



**Tạp chí Khoa học và Kinh tế Phát triển
Trường Đại học Nam Cần Thơ**

Website: jsde.nctu.edu.vn



Thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững khu vực Đồng bằng sông Cửu Long thông qua phương thức tháo gỡ những thể chế về kinh tế

Nguyễn Thành Phương^{1*}, Trần Thị Thu Vân¹

¹Khoa Luật, Trường Đại học Nam Cần Thơ

*Người chịu trách nhiệm bài viết: Nguyễn Thành Phương (email: Nguyenthanhphuong099@gmail.com)

Ngày nhận bài: 1/12/2024

Ngày phản biện: 25/12/2024

Ngày duyệt đăng: 10/1/2025

Title: Promoting sustainable economic development in the Mekong Delta region through the method of removing economic institutions

Keywords: economic institutions, institutional bottlenecks, Mekong delta, sustainable development

Từ khóa: đồng bằng sông Cửu Long, nút thắt về thể chế, phát triển bền vững, thể chế kinh tế

ABSTRACT

The Mekong Delta is the largest food production and export region in the country, contributing 31.37% of GDP to the entire agricultural sector with about 50% of rice output, 95% of exported rice, about 65% of aquaculture output, 60% of exported fish and approximately 70% of all kinds of fruits. However, in recent years, the Mekong Delta economic region has still encountered many difficulties and challenges in attracting investment in agriculture and rural development due to lack of synchronous infrastructure, especially are transportation, irrigation, electricity, and communication systems. Farmers' production level is still low and labor productivity is low. Mechanisms and policies to encourage investment are not yet consistent and not attractive to investors. To solve these difficulties and challenges, the Government has issued many policies to encourage investment in the agricultural sector, but there are still shortcomings that need to be resolved. Within the scope of the article, the authors will point out the difficulties and challenges in the process of agricultural economic development in the Mekong Delta region. From there, there will be solutions to solve this problem in the future to remove bottlenecks related to economic institutions.

TÓM TẮT

Đồng bằng sông Cửu Long là vùng sản xuất và xuất khẩu lương thực, thực phẩm, thủy hải sản và trái cây lớn nhất cả nước, đóng góp 31,37% GDP toàn ngành nông nghiệp với khoảng 50% sản lượng lúa, 95% lượng gạo xuất khẩu, chừng 65% sản lượng thủy sản nuôi trồng, 60% lượng cá xuất khẩu và xấp xỉ 70% trái cây các loại. Tuy nhiên, trong những năm qua, vùng kinh tế Đồng bằng sông

Cửu Long vẫn còn gặp nhiều khó khăn, thách thức trong thu hút đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn do cơ sở hạ tầng chưa đồng bộ, nhất là hệ thống giao thông, thủy lợi, điện, thông tin liên lạc. Trình độ sản xuất của nông dân còn thấp, năng suất lao động thấp. Cơ chế, chính sách khuyến khích đầu tư còn chưa đồng bộ, chưa hấp dẫn nhà đầu tư. Để giải quyết những khó khăn, thách thức này, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách khuyến khích thu hút đầu tư vào lĩnh vực Nông nghiệp, tuy nhiên vẫn tồn tại những bất cập cần được tháo gỡ. Trong phạm vi bài viết, nhóm tác giả sẽ chỉ ra những khó khăn và thách thức trong tiến trình phát triển kinh tế nông nghiệp khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Từ đó, sẽ có những giải pháp giải quyết vấn đề này trong tương lai để tháo gỡ những nút thắt có liên quan đến thể chế kinh tế.

1. GIỚI THIỆU

Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) là địa bàn chiến lược đặc biệt quan trọng về chính trị, kinh tế - xã hội, văn hóa, quốc phòng - an ninh và đối ngoại của cả nước. Hiện nay, vùng có 13 tỉnh, thành phố với diện tích khoảng 39.734 km², chiếm 12,2% diện tích cả nước và dân số khoảng 18 triệu người, chiếm 19% dân số cả nước. Vùng có khoảng 150 đơn vị cấp huyện, hơn 1.000 đơn vị hành chính cấp xã, gần 10 triệu hộ nông dân (Hoan, 2022) [2]. Quy mô kinh tế của vùng ngày càng mở rộng, năm 2020 đạt khoảng 970 nghìn tỷ đồng, chiếm 12% GDP cả nước; GRDP bình quân đầu người đạt 56,02 triệu đồng/người/năm, tỷ lệ lao động qua đào tạo đạt 62,8% [3]. Năm 2021, dù chịu ảnh hưởng nghiêm trọng của đại dịch COVID-19, tốc độ tăng trưởng ngành nông nghiệp vùng ĐBSCL vẫn đạt 1,6%; giá trị gia tăng chiếm 32,2% GRDP toàn vùng và chiếm 31,37% GDP ngành nông nghiệp cả nước. Vùng ĐBSCL luôn đứng đầu cả nước về sản xuất gạo, nuôi tôm nước lợ, cá tra và trái cây, với 24,51 triệu tấn thóc, 0,78 triệu tấn tôm, 1,472 triệu tấn cá tra và 4,3 triệu tấn trái cây; lần lượt chiếm 55,4%, 83,51%, 98% và 60% tổng sản lượng cả

nước (Thinh et al., 2024) [14]. Bên mặt những mặt tích cực, kinh tế khu vực ĐBSCL vẫn còn gặp nhiều khó khăn, thách thức trong thu hút đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn do cơ sở hạ tầng chưa đồng bộ, nhất là hệ thống giao thông, thủy lợi, điện, thông tin liên lạc. Trình độ sản xuất của nông dân còn thấp, năng suất lao động thấp. Nhìn chung, tăng trưởng đầu tư của ĐBSCL tuy duy trì được sự ổn định, song vẫn thấp hơn so với cả nước, khiến tỷ trọng đầu tư của vùng so với cả nước giảm từ 18,7% năm 2017 xuống còn 14,9% năm 2022. Bên cạnh đó, nông nghiệp tuy giữ vai trò quan trọng nhất trong GRDP của vùng, nhưng lại không phải là động lực chính thúc đẩy kinh tế vùng. Ngành này hiện tạo ra 34% GRDP của vùng, được đầu tư lớn thứ 2 (khoảng 32.000 tỷ đồng mỗi năm) nhưng chỉ đạt tốc độ tăng trưởng dưới mức trung vị (3%). Điều này một lần nữa ngụ ý rằng, thể chế và mô hình nông nghiệp hiện tại không còn nhiều không gian tăng trưởng và cần phải được thay đổi một cách cơ bản. Từ đó, việc nghiên cứu về các chính sách thể chế để thúc đẩy kinh tế vùng ĐBSCL phát triển một cách bền vững là vấn đề cấp thiết trong giai đoạn hiện nay.

2. PHƯƠNG TIỆN VÀ PHƯƠNG PHÁP

Nghiên cứu này được thực hiện bằng phương pháp định tính qua tổng hợp các tài liệu có liên quan. Bên cạnh đó tác giả còn vận dụng nhiều phương pháp khác nhau như: (i) phương pháp nghiên cứu tổng hợp; (ii) phương pháp lịch sử; (iii) phương pháp quy nạp, diễn dịch. Nhằm chỉ ra những bất cập trong thể chế về kinh tế tại khu vực ĐBSCL và đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện cơ chế trong tương lai.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1 Những thách thức đặt ra trong quá trình đẩy mạnh phát triển kinh tế vùng ĐBSCL

ĐBSCL là địa bàn chiến lược đặc biệt quan trọng về chính trị, kinh tế - xã hội, văn hóa, quốc phòng - an ninh và đối ngoại của cả nước. Hiện nay, vùng có 13 tỉnh, thành phố với diện tích khoảng 39.734 km², chiếm 12,2% diện tích cả nước và dân số khoảng 18 triệu người, chiếm 19% dân số cả nước. Vùng có khoảng 150 đơn vị cấp huyện, hơn 1.000 đơn vị hành chính cấp xã, gần 10 triệu hộ nông dân (Hoan, 2022) [2]. Đây là vùng kinh tế - xã hội đóng góp khoảng 50% sản lượng lúa, 95% lượng gạo xuất khẩu, 65% sản lượng nuôi trồng thủy sản, 60% sản lượng thủy sản cá xuất khẩu và 70% các loại trái cây (Trọng, 2022) [3]. Quy mô kinh tế của vùng ngày càng mở rộng, năm 2020 đạt khoảng 970 nghìn tỷ đồng, chiếm 12% GDP cả nước; GRDP bình quân đầu người đạt 56,02 triệu đồng/người/năm, tỷ lệ lao động qua đào tạo đạt 62,8% [4]. Năm 2021, dù chịu ảnh hưởng nghiêm trọng của đại dịch COVID-19, tốc độ tăng trưởng ngành nông nghiệp vùng ĐBSCL vẫn đạt 1,6%; giá trị gia tăng chiếm 32,2% GRDP toàn vùng và chiếm 31,37% GDP ngành nông nghiệp cả nước. Vùng ĐBSCL luôn đứng đầu cả nước về sản xuất gạo, nuôi tôm nước lợ,

cá tra và trái cây, với 24,51 triệu tấn thóc, 0,78 triệu tấn tôm, 1,472 triệu tấn cá tra và 4,3 triệu tấn trái cây; lần lượt chiếm 55,4%, 83,51%, 98% và 60% tổng sản lượng cả nước (Fulbright, 2022) [5]. Tuy nhiên, cùng với đồng bằng châu thổ sông Hằng (Ấn Độ - Băng-la-đét) và sông Nin (Ai Cập), ĐBSCL là một trong ba vùng châu thổ chịu ảnh hưởng lớn nhất từ biến đổi khí hậu (Thắng & Khiêm, 2017) [6]. Dự báo đến cuối thế kỷ XXI, mực nước biển dâng từ 0,5-1 m, làm cho khoảng 39% diện tích, 35% dân số vùng ĐBSCL bị ảnh hưởng (Đạt, 2020) [7]. Theo kịch bản đã công bố của Bộ Tài nguyên và Môi trường, nếu mực nước biển dâng 100cm thì nguy cơ vùng ĐBSCL bị ngập lên đến 47,29%, khoảng 570.000 ha lúa sẽ bị ngập và các khu vực chịu ảnh hưởng lớn từ biến đổi khí hậu nhiều nhất là tỉnh Cà Mau, Bạc Liêu, Sóc Trăng và Kiên Giang (Toàn, 2022) [8].

ĐBSCL thuộc khu vực giàu tiềm năng phát triển, nhưng hiện nay đang thuộc nhóm tụt hậu so với một số khu vực kinh tế của cả nước. Đơn cử trong hai thập niên trước khu vực ĐBSCL đã đóng góp khoảng 16% GDP của cả nước, đến giai đoạn 2022 tỷ trọng này chỉ chiếm 12%. So với năm 2000 GRDP của TP.HCM chỉ lớn hơn khu vực ĐBSCL không đáng kể, thì đến năm 2022 GRDP của khu vực ĐBSCL chỉ xấp xỉ ¼ so với TP.HCM (Toàn, 2022) [8]. Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta đã đặc biệt quan tâm hoạch định, ban hành hệ thống chính sách phát triển bền vững vùng ĐBSCL trước những thách thức của bối cảnh, điều kiện phát triển mới. Nổi bật là Nghị quyết số 120/NQ-CP, ngày 17-11-2017, của Chính phủ, “Về phát triển bền vững vùng ĐBSCL thích ứng với biến đổi khí hậu”. Theo đó, Chính phủ đã tập trung chỉ đạo xây dựng, bổ sung hoàn thiện cơ chế, chính sách để

phát triển bền vững vùng ĐBSCL theo 4 lĩnh vực chính: Năng lượng tái tạo và hiệu quả năng lượng; hạ tầng và kỹ thuật môi trường; nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản; chế biến thực phẩm và các dịch vụ vận tải (logistics) liên quan. Nghị quyết là cột mốc mang tính đột phá, đánh dấu sự thay đổi từ cách tiếp cận mang tính phòng vệ thụ động với biến đổi khí hậu sang hướng tới mô hình “chủ động thích ứng với thiên nhiên”, bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững trong “điều kiện bình thường mới”, thích ứng với biến đổi khí hậu (Thinh et al., 2024) [15].

Bên cạnh những lợi thế sẵn có, trên cơ sở định hướng, chính sách của Đảng và Nhà nước, các địa phương trong vùng ĐBSCL đã chú trọng đầu tư phát triển có trọng tâm, trọng điểm. Trong giai đoạn 2016 - 2020, tổng số vốn ngân sách Nhà nước đầu tư vào các địa phương trong vùng trên 220 nghìn tỷ đồng, chiếm 16% so với cả nước. Một số ngành, lĩnh vực được quan tâm, chú trọng đầu tư, như giao thông, nông nghiệp... Đơn cử, giai đoạn 2021 - 2025, kế hoạch vốn ngân sách Trung ương đầu tư phát triển hạ tầng giao thông của vùng khoảng 86 nghìn tỷ đồng, chiếm khoảng 14% cả nước, tăng gấp 2,6 lần so với giai đoạn 2016 - 2020, trong đó, vốn bố trí đầu tư phát triển đường cao tốc khoảng 42.647 tỷ đồng, chiếm 20% cả nước. Liên kết nội vùng và vùng ĐBSCL với các địa phương khác cũng được cải thiện, trong đó, liên kết kinh tế vùng ĐBSCL - Thành phố Hồ Chí Minh đạt mức 280 nghìn tỷ đồng. Ngoài ra, các tỉnh, thành phố trong vùng đã hoàn thành 863 cụm, tuyến dân cư và 119 bờ bao khu dân cư có sẵn cho 191.000 hộ dân, 1 triệu người dân vùng ngập lũ. Tỷ lệ dân cư đô thị được cấp nước sạch trung bình trong vùng đạt khoảng 89,6%, tăng 1,5% so với năm 2017, tỷ lệ thoát, thất thu nước sạch trung bình đạt 22,5%,

cao hơn 4% so với mức trung bình cả nước (VCCI & Fulbright, 2022) [5].

Mặc dù được quan tâm, đầu tư phát triển, nhưng vùng ĐBSCL chưa phát triển tương xứng với tiềm năng, lợi thế và trên thực tế, một số chỉ số phát triển có dấu hiệu chậm lại so với mặt bằng chung cả nước. Trên cơ sở báo cáo kinh tế thường niên ĐBSCL năm 2020-2022 đã chỉ ra những thách thức kinh tế ở ĐBSCL như:

Thứ nhất, thu nhập người dân vùng ĐBSCL ngày càng thấp so với mặt bằng chung cả nước. Giai đoạn 1999 - 2002, thu nhập bình quân đầu người trong vùng cao hơn mức bình quân cả nước, nhưng đến năm 2004, thu nhập người dân trong vùng chỉ bằng 97,3%, năm 2020 đạt 91,2% (3.874/4.249 nghìn đồng) và sơ bộ năm 2021 là 88,3% (3.713/4.204 nghìn đồng) mức bình quân cả nước. Trong đó, tại một số địa phương, thu nhập bình quân đầu người sơ bộ năm 2021 khá thấp, như tỉnh Vĩnh Long là 3.172 nghìn đồng, Cà Mau là 3.239 nghìn đồng; Sóc Trăng là 3.246 nghìn đồng... (Tổng cục thống kê, 2021) [9]. Lý giải cho điều này, bởi khu vực ĐBSCL là khu vực phải mang sứ mệnh bảo đảm an ninh lương thực cho quốc gia, khu vực này buộc duy trì một diện tích đất lúa nhất định, phát triển hệ thống dẫn nước ngọt- ngăn nước mặn và thúc đẩy thâm canh tăng vụ lúa. Mặc dù chính sách này đã đưa Việt Nam trở thành quốc gia xuất khẩu gạo thuộc nhóm hàng đầu thế giới, giúp người dân xóa đói, song cơ chế này không thúc đẩy mang lại những giá trị thịnh vượng cho vùng đất nông nghiệp chính của cả nước. Bởi suy cho cùng, nguyên nhân cơ bản là do tăng trưởng năng suất trong ngành lúa gạo mang lại giá trị thấp, dẫn đến thu nhập thấp (Trọng, 2022) [3].

Theo số liệu năm 2021, diện tích đất lúa ở khu vực ĐBSCL chiếm đến 46% của cả nước, đây

đồng thời cũng là vùng có tỷ lệ đất trồng lúa lớn nhất lên đến 44% cao gấp hai lần so với đồng bằng sông Hồng. Ngay cả với định hướng chính sách mới, khu vực đất dành cho trồng lúa khu vực ĐBSCL sẽ giảm xuống 3.5 triệu ha vào năm 2023 thì khu vực này vẫn sẽ phải đóng góp 50% diện tích đất phục vụ an ninh lương thực cho quốc gia (VCCI & FSPPM, 2021) [9]. Điều này thể hiện rằng khu vực ĐBSCL phải dành nhiều nguồn lực cho hoạt động sản xuất lúa có giá trị gia tăng thấp, lại dành quá ít nguồn lực cho những khu vực kinh tế có năng suất cao hơn như: thủy sản, trái cây, công nghiệp và chế biến dịch vụ.

Thứ hai, khu vực ĐBSCL vẫn phát triển kinh tế nông nghiệp theo hướng manh mún và lạc hậu. Khi phát triển nền kinh tế nông nghiệp khu vực ĐBSCL chủ yếu được thực hiện bởi các hộ gia đình, với khả năng áp dụng công nghệ hiện đại còn hạn chế vì quy mô canh tác nhỏ và khó tiếp cận nguồn tín dụng. Bên cạnh đó, tổng đầu tư vào khu vực này còn khá hạn chế. Để nâng cấp và hoàn thiện mạng lưới giao thông, khu vực ĐBSCL cần chi khoảng 40 nghìn tỷ cho mỗi năm cho giai đoạn 2021-2025 (Thái, 2022) [10]. Đây là một yêu cầu lớn bởi con số này tương đương 40% tổng đầu tư nhà nước của toàn vùng. Dù nhu cầu đầu tư lớn song tỷ trọng đầu tư của vùng so với cả nước lại suy giảm liên tục từ 20% vào năm 2014 xuống chỉ còn 10% vào năm 2018, dù đầu tư nhà nước của toàn quốc vẫn tăng trung bình 6% mỗi năm. Thiếu hụt đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông- vận tải khiến chi phí kinh doanh và sản xuất tại khu vực ĐBSCL ở mức cao, cản trở sự phát triển của doanh nghiệp (VCCI & Fulbright, 2022) [5].

Thứ ba, tình trạng thiếu hụt việc làm vẫn tăng cao. Nhu cầu việc làm tại khu vực ĐBSCL là rất lớn, khu vực này có khoảng 10,5 triệu lao động,

tương đương 19.4% lực lượng lao động của cả nước, thế nhưng khu vực công nghiệp và dịch vụ chậm tăng trưởng đã không thể thu hút lực lượng lao động dồi dào từ quá trình chuyển đổi nông nghiệp. Bên cạnh đó, các hiện tượng xâm nhập mặn, hạn hán, sạt lở dẫn đến giảm lượng lao động trong ngành nông nghiệp. Hệ quả là tỷ lệ thiếu việc làm khu vực ĐBSCL hầu như luôn dẫn đầu cả nước kể từ năm 2015. Điều này dẫn đến làn sóng di cư lao động tăng cao, trong giai đoạn 2009-2019 khu vực ĐBSCL có tỷ suất di cư ròng cao nhất cả nước với 0.39% bỏ xa khu vực bắc trung bộ và duyên hải miền trung với 0.25%; hệ quả là sau 10 năm dân số khu vực này gần như không đổi, chỉ tăng từ 17.2 lên 17.3 triệu người, khiến tỷ trọng dân số của ĐBSCL so với cả nước giảm từ 20% xuống 18%. Khi đó, thu nhập bình quân đầu người của khu vực này năm 2022 là gần 4.1 triệu đồng thấp hơn gần 15% so với bình quân cả nước, nếu so với Đồng bằng Sông Hồng và Đông Nam Bộ thu nhập bình quân của vùng chỉ tương đương 73% và 64%. Tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn đa chiều của vùng còn cao. Năm 2019 là 5,65% so với tỷ lệ 4,83% của cả nước; năm 2020 là 4,80% so với 4,17% của cả nước và sơ bộ năm 2021 là 4,36% so với tỷ lệ 3,75% của cả nước (Tổng cục thống kê, 2021). Đặc biệt, tại các vùng có đông đồng bào dân tộc thiểu số, đời sống kinh tế còn rất khó khăn. Năm 2019, vùng ĐBSCL có khoảng 1.310.007 người thuộc đồng bào dân tộc thiểu số, chiếm 9,27% cả nước, sinh sống ở 463 xã, trong đó có 17 xã biên giới. Tỷ lệ hộ nghèo trong đồng bào dân tộc thiểu số là 24,2%, chiếm đến 19,93% tổng số hộ nghèo của vùng. Bên cạnh đó, việc chuyển đổi cơ cấu kinh tế chưa có định hướng rõ ràng; thiếu tính đồng bộ trong toàn vùng. Các động lực truyền thống của vùng ĐBSCL trong phát triển kinh tế (đất đai phì nhiêu,

nguồn nước ngọt dồi dào,... phù hợp cho phát triển kinh tế nông nghiệp) đã được khai thác tới ngưỡng giới hạn do áp lực thực hiện vai trò là vùng bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, trung tâm sản xuất chính cho xuất khẩu các sản phẩm nông nghiệp trong khi các động lực mới chưa định hình rõ nét... Bối cảnh phát triển mới cùng với tác động từ biến đổi khí hậu và áp lực chuyển đổi để vừa thích ứng với biến đổi khí hậu, vừa gia tăng hiệu quả kinh tế, đặt ra yêu cầu đối với Chính phủ và Đảng bộ, chính quyền các địa phương trong vùng cần xác định đúng các lợi thế hiện có và tiềm năng của vùng; quy hoạch, tổ chức các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội phù hợp, hiệu quả trong giai đoạn phát triển mới.

Thứ tư, về xã hội: Nhà nước đã có nhiều chính sách thúc đẩy giáo dục - đào tạo phát triển, nhưng vùng ĐBSCL vẫn được xem là “vùng trũng giáo dục” của Việt Nam (Anh, 2022) [12]. Hầu hết chỉ số phát triển giáo dục của vùng đều thấp hơn so với mặt bằng chung cả nước. Năm 2021, tỷ lệ dân số từ 15 tuổi trở lên biết chữ của vùng là 93,94%, thấp hơn bình quân cả nước là 95,69%. Trong đó, một số địa phương trong vùng có tỷ lệ dân số từ 15 tuổi trở lên biết chữ thấp, nhất là tỉnh Trà Vinh (89,68%), Sóc Trăng (90,22%), An Giang (91,28%). Ngoài ra, tỷ lệ lao động đã qua đào tạo của vùng ĐBSCL là 14,61%, thấp nhất cả nước, bình quân cả nước là 26,13%.

Thứ năm, về môi trường: vùng ĐBSCL ngày càng đối mặt với nhiều vấn đề về môi trường, như ngập mặn, sạt lở, nước biển dâng do tác động của biến đổi khí hậu ngày càng nghiêm trọng. Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, tốc độ sụt lún đất ở vùng ĐBSCL trung bình là 0,96 cm/năm và nước biển dâng 0,35 cm/năm(19). Năm 2020, vùng ĐBSCL có trên 500 điểm sạt lở ven sông, biển với hơn 800 km, trong đó có 63

điểm sạt lở nghiêm trọng, với chiều dài lên tới 104 km. Hằng năm, sạt lở làm mất khoảng 300 ha đất, rừng ngập mặn ven biển, hơn 19.000 hộ dân ven sông phải di dời khỏi vùng nguy hiểm (Hằng, 2022) [13]. Hiện nay, toàn vùng còn 561 điểm sạt lở bờ sông, bờ biển, với tổng chiều dài khoảng 810km. Trong đó, sạt lở đặc biệt nguy hiểm có 63 điểm/204 km cần được xử lý với tổng kinh phí khoảng 13.648 tỷ đồng (VCCI & Fulbright, 2022) [5].

3.2 Những thế chế đặt ra trong phát triển kinh tế nông nghiệp khu vực ĐBSCL

Mục tiêu phát triển kinh tế ĐBSCL đã được Bộ chính trị xác định phấn đấu đến 2023: “Vùng ĐBSCL là khu vực: (i) Vùng sinh thái, văn minh, bền vững mang đậm bản sắc văn hóa sông nước; (ii) là trung tâm kinh tế nông nghiệp bền vững, năng động và hiệu quả cao của quốc gia, khu vực và thế giới”. Theo đó, Nghị quyết 120/NQ-CP năm 2017 đã xác định khuôn khổ tư duy và định hướng phát triển đối với khu vực ĐBSCL bao gồm một số tư duy mới trong phát triển kinh tế nông nghiệp khu vực ĐBSCL như:

- Thay đổi tư duy phát triển, chuyển từ tư duy sản xuất nông nghiệp thuần túy, chủ yếu là sản xuất lúa sang phát triển kinh tế nông nghiệp đa dạng, đáp ứng nhu cầu của thị trường chuyên từ phát triển số lượng sang chất lượng;

- Phát triển “thuận thiên” “tôn trọng quy luật tự nhiên phù hợp với điều kiện kinh tế, tránh can thiệp thô bạo vào tự nhiên”;

- Phát triển kinh tế gắn liền với kinh tế xã hội;
- Tăng cường liên kết hợp tác giữa các địa phương trong vùng và các vùng khác;

- Quy hoạch sử dụng đất quốc gia giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến 2045 và kế hoạch sử dụng đất thời kỳ 2021-2025 xác định đất đối với vùng ĐBSCL là tập trung sản xuất nông nghiệp

hàng hóa, hiện đại, quy mô lớn; nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp hiệu quả cao; phát triển chuỗi giá trị về nông nghiệp đối với 3 sản phẩm chủ lực của vùng gồm thủy sản, trái cây và lúa gạo.

Đặc biệt, thực hiện Kết luận của Bộ Chính trị về bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 34/NQ-CP ngày 25/3/2021 về bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, trong đó ấn định giữ 3.5 triệu ha đất trồng lúa đến năm 2030 với sản lượng lúa hàng năm ít nhất 35 triệu tấn, xuất khẩu khoảng 4 triệu tấn gạo. Đồng thời, tại Quyết định số 326/QĐ-TTg ngày 9/3/2022 về phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất, đã xác định cụ thể số diện tích đất trồng lúa được chuyển đổi sang mục đích khác đối với từng địa phương trong vùng. Để đạt được các mục tiêu, hiện thực hóa định hướng phát triển kinh tế cần có những giải pháp chính sách đồng bộ, phù hợp thể hiện thông qua các văn bản pháp luật tương ứng như luật, pháp lệnh, Nghị định, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, nghị quyết, quyết định của chính quyền địa phương. Trong thời gian qua Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành một số văn bản, giao nhiệm vụ cụ thể cho các bộ, ngành, địa phương thực hiện nhằm hiện thực hóa mục tiêu, định hướng phát triển đối với ĐBSCL. Các văn bản trên có thể phân thành các nhóm sau:

Về tổ chức thực hiện Nghị quyết: Quyết định số 417/QĐ-TTg ngày 13 tháng 4 năm 2019 ban hành chương trình hành động tổng thể thực hiện Nghị quyết 120/NQ-CP và Chỉ thị 23/CT-TTg ngày 5/9/2019 đẩy mạnh thực hiện Nghị quyết 120/NQ-CP, Nghị quyết 78/NQ-CP ngày 18/6/2022.

Về phát triển hạ tầng, quy hoạch không gian phát triển đã có những văn bản điều chỉnh cụ thể như: Quyết định số 1454/QĐ-TTg ngày 1/9/2021 về quy hoạch mạng lưới đường bộ; Quyết định

1828/QĐ-TTg ngày 31/10/2021 phê duyệt quy định kết cấu hạ tầng đường thủy nội địa thời kỳ 2021-2030 tầm nhìn 2050; Quyết định số 287/QĐ-TTg ngày 28/2/2022 phê duyệt quy hoạch vùng ĐBSCL thời kỳ 2021-2030 tầm nhìn đến 2050,...

Về phát triển kinh tế nông nghiệp, chuyển đổi cơ cấu, thích ứng biến đổi khí hậu đã ban hành Quyết định 633/QĐ-TTg ngày 12/5/2020 về phê duyệt đề án hiện đại hóa hệ thống thủy lợi phục vụ chuyển đổi số, phát triển nông nghiệp bền vững tại các tiểu vùng sinh thái khu vực ĐBSCL; Quyết định 324/QĐ-TTg ngày 2/3/2020 về chương trình tổng thể phát triển nông nghiệp bền vững thích ứng biến đổi khí hậu vùng ĐBSCL; Quyết định 703/QĐ-TTg phê duyệt chương trình phát triển nghiên cứu, sản xuất giống phục vụ cơ cấu lại ngành nông nghiệp giai đoạn 2021 -2023,...

Về thúc đẩy liên kết vùng đã có những Quyết định như: Quyết định 593/QĐ-TTg về quy chế thí điểm liên kết phát triển kinh tế xã hội vùng ĐBSCL giai đoạn 2016-2020; Quyết định 825/QĐ-TTg ban hành ngày 12/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập quy chế hoạt động của Hội đồng điều phối (Phuong et al., 2024) [16].

Xoay quanh các cơ chế, văn bản điều chỉnh hướng đến phát triển kinh tế nông nghiệp bền vững cho khu vực ĐBSCL cho thấy đã có nhiều chủ trương, định hướng được xác định và quyết định bởi nhiều cơ quan có thẩm quyền khác nhau, tại những thời điểm khác nhau và cấp độ hiệu lực pháp lý khác nhau. Tuy nhiên, theo báo cáo kinh tế thường niên ĐBSCL năm 2023 đã chỉ ra những nút thắt về thể chế có liên quan như sau:

Thứ nhất, nhiệm vụ được giao cho các bộ ngành và địa phương là quá nhiều, phân tán, phân mảnh theo chức năng, thẩm quyền tương ứng của các cơ quan có liên quan. Phần lớn trong số đó là

những nhiệm vụ thường xuyên, hàng ngày của các bộ, ngành có liên quan mà họ phải thực hiện, không nhất thiết Chính phủ hay thủ tướng giao trong các Nghị quyết cụ thể. Điều này dẫn đến việc không xác định cụ thể nhiệm vụ, giải pháp ưu tiên, tập trung giải quyết các vấn đề nút thắt đang kìm hãm phát triển kinh tế khu vực ĐBSCL.

Thứ hai, các nhiệm vụ được giao còn giản đơn và sơ sài; thường chỉ dừng ở giới hạn xác định “làm gì”, cần ban hành các nội dung khác như “làm thế nào”, khi nào triển khai”, nguồn lực đến từ đâu, thời điểm kết thúc, sản phẩm phải có và tác động kỳ vọng của chúng với xã hội..”. Theo đó, các văn bản ày đều không xác định được nội hàm giá trị cần phải triển khai. Điều này dẫn đến hệ quả các nhiệm vụ nếu có triển khai chẳng nữa sẽ khó gặt hái được những kết quả như mong đợi (Phuong et al., 2024) [17].

Thứ ba, tại Nghị quyết 120/NQ-CP đã yêu cầu “Bộ tài nguyên môi trường đề xuất sửa đổi chính sách đất đai, tạo thuận lợi cho tích tụ, tập trung ruộng đất nhằm thúc đẩy sản xuất nông nghiệp hàng hóa quy mô lớn có sức cạnh tranh và hiệu quả cao, đặc biệt là nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, nông nghiệp hữu cơ”. Đây là nhiệm vụ hết sức quan trọng, nếu được giải quyết tốt sẽ kỳ vọng thúc đẩy chuyển đổi sản xuất nông nghiệp từ độc canh cây lúa sang đa dạng hóa sản phẩm có giá trị năng suất cao theo nhu cầu thị trường. Do đó, đòi hỏi cần phải lên danh mục cụ thể các vấn đề cần phải bổ sung, sửa đổi như:

- Phân loại đất;
- Hạn điền và thời gian sử dụng đất được giao;
- Quản lý và chuyển đổi mục đích sử dụng đất lúa;
- Tổ chức, cá nhân được quyền chuyển nhượng mua bán quyền sử dụng đất nông nghiệp, nhất là đất lúa;

- Cách thức chuyển nhượng và các thủ tục có liên quan;

- Các giải pháp xây dựng và phát triển thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp.

Các vấn đề trên cần phải được bổ sung, sửa đổi một cách kịp thời để tạo được những thay đổi cần thiết nhằm tháo bỏ những nút thắt, tạo động lực phát triển cho khu vực ĐBSCL. Tuy nhiên, các vấn đề này vẫn chưa được Luật Đất đai năm 2024 giải quyết triệt để.

Thứ tư, phần lớn vẫn chưa có những đánh giá độc lập đối với tình hình và kết quả thực hiện với các Nghị quyết, quyết định nói chung và từng nhiệm vụ nói riêng. Vì vậy, các nhiệm vụ, giải pháp thường không được triển khai thực hiện, hoặc triển khai dở dang, không hoàn thành, một số trường hợp hoàn thành nhưng không đạt được mục tiêu đã đề ra. Suy cho cùng thì nếu không có một đánh giá tác động của chính sách, nên dù có một thay đổi mang tính tích cực nào, dù rất nhỏ và không phải do thực hiện các nghị quyết có liên quan, cũng thường được nhận định là kết quả thực hiện từ các Nghị quyết, quyết định như đã đề ra phía trên.

Thứ năm, khi triển khai Nghị quyết 120/NQ-CP tại địa phương vẫn tồn tại rất nhiều bất cập. Cụ thể: phần lớn các báo cáo về thực thi Nghị quyết 120/NQ-CP từ các tỉnh khu vực ĐBSCL chủ yếu mang tính đề xuất các nhiệm vụ hành động, chưa bao quát tổng kết đầy đủ để có thể so sánh và định lượng những kết quả thực hiện Nghị quyết 120/NQ-CP. Theo đó, chưa có sự nhất quán trong cách hiểu, vận dụng có liên quan đến Nghị quyết, bởi có nhiều khái niệm về “thuận thiên”, dù Nghị quyết 120/NQ-CP không sử dụng thuật ngữ này, nhưng trong các hội nghị, thuật ngữ này được sử dụng phổ biến, theo nội hàm là phát triển hài hòa, tôn trọng quy luật tự nhiên, xem nước lũ, nước

mặt nước lợ đều là tài nguyên,... Khái niệm “tôn trọng quy luật tự nhiên” vẫn chưa được giải thích một cách cụ thể, Nghị quyết 120/NQ-CP khuyến khích áp dụng tư duy “kinh tế nông nghiệp” thay cho “tư duy thuần túy sản xuất, tập trung sản lượng”. Tương tự, tư duy “an ninh lương thực” đã nhấn mạnh tính bền vững của tài nguyên tự nhiên trong dài hạn, ngược lại với tư duy tự tận khai thác tài nguyên để chạy theo mục tiêu sản lượng. Một số lãnh đạo ở các địa phương khu vực ĐBSCL bị lúng túng trong chuyển đổi sản xuất nông nghiệp qua nuôi trồng thủy sản vì gặp những khó khăn nhất định. Theo đó, vẫn muốn tập trung vào sản xuất lúa, cho rằng chỉ phát triển trồng lúa sẽ “đảm bảo an ninh lương thực” [5].

4. KẾT LUẬN

Trong hoàn thiện hệ thống chính sách phát triển bền vững vùng ĐBSCL, ngoài việc quan tâm xác định tầm nhìn dài hạn, mục tiêu, giải pháp phát triển bền vững kinh tế - xã hội, cần quan tâm đồng bộ ba nhóm chính sách: nhóm chính sách hướng đến mục tiêu giữ “người”; nhóm chính sách hướng tới mục tiêu giữ “đất”, giữ “nước” và nhóm chính sách nhằm bảo vệ môi trường. Các nhóm chính sách này cần được tích hợp để nâng cao hiệu quả thực thi các chính sách cụ thể. Trong đó, nhóm chính sách giữ “người” cần được xác định là nhóm chính sách trọng tâm. Trên cơ sở đó, cần hoàn thiện các chính sách thúc đẩy các hoạt động nghiên cứu ứng dụng trong sản xuất nông nghiệp, các hoạt động kinh tế - xã hội của vùng. Đặc biệt ưu tiên các hoạt động nghiên cứu, lai tạo các vật nuôi, cây trồng thích ứng với điều kiện của vùng ĐBSCL trước những tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu là vấn đề cần thiết hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Chương Phụng (2023). ĐBSCL thu hút khoảng 100 nghìn tỷ đồng đầu tư vào nông nghiệp [trực tuyến]. *Tạp chí Kinh tế Việt Nam*. <https://vneconomy.vn/nam-2023-dong-bang-song-cuu-long-thu-hut-khoang-100-nghin-ty-dong-dau-tu-vao-nong-nghiep.htm>.
- [2] Lê Minh Hoan (2022, ngày 21 tháng 6). *Báo cáo tài cơ cấu nông nghiệp và đầu tư hệ thống các công trình thủy lợi vùng ĐBSCL giai đoạn 2022 - 2030* [Bài báo cáo của hội nghị]. Hội nghị Công bố quy hoạch và xúc tiến đầu tư vùng ĐBSCL thời kỳ 2021 - 2030, thành phố Cần Thơ.
- [3] Nguyễn Phú Trọng (2022). Nỗ lực phấn đấu, tạo sự chuyển biến có tính đột phá trong công cuộc đổi mới, phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh ở vùng ĐBSCL. *Tạp chí Cộng sản*, 989(5-2022), 3-6.
- [4] Bộ Chính trị. (2022). *Nghị quyết số 13-NQ/TW về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng ĐBSCL đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*.
- [5] VCCI & Fulbright. (2022). *Báo cáo kinh tế thường niên ĐBSCL năm 2022: Chuyển đổi mô hình phát triển và quy hoạch tích hợp*. Nhà xuất bản Đại học Cần Thơ.
- [6] Thắng, N. V. & Khiêm, M. V. (2017). Nghiên cứu đánh giá và dự tính điều kiện khô hạn theo chỉ số SPI cho khu vực đồng bằng sông cửu long. *Tạp chí Khí tượng Thủy văn*, 6, 1-9.
- [7] Hồng Đạt (2023). Vùng ĐBSCL nỗ lực thích ứng với biến đổi khí hậu [trực tuyến]. *Cổng thông tin điện tử tỉnh Kiên Giang*. <https://kiengiang.gov.vn/trang/TinTuc/18/33525/Vung-dong-bang-song-Cuu-Long-no-luc-thich-ung-voi-bien-doi-khi-hau.html>.

- [8] Mộng Toàn (2022). Biến đổi khí hậu - Thách thức lớn cho toàn vùng [trực tuyến]. *Báo Hậu Giang*. <https://tapchitaichinh.vn/bien-doi-khi-hau-thach-thuc-lon-cho-toan-vung-dong-bang-song-cuu-long.html>.
- [9] Tổng cục Thống kê. (2021). *Niên giám thống kê*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
- [10] Xuân Thái (2022). Mở đường giao thông, động lực quan trọng để ĐBSCL xoay trục phát triển [trực tuyến]. *Tạp chí Kinh tế Việt Nam*. Đọc từ: <https://vneconomy.vn/mo-duong-giao-thong-dong-luc-quan-trong-de-dong-bang-song-cuu-long-xoay-truc-phat-trien.htm> (đọc ngày 02.3.2023).
- [11] Xuân Nghi (2024). Triển vọng phát triển vùng ĐBSCL [trực tuyến]. *Tạp chí Kinh tế Việt Nam*. <https://vneconomy.vn/trien-vong-phat-trien-vung-dong-bang-song-cuu-long>.
- [12] Như Anh. 09.4.2021. Thu hút nhân tài cho vùng ĐBSCL [trực tuyến]. *Báo Công an nhân dân*. <https://cand.com.vn/Xa-hoi/Thu-hut-nhan-tai-cho-vung-dong-bang-song-Cuu-Long-i601908>.
- [13] Quách Hằng (2022). Sạt lở nghiêm trọng bủa vây ĐBSCL [trực tuyến]. *Báo điện tử VTV – Đài Truyền hình Việt Nam*. <https://vtv.vn/xa-hoi/sat-lo-nghiem-trong-bua-vay-dong-bang-song-cuu-long-20200911121736096.htm>.
- [14] Thịnh, D. Q., Phương, N. T., Van, T. T. T., Huyen, D. T. N., Khoe, T. T. & Dinh, N. V. (2024). Protecting Consumer Rights in the Sharing Economy-Practice through the Airbnb Tourist Accommodation Sharing Model. *Journal of Ecohumanism*, 3(6), 2133-2139.
- [15] Thịnh, D. Q., Phương, N. T., & Thu, T. T. Khoe, T. T. (2024). Some Legal Issues On Consumer Rights Protection In The Economy Sharing International Experience And Lessons For Vietnam. *Russian Law Journal*, 12(1)
- [16] Phương, N. T., Thịnh, D. Q., Huyen, D. T. N. & Nhan, D. M. (2024). Developing a sustainable real estate market in the context of real estate bubbles: Insights from various countries and lessons for Vietnam. *Seybold Report Journal*, 19(2), 196-215. DOI: 10.5110/77. 1117.
- [17] Phương, N. T., Khoe, T. T., & Van, T. T. T. (2024). Law on environmental protection in tourist villages in the context of sustainable development of the tourism industry: A qualitative case study in Vietnam. *Edelweiss Applied Science and Technology*, 8(5), 672-680.
- [18] Bùi Ngọc Hiền (2023). Hoàn thiện hệ thống chính sách để vùng ĐBSCL phát triển bền vững [trực tuyến]. *Tạp chí Công sản*. <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/nghien-cu/-/2018/828804/hoan-thien-he-thong-chinh-sach-de-vung-dong-bang-song-cuu-long-phat-trien-ben-vung.aspx>. Truy cập ngày 01.3.2024.