

# 'TÁI CƠ CẤU' CÔNG TÁC QUY HOẠCH

Tô Văn Trường

Trung tuần tháng 6/2013, tôi tham gia Hội đồng xét tuyển đề tài nghiên cứu khoa học của Bộ Nông nghiệp & Phát triển nông thôn" có tiêu đề :” *"Xây dựng phương pháp và quy trình lập quy hoạch thủy lợi phục vụ vùng chuyển đổi sản xuất nông nghiệp"* . Hội đồng đánh giá đề tài rất cần thiết, nhất là trong bối cảnh đất nước ta chưa có Luật quy hoạch.

Nhân nói đến chuyện quy hoạch, lại nhớ đến yêu cầu được đặt viết bài “*Tái cơ cấu công tác quy hoạch*”. Tiêu đề này, nghe có vẻ không ổn. vì vừa qua, nhiều người theo tư duy nhiệm kỳ thường lấy ý kiến chủ quan để áp đặt cho công tác quy hoạch. Mục đích cần xác lập và vận dụng tư duy quy hoạch mới , đúng đắn (về nông nghiệp, cũng như về nhiều lĩnh vực khác). Nếu vậy, mà lại gọi tái cơ cấu (hoặc tái cấu trúc) tư duy quy hoạch thì có phần lạm dụng cụm từ "tái cơ cấu (tái cấu trúc)". Rõ ràng là lại hẹp, thiếu.

Nếu "mở xẻ" thấy rõ hiện nay đang loạn ngôn hai cụm từ: "tái cơ cấu" và "phát triển hạ tầng", song cái tư duy, cái thể chế hiện nay không "tái cơ cấu lại", thử hỏi khác gì xây nhà không xem lại nền móng. Quy hoạch mới, hay cơ cấu mới sẽ tìm ra được, cứ giả thử là rất tốt, song nó sẽ thực thi như thế nào trong thể chế hiện hành? Câu chuyện phải làm trước tiên là phải thay đổi cái gì để ra Vinashin, chứ không phải là bắt tay ngay vào cơ cấu lại Vinashin (xem bài :”*Làm gì để tái cơ cấu nền kinh tế*” đăng trên Tầm nhìn.net ngày 26/12/2011 tác giả Tô Văn Trường) . Ngẫm suy, có lẽ không nên viết về câu hỏi "làm như thế nào?", vì quá sớm và sẽ là vô nghĩa nếu không chịu xem lại "nền móng" ngôi nhà mình định xây. Cần nhất nên tập trung vào việc phân tích: Hiện trạng sai làm như thế nào? Những nguyên nhân gì dẫn đến hiện trạng sai làm này? Trả lời thật tốt 2 câu hỏi này và làm cho dư luận và những người có trách nhiệm thấy được, sẽ là cống hiến có ý nghĩa trước khi bàn về câu hỏi "Làm gì"" và "Làm như thế nào?".

Hiện nay, chúng ta vẫn chưa có Luật quy hoạch. Theo định nghĩa trong Luật Xây dựng: “*Hoạt động xây dựng bao gồm lập quy hoạch xây dựng, lập dự án đầu tư xây dựng công trình, khảo sát xây dựng, thiết kế xây dựng công trình, thi công xây dựng công trình, giám sát thi công xây dựng công trình, quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình, lựa chọn nhà thầu trong hoạt động xây dựng và các hoạt động khác có liên quan đến xây dựng công trình*”.

Như vậy, lập quy hoạch xây dựng là bước đầu tiên trong các hoạt động xây dựng theo thứ tự nêu trong định nghĩa trên.

Trong đó, Điều 12:

1. Phân loại quy hoạch xây dựng bao gồm ba loại sau:

a) Quy hoạch xây dựng vùng;

b) Quy hoạch xây dựng đô thị, bao gồm quy hoạch chung xây dựng đô thị và quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị;

c) Quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn.

2. Chính phủ quy định trình tự lập quy hoạch xây dựng, hồ sơ và tỷ lệ các loại bản đồ, đơn giá lập đối với từng loại quy hoạch xây dựng.

Như vậy, trong Luật Xây dựng không định nghĩa và không có các quy định về “Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển của các ngành khác, quy hoạch sử dụng đất”?

Điều 13: Quy hoạch xây dựng phải bảo đảm các yêu cầu chung sau đây:

1. Phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển của các ngành khác, quy hoạch sử dụng đất; quy hoạch chi tiết xây dựng phải phù hợp với quy hoạch chung xây dựng; bảo đảm quốc phòng, an ninh, tạo ra động lực phát triển kinh tế - xã hội;

2. Tổ chức, sắp xếp không gian lãnh thổ trên cơ sở khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, đất đai và các nguồn lực phù hợp với điều kiện tự nhiên, đặc điểm lịch sử, kinh tế - xã hội, tiến bộ khoa học và công nghệ của đất nước trong từng giai đoạn phát triển;

3. Tạo lập được môi trường sống tiện nghi, an toàn và bền vững; thoả mãn các nhu cầu vật chất và tinh thần ngày càng cao của nhân dân; bảo vệ môi trường, di sản văn hoá, bảo tồn di tích lịch sử- văn hoá, cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn và phát triển bản sắc văn hoá dân tộc;

4. Xác lập được cơ sở cho công tác kế hoạch, quản lý đầu tư và thu hút đầu tư xây dựng; quản lý, khai thác và sử dụng các công trình xây dựng trong đô thị, điểm dân cư nông thôn”.

Khoản 1 Điều 13 này quy định quy hoạch xây dựng phải căn cứ vào “*quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển của các ngành khác, quy hoạch sử dụng đất*”. Như vậy, phải chăng các “*quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển của các ngành khác, quy hoạch sử dụng đất*” có tính pháp lý cao hơn? Đến khái niệm, quy định còn chưa rõ ràng (như đã nhận xét ở mục 2 ở trên) thì không biết trên thực tế người ta lập, thẩm định, trình duyệt như thế nào? Quy định như vậy cũng giống quy định “muốn mua nhà phải có hộ khẩu và muốn có hộ khẩu phải có nhà!”. Khi làm quy hoạch thủy lợi thì dựa vào quy hoạch nông nghiệp, làm quy hoạch nông nghiệp lại dựa vào quy hoạch thủy lợi, nói chung là rất tùy tiện, chẳng có đường lối, trật tự gì cả.

Quy hoạch được duyệt phần lớn cũng để mà “treo” chưa nói đến chất lượng quy hoạch, mà chung quy vì Nhà nước không có đủ tiền để thực hiện, bởi thế có ý kiến không đồng ý với từ “quy hoạch treo” vì bản thân quy hoạch ở nước ta đã là treo rồi! Một cách để thu hút vốn cho thực hiện là để ra các chương trình, thí dụ “Chương trình thoát lũ ra biển Tây”. Như vậy, Chương trình phải dựa vào quy hoạch, là để thực hiện quy hoạch. Nhưng cũng có các chương trình như “Chương trình đầu tư củng cố bảo vệ và nâng cấp đê biển hiện có tại các tỉnh có đê từ Quảng Ninh đến Quảng Nam”, “Chương trình củng cố nâng cấp hệ thống đê biển từ Quảng Ngãi đến Kiên Giang”, trong Quyết định phê duyệt của cấp có thẩm quyền chẳng thấy căn cứ vào quy hoạch nào cả, mặc dù nó đi qua các vùng có quy hoạch, thí dụ như vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Như vậy, ngay trong Bộ Nông nghiệp & Phát triển nông thôn công tác quy hoạch và xây dựng cơ bản nhiều khi đã thuộc dạng “ông chằng, bà chuộc”!

Trên đây, là thí dụ điển hình của quản lý kiểu “thầy bói xem voi”, cho nên vấn đề cửa sông cứ bị bỏ ngỏ, không biết sẽ là công trình cửa sông, hay lên đê cửa sông để nối liền đê biển với đê sông?. Hoặc là như người Pháp chia Nam Bộ ra miền Tây và miền Đông thì bây giờ ta cũng cứ theo thế mà làm quy hoạch thủy lợi riêng cho miền Tây và riêng cho miền Đông, trong khi các con sông trong vùng lại thông với nhau theo bài toán hệ thống. Mới đây nhất, là Quy hoạch thủy lợi tổng thể đồng bằng sông Cửu Long trong điều kiện biến đổi khí hậu, nước biển dâng, người ta lại cố tình bỏ ra ngoài không xem xét đánh giá đến dự án đê biển Vũng Tàu-Gò Công, trong đó có nhiệm vụ kiểm soát lũ cho cả vùng Đồng Tháp Mười? Đây là lối tư duy làm quy hoạch từ cực tả sang cực hữu, không theo cách tiếp cận hệ thống và quản lý lưu vực sông theo cả không gian và thời gian.

Theo nghĩa tiếng Hán thì "quy hoạch" có nghĩa là hoạch định các hoạt động để đạt được một mục tiêu nhất định. Nhưng ở Việt Nam hiện nay người làm quy hoạch lại theo hình tam giác lộn ngược. Điều này có nghĩa là người ta phải làm theo thứ tự: chiến lược phát triển kinh tế xã hội của một quốc gia, vùng, địa phương vv... từ đó là quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, sau đó mới là các quy hoạch ngành, lĩnh vực. Trong khi đó, thực tế, chúng ta làm quy hoạch dựa theo Nghị quyết, sau đó tùy theo trích dẫn của mỗi ngành tiến hành làm quy hoạch ngành, còn quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội thì chưa hoàn chỉnh.

Quy hoạch mang tính tổng thể nhưng cũng đầy đủ tính chất phân lập. Đúng ra, đâu phải “tái cơ cấu” thì cái gì cũng phải cơ cấu lại. Tùy chọn lĩnh vực nào, khu vực kinh tế nào cần “tái cơ cấu” mà tiến hành. Ở ta có một thói quen phong trào, cái gì cũng đồng loạt. Đã hô “tái cơ cấu” là cái gì cũng ùa theo cái gọi là phong trào đó. Quy hoạch thì ngành nào, lĩnh vực nào cũng lo quy hoạch, nhất là xây dựng cơ bản, cơ sở hạ tầng, phát triển ngành... Nhưng nước ta đang có hiện tượng thả lỏng, tùy tiện trong quy hoạch. Mạnh ai nấy làm, không có quản lý, điều hành, kiểm tra, giám sát, thẩm định công tác quy hoạch và hậu kiểm công tác quy hoạch. Vai trò quản lý Nhà nước về công

tác quy hoạch rất mờ nhạt. Từ đó, sinh ra những phức tạp, nhiều hệ lụy do sự chồng lấn, đan xen, đối trọng lẫn nhau về quy hoạch. Quy hoạch xây dựng đè lên mặt bằng quy hoạch nông nghiệp. Quy hoạch giao thông phá vỡ quy hoạch thủy lợi. Quy hoạch khai khoáng lấn lướt quy hoạch trồng rừng, bảo vệ rừng rồi sinh ra quy hoạch ngành lâm sản quy hoạch địa phương, và ngược lại. Cho nên, thiếu quy hoạch chung, không chú trọng xây dựng quy hoạch tổng thể tầm quốc gia. Lại có chuyện quy hoạch này dẫm lên quy hoạch khác, thành xâu chuỗi nhưng vẫn rời rạc do mục đích và cung cách xây dựng vùng quy hoạch “đá nhau”. Cũng có khi vạch quy hoạch, khoanh vùng quy hoạch để lấy cơ chế ưu đãi đất đai, rồi không có dự án nào được đưa vào vùng, khu quy hoạch, dẫn tới lãng phí đất canh tác, làm mất ổn định dân cư, thậm chí vi phạm pháp luật. Muốn “tái cơ cấu” công tác quy hoạch, trước hết Nhà nước phải có Luật quy hoạch, các biện pháp và cơ quan chủ quản, chuyên trách quy hoạch tổng thể cấp quốc gia, quản lý, điều hành theo khung pháp lý đã được quy định.

Quy hoạch liên quan đến dự báo. Tuy nhiên, dự báo đúng thì rất khó vì liên quan đến nhiều mặt nhưng dự báo gần đúng cũng là vấn đề quan trọng. Ví dụ trong nông nghiệp thì phải xét đến cả dự báo kinh tế, xã hội, môi trường (như biến động thời tiết, thị trường thế giới, xu thế phát triển của nhu cầu...) Công tác quy hoạch còn phụ thuộc vào kiến thức tổng hợp và nhóm làm việc tổng hợp của nhiều ngành, nhiều cấp. Hiện nay, phối hợp giữa các ngành, các cấp rất yếu. Ngay quy hoạch thủy lợi còn đặt hàng cho quy hoạch nông nghiệp chứ không phải phối hợp cùng làm. Chúng ta thiếu "nhạc trưởng" đủ mạnh để điều phối quy hoạch các ngành, mà mọi việc giao về cấp thực hiện (Thủ tướng, Bộ trưởng, Chủ tịch tỉnh vv...) quyết định, rồi điều chỉnh sau. Muốn làm quy hoạch tốt thì phải nghiên cứu, cần nhân tài vật lực, thời gian nhưng hiện nay rất nhiều quy hoạch không có nghiên cứu hỗ trợ. Niềm tin vào quy hoạch cũng bị giảm sút vì nhiều quy hoạch treo, quy hoạch sai lầm hoặc lạc hậu vv...) nhưng lãnh đạo vẫn phê duyệt. Làm mất niềm tin thì rất dễ nhưng lấy lại lòng tin của dân đó là quy hoạch hợp lý, hữu hiệu phải mất vài chục năm.

Từ "quy hoạch" từng được hiểu nhiều cách khác nhau, dần dần những cách hiểu ấy gần nhau lại, thành một cách hiểu thông dụng. Cách hiểu thông dụng ấy được thể hiện ngắn gọn là " *Quy hoạch có thể là động từ, có thể là danh từ, có nghĩa là hành động (động từ) hoặc kết quả (danh từ) bố trí, sắp xếp toàn bộ theo một trình tự hợp lý trong từng thời gian, làm cơ sở cho việc lập kế hoạch dài hạn*".

Về nông nghiệp và nông thôn, phải làm cho nông thôn giàu mạnh là kinh tế nông thôn, gồm phần nông nghiệp và phần phi nông nghiệp. Xu thế thời đại đã được thực hiện ở rất nhiều nước và đang tiếp tục phát triển là phần phi nông nghiệp làm ra của cải và mang lại thu nhập cao hơn hẳn, nhiều khi gấp đôi phần nông nghiệp. Vấn đề ở nông thôn không phải là nông nghiệp, mà là kinh tế nông thôn, chủ thể của kinh tế nông thôn là cư dân nông thôn, chứ không phải là nông dân thuần. Kinh tế của từng nước và của

thế giới được hưởng từ kinh tế nông thôn nhiều hơn hẳn so với sự đóng góp của nông nghiệp.

Quy hoạch phát triển nông nghiệp phải dựa trên đặc thù, điều kiện, khả năng cụ thể từng vùng, từng khu vực, các chuyên ngành, phát huy các thế mạnh và mang tính lâu dài. Trên cơ sở khảo sát, điều tra, nghiên cứu, phân tích, quy hoạch phát triển nông nghiệp phải dựa trên những thông số về đất đai, khí hậu, nước, nguồn lao động, sự tiến bộ của khoa học kỹ thuật, tập quán, kỹ năng và kinh nghiệm của người lao động, vốn đầu tư và khả năng sinh lợi từ các loại nông sản hàng hóa. Quy hoạch phải nhằm cụ thể hóa về ngành sản xuất chủ lực và sản xuất phụ, cơ sở hạ tầng, những yếu tố phụ trợ, chính sách phát triển, giảm thiểu các tác động có hại phát sinh trong quá trình tổ chức sản xuất, tiêu thụ sản phẩm, tận dụng tối đa mọi nguồn lực, và hướng tới sự phát triển đồng bộ, bền vững về chất lượng, hiệu quả kinh tế cao. Xây dựng quy hoạch phát triển nông nghiệp phải nằm trong tổng thể và mặt bằng chung của nền kinh tế quốc dân, phải phù hợp trình độ, khả năng người lao động và vận dụng được kinh nghiệm của các nước tiên tiến vào tình hình thực tế của nước ta.

Nhìn ra thế giới, hiện nay người ta có cách tiếp cận quy hoạch nông nghiệp là một phạm trù rất rộng, bởi nó không chỉ là một ngành kinh tế mà hơn thế nữa, nó liên quan đến những vùng địa lý rộng lớn. Chúng ta không thể chỉ nói về quy hoạch nông nghiệp mà không nói đến quy hoạch vùng nông thôn. Nhưng nói đến quy hoạch nông thôn lại liên quan đến quy hoạch thành thị và các khu công nghiệp. Mọi thứ đều liên quan chông chéo một cách hữu cơ với nhau. Vậy để tránh phải đề cập đến một vấn đề quá rộng lớn, ít nhất phải đề cập đến 2 loại quy hoạch sau đây trong nông nghiệp :

**Quy hoạch nông nghiệp một cách bền vững (Sustainable Agriculture Management -SAM):** Quy hoạch phải định dạng và phát triển các hệ thống sản xuất nông nghiệp và lương thực khi bảo vệ môi trường một cách bền vững bằng cách kết hợp các phương thức quản lý tốt nhất và thói quen của người nông dân để giữ gìn chất lượng đất, nước và không khí. Trong quy hoạch, cần định ra các chỉ số (indicators) giúp chúng ta lường được những đe dọa do việc dùng các tập quán nông nghiệp hiện tại tới môi trường và ngược lại những đe dọa từ môi trường và biến đổi khí hậu tới nông nghiệp. Quy hoạch phải thúc đẩy mối quan hệ gắn bó giữa các tỉnh, các ngành công nghiệp thực phẩm và nông nghiệp. Quy hoạch phải khuyến khích đầu tư vào nông nghiệp, thực phẩm, nghề cá và lâm nghiệp, giải quyết các mâu thuẫn trong sử dụng đất và giảm bớt cách biệt giữa thành thị và nông thôn.

**Quy hoạch rủi ro trong nông nghiệp (Risk Management in Agriculture - RMA).** Có thể phân làm 3 loại rủi ro: i) Rủi ro thông thường (Normal Risk): thường xảy ra nhưng không gây hại đáng kể (thay đổi về giá cả thu mua, về mùa màng). Loại rủi ro này thường có thể quản lý được bằng chính sách thuế, chính sách xã hội; ii) Rủi ro thị trường (Marketable Risk): có mức độ tổn thất vừa phải và iii) Rủi ro thiên tai (Catastrophic risk): Loại rủi ro này không thường xảy ra nhưng gây tổn thất vô cùng lớn

như lũ lụt, hạn hán hoặc sâu bệnh. Rủi ro trong nông nghiệp không tồn tại độc lập mà liên kết với các yếu tố khác. Chúng ta cần có một cách tiếp cận tổng thể cho quản lý rủi ro khi tập trung xét đến mối tương tác của các loại rủi ro, đến các phương thức mà người nông dân sử dụng và các chính sách của nhà nước trong quản lý rủi ro.

Có ý kiến cho rằng quy hoạch là sự thiết kế cái khung, cái nền cho sự phát triển hợp lý, thích ứng với điều kiện, khả năng thực tế, vươn tới chất lượng và phải mang tính hiệu quả ngày càng cao. Quy hoạch thường đi trước kế hoạch. Bởi thế, dựa theo quy hoạch mới lên phương án, kế hoạch, biện pháp. Như quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch phát triển khu công nghiệp, quy hoạch phát triển nông nghiệp, quy hoạch dân cư, quy hoạch trồng rừng... Trong nông nghiệp, quy hoạch phát triển nông nghiệp tầm quốc gia phải kết hợp chặt chẽ ngành với vùng, là bộ môn kinh tế-xã hội, khoa học kỹ thuật, xã hội, nhân văn, là nghệ thuật về tổ chức không gian và cách thức tổ chức sản xuất nông nghiệp phù hợp điều kiện, khả năng của ngành đối với từng vùng. Nó là nghệ thuật sắp xếp tổ chức các không gian chức năng, các định chế chuyên ngành, khống chế hình thái và xây dựng mô hình sản xuất nông nghiệp với chất lượng, hiệu quả cao, tạo đà cho phát triển bền vững.

Việc xây dựng khung pháp lý cho quy hoạch cũng rất cần thiết, nhất là hoàn cảnh cụ thể của nền nông nghiệp nước ta, từ sản xuất lạc hậu, độc canh, phân tán nhỏ lẻ, chưa có cái nền khởi phát tin cậy cho sản xuất lớn. Tái cơ cấu trong việc xây dựng quy hoạch phát triển nông nghiệp ở nước ta phải hướng tới một nền nông nghiệp hiện đại, sản xuất lớn, quy mô ngày càng mở rộng và tất nhiên phải gắn chặt với sự phát triển của khoa học kỹ thuật, ưu tiên cho khoa học kỹ thuật và kết hợp đồng bộ với phát triển công nghiệp, kết hợp với phát triển "tam nông", đi sát thị trường nông sản hàng hóa toàn cầu.

Quy hoạch là một bộ môn khoa học tổng hợp, người làm quy hoạch phải tập trung được các nhà chuyên môn sâu để đạt được một mục tiêu nhất định. Một điều cần tránh đó là không thể gắn yếu tố chủ quan và yếu tố chính trị vào trong quy hoạch. Làm quy hoạch thực chất là giải hàm mục tiêu để đạt được hiệu ích cao nhất về kinh tế, xã hội, môi trường, kỹ thuật v.v... hay nói cách khác người làm quy hoạch phải giải bài toán quy hoạch tuyến tính, hay phi tuyến, nhưng ở Việt Nam việc xác định các quan hệ này trong nghiên cứu còn ít, thông thường là gắn yếu tố chủ quan và kinh nghiệm của mỗi người. Như vậy, hiện nay người làm quy hoạch không thể ai ai cũng làm được, mà phải quy về một đầu mối (chuyên ngành). Hiện nay, để giải hệ tuyến tính hay phi tuyến này là việc làm dễ dàng nhưng để xác định các mối quan hệ giữa các yếu tố thì ta lại không tập trung đầu tư. Nói cách khác là giá để làm quy hoạch quá ít, không tập trung cho công tác điều tra cơ bản là cơ sở cho công tác quy hoạch. Thay đổi nhận thức về tầm quan trọng của quy hoạch, không phải bằng quy định ràng buộc mà phải đi vào các chính sách cụ thể. Bởi vì, nếu quy hoạch sai thì xã hội phải trả giá rất lớn, có khi phải mất hàng chục năm mới khắc phục được. Trong khi các nghiên cứu kỹ thuật chuyên

ngành nếu có sai thì cũng chỉ mang tính chất cục bộ, ảnh hưởng đến sự phát triển không nhiều.

Các cơ quan quy hoạch chuyên ngành không chỉ bao gồm những người cùng ngành mà phải bao gồm các chuyên gia của các ngành khác. Bởi vì quy hoạch hiện nay là phải giải quyết bài toán đa mục tiêu. Người nhạc trưởng phải có kiến thức chuyên ngành, huy động các chuyên gia của các ngành khác để giải quyết mục tiêu đề ra. Phải có chính sách đào tạo các cán bộ làm quy hoạch, chứ không thể như hiện nay nhiều người làm quy hoạch thường là tay ngang, chỉ qua kinh nghiệm lâu năm tích lũy rồi chuyển sang làm quy hoạch.

Nghị quyết của Đảng muốn đi vào cuộc sống phải dựa vào "Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội". Điều quan trọng là các Luật, Nghị định, Thông tư phải có nguồn gốc cơ bản từ quy hoạch, chứ không thể theo ý kiến chủ quan nhất thời. Éo le là trên thế giới không có nước nào làm quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội, ngoại trừ có Việt Nam và nước bạn Lào do ta giúp bạn làm quy hoạch. Đất nước chỉ có thể phát triển bền vững nếu Luật quy hoạch sớm được ban hành hay nói cách khác Luật quy hoạch là đòi hỏi bức thiết từ cuộc sống!