

# ĐỔI MỚI, NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG QUY HOẠCH THỦY LỢI PHỤC VỤ TÁI CƠ CẤU NGÀNH NÔNG NGHIỆP

Lương Quang Xô<sup>1</sup>

**Tóm tắt:** Ngày 10 tháng 06 năm 2013, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững tại quyết định số 899/QĐ-TTg. Để thực hiện đề án này, công tác lập và thẩm định quy hoạch nông nghiệp, thủy sản, lâm nghiệp và thủy lợi cần phải đi trước một bước, tạo tiền đề cho cả ngành nông nghiệp thực hiện đề án nói trên. Trong bài báo này, tác giả chỉ đi sâu phân tích công tác “đổi mới, nâng cao chất lượng quy hoạch thủy lợi phục vụ tái cơ cấu ngành nông nghiệp”. Trên cơ sở phân tích những tồn tại trong quy hoạch thủy lợi hiện nay, đề xuất những giải pháp nâng cao chất lượng quy hoạch thủy lợi nói riêng và quy hoạch trong ngành nông nghiệp nói chung.

**Từ khóa:** 899/QĐ-TTg, đổi mới, quy hoạch thủy lợi

## 1. NHỮNG TỒN TẠI TRONG CÔNG TÁC QUY HOẠCH THỦY LỢI HIỆN NAY

Chất lượng quy hoạch xây dựng thủy lợi còn chưa cao, không theo kịp với tình hình phát triển kinh tế xã hội. Các nhà đầu tư, người quyết định đầu tư khi cầm dự án quy hoạch không quyết định được nên đầu tư vào dự án nào? Công trình nào và có lợi bao nhiêu? Tác động đến kinh tế xã hội ra sao? Chỉ khi đầu tư toàn bộ dự án mới thấy kết quả, mà vốn đầu tư thì quá lớn! điều đó thật không tưởng trong cơ chế thị trường như hiện nay. Hay nói cách khác, chúng ta quy hoạch theo viễn cảnh mà không có quy hoạch theo từng bước đi, từng thời đoạn. Theo tôi trong quy hoạch thủy lợi trong thời gian tới phải đưa ra kết quả các dự án đầu tư đồng bộ, từ đầu mỗi tới hộ dùng nước, bao hàm các chỉ số cơ bản cụ thể như một bộ thông số của dự án [3, 4, 5]. Một số điểm tồn tại trong quy hoạch thủy lợi hiện nay như sau:

- Ở Việt Nam hiện nay các quy hoạch chuyên ngành thường đi trước “Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội” do vậy mục tiêu của các quy hoạch chuyên ngành xác định không đúng, nên các công trình đưa ra hiệu quả phục vụ không cao, nhiều khi chưa đúng.

- Phương pháp luận quy hoạch hiện nay ở Việt Nam theo hình tam giác thuận, với tình hình hiện nay phải theo hình tam giác ngược, điều này giải nghĩa tại sao tất cả các quy hoạch từ trước đến nay chỉ đưa ra từng công trình riêng lẻ mà không đưa ra được các dự án đầu tư riêng biệt. Cụ thể, mục tiêu được ấn định trước,

sau đó đưa ra định hướng, cơ cấu phát triển và các giải pháp thực hiện, mà không có mô hình phát triển, lại thiếu mối liên hệ giữa mục tiêu và điều kiện phát triển. Phương pháp này thể hiện rõ ý chí của chủ thể lập quy hoạch để đưa ra các mục tiêu mong đợi và định hướng phát triển chủ quan, dẫn tới làm mất tính khả thi của quy hoạch được phê duyệt [2]. Nói cách khác một số dự án quy hoạch hiện nay càng đọc càng rối, cuối cùng là kết luận chung chung “góp phần phát triển kinh tế xã hội”.

- Thực tế của nước ta trong thời gian vừa qua cho thấy, còn nhiều quy hoạch được phê duyệt chưa đảm bảo yêu cầu về chất lượng, kém tính khả thi, có quy hoạch phải điều chỉnh nhiều lần và thậm chí khá nhiều quy hoạch “treo”, làm mất vai trò [2] và niềm tin của người dân về quy hoạch.

- Trong quy hoạch xây dựng thủy lợi, một số dự án chưa theo một quy trình chung là: Nghiên cứu khoa học - quy hoạch - chuẩn bị đầu tư - xây dựng cơ bản - quản lý vận hành. Do vậy, những giải pháp quy hoạch đưa ra có tính thuyết phục chưa cao.

- Trong quy hoạch thủy lợi khâu lập đề cương thực hiện là khâu quan trọng nhất, nhưng một số dự án chưa tách biệt được mục tiêu - nhiệm vụ, cũng như các vấn đề cần phải giải quyết và các hoạt động để đạt được nhiệm vụ, mục tiêu cụ thể. Do vậy, khó khăn cho nghiệm thu và người thực hiện. Chưa nói đến là các mục tiêu đưa ra rất chung chung, nhiều khi các lưu vực, vùng gần như tương tự nhau.

- Sự phối kết hợp giữa các quy hoạch chuyên ngành chưa đồng bộ, nhiều khi hầu như riêng biệt, nên giải pháp quy hoạch đưa ra không sát

<sup>1</sup> Viện Quy hoạch Thủy lợi miền Nam

thực tế, mà kinh phí thực hiện tổng thể lại rất lớn và trùng lặp.

- Tính dự báo trong quy hoạch còn thấp, cả trong quy hoạch phát triển lẫn quy hoạch nền (quy hoạch xây dựng thủy lợi). Hiện nay chủ yếu dựa vào kinh nghiệm là chính [3,4,5].

- Chưa thống nhất trong quản lý cơ sở dữ liệu dùng chung cho quy hoạch, gây khó khăn cho người thực hiện và kinh phí thực hiện quy hoạch.

- Tính pháp lý thực hiện quy hoạch và quản lý quy hoạch không thống nhất, cần phải đưa vào luật thủy lợi.

- Quy hoạch xây dựng thủy lợi đòi hỏi bao gồm nhiều lĩnh vực: thủy văn, thủy lực, thủy công, môi trường, kinh tế, xã hội, nông nghiệp, thủy sản, lâm nghiệp v.v... do vậy, đòi hỏi cán bộ phải có trình độ nhất định nên hiện nay nguồn nhân lực còn thiếu và mỏng.

- Các tiêu chuẩn, quy chuẩn lập quy hoạch xây dựng thủy lợi còn thiếu và chưa phù hợp với các vùng khác nhau của cả nước.

## **2. NHỮNG YÊU CẦU ĐỔI MỚI CÔNG TÁC QUY HOẠCH THỦY LỢI**

Quy hoạch Thủy lợi phải gọi cho đúng đó là “quy hoạch xây dựng thủy lợi”, bởi vì kết quả của nó là danh mục công trình được tiến hành xây dựng trong tương lai, nó khác với các ngành quy hoạch khác như thủy sản, lâm nghiệp, nông nghiệp, giáo dục, y tế v.v... Do vậy, nó có đặc thù riêng và nội hàm riêng. Trong lý luận về quy hoạch gọi là “quy hoạch cứng” còn các ngành khác kê trên là “quy hoạch mềm”.

Quy hoạch gần tiệm cận với chiến lược, hơn nữa góp phần tư vấn cho các cấp lãnh đạo trong công tác điều hành quản lý, do vậy những phương án đưa ra không hiệu quả sẽ gây tổn thất kinh tế rất lớn, do vậy trong công tác quy hoạch phải được coi trọng đúng mức (con người, chế độ chính sách, đơn giá v.v...).

Quy hoạch xây dựng thủy lợi phải dựa trên nền của quan điểm quản lý tổng hợp nguồn nước (tài nguyên nước) có như vậy mới giải quyết bài toán tối ưu đối với lĩnh vực tài nguyên nước. Điều đó có nghĩa, phạm vi quy hoạch phải theo lưu vực sông hoặc vùng, tiểu vùng, hay nói cách khác nội dung báo cáo quy hoạch lưu vực, vùng phải khác nội dung của một báo cáo quy hoạch cấp tỉnh.

Quy hoạch xây dựng thủy lợi là quy hoạch

“mở”, thường xuyên được cập nhật bổ sung, phù hợp với nguồn nước và tình hình phát triển kinh tế xã hội. Hơn nữa, đó là một quy hoạch chuyên ngành của quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội, vào thời kỳ đầu của phát triển nông nghiệp nó được coi là quy hoạch tiên phong, nhưng nay phải được coi là quy hoạch nền (hạ tầng) phục vụ cho các ngành khác cùng đồng thời phát triển, nó có quan hệ hỗ trợ lẫn nhau. Nói cách khác, trong mỗi dự án quy hoạch (nông nghiệp, thủy sản, lâm nghiệp, thủy lợi v.v...) phải có sự phối hợp cụ thể từ khi trình duyệt đề cương, thực hiện, đến quản lý vận hành.

Trong quá trình phát triển kinh tế xã hội, xu thế biến đổi nguồn nước và biến đổi khí hậu (BĐKH), nước phải được coi là hàng hóa, nói cách khác chính sách cấp bù thủy lợi phí hiện nay là chưa phù hợp, khó kêu gọi đầu tư và giải pháp vốn trong công tác quy hoạch hiện nay hầu như là không tương (quy hoạch treo).

Quy hoạch xây dựng thủy lợi hiện nay phải theo xu hướng quy hoạch quản lý, khai thác và vận hành hệ thống thủy lợi.

## **3. GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG QUY HOẠCH XÂY DỰNG THỦY LỢI**

1) *Hoàn thiện thể chế.* Thực tế nhiều năm qua, Chính phủ đã ban hành các nghị định về lập, phê duyệt và quản lý các loại quy hoạch. Các bộ, ngành cũng đã có thông tư hướng dẫn thi hành các nghị định này. Các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đã tạo ra khuôn khổ pháp lý khá đầy đủ và thuận lợi cho việc xây dựng và quản lý các quy hoạch hiện có. Tuy nhiên, các quy định trong hệ thống văn bản pháp luật hiện hành cũng còn bộc lộ những hạn chế về hiệu lực pháp lý, thiếu các quy định đảm bảo độ tin cậy và tính khả thi của các quy hoạch được phê duyệt [2]. Do vậy, trong thời gian tới, cần hoàn thiện ban hành các tiêu chuẩn, quy chuẩn trong quy hoạch xây dựng thủy lợi, chuẩn bị đầu tư, xây dựng và quản lý vận hành.

2) *Hoàn thiện phương pháp lập quy hoạch.* Đây là vấn đề có ảnh hưởng lớn đến chất lượng quy hoạch, nhất là đảm bảo tính khả thi của phương án quy hoạch. Phương pháp lập quy hoạch phải bảo đảm sự gắn kết mục tiêu phát triển với giải pháp và điều kiện thực hiện quy hoạch, đặc biệt là tiềm năng và giải pháp huy động nguồn lực [2] (vốn, con người).

3) Áp dụng các công nghệ mới vào trong quy hoạch (mô hình dự báo, mô hình toán, hệ thống thông tin địa lý - GIS, công nghệ ba chiều - 3D,...). Tiến tới giải bài toán quy hoạch phải thông qua Quy hoạch tuyến tính hay phi tuyến để giải quyết bài toán hàm đa mục tiêu [1]. Tránh tình trạng như hiện nay phụ thuộc vào ý kiến chủ quan của nhà quy hoạch mà đánh giá dự án là kinh tế hay không kinh tế.

4) Quy hoạch xây dựng thủy lợi nói riêng và các quy hoạch khác nói chung, mang tầm chiến lược của cả một vùng. Do vậy, các dự án quy hoạch không nên đấu thầu mà áp dụng hình thức chỉ định thầu cho các đơn vị chuyên ngành có năng lực, kinh nghiệm, chuyên môn phụ trách trên địa bàn.

5) Cần tiến hành “tích hợp các quy hoạch các ngành có liên quan đến lĩnh vực thủy lợi, tránh đầu tư trùng lặp, hiệu quả của quy hoạch lại không cao” cả trong từng dự án, đề án hay chương trình của Bộ. Quy hoạch xây dựng thủy lợi cần phải bám sát mục tiêu, nhiệm vụ của cả thời đoạn quy hoạch cũng như trong từng thời kỳ. Kết quả cuối cùng của quy hoạch phải là danh mục các dự án đầu tư một cách đồng bộ, bao gồm các thông số chính của dự án để nhà đầu tư và người quyết định đầu tư thuận lợi trong chọn lựa, cũng như phát huy ngay hiệu quả tác dụng.

6) Quy hoạch xây dựng thủy lợi chủ yếu phục vụ cho cây lúa và hoa màu là chính, trong thời gian tới cần đưa ra các giải pháp công nghệ phục vụ cho tái cơ cấu ngành nông nghiệp (phục vụ sản phẩm chiến lược, cấp nước cho dân sinh, du lịch sinh thái, môi trường, an sinh xã hội v.v...). Đặc biệt, phải chú trọng đến đền bù tái định cư trong các phương án đề xuất (hiện nay có công trình tiền đền bù gấp 2 lần tiền xây dựng).

7) Đào tạo nguồn nhân lực: Đề nghị nên có chính sách đầu tư nguồn nhân lực cho lĩnh vực quy hoạch, cả trong bố trí cán bộ, lẫn quá trình đào tạo. Đặc biệt, xem xét đơn giá lập quy hoạch cho phù hợp giữa các lĩnh vực quy hoạch, chuẩn bị đầu tư và thiết kế.

#### **4. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA QUY HOẠCH THỦY LỢI PHỤC VỤ TÁI CƠ CẤU NGÀNH NÔNG NGHIỆP**

1) Quy hoạch thủy lợi phải gắn chặt với tái cơ cấu ngành nông nghiệp; áp dụng tiến bộ khoa

học công nghệ thủy lợi và tổ chức lại sản xuất trong nông nghiệp. Đồng thời, phải kết hợp với nâng cao hiệu quả quản lý khai thác hệ thống công trình thủy lợi, nâng cao hiệu quả cung cấp dịch vụ nước có thu, khuyến khích hợp tác đầu tư công-tư tạo nguồn lực cho phát triển thủy lợi.

2) Nâng cao năng lực nghiên cứu, dự báo tác động của Biến đổi khí hậu và các tác động bất lợi trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội trên lưu vực sông để đề xuất các giải pháp đảm bảo phát triển bền vững. Coi giải pháp phi công trình là giải pháp quan trọng trong quy hoạch, xây dựng kế hoạch phát triển thủy lợi.

3) Rà soát, đánh giá và điều chỉnh nhiệm vụ hệ thống thủy lợi, bao gồm cơ sở hạ tầng, phương thức tổ chức quản lý khai thác, năng lực của đội ngũ cán bộ-công nhân viên, hiện trạng và khả năng mở rộng cung cấp dịch vụ. Đổi mới công tác điều tra cơ bản phục vụ quy hoạch; sử dụng bộ công cụ Rap/Masscote; thực hiện đánh giá các công trình thủy lợi trên phạm vi toàn quốc làm căn cứ để điều chỉnh nhiệm vụ hệ thống thủy lợi.

4) Rà soát quy hoạch thủy lợi phục vụ nuôi trồng thủy sản khu vực Duyên hải Miền trung, chủ yếu là khu vực ven biển, tổ chức lại sản xuất nuôi trồng thủy sản theo quy mô công nghiệp, nuôi tiếp kiệm nước và sử lý nước sau nuôi; kết hợp dẫn và cung cấp nước cho các khu công nghiệp, dịch vụ du lịch và nông nghiệp. Đối với Đồng bằng sông Cửu Long, tiến hành rà soát và điều chỉnh quy hoạch thủy lợi theo hướng phục vụ cho nuôi trồng thủy sản với trọng tâm là phát triển cá da trơn, tôm nước lợ.

5) Rà soát quy hoạch thủy lợi cấp nước tưới cho cây trồng cạn có quy mô sản xuất lớn: Cây cà phê ở khu vực Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và Tây Bắc; cây điều ở vùng Đông Nam Bộ, Tây Nguyên và vùng Duyên hải Nam Trung Bộ; Cây Hồ Tiêu ở Đông Nam Bộ, Tây Nguyên và Duyên hải Bắc Trung Bộ; cây Chè ở trung du miền núi phía Bắc, Tây Nguyên; cây cao su ở một số vùng thuận lợi về nguồn nước; cây mía ở trung du miền núi phía Bắc, Duyên hải Miền trung, Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Cửu Long; cây ăn quả ở Đồng bằng sông Cửu Long và miền núi phía Bắc.

6) Thực hiện chiến lược phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai, với trọng tâm xây dựng kế

hoạch quản lý lũ tổng hợp các lưu vực sông và quy hoạch quản lý rủi ro thiên tai cho các vùng và địa phương. Đòi hỏi nâng cao chất lượng quy hoạch lũ, đẩy mạnh nghiên cứu, dự báo các kịch bản bất lợi do tác động của BĐKH và vận hành hồ chứa thượng nguồn để phòng chống lũ cho hạ du; đánh giá quá trình phát triển giao thông, đô thị hóa, tác động cản lũ hạ du, đưa quy hoạch chính trị sông thành quy hoạch phòng chống thiên tai.

7) Rà soát quy hoạch các hồ đập có nguy cơ mất an toàn, kiểm định đập, đánh giá lại lũ và mức đảm bảo an toàn hồ đập, từng bước nâng mức bảo đảm an toàn theo tiêu chuẩn quốc tế cho hồ chứa lớn; tăng cường năng lực dự báo, cảnh báo lũ và từng bước vận hành theo thời gian thực đối với các hồ chứa lớn; tăng cường các giải pháp đảm bảo an toàn cho vùng hạ lưu khi xả lũ và trong trường hợp xảy ra sự cố vỡ đập.

## 5. KIẾN NGHỊ

1) Nguồn nước hiện nay do nhiều ngành phụ trách và quản lý, đề nghị cần có một cơ quan phụ trách chung điều phối thống nhất (Ủy ban quản lý lưu vực sông, vùng). Có như vậy, mới

điều hòa việc sử dụng nguồn nước một cách hợp lý và hiệu quả. Bởi vì, tranh chấp trong sử dụng nguồn nước sẽ diễn ra ngày càng quyết liệt.

2) Trong quá trình khai thác, chế ngự nguồn nước từ TRỊ THỦY-THỦY LỢI-TÀI NGUYÊN NƯỚC nhằm mục đích coi nước là tài nguyên, là hàng hóa nên các hộ dùng nước sử dụng nó phải đóng thuế trả tiền. Do vậy, đề nghị Nhà nước xem xét chính sách thủy lợi phí hiện nay.

3) Tăng cường công tác giảng dạy, đào tạo về thủy lợi phục vụ cho các lĩnh vực của nền kinh tế xã hội (thủy sản, lâm nghiệp, môi trường, dân sinh v.v...). Đặc biệt, là mở các lớp đào tạo quy hoạch xây dựng thủy lợi cho các địa phương.

4) Trong quá trình lập quy hoạch xây dựng thủy lợi phải dựa trên tính toán cân bằng nước các vùng, các lưu vực sông. Các tính toán cân bằng này mới chỉ thực hiện cho giai đoạn 1990. Đề nghị Bộ cho thực hiện các đề tài nghiên cứu khoa học tính toán cân bằng nước cho các vùng trọng điểm như sông Hồng, Đồng Nai, Đồng bằng sông Cửu Long, Tây nguyên và miền Trung. Nếu chỉ thực hiện trên từng dự án một sẽ mang tính phiến diện và nhiều khi không thể thực hiện được./.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Lý thuyết cơ bản về quy hoạch tuyến tính.
- [2]. TS Cao Văn Bản, Tạp chí kinh tế và dự báo số 12/2013.
- [3]. Quy hoạch tổng hợp Đồng bằng sông Cửu Long, Viện Quy hoạch Thủy lợi miền Nam, 2005.
- [4]. Quy hoạch tổng thể thủy lợi ĐBSCL trong điều kiện biến đổi khí hậu nước biển dâng, Viện Quy hoạch Thủy lợi miền Nam, 2012.
- [5]. Quy hoạch tổng thể thủy lợi Đồng bằng sông Hồng trong điều kiện biến đổi khí hậu nước biển dâng, Viện Quy hoạch Thủy lợi, 2012.
- [6]. Chiến lược phát triển thủy lợi Việt Nam, 10/2009.

### Abstract:

## INNOVATION, IMPROVE THE QUALITY OF WATER RESOURCE PLANNING TO RESTRUCTURE THE AGRICULTURAL INDUSTRY

*On 10/6/2013, the Prime Minister has approved the project of restructuring the agricultural sector towards improving the added value and sustainable development at decision No. 899 / QĐ-TTg. To implement this project, the formulation and evaluation of agricultural planning, fisheries, forestry and water resource need to take one step forward and create the basis for agricultural industry implementing the project of restructuring mentioned above. In this paper, the author only analyzed in depth the work of "innovation, improve the quality of water resource planning to restructure the agricultural sector". On the basis of analyzing the shortcomings of the current water resources planning, proposing solutions to improve the quality of water resources planning in particular in the agricultural sector in general.*

**Keyword:** 899/QĐ-TTg, water resource planning, innovation.

Người phân biện: **GS.TS. Nguyễn Chiến**

BBT nhận bài: 03/9/2014

Phản biện xong: 15/9/2014