

Công tác quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ: Thực trạng và một số đề xuất đổi mới

TS. TRẦN HỒNG QUANG
*Trưởng ban, Ban Phát triển Vùng
Viện Chiến lược phát triển
Bộ Kế hoạch và Đầu tư*

Bài “Bàn về đổi mới nhận thức và hành động đối với quy hoạch phát triển ở Việt Nam”, tác giả Ngô Doãn Vịnh đã đề cập khá toàn diện về thực trạng và yêu cầu đổi mới công tác quy hoạch phát triển đất nước từ nhận thức đến cả những vấn đề mang tính đột phá trong thời gian tới. Tuy nhiên, còn một mảng vấn đề nữa mà bấy lâu nay ta đã coi nhẹ, thiếu chế tài thực thi đó là quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ

1. Về đối tượng, phạm vi của quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ

Theo quy định của pháp luật hiện hành* và trong thực tế ở nước ta đã tiến hành lập và triển khai thực hiện các quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ sau:

- Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng (vùng kinh tế - xã hội, vùng kinh tế trọng điểm);
- Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (cấp tỉnh);

- Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (cấp huyện);

- Quy hoạch phát triển các lãnh thổ đặc biệt (hệ thống các khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ của cả nước, các hành lang kinh tế, vành đai kinh tế, dải ven biển...).

Trong số các quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ trên chỉ có quy hoạch cấp tỉnh và quy hoạch cấp huyện có đối tượng quy hoạch là các đơn vị hành chính, có cấp chính

quyền tổ chức triển khai và giám sát thực hiện quy hoạch. Các quy hoạch trên có điều kiện thuận lợi hơn và trên thực tế đã có tổ chức thực hiện, đánh giá, tổng kết quy hoạch, triển khai quy hoạch qua các kế hoạch 5 năm và hàng năm, làm căn cứ để lập quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, quy hoạch xây dựng, quy hoạch sử dụng đất.

Các quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ khác như quy hoạch vùng, các hành lang kinh tế, vành đai kinh tế, dải ven biển... đều được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, tuy nhiên do không có cơ quan hành chính nhà nước quản lý các đối tượng quy hoạch nên tác dụng chủ yếu của các quy hoạch này chỉ là căn cứ, cung cấp thêm thông tin để lập các quy hoạch cấp tỉnh, cấp huyện. Việc triển khai thực hiện các quy hoạch trên cũng như công tác đánh giá, giám sát, tổng kết không có điều kiện để thực hiện thường xuyên, chặt chẽ.

* Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 07 tháng 9 năm 2006 của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, Nghị định số 04/2008/NĐ-CP ngày 11 tháng 01 năm 2008 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 92/2006/NĐ-CP.

Do vậy, trong thời gian tới cần nghiên cứu xem xét lại việc lập và phê duyệt một số loại quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ, như: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, quy hoạch phát triển các hành lang kinh tế, vành đai kinh tế, dải ven biển... Ví dụ, đối với quy hoạch phát triển vùng do chỉ phục vụ là căn cứ cho việc lập các quy hoạch cấp tỉnh, có thể chỉ cần giao cho một Bộ có chức năng tổng hợp lập và thông báo quy hoạch cho các Bộ, ngành, địa phương liên quan, không nhất thiết cần sự phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ. Ngoài ra, đối với một số lãnh thổ đặc biệt như hành lang kinh tế, vành đai kinh tế, dải ven biển... thay vì lập quy hoạch phát triển, chỉ cần xây dựng các đề án phát triển với những định hướng cụ thể phát triển các lãnh thổ trên.

Một trong những vấn đề đặt ra nữa là có cần thiết lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội ở phạm vi cả nước hay không?

Trước đây, trong Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 07 tháng 9 năm 2006 của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đã quy định về nội dung, căn cứ, trình tự, thẩm định và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cả nước. Tuy nhiên, trong Nghị định số 04/2008/NĐ-CP ngày 11 tháng 01 năm 2008 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 92/2006/NĐ-CP đã bỏ các quy định này với lý do việc lập quy hoạch tổng thể phát triển các vùng kinh tế - xã hội là thể hiện đầy đủ các định hướng phát triển trên phạm vi cả nước.

Tuy nhiên, hiện nay có ý kiến cho rằng việc lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội ở phạm vi cả nước là cần thiết vì có rất nhiều ngành, lĩnh vực cần phải xem xét định hướng phát triển và tổ

chức không gian trên phạm vi cả nước như mạng lưới đường bộ cao tốc, đường sắt... và ngay cả hệ thống đô thị. Trên thực tế, nhiều nước trên thế giới cũng lập quy hoạch phát triển tổng thể trên phạm vi cả nước, như: Hàn Quốc (Quy hoạch tổng thể lãnh thổ quốc gia), Indonesia (Quy hoạch phát triển dài hạn quốc gia), Philipin (Quy hoạch triển vọng khung)... Với những lý do trên, trong thời gian tới, việc xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cả nước, theo chúng tôi, cần tiếp tục được nghiên cứu, làm rõ.

2. Về nội dung quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ

Quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ nói chung

Trong thời gian vừa qua, nội dung các báo cáo quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ (cấp vùng, cấp tỉnh, cấp huyện) còn mang tính chất của một báo cáo nghiên cứu khoa học, chưa đáp ứng yêu cầu là một văn bản phục vụ công tác chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội. Nội dung báo cáo quy hoạch còn dàn trải, chưa có trọng tâm, trọng điểm. Cụ thể, trong các quy hoạch, số lượng các chỉ tiêu, mục tiêu đưa ra quá nhiều, trong khi các thông số để lựa chọn các mục tiêu chưa đầy đủ. Các giải pháp cũng chưa đi thẳng vào những khâu quan trọng nhất như phát triển các yếu tố tiền đề (kết cấu hạ tầng, nhân lực...), cơ cấu ngành nghề, cơ cấu doanh nghiệp, định hướng sử dụng đất, cơ chế tài chính cho các dự án ưu tiên đầu tư...

Với những lý do trên việc nghiên cứu đổi mới nội dung quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ là rất cần thiết. Về mục tiêu phát triển, nên tập trung xem xét, tập trung vào 3 nhóm: tăng trưởng kinh tế, việc làm và môi trường. Đối với mục tiêu về kinh tế, các chỉ tiêu quan trọng nhất cần xác định là tốc độ tăng trưởng kinh tế, còn quy mô

GDP, GDP/người... là các mục tiêu hệ quả. Việc làm là mục tiêu xã hội chính, còn các mục tiêu hệ quả là giảm tỷ lệ đói nghèo, tỷ lệ thất nghiệp, mức sống dân cư... Mục tiêu về môi trường được thể hiện qua các chỉ tiêu về giảm mức độ ô nhiễm môi trường...

Các giải pháp trong quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ cần đi thẳng vào những khâu quan trọng nhất như các yếu tố tiền đề để phát triển (kết cấu hạ tầng, nhân lực...); cơ cấu ngành nghề, cơ cấu doanh nghiệp, cơ cấu lãnh thổ, các sản phẩm chủ lực; lựa chọn phương án tổ chức lãnh thổ; đánh giá tác động đến môi trường và kiến giải biện pháp khắc phục; xác định các lãnh thổ dự trữ, cần phục hồi; định hướng sử dụng đất; cơ chế, chính sách, tổ chức thực hiện quy hoạch; xác định danh mục các dự án ưu tiên đầu tư (có cơ chế tài chính cho các dự án ưu tiên đầu tư)...

Ngoài ra, hiện nay các quy hoạch sử dụng đất đang được tiến hành và thực hiện độc lập, riêng rẽ với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội. Trong thời gian tới nên nghiên cứu, xem xét theo hướng đưa quy hoạch sử dụng đất vào nội dung báo cáo quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, do chỉ trong quy hoạch này mới có định hướng phát triển các ngành, lĩnh vực để làm cơ sở cho định hướng sử dụng đất, không nên tách riêng việc xây dựng quy hoạch sử dụng đất.

Quy hoạch phát triển vùng (vùng kinh tế - xã hội, vùng kinh tế trọng điểm)

Theo quy định hiện hành, nội dung quy hoạch phát triển vùng đề cập đến phương hướng phát triển và phân bố các ngành, các sản phẩm trên địa bàn vùng.

Tuy nhiên, do vùng không phải là cấp tổ chức hành chính nhà nước như trên đã trình bày, việc định hướng

phát triển nhiều ngành, lĩnh vực nhất là lĩnh vực do thị trường quyết định (sản xuất, dịch vụ) ít có giá trị thực tiễn. Do vậy đối với quy hoạch phát triển vùng cần nghiên cứu, xem xét theo hướng chỉ nên tập trung định hướng phát triển bộ khung kết cấu hạ tầng, các công trình, dự án then chốt ảnh hưởng liên tỉnh.

Kiến nghị những vấn đề chủ yếu cần giải quyết trong quy hoạch phát triển vùng như sau:

Thứ nhất, tạo bộ khung kết cấu hạ tầng làm căn cứ để các tỉnh bố trí quy hoạch; định hướng phát triển hệ thống đô thị của vùng.

Thứ hai, những vấn đề cần giải quyết với sự phối hợp liên tỉnh: xây dựng các tuyến trục giao thông, mạng lưới cấp điện, hệ thống thủy lợi...

Thứ ba, những vấn đề cần phối hợp liên tỉnh để tránh chồng chéo, trùng lặp: xây dựng cảng biển, sân bay, khu kinh tế, khu công nghiệp, khu du lịch, trường đại học...

Thứ tư, những vấn đề cần phối hợp liên tỉnh để nâng cao hiệu quả kinh tế: xây dựng vùng sản xuất nông lâm nghiệp, thủy sản quy mô lớn và các cơ sở chế biến; các cơ sở công nghiệp quy mô lớn (cơ khí, hoá chất, sản xuất xi măng, thép...); hệ thống cấp nước vùng; khu xử lý chất thải nguy hại...

Thứ năm, xây dựng các công trình cấp vùng: bệnh viện, trường đại học, cơ sở khoa học - công nghệ, trung tâm thể dục thể thao, trung tâm thương mại, tài chính - ngân hàng...

Trong quy hoạch vùng không đề cập cụ thể, chi tiết định hướng phát triển các ngành, lĩnh vực do cấp tỉnh, huyện quản lý.

Ngoài ra, để nâng cao hiệu lực, giá trị của các quy hoạch vùng, trong các quy hoạch vùng cần nghiên cứu, ban hành các quy định, chế tài cụ thể, chi tiết về thực hiện quy hoạch, ví dụ như khoảng cách

về phát triển đô thị, khu công nghiệp đến đường cao tốc, tuyến trục quốc gia; về dải cây xanh phân cách các đô thị...

3. Pháp luật về quy hoạch vùng lãnh thổ

Hiện nay có khá nhiều văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các vấn đề có liên quan đến công tác quy hoạch như Luật Đất đai (điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất), Luật Xây dựng (quy hoạch xây dựng vùng, quy hoạch điểm dân cư nông thôn), Luật Quy hoạch đô thị (quy hoạch đô thị), Luật Bảo vệ môi trường (quy định về Đánh giá môi trường chiến lược dự án quy hoạch). Ngoài ra một số văn bản pháp luật chuyên ngành khác cũng có quy định về quy hoạch phát triển ngành.

Đối với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội hiện nay mới chỉ có các Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 07 tháng 9 năm 2006 của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và Nghị định số 04/2008/NĐ-CP ngày 11 tháng 01 năm 2008 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 92/2006/NĐ-CP.

Do có quá nhiều văn bản luật và dưới luật quy định về quy hoạch dẫn đến sự chồng chéo, trùng lặp, chia cắt trong quy hoạch. Ví dụ cụ thể nhất minh chứng cho nhận định trên là sự chồng chéo, trùng lặp giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch xây dựng vùng. Nhiệm vụ của các quy hoạch xây dựng vùng chủ yếu là tổ chức hệ thống đô thị trên địa bàn vùng và hệ thống kết cấu hạ tầng kết nối chúng và với bên ngoài. Tuy nhiên, nhiệm vụ này đã được giải quyết trong các quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng.

Từ những lý do trên kiến nghị xem xét xây dựng một luật (Bộ luật) để quy định toàn diện, khắc phục sự chồng chéo, chia cắt trong công tác

quy hoạch, không xây dựng các luật áp dụng cho các ngành, lĩnh vực riêng biệt.

4. Về tư vấn lập và thẩm định quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ

Tư vấn lập quy hoạch: Trong các văn bản quy phạm pháp luật về công tác quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ chưa có các quy định về các tổ chức, cá nhân tham gia vào công tác tư vấn lập quy hoạch. Hiện nay, có khá nhiều đơn vị tham gia tư vấn lập quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ từ các cơ quan nghiên cứu của các bộ chuyên ngành, các trường đại học, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp hoặc các công ty tư vấn tư nhân. Do việc tham gia của quá nhiều cơ quan mà chưa có sự sàng lọc nhất định dẫn đến chất lượng của công tác quy hoạch phát triển chưa cao, làm tổn thất đến phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương.

Do vậy trong thời gian tới để tăng cường quản lý công tác quy hoạch, đảm bảo nâng cao chất lượng các dự án quy hoạch phát triển cần nghiên cứu, ban hành các quy định về các đơn vị có chức năng tư vấn lập quy hoạch cũng như về chứng chỉ hành nghề tư vấn quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ cho các cá nhân.

Tư vấn thẩm định quy hoạch: Trong các văn bản pháp luật hiện hành về quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội mới chỉ quy định chung chung về các thành viên của hội đồng thẩm định quy hoạch là đại diện cho các Bộ, ngành, ủy ban nhân dân và các sở, ngành của tỉnh, huyện, các nhà khoa học... Tuy nhiên quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội là lĩnh vực rất phức tạp, đa ngành, đòi hỏi có những hiểu biết nhất định về nội dung, phương pháp lập quy hoạch cũng như về đối tượng quy hoạch do vậy trong thời gian tới cần có những quy định chặt chẽ về những người tham gia công tác tư vấn thẩm định quy hoạch □