

# QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHUYỂN DỊCH CƠ CẤU KINH TẾ Ở VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

PHAN THỊ CẨM GIANG\*

Các tỉnh vùng đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) là một trong những vùng đồng bằng rộng lớn, phì nhiêu của khu vực Đông Nam Á, gồm: 13 tỉnh, thành phố là: Cần Thơ, An Giang, Bạc Liêu, Bến Tre, Long An, Cà Mau, Sóc Trăng, Hậu Giang, Trà Vinh, Đồng Tháp, Vĩnh Long, Kiên Giang, Tiền Giang. Diện tích tự nhiên toàn vùng là 40.575 km<sup>2</sup> và dân số tính đến năm 2014 là 17,4 triệu người, chiếm 20% dân số cả nước.

Với vị trí thuận lợi, ĐBSCL là vùng đất quan trọng đối với Nam Bộ và cả nước trong phát triển kinh tế, hợp tác đầu tư và giao thương với các nước ASEAN và tiểu vùng sông Mê Kông.

## 1. Những kết quả đạt được trong công tác quản lý nhà nước đối với chuyển dịch cơ cấu ngành kinh tế vùng đồng bằng sông Cửu Long

Thời gian qua, vùng ĐBSCL thực hiện kế hoạch, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội (KTXH) và đã đạt những kết quả nổi bật trong hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) đối với chuyển dịch cơ cấu (CDCC) ngành kinh tế (NKT) như sau:

*Thứ nhất*, các công cụ của công tác lập kế hoạch như chiến lược, quy hoạch, kế hoạch... đã được sử dụng khá linh hoạt và thường xuyên trong QLNN của vùng ĐBSCL. Điều này thể hiện thông qua rất nhiều quy hoạch có liên quan đến các NKT đã được các địa phương trong vùng ban hành nhằm xác định mục tiêu thúc đẩy sự phát triển của các

NKT góp phần CDCC NKT mà Chính phủ đã phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển KTXH của toàn vùng và từng tỉnh, thành phố trong vùng ĐBSCL. Các quy hoạch phát triển kinh tế ngành hầu hết được lập ở trung ương và địa phương mang tính hệ thống, thống nhất xuyên suốt.

*Thứ hai*, đã xây dựng được một khung khổ pháp lý trong lĩnh vực kinh tế ngày càng hoàn thiện với mức độ ban hành kịp thời và phù hợp với tình hình thực tiễn. Điều đó thể hiện qua: (1) Nhóm các luật lĩnh vực nông - lâm - thủy sản (*Luật Đất đai, Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp, Luật Trồng trọt, Luật Chăn nuôi, Luật Thú y, Luật Thủy sản, Luật Bảo vệ và kiểm dịch thực vật*); (2) Nhóm các luật lĩnh vực công nghiệp - xây dựng (*Luật Đầu tư, Luật Điện, Luật Dầu khí, Luật Xây dựng, Luật Kiến trúc, Luật Quy hoạch*). (3) Nhóm các luật lĩnh vực thương mại - dịch vụ (*Luật Thương mại và Luật Quản lý ngoại thương, Luật Trọng tài thương mại, Luật Phá sản, Luật Giá, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và các luật về thuế*). Như vậy, trong lĩnh vực kinh tế hiện nay, các luật về cơ bản đều quy định đúng vào những vấn đề mà xã hội đặt ra.

*Thứ ba*, các chính sách hỗ trợ các nhà đầu tư đã được các tỉnh, thành phố trong vùng

\* ThS, Phân hiệu Trường Đại học Nội vụ tại TP. Hồ Chí Minh

ĐBSCL tổ chức thực hiện rất đồng bộ. Bên cạnh đó, chính quyền địa phương của vùng ĐBSCL căn cứ vào tình hình đặc điểm của tỉnh, thành phố ban hành các chính sách thu hút, ưu đãi đầu tư phát triển sản xuất - kinh doanh trên địa bàn địa phương từ nguồn ngân sách địa phương theo phân cấp. Điều này góp phần hỗ trợ đặc biệt cho các thành phần kinh tế phát triển, tạo môi trường kinh doanh thuận lợi cho các nhà đầu tư. Kết quả này có thể đo lường thông qua sự chuyển dịch mạnh mẽ của một số NKT ở các tỉnh, thành phố vùng ĐBSCL, cụ thể là: (1) *Ngành Nông nghiệp* các tỉnh, thành phố trong vùng có xu hướng chuyển dịch theo hướng giảm tỷ trọng trong cơ cấu GRDP từ năm 2015 - 2020, trừ thành phố Cần Thơ tăng nhẹ. (2) *Ngành Công nghiệp - xây dựng* từ năm 2015 - 2020, xu hướng chuyển dịch tăng tỷ trọng trong cơ cấu GRDP, gồm: thành phố Cần Thơ và các tỉnh: Long An, Tiền Giang, Trà Vinh, Sóc Trăng, An Giang, Đồng Tháp, Hậu Giang. Chuyển dịch theo hướng giảm tỷ trọng trong cơ cấu GRDP, gồm: Bến Tre, Bạc Liêu, Cà Mau, Kiên Giang và Vĩnh Long. (3) *Ngành Thương mại - dịch vụ* từ năm 2015 - 2020, xu hướng chuyển dịch theo hướng tăng tỷ trọng trong cơ cấu GRDP gồm các tỉnh, thành phố: Cần Thơ, Tiền Giang và Hậu Giang.

*Thứ tư*, công tác tổ chức bộ máy QLNN đối với CDCC NKT vùng ĐBSCL, mặc dù tại thời điểm năm 2015, Chính phủ chưa thành lập Hội đồng Điều phối vùng ĐBSCL nhưng việc xác định rõ chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của các bộ, ngành cấp trung ương trong công tác quản lý NKT và thực hiện phân cấp mạnh mẽ nhiệm vụ gắn với trách nhiệm của chính quyền địa phương trong quản lý điều hành các NKT. Vì vậy, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan trung ương và chính quyền địa phương được quy định rõ ràng, thống nhất trong thẩm quyền quyết định quy hoạch phát triển NKT ở địa phương như ban hành một số chính sách hỗ trợ phát triển các NKT.

## 2. Một số hạn chế

*Một là*, công tác lập quy hoạch ở các tỉnh, thành phố ô ạt, các quy hoạch có nội dung chồng chéo, mục tiêu quy hoạch đề ra thiếu tính khả thi khi tổ chức thực hiện. Điển hình như quy hoạch tổng thể phát triển KTXH của các tỉnh, thành phố vùng ĐBSCL chưa tính đến đặc thù điều kiện tự nhiên thuận lợi phát triển nông nghiệp, từ đó với xu hướng CDCC NKT giảm dần tỷ trọng ngành nông nghiệp, tăng dần tỷ trọng ngành công nghiệp - xây dựng và thương mại - dịch vụ. Đây là nguyên nhân quy hoạch phát triển các NKT được lập ra với những mục tiêu xa rời thực tiễn, khi đưa vào tổ chức thực hiện trong thực tiễn tính khả thi chưa cao.

Việc quy hoạch được lập quá nhiều và chất lượng thấp, không gắn với tiềm năng thế mạnh của vùng, thiếu tính liên kết vùng, dẫn đến, tình trạng mỗi địa phương mỗi hướng đi khác nhau, như: quy hoạch hàng loạt các khu công nghiệp song lại để bỏ hoang, dẫn đến ô nhiễm môi trường, có nơi trở thành “ổ dịch bệnh” lây lan hầu hết khắp các tỉnh vùng ĐBSCL. Hạn chế này đã được phản ánh rất rõ qua kết quả thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế của các tỉnh, thành phố vùng ĐBSCL so với mục tiêu quy hoạch tổng thể phát triển KTXH của vùng ĐBSCL.

*Hai là*, khung khổ pháp luật về kinh tế quá nhiều bất cập, dẫn đến chồng chéo khi áp dụng pháp luật về kinh tế; việc tổ chức thực hiện còn bộc lộ một số bất cập trong thực tiễn.

Cơ sở pháp lý cho việc thực hiện chức năng, định hướng, kiểm soát, giám sát, điều tiết, khuyến khích và trợ giúp của Nhà nước đối với thị trường và doanh nghiệp chưa đầy đủ và chưa đáp ứng được yêu cầu QLNN đối với nền kinh tế thị trường. Không ít quy định của luật còn nặng về nguyên tắc chung, chồng chéo trong quản lý, thiếu tính ổn định, chưa xác định được nguồn lực để triển khai thực hiện; thiếu tính khả thi trong pháp luật về kinh tế. Điển hình như để thúc đẩy chuyển dịch theo hướng tăng dần tỷ trọng ngành

công nghiệp - xây dựng và thương mại - dịch vụ, trong đó quy hoạch các khu công nghiệp, cụm công nghiệp phụ thuộc rất lớn vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trong khi đặc thù của vùng ĐBSCL là thế mạnh sản xuất nông nghiệp, là thủ phủ lúa gạo và cây ăn trái của cả nước thì vấn đề tỷ lệ đất nông nghiệp cao hơn đất phi nông nghiệp ở vùng này là tất yếu. Tuy nhiên, cho đến ngày 01/01/2019, *Luật Quy hoạch* mới bắt đầu có hiệu lực. Trong khi vùng ĐBSCL rất cần thiết có quy hoạch vùng về không gian các hoạt động KTXH, quốc phòng, an ninh, hệ thống đô thị và phân bố dân cư nông thôn, xây dựng vùng liên tỉnh, kết cấu hạ tầng, nguồn nước lưu vực sông, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường trên cơ sở kết nối các tỉnh trong vùng...

Về khung khổ pháp luật về kinh tế, hiện nay quá nhiều, đơn cử trong hoạt động kinh tế ngành Nông nghiệp đã bao gồm rất nhiều luật, chưa kể đến hệ thống văn bản quy phạm pháp luật dưới luật từ trung ương đến địa phương. Về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo quy định *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015, mỗi địa phương đều có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, điều này là nguyên nhân dẫn đến hệ thống văn bản dưới luật quá nhiều, gây khó khăn cho chính chủ thể là cơ quan QLNN trong quản lý và điều hành NKT, đồng thời, các thành phần kinh tế rất khó nắm bắt được hết các quy định điều chỉnh hoạt động kinh tế của mình, dẫn đến hiệu quả phát triển kinh tế ngành không đạt được kỳ vọng đề ra và CDCC NKT không được như mong muốn. Đây là một trong những tiêu chí đo lường hiệu quả QLNN đối với CDCC NKT nhưng chưa hiệu quả cao.

*Ba là*, chính sách hỗ trợ các thành phần kinh tế trực tiếp sản xuất - kinh doanh chưa thực sự phát huy hiệu quả.

Hiện nay, các chính sách hỗ trợ các thành phần kinh tế trực tiếp sản xuất - kinh doanh, chủ yếu các tỉnh, thành phố trong vùng triển

khai tổ chức thực hiện các chính sách chung của trung ương ban hành. Chính quyền địa phương các tỉnh, thành phố chưa có nhiều chính sách bút phá để thu hút đầu tư, phát triển sản xuất - kinh doanh; chưa có nhiều chính sách hỗ trợ đặc biệt cho những NKT để đẩy mạnh tốc độ chuyển dịch. Một nghịch lý như, hàng loạt các chính sách phát triển kinh tế nông nghiệp, ứng dụng công nghệ cao vào trong sản xuất nông nghiệp, ưu đãi đặc biệt cho các doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn... trong khi đó mục tiêu đề ra cho xu hướng chuyển dịch cơ cấu kinh tế ngành nông nghiệp theo xu hướng giảm tỷ trọng. Song song vấn đề này, là mục tiêu đẩy mạnh tốc độ chuyển dịch cơ cấu kinh tế ngành công nghiệp - xây dựng và thương mại - dịch vụ, nhưng nhìn chung các chính sách hỗ trợ cho các thành phần kinh tế này còn rất hạn chế, chưa tạo được đòn bẩy để thu hút đầu tư đẩy mạnh phát triển các ngành này. Điều đó, có thể đứng dưới góc độ ngân sách địa phương có giới hạn, vùng ĐBSCL muốn ban hành chính sách hỗ trợ thì phải bảo đảm kinh phí để thực hiện chính sách là một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến vấn đề nêu trên.

*Bốn là*, bộ máy QLNN về kinh tế vùng ĐBSCL còn chồng chéo, cơ chế phối hợp thiếu nhịp nhàng, ăn khớp giữa các cơ quan quản lý.

Đây là một hạn chế cố hữu trong bộ máy QLNN của nước ta, không chỉ riêng trong lĩnh vực kinh tế và cũng không chỉ riêng trong một vùng. Bộ máy QLNN rất chồng chéo, nhiều tầng nấc, nhiều cấp bậc song chức năng quản lý lại chồng chéo, trùng lặp. Chẳng hạn, như: QLNN về ngành Nông nghiệp thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn nhưng sản phẩm của ngành nông nghiệp về đầu ra giá trị sản phẩm có cao hay không lại quyết định tổng giá trị sản phẩm nông nghiệp. Tuy nhiên, về thị trường tiêu thụ lại thuộc về thẩm quyền quản lý của Bộ Công Thương. Điều này đặt ra giả thuyết, nếu như

công tác QLNN về giá cả thị trường thuộc về thẩm quyền của Bộ Công Thương kém hiệu quả thì có phải là nguyên nhân kéo theo tổng giá trị sản phẩm ngành nông nghiệp thấp. Bên cạnh đó, chuỗi cung ứng hàng hóa phụ thuộc rất lớn vào hệ thống giao thông vận tải thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Giao thông vận tải - ngành này như một chất xúc tác để thúc đẩy phát triển các NKT khác.

Ngoài quản lý theo ngành thì vai trò của chính quyền địa phương của các tỉnh, thành phố trong vùng rất quan trọng, hiện tại, việc xác định chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền địa phương, chức năng điều hành NKT của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện còn nhiều chồng chéo trong quản lý các hoạt động kinh tế. Đứng ở góc độ của doanh nghiệp hoạt động sản xuất - kinh doanh chịu sự quản lý của rất nhiều cơ quan QLNN là một minh chứng những hạn chế trong bộ máy QLNN về kinh tế quá chồng chéo và chồng chéo trong chức năng, nhiệm vụ quản lý.

*Năm là*, công tác thanh tra, kiểm tra chưa nghiêm minh, hiệu quả kém và vẫn còn chồng chéo.

Một số hoạt động thanh tra ngành, lĩnh vực còn mâu thuẫn với thanh tra theo cấp hành chính và giữa các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực với nhau. Đặc biệt, còn có sự trùng lặp giữa hoạt động thanh tra và hoạt động của các tổ chức giám sát. Chẳng hạn, trong thanh tra việc sử dụng ngân sách nhà nước thực hiện chính sách hỗ trợ doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, thanh tra của Bộ Tài chính tổ chức thanh tra sử dụng ngân sách nhà nước tiến hành thực hiện; ngoài ra, thanh tra tỉnh theo cấp hành chính cũng có thẩm quyền thanh tra. Bên cạnh đó, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn khi được phân bổ nguồn lực tài chính có mục tiêu, có thẩm quyền giám sát tổ chức thực hiện để bảo đảm cho đối tượng được thụ hưởng chính sách. Có không ít trường hợp các cuộc thanh tra không

ban hành kết luận, hay nói cách khác thanh tra với tư cách giám sát, dẫn đến chồng chéo trong quản lý ngành, thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành.

### **3. Đề xuất nhằm nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước của chính quyền địa phương đối với chuyển dịch cơ cấu ngành kinh tế**

Vùng ĐBSCL là một trong 6 vùng kinh tế trọng điểm thúc đẩy phát triển KTXH của cả nước. Để tiếp tục phát huy các tiềm năng, lợi thế của vùng, biến thách thức thành cơ hội, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững, chính quyền các tỉnh, thành phố trong vùng phát huy truyền thống, kết hợp kinh nghiệm quản lý của các tỉnh, thành phố trong cả nước và nghiêm túc, trách nhiệm, quyết tâm cao cụ thể hóa nghị quyết của Bộ Chính trị và chương trình hành động của Chính phủ bằng các cơ chế, chính sách, kế hoạch, đề án, dự án và nguồn lực cụ thể, có tính khả thi cao trong tổ chức thực hiện CDCC NKT hiệu quả, hiện đại và phát triển bền vững.

Xác định các nhiệm vụ, mục tiêu cụ thể, các tỉnh vùng ĐBSCL cần tập trung vào những giải pháp sau đây:

*Thứ nhất*, phải đặt trọng tâm vào việc CDCC NKT từ các ngành có năng suất lao động thấp sang các ngành có năng suất lao động cao hơn, đóng góp lớn hơn cho tăng trưởng kinh tế. Vấn đề đặt ra trong chiến lược phát triển công nghiệp, nông nghiệp công nghệ cao trên địa bàn vùng ĐBSCL giai đoạn tới là việc lựa chọn sản phẩm công nghiệp mũi nhọn nhằm khai thác được tiềm năng, thế mạnh của vùng phù hợp với điều kiện tự nhiên, những biến đổi khí hậu và nhu cầu, thị hiếu trên thị trường thay thế các sản phẩm truyền thống (xi măng, vật liệu xây dựng, gốm sứ...) hiện đang gặp khó khăn trong quá trình cạnh tranh về chất lượng và giá cả trên thị trường do sự lạc hậu về công nghệ, đẩy mạnh nghiên cứu, ứng dụng về nông nghiệp công nghệ cao, chuyển đổi cơ cấu kinh tế trong sản xuất nông nghiệp.

*Thứ hai*, kiên trì phương châm thực hiện CDCC NKT theo “cuốn chiếu”, thực hiện xây dựng ngành sản xuất nông nghiệp công nghệ cao, lấy hiệu quả làm thước đo, hình thành các NKT mũi nhọn, chủ lực, tạo thành các cực tăng trưởng nhằm tạo ra các tác động lan tỏa thúc đẩy các ngành khác phát triển (kinh nghiệm của TP. Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Đà Nẵng). Lựa chọn các ngành, các sản phẩm phù hợp với từng vùng, địa phương và trong từng giai đoạn nhằm tạo ra các sản phẩm mũi nhọn, ngành mũi nhọn, vùng mạnh đóng vai trò “đầu tàu” kéo theo sự phát triển của các sản phẩm, ngành và địa phương khác trong vùng. Do đó, rất phù hợp với các tỉnh, thành phố vùng ĐBSCL trong điều kiện hiện nay đã bắt đầu xuất hiện một số ngành, sản phẩm, vùng có thể đóng vai trò mũi nhọn như ngành dịch vụ (logistic, du lịch...), sản phẩm có sức cạnh tranh cao và công nghiệp chế biến có thương hiệu (Đạm Cà Mau, Xi măng Hà Tiên...), một số địa phương đang có sự bứt phá mạnh trong quá trình CDCC NKT của vùng (thành phố Cần Thơ, Long An, An Giang, Kiên Giang và đặc biệt là Phú Quốc...).

*Thứ ba*, hình thành các yếu tố mới, thị trường công nghiệp chế biến, dịch vụ, du lịch trong vùng phát triển mạnh, gia tăng thu hút đầu tư trên địa bàn vùng. Đây là những tiềm năng mới thúc đẩy CDCC NKT trên địa bàn vùng ĐBSCL theo hướng dịch vụ - công nghiệp - nông nghiệp và trong nội bộ ngành, cơ cấu cũng có sự thay đổi theo hướng tập trung nguồn lực khan hiếm cho một số lĩnh vực trong một thời điểm nhất định nhằm khai thác tốt nhất tiềm năng, lợi thế của từng giai đoạn.

*Thứ tư*, giữ vững mục tiêu phát triển kinh tế nhanh gắn với phát triển đô thị và bảo vệ môi trường sống văn minh, hiện đại, từng bước giảm chênh lệch mức sống giữa các tầng lớp dân cư, bảo đảm an sinh xã hội... (kinh nghiệm của Đà Nẵng). Đặc biệt, trong giai đoạn tới, trước những yêu cầu của mục

tiêu phát triển theo chiều sâu, đặt ra những yêu cầu mới cho vùng trong việc lựa chọn mô hình phát triển có môi trường thân thiện, hiện đại...

*Thứ năm*, nghiên cứu quy hoạch vùng ĐBSCL giai đoạn 2020 - 2025, định hướng đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050, với các giải pháp thu hút các nguồn lực trong nước và ngoài nước phát triển hạ tầng kỹ thuật cho toàn vùng, tạo sự kết nối nội vùng và ngoài vùng trong mạng lưới giao thông thủy, bộ, đường sắt và đường biển và hàng không với các nước trong khối ASEAN, hình thành các đầu mối giao thông tầm cỡ khu vực và quốc tế. Tập trung các nguồn lực nghiên cứu để có các biện pháp phòng ngừa hạn hán, ngập mặn và nước biển dâng trong điều kiện biến đổi khí hậu và phòng ngừa tác động do khai thác thủy điện, ngăn và nắn dòng sông Mê Kông trên thượng nguồn của các nước phía thượng nguồn □

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. Nghị quyết số 120/NQ-CP ngày 17/11/2017 của Chính phủ về phát triển bền vững vùng đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu.
2. Nghị quyết số 13-NQ-TW ngày 02/4/2022 của Bộ Chính trị về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.
3. Quyết định số 2227/QĐ-TTg ngày 18/11/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển du lịch vùng ĐBSCL đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.
4. Quyết định số 2140/QĐ-TTg ngày 08/11/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch cấp nước vùng đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050.
5. Quyết định số 68/QĐ-TTg ngày 15/01/2018 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt điều chỉnh quy hoạch xây dựng vùng đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2050.
6. Cổng thông tin điện tử các tỉnh Đồng Nai, thành phố Đà Nẵng và TP. Hồ Chí Minh.