

QUAN ĐIỂM PHÁT TRIỂN VÙNG ĐBSCL. MDIRP QUY HOẠCH GÌ CHO THỜI KỲ (2021-2030)

Nguyễn Ngọc Trân [1]

Mở đầu: Nhận được từ Bộ Kế Hoạch và Đầu Tư tài liệu trình bày tại Hội nghị tham vấn về *Quy hoạch vùng Đồng bằng sông Cửu Long thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050*, ngày 27/11/2020 tại Cần Thơ, tác giả đã nhận lời mời góp ý vì tầm quan trọng của vấn đề đối với sự phát triển của vùng. Trước khi bắt tay vào việc, tác giả đã trình bày quan điểm của mình về nhiệm vụ Quy hoạch tổng thể phát triển bền vững vùng đồng bằng sông Cửu Long [2].

Sau thời gian nghiên cứu tài liệu, đối chiếu các phiên bản có được, tác giả đã gửi tới Bộ Kế hoạch và Đầu tư Bài Góp ý gồm 16 nội dung về bản *Quy hoạch tổng thể vùng đồng bằng sông Cửu Long (Mekong Delta Integrated Regional Plan, MDIRP)* mà theo hợp đồng đơn vị tư vấn [3] trình Bộ cuối tháng 12/2020.

Với nhận thức Quy hoạch cần tích hợp ý kiến của cộng đồng xã hội, đặc biệt của các chuyên gia am hiểu ĐBSCL, trong bài viết này tác giả nhận xét về *quan điểm phát triển vùng trong MDIRP*, và *đề xuất quy hoạch cho mười năm 2021 – 2030*.

Về quan điểm phát triển vùng trong MDIRP

Quan điểm phát triển vùng trong MDIRP được Tư vấn sắp xếp thành *Quan điểm chung, ba Quan điểm trọng tâm và năm Quan điểm về chiến lược phát triển vùng* [4].

1. *Quan điểm chung* trong việc lập Quy hoạch, theo Tư vấn phải đảm bảo:

- Phù hợp với quan điểm, mục tiêu, định hướng của Chiến lược phát triển KTXH cả nước và quy hoạch cấp quốc gia thời kỳ 2021-2030;
- Phù hợp với tầm nhìn, mục tiêu, quan điểm phát triển bền vững vùng ĐBSCL thích ứng với biến đổi khí hậu theo tinh thần của Nghị quyết số 120/NQ-CP của Chính phủ;
- Tính liên kết tổng thể toàn vùng, tăng cường hợp tác liên kết phát triển giữa các tiểu vùng và địa phương trong vùng, giữa vùng với Thành phố Hồ Chí Minh và Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam;
- Phát triển kinh tế - xã hội, gắn với củng cố quốc phòng - an ninh, giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội; chủ động hội nhập và hợp tác quốc tế; tăng cường quan hệ hữu nghị, hợp tác giữa Việt Nam với các nước đặc biệt là với các nước ASEAN và Tiểu vùng sông Mê Công.

Tác giả không có bình luận gì thêm bởi lẽ các nội dung này là đương nhiên và cốt lõi mà theo hợp đồng Tư vấn phải đạt được.

2. *Ba quan điểm trọng tâm của Quy hoạch vùng* [5] lần lượt là:

+ *Quan điểm về quản lý phát triển.* Tư vấn cho rằng Quy hoạch là một định hướng về quản lý phát triển, xác định những xu hướng, kịch bản phát triển và đề xuất những giải pháp quản lý phát triển đó.

Theo tác giả là nếu *Quy hoạch* chỉ là một định hướng, đưa ra *những xu hướng, kịch bản phát triển* thì có nên gọi đó là một *Quy hoạch* hay không vì nếu chỉ như thế thì chưa đủ.

+ *Quan điểm về quy hoạch tích hợp.* Tư vấn cho rằng Quy hoạch vùng không phải là tổng hợp của các quy hoạch ngành, mà đề ra *một số chiến lược chung cấp vùng* mà tất cả các bên liên quan thống nhất cùng nhau thực hiện.

Ngay trên đây Quy hoạch được cho là *một định hướng, đưa ra những xu hướng, kịch bản phát triển*, bây giờ là *một số chiến lược chung cấp vùng* mà (...).

(1) Tác giả đặt câu hỏi về *nội hàm* từ *quy hoạch* của Tư vấn. Cần xem lại trong Điều khoản tham chiếu (Terms of References, TOR) đã ký với Tư vấn, “quy hoạch” được các Bên hiểu thống nhất như thế nào.

(2) Để “các bên liên quan thống nhất cùng nhau thực hiện”, có mấy vấn đề cần làm rõ. (2a) Từ “*một số chiến lược chung*” đến quy hoạch vùng tích hợp còn là một quãng đường mà PMU-MPI cần đến sự am tường của Tư vấn, và Tư vấn cần thể hiện thực lực, kỹ năng của mình. (2b) Quy trình đi đến thống nhất là thế nào?

+ *Quan điểm về kết hợp kinh nghiệm quốc tế.* Xin trích: “Sở dĩ quy hoạch này được sử dụng nguồn ngân sách vay Ngân hàng Thế giới và mời tư vấn nước ngoài vì muốn *tham khảo* những kinh nghiệm về quy hoạch vùng trên thế giới, đặc biệt là Hà Lan, với nhiều điều kiện *trương tự* như vùng ĐBSCL. Đặc biệt kinh nghiệm về mức độ chi tiết, quy mô của một quy hoạch vùng *nên dừng ở mức độ nào, tập trung vào những khía cạnh gì* thì sẽ hiệu quả và có khả năng quản lý, tạo ra sự đồng thuận của các bên liên quan. Từ đó, quy hoạch này *có thể là bài học đầu tiên* để các quy hoạch vùng khác có thể tham khảo, thậm chí cũng có thể là cơ sở để Bộ KHvĐT *điều chỉnh Nghị định, Thông tư hướng dẫn* liên quan đến quy hoạch vùng”.

Đọc đoạn văn này tác giả có ba câu hỏi: (1) Hà Lan có kinh nghiệm quy hoạch của thời kỳ “polder hóa” vùng Zeeland, ngọt hóa tối đa vùng này, và có kinh nghiệm của hai, ba thập kỷ gần đây như *dành không gian cho sông* (rooms for rivers), *không đối đầu với biển mà tồn tại hòa hợp với biển*, tháo dỡ polder (depolderization) khi không thể giữ hoặc quá tốn kém để giữ. *Loại kinh nghiệm nào* Tư vấn áp dụng cho đồng bằng sông Cửu Long? (2) “*Trương tự*” có nghĩa là có khác biệt. Vậy theo Tư vấn *đâu là những khác biệt?* và *xử lý ra sao với các khác biệt?* (3) Tác giả đã nghiên cứu các phiên bản “Phụ lục Các bản đồ quy hoạch” nhưng chưa hình dung được “*mức độ chi tiết*”, “*quy mô của quy hoạch MDIRP*”, “*những khía cạnh gì cần tập trung*”.

Theo tác giả, MDIRP còn khá “bè bộn”, thay đổi nhiều từ phiên bản này đến phiên bản tiếp theo. Tư vấn cần làm rõ nhiều điều *để được chấp nhận*, trước khi nói đến “*là bài học đầu tiên*”.

Sau cùng tác giả lưu ý hai điều: (a) *Luật Quy Hoạch 2017* của Việt Nam không có quy định ở điều khoản nào rằng *Quy hoạch là một định hướng về quản lý phát triển, xác định những xu hướng*,

kịch bản phát triển [6]; (b) Trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam, Nghị định là do Chính phủ ban hành, Bộ KH và ĐT không có thẩm quyền “*điều chỉnh*”.

3. Năm quan điểm về chiến lược phát triển vùng

+ Hai quan điểm đầu, *Quan điểm về phát triển bền vững* và *Quan điểm về biến thích ứng thành cơ hội* nằm trong Nghị quyết 120/NQ-CP. Tác giả không có bình luận gì thêm. Mong rằng MDIRP thể hiện được hai quan điểm này.

+ *Quan điểm về phát triển tập trung*. Tác giả mong được Tư vấn chỉ ra “những logic để dẫn tới sự tập trung và mật độ cao hơn theo hướng thuận theo tự nhiên và xu hướng thị trường” phù hợp. Xin nhắc lại các lưu ý mà tác giả đã nêu về đặc điểm nền đất yếu, cao trình mặt đất rất thấp của đồng bằng sông Cửu Long khi góp ý về *Phương thức quần cư, đô thị hóa, không gian đô thị*.

+ *Quan điểm về liên kết vùng*. Từ 30 năm nay, sau khi Chương trình 60-B được nghiệm thu cuối năm 1990 [7], tại diễn đàn của Quốc hội, tại các hội nghị về đồng bằng sông Cửu Long do các Thủ tướng Chính phủ chủ trì, tác giả đã nhiều lần và kiên trì nhấn mạnh rằng dòng sông chảy theo quy luật chứ không theo ranh giới hành chính, không thể “*chỉnh trị*” sông Tiền, sông Hậu bằng cách “*sạt lở ở đâu thì kè ở đó*”; rằng tổng số số học 13 nền kinh tế các tỉnh không phải là nền kinh tế vùng ĐBSCL; rằng cơ chế và thể chế hiện hành *khuyến khích trên thực tế ngăn cách, chia cắt hơn là liên kết*.

+ *Quan điểm tập trung vào phát triển hạ tầng*. Ở mục Quan điểm về liên kết vùng, Tư vấn nhận xét đúng rằng “toàn bộ vùng ĐBSCL là một tổng thể rất thống nhất và liên hệ sâu sắc trên cơ sở mối liên hệ khăng khít về điều kiện tự nhiên nói chung và hệ thống nước nói riêng”.

Mong rằng với quan điểm này, trong phát triển hạ tầng thủy lợi Tư vấn sẽ kiên quyết xem xét lại những dự án công trình nào *chia cắt thêm hệ thống nước*, đi ngược lại NQ 120; về phát triển hạ tầng giao thông, chọn lựa đúng giữa luồng Định An hay luồng qua Kênh Quan Chánh Bó, và cần trọng cần thiết khi đưa vào quy hoạch cảng biển ngoài khơi Trần Đề vì chính những lý do mà tư vấn đã nêu.

Vào thời điểm sắp tiếp nhận MDIRP, mấy vấn đề cần quan tâm

1. Các tài liệu của Dự án còn thay đổi nhiều giữa các phiên bản. Điều này nổi bật khi so sánh Mục lục của Báo cáo cơ sở phiên bản tháng 6/2020 và phiên bản tháng 12/2020 và Mục lục của Báo cáo Quy hoạch phiên bản tháng 11/2020 và phiên bản tháng 12/2020.

Không chỉ các Mục lục thay đổi mà các Hình cũng thay đổi. Cụ thể qua hai ví dụ.

+ Bản đồ các “vùng sinh thái nông nghiệp”, nguồn được ghi từ SWIRR, không còn tìm thấy trong các tài liệu phiên bản tháng 12/2020 trong khi đó xuất hiện Bản đồ phân vùng sinh thái nông nghiệp chiến lược với chú thích “*Nguồn: RHD và GIZ, Map defacto*”. Bản đồ này cũng chính là bản đồ trước đó được gọi là bản đồ định hướng các cây trồng chiến lược trong dài hạn, không ghi nguồn.

+Kịch bản (S1) phiên bản tháng 09/2020 khác với Kịch bản (S1) phiên bản tháng 12/2020. Một thay đổi là vùng gồm có huyện An Phú, Tân Châu, Phú Tân trong phiên bản trước là *vùng nuôi thủy sản nước lợ mặn*, trong phiên bản sau là *vùng nuôi thủy sản nước ngọt*.

Thay đổi xuất phát từ sự cầu thị các ý kiến tham vấn là điều cần làm, đáng hoan nghênh, nhưng trong mọi trường hợp phải thể hiện sự nghiêm túc về khoa học.

Bên cạnh đó cũng có những nội dung ổn định như *Bảng 153 dự án đầu tư ưu tiên cấp vùng* (đồng bằng) phân theo ngành trong 10 năm (2021 – 2030), phân theo ngành và theo nguồn vốn đầu tư, không thay đổi bất chấp các thay đổi khác, về phân vùng chẳng hạn. Điều này thể hiện *sự quan tâm đặc biệt đối với các dự án của Tư vấn*.

2. Vấn đề bản đồ trong MDIRP

Những quan điểm, phương hướng, định hướng phát triển, v.v. ... của MDIRP cuối cùng phải được thể hiện, bằng cách này hay cách khác, trên bản đồ.

Điều khoản tham chiếu (Terms of References) của Tiểu Dự án 6 [8] ghi rõ:

“Các định hướng quy hoạch không gian đều phải bản đồ hóa, để làm cơ sở cho các cam kết thực hiện sau này”; (...) *“Hệ thống bản đồ của QH tổng thể vùng ĐBSCL được xác định trong Báo cáo nhiệm vụ QH được phê duyệt và dự kiến phải ở tỷ lệ 1/100.000- 1/250.000 và tỷ lệ 1/50.000 sẽ được sử dụng cho một số khu vực quan trọng (nếu có)”* (trang 35).

Tác giả đã tham khảo *Phụ lục Các bản đồ quy hoạch* (11/2020) có 13 trang bản đồ trong đó có 1 bản đồ hiện trạng là bản đồ hiện trạng sử dụng đất nông nghiệp, và *Phụ lục Các bản đồ quy hoạch* (12/2020) có 23 trang bản đồ trong đó 11 bản đồ hiện trạng.

Có lẽ *Phụ lục. Các bản đồ quy hoạch* còn đang được Tư vấn hoàn tất.

MDIRP đề xuất gì cho quy hoạch thời kỳ 2021 – 2030

Chúng ta vừa bước vào năm 2021. Quốc hội Việt Nam cũng vừa thông qua các chỉ tiêu kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2021. Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 13 sẽ quyết định *Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 -2030*.

MDIRP đề xuất gì cho quy hoạch thời kỳ 2021 – 2030? Tư vấn đưa ra *“Kịch bản xác định trong tương lai”* (S1) cho 5 năm 2021 – 2025 và *“Kịch bản phát triển theo Quy hoạch (S2)”* cho 5 năm 2026 – 2030.

Xin trích: *“Kịch bản (S1) bao gồm tất cả các dự án và quy hoạch/kế hoạch dự kiến sẽ được thực hiện vào năm 2020/2025. Điều này bao gồm những dự án đang được triển khai hoặc được cam kết chắc chắn. Kịch bản này nhằm trình bày sự phân bổ lợi ích, chi phí, tác động và rủi ro trong toàn khu vực đối với sự phát triển hiện có và đang diễn ra ở Đồng bằng sông Cửu Long. (...) Về cơ bản, nó là một đánh giá kịch bản được gọi là "Kinh doanh như thường lệ (BAU)”* [9].

“Kịch bản phát triển theo quy hoạch kết hợp tất cả các phát triển hiện đã được lên kế hoạch - nhưng chưa được phê duyệt (hoàn toàn) - với Kịch bản tương lai xác định S1. Quy hoạch hiện tại dựa trên các quy hoạch ngành, quy hoạch đầu tư và quy hoạch của tỉnh đã được phê duyệt. Kịch bản này cho thấy sự phân bổ lợi ích, chi phí, tác động và rủi ro trong toàn khu vực của sự phát triển theo quy hoạch ở Đồng bằng sông Cửu Long”. “Nó được gọi là kịch bản S2. Thời điểm lập kế hoạch cho S2 là năm 2030” [10].

Có rất nhiều điểm cần làm rõ trong Kịch bản (S1). Tác giả chỉ nêu lên hai vấn đề.

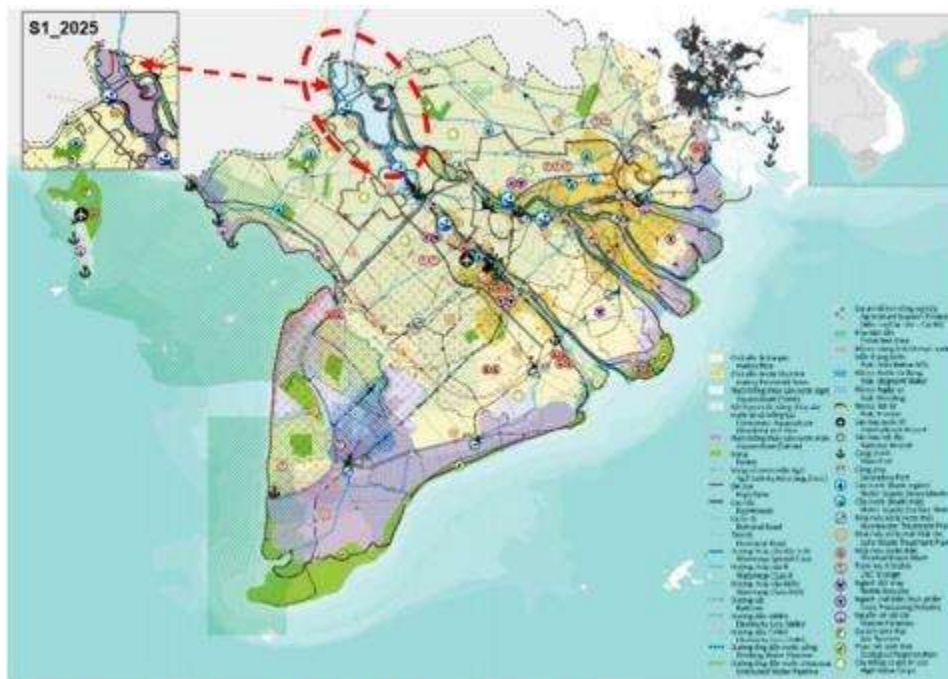
(a) Rất nhiều dự án, công trình thủy lợi đã được duyệt theo Quyết định 1397/TTg năm 2012 và sẽ được triển khai trong 5 năm 2021 – 2025. Có phải 8 công điều tiết lũ dọc sông Hậu trên địa bàn tỉnh An Giang sẽ được triển khai? Dự án Cổng Cái Lớn – Cái Bé “giai đoạn sau” tiếp theo giai đoạn 1 cũng vậy?

Tác giả đã nhiều lần phát biểu tại các hội nghị chính thức, đặc biệt tại Hội nghị Cần Thơ (từ Hội nghị này ra đời Nghị quyết 120) rằng Quyết định 1397 về Thủy lợi được ban hành năm 2012, có nhiều điểm không phù hợp với NQ 120 cần được rà soát lại.

Cũng vậy, có phải Dự án Luồng vào sông Hậu qua Kênh Quan Chánh Bó sẽ tiếp tục được đầu tư, phê bỏ Luồng Định An, và vẫn còn chưa dứt khoát với nhiệt điện than?

Nếu Kịch bản (S1) không xem xét lại mà vẫn thực hiện “tất cả những dự án đang được triển khai hoặc được cam kết chắc chắn” thì thật đáng thất vọng cho MDIRP!

(b) Hình 5-3 trong tài liệu đã dẫn ghi rõ Kịch bản (S1): Tóm tắt về tình hình phát triển vào năm 2025.



h 5-3 Kịch bản S1: Tóm tắt về tình hình phát triển vào năm 2025

vers 12/2020

Xin nêu một nội dung gây băn khoăn về độ tin cậy và tính khả thi của Kịch bản S1. Vùng được khoanh đỏ bao gồm huyện An Phú, thị xã Tân Châu và huyện Phú Tân đến năm 2025 sẽ là địa bàn nuôi cá nước ngọt, địa bàn mà trước đó được Tư vấn chỉ định nuôi cá nước lợ, mặn (Hình bên).

Độ tin cậy thấp vì nguồn gốc của bản đồ không rõ, vì trước khi tô màu (từ chập các bản đồ) còn phải đối chiếu với thực tế.

Cho tới nay, ở địa bàn này làm lúa từ 2 đến 3 vụ, năng suất khá cao. Tại địa bàn, theo đề xuất của Bộ NNvPTNT, Nhà nước đã đầu tư *Dự án Thủy Lợi Bắc Vàm Nao*. Dự án này “nêu gương” cho xây dựng *Dự án thủy lợi Nam Vàm Nao* vừa xong giai đoạn 1 và đang chờ vốn để triển khai tiếp.

Tác giả muốn biết lãnh đạo tỉnh An Giang và người dân 3 huyện có được tham khảo ý kiến về việc chuyển đổi này hay không và ý kiến của họ như thế nào. *Giả thiết là có, và nhận được sự đồng thuận* thì Tư vấn còn cần phải chứng minh là việc chuyển đổi trên địa bàn (*in situ*) trong 5 năm là *khả thi*.

Vì còn nhiều vấn đề cần bàn về Kịch bản S1, mức độ tin cậy và khả thi chưa thuyết phục, tác giả thiếu cơ sở để nhận xét về Kịch bản (S2).

- **GS-TS Nguyễn Ngọc Trân**

CHÚ THÍCH:

[1] Giáo sư Tiên sĩ khoa học, Chủ nhiệm Chương trình khoa học cấp nhà nước Điều tra cơ bản tổng hợp đồng bằng sông Cửu Long (CT 60-B, 1983-1990), Đại biểu Quốc hội (1992-2007).

[2] Nguyễn Ngọc Trân, Quan điểm về Quy hoạch tổng thể phát triển bền vững ĐBSCL, <https://datviet.trithuccuocsong.vn/dien-dan-tri-thuc/quan-diem-ve-quy-hoach-tong-the-phat-trien-ben-vung-dbscl-3424103/>

[3] Đơn vị tư vấn chính xây dựng MDIRP đã là tư vấn xây dựng Mekong Delta Plan năm 2013. Sẽ gọi tắt Tư vấn.

[4] Báo cáo MDIRP, D4, 12/12/2020, trang 46 – 49.

[5] 3 quan điểm trọng tâm này hoàn toàn mới. 5 quan điểm trọng tâm (11.20) trở thành 5 quan điểm chiến lược (12.20).

[6] Tại Điều 3 của Luật Quy hoạch, “Quy hoạch là việc sắp xếp, phân bố không gian các hoạt động kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh gắn với phát triển kết cấu hạ tầng, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường trên lãnh thổ xác định để sử dụng hiệu quả các nguồn lực của đất nước phục vụ mục tiêu phát triển bền vững cho thời kỳ xác định.”

[7] Về Quan điểm phát triển vùng, Mục đích của Chiến lược phát triển, Phương hướng phát triển chiến lược vùng ĐBSCL và Gợi ý một số biện pháp để triển khai, tham khảo “**Đồng bằng sông Cửu Long, Tài nguyên – Môi trường – Phát triển**”, Báo cáo tổng hợp của Chương trình Điều tra cơ bản tổng hợp đồng bằng sông Cửu Long (CT 60-B). Chủ biên Gs.Ts. Nguyễn Ngọc Trân. Ủy Ban Khoa học Nhà nước, Hà Nội, 3.1991, Chương Bốn, trang 249 – 284. Có thể tham khảo tại Thư viện Trung tâm, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, http://ir.vnulib.edu.vn/handle/VNU_HCM/6600.

[8] Terms of reference Ref.: MPI-PMU-SC01-QCBS, Consulting service: Development of Vietnam Mekong Delta Integrated Master Plan to 2030, with Vision towards 2050.

[9] Báo cáo Quy hoạch vùng Đồng bằng sông Cửu Long thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050. Báo cáo cơ sở (D3), 12/12/2020, trang 227.

[10] Báo cáo Quy hoạch vùng Đồng bằng sông Cửu Long thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050. Báo cáo cơ sở (D3), 12/12/2020, trang 252.