

CẦN đổi mới hệ thống quy hoạch ở Việt Nam

TS. KIM QUỐC CHÍNH
Viện Chiến lược phát triển

hệ thống quy hoạch
của Việt Nam hiện
nay khá phức tạp,
vừa chồng chéo và
trùng lặp nội dung,
vừa kém hiệu lực
và mang tính hình
thức, khiến việc
triển khai thực
hiện không phát
huy được hiệu quả.
Nhìn nhận nghiêm
túc những tồn tại
để đưa ra giải pháp
khắc phục trở nên
rất cấp thiết trong
quá trình xây dựng
Luật Quy hoạch.



NHỮNG TỒN TẠI

Hiện nay, hệ thống quy hoạch ở Việt Nam có thể phân thành 04 nhóm lớn sau:

Nhóm thứ nhất gồm các quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đối với cấp vùng, tỉnh và huyện.

Nhóm thứ hai gồm các quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, sản phẩm chủ yếu.

Hai nhóm quy hoạch này đang được lập và quản lý chủ yếu theo Nghị định 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 và Nghị định 04/2008/NĐ-CP, ngày 11/01/2008 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 92/2006/NĐ-CP.

Nhóm thứ ba gồm các quy hoạch thuộc lĩnh vực xây dựng là quy hoạch đô thị căn cứ theo Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 và Nghị định 37/2010/NĐ-CP, ngày 07/4/2010 về lập, thẩm định, phê duyệt và quản lý quy hoạch đô thị; quy hoạch xây dựng vùng căn cứ theo Luật Xây dựng năm 2003 và Nghị định 08/2005/NĐ-CP, ngày 24/1/2005 về quy hoạch xây dựng. Ngoài ra, trong nhóm này còn có thể kể thêm quy hoạch xây dựng nông thôn mới.

Nhóm thứ tư gồm các quy hoạch thuộc lĩnh vực tài nguyên môi trường, như: quy hoạch sử dụng đất căn cứ theo Luật Đất đai năm 2003 và Nghị định 181/2004/NĐ-CP, ngày 29/10/2004 về thi hành Luật Đất đai; quy hoạch khoáng sản theo Luật Khoáng sản năm 2010; quy hoạch sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo theo Nghị định 25/2009/NĐ-CP, ngày 06/3/2009 về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo.

So với nhiều nước khác, hệ thống quy hoạch ở Việt Nam khá phức tạp, vừa thừa, vừa thiếu và kém hiệu lực trên thực tế:

Một là, hệ thống các loại quy hoạch có sự chồng chéo, trùng lặp về nội dung nhiệm vụ giữa nhiều loại quy hoạch:

Tồn tại này đã được phân tích khá sâu trong bài “*Luật phải khắc phục triệt để tình trạng chồng chéo các loại quy hoạch hiện nay*” của tác giả Hoàng Sỹ Động và Cao Ngọc Lan (Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 4/2013). Điều này dẫn đến tại mỗi vùng, mỗi địa phương có nhiều loại quy hoạch được lập nhưng hiệu quả thấp, quy hoạch nhiều, nhưng vẫn không đáp ứng yêu cầu phục vụ công tác quản lý nhà nước.

Hai là, hệ thống quy hoạch thiếu tính kết nối rành mạch, đồng bộ giữa các loại quy hoạch:

Ngay cả trong mỗi loại quy hoạch, nhưng được lập ở các cấp khác nhau từ vùng đến địa phương, từ ngành đến phân ngành cũng thiếu tính kết nối. Như trường hợp quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, tại Nghị định 92/2006/NĐ-CP quy định nội dung nhiệm vụ lập quy hoạch về bảo vệ môi trường từ cấp vùng đến cấp tỉnh, cấp huyện đều tương tự như nhau, và đó là “Luận chứng bảo vệ môi trường; xác định những lãnh thổ đang bị ô nhiễm trầm trọng, những lãnh thổ nhạy cảm về môi trường và đề xuất giải pháp thích ứng để bảo vệ hoặc sử dụng các lãnh thổ này”. Sự lặp lại hoàn toàn nội dung nhiệm vụ lập quy hoạch ở các cấp khác nhau như vậy đương nhiên là chưa hợp lý. Thiếu phân định rành mạch, kết nối đồng bộ nội dung nhiệm vụ dẫn đến trường hợp quy hoạch được lập với nội dung chung chung, thiếu rõ ràng, hoặc nếu có đi vào cụ thể thì dễ rơi vào tình trạng tự phát, duy ý chí. Do vậy, các quy hoạch thường thiếu thống nhất với nhau ngay trong cùng một vùng hoặc một ngành, nhưng ở các địa bàn, địa phương khác nhau, đồng thời gây ra những khó khăn, vướng mắc trong quá trình lập, thẩm định, phê duyệt và tổ chức thực hiện các quy hoạch.

Ba là, hệ thống các loại quy hoạch thiếu tính chuyên môn hóa và đa dạng hóa để phù hợp với cơ chế thị trường và các mục đích yêu cầu về chỉ đạo, điều hành trong quản lý nhà nước.

Đến nay, hệ thống các loại quy hoạch ở trong nước vẫn tồn tại trên cơ sở chỉ dựa theo đối tượng quy hoạch. Mỗi một đối tượng quy hoạch (vùng, ngành...) chỉ có duy nhất một loại hình quy hoạch, như: quy hoạch phát triển đối với ngành, lĩnh vực hay quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đối với vùng, địa phương. Bởi vậy, việc lập quy hoạch phát triển đối với một vùng, một ngành hiện nay phải ôm đồm thực hiện quá nhiều nội dung nhiệm vụ ở các phạm vi, tầm mức, lĩnh vực khác nhau. Nội dung nhiệm vụ lập quy hoạch tuy có tính bao quát, nhưng tản mạn, thiếu trọng tâm, trọng điểm. Trong nhiều quy hoạch, nội dung đề cập nhiều vấn đề, nhưng chung chung, không đủ sâu để có luận cứ giải quyết từng vấn đề, chất lượng quy hoạch thấp. Quy hoạch lập xong, lại không đáp ứng được các yêu cầu mục đích khác nhau ngay đối với quản lý nhà nước, nhà lãnh đạo thấy không đủ tầm chiến lược để chỉ đạo điều hành, nhà quản lý thấy không đủ độ rõ ràng, cụ thể cần thiết để triển khai thực hiện. Đây cũng là nguyên nhân chính làm thời gian lập quy hoạch kéo dài, thường không đúng tiến độ.

Trong khi đó, từ vài thập kỷ nay, ở các nước phát triển và nhiều nước đang phát triển, hệ thống các loại quy hoạch đã thay đổi từ chỗ chỉ dựa theo đối tượng quy hoạch sang tiếp cận dựa theo cả đối tượng quy hoạch và theo mục đích yêu cầu lập quy hoạch. Theo đó, trong hệ thống quy hoạch, đối với mỗi một đối tượng quy hoạch (vùng, ngành...) có thể có các loại hình quy hoạch khác nhau, như: quy hoạch chiến lược phát triển; quy hoạch phát triển tổng hợp; quy hoạch tổng thể; quy hoạch không gian.

Trong đó, quy hoạch chiến lược phát triển đề cập những vấn đề có tính chiến lược về phát triển vùng,

ngành, đóng vai trò chỉ dẫn cho các quy hoạch tiếp theo. Do tiếp cận quy hoạch ở tầm mức chiến lược, chủ yếu tập trung vào những vấn đề quy hoạch có tính nguyên tắc, định hướng, nên quy hoạch chiến lược có tính linh hoạt, mềm dẻo theo cơ chế thị trường đối với các vấn đề cụ thể hơn các loại hình quy hoạch khác.

Quy hoạch phát triển tổng hợp đề cập có tính toàn diện, tích hợp nhiều nội dung hợp phần quy hoạch đối với phát triển vùng, ngành. Theo đúng như tên gọi, quy hoạch phát triển tổng hợp tiếp cận quy hoạch phát triển vùng, ngành ở góc độ phát triển tổng hợp, đa chiều, đa ngành, đa lĩnh vực.

Quy hoạch tổng thể chủ yếu nhấn mạnh vào nhiệm vụ quy hoạch hệ thống kết cấu hạ tầng của vùng, ngành gắn với quy hoạch sử dụng đất. Hiện nay, loại hình quy hoạch tổng thể ít được sử dụng ở các nước và được thay thế bằng loại hình quy hoạch không gian.

Quy hoạch không gian tập trung vào nhiệm vụ bố trí, tổ chức không gian phát triển của đối tượng quy hoạch. Chẳng hạn như đối với vùng là quy hoạch các không gian phát triển kinh tế, xã hội, môi trường trong vùng, bao gồm cả quy hoạch hệ thống kết cấu hạ tầng của vùng.

Hệ thống các loại quy hoạch này vừa có tính chuyên sâu, vừa có độ linh hoạt cao. Nội dung nhiệm vụ lập quy hoạch có trọng tâm, trọng điểm giúp nâng cao chất lượng quy hoạch, tiết kiệm thời gian khi lập quy hoạch, đồng thời đáp ứng được các mục đích yêu cầu đa dạng đặt ra với quy hoạch ở các tầm mức, tính chất khác nhau.

CẦN ĐỔI MỚI

Để khắc phục những tồn tại, hạn chế về hệ thống quy hoạch ở nước ta hiện nay, trong xây dựng Luật Quy hoạch, trước hết cần nghiên cứu đổi mới hệ thống các loại quy hoạch. Việc này nhằm đảm bảo tính đồng bộ, linh hoạt, phân định rõ ràng, nhưng có mối liên hệ chặt chẽ giữa các loại quy hoạch và đối với từng loại quy hoạch ở các cấp độ, quy mô khác nhau. Cụ thể:

Thứ nhất, để giảm thiểu sự chồng chéo, trùng lặp, đảm bảo kết nối rành mạch, đồng bộ các loại quy hoạch, các bộ, ngành cần phối hợp rà soát lại toàn bộ các văn bản pháp quy liên quan đến lập, thẩm định và phê duyệt quy hoạch thuộc ngành, lĩnh vực mình quản lý. Trên cơ sở đó, định vị lại hệ thống các loại quy hoạch trong cả nước, phân loại rõ ràng đối tượng, phạm vi, mục đích, nội dung nhiệm vụ và yêu cầu đối với từng loại quy hoạch. Nghiên cứu điều chỉnh lại hợp lý nội dung nhiệm vụ, mục đích

yêu cầu đối với từng loại quy hoạch trong mối quan hệ với cả hệ thống quy hoạch để tránh chồng chéo, trùng lặp. Xem xét bổ sung hoặc bỏ bớt một số loại quy hoạch, nội dung nhiệm vụ quy hoạch nếu Nhà nước không cần thiết phải làm, mà để cho doanh nghiệp làm. Từ đó, xác lập đồng bộ và thống nhất hệ thống các loại quy hoạch trong Luật Quy hoạch và ở các luật khác đã được ban hành.

Thứ hai, nghiên cứu đổi mới hệ thống quy hoạch theo hướng tích hợp một cách hợp lý một số loại quy hoạch (toàn bộ hoặc từng phần nội dung nhiệm vụ lập quy hoạch), thống nhất trong một loại quy hoạch để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất và hiệu quả, nhất là đối với các loại quy hoạch trong cùng một vùng, một địa phương, các loại quy hoạch phát triển có tính liên ngành cao. Chẳng hạn, có thể nghiên cứu tích hợp vào quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng một số phần nội dung nhiệm vụ của quy hoạch chung xây dựng vùng và một số loại quy hoạch phát triển ngành cấp vùng, quy hoạch thuộc lĩnh vực tài nguyên môi trường. Điều này nhằm xác lập một loại quy hoạch phát triển chung cho toàn vùng, làm căn cứ cơ bản cho việc lập các loại quy hoạch khác. Đối với các loại quy hoạch có một phần nội dung nhiệm vụ được tích hợp vào quy hoạch phát triển chung toàn vùng, thì điều chỉnh lại nội dung nhiệm vụ lập quy hoạch theo hướng thực hiện chức năng là các quy hoạch chuyên ngành, lĩnh vực có tính chi tiết hơn để cụ thể hóa quy hoạch phát triển chung toàn vùng.

Thứ ba, nghiên cứu xác lập các loại hình quy hoạch mới theo xu thế chung của thế giới để tăng tính chuyên môn hóa và mức độ linh hoạt của hệ thống quy hoạch. Cần nghiên cứu bổ sung vào hệ thống quy hoạch các loại hình quy hoạch hiện đại, phù hợp với điều kiện ở nước ta, như: quy hoạch chiến lược, quy hoạch phát triển tổng hợp (quy hoạch phát triển tích hợp). Chẳng hạn, ở cấp vùng có thể đổi quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng bằng quy hoạch chiến lược phát triển vùng. Cấp tỉnh có thể bổ sung thêm quy hoạch chiến lược phát triển tỉnh bên cạnh quy hoạch tổng thể tỉnh với sự điều chỉnh, bổ sung về nội dung nhiệm vụ của hai loại hình quy hoạch này. Đối với cấp huyện, có thể đổi quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội bằng quy hoạch phát triển tổng hợp làm căn cứ cho quy hoạch sử dụng đất. □

Ở nhiều nước, hệ thống các loại quy hoạch đã thay đổi từ chỗ chỉ dựa theo đối tượng quy hoạch sang tiếp cận dựa theo cả đối tượng quy hoạch và theo mục đích yêu cầu lập quy hoạch.