

HOÀN THIỆN THỂ CHẾ QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG Ở VIỆT NAM

Trần Kim Chung*

Ngày nhận: 20/5/2015
Ngày nhận bản sửa: 29/5/2015
Ngày duyệt đăng: 01/6/2015

Tóm tắt:

Thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng là sự giao thoa giữa vấn đề thể chế, vấn đề quy hoạch và vấn đề phát triển kết cấu hạ tầng. Đây là một chủ đề rất quan trọng trong bối cảnh hiện tại ở Việt Nam. Nghiên cứu này chỉ ra rằng thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng của Việt Nam đã có những nền móng ban đầu để định hướng cho phát triển kết cấu hạ tầng nhưng còn thiếu cả về cơ sở pháp lý, cả về lực lượng triển khai và hệ thống thanh tra kiểm tra giám sát và chế tài. Vì vậy, để hỗ trợ phát triển kinh tế, phát triển kết cấu hạ tầng, hệ thống thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng Việt Nam cần tập trung đổi mới cả về trí tuệ, nhận thức, tài chính và con người trong lĩnh vực này.

Từ khóa: Thể chế, quy hoạch, kết cấu hạ tầng, phát triển kết cấu hạ tầng.

Improving the institutional planning of infrastructure development in Vietnam

Abstract:

The institutional planning of infrastructure development is a mixed topic involving the institution, planning and infrastructure development fields. This is a very important topic in the current context of Vietnam. This research indicates that the institutional planning for infrastructure development of Vietnam has had an initial foundation to guide the infrastructure development but lacked a legal framework, deployment resources, and a system for monitoring, inspecting and sanctioning. Hence, to support economic growth and infrastructure development, it is necessary that the institutional planning of infrastructure development in Vietnam should focus on enhancing the knowledge, awareness, finance and human resources in this field.

Keywords: Institution, Planning, Infrastructure, Infrastructure Development.

1. Đặt vấn đề

Thể chế, quy hoạch, kết cấu hạ tầng, thể chế phát triển kết cấu hạ tầng, thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng là những vấn đề không mới nhưng chưa được nghiên cứu, quản lý, chế định đủ mức. Hiện tại, vấn đề phát triển kết cấu hạ tầng đang rất sôi động. Nước ta cần phát triển bao nhiêu sân bay, bao nhiêu bến cảng, bao nhiêu tuyến đường cao tốc, có làm sân bay Long Thành hay không?... đang là những câu hỏi được quan tâm nhưng chưa thể có câu trả lời thấu đáo. Một trong những nguyên nhân tạo ra vấn đề như vậy là chúng ta chưa có một quy

hoạch tổng thể phát triển kết cấu hạ tầng đủ khả thi đến năm 2010, đến năm 2013, tầm nhìn 2050 và xa hơn nữa. Từ Nghị quyết Trung ương 4 khóa XI, chúng ta mới chỉ có những định hướng tổng thể phát triển kết cấu hạ tầng đến năm 2020 nhưng những vấn đề xa hơn, chi tiết hơn chưa được giải quyết thỏa đáng.

Bên cạnh đó, vấn đề khung khổ thể chế cho quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng lại là một bộ phận của khung khổ thể chế về quy hoạch. Luật quy hoạch mặc dù đã được đặt vấn đề nghiên cứu từ lâu, nhưng đến nay, vì rất nhiều lý do, vẫn chưa ban

hành được. Vấn đề khung khổ thể chế của quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng, vì vậy, cũng chưa được hoàn thiện. Cho đến nay, các vấn đề xoay xung quanh thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng mới chỉ cao nhất là nghị định 15/2015/NĐ-CP về PPP ngày 14 tháng 2 năm 2015 nhằm huy động các nguồn vốn trong xã hội vào phát triển kinh tế xã hội trong đó có kết cấu hạ tầng.

Nghiên cứu này nhằm tham gia một tiếng nói về vấn đề này. Phương pháp chính của nghiên cứu này là phương pháp phân tích hệ thống. Vấn đề thể chế phát triển kết cấu hạ tầng được xem như một hệ thống trong đó, các yếu tố tạo nên hệ thống này gồm các vấn đề về thể chế, quy hoạch, kết cấu hạ tầng, phát triển kết cấu hạ tầng. Khi kết nối các yếu tố này lại chúng ta sẽ có một hệ thống về thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng. Trong quá trình phân tích các yếu tố, các phương pháp định tính, định lượng, phân tích, tổng hợp sẽ được sử dụng.

Ngoài phần mở đầu và kết luận, nghiên cứu này gồm 3 phần. Phần 2 bàn các vấn đề về nội hàm và các yếu tố tác động thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng. Phần 3 bàn về thực trạng thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng tại Việt Nam hiện nay. Phần 4 đề xuất một số nội dung về hoàn thiện thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng của Việt Nam trong những năm tới.

2. Nội hàm và những yếu tố tác động đến thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng

Xét trên bình diện nội hàm và những yếu tố tác động đến thể chế quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, các nghiên cứu có liên quan, đặc biệt những nghiên cứu trên đã đề cập đến một số nội dung:

Thứ nhất, quan niệm về thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng. Thể chế phát triển kết cấu hạ tầng được hiểu là những vấn đề về quy định pháp lý, tổ chức và chế tài đối với quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng. Trong đó, vấn đề quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng được hiểu là sự trù tính cách thức, đường lối trước khi thực hiện triển khai phát triển cơ sở hạ tầng cũng như tiền liệu các vấn đề có liên quan đến triển khai phát triển cơ sở hạ tầng (Trần Kim Chung, 2014).

Thứ hai, phạm vi nghiên cứu của thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng. Phạm vi nghiên cứu của thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng thường là các giai đoạn 5-20 năm. Sự khác biệt giữa thể chế phát triển kết cấu hạ tầng và thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng chủ yếu thể hiện ở

một số nội dung: (i) thể chế phát triển là cơ sở để tổ chức triển khai thực thi phát triển kết cấu hạ tầng trong khi thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng là cơ sở định hướng cho việc ban hành các thể chế phát triển kết cấu hạ tầng. (ii) thể chế phát triển kết cấu hạ tầng chủ yếu là ngắn và trung hạn (rất ít các văn bản có tính dài hạn) trong khi thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng chủ yếu là trung hạn và dài hạn (rất ít khi là các văn bản ngắn hạn). (iii) thể chế phát triển kết cấu hạ tầng gắn liền với các nguồn lực thực tế trong khi thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng gắn liền với vấn đề bản đồ và văn bản ít mang tính tài chính nói riêng và nguồn lực nói chung.

Thứ ba, các yếu tố cấu thành thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng. Thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng được cấu thành bởi một số yếu tố: (i) các văn bản pháp quy về quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng. (ii) các cơ quan triển khai thực hiện quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng (các cơ quan như Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông vận tải, Sở quy hoạch kiến trúc, Sở Xây dựng). (iii) các cơ quan kiểm tra giám sát, chế tài việc thực hiện các quy hoạch.

Thứ tư, các yếu tố tác động đến thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng. (i) quan điểm nhận thức về vấn đề thể chế phát triển kết cấu hạ tầng đến nay đã hình thành và phát triển đầy đủ hơn đối với với vấn đề thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng. Nhìn chung, vấn đề quy hoạch nói chung và quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng vẫn chưa được hiểu và nhận thức một cách đầy đủ, đúng mức. Bên cạnh đó, việc triển khai thực hiện quy hoạch và giám sát thực hiện quy hoạch cũng chưa được nhận thức đúng mức. Việc các quy hoạch nói chung và quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng bị vi phạm, không tuân thủ trong thực tiễn là khá nhiều. Tuy nhiên, nhận thức có quy hoạch thì có sửa đổi bổ sung; làm ra quy hoạch thì có thể sửa được vẫn còn khá nặng nề. Thậm chí, một quy hoạch vừa được phê duyệt, công bố đã có thể bắt đầu được kiến nghị xem xét sửa đổi. (ii) hệ thống chính trị cũng là một tác nhân đối với việc ảnh hưởng đến quy hoạch. Việc các bộ, ngành địa phương đề xuất quy hoạch cũng như thể chế quy hoạch không dựa trên năng lực thực tế là một thực tiễn. Tuy nhiên, do rất nhiều lý do, việc có được những quy hoạch lớn lao, kì vĩ vẫn là một mong muốn của nhiều bộ phận trong hệ thống chính trị. (iii) việc quy hoạch được sử dụng như một căn cứ để phê duyệt và thông qua dự án

thực tế là một tác động đến quy hoạch nói riêng và thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng nói chung. Có rất nhiều quy hoạch đơn thuần chỉ mang tính mong muốn vẫn được phê duyệt. Vì nếu không có tên trong danh mục nằm trong quy hoạch, khả năng không bao giờ có dự án là thực tiễn. (iv) hạn chế tiềm tàng về vốn cũng là một nguyên nhân kinh tế tác động đến quy hoạch nói riêng và thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng nói chung. Tất cả các cấp đều cần có dự án, tuy nhiên, cân đối tổng thể khả năng đáp ứng luôn thấp hơn nhu cầu. Vì vậy, cần nhiều bên hữu quan tham gia vào vấn đề phát triển kết cấu hạ tầng. Từ đó đòi hỏi thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng cũng như thể chế phát triển kết cấu hạ tầng phải thay đổi cho phù hợp thực tiễn.

3. Thực trạng về thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng nước ta hiện nay

3.1. Một số kết quả trong xây dựng và thực thi thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng

Trong những năm qua, cùng với việc hoàn thiện thể chế chung, thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng đã có một số kết quả quan trọng. Một là, nhiệm vụ quản lý nhà nước về quy hoạch đã được quy định cụ thể tại thể tại Nghị định 92/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006; Nghị định số 04/2008/NĐ-CP; Nghị định số 99/2006/NĐ-CP; Nghị định 140/2006/NĐ-CP. Nghị quyết Trung ương 4 Khóa XI đã tập trung vào định hướng phát triển kết cấu hạ tầng đến năm 2010 có giá trị định hướng cho kết cấu hạ tầng Việt Nam. Luật quy hoạch đang được tích cực triển khai. Nghị định 15/2015/NĐ-CP về PPP trong đó chú trọng về phát triển cơ sở hạ tầng đã là cơ sở quan trọng để thu hút các nguồn lực vào phát triển cơ sở hạ tầng. Bộ máy quản lý quy hoạch đã có những kết quả bước đầu: ở Trung ương mới lập Vụ quản lý quy hoạch được một số năm. Ở tỉnh có phòng quản lý quy hoạch, cán bộ kiêm nhiệm. Việc quản lý quy hoạch xây dựng thành lập được 2 sở tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Việc quản lý quy hoạch đất đai thuộc Tổng cục quản lý đất đai. Tại các sở, việc quản lý quy hoạch đất đai là một trong nhiều chức năng của Sở Tài nguyên và Môi trường.

Hai là, quá trình chỉ đạo, điều hành công tác quy hoạch ở địa phương có những kết quả bước đầu. Thực hiện Nghị định, Nghị quyết của chính phủ và Quyết định, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, các văn bản hướng dẫn của các Bộ, Ngành Trung ương, hầu hết các địa phương đã triển khai lập và thực hiện các quy hoạch cấp tỉnh, huyện; và quy hoạch

ngành, sản phẩm cấp tỉnh quy hoạch được lập.

Ba là, đã có quy trình lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch: (i) quy trình lập quy hoạch: Các địa phương đã triển khai công tác lập quy hoạch trên cơ sở Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và các văn bản pháp luật có liên quan. (ii) quy trình thẩm định và phê duyệt quy hoạch: Nhìn chung các địa phương đã hoàn thiện hồ sơ quy hoạch và gửi xin ý kiến của các đơn vị và địa phương có liên quan tham gia góp ý vào quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội theo đúng quy định tại Nghị định số 04/2008/NĐ-CP.

Bốn là, tổ chức thực hiện quy hoạch được duyệt. Công tác quy hoạch đã được các địa phương quan tâm chỉ đạo thực hiện; các địa phương đã chỉ đạo, điều hành nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội hàng năm trên cơ sở nhiệm vụ và định hướng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đã được phê duyệt; đặc biệt là việc đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội đã được triển khai thực hiện theo chỉ tiêu kế hoạch hàng năm và theo đúng quy hoạch đã được phê duyệt. Tuy nhiên do đặc thù của mỗi địa phương và tính cấp thiết của một số dự án chưa có trong quy hoạch nhưng không làm thủ tục bổ sung vào quy hoạch tổng thể và quy hoạch phát triển ngành.

Năm là, đã có tổ chức bộ máy quản lý quy hoạch, trong đó có quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng. Các cơ quan có chức năng quản lý quy hoạch mới có ở một số Bộ, ngành. Đa số các Bộ bố trí nhiệm vụ này cho cơ quan tổng hợp hoặc kế hoạch. Ở cấp tỉnh chức năng tổng hợp quy hoạch được giao cho Sở Kế hoạch và Đầu tư, ở cấp huyện phòng Tài chính- Kế hoạch kiêm nhiệm công việc này, song nội dung quản lý quy hoạch chưa rõ, hầu hết các địa phương chưa có cơ quan, tổ chức theo dõi chuyên trách về công tác quy hoạch.

Sáu là, bước đầu có đội ngũ cán bộ quy hoạch. Do thay đổi cơ chế quản lý trong hệ thống kế hoạch hóa, lực lượng cán bộ quy hoạch đã có thời kỳ suy giảm mạnh về số lượng. Cán bộ chuyên trách quy hoạch còn lại rất ít, không được đào tạo lại và cập nhật kiến thức mới thường xuyên và kịp thời. Cán bộ chịu trách nhiệm chính tham mưu cho lãnh đạo chính quyền thường là cán bộ kiêm nhiệm, với trách nhiệm chính thuộc về một lĩnh vực khác. Gần đây Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã bổ sung nội dung quy hoạch trong các khóa tập huấn về kế hoạch. Tuy nhiên tỷ lệ cán bộ quy hoạch đã được bồi dưỡng nghiệp vụ còn rất thấp. Đồng thời, các sở ban ngành khác, đặc biệt là các sở Xây dựng, tài nguyên và

Môi trường, Giao thông vận tải, Giáo dục y tế... là không đồng bộ.

Bảy là, tài chính quy hoạch đã được quy định. Trong những năm vừa qua, tuy chưa hoàn toàn đáp ứng nhu cầu, nhưng về cơ bản Nhà nước đã đảm bảo nguồn kinh phí từ ngân sách cho công tác quy hoạch, phần lớn các dự án quy hoạch đã được giải ngân tốt. Định mức kinh phí xây dựng quy hoạch hiện hành (Quyết định 281/2007/QĐ-BKH) tỏ ra chưa phù hợp với tính chất của các quy hoạch ngành và sản phẩm chủ yếu, đang được điều chỉnh, hoàn thiện trình Bộ để ban hành.

Tám là, giám sát thực hiện quy hoạch đã triển khai. Giám sát thực hiện quy hoạch là khâu quan trọng đánh giá tác dụng, tác động, hiệu quả của quy hoạch được phê duyệt. Công tác giám sát thực hiện quy hoạch đã được các địa phương triển khai, tuy nhiên vẫn chưa có các chế tài đủ mạnh nên công tác quản lý, giám sát quy hoạch chưa phát huy được hiệu quả; còn mang tính hình thức; nhiều chương trình, dự án không nằm trong quy hoạch tổng thể và quy hoạch phát triển ngành vẫn được triển khai, một số dự án nằm trong quy hoạch được phê duyệt nhưng lại không triển khai thực hiện, dẫn đến hiệu quả đầu tư không cao, làm ảnh hưởng đến kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm.

3.2. Một số vấn đề tồn tại trong xây dựng và thực thi thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng

Một là, các vấn đề trong công tác xây dựng, tạo lập thể chế (cơ chế, chính sách). Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2012) đã chỉ ra nhiều hạn chế, trong đó chủ yếu là: Công tác xây dựng, tạo lập thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng hiện đang gặp một số vấn đề: (i) làm tổng thể hay làm bộ phận. (ii) mối quan hệ giữa thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng tổng thể với bộ phận thể nào. (iii) thẩm quyền phê duyệt thể chế đối với từng cấp độ được phân công, phân cấp, phân nhiệm như thế nào. (iv) nội dung kinh tế kỹ thuật và tài chính đi kèm khi phê duyệt các thể chế do ai đảm trách. (v) kinh phí chuẩn bị các thể chế này từ đâu.

Hai là, các vấn đề trong công tác thực thi thể chế: (i) *Về thể chế quy hoạch:* Nhiệm vụ quản lý nhà nước về quy hoạch đã được quy định cụ thể tại Nghị định 92/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006; Nghị định số 04/2008/NĐ-CP; Nghị định số 99/2006/NĐ-CP; Nghị định 140/2006/NĐ-CP. Tuy nhiên, việc luật hóa vấn đề quy hoạch, quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng còn chưa đạt được kết quả

khả quan. Luật quy hoạch đến nay vẫn chưa được ban hành. Bộ máy quản lý quy hoạch còn rất thiếu. Hệ thống chế tài trong việc quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng hiện còn nhiều bất cập. Bất cập lớn nhất là quá nhiều cơ quan chế tài nhưng không có cơ quan có tiếng nói quyết định cuối cùng. Không những tồn tại trường hợp cơ quan chế tài không thực hành được đối với những bên vi phạm hoặc không thực hiện mà còn các cơ quan chế tài cũng không thống nhất với nhau. Đặc biệt, việc chế tài không thống nhất, không nhất thể dẫn đến kỉ cương không nghiêm. Có thể thấy, sự vi phạm quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng là nhiều và rõ nét nhưng chế tài là không tương ứng. (ii) *Về quá trình chỉ đạo, điều hành công tác quy hoạch ở địa phương.* Thực hiện Nghị định, Nghị quyết của chính phủ và Quyết định, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, các văn bản hướng dẫn của các Bộ, Ngành Trung ương, hầu hết các địa phương đã triển khai lập và thực hiện các quy hoạch cấp tỉnh, huyện; và quy hoạch ngành, sản phẩm cấp tỉnh quy hoạch được lập. (iii) *Về quy trình lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch.* Các địa phương đã triển khai công tác lập quy hoạch trên cơ sở Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và các văn bản pháp luật có liên quan. Nhìn chung các địa phương đã hoàn thiện hồ sơ quy hoạch và gửi xin ý kiến của các đơn vị và địa phương có liên quan tham gia góp ý vào quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội theo đúng quy định tại Nghị định số 04/2008/NĐ-CP. Tuy nhiên ý kiến tham gia của các đơn vị và địa phương liên quan vào báo cáo quy hoạch còn chưa thực sự đi vào bản chất, đôi khi còn chậm so với yêu cầu. Mặt khác do năng lực cán bộ của một số địa phương còn hạn chế nên việc tổ chức thẩm định, lập báo cáo kết quả thẩm định và hoàn thiện hồ sơ trình phê duyệt của một số địa phương còn lúng túng; việc tổ chức thẩm định báo cáo đánh giá chiến lược bảo vệ môi trường chưa được quy định hợp lý, gây khó khăn cho địa phương trong quá trình tổ chức thẩm định. (iv) *Tổ chức thực hiện quy hoạch được duyệt.* Do đặc thù của mỗi địa phương và tính cấp thiết của một số dự án chưa có trong quy hoạch nhưng không làm thủ tục bổ sung vào quy hoạch tổng thể và quy hoạch phát triển ngành. (v) *Tổ chức bộ máy quản lý quy hoạch.* Việc phân công, phân nhiệm về quy hoạch giữa các cơ quan quản lý chưa được điều chỉnh kịp thời. Các cơ quan có chức năng quản lý quy hoạch mới có ở một số Bộ, ngành. (vi) *Đội ngũ cán bộ quy hoạch.* Do thay đổi cơ chế quản lý trong hệ thống kế hoạch hóa, lực lượng cán bộ

quy hoạch đã có thời kỳ suy giảm mạnh về số lượng. Cán bộ chuyên trách quy hoạch còn lại rất ít, không được đào tạo lại và cập nhật kiến thức mới thường xuyên và kịp thời. Cán bộ chịu trách nhiệm chính tham mưu cho Lãnh đạo chính quyền thường là cán bộ kiêm nhiệm, với trách nhiệm chính thuộc về một lĩnh vực khác.

Ba là, công tác quản lý quy hoạch: (i) *Các quy định pháp lý*. Nghiên cứu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2012) về quy hoạch đã có một số kết quả quan trọng. Kết quả điều tra về mức độ đầy đủ của văn bản pháp lý về quy hoạch ở cấp tỉnh cho thấy trên 60% số ý kiến cho là đã tương đối đầy đủ; song ở cấp tỉnh 37% số ý kiến cho rằng còn thiếu nhiều cần bổ sung. 60% số đối tượng được hỏi ở cấp huyện lại cho rằng hệ thống văn bản pháp lý về quy hoạch còn thiếu, cần bổ sung; 33% cho rằng đã tương đối đầy đủ. Kết quả phỏng vấn điều tra về mức đầy đủ của các văn bản pháp quy về quản lý quy hoạch ở cấp tỉnh hiện nay cho thấy rằng đa số các ý kiến cho rằng hệ thống văn bản pháp lý về quy hoạch mới chỉ tương đối đầy đủ; ở cấp huyện đại đa số ý kiến cho rằng các quy định pháp lý còn thiếu cần bổ sung. (ii) *Cơ chế phân cấp quản lý quy hoạch*. Phân cấp quản lý quy hoạch như hiện nay là chưa phù hợp. Trên thực tế các quy định về phân cấp quản lý quy hoạch thể hiện rõ việc giao quyền chủ động cho từng cấp quyết định hướng phát triển lãnh thổ hoặc ngành của mình, đồng thời khẳng định nhu cầu phối hợp giữa các cấp trong việc lập quy hoạch theo hướng tăng cường sự giám sát của cơ quan cấp trên. Tuy nhiên, trong điều kiện chưa có cơ quan điều phối phát triển vùng, các sáng kiến quy hoạch riêng rẽ của từng địa phương trong vùng không những chưa được tập hợp tốt trong quy hoạch phát triển vùng mà đôi khi còn mâu thuẫn với quy hoạch phát triển vùng như một lãnh thổ bao gồm những đơn vị lãnh thổ nhỏ hơn liên kết hữu cơ với nhau. (iii) *Các quy định về điều chỉnh quy hoạch*. Trong khi ở khá nhiều địa phương việc điều chỉnh quy hoạch được thực hiện nghiêm túc với việc lập quy hoạch bổ sung, điều chỉnh quy hoạch đã lỗi thời và trình phê duyệt đúng quy định thì ở một số địa phương việc điều chỉnh quy hoạch, đặc biệt là điều chỉnh các dự án đầu tư lại được triển khai khá tùy tiện. Cán bộ cấp tỉnh tỏ ra thận trọng khi trả lời câu hỏi về quy định điều chỉnh quy hoạch. Các nhà lãnh đạo cho rằng đã phù hợp nhưng chưa chặt chẽ, cần điều chỉnh. Trong khi đó các cán bộ tham mưu nhận thức rõ về tính chưa chặt chẽ của các quy định hiện hành

về điều chỉnh quy hoạch; các cán bộ quy hoạch thì khẳng định chắc chắn.

Bốn là, những hạn chế chủ yếu của công tác quản lý quy hoạch hiện nay. Trong công tác quy hoạch xây dựng cơ sở hạ tầng Việt Nam hiện còn nhiều khiếm khuyết như: thiếu quy hoạch đồng bộ tổng thể, thiếu hợp tác liên kết với các tổ chức quy hoạch hàng đầu thế giới, việc làm quy hoạch có tính khép kín trong các ngành và lĩnh vực có tính kỹ thuật, thiếu một tầm nhìn kinh tế tổng thể: *Công tác quản lý quy hoạch chưa là một quy trình liên hoàn*: (i) công tác quản lý Nhà nước về quy hoạch còn mới mẻ, chưa tạo được quy trình liên hoàn từ xây dựng nhiệm vụ quy hoạch đến triển khai đầu tư thực hiện quy hoạch trên thực tế. Thực chất, việc quản lý quy hoạch chưa có một quy trình chuẩn từ Trung ương đến địa phương. Hơn nữa, các chủ thể quản lý quy hoạch cũng chưa thống nhất được quy trình. Bộ Giao thông vận tải, Bộ Xây dựng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng chưa có được một văn bản có tính liên ngành về vấn đề này. (ii) *Hệ thống bộ máy quản lý quy hoạch còn bất cập*. bộ máy quản lý quy hoạch còn yếu, chưa có hệ thống chân rết ở các ngành và địa phương, cơ chế phối hợp và hệ thống thông tin về quy hoạch chưa được thiết lập làm giảm hiệu quả của công tác quản lý. Các tổ chức có liên quan đến các quy hoạch chưa hình thành được một bộ máy thống nhất giữa các cơ quan, giữa Trung ương và địa phương trong thực thi vấn đề này. Cơ chế kết hợp và giám sát chưa rõ: cơ chế phối kết hợp các bên trong xây dựng cũng như trong giám sát thực hiện và điều chỉnh quy hoạch chưa rõ. Tài chính quy hoạch chưa phù hợp: Định mức tài chính quy hoạch hiện hành chưa đầy đủ cho các hoạt động liên quan như thẩm định, phê duyệt nhiệm vụ, đánh giá môi trường chiến lược... Tổ chức triển khai quy hoạch chưa tốt: Việc các quy hoạch sau phải tuân thủ quy hoạch trước hay không; quy hoạch ngành nào là chủ đạo, quy hoạch ngành nào là quan trọng, quyết định hiện chưa có câu trả lời. Vì vậy, tính chế tài của quy hoạch, nhất là chế tài chéo là rất bất cập. Quy trình quy hoạch chưa thống nhất: Nhiều quy hoạch được triển khai lập, phê duyệt và công bố chậm, gây ách tắc trong quản lý, điều hành. Do nhiều lý do khách quan và chủ quan. Nhiều khi là năng lực của các bên lập quy hoạch đã làm cho quy hoạch bị chậm phê duyệt. Bên cạnh đó, có những quy hoạch quá tham vọng, làm cho các bên hữu quan không thỏa đáng cũng làm chậm tiến độ phê duyệt, triển khai. Từ đó tạo ra

các bất cập. Phối hợp quy hoạch chưa đồng bộ: Hạn chế về nhận thức của các nhà quản lý và tính cục bộ trong xác định và theo đuổi lợi ích ngành hoặc địa phương làm cho họ dễ dàng “điều chỉnh” định hướng quan trọng đã đề ra trong quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội. Đây vẫn là một thực tế đáng kể. Do không có quy định quy hoạch nào phải phù hợp quy hoạch nào; quy hoạch nào dựa trên quy hoạch nào nên hệ quả là các quy hoạch không phối hợp được với nhau.

3.3. Nguyên nhân của những hạn chế

Một là, thiếu khâu kế hoạch hóa quy hoạch, gây nên sự chồng chéo, trùng lặp, lãng phí trong sử dụng nguồn lực quy hoạch. Việc không tuân thủ trật tự quy hoạch được quy định trong Nghị định về quy hoạch gây khó khăn cho việc quản lý nhà nước về phát triển kinh tế ngành và lãnh thổ.

Hai là, khung khổ pháp luật về quy hoạch chưa đầy đủ và đồng bộ: (i) Thiếu quy định về trình tự lập các quy hoạch trên cùng địa bàn. Thiếu danh mục các ngành, sản phẩm, lĩnh vực cần xây dựng quy hoạch cho từng cấp quản lý. (ii) Chưa có thể chế quản lý phát triển vùng nên các quy hoạch vùng trong thời gian qua còn chưa đáp ứng tốt các yêu cầu chỉ đạo và điều hành của chính quyền các cấp trong mối tương quan với quy hoạch vùng. (iii) Thiếu các quy định cụ thể về rà soát, điều chỉnh quy hoạch nên các bản quy hoạch đã được duyệt thường không được cập nhật, điều chỉnh phù hợp trong quá trình thực thi. (iv) Thiếu các quy định cụ thể về liên kết ngành - lãnh thổ, lãnh thổ - lãnh thổ nên một số quy hoạch còn mang nặng tính chủ quan duy ý chí, không chú trọng tính cân đối, trong khi dự báo về thị trường yếu nên hiệu quả và tính khả thi chưa cao. (v) Quy định về đánh giá môi trường chiến lược, đối tượng phải lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược và sự phối kết hợp trong thẩm định nội dung môi trường của các dự án quy hoạch giữa các cơ quan quản lý nhà nước chưa phù hợp với bản chất của quy hoạch.

Ba là, quy định trách nhiệm chưa rõ. Quy định về quyền hạn và trách nhiệm pháp lý của Bộ máy quản lý quy hoạch ở Trung ương và các cơ quan quản lý cũng như chính quyền địa phương các cấp chưa được xác định rõ nên cơ chế điều hành xây dựng, thẩm định, phê duyệt và thực thi quy hoạch gặp rất nhiều khó khăn.

Bốn là, tư vấn quản lý quy hoạch bất cập. Công tác quản lý tư vấn quy hoạch còn bị bỏ ngỏ, thiếu

hành lang pháp lý điều chỉnh các hoạt động của tư vấn (quy định về năng lực chuyên môn, quy trình đấu thầu tư vấn, cơ chế phối hợp và tham vấn cộng đồng trong quá trình xây dựng và giám sát thực hiện quy hoạch...). Đội ngũ tư vấn quy hoạch thiếu về số lượng và hạn chế về chất lượng, hầu hết không được đào tạo bài bản về quy hoạch và thiếu kinh nghiệm trong công tác này, đặc biệt ở các địa phương. Trong khi đó ở nước ta cũng chưa có cơ sở đào tạo chuyên sâu về nghiệp vụ quy hoạch.

4. Đề xuất phương hướng hoàn thiện thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng

4.1. Hoàn thiện quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng

Một là, những giải pháp đối với phát triển kết cấu hạ tầng: (i) phải nghiên cứu ban hành luật phát triển kết cấu hạ tầng. Kết cấu hạ tầng vừa là mục tiêu vừa là công cụ của phát triển kinh tế. Phát triển kết cấu hạ tầng đòi hỏi nhiều yếu tố, nội dung và quan tâm của xã hội. Nhiều cơ chế, chính sách có tính đột phá cần được đưa vào để làm nòng cốt cho phát triển kết cấu hạ tầng cũng như thu hút được nguồn lực cho phát triển kết cấu hạ tầng. (ii) quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng phải được xem trọng trước hết. Nếu chậm làm công tác quy hoạch, hoặc quy hoạch không đúng sẽ dẫn tới những tổn thất khó lường. Trên thế giới ngay cả ở những nước phát triển như Nhật, Mỹ cũng đã từng xây dựng những con đường mà dường như không có người đi. Cơ sở hạ tầng phải được quy hoạch ưu tiên cho những vùng nào? Quan trọng nhất và trước hết phải ưu tiên quy hoạch cơ sở hạ tầng cho các tuyến hàng đầu của đất nước. (iii) xây dựng kết cấu hạ tầng phải ưu tiên tập trung trước hết ở hai tuyến phát triển kinh tế trọng điểm quan trọng nhất. (iv) Nhà nước phải giữ vai trò chủ đạo trong việc xây dựng kết cấu hạ tầng trên các phương diện: Xây dựng quy hoạch phát triển, giải phóng mặt bằng; Đầu tư xây dựng những công trình sau đó, nhượng lại cho tư nhân quản lý khai thác, Nhà nước rút vốn ra làm các công trình khác. Đây là phương thức rất hiệu quả mà nhiều nước đã làm; Trong một số lĩnh vực kết cấu hạ tầng, Nhà nước có vai trò độc quyền, nhưng Nhà nước phải vận hành theo các nguyên tắc của thị trường, chẳng hạn định giá điện, giá nước, giá vé máy bay,... phải theo thị trường – có thể lấy giá thị trường khu vực làm chuẩn để điều chỉnh phù hợp. (v) Định hướng phát triển giao thông vận tải nên theo các hướng sau: Trước hết các đường giao thông nên theo hướng Đông – Tây, hướng ra các cảng biển. Thứ đến, vận tải hàng

hoá phải lấy vận tải đường biển là chính, Việt Nam có 3260 km bờ biển với hàng chục cảng biển nối với nhiều con sông vào sâu nội địa. Vận tải thủy, pha sông biển, đa phương thức kết hợp phải là định hướng chính, vừa đảm bảo chi phí thấp, vừa giảm tải cho các tuyến đường bộ, đường sắt.

Hai là, giải pháp về quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng: (i) *quy hoạch phát triển đô thị phải theo quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng*. Các đô thị Việt Nam hiện phát triển đã vượt qua các hạ tầng cơ sở, đô thị hoá đã đi xa hơn tốc độ phát triển hạ tầng cơ sở. Tình trạng tắc nghẽn giao thông, thiếu điện, thiếu nước là điều khó tránh khỏi. Do vậy quy hoạch phát triển hạ tầng cơ sở phải đi trước, và quy hoạch xây dựng đô thị phải dựa trên quy hoạch hạ tầng cơ sở. *Nhà nước phải thu lại những giá trị gia tăng của đất đai khi có kết cấu hạ tầng hiện đại*. Một nghịch lý ở nhiều đô thị Việt Nam là Nhà nước bỏ tiền làm đường, mắc điện, cấp nước... nhưng giá đất hai bên đường đó tăng lên bao nhiêu dân hưởng tất cả. Do vậy, cần có chính sách điều tiết để Nhà nước có thể thu hồi một phần lớn giá trị gia tăng bù vào chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng của Nhà nước. (ii) *đầu tư xây dựng, kinh doanh kết cấu hạ tầng phải theo các nguyên tắc của thị trường*: Đấu thầu trong nước và quốc tế là một nguyên tắc phải được tôn trọng. Các quy chế đấu thầu phải theo thông lệ quốc tế và phải do một hội đồng tư vấn liên ngành xây dựng, có ý kiến phản biện độc lập của một số cơ quan. Các hoạt động kinh doanh cơ sở hạ tầng phải theo nguyên tắc lấy thu bù chi, giá cả dịch vụ phải dựa vào chuẩn giá quốc tế để điều chỉnh. Cần có vai trò chủ đạo của Nhà nước trên các mặt quy hoạch, quản lý, điều hành, đầu tư vốn. (iii) *quy hoạch kết cấu hạ tầng cần phù hợp quy hoạch vùng và lãnh thổ*. Tiếp cận xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội các vùng và lãnh thổ theo hướng xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển vùng với những định hướng dài hạn về tầm nhìn phát triển và bố trí lãnh thổ hệ thống kết cấu hạ tầng mang tính xương sống của vùng là một tiếp cận đúng. (iv) *quy hoạch phải mang tính hệ thống*. Phần lớn những khiếm khuyết trong công tác quy hoạch hiện nay liên quan đến sự thiếu hụt về kiến thức và tính kém chặt chẽ của hệ thống các quy định pháp lý về quy hoạch và quản lý quy hoạch. (v) *cần tăng cường tính chế tài của quy hoạch*. Bản thân quy hoạch không đảm bảo tính thực thi của nó. Cần có hệ thống chế tài khả thi và hiệu quả để quy hoạch phát triển. Một là, cần đảm bảo quy hoạch đã được phê duyệt không bị điều

chỉnh một cách tự do. Một khi quy hoạch đã được phê duyệt, nếu muốn thay đổi, cần có một quy trình đủ mạnh để kiểm soát quy hoạch không bị thay đổi. Hai là, cần đảm bảo tính cưỡng chế thực thi của quy hoạch. Mọi thực thi trái quy hoạch cần được cưỡng chế thi hành.

4.2. Hoàn thiện thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng

Một là, nội dung hoàn thiện thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng: (i) *đối với cấp độ định ước, tư duy*: cần khẳng định việc lựa chọn sự xem xét quan hệ nhà nước và thị trường. Đối với phát triển nền kinh tế thị trường thì thị trường phải là chủ thể điều chỉnh và phân bổ nguồn lực. Nhà nước là chủ thể vận hành các cơ chế hoạt động và điều chỉnh định hướng. Bên cạnh đó, khẳng định sự lựa chọn về quan điểm đối với quan hệ khu vực kinh tế nhà nước và Khu vực kinh tế ngoài nhà nước. Tôn trọng quy luật khách quan và bình đẳng của các thành phần kinh tế là điều kiện tiên quyết phát triển kinh tế nói chung và phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng nói riêng. Hơn nữa, cần thể chế hóa quan hệ Đảng và Nhà nước trong phát triển kinh tế. Đây là một vấn đề then chốt cần thể chế hóa. (ii) *Đối với cấp độ môi trường thể chế*: tập trung thể chế hóa cương lĩnh. Tất cả các nội dung trong cương lĩnh cần được thể chế hóa. Đồng thời, thể chế hóa các nghị quyết của Đảng. Đặc biệt là các Nghị quyết của Đại hội Đảng, của trung ương Đảng, của Bộ Chính trị, Ban Bí thư. Hơn nữa, thể chế hóa tất cả các nội dung của Hiến pháp. Tất cả các điều khoản trong Hiến pháp cần được thể chế hóa bằng luật hoặc một văn bản có giá trị pháp lý cao. (iii) *thể chế hóa bằng chính sách các nội dung có tính chất quy phạm pháp luật*: quan hệ tiền tệ giữa các chủ thể kinh tế trong nền kinh tế; thể chế hóa việc phân bổ nguồn lực thông qua cơ chế thị trường; thể chế hóa việc lấy giá trị gia tăng làm động lực phát triển; thể chế hóa việc đa sở hữu về tài sản. (iv) *thể chế hóa các quan hệ trong quy định hành vi, giao dịch*: bình đẳng trong giao dịch; tăng cường cạnh tranh; hướng tới hiệu quả nền kinh tế tổng thể. Tất cả các thể chế cần và nên hướng tới mục tiêu tăng cường cạnh tranh để phát triển. Cả về lý luận lẫn thực tiễn đã chỉ ra rằng, phát triển được quyết định bởi hiệu quả mà hiệu quả được quyết định bởi cạnh tranh (không quyết định bởi sở hữu).

Hai là, các giải pháp hoàn thiện thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng: (i) Ban hành Luật quy hoạch. Luật quy hoạch phải đảm bảo tính phù trùm các quy hoạch. Đây là một trong những điểm

rất cơ bản của quá trình hoàn chỉnh hệ thống văn bản quy phạm pháp luật để phát triển kinh tế. Luật quy hoạch phải đảm bảo các yêu cầu. Thứ nhất, điều chỉnh khung tất cả các quy hoạch. Trong đó, ít nhất ba quy hoạch quan trọng nhất là: Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội; Quy hoạch sử dụng đất; Quy hoạch phát triển đô thị. Phương án khác là Luật quy hoạch tạo ra một khung cơ bản để đảm bảo ba quy hoạch này được thống nhất. Thứ hai, Các quy hoạch khác cần tuân thủ cho phù hợp với ba quy hoạch cơ bản trên. Chẳng hạn, quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch nhân lực. Thứ ba, các quy hoạch cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch cấp trên. Chẳng hạn, quy hoạch cấp tỉnh phải phù hợp với quy hoạch cả nước; quy hoạch huyện phải phù hợp quy hoạch tỉnh... (ii) Ban hành Luật phát triển kết cấu hạ tầng. Một phần căn bản của kết cấu hạ tầng là kết cấu hạ tầng giao thông. Giai đoạn 2015-2020 và tầm nhìn 2030 của Việt Nam là giai đoạn phát triển cơ sở hạ tầng giao thông trên tất cả các bình diện: đường sắt, đường sông, đường biển, đường bộ và đường không. Một lượng đầu tư lớn cần huy động cho phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và hạ tầng giao thông nói riêng. Một chủ trương lớn cho vấn đề này đã được Nghị quyết 4 Trung ương Khóa XI thông qua. Tuy nhiên, các vấn đề triển khai vẫn chưa được nhiều. Luật Đầu tư công đã được thông qua, Nghị định 15/2015/NĐ-CP về PPP đã được thông qua nhưng rất cần có một luật riêng về vấn đề phát triển cơ sở hạ tầng. (iii) Gắn liền vấn đề lập quy hoạch, phê duyệt quy hoạch với các chế tài về tính khả thi của vấn đề tài chính. Tránh tình trạng quy

hoạch những dự án lớn, không khả thi về tài chính, đặc biệt những dự án kết cấu hạ tầng có tính chất liên ngành, liên vùng (cảng hàng không trung chuyển; cảng biển trung chuyển...). (iv) Gắn liền việc xem xét, phê duyệt các quy hoạch với tính khả thi và năng lực nguồn nhân lực. Việc tính toán các vấn đề về nhân lực: cả về quản lý nhà nước, tổ chức triển khai và kiểm tra thanh tra, giám sát chế tài là một bộ phận cấu thành không thể thiếu trong việc hoàn thiện thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng những năm tới.

5. Kết luận

Kết cấu hạ tầng có tầm quan trọng không ai phủ nhận. Nước ta đã trải qua 30 năm đổi mới, nhưng mới có mấy trăm km đường cao tốc, hệ thống đường sắt lạc hậu, vận tải biển kém phát triển, nguy cơ thiếu điện thường xuyên xảy ra, tình trạng tắc nghẽn giao thông đô thị khá trầm trọng,... là những cảnh báo rõ ràng nhất. Nếu tiếp tục để tình trạng lạc hậu về cơ sở hạ tầng kéo dài, chắc chắn Việt Nam khó có thể bứt phá vươn lên.

Thể chế về quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng lại là một cơ sở nền tảng cho phát triển kết cấu hạ tầng. Vì vậy, cần xây dựng thể chế quy hoạch kết cấu hạ tầng đủ mức để có thể phục vụ cho công cuộc phát triển kết cấu hạ tầng. Việt Nam cần một thể chế về phát triển kết cấu hạ tầng hiện đại mở đường cho một thời kỳ phát triển mới. Thể chế này phải bao gồm cả luật lệ, bộ máy điều hành quản lý, phương thức điều hành. Việt Nam có thể học hỏi ở một số nước Đông Á như Hàn Quốc, Nhật Bản, và một số nước phương Tây khác.□

Tài liệu tham khảo

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2012), *Báo cáo đánh giá tình hình về công tác quy hoạch và tổng kết thi hành pháp luật về quy hoạch*.
Trần Kim Chung (2015), ‘Thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng’, Chuyên đề thuộc Đề tài “Thể chế quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng Việt Nam”, mã số: KX01.14/11-15.

Thông tin tác giả:

- ***Trần Kim Chung**, Phó giáo sư, tiến sĩ
- Tổ chức tác giả công tác: Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.
- Lĩnh vực nghiên cứu của tác giả: Bất động sản, Đầu tư, Thể chế, Phân tích định lượng, Tài chính
- Một số tạp chí tiêu biểu mà tác giả từng có bài đăng: *Tạp chí Quản lý Kinh tế, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, Tạp chí Tài chính, Tạp chí Cộng sản, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, Tạp chí Bất động sản, Tạp chí Địa ốc, Journal of Emerging Market, Pacific Economic Corporation Council.*
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ Email: trankimchung@mpi.gov.vn