

Về vai trò của quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện

TS. TRẦN HỒNG QUANG

Phó Viện trưởng Viện Chiến lược phát triển

Luật Quy hoạch đang được Bộ Kế hoạch và Đầu tư tập trung nghiên cứu, xây dựng và sẽ trình Chính phủ, Quốc hội trong thời gian tới. Một trong những nội dung quan trọng của Luật là xác định các cấp lãnh thổ cần lập quy hoạch và các loại hình quy hoạch cần lập đối với từng cấp. Bài viết này tập trung vào sự cần thiết và vai trò của quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện.

THỰC TRẠNG HỆ THỐNG QUY HOẠCH CẤP HUYỆN

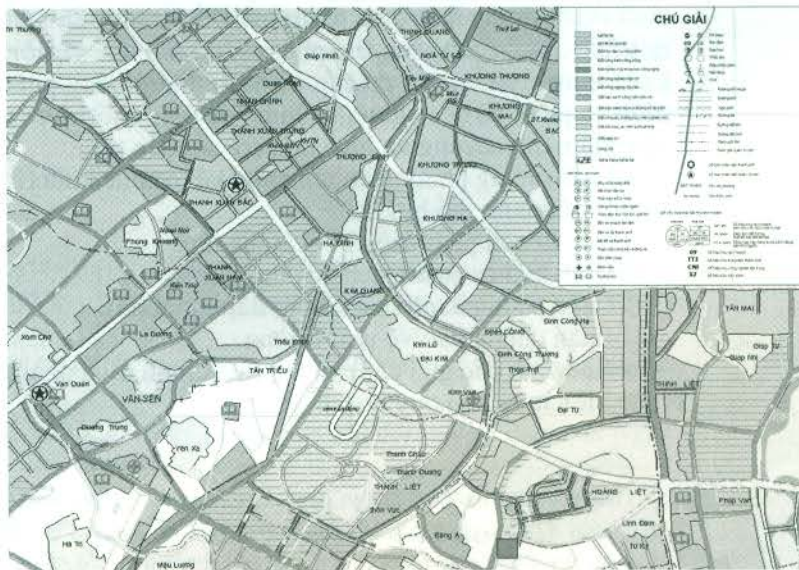
Theo quy định hiện hành, trên địa bàn cấp huyện có lập một số loại quy hoạch chủ yếu sau: (i) Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (gọi tắt là cấp huyện); (ii) Quy hoạch xây dựng vùng huyện (theo Luật Xây dựng); (iii) Quy hoạch sử dụng đất cấp huyện (theo Luật Đất đai).

Theo Nghị định số 92/2006/NĐ-CP, ngày 07/9/2006 của Chính phủ về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và Nghị định 04/2008/NĐ-CP, ngày 11/1/2008 của Chính phủ sửa đổi một số điều của Nghị định 92/CP, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện là luận chứng phát triển kinh tế - xã hội và tổ chức không gian các hoạt động kinh tế - xã hội hợp lý trên lãnh thổ huyện trong một thời gian xác định. Đó cũng là cơ sở cho việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng trên địa bàn huyện.

Theo Luật Xây dựng, quy hoạch xây dựng vùng huyện là việc tổ chức hệ thống đô thị và điểm dân cư, hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trong địa giới hành chính của một

huyện phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ.

Trong quá trình xây dựng Luật Quy hoạch còn có các ý kiến khác nhau về sự cần thiết của việc lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện. Nhiều chuyên gia cho rằng, trong giai đoạn tới, vẫn cần thiết phải lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện, song cần đổi mới nội dung, phương pháp lập quy hoạch. Một số chuyên gia đề nghị gọi tên khác là quy hoạch tổng hợp cấp huyện, hoặc quy hoạch tổng thể cấp huyện thay cho quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện.



Bản đồ quy hoạch chi tiết quận Thanh Xuân năm 2000 - 2020

BA LÝ DO PHẢI LẬP QUY HOẠCH TỔNG THỂ KINH TẾ - XÃ HỘI CẤP HUYỆN

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện cần tiếp tục được đưa vào Luật Quy hoạch và tiếp tục triển khai lập và đưa vào thực hiện với các lý do chủ yếu sau:

Thứ nhất, về bản chất, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện là một loại quy hoạch vùng hành chính (cấp huyện):

Nhiều quốc gia có điều kiện phát triển tương đồng với Việt Nam tổ chức lập và triển khai thực hiện, với hai dạng chủ yếu là quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch không gian (đi sâu hơn về tổ chức không gian, phát triển hệ thống đô thị, điểm dân cư tập trung và quy hoạch sử dụng đất).

Theo Nghị định số 92/2006/NĐ-CP, nội dung chủ yếu quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện, bao gồm:

- Phân tích, đánh giá, dự báo về các yếu tố, điều kiện phát triển, đánh giá thực trạng phát triển kinh tế - xã hội và thực trạng khai thác lãnh thổ huyện.

- Luận chứng mục tiêu, quan điểm và phương hướng phát triển kinh tế, xã hội phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh và vùng.

- Xác định nhiệm vụ để đạt mục tiêu đề ra trong quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội. Luận chứng phát triển cơ cấu kinh tế, định hướng phát triển và phân bố các ngành và lĩnh vực then chốt và các sản phẩm quan trọng và lựa chọn cơ cấu đầu tư.

- Luận chứng phương án tổng hợp về tổ chức kinh tế, xã hội trên lãnh thổ huyện.

- Quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng.

- Định hướng quy hoạch sử dụng đất.

- Luận chứng danh mục dự án đầu tư ưu tiên.

- Luận chứng bảo vệ môi trường.

- Xác định các giải pháp về cơ chế, chính sách nhằm thực hiện mục tiêu quy hoạch.

- Thể hiện phương án quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện trên bản đồ quy hoạch.

Nhìn chung, các nội dung của báo cáo quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội quy định tại Nghị định 92/2006/NĐ-CP đến nay, vẫn còn phù hợp. Tuy nhiên, cần quy định chi tiết và cụ thể hơn để phù hợp với quy mô lãnh thổ cấp huyện. Ngoài ra, cần tiếp tục nghiên cứu, tích hợp các nội dung của quy hoạch xây dựng vùng huyện vào quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Nói cách khác, cần làm rõ hơn phần tổ chức lãnh thổ, nhất là tổ chức hệ thống đô thị và điểm dân cư, hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trong quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện.

Cả nước hiện có 651 huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (không kể các quận¹). Diện tích trung bình một đơn vị hành chính cấp huyện khoảng 506,8 km² (số liệu năm 2011). Huyện là địa bàn có chức năng kinh tế - xã hội tổng hợp, bao gồm cả nông nghiệp, dịch vụ và công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp. Trên địa bàn hầu hết các huyện đều đã và đang định hướng bố trí các cụm, điểm công nghiệp, các điểm du lịch, các cụm thương mại - dịch vụ, các đô thị (thị trấn) và các công trình hạ tầng đầu mối. Với chức năng kinh tế - xã hội tương đối toàn diện và một phần chức năng tổ chức lãnh thổ đô thị - kết cấu hạ tầng, huyện hoàn toàn có thể trở thành đối tượng để lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn tới.

Thứ hai, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện là cơ sở để lập các quy hoạch, kế hoạch khác trên địa bàn huyện:

Một trong những căn cứ quan trọng để lập quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn huyện là quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện. Trong Nghị định số 04/2008/NĐ-CP, ngày 11/01/2008 của Chính phủ, sửa đổi một số điều của Nghị định 92/CP đã quy định: “Để làm cơ sở cho việc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất và quy

...Để quy trình kế hoạch hóa thực sự đi vào cuộc sống, cần thiết phải nâng cao chất lượng, tính khả thi của báo cáo quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện.

(1) - Nghị định 04/2008/NĐ-CP, ngày 11/01/2008 của Chính phủ sửa đổi một số điều của Nghị định 92/CP quy định không lập quy hoạch quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cho các quận của các thành phố trực thuộc Trung ương do việc bố trí phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn các quận đã tương đối định hình và chủ yếu thực hiện theo quy hoạch đô thị.

hoạch xây dựng, ủy ban nhân dân cấp huyện chủ trì, phối hợp với các sở, ngành trong tỉnh, lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện". Luật Đất đai cũng quy định: "Căn cứ để lập quy hoạch sử dụng đất bao gồm: chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của cả nước; quy hoạch phát triển của các ngành và các địa phương..."

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện là cơ sở để lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm. Theo quy trình kế hoạch hóa hiện hành: "chiến lược - quy hoạch - kế hoạch ở cấp quốc gia và quy hoạch - kế hoạch ở cấp địa phương, ở cấp huyện cần tiến hành lập trước quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện và triển khai thực hiện quy hoạch thông qua các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm. Tuy nhiên, để quy trình kế hoạch hóa thực sự đi vào cuộc sống, cần thiết phải nâng cao chất lượng, tính khả thi của báo cáo quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện và quy hoạch cần được lập và phê duyệt trước khi tiến hành lập các kế hoạch.

Thứ ba, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện là cơ sở để lập các quy hoạch ở quy mô lãnh thổ nhỏ hơn trên địa bàn huyện:

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện là cơ sở để lập các quy hoạch với quy mô lãnh thổ nhỏ hơn trên địa bàn huyện, như: quy hoạch xây dựng nông thôn mới (hiện nay tất cả các xã đều lập quy hoạch xã nông thôn mới), quy hoạch phát triển khu kinh tế (nằm trên địa bàn một huyện), quy hoạch chung thị trấn, các đô thị mới...

Hiện nay, diện tích một đơn vị hành

chính cấp tỉnh trung bình của Việt Nam là trên 5.200 km² (tỉnh lớn nhất là Nghệ An có diện tích là 16.490,7 km²), trung bình một tỉnh có 11,1 đơn vị hành chính cấp huyện và 176,5 đơn vị hành chính cấp xã (tỉnh Thanh Hóa có 27 đơn vị hành chính cấp huyện và 637 đơn vị hành chính cấp xã). Do quy mô về diện tích và số lượng các đơn vị hành chính khá lớn, nên việc chuyển từ quy hoạch cấp tỉnh xuống lập luôn quy hoạch cấp xã sẽ gặp rất nhiều khó khăn.

Để minh chứng cho việc cần thiết phải lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện xin đưa ra thí dụ về lập quy hoạch nông thôn mới. Quy hoạch nông thôn mới bao gồm: quy hoạch định hướng phát triển không gian; quy hoạch sử dụng đất và hạ tầng thiết yếu cho phát triển sản xuất nông nghiệp hàng hóa, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, dịch vụ; quy hoạch phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội - môi trường; quy hoạch phát triển các khu dân cư mới và chỉnh trang các khu dân cư hiện có theo hướng văn minh, bảo tồn được bản sắc văn hóa tốt đẹp.

Trong quy hoạch xã nông thôn mới gồm có: quy hoạch sản xuất nông nghiệp với mục tiêu xác định tiềm năng, quy mô của từng loại hình sản xuất (những cây trồng, vật nuôi hiện là thế mạnh của địa phương và định hướng những cây trồng, vật nuôi mới phù hợp với điều kiện sản xuất tại địa phương; dự báo khả năng sản xuất, sản lượng theo từng giai đoạn; định hướng phát triển đầu ra cho sản phẩm đem lại giá trị kinh tế cao, có giá trị trên thị trường) và quy hoạch sản xuất công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ (lựa chọn loại ngành công nghiệp, dịch vụ cần phát triển). Với những yêu cầu trong quy hoạch xã nông thôn mới như vậy, nếu chỉ lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp tỉnh xuống ngay cấp xã, thì rất khó khăn trong việc lập quy hoạch xã nông thôn mới.

Cuối cùng, dù tiến hành ở cấp huyện và xã loại quy hoạch này, thì hiện nay vẫn còn tồn tại nhiều bất cập lớn ở khâu cơ cấu tổ chức. Cấp huyện chỉ có một phòng kế hoạch - tài chính, nhưng bản thân phòng này cũng không thể đảm đương chức năng tham mưu về quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cho cấp huyện. Xuống cấp xã, chức năng này lại càng yếu. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2003). *Luật Đất đai*, số 13/2003/QH11, ngày 26/11/2003 quy định về đất đai.
2. Quốc hội (2003). *Luật Xây dựng*, số 16/2003/QH11, ngày 26/11/2003 quy định về hoạt động xây dựng.
3. Chính phủ (2006). *Nghị định số 92/2006/NĐ-CP*, ngày 07/9/2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.
4. Chính phủ (2008). *Nghị định số 04/2008/NĐ-CP*, ngày 11/1/2008 sửa đổi một số điều của Nghị định 92/CP.
5. Bộ Xây dựng, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Tài nguyên và Môi trường (2011). *Thông tư liên tịch số 13/2011/TTLT-BXD-BNNPTNT-BTNMT*, ngày 28/10/2011 quy định việc lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch xây dựng xã nông thôn mới.
6. Tổng cục Thống kê (2010, 2011). *Niên giám thống kê năm 2011, 2010*, Nxb Thống kê, Hà Nội.