

# TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP

ThS HOÀNG SỸ KIM

*Học viện Hành chính Quốc gia*

**Q**uy hoạch phát triển nông nghiệp là việc sắp xếp, bố trí các hoạt động liên quan đến sản xuất nông nghiệp trên một địa bàn lãnh thổ nhất định, trong một khoảng thời gian dài hạn (thường là 5 năm, 10 năm, 20 năm) nhằm cụ thể hoá chiến lược phát triển ngành Nông nghiệp và là cơ sở để xây dựng và chỉ đạo kế hoạch hàng năm, kế hoạch thực hiện cho từng tiểu ngành thuộc ngành Nông nghiệp.

Hoạt động quy hoạch đối với phát triển kinh tế - xã hội nói chung và quy hoạch phát triển nông nghiệp nói riêng đã được tiến hành trước thời kì đổi mới (năm 1986). Về tổ chức, cơ quan thực hiện công tác quy hoạch đã được thành lập tại Ủy ban Kế hoạch nhà nước (nay là Bộ Kế hoạch và Đầu tư) có tên là Ủy ban phân vùng quy hoạch, Bộ Nông trường (là Cục Quy hoạch), Bộ Nông nghiệp (là Viện quy hoạch và thiết kế nông nghiệp) v.v. Trong những năm 70 của thế kỉ XX, nước ta đã xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội; trong đó, có quy hoạch phát triển nông nghiệp cho hàng trăm huyện. Thủ đô Hà Nội cũng đã nhiều lần quy hoạch, bổ sung, điều chỉnh quy hoạch... Nhờ vậy, ngành Nông nghiệp nước ta đã từng bước phát triển, sản phẩm ngày một tăng, đời sống người nông dân và của một bộ phận không nhỏ cán bộ, công nhân viên sản xuất - kinh doanh các sản phẩm nông nghiệp ngày một cải thiện. Điển hình nhất là, nước ta từ chỗ thiếu lương thực, nay đã trở thành nước xuất khẩu gạo đứng thứ hai trên thế giới. Tuy nhiên, hoạt động quy

hoạch và QLNN đối với quy hoạch nông nghiệp còn một số hạn chế sau:

- Công tác quy hoạch tiến hành chậm, thậm chí có lúc, có địa phương buông lỏng quy hoạch.

Nếu như ở thời kì kế hoạch hoá tập trung, Nhà nước trực tiếp can thiệp, bắt buộc các hợp tác xã, nông trường, lâm trường... bố trí sản xuất theo những kế hoạch rất chi tiết thì khi chuyển sang cơ chế thị trường, thực hiện quyền tự chủ của các đơn vị kinh tế nông nghiệp, Nhà nước lại lúng túng, thiếu cách thức hữu hiệu để định hướng phát triển nông nghiệp. Trong 10 năm qua, nông nghiệp nước ta đã thực sự chuyển sang sản xuất hàng hoá nhưng cơ cấu kinh tế nông nghiệp và nông thôn chuyển dịch chậm, chưa theo sát với thị trường. Sản xuất nông nghiệp ở nhiều nơi còn phân tán, manh mún, mang nhiều yếu tố tự phát. Hiện tượng thường thấy trong hai thập kỉ đổi mới ở nước ta là ở nhiều địa phương, nông dân sản xuất theo phong trào, chiến dịch: chiến dịch cà phê, chiến dịch mía, chiến dịch tôm...

- Hoạt động xây dựng và thực hiện quy hoạch còn thiếu cơ sở pháp lý.

Đến nay, nước ta vẫn còn thiếu một khung pháp lý đầy đủ cho việc lập, phê duyệt, quản lý quy hoạch nói chung, quy hoạch nông nghiệp nói riêng. Vì vậy, nhiều vấn đề nảy sinh trong quy hoạch nông nghiệp chưa đủ cơ sở pháp lý để giải quyết. Ví dụ, sự phối hợp giữa ngành Công nghiệp và ngành Nông nghiệp ở cả cấp quốc gia và cấp địa phương trong việc quy

hoạch các nhà máy chế biến nông sản và vùng sản xuất nguyên liệu; sự phối hợp giữa các địa phương trong việc xây dựng những vùng nông, lâm, thủy sản tập trung như vùng nguyên liệu giấy liên quan đến nhiều tỉnh miền núi phía Bắc, vùng cà phê liên quan đến nhiều tỉnh ở Tây Nguyên; quy hoạch phát triển vùng rừng ngập mặn ven biển Tây Nam Bộ... hoặc trong trường hợp nào thì điều chỉnh quy hoạch, quyền hạn của các cấp, các ngành trong điều chỉnh quy hoạch?...

- Những bản quy hoạch được phê duyệt phần lớn là quy hoạch trong phạm vi doanh nghiệp và chủ yếu là quy hoạch về tổ chức sản xuất và các cân đối kỹ thuật - công nghệ, đầu vào, chưa xử lý quy hoạch xuyên suốt với quy hoạch các công trình xã hội và bảo vệ môi trường nông nghiệp, nông thôn.

- Chất lượng xây dựng quy hoạch thấp, thiếu tầm nhìn dài hạn, thậm chí chấp vá, điều chỉnh nhiều lần. Nhiều bản quy hoạch thiếu tầm nhìn dài hạn, chưa kết hợp nhịp nhàng giữa ngành với lãnh thổ; thiếu căn cứ khoa học, nhiều căn cứ thiếu chính xác, thiếu điều tra cơ bản, tính dự báo thiếu thuyết phục, chưa chú ý tới yếu tố phát triển khoa học - công nghệ. Một số quy hoạch đã được phê duyệt có sự tách biệt một cách máy móc việc phát triển nông nghiệp theo vùng chuyên môn hoá với địa giới hành chính (ví dụ: tỉnh Tuyên Quang đã có những chỉ đạo không phù hợp với quy hoạch phát triển vùng nguyên liệu giấy; tỉnh Vĩnh Phúc đã có những quyết định gây khó khăn cho phát triển vùng nguyên liệu chè cho liên doanh chè Phú Bản; tỉnh Quảng Ngãi quyết định xây dựng nhà máy chế biến bột sản ở vùng có rừng và phát triển rừng...).

- Thiếu cách thức phù hợp để huy động nông dân và doanh nghiệp tham gia hoạch định quy hoạch và giám sát thực hiện quy hoạch nên nhiều nội dung không sát, một bộ phận nông dân thờ ơ với việc thực hiện quy hoạch.

Trong điều kiện mở cửa, nhu cầu nông

sản của thị trường trong nước thường xuyên biến động - nhất là giá cả, nhưng Nhà nước, hiệp hội và người kinh doanh chưa có cách thức đối phó hữu hiệu để thực hiện quy hoạch. Ví dụ, năm 1998 (xuất khẩu 382.000 tấn cà phê) giá cà phê nhân ở Đắk Lắk là 24.000/1 kg nhưng đến năm 2002, (xuất khẩu 722.000 tấn, giá trị đạt 222 triệu USD) giá chỉ còn hơn 4.000 đồng/1kg; mủ cao su có năm lên 22 triệu đồng/1 tấn, có năm giảm xuống còn 7 triệu đồng; cá ba sa có lúc lên 14.000 đồng/1 kg nhưng có lúc giảm xuống còn 9.000 đồng/1 kg...

Khi giá tăng, nông dân mở rộng sản xuất, khi giá hạ, nông dân chuyển sang kinh doanh sản phẩm khác, thậm chí chặt bỏ vườn cây... Các biện pháp của Nhà nước nhằm hỗ trợ nông dân ổn định cơ cấu kinh doanh chưa đạt kết quả mong muốn. Do đó, hiện tượng tự phát, chạy theo thị trường... xảy ra nhiều năm, chậm được khắc phục.

- Chưa cụ thể hoá thực hiện quy hoạch thông qua kế hoạch và cơ cấu đầu tư.

Đến nay, nước ta đã trải qua nhiều thời kỳ thực hiện quy hoạch các vùng, các ngành trong nông nghiệp. Tuy nhiên, mức độ thực hiện quy hoạch rất hạn chế. Cơ cấu đầu tư không được bố trí nhằm thực hiện quy hoạch. Tình trạng níu kéo, dàn trải, phân tán đầu tư còn chậm được khắc phục. Thậm chí quy hoạch phát triển ngành này làm tổn hại đến phát triển ngành khác.

- Việc tổ chức triển khai thực hiện quy hoạch ở nhiều nơi còn thiếu nghiêm túc, chưa tuân thủ triệt để theo quy định của pháp luật; đã xuất hiện hiện tượng "nhờn" quy hoạch, thậm chí cá biệt xây dựng kế hoạch hàng năm và bố trí cơ cấu đầu tư trái với quy hoạch. Chưa có giải pháp hữu hiệu để các đơn vị hoạt động trong ngành Nông nghiệp trong điều kiện tự chủ thực hiện quy hoạch.

Nguồn gốc sâu xa của tình trạng quy hoạch trên là cơ chế "xin - cho" trong sử dụng ngân sách và tín dụng ưu đãi, xác

định trách nhiệm cá nhân không rõ ràng, thanh tra, kiểm tra kém hiệu lực... chậm được khắc phục.

Định hướng quy hoạch chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp theo ngành hàng đến năm 2010 và tầm nhìn 2020 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 150/2005/QĐ-TTg ngày 20-6-2005. Theo Quyết định này, việc sử dụng phát triển các cây lương thực, cà phê, cao su, chè, điều, hồ tiêu, lạc, cây ăn quả, rau các loại, mía, bông, đậu tương, thuốc lá, dứa; phát triển chăn nuôi... đã có quy hoạch cụ thể. Đơn cử về sử dụng đất, bản quy hoạch nêu rõ:

Khai hoang mở thêm đất nông nghiệp từ năm 2002 đến năm 2010 là 975.000 ha.

Đất sản xuất nông nghiệp năm 2010: 9,67 triệu ha, bố trí đất cây hàng năm 6,1 triệu ha; trong đó, đất lúa 3,96 triệu ha, đất vườn 370.000 ha, đất cây lâu năm 2,9 triệu ha, đất đồng cỏ 300.000 ha. Tầm nhìn năm 2020: đất sản xuất nông nghiệp 10,18 triệu ha; bố trí đất cây hàng năm 6,3 triệu ha; trong đó, đất lúa 3,8 triệu ha, đất vườn tạp 190.000 ha, đất cây lâu năm 3,3 triệu ha, đất đồng cỏ 390.000 ha. Đất nuôi trồng thủy sản đến năm 2010 khoảng 1,44 triệu ha; trong đó, nuôi trồng thủy sản nước ngọt: 640.000 ha, đất nuôi trồng thủy sản nước mặn, nước lợ: 800.000 ha. Tầm nhìn năm 2020: đất nuôi trồng thủy sản khoảng 2 triệu ha; trong đó, đất nuôi trồng thủy sản nước ngọt: 700.000 ha, đất nuôi trồng thủy sản nước mặn, nước lợ: 1,3 triệu ha.

Tăng thêm đất lâm nghiệp đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 là 4,3 triệu ha. Đất lâm nghiệp là 16,7 triệu ha; bố trí đất rừng sản xuất 7,4 triệu ha, rừng phòng hộ 5,4 triệu ha, rừng đặc dụng 3,9 triệu ha.

Đối với cây lương thực, quy hoạch nêu rõ:

Đảm bảo ổn định sản lượng lúa khoảng 40 triệu tấn, sản lượng ngũ cốc khoảng 45 triệu tấn, thực hiện chiến lược an ninh lương thực quốc gia, trên cơ sở cân đối đủ

nhu cầu tiêu dùng trong nước cho người và làm nguyên liệu thức ăn chăn nuôi, mỗi năm xuất khẩu khoảng 3,5-4 triệu tấn gạo.

Đến năm 2010 chuyển 102.000 ha đất lúa sang nuôi trồng thủy sản và cây trồng khác; đất chuyên lúa còn 3,96 triệu ha. Đầu tư hoàn chỉnh hệ thống thủy lợi trên diện tích 1 triệu ha lúa xuất khẩu ở đồng bằng sông Cửu Long, sử dụng giống lúa năng suất, chất lượng cao và áp dụng các biện pháp thâm canh và hạ giá thành, nhằm tăng nhanh năng suất và nâng cao chất lượng, sức cạnh tranh sản phẩm lúa, gạo trên thị trường quốc tế.

Ở địa bàn miền núi, nhất là vùng sâu, vùng xa, vùng cao đầu tư thủy lợi nhỏ gắn với xây dựng ruộng bậc thang, tăng cường công tác khuyến nông và hỗ trợ nông dân sản xuất lương thực cho nhu cầu tại chỗ.

Mở rộng diện tích và đầu tư thâm canh cây ngô, cây sắn đáp ứng nhu cầu nguyên liệu công nghiệp chế biến thức ăn chăn nuôi. Đến năm 2020, có khoảng 1,5 triệu ha ngô.

Để khắc phục những hạn chế trong công tác quy hoạch nông nghiệp thời gian qua, triển khai thực hiện tốt Quyết định số 150/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, trong thời gian tới, cần quán triệt triển khai những vấn đề sau:

*Thứ nhất*, do căn cứ xây dựng quy hoạch chưa thật đầy đủ và giữa quy hoạch nông nghiệp gắn với quy hoạch phát triển nông thôn và quy hoạch phát triển của các ngành khác có quan hệ chặt chẽ với nhau nên trong chỉ đạo thực hiện quy hoạch phát triển nông nghiệp, Nhà nước cần tập trung:

- Cụ thể hoá quy hoạch phát triển nông nghiệp cho từng loại sản phẩm nông nghiệp cho từng địa phương, tạo sự kết hợp giữa quy hoạch ngành và lãnh thổ.

- Theo dõi sát sao và nắm bắt kịp thời những thay đổi thị trường trong nước và quốc tế, những thành tựu khoa học - công nghệ... để nghiên cứu và đề xuất việc xây dựng quy hoạch mới cũng như điều chỉnh quy hoạch cho phù hợp.

- Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở tầm pháp lệnh để tạo căn cứ pháp lý cho việc xây dựng, ban hành, điều chỉnh và chỉ đạo thực hiện quy hoạch. Trong pháp lệnh này, cần có những chính sách và giải pháp để thực hiện quy hoạch; cần ưu tiên tập trung vào những nội dung nhằm tạo lập mối quan hệ giữa quy hoạch phát triển ngành với quy hoạch phát triển theo lãnh thổ. Trong quá trình phân cấp quản lý kinh tế nói chung và nông nghiệp nói riêng, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền địa phương cần được tăng cường.

*Thứ hai*, Nhà nước cần đề ra những giải pháp phù hợp để xử lý những mâu thuẫn sau đây:

- Mâu thuẫn giữa thay đổi thường xuyên của giá nông sản trên thị trường với yêu cầu ổn định cơ cấu sản xuất nông nghiệp theo quy hoạch.

- Mâu thuẫn giữa quyền lựa chọn cơ cấu kinh doanh của đơn vị kinh tế (kể cả hộ nông dân, doanh nghiệp chế biến, buôn bán nông sản) với yêu cầu hình thành

những mối liên kết ổn định theo vùng và theo ngành trong thời gian dài.

*Thứ ba*, Nhà nước cần hướng sự tác động của mình vào các vấn đề sau: giải quyết vấn đề thị trường tiêu thụ nông sản; tăng cường nghiên cứu và chuyển giao khoa học - công nghệ; phát triển kết cấu hạ tầng; tổ chức lại sản xuất và chính sách đất đai.

*Thứ tư*, do đặc điểm của sản xuất nông nghiệp trải ra trên không gian rộng và gắn liền với nhiều vùng kinh tế - xã hội có môi trường sinh thái rất đa dạng nên cấp xã và cấp huyện trong hệ thống chính quyền nhà nước cần được tăng cường về nguồn lực tài chính, nâng cao năng lực, trình độ quản lý kinh tế cho đội ngũ cán bộ, công chức

*Thứ năm*, trong xây dựng quy hoạch cũng như thực hiện quy hoạch nông nghiệp đã được phê duyệt, cần quán triệt mục đích cuối cùng là phát triển nông nghiệp phải đi đôi với xây dựng nông thôn mới, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của người nông dân □

\* \* \* \* \*

## **QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ...**

*(Tiếp theo trang 12)*

cho cộng đồng thảo luận về những vấn đề có liên quan đến bảo vệ MTST đưa vào các quy ước, hương ước của khu dân cư để tạo ra sự cam kết tự nguyện của người dân trong công tác bảo vệ MTST ở địa phương.

- Trên cơ sở luật pháp và thống nhất nguyên tắc chung, thực hiện xã hội hoá, đa dạng hoá các hình thức tổ chức, phương thức hoạt động của các tổ chức, đoàn thể nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo ở mỗi cộng đồng dân cư.

- Kịp thời phát hiện, biểu dương, khen thưởng những điển hình tiên tiến để tạo ra một phong trào thi đua bảo vệ MTST sôi nổi trên phạm vi cả nước □

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo của Bộ Tài nguyên - Môi trường năm 2005: "Tăng cường công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước".
2. Bộ Tài nguyên - Môi trường: "Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia 2005".
3. Hội bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam: *Việt Nam - môi trường và cuộc sống (tóm tắt)*, NXB Chính trị Quốc gia, H. 2004.
4. PGS.TS Phạm Hữu Nghị: "Nâng cao hiệu lực thi hành pháp luật bảo vệ môi trường". Tạp chí Bảo vệ môi trường số 4 năm 2006.
5. Vũ Bình Minh, "Đề Luật Bảo vệ môi trường nhanh chóng phát huy tác dụng", Tạp chí Bảo vệ môi trường số 2/2006.
6. Tạp chí Bảo vệ môi trường số 3+4+9/2004 và 1+2/2005.