

Quy hoạch tổng thể phát triển Kinh tế - Xã hội

Thành tựu, yếu kém và gợi ý chính sách

PGS, TS. NGÔ DOÃN VINH - Viện trưởng

ThS. NGUYỄN HOÀNG HÀ - Phó Trưởng ban Viện Chiến lược phát triển

Trong thời gian qua, công tác quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đã có những đóng góp nhất định đối với sự nghiệp phát triển của nước ta. Song, trong bối cảnh mới, nó cũng đã bộc lộ nhiều hạn chế và bất cập. Đã đến lúc phải tổng kết công tác quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội một cách nghiêm túc để đánh giá đúng những mặt được, mặt chưa được, tìm giải pháp để nâng cao chất lượng của công tác quy hoạch của Việt Nam.

Yêu cầu phải có bước đổi mới

Việt Nam đã có thể và lực mới, với những sự thay đổi to lớn so với 10 năm trước đây và chúng ta đang thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011 - 2020 với những mong muốn và hy vọng kinh tế nước nhà thịnh vượng hơn. Thành tựu của 25 năm đổi mới là rất đáng ghi nhận khi tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân năm trong giai đoạn này là 7,0%, đã đưa mức GDP/người của Việt Nam từ 59 USD (năm 1986) lên hơn 1.200 USD (vào năm 2010), thuộc nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình; tỷ trọng phi nông nghiệp trong tổng GDP đã đạt khoảng 80%. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt được, nhiều mặt chưa được, yếu kém đang cản trở bước phát triển của Việt Nam: cơ cấu ngành nghề chưa hiện đại, nhân lực chất lượng thấp, lãnh thổ đầu tàu và ngành chủ lực chưa hình thành mạnh mẽ, hiệu suất phát triển thấp, tỷ lệ dân số sống dưới mức 2 USD/người/ngày đang chiếm gần 40%, khoảng cách giàu nghèo tiếp tục mở rộng thêm, khoảng cách tụt hậu giữa Việt Nam và các nước trong khu vực có xu hướng doãng ra... Chính điều này đã làm cho mức

độ cạnh tranh của nền kinh tế có chiều hướng thiếu ổn định và tiếp tục thấp thua so với nhiều quốc gia lân cận.

Sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, nền kinh tế thế giới suy thoái trầm trọng, nhiều nền kinh tế lớn suy giảm ghê gớm với biểu hiện rõ nhất là sự sụp đổ của một loạt hệ thống ngân hàng và nợ công tăng vọt ở các nước phương Tây, dẫn tới việc cải tổ hệ thống trên quy mô lớn của tất cả các quốc gia và sự thay đổi sâu rộng trong cấu trúc kinh tế, các dòng đầu tư quốc tế, cũng như xuất hiện các liên minh trong bối cảnh tranh giành tài nguyên và lợi ích trên phạm vi toàn cầu. Cạnh tranh về

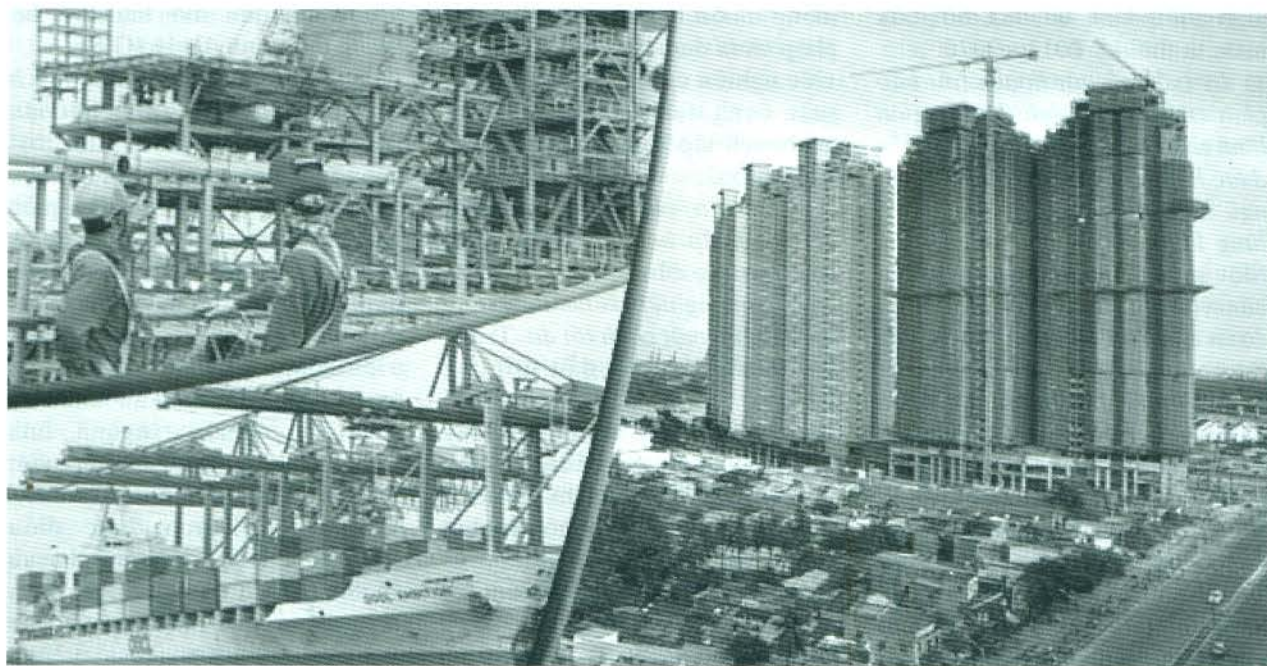
nguồn lực ngày càng gay gắt, thậm chí dẫn đến những xung đột, trong khi xuất hiện ngày càng nhiều hiểm họa môi trường. Trong bối cảnh như vậy, các quốc gia trên thế giới đang lựa chọn hướng phát triển nền kinh tế tăng trưởng xanh, các-bon thấp, sử dụng hiệu quả hơn các nguồn năng lượng, tài nguyên và phát triển các ngành có giá trị gia tăng cao.

Bối cảnh phát triển trong nước và quốc tế như đã nêu đang đặt ra yêu cầu mới đối với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam, phải có những bước chuyển căn bản về chất, đặc biệt là đổi mới tư duy, nhận thức, nội dung, mục tiêu, quản

BẢNG: THỨ HẠNG CẠNH TRANH CỦA NỀN KINH TẾ VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ QUỐC GIA TRONG KHU VỰC CHÂU Á

Quốc gia	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Việt Nam	52	81	77	68	70	75	59	65
Thái Lan	30	36	28	28	34	36	38	39
Indonesia	43	74	54	54	55	54	44	46
Philippines	36	77	75	71	71	87	85	75
Malaysia	24	24	19	21	21	24	26	21
Trung Quốc	40	49	35	34	30	29	27	26
Ấn Độ	48	50	42	48	50	49	51	56
Tổng số nền kinh tế	58	117	125	131	134	133	139	142

Nguồn: Diễn đàn kinh tế thế giới



lý, đánh giá và giám sát thực hiện quy hoạch.

Thành tựu tương đối tốt nhưng chưa nhiều

Trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, xã hội đã có nhận thức chung rằng, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội là công việc cần phải làm. Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội là công cụ quản lý, chỉ đạo, điều hành quan trọng của Nhà nước. Phát triển đất nước không thể không có đường lối, chủ trương phát triển một cách tổng thể và với tầm nhìn dài hạn. Một đất nước muốn phát triển trong thời kỳ dài hạn không thể không biết mình phải làm gì, làm bằng cách nào và phải làm ở đâu? Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội có nhiệm vụ trả lời những câu hỏi lớn đó. Vì thế, không thể không có quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội. Trên thế giới, nhiều nước tiến hành quy hoạch phát triển tổng thể, họ lồng ghép nội dung phát triển kinh tế với các vấn đề xã hội và môi trường, đồng thời họ định hướng cho tương lai và phác họa các giải pháp (trong đó có việc thể chế hóa quy hoạch) để hiện thực hóa quy hoạch. Hàn Quốc, Trung

Quốc, Philippines, Nhật Bản, các nước thuộc khối liên minh châu Âu (EU)... là những quốc gia tiêu biểu đạt được nhiều thành công trong lĩnh vực này.

Ở Việt Nam, xã hội cũng như Chính phủ đã và đang rất quan tâm đến vấn đề quy hoạch phát triển. Tại các phiên họp của Quốc hội, của Chính phủ cũng như trên các phương tiện thông tin đại chúng, người ta bàn thảo nhiều đến công tác quy hoạch, có nhiều ý kiến về quy hoạch (cả thuận chiều và trái chiều). Ngay từ năm 1998, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 32/1998/CT-TTg (ngày 23/9/1998) về công tác quy hoạch. Đến năm 2006, Chính phủ ban hành Nghị định số 92/2006/NĐ-CP về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch phát triển tổng thể kinh tế - xã hội. Đến năm 2008, Chính phủ ban hành Nghị định số 04/2008/NĐ-CP về sửa đổi một số điều của Nghị định số 92/2006/NĐ-CP, làm căn cứ pháp lý cho các ngành, các địa phương triển khai công tác quy hoạch phát triển mạnh mẽ trên phạm vi cả nước. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã hướng dẫn chi tiết một số điểm của Nghị định nêu trên tại Thông tư số 01/2007/TT-BKH, ngày 07/02/2007 và Thông tư số 03/2008/TT-BKH, ngày 01/7/2008,

đồng thời ban hành Quyết định số 281/2007/QĐ-BKH, ngày 26/3/2007 về chi phí cho lập, thẩm định quy hoạch và điều chỉnh quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành và quy hoạch các sản phẩm chủ yếu.

Đến nay, theo tổng hợp sơ bộ, Việt Nam đã có khoảng 400 quy hoạch ngành do cấp Trung ương chịu trách nhiệm phê duyệt, khoảng 1.200 quy hoạch ngành trên địa bàn tỉnh do ủy ban nhân dân tỉnh phê duyệt, có 6 quy hoạch phát triển các vùng kinh tế - xã hội, 4 quy hoạch phát triển vùng kinh tế trọng điểm, 2 quy hoạch phát triển hành lang kinh tế, 15 quy hoạch phát triển khu kinh tế ven biển, 260 quy hoạch phát triển khu công nghiệp, 4 quy hoạch phát triển khu nông nghiệp công nghệ cao, 30 quy hoạch phát triển khu kinh tế cửa khẩu, 90 quy hoạch phát triển sân golf... Có thể nói, công tác quy hoạch đã được triển khai đồng loạt ở các cấp, các ngành. Trên cơ sở của các quy hoạch được triển khai, Trung ương, Chính phủ và chính quyền các địa phương đã định hướng phát triển dài hạn kinh tế - xã hội cho đất nước và cho các tỉnh, để cụ thể hóa những định hướng và mục tiêu chính đã được xác định trong chiến lược

phát triển kinh tế - xã hội của nước ta thời kỳ 2011 - 2020.

Lý luận về quy hoạch (dự báo phát triển và tổ chức không gian lãnh thổ...) ở nước ta đã dần dần được hình thành rõ nét hơn và đội ngũ những người làm quy hoạch từng bước có thêm kinh nghiệm. Một số cơ quan chuyên nghiên cứu về quy hoạch phát triển đã dành công sức nghiên cứu về nội dung, phương pháp lập quy hoạch phát triển và đã công bố nhiều ấn phẩm về vấn đề này. Hiện nay ở Việt Nam có khoảng 10 viện có chức năng nghiên cứu quy hoạch phát triển như Viện Chiến lược phát triển, Viện Quy hoạch kiến trúc đô thị và nông thôn, một số viện quy hoạch chuyên ngành là những đơn vị đi đầu trong lĩnh vực này. Các môn học liên quan đến quy hoạch phát triển cũng đã được đưa vào giảng dạy trong một số ít trường đại học. Hai trường đại học (Học viện Chính sách và Phát triển và Đại học Kiến trúc) có đào tạo chuyên ngành quy hoạch và đã có 5 trường đại học có dạy các môn học có liên quan đến quy hoạch phát triển.

Mặt chưa được dễ thấy

Lý luận về quy hoạch phát triển còn nhiều điểm chưa rõ, tham khảo kinh nghiệm của nước ngoài, đặc biệt là của các nước phát triển, chưa được nhiều. Lý luận về quy hoạch phát triển của nhiều nước phương Tây (như Pháp, Anh, Đức, Hoa Kỳ...) và của các nước Đông Á (như Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc,...) đã giúp các nước này đạt nhiều thành tựu trong sự nghiệp phát triển kinh tế của họ. Hầu hết các nước kể trên đều đã có nền kinh tế phát triển. Trong quy hoạch phát triển, họ coi trọng tổ chức không gian (mà Việt Nam gọi là tổ chức lãnh thổ), phát triển kết cấu hạ tầng và việc pháp lý hóa quy hoạch phát triển.

Đối chiếu với lý luận chung và đánh giá một cách tổng quát cho thấy, quy hoạch phát triển ở nước ta còn nặng về chủ quan duy ý chí, xuất phát từ mục tiêu

mong muốn là chủ yếu, các giải pháp chưa được tính toán đầy đủ, việc nghiên cứu chất lượng, hiệu suất, cạnh tranh còn ít; tư tưởng kế hoạch tập trung còn chi phối khá nhiều...

Các địa phương đều muốn công nghiệp hóa, hiện đại hóa, nên tỉnh nào cũng quy hoạch phát triển công nghiệp, kết cấu hạ tầng giao thông một cách tối đa. Trong khi nguồn lực vốn đầu tư trong nước có hạn, các luồng vốn FDI sau khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu chưa lấy lại đà tăng như trước, thì đến năm 2020, cả nước đã quy hoạch phát triển 260 khu công nghiệp, 18 khu kinh tế, 100 cảng biển, 30 sân bay, 30 khu kinh tế cửa khẩu... đang đặt ra câu hỏi lớn về tính khả thi của những quy hoạch đó. Tình hình này đã nói lên phần nào tình trạng quy hoạch chưa có sự tập trung, chưa có trọng tâm, trọng điểm. Một câu hỏi lớn đặt ra hiện nay ở Việt Nam là liệu tỉnh nào cũng bắt buộc phải trở thành tỉnh công nghiệp?

Nội dung của các dự án quy hoạch tuy đề cập nhiều vấn đề và đã chú ý tính bài bản, nhưng vẫn rơi vào tình trạng dàn trải, còn chung chung: Các nội dung đề cập trong báo cáo quy hoạch phát triển được nêu khá nhiều, nhưng thiếu sự gắn kết theo yêu cầu luận chứng phát triển. Các đánh giá kinh tế, phân tích chất lượng, sự so sánh, tính toán yêu cầu của thị trường... chưa được nghiên cứu đủ mức; chưa tập trung vào những nội dung, nhiệm vụ then chốt và các tính toán chưa có được sự thuyết phục cao. Rõ nhất là chưa tập trung quy hoạch phát triển những ngành chủ lực, những sản phẩm chủ lực và những lãnh thổ đầu tàu; chưa tính toán hết các điều kiện đảm bảo để quy hoạch được thực hiện. Ngoài ra, hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu đầu vào cho xây dựng quy hoạch có chất lượng không cao, tính hệ thống lỏng lẻo cũng như điều tra cơ bản đối với tài nguyên khoáng sản còn hạn chế. Khi nghiên cứu xây dựng quy hoạch hầu như chưa áp dụng những phương pháp mới

liên quan đến mô hình và hệ thống thông tin địa lý (GIS).

Quy hoạch mang nặng lợi ích cục bộ, chưa có tầm nhìn dài hạn và tầm quốc gia, vì thế một mặt dẫn tới có tình trạng ngành và địa phương đi chệch mục tiêu quốc gia, mặt khác gây tổn kém và phân tán nguồn lực, phát triển dàn trải (các tỉnh ở ven biển thì tỉnh nào cũng quy hoạch phát triển cảng, rất nhiều tỉnh mong muốn có sân bay, khu kinh tế, khu công nghiệp...; ngành, lĩnh vực nào cũng quy hoạch phát triển với mong muốn rất cao). Nhiều quy hoạch được điều chỉnh, sửa đổi, và bổ sung chỉ sau có 3-5 năm. Trên một địa bàn lãnh thổ có quá nhiều quy hoạch hoặc dự án quy hoạch nào cũng tiến hành đánh giá môi trường chiến lược... Điều này dẫn tới sự lãng phí ngân sách nhà nước và không đủ kinh phí cho việc nghiên cứu để đảm bảo chất lượng của quy hoạch phát triển, và gây ảnh hưởng không tốt về quan niệm và xuất hiện thái độ phản cảm đối với quy hoạch.

Quy hoạch chưa đề xuất được cơ chế đảm bảo vốn để hiện thực hóa mục tiêu đã đề ra. Nhìn chung, các dự án quy hoạch đều trông chờ vào vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước, đặc biệt là từ ngân sách Trung ương, mà vốn ngân sách Trung ương thì hạn hẹp nên hầu hết các quy hoạch đều thiếu vốn đầu tư và do đó sinh ra tình trạng đầu tư dàn trải, kéo dài tiến độ thực hiện. Các mục tiêu và định hướng trong quy hoạch chưa có sự gắn chặt với đảm bảo về tài chính thực hiện nên tính khả thi không cao.

Khung pháp lý và quản lý hành chính đối với công tác quy hoạch phát triển tổng thể còn chưa đủ mức, đòi hỏi phải nghiên cứu ban hành khung pháp luật đủ sức đảm bảo công tác quy hoạch phát triển hoạt động có hiệu quả. Nghị định 92/2006/NĐ-CP và Nghị định 04/2008/NĐ-CP mới chỉ là văn bản dưới Luật nên không đủ đáp ứng yêu cầu phát triển. Không những vậy, quy trình chuẩn đối với việc triển khai lập, thực hiện

và kiểm tra giám sát đối với công tác quy hoạch cũng còn thiếu. Các quy hoạch đều triển khai theo kiểu từ trên xuống, sự đóng góp của cộng đồng và doanh nghiệp gần như chưa có. Các văn bản phê duyệt quy hoạch còn chung chung. Khi đưa vào thực hiện lại chưa được kiểm tra, đánh giá mức độ hiệu lực và hiệu quả của quy hoạch.

Đang tồn tại quá nhiều chồng chéo trong lĩnh vực quy hoạch, điển hình là giữa các quy hoạch tổng thể với các quy hoạch ngành và lĩnh vực. Trên thế giới, nhận thức, tư duy và nội dung quy hoạch thay đổi qua các giai đoạn phát triển. Đó là điều chúng ta cần chú ý. Để tiết kiệm nguồn lực và tăng tính hiệu quả, quy hoạch của các quốc gia châu Âu đều mang tính tổng thể (holistic) và tính lồng ghép (integration). Trong khi đó, nhiều quy hoạch ngành của chúng ta hiện nay thiếu tính liên kết, có khi mâu thuẫn, xung đột lẫn nhau, tạo ra rất nhiều khó khăn không chỉ đối với công tác quản lý nhà nước, mà đối với cả người dân và doanh nghiệp. Thêm vào đó, sự giống nhau giữa quy hoạch tổng thể và quy hoạch ngành đang đặt ra nhu cầu phải lồng ghép các dự án quy hoạch ngành trong quy hoạch tổng thể.

Cán bộ nghiên cứu và quản lý quy hoạch còn yếu, thiếu được đào tạo bài bản. Đây là một trong những vấn đề rất đáng lo ngại, trong khi đó, quy hoạch đòi hỏi phải có sự nghiên cứu tổng hợp và có căn cứ khoa học, được thực hiện bởi những chuyên gia có hiểu biết sâu rộng và có năng lực hoạt động trong lĩnh vực phát triển. Đầu tư cho việc đào tạo chuyên gia quy hoạch ở nước ta còn quá ít và chưa hiệu quả.

Quy hoạch phát triển tổng thể dường như đang được thực hiện một cách dàn trải, sự liên kết mang tính hệ thống giữa các cấp độ khác nhau của quy hoạch còn yếu. Chúng ta chưa xác định được những ngành, lĩnh vực, vùng lãnh thổ phải lập quy hoạch phát triển tổng thể một cách phù hợp với

yêu cầu phát triển của đất nước và xu thế phát triển của thế giới. Thứ tự ưu tiên đối với các loại quy hoạch là không rõ: quy hoạch nào làm căn cứ cho quy hoạch nào; quy hoạch nào được xây dựng trước, quy hoạch nào được xây dựng sau? xử lý các mâu thuẫn, xung đột giữa các quy hoạch ra sao?....

Một số gợi ý chính sách

Định hướng đổi mới tổng quát: Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội phải đảm bảo tính định hướng là chủ yếu, bám sát yêu cầu về hiệu quả, bền vững và có tính khả thi; tiếp cận quy hoạch bằng những phương pháp hiện đại để tăng cơ sở khoa học. Tập trung quy hoạch những lĩnh vực chủ lực, sản phẩm chủ lực, những lãnh thổ đầu tàu, kết cấu hạ tầng then chốt và nhân lực.

Để đổi mới công tác quy hoạch theo định hướng trên, *các cơ quan chức năng cần nhanh chóng thực hiện đổi mới* theo các hướng chính:

Thứ nhất, đổi mới tư duy, nội dung, phương pháp quy hoạch phát triển tổng thể trong điều kiện toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế sâu rộng và tính tới đầy đủ tác động của kinh tế thị trường. Tránh tư duy theo lối kế hoạch hóa tập trung, khép kín, cục bộ theo ngành hoặc theo lãnh thổ và làm theo kiểu phong trào; xóa bỏ tình trạng các tập đoàn nhờ bộ quản lý ngành thông qua quy hoạch để thực hiện độc quyền phát triển (tức là khi họ muốn làm một công trình/dự án nào đó họ nhờ bộ cho công trình đó vào quy hoạch).

Thứ hai, quy hoạch phát triển chỉ nên có hai loại hình cơ bản: quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết. Cần phân định rõ, cấp lãnh thổ nào thì quy hoạch tổng thể, cấp lãnh thổ nào thì quy hoạch chi tiết hoặc các cấp ngành nào chỉ làm quy hoạch chi tiết. Nhà nước nên có một tổ chức tư vấn quy hoạch phát triển

tổng thể kinh tế - xã hội cấp quốc gia, làm quy hoạch cho cả nước. Quy hoạch chung này chi phối tất cả các quy hoạch phát triển cụ thể đối với ngành, lĩnh vực và đối với tỉnh, huyện.

Thứ ba, xác định rõ và thiết thực phạm vi, đối tượng phải tiến hành lập, phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam. Không lập quy hoạch một cách tràn lan, gây lãng phí và không đem lại hiệu quả.

Thứ tư, nước ta cần ban hành một đạo luật chung về quy hoạch phát triển, tạo khung khổ pháp lý đủ mức cho công tác quy hoạch phát triển ở nước ta hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Chấm dứt tình trạng có quá nhiều Luật, văn bản quy phạm pháp luật về quy hoạch, gây chồng chéo hoặc mâu thuẫn. Quy định rõ trách nhiệm của cả người lập, người phê duyệt và người thực hiện đối với quy hoạch tổng thể phát triển theo hướng ai sai người đó phải chịu trách nhiệm và ai đúng sẽ được thưởng.

Thứ năm, nước ta cần nhanh chóng thành lập những cơ sở đào tạo chuyên gia quy hoạch. Có như thế, mới có được lực lượng chuyên gia có đủ trình độ để chăm lo công việc quy hoạch phát triển và mới có những dự án quy hoạch có chất lượng để đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước.

Quy hoạch phát triển sẽ thay đổi theo thời gian, nó phụ thuộc vào trình độ hiểu biết của con người và trình độ phát triển của khoa học công nghệ. Vì thế, việc hoàn thiện về lý luận và làm cho công tác quy hoạch đem lại hiệu quả trên thực tế là công việc cần được xem xét thường xuyên và nghiên cứu nghiêm túc qua các thời kỳ phát triển đất nước. Việc hoàn thiện lý luận và làm cho thực tiễn công tác quy hoạch có sức sống mãnh liệt không thể chỉ làm trong một năm hoặc vài năm mà phải tiến hành liên tục với tinh thần trách nhiệm cao và bằng nguồn lực thỏa đáng. ■