

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

Phạm Thị Thanh Thủy

Khoa Kinh tế, Trường Đại học Nha Trang

Email: thanhthuypt@ntu.edu.vn

Vũ Kế Nghiệp

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

Email: vknghep@ntu.edu.vn

Nguyễn Trọng Lương

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

Email: luongnt@ntu.edu.vn

Mã bài: JED - 364

Ngày nhận: 16/05/2021

Ngày nhận bản sửa: 25/08/2021

Ngày duyệt đăng: 05/09/2021

Tóm tắt:

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

Từ khoá: Tín dụng, thủy sản, trợ cấp.

Mã JEL: Q22.

The impact of fisheries subsidies according to Decree No. 67

Abstract:

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

Keywords: Credit, fisheries, subsidies.

JEL Code: Q22.

1. Giới thiệu

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

ích của người được nhận trợ cấp (Nguyen & Flaaten, 2016). Vì vậy, đây chính là cơ hội tốt để bổ sung các nghiên cứu thực nghiệm về lĩnh vực này.

Nghị định 67/2014/NĐ-CP (gọi tắt là Nghị định 67) ban hành ngày 07 tháng 7 năm 2014 về một số chính sách phát triển thủy sản là một chương trình trợ cấp tín dụng đóng mới, cải hoán tàu cá. Nghị định 67 ra đời kỳ vọng sẽ đạt mục tiêu: tăng hiệu quả khai thác thủy sản xa bờ, giảm áp lực khai thác ven bờ, bảo vệ chủ quyền biển đảo Việt Nam. Nghị định quy định mức lãi suất ưu đãi, từ 1-3%/năm (mức lãi suất thấp nhất hiện nay), Ngân sách Nhà nước cấp bù từ 4-6% với thời gian cho vay là 11 năm; trong đó, có một năm ân hạn, hạn mức cho vay từ 70-95% giá trị đóng mới tàu. Cụ thể, với tàu đóng mới vỏ thép, vỏ vật liệu mới có tổng công suất máy chính từ 400 đến dưới 800HP, chủ tàu được vay vốn ngân hàng tối đa 90% tổng giá trị đầu tư đóng mới tàu với lãi suất 7%/năm, trong đó chủ tàu trả 2%/năm, ngân sách nhà nước cấp bù 5%/năm. Với trường hợp đóng mới tàu vỏ thép, vỏ vật liệu mới có tổng công suất máy chính từ 800HP trở lên, chủ tàu được vay vốn ngân hàng thương mại tối đa 95% tổng giá trị đầu tư đóng mới tàu với lãi suất 7%/năm, trong đó chủ tàu trả 1%/năm, ngân sách nhà nước cấp bù 6%/năm. Với trường hợp đóng mới tàu vỏ gỗ và đóng mới tàu vỏ gỗ đồng thời gia cố bọc vỏ thép, bọc vỏ vật liệu mới cho tàu, chủ tàu được vay vốn ngân hàng thương mại tối đa 70% tổng giá trị đầu tư với lãi suất 7%/năm, trong đó chủ tàu trả 3%/năm, ngân sách nhà nước cấp bù 4%/năm.

Sau khi triển khai Nghị định 67, mặc dù đã đạt những thành quả bước đầu, nhưng chương trình đã bộc lộ một số hạn chế. Nhiều vướng mắc nảy sinh khi ngư dân tiếp cận nguồn vốn của Nghị định. Cụ thể theo kế hoạch, Nghị định 67 kỳ vọng sẽ đóng mới được 2.284 tàu cá, trong đó 2.079 tàu khai thác đánh bắt xa bờ và 205 tàu dịch vụ hậu cần nghề cá. Đến hết tháng 10 năm 2019, cả nước đã đóng mới và nâng cấp được 1.177 tàu. Trong đó, 1.031 chiếc đóng mới, chiếm 45,14% tổng số tàu (vỏ thép là 359 chiếc, tàu vật liệu mới là 98 chiếc, tàu vỏ gỗ là 574 chiếc; 864 tàu khai thác, 167 tàu dịch vụ hậu cần) và nâng cấp 146 tàu vỏ gỗ. Các ngân hàng đã ký hợp đồng tín dụng với tổng số tiền cam kết cho vay 11.642 tỷ đồng, doanh số cho vay trên 11.511 tỷ (Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2019). Câu hỏi đặt ra là tại sao chương trình triển khai chậm hay các ngư dân không mặn mà với chương trình ưu đãi này?

Nghiên cứu này góp phần tìm ra tác động của chính sách trợ cấp tín dụng theo Nghị định 67 đối với hoạt động khai thác thủy sản tại Việt Nam. Mục tiêu cụ thể gồm ba mục tiêu: Thứ nhất, làm rõ đặc điểm của đối tượng có thể tận dụng được cơ hội nhận trợ cấp của chính phủ. Hay nói cách khác ai là người được hưởng lợi từ chương trình? Thứ hai, kiểm tra xem các tàu được trợ giá có hiệu quả về mặt lợi nhuận hơn các tàu không được trợ giá hay không, và nếu có thì do tác nhân nào? Nghiên cứu sử dụng phương pháp so sánh điểm tương đồng (Propensity score matching - PSM) để phân tích và đánh giá kết quả. Kết quả nghiên cứu là căn cứ để đề xuất khung chính sách hỗ trợ các quyết định nhằm cải thiện hiệu quả hoạt động của các chính sách trợ cấp tín dụng đối với hoạt động khai thác thủy sản.

2. Tổng quan tình hình nghiên cứu

Mô hình Gordon-Schaefer được xem là một trong những mô hình lý thuyết đầu tiên giải thích tác động của chính sách trợ cấp khai thác lên nguồn lợi thủy sản. Mô hình này kết luận bằng việc sử dụng trợ cấp, cường lực khai thác sẽ dần gia tăng và từ đó tác động tiêu cực đến trữ lượng nguồn lợi trong dài hạn. Mô hình này giả định trên nền tảng mô hình đơn loài, giá cá và chi phí tính trên một đơn vị cường lực là không đổi, và trong phạm vi vùng biển đặc quyền kinh tế của một quốc gia (Quinn & Ruseski, 2008). Một số nghiên cứu khác sau đó đã mở rộng mô hình này trong bối cảnh vùng biển chung/vùng biển quốc tế và kết luận rằng hợp tác đánh bắt có thể mang lợi lợi nhuận cho tất cả các quốc gia có vùng biển chung (Armstrong & Flaaten, 1991).

Trên thế giới, đã có nhiều nghiên cứu tác động đến chương trình trợ cấp trong khai thác thủy sản, tuy nhiên quan điểm về tác động có phần khác nhau. Hầu hết các nghiên cứu đều có chung quan điểm là trợ cấp là tác nhân dẫn đến dư thừa năng lực khai thác trong nghề cá trong dài hạn (Flaaten & Wallis, 2001; Sumaila & cộng sự, 2013; Smith, 2019). Trợ cấp trực tiếp có thể dẫn đến tình trạng tranh giành về nguồn lợi giữa các tàu của các quốc gia khác nhau cùng khai thác tại vùng biển quốc tế (Ruseski, 1998). Vì vậy, các nhà làm chính sách nên cân nhắc thận trọng khi thực hiện các chương trình trợ cấp trực tiếp như cho vay vốn ưu đãi với hạn mức cho vay thấp, hay bãi bỏ thuế trong khai thác thủy sản. Tuy vậy, một số ít có quan điểm đối lập. Cụ thể, Jinji (2012) với nghiên cứu lý thuyết tác động chương trình trợ cấp đến vấn đề cải thiện hiệu quả khai thác và trữ lượng nguồn lợi, đã kết luận rằng chương trình trợ cấp có thể làm hiệu quả khai thác tăng

lên hay không phụ thuộc vào chính sách quản lý.

Tại Việt Nam, chỉ có một số ít nghiên cứu đề cập đến chương trình trợ cấp trong khai thác thủy sản. Nghiên cứu nổi bật gần đây nhất là Nguyen & Flaaten (2016) đã đánh giá tác động của chương trình trợ cấp của chính phủ đối với khả năng sinh lợi trong khai thác thủy sản cho trường hợp 109 tàu khai thác lưới rê xa bờ tỉnh Khánh Hòa, gồm 45 tàu được nhận hỗ trợ và 64 tàu không được nhận hỗ trợ. Chính sách trợ cấp mà nhóm tác giả hướng đến là chính sách trợ cấp giá dầu năm 2008 và 2012 và trợ cấp bảo hiểm. Kết quả cho thấy chương trình trợ cấp này của Chính phủ có tác động tích cực đến khả năng sinh lợi của đội tàu. Chủ tàu là người được hưởng lợi chủ yếu từ chương trình này thay vì là thuyền viên. Với dữ liệu hai năm 2008 và 2012, nghiên cứu cũng đã thảo luận những bằng chứng cho thấy lợi nhuận của đội tàu được trợ cấp bị suy giảm theo thời gian và nguồn lợi có khả năng bị khai thác cạn kiệt. Bên cạnh đó, Long & cộng sự (2008) với nghiên cứu thực nghiệm cho nghề khai thác hải sản xa bờ tại Việt Nam, đã thảo luận các chương trình trợ cấp trực tiếp cho nghề cá có thể dẫn đến sự đầu tư quá mức.

Phương pháp so sánh điểm tương đồng PSM được phát triển bởi Rusenbaum & Rubin (1983) để đánh giá tác động của một chính sách. Kể từ đó, phương pháp này đã được nghiên cứu sử dụng trong rất nhiều các lĩnh vực khoa học hiện nay như Heckman & cộng sự (1997), Nguyễn Huy Hoàng (2012), Lương Vinh Quốc Duy (2008). Tuy vậy, kỹ thuật so sánh điểm tương đồng PSM còn khá mới mẻ và ít được sử dụng để đánh giá tác động của chính sách thủy sản đối với các phân tích kinh tế trong hoạt động khai thác thủy sản nói chung trên thế giới và ở Việt Nam hiện nay (Nguyen & Flaaten, 2016). Hiện nay, theo hiểu biết của nhóm tác giả, chỉ có một số ít nghiên cứu áp dụng kỹ thuật này trong phân tích hoạt động khai thác thủy sản (ví dụ, Khan & cộng sự, 2012; Pham & cộng sự, 2013; Salazar, 2015; Nguyen & Flaaten, 2016), hai trong số đó đề cập đến khai thác thủy sản ở Việt Nam là Pham & cộng sự (2013) và Nguyen & Flaaten (2016).

3. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng phương pháp so sánh điểm tương đồng (Propensity score matching - PSM) để phân tích và đánh giá kết quả. Phương pháp PSM là phương pháp so sánh theo không gian được đánh giá rất cao trong đánh giá tác động của dự án. Tính ưu việt của phương pháp PSM chính là tính khả thi của nó. Đối với các phương pháp so sánh có liên quan đến thời gian như so sánh phản thân (reflexive comparisons) và khác biệt kép (double difference), cần phải tổ chức khảo sát trong nội bộ người tham gia trước và sau khi tham gia dự án, sau đó kết quả của hai đợt khảo sát sẽ được so sánh để tìm ra tác động của dự án. Yêu cầu cơ bản

Bảng 1: Mô tả đặc điểm các biến sử dụng trong mô hình binary logic

Biến	Mô tả (đơn vị)
Đặc tính chủ tàu	
Trình độ học vấn	Số năm đi học (năm)
Kinh nghiệm	Số năm đánh cá (năm)
Đặc điểm kỹ thuật và hoạt động	
HP	Công suất tàu (HP)
Lưới rê	1 nếu ngư cụ là lưới rê, 0 lưới vây
Lưới chụp	1 nếu ngư cụ là lưới chụp, 0 lưới vây
Câu	1 nếu ngư cụ là câu, 0 lưới vây
Ngư trường	1 nếu tàu đánh cá trên khu vực Trường sa, 0 nếu ở khu vực Vịnh Bắc Bộ
Các nhân tố khác	
Thủ tục hành chính	1 nếu chủ tàu nhận thấy thủ tục hành chính là phức tạp, 2 không ý kiến, 3 không phức tạp
Vốn chủ sở hữu	1 nếu chủ tàu có đủ vốn chủ sở hữu, 0 khác
Hoạt động kinh tế	
Doanh thu	Doanh thu từ hoạt động đánh bắt (Triệu VND/tàu/năm)
Chi phí	Chi phí vận hành khai thác trong năm (dầu nhớt, đá, chi phí sửa chữa bảo dưỡng tàu, chi phí lao động) (Triệu VND/tàu/năm)
Lợi nhuận	Phần còn lại sau khi lấy doanh thu trừ chi phí (Triệu VND/tàu/năm)
Doanh thu trung bình	Doanh thu trên một đơn vị công suất tàu (Triệu VND/HP/năm)
Chi phí trung bình	Chi phí trên một đơn vị công suất tàu (Triệu VND/HP/năm)
Lợi nhuận trung bình	Lợi nhuận trên một đơn vị công suất tàu (Triệu VND/HP/năm)

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Kết quả nghiên cứu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Bảng 3: Đặc tính của tàu được trợ cấp và không được trợ cấp
(giá trị trung bình và độ lệch chuẩn trong ngoặc đơn)**

Biến	Đơn vị	Tổng (N=365)	Tàu được trợ cấp (N=103)	Tàu không được trợ cấp (N=262)
Đặc tính chủ tàu				
Trình độ học vấn	Năm	6,75 (2,18)	6,95 (2,60)	6,67 (1,95)
Kinh nghiệm	Năm	23,52 (7,44)	23,59 (6,90)	23,49 (7,65)
Đặc điểm kỹ thuật và hoạt động				
HP	HP	484,76 (249,66)	739,05 (162,86)	384,79 (202,5)
Lưới rê		0,21 (0,41)	0,19 (0,40)	0,22 (0,41)
Lưới chụp		0,29 (0,45)	0,35 (0,48)	0,27 (0,44)
Câu		0,34 (0,47)	0,10 (0,30)	0,43 (0,50)
Ngư trường		0,73 (0,48)	0,65 (0,50)	0,76 (0,48)
Các nhân tố khác				
Thủ tục hành chính		2,01 (0,81)	2,42 (0,76)	1,84 (0,78)
Vốn chủ sở hữu		0,75 (0,44)	0,84 (0,36)	0,71 (0,46)
Hoạt động kinh tế				
Doanh thu	Triệu VND/tàu/năm	3.775,34 (1.266,06)	4,638.93 (1,207.83)	3.435,84 (1.120,42)
Chi phí	Triệu VND/tàu/năm	2.762,33 (772,80)	3130,00 (759,53)	2.617,79 (730,17)
Lợi nhuận	Triệu VND/tàu/năm	1.013,10 (678,44)	1.509,03 (649,83)	818,13 (584,53)
Doanh thu trung bình	Triệu VND/HP/năm	10,03 (6,02)	6,46 (1,68)	11,43 (6,51)
Chi phí trung bình	Triệu VND/HP/năm	7,49 (4,64)	4,41 (1,24)	8,70 (4,90)
Lợi nhuận trung bình	Triệu VND/HP/năm	10,03 (6,02)	6,46 (1,67)	11,43 (6,55)

Bảng 4: Kết quả ước lượng các nhân tố tác động đến quyết định tham gia trợ cấp

Biến	Giá trị trung bình
Trình độ học vấn	0,05* (0,04)
Kinh nghiệm	0,03*** (0,01)
Lưới rê	-0,90*** (0,24)
Câu	-1,73*** (0,26)
Lưới chụp	-0,51** (0,22)
Thủ tục hành chính	0,59*** (0,10)
Vốn chủ sở hữu	0,36* (0,20)
Constant	-2,14 (0,58)
Log Likelihood	-162,90
Pseudo R ²	0,25
LR chi2	108,58
No. of observation	365

Ghi chú: sai số trong ngoặc; *, **, *** ý nghĩa ở mức 10%, 5%, and 1%.

không (99% ý nghĩa). Điều này khá phù hợp qua khảo sát và tiếp xúc nói chuyện với người dân. Nhiều ngư dân có tàu cá nhỏ ven bờ muốn đóng tàu lớn để đánh bắt xa bờ nhưng do không đủ vốn đối ứng nên không thể tham gia vào chương trình được. Thủ tục hành chính phức tạp cũng là một trong những yếu tố khiến nhiều ngư dân có đủ vốn tham gia nhưng e ngại không muốn tham gia. Trong bốn nhóm ngư cụ được nghiên cứu gồm có lưới vây, lưới rê, câu, chụp thì ngư dân hoạt động nghề lưới vây có xu hướng thích tham gia chương trình trợ cấp hơn so với ba nhóm nghề còn lại. Nguyên nhân có thể nghề lưới vây được xem là một trong những nghề có khả năng tạo ra doanh thu cao nhất nếu tàu có công suất lớn, có khả năng vây bắt đàn cá tốt, và đánh bắt ở ngư trường thuận lợi.

Kết quả phân tích tác động bình quân lên kết quả kinh tế của nhóm tàu được trợ cấp ở Bảng 5 cho thấy nhóm tham gia trợ cấp có lợi nhuận cao hơn so với nhóm không tham gia trợ cấp bình quân là 688 triệu VNĐ/tàu/năm. Lợi nhuận cao hơn là do doanh thu cao hơn (875 triệu VNĐ/tàu/năm), không phải do chi phí thấp. Điều này chứng tỏ việc trợ cấp tàu lớn đã giúp ngư dân có cơ hội khai thác ở ngư trường tốt hơn, và vì vậy có doanh thu tốt hơn. Tuy nhiên, mặc dù lợi nhuận trên một đơn vị công suất tàu HP ở nhóm được trợ cấp cao hơn so với nhóm không nhận trợ cấp 0,03 triệu VNĐ/HP/năm, nhưng sự khác biệt này không có ý nghĩa thống kê, chứng tỏ có dấu hiệu đầu tư không hiệu quả hay đầu tư quá mức. Vì vậy, cần đánh giá lại dải công suất được nhận trợ cấp (400 HP, 800 HP hay ở mức nào) để xác định dải công suất nào là hiệu quả nhất về mặt kinh tế.

Bảng 5: Tác động bình quân lên kết quả kinh tế của nhóm tàu được trợ cấp

	Giá trị trung bình
Doanh thu (Triệu VNĐ/tàu/năm)	873,43*** (180,83)
Chi phí (Triệu VNĐ/tàu/năm)	185,26 (116,95)
Lợi nhuận (Triệu VNĐ/tàu/năm)	688,11*** (92,75)
Doanh thu trung bình (Triệu VNĐ/HP/năm)	-3,13*** (0,72)
Chi phí trung bình (Triệu VNĐ/HP/năm)	-3,16*** (0,55)
Lợi nhuận trung bình (Triệu VNĐ/HP/năm)	0,03 (0,29)

*Ghi chú: sai số trong ngoặc; *, **, *** ý nghĩa ở mức 10%, 5%, and 1%.*

Nhìn chung, kết quả nghiên cứu về cơ bản tương đồng với kết quả nghiên cứu của Nguyen & Flaaten (2016) (cùng cho lợi nhuận dương ở nhóm tàu được trợ cấp). Tuy vậy, ở nghiên cứu này, đối tượng trợ cấp và chính sách trợ cấp khác so với Nguyen & Flaaten (2016), vì vậy sẽ giúp cho các nhà nghiên cứu, nhà làm chính sách có cái nhìn toàn diện hơn về tác động của các loại hình trợ cấp trong khai thác thủy sản trong thời gian qua ở Việt Nam. Hơn nữa, dấu hiệu đầu tư quá mức cũng cho thấy rằng chính sách trợ cấp là không hiệu quả trong dài hạn đối với nghề cá Việt Nam, và cần phải giảm thiểu. Sự cạn kiệt về nguồn lợi trong dài hạn gây ra bởi chính sách trợ cấp thực tế đã được khá nhiều nghiên cứu lý thuyết trước đó chứng minh. Tuy vậy, nghiên cứu thực nghiệm về vấn đề này vẫn còn ít, vì vậy kết quả nghiên cứu của chúng tôi từ dữ liệu vi mô sẽ cung cấp một kết quả thực tế hơn cho các nhà nghiên cứu và nhà làm chính sách.

5. Kết luận và hàm ý chính sách nhằm cải thiện hiệu quả hoạt động của Chương trình trợ cấp 67

Đánh bắt xa bờ rõ ràng mang lại sản lượng tốt hơn, doanh thu tốt hơn và lợi nhuận cao hơn. Vì vậy, Chính phủ cần khuyến khích người dân tham gia đánh bắt xa bờ. Chính phủ có thể hỗ trợ người dân thông qua các chương trình tập huấn kỹ thuật đánh bắt xa bờ, cung cấp thông tin về nguồn lợi xa bờ, đánh giá trữ lượng nguồn lợi định kỳ.

Thủ tục hành chính rườm rà là một trong những rào cản mà người dân không muốn tham gia vào chương trình trợ cấp. Vì vậy, Chính phủ cần rà soát lại các khâu, quy trình; tinh gọn lại quy trình và có hình thức xử lý nghiêm đối với những hiện tượng tiêu cực trong khâu xét duyệt cho vay.

Do điều kiện ràng buộc về vốn chủ sở hữu, chương trình trợ cấp thực chất chỉ mang lại cho một số ít ngư dân vốn đã khá giả có tàu lớn. Vì vậy, những ngư dân có tàu nhỏ đánh bắt gần bờ thường không có khả năng tham gia chương trình. Hay nói cách khác, vấn đề công bằng phúc lợi xã hội chưa được đảm bảo, áp lực ven bờ chưa thực sự giảm. Vì vậy, Chính phủ cần có những phương án thiết thực hơn hỗ trợ nhóm ngư dân có tàu quy mô nhỏ đánh bắt gần bờ.

Tuy vậy, lợi nhuận trên một đơn vị công suất giảm cho thấy dấu hiệu đầu tư quá mức trong ngư dân. Vì

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

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

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

Tài liệu tham khảo:

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