

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ TRONG QUẢN LÝ NGHỀ CÁ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG

NGUYỄN THỊ HÀ*

NGUYỄN THỊ HẠNH**

Ngày nhận bài: 05/05/2017

Ngày phản biện: 28/05/2017

Ngày đăng bài: 15/06/2017

Tóm tắt:

Nguồn lợi thủy sản nước ta đang suy giảm nghiêm trọng. Trong khi đó, việc quản lý nghề cá chưa thực sự hiệu quả và ngày càng nhiều phức tạp. Vấn đề đồng quản lý, quản lý nghề cá dựa vào cộng đồng đặt ra càng bức thiết hơn. Bài viết đi từ việc phân biệt khái niệm đồng quản lý và quản lý dựa vào cộng đồng, đến cơ sở khoa học cho quản lý dựa vào cộng đồng, sau đó tập trung nghiên cứu những kinh nghiệm quốc tế và một số bài học cho Việt Nam trong việc quản lý nghề cá dựa vào cộng đồng.

Từ khóa:

Quản lý, đồng quản lý, nghề cá, quản lý dựa vào cộng đồng.

Abstract:

Fisheries resources in our country are seriously reduced. Meanwhile, the management of fisheries is not really effective and increasingly complex. The issue of co-management and community-based fisheries management poses the problem even more seriously. The article goes from distinguishing the concept of co-management and community-based management, to the scientific basis of community-based management, and then focuses on international experiences and some lessons for Vietnam in community-based fisheries management.

Key words:

Management, Co-management, Fisheries management, community-based management.

1. Khái niệm quản lý nghề cá dựa vào cộng đồng

Khái niệm quản lý dựa vào cộng đồng (QLDVCD) có mối liên hệ chặt chẽ với khái niệm đồng quản lý (ĐQL), vì thế trước tiên chúng ta nói về khái niệm ĐQL.

Hiện nay, có rất nhiều định nghĩa về ĐQL trong các kết quả nghiên cứu, triển khai mô hình của các nhà khoa học ở nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam¹. Theo đó,

* ThS., Giảng viên trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: halqt@yahoo.com

** Giảng viên trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: hanhllu1991@gmail.com

¹ Robert S. Pomeroy and R.Rivera-Guieb (2008), *Sổ tay thực hành đồng quản lý nghề cá*, Nguyễn Ngọc Lan dịch, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.

ĐQL được hiểu là sự chia sẻ trách nhiệm quản lý giữa các cơ quan Nhà nước và người sử dụng nguồn lợi (cộng đồng) thông qua các hình thức hợp tác. Ngân hàng Thế giới định nghĩa ĐQL là “sự chia sẻ trách nhiệm, quyền và nghĩa vụ giữa các bên tham gia, cụ thể, đó là cộng đồng địa phương và Nhà nước: là một cách phi tập trung hóa quá trình ra quyết định với sự bình đẳng giữa các bên” (The World Bank, 1999)². Ngoài hai thực thể chính là những người trực tiếp sử dụng nguồn lợi và Nhà nước, các nhóm người khác như các nhà khoa học, hội nghề nghiệp,... cũng có thể đóng vai trò nhất định trong ĐQL. ĐQL khác với quản lý nghề cá dựa vào cộng đồng (QLDVCD-community-based fisheries management) bởi Nhà nước vẫn giữ vai trò quan trọng trong quá trình thiết lập và thực thi các quy định.

Đồng quản lý nghề cá có thể được hiểu như là phương pháp tham gia, nơi mà Chính phủ và người sử dụng nguồn lợi thủy sản chia sẻ trách nhiệm và quyền hạn để quản lý nghề cá quốc gia hoặc nghề cá trong một vùng, dựa trên sự hợp tác giữa hai bên và với các bên liên quan khác³.

Theo nghĩa rộng hơn, ĐQL là một quá trình hợp tác, tham gia vào việc ra quyết định giữa người sử dụng nguồn lợi, chính quyền các cấp, cơ quan nghiên cứu và các bên tham gia khác hay là sự hợp tác, tham gia, chia sẻ, đại diện. ĐQL là cơ sở để giảm quá trình ra quyết định theo nguyên tắc áp đặt, là cơ sở giải quyết xung đột lợi ích (bao gồm cả lợi ích môi trường) thông qua quá trình tham gia, là cơ sở để phát triển và sử dụng bền vững nguồn lợi.

Quản lý dựa vào cộng đồng là quá trình quản lý trong đó cộng đồng có quyền và trách nhiệm chính trong lập kế hoạch, đưa ra quyết định, quy định, giám sát và thực hiện việc sử dụng bền vững nguồn lợi.

Đã có nhiều tranh luận về sự giống nhau và khác nhau của ĐQL và QLDVCD, sự khác nhau này tập trung vào mức độ và thời gian tham gia quản lý của chính quyền và người dân trong quá trình quản lý. QLDVCD là phương pháp lấy người dân làm trung tâm, đặt trọng tâm vào cộng đồng; trong khi ĐQL tập trung vào những vấn đề này cộng thêm việc sắp xếp phối hợp giữa chính quyền và cộng đồng những người sử dụng nguồn lợi; bên cạnh đó, quy trình quản lý nguồn lợi cũng được tổ chức khác nhau.

Đồng quản lý có phạm vi và quy mô rộng hơn QLDVCD, nó tập trung vào cả bên trong và bên ngoài cộng đồng. Chính quyền có thể đóng vai trò thứ yếu trong QLDVCD, ngược lại, ĐQL từ định nghĩa trên cho thấy chính quyền có vai trò rất quan trọng.

Những người tham gia QLDVCD đôi khi nhìn nhận chính quyền như một người ngoài cuộc và thậm chí là đối tác, được đưa vào trong quá trình chỉ khi đã ở giai đoạn cuối. Mặt

² Cục Khai thác và Bảo vệ nguồn lợi thủy sản (2009), Báo cáo tổng kết dự án cấp Bộ Đánh giá tổng quan các mô hình đồng quản lý trong ngành thủy sản đã triển khai tại Việt Nam, lưu trữ tại Cục Khai thác và Bảo vệ nguồn lợi thủy sản, Hà Nội.

³ Robert S. Pomeroy and R.Rivera-Guieb (2008), *Sổ tay thực hành đồng quản lý nghề cá*, Nguyễn Ngọc Lan dịch, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.

khác, các chiến lược ĐQL liên quan đến các cơ quan chính quyền, các nhà quản lý nguồn lợi và các cán bộ được bầu đều bình đẳng cùng với cộng đồng và các bên tham gia cùng xây dựng sự tin tưởng giữa người tham gia.

Khi QLDVCD được cân nhắc là một bộ phận cần thiết của ĐQL, nó có thể được gọi là ĐQL dựa vào cộng đồng (community-based comanagement). ĐQL dựa vào cộng đồng gồm các đặc tính của cả QLDVCD và ĐQL: lấy con người làm trung tâm, định hướng cộng đồng, dựa vào nguồn lợi và sự phối hợp. Vì vậy, ĐQL dựa vào cộng đồng coi cộng đồng là trọng tâm, đồng thời nhận thấy rằng để thực hiện được việc đó cần phải có mối liên kết ngang (xuyên suốt cộng đồng) và dọc (với bên ngoài các tổ chức và cơ quan cộng đồng như chính quyền). ĐQL dựa vào cộng đồng được khởi xướng bởi Trung tâm Phát triển Nghề cá Đông Nam Á (SEAFDEC) và thường phổ biến ở các nước đang phát triển do nhu cầu phát triển tổng thể kinh tế và cộng đồng và quyền lực xã hội, và quản lý nguồn lợi. *Như vậy, quản lý nghề cá dựa vào cộng đồng được hiểu là cộng đồng có trách nhiệm tự quản lý nguồn lợi ven biển được giao trong việc giám sát và thực hiện các quy định quản lý không trái với pháp luật hiện hành.*

2. Cơ sở khoa học của Quản lý nghề cá dựa vào cộng đồng

Thứ nhất, các cộng đồng sản xuất thủy sản, cùng khai thác nguồn lợi thủy sản, cùng sử dụng nguồn nước nuôi trồng thủy sản - là những tài nguyên, nguồn lợi thuộc sở hữu chung của toàn dân. Nhà nước có trách nhiệm bảo vệ, bảo tồn, phát triển bền vững nguồn tài nguyên của đất nước; có chức năng ban hành các chính sách, phân công, chia sẻ trách nhiệm, tổ chức và phối hợp với các lực lượng, các tổ chức kinh tế, chính trị, xã hội, nghề nghiệp, cộng đồng ngư dân cùng quản lý tài nguyên, tài sản chung, bảo đảm việc làm, sinh kế của người dân, chia sẻ và hài hòa lợi ích của các thành phần, các bên tham gia đồng quản lý, không ngừng phát triển sản xuất hiệu quả, bền vững.

Thứ hai, sự phân công lao động xã hội trên từng khâu sản xuất đã kết nối, liên quan đến nhiều lĩnh vực, nhiều tổ chức, cá nhân tạo nên giá trị sản phẩm “từ ao nuôi, từ thuyền đánh cá đến bàn ăn” dẫn đến yêu cầu quản lý theo chuỗi ngành hàng với sự tham gia của nhiều thành phần, nhiều tổ chức cá nhân, được hưởng lợi, chịu sự tác động, chi phối từ các chính sách của nhà nước. Từ đó, xuất hiện nhu cầu phân công, chia sẻ trách nhiệm quản lý, chia sẻ lợi ích xuyên suốt chuỗi sản xuất các ngành hàng giữa nhà nước, cộng đồng và các bên có liên quan.

Thứ ba, kinh nghiệm truyền thống quản lý ngành thủy sản Việt Nam, với phương châm đã từng được cha ông đúc kết “điền tư, ngư chung”, xuyên suốt lịch sử trên 500 năm, trong nghề cá đã hình thành các biện pháp, chính sách đồng quản lý với sự tham gia, chia sẻ trách nhiệm, quyền lợi giữa nhà nước trung ương (các sắc lệnh của Nhà Vua) với các Hương ước, Quy ước của cộng đồng ngư dân tại các làng cá, các vạ chài, vạ đò khá hiệu quả.

Thứ tư, kinh nghiệm quốc tế quản lý ngành thủy sản, đồng quản lý là phương thức quản lý được áp dụng phổ biến và hiệu quả. Quản lý nghề cá dựa vào cộng đồng được quy định

trong Luật nghề cá Lofoten từ năm 1897 của Na Uy. Năm 1992, tổ chức FAO đã tổ chức hội thảo về quản lý nghề cá ven bờ tại Kobe Nhật Bản và coi đồng quản lý là một phương thức quản lý nghề cá hiện đại. Đến nay, các quy định về đồng quản lý đã hiện hữu phổ biến trong các bộ Luật thủy sản, là một phương thức quản lý hiệu quả được áp dụng trong ngành thủy sản tại các nước ASEAN (Thái Lan, Philippin, Malaixia, Indonexia...), các nước khu vực Châu Phi và ngay tại những quốc gia phát triển như Australia, Hoa Kỳ, Đan Mạch...

3. Một số kinh nghiệm của quốc tế trong QLNCĐVCD

3.1. Kinh nghiệm về phân quyền cho cộng đồng trong xác định mục tiêu quản lý từ các nước ASEAN và Nhật Bản

Kinh nghiệm từ các nước Đông Nam Á (ĐNA) và Nam Phi cho thấy, các cộng đồng trong ĐQL thường là những cộng đồng chức năng (functional communities). Quyền và nghĩa vụ được giao xuống cho các cộng đồng chức năng này. ĐQL đòi hỏi một sự phân cấp, ủy quyền rõ ràng của Chính phủ và là sự chia sẻ quyền lực của Chính phủ đối với cộng đồng hay chính quyền địa phương.

Để cho ra đời và phát triển một mô hình ĐQL, cần có sự bàn luận giữa Chính phủ và người dân để xác định vấn đề và tìm ra giải pháp, đồng thời cùng nhau xây dựng thể chế và bộ máy quản lý. Trong quá trình thảo luận, người dân cần được khuyến khích trình bày những vấn đề mà họ quan tâm, ý tưởng, và cho họ cơ hội tự xây dựng bộ máy quản lý của chính họ, từ đó hình thành nên những mạng lưới gắn kết thuận lợi cho hợp tác và liên kết. Vai trò của Chính phủ trong việc thiết lập điều kiện để hình thành ĐQL là tạo ra tính chính đáng và tin cậy của các tổ chức và thể chế. Kinh nghiệm từ Bangladesh, Thái Lan cho thấy: Nhà nước đóng một vai trò tối quan trọng trong việc cung cấp các cơ sở pháp lý để hình thành ĐQL. Bên cạnh việc kêu gọi cộng đồng và người dân tham gia, Chính phủ phải thiết lập được các quyền pháp lý mang tính bảo đảm, và đồng thời phải phân cấp và phân quyền cho cộng đồng⁴.

Ở Nhật Bản: Toàn bộ vùng biển ven bờ nước Nhật được phân khu và giao quyền sử dụng cho các tổ chức cộng đồng ngư dân cấp tiểu vùng (RFO-regional fisheries organization) hoặc các Hội Hợp tác xã (Fisheries Cooperative Association - FCA). Quyền này chỉ giao cho tổ chức và chỉ có quyền khai thác và sử dụng cho mục đích đánh bắt thủy sản (không giao cho cá nhân). Khi có quyền này, tự các ngư dân hợp bàn xây dựng nội quy đánh bắt trong vùng nước của mình nhưng không trái Luật Quốc gia. Nhiều quy định về kích cỡ khai thác, sản lượng khai thác, ngư cụ khai thác được áp dụng có hiệu quả nhằm duy trì sản lượng nằm trong khả năng tái tạo được của nguồn lợi. Đối với những vùng nước chồng lấn, hoặc liền kề giữa 2 RFO hoặc FCA, có một ủy Ban Nghề cá cấp tỉnh đứng ra điều phối và giải quyết mâu thuẫn nếu có. Thể chế quản lý nghề cá ở Nhật Bản gồm có 02 luật là Luật Thủy sản và Luật Hội hợp tác xã nghề cá. Về tài chính, Luật Hội hợp tác xã nghề cá Nhật Bản, Nhà nước có

⁴ <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/v9878vi/v9878vi02.pdf>

chính sách tín dụng ưu đãi cho các RFO và FCA về vốn, về hạ tầng nghề cá như chợ đầu giá, cầu lên cá, kho lạnh... Mô hình ĐQL nghề cá ở Nhật Bản đã trở thành điển hình trên thế giới về ĐQL nghề cá. Đồng quản lý nghề cá Nhật Bản được xem là một trong những nơi thực hiện sớm nhất và thành công nhất trên thế giới (từ năm 1901). Toàn bộ vùng biển ven bờ được chia thành các tuyến: tuyến ven bờ, tuyến xa bờ và tuyến viễn dương. Tuyến ven bờ quản lý bằng Quyền đánh cá (fishing rights) thông qua việc giao quyền cho cộng đồng ngư dân ven bờ mà đại diện là các hợp tác xã thủy sản. Theo Luật Thủy sản Nhật Bản, nguồn lợi thủy sản là hữu hạn và phải được quản lý một cách sáng tạo đặc biệt là nguồn lợi thủy sản ven bờ. Những ngư dân ven bờ sẽ không thể tồn tại và cạnh tranh được nếu trách nhiệm quản lý không được giao cho họ. Quyền đánh cá ven bờ ở Nhật Bản được xem là một tài sản của một Tổ chức cộng đồng ngư dân (không giao cho cá nhân), có thể thế chấp nhưng lại không được cho thuê hoặc chuyển nhượng. Quyền này cũng chỉ giao cho khai thác, nuôi trồng một số đối tượng và loại nghề nhất định chứ không được đánh bắt hoặc nuôi tùy tiện tất cả các loài hải sản. Quyền đánh cá ven bờ, chỉ giao cho cộng đồng bằng Quyết định của Chính quyền cấp tỉnh. Hiện nay, ở Nhật Bản có 16.000 hợp tác xã thủy sản ven bờ tiếp nhận quyền này, trên phạm vi toàn quốc (chứ không làm theo kiểu mô hình); thông qua quyền này các hợp tác xã tự tổ chức sản xuất và các hoạt động kinh tế xã hội khác như kinh doanh, thế chấp để vay tín dụng, mua bán ngư cụ, sửa chữa tàu thuyền, giáo dục môi trường... Hương ước tự quản của mỗi hợp tác xã cũng được Luật Thủy sản cho phép và Chính quyền ủng hộ. Về cơ bản, đời sống của những ngư dân được bảo đảm và không bị kéo rộng khoảng cách so với dân thành thị. Các hợp tác xã này chủ động thực hiện các hoạt động trong khuôn khổ quyền của mình ít thụ động trông chờ và phụ thuộc vào nhà nước chẳng hạn như thực hiện bán đầu giá sản phẩm thu hoạch mà không qua trung gian, thuê các viện nghiên cứu để sản xuất giống tái tạo vào tự nhiên và nuôi trồng các đối tượng thủy sản có giá trị kinh tế cao, khoanh vùng bảo vệ, quy định kích cỡ thu hoạch, mùa vụ đánh bắt, xác định sản lượng đánh bắt từng thời kỳ đối với một số loài nhất định, quản lý số lượng thành viên của hợp tác xã, ghi chép sổ sách, thuê mướn nhân công hỗ trợ các hoạt động quản lý và hành chính... Được sự hỗ trợ mạnh mẽ của nhà nước về cơ sở hạ tầng và pháp luật nên các hợp tác xã này hoạt động hết sức hiệu quả và có tiếng nói quan trọng đối với Bộ Nông Lâm Thủy sản của Nhật Bản thông qua Liên minh hợp tác xã thủy sản Nhật Bản⁵.

Quá trình thiết lập ĐQL đòi hỏi những thay đổi trong bộ máy quản lý của chính quyền, lúc này tham gia như là một đối tác. Việc phân cấp, giao quyền cho cộng đồng cũng đồng nghĩa với giảm quyền của một bộ phận cơ quan quản lý Nhà nước. Để vận hành được quá trình ĐQL, cần thiết phải đào tạo và phát triển các kỹ năng chuyên nghiệp mới cho cả nhân viên thuộc cơ quan nhà nước lẫn cộng đồng. Những thay đổi như vậy sẽ là cơ hội đi đến hợp tác giữa nhà nước và người sử dụng nguồn lợi.

⁵ <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/v9878vi/v9878vi02.pdf>

3.2. Kinh nghiệm về lồng ghép tri thức bản địa vào quá trình Đồng quản lý

Một vấn đề rất phổ biến trong quản lý nghề cá là sự khác nhau trong hiểu biết nguồn lợi giữa cộng đồng người dân, các nhà khoa học và Chính phủ. Hệ thống quản lý tập trung dựa chủ yếu vào các nghiên cứu trên các khía cạnh sinh học (nghề cá Việt Nam) được đưa ra từ các Trường và Viện nghiên cứu. Hiểu biết, nhận thức về các giá trị đặc thù, văn hóa và thực tiễn của người dân thường không được chú ý. Tất cả những hiểu biết và thực tiễn của ngư dân cần được lồng ghép vào hệ thống quản lý mới này. Đây là điều rất quan trọng đối với cả hệ sinh thái nơi mà sự không chắc chắn và các quá trình tự nhiên không lường trước đòi hỏi phải có những thẩm định về mặt định tính. Việc lồng ghép tri thức bản địa vào quản lý nghề cá địa phương (các quyết định về mùa vụ, phương thức nuôi trồng...) sẽ giúp giảm thiểu những tác động tiêu cực về mặt môi trường và xã hội, và như thế cả hệ thống sẽ bền vững hơn.

Các mô hình có hợp tác giữa các nhà khoa học và ngư dân đều cho thấy rất hiệu quả. Chẳng hạn như ở Philipine và Zambia có các chương trình hợp tác trong đó ngư dân thu thập dữ liệu về nguồn lợi theo cách của họ, còn các nhà khoa học xác định theo cách lấy mẫu, sau đó hai bên đối chiếu, kiểm tra và đưa ra kết quả cuối cùng rất hữu dụng. Nhiều phương pháp nuôi hiệu quả đã được xây dựng trong hơn 4 thập kỷ qua đã dựa vào những hiểu biết về sinh học dân gian hay kinh nghiệm của địa phương. Ở các nước phát triển, các chương trình hợp tác giữa ngư dân và các nhà khoa học từ khâu đưa ra giả thiết đến giai đoạn đánh giá kết quả tỏ ra rất thành công. Nhiệm vụ của các nhà thiết kế ĐQL là phải lồng ghép được tri thức bản địa và kinh nghiệm dân gian với những tri thức khoa học và trở thành những cơ sở chung cho quá trình ra quyết định quản lý⁶.

3.3. Kinh nghiệm về quy mô

Phần lớn các nghiên cứu về ĐQL chỉ mới thực hiện ở phạm vi quy mô địa phương bao gồm một vài cộng đồng. Bài học từ những nghiên cứu này do đó chưa thể đảm bảo cho việc triển khai áp dụng ở quy mô lớn. Câu hỏi đặt ra là liệu có thể triển khai ĐQL ở quy mô lớn hay không? Nielsen (2004) đã chỉ ra, để áp dụng ĐQL ở quy mô lớn thì một số nguyên tắc thiết kế mang tính chuẩn như sau cần được tuân thủ: Xác định rõ ràng ranh giới vùng áp dụng; sự tương thích giữa quy định đưa ra với điều kiện địa phương; việc thiết lập phải mang tính lựa chọn tập thể; tiêu chuẩn giám sát, hình phạt phải được quy định; cơ chế giải quyết xung đột và sự xác nhận tối thiểu về các quyền quy định. Kinh nghiệm từ Philipine và Bangladesh cho thấy ĐQL có thể thành công ở quy mô lớn. Trong trường hợp của Bangladesh cần phải ghi nhận vai trò quan trọng của các Tổ chức phi chính phủ (NGOs)⁷.

3.4. Kinh nghiệm về sự ủy quyền của chính quyền cho các tổ chức của những người bảo vệ tài nguyên hải sản ở Philipine

Mô hình ĐQL bảo tồn san hô, rừng ngập mặn, cỏ biển và đa dạng sinh học,... khá thành công ở Phillipines. Chính quyền trung ương phân quyền rất mạnh cho các địa phương. Chủ

⁶ <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/v9878vi/v9878vi05.pdf>

⁷ <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/v9878vi/v9878vi04.pdf>

tịch tnh có quyền quyết định rất lớn trong việc giao quyền cho các tổ chức cộng đồng cấp cơ sở quản lý bảo tồn các khu vực đa dạng sinh học cao (Pomeroy, 2008). Mô hình ở Phillipine có phần thiên về các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng do chính quyền ủy quyền rất lớn cho các tổ chức của những người bảo vệ tài nguyên quản lý⁸.

Ở Banglăđét⁹, tiến trình đồng quản lý thành công lại được thực hiện thông qua việc tạo cho cộng đồng ngư dân cảm giác họ hoặc tổ chức của họ (ngư dân) được tham gia vào các tổ chức quản lý của làng xã và các tổ chức ngư dân theo nhóm nghề. Các khóa huấn luyện và các tổ chức của ngư dân được thiết lập kể các các tổ chức phi chính phủ ở cấp cộng đồng. Các hoạt động chủ yếu tập trung vào xác định vị trí và các loại ngư cụ mang tính hủy diệt, nâng cao nhận thức, kêu gọi hỗ trợ chính sách, ghi nhận vai trò của các tổ chức cộng đồng và thành lập các “tòa án di động” - nơi mà ngư dân tự dàn xếp và xử lý những vi phạm ở cấp cộng đồng. Các kết quả nghiên cứu cho thấy mô hình đã thành công trong việc phục hồi nguồn lợi và tiêu thụ sản phẩm.

Ở Ân Độ là các hội đoàn thể nhà nước có quyền quản lý vùng nước ven bờ trong khi các bang có quyền quản lý vùng nước nội địa và vùng biển. Đồng quản lý được thực hiện ở các lĩnh vực như: (i) thu nhặt và nuôi thương phẩm tôm hùm thay vì đánh bắt con non, những lĩnh vực này, nhà nước hỗ trợ tài chính cho các ngân hàng địa phương và người dân có thể tiếp cận để nhận những khoản tiền cần thiết; (ii) thiết lập các chà rạo để bảo vệ cá ở những nơi nhà nước quy hoạch, nhà nghiên cứu tư vấn và cộng đồng ngư dân trông coi. Hình thức ĐQL này tỏ ra rất có hiệu quả tuy nhiên cũng cần lưu ý trong xây dựng các quy định để tránh việc phát triển quá nhiều hoặc phát triển không phù hợp.

Ở Indonesia, các quy định của pháp luật phải phù hợp với điều kiện thực tế ở địa phương, quốc gia đã tồn tại nhiều năm các quy định cộng đồng và lệ làng (Panglima Laut). Từ năm 1957, hệ thống giấy phép đã được phân cấp. Hình thức đồng quản lý chính thức hơn được thiết lập từ năm 1997 và tiếp tục được sự hậu thuẫn của Luật Thủy sản 31/2004 và Luật Tự trị 32/2004. Các quy hoạch quản lý được xây dựng lồng ghép giữa tiếp cận từ trên xuống (các cơ quan từ trung ương đến địa phương) và từ dưới lên (các cộng đồng ngư dân và đại diện của họ). Bài học kinh nghiệm đối với Indonesia là tầm quan trọng của việc cộng đồng tham gia quản lý và các quy định, pháp luật phù hợp với điều kiện thực tế ở địa phương.

Ở Hàn Quốc việc xây dựng năng lực lãnh đạo, làm rõ lợi ích của cộng đồng và vai trò hỗ trợ của nhà nước là hết sức quan trọng. Từ năm 2001 ở Hàn Quốc, đã có sự chuyển biến mạnh mẽ trong quản lý nghề cá từ việc nhìn nhận ngư dân là “người sử dụng nguồn lợi” sang ngư dân “vừa là người sử dụng vừa là người quản lý nguồn lợi”; nói cách khác là chuyển từ quản lý tập trung từ trên xuống sang quản lý có sự tham gia và tự nguyện. Trong hình thức ĐQL, vai trò của ngư dân bao gồm quản lý ngư trường (thu nhặt lưới bị mất); quản lý nguồn

⁸ <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/v9878vi/v9878vi05.pdf>

⁹ <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/v9878vi/v9878vi05.pdf>

lợi (quy định kích cỡ mắt lưới) và quản lý sản xuất (hạn mức đánh bắt, hạn chiều dài cánh lưới ...) ¹⁰.

4. Một số vấn đề cho Việt Nam rút ra từ kinh nghiệm quản lý nghề cá dựa vào cộng đồng của quốc tế

Từ thực tiễn các mô hình đồng quản lý ở Việt Nam trong thời gian qua ¹¹, cũng như kinh nghiệm của quốc tế có thể rút ra một số vấn đề đang đặt ra đối với việc triển khai phương thức đồng quản lý trong ngành Thủy sản Việt Nam như sau:

4.1. Nhận thức về đồng quản lý

Các mô hình đồng quản lý đã được các dự án ODA hỗ trợ đưa vào thử nghiệm trong ngành thủy sản hơn 20 năm qua, bước đầu đã cho những kết quả, những kinh nghiệm quản lý thủy sản tại một số địa phương, cơ sở, được các cấp chính quyền và cộng đồng dân cư đồng tình, ủng hộ, tạo được sự chuyển biến về nhận thức trong quản lý bảo vệ, phát triển nguồn lợi thủy sản và góp phần làm tăng thu nhập của cộng đồng ngư dân.

Nhưng các mô hình đồng quản lý được đưa vào thử nghiệm tại hầu khắp các tỉnh trên 07 vùng sinh thái đều do sự tác động, hỗ trợ, chuyển giao của các dự án ODA, thiếu sự chủ động triển khai từ phía Việt Nam, không trang bị đầy đủ cho cán bộ quản lý các cấp nhận thức về tầm quan trọng, sự cần thiết, tính tất yếu của đồng quản lý trong ngành Thủy sản, hiểu đầy đủ khái niệm, tính chất đồng quản lý, sự cần thiết thử nghiệm các mô hình... Do đó, trong thực tế tại các nơi thử nghiệm, đồng quản lý như một mô hình “ngoại lai” vận hành song song với cơ chế quản lý hiện hành. Đồng quản lý chưa thật sự là máu thịt, là phương thức quản lý hiệu quả, không thể thay thế trong sản xuất, bảo vệ, tái tạo, phát triển nguồn lợi thủy sản. Nơi nào chính quyền quan tâm và còn nguồn tài trợ về kinh phí của dự án ODA thì mô hình còn vận hành, còn phát huy tác dụng, nơi nào nguồn tài trợ ODA kết thúc, mô hình cũng kết thúc hoặc tắt dần. Đây là vấn đề của nhận thức. Các cấp chính quyền chưa nhận thức đúng sự cần thiết và tính tất yếu của đồng quản lý trong ngành Thủy sản ¹².

Luật Thủy sản được Quốc hội thông qua năm 2003 chưa có quy định về đồng quản lý như một phương thức quản lý tất yếu, hiệu quả của ngành Thủy sản. Các nghị định hướng dẫn thi hành Luật Thủy sản vì thế cũng ít đề cập khái niệm về đồng quản lý. Do đó, nhận thức về đồng quản lý thông qua các điều luật chưa thể thấm sâu trong nhận thức của cán bộ, công chức, chưa lan tỏa đến cộng đồng.

Với sự hỗ trợ của các dự án, các tổ chức quốc tế, đã có một số mô hình thử nghiệm về đồng quản lý khá thành công như ở Quảng Điền - Thừa Thiên Huế, ở Bình Đại - Bến Tre, ở

¹⁰ <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/v9878vi/v9878vi04.pdf>

¹¹ Báo cáo tổng kết tư vấn Quốc gia về quản lý dựa vào cộng đồng (2010), Dự án FAO GCP/VIE/029/ITA, IMOLA Thừa Thiên Huế.

¹² Cục Khai thác và Bảo vệ nguồn lợi thủy sản (2009), Báo cáo tổng kết dự án cấp Bộ Đánh giá tổng quan các mô hình đồng quản lý trong ngành thủy sản đã triển khai tại Việt Nam, lưu trữ tại Cục Khai thác và Bảo vệ nguồn lợi thủy sản, Hà Nội.

Buôn Triết - Đắc Lăk,... nhưng việc tổng kết nhân rộng mô hình, hình thành các chính sách tạo môi trường cho các mô hình đồng quản lý phát triển bền vững đã không được triển khai. Lý do là các cấp quản lý Ngành chưa nhận thức đúng vị trí, vai trò, tính tất yếu của phương thức đồng quản lý đối với ngành Thủy sản.

Mặt khác, ở một số địa phương, khi vận hành các mô hình đồng quản lý, chính quyền địa phương không chỉ cử các cán bộ có trọng trách của ủy ban nhân dân xã tham gia làm Chủ tịch hội đồng quản lý cộng đồng, mà trong nhiều công việc trực tiếp hàng ngày, ủy ban nhân dân còn bao biện, lấn sân, làm thay các chức năng tự quản lý của cộng đồng. Đây cũng là biểu hiện của sự nhận thức chưa đầy đủ về phương thức đồng quản lý.

Các cộng đồng ngư dân cũng chưa nhận được đầy đủ vai trò của mình phải “làm chủ” phải là “nhà quản lý” nên vẫn thiếu chủ động và trông chờ vào chính quyền địa phương, cán bộ dự án khiến cho yếu tố nội lực, yếu tố tự sinh trong cộng đồng không được phát huy.

4.2. Giao quyền sử dụng mặt nước và sự phân công, phân cấp, chia sẻ trách nhiệm, nghĩa vụ, thẩm quyền quản lý giữa nhà nước và cộng đồng

Nguyên tắc thực hiện phương thức đồng quản lý là phải chia sẻ trách nhiệm quản lý giữa chính quyền và cộng đồng. Có sự phân công, phân cấp quản lý rõ ràng về trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền. Có sự phân công, thỏa thuận chia sẻ trách nhiệm, phân định thẩm quyền giữa chính quyền địa phương với cộng đồng trong quản lý tài nguyên nguồn lợi thủy sản, trong sản xuất thủy sản trên một khu vực diện tích mặt nước được xác định, được giao quyền sử dụng cho cộng đồng.

Trong thời gian qua nhà nước, chính phủ triển khai rất mạnh công tác cải cách hành chính, nhiều luật, văn bản quy phạm pháp luật, chính sách được ban hành, nhiều thủ tục hành chính được tinh giản. Nhưng các nội dung có liên quan đồng quản lý còn rất ít được đề cập.

Có một số văn bản có đề cập đến đồng quản lý, nhưng nội dung chưa rõ, nên chưa triển khai thực hiện được. Ví dụ, Nghị định 123/2006/NĐ-CP, sau 2 lần sửa đổi thành Nghị định 33/2010/NĐ-CP và Nghị định 53/2012/NĐ-CP về quản lý hoạt động khai thác thủy sản của các tổ chức cá nhân Việt Nam trên các vùng biển có Điều 10: “Trách nhiệm của Bộ Nông nghiệp & Phát triển nông thôn”, khoản 5 quy định: “Hướng dẫn ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành cơ chế, chính sách hỗ trợ cho ngư dân chuyển đổi nghề nghiệp khai thác vùng ven bờ; phát triển nghề cá giải trí; thực hiện quản lý dựa vào cộng đồng đối với vùng ven bờ; nội dung tuyên truyền, phổ biến các quy định pháp luật liên quan đến hoạt động khai thác thủy sản phục vụ công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật ở địa phương”. Điều 12: “Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các tỉnh ven biển”, khoản 2 quy định: “Quản lý hoạt động khai thác thủy sản tại vùng biển ven bờ, vùng lộng. Phân cấp và hướng dẫn quản lý vùng ven bờ cho ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã; phát triển các mô hình quản lý có sự tham gia của cộng đồng đối với việc quản lý nguồn lợi thủy sản ở vùng ven bờ”. Từ các quy định này, đã thấy có sự xuất hiện phân công, phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền, nhưng đến nay vẫn chưa có hướng dẫn, chưa quy định công việc rõ ràng cho các cấp.

Để thực hiện các công việc được phân định như trên cần phải dựa trên tổ chức các cộng đồng. Các cộng đồng cần được giao quyền sử dụng mặt nước, nơi cộng đồng sinh sống và hành nghề thủy sản. Cộng đồng phải được các cấp chính quyền chia sẻ trách nhiệm, quyền hạn, nghĩa vụ, được làm người chủ thật sự quyền sử dụng mặt nước để tổ chức các hoạt động sản xuất kinh doanh thủy sản. Trên thực tế hiện nay, tại nhiều địa phương đã để xảy ra các tình trạng không rõ ràng trong việc giao quyền sử dụng mặt nước cho các hoạt động sản xuất kinh doanh. Nhiều nơi, cộng đồng được giao mặt nước ven biển để phát triển nuôi trồng thủy sản, như nuôi tôm hùm, trồng rong câu, nuôi nhuyễn thể, nuôi cá biển,... cộng đồng đã đầu tư vốn, vật tư, thiết bị, lồng, bè,... chưa kịp thu hồi vốn, nhưng do có các nhu cầu phát triển các ngành kinh tế khác mang lại các lợi ích kinh tế lớn hơn, như phát triển du lịch, khai khoáng, dầu khí, cảng biển, khu công nghiệp,... chính quyền địa phương đã thu hồi lại vùng mặt nước đã giao cho cộng đồng. Do đó, cần phải có một Nghị định về giao quyền sử dụng mặt nước cho cộng đồng, để bảo đảm về mặt pháp lý cho cộng đồng quyền sử dụng đất có mặt nước để sản xuất thủy sản.

4.3. Cơ chế tài chính và chia sẻ lợi ích

Phương thức đồng quản lý sẽ không thể thực hiện hiệu quả, bền vững nếu không có cơ chế tài chính bảo đảm nguồn lực cho sự vận hành. Các dự án ODA chỉ có thể cung cấp tài chính cho một số mô hình thử nghiệm nhất thời. Ngân sách nhà nước không thể bao cấp hàng vạn mô hình đồng quản lý trong các ngành kinh tế khai thác tài nguyên, mặc dù hiện nay, hàng năm ngân sách nhà nước vẫn đang trích những khoản kinh phí không nhỏ hỗ trợ cho các cộng đồng nông, lâm, thủy sản, ví dụ như việc cung cấp cho mỗi cộng đồng dân cư thôn trong lâm nghiệp mỗi năm là 40 triệu đồng theo Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 1/6/2012 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng. Nhưng về nguyên tắc, các khoản ngân sách hỗ trợ cộng đồng sẽ dần bị thu hẹp. Các cộng đồng sẽ phải tự tìm kiếm các nguồn thu để bảo đảm đủ chi phí cho các hoạt động quản lý của mình. Ngành lâm nghiệp đã có hệ thống Quỹ bảo vệ và phát triển rừng theo Nghị định số 05/2008/NĐ-CP và nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng thực hiện theo Nghị định 99/2010/NĐ-CP. Ngành Thủy sản đã có quyết định số 29/2007/QĐ-TTg ngày 28/2/2007 về thành lập và tổ chức hoạt động của Quỹ tái tạo nguồn lợi thủy sản. Tuy nhiên, từ năm 2007 đến nay, Quỹ tái tạo nguồn lợi thủy sản vẫn chưa đi vào vận hành. Vì thế, những người khai thác, sử dụng nguồn lợi, tài nguyên thiên nhiên chưa có cơ hội để được đóng góp kinh phí, chia sẻ trách nhiệm khai thác tài nguyên; những cá nhân, tổ chức đang hoạt động sản xuất có tác động làm ảnh hưởng suy giảm nguồn lợi thủy sản, chất lượng môi trường sống, những tổ chức cá nhân có các hoạt động xâm hại nguồn lợi thủy sản chưa phải đóng góp nghĩa vụ hoàn trả lại thiệt hại cho nguồn lợi thủy sản, tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Những tổ chức kinh tế, những cá nhân có nguyện vọng đóng góp tiền của để bảo vệ, tái tạo, phát triển nguồn lợi thủy sản chưa có cơ hội để thực hiện thiện tâm của họ. Đây là những nguồn kinh phí góp phần thay thế ngân sách

để bổ sung, tái tạo, phát triển nguồn lợi thủy sản, nguồn sống, sinh kế của cộng đồng ngư dân. Đồng thời với hệ thống các cấp của Quỹ tái tạo nguồn lợi thủy sản, các cộng đồng xây dựng Quỹ phát triển cộng đồng tại từng xã hòa vào Quỹ tái tạo nguồn lợi thủy sản cấp xã. Đây sẽ là nguồn tài chính ổn định, bền vững cho các cộng đồng phát triển.

5. Kết luận

Kinh nghiệm thực thi triển khai ĐQL và QLDVCD ở các nước cho thấy đồng quản lý ở các nước trên thế giới là hết sức đa dạng; không có một khuôn mẫu nào vì nó tùy thuộc vào bối cảnh chính trị và văn hóa, tập quán và nguồn lợi của từng quốc gia và địa phương. Tuy nhiên, có một nét chung đó là phải có sự chia sẻ trách nhiệm và quyền lợi giữa nhà nước và cộng đồng ngư dân; sự rõ ràng và ủng hộ về mặt pháp lý và tài chính của chính quyền là những yếu tố quan trọng để cộng đồng ngư dân có thể hoàn thành trách nhiệm và bảo vệ nguồn lợi thủy sản khi mô hình mới thành lập. Về lâu dài, khi mô hình vận hành tốt nhà nước không những sẽ giảm bớt trách nhiệm quản lý mà còn có thể thu thêm ngân sách và bảo đảm an ninh, đời sống của ngư dân và các hoạt động kinh tế - xã hội phát triển dựa trên việc quản lý và sử dụng hợp lý nguồn lợi thủy sản, các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Báo cáo tổng kết tư vấn Quốc gia về quản lý dựa vào cộng đồng (2010)*, Dự án FAO GCP/VIE/029/ITA, IMOLA Thừa Thiên Huế.
2. Cục Khai thác và Bảo vệ nguồn lợi thủy sản (2009), *Báo cáo tổng kết dự án cấp Bộ Đánh giá tổng quan các mô hình đồng quản lý trong ngành thủy sản đã triển khai tại Việt Nam*, lưu trữ tại Cục Khai thác và Bảo vệ nguồn lợi thủy sản, Hà Nội.
3. Cục Khai thác và Bảo vệ nguồn lợi thủy sản (2010) *Báo cáo chuyên đề Tăng cường đồng quản lý hệ sinh thái ven biển và phát triển sinh kế cộng đồng nhằm ứng phó biến đổi khí hậu*, dự án Đánh giá tổng quan các mô hình đồng quản lý trong ngành thủy sản đã triển khai tại Việt Nam, Hà Nội.
4. Lê Trần Nguyên Hùng (2009), *Tổng quan mô hình đồng quản lý nghề cá Việt Nam*, Hội thảo tổng kết các mô hình đồng quản lý tại Đà Nẵng.
5. Nguyễn Quang Vinh Bình (2006), *Nghiên cứu xây dựng mô hình QLDVCD cho nghề cá quy mô nhỏ tỉnh Thừa Thiên Huế*, Hội thảo tổng kết các mô hình đồng quản lý tại Đà Nẵng.
6. Robert S. Pomeroy and R.Rivera-Guieb (2008), *Sổ tay thực hành đồng quản lý nghề cá*, Nguyễn Ngọc Lan dịch, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.