



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office in Vietnam



BỘ XÂY DỰNG



Hợp tác
Đức

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Thực thi bởi

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Chương trình Thoát nước và chống ngập đô thị Đồng bằng sông Cửu Long ứng phó với biến đổi khí hậu (FPP) - Câu chuyện thành công #5

Liên kết vùng tại Đồng bằng sông Cửu Long

Đặt vấn đề

Tác động của biến đổi khí hậu tại Đồng bằng sông Cửu Long

Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) là một vùng đất được canh tác qua nhiều thế hệ, là một trong những khu vực phát triển nông nghiệp quan trọng của Việt Nam, đóng góp 50% sản lượng lương thực, 90% sản lượng gạo xuất khẩu, 70% lượng trái cây và 65% sản lượng thủy sản. Mặc dù đạt năng suất cao song ĐBSCL cũng phải đối mặt với nhiều hiểm họa và sự sụt giảm năng suất sẽ mang lại những hậu quả không chỉ cho khu vực này mà còn cho cả Việt Nam.

Sự thay đổi về khí hậu và điều kiện thủy văn tại ĐBSCL là một vấn đề phức tạp, có sự tương tác của nhiều yếu tố, có thể mang lại những tác động rộng khắp và khó có thể dự báo đối với nhiều lĩnh vực phát triển của khu vực này. Đặc điểm tự nhiên của một vùng đồng bằng rộng lớn với địa hình thấp vừa là cơ hội, vừa là thách thức đối với ĐBSCL. Trong những năm gần đây, sự tương tác mạnh mẽ giữa sự thay đổi về dòng chảy, khai thác quá mức nguồn nước ngầm, mực nước biển dâng, thay đổi hình thái sử dụng đất và biến đổi khí hậu làm dấy lên những quan ngại rằng lợi ích có thể sẽ giảm xuống trong khi các vấn đề lại tăng thêm tại khu vực kinh tế quan trọng này của Việt Nam.

Để vượt qua những thách thức, tận dụng cơ hội đòi hỏi phải có những hành động được phối hợp nhịp nhàng trong nhiều lĩnh vực khác nhau, sự hợp tác chặt chẽ trong lập kế hoạch và ngân sách. Trong thời gian qua những hoạt động liên kết, phối hợp thí điểm chưa mang lại kết quả thỏa đáng, hầu hết chỉ mới được thực hiện ở một phần của ĐBSCL và nhiều mô hình còn chưa bền vững.

Giải pháp

Quy hoạch vùng tại Việt Nam

Chính phủ Việt Nam tìm kiếm các giải pháp khắc phục những thách thức trên thông qua Luật Quy hoạch có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2019. Luật Quy hoạch quy định một hệ thống quy hoạch mới với các cấp quốc gia, vùng, tỉnh, đô thị và nông thôn và quy định một số nguyên tắc

lập quy hoạch. Luật cũng đòi hỏi các bên có liên quan cùng tham gia, sử dụng hiệu quả nguồn lực và thống nhất quản lý nhà nước trong các hoạt động quy hoạch. Theo Luật Quy hoạch, thời kỳ lập quy hoạch là 10 năm, trùng với thời kỳ của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, có tầm nhìn từ 20 đến 50 năm. Quy hoạch được rà soát và điều chỉnh 5 năm một lần để phù hợp với điều kiện thực tế. Luật Quy hoạch mang đến bốn sự thay đổi chính như sau:

- i) Bỏ quy hoạch riêng cho các sản phẩm và ngành cụ thể;
- ii) Đảm bảo tính nhất quán trong hệ thống pháp luật quy định công tác quy hoạch;
- iii) Đặt nền móng về mặt pháp luật cho định hướng hợp nhất và quản lý công tác quy hoạch; và
- iv) Thay đổi phương pháp lập quy hoạch, chuyển sang phương thức tiếp cận tích hợp, đa ngành, mà điều này dự kiến sẽ giúp giải quyết các vấn đề liên ngành, liên vùng và liên tỉnh một cách hiệu quả.

Luật Quy hoạch đưa ra một khung lập quy hoạch vùng lồng ghép tất cả các ngành trong một kế hoạch chiến lược có sự phối hợp và danh mục đầu tư cho cả vùng, đề ra những sắp xếp về thể chế ở cấp quốc gia, vùng và tỉnh. Điều này đòi hỏi có những thay đổi đáng kể trong quản lý nhà nước ở cấp quốc gia và cấp tỉnh cũng như vai trò tiềm năng của khu vực tư nhân, cộng đồng người dân đô thị và nông thôn. Sự chuyển đổi thành công từ phương pháp quy hoạch ngành truyền thống sang phương thức tích hợp trong lập quy hoạch cấp vùng, điều mà trước đây chưa có tiền lệ ở Việt Nam.

Để tạo điều kiện thực hiện Luật Quy hoạch, Quy hoạch ĐBSCL được lựa chọn làm thí điểm quy hoạch vùng tại Việt Nam, những kết quả và bài học kinh nghiệm sẽ được chia sẻ và nhân rộng sang các vùng khác. Quy hoạch này sẽ được thực hiện từ tháng 1 năm 2021. Một trong những nhiệm vụ quan trọng của quy hoạch vùng là tăng cường thích ứng với biến đổi khí hậu thông qua quy hoạch, xây dựng và vận hành cơ sở hạ tầng như cấp nước, thoát nước và chống ngập, giao thông, phòng chống thiên tai, hệ thống cảnh báo sớm và ứng phó. Tại ĐBSCL, lĩnh vực trọng

tâm trong quy hoạch hạ tầng là nước và phòng chống lụt bão.

Lập Quy hoạch vùng ĐBSCL sẽ đòi hỏi các nhà quy hoạch phải xác định và áp dụng các phương thức tiếp cận sáng

tạo, tích hợp trong lập quy hoạch đa ngành và kế hoạch ngân sách, quy hoạch liên tỉnh và liên kết, điều phối vùng. Nghị định số 37/2019/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ quy định vai trò, trách nhiệm của các bên liên quan trong chuẩn bị, lập và thẩm định quy hoạch vùng mới.



Hình 1: Các lĩnh vực có thể được hưởng lợi nhờ tăng cường liên kết vùng

Quy hoạch và liên kết vùng thành công sẽ tăng cường hiệu quả trong sử dụng nguồn lực sẵn có để giải quyết những thách thức chung mà cả vùng phải đối mặt hiện nay và trong tương lai. Mặc dù trước đây, Chính phủ đã ban hành các quy định tăng cường liên kết vùng và lãnh đạo các tỉnh

đã thiết lập các mô hình liên kết tiểu vùng nhưng kết quả còn hạn chế. Luật Quy hoạch đưa ra một khung pháp lý để kết nối hiệu quả giữa quy hoạch vùng và ngân sách đầu tư với những sắp xếp về thể chế phù hợp.



Đóng góp của FPP

Liên kết vùng tại Việt Nam

Liên kết vùng là một khái niệm được sử dụng rộng rãi nói về sự phối hợp, hợp tác vì những mục đích cụ thể giữa các cơ quan, đơn vị có thẩm quyền như các cơ quan nhà nước và các tổ chức quốc tế. Liên kết vùng cũng dùng để chỉ sự hợp tác giữa các quốc gia, bao gồm những tổ chức đã được chính thức thành lập như Liên hiệp các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và Liên minh Châu Âu (EU), song cũng có thể đề cập đến các mối liên kết giữa các cơ quan của các tỉnh, thành địa phương trong một quốc gia như trong báo cáo này. Đến nay đã có một số định nghĩa về liên kết vùng và về chi tiết cũng có sự khác biệt. Định nghĩa sau từ bang New Jersey của Hoa Kỳ khá phù hợp với điều kiện của Việt Nam: *“Liên kết vùng tập trung vào cải thiện thông tin liên lạc, tăng cường hợp tác và giảm thiểu những chính sách, chương trình và hành động trái ngược nhau liên quan đến sử dụng đất và quy hoạch, lập kế hoạch giữa các tổ chức của bang và các cấp khác nhau của chính phủ, các tổ chức vùng và các tổ chức liên minh liên kết”*

Hiện nay đã có nhiều sáng kiến liên kết vùng và tiểu vùng tại ĐBSCL. Theo báo cáo của GIZ năm 2019, có 9 vùng, tiểu vùng, nhóm liên kết. Hầu hết những sáng kiến này được thành lập theo các chương trình của Chính phủ hoặc các tỉnh tự nguyện dựa trên các nhu cầu, mối quan tâm và lợi ích chung:

1. Vùng liên kết phát triển kinh tế - xã hội vùng ĐBSCL: 13 tỉnh
2. Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam: 2 tỉnh
3. Vùng kinh tế trọng điểm ĐBSCL: 4 tỉnh
4. Tiểu vùng tứ giác Long xuyên: 4 tỉnh.
5. Tiểu vùng Đồng Tháp Mười: 4 tỉnh.
6. Tiểu vùng Bán đảo Cà Mau: 6 tỉnh, thành phố.
7. Tiểu vùng Tây sông Hậu: 4 tỉnh.
8. Tiểu vùng Duyên hải Phía Đông: 4 tỉnh
9. Nhóm liên kết ABCD Mê Kông: 4 tỉnh.

Hầu hết 13 tỉnh ĐBSCL đều tham gia ít nhất hai mô hình liên kết, một số tỉnh tham gia 5 mô hình liên kết. Mặc dù cùng một lúc có nhiều mạng lưới liên kết chồng chéo có thể giúp tăng tiềm năng phối hợp, song điểm hạn chế là đôi khi có thể gây sự nhầm lẫn và không kinh tế. Hiện nay các mô hình liên kết phát triển tại ĐBSCL vẫn còn thiếu một cách thức tiếp cận nhất quán và sự điều phối hợp lý.

Sự chuyển đổi phương thức tiếp cận sang liên kết vùng và quy hoạch theo phương thức tích hợp đòi hỏi phải có sự tăng cường năng lực thể chế ở cấp trung ương, cấp vùng và cấp tỉnh. GIZ hỗ trợ đáp ứng những nhu cầu mới này thông qua các dự án hỗ trợ kỹ thuật, chuyên đề nghiên cứu ngắn hạn chủ yếu do các chuyên gia cao cấp của Việt Nam thực hiện trong giai đoạn từ 2019 đến 2020, nhằm mục đích xây dựng khung thể chế và kỹ thuật tạo điều kiện cho sự hợp tác, liên kết vùng tập trung vào Đồng bằng sông Cửu Long. Các nghiên cứu bao gồm:

- Xây dựng Định hướng tăng cường năng lực thực hiện Quy hoạch vùng ĐBSCL có lồng ghép yếu tố bình đẳng giới;

- Hỗ trợ nâng cao năng lực cấp tỉnh (huyện) trong việc phân tích, đánh giá và nhận diện các vấn đề về tác động và thích ứng biến đổi khí hậu để lồng ghép nội dung này trong Quy hoạch Tỉnh và Kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội
- Xây dựng bộ chỉ số và hướng dẫn lồng ghép các nội dung phòng chống thiên tai và biến đổi khí hậu vào quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, kinh tế - xã hội theo Thông tư 05/2016/TT-BKHĐT;
- Rà soát Quyết định số 625/2017/QĐ-BKHĐT ngày 5 tháng 5 năm 2017 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Dự thảo Quyết định thay thế Quyết định 625 về bộ tiêu chí cho các dự án liên kết vùng, Xây dựng danh mục dự án ưu tiên có tính chất liên kết vùng, tỉnh và liên tỉnh giai đoạn 2021-2030;
- Xây dựng Hướng dẫn lập quy hoạch tỉnh cho các tỉnh ĐBSCL theo Luật Quy hoạch và các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Quy hoạch;
- Hỗ trợ Bộ KHĐT cập nhật, điều chỉnh Thông tư số 05/2016/TT-BKHĐT hướng dẫn lồng ghép các nội dung phòng chống thiên tai và biến đổi khí hậu vào quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, kinh tế - xã hội;
- Đánh giá cơ chế, chính sách và các dự án ứng phó với biến đổi khí hậu tại Đồng bằng sông Cửu Long;
- Nghiên cứu và đề xuất giải pháp phát triển liên kết kinh tế tiểu vùng Bán đảo Cà Mau theo hướng đột phá về cơ chế đặc thù nhằm phát triển nhanh và bền vững;
- Nghiên cứu xây dựng thể chế liên kết vùng phát triển Đồng bằng sông Cửu Long;
- Nghiên cứu và đề xuất giải pháp phát triển kinh tế - xã hội, kinh tế biển, dịch vụ logistics cho tiểu vùng bán đảo Cà Mau theo hướng đột phá về cơ chế đặc thù nhằm phát triển nhanh và bền vững

- Nghiên cứu giải pháp thúc đẩy sự phát triển của dịch vụ logistics để góp phần thực hiện chương trình phát triển ngành nông nghiệp bền vững và hiệu quả tại ĐBSCL.

Danh mục các hoạt động trên cho thấy các cơ quan của Việt Nam đã xác định những ưu tiên và nhu cầu cần thiết để có thể đáp ứng được tình hình mới tại ĐBSCL – tính đến những thách thức mà khu vực này phải đối mặt và cả quy trình thay đổi chung trong quy hoạch và hệ thống hành chính như đã đề cập ở phần trên. Những hoạt động đa dạng này cũng phản ánh một khung hỗ trợ tổng thể nhằm tăng cường khả năng thích ứng của các tỉnh và các đơn vị liên quan tại ĐBSCL trong phương thức lập quy hoạch, kế hoạch tích hợp.

Phương thức tiếp cận đáp ứng nhu cầu trong một khung nhất quán được các đối tác của Việt Nam đánh giá cao, là phương tiện giúp đáp ứng nhu cầu và ưu tiên của họ trong tình hình mới, trong giai đoạn đang có sự thay đổi lớn về mô hình lập kế hoạch, khi mà một số cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện thậm chí còn chưa quen với phương thức tiếp cận tích hợp mới này. Các hoạt động đó tập trung vào: (i) hướng dẫn diễn giải và thực hiện các quy định mới của chính phủ về tích hợp trong lập quy hoạch; (ii) học tập và phát triển thể chế; và (iii) xác định các hoạt động thực tế nhằm tăng cường khả năng thích ứng, hướng tới phát triển bền vững tại ĐBSCL.

Trong quá trình thực hiện những hoạt động này, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm và những nguyên tắc chủ yếu để phát triển liên kết vùng ĐBSCL hiệu quả và bền vững. Cụ thể là: (i) trong mọi mô hình liên kết vùng (LKV), chính quyền trung ương luôn đóng vai trò dẫn dắt quan trọng; (ii) tính tự nguyện chỉ phát huy tác dụng khi các địa phương có vấn đề chung cần hợp tác giải quyết; (iii) sự chênh lệch về trình độ phát triển giữa các địa phương trong vùng là một rào cản lớn cần được tính toán cụ thể; (iv) có rất nhiều hình thức LKV đa dạng mà một mô hình

điều phối vùng (ĐPV) tốt cần mở ra mọi cơ hội cho những hình thức đó phát huy; (v) cần cân đối hài hoà về tính chủ động và dẫn dắt của chính quyền trung ương, địa phương và khu vực tư nhân trong các hình thức liên kết khác nhau; (vi) đảm bảo ngân sách độc lập cho hoạt động ĐPV là điều kiện tiên quyết để các mô hình ĐPV có thể vận hành hiệu quả, trong đó ngân sách trung ương đóng vai trò chi phối, đồng thời sự đóng góp của chính quyền địa phương và khu vực tư nhân cũng cần được khuyến khích, thúc đẩy; và (vii) sự phân định rõ ràng trách nhiệm và quyền lợi của các bên trong quá trình điều phối liên kết vùng là yếu tố quan trọng. Ngoài ra, bốn nguyên tắc cơ bản cho thành công của mô hình điều phối liên kết phát triển vùng được xác định như sau:

- Các sáng kiến liên kết phải xuất phát từ nhu cầu của các địa phương và/hoặc các chủ thể trong từng địa phương.
- Sự tham gia liên kết phải dựa trên sự chia sẻ công bằng lợi ích nảy sinh từ liên kết.
- Sự phân công chức năng nhiệm vụ, trách nhiệm rõ ràng, minh bạch giữa các bên tham gia liên kết
- Sự kết hợp giữa các nỗ lực từ trên xuống và từ dưới lên trong hoạt động điều phối liên kết vùng cần được làm rõ trong khung chính sách và quy định, quá trình thực hiện được sự hỗ trợ của những “quán quân” ở cấp trung ương.

Ngoài các hoạt động vừa hoàn thành và đang thực hiện để hỗ trợ xây dựng một phương thức tiếp cận tích hợp trong liên kết vùng xoay quanh khái niệm năng lực thích ứng, tại thời điểm báo cáo này được chuẩn bị vào cuối năm 2020, GIZ và các đối tác phát triển đang đề xuất một số hoạt động mới cho vùng ĐBSCL và ở cấp trung ương.

Phát hành bởi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Văn phòng tại Bonn và Eschborn, Đức
Chương trình Thoát nước và chống ngập đô thị vùng ĐBSCL ứng phó với biến đổi khí hậu
37 Lê Đại Hành, Hai Bà Trưng
Hà Nội, Việt Nam
www.giz.de
Thời gian 11.2020
Thiết kế Golden Sky Ltd

Nguồn ảnh GIZ
Nội dung Christopher Scharfe
GIZ chịu trách nhiệm về nội dung của ấn phẩm này.
Đại diện cho Bộ Hợp tác và Phát triển kinh tế Liên bang Đức (BMZ) Cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ (SECO)
Phối hợp với Bộ Xây dựng