

Chính sách phát triển kinh tế biển

Nhận thức được tầm quan trọng và vị trí chiến lược về quốc phòng - kinh tế - xã hội của biển, đảo, Đảng và Nhà nước đã có nhiều chủ trương, chính sách đúng đắn và nhất quán về vấn đề này. Về cơ bản, các chính sách đối với phát triển kinh tế biển nói chung đã tạo được khung pháp lý thúc đẩy phát triển bền vững kinh tế biển. Tuy nhiên, trong quá trình phát triển bền vững kinh tế biển còn gặp nhiều nguy cơ và thách thức, cần có các biện pháp khắc phục.

1. Chủ trương, chính sách phát triển kinh tế biển

Đại hội khóa X (4/2006) đã khẳng định cần huy động tối đa các nguồn lực, trong đó có thúc đẩy quan hệ đối ngoại và hợp tác quốc tế để “hoàn chỉnh quy hoạch và phát triển có hiệu quả hệ thống cảng biển và vận tải biển, khai thác và chế biến dầu khí, khai thác và chế biến hải sản, phát triển du lịch biển, đảo. Đẩy mạnh phát triển ngành công nghiệp đóng tàu và phát triển các ngành công nghiệp, dịch vụ bổ trợ”. Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 09/02/2007 về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 đã tiếp tục nhấn mạnh chủ trương lớn xây dựng Việt Nam trở thành một nước mạnh về biển, làm giàu từ biển, bảo đảm vững chắc chủ quyền, quyền chủ quyền quốc gia trên biển, đảo, góp phần quan trọng trong sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa, làm cho đất nước giàu mạnh. Mục tiêu cụ thể là xây dựng và phát triển toàn diện các lĩnh vực kinh tế, xã hội, khoa học - công nghệ, tăng cường củng cố quốc phòng, an ninh; phấn đấu đến năm 2020, kinh tế trên biển và ven biển đóng góp khoảng 53 - 55% GDP của cả nước. Như vậy, chủ trương rất quan trọng là đặt kinh tế biển

trong tổng thể kinh tế cả nước, trong quan hệ tương tác với các vùng và trong xu thế hội nhập kinh tế với khu vực và thế giới. Đề án hợp tác quốc tế về biển đến năm 2020 của Chính phủ năm 2008 (Đề án số 80/2008/QĐ-TTg ngày 13/6/2008) đã cụ thể hóa hoạt động hợp tác quốc tế để phát triển kinh tế biển, khẳng định quan điểm hợp tác quốc tế về biển nhằm: (i) Chủ động hội nhập, đưa vị thế của Việt Nam ngang tầm khu vực và quốc tế; (ii) Xây dựng vùng biển hòa bình, hợp tác, hữu nghị cùng phát triển trên cơ sở tôn trọng chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi và tôn trọng pháp luật Việt Nam và các chuẩn mực chung của luật pháp quốc tế; (iii) Phát huy tiềm năng, thế mạnh của Việt Nam, khai thác biển có hiệu quả và phát triển bền vững biển, bảo đảm an ninh chung và giải quyết tranh chấp trên biển.

Tiếp đó, Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã ban hành Nghị quyết 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, thể hiện tầm nhìn chiến lược xa, rộng và tư duy đột phá nhằm đưa Việt Nam trở thành quốc gia biển mạnh; đặt cơ bản các tiêu chí về phát triển bền vững kinh tế biển; hình thành văn hóa sinh thái biển; chủ động thích ứng với biến đổi khí hậu, nước biển dâng; ngăn chặn xu thế ô nhiễm, suy thoái môi trường biển, tình trạng sạt lở bờ biển và biển xâm thực; phục hồi và bảo tồn các hệ sinh thái biển quan trọng. Nghị quyết đã tạo cơ sở cho việc tăng cường, mở rộng quan hệ và chủ động tham gia, đóng góp tích cực vào nỗ lực chung của nhân loại trong việc bảo tồn và sử dụng bền vững biển, đại dương; đồng thời tranh thủ tối đa các nguồn lực, sự hỗ trợ quốc tế để nâng cao năng lực quản lý và khai thác biển.

2. Kết quả triển khai chính sách

Đối với ngành du lịch, khách quốc tế đến Việt Nam tăng trung bình 12%/năm trong giai đoạn 2008 - 2018. Riêng trong năm 2018,

đã có 15,5 triệu lượt khách quốc tế đến Việt Nam, tăng gần 20% so với năm 2017 (tăng gấp hơn 7 lần so với 2,14 triệu lượt của năm 2000), góp phần làm tăng nguồn thu từ khách du lịch lên 21,4% so với năm 2017. Năm 2018, ngành du lịch đóng góp 8,39% GDP cả nước. Ngoài ra, ngành du lịch còn có những đóng góp gián tiếp cho nền kinh tế như trong đầu tư vật chất cho du lịch, xây dựng cơ sở cung cấp dịch vụ mua sắm, quảng bá du lịch...

Kinh tế hàng hải đã có bước phát triển đáng kể, giá trị sản lượng của ngành vận tải biển, dịch vụ cảng biển và đóng tàu đã liên tục gia tăng, đặc biệt từ năm 2007 - 2017 đạt trung bình 14,7%/năm. Sang năm 2018, sản lượng hàng hóa thông qua hệ thống cảng biển Việt Nam ước đạt 524,7 triệu tấn, trong đó, khối lượng hàng container thông qua cảng biển ước đạt 17,8 triệu TEU, tăng lần lượt 19% và 24% so với năm 2017. Năng lực vận tải biển của Việt Nam được đánh giá đứng thứ 4 trong khu vực ASEAN và thứ 30 trên thế giới. Đối với hoạt động vận tải nội địa, đội tàu mang cờ quốc tịch Việt Nam đã đảm nhận 100% lượng hàng vận tải nội địa bằng đường biển. Dịch vụ hỗ trợ vận tải biển và dịch vụ logistics có bước phát triển vượt bậc. Hiện nay có 7 trung tâm logistics và 19 cảng cạn (ICD) đang hoạt động, phần lớn các trung tâm và cảng cạn này đều nằm gần cảng biển hoặc trực giao thông huyết mạch, hỗ trợ khá hiệu quả cho việc đưa rút hàng xuất - nhập khẩu qua các cảng biển đầu mối. Cả nước có khoảng 1.200 doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực logistics dịch vụ hàng hải (trong tổng số hơn 300 nghìn doanh nghiệp đăng ký kinh doanh các ngành nghề liên quan đến lĩnh vực logistics) đáp ứng được 25% nhu cầu nội địa.

Đóng góp của ngành dầu khí (bao gồm cả thăm dò, khai thác và chế biến dầu, khí) vào GDP cả nước có xu hướng giảm dần, đạt khoảng 6,15%/năm trong giai đoạn 2007 - 2017. Riêng Tập đoàn Dầu khí Việt Nam trong năm 2017, 2018 chỉ đóng góp khoảng 10% cho GDP và hơn 8% tổng thu ngân sách, giảm so với mức đóng góp trên 20% GDP cả nước và khoảng 24% tổng

thu ngân sách trong giai đoạn 2010 - 2014 do giá dầu giảm mạnh. Điều này cho thấy nguồn dầu tự nhiên đang có xu hướng cạn dần và điều kiện khai thác ngày càng khó khăn hơn. Mức sản lượng trong giai đoạn 2007 - 2017 chỉ đạt 23 - 27 triệu tấn quy dầu/năm (thấp hơn mục tiêu của ngành dầu khí là 25 - 38 triệu tấn quy dầu/năm); trong đó khai thác dầu đạt 15 - 17 triệu tấn và khai thác khí đạt 7 - 10 tỷ m³.

Kinh tế thủy sản đã có những bước tăng trưởng khả quan, giai đoạn 2007 - 2017 đạt trung bình 13,3%/năm. Tuy nhiên, tỷ trọng đóng góp của ngành thủy hải sản vào GDP chưa cao, đạt khoảng 1,9%/năm và có xu hướng giảm nhẹ trong giai đoạn 2007 - 2017. Sang năm 2018 sản lượng tăng lên 3,59 triệu tấn, nhờ việc thực hiện đánh bắt xa bờ bằng tàu vỏ thép được triển khai quy mô lớn với sự tham gia của các nhà khoa học, nhà quản lý, ngân hàng và ngư dân; giảm khai thác gần bờ; ứng dụng các công nghệ, kỹ thuật hiện đại nhằm thúc đẩy các hoạt động khai thác bền vững, tăng cường bảo vệ, tái sinh nguồn lợi hải sản. Sản lượng khai thác lớn đã góp phần thúc đẩy ngành chế biến phục vụ cho xuất khẩu. Giá trị xuất khẩu thủy sản có xu hướng tăng, năm 2018 đạt 9 tỷ USD, tăng 8,4% so với năm 2017.

Việc nghiên cứu và áp dụng khoa học - công nghệ trong chế biến thủy sản đã tạo ra nhiều mặt hàng mới, làm phong phú thêm cơ cấu sản phẩm thủy sản, các sản phẩm chế biến sâu, nhiều giá trị gia tăng, đáp ứng yêu cầu ngày càng đa dạng của thị trường trong và ngoài nước.

Về nuôi trồng thủy sản, tổng diện tích nuôi trồng thủy sản năm 2018 đạt trên 1,3 triệu ha, trong đó tập trung nhiều ở vùng đồng bằng sông Cửu Long. Hầu hết các kỹ thuật, quy trình công nghệ, thiết bị tiên tiến trên thế giới về nuôi trồng thủy sản đều được nghiên cứu, chuyển giao, đưa vào ứng dụng tại Việt Nam. Qua đó đã giúp chuyển từ nuôi trồng theo phương thức truyền thống sang công nghiệp, ứng dụng công nghệ cao, phát triển nuôi trồng thủy sản có giá trị kinh tế cao, có thị trường tiêu thụ tốt.

Năng lượng tái tạo từ biển rất phong phú đa dạng. Về phát triển năng lượng điện gió, đến nay đã có khoảng 100 dự án điện gió đăng ký đầu tư ở Việt Nam với tổng công suất hơn 7.000 MMW nhưng mới chỉ có 8 dự án với tổng công suất 243 MW đã đi vào vận hành thương mại và dự kiến nâng tổng công suất lên khoảng 800 MW vào năm 2020, 2.000 MW vào năm 2025 và 6.000 MW vào năm 2030. Tuy nhiên, đây vẫn là một con số rất khiêm tốn so với tiềm năng năng lượng gió của nước ta. Về điện mặt trời, đến cuối năm 2018 có khoảng 10.000 MW được đăng ký, trong đó có 8.100 MW được bổ sung quy hoạch, khoảng hơn 100 dự án đã ký hợp đồng mua bán điện, 2 dự án đi vào vận hành với tổng công suất khoảng 86 MW. Tổng công suất nguồn điện từ năng lượng tái tạo (không kể các nhà máy thủy điện cỡ vừa và lớn) đạt 3.863 MW, chiếm 2,1% tổng công suất toàn hệ thống, còn cách khá xa so với mục tiêu 27.000 MW phải đạt được vào năm 2030.

3. Hạn chế, khó khăn và nguyên nhân

Mặc dù chính sách phát triển kinh tế biển nói chung đã tạo được khung pháp lý thúc đẩy phát triển bền vững kinh tế biển. Tuy nhiên, phát triển bền vững kinh tế biển còn nhiều nguy cơ và thách thức do cơ chế phối hợp trong quản lý nhà nước về biển và việc tổ chức còn nhiều hạn chế (thể chế, chính sách về biển, đảo chưa đồng bộ, thiếu các quy định chi tiết, khả thi, một số chủ trương lớn chưa được thể chế hóa kịp thời). Bên cạnh đó, nhận thức về phương thức bảo vệ và phương pháp quản lý tổng hợp, thống nhất về biển dựa trên hệ sinh thái chưa theo kịp yêu cầu phát triển. Nhận thức về vai trò, vị trí biển và kinh tế biển của các cấp, các ngành, các địa phương ven biển và người dân chưa đầy đủ, vẫn còn có những khái niệm khác nhau về kinh tế biển, chưa coi trọng liên kết giữa các mảng không gian kinh tế biển và các vùng kinh tế biển, ven biển. Đầu tư cho nghiên cứu, điều tra cơ bản, phát triển nguồn nhân lực biển còn hạn chế, thiếu trọng tâm,

trọng điểm, nhất là công tác đào tạo, dạy nghề, chuyển đổi việc làm cho người dân đang sinh sống tại các khu vực ven biển; công tác tuyên truyền nâng cao nhận thức cho người dân về chủ quyền đối với các nguồn tài nguyên, nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển chưa sâu rộng dẫn đến chưa hài hòa giữa khai thác, sử dụng tài nguyên biển hiện nay. Nguyên nhân của những hạn chế, khó khăn nêu trên là do:

(1) Nguồn lực cho phát triển kinh tế biển còn hạn chế về mọi mặt. Nguồn nhân lực cho phát triển kinh tế biển còn hạn chế về trình độ. Nguồn lực tài chính còn hạn chế do các chính sách ưu đãi, đặc biệt là chính sách huy động vốn cho phát triển các ngành kinh tế biển, áp dụng khoa học - công nghệ trong phát triển kinh tế biển còn chưa được đẩy mạnh.

(2) Chưa có một khung pháp lý riêng đối với phát triển kinh tế biển, đặc biệt là các chính sách tài chính. Hiện nay các chính sách chủ yếu vẫn là khung chính sách chung, áp dụng cho mọi đối tượng theo địa bàn kinh tế - xã hội. Do đó chưa mang lại tính hiệu quả đối với các chính sách đã ban hành khi vận dụng cho phát triển kinh tế biển.

(3) Các chủ thể (các quản lý nhà nước, các doanh nghiệp, hộ nông dân, hộ kinh doanh cá thể...) tham gia vào phát triển kinh tế biển cần được nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của kinh tế biển; năng lực về tài chính, quản trị kinh doanh, công tác quản lý nhà nước trong quản lý và phát triển kinh tế biển.

4. Khuyến nghị giải pháp

Hoàn thiện khung pháp lý về tài chính để phát triển kinh tế biển, tiếp tục kiểm tra rà soát, sửa đổi bổ sung xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế chính sách phát triển kinh tế biển theo hướng phát triển bền vững, bảo đảm tính khả thi, đồng bộ, thống nhất, phù hợp với luật pháp và điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia. Đặc biệt là thực hiện Luật Tài nguyên, Môi trường biển và hải đảo; đảm bảo sử dụng hợp lý, hiệu quả tài nguyên,

bảo vệ môi trường và các hệ sinh thái biển và hải đảo; huy động được tối đa các nguồn lực đẩy mạnh công tác điều tra cơ bản, nghiên cứu khoa học về tài nguyên, môi trường biển và hải đảo; tăng cường kiểm soát ô nhiễm môi trường biển và hải đảo; nâng cao hiệu quả công tác phối hợp trong việc kiểm soát ô nhiễm, phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường biển và hải đảo, biến đổi khí hậu, nước biển dâng. Ngoài ra, cần tập trung nguồn lực đầu tư nâng cao năng lực quan trắc, giám sát, dự báo về tài nguyên, môi trường biển và hải đảo; thiết lập hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu tổng hợp, đồng bộ về tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, phục vụ phát triển kinh tế biển nói riêng, phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ chủ quyền quốc gia, bảo đảm quốc phòng, an ninh nói chung.

Đẩy mạnh phát triển kinh tế biển gắn với liên kết vùng nhằm:

(1) Tận dụng tối đa nguồn lực của toàn vùng nhằm phát huy lợi thế so sánh để gia tăng quy mô, thay đổi cơ cấu, chất lượng của các phân ngành kinh tế biển theo hướng hiện đại. Đồng thời là quá trình thiết lập mô hình sản xuất theo chuỗi giá trị của các chủ thể sản xuất - kinh doanh trong toàn vùng

(2) Phát triển tổng hợp, kết nối nhiều lĩnh vực, ngành nghề. Ngành kinh tế biển bao gồm nhiều lĩnh vực, do đó khi phát triển kinh tế biển trong liên kết vùng phải đặt trong mối quan hệ thống nhất mang tính tổng hợp cao.

(3) Đa dạng hóa các chủ thể chịu trách nhiệm và tham gia vào sự phát triển kinh tế biển trong liên kết vùng, các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương chịu trách nhiệm về quy hoạch, hoạch định chính sách phát triển, các doanh nghiệp trong và ngoài nước, cộng đồng dân cư tham gia vào quá trình phát triển.

Tập trung thực hiện đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế biển, cơ cấu lại tổng thể các ngành kinh tế biển theo hướng liên kết chặt chẽ các ngành (giữa các ngành kinh tế biển và giữa các ngành kinh tế biển với các ngành lĩnh vực liên quan), gắn kết chặt chẽ phát triển các ngành kinh tế biển với phát triển các vùng, trung tâm kinh tế biển, doanh nghiệp biển; phát triển ngành kinh tế biển gắn với cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành.

Xây dựng chính sách đào tạo và phát triển nguồn nhân lực cho tất cả các ngành liên quan phát triển kinh tế biển, đặc biệt là trong ngành du lịch biển, hình thành đội ngũ cán bộ khoa học - công nghệ biển có năng lực, trình độ cao. Nguồn nhân lực du lịch biển, đảo phải được đào tạo đủ về số lượng để đảm bảo đủ về cơ cấu ngành nghề và cung cấp các dịch vụ theo yêu cầu.

Có cơ chế chính sách khuyến khích, hỗ trợ đối với nghiên cứu, phát triển khoa học - công nghệ để trở thành động lực phát triển các lĩnh vực liên quan đến kinh tế biển, đặc biệt là các biện pháp ứng phó với biến đổi khí hậu. Đẩy mạnh điều tra cơ bản và phát triển khoa học - công nghệ biển mạnh và hiện đại, tăng cường năng lực giám sát quan trắc, giảm thiểu và xử lý các thảm họa thiên tai, sự cố môi trường biển, ven biển và hải đảo.

Dương Hoàng Lan Chi

Tài liệu tham khảo

1. Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII (2018), Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2017), Báo cáo số 350-CV/BCSD-CLPT ngày 06/12/2017.
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo Dự thảo Tổng kết 10 năm thực hiện Chiến lược biển Việt Nam.
4. Bùi Nhật Quang (2019), *Một số vấn đề về biển và phát triển bền vững kinh tế biển*, truy cập tại: <http://tapchikhxh.vass.gov.vn/mot-so-van-de-ve-bien-va-phat-trien-ben-vung-kinh-te-bien-n50176.html>.
5. Cục Hàng hải Việt Nam (2018), Báo cáo Tổng kết công tác năm 2018 và triển khai nhiệm vụ kế hoạch năm 2019.