền thống như vận tải biển và hạ tầng ven biển, trong khi các nguồn lực dành cho các ngành mới nổi như năng lượng tái tạo, bảo tồn biển và các dịch vụ hệ sinh thái còn hạn chế, những lĩnh vực này rất quan trọng cho sự bền vững lâu dài;
2. Đầu tư từ khu vực tư nhân, bao gồm cả FDI, chủ yếu tập trung vào du lịch và các khu công nghiệp ven biển, trong khi các ngành như nuôi trồng thủy sản xa bờ và công nghệ sinh học biển vẫn chưa đủ vốn. Vì vậy, việc chưa hình thành được một chiến lược tài chính bền vững để thu hút nguồn vốn từ khu vực tư nhân – đặc biệt trong các ngành kinh tế biển – đang là một trong những rào cản lớn đối với quá trình phát triển lĩnh vực này. Hơn nữa, các hình thức đầu tư PPP chưa khai thác hết cơ hội trong các lĩnh vực như năng lượng tái tạo từ đại dương và bảo tồn biển, mặc dù có sự quan tâm ngày càng tăng trên toàn cầu đối với các lĩnh vực này.

Trong thời gian tới, để đạt được phát triển bền vững KTB Việt Nam cần:

- Phân loại các ngành KTB theo thông lệ tốt quốc tế và bổ sung tiêu chí đánh giá liên quan đến KTB.
- Tăng cường khung thể chế để đảm bảo sự phối hợp chính sách thống nhất giữa các ngành có liên quan.
- Thúc đẩy khai thác, huy động, phân bổ và sử dụng hợp lý các nguồn lực của toàn xã hội cho phát triển KTB bền vững, khuyến khích đầu tư tư nhân và đổi mới, đặc biệt là trong nuôi biển và du lịch biển cùng các ngành mới nổi.
- Gia tăng các nỗ lực bảo tồn hệ sinh thái biển như là tài sản quan trọng của nền kinh tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bảo Trung (2014), Khai thác Titan ở Bình Định: Để lại hậu quả kinh hoàng - Tuổi Trẻ Online (tuoitre.vn), báo Tuổi trẻ (trực tuyến).

Bộ Tài chính (2023), *Báo cáo sơ kết 05 năm thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 của BCHTW Đảng khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.

Bộ Tài chính (2025), *Thông tư 01/2025/TT-BKHĐT ngày 02/01/2025 quy định Bộ chỉ tiêu thống kê quốc gia về biển và hải đảo và Bộ chỉ tiêu đánh giá quốc gia biển mạnh*.

Bộ Nông nghiệp và Môi trường (2021), *Thuyết minh Đề án phát triển nuôi biển Việt Nam đến năm 2030 tầm nhìn đến năm 2045*.

Bùi Ngọc Quỳnh và cộng sự (2023), *Những vấn đề đặt ra từ thực trạng phát triển khu kinh tế ven biển ở các tỉnh Bắc Trung Bộ hiện nay*, PDFEE.tmp.pdf, Tạp chí Nghiên cứu tài chính kế toán số 238, tháng 4/2023.

Chính phủ (2014), *Nghị định số 67/2014/NĐ-CP ngày 07/07/2014 về một số chính sách phát triển thủy sản*.

Chính phủ (2019), *Nghị định số 26/2019/NĐ-CP ngày 08/03/2019 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật thủy sản*.

Chính phủ (2020), *Nghị quyết số 26/NQ-CP ngày 05/03/2020 của Chính phủ ban hành Kế hoạch tổng thể và kế hoạch 5 năm của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII về Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.

Chính phủ (2021a), *Nghị định số 11/2021/NĐ-CP ngày 10/02/2021 quy định việc giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển*.

Chính phủ (2021b), *Nghị định số 31/ 2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư*.

Chính phủ (2022a), *Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường*.

Chính phủ (2022b), *Nghị quyết số 57/NQ-CP ngày 21/04/2022 về các nhiệm vụ, giải pháp hoàn thiện thể chế liên kết vùng kinh tế - xã hội*.

Chính phủ (2024a), *Nghị định số 37/2024/NĐ-CP ngày 04/04/2024 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 26/2019/NĐ-CP ngày 08/3/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Thuỷ sản.*

Chính phủ (2024b), *Nghị định số 91/2024/NĐ-CP ngày 18/07/2024 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật lâm nghiệp*.

Cicin-Sain, B. (2016), *Submission from the International Coastal and Ocean Organization (Secretariat of the Global Ocean Forum) on the Road Map for Global Climate Action (Bản đệ trình từ Tổ chức biển và ven biển quốc tế cho Ban thư ký Diễn đàn đại dương quốc tế)*. Global Ocean Forum. https://unfccc.int/sites/default/files/647.pdf.

Cicin-Sain, B., M. Balgos, J. Appiott, K. Wowk, and G. Hamon (2011), *Oceans at Rio+20: How Well Are We Doing in Meeting the Commitments from the 1992 Earth Summit and the 2002 World Summit on Sustainable Development? Summary for Decision Makers (Đại dương tại Rio+20: Chúng ta đã làm được gì để thực hiện cam kết tại Hội nghị thượng đỉnh trái đất năm 1992 và Hội nghị thượng đỉnh thế giới năm 2002 về phát triển bền vững? Tóm tắt cho các nhà hoạch định chính sách)*, Newark, DE: Global Ocean Forum.

Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), *Nghị quyết số 20-CT/TW ngày 22/09/1997 của Bộ Chính trị về đẩy mạnh phát triển KTB theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.*

Đảng Cộng sản Việt Nam (2007), *Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 9/2/2007 của Ban Chấp hành Trung ương khóa X về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020*.

Đảng cộng sản Việt Nam (2020a), *Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*, Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 của BCHTW Đảng khóa XII.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2020b), *Chiến lược phát triển KTXH 2021-2030*.

FAO (2014), *The State of World Fisheries and Aquaculture (Tình trạng nghề đánh bắt và nuôi trồng thủy sản thế giới)*, Food and Agriculture Organization, Rome, www.fao.org/3/a-i3720e.pdf

Forster (2013), *A Review of Opportunities, Technical Constraints and Future Needs of Offshore Mariculture – Temperate Waters (Tổng quan về cơ hộ, rào cản kỹ kỹ thuật và nhu cầu tương lai nghề nuôi biển ngoài khơi – cùng nước ôn đới), trong A. Lovatelli, J. Aguilar-Manjarrez & D. Soto, eds. Expanding Mariculture Farther Offshore: Technical, Environmental, Spatial and Governance Challenges*. FAO Technical Workshop, 22–25 March 2010, Orbetello, Italy. FAO Fisheries and Aquaculture Proceedings No. 24. Rome, FAO. pp. 77–99.

Gentry, R. R., Lester, S. E., Kappel, C. V., White, C., Bell, T. W., Stevens, J. and Gaines, S. D. (2017), *Offshore Aquaculture: Spatial Planning Principles for Sustainable Development (Nuôi biển ngoài khơi: Các nguyên tắc quy hoạch không gian vì sự phát triển bền vững)*, Ecology and Evolution, 7: 733–743. doi: 10.1002/ece3.2637

Global Ocean Accounts Partnership (GOAP) Secretariat (2022), *What are Ocean Accounts? (Đại dương có vai trò quan trọng thế nào?)* https://www.oceanaccounts.org/what-are-ocean-accounts/

Hoàng Thanh Nga (2018), *KTB – Khái niệm và phân loại các phương pháp tiếp cận trên thế giới và Việt Nam*, Tạp chí Phát triển Khoa học và Công nghệ, chuyên san Kinh tế - luật và Quản lý, tập 2, số 1 2018, p:49-57

Holmer (2010), *Environmental Issues of Fish Farming in Offshore Waters: Perspectives, Concerns and Research Needs (Vấn đề môi trường của nghề nuôi biển ngoài khơi: các quan ngại và nhu cầu nghiên cứu)* Aquaculture Environment Interactions. Vol. 1: 57–70. https://www.responsibletravel.com/copy/overtourism-map

Indonesia, Bappenas (2022), *Khung phát triển KTB cho Chuyển đổi kinh tế của Indonesia*, Jakarta;

JNCC (2020), *Marine Protected Area Fisheries Management Toolkits* (Bộ công cụ quản lý nghề cá ở các KBT biển của Liên ủy bảo tồn thiên nhiên).

Lê Thành Đông (2022), Thực trạng khung thể chế đối với các khu kinh tế ven biển tại Việt Nam và giải pháp đề xuất - Tạp chí Tài chính (tapchitaichinh.vn), Tạp chí Tài chính tháng 4/2022.

Lenzen, M., Y.Y. Sun, F. Faturay, Y.P. Ting, A. Geschke, and A. Malik (2018), *The Carbon Footprint of Global Tourism (dấu chân carbon của ngành du lịch toàn cầu), Nature Climate Change* 8(6): 522-528.

Milne S, Thorburn E, Rosin C, Deuchar, C (2021), *Developing Marine Ecotourism for a Sustainable Blue Economy: a literature review (Phát triển du lịch sinh thái biển vì một nền KTB bền vững: tổng quan nghiên cứu)*.

Minh Trang (2022), Thực trạng phát triển khu kinh tế ven biển tại Việt Nam (tapchicongthuong.vn), Tạp chí Công thương (bản điện tử).

Naylor, R.L., Hardy, R.W., Buschmann, A.H. et al. (2021), *A 20-year Retrospective Review of Global Aquaculture, (Nghiên cứu hồi cứu 20 năm ngành nuôi trồng thủy sản toàn cầu)*. Nature 591, 551–563. https://doi.org/10.1038/s41586-021-03308-6

Nguyen, L. A., T. B. V. Pham, R. Bosma, J. Verreth, R. Leemans, S. De Silva, and A.O. Lansink (2018), *Impact of Climate Change on the Technical Efficiency of Striped Catfish Farming in the Mekong Delta, Vietnam (Tác động của BĐKH đến hiệu quả kỹ thuật của nuôi cá da trơn ở ĐBSCL, Việt Nam)*, Journal of the World Aquaculture Society 49 (3): 570–81.

OECD (2016), *The Ocean Economy in 2030 (KTB đến năm 2030)*, Paris: OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-ocean-economy-in-2030_9789264251724-en#page1

OECD and FAO (2015), *Agricultural Outlook 2015 (Toàn cảnh ngành nông nghiệp năm 2015)*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2015-en

P.J. Morgan et al. (eds.) (2022), *KTB và tài chính biển: Hướng tới sự phát triển bền vững và quản trị đại dương*, Tokyo: Viện ADB.

PEMSEA (2015), *Blue Economy for Business in East Asia: Towards an Integrated Understanding of Blue Economy, (KTB cho kinh doanh ở Đông Á: Hướng tới sự hiểu biết tổng thể về KTB)*.

Quốc hội (2017a), Luật Du lịch số 09/2017/QH14 ban hành ngày 19/06/2017.

Quốc hội (2017b), Luật Thủy sản số 18/2017/QH14 ban hành ngày 21/11/2017.

Quốc hội (2017c), Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14 ban hành ngày 24/11/2017.

Quốc hội (2017d), Luật số 15/2017/QH14 ngày 21/06/2017 về quản lý, sử dụng tài sản công.

Quốc hội (2018), Luật đa dạng sinh học số 32/2018/VBHN-VPQH ban hành ngày 10/12/2018.

Quốc hội (2020), Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH14 ban hành ngày 17/11/2020.

Quốc hội (2021a), Nghị quyết số 16/2021/QH15 ngày 27/07/2021 về Kế hoạch phát triển KTXH 5 năm 2021-2025.

Quốc hội (2021b), Nghị quyết số 29/2021/QH15 ngày 28/07/2021 về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025.

Quốc hội (2024a), Luật Lâm nghiệp số 04/2024/VBHN-VPQH ban hành ngày 16/09/2024.

Quốc hội (2024b), Nghị quyết số 139/2024/QH15 ngày 28/06/2024 ban hành Quy hoạch Không gian Biển quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050.

Rochelle Turner & Evelyne Freiermuth (2017), *Travel & Tourism - Economic Impact 2017 Viet Nam (Du lịch và lữ hành – Tác động kinh tế ở Việt Nam năm 2017)*, World Travel & Tourism Council.

Sở Du lịch Bình Định (2022), *Đề án phát triển du lịch cộng đồng tại thôn Lý Lương, Lý Hưng – xã Nhơn Lý và khu vực Bãi Xép – phường Ghềnh Ráng, thành phố Quy Nhơn đến năm 2025, phỏng vấn trực tiếp tổ chức cộng đồng tại xã Nhơn Lý*.

Sở Du lịch Bình Định (2023), *Báo cáo kết quả triển khai Đề án "Phát triển du lịch cộng đồng tại thôn Lý Lương, Lý Hưng - xã Nhơn Lý và Bãi Xép - Ghềnh Ráng, thành phố Quy Nhơn đến năm 2025*.

Technion (2015), *The Israel Marine Plan (Kế hoạch biển của Israel)*, Truy cập tại: https://msp-israel.net.technion.ac.il/files/2015/12/MSP_plan.compressed.pdf

The Ocean Panel (2022), *Opportunities for Transforming Coastal and Marine Tourism Towards Sustainability, Regeneration, and Resilience (Cơ hội cho chuyển đổi du lịch biển và ven biển theo hướng bền vững, tái tạo và thích ứng)*.

Thủ tướng Chính phủ (2010), *Quyết định số 373/QĐ-TTg ngày 23/03/2010 phê duyệt Đề án đẩy mạnh công tác tuyên truyền về quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững biển và hải đảo Việt Nam*.

Thủ tướng Chính phủ (2014), *Quyết định số 218/QĐ-TTg ngày 07/02/2014 phê duyệt Chiến lược quản lý hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển , khu bảo tồn vùng nước nội địa Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*.

Thủ tướng Chính phủ (2018), *Quyết định số 27/2018/QĐ-TTg ngày 06/07/2018 ban hành hệ thống ngành kinh tế Việt Nam*.

Thủ tướng Chính phủ (2019), *Quyết định 201/QĐ-TTg ngày 22/01/2019 phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*.

Thủ tướng Chính phủ (2020), *Quyết định số 26/2020/QĐ-TTg ngày 14/09/2020, quy định chi tiết các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025*.

Thủ tướng Chính phủ (2021a), *Chỉ thị số 31/CT-TTg ngày 24/11/2021 về đổi mới và tăng cường tổ chức thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.

Thủ tướng Chính phủ (2021b), *Quyết định số 30/QĐ-TTg ngày 10/10/2021 về việc ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước năm 2022*.

Thủ tướng Chính phủ (2021c), *Quyết định số 339/QĐ-TTg ngày 11/03/2021 phê duyệt Chiến lược phát triển thủy sản Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến 2045*.

Thủ tướng Chính phủ (2022), *Quyết định số 149/QĐ-TTg ngày 28/01/2022 phê duyệt Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050*.

Thủ tướng Chính phủ (2022), *Quyết định 892/QĐ-TTg năm 2022 phê duyệt Đề án phát triển cụm liên kết ngành KTB gắn với xây dựng các trung tâm KTB mạnh thời kỳ đến năm 2030*.

Thủ tướng Chính phủ (2023a), *Quyết định số 1619/QĐ TTg ngày 14/12/2023 phê duyệt Quy hoạch tỉnh Bình Định thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050*.

Thủ tướng Chính phủ (2023b), *Quyết định số 866/QĐ-TTg ngày 23/07/2023 phê duyệt Quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng các loại khoáng sản thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050*.

Thủ tướng Chính phủ (2024a), *Quyết định số 389/QĐ-TTg ngày 09/05/2024 phê duyệt Quy hoạch Bảo vệ và Khai thác nguồn lợi thuỷ sản thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050*.

Thủ tướng Chính phủ (2024b), *Quyết định số 509/QĐ-TTg ngày 13/06/2024 phê duyệt Quy hoạch hệ thống du lịch thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.

Thủ tướng Chính phủ (2024c), *Quyết định số 1117/QĐ-TTg ngày 07/10/2024 phê duyệt Quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050*.

Tỉnh ủy Quảng Ninh (2022), *Báo cáo kết quả thực hiện Chương trình hành động số 27-CTr/TU ngày 27/3/2019 của Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII về Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.

Tổng cục Thống kê (2023a), *Kinh tế-xã hội các địa phương ven biển giai đoạn 2011-2022*.

Tổng cục Thống kê (2023b), *Niên giám thống kê Việt Nam giai đoạn 2010-2020*, https://wtocenter.vn/thong-ke/17754-Viet Nam-statistical-yearbook-2010--2020.

UN (2017), *The Ocean Conference Factsheet Package (Bộ dữ liệu phục vụ Hội nghị Biển)*, https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2017/05/Ocean-fact-sheet-package.pdf

UNDP (2022), *Blue Economy Scenarios for Vietnam (Các kịch bản KTB của Việt Nam)*, https://www.undp.org/vietnam/publications/blue-economy-scenarios-viet-nam

UNWTO. 2021. *The Economic Contribution of Tourism and the Impact of COVID-19 (Đóng góp kinh tế của ngành du lịch và tác động của COVID-19)*. Madrid: UNWTO. https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284423200

UNDP (2022), *Blue Economy Scenarios for Vietnam (Các kịch bản KTB của Việt Nam)*, https://www.undp.org/vietnam/publications/blue-economy-scenarios-viet-nam

Ủy ban nhân dân tỉnh Sóc Trăng (2021), *Quyết định số 185/QĐ-BCĐUBND ngày 22/10/2021 ban hành Quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo điều phối liên ngành thực hiện Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng*.

Ủy ban thường vụ Quốc hội (2020), *Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 ngày 08/07/2020 quy định về các nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư công, nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025*.

VIFEP (2021), Báo cáo tổng hợp thuyết minh Chiến lược Phát triển thủy sản đến năm 2030, tầm nhìn 2045.

Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam (2022a), *Liên kết kinh tế giữa các địa phương ven biển của Việt Nam: thực trạng và giải pháp*, Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp Bộ, Chương trình trọng điểm cấp Bộ: "Khoa học xã hội nhân văn trong phát triển KTB và bảo vệ tổ quốc".

Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam (2022b), *Phát triển bền vững các khu kinh tế ven biển Việt Nam trong bối cảnh mới*, Đề tài NCKH cấp Bộ năm 2022.

Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam (2022c), *Thực hiện Quy hoạch Không gian Biển Việt Nam: Nhân tố tác động và một số đề xuất*, Báo cáo tổng hợp đề tài NCKH cấp Học viện.

Vụ Kế hoạch (MARD), Số liệu đầu tư công ngành thủy sản qua các năm trong giai đoạn 2010-2023

WB (2013), *Fish to 2030: Prospects for Fisheries and Aquaculture (Nghề cá đến 2030: Triển vọng cho ngành khai thác và nuôi trồng thủy sản*, Agriculture and Environmental Services Discussion Paper 03, World Bank, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/12/18882045/fish-2030-prospectsfisheries-aquaculture

WB (2019), F*orest Country Note – Vietnam (Ghi chép quốc gia về rừng – Việt Nam)*, World Bank, Washington, DC.

WB (2021), *Banking for Protected Areas (Tín dụng ngân hàng cho các khu bảo tồn)*.

WB (2021), Đại dương cho sự thịnh vượng: Cải cách KTB ở Indonesia, Washington, DC.

WB (2021), *The Blue Public Expenditure Review: Guidance Notes (Đánh giá chi tiêu công cho KTB: Tài liệu hướng dẫn)*.

WB (2022a), *Accelerating Clean, Green, and Climate-Resilient Growth in Viet Nam: A Country Environmental Analysis, (Thúc đẩy tăng trưởng sạch, xanh và thích ứng BĐLKH ở Việt Nam: Phân tích môi trường quốc gia)*, Washington, DC: World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37704

WB (2022), *Marine Spatial Planning Framework for Vietnam (Khung Quy hoạch Không gian Biển cho Việt Nam)*.

WB (2022), *Supporting Resilient Coastal Economies in Vietnam: Informing the Operationalization of Vietnam's Marine Strategy with International Experiences (Hỗ trợ các nền kinh tế ven biển của Việt Nam thích ứng: Cung cấp kinh nghiệm quốc tế cho triển khai Chiến lược KTB của Việt Nam)*

Whisnant & Vandeweerd (2019), *Investing in the New Blue Economy: The Changing Role of International Development Organizations in Catalyzing Private Sector Investment in Support of Regional Strategic Action Programmes for the Sustainable Development of Coasts and Oceans (Đầu tư và KTB mới: Thay đổi vai trò của các tổ chức phát triển quốc tế trong việc khuyến khích đầu tư tư nhân vào việc hỗ trợ các Chương trình hành động chiến lược cấp vùng vì sự phát triển bền vững biển và ven biển)*. Journal of Ocean and Coastal Economics: Vol. 6: Iss. 1, Article 8.

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1. HƯỚNG DẪN PHÂN LOẠI ĐẦU TƯ CÔNG CHO KINH TẾ BIỂN

PHẦN I. Giới thiệu chung

1.1. Giới thiệu

Việt Nam có 3.260 km đường bờ biển, trải dài trên 28 tỉnh ven biển với 124 quận, huyện và 162 xã phường. với tiềm năng phát triển kinh tế, địa chính trị vô cùng to lớn. Việt Nam cũng có vị trí chiến lược trên tuyến hàng hải quốc tế sôi động nhất thế giới, với những lợi thế về vị trí địa lý, thời tiết và tài nguyên. Việt Nam đã sớm nhận thức được tầm quan trọng của KTB, và đã có nhiều chủ trương, quyết sách quan trọng để phát triển mạnh mẽ KTB.

Nghị quyết số 36-NQ/TW, ngày 22/10/2018, của Hội nghị Trung ương 8 khóa XII, "Về Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045" (Nghị quyết số 36-NQ/TW) đề ra mục tiêu tổng quát và mục tiêu cụ thể nhằm đưa Việt Nam trở thành quốc gia mạnh về biển, có sự phát triển bền vững, thịnh vượng, bảo đảm an ninh, an toàn nền KTB; trong đó, xác định đến năm 2030, các ngành kinh tế thuần biển có đóng góp vào GDP cả nước đạt khoảng 10%; kinh tế của 28 tỉnh, thành phố ven biển ước đạt 65 - 70% GDP cả nước; các ngành KTB phát triển bền vững theo các tiêu chuẩn quốc tế; tăng cường kiểm soát khai thác tài nguyên biển gắn với bảo đảm khả năng phục hồi của hệ sinh thái biển. Nghị quyết cũng đã xác định ba khâu đột phá trong đẩy mạnh phát triển KTB, bao gồm (i) hoàn thiện thể chế; (ii) phát triển KH&CN và đào tạo nguồn nhân lực; (iii) và phát triển kết cấu hạ tầng đồng bộ, đa mục tiêu.

Chính phủ cũng đã có Nghị quyết số 26/NQ-CP ngày 05 tháng 03 năm 2020 (Nghị quyết số 26/NQ-CP) ban hành Kế hoạch tổng thể và Kế hoạch 5 năm của Chính phủ thực hiện Nghị quyết 36/NQ-TW ngày 22/11/2018 của Hội nghị lần thứ 8, BCH Trung ương Đảng khoá XII. Nghị quyết đã cụ thể hoá các ngành, lĩnh vực được xác định là cấu thành của KTB, yêu cầu các bộ, ngành, địa phương liên quan nhận thức đầy đủ và toàn diện các nội dung của Nghị quyết 36, thúc đẩy đổi mới sáng tạo và đảm bảo tính bền vững trong phát triển KTB, xây dựng thương hiệu biển Việt Nam, tạo được sự bứt phá trong khai thác, sử dụng hiệu quả, hợp lý các vùng biển, ven biển và hải đảo, đảm bảo tính khả thi trong huy động và sử dụng nguồn lực, thực thi đầy đủ các quyền và lợi ích hợp pháp của Việt Nam trên Biển Đông, phù hợp với luật pháp quốc tế về biển, đặc biệt là Công ước của Liên Hợp quốc về Luật biển (UNCLOS năm 1982).

Để triển khai thực hiện Nghị quyết 36/NQ-TW và Nghị quyết 26/NQ-CP đòi hỏi một cam kết đầu tư dài hạn của Chính phủ và sự tham gia tích cực của các Bộ ngành, các tỉnh ven biển và các bên liên quan khác. Vì thế, yêu cầu đặt ra trước hết là phải thường xuyên theo dõi, phân tích và đánh giá được tình hình đầu tư cho KTB, bao gồm cả đầu tư công và đầu tư tư nhân. Tuy nhiên,

khuôn khổ pháp lý hiện tại chưa cho phép theo dõi được mức độ ưu tiên trong phân bổ ngân sách cho các mục tiêu trọng điểm và báo cáo, đánh giá thường xuyên hiệu quả của chi tiêu qua thời gian. Phương thức hạch toán và báo cáo các khoản chi cho các dự án và hoạt động hiện nay vẫn chưa cho phép thống kê tổng mức đầu tư nguồn ngân sách nhà nước cho phát triển KTB, chưa xác định rõ mối liên kết giữa các chính sách, kết quả phát triển KTB, cũng như trách nhiệm của các bộ ngành và chính quyền địa phương.

Hướng dẫn này được biên soạn nhằm cung cấp một phương pháp luận thống nhất trong tổng hợp, phân loại, và đánh giá đầu tư công cho KTB của các bộ ngành và địa phương ven biển, làm cơ sở cho việc theo dõi và báo cáo định kỳ tình hình thực hiện chủ trương phát triển KTB cho Chính phủ.

Đồng thời, Hướng dẫn cũng hỗ trợ việc thu thập thông tin để phân tích chuyên sâu tình hình đầu tư (bao gồm cả đầu tư công và đầu tư tư nhân) cho sự phát triển tổng thể hai ngành kinh tế được xác định là mũi nhọn cho phát triển KTB ở các địa phương: Ngành Nông nghiệp và ngành Du lịch.

1.2. Đối tượng thực hiện

(a) Bộ quản lý ngành, lĩnh vực liên quan đến phát triển KTB: (1) Bộ Quốc phòng; (2) Bộ Công an; (3) Bộ Ngoại giao; (4) Bộ Tư pháp; (5) Bộ Tài chính; (6) Bộ Công Thương; (7) Bộ Lao động - Thương Binh và Xã hội; (8) Bộ Giao thông vận tải; (9) Bộ Xây dựng; (10) Bộ Thông tin và Truyền thông; (11) Bộ Giáo dục và Đào tạo; (12) Bộ Nông nghiệp và Môi trường; (13) Bộ Tài chính; (14) Bộ Nội vụ; (15) Bộ Y tế; (16) Bộ KH&CN; (17) Bộ VHTT&DL; (18) Bộ Nông nghiệp và Môi trường; và (19) Ủy ban Dân tộc.

(b) Sở Kế hoạch và Đầu tư (nay là Sở Tài chính) và các đơn vị liên quan thuộc UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây viết là địa phương) có biển bao gồm 28 tỉnh, thành phố: Quảng Ninh, Hải Phòng, Thái Bình, Nam Định, Ninh Bình, Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hòa, Ninh Thuận, Bình Thuận, Bà Rịa - Vũng Tàu, TP HCM, Tiền Giang, Bến Tre, Trà Vinh, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau và Kiên Giang.

1.3. Phạm vi áp dụng

Hướng dẫn này áp dụng để sàng lọc và phân loại các dự án đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước thuộc danh mục dự án Kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm của các Bộ, ngành và địa phương có tên tại mục 1.2 và thu thập thông tin về đầu tư tư nhân cho hai ngành mũi nhọn Nông nghiệp và Du lịch.

Thông tin về đầu tư công ở các địa phương được thu thập và phân loại đối với các dự án đầu tư công thuộc ngân sách cấp tỉnh.

Nội dung thông tin: Số thực hiện (hoặc ước thực hiện) hàng năm của từng chương trình, dự án đầu tư công trong giai đoạn 2016-2022.

Thông tin về đầu tư tư nhân dựa trên số báo cáo giám sát đầu tư của các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực Nông nghiệp và Du lịch trên địa bàn tỉnh về Sở Tài chính.

1.4. Mục tiêu

Hướng dẫn này nhằm các mục tiêu sau:

Mục tiêu tổng quát:

Cung cấp cho các Bộ, ngành và địa phương ven biển phương pháp và công cụ để sàng lọc, phân loại và đánh giá tình hình đầu tư công cho phát triển KTB ở cấp quốc gia, ngành, và địa phương. Từ đó, các Bộ ngành, địa phương ven biển có thêm thông tin để chủ động xây dựng kế hoạch phát triển KTB của mình nhằm khai thác tốt các tiềm năng, lợi thế về KTB, bảo tồn và phát triển các nguồn lợi từ biển, và góp phần bảo vệ quyền và lợi ích quốc gia về biển.

Từng bước tích hợp theo dõi đầu tư công và đầu tư tư nhân để hình thành bức tranh tổng thể về tình hình đầu tư toàn xã hội cho sự phát triển của ngành, lĩnh vực.

Mục tiêu cụ thể:

(a) Hình thành phương pháp luận thống nhất để thu thập, phân tích số liệu, thông tin về dự án đầu tư công cho phát triển bền vững KTB, tạo cơ sở để các Bộ, ngành, địa phương chủ động theo dõi, báo cáo định kỳ, đánh giá tổng thể về thực trạng đầu tư công cho phát triển KTB theo các mục tiêu của Nghị quyết số 36-NQ/TW về Chiến lược phát triển bền vững KTB đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 cho Chính phủ thông qua Bộ Tài chính;

(b) Xây dựng Báo cáo đánh giá về đầu tư công cho KTB tại Việt Nam trong giai đoạn 2016-2022.

(c) Tăng cường lồng ghép mục tiêu, định hướng phát triển KTB vào quá trình hoạch định chính sách, huy động, phân bổ ngân sách và triển khai thực hiện các chương trình, dự án đầu tư công phục vụ mục tiêu phát triển KTB;

(d) Hình thành cơ sở để xây dựng các chính sách huy động, quản lý và điều phối các dòng tài chính quốc tế và tài chính tư nhân phối hợp với nguồn ngân sách nhà nước cho phát triển bền vững KTB.

PHẦN II. Hướng dẫn xác định và phân loại dự án đầu tư công phát triển kinh tế biển, ven biển

2.1. Hướng dẫn qui trình xác định và phân loại đầu tư công cho phát triển kinh tế biển, ven biển.

Bước 1: Rà soát và xác định các chương trình, dự án (sau đây gọi chung là Dự án) đầu tư công có liên quan đến phát triển KTB, ven biển.

(a) Thông tin cơ sở ban đầu: Danh mục dự án đầu tư công dùng để phân loại lấy từ biểu giao KHđầu tư công chi tiết đến từng dự án (biểu áp dụng cho Bộ, ngành trung ương/địa phương) theo các quyết định giao KHđầu tư công trong năm.

Tùy theo thời điểm phân loại, ngoài quyết định giao KHđầu tư công hàng năm (thường vào cuối tháng 12 hàng năm), có thể có quyết định khác về điều chỉnh hoặc bổ sung KHđầu tư công trong năm, cũng cần được thu thập để không bỏ sót dự án.

Danh mục này bao gồm thông tin từ tổng hợp đến chi tiết từng chương trình, dự án về tình hình thực hiện vốn đầu tư công của từng Bộ, địa phương; phân chia theo ngành, lĩnh vực, theo thời gian, địa điểm thực hiện dự án. Các thông tin của biểu này cần được lưu giữ trong suốt qui trình phân loại, sử dụng để phân tích về tình hình đầu tư cho phát triển KTB so với tổng mức đầu tư chung của Bộ, ngành, địa phương.

(b) Thu thập Quyết định đầu tư của dự án: Xác định Dự án có liên quan đến phát triển KTB, ven biển hay không, liên quan đến ngành hoặc nội dung nào thuộc lĩnh vực phát triển KTB theo tinh thần của Nghị quyết số 26/NQ-CP, căn cứ vào việc xem xét *mục tiêu* và *các thông tin liên quan* của dự án có đáp ứng hay không theo định nghĩa, tiêu chí về ngành hoặc nội dung được nêu trong Hộp 1. Vì vậy, yêu cầu có Quyết định đầu tư của Dự án là điều kiện để áp dụng qui trình phân loại này. Ngoài Quyết định đầu tư, các tài liệu khác liên quan đến dự án đầu tư như Quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư, báo cáo tiền khả thi, báo cáo khả thi, nếu có, là nguồn cung cấp thông tin chi tiết, rất hữu ích cho qui trình phân loại.

(c) Rà soát và xác định các dự án có liên quan đến phát triển KTB, ven biển: Xác định Dự án hoặc hợp phần của dự án có liên quan trong việc tạo điều kiện, môi trường thuận lợi, bình đẳng cho các hoạt động KTB và hải đảo, nhằm đẩy mạnh sự phát triển của các hoạt động KTB và hải đảo. Trường hợp dự án không đóng góp toàn bộ cho phát triển KTB, nhưng hợp phần của dự án có đóng góp cho mục tiêu này, thì bổ sung tên hợp phần vào cùng dòng tên dự án ở cột "Danh mục dự án" (viết tắt để trong ngoặc đơn). Nếu dự án không đáp ứng theo tiêu chí có liên quan đến phát triển KTB, thì loại dự án khỏi quy trình phân loại, không xem xét tiếp.

Bước 2: Phân tích mục tiêu và nội dung của dự án để phân loại, mã hóa dự án theo 08 ngành, nội dung về phát triển KTB, ven biển tại Nghị quyết số 26/NQ-CP: (1) Du lịch và dịch vụ biển; (2) Kinh tế hàng hải; (3) Khai thác dầu khí và các tài nguyên khoáng sản biển khác; (4) Nuôi trồng và khai thác

hải sản; (5) Công nghiệp ven biển; (6) Năng lượng tái tạo và các ngành KTB mới; (7) Phát triển các vùng biển và (8) Phát triển kết cấu hạ tầng biển và ven biển.

Xác định dự án thuộc ngành, nội dung nào trong lĩnh vực phát triển KTB, ven biển:

- Căn cứ vào Quyết đinh phê duyệt chủ trương đầu tư của dự án, xác định dự án thuộc nhóm A, B hay C theo phân loại dự án đầu tư công của Luật đầu tư công và ghi vào cột (c). Đồng thời, nếu đó là dự án đầu tư hoàn toàn bằng vốn đầu tư công, ghi ngân sách nhà nước, còn nếu là dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư thì ghi PPP ở cột (d). Trong trường hợp là dự án PPP thì vốn thực hiện hằng năm chỉ ghi phần vốn thuộc ngân sách nhà nước.
- Theo danh mục dự án được xác định có liên quan đến phát triển phát triển KTB, ven biển, căn cứ vào Quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư, Quyết định phê duyệt đầu tư của dự án và tài liệu kỹ thuật liên quan, đánh giá liệu các mục tiêu và các hoạt động đề ra trong chương trình, dự án/ tiểu dự án/hợp phần dự án có đóng góp chủ yếu cho ngành nào thuộc lĩnh vực phát triển KTB, ven biển? Cần phân tích càng chi tiết càng tốt, theo hướng dẫn trong Hộp 1.
- Nếu dự án đáp ứng tiêu chí ngành nào thuộc lĩnh vực phát triển KTB, ven biển (theo hướng dẫn trong Hộp 1), nhập (Mi) tương ứng vào Cột "Ngành" (cột *d*) của Mẫu báo cáo tại Biểu số 1. Trong đó, Mi là ký tự mã phân loại để chỉ "ngành" thuộc lĩnh vực phát triển KTB, ven biển, được trình bày tại Phụ lục số 1.

Bước 3: Xác định mức vốn đầu tư của từng dự án hoặc hợp phần dự án cho phát triển KTB.

- Với những dự án có đóng góp cho phát triển KTB thì điền tổng mức đầu tư của cả dự án theo đúng Quyết định đầu tư mới nhất vào các cột tương ứng từ cột *h(1)* đến cột *h(5)* của Biểu 1.
- Nếu dự án xác định là đóng góp toàn bộ cho phát triển KTB thì điền toàn bộ tổng số vốn thực hiện đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước hằng năm vào cột "Thực hiện năm..." tương ứng, trong đó tách riêng số vốn thực hiện trong nước và số vốn ngoài nước. Cụ thể, từ cột *j(1)* đến *j(4)* dành cho năm 2016; từ cột *k(1)* đến *k(4)* dành cho năm 2017; từ cột *l(1)* đến *l(4)* dành cho năm 2018; từ cột *m(1)* đến *m(4)* dành cho năm 2019; từ cột *n(1)* đến *n(4)* dành cho năm 2020; từ cột *o(1)* đến *o(4)* dành cho năm 2021; và từ cột *p(1)* đến *p(4)* dành cho năm 2022.

Với những năm dự án không có vốn thực hiện đầu tư, ghi 0 vào cột tương ứng.

- Nếu chỉ có hợp phần của dự án đóng góp cho phát triển KTB, thì chỉ điền số vốn thực hiện đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước năm ứng với hợp phần đó vào cột "Thực hiện năm...", theo nguyên tắc đã nêu trên. Đồng thời, bổ sung tóm tắt tên hợp phần (để trong ngoặc) vào dòng tên của Dự án ở cột "Tên dự án" (cột *(b)*).
- Nếu một dự án đa mục tiêu có thể phân loại vào nhiều hơn một lĩnh vực phát triển KTB, ven biển theo Nghị quyết 26/NQ-CP nhưng không được thiết kế hoặc không có đủ thông

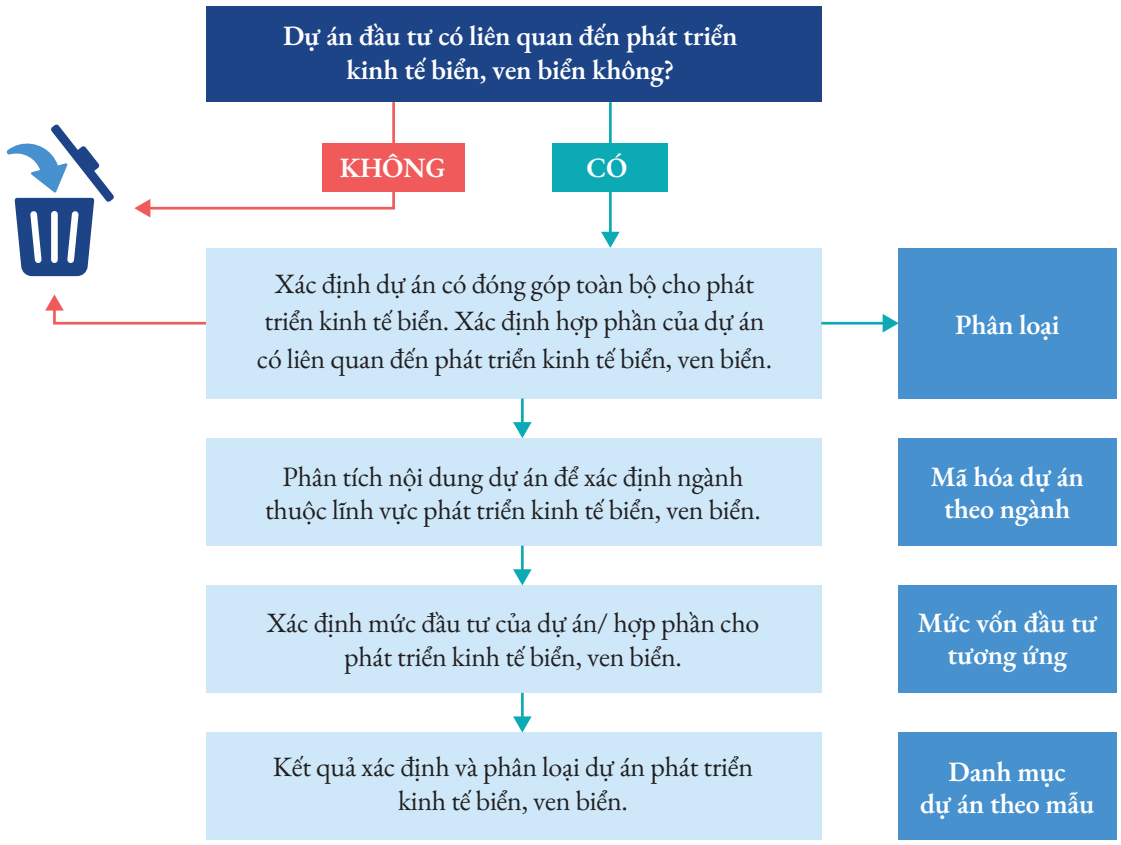
tin về hợp phần thì sẽ điền toàn bộ số vốn thực hiện trong năm cho lĩnh vực KTB được ưu tiên nhất trong dự án. Lĩnh vực được ưu tiên nhất được xác định căn cứ vào mục tiêu quan trọng nhất của dự án được nêu trong Quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư. Trường hợp không xác định được mục tiêu nào là ưu tiên nhất thì dựa trên hạng mục công việc nào chiếm tỉ trọng vốn cao nhất trong tổng mức đầu tư của dự án.

Bước 4: Kết quả xác định và phân loại dự án phát triển KTB, ven biển.

Danh mục các dự án đầu tư công với thông tin, dữ liệu phục vụ phân loại được trình bày theo mẫu tại Biểu số 1.

Quy trình xác định và phân loại đầu tư công cho phát triển KTB, ven biển được tóm tắt bằng sơ đồ trong Hình A.1 dưới đây.

Hình A.1: Tóm tắt quy trình xác định và phân loại dự án đầu tư công cho phát triển KTB



BỘ/TỈNH.....

Biểu số 1

TÌNH HÌNH THỰC HIỆN KẾ HOẠCH VỐN ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN NGUỒN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN KINH TẾ BIỂN, VEN BIỂN GIAI ĐOẠN 2016-2022

Đơn vị: Triệu đồng

TT	Tên dự án	Phân loại Dự án		Ngành (mã hoá theo phân ngành M1-M8 của KTB theo Hướng dẫn)	Địa điểm xây dựng	Thời gian Khởi công-Hoàn thành	Chủ đầu tư	Quyết định đầu tư					Vốn thực hiện đầu tư công hằng năm								
		Theo quy mô (Nhóm A/B/C)	Theo hình thức đầu tư (ngân sách nhà nước hay PPP)					Số quyết định ngày, tháng, năm ban hành	TỔNG MỨC ĐẦU TƯ				2016				...	2022			
									Tổng số (tất cả các nguồn vốn)	Trong đó: vốn ngân sách nhà nước			Tổng số (tất cả các nguồn vốn)	Trong đó: vốn ngân sách nhà nước				Tổng số (tất cả các nguồn vốn)	Trong đó: vốn ngân sách nhà nước		
										Tổng số	Trong nước	Nước ngoài		Tổng số	Trong nước	Nước ngoài			Tổng số	Trong nước	Nước ngoài
(a)	*(b)*	*(c)*	*(d)*	*(e)*	*(f)*	*(g)*	*(h)*	*(i1)*	*(i2)*	*(i3)*	*(i4)*	*(i4)*	*(j1)*	*(j2)*	*(j3)*	*(j4)*		*(p1)*	*(p2)*	*(p3)*	*(p4)*
1	Dự án X																				
2	Dự án Y																				
	Hợp phần 2																				
3	Dự án Z																				

Hộp A.1. Tiêu chí xác định đầu tư cho phát triển KTB, ven biển theo Nghị quyết 26/NQ-CP

1. **Một dự án được xác định thuộc nội dung "Du lịch biển và dịch vụ biển" nếu dự án đó nhằm mục tiêu:**

   - Đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng và cơ sở vật chất kỹ thuật ngành du lịch cho các địa bàn trọng điểm, khu vực động lực phát triển du lịch ven biển, hải đảo. Ví dụ: xây dựng các trung tâm du lịch sinh thái biển, đảo; bến tàu đón khách du lịch trên đất liền hoặc hải đảo...
   - Khuyến khích, tạo điều kiện để các thành phần kinh tế tham gia phát triển, hình thành các khu dịch vụ du lịch phức hợp, dự án dịch vụ quy mô lớn, các trung tâm mua sắm, giải trí chất lượng cao, các loại hình du lịch sinh thái, thám hiểm khoa học, du lịch cộng đồng. Ví dụ: đầu tư công vào các công trình giao thông, hạ tầng kết nối đến các quần thể nghỉ dưỡng cao cấp, đầu tư hỗ trợ phát triển các loại hình du lịch mới, đa dạng hóa và nâng cao chất lượng các sản phẩm du lịch đặc trưng ban ngày và ban đêm...
   - Thí điểm phát triển các tuyến du lịch ra các đảo, vùng biển xa bờ kết hợp với dịch vụ biển khác. Xúc tiến quảng bá du lịch, đa dạng hoá các sản phẩm, chuỗi sản phẩm, thương hiệu du lịch biển đẳng cấp quốc tế trên cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học, phát huy giá trị di sản thiên nhiên, văn hóa, lịch sử đặc sắc của các vùng, miền, kết nối với các tuyến du lịch quốc tế. Tổ chức các lễ hội tôn vinh văn hóa biển, ẩm thực biển, tạo sức hấp dẫn du khách trong và ngoài nước đến các vùng biển, đảo của Việt Nam.
   - Xây dựng cơ chế, chính sách thuận lợi để người dân ven biển chuyển đổi nghề, trực tiếp tham gia kinh doanh và hưởng lợi từ hoạt động du lịch. Xây dựng cơ chế, chính sách ưu đãi cho các doanh nghiệp du lịch đầu tư phát triển sản phẩm du lịch sinh thái biển, đảo, các tuyến du lịch ra đảo xa. Xây dựng cơ chế, chính sách phát triển dịch vụ cứu hộ, cứu nạn; phát huy vai trò của các tổ chức xã hội nghề nghiệp và cộng đồng dân cư trong phát triển du lịch và dịch vụ biển, phát triển các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng... Xây dựng cơ chế, chính sách liên kết hợp tác phát triển du lịch giữa các tỉnh trong cả nước và quốc tế...

2. **Một dự án được xác định thuộc nội dung "kinh tế hàng hải" nếu dự án đó nhằm mục tiêu:**

   - Phát triển hệ thống cảng biển và cảng thủy nội địa đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Hình thành những đầu mối giao lưu kinh tế quan trọng với quốc tế làm động lực phát triển các khu kinh tế, đô thị - công nghiệp ven biển.
   - Nghiên cứu, điều chỉnh quy hoạch phát triển cảng (trong đó có cảng Sóc Trăng và bến cảng Trần Đề trong Quy hoạch phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam giai đoạn 2020 – 2030).

- Phát triển đội tàu vận tải biển theo hướng hiện đại, giảm thiểu ô nhiễm môi trường và tiết kiệm năng lượng;
- Phát triển đồng bộ dịch vụ cảng biển, dịch vụ hỗ trợ vận tải, vận tải đa phương thức, kết nối hiệu quả hệ thống hạ tầng giao thông, phát triển dịch vụ logistics thành một ngành dịch vụ đem lại giá trị gia tăng cao. Ví dụ: đầu tư phát triển kho bãi phục vụ hàng hóa tổng hợp, chuyên dụng, hàng ngoại quan, hàng biên mậu; phát triển dịch vụ làm hàng container, kiểm đếm hàng hóa, hoa tiêu, dịch vụ đại lý hàng hải...

3. Một dự án được xác định thuộc ngành "Khai thác dầu khí và các tài nguyên khoáng sản biển khác" nếu dự án đó nhằm mục tiêu:

- Tiếp tục tìm kiếm, thăm dò khoáng sản, dầu khí, các dạng hydrocarbon phi truyền thống tại các bể trầm tích vùng nước sâu xa bờ nhằm gia tăng trữ lượng khoáng sản, dầu khí.
- Nâng cao hiệu quả khai thác, tăng hệ số thu hồi các tài nguyên khoáng sản biển gắn với chế biến sâu; kết hợp hài hoà giữa khai thác, chế biến với bảo vệ môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học biển.
- Tập trung đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, khu/cụm công nghiệp có tính dẫn dắt và hạt nhân cho chuỗi hoạt động dầu khí, khoáng sản; tăng cường hợp tác quốc tế, phát triển, trao đổi và chuyển giao công nghệ trong lĩnh vực dầu khí, khoáng sản.

4. Một dự án được xác định thuộc nội dung "Nuôi trồng và khai thác hải sản" nếu dự án đó nhằm mục tiêu:

- Tập trung phát triển nuôi trồng hải sản trên biển, ven biển theo hướng sản xuất hàng hoá, hiện đại, ứng dụng công nghệ cao.
- Ưu tiên chuyển đổi một số nghề khai thác thủy sản có tính hủy diệt nguồn lợi thủy sản , các nghề cấm nhằm giảm cường lực khai thác thủy sản trên các vùng biển; đẩy mạnh phát triển các nghề khai thác hải sản xa bờ, viễn dương theo hướng công nghiệp, gắn khai thác bền vững với bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản ; điều chỉnh số lượng tàu cá, sản lượng thủy sản khai thác phù hợp với khả năng cho phép khai thác của nguồn lợi thủy sản . Hiện đại hóa công tác quản lý tàu cá, đảm bảo an toàn cho người và tàu cá (như phát triển hệ thống thông tin quản lý nghề cá dựa trên ứng dụng công nghệ thông tin...), bảo quản sản phẩm sau khai thác với các công nghệ tiên tiến.
- Tiếp tục hình thành hệ thống cơ sở hạ tầng thủy sản đồng bộ, gắn kết các ngành công nghiệp phụ trợ, dịch vụ hậu cần nghề cá, nhằm thúc đẩy tăng trưởng, nâng cao hiệu quả sản xuất các lĩnh vực khai thác, nuôi trồng, chế biến thủy sản và tiêu thụ.
- Xây dựng và vận hành các mô hình tổ chức sản xuất trong nuôi trồng và khai thác hải sản hợp lý; nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, phù hợp với điều kiện của môi trường và nguồn lợi thủy sản ; nâng cao mức sống cho cộng đồng ngư dân; đầu tư bổ

sung tái tạo nguồn lợi thủy sản (như phục hồi các loài hải sản bản địa, có giá trị kinh tế cao, thả giống về môi trường tự nhiên, xây dựng bãi rạn nhân tạo để trồng cấy san hô, đầu tư chuyển đổi vật liệu sử dụng trong khai thác, nuôi trồng thủy sản theo hướng thân thiện với môi trường...).

- Thành lập, nâng cấp các khu bảo tồn biển, khu phục hồi hệ sinh thái biển, dự trữ sinh quyển. Nghiên cứu bảo tồn các nguồn gen quý, hiếm bản địa, góp phần bảo tồn đa dạng sinh học.
- Xây dựng hải đảo thành trạm cung cấp, tiếp tế nhu yếu phẩm, hậu cần khai thác thủy sản, bến bãi neo đậu tránh trú bão, cung cấp các nguồn năng lượng và sơ chế hải sản cho tàu cá đánh bắt xa bờ.

5. **Một dự án được xác định thuộc nội dung "Công nghiệp ven biển" nếu dự án đó nhằm mục tiêu:**

- Ưu tiên phát triển các ngành công nghiệp công nghệ cao thân thiện với môi trường, công nghiệp nền tảng, công nghệ nguồn.
- Phát triển hợp lý các ngành sửa chữa và đóng tàu, lọc hoá dầu, năng lượng, cơ khí chế tạo, công nghiệp chế biến, công nghiệp phụ trợ.
- Đảm bảo mục tiêu, định hướng phát triển các khu kinh tế, khu công nghiệp ven biển phù hợp với điều kiện, tiềm năng, thế mạnh của địa phương, của vùng.
- Đổi mới đồng bộ về cơ chế, chính sách tạo bứt phá trong phát triển bền vững công nghiệp ven biển, bảo đảm giải quyết tốt đồng thời các vấn đề về môi trường, xã hội, nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên, tiết kiệm năng lượng và phát triển cơ sở hạ tầng xã hội, xử lý chất thải vùng bờ và rác thải nhựa đại dương.
- Lập, phê duyệt các đồ án quy hoạch chung Kinh tế ven biển của địa phương, quy hoạch đô thị, vùng huyện, quy hoạch chung các khu chức năng và quy hoạch phân khu... làm cơ sở cho việc đầu tư phát triển mạnh các đô thị, vùng, địa phương phục vụ sự phát triển của công nghiệp ven biển.
- Phát triển mạng lưới quan trắc khí tượng thủy văn chuyên dùng nhằm nâng cao năng lực cảnh báo, dự báo sớm thiên tai, lũ lụt, sạt lở bờ biển... tăng cường các hoạt động kiểm kê và giám sát phát thải khí nhà kính; tăng cường năng lực chống chịu, ứng phó với các thảm họa tự nhiên và nhân tạo (như sự cố tràn dầu...)

6. **Một dự án được xác định thuộc nội dung "Năng lượng tái tạo và các ngành KTB mới" nếu dự án đó nhằm mục tiêu:**

- Phát triển ngành chế tạo thiết bị phục vụ ngành công nghiệp năng lượng tái tạo, như điện gió trong đất liền và điện gió ngoài khơi, điện mặt trời trên đảo, trên mặt nước và trên mái nhà tại các khu đô thị, khu công nghiệp ven biển...

- Quan tâm phát triển một số ngành kinh tế dựa vào khai thác tài nguyên đa dạng sinh học biển như rừng ngập mặn, dược liệu biển, nuôi trồng và chế biến rong, tảo, cỏ biển...
- Hỗ trợ đầu tư cho các chương trình điều tra, nghiên cứu, chế tạo thử, xây dựng các điểm điển hình sử dụng năng lượng tái tạo; ưu đãi thuế nhập thiết bị, công nghệ mới, thuế sản xuất, lưu thông các thiết bị; bảo hộ quyền tác giả cho các phát minh, cải tiến kỹ thuật có giá trị trong lĩnh vực năng lượng tái tạo và các ngành KTB mới.

7. Một dự án được xác định thuộc nội dung "Phát triển các vùng biển" nếu dự án đó tập trung vào các vùng:

- Vùng biển và ven biển phía Bắc (Quảng Ninh - Ninh Bình): Tiếp tục xây dựng khu vực Quảng Ninh, Hải Phòng trở thành trung tâm KTB; Quảng Ninh trở thành trung tâm du lịch quốc gia kết nối với các trung tâm du lịch quốc tế lớn của khu vực và thế giới; Hải Phòng trở thành trung tâm dịch vụ hậu cần cảng biển quốc tế, trung tâm nghề cá lớn gắn với ngư trường Vịnh Bắc Bộ; phát triển chế biến thủy sản, nuôi trồng thủy sản ven bờ và xa bờ ở cả Quảng Ninh và Hải Phòng.
- Vùng biển và ven biển Bắc Trung Bộ, Duyên hải Trung Bộ (Thanh Hoá - Bình Thuận): Phát triển các cảng biển nước sâu trung chuyển quốc tế, cảng biển chuyên dụng gắn với các khu liên hợp công nghiệp, dầu khí, điện, năng lượng tái tạo, công nghiệp sạch; phát triển các trung tâm du lịch lớn; nuôi trồng, khai thác, chế biến hải sản, dịch vụ hậu cần và hạ tầng nghề cá.
- Vùng biển và ven biển Đông Nam Bộ (Bà Rịa - Vũng Tàu – TP HCM): Phát triển cảng biển container quốc tế, dịch vụ hậu cần cảng biển, dịch vụ bảo đảm an toàn hàng hải, công nghiệp khai thác, chế biến dầu khí, công nghiệp hỗ trợ và các dịch vụ ngành dầu khí; Bà Rịa - Vũng Tàu trở thành trung tâm nghề cá lớn gắn với ngư trường Đông Nam Bộ, phát triển chế biến thủy sản, nuôi trồng thủy sản ven bờ và xa bờ.
- Vùng biển và ven biển Tây Nam Bộ (Tiền Giang - Cà Mau - Kiên Giang): Xây dựng phát triển Phú Quốc thành trung tâm dịch vụ, du lịch sinh thái biển mạnh mang tầm quốc tế; phát triển công nghiệp khí, chế biến khí, điện khí, năng lượng tái tạo, nuôi trồng, khai thác hải sản, dịch vụ hậu cần, hạ tầng nghề cá; kết nối với các trung tâm kinh tế lớn trong khu vực và thế giới.

Lưu ý: Các dự án xếp vào M7 có thể có nội dung đầu tư tương tự như các lĩnh vực khác, nhưng mục tiêu có tính chất liên tỉnh hoặc vùng. Ví dụ: Một dự án xây dựng khu neo đậu tránh trú bão để phục vụ chủ yếu cho các tàu cá địa phương thì thuộc về M4, nhưng nếu là dự án cấp vùng với mục tiêu, quy mô đáp ứng nhu cầu neo đậu của tàu cá của một số tỉnh trong vùng thì thuộc M7.

8. Một dự án được xác định thuộc nội dung "Phát triển kết cấu hạ tầng biển và ven biển" nếu dự án đó tập trung vào các mục tiêu:

- Đầu tư cải tạo, nâng cấp hệ thống đê chắn sóng, chắn cát, kè chỉnh trị trên một số tuyến luồng hàng hải nạo vét, khơi thông dòng chảy ở các tuyến luồng hàng hải, giao thông thủy ven biển... bảo đảm ổn định khai thác luồng.
- Đầu tư xây dựng các tuyến đường giao thông, kết nối liên thông các cảng biển với các vùng, miền, địa phương trong nước và quốc tế phục vụ phát triển bền vững KTB.
- Đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật và xã hội phục vụ đời sống nhân dân ở các đảo, kết hợp đảm bảo quốc phòng an ninh và chủ quyền biển đảo quốc gia, phát triển KTB gắn với giữ gìn, phát huy truyền thống lịch sử, bản sắc văn hóa của vùng biển đảo địa phương.
- Xây dựng và thực hiện cơ chế, chính sách hỗ trợ cho các doanh nghiệp đầu tư vào phát triển hạ tầng cho KTB, ven biển.

Lưu ý:

Đối với các dự án phát triển KTB, để xác định ngành thuộc lĩnh vực phát triển KTB, ven biển nếu trong Quyết định đầu tư không có thông tin, cần tra cứu thêm trong tài liệu dự án, bao gồm "Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư", "Báo cáo khả thi", "Báo cáo giải trình kinh tế kỹ thuật".

Các chương trình đầu tư công thông thường bao gồm nhiều mục tiêu, nhiều dự án, khi phân loại các chương trình, phải thu thập thông tin và phân tích theo từng dự án.

2.2. Các ví dụ về xác định dự án liên quan phát triển KTB

(i) Ví dụ xác định dự án thuộc nội dung "Phát triển kết cấu hạ tầng biển và ven biển":

Dự án đầu tư xây dựng tuyến đường bộ ven biển tỉnh Thái Bình. Quyết định 348/QĐ-TTg ngày 28/03/2018. Theo tài liệu dự án:

- Địa điểm thực hiện dự án: Tỉnh Thái Bình.
- Mục tiêu đầu tư: Đầu tư xây dựng tuyến đường bộ ven biển tỉnh Thái Bình nhằm kết nối giao thông hành lang ven biển Bắc Bộ, mở rộng quỹ đất cho đầu tư sản xuất, nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên biển, phục vụ phát triển KTXH của các địa phương có tuyến đường đi qua; tạo thuận lợi trong xử lý các tình huống cứu hộ, cứu nạn và ứng phó với thiên tai, BĐKH và tăng cường củng cố quốc phòng, an ninh khu vực ven biển.

Đây là tuyến đường bộ đi dọc biển nhằm khai thác, sử dụng có hiệu quả tài nguyên vùng ven biển, phục vụ phát triển KTXH của các địa phương có biển; kết nối các trung tâm hành chính, kinh tế của địa phương, các tỉnh lân cận với các khu vực có nhiều tiềm năng về phát triển du lịch như Khu du lịch Đồng Châu, Cồn Vành để phát triển kinh tế, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Vì vậy, tuyến đường này có ý nghĩa quan trọng đối với tỉnh Thái Bình trong phát triển kinh tế, nhất là KTB.

Qua thông tin của dự án, tham chiếu với tiêu chí trong Hộp 1, cho thấy tài liệu dự án mô tả mục tiêu và hoạt động dự án góp phần phát triển du lịch biển, xây dựng hoàn thiện hạ tầng logistics và các tuyến đường giao thông, kết nối liên thông các cảng biển với các vùng, miền, địa phương trong nước và quốc tế. Dự án đáp ứng các tiêu chí để xếp loại là dự án thuộc nội dung **"Phát triển kết cấu hạ tầng biển và ven biển"** (mã M8).

(ii) Ví dụ xác định dự án thuộc ngành kinh tế hàng hải:

Dự án "Phát triển đội tàu khai thác hải sản tỉnh Nghệ An giai đoạn 2016-2020, tầm nhìn 2030. Quyết định số 5896/QĐ-UBND ngày 26/11/2016. Theo tài liệu dự án:

- Mục tiêu của dự án: Phát triển đội tàu khai thác trên cơ sở ưu tiên phát triển đội tàu công suất lớn, đánh bắt các đối tượng chủ lực có giá trị kinh tế cao, các nghề khai thác có tính chọn lọc cao, thân thiện với môi trường theo hướng nâng cao hiệu quả. Từng bước hiện đại hóa đội tàu khai thác, thay thế vỏ gỗ bằng vỏ sắt, vật liệu mới. Nghiên cứu, chuyển giao, ứng dụng công nghệ kỹ thuật mới trong khai thác, đánh bắt và bảo quản sản phẩm trên tàu,...

Qua thông tin của dự án, tham chiếu với tiêu chí trong Hộp A.1, cho thấy tài liệu dự án mô tả mục tiêu và hoạt động dự án góp phần trực tiếp phát triển đội tàu biển. Dự án đáp ứng các tiêu chí để xếp loại là dự án thuộc ngành "Kinh tế hàng hải" (mã hóa M2).

Lưu ý, phân tích tác động từ mục tiêu chung của dự án cho thấy, dự án có góp phần nghiên cứu, chuyển giao, ứng dụng công nghệ kỹ thuật mới trong khai thác, đánh bắt và bảo quản sản phẩm trên tàu. Tuy nhiên hoạt động và mục tiêu chính chính của dự án nhằm phát triển đội tàu nên dự án xác định là thuộc ngành Vận chuyển hàng hải.

Bảng A.1 Mã phân loại theo mục tiêu phát triển KTB, ven biển
Mục tiêu phát triển KTB được chia thành 08 ngành, nội dung và mã hóa từ M1 đến M8.

Mã hóa	Ngành
M1	Du lịch biển và dịch vụ biển
M2	Kinh tế hàng hải
M3	Khai thác dầu khí và các tài nguyên khoáng sản biển khác
M4	Nuôi trồng và khai thác hải sản
M5	Công nghiệp ven biển
M6	Năng lượng tái tạo và các ngành KTB mới
M7	Phát triển các vùng biển
M8	Phát triển kết cấu hạ tầng biển và ven biển

PHẦN III. Thu thập thông tin về đầu tư tư nhân cho phát triển kinh tế biển, ven biển trong hai ngành nông nghiệp và du lịch

- Nguồn thông tin: lấy trong các báo cáo về tình hình đầu tư, Biểu mẫu A.III.2, Thông tư số 03/2021/TT-BKHĐT ngày 09 tháng 4 năm 2021
- đầu tư tư nhân bao gồm cả đầu tư tư nhân trong nước (doanh nghiệp, hợp tác xã và cá nhân) và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI)
- Chỉ áp dụng với các dự án có xuất hiện đầu tư trong năm 2022
- Thông tin được lấy theo dự án, trong trường hợp doanh nghiệp có nhiều dự án thì mỗi dòng tương ứng là thông tin của một dự án
- Vốn đăng ký đầu tư (cột 8 và 9) là tổng vốn đăng ký đầu tư của dự án, ghi trong quyết định đầu tư hoặc quyết định điều chỉnh vốn đầu tư gần nhất.
- Vốn thực hiện đầu tư riêng cho năm 2022 được điền vào cột (11) hoặc (12), vốn thực hiện lũy kế tính từ khi bắt đầu đầu tư đến hết năm 2022 được điền vào cột (13) hoặc (14)
- Việc phân loại KTB (cột 4) được thực hiện theo hướng dẫn trong Phần II.

STT	Tên dự án	Lĩnh vực đầu tư		Tên cơ sở kinh doanh (ghi rõ loại hình doanh nghiệp: tư nhân, HTX, hộ KD, FDI)	Mã số thuế	Thời gian đầu tư của dự án (từ năm... đến năm...)	Vốn đăng ký đầu tư		Năm đăng ký đầu tư	Vốn thực hiện năm 2022		Vốn thực hiện lũy kế đến hết 2022	
		Theo quyết định đầu tư của dự án	Theo phân loại KTB (M1-M8)				Vốn trong nước (triệu VND)	Vốn nước ngoài (nghìn USD)		Vốn trong nước (triệu VNĐ)	Vốn nước ngoài (nghìn USD)	Vốn trong nước (triệu VNĐ)	Vốn nước ngoài (nghìn USD)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)

PHỤ LỤC 2. HƯỚNG DẪN PHÂN LOẠI CHI THƯỜNG XUYÊN CHO KINH TẾ BIỂN

PHẦN I. Giới thiệu chung

1.1. Giới thiệu

Việt Nam có 3.260 km đường bờ biển, trải dài trên 28 tỉnh ven biển với 124 quận, huyện và 162 xã phường. với tiềm năng phát triển kinh tế, địa chính trị vô cùng to lớn. Việt Nam cũng có vị trí chiến lược trên tuyến hàng hải quốc tế sôi động nhất thế giới, với những lợi thế về vị trí địa lý, thời tiết và tài nguyên. Việt Nam đã sớm nhận thức được tầm quan trọng của KTB, và đã có nhiều chủ trương, quyết sách quan trọng để phát triển mạnh mẽ KTB.

Nghị quyết số 36-NQ/TW, ngày 22/10/2018, của Hội nghị Trung ương 8 khóa XII, "Về Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045" (Nghị quyết số 36-NQ/TW) đề ra mục tiêu tổng quát và mục tiêu cụ thể nhằm đưa Việt Nam trở thành quốc gia mạnh về biển, có sự phát triển bền vững, thịnh vượng, bảo đảm an ninh, an toàn nền KTB; trong đó, xác định đến năm 2030, các ngành kinh tế thuần biển có đóng góp vào GDP cả nước đạt khoảng 10%; kinh tế của 28 tỉnh, thành phố ven biển ước đạt 65 - 70% GDP cả nước; các ngành KTB phát triển bền vững theo các tiêu chuẩn quốc tế; tăng cường kiểm soát khai thác tài nguyên biển gắn với bảo đảm khả năng phục hồi của hệ sinh thái biển. Nghị quyết cũng đã xác định ba khâu đột phá trong đẩy mạnh phát triển KTB, bao gồm (i) hoàn thiện thể chế; (ii) phát triển KH&CN và đào tạo nguồn nhân lực; (iii) và phát triển kết cấu hạ tầng đồng bộ, đa mục tiêu.

Chính phủ cũng đã có Nghị quyết số 26/NQ-CP ngày 05 tháng 03 năm 2020 (Nghị quyết số 26/NQ-CP) ban hành Kế hoạch tổng thể và Kế hoạch 5 năm của Chính phủ thực hiện Nghị quyết 36/NQ-TW ngày 22/11/2018 của Hội nghị lần thứ 8, BCH Trung ương Đảng khoá XII. Nghị quyết đã cụ thể hoá các ngành, lĩnh vực được xác định là cấu thành của KTB, yêu cầu các bộ, ngành, địa phương liên quan nhận thức đầy đủ và toàn diện các nội dung của Nghị quyết 36, thúc đẩy đổi mới sáng tạo và đảm bảo tính bền vững trong phát triển KTB, xây dựng thương hiệu biển Việt Nam, tạo được sự bứt phá trong khai thác, sử dụng hiệu quả, hợp lý các vùng biển, ven biển và hải đảo, đảm bảo tính khả thi trong huy động và sử dụng nguồn lực, thực thi đầy đủ các quyền và lợi ích hợp pháp của Việt Nam trên Biển Đông, phù hợp với luật pháp quốc tế về biển, đặc biệt là Công ước của Liên Hợp quốc về Luật biển (UNCLOS năm 1982).

Để triển khai thực hiện Nghị quyết 36/NQ-TW và Nghị quyết 26/NQ-CP đòi hỏi một cam kết đầu tư dài hạn của Chính phủ và sự tham gia tích cực của các Bộ ngành, các tỉnh ven biển và các bên liên quan khác. Vì thế, yêu cầu đặt ra trước hết là phải thường xuyên theo dõi, phân tích và đánh giá được tình hình chi tiêu công cho KTB, bao gồm cả đầu tư và thường xuyên từ ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp lý hiện tại chưa thể hiện rõ mức độ ưu tiên trong phân bổ ngân sách nhà nước nói chung và chi thường xuyên nói riêng cho các mục tiêu ưu tiên phát triển KTB, ven biển theo Nghị quyết số 26/NQ-CP. Phương thức hạch toán và báo cáo các khoản chi thường xuyên cũng chưa cho phép thống kê tổng mức chi thường xuyên từ nguồn ngân sách nhà nước cho phát triển KTB,

ven biển và mối liên kết giữa các chính sách, kết quả phát triển KTB, ven biển với trách nhiệm của các bộ ngành và chính quyền địa phương.

Hướng dẫn này được biên soạn nhằm cung cấp một phương pháp luận thống nhất trong tổng hợp, phân loại, và đánh giá chi thường xuyên từ ngân sách nhà nước cho KTB, ven biển của các bộ ngành và địa phương ven biển, làm cơ sở cho việc theo dõi và báo cáo định kỳ tình hình thực hiện chủ trương phát triển KTB cho Chính phủ.

1.2. Đối tượng thực hiện

(a) Bộ quản lý ngành, lĩnh vực liên quan đến phát triển KTB: Bộ Nông nghiệp và Môi trường; Bộ VHTT&DL.

(b) Sở Tài chính và Sở Nông nghiệp và Môi trường, Sở VHTT&DL thuộc UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây viết là địa phương) có biển và các huyện ven biển của 28 tỉnh, thành phố: Quảng Ninh, Hải Phòng, Thái Bình, Nam Định, Ninh Bình, Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hòa, Ninh Thuận, Bình Thuận, Bà Rịa - Vũng Tàu, TP HCM, Tiền Giang, Bến Tre, Trà Vinh, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau và Kiên Giang.

1.3. Phạm vi áp dụng

Hướng dẫn này áp dụng để sàng lọc và phân loại các khoản chi thường xuyên cho các chương trình, đề án, nhiệm vụ, hoạt động phục vụ phát triển KTB, ven biển của hai ngành nông nghiệp và du lịch thực hiện **năm 2022** nguồn Ngân sách Trung ương (đối với hai Bộ) và ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện (đối với các huyện ven biển).

1.4. Mục tiêu

Hướng dẫn này nhằm các mục tiêu sau:

Mục tiêu tổng quát:

Cung cấp cho các Bộ, ngành và địa phương trong phạm vi áp dụng tại mục 1.3 phương pháp và công cụ để sàng lọc, phân loại và đánh giá các khoản chi thường xuyên cho phát triển KTB, ven biển. Từ đó, các Bộ ngành, địa phương ven biển có thêm thông tin để chủ động xây dựng kế hoạch phát triển KTB của mình nhằm khai thác tốt các tiềm năng, lợi thế về KTB, bảo tồn và phát triển các nguồn lợi từ biển, và góp phần bảo vệ quyền và lợi ích quốc gia về biển.

Mục tiêu cụ thể:

(a) Hình thành phương pháp luận thống nhất để thu thập, phân tích số liệu, thông tin về các khoản chi thường xuyên cho phát triển bền vững KTB tạo cơ sở để các Bộ, ngành, địa phương chủ động theo dõi, báo cáo định kỳ, đánh giá tổng thể về thực trạng chi tiêu công cho phát triển KTB theo các mục tiêu của Nghị quyết số 36-NQ/TW về Chiến lược phát triển bền vững KTB đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 cho Chính phủ thông qua Bộ Tài chính;

(b) Xây dựng Báo cáo đánh giá về chi tiêu công cho KTB tại Việt Nam.

(c) Tăng cường lồng ghép mục tiêu, định hướng phát triển KTB vào quá trình hoạch định chính sách, huy động, phân bổ ngân sách nhà nước và triển khai thực hiện các chương trình, nhiệm vụ, đề án phục vụ mục tiêu phát triển KTB; trước hết tập trung vào hai ngành mũi nhọn của KTB là ngành Nông nghiệp và Du lịch.

(d) Hình thành cơ sở để xây dựng các chính sách huy động, quản lý và điều phối các dòng tài chính quốc tế và tài chính tư nhân phối hợp với nguồn ngân sách nhà nước cho phát triển bền vững KTB.

Phần II. Hướng dẫn xác định và phân loại chi thường xuyên phát triển KTB, ven biển

2.1. Hướng dẫn qui trình xác định và phân loại chi thường xuyên cho phát triển KTB, ven biển.

Bước 1: Rà soát và xác định các chương trình, nhiệm vụ, đề án, hoạt động (gọi chung là nhiệm vụ) có liên quan đến phát triển KTB, ven biển.

Thông tin thu thập: Danh mục các nhiệm vụ trong tài liệu quyết toán chi thường xuyên ngân sách cấp tỉnh, cấp huyện (đối với các huyện ven biển) năm 2022 đối với hai ngành nông nghiệp và du lịch. Rà soát và xác định các nhiệm vụ có liên quan đến phát triển KTB, ven biển đối với hai ngành này. Nếu chi không đáp ứng theo tiêu chí có liên quan đến phát triển KTB, ven biển ở Hộp 1 thì loại khoản chi này khỏi quy trình phân loại, không xem xét tiếp.

Bước 2: Phân tích nội dung của khoản chi để phân loại, mã hóa nhiệm vụ về phát triển KTB, ven biển tại Nghị quyết số 26/NQ-CP đối với ngành nông nghiệp và du lịch, cụ thể: (1) Du lịch và dịch vụ biển; (2) Nuôi trồng và khai thác hải sản. Nếu khoản chi đáp ứng tiêu chí ngành nào thuộc lĩnh vực phát triển KTB, ven biển (theo hướng dẫn trong Hộp 1), nhập (Mi) tương ứng vào Cột "Ngành" (cột c) của Mẫu báo cáo tại Biểu số 1. Trong đó, Mi là ký tự mã phân loại để chỉ "ngành" thuộc lĩnh vực phát triển KTB, ven biển, được trình bày tại Phụ lục số 1.

Bước 3: Xác định mức chi thường xuyên của từng nhiệm vụ thuộc hai ngành nông nghiệp và du lịch cho phát triển KTB.

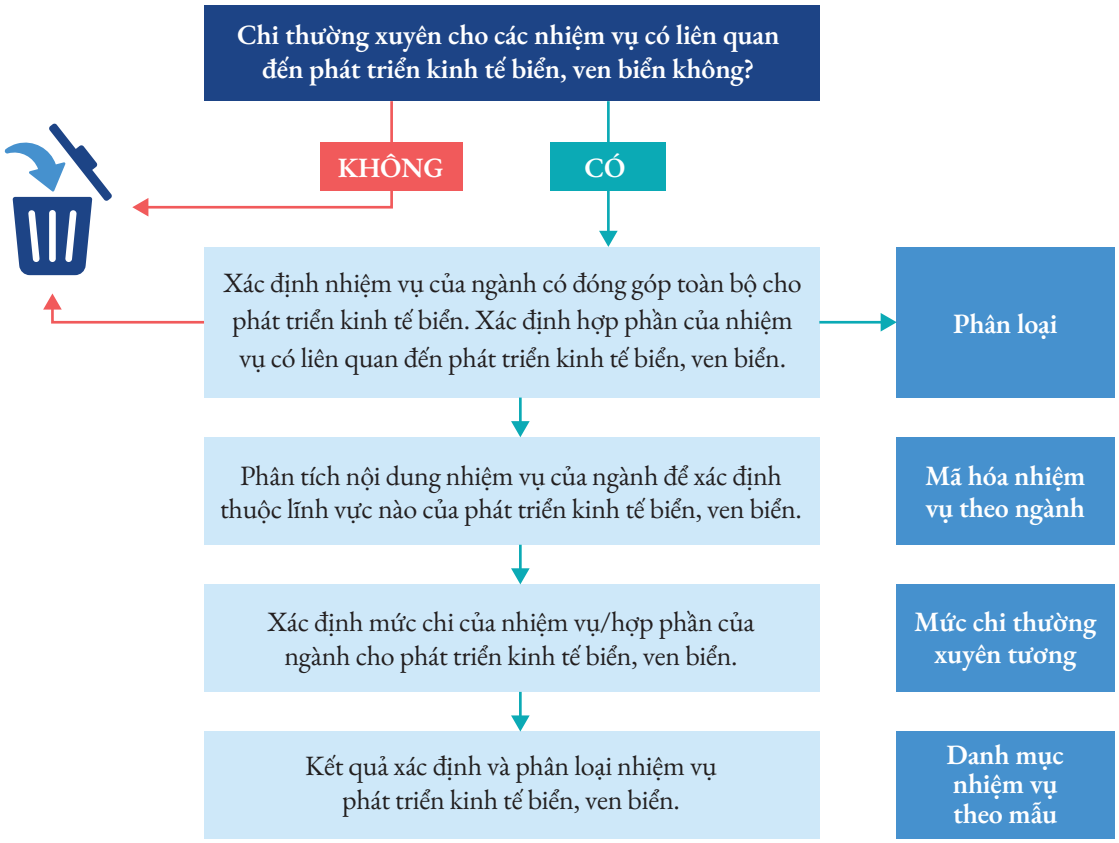
- Với những khoản chi thường xuyên hoàn toàn cho các nhiệm vụ phát triển KTB thì điền toàn bộ số tiền vào các cột tương ứng từ cột d đến cột f của Biểu 1.
- Nếu chỉ có một phần chi thường xuyên cho nhiệm vụ cho phát triển KTB, thì chỉ điền số tiền chi cho hoạt động có đóng góp cho nhiệm vụ này vào các cột tương ứng từ cột d đến cột f của Biểu 1.

Bước 4: Kết quả xác định và phân loại chi thường xuyên phát triển KTB, ven biển.

Danh mục các nhiệm vụ với thông tin, dữ liệu phục vụ phân loại được trình bày theo mẫu tại Biểu số 2.

Quy trình xác định và phân loại chi thường xuyên cho phát triển KTB, ven biển được tóm tắt bằng sơ đồ trong Hình A.2 dưới đây.

Hình A.2 Tóm tắt quy trình xác định và phân loại chi thường xuyên của ngành Nông nghiệp và Du lịch cho phát triển KTB



Hộp A.2. Tiêu chí xác định nhiệm vụ phát triển KTB, ven biển theo Nghị quyết 26/NQ-CP đối với ngành nông nghiệp và du lịch

1. **Một nhiệm vụ được xác định thuộc nội dung "Du lịch biển và dịch vụ biển" nếu nhằm mục tiêu:**
   - Khuyến khích, tạo điều kiện để các thành phần kinh tế tham gia phát triển, hình thành các khu dịch vụ du lịch phức hợp, dự án dịch vụ quy mô lớn, các trung tâm mua sắm, giải trí chất lượng cao, các loại hình du lịch sinh thái, thám hiểm khoa học, du lịch cộng đồng.
   - Thí điểm phát triển các tuyến du lịch ra các đảo, vùng biển xa bờ kết hợp với dịch vụ biển khác. Xúc tiến quảng bá du lịch, đa dạng hoá các sản phẩm, chuỗi sản phẩm, thương hiệu du lịch biển đẳng cấp quốc tế trên cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học, phát

huy giá trị di sản thiên nhiên, văn hóa, lịch sử đặc sắc của các vùng, miền, kết nối với các tuyến du lịch quốc tế. Tổ chức các lễ hội tôn vinh văn hóa biển, ẩm thực biển, tạo sức hấp dẫn du khách trong và ngoài nước đến các vùng biển, đảo của Việt Nam.

- Xây dựng cơ chế, chính sách thuận lợi để người dân ven biển chuyển đổi nghề, trực tiếp tham gia kinh doanh và hưởng lợi từ hoạt động du lịch. Xây dựng cơ chế, chính sách ưu đãi cho các doanh nghiệp du lịch đầu tư phát triển sản phẩm du lịch sinh thái biển, đảo, các tuyến du lịch ra đảo xa. Xây dựng cơ chế, chính sách phát triển dịch vụ cứu hộ, cứu nạn; phát huy vai trò của các tổ chức xã hội nghề nghiệp và cộng đồng dân cư trong phát triển du lịch và dịch vụ biển.

2. Một nhiệm vụ được xác định thuộc nội dung "Nuôi trồng và khai thác hải sản" nếu nhằm mục tiêu:

- Tập trung phát triển nuôi trồng hải sản trên biển, ven biển theo hướng sản xuất hàng hoá, hiện đại, ứng dụng công nghệ cao.
- Ưu tiên chuyển đổi một số nghề khai thác thủy sản có tính hủy diệt nguồn lợi thủy sản, các nghề cấm nhằm giảm cường lực khai thác thủy sản trên các vùng biển; đẩy mạnh phát triển các nghề khai thác hải sản xa bờ, viễn dương theo hướng công nghiệp, gắn khai thác bền vững với bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản ; điều chỉnh số lượng tàu cá, sản lượng thủy sản khai thác phù hợp với khả năng cho phép khai thác của nguồn lợi thủy sản. Hiện đại hóa công tác quản lý tàu cá, đảm bảo an toàn cho người và tàu cá, bảo quản sản phẩm sau khai thác với các công nghệ tiên tiến.
- Tiếp tục hình thành hệ thống cơ sở hạ tầng thủy sản đồng bộ, gắn kết các ngành công nghiệp phụ trợ, dịch vụ hậu cần nghề cá, nhằm thúc đẩy tăng trưởng, nâng cao hiệu quả sản xuất các lĩnh vực khai thác, nuôi trồng, chế biến thủy sản và tiêu thụ.
- Xây dựng và vận hành các mô hình tổ chức sản xuất trong nuôi trồng và khai thác hải sản hợp lý; nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, phù hợp với điều kiện của môi trường và nguồn lợi thủy sản ; nâng cao mức sống cho cộng đồng ngư dân.
- Xây dựng hải đảo thành trạm cung cấp, tiếp tế nhu yếu phẩm, hậu cần khai thác thủy sản, bến bãi neo đậu trong trường hợp có bão biển, cung cấp các nguồn năng lượng và sơ chế hải sản cho tàu cá đánh bắt xa bờ.

Biểu số 2

CHI THƯỜNG XUYÊN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO PHÁT TRIỂN CÁC LĨNH VỰC KINH TẾ BIỂN THUỘC NGÀNH NÔNG NGHIỆP VÀ DU LỊCH NĂM 2022

STT	Danh mục từng chương trình, đề tài, dự án, nhiệm vụ, hoạt động (Nhiệm vụ)	Ngành (mã hoá theo phân ngành M1-M2)	Chi thường xuyên năm 2022		
			Tổng số	Vốn trong nước	Vốn nước ngoài
(a)	*(b)*	*(c)*	*(d)*	*(e)*	*(f)*
1					
2					
3					
4					
...					
	TỔNG SỐ				

Bảng A.2 Mã phân loại theo mục tiêu phát triển KTB, ven biển

Mục tiêu phát triển KTB của hoạt động sự nghiệp kinh tế của hai ngành Nông nghiệp và Du lịch được phân loại vào 02 lĩnh vực, nội dung và mã hóa từ M1 đến M2.

Mã hóa	Ngành	Tương ứng với mục lục ngân sách
M1	Du lịch biển và dịch vụ biển	Sàng lọc các khoản chi đang được hạch toán trong Khoản 322, loại 280 theo các nội dung trong hộp A.2.
M2	Nuôi trồng và khai thác hải sản	Sàng lọc các khoản chi đang được hạch toán trong Khoản 284, loại 280 theo các nội dung trong hộp A.2.

PHỤ LỤC 3. YÊU CẦU CUNG CẤP THÔNG TIN TỪ SỞ NÔNG NGHIỆP VÀ MÔI TRƯỜNG VÀ SỞ DU LỊCH/ SỞ VHTT&DL

Thực hiện Nghị quyết số 26/NQ-CP ngày 05 tháng 3 năm 2020 về Kế hoạch tổng thể và Kế hoạch 5 năm của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22 tháng 10 năm 2018 của Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững KTB Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, Bộ Tài chính phối hợp với WB triển khai hoạt động xây dựng Báo cáo rà soát chi tiêu công cho phát triển KTB trong đó có tập trung đánh giá đối với hai ngành Nông nghiệp và Du lịch. Để phục vụ cho nội dung đánh giá, nhóm nghiên cứu kinh tế nghị hai quý Sở cung cấp thông tin theo các nội dung được nêu cụ thể dưới đây. Xin trân trọng cảm ơn!

1. Trong các hoạt động liên quan đến KTB, ngành lựa chọn hoạt động nào là mũi nhọn trong chiến lược phát triển ngành của tỉnh? Vì sao

   (Đề nghị quý Sở liệt kê đủ các hoạt động/ tiểu ngành liên quan đến KTB đã được lựa chọn là mũi nhọn. Đưa ra các luận cứ cho việc lựa chọn đó ví dụ là lợi thế của địa phương, các văn bản/ chính sách của TW và địa phương về phát triển KTB (cần nêu cụ thể các văn bản/ chính sách. Sở có thể cung cấp thêm các tài liệu liên quan như Đề án phát triển...).

2. Kết quả phát triển của các hoạt động KTB mũi nhọn của ngành trong giai đoạn 2016 – 2022 đã đạt được những thành tựu/ hạn chế gì và nguyên nhân vì sao? *(Đề nghị cung cấp cả bảng số liệu và nội dung đánh giá).*

3. Các nguồn lực tài chính phục vụ cho các hoạt động đó là bao nhiêu? *(Đề nghị cung cấp tổng nguồn lực thực hiện theo từng hoạt động bao gồm cả chi thường xuyên và chi đầu tư trong đó chia ra đầu tư công và đầu tư tư nhân).*

4. Trong các dự án (hoạt động) đầu tư sử dụng nguồn vốn đầu tư công (đầu tư từ ngân sách nhà nước), bao nhiêu công trình có đa mục đích đầu tư phục vụ phát triển KTB *(Xin nêu rõ theo từng hoạt động đầu tư và những mục tiêu của các công trình được đầu tư).*

5. Các cách thức huy động nguồn lực tư nhân tỉnh đã triển khai *(nêu rõ PPP hay XHH)*. Đánh giá việc huy động nguồn lực tài chính tư nhân *(Nội dung đánh giá nêu bật kết quả đạt được và cần đánh giá đạt yêu cầu hay dưới tiềm năng và vì sao?).*

6. Những vướng mắc trong quá trình thực hiện chính sách thúc đẩy các mũi nhọn đó của ngành tại địa phương *(Đi sâu vào vướng mắc về thể chế, cho ví dụ cụ thể vướng ở điểm nào, Luật nào; và những vướng mắc trong khai thông/huy động các nguồn lực).*

7. Theo quan điểm của quý Sở, còn những hoạt động nào của ngành liên quan đến phát triển KTB hiện đang chưa được quan tâm hoặc bị bỏ ngỏ? Trong tương lai, có nên hướng đầu tư của nhà nước và tư nhân vào những lĩnh vực này không? Vì sao?

PHỤ LỤC 4. CHƯƠNG TRÌNH HỘI THẢO

HƯỚNG DẪN THU THẬP SỐ LIỆU VỀ CHI ĐẦU TƯ CÔNG CHO KINH TẾ BIỂN 2016-2022 VÀ CHI THƯỜNG XUYÊN 2022 CHO NGÀNH NÔNG NGHIỆP VÀ DU LỊCH

Mục tiêu:

- Hướng dẫn các Bộ, ngành, địa phương quy trình và phương pháp thu thập, phân loại chi đầu tư công của đơn vị theo phân ngành KTB giai đoạn 2016-2022, phục vụ mục tiêu Báo cáo Chính phủ tình hình thực hiện Nghị quyết 26/NQ-CP ngày 05/03/2020 ban hành Kế hoạch tổng thể và kế hoạch 5 năm của Chính phủ thực hiện Nghị quyết 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 của Hội nghị lầm thứ 08 của BCH Trung ương Đảng khóa XII về Chiến lược phát triển KTB bền vững của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.
- Hướng dẫn thu thập thông tin về tình hình phát triển chung và thông tin về chi thường xuyên năm 2022 cho các nhiệm vụ, đề án, chương trình phát triển ngành Nông nghiệp và Du lịch phục vụ việc phân tích chuyên hai ngành cho KTB và khuyến nghị chính sách.
- Thống nhất về cách thức tổ chức thu thập thông tin và hỏi đáp các vấn đề nảy sinh.

Đối tượng:

- Cán bộ đầu mối của các Bộ, ngành, địa phương (cơ quan phụ trách vấn đề Tài chính).
- Cán bộ tài chính chuyên quản ngành Nông nghiệp và Du lịch của Bộ Tài chính, Bộ/Sở Nông nghiệp và Môi trường, Bộ/Sở VHTT&DL hoặc Sở Du lịch (ở những tỉnh thành lập riêng Sở Du lịch).

Hình thức: Kết hợp hội thảo trực tiếp và trực tuyến

Thời gian: ngày 28/03/2024

Địa điểm: Khách sạn Pan Pacific, 01 Đường Thanh Niên, Hà Nội

Chương trình Hội thảo

Thời gian		
8:00 – 8:30	Tiếp đón đại biểu	
8:30 – 9:20	Phát biểu khai mạc Hội thảo	Đại diện DESENRE
	Phát biểu chào mừng	Đại diện WB
9:20 – 10:00	Hướng dẫn quy trình, phương pháp thu thập, phân loại chi đầu tư công cho KTB, giai đoạn 2016-2022	Tư vấn
10:00-10:15	Giải lao	

Thời gian		
10:15 – 10:30	Hướng dẫn thu thập thông tin chung và thông tin về chi thường xuyên cho hai ngành Nông nghiệp và Du lịch	Tư vấn
10:30 – 11:15	Hỏi đáp	
11:15 – 11:30	Thống nhất lộ trình và cách thức tổ chức triển khai	DESENRE
11:30	Ăn trưa	

PHỤ LỤC 5. TỔNG HỢP BÁO CÁO VỀ KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC VÀ KIẾN NGHỊ TRONG PHÁT TRIỂN KTB TRONG NGÀNH NÔNG NGHIỆP VÀ DU LỊCH CỦA 28 TỈNH VEN BIỂN

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
I. Các vấn đề chung				
Xác định ưu tiên	Chủ trương, chính sách thì đầy đủ nhưng NQ26 chỉ nêu các định hướng chung, sau đó không có những hướng dẫn cụ thể để các tỉnh xác định ưu tiên cho lĩnh vực KTB phù hợp thế mạnh của mình. Có NQ của tỉnh triển khai NQ26,36 nhưng thực chất vẫn không đặt KTB là ưu tiên (ưu tiên phát triển KKT trong đó QH gần hết diện tích của 2 huyện ven biển) khó khăn trong phát triển KTB (không có đất, không ưu tiên thực sự cho các ngành thuộc KTB) hoặc vẫn ưu tiên như từ trước đến nay, không có nhiều thay đổi do NQ36 hay 26.	Tinh thần của NQ36 cần được chuyển tải thành NQ của Quốc Hội để thay đổi định mức phân bổ hoặc có hướng dẫn của Bộ Tài chính về việc ĐP phải xây dựng các định mức của ĐP cho KTB thì Sở TC mới có cơ sở để tham mưu UBND	3	Quảng Ninh, Thái Bình, Đà Nẵng
	Mục tiêu của Chiến lược quá rộng, khó triển khai trong điều kiện tiềm lực của tỉnh	Cần có hướng dẫn, chia phát triển KTB thành phát triển vùng bờ và ngoài khơi vì cơ chế, chính sách rất khác nhau	1	Bình Định
Chồng chéo VBPL	Đầu tư vướng vấn đề đất đai và quy định về môi trường (muốn triển khai các dự án biển/ ven biển cần chờ quy hoạch phân khu, ngoài ra còn liên quan đến các quy định về thời hạn sử dụng và nguồn gốc đất. Việc giao khu vực biển cho các tổ chức, cá nhân để đầu tư phát triển KTB của tỉnh còn gặp nhiều khó khăn về pháp lý và cơ sở để giao khu vực biển		2	Đà Nẵng Cà Mau

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Phân bổ ngân sách	Các tỉnh nhận bổ sung ngân sách từ TW rất khó bố trí nguồn Ngân sách Địa phương để thực hiện thêm các chương trình mới của Trung ương. Nếu phải lồng ghép vào dự toán NS hiện hành của các đơn vị thì cũng chỉ là nguyên tắc, thực tế các Sở ngành cũng đang gặp khó khăn trong thực hiện những nhiệm vụ hằng ngày của họ.	NQ 36 hay 26 chỉ nêu định hướng PT. Đề xuất, kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền về việc bố trí nguồn kinh phí dành riêng cho hoạt động bảo vệ môi trường trong lĩnh vực thủy sản.	3	Thái Bình, Đà Nẵng Hải Phòng
	Quá nhiều mục tiêu ưu tiên, trong khi phạm vi của KTB rất rộng, nên ĐP rất căng thẳng về nguồn lực, không tránh được dàn trải và cũng không phủ hết được tất cả các lĩnh vực KTB		1	Đà Nẵng, Quảng Nam[87]
	Phân bổ chi TX với các xã vùng ven biển rất ít có sự khác biệt so với các xã không phải ven biển do dựa trên định mức phân bổ chung.	Định mức phân bổ của TW cần được điều chỉnh lại, có trọng số cho KTB nếu thực sự muốn phát triển hướng biển	2	Thái Bình, Đà Nẵng
	Chưa có định mức kinh tế kĩ thuật, định mức chi cho công tác bảo tồn nên không chi được Trong thời kì ổn định ngân sách: Chi cho GD&ĐT và KH&CN là giao số tuyệt đối cứng và phải thực hiện không thấp hơn nên các địa phương đang nhận bổ sung ngân sách từ TW không có ngân sách để làm việc khác.	Các chính sách từ TW thì TW cần có hướng dẫn cụ thể để thực hiện. Với địa phương đang hưởng NS bổ sung từ TW thì không được ban hành chính sách mới, hoặc nếu ban hành thì TW phải có trách nhiệm cân đối NS (không được nợ chính sách hoặc dồn gánh nặng chi NS xuống Ngân sách Địa phương vốn đã rất eo hẹp)	1	Bình Định

[87] Quảng Nam: Ưu tiên trong đầu tư cho KTB là "Tập trung đầu tư nâng cấp các cầu cảng, bến cảng đạt tiêu chuẩn; cảng hàng không quốc tế Chu Lai với quy mô cấp 4F, Cảng biển Quảng Nam đạt tiêu chuẩn loại I tiếp nhận tàu đến 50 nghìn DWT, phục vụ khách du lịch trong nước và quốc tế".

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Phân bổ ngân sách *(tiếp)*	Kết nối chi ĐT và chi TX: Tỷ trọng chi TX ngày càng giảm và chi ĐT chỉ tập trung vào CSHT là không phù hợp vì nhu cầu đầu tư vào con người và chi sự nghiệp phải tăng để khai thác hiệu quả các công trình hạ tầng (xây cảng thì phải có kinh phí O&M)	Xây dựng nội dung của một dự án đầu tư phải toàn diện, gồm cả kinh phí đầu tư CSVC lẫn kinh phí thường xuyên đi kèm theo nguyên tắc quản lý theo kết quả	1	Bình Định
Theo dõi hoạt động KTB	Mục lục ngân sách không qui định hạch toán các ngành KTB, nên không theo dõi được việc thực hiện các nhiệm vụ chi liên quan đến KTB của các Sở.		1	Quảng Ninh
	Công tác nghiên cứu, điều tra cơ bản tài nguyên biển còn rất hạn chế		1	Cà Mau
Phối hợp liên ngành	Sở Tài chính coi đây là nhiệm vụ của Sở KHĐT hoặc có thể dựa trên SEDP hoặc Đề án phát triển KTB của tỉnh lấy căn cứ để duyệt tổng dự toán các đề xuất, nhưng không theo dõi được từng HĐ cụ thể xem mức độ liên quan đến KTB như thế nào.		2	Quảng Ninh, Đà Nẵng
Liên kết vùng	Luật ngân sách nhà nước chỉ cho phép NS cấp nào chi cho HĐ của cấp đó, tỉnh nào chi cho HĐ của tỉnh đó nên không chi được cho các HĐ vùng trong KTB		1	Quảng Ninh
II. Nông nghiệp				
Xung đột giữa bảo tồn biển và phát triển	Mở rộng không gian bảo tồn biển thì ảnh hưởng đến nuôi trồng. Ví dụ, Vịnh Hạ Long là di sản quốc tế, các chính sách liên quan đều PTNN phải xin phép TW gây chậm trễ và khó khăn. Các chính sách đang chồng chéo từ trung ương (Bộ Nông nghiệp và Môi trường) vì khu Ramsar, RNN đều liên quan đến PT nông nghiệp.		1	Quảng Ninh

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Xung đột giữa mục tiêu phát triển	Việc phát triển KKT Thái Bình đã lấy phần lớn diện tích nuôi trồng thủy sản . Tuy nhiên, hiện chưa có nhiều nhà đầu tư vào KKT, đất vẫn bỏ hoang, nông dân tiếp tục SX nhưng tạm bợ vì không yên tâm đầu tư gây lãng phí lớn nguồn lực đất đai. Phát triển cảng cá Thọ Quang để phục vụ NN và du lịch là các mục tiêu khó dung hòa với nhau.	Cần có kế hoạch về thời hạn thu hồi đất vì hiện tại điều này ảnh hưởng đến hiệu quả sản xuất và áp lực tăng trưởng. Cần tách bạch rõ ràng về mục đích khai thác để có định hướng đúng về đầu tư	2	Thái Bình Đà Nẵng
Quy hoạch Không gian Biển	• QĐ 835 này 25/1/2023[88], NĐ11/2021/CP[89] giao khu vực biển cho nuôi trồng: <3 hải lý: huyện giao, 3-6 hải lý: tỉnh, >6 hải lý là Bộ TNMT. Việc xác định đường 3 hải lý, 6 hải lý hiện chưa rõ ràng nên toàn bộ đang phải trình hồ sơ lên Bộ TNMT rất mất thời gian. • Quy hoạch Không gian Biển, Quy hoạch tổng thể khai thác sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ là 2 cơ sở quan trọng để xây dựng quy hoạch tỉnh, bố trí không gian biển phục vụ phát triển nuôi trồng thủy sản đảm bảo thống nhất, đồng bộ, hài hòa với các hoạt động kinh tế - xã hội khác. Cả 2 quy hoạch này đều cần phải được quốc hội thông qua nhưng chưa thành công do chưa có đủ các căn cứ quan trọng. • Một số QH ngành cấp quốc gia (QH không gian biển quốc gia, QH tổng hợp vùng bờ quốc gia, QH bảo vệ và khai nguồn lợi thủy sản cấp quốc gia,..) và Quy hoạch tỉnh đều triển khai	Bộ Nông nghiệp và Môi trường hướng dẫn tháo gỡ khó khăn vướng mắc khi thực hiện thủ tục liên quan đến bảo vệ môi trường đối với hoạt động nuôi trồng thủy sản phục vụ cấp phép nuôi trồng thủy sản trên biển cho cá nhân (hộ gia đình).	7	Quảng Ninh, Hải Phòng Quảng Nam

[88] Chưa tra cứu được văn bản này của Bộ nào.
[89] Nghị định số 11/2021/NĐ-CP của Chính phủ: Quy định việc giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển (chinhphu.vn)

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Quy hoạch Không gian Biển *(tiếp)*	rất chậm, chưa được cấp thẩm quyền phê duyệt để làm cơ sở xây dựng các quy hoạch, kế hoạch, chương trình phát triển ngành, lĩnh vực đảm bảo đồng bộ, thống nhất.	• Đẩy nhanh tiến độ xây dựng, phê duyệt các quy hoạch Quy hoạch Không gian Biển quốc gia, Quy hoạch tổng thể khai thác sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ, Quy hoạch bảo vệ và khai thác nguồn lợi thủy sản làm cơ sở để giao khu vực biển cho các tổ chức, cá nhân nuôi biển		Bình Thuận, Đà Nẵng, Bà Rịa-Vũng Tàu Kiên Giang
	Quy hoạch tỉnh đã được Thủ tướng phê duyệt nhưng chưa có hướng dẫn về việc tổ chức thực hiện Quy hoạch, đặc biệt là quy hoạch nuôi trồng thủy sản trên biển. Do đó, các địa phương chưa có căn cứ để xây dựng, triển khai quy hoạch chi tiết tại địa phương mình quản lý			Khánh Hòa
Nuôi biển	Tỉnh mong muốn khuyến khích người dân tham gia HTX để giao khu vực biển nhưng hiện chưa có khung chính sách cụ thể về giao khu vực biển cho nuôi trồng thủy sản . Nếu người dân chưa được giao khu vực biển thì không có mã truy xuất nguồn gốc.	• Có chính sách riêng cho nghề nuôi biển, • Sửa đổi Nghị định 26 hướng dẫn thi hành Luật Thủy sản tạo điều kiện thuận lợi trong việc đăng ký nuôi trồng thủy sản lồng bè, đối tượng thủy sản nuôi chủ lực, cấp mã số cơ sở nuôi, sửa đổi quy định về các loại giấy tờ.	6	Quảng Ninh Quảng Bình, Thái Bình Hải Phòng,

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Nuôi biển *(tiếp)*	Thủ tục cấp phép nuôi biển đối với loài nhuyễn thể rất phức tạp[90] Điều 35.2; Điều 36.2 NĐ 26 quy định về hồ sơ đề nghị cấp Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện nuôi trồng thủy sản , hồ sơ đăng ký nuôi trồng thủy sản lồng bè, đối tượng thủy sản nuôi chủ lực yêu cầu phải có GCN QSDĐ hoặc quyết định giao khu vực biển hoặc hợp đồng thuê QSDĐ, khu vực biển để nuôi trồng thủy sản . Tuy nhiên, thực tiễn sản xuất nhiều năm, phần lớn cơ sở không có các loại giấy tờ này nên việc quy định này sẽ gây khó khăn cho cơ sở khi thực hiện thủ tục hành chính. Theo Quyết định số 2177/QĐ-TT ngày 23/12/2021 của TTCP phê duyệt phương án cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan hoạt động kinh doanh thuộc phạm vi chức năng quản lý của Bộ Nông nghiệp và Môi trường năm 2021, lộ trình sửa đổi hoặc bãi bỏ các giấy tờ này trong năm 2021 – 2022 nhưng đến nay vẫn chưa thực hiện.	• Chính quyền cần phối hợp với các tổ chức tín dụng chính thức triển khai, hướng dẫn, khuyến khích, tạo điều kiện để tiếp cận được với nguồn vốn vay ưu đãi từ các chính sách khuyến khích phát triển nuôi trồng thủy sản và nuôi biển đã ban hành: Nghị định 11, áp dụng chính sách giao khu vực biển, đảm bảo tính ổn định, các quyền tài sản, quyền sử dụng hợp pháp của nhà đầu tư nuôi cá lồng.		Thanh Hóa[91] Quảng Nam

[90] Báo cáo của Hải Phòng: "Thực hiện thủ tục đề nghị cấp phép nuôi trồng thủy sản trên biển với hoạt động nuôi nhuyễn thể còn khó khăn do hồ sơ của các cá nhân đều thiếu nội dung "Báo cáo đánh giá tác động môi trường nuôi trồng thủy sản hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường được cơ quan có thẩm quyền thẩm định theo quy định" là một thành phần trong hồ sơ thực hiện thủ tục Cấp phép nuôi trồng thủy sản trên biển cho tổ chức, cá nhân Việt Nam theo quy định tại Nghị định số 26/2019/NĐ-CP ngày 08/3/2019 của Chính phủ (2019-03-14 (1) (chinhphu.vn). Theo hướng dẫn của Sở Nông nghiệp và Môi trườngNông nghiệp và Môi trường về nội dung môi trường trong hồ sơ cấp phép nuôi trồng thủy sản trên biển, từng cá nhân (hộ gia đình) đều phải thực hiện thủ tục Báo cáo đánh giá tác động môi trường. Đây là thủ tục cần có nhiều thời gian và nguồn lực để thực hiện, vì vậy các cá nhân (hộ gia đình) đang khó khăn trong triển khai thủ tục này.

[91] Thanh Hóa không nêu khó khăn, vướng mắc nhưng cho biết định hướng PTNN theo KTB của tỉnh như sau: (i) Phát triển xây dựng CSHT các khu nuôi cá lồng tập trung: Hệ thống phao, biển báo, đèn hiệu và bến, bãi; hệ thống trụ cột, dây neo cố định cụm lồng, bè nuôi trên biển; (ii) Tổ chức lại sản xuất các vùng nuôi lồng/bè gần bờ, chuyển đổi dần các mô hình sản xuất từ vùng eo ngách ra vịnh hở ở quy mô nuôi công nghiệp. Nuôi theo phương thức công nghiệp, tiên tiến, đảm bảo an toàn thực phẩm, thích ứng với BĐKH ở vùng biển, đảo xa bờ; (iii) cải tiến công nghệ sản xuất lồng và công nghệ nuôi để thích ứng với BĐKH, đảm bảo an toàn thực phẩm, an toàn lao động, an toàn sinh học ở vùng gần bờ, ven đảo; (iv) Phát triển nuôi có chứng nhận, chỉ dẫn địa lý, có thể truy xuất nguồn gốc; (v) Từng bước sử dụng đại trà các mô hình nuôi biển hiện đại sử dụng lồng nổi bằng nhựa cứng HDPE, lồng nổi bằng kết cấu thép, các loại lồng chìm và bán chìm, có kết cấu và vật liệu đa dạng, thích hợp với từng đối tượng nuôi, chịu được biến động thời tiết và sóng, bão.

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Nuôi biển *(tiếp)*	Đã có Đề án nuôi biển xa nhưng chưa có địa phương nào triển khai và Bộ NN cũng chưa có hướng dẫn Đề án mới chỉ trên giấy. Khánh Hòa đã xây dựng Đề án thí điểm phát triển nuôi biển công nghệ cao, hiện đang trình TTCP xem xét, phê duyệt. Sau khi Đề án được phê duyệt, Sở Nông nghiệp và Môi trường mới có cơ sở phối hợp với các địa phương xây dựng Kế hoạch đầu tư CSHT vùng nuôi trồng thủy sản lồng bè tập trung tại các vịnh Vân Phong, vịnh Nha Trang và vịnh Cam Ranh: chính sách chờ chính sách. Số lượng tàu cá nhỏ hoạt động vùng lộng và ven bờ vẫn còn khá lớn, chưa được sắp xếp hợp lý; diện tích nuôi trồng thủy sản giảm, nuôi biển chưa có đột phá	Nhà nước phải quy hoạch khu vực nuôi biển, thực hiện giao cho thuê khu vực biển nhất định để nuôi trồng thủy sản biển. Đầu tư cơ sở hạ tầng để phục vụ phát triển nuôi biển	3	Thái Bình Khánh Hòa Bình Thuận
Thiếu quy chuẩn, tiêu chuẩn về nuôi trồng thủy sản	• Muốn phát triển hoạt động nuôi trồng để khắc phục "thẻ vàng châu Âu" song chưa có quy chuẩn liên quan về vật liệu nuôi, mật độ nuôi, kích thước lồng bè, quy định tàu khai thác nhưng ở cơ sở nuôi trồng (?) nên chưa thể vươn ra thị trường thế giới. • Công nghiệp hỗ trợ (vật liệu lồng bè, phao, lưới, tàu dịch vụ): chưa có CNHT phục vụ cho nuôi biển trên địa bàn thành phố, các nguyên vật liệu còn phải nhập từ các tỉnh, thành khác. • Nuôi trồng thủy sản lồng bè nước lợ phát triển mạnh mang lại hiệu quả kinh tế. Nhiều người dân cũng đã mạnh dạn đầu tư lồng bè bằng vật liệu HDPE để hạn chế tác động của thiên tai[92]. Tuy nhiên, do nguồn vốn đầu tư ban đầu lớn nên chỉ có số ít người dân thực hiện được, chỉ dùng lại quy mô nhỏ nên cần có cơ chế, chính sách hỗ trợ đầu tư.	Bộ Nông nghiệp và Môi trường cần: • Sớm xây dựng tiêu chuẩn và quy chuẩn cơ sở nuôi biển, về kỹ thuật các loại lồng/bè nuôi trên vùng biển để các địa phương có cơ sở pháp lý cho việc quản lý. • Xây dựng cơ chế liên kết giữa hoạt động nuôi biển với các ngành kinh tế khác từ trung ương để cùng phát triển. Tổ chức sản xuất nuôi biển xa bờ kết hợp với quốc phòng - an ninh, đảm bảo phát triển KTB gắn với bảo vệ chủ quyền biển đảo.	4	Quảng Ninh Hải Phòng Quảng Nam, Khánh Hòa

[92] Khánh Hòa cho biết: Một số vùng nuôi trồng thủy sản trên biển tỉnh Khánh Hòa đã sớm tiếp cận công nghệ nuôi biển theo quy mô công nghiệp bằng lồng HDPE. Ưu điểm của hệ thống nuôi công nghệ cao bằng lồng HDPE đảm bảo hiệu quả, bền vững và an toàn trong điều kiện bất thường của thời tiết. Nhìn chung về cơ bản, kỹ thuật nuôi các đối tượng và công nghệ chế tạo vật liệu mới sử dụng nuôi biển tại Việt Nam đã chủ động được, hiện nay vẫn chưa có những mô hình thí điểm phù hợp với điều kiện kinh tế và cơ chế chính sách để khuyến khích hộ dân đầu tư chuyển đổi để tiến tới nuôi công nghiệp ở các vùng biển hở và xa bờ.

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Kinh phí thực hiện chính sách	• Tỉnh nghèo nên nguồn lực thực hiện chính sách thúc đẩy phát triển KTB chủ yếu dựa vào nguồn ngân sách hỗ trợ từ TW. Hiện nay tỉnh chưa có chính sách riêng đối với phát triển khai thác và nuôi trồng thủy sản trên biển; việc thực hiện chính sách hỗ trợ các đối tượng nuôi mặn, lợ được lồng ghép vào nguồn kinh phí chính sách phát triển SXNN và PTNT hàng năm. • Việc xây dựng chính sách đặc thù để phát triển thủy sản tại ĐP đang gặp khó khăn do chưa có cơ sở pháp lý từ Trung ương, đồng thời nguồn kinh phí triển khai còn hạn chế		2	Quảng Bình Khánh Hòa
Nguồn nhân lực	• Hiện nay do chính sách tinh giản biên chế, cấp cơ sở chỉ có 5 định biên à không còn đủ nhân lực để sâu sát nắm bắt tình hình thúc đẩy phát triển KTB. • Lực lượng chuyên môn mỏng trong khi địa bàn quản lý rộng, phức tạp, chịu ảnh hưởng lớn bởi thời tiết...; các xã, phường trọng điểm nghề cá của thành phố chưa có cán bộ chuyên trách lĩnh vực thủy sản. • Vấn đề bảo hiểm tai nạn cho người lao động làm việc trên lồng bè nuôi trồng thủy sản và trên các phương tiện phục vụ cho hoạt động nuôi trồng thủy sản trên biển; thực hiện bảo hiểm rủi ro thiên tai đối với đối tượng thuỷ sản nuôi trên biển tại tỉnh Khánh Hòa đang là trở ngại thu hút nhân lực trong lĩnh vực nuôi biển.	Hiệp hội nuôi biển Việt Nam: Tiếp tục hỗ trợ tập huấn kiến thức nuôi biển công nghiệp, áp dụng công nghệ nuôi tiên tiến ở vùng biển xa đất liền, xa đảo cho các tổ chức, cá nhân, đặc biệt đối với các chủ nuôi truyền thống có nguyện vọng chuyển sang nuôi công nghiệp. Cần có sự tham gia của các doanh nghiệp bảo hiểm trong việc xây dựng các mức phí bảo hiểm đối với bảo hiểm tai nạn cho người lao động làm việc trên lồng bè nuôi trồng thủy sản và trên các phương tiện phục vụ cho hoạt động nuôi trồng thủy sản trên biển; bảo hiểm rủi ro thiên tai đối với đối tượng thuỷ sản nuôi trên biển.	4	Bình Định Kiên Giang Hải Phòng Khánh Hòa

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Đất đai	• Việc tích tụ, tập trung đất đai, xây dựng vùng nguyên liệu tập trung đang là điểm nghẽn lớn nhất trong thu hút đầu tư đầu tư doanh nghiệp vào sản xuất và chế biến. • DN bỏ tiền thu mua đất của người dân để hình thành vùng nguyên liệu tập trung của DN nhưng lại không có QSDĐ mà lại phải trả tiền thuê đất cho NN		2	Trà Vinh Cà Mau
Quy định về bảo vệ môi trường	Các dự án KTB đều phải thực hiện đánh giá tác động môi trường. Tuy nhiên, mức độ ưu tiên của các dự án trong quá trình đánh giá chưa được xác định. Ví dụ, các hoạt động nuôi hàu hoặc nuôi rong biển giúp tinh lọc môi trường vẫn phải thực hiện đánh giá đánh giá tác động môi trường như các dự án gây ô nhiễm khác. Điều này khiến việc đánh giá trở nên lãng phí cũng như giảm động cơ đầu tư vào các mô hình sản xuất bền vững.		1	Quảng Ninh
Hạ tầng kỹ thuật lạc hậu	• Trên địa bàn tỉnh chưa có cảng cá nào đáp ứng yêu cầu của Luật thủy sản nên không đáp ứng IUU • Kết cấu hạ tầng cảng cá, bến cá, khu neo đậu tránh trú bão cho tàu cá của tỉnh mới chỉ đáp ứng được 50% nhu cầu, khi có bão, áp thấp nhiệt đới đổ bộ vào khu vực Thái Bình, số tàu cá còn lại neo đậu rải rác tại các điểm tránh trú bão nhân dân như ven sông, cầu cống khả năng chịu gió, bão không cao dễ mất an toàn cho người và tàu cá vào neo đậu. Luồng lạch ra vào các cảng cá, bến cá, khu neo đậu tránh trú bão chưa được đầu tư nạo vét thường xuyên nên bị phù sa bồi lắng, tàu thuyền ra vào thường phụ thuộc vào con nước thủy triều làm ảnh hưởng đến sản xuất, dễ xảy ra tai nạn.	• TW ưu tiên bố trí các nguồn vốn để đầu tư xây dựng, nâng cấp, hoàn thiện các cảng cá, khu neo đậu tránh trú bão cho tàu cá theo quy hoạch, đáp ứng tiêu chí quy định tại Luật Thủy sản năm 2017. • Nghiên cứu bổ sung cụ thể các danh mục, hạng mục thuộc kết cấu hạ tầng cảng cá, bến cá, khu neo đậu, cảng thủy nội địa để phục vụ cho công tác vận hành, điều phối cảng để không vi phạm luật Đê điều	9	Quảng Ninh, Nghệ An Ninh Bình, Quảng Bình, Huế, Bình Thuận Thái Bình Hà Tĩnh, Quảng Nam

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Hạ tầng kỹ thuật lạc hậu *(tiếp)*	• Một số cảng cá, khu neo đậu bị bồi lắng chưa được nạo vét, CSHT đã xuống cấp chưa được duy tu kịp thời, chưa đủ điều kiện công bố mở cảng, đủ điều kiện hoạt động, ảnh hưởng trực tiếp đến việc tàu cá ra vào cảng, công tác kiểm soát hàng hóa thông qua cảng.			Hải Phòng
Hạ tầng vùng giống, nuôi trồng thủy sản	Hà Tĩnh chỉ có chính sách hỗ trợ đối với các hạng mục hạ tầng vùng nuôi trồng thủy sản , vùng sản xuất giống tập trung theo quy định tại khoản 3, điều 3, nghị định 67/2014/NĐ CP ngày 7/7/2014 của TTCP[93]. Tuy nhiên, chính sách này hầu như chưa được hấp thu tại địa phương. Hiện nay, trên địa bàn tỉnh Hà Tĩnh chưa có mô hình nuôi lồng bè trên biển	• Ưu tiên bố trí nguồn vốn để đầu tư nâng cấp CSHT vùng nuôi • Quan tâm, ưu tiên bố trí nguồn vốn sớm thực hiện các Chương trình, dự án, hỗ trợ đầu tư CSHT phục vụ nuôi biển và giống thủy sản.	4	Hà Tĩnh, Huế, Quảng Bình, Khánh Hòa
Dịch vụ hậu cần nghề cá	• Dịch vụ hậu cần nghề cá chưa phát triển, nhất là việc phát triển các tàu dịch vụ lưu động trên biển, phục vụ các đội tàu đánh bắt ngoài khơi		4	Thái Bình, Nghệ An, Huế, Quảng Bình
Chính sách hỗ trợ đánh bắt xa bờ (Nghị Định 67)	• Mặc dù Nghị định 67 (NĐ 67) được xây dựng với phạm vi tương đối toàn diện, nhưng hiệu quả triển khai trên thực tế còn hạn chế. Một trong những điểm bất cập là cơ chế hỗ trợ tín dụng: mức hỗ trợ lãi suất chưa đủ hấp dẫn, trong khi tài sản thế chấp chủ yếu là chính con tàu được đóng mới. Điều này dẫn đến rủi ro cao cho ngư dân – khi tàu gặp sự cố hư hỏng, tài sản thế chấp	• Nghiên cứu thay thế NĐ 67 về chính sách phát triển kinh tế thủy sản. • Nếu vẫn tiếp tục duy trì chính sách hỗ trợ đóng tàu đánh bắt ngoài khơi thì có thể phải tính đến chuyện không hỗ trợ 1 lần mà phải có sự hỗ	6	Quảng Ninh, Thái Bình, Quảng Nam, Khánh Hòa, Kiên Giang

[93] Quảng Ngãi: Điều 3.3 NĐ 67: Đối với các hạng mục hạ tầng vùng nuôi trồng thủy sản; vùng sản xuất giống tập trung bao gồm: Hệ thống cấp thoát nước đầu mối (ao, bể chứa, cống, kênh, đường ống cấp, tiêu nước, trạm bơm), đê bao, kè, đường giao thông, hệ thống điện, công trình xử lý nước thải chung; nâng cấp CSHT các Trung tâm giống thủy sản quốc gia, Trung tâm giống thủy sản cấp vùng, cấp tỉnh; Trung tâm quan trắc cảnh báo môi trường nuôi trồng thủy sản, Trung tâm khảo nghiệm, kiểm định nuôi trồng thủy sản cấp Trung ương và cấp vùng: (i) Ngân sách Trung ương đầu tư 100% kinh phí xây dựng đối với các dự án do Bộ, ngành trung ương quản lý; (ii) Ngân sách Trung ương hỗ trợ đầu tư tối đa 90% đối với các địa phương chưa tự cân đối được ngân sách và tỉnh Quảng Ngãi, tối đa 50% đối với địa phương có điều tiết các khoản thu phân chia về Ngân sách Trung ương đối với các dự án do địa phương quản lý.

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Chính sách hỗ trợ đánh bắt xa bờ (Nghị Định 67) *(tiếp)*	không còn giá trị, khiến khả năng trả nợ bị ảnh hưởng nghiêm trọng và làm suy giảm hiệu lực của chính sách. Hệ quả là mục tiêu khuyến khích phát triển đội tàu công suất lớn, hiện đại hóa nghề cá đã không đạt được như kỳ vọng. • Tín dụng cho vay đóng tàu: Việc cho vay theo NĐ 67 dẫn đến hệ quả nợ xấu nghiêm trọng: nhiều tàu chỉ hoạt động hiệu quả 1–2 năm rồi phá sản, ngân hàng phải thu hồi tài sản và cơ cấu nợ. Thiết kế tàu vỏ thép không phù hợp thực tế nghề cá (vốn quen dùng tàu vỏ gỗ chi phí thấp, tiết kiệm nhiên liệu), trong khi vốn đầu tư lớn, ngư trường suy giảm và giá nhiên liệu tăng cao khiến khai thác chưa đạt hiệu quả. Việc giao toàn quyền thẩm định cho ngân hàng cũng đặt ra nhiều bất cập.	trợ liên tục: nghề cá truyền thống chỉ quen làm việc trên các tàu vỏ gỗ.		Đà Nẵng
	• NĐ67 có tác động lớn đến bảo vệ chủ quyền biển đảo, nhưng chưa đánh giá hết tác động. Chính sách bảo hiểm thân tàu, bảo hiểm cho các thuyền viên, v.v...được thiết kế hợp lý, song quá trình thực hiện vẫn còn nhiều bất cập. • Luật thủy sản về cấp phép hạn ngạch khai thác: Do hạn ngạch khai thác tại Đà Nẵng đã hết, địa phương này đã tạm dừng chính sách hỗ trợ đóng tàu và bảo hiểm thân tàu cho tàu khai thác biển xa. • Cơ cấu nghề khai thác chưa phù hợp với cơ cấu nguồn lợi, ngư trường; Tàu khai thác vẫn tập trung nhiều vùng biển ven bờ, vùng lộng; Chưa đáp ứng điều kiện để vươn ra vùng biển của các nước có hợp tác khai thác và vùng biển quốc tế • Chính sách hỗ trợ ngư dân khai thác hải sản vùng biển xa theo Quyết định số 48/2010/QĐ-TTg, có một số vướng mắc sau[94]:	Ban hành chính sách cấm khai thác thủy sản trong một thời gian nhất định trong năm		Nghệ An

[94] Xem thêm Tình hình thực hiện Quyết định 48/2010/QĐ-TTg ngày 13/7/2010 của Thủ tướng Chính phủ trên địa bàn tỉnh Bình Định (binhdinh.gov.vn); Hỗ trợ ngư dân theo Quyết định số 48/2010/QĐ-TTg: Điều chỉnh, bổ sung phù hợp thực tế hơn - Báo điện tử Bình Định (baobinhdinh.vn); Nhiều ngư dân được hỗ trợ theo Quyết định số 48/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ (binhthuan.gov.vn); Trục lợi chính sách hỗ trợ tàu cá xa bờ - Báo Bà Rịa - Vũng Tàu điện tử (baobariavungtau.com.vn).

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Chính sách hỗ trợ đánh bắt xa bờ (Nghị Định 67) *(tiếp)*	(i) Vào thời điểm vụ chính (tháng 3 đến tháng 7 hàng năm) các tàu đồng loạt xuất bến tham gia khai thác trên các vùng biển xa, việc nhắn tin về cho Trạm bờ bằng máy VX-1700 để làm thủ tục hỗ trợ nhiên liệu gặp nhiều khó khăn, mặc dù các chủ tàu đã chủ động chuyển đổi tần số nhắn tin cho các trạm bờ ở tỉnh ngoài nhưng do nhiều tàu cùng lúc gửi tin liên tục làm nghẽn mạng, nhất là các vị trí gần bờ để xác định thời gian xuất, nhập bến, một số trường hợp mất tin nhiều ngày liên tục đã ảnh hưởng đến quyền lợi chính đáng của chủ tàu và thuyền viên. (ii) Từ năm 2022, Công ty Thiết bị Hàng hải - MECOM (đơn vị nhập máy) tạm ngưng cung cấp máy thông tin liên lạc sóng HF tầm xa, có tích hợp thiết bị định vị vệ tinh (GPS) - thiết bị VX-1700, do đó có một số chủ tàu không được hưởng chính sách (do thiết bị VX-1700 bị hư hỏng), không được đăng ký tham gia khai thác vùng biển xa (do không có máy VX-1700).			
Chuyển đổi nghề cho ngư dân	• Mâu thuẫn giữa mục tiêu hoạt động của các ngành kinh tế, đặc biệt giữa du lịch và NN: giao khu vực biển cho các khu du lịch có thể làm ngư dân thất nghiệp. • Việc chuyển đổi nghề cho những người khai thác không bền vững (vi phạm IUU) gặp nhiều khó khăn do họ không thuộc đối tượng hợp pháp.	• Việc phát triển du lịch biển cần xem xét toàn diện, bao gồm cả việc hỗ trợ chuyển đổi nghề cho ngư dân, như phát triển du lịch cộng đồng, bảo vệ nguồn lợi thủy sản, hoặc chuyển đổi từ khai thác sang nuôi trồng thủy sản và các lĩnh vực khác. • Cần có chính sách hỗ trợ người dân chuyển đổi nghề khai thác ven bờ sang các nghề khác như nuôi trồng, dịch, v.v..., hỗ trợ các đối tượng đánh bắt bất hợp pháp trước đây có thể chuyển đổi nghề.	2	Đà Nẵng, Hà Tĩnh, Bình Định

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Thu hút hợp tác công tư (PPP)	• Luật hợp tác công tư (PPP) chưa bao gồm lĩnh vực thủy sản (tuy có nhiều cơ hội). • Nếu Nhà nước đầu tư hạ tầng cảng cá và các CSHT dùng chung, còn để tư nhân đầu tư, quản lý, khai thác chợ cá thì vướng quy định về sử dụng tài sản công nên rất khó sử dụng đầu tư của nhà nước làm "vốn mồi" để thu hút đầu tư tư nhân • Tư nhân không được sử dụng CSHT dùng chung do áp dụng đấu thầu hay đấu giá đều không phù hợp. • Để có được các tàu cung cấp dịch vụ hậu cần nghề cá cho các tàu đánh bắt ngoài khơi cần đầu tư lớn, rủi ro co nên nếu không có chính sách hỗ trợ của Nhà nước thì tư nhân không dám đầu tư.	- Đổi mới các chính sách hỗ trợ, thu hút các doanh nghiệp tham gia xây dựng chuỗi liên kết, đầu tư vào nông nghiệp nói chung, nuôi biển nói riêng; ưu tiên thu hút những doanh nghiệp có tiềm lực kinh tế đầu tư và tham gia vào xây dựng các chuỗi liên kết.	4	Quảng Ninh Hải Phòng Ninh Bình Đà Nẵng
Liên kết theo chuỗi giá trị	Chưa hình thành liên kết theo chuỗi giá trị: Do chưa có các công ty/doanh nghiệp/HTX đứng ra làm cầu nối của toàn chuỗi giá trị. Việc áp dụng các chính sách hỗ trợ xây dựng chuỗi còn nhiều lúng túng, vướng mắc trong quá trình thực hiện nên chưa có các thành phần kinh tế tiếp cận các nguồn vốn ưu đãi	Xây dựng mô hình liên kết chuỗi khai thác - thu mua - bảo quản - tiêu thụ hải sản/mô hình gắn khai thác, dịch vụ nghề cá với du lịch sinh thái ven biển.	2	Nghệ An Ninh Bình
Mô hình đồng quản lý trong NN	Mô hình đồng quản lý bảo vệ nguồn lợi thủy sản được quy định tại Điều 10 Luật Thủy sản, Nghị định số 26, trên thực tế triển khai đã thành lập được bộ máy của tổ chức cộng đồng, quy định quyền và nghĩa vụ nhưng việc duy trì hoạt động khó khăn do do chưa có cơ chế xây dựng, duy trì nguồn kinh phí hoạt động ổn định; hoạt động tuần tra, bảo vệ khó khăn do pháp luật chưa quy định tổ chức, cá nhân ngoài tổ cộng đồng không được phép khai thác đúng pháp luật trong khu vực được giao mặt nước để bảo vệ dẫn đến xung đột lợi ích; cơ quan chức năng khó xử lý do chưa đảm bảo căn cứ pháp lý.	Bộ Nông nghiệp và Môi trường có văn bản hướng dẫn thực hiện Tổ đồng quản lý khai thác, bảo vệ nguồn lợi TS và cơ chế, chính sách hỗ trợ cho các tổ chức cộng đồng Rà soát, quy định, hướng dẫn cụ thể liên quan đến đồng quản lý bảo vệ nguồn lợi thủy sản	2	Quảng Nam Nghệ An

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
III. Du lịch				
Quy hoạch	• QH du lịch cũ đã hết nhưng chưa có văn bản mới thay thế trong khi đó việc xác định vùng lõi, vùng đệm QH chưa có văn bản quy định, gây khó khăn trong phát triển sản phẩm • QH nhiều bãi biển đẹp bị phá vỡ		2	Quảng Ninh Khánh Hòa
	Nuôi trồng thủy sản vẫn còn tự phát và chưa ổn định do công tác quản lý, sử dụng đất bãi bồi còn nhiều bất cập, khu vực từ đê Bình Minh II đến Cồn Nổi hiện nay chưa được quy hoạch chi tiết và giao sử dụng đất cho hộ nuôi trồng thủy sản		1	Ninh Bình
	• Phát triển loại hình du lịch biển, đảo còn nhiều hạn chế do vướng quy hoạch và các quy định liên quan đến quản lý các môn thể thao giải trí, du lịch mạo hiểm dưới nước, trên không. • Phát triển du lịch nông nghiệp, nông thôn, du lịch cộng đồng theo hướng xanh, bền vững gắn với bảo tồn đa dạng sinh học được xác định là một giải pháp động lực góp phần phát triển du lịch biển, tuy nhiên, hiện nay nhà đầu tư lĩnh vực đang gặp khó khăn do liên quan đến quy hoạch đất nông nghiệp, chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp. • Trong công tác quản lý quy hoạch vẫn còn những bất cập, chưa đồng bộ, thống nhất giữa quy hoạch ngành, quy hoạch xây dựng, quy hoạch đất đai.		2	Quảng Nam Bà Rịa – Vũng Tàu

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Ưu tiên phát triển	Tuy chiến lược của TP có đặt mục tiêu ưu tiên PT DL biển[95] nhưng thực tế SP du lịch nổi bật có lợi thế thị trường vẫn dựa vào văn hóa truyền thống và khai thác các tuyến du lịch lục địa kết nối với Hà Nội bằng đường sắt, đường bộ.		1	Hải Phòng
Xung đột giữa mục tiêu bảo tồn và phát triển	• KBT ĐNN có bộ máy quản lý nhưng chưa được giao rừng nên chưa thể triển khai được các hoạt động du lịch dưới tán rừng à mới đây HTX Thụy Xuân nâng cấp hạ tầng để cải tạo cảnh quan, muốn đầu tư cầu ra biển vô cực nhưng BQL không kí được, huyện cũng không kí được, người dân muốn đầu tư cũng không được à hành lang pháp lý về khai thác trong KBT quá chặt hoặc không rõ ràng cũng khiến nhà đầu tư tư nhân nhụt chí đầu tư, cảnh quan xuống cấp và bỏ lỡ cơ hội phát triển.			Thái Bình
	• Hoạt động du lịch sinh thái trải nghiệm trong rừng ngập mặn phòng hộ ven biển đang ở mức sơ khai, chưa có cơ sở để mở rộng mà không vi phạm pháp luật bảo tồn.			Ninh Bình
	• Các dự án du lịch cao cấp ven biển còn chậm do phần lớn khó khăn về chuyển đổi mục đích sử dụng rừng. Việc đầu tư xây dựng phát triển du lịch khu vực rừng phòng hộ, rừng đặc dụng ven biển mất nhiều thời gian do nhiều quy định thuộc lĩnh vực lâm nghiệp			Ninh Thuận, Cà Mau

[95] Báo cáo của Hải Phòng: Sản phẩm du lịch cơ bản của thành phố phát triển theo nguyên tắc du lịch biển đảo làm cốt lõi, kết hợp với du lịch thể thao, nghỉ dưỡng; các sản phẩm du lịch hỗ trợ có tính lan tỏa như DLCĐ, du lịch nông nghiệp, nông thôn và du lịch văn hóa lịch sử, du lịch tâm linh... Tuy nhiên sản phẩm du lịch nổi bật giai đoạn 2021 – 2023 của Hải Phòng là Du lịch ẩm thực - Food tour Hải Phòng kết hợp khai thác đường sắt Hà Nội - Hải Phòng, và từng bước mở rộng Hải Phòng City tour (như xây dựng mô hình check in Hải Phòng, xây dựng sản phẩm Free walking tour - đi bộ tham quan thành phố à vẫn chưa chú trọng phát triển du lịch biển như định hướng.

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Xung đột giữa mục tiêu phát triển ngành	• Du lịch biển nghỉ dưỡng đang ngày càng phát triển, không gian phát triển đi tới tới hạn nên k thể mở rộng nữa. • Thu hút khách quốc tế đến tham quan du lịch biển, du lịch rừng ngập mặn, nhất là khu vực biên giới biển còn gặp nhiều khó khăn do các quy định về vùng biên giới. • Chưa quan tâm gắn kết giữa ngành nuôi trồng thủy sản trên biển với du lịch biển để làm động lực phát triển KTB của địa phương.		3	Đà Nẵng Bến Tre Trà Vinh
Kinh phí	Chi TX ít, chủ yếu chỉ đủ để chi lương, các HĐ đều phải lồng ghép với HĐ của các ngành khác		1	Quảng Ninh
Đầu tư công PT CSHT du lịch	• Thành phố chưa có bến tàu chuyên dụng phục vụ khách du lịch, đủ sức tiếp nhận du thuyền hay những tàu có trọng tải lớn. • Các dự án đầu tư hệ thống CSHT du lịch chưa đồng bộ, đặc biệt là hệ thống xử lý nước thải, rác thải tập trung, nhà vệ sinh công cộng đạt tiêu chuẩn phục vụ khách du lịch; • Tiến độ triển khai một số tuyến đường quan trọng kết nối giữa Huế với các điểm du lịch về biển vẫn còn chậm, kéo dài nhiều năm, làm lỡ cơ hội cho PTDL, nhất là những sản phẩm rất cần cho du lịch nội địa, du lịch ngắn ngày như hiện nay; các bến thuyền sông Hương, đầm phá chưa được quan tâm đầu tư mạnh nên vẫn còn tạm bợ, chưa đảm bảo yêu cầu phục vụ... khiến du lịch đường sông, đầm phá vốn là thế mạnh chưa phát huy đúng vai trò. • KCHT các vùng biển, ven biển và hải đảo còn yếu, chưa đồng bộ, chưa hình thành một hệ thống KTB liên hoàn, hệ thống cảng biển đón tàu biển quốc tế; bến tàu du lịch phục vụ khách tham quan các tour biển, đảo được đầu tư chưa tương xứng với tiềm năng phát triển của địa phương	• Đầu tư, nâng cấp CSVC đồng bộ tại các bến cảng. Để phát triển bền vững ngành du lịch tàu biển phải đầu tư xây dựng một số cảng du lịch với ga đón khách hiện đại, đầy đủ tiện nghi dành cho du lịch tàu biển • Cần thu hút đầu tư xây dựng hình thành đội tàu biển phục vụ khách tham quan, khám phá vùng biển Quảng Nam, kết nối tuyến đường biển từ TP Đà Nẵng – Cù Lao Chàm, Hội An, Quảng Nam – đảo Lý Sơn, Quãng Ngãi	5	Hải Phòng Thanh Hóa Quảng Nam Huế Khánh Hòa

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
NNL	Nguồn nhân lực du lịch còn hạn chế về cả khả năng giao tiếp và trình độ kỹ thuật phục vụ			
Chồng chéo trong VBPL, phân cấp	• Khi không gian biển là di sản thì các thủ tục liên quan đều phải trình lên TW. Hiện đang có mâu thuẫn giữa Luật du lịch và Luật giao thông liên quan đến phát triển sản phẩm vui chơi giải trí trên biển. • Quảng Ninh có QĐ 4088 áp dụng riêng cho QN căn cứ theo thực tế của QN nhưng vì cao hơn luật nên không được ban hành ở cấp tỉnh. • Về cấp phép xây dựng: Luật Lâm nghiệp và NĐ 156/2018/NĐCP[96] cho phép xây dựng các công trình phục vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trên diện tích đất lâm nghiệp... nhưng pháp luật về Xây dựng không quy định chi tiết cấp phép xây dựng trên đất lâm nghiệp... Do vậy, các địa phương không có cơ sở để cấp phép xây dựng đối với các công trình phục vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trên diện tích đất lâm nghiệp. • Về lập dự án du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí: Luật Lâm nghiệp cho phép xây dựng các công trình phục vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trên đất lâm nghiệp với điều kiện phải có dự án được duyệt; tuy nhiên, các quy định của pháp luật về Lâm nghiệp và các pháp luật liên quan không quy định chi tiết nội dung, trình tự, thủ tục lập, thẩm định, phê duyệt loại dự án này, dẫn đến các địa phương và chủ rừng không thực hiện được trên thực tế. • Cơ chế, chính sách, pháp luật về biển và hải đảo chưa đầy đủ, và đồng bộ, một số chủ trương lớn của Đảng chưa được cụ thể hóa		3	Quảng Ninh Bà Rịa – Vũng Tàu Cà Mau

[96] Nghị định số 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ: Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp (chinhphu.vn).

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Chồng chéo trong VBPL, phân cấp *(tiếp)*	kịp thời; công tác phối hợp triển khai thực hiện chưa chặt chẽ (Di tích Hòn Đá Bạc có tài nguyên du lịch đặc sắc, nhưng hiện nay đang do Bộ Công an giao cho Công an tỉnh quản lý)			
Chính sách thu hút	Chưa có chính sách đặc thù thu hút đầu tư phát triển du lịch: chưa có nhiều nhà đầu tư chuyên nghiệp mặc dù có nhiều tiềm năng. Theo quy định tại Điều 24.2 NĐ 31/ 2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ[97] quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư: "Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, HĐND, UBND các cấp không được ban hành chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư trái với quy định của Luật Đầu tư, NĐ này, pháp luật về thuế, ngân sách, đất đai và pháp luật có liên quan". Mặt khác, việc ban hành cơ chế, chính sách mới sẽ gắn với khả năng cân đối nguồn lực để thực hiện. Do vậy, nhiều tỉnh chưa thể ban hành chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư nên khó khăn trong công tác huy động nguồn lực xã hội đầu tư các phát triển du lịch trên địa bàn tỉnh.	Khi có tầm nhìn phát triển thì tỉnh cần ban hành nghị quyết để từ đó có cơ chế chính sách thu hút đầu tư cụ thể cho PT du lịch. ĐN đã chủ động có nhiều chính sách trải thảm đỏ cho FDI du lịch vào khu vực ưu tiên (vùng Tây Bắc thành phố)	2	Quảng Ninh, Thái Bình Quảng Ngãi
	Việc phát triển các sản phẩm mới ví dụ như hoạt động thể thao giải trí dưới nước liên quan đến nhiều cơ quan (thuê mặt nước – UBND quận huyện, đăng kiểm phương tiện đăng kí vùng hoạt động: Sở GTVT &UBND, danh mục khai thác: Sở du lịch...). Các thủ tục đều rất mất thời gian, giảm hấp dẫn nhà đầu tư	Đầu tư cảnh quan: cần có chính sách (nghị định) hướng dẫn chi thường xuyên cho hoạt động O&M (Chi TX cho O&M cây xanh, tuyến đường: Đấu thầu dịch vụ, tuyên truyền cổ động, phong trào bảo vệ môi trường, tổ chức sự kiện lễ hội)	1	Đà Nẵng

[97] NĐ 31, xem 2021-04-02 (1) (chinhphu.vn)

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
	• Tàu ngủ đêm, tàu tham quan trên vịnh Lan Hạ đã được các doanh nghiệp đầu tư hiện đại, quy mô lớn nhưng bến đón khách chưa được đầu tư, đáp ứng yêu cầu về bến tàu phục vụ khách du lịch. • Chưa PT được nhiều SPDL đã phổ biến trên thế giới, đặc biệt là SP liên kết vùng trong du lịch. • Một số loại hình du lịch mạo hiểm dưới nước chưa có quy định cụ thể để hướng dẫn, cấp phép cho doanh nghiệp hoạt động.	• Hỗ trợ DN du lịch đầu tư phát triển sản phẩm du lịch biển, ưu đãi tối đa trong khung quy định đối với đầu tư du lịch tại đảo xa. • Thu hút đầu tư phát triển các loại hình du lịch mạo hiểm biển, các loại hình dịch vụ vui chơi giải trí và kinh tế ban đêm. • Để tạo điều kiện cho các DN, tổ chức, cá nhân tổ chức kinh doanh hoạt động thể thao giải trí dưới nước, Bộ VHTT&DL cần sớm ban hành Thông tư hướng dẫn cụ thể đối với các hoạt động DLTT, du lịch mạo hiểm hiện nay đang có xu hướng phát triển như: Ca nô kéo dù bay, bay phản lực dưới nước, phao chuối, khinh khí cầu, lướt ván, Kayak, thuyền buồm, leo núi... để có cơ sở hướng dẫn cho các doanh nghiệp thực hiện.	3	Hải Phòng Quảng Bình Quảng Nam
Chính sách xúc tiến	Chưa có chính sách rõ ràng về hoạt động quảng bá xúc tiến. Ví dụ, % ngân sách được phân bổ như thế nào cho phù hợp (hiện tại 20 tỷ/ năm chia 4 sở, phê duyệt ngân sách theo sự kiện.	Nên khoán chi thường xuyên, có cơ chế huy động nguồn XHH để tổ chức sự kiện	1	Quảng Ninh

Vấn đề	Khó khăn	Kiến nghị	Số tỉnh có ý kiến	
			Số	Tên tỉnh
Sự tham gia của cộng đồng trong phát triển du lịch	• Khung định hướng hướng dẫn về kết hợp giữa nghề cá của ngư dân và du lịch chưa rõ. Xác định du lịch là mũi nhọn, đã đưa vào chính sách kết hợp du lịch và nông nghiệp, như cơ chế chia sẻ lợi ích giữa bên du lịch và ngư dân (mô hình đồng quản lý và chia sẻ lợi ích ở Cù Lao Chàm). Hiện nay đang có tổ cộng đồng khai thác văn hóa như lễ hội cầu ngư, làm nước mắm... nhưng nhỏ lẻ và chưa nhân rộng được. • Chưa khai thác được tiềm năng du lịch văn hóa, tâm linh, trải nghiệm làng nghề trong các tour tuyến DL biển (Nghệ An) • Đề án hỗ trợ phát triển một số điểm du lịch cộng đồng tỉnh Quảng Nam đến năm 2025 chưa được ban hành do tỉnh chưa bố trí được kinh phí.	• Đầu tư thêm kinh phí để bảo tồn và phát huy các làng nghề truyền thống làm KTB và đào tạo cách thức đón tiếp, cho du khách tham quan, trải nghiệm thực hành. Tiến tới thực hiện mô hình du lịch cộng đồng vùng ven biển. • Quan tâm có cơ chế, chính sách hỗ trợ phát triển du lịch xanh, du lịch bền vững gắn với bảo tồn đa dạng sinh học. • Ban hành hướng dẫn cụ thể về các thủ tục pháp lý để tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư vào lĩnh vực du lịch nông nghiệp, nông thôn, du lịch cộng đồng.	3	Đà Nẵng Nghệ An Nghệ An Quảng Nam

PHỤ LỤC 6. CHƯƠNG TRÌNH VÀ ĐỐI TƯỢNG TỌA ĐÀM TRONG KHẢO SÁT THỰC ĐỊA

A. Kế hoạch tổng thể khảo sát thực địa của nhóm chuyên gia WB

Dự án: Đánh giá chi tiêu công cho Kinh tế biển

Ngày	Giờ	Đơn vị làm việc	Mục đích làm việc
1	**Tỉnh Thái Bình**		
20/3			Sáng: Khởi hành từ Hà Nội đi Thái Bình
	8:30-11:30	Sở Tài chính	• Tình hình thực hiện NQ36 • Tình hình thực hiện đầu tư công cho KTB • Thu hút đầu tư tư nhân vào Nông nghiệp và DL • Kiến nghị về cơ chế chính sách
	13:30-15:30	Sở Nông nghiệp và Môi trường	• Cơ chế, chính sách ưu tiên chi TX cho các hoạt động liên quan đến KTB trên địa bàn tỉnh, đặc biệt là ngành Nông nghiệp và Du lịch • Cơ chế tài chính để thúc đẩy liên kết cho sự phát triển của hai ngành này.
	15:45-16:30	Sở VHTT&DL	
21/3	8:30-11:00	Sở Tài chính	• Cơ chế, chính sách ưu tiên chi TX cho các hoạt động liên quan đến KTB trên địa bàn tỉnh, đặc biệt là ngành Nông nghiệp và Du lịch • Cơ chế tài chính để thúc đẩy liên kết cho sự phát triển của hai ngành này.
	14:00-16:00	Dự án "Phục hồi và phát triển bền vững hệ sinh thái rừng ngập mặn" của CP Hàn Quốc	• Tham quan mô hình thực tế về sử dụng vốn ODA trong phát triển nông nghiệp dựa trên tài nguyên biển
			Chiều: Khởi hành Thái Bình – Hà Nội
2	**Thành phố Đà Nẵng**		
11/3	Chiều		Bay Hà Nội – Đà Nẵng
12/3	9:00-11:30	Sở Tài chính	Tương tự
	14:00-17:00	Sở Tài chính	Tương tự
13/3	8:00-10:00	Sở Nông nghiệp và Môi trường	Tương tự
	10:15-11:30	Sở Du lịch	Tương tự
	14:00-16:00	Tham quan một mô hình/DN	Chưa xác định
	Chiều		Bay Đà Nẵng – Hà Nội

Ngày	Giờ	Đơn vị làm việc	Mục đích làm việc
3	**Bình Định**		
9/4	Sáng		Bay Hà Nội – Quy Nhơn
	15:00-16:30	Sở Tài chính	Tương tự
10/4	8:00-11:00	Sở Tài chính	Tương tự
	13:30-15:15	Sở Nông nghiệp và Môi trường	Tương tự
	15:30-16:30	Sở VHTT&DL	Tương tự
11/4	8:30-11:30	Mô hình "Tổ chức cộng đồng bảo vệ nguồn lợi thủy sản kết hợp phát triển du lịch"	• Xã Nhơn Lý, Nhơn Hải, thành phố Quy Nhơn • Tìm hiểu cơ chế huy động sự tham gia của người dân trong các hoạt động đánh bắt hải sản bền vững kết hợp du lịch trong phát triển KTB
	Chiều		Bay Quy Nhơn – Hà Nội
4	**Cà Mau**		
21/4	Chiều		Bay Hà Nội – Cần Thơ; di chuyển Cần Thơ – Cà Mau
22/4	8:00-9:00	Sở Tài chính	Tương tự
	9:15-11:30	Sở Tài chính	Tương tự
	14:30-16:30	Mô hình "Làng văn hóa du lịch Đất Mũi"	• Xã Đất Mũi, huyện Ngọc Hiển, tỉnh Cà Mau • Tìm hiểu mô hình Nhà nước kết hợp với cộng đồng phát triển mô hình du lịch nông thôn dựa trên tài nguyên biển
23/4	8:00-9:30	Sở Nông nghiệp và Môi trường	Tương tự
	9:45-11:00	Sở VHTT&DL	Tương tự
	13:30-15:00	DNXH Minh Phú	• Doanh nghiệp xã hội Minh Phú thuộc Tập đoàn tôm Minh Phú • Tìm hiểu đầu tư tư nhân trong liên kết chuỗi giá trị với nông dân để nuôi trồng tôm xuất khẩu
	15:00-20:00		Di chuyển Cà Mau – Rạch Giá (Kiên Giang)
5	**Tỉnh Kiên Giang**		
24/4	8:00-9:00	Sở Tài chính	Tương tự
	9:15-11:30	Sở Tài chính	Tương tự
	13:30-15:00	Sở Nông nghiệp và Môi trường	Tương tự
	15:15-16:30	Sở Du lịch	Tương tự

Ngày	Giờ	Đơn vị làm việc	Mục đích làm việc
25/4	Sáng		Di chuyển bằng tàu cao tốc Rạch Giá – Phú Quốc
	14:30-16:30	UBND TP Phú Quốc	• Định hướng kết hợp phát triển Du lịch và Nông nghiệp trong chiến lược trở thành đô thị biển đảo • Kinh nghiệm sử dụng đầu tư từ ngân sách nhà nước để thu hút đầu tư tư nhân • Kiến nghị cơ chế, chính sách
26/4	Sáng		Bay Phú Quốc – Hà Nội

B. Danh sách các đại biểu tham dự tọa đàm tại địa phương

TP Đà Nẵng

STT	Họ và tên	Chức vụ và đơn vị	Số điện thoại
I. Sở Kế hoạch và Đầu tư			
1	Mr Trần Minh Thành	Phó phòng kinh tế ngành	
2	Mr. Trần Bá Minh Đức	Phó phòng Tổng hợp	
3	Mr. Nguyễn Nam Hùng	Phó phòng Doanh nghiệp	
4	Ms Phan Minh Diệu Hằng	Phó phòng đăng kí KD	
II. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn			
1	Nguyễn Lại	Trưởng ban quản lý âu thuyền và cảng cá Thọ Quang	0914048905
2	Lê Hoàng Thúy	Trưởng phòng quản lý kĩ thuật và PTNT	0905185215
3	Lê Quốc Khánh	Phó TP KHTC và QLXDCT	0905277356
4	Ngô Thị Kim Cương	Phó GĐ trung tâm KNNL	0905274351
5	Đặng Duy Hải	Phó CT chi cục Thủy sản	0905145515
6	Đào Thị Hồng Vân	CV phòng QLKT và PTNT	0905494578
III. Sở Du lịch			
1	Trịnh Tiến Bảo	Phó phòng QLLH	0983301006
2	Phạm Thị Song Ánh	Phó phòng QL Cơ sở lưu trú	02363863499
3	Mai Thị Thanh Hải	PGĐ TTXTDL	0905492226
IV. Sở Tài chính			
1	Hồ Ngọc Nam	Phó phòng QLNS	
2	Trịnh Thị Ngọc Lê	Phó phòng TC HCSN	
3	Phạm Thị Lan Anh	Phòng TC HCSN	
4	Đinh Thị Mỹ Hậu	Phòng TC ĐT	

Tỉnh Thái Bình

STT	Họ và tên	Chức vụ và đơn vị	Số điện thoại
I. Sở Kế hoạch và Đầu tư			
1	Đặng Hồng Kỳ	PGĐ Sở Kế hoạch và Đầu tư	0912531597
2	Vũ Sỹ Thoại	Chuyên viên phòng Kinh tế Xã hội	0988018256
3	Bùi Thị Luyến	Chuyên viên phòng Tổng hợp Quy hoạch	0974121867
II. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn			
1	Nguyễn Thị Minh Nguyệt	Phó chi cục trưởng chi cục thủy sản	0983409277
2	Dương Văn Huy	Phó chi cục trưởng chi cục Kiểm lâm	0988716857
3	Trần Việt Cường	Phó GĐ ban QL khu bảo tồn thiên nhiên đất ngập nước	0977301330
4	Vũ Hải Long	Trưởng phòng nuôi trồng thủy sản , Chi cục thủy sản	0916561076
5	Trần Thị Chiên	Chuyên viên chi cục thủy sản	0966861088
III. Sở Văn hóa Thể thao và Du lịch			
1	Trần Toàn Thắng	Phó phòng Quản lý du lịch	0986270722
2	Phạm Thùy Dương	Chuyên viên phòng QLDL	0913454222
3	Phạm Bảo Ngọc	Chuyên viên phòng QLDL	0368642936
4	Vũ Mạnh Thắng	Chủ tịch hiệp hội du lịch tỉnh	0913544580
IV. Sở Tài chính			
1	Bùi Nguyên Bình	Phó phòng Quản lý giá và chính sách	0983379768
2	Nguyễn Thị Mỹ Dung	Phó phòng TCDN	0915902229
3	Lương Hữu Tập	Phó phòng quản lý NS	0943225535
4	Phạm Thị Thảo	CV phòng tài chính – HCSN	0976298103
V. Mô hình điển hình			
1	Lê Văn Dương	Phó chủ tịch xã Thụy Xuân, huyện Thái Thụy	0904615280

Tỉnh Quảng Ninh

STT	Họ và tên	Chức vụ và đơn vị	Số điện thoại
I. Sở Tài chính			
1	Phan Thanh Hùng	Phó trưởng phòng QLNS	0912091292
2	Đào Thị Phương	Chuyên viên tổng hợp phòng QLNS	

II. Sở Kế hoạch và Đầu tư			
1	Bùi Sỹ Thuận	Trưởng phòng Kinh tế ngành	0936242888
2	Vũ Xuân Anh	Phó Trưởng phòng Kinh tế ngành	
3	Đinh Thị Huyền Hương	Chuyên viên phòng kinh tế ngành	
III. Sở Nông nghiệp			
1	Nguyễn Thanh Nghị	Phó Giám đốc Sở	
2	Đỗ Đình Minh	Chi cục trưởng chi cục Thủy sản	0906025199
3	Trần Văn Lãnh	trưởng phòng KHTC	
4	Đặng Thị Việt Hương	Trưởng phòng nghiệp vụ - chi cục thủy sản	
IV. Sở Du lịch			
1	Nguyễn Thúy Hiền	Phó GĐ Sở	
2	Nguyễn Đức Quynh	Trưởng phòng Kế hoạch – Phát triển tài nguyên du lịch	0912106659

Tỉnh Bình Định

STT	Họ và tên	Chức vụ và đơn vị	Số điện thoại
I. Sở Kế hoạch và Đầu tư			
1	Phạm Việt Linh	TP Quản lý Ngân sách	0941152288
2	Nguyễn Thị Mai Anh	TP Hành chính Sự nghiệp	0903550977
II. Sở Kế hoạch và Đầu tư			
1	Trần Vũ Thanh Hùng	Phó GĐ Sở	
2	Nguyễn Thị Bình	PTP Tổng hợp	
3	Nguyễn Hoài Nhân	PTP Kinh tế ngành	
4	Hồ Kim Hạnh	TP Đăng kí kinh doanh	
5	Nguyễn Thị Hồng Sỹ	PGĐ Trung tâm XTĐT	
III. Sở Nông nghiệp – Chi cục Thủy sản			
1	Nguyễn Hữu Nghĩa	Chi cục trưởng chi cục TS	0905542524
2	Nguyễn Văn Tiên	PTP Khai thác và phát triển nguồn lợi thủy sản	0986064160
IV. Sở Du lịch			
1	Lê Oanh Trưởng	TP Phòng QH Và PTTN du lịch	0986133377
2	Lê Thị Thùy Trang	PTP nt	0342664285
3	Nguyễn Thùy Dung	CV Phòng nt	0914437343
4	Nguyễn Phạm Kiên Trung	Phó chủ tịch HHDL Bình Định	0914737888

V. Mô hình điển hình: Xã Nhơn Lý thành phố Quy Nhơn			
1	Nguyễn Thị Thanh Vân	Phó CT UBND xã Nhơn Lý	0963576309
2	Đinh Thị Mai Quyên	Văn phòng UBND xã, thành viên tổ cộng đồng	0903523396
3	Đinh Văn Xin	Phó trưởng ban TCĐ	0974908133
4	Trương Thị Hoài Mỹ	Thành viên TCĐ	0913610998

Tỉnh Cà Mau

STT	Họ và tên	Chức vụ và đơn vị	Số điện thoại
I. Sở Tài chính			
1			
2			
II. Sở Kế hoạch và Đầu tư			
1	Trần Công Khanh	Phó giám đốc Sở	0913995905
2	Nguyễn Đăng Khoa	TP Tổng hợp	0947289928
3	Vũ Khải Hoàng	Chuyên viên phòng Tổng hợp	0914014004
4	Hồ Hồng Nguyên	Chuyên viên phòng Tổng hợp	
5	Phạm Trọng Hữu	Chuyên viên phòng Tổng hợp	
IIII. Sở Nông nghiệp – Chi cục Thủy sản			
1	Châu Văn Bằng	Phó giám đốc Sở	
2	Đỗ Chí Sĩ	chi cục trưởng chi cục thủy sản	
3	Tiêu Duy Thanh	Chuyên viên chi cục thủy sản	
4	Nguyễn Vĩnh Nghi	phòng Kế hoạch tài chính	
5	Bùi Nhật Phương	Chi cục Kiểm ngư	
6	Trần Văn Hùng	Chi cục kiểm lâm	
7	Nguyễn Quang Khải	Ban quản lý các cảng cá	
8	Lâm Thái Xuyên	GĐ DNXH Minh Phú	
IV. Sở Văn hóa thể thao và Du lịch			
1	Trần Xuân Trường	TP Quản lý du lịch	
2	Nguyễn Lan Phương	Chuyên viên phòng Quản lý du lịch	
V. Mô hình điển hình: Tập đoàn Minh Phú			
1	Lê Văn Điệp	GĐ nhà máy Minh Phú Cà Mau, Phó TGĐ tập đoàn MP	0919139179
2	Lâm Thái Xuyên	GĐ DNXH Minh Phú	
3	A Trung	GĐ Tài chính	

4	a Tâm	GĐ Hành chính
VI. Mô hình điển hình: du lịch dựa vào cộng đồng: xã Đất Mũi , huyện Ngọc Hiển, tỉnh Cà Mau		
1	Lê Chí Thắng	Trưởng phòng VHTT huyện
2	Phan Văn Nam	Phó TP Tài chính kế hoạch huyện
3	Hồ Hoàng Chương	Phó trưởng phòng NN & PTNN huyện
4	Lâm Quốc Trạch	Phó chủ tịch UBND xã

Tỉnh Kiên Giang

STT	Họ và tên	Chức vụ và đơn vị	Số điện thoại
I. Sở Tài chính			
1	Lê Thị Lệ Nhi	Phó phòng HCSN	0948889077
2	Huỳnh Bích Trân	Chuyên viên phòng HCSN	0972246471
II. Sở Kế hoạch và Đầu tư			
1	Lý Giao Hưng	Trưởng phòng tổng hợp quy hoạch kế hoạch	0918083336
2	Trần Thị Diễm	Chuyên viên phòng THQHKH	
3	Nguyễn Thanh An	Chuyên viên phòng kinh tế đối ngoạ	
III. Sở Nông nghiệp			
1	Đỗ Văn Bước	PTP Kế hoạch và Tài chính	0917488188
2	Bùi Thanh Điều	Chi cục thủy sản	0918969552
IV. Sở Du lịch			
1	Ngô Thanh Vũ	Trưởng phòng phát triển sản phẩm du lịch	0919697789
2	Trần Quốc Khánh	Hội trưởng hiệp hội du lịch	0963739749
3	Thái Đắc Tửng	Chuyên viên phòng phát triển sản phẩm du lịch	0911646566
V. Thành phố Phú Quốc			
1	Đoàn Văn Tiến	Phó Chủ tịch UBND thành phố	0913993950
2	Trần Thị Hồng	Phó Phòng kinh tế	0932169866
3	Nguyễn Thị Ngọc Nương	Phó Phòng TCKH	0943815281
4	Ngô Thanh Xuân	Chánh VP	0909756348
5	Huỳnh Thanh Trọng	Trưởng phòng VHTT	0948864606
6	Huỳnh Văn Định	Trưởng phòng TNMT	0913765898
	Đại diện Vingroup, sun group, CEO group		

PHỤ LỤC 7. TÓM TẮT SO SÁNH KHÁC BIỆT VỀ PHƯƠNG PHÁP TÍNH TOÁN ĐÓNG GÓP CỦA KTB VÀO GVA CỦA NỀN KINH TẾ GIỮA CÁCH TIẾP CẬN CỦA WB VÀ ISPAE

Sự khác biệt giữa kết quả của WB và ISPAE xuất phát từ một số yếu tố, bao gồm lựa chọn các ngành kinh tế đại dương, cách tiếp cận tính toán, phương pháp luận và các cân nhắc đặc biệt khác, chẳng hạn như tỷ lệ một phần đại dương và các yếu tố khác bao gồm việc làm, thu nhập lao động và dịch vụ hệ sinh thái biển.

- Kết quả báo cáo của WB có nguy cơ bị đánh giá thấp do hạn chế tiếp cận dữ liệu chi tiết hơn. Báo cáo của WB tuân theo một cấu trúc chuẩn hóa hơn để đo lường đóng góp trực tiếp của các ngành kinh tế đại dương thông qua giá trị gia tăng, nhưng không nắm bắt được các hoạt động kinh tế đại dương gián tiếp và được thúc đẩy. Thiếu sự liên kết giữa các ngành khác nhau và các dịch vụ hỗ trợ của chúng giữa các ngành khác nhau, điều này đã đánh giá thấp các đóng góp gián tiếp và được thúc đẩy của các ngành công nghiệp hỗ trợ liên quan đến đại dương.
- Tuy nhiên, phân loại trong báo cáo của ISPAE, không tính đến tỷ trọng gắn với yếu tổ biển của từng ngành, vì thế có thể dẫn đến nguy cơ ước tính quá cao. Ví dụ, vận tải đường thủy bao gồm đường thủy nội địa, sản xuất tàu bao gồm tàu không phải tàu biển và đánh bắt cá bao gồm nuôi trồng thủy sản nội địa. Điều quan trọng là phải thống nhất một nguyên tắc rằng tỷ lệ chỉ chiếm một phần cho phép phân tích chính xác hơn mối liên hệ hoặc tỷ lệ hoạt động gắn với yếu tố biển trong các ngành kinh tế hoặc công nghiệp được đề cập. Trong khi đó, hệ số nhân trong IO (trong cách tính của ISPAE) chỉ cho thấy mối liên hệ hoặc kết nối giữa các ngành/công nghiệp mà không đo lường mức độ liên quan của nó với biển.
- Báo cáo của ISPAE còn thiếu hai ngành KTB quan trọng – Năng lượng tái tạo biển như gió ngoài khơi và du lịch hoặc lữ hành ven biển và biển, cả hai đều là các ngành KTB. Thiếu sót này có thể đã góp phần đáng kể vào sự khác biệt trong kết quả, có nguy cơ làm thay đổi hiểu biết của chúng ta về tác động thực sự của nền KTB. Hơn nữa, quan điểm của chúng tôi trong Báo cáo này là khẩn trương xem xét một khuôn khổ rộng hơn để đánh giá tác động kinh tế của KTB. Báo cáo cũng xem xét nó từ cách tiếp cận thu nhập và xem xét việc làm để lồng ghép các mục tiêu về phân phối và việc làm vào bức tranh toàn cảnh chung của KTB.

PHỤ LỤC 8. NGUỒN DỮ LIỆU CHO TÍNH TOÁN ĐÓNG GÓP CỦA CÁC NGÀNH KTB

TT	Các ngành KTB	Mã ngành VSIC 2018	Cách tiếp cận cho tính toán giá trị gia tăng	Chi tiết
1	Nuôi trồng và khai thác thủy sản biển	Khai thác và nuôi trồng thủy sản - 03	Tổng thù lao của người lao động trong các doanh nghiệp đang hoạt động theo từng loại hình kinh tế	1. Nguồn dữ liệu: Tổng thù lao của người lao động trong các doanh nghiệp đang hoạt động theo từng loại hình kinh tế: Khai thác và nuôi trồng thủy sản . 2. Chỉ tiêu đo lường: Giá trị gia tăng của ngành khai thác và nuôi trồng thủy sản trong nền KTB
2	Khai thác dầu thô, khí tự nhiên ở thể khí hoặc thể lỏng	Khai thác dầu thô và khí tự nhiên - 06	Giá trị gia tăng	1. Nguồn dữ liệu: Giá trị gia tăng của ngành Khai khoáng từ Bảng cân đối liên ngành (IO) của ADB. Tổng thù lao của người lao động trong các doanh nghiệp đang hoạt động theo từng loại hình kinh tế: Khai thác dầu thô và khí tự nhiên; Khai khoáng. Tổng thù lao của người lao động trong ngành khai khoáng theo số liệu thống kê chính thức. 2. Chỉ tiêu đo lường: Giá trị gia tăng của ngành Khai thác dầu thô và khí đốt.
3	Chế biến và bảo quản thủy sản và hải sản	Sản xuất sản phẩm thực phẩm - 10	Tổng thù lao của người lao động trong các doanh nghiệp đang hoạt động theo từng loại hình kinh tế	Nguồn dữ liệu: Tổng thù lao của người lao động trong các doanh nghiệp đang hoạt động theo từng loại hình kinh tế: Sản xuất sản phẩm thực phẩm; Dữ liệu doanh thu: Doanh thu thuần của ngành chế biến thực phẩm (VIRAC, 2023). Chỉ tiêu đo lường: Giá trị gia tăng của ngành chế biến và sản phẩm thủy sản Tỷ trọng liên quan đến thủy sản được xác định bằng phương pháp ước lượng theo doanh thu. Cụ thể, theo nghiên cứu của VIRAC (2023), hoạt động chế biến và bảo quản thủy sản chiếm hơn 50% tổng doanh thu thuần của ngành chế biến thực phẩm. Nhân tổng thù lao của người lao động trong ngành sản xuất thực phẩm với tỷ trọng 50% để ước tính đóng góp kinh tế của ngành chế biến thủy sản.

TT	Các ngành KTB	Mã ngành VSIC 2018	Cách tiếp cận cho tính toán giá trị gia tăng	Chi tiết
4	Dầu xăng nhiên liệu, các loại chế phẩm dầu mỏ	Sản xuất than cốc và các sản phẩm dầu mỏ tinh chế - 19	Giá trị gia tăng	1. Nguồn dữ liệu: Giá trị gia tăng theo giá cơ bản của than cốc, sản phẩm dầu mỏ tinh chế và nhiên liệu hạt nhân trong Bảng cân đối liên ngành (IO) của ADB cho Việt Nam 2. Chỉ tiêu đo lường: Giá trị gia tăng của ngành sản xuất khoáng sản và sản phẩm liên quan đến biển
5	Đóng tàu/ thuyền	Sản xuất thiết bị vận tải khác – 30 Sửa chữa, bảo dưỡng và lắp đặt máy móc và thiết bị - 33	Tổng thù lao của người lao động trong các doanh nghiệp đang hoạt động theo từng loại hình kinh tế	1. 1.Nguồn dữ liệu: Tổng thù lao của người lao động trong các doanh nghiệp đang hoạt động theo từng loại hình kinh tế: Sản xuất thiết bị vận tải khác và Sửa chữa, lắp đặt máy móc và thiết bị 2. Chỉ tiêu đo lường: Giá trị gia tăng của ngành đóng tàu/thuyền Dựa trên tỷ trọng của ngành đóng tàu/ thuyền trong tổng ngành sản xuất thiết bị vận tải khác, được xác định thông qua tỷ lệ số lượng lao động trong các doanh nghiệp đóng tàu/thuyền so với tổng lao động trong ngành sản xuất thiết bị vận tải khác (tính trung bình từ năm 2010 đến 2013 do không có dữ liệu từ năm 2014 đến 2020), được sử dụng làm ước lượng đại diện. Bao gồm cả ngành sửa chữa và lắp đặt máy móc, thiết bị.
6	Vận tải biển và vận chuyển hàng hóa bằng đường biển	Vận tải đường thủy - 50 Kho bãi và các hoạt động hỗ trợ cho vận tải - 52	Cả hai - Giá trị gia tăng và Tổng thù lao của người lao động trong các doanh nghiệp đang hoạt động theo từng loại hình kinh tế	1. Nguồn dữ liệu: Hoạt động kho bãi và hỗ trợ cho vận tải; Giá trị gia tăng của vận tải đường thủy từ Bảng cân đối liên ngành (IO) của ADB 2. Chỉ tiêu đo lường: Giá trị gia tăng của ngành vận tải biển 3. Giả định: Vận tải biển chiếm 53,4% tổng khối lượng luân chuyển hàng hóa trong năm 2022 (Tổng cục Thống kê - GSO)
7	Điện gió ngoài khơi	Không có code	Giá trị gia tăng	1. Nguồn dữ liệu: Giá trị gia tăng theo giá cơ bản của điện gió ngoài khơi, được trích từ báo cáo Lộ trình phát triển điện gió ngoài khơi của Ngân hàng Thế giới 2. Chỉ tiêu đo lường: Giá trị gia tăng của ngành điện gió ngoài khơi

TT	Các ngành KTB	Mã ngành VSIC 2018	Cách tiếp cận cho tính toán giá trị gia tăng	Chi tiết
8	Du lịch và lữ hành (thuần biển)	Vận tải hành khách: Vận tải đường bộ, vận tải bằng đường sắt, bằng đường ống; vận tải đường thủy; vận tải hàng không; kho bãi và các hoạt động hỗ trợ cho vận tải; hoạt động bưu chính và chuyển phát - 49, 50, 51, 52 Cơ sở lưu trú; Hoạt động dịch vụ ăn uống - 55, 56. Hoạt động hành chính và hỗ trợ: Đại lý du lịch, điều hành tour và các hoạt động liên quan - 79. Hoạt động nghệ thuật, giải trí và vui chơi: Hoạt động sáng tạo, nghệ thuật và giải trí; Thư viện,	Cả hai - Giá trị gia tăng và Tổng thù lao của người lao động trong các doanh nghiệp đang hoạt động theo từng loại hình kinh tế	1. Nguồn dữ liệu: Tỷ trọng du lịch thuần biển trong tổng GDP du lịch từ báo cáo của UNDP và VASI (2022) về các kịch bản Kinh tế Biển xanh cho Việt Nam. Dữ liệu trong báo cáo này được thu thập từ các tỉnh ven biển, và việc tính toán do nhóm UNDP thực hiện – WB không đảm bảo về độ chính xác của các kết quả được trích dẫn từ nguồn này[98]. 2. Chỉ tiêu đo lường: Giá trị gia tăng của ngành du lịch biển Sử dụng kết quả về tỷ trọng du lịch thuần biển trong tổng GDP du lịch để ước tính giá trị gia tăng của du lịch biển. Áp dụng nhất quán cho tất cả các năm, trừ năm 2020. Đối với năm 2020, sử dụng doanh thu của thị trường du lịch và lữ hành tại Việt Nam trong năm 2020 (theo dữ liệu từ Statista) nhân với tỷ lệ phần trăm GDP của du lịch thuần biển trong tổng GDP du lịch năm 2019 – số liệu này cũng được tính trong báo cáo của UNDP.

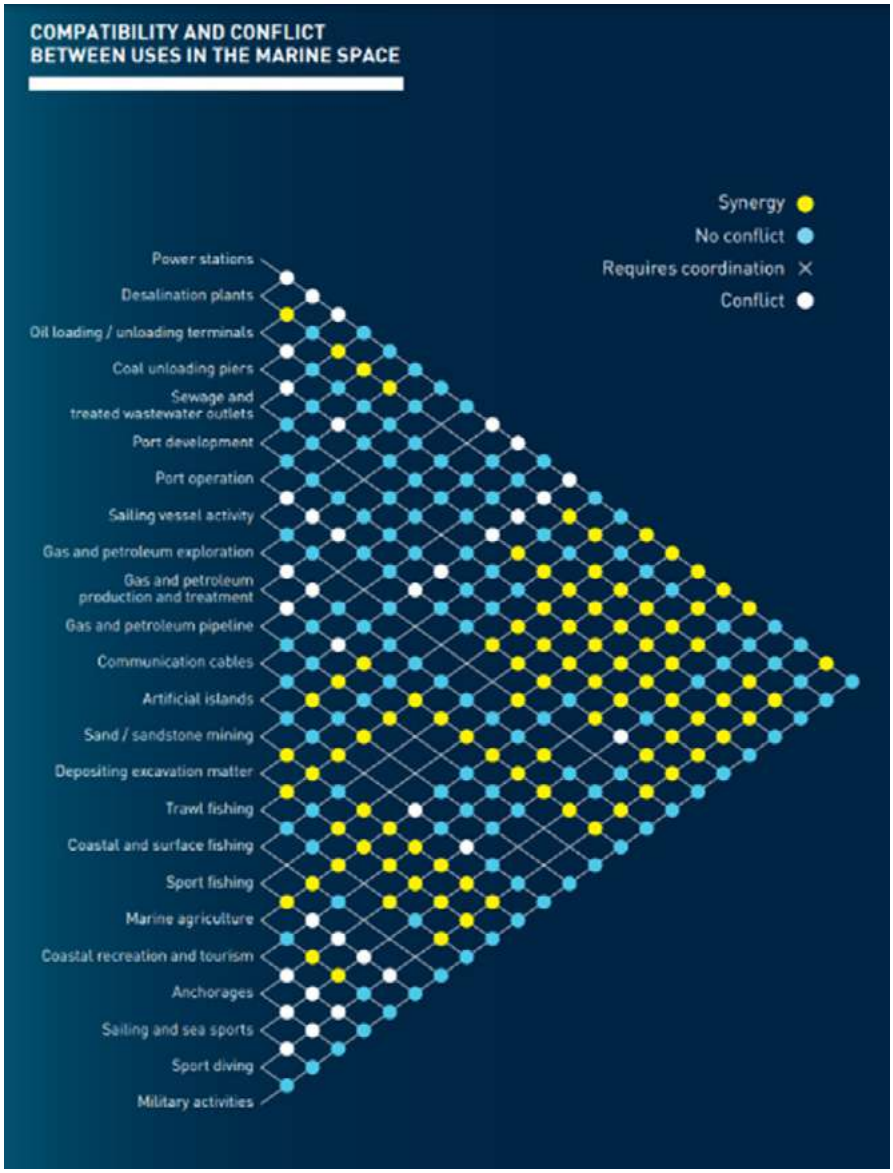
[98] VASI và UNDP, Kinh tế biển xanh – Hướng đến kịch bản phát triển bền vững kinh tế biển (Hà Nội: Nhà Xuất Bản Thanh Niên, tháng 5 năm 2022), trang 161.

TT	Các ngành KTB	Mã ngành VSIC 2018	Cách tiếp cận cho tính toán giá trị gia tăng	Chi tiết
		lưu trữ, bảo tàng và các hoạt động văn hóa khác; Hoạt động xổ số, cờ bạc và cá cược; Hoạt động thể thao và các hoạt động vui chơi, giải trí - 90-93.		

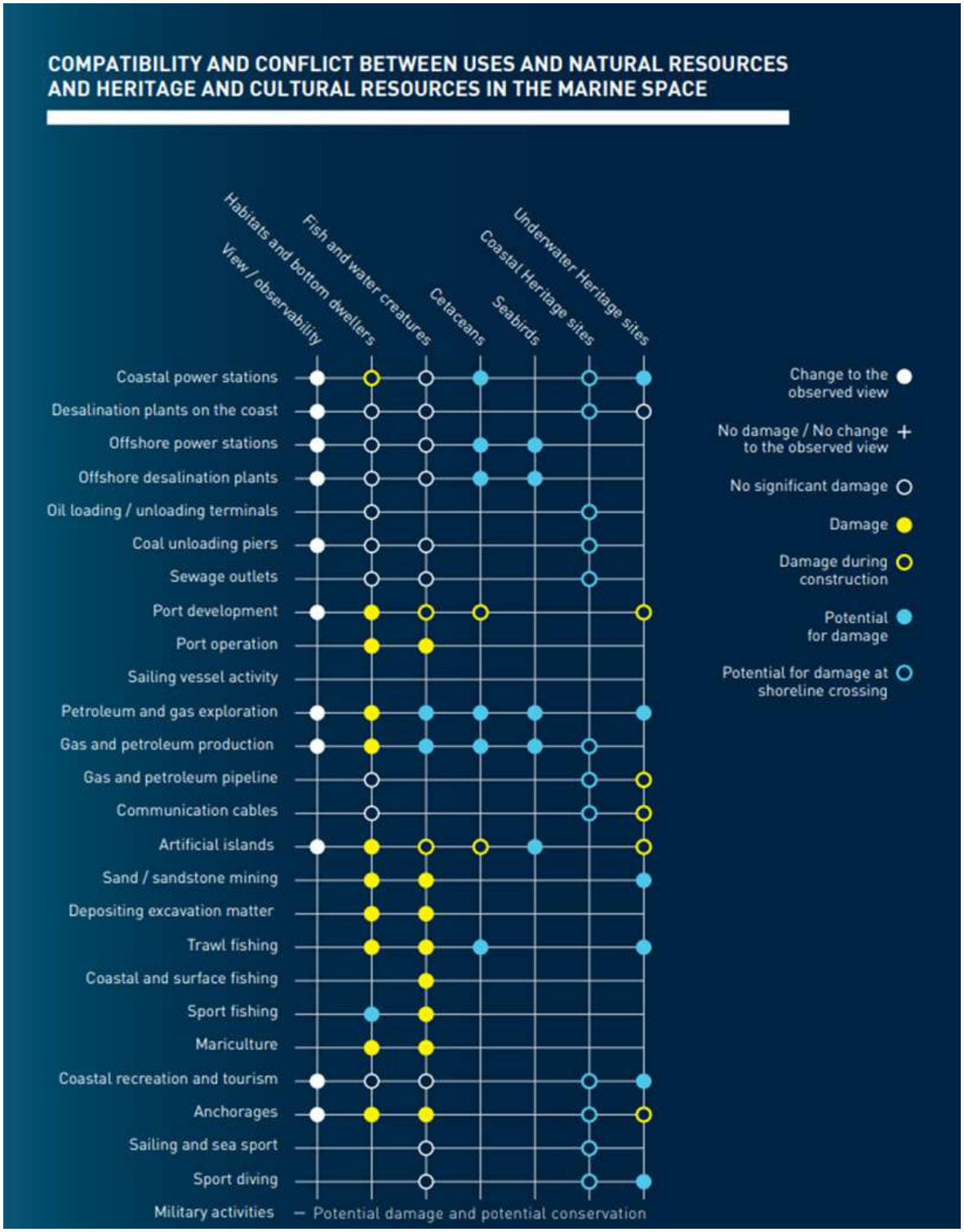
PHỤ LỤC 9. MÔ HÌNH PHÂN TÍCH SỰ TƯƠNG THÍCH VÀ XUNG ĐỘT GIỮA CÁC NGÀNH KTB TRONG QUY HOẠCH KHÔNG GIAN BIỂN CỦA ISRAEL

Hai ma trận tương thích khác nhau được sử dụng để phân tích tính tương thích và xung đột giữa các mục đích sử dụng khác nhau (Hình phụ lục 9.1) và giữa các mục đích sử dụng khác nhau với tài nguyên thiên nhiên cũng như các giá trị di sản và văn hóa (Hình phụ lục 9.2). Hai ma trận này dựa trên danh sách các mục đích sử dụng và giá trị liên quan đến không gian biển của Israel và bản tóm tắt về tác động môi trường của từng mục đích sử dụng, tầm quan trọng và phạm vi của chúng. Dựa trên thông tin được thu thập, xác định các mối quan hệ bằng cách so sánh cặp đôi các cách sử dụng khác nhau và mức độ bổ sung cho nhau giữa chúng.

Hình phụ lục 9.1. Phân tích tính tương thích và xung đột trong Quy hoạch Không gian Biển của Israel



Hình phụ lục 9.2. Phân tích tính tương thích và xung đột trong tài nguyên thiên nhiên và văn hóa của Israel



Nguồn: Hình phụ lục 1 và Hình phụ lục 2: Viện Công nghệ Israel ở Technion (n.d.)[99]

[99] Technion (n.d.) The Israel Marine Plan. 59pp. Retrieved from: https://msp-israel.net.technion.ac.il/files/2015/12/MSP_plan.compressed.pdf

PHỤ LỤC 10. CÁC DẠNG MÔ HÌNH KINH TẾ VEN BIỂN CHÍNH Ở VIỆT NAM

STT	Tên	Ngành/lĩnh vực hoạt động chính
1	Vân Đồn	• Khu KTB đa ngành, đa lĩnh vực, trung tâm công nghiệp giải trí có casino, du lịch biển - đảo cao cấp, dịch vụ tổng hợp; là cửa ngõ giao thương quốc tế, tạo ra những sản phẩm độc đáo, khác biệt, hiện đại với chất lượng cao, có thương hiệu và khả năng cạnh tranh quốc tế; • Đô thị biển đảo xanh, hiện đại và thông minh, bền vững; • Khu vực có vị trí quan trọng về an ninh quốc phòng.
2	Quảng Yên	Đa ngành, hình thành trung tâm công nghiệp, dịch vụ, hậu cần cảng và đô thị hiện đại, thông minh; phát triển các ngành, lĩnh vực có hàm lượng công nghệ cao, thân thiện với môi trường, trung tâm R&D.
3	Đình Vũ-Cát Hải	Đa ngành, đa lĩnh vực
4	Nghi Sơn	Đa ngành: công nghiệp lọc hóa dầu, công nghiệp luyện cán thép cao cấp, cơ khí chế tạo, công nghiệp điện, công nghiệp vật liệu xây dựng, sản xuất hàng tiêu dùng, chế biến và xuất khẩu, các khu đô thị, khu du lịch
5	Đông nam Nghệ An	Đa ngành, đa chức năng
6	Vũng Áng	Đa ngành, trọng tâm phát triển các ngành công nghiệp luyện kim gắn với lợi thế về tài nguyên, nguồn nguyên liệu; các ngành công nghiệp gắn với khai thác cảng biển, công nghiệp thép, trung tâm nhiệt điện và lọc hóa dầu.
7	Hòn La	Mô hình khu kinh tế tổng hợp đa ngành, đa lĩnh vực, bao gồm: Công nghiệp - cảng biển - thương mại - dịch vụ - du lịch - đô thị và nông lâm, ngư nghiệp.
8	Chu Lai	Đa ngành, đa lĩnh vực: trung tâm công nghiệp ô tô và công nghiệp phụ trợ ngành ô tô, hàng không; trung tâm khí - điện và sản phẩm hóa dầu; công nghiệp dệt may và phụ trợ ngành dệt may, các loại hình công nghiệp khác ứng dụng công nghệ cao và có hàm lượng chất xám cao; trung tâm sản xuất nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao và là trung tâm du lịch dịch vụ gắn với việc khai thác sân bay Chu Lai và hệ thống cảng Chu Lai - Kỳ Hà;
9	Dung Quất	Đa ngành, đa lĩnh vực bao gồm: công nghiệp - thương mại - dịch vụ - du lịch - đô thị và nông lâm ngư nghiệp. Trong đó trọng tâm là công nghiệp lọc hóa dầu, công nghiệp hóa chất và công nghiệp nặng với các ngành chủ đạo: luyện cán thép, đóng tàu biển và các ngành công nghiệp khác gắn liền với việc khai thác cảng nước sâu.
10	Nhơn Hội	Đa ngành, đa lĩnh vực, với trọng tâm phát triển là du lịch, dịch vụ, đô thị, công nghiệp, cảng biển, năng lượng tái tạo và thủy sản;

STT	Tên	Ngành/lĩnh vực hoạt động chính
11	Chân Mây – Lăng Cô	Khu kinh tế tổng hợp: • Là đô thị cảng, đầu mối giao thông đường biển quan trọng, cung cấp các dịch vụ cảng nước sâu và điều phối hàng hoá trong vùng kinh tế trọng điểm miền Trung. • Là một trong những trung tâm giao thương quốc tế lớn và hiện đại, trung tâm du lịch, nghỉ dưỡng mang tầm cỡ quốc gia, quốc tế của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung. • Là đô thị phát triển các ngành công nghiệp sạch và công nghiệp kỹ thuật cao.
12	Vân Phong	Khu kinh tế tổng hợp, trong đó cảng trung chuyển container quốc tế giữ vai trò chủ đạo, kết hợp phát triển kinh tế tổng hợp đa ngành, đa lĩnh vực với trọng tâm là phát triển công nghiệp, du lịch, dịch vụ, nuôi trồng hải sản, các ngành kinh tế khác và xây dựng các khu đô thị.
13	Nam Phú Yên	Đa ngành, đa lĩnh vực với trọng tâm phát triển là: công nghiệp công nghệ cao, các ngành công nghiệp gắn với cảng biển; du lịch sinh thái; đô thị dịch vụ thương mại - du lịch sông, biển gắn với việc khai thác sân bay Tuy Hòa và hệ thống cảng biển; phát triển KTB truyền thống gắn kết chặt chẽ phát triển kinh tế với đảm bảo an ninh, quốc phòng và thích ứng với BĐKH.
14	Định An	Đa ngành, đa lĩnh vực, gồm công nghiệp - thương mại - dịch vụ - du lịch - đô thị và nông - lâm - ngư nghiệp gắn với KTB.
15	Năm Căn	Đa ngành, đa lĩnh vực, gồm khu phi thuế quan (công nghiệp - thương mại - dịch vụ) và khu thuế quan (đô thị, nuôi trồng thủy sản kỹ thuật cao, dịch vụ du lịch sinh thái và các trung tâm tiếp vận của vùng tỉnh Cà Mau).
16	Phú Quốc	Khu kinh tế - hành chính đặc biệt; trung tâm du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí cao cấp quốc gia và quốc tế; trung tâm tài chính tầm cỡ khu vực.
17	Đông Nam	Đa ngành: trung tâm lớn về công nghiệp chế biến nông - lâm - thủy sản, sản xuất vật liệu xây dựng, điện năng, du lịch, thương mại dịch vụ và cảng biển nước sâu của vùng Trung bộ;
18	Thái Bình	Đa ngành, đa lĩnh vực: Kinh tế hàng hải, trung tâm công nghiệp, năng lượng, thương mại - dịch vụ, du lịch, nông nghiệp công nghệ cao, thủy sản.

Nguồn: Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam (2022), phát triển bền vững các khu kinh tế ven biển Việt Nam trong bối cảnh mới, Đề tài NCKH cấp Bộ năm 2022.

Nguồn: © alexkoral / Shutterstock.

PROBLUE
THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP