

# TÌM HIỂU VỀ QUY HOẠCH & QUY HOẠCH TỔNG THỂ KINH TẾ-XÃ HỘI

---

## 1. Luật cần giải quyết được các hạn chế trong công tác quy hoạch

TS, KTS. Đào Ngọc Nghiêm

Hệ thống quy hoạch của Việt Nam hiện nay vô cùng rắc rối, chồng chéo, lãng phí và ít hiệu quả. Để giải quyết được những hạn chế trên, Việt Nam cần xây dựng được một đạo luật chung điều tiết các vấn đề liên quan đến công tác quy hoạch trên cả nước.

### **Chưa xác định rõ quy hoạch nào là cơ bản**

Ở Việt Nam nhiều năm nay đã hình thành hệ thống quy hoạch để làm cơ sở quản lý phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng. Khái niệm về quy hoạch hiện nay có thể hiểu khác nhau với quan điểm của mỗi ngành, mỗi chuyên gia. Song, gần như thống nhất cách hiểu quy hoạch là định hướng, là phương án phát triển và tổ chức không gian (cả vật thể và phi vật thể) kinh tế - xã hội cho một thời kỳ nhất định trên lãnh thổ xác định.

Thực tế hiện nay đang tồn tại những quy hoạch sau:

- *Quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội*: được xác lập với hệ thống gồm: quy hoạch của cả nước; vùng kinh tế - xã hội, vùng kinh tế trọng điểm, vùng lãnh thổ đặc biệt; tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương và quận, huyện, thị xã.

- *Quy hoạch ngành*: là định hướng, phương án phát triển và phân bổ ngành hợp lý trên cả nước, hoặc vùng lãnh thổ xác định. Danh mục quy hoạch này thường do bộ quản lý ngành đề xuất, Thủ tướng duyệt cho quy hoạch cả nước và chủ tịch cấp tỉnh phê duyệt cho cấp tỉnh sau khi có ý kiến của hội đồng nhân dân, gồm:

(i) Quy hoạch ngành kinh tế quan trọng và các sản phẩm chủ lực, như: nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ thương mại, du lịch.

(ii) Quy hoạch các ngành kết cấu hạ tầng kỹ thuật, như: giao thông đường bộ, đường sắt quốc gia, cảng biển, sân bay, viễn thông...

(iii) Quy hoạch các ngành kết cấu hạ tầng xã hội, như: hệ thống các trường đại học, cao đẳng, dạy nghề, hệ thống công trình y tế, chăm sóc sức khỏe, hệ thống khu công nghệ cao, vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, quy hoạch sử dụng đất, bảo vệ môi trường...

- *Quy hoạch xây dựng*: là tổ chức không gian đô thị hoặc điểm dân cư nông thôn, hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội để tạo lập môi trường sống thích hợp cho người dân, đảm bảo kết hợp hài hòa giữa lợi ích quốc gia với lợi ích cộng đồng, đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường. Quy hoạch xây dựng gồm: quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị cả nước, quy hoạch cấp vùng (vùng trọng điểm, vùng lãnh thổ), quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị và quy hoạch điểm dân cư nông thôn. Riêng quy hoạch đô thị còn phân loại: quy hoạch chung, quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết, quy hoạch hạ tầng kỹ thuật và thiết kế đô thị.

Nhìn vào thực tế hệ thống quy hoạch hiện nay, có thể nhận thấy một số tồn tại sau:

*Một là*, trong mỗi đơn vị hành chính theo lãnh thổ, nhất là cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, để quản lý phát triển phải căn cứ vào nhiều loại quy hoạch khác nhau. Thực tế triển khai có thể thấy là còn thiếu sự đồng bộ, thống nhất, chưa xác định rõ quy hoạch nào là cơ bản. Không ít trường hợp các quy hoạch sau điều chỉnh các quy hoạch đã ban hành trước đó. Điều này khiến việc thực hiện quy hoạch trở nên khó khăn, nhiều khi gây lãng phí do phải sửa đổi nhiều theo nước cần quy hoạch.

*Hai là*, cơ quan tổ chức lập quy hoạch và thẩm định ở các cấp chính quyền thiếu tập trung đầu mối, nên xây dựng kế hoạch,

ngiên cứu, ban hành các loại quy hoạch chưa đảm bảo đúng tầng bậc từ trên xuống dưới, chưa thống nhất về thời gian áp dụng và có hiệu lực.

*Ba là*, quy hoạch là “bản thiết kế” cho tương lai cần phải có dự báo, lựa chọn các phương án để xác định phương án tối ưu, nhưng công tác dự báo chất lượng chưa cao, còn sự khác biệt giữa các ngành dẫn đến hiệu quả quản lý chưa như mong muốn.

*Bốn là*, nội dung các quy hoạch nhất là quy hoạch ngành chưa phân rõ, đối tượng điều tiết, nên dễ thấy có sự trùng lặp, đặc biệt chưa có sự kết nối liên ngành, nhất là ở trong một vùng và trong một tỉnh. Thí dụ, đề án quy hoạch xây dựng có nội dung về chỉ tiêu sử dụng đất với việc xác định chức năng sử dụng khác với chỉ tiêu và chức năng sử dụng được đưa ra trong quy hoạch sử dụng đất.

### **Kiến nghị một số giải pháp**

Trong vài thập niên gần đây, phát triển bền vững đã trở thành vấn đề toàn cầu, là đảm bảo hài hòa giữa kinh tế, xã hội và môi trường. Để có được sự phát triển bền vững, mà trước mắt là thực hiện tốt Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020, thì một trong những yếu tố quan trọng cần thực hiện là thay đổi về thể chế và sửa đổi chính sách. Nhằm giải quyết những tồn tại của quy hoạch về kết cấu hạ tầng, đảm bảo tính đồng bộ, kết nối trong nội bộ ngành, liên ngành, liên vùng và toàn quốc, thì Luật Quy hoạch khi được xây dựng phải điều tiết được các nội dung cơ bản sau:

*Thứ nhất*, Luật Quy hoạch phải xác định hệ thống quy hoạch với tiêu chí phân loại không chỉ theo lãnh thổ như hiện nay, mà phải xác lập hệ thống quy hoạch theo cả lĩnh vực – ngành, cùng phạm vi điều tiết của từng loại quy hoạch. Trên cơ sở đó, mỗi lĩnh vực, ngành sẽ có hướng dẫn cụ thể về quy hoạch của mình. Thực tế của Việt Nam và bài học kinh nghiệm từ nước ngoài cho thấy, cần xác định nội hàm của quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội và xem đây là quy hoạch cơ bản, quy hoạch đa ngành. Theo đó, quy hoạch này cần bao gồm: định hướng và các phương án phát triển theo các

lĩnh vực – ngành được xác định cả quốc gia và từng vùng lãnh thổ nhất định.

*Thứ hai*, hiện nay, quy hoạch tổng thể được lập cho cả nước (còn gọi chiến lược), cho cấp vùng, tỉnh và quận, huyện. Trong khi đó, quy hoạch đô thị được lập cho cả nước, vùng, tỉnh, quận, huyện và được quy hoạch chi tiết cho một khu vực nhất định, quy hoạch cho 7 lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật (giao thông; cấp thoát nước; năng lượng; chiếu sáng; thông tin liên lạc; nghĩa trang và xử lý chất thải rắn). Còn quy hoạch ngành thông thường lại chỉ ở cấp cả nước và cấp tỉnh. Quy hoạch sử dụng đất (bao gồm cấp tỉnh, cấp quận huyện và cấp xã...). Với hệ thống quy hoạch như trên cho thấy, chưa có tính liên kết, còn chông chéo dẫn đến khó khăn trong quản lý đầu tư phát triển. Tình trạng này, cần được giải quyết trong Luật Quy hoạch với đề xuất quy hoạch tổng thể chỉ nên có ở cấp cả nước, vùng và tỉnh, cùng với cấp quy hoạch ngành xã hội và kết cấu hạ tầng xã hội. Riêng quy hoạch xây dựng cần ở 4 cấp: vùng, tỉnh, quận, huyện và xã.

*Thứ ba*, cùng với xác lập hệ thống quy hoạch, trong Luật Quy hoạch rất cần quy định một số vấn đề sau:

- Nội dung từng loại quy hoạch;
- Quy trình thẩm định và phê duyệt;
- Giám sát thực hiện quy hoạch;
- Vai trò và quy trình tham vấn ý kiến của cộng đồng.

Những vấn đề này, rất cần trao đổi đa ngành để có phân cấp hợp lý, kế thừa thực tế, nhưng có đổi mới. Hy vọng rằng, Luật Quy hoạch sẽ góp phần từng bước giải quyết được tồn tại trong công tác quy hoạch hiện nay, để công tác quy hoạch trở lại đúng với vai trò của nó trong hệ thống pháp lý, quản lý và điều hành phân chia đất nước./.

\*\*\*\*\* 1 \*\*\*\*\*

## **2. Cần đổi mới hệ thống quy hoạch ở Việt Nam**

## Kim Quốc Chính

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 gồm 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 (Tập 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, nhưng 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.

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



## **Cần đổi mới**

mục đích yêu cầu  
lập quy hoạch.

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 bỏ 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./.

\*\*\*\*\* 2 \*\*\*\*\*

### **3. Thống nhất thể chế về quy hoạch: Vấn đề cấp thiết cần làm ngay**

***GS, TSKH. Đặng Hùng***  
**Võ: 28/05/2013**

Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang gấp rút triển khai thực hiện Đề án xây dựng Luật Quy hoạch để trình Chính phủ và Quốc hội. Đây

là một Luật khó, do phải giải quyết rất nhiều vướng mắc đang tồn tại. Bài viết sẽ khái quát về pháp luật của hệ thống quy hoạch hiện hành và làm rõ hơn về “độ khó”, mà quá trình xây dựng Luật đang đối diện.

## **Chưa có một hành lang pháp lý đầy đủ về quy hoạch**

Công tác quy hoạch có tầm quan trọng đặc biệt trong quá trình phát triển đất nước. Tại Hiến pháp 1980 (Điều 20 và Điều 62) và Hiến pháp 1992 (Điều 18 và Điều 62), hai từ "quy hoạch" được đưa vào với nghĩa của quy hoạch đất đai và quy hoạch nhà ở. Trên thực tế, việc lập và phê duyệt quy hoạch phát triển gồm: quy hoạch theo địa phương và quy hoạch theo ngành kinh tế. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, hai hệ thống quy hoạch này không thống nhất.

Mặc dù quy hoạch được coi như một công cụ quản lý quan trọng và đã được thừa nhận trong Hiến pháp, nhưng trước năm 2006, không có các quy định của pháp luật thống nhất về quy hoạch.

Đến năm 2006, trước nhu cầu cấp bách của phát triển đất nước, Chính phủ mới định hình hệ thống quy hoạch, bao gồm: Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, Quy hoạch sử dụng đất và Quy hoạch xây dựng; mỗi hệ thống quy hoạch đều có cấp quốc gia và các cấp địa phương. Quy hoạch của các ngành kinh tế được coi như một bộ phận của quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Theo thời gian, mỗi hệ thống quy hoạch đều được quy định cụ thể trong một văn bản quy phạm pháp luật hoặc dưới dạng luật được Quốc hội thông qua, hoặc nghị định của Chính phủ.

Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội luôn được đặt ở vị trí quan trọng nhất. Thẩm quyền quyết định quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và các cấp địa phương thuộc về Đại hội Đại biểu Đảng bộ của cấp bộ Đảng tương đương. Mặc dù quan trọng như vậy, nhưng Hiến pháp không có một điều nào nói về quy

hoạch phát triển kinh tế - xã hội và Quốc hội cũng chưa thông qua bất cứ Luật nào quy định về loại quy hoạch này. Hành lang pháp lý cao nhất mới được thiết lập gần đây ở cấp Nghị định của Chính phủ, đó là 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. Năm 2008, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị định số 04/2008/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 92. Trước năm 1994, ủy ban nhân dân các cấp địa phương vẫn tự phê duyệt quy hoạch đô thị để làm công cụ quản lý. Văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên về quy hoạch đô thị là Nghị định số 91-CP, ngày 17/8/1994 ban hành điều lệ quản lý quy hoạch đô thị. Tiếp theo, quy hoạch đô thị và quy hoạch khu dân cư nông thôn gọi chung là quy hoạch xây dựng được quy định cụ thể trong Luật Xây dựng (Quốc hội thông qua năm 2003). Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định số 08/2005/NĐ-CP, ngày 24/01/2005 về quy hoạch xây dựng như một trong các nghị định hướng dẫn thi hành Luật Xây dựng. Năm 2009, Quốc hội tiếp tục thông qua Luật Quy hoạch đô thị, thay thế phần quy hoạch đô thị trong Luật Xây dựng với các nội dung chi tiết hơn. Để hướng dẫn thi hành Luật này, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 37/2010/NĐ-CP, ngày 07/4/2010, hướng dẫn việc lập, thẩm định, phê duyệt và quản lý quy hoạch đô thị.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được đưa vào luật khá sớm, được quy định lần đầu tiên tại Hiến pháp 1980 và sau "Đổi mới", công tác này được cụ thể hóa hơn tại Điều 11 của Luật Đất đai năm 1987. Luật này giao nhiệm vụ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cho Hội đồng bộ trưởng (nay là Chính phủ), các bộ, ngành ở Trung ương và ủy ban nhân dân các cấp, tương ứng là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của cả nước, của các ngành ở Trung ương và của các cấp địa phương. Song, dù Luật Đất đai năm 1987 có quy định, nhưng quy hoạch sử dụng đất không được triển khai thực hiện trên thực tế.

Luật Đất đai năm 1993 ra đời đã có những quy định cụ thể hơn về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Nội dung quy hoạch sử dụng đất được xác định là việc *"khoanh định các loại đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất khu dân cư nông thôn, đất đô thị, đất chuyên dùng, đất chưa sử dụng của từng địa phương và cả nước; điều chỉnh việc khoanh định này cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương và trong phạm vi cả nước"* (Điều 17). Quy hoạch được hiểu như việc khoanh định các loại đất với tầm nhìn 10 năm, kế hoạch được hiểu như việc cụ thể hóa khoanh định ấy cho 5 năm trước mắt. Luật này cũng quy định nhiệm vụ (Điều 16) và thẩm quyền (Điều 18) về xét duyệt và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Tới cuối năm 2001, Chính phủ đã ban hành được Nghị định số 68/2001/NĐ-CP để hướng dẫn về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai.

Luật Đất đai năm 2003 đã tập trung nỗ lực vào hoàn chỉnh hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với 10 điều, quy định cụ thể từ nguyên tắc, căn cứ, nội dung, cách thức lập và điều chỉnh tới thẩm quyền thẩm định, xem xét, phê duyệt và tổ chức thực hiện. Nghị định số 181/2004/NĐ-CP về thi hành Luật Đất đai đã có 18 điều, cụ thể hóa mọi việc có liên quan tới quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước và địa phương các cấp. Tiếp theo, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 69/2009/NĐ-CP, ngày 13/8/2009, trong đó có 8 điều sửa đổi, bổ sung về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo hướng mỗi cấp quy hoạch chỉ quan tâm tới một số chỉ tiêu sử dụng đất nhất định.

### **Hiện trạng triển khai quy hoạch sử dụng đất**

Tại kỳ họp thứ 11 Quốc hội khoá IX (02/4 - 10/5/1997), Quốc hội không thông qua quy hoạch sử dụng đất của cả nước, mà chỉ thông qua kế hoạch sử dụng đất đai cả nước 5 năm giai đoạn 1996-2000 (Nghị quyết số 01/1997/QH9). Trong năm 2002, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã chỉ đạo việc lập quy hoạch sử dụng đất cả nước đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất cả nước giai đoạn 2001-2005.

Chính phủ đã thẩm định quy hoạch, kế hoạch đó vào tháng 4/2003 để trình Quốc hội quyết định. Quốc hội đã quyết định: (1) Chưa thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước; (2) Tập trung vào xem xét thông qua Luật Đất đai mới; (3) Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần chuẩn bị lại theo các quy định mới về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong Luật Đất đai mới.

Sau khi Luật Đất đai năm 2003 được thông qua, Quốc hội đã xem xét và quyết định quy hoạch sử dụng đất của cả nước đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất của cả nước đến năm 2005 (Nghị quyết số 29/2004/QH11); kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2006 - 2010 của cả nước (Nghị quyết số 57/2006/QH11). Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tất cả địa phương cấp tỉnh đã được Chính phủ phê duyệt. Đối với cấp huyện và cấp xã, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa được phê duyệt hết, nhưng đa số các địa phương thuộc các vùng trọng điểm cũng đã được phê duyệt. Tiếp theo đó, Quốc hội cũng đã thông qua quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2011 - 2015 cấp quốc gia. Địa phương các cấp đang tập trung vào việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương mình cho giai đoạn 2011 - 2020 và kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2011 - 2015.

Như vậy, đến nay, nội dung và cách lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định chi tiết hơn, cụ thể hơn, thống nhất hơn, song vẫn *không thoát khỏi tư duy quy hoạch theo diện tích các loại đất*. Trong khi đó, quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa đòi hỏi toàn quốc phải có một quy hoạch sử dụng đất theo tư duy phân vùng không gian sử dụng đất, phân tích mật độ kinh tế của từng vùng và mối quan hệ giữa các vùng để bố trí hợp lý về không gian. Khái niệm vùng sử dụng đất có tầm quan trọng hơn nhiều so với khái niệm tổng diện tích đất cùng loại, mà không rõ các loại đất được phân bố cụ thể như thế nào?

Box: Đến nay, nội dung và cách lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định chi tiết hơn, cụ thể hơn, thống nhất hơn, song vẫn *không thoát khỏi tư duy quy hoạch theo diện tích các loại đất*.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, quy hoạch sử dụng đất có 2 chức năng trong quản lý đất đai: (i) Cân đối nguồn lực đất đai cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ đất nước và gìn giữ môi trường; (ii) Làm căn cứ để quyết định thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. *Quy hoạch theo tổng diện tích đất như hiện nay chẳng có tác động gì nhiều tới cân đối nguồn lực đất đai cho nhu cầu phát triển bền vững kinh tế - xã hội*. Phát triển bền vững luôn cần tới phân vùng địa kinh tế và mối liên kết vùng. Trên thực tế đời sống quản lý, ủy ban nhân dân cấp tỉnh vẫn cứ quyết định cần bao nhiêu đất loại gì cho dự án đầu tư, cũng chẳng cần quan tâm tới quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt như thế nào?

Box: Trên thực tế đời sống quản lý, ủy ban nhân dân cấp tỉnh vẫn cứ quyết định cần bao nhiêu đất loại gì cho dự án đầu tư, cũng chẳng cần quan tâm tới quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt như thế nào?

Xem phần đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất kỳ trước ở nhiều báo cáo khác nhau cho thấy, diện tích của một số loại đất đã được sử dụng vượt chỉ tiêu quy hoạch tới vài chục phần trăm và diện tích của vài loại đất được đưa vào sử dụng chỉ đạt khoảng mười phần trăm chỉ tiêu quy hoạch. Vậy là, dù quy hoạch sử dụng đất được xem xét, tranh luận, quyết định như là một văn bản pháp lý rất quan trọng, nhưng việc thực hiện lại rất tùy tiện, quản lý bị buông lỏng tới mức gần như không có. Điều này không khác gì chúng ta làm một việc, mà không được định hình cụ thể, nhưng trong ý niệm lại cho là rất quan trọng!

Box: Dù quy hoạch sử dụng đất được xem xét, tranh luận, quyết định như là một văn bản pháp lý rất quan trọng, nhưng việc thực

hiện lại rất tùy tiện, quản lý bị buông lỏng tới mức gần như không có.

Yêu cầu việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch đã được phê duyệt cũng rơi vào hoàn cảnh tương tự. Nhìn vào thực tế hiện nay khó thấy được việc giao đất cho nhà đầu tư có phù hợp quy hoạch sử dụng đất hay không? Để khắc phục nhược điểm này, quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh thường phải kèm theo danh sách các dự án đầu tư đã được chấp thuận. Dự án đầu tư nào có tên trong danh sách này, thì mới được coi là phù hợp quy hoạch, còn nếu chưa có tên, thì phải đợi điều chỉnh quy hoạch để đưa vào. Trong khi đó, muốn xem vị trí đất có phù hợp quy hoạch hay không, lại phải nhìn vào quy hoạch xây dựng mới thấy. Nếu chưa có quy hoạch xây dựng, thì tùy hoàn cảnh mà xử lý. Tình trạng này cho thấy, quy hoạch sử dụng đất hiện nay cũng không thực hiện được chức năng quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

### **Mối quan hệ của quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng**

Trước đây, quy hoạch đô thị được coi như một tài liệu mật. Thông tin quy hoạch được bán "chui" cho những người quan tâm, nhất là "cò" đất và đầu cơ đất, còn người cần lại chưa chắc đã tìm mua được. Người dân rất quan tâm tới không gian cụ thể của quy hoạch xây dựng vì đây là một quy hoạch không gian, nhìn vào đó có thể biết được đất nào sẽ bị thu hồi, đất nào sẽ tiếp giáp với mặt đường, đất nào sẽ có giá tăng lên cao trong tương lai?

Đến nay, mặc dù quy hoạch đô thị phải được công khai, nhưng mọi người vẫn nghe ngóng thêm thông tin "kín" về quy hoạch sẽ được duyệt để xếp đặt kế hoạch riêng trong lĩnh vực kinh doanh bất động sản. Diễn hình cho tình trạng này là việc nhiều người dân đã kéo nhau tấp nập đi "mua" đất nông nghiệp ở Ba Vì chỉ vì nghe nói đó sẽ trở thành trung tâm hành chính mới của Hà Nội.



Theo pháp luật hiện hành, thẩm quyền cao nhất phê duyệt quy hoạch đô thị thuộc Thủ tướng Chính phủ, hầu hết quy hoạch phân khu và quy hoạch chi tiết đều thuộc thẩm quyền phê duyệt của ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện. Đối với quy hoạch sử dụng đất, thẩm quyền quyết định cao nhất thuộc Quốc hội và thẩm quyền thấp nhất thuộc ủy ban nhân dân cấp huyện. Nhìn vào thẩm quyền, có thể thấy, dường như quy hoạch sử dụng đất có vị trí quan trọng hơn, nhưng trên thực tế, người dân cũng như các nhà đầu tư ít quan tâm tới quy hoạch sử dụng đất, mà đặc biệt quan tâm tới quy hoạch đô thị. Nhà đầu tư không thể tìm được địa điểm đầu tư theo quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt. Người đang sử dụng đất cũng không thể biết được đất của mình có bị thu hồi không? hay có được giáp mặt đường tương lai không? khi nhìn vào quy hoạch sử dụng đất.

Quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng đã được quy định khá cụ thể ở Luật Đất đai, Luật Xây dựng và Luật Quy hoạch đô thị, nhưng các Luật này cũng không nói rõ quy hoạch nào làm trước và quy hoạch nào làm sau? Trong quy hoạch xây dựng luôn có một chương nói về quy hoạch sử dụng đất. Nhưng, thực tế những nơi đã có quy hoạch đô thị được phê duyệt, quy hoạch sử dụng đất chỉ có một nhiệm vụ duy nhất là cộng các loại đất trong quy hoạch đô thị, nhưng vẫn phải tuân theo đúng trình tự lập, thẩm định và phê duyệt của quy hoạch sử dụng đất.

Nghiên cứu sẽ thấy rằng, nếu quy hoạch sử dụng đất được lập theo cách tiếp cận của quy hoạch phân vùng, thì quy hoạch sử dụng đất phải đi trước một bước. Sau khi đã có các khu đô thị, khu dân cư nông thôn, vùng lúa, vùng rừng phòng hộ, vùng công nghiệp, khu kinh tế... được xác định trong quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng (bao gồm: quy hoạch khu dân cư nông thôn, quy hoạch đô thị, quy hoạch khu kinh tế, quy hoạch vùng công nghiệp...) sẽ được lập để chi tiết hóa việc sử dụng đất cụ thể trong từng vùng. Quy hoạch sử dụng đất chỉ có chức năng tổ chức không gian sử

dụng đất hợp lý để thực hiện quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ đất nước, gìn giữ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu. Còn quy hoạch xây dựng mới có chức năng quản lý việc thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

### **Mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch phát triển**

Theo quy định hiện hành, quy hoạch phát triển tất cả các ngành đều là một bộ phận của quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Quy hoạch khu kinh tế, khu công nghiệp đến năm 2020 trên phạm vi cả nước đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Gần đây, quy hoạch sân golf đến năm 2020 trên phạm vi cả nước cũng đã được phê duyệt và bản điều chỉnh quy hoạch này cũng đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Những quy hoạch mang tính không gian riêng như vậy hầu như không được đề cập đầy đủ trong quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt (đề cập với ý nghĩa không gian).

Theo quy định của Luật Đất đai, quy hoạch sử dụng đất các cấp được lập, thẩm định và phê duyệt song hành với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Quy định là vậy, nhưng không thể lập được song hành vì hai hệ thống quy hoạch này được lập theo hai quy trình khác nhau. Trình tự, thủ tục thẩm định và thẩm quyền phê duyệt của hai loại quy hoạch này cũng khác nhau. Mặt khác, quy định rằng, quy hoạch sử dụng đất tất cả các cấp đều phải được phê duyệt đồng thời vào năm cuối của kỳ quy hoạch trước là hoàn toàn bất khả thi.

Theo phân tích như trên, quy hoạch sử dụng đất cần được đặt vào vị trí sau quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội với chức năng tìm kiếm giải pháp phân bổ không gian sử dụng đất theo vùng để đáp ứng được các yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ đất nước, gìn giữ môi trường và ứng phó biến đổi khí hậu. Quy hoạch sử dụng đất của cả nước nên được thẩm định và phê duyệt khoảng

một năm sau khi quy hoạch phát triển tổng thể kinh tế - xã hội của cả nước được phê duyệt.

Box: Quy định rằng, quy hoạch sử dụng đất tất cả các cấp đều phải được phê duyệt đồng thời vào năm cuối của kỳ quy hoạch trước là hoàn toàn bất khả thi.

### **Những bất cập trong hệ thống quy hoạch hiện nay**

Những bất cập trong hệ thống quy hoạch của nước ta có thể kể ra rất nhiều. Chính phủ đã thấy rõ những bất cập này ngay từ những năm đầu của thiên niên mới (những năm 2000). Đã nhiều lần, Chính phủ yêu cầu 3 Bộ gồm: Kế hoạch và Đầu tư, Xây dựng, Tài nguyên và Môi trường ngồi lại để bàn về trật tự và mối quan hệ giữa các loại quy hoạch. Ngồi bàn cũng đã nhiều lần, nhưng chưa bao giờ thống nhất được ý kiến, các tồn tại mang tính tiêu cực vẫn còn nguyên cho đến nay và chưa có lời giải. Các bất cập lớn hay nhỏ có khá nhiều, nhưng có thể chỉ ra dưới đây những bất cập mang tính nguyên tắc, cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, pháp luật hiện hành quy định quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội phải được hình thành và phê duyệt song hành với quy hoạch sử dụng đất. Quan niệm như vậy là đúng về mặt lý thuyết vì quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội phải gắn với quy hoạch nguồn lực, bao gồm: đất đai và tài nguyên thiên nhiên, tài chính, nhân lực và công nghệ. Các nguồn lực tài nguyên thiên nhiên, ngoài đất đai, tài chính, lao động và công nghệ có biểu hiện dễ nhận thức hơn nên được xem xét ngay trong quá trình lập quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Riêng đất đai có biểu hiện khá phức tạp với nhiều đặc trưng (tài nguyên, tài sản, chỗ ở, môi trường...) và nhiều mối quan hệ, nên cần đặt trong một hệ thống riêng, nhưng phải là quy hoạch nguồn lực cho quy hoạch phát triển. Về lý thuyết thì có lý, nhưng lại vô lý về thực tiễn vì chưa bao giờ quy hoạch sử dụng đất được xây dựng và phê duyệt song hành với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Đây chính là một nghịch lý giữa lý thuyết và thực

tiền buộc chúng ta phải thay đổi trên nguyên tắc tôn trọng thực tiễn.

*Thứ hai*, như đã nói ở trên, cả quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch sử dụng đất đều có vướng mắc trong chuyện trình tự trên xuống, hay từ dưới lên theo cấp hành chính. Trên thực tế, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội có biểu hiện dưới lên và ngược lại, pháp luật đất đai lại quy định hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được lập theo chiều trên xuống (có lưu ý tới nhu cầu sử dụng đất của cấp dưới). Cách làm khác nhau như vậy càng cho thấy, không thể bảo đảm tính song hành giữa quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch sử dụng đất.

*Thứ ba*, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng không có một ranh giới rõ ràng. Quy hoạch chung về xây dựng, về đô thị luôn có một phần nội dung rất quan trọng về quy hoạch sử dụng đất theo ý nghĩa quy hoạch không gian sử dụng đất, từ đó mới tạo nên căn cứ cho các quy hoạch chi tiết tiếp theo. Như vậy, quy hoạch xây dựng và quy hoạch đô thị đang làm một việc mà trên thực tế hoàn toàn thuộc nội dung của quy hoạch sử dụng đất. Ngược lại, quy hoạch sử dụng đất lại được triển khai đối với cả những địa phương đã có quy hoạch xây dựng chi tiết được phê duyệt. Cách làm thể hiện tính chồng chéo khá nặng nề và tất yếu là lãng phí tiền của dân.

*Thứ tư*, hệ thống quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội bao gồm quy hoạch phát triển của tất cả các ngành là một quan niệm đúng, nhưng không thể bao gồm việc quy hoạch không gian đất đai cho các ngành. Ví dụ, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội chỉ phê duyệt các chỉ tiêu của từng ngành kinh tế thuộc các khu vực công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ, còn việc phát triển bao nhiêu khu kinh tế, bao nhiêu khu công nghiệp, bao nhiêu sân golf... và ở những vị trí cụ thể nào lại thuộc về quy hoạch không gian sử dụng đất. Việc phê duyệt các không gian sử dụng đất chỉ căn cứ vào đề xuất của các địa phương, như vậy là làm mất đi tính liên vùng giữa

các tỉnh. Đây là một bài toán phân tích không gian khá phức tạp trong quy hoạch phân vùng sử dụng đất, có liên quan không chỉ tới hiệu quả kinh tế, mà cả hiệu quả xã hội và hiệu quả môi trường. Sự thiếu mạch lạc trong phạm vi phân định giữa quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch sử dụng đất là một sự thực cần khắc phục sớm.

*Thứ năm*, trong nội tại của mỗi loại quy hoạch cũng còn chứa đựng nhiều điểm bất hợp lý do chưa tiếp cận đầy đủ những thành tựu về quy hoạch trên thế giới. Ví dụ, trong quy hoạch sử dụng đất, cách tiếp cận của Việt Nam là dự trữ tổng diện tích đất cho nhu cầu sử dụng của từng ngành kinh tế trên phạm vi cả nước và các địa phương. Chắc chắn chúng ta đều biết, tính tập trung trong sử dụng đất đai mang lại hiệu quả cao hơn rất nhiều so với tổng diện tích đất lớn, nhưng đất đai bị chia cắt manh mún. Quy hoạch sử dụng đất cần phải chuyển từ cách tiếp cận theo diện tích sang cách tiếp cận theo không gian.

Box: Quy hoạch sử dụng đất cần phải chuyển từ cách tiếp cận theo diện tích sang cách tiếp cận theo không gian.

*Thứ sáu*, thẩm quyền phê duyệt quy hoạch của từng lĩnh vực hiện nay cũng rất khác nhau. Hệ thống pháp luật cũng không tương thích với mức độ quan trọng của thẩm quyền. Ví dụ, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội phải thông qua Đại hội Đại biểu Đảng bộ cấp tương ứng với phạm vi quy hoạch, nhưng văn bản quy phạm pháp luật cao nhất chỉ là một nghị định của Chính phủ. Quy hoạch sử dụng đất của từng cấp hành chính do cơ quan cấp trên phê duyệt, cao nhất là Quốc hội đã được luật hóa cụ thể trong Luật Đất đai. Quy hoạch xây dựng và quy hoạch đô thị đã được quy định cụ thể trong Luật Xây dựng và Luật Quy hoạch đô thị, nhưng thẩm quyền được xác lập đan xen nhiều tầng nấc.

*Thứ bảy*, hiện nay ở tầng chi tiết, chúng ta mới đang quan tâm tới quy hoạch đô thị, quy hoạch khu dân cư nông thôn, quy hoạch khu kinh tế, quy hoạch khu công nghiệp và quy hoạch các khu dịch vụ

khác với ý nghĩa là thành phần của quy hoạch xây dựng. Bên cạnh đó, quy hoạch chi tiết các không gian nông nghiệp, như: quy hoạch đồng ruộng, quy hoạch rừng, quy hoạch vùng nuôi trồng thủy sản lại chỉ được coi là quy hoạch ngành, trong khi ý nghĩa là tương đương với quy hoạch xây dựng. Đây chính là điều cần làm rõ trong hệ thống quy hoạch của nước ta, vừa chồng chéo, vừa buông lỏng công tác quản lý.

### **Cần thống nhất thể chế về quy hoạch**

Thực trạng và những bất cập nêu trên là một thực tế cần xem xét sớm nhất. Nguyên nhân của những bất cập này là do cách thức quy hoạch manh mún, quản lý quy hoạch thiếu chuyên nghiệp và ý thức nắm giữ quyền lực về quy hoạch của các cơ quan quản lý còn rất mạnh. Những bất cập hiện nay đang làm giảm hiệu quả của quy hoạch và gây lãng phí tiền của. Các cơ quan có liên quan về quy hoạch đã ngồi lại nhiều lần, nhưng hầu như chưa có kết quả.

Chủ trương của Chính phủ, Quốc hội về xây dựng một Luật Quy hoạch thống nhất là đúng đắn, thậm chí là hơi muộn so với những bất cập phát sinh trên thực tế và nhu cầu phát triển, cũng như hội nhập. Một yêu cầu của việc xây dựng Luật Quy hoạch là phải bảo đảm tính khách quan, các bộ tham gia không được nghĩ đến việc bộ mình nằm ở đâu trong Luật, mà phải hướng tới lợi ích chung, khắc phục cho được những yếu kém và bất cập hiện hành. Trong trường hợp cần thiết, các cơ quan của Quốc hội phải vào cuộc ngay từ khi xây dựng Luật.

Box: Luật Quy hoạch là phải bảo đảm tính khách quan, các bộ tham gia không được nghĩ đến việc bộ mình nằm ở đâu trong Luật, mà phải hướng tới lợi ích chung, khắc phục cho được những yếu kém và bất cập hiện hành.

Trong khi hình thành Luật Quy hoạch, vấn đề sự tham gia của cộng đồng người dân địa phương vào lập và thực hiện quy hoạch cần được đề cập chi tiết. Đây chính là điểm quan trọng trong đổi mới tư duy về quy hoạch. Điểm tiếp theo là vấn đề thể chế cần

được xem xét để bảo đảm tính khả thi, tính hiệu quả và khắc phục tính cát cứ quyền lực của từng bộ, cũng như địa phương. Chúng ta hy vọng Luật Quy hoạch (thống nhất) sớm được hình thành đúng đắn và đủ tính khả thi khi bước vào cuộc sống./.

\*\*\*\*\* 3 \*\*\*\*\*

#### **4. Nhận thức, tiếp cận, khái niệm, nội dung cơ bản của Quy hoạch tổng thể trong bối cảnh mới**

*PGS, TS. Hoàng Sỹ Động-*  
01/06/2013

Bài viết dựa trên nghiên cứu các tài liệu, công trình liên quan, gồm cả khảo sát thực tiễn về nhận thức, tiếp cận, khái niệm, nội dung quy hoạch, trong đó chú trọng đến quy hoạch tổng thể của nước ngoài và quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam, gợi mở một số vấn đề về quy hoạch tổng thể ở Việt Nam trong bối cảnh mới.

#### **Nghiên cứu và tìm hiểu thực tiễn quy hoạch...**

Trên thế giới, Quy hoạch tổng thể (**Master Planning**) hay Quy hoạch không gian (**Spatial Planning**) là loại quy hoạch cơ bản nhất, làm nền tảng cho các loại quy hoạch khác. Tuy nhiên, mỗi quốc gia lại thực hiện một kiểu quy hoạch. Nếu Hàn Quốc làm quy hoạch tổng thể, thì Nhật Bản mặc dù cùng là nước Đông Á lại thực hiện quy hoạch không gian. Quy hoạch tổng thể hay quy hoạch không gian có nhiều nội dung khá giống nhau. Ở một số

quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam lại phân quy hoạch theo các cấp bậc, từ cấp quốc gia đến cấp vùng...

Khi nghiên cứu các bản quy hoạch tổng thể (QHTT) của một số nước, tác giả nhận thấy rằng, đối với 5 nội dung (định hướng, tổ chức không gian, giao thông, sử dụng đất và môi trường), các QHTT đều xác định các vấn đề và đưa ra giải pháp chiến lược cho các vấn đề ấy. Bên cạnh đó, các dự án ưu tiên và kinh phí thực hiện quy hoạch cũng được xác định cụ thể. Đặc biệt, các chỉ tiêu dự báo rất ý nghĩa, sống động, khá ổn định và có thể tính toán được, nhưng lại không có các chỉ tiêu tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo thời gian và trên không gian.

Vào những năm 1990, Việt Nam bắt đầu tiến hành thực hiện các công trình quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội. Manh nha cho loại hình quy hoạch này là vào cuối những năm 1980, một số chuyên gia bắt đầu xây dựng các định hướng phát triển để phục vụ đại hội Đảng bộ các tỉnh, thành phố.

Qua một thời gian dài tìm hiểu, Việt Nam đang có rất ít các công trình nghiên cứu quy hoạch công phu và sâu sắc. Hơn nữa, quá trình nhận thức, tiếp cận quy hoạch ở Việt Nam cũng là câu chuyện cần được bàn thảo nhiều hơn. Thậm chí cụm từ “Master Plan” nhiều người vẫn dịch là “Quy hoạch tổng thể”, trong khi dịch đúng phải là “Kế hoạch tổng thể”. Việc nâng các công trình quy hoạch ở Việt Nam lên tầm quốc tế trở thành thách thức lớn đối với các nhà nghiên cứu quy hoạch nói chung, trong đó có chuyên gia làm quy hoạch nói riêng.

Khi nghiên cứu kỹ một số công trình quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội thấy rằng, về mặt từ ngữ phải xem xét đến khái niệm “phát triển” và cụm từ “kinh tế - xã hội”. Không biết có phải do quá khái quát mà trong các bản quy hoạch loại này hay việc không thể hiện rõ các nội dung chính cần làm gì và lại chưa đủ độ sâu, nên phải thêm cụm từ “phát triển”? Người viết rất băn khoăn về việc, trên thế giới có nước nào thêm từ này vào Quy



hoạch tổng thể không? Và, nếu có “Quy hoạch phát triển”, phải chăng cũng có “Quy hoạch không phát triển”? Bài học của Hàn Quốc để lại cho các nước đi sau thấy, có các lĩnh vực xã hội khó có thể quy hoạch được.

Khi được đặt bài viết “*Đi tìm một khái niệm quy hoạch chuẩn cho Việt Nam*” phục vụ xây dựng Luật quy hoạch, tác giả đã từ chối viết bài. Nguyên nhân vì nhiều thách thức, kiến thức còn mỏng và đặc biệt ở Việt Nam thì khái niệm quy hoạch còn được hiểu và trình bày theo kiểu riêng, không theo chuẩn mực chung. Thêm vào đó, giáo trình “*Lý thuyết quy hoạch*” của tác giả Philip Allmendinger (2009), được giảng dạy ở nhiều trường đại học danh tiếng ở Anh, Mỹ, Đức, Trung Quốc... cũng không được bàn tới.

Xin điểm qua ý kiến của một vài tác giả khi bàn về khái niệm quy hoạch cụ thể hiện nay để thấy có những khác biệt đáng kể.

Theo GS. Sir Peter Hall, Đại học Tổng hợp London, Chủ tịch Hiệp hội Đô thị và Nông thôn Vương quốc Anh, thì “Quy hoạch như một hoạt động chung, bao gồm việc tạo ra một chuỗi hành động có trình tự, dẫn đến việc đạt một hay nhiều mục tiêu đề ra. Các phương tiện thực hiện chính sẽ là các thuyết minh được hỗ trợ một cách thích hợp bởi các dự báo thống kê, các quan hệ toán học, các đánh giá định lượng và các sơ đồ minh họa mối quan hệ giữa các thành tố khác nhau của bản quy hoạch. Các bản quy hoạch có thể bao gồm hoặc không bao gồm các phác thảo vật thể chính xác của các công trình” (Hall, 1992).

Còn theo PGS, KTS, TS. Trần Trọng Hanh trình bày trong báo cáo “Giải pháp cho cách tiếp cận tổng hợp quy hoạch vùng ở Việt Nam” tại Hội thảo “Đổi mới công tác quy hoạch vùng ở Việt Nam” thì “Quy hoạch là sự trù tính cách thức, đường lối trước khi làm” (Trần Trọng Hanh, 2013).

Trong khi đó, trong đề tài khoa học cấp Bộ của Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, TS. Nguyễn Bá Ân cho rằng, “Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội được hiểu là dự báo

phát triển và tổ chức không gian các đối tượng kinh tế, xã hội và môi trường cho thời kỳ dài hạn trên lãnh thổ xác định, có tính tới các điều kiện của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế” (Nguyễn Bá Ân, 2012).

Trong tập bài giảng Quy hoạch phát triển, trường Đại học Kinh tế Quốc dân, TS. Nguyễn Tiến Dũng lại cho rằng: “Quy hoạch phát triển là một hoạt động nhằm cụ thể hóa chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và các vùng lãnh thổ nhằm xác định một cơ cấu ngành không gian của quá trình tái sản xuất xã hội thông qua việc xác định các cơ sở sản xuất phục vụ sản xuất, phục vụ đời sống nhằm không ngừng nâng cao mức sống dân cư, hợp lý hóa lãnh thổ và phát triển kinh tế bền vững” (Nguyễn Tiến Dũng, 2007).

Điểm một vài tác giả trình bày về khái niệm quy hoạch trên đây, chúng tôi nhận thấy sự khác biệt quá lớn trong nhận thức, trong nội hàm khái niệm này. Theo tác giả, dù nhìn nhận trên khía cạnh nào đi nữa, thì khái niệm quy hoạch cũng phải phản ánh đúng bản chất của môn này, vốn được dạy trong nhiều trường, được đa số các nhà khoa học trong lĩnh vực này chấp nhận, và được thực thi trên thực tiễn theo chuẩn mực chung, chứ không thể tùy hứng “diễn” một cách đáng trách, đến độ muốn hiểu nó là gì cũng được.

Ở Việt Nam hiện nay, chúng ta đã thực hiện quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, mà hầu hết các nước khác không làm. Việc nghiên cứu cơ bản phục vụ quy hoạch còn rất hạn chế, thậm chí ngay cả việc cập nhật bộ công cụ quy hoạch vẫn còn thiếu, ngoại trừ các dự án có chuyên gia nước ngoài. Trong hoàn cảnh đó, càng làm, chúng ta lại càng xa rời chuẩn mực chung và làm cho quy hoạch thiếu khả thi. Hậu quả là bản quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam hiện nay được xây dựng theo định dạng của một báo cáo phát triển chung, không giống sản phẩm quy hoạch như chuẩn mực chung của thế giới.

Một cụm từ rất phổ biến trong các báo cáo quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội là “đẩy mạnh, phối hợp”. Có lẽ vì các tác giả sợ rằng, thiếu các cụm từ trên, mọi người không thấy được tầm quan trọng, dẫn tới không thực hiện. Nhiều người, thậm chí cả các nhà chuyên môn quy hoạch ở Việt Nam, còn nhầm lẫn giữa phương pháp tiếp cận (methodology approach) với phương pháp (method) và bộ công cụ quy hoạch (planning tools).

Bên cạnh đó, Luật Xây dựng đã được Quốc hội thông qua, xác định rõ có quy hoạch đô thị và quy hoạch xây dựng (quy hoạch xây dựng các nước trên thế giới thường không làm). Nội dung quy hoạch xây dựng cũng quá chung chung, chưa đủ độ sâu và có nhiều điểm giống quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội. Phân tích đến quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị và quy hoạch giao thông... cũng đều nằm trong tình trạng chưa tập trung đúng vào các nội dung cơ bản, chưa mang tính chuyên ngành và chưa sâu sắc, nếu so sánh với sản phẩm quốc tế cùng loại. Đánh giá và kiểm tra kỹ hơn còn thấy rằng, các nghiên cứu chuyên đề phục vụ công tác quy hoạch nhiều khi không được thực hiện hoặc có thì chưa đầy đủ, sâu sắc và chưa đặt đúng tầm trong xu thế phát triển của vùng, của cả nước và nhất là thế giới, để thấy sự khác biệt và khai thác, phát huy tiềm năng, lợi thế.

### **Quy hoạch trong bối cảnh mới**

Trong bối cảnh toàn cầu hóa sâu rộng hiện nay và chuyển đổi mô hình phát triển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường, Việt Nam cũng cần có nhận thức, cách làm và khái niệm, nội dung quy hoạch phù hợp, không thể tiếp tục làm theo cách hiện tại, “chơi riêng một sân”!

Theo đó, nhận thức, quyết tâm và trách nhiệm của Đảng, Nhà nước và chính quyền các cấp và của các chuyên gia, của nhân dân về quy hoạch được xem là quan trọng nhất. Điều này được giải thích là chỉ có dựa trên nhận thức đúng, quyết tâm cao và việc xác định trách nhiệm rõ ràng của từng người, đặc biệt là người đứng đầu

trên nền kiến thức cơ bản từ khái niệm, phân loại, phân cấp và nội dung gồm cả quản lý, giám sát, đánh giá quy hoạch cho đến việc sử dụng bộ công cụ theo quốc tế và phù hợp thực tiễn ở Việt Nam, thì công tác này mới nâng cao được chất lượng và tính khả thi.

Điều quan trọng là phải thực sự cầu thị, tiếp cận học hỏi chuẩn mực quốc tế, rồi “Việt Nam hóa” trong điều kiện của mình là phù hợp nhất. Để thực hiện công việc quy hoạch, sử dụng phương pháp tiếp cận cùng tham gia, mỗi ngành phải chịu trách nhiệm về chính ngành mình. Việc hoàn thiện phương pháp, chính sách, quy trình quy phạm và nâng cao khả năng sử dụng bộ công cụ khoa học công nghệ là yêu cầu cấp bách hiện nay đối với người làm công tác quy hoạch ở Việt Nam.

Khái niệm quy hoạch, theo tác giả cần thể hiện lộ trình với nội dung chung, trong đó chú ý khâu Việt Nam hiện nay còn hạn chế. Đó chính là các lĩnh vực tổ chức không gian đô thị, khu kinh tế, khu dịch vụ và giao thông... để đạt được mục tiêu rõ ràng theo thời gian và trên một không gian xác định. Mặt khác, cần phải cập nhật vì quy hoạch không thể bất biến theo tiến trình phát triển. Đó chính là khai thác, phát huy tiềm năng, lợi thế tham gia chuỗi giá trị toàn cầu. Trên quan điểm này, tác giả đưa ra khái niệm: *“Quy hoạch là lộ trình của các hoạt động chính để đạt được mục tiêu rõ ràng, chú trọng tổ chức không gian trên cơ sở khai thác, phát huy tiềm năng, lợi thế tại một phạm vi không gian nhất định và theo thời gian xác định”*.

Tuy nhiên, đây cũng chỉ là ý kiến cá nhân, đóng góp vào lĩnh vực vốn dĩ đã khó, lại rất phức tạp tại Việt Nam hiện nay, với mục đích để tham khảo. Cũng trong bối cảnh đó, tôi xin góp một ý kiến nhỏ nhằm làm rõ nội dung cơ bản và mức độ sâu sắc của quy hoạch tổng thể để nó xứng đáng làm nền cho các loại quy hoạch khác. Những nội dung cụ thể bao gồm: Định hướng phát triển; Tổ chức không gian đô thị, các khu dịch vụ, khu sản xuất, khu dân cư, trong đó đặc biệt là mô hình hiện đại; Hệ thống giao thông các loại

từ đường bộ, đường thủy, đường không, đường sắt (nổi, ngầm), chú trọng sự đồng bộ, hiện đại; Sử dụng đất đai cho các nội dung quy hoạch chính; Sự hiệu quả, bền vững, môi trường sinh thái tốt... trên cơ sở khai thác, phát huy tiềm năng, lợi thế theo thời gian và trên không gian xác định.

Công trình quy hoạch tổng thể cụ thể đều phải đưa ra các dự án ưu tiên và dự toán kinh phí thực hiện khả thi, đặc biệt là xác định rất cụ thể dự án nào thuộc nguồn vốn nhà nước (Trung ương, địa phương), dự án nào thuộc vốn các công ty tư nhân và dự án nào vốn hợp tác giữa Nhà nước và công ty tư nhân, cũng như kêu gọi vốn đầu tư nước ngoài. Cụ thể hơn nữa, quy hoạch tổng thể cần dự báo các chỉ tiêu như: dân số, lao động, việc làm, hệ thống đô thị, khu sản xuất, khu dịch vụ với các chỉ tiêu rõ ràng, hệ thống đường với độ dài dự định xây dựng theo cấp đường, loại hình cũng như các chỉ tiêu số lượng hành khách, số xe và vận tốc xe lưu thông... và sử dụng đất bố trí cụ thể cho giao thông, đô thị, khu sản xuất, dịch vụ... với các chỉ tiêu cụ thể, cũng như dự báo về môi trường, tính bền vững.

Rõ ràng với quy hoạch tổng thể đã nêu thì khi thực hiện dự án quy hoạch tổng thể cụ thể nhất thiết ban chủ nhiệm dự án phải gồm các chuyên gia thuộc các lĩnh vực, như: quy hoạch sử dụng đất; quy hoạch giao thông; quy hoạch đô thị, công nghiệp, nông nghiệp; quy hoạch môi trường; dự báo... và chủ nhiệm phải có kinh nghiệm, trình độ được xác định bởi bằng cấp tốt nghiệp, chứng chỉ hành nghề và số năm kinh nghiệm, cũng như uy tín nghề nghiệp./.

## **Tài liệu tham khảo**

1. Hoàng Sỹ Động (2012). *Quy hoạch từ lý thuyết đến thực tiễn ở nước chuyên đổi mô hình phát triển*, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, 220 trang.

2. Hall, P. (1992). *Urban & Regional Planning*. Routledge, London and New York, 350 p.
3. Jane Silberstein, & Chris Maser. (2000). *Land-Use Planning for Sustainable Management*, 203 p. Lewis Publishers
4. Nguyễn Tiến Dũng (2007). *Bài giảng Quy hoạch phát triển*, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, 202 trang
5. Nguyễn Bá Ân (2012). Đề tài khoa học *Thực trạng và giải pháp đổi mới xây dựng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội (vùng tỉnh) đối với công tác kế hoạch ở địa phương*, Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư
6. Phe, H. H., & Wakely, P. (2000). *Status, Quality and the Other Trade-Off: Towards a New Theory of Urban Residential Location*, Urban Studies, 37(1), 7-35. SAGE Publications
7. Philip Allmendinger (2009). *Planning Theory*, Macmillan Publishers Limited, 270 p.
8. Trần Trọng Hanh (2013). *Giải pháp cho cách tiếp cận tổng hợp quy hoạch vùng ở Việt Nam*, Hội thảo “Đổi mới công tác quy hoạch vùng ở Việt Nam”, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

\*\*\*\*\* 4 \*\*\*\*\*

## **5. Về khung lý thuyết nghiên cứu quy hoạch phát triển tổng thể ở Việt Nam**

**Ngô Doãn Vịnh -**

14/06/2013

Khái niệm quy hoạch hiện vẫn còn nhiều bàn cãi và chưa ra được một khái niệm "chuẩn" và thống nhất. Trong bối cảnh đó, để góp thêm tiếng nói trong đổi mới công tác quy hoạch phát triển ở Việt Nam, việc đưa ra khung lý thuyết về quy hoạch là điều rất cần thiết.

## **“Quy hoạch phát triển tổng thể”: Hiểu thế nào cho đúng?**

Theo tôi, hiện nay nên sử dụng thuật ngữ “Quy hoạch phát triển tổng thể” thay cho “Quy hoạch phát triển tổng thể kinh tế - xã hội” để dễ hiểu, dễ hình dung và phù hợp với yêu cầu quy hoạch của Việt Nam. Bởi lẽ, trong dự án quy hoạch đề cập tới các hoạt động kinh tế, xã hội, môi trường, an ninh quốc phòng và cả vấn đề quản lý nhà nước, chứ không chỉ có các vấn đề kinh tế và xã hội. Đồng thời, thuật ngữ này cũng giúp tránh nhầm lẫn với quy hoạch ngành, quy hoạch cán bộ... mà hiện nay nhiều người đề cập, thậm chí lạm dụng từ quy hoạch.

Trong điều kiện của nước ta, có hai vấn đề then chốt cần bàn:

*Một là*, quy hoạch phát triển tổng thể là việc luận chứng về phát triển và phân bố các hoạt động kinh tế, xã hội, môi trường, an ninh quốc phòng của con người (công dân, doanh nghiệp, tổ chức) trên một lãnh thổ xác định với tầm nhìn dài hạn tới mức tương đối hoàn chỉnh (với thời gian bao quát khoảng vài chục năm, hoặc bảy, tám chục năm, thậm chí cả trăm năm). Từ đó, các giai đoạn đầu tư mới được xác định, chứ không phải quy hoạch cho thời gian 10 năm, tầm nhìn 10 năm tiếp theo như lâu nay ở nước ta vẫn làm.

Do vậy, quy hoạch phát triển tổng thể phải trả lời các câu hỏi cơ bản: Phát triển cái gì? tới mức bao nhiêu? Phát triển ở đâu? Những ai tham gia phát triển và mỗi người (nhà nước, doanh nghiệp, công dân) sẽ được ưu tiên làm cái gì? Cơ quan quản lý nhà nước phải làm gì để quy hoạch được thực hiện thành công?

*Hai là*, sau khi quy hoạch phát triển tổng thể được phê duyệt sẽ tiến hành thiết kế quy hoạch để đầu tư xây dựng và phát triển. Tức là trên cơ sở quy hoạch phát triển tổng thể đã xác định làm cái gì? tới mức bao nhiêu và ở đâu? người ta sẽ tiến hành thiết kế quy hoạch cho từng lãnh thổ quan trọng. Dự án thiết kế quy hoạch sẽ là căn cứ cho việc đầu tư xây dựng.

Vậy, thiết kế quy hoạch là gì? Thiết kế quy hoạch được xem như quy hoạch mặt bằng xây dựng (lựa chọn chức năng và những công

trình xây dựng quan trọng của mỗi khu vực lãnh thổ cụ thể), nhưng đề cập thêm nội dung phát triển theo chiều vận động cả về không gian và thời gian.

### **Phác thảo khung lý thuyết nghiên cứu**

Ở Việt Nam, có mấy cấp vùng lãnh thổ có lẽ cần lập quy hoạch phát triển tổng thể. Đó là vùng kinh tế lớn (hiện đang sử dụng hệ thống 6 vùng) và tỉnh, nếu cần thiết có thể lập quy hoạch phát triển tổng thể cho cả huyện. Việc lập quy hoạch phát triển tổng thể vùng lãnh thổ nên theo quy trình các bước chủ yếu như Bảng 1.

**Bảng 1: Các bước lập Quy hoạch phát triển tổng thể**

| <b>Công việc chính</b>          | <b>Cách thức tiến hành</b>                      |                                          | <b>Kết quả đạt được</b> |                                      |
|---------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| 1- Xác định mục tiêu phát triển | Phân tích khả năng sử dụng các yếu tố tự nhiên  | Xác định lợi thế so sánh và hạn chế      | Phương án 1             | Phương án chọn                       |
|                                 | Phân tích hiện trạng phát triển                 |                                          | Phương án 2             |                                      |
|                                 | Phân tích năng lực dân cư và của người lao động |                                          | Phương án 3             |                                      |
|                                 |                                                 |                                          | ...                     |                                      |
|                                 | Phân tích tác động từ bên ngoài                 | Phân tích ảnh hưởng tích cực và tiêu cực |                         | Giải pháp khắc chế                   |
| 2- Luận chứng                   | Xác định cơ cấu ngành                           | Xác định ngành chính                     | Sản phẩm chủ yếu        | Tỷ lệ tương quan giữa các loại ngành |
|                                 |                                                 | Xác định ngành bổ trợ                    | Sản phẩm chủ yếu        |                                      |
|                                 |                                                 | Xác định ngành xuất khẩu                 | Sản phẩm chủ yếu        |                                      |
|                                 | Xác định phương                                 | Đô thị và Nông thôn                      | Xác định                | - Đô thị trung tâm và                |



|                                           |                            |                                                |                            |                                                                                                              |
|-------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| nhiệm vụ cơ bản để hiện thực hóa mục tiêu | án phân bố theo lãnh thổ   |                                                | phương án đồng bộ          | đô thị vệ tinh - Lãnh thổ đầu tàu và hình thức tổ chức các tổ hợp lãnh thổ hoặc các Cụm liên kết công nghiệp |
|                                           |                            | Cụm liên kết (cluster) công nghiệp             |                            |                                                                                                              |
|                                           |                            | Lãnh thổ khó khăn                              |                            |                                                                                                              |
|                                           | Phát triển kết cấu hạ tầng | Đường giao thông                               | Trục chính                 | Phương án đồng bộ và thứ tự ưu tiên xây dựng                                                                 |
|                                           |                            | Cửa vào ra (cảng, sân bay, đầu mối giao thông) | Cửa chính                  |                                                                                                              |
|                                           |                            | Hệ thống cung cấp điện                         | Mạng đường dây chuyển tải  |                                                                                                              |
|                                           |                            |                                                | Nhà máy sản xuất điện      |                                                                                                              |
|                                           |                            | Hệ thống cung cấp nước                         | Nhà máy và mạng chuyển tải |                                                                                                              |
|                                           |                            | Hệ thống xử lý chất thải                       |                            |                                                                                                              |
|                                           |                            | Nhà ở                                          |                            |                                                                                                              |
| Quản lý nhà nước                          | Hệ thống quản lý nhà nước  |                                                | Đáp ứng yêu cầu quy        |                                                                                                              |
|                                           | Đội ngũ cán bộ, công chức  |                                                |                            |                                                                                                              |
|                                           | Lực lượng thẩm định        |                                                |                            |                                                                                                              |

|                                                    |                                                             |                                                              |                                                                            |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 3- Xác định giải pháp cơ bản để thực hiện mục tiêu |                                                             | Tổ chức tư vấn quy hoạch phát triển tổng hợp                 | hoạch                                                                      |
|                                                    |                                                             | Lực lượng nghiên cứu lập dự án đầu tư                        |                                                                            |
|                                                    | Vốn đầu tư (số lượng)                                       | Nhà nước                                                     | Hình thức đầu tư:<br>+ Nhà nước<br>+ Tư nhân đầu tư<br>+ Công - tư kết hợp |
|                                                    |                                                             | Tư nhân trong nước                                           |                                                                            |
|                                                    |                                                             | Vốn nước ngoài                                               |                                                                            |
|                                                    |                                                             | Vốn ngoài địa phương (nếu là tỉnh, huyện)                    |                                                                            |
|                                                    | Nhân lực                                                    | Nhân lực quản lý                                             | Số lượng, từng giai đoạn                                                   |
|                                                    |                                                             | Nhân lực hoạch định chính sách                               |                                                                            |
|                                                    |                                                             | Lao động kỹ thuật; Nhân lực giáo dục, y tế                   |                                                                            |
|                                                    | Chính sách (khung chính sách để xây dựng chính sách cụ thể) | Chính sách vốn                                               | Khuyến khích hoặc hạn chế                                                  |
|                                                    |                                                             | Chính sách tín dụng                                          |                                                                            |
|                                                    |                                                             | Chính sách thu hút nhân tài                                  |                                                                            |
|                                                    |                                                             | Chính sách cấp đất                                           |                                                                            |
|                                                    |                                                             | Chính sách hỗ trợ khác                                       |                                                                            |
|                                                    | Hợp tác liên lãnh thổ và quốc tế                            | Về phát triển giao thông                                     | Hình thức hợp tác                                                          |
|                                                    |                                                             | Về phát triển khu công nghiệp, khu kinh tế, đào tạo nhân lực |                                                                            |
| 4- Phân chia giai đoạn phát triển (từ              | 5 năm đầu (hay có thể 3 năm đầu)                            |                                                              | Danh mục công trình ưu tiên                                                |
|                                                    | 5 năm tiếp theo                                             |                                                              |                                                                            |
|                                                    | ...                                                         |                                                              |                                                                            |

|                                               |                                                                     |          |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------|
| việc xác định yêu cầu và khả năng vốn đầu tư) |                                                                     |          |
| 5- Tổ chức thực hiện                          | Công bố quy hoạch                                                   | Hiệu quả |
|                                               | Tổ chức triển khai (Xác định kế hoạch và thực hiện kế hoạch đầu tư) |          |
|                                               | Kiểm tra, giám sát                                                  |          |
|                                               | Sơ kết, tổng kết                                                    |          |

### **Nên lập “Quy hoạch phát triển tổng thể” cho cả nước?**

Theo tác giả, lập quy hoạch phát triển tổng thể cho cả nước là rất cần thiết, bởi lẽ, nước ta có lãnh thổ rộng, trải dài trên nhiều vĩ tuyến, địa hình lãnh thổ lại rất phức tạp, rất đa dạng về các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và lịch sử phát triển cũng như tiếp giáp với nhiều quốc gia. Nếu không có quy hoạch sẽ thiếu sự kết nối chặt chẽ các phương án phát triển của các địa phương, dễ gây lộn xộn cho quá trình phát triển của đất nước.

Hơn nữa, Việt Nam có 63 đơn vị hành chính, nếu không kết nối các tỉnh theo một phương án thống nhất thì rất khó quản lý, dễ dẫn tới việc đầu tư dàn trải, không hiệu quả, cũng như nảy sinh xung đột không đáng có giữa các địa phương. Nếu lập quy hoạch phát triển tổng thể cho cả nước sẽ tạo tiền đề quan trọng để việc quản lý tập trung của Nhà nước đem lại hiệu quả cao hơn, mà đó là tiền đề giữ ổn định nền kinh tế đất nước, cũng như phát huy hiệu quả các nguồn lực của đất nước theo hướng bền vững.

Trong dự án quy hoạch phát triển tổng thể của cả nước, phải xác định rõ mục tiêu phát triển, định hướng phát triển (có tính chiến lược) đối với các ngành, lĩnh vực chủ yếu và định hướng phát triển

các vùng kinh tế lớn, các thành phố trung tâm vùng, các lãnh thổ đầu tàu và định hướng phát triển đối ngoại, kết nối tối ưu với các nền kinh tế khác trong xu thế toàn cầu hóa.

### **Còn quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực thì sao?**

Nhìn vào kinh nghiệm của Hàn Quốc, trước đây, họ chỉ lập quy hoạch sử dụng đất, trên cơ sở đó, các ngành xây dựng các phương án về định hướng phát triển để kêu gọi đầu tư phát triển của doanh nghiệp và các địa phương. Gần đây, Hàn Quốc lập quy hoạch phát triển mạng lưới giao thông làm cơ sở để tiến hành xây dựng định hướng phát triển đô thị, công nghiệp, các điểm dân cư. Còn Trung Quốc, lại chủ yếu chỉ lập quy hoạch dài hạn phát triển đối với một số ngành, lĩnh vực then chốt, như: giao thông vận tải, năng lượng, kinh tế biển, sử dụng đất sản xuất lương thực... Vậy với Việt Nam thì sao? Tác giả cho rằng, ở cấp quốc gia không nên lập quy hoạch phát triển cho tất cả các ngành và lĩnh vực, càng không nên lập quy hoạch phát triển cho “ngành” thuộc chức năng quản lý của các bộ. Chúng ta chỉ nên lập quy hoạch phát triển đối với giao thông vận tải, năng lượng, cơ khí chế tạo, phát triển kinh tế biển, hệ thống đô thị trung tâm và quy hoạch sử dụng đất (nhất là đất sản xuất lương thực và đất chuyên dùng)/.

\*\*\*\*\* 5 \*\*\*\*\*

## **6. Nâng cao chất lượng lập và thẩm định quy hoạch**

**TS. Cao Văn Bản:04/07/2013**

***Nguyên Vụ trưởng Vụ Giám sát và Thẩm  
định đầu tư,  
Bộ Kế hoạch và Đầu tư***

Kết quả của việc triển khai thực hiện các quy hoạch phụ thuộc vào chất lượng của các quy hoạch đã được phê duyệt. Nói khác đi, các quy hoạch được lập và phê duyệt phải thực sự có tính khoa học, có mục tiêu và giải pháp mang tính khả thi... Muốn vậy, phải nâng

cao năng lực và chất lượng của công tác lập và thẩm định quy hoạch trước khi phê duyệt, bảo đảm các mục tiêu quy hoạch trở thành hiện thực.

### **Những yêu cầu cần có ở một bản quy hoạch**

Thẩm định quy hoạch, xét một cách tổng quát là việc kiểm tra, đánh giá hồ sơ quy hoạch trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Bản quy hoạch có chất lượng phải đáp ứng được ba yêu cầu cơ bản sau: (1) Bảo đảm tính pháp lý; (2) Bảo đảm tính đầy đủ về nội dung; (3) Bảo đảm tính khả thi và hiệu quả.

*Tính pháp lý* của quy hoạch được phê duyệt thể hiện ở cơ sở luật pháp của việc lập, trình duyệt và nội dung quy hoạch. Bất kỳ một quy hoạch nào cũng phải do các cơ quan có trách nhiệm tổ chức xây dựng và trình cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của pháp luật. Tính pháp lý còn chứa đựng trong từng phần nội dung, từ quan điểm, mục tiêu, định hướng phát triển đến các giải pháp thực hiện quy hoạch, cũng như các cơ sở dữ liệu, tài liệu sử dụng cho việc phân tích, đánh giá, lập quy hoạch.

*Tính đầy đủ về nội dung* có nghĩa là bản quy hoạch phải có mục tiêu, nguồn lực thực hiện, giải pháp rõ ràng. Nội dung quy hoạch được phê duyệt phải bảo đảm đúng, đủ, có căn cứ khoa học và thực tế, phù hợp với quy định pháp luật Việt Nam.

*Tính khả thi* của một bản quy hoạch được thể hiện ở hai khía cạnh: tính hiện thực và tính hiệu quả. Tính hiện thực là những nội dung đưa ra trong quy hoạch (mục tiêu, nguồn lực, giải pháp) phải sát với tình hình, bối cảnh thực tế, có thể thực hiện được. Tính hiệu quả là phải bảo đảm các đề xuất, giải pháp thực hiện được lựa chọn tối ưu nhất.

Công tác lập và thẩm định quy hoạch là thực hiện nhiệm vụ xây dựng, kiểm tra, đánh giá báo cáo quy hoạch trình duyệt theo các yêu cầu nói trên. Điều này đòi hỏi các cơ quan quản lý, các tổ chức tư vấn, cả người lập quy hoạch lẫn người thẩm định quy hoạch,

phải có đủ năng lực cần thiết để thực hiện. Công việc này phải thực hiện đồng thời nhiều nhiệm vụ, trong đó nhiệm vụ trọng yếu là:

- Điều tra, khảo sát thông tin kinh tế - xã hội liên quan, nhất là các nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội (đất đai, tài nguyên khoáng sản, lao động, tài chính...), điều kiện tự nhiên (địa hình, khí hậu, thủy văn, môi trường), kết cấu hạ tầng (giao thông, liên lạc, viễn thông...). Đây là vấn đề cần rất nhiều thông tin chuẩn xác từ các nguồn khác nhau, phải tốn kém thời gian và công sức điều tra, khảo sát, thu thập, tổng hợp, phân tích trong quá trình lập và thẩm định quy hoạch.

- Xác định quan điểm và mô hình phát triển tổng thể kinh tế - xã hội cho vùng lãnh thổ, ngành, lĩnh vực trong thời kỳ quy hoạch. Đây là những vấn đề mang tính chiến lược, có tầm nhìn xa, dài hạn, có ảnh hưởng quyết định đến định hướng phát triển ngành, lĩnh vực và không gian kinh tế. Việc xây dựng mô hình phát triển từng vùng lãnh thổ, ngành, lĩnh vực phải bảo đảm phù hợp với tư tưởng chiến lược và mô hình phát triển chung của cả nước hay vùng kinh tế. Quy hoạch cũng phải thể hiện được đầy đủ mối quan hệ của mục tiêu với các yếu tố phát triển, cũng như mối quan hệ giữa các yếu tố với nhau.

- Dự báo các yếu tố và điều kiện phát triển trong phạm vi quy hoạch. Tính lâu dài của quy hoạch đòi hỏi phải dự báo tất cả các yếu tố trong mô hình phát triển kinh tế - xã hội của ngành hay vùng lãnh thổ. Việc này không những đòi hỏi lượng thông tin, cơ sở dữ liệu đầy đủ và chuẩn xác, mà còn phải lựa chọn phương pháp, mô hình dự báo thích hợp.

- Nghiên cứu, đề xuất các định hướng phát triển ngành và lĩnh vực kinh tế. Trong các báo cáo quy hoạch phải đưa ra định hướng phát triển cho các ngành, lĩnh vực kinh tế - xã hội (nông - lâm - ngư nghiệp; công nghiệp; thương mại; du lịch; giáo dục - đào tạo; y tế; văn hóa; hệ thống chính trị...), các lĩnh vực phát triển kết cấu hạ

tầng kinh tế - xã hội (giao thông, thủy lợi, mạng lưới điện, cấp nước...). Nội dung này không những đòi hỏi phải phù hợp với quan điểm chung, mà còn phải đưa ra được các chỉ tiêu (định lượng) phát triển cụ thể của từng ngành, lĩnh vực. Về mặt phương pháp luận, cần có sự gắn kết giữa các mô hình phát triển tổng thể với phương án phát triển, cũng như nhu cầu nguồn lực cho từng ngành, lĩnh vực và vùng lãnh thổ theo các giai đoạn quy hoạch.

- Nghiên cứu các giải pháp thực hiện quy hoạch. Đây là nội dung cần được xem xét một cách toàn diện, hệ thống và đồng bộ, phải bảo đảm huy động và sử dụng tốt nhất tiềm lực ngành, lĩnh vực hay vùng lãnh thổ và của cả đất nước. Vấn đề này cũng được xem xét từ nhiều mặt: thể chế (luật pháp, chính sách, chế độ); nguồn lực (vốn, tài nguyên, nhân sự...); khoa học - công nghệ, tổ chức quản lý, kinh tế đối ngoại...

### **Các giải pháp cần làm**

Những nội dung nêu trên, một mặt, cho thấy những khó khăn, phức tạp trong công tác lập, thẩm định và phê duyệt quy hoạch. Mặt khác, đặt ra những vấn đề cần hoàn thiện để nâng cao chất lượng công tác này. Xem xét thực tế của nước ta trong thời gian qua cho thấy, còn nhiều quy hoạch được phê duyệt chưa bảo đảm yêu cầu về chất lượng, đặc biệt là kém tính khả thi, có quy hoạch phải điều chỉnh nhiều lần và thậm chí khá nhiều quy hoạch "treo", làm mất vai trò của quy hoạch. Để các quy hoạch được phê duyệt đáp ứng yêu cầu, tác giả xin đưa ra một số giải pháp sau nhằm nâng cao chất lượng lập và thẩm định quy hoạch:

*Trong thời gian qua, nhiều quy hoạch được phê duyệt còn chưa bảo đảm yêu cầu về chất lượng, đặc biệt là kém tính khả thi, có quy*

*Thứ nhất, hoàn thiện thể chế.* Thực tế nhiều năm qua, Chính phủ đã ban hành các nghị định về lập, phê duyệt và quản lý các loại quy hoạch. Các bộ, ngành cũng đã có thông tư hướng dẫn thi hành các nghị định này. Các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đã tạo ra khung khổ pháp lý khá đầy đủ và thuận lợi cho việc xây dựng và quản lý các quy hoạch hiện có. Tuy nhiên, các quy định trong hệ thống văn bản pháp luật hiện hành cũng còn bộc lộ những hạn chế về hiệu lực pháp lý, thiếu các quy định đảm bảo độ tin cậy và tính khả thi của các quy hoạch được phê duyệt.

*hoạch phải điều chỉnh nhiều lần và thậm chí khá nhiều quy hoạch "treo", làm mất vai trò của quy hoạch.*

*Thứ hai, hoàn thiện phương pháp lập quy hoạch.* Đây là vấn đề có ảnh hưởng lớn đến chất lượng quy hoạch, nhất là đảm bảo tính khả thi của phương án quy hoạch. Phương pháp lập quy hoạch phải bảo đảm sự gắn kết mục tiêu phát triển với giải pháp và điều kiện thực hiện quy hoạch, đặc biệt là tiềm năng và giải pháp huy động nguồn lực.

Cách tiếp cận và phương pháp lập quy hoạch trong nhiều năm qua đang theo một trình tự ngược, đi "từ ngọn đến gốc". Cụ thể, mục tiêu được ấn định trước, sau đó đưa ra định hướng, cơ cấu phát triển và các giải pháp thực hiện, mà không có mô hình phát triển, lại thiếu mối liên hệ giữa mục tiêu và điều kiện phát triển. Phương pháp này thể hiện rõ ý chí của chủ thể lập quy hoạch để đưa ra các mục tiêu mong đợi và định hướng phát triển chủ quan, dẫn tới làm mất tính khả thi của quy hoạch được phê duyệt. Theo tác giả, cần phải thay đổi lại cách tiếp cận này, phải có mô hình phát triển, gắn liền mục tiêu với điều kiện thực hiện trong mối liên hệ của hệ thống ngành, lĩnh vực, lãnh thổ. Lập quy hoạch là quá trình tối ưu hóa mô hình này. Phương án lựa chọn phải đạt được mục tiêu tốt nhất với các điều kiện cụ thể (nguồn lực được huy động, trình độ khoa học-công nghệ, các yếu tố kinh tế đối ngoại...).



Cụ thể, phải đối chiếu với các mục tiêu quy hoạch để cải tiến phương án quy hoạch trong điều kiện có thể bằng việc đưa ra các giải pháp thích hợp (thay đổi cơ cấu đầu tư, bổ sung nguồn lực khi có thể hoặc giảm bớt mục tiêu khi hạn chế về nguồn lực). Quá trình cần được tối ưu hoá khi lựa chọn phương án phát triển, đảm bảo đảm sự tương ứng giữa mục tiêu và nguồn lực.

Cách tiếp cận và phương pháp lập quy hoạch trong nhiều năm qua đang theo một trình tự ngược, đi "từ ngọn đến gốc".

*Thứ ba, thực hiện đánh giá sau quy hoạch nhằm phát hiện những tồn tại, rút kinh nghiệm để hoàn thiện công tác lập và thẩm định quy hoạch.* Trong lập quy hoạch hiện nay, hầu như chúng ta chưa đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch của thời kỳ trước, vì vậy không thấy rõ nguyên nhân và bài học kinh nghiệm thành công hay thất bại trong việc thực hiện các quy hoạch đó. Do vậy, nội dung và phương pháp lập quy hoạch không có những đổi mới cần thiết. Thiếu các hoạt động đánh giá sau quy hoạch nên công tác thẩm định các quy hoạch mới thiếu cơ sở xem xét, đánh giá, đặc biệt là các chỉ tiêu và tính khả thi của các quy hoạch trình duyệt. Do thời kỳ quy hoạch tương đối dài nên việc tổ chức đánh giá quy hoạch trong quá trình thực hiện còn là biện pháp tốt để quản lý quy hoạch, phát hiện những vướng mắc, trở ngại để có biện pháp điều chỉnh kịp thời nhằm bảo đảm đạt được mục tiêu quy hoạch trong từng giai đoạn và cả thời kỳ quy hoạch.

*Thứ tư, hoàn thiện tổ chức thẩm định.* Theo quy định hiện hành, việc thẩm định các quy hoạch được giao cho các cơ quan quản lý ngành (Kế hoạch và Đầu tư, Xây dựng, Tài nguyên và Môi trường...). Các cơ quan này tổ chức thẩm định và trình cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của pháp luật. Để bảo đảm yêu cầu thẩm định, các cơ quan quản lý ngành thường lấy ý kiến các bộ, ngành, địa phương liên quan, sau đó tổng hợp báo cáo người có thẩm quyền để phê duyệt. Cách tổ chức như hiện nay thường dẫn

tới chất lượng thẩm định bị hạn chế, do trình độ chuyên môn và tính chuyên nghiệp của các cơ quan này chưa đáp ứng được năng lực thẩm định cần có. Do vậy, để nâng cao chất lượng thẩm định các quy hoạch cần huy động các tổ chức tư vấn độc lập, chuyên gia giỏi, có nhiều kinh nghiệm tham gia vào quá trình thẩm định dưới các hình thức thích hợp. Mô hình kết hợp giữa cơ quan quản lý nhà nước và tổ chức tư vấn, chuyên gia độc lập để thẩm định quy hoạch là cách tốt để đáp ứng yêu cầu kết hợp giữa chuyên môn và quản lý trong thẩm định quy hoạch. Việc sử dụng tổ chức tư vấn, chuyên gia độc lập thẩm định quy hoạch, một mặt, phát huy được trí tuệ, kinh nghiệm của họ, mặt khác, gắn liền trách nhiệm của họ với kết quả thẩm định theo các quy định pháp luật, tránh được những ảnh hưởng không cần thiết các lợi ích nhóm, cục bộ, địa phương.

*Thứ năm, nâng cao năng lực của tổ chức và cá nhân lập và thẩm định quy hoạch.* Năng lực của cá nhân được thể hiện ở tri thức, trình độ chuyên môn, sự am hiểu về luật pháp và kinh nghiệm nghề nghiệp. Năng lực của tổ chức tư vấn được xác định bởi năng lực của nhân sự trong tổ chức, thâm niên hành nghề và các điều kiện, phương tiện của tổ chức đó. Những vấn đề này cũng sẽ phải quy định trong pháp luật liên quan.

*Thứ sáu, bố trí đầy đủ, hợp lý và quản lý chặt chẽ nguồn lực cho công tác lập và thẩm định quy hoạch.* Công tác lập và thẩm định quy hoạch thuộc lĩnh vực dịch vụ tư vấn có đặc điểm riêng, mang tính chất khó khăn và phức tạp. Để làm tốt công tác này cần phải được bảo đảm phương tiện, điều kiện làm việc, nghiên cứu, tùy thuộc vào các loại hình, tính chất công việc mà được bố trí nguồn lực cụ thể thích hợp. Hiện tại đã có các quy định về định mức chi phí và quản lý chi tiêu cho công tác này, tuy nhiên cần xem xét lại cho phù hợp hơn với nhiệm vụ, tính chất công việc./.

\*\*\*\*\* 6 \*\*\*\*\*

## **7. Đổi mới nội dung quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực xã hội**

**TS. Nguyễn Văn Thành, Đoàn Thanh Tùng:05/08/2013**

***Viện Chiến lược phát triển***

Quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực xã hội là một phần không thể thiếu trong bức tranh quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội nói chung. Tuy nhiên, trong thực tiễn nghiên cứu và điều hành thực hiện quy hoạch, một số vấn đề tồn tại và bất cập đã bắt đầu bộc lộ, dẫn tới yêu cầu phải đổi mới nội dung quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực.

### **Vai trò của quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực xã hội**

Các ngành, lĩnh vực xã hội hoạt động và cung cấp sản phẩm mang tính chất đặc thù riêng, khác với những sản phẩm hàng hoá vật chất thông thường. Các sản phẩm của những ngành, lĩnh vực này được thực hiện dưới dạng dịch vụ gắn liền với cơ sở vật chất - kỹ thuật, lao động của ngành và trực tiếp cung cấp cho người tiêu dùng, phục vụ, đáp ứng nhu cầu của nhân dân. Nhiều sản phẩm dịch vụ mang tính phúc lợi xã hội, thể hiện chính sách xã hội của Nhà nước, nên không thể quản lý theo cơ chế thị trường. Vì vậy, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực kết cấu hạ tầng xã hội phải thể hiện được đặc điểm này, chủ yếu là trong các chính sách đầu tư phát triển và chính sách hỗ trợ thụ hưởng sản phẩm dịch vụ của ngành, lĩnh vực.

Quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực xã hội là luận chứng phát triển và tổ chức không gian hệ thống các cơ sở kết cấu hạ tầng thiết yếu, cùng với những hoạt động cung cấp các dịch vụ xã hội để đáp ứng nhu cầu của người dân nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển toàn diện con người và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực xã hội có những vai trò và ý nghĩa sau:

- Làm căn cứ cho Nhà nước và các tổ chức trong xã hội (trong và ngoài nước) xác định phương hướng xây dựng cơ sở vật chất và tổ chức các hoạt động dịch vụ xã hội (kể cả hoạt động kinh doanh) phù hợp với trình độ phát triển kinh tế của đất nước, đáp ứng nhu cầu của nhân dân và hướng đến thực hiện những mục tiêu phát triển xã hội, phát triển con người cho từng thời kỳ.

- Thể hiện vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ đảm bảo phát triển xã hội, song cũng phải huy động một cách tối đa các nguồn lực khác trong xã hội (kể cả nguồn lực ngoài nước) cho xây dựng và phát triển mạng lưới kết cấu hạ tầng xã hội. Do vậy, yêu cầu đối với quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực xã hội phải phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, chiến lược và quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực của cả nước và quy hoạch tổng thể phát triển vùng. Quy hoạch cũng phải phù hợp với đường lối, chính sách của Nhà nước về phát triển ngành, lĩnh vực xã hội, cũng như tác động của cơ chế thị trường đối với sự phát triển ngành, lĩnh vực xã hội và việc đáp ứng nhu cầu của nhân dân. Bên cạnh đó, quy hoạch phải có tính thời đại, tính đến những tác động của toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế đến phát triển ngành, lĩnh vực và các dịch vụ xã hội; có tính khả thi và phải được điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với hoàn cảnh và yêu cầu mới.

### **Những mặt còn hạn chế**

Qua thực tế công tác lập quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực xã hội ở nước ta, có thể rút ra được những mặt hạn chế sau:

- Mặc dù đã có nhiều tiến bộ về nhận thức đối với công tác quy hoạch ngành, lĩnh vực xã hội, song nhận thức về phạm vi, nội dung quy hoạch, phương pháp lập quy hoạch còn chưa thống nhất và còn lúng túng trước sự tác động của cơ chế thị trường.

- Nhìn chung, các quy hoạch đều tập trung xác định và thực hiện những mục tiêu, định hướng xã hội của ngành, xuất phát từ mục tiêu vì sự phát triển của con người, nhưng chưa gắn một cách hữu cơ với năng lực kinh tế, hiệu quả kinh tế. Do đó, tính khả thi của một số mục tiêu không cao.
- Sự thể hiện tính liên ngành, liên vùng trong các quy hoạch còn yếu. Nội dung nhiều quy hoạch mới chỉ phản ánh phạm vi hoạt động thuộc bộ, ngành quản lý. Do đó, những đề xuất về việc thực hiện quy hoạch chủ yếu dựa vào nguồn vốn của Nhà nước là chính, mà chưa chỉ ra được Nhà nước cần làm gì? Làm như thế nào? Các tổ chức hoạt động trong các lĩnh vực này và nhân dân sẽ làm những gì trong quá trình thực hiện mục tiêu quy hoạch? Đồng thời, thiếu vắng sự phối hợp ngành - địa phương trên cùng lãnh thổ (nhất là trong lĩnh vực khám chữa bệnh, đào tạo nguồn nhân lực... dẫn đến tình trạng quá tải, nơi thừa công suất, nơi thiếu cơ sở cung cấp dịch vụ...).
- Luận chứng kinh tế đối với phương hướng và giải pháp (xác định danh mục công trình dự án ưu tiên, giải pháp huy động vốn...) của một số quy hoạch còn sơ sài (chưa tính toán được nhu cầu vốn đầu tư, thiếu danh mục các công trình ưu tiên...). Luận chứng dự báo các nguồn lực và tính toán các cân đối lớn (vốn, lao động, chính sách...) còn thiếu tính thuyết phục. Vì vậy, chưa huy động được các nguồn lực trong xã hội cho việc thực hiện các mục tiêu được đề ra.
- Nội dung về tổ chức hướng dẫn thực hiện quy hoạch còn sơ sài. Các quy hoạch không được xây dựng đồng thời và theo hệ phương pháp thống nhất. Vì vậy, các quy hoạch thiếu sự phối hợp ngay từ trong giai đoạn xây dựng.
- Việc thực hiện quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực xã hội chủ yếu phụ thuộc vào khả năng nguồn vốn từ ngân sách nhà nước và vốn ODA, viện trợ... chưa huy động được nhiều các nguồn vốn

khác trong xã hội, chưa tính được tác động cũng như vai trò của thị trường trong phát triển một số ngành, lĩnh vực xã hội.

- Các đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách xã hội của Nhà nước luôn thay đổi, cải tiến, hoàn thiện làm cho những người làm quy hoạch lúng túng trong việc kịp thời phản ánh chủ trương, chính sách vào quy hoạch, dẫn đến có tình trạng vừa ban hành quy hoạch, thì đã bị lạc hậu so với thực tiễn.

### **Phương hướng đổi mới**

Để khắc phục những hạn chế trong công tác xây dựng và lập quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực xã hội nêu trên, việc đổi mới nội dung quy hoạch là yêu cầu bức thiết. Chúng tôi xin đề xuất một số giải pháp sau:

*Thứ nhất, đối với nhiệm vụ dự báo, phân tích và đánh giá các yếu tố phát triển:* Yêu cầu là phải xác định được các yếu tố và lượng hoá tác động của những yếu tố đó đến việc hình thành, phát triển và phân bổ mạng lưới kết cấu hạ tầng ngành, lĩnh vực xã hội, cũng như việc hình thành các loại dịch vụ của ngành, lĩnh vực xã hội. Các yếu tố bao gồm: (1) Quy mô, cơ cấu dân số (tuổi, giới, thành phần xã hội...) và đặc điểm phân bố dân cư; (2) Hội nhập quốc tế và khoa học - công nghệ; (3) Tình hình kinh tế - xã hội; (4) Chính sách.

Hội nhập quốc tế sẽ tác động đến phong cách sống, lối sống (qua các con đường du lịch, xuất khẩu và nhập khẩu lao động, hoạt động kinh doanh, du học...), làm xuất hiện những nhu cầu mới, yêu cầu đòi hỏi nâng cao chất lượng dịch vụ tiếp cận chuẩn quốc tế...

Phát triển kinh tế sẽ tăng cường tiềm lực kinh tế, tạo nhiều nguồn vốn tích lũy dành cho việc xây dựng và phát triển mạng lưới kết cấu hạ tầng xã hội. Phát triển kinh tế cũng sẽ nâng cao mức sống, làm tăng nhu cầu (đa dạng hoá về chủng loại), khả năng chi trả và đòi hỏi nâng cao chất lượng dịch vụ xã hội.

Tác động của chính sách thể hiện qua việc sử dụng ngân sách nhà nước cho xây dựng và phát triển mạng lưới kết cấu hạ tầng xã hội,

cùng với đó là chính sách xã hội hoá đối với các ngành, lĩnh vực xã hội. Nội dung cũng cần tập trung vào phân tích, đánh giá tác động chính sách xã hội của Nhà nước, như: chính sách phổ cập giáo dục, chính sách việc làm, chính sách an sinh xã hội, chính sách y tế...

*Thứ hai, đối với nhiệm vụ phân tích, đánh giá hiện trạng phát triển:* Nội dung quy hoạch cần tập trung phân tích, đánh giá hiện trạng, trình độ phát triển hệ thống (mạng lưới) cơ sở vật chất - kỹ thuật của ngành, lĩnh vực xã hội trong mối quan hệ so sánh với mức độ đáp ứng nhu cầu của nhân dân và so sánh quốc tế (về chủng loại, chất lượng...).

Bên cạnh đó, cần phân tích, đánh giá hiện trạng phát triển nguồn nhân lực của ngành, lĩnh vực trong mối quan hệ với yêu cầu trình độ, chất lượng dịch vụ: Số lượng nguồn nhân lực (số lượng chung và so sánh theo định mức, yêu cầu); Cơ cấu theo trình độ chuyên môn và theo ngành nghề chuyên môn (phân tích những hợp lý và bất hợp lý về trình độ chung, cơ cấu theo trình độ, cơ cấu theo ngành nghề chuyên môn và những vấn đề phát sinh); Mức độ đáp ứng về trình độ và cơ cấu chuyên môn nghề nghiệp; So sánh trình độ của nguồn nhân lực hiện có với yêu cầu đảm bảo chất lượng chuyên môn hiện tại trong nước và so sánh quốc tế.

Ngoài ra, cần phân tích, đánh giá các chính sách phát triển kết cấu hạ tầng ngành, lĩnh vực xã hội đã và đang thực thi, như: chính sách đầu tư phát triển; huy động vốn; đất đai; phát triển nguồn nhân lực; khoa học - công nghệ; hỗ trợ nhân dân trong việc tiếp cận và thụ hưởng các loại dịch vụ xã hội; tăng cường và mở rộng hợp tác quốc tế...

*Thứ ba, đối với nhiệm vụ luận chứng mục tiêu phát triển:* Yêu cầu xác định được những mục tiêu cần đạt được trong thời kỳ quy hoạch và đề xuất được những giải pháp thực hiện các mục tiêu. Nội dung phải làm rõ nhóm mục tiêu phát triển con người mà

ngành, lĩnh vực đảm nhận và nhóm mục tiêu đặc thù của ngành, lĩnh vực để phát triển.

Những mục tiêu cụ thể bao gồm: hệ thống (mạng lưới) cơ sở vật chất, trình độ, chất lượng dịch vụ, phát triển nguồn nhân lực, mức độ đáp ứng nhu cầu về dịch vụ của ngành, lĩnh vực cung cấp cho nhân dân... Tùy từng loại mục tiêu mà có so sánh mức độ đạt được với mức trung bình quốc tế hoặc khu vực.

*Thứ tư, đối với nhiệm vụ luận chứng giải pháp phát triển:* Về phát triển hệ thống (mạng lưới) cơ sở vật chất, cần có phương hướng và giải pháp mở rộng, nâng cấp, hiện đại hoá những cơ sở hiện có, đầu tư xây dựng những cơ sở mới. Để đa dạng hoá các loại dịch vụ xã hội, nâng cao trình độ và chất lượng dịch vụ, cần các giải pháp khuyến khích phát triển và ứng dụng khoa học - công nghệ.

Về giải pháp phát triển nhân lực, phải dự báo được nhu cầu nguồn nhân lực của ngành, lĩnh vực (tổng số, theo trình độ chuyên môn và các nhóm ngành nghề chính); có luận chứng xây dựng các chương trình (dự án) đào tạo nhân lực; có luận chứng kiến nghị khung chính sách phát triển nhân lực.

Về giải pháp xác định nhu cầu vốn và chính sách huy động vốn, cần phải dự báo được nhu cầu vốn đầu tư. Từ đó, kiến nghị khung chính sách, cơ chế huy động vốn đầu tư cho toàn bộ hệ thống, kiến nghị cơ chế tài chính đối với các công trình trọng điểm, ưu tiên.

Trong giải pháp về đất đai và chính sách sử dụng đất cho việc xây dựng mạng lưới kết cấu hạ tầng xã hội, cần làm rõ nhu cầu diện tích đất (tổng số, nhu cầu cho mở rộng, hiện đại hoá các cơ sở hiện có và nhu cầu xây dựng mới). Sau đó, có các chính sách đảm bảo diện tích đất cho mạng lưới các công trình kết cấu hạ tầng xã hội.

Về hợp tác quốc tế, phải đưa ra được những giải pháp tăng cường và mở rộng hợp tác quốc tế trong lĩnh vực đầu tư xây dựng mạng lưới cơ sở vật chất; hợp tác quốc tế trong đào tạo nguồn nhân lực của ngành (lĩnh vực), đặc biệt tập trung ưu tiên đào tạo nguồn nhân lực trình độ cao và những ngành nghề mới; hợp tác quốc tế trong



việc cung cấp dịch vụ của ngành, nhất là những loại hình dịch vụ cao cấp mà trong nước chưa đáp ứng được.

Về quản lý nhà nước, phải có giải pháp hoàn thiện hệ thống khung chính sách xây dựng và phát triển mạng lưới kết cấu hạ tầng xã hội: chính sách đầu tư, xã hội hoá, phát triển nguồn nhân lực, đất đai, thuế, tín dụng, hỗ trợ người tiêu dùng, hợp tác quốc tế... Cải tiến tổ chức quản lý nhà nước đối với các cơ sở của hệ thống kết cấu hạ tầng xã hội (thực hiện giao quyền tự chịu trách nhiệm, tự chủ tài chính, chính sách về thu phí). Nâng cao trình độ chuyên môn về quản lý nhà nước đối với các cơ sở kết cấu hạ tầng xã hội cũng như kỹ năng quản lý đối với lãnh đạo và chuyên gia quản lý làm việc trong các cơ sở của ngành, lĩnh vực xã hội.

Cuối cùng, cần đưa ra các bước thực hiện quy hoạch trong từng thời kỳ: Luận chứng xây dựng danh mục các dự án, công trình ưu tiên; Luận chứng xây dựng nhiệm vụ cho từng giai đoạn; Dự báo nhu cầu vốn đầu tư (tổng số và dự kiến theo các nguồn có khả năng huy động)./.

\*\*\*\*\* 7 \*\*\*\*\*

## **8. Phát triển kết cấu hạ tầng trong quy hoạch tổng thể phát triển vùng ở Việt Nam**

*Nguyễn Văn Vịnh -*

*26/08/2013*

*Viện Chiến lược phát triển - Bộ Kế hoạch và Đầu tư*

Để góp phần trao đổi làm rõ thêm một số vấn đề phục vụ cho việc xây dựng Luật Quy hoạch, bài viết này tập trung vào thảo luận nhằm giải đáp cho câu hỏi: Nội dung phát triển lĩnh vực hạ tầng trong quy hoạch tổng thể phát triển vùng là gì? Định hướng phát

triển kết cấu hạ tầng trong quy hoạch tổng thể phát triển vùng như thế nào?

### **Tính pháp lý của quy hoạch tổng thể phát triển vùng**

Có thể thấy rõ có khá nhiều văn bản pháp lý liên quan đến quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, từ các bộ luật (Luật Đầu tư, Luật Xây dựng...) đến các nghị định của Chính phủ, rồi các văn bản hướng dẫn thực hiện của các bộ, ngành. Tuy nhiên, quy định pháp lý trực tiếp và cụ thể nhất liên quan đến quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng là Nghị định số 92/2006/NĐ-CP của Chính phủ (sau đây gọi tắt là Nghị định 92) và Nghị định số 04/2008/NĐ-CP (sau đây gọi tắt là Nghị định 04) sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 92.

Khoản 3, Điều 4 - Nghị định 92 quy định: “*Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, lãnh thổ 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 nhất định trong một thời gian xác định*”.

Khoản 6, Điều 4 - Nghị định 92 đưa ra định nghĩa về vùng: “*Vùng kinh tế - xã hội là một bộ phận của lãnh thổ quốc gia, gồm một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có các **hoạt động kinh tế - xã hội tương đối độc lập**, thực hiện sự phân công lao động xã hội của cả nước. Đây là loại vùng phục vụ việc hoạch định chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo lãnh thổ cũng như để quản lý các quá trình phát triển kinh tế - xã hội trên mỗi vùng của đất nước*”.

Sau hai định nghĩa trên, các chi tiết liên quan đến quản lý nhà nước về quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội vùng được quy định tại *Chương II, Mục 2 từ Điều 15 đến Điều 18* của Nghị định 92.

Nội dung của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng được quy định chi tiết tại **Điều 16** - *Nội dung của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng*. Trong đó, **khoản 2** quy định: “*Luận chứng mục tiêu, quan điểm và phương hướng phát triển kinh tế, xã hội phù hợp với chiến lược và quy hoạch tổng thể phát*

*triển kinh tế - xã hội của cả nước”; khoản 3 quy định: “Xác định nhiệm vụ cụ thể để đạt các mục tiêu của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội. Luận chứng phát triển cơ cấu kinh tế, luận chứng các phương án phát triển; xác định hướng phát triển ngành, lĩnh vực then chốt và sản phẩm chủ lực, trong đó xác định chức năng, nhiệm vụ và vai trò đối với vùng của các trung tâm đô thị và tiểu vùng trọng điểm”; và khoản 4 quy định: “Luận chứng phương án tổng hợp về tổ chức kinh tế, xã hội trên lãnh thổ vùng (lựa chọn phương án tổng thể khai thác lãnh thổ)”.*

Theo các quy định trên Điều 16, có hai điểm đáng lưu ý và cần trao đổi: (i) Nội dung quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đã đặc biệt chú ý về tổ chức không gian kinh tế, xã hội (khoản 4); (ii) Chú ý nhiều hơn đến việc xác định định hướng phát triển chung cũng như phát triển các ngành, lĩnh vực chủ yếu thông qua các yêu cầu “*luận chứng*” một cách có căn cứ khoa học và khả thi, phù hợp với chiến lược và quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cả nước.

Về nguyên tắc, với thể chế kinh tế hay nói cách khác với phương thức quản lý phát triển kinh tế - xã hội hiện nay, khó có thể có những quy định cụ thể hơn đối với các nội dung đã nêu trong bối cảnh chuyển đổi sang kinh tế thị trường hiện nay. Vì thế, quy hoạch phát triển vùng nên được làm rõ một số vấn đề sau:

- *Tính pháp lý của quy hoạch phát triển vùng nhằm đảm bảo quy hoạch vùng được thực hiện, không bị phá vỡ.* Về nguyên tắc, giá trị pháp lý của quy hoạch vùng là khá cao. Nhưng hiện nay, quy hoạch phát triển vùng được phê duyệt bằng một quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Vì thế, có thể thấy, quyết định này nhìn chung chưa, hay nói cách khác là ít được thực hiện. Nguyên nhân là do:

(i) Do áp lực của chuyển đổi sang cơ chế thị trường, các quyết định của Thủ tướng Chính phủ thường chỉ phê duyệt “định hướng” phát triển lãnh thổ cũng như “định hướng” các giải pháp. Vì vậy,

từ quyết định của Thủ tướng đến thực tiễn phát triển còn một “khoảng cách” (cả về không gian và thời gian) khá xa chưa được lấp đầy bằng những biện pháp cụ thể.

(ii) Việc thực hiện (quản lý) phát triển kinh tế - xã hội về cơ bản lại theo cấp hành chính (chính quyền các cấp). Do vậy, một lần nữa làm tăng “khoảng cách” giữa quyết định của Thủ tướng và thực tiễn.

(iii) Trách nhiệm pháp lý của việc thực hiện các quyết định của Thủ tướng về vùng cũng chưa được quy định rõ ràng: chưa có chế tài cụ thể, chưa quy định rõ trách nhiệm pháp lý của các bên liên quan trong việc thực hiện các quyết định này.

- *Trong khung thời gian quy hoạch, cần làm rõ (xác định rõ) về không gian:* (i) vùng (tiểu vùng), lãnh thổ nào là vùng, lãnh thổ được tập trung khai thác phát triển kinh tế - xã hội; (ii) vùng (tiểu vùng), lãnh thổ nào cần được bảo tồn (bảo vệ và phát triển sinh thái, môi trường...); (iii) vùng (tiểu vùng), lãnh thổ nào cần được khôi phục, làm giàu tài nguyên và khôi phục, bảo vệ môi trường... Thực tế hiện nay, quy hoạch vùng không theo cách tiếp cận này. Quy hoạch vùng hiện nay đặt vấn đề khai thác tổng hợp, toàn diện vùng (hay nói cách khác là các hoạt động kinh tế - xã hội được nghiên cứu, bố trí phát triển trên toàn lãnh thổ theo luận chứng của người/cơ quan lập quy hoạch và được cấp có thẩm quyền phê duyệt). Điều này, phần nào làm cho quy hoạch phát triển vùng mang tính dàn trải, thiếu trọng tâm và mang tính chủ quan cũng như sắc thái của kế hoạch hóa tập trung...

Việc xác định rõ vùng, tiểu vùng lãnh thổ được tập trung khai thác phát triển kinh tế - xã hội sẽ là cơ sở để luận chứng bố trí hợp lý các nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội, cũng như xây dựng cơ chế, chính sách (dựa trên cơ sở thị trường - *market based*) để đảm bảo các hoạt động kinh tế - xã hội trong vùng tuân thủ đúng các quy luật phát triển khách quan.

**Về kết cấu hạ tầng trong quy hoạch vùng**

Như trên đã nêu, có một khoản riêng về phát triển kết cấu hạ tầng trong nội dung của quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội vùng (*Khoản 5, Điều 16, Nghị định 92*). Song, ngoài quy định này, về pháp lý chưa có quy định (khung) rõ ràng hơn về nội dung quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng trong quy hoạch phát triển vùng. Hơn nữa, mặc dù quy định trên có yêu cầu “Lựa chọn phương án phát triển” đối với ngành, lĩnh vực hạ tầng (liệt kê ngành, lĩnh vực), nhưng không có bất cứ một nội dung cụ thể nào làm rõ hơn các yêu cầu đặt ra với các phương án.

Thực tế, trong nghiên cứu phát triển các ngành, lĩnh vực hạ tầng cho đến thời điểm hiện nay cho thấy, chưa có một nghiên cứu tổng thể chung cho toàn bộ hệ thống kết cấu hạ tầng. Các quy hoạch phát triển từng ngành, lĩnh vực hạ tầng được các bộ quản lý ngành thực hiện trên phạm vi cả nước và trên cơ sở các quy hoạch đó để quy hoạch phát triển các ngành lĩnh vực hạ tầng (riêng rẽ) được xử lý cho từng vùng, lãnh thổ.

Điều đáng nói là, không có yêu cầu (mang tính chất khung) về nội dung cơ bản đối với các ngành, lĩnh vực hạ tầng. Do vậy, nội dung phát triển các ngành lĩnh vực hạ tầng trong quy hoạch phát triển vùng được nghiên cứu, giải quyết và trình bày *tùy theo đặc thù của ngành, lĩnh vực đó*. Điều này rất khó cho cơ quan xử lý tổng hợp, cũng như không đảm bảo được tính hệ thống trong phát triển hạ tầng nói riêng và trong phát triển kinh tế - xã hội vùng nói chung.

Nội dung của quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng trong quy hoạch phát triển vùng, trước hết, phụ thuộc vào việc xác định *nội dung chủ yếu của quy hoạch phát triển vùng*. Bởi lẽ, quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng chỉ là một nội dung (mặc dù quan trọng) của quy hoạch phát triển vùng. Thứ nữa, cũng cần phải thảo luận về vai trò của Nhà nước trong quản lý phát triển kinh tế - xã hội, cũng như các biện pháp “*can thiệp*” của Nhà nước vào phát triển kinh tế - xã hội. Quy hoạch là công cụ để thực hiện quản lý nhà nước về phát triển kinh tế - xã hội, vì vậy, việc xác định rõ vai trò cũng như

các *biện pháp can thiệp* sẽ quyết định đến nội dung của quy hoạch phát triển vùng nói chung và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội vùng nói riêng.

### **Một số vấn đề cần làm rõ**

Theo logic đã trình bày ở các phần trên, trong điều kiện ổn định về tổ chức hệ thống chính trị - xã hội như nước ta hiện nay và vai trò của Nhà nước với sự can thiệp *trực tiếp* còn tương đối mạnh, quan niệm về quy hoạch vùng theo dự thảo Luật Quy hoạch, nội dung quy hoạch tổng thể cấp vùng bao gồm “*xác định phương án phát triển ngành kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kết cấu hạ tầng xã hội trên vùng lãnh thổ*”.

Về nguyên tắc, nội dung của quy hoạch kết cấu hạ tầng trong quy hoạch vùng cũng tương tự như nội dung quy hoạch các ngành, lĩnh vực này trên phạm vi toàn quốc. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, kết cấu hạ tầng, nhất là kết cấu hạ tầng kỹ thuật (hạ tầng kinh tế), có những đặc điểm cần đặc biệt quan tâm trong nghiên cứu. Cụ thể là: (i) *Tính hệ thống cao*. Kết cấu hạ tầng mang tính hệ thống chẳng những trong nội bộ một phân ngành, mà còn đối với cả lĩnh vực (ngành) kết cấu hạ tầng. Ngành điện là một ví dụ về tính hệ thống rất cao trong một phân ngành kết cấu hạ tầng. Hạ tầng giao thông là một ví dụ khác. Để đảm bảo hiệu quả trong phát triển và khai thác các dịch vụ vận tải, kết cấu hạ tầng giao thông phải được đầu tư phát triển đảm bảo tính hệ thống nhằm phát triển vận tải đa phương thức, logistics, nâng cao hiệu quả vận tải...

Xét trên khía cạnh khai thác lãnh thổ, sự đầu tư đảm bảo tính đồng bộ giữa các loại hình kết cấu hạ tầng (giữa phát triển hạ tầng giao thông, hạ tầng cấp điện và hạ tầng cấp nước...) sẽ tạo điều kiện nâng cao hiệu quả khai thác lãnh thổ (nâng cao “sức chứa” của lãnh thổ về phát triển kinh tế - xã hội).

(ii) *Tính vượt trước*. Đây là vấn đề quan trọng. Khi xác định hướng khai thác lãnh thổ giàu tiềm năng, nhưng kinh tế còn kém phát

triển (nói cách khác là các hoạt động kinh tế - xã hội còn nghèo), việc đầu tư kết cấu hạ tầng kỹ thuật, đặc biệt là giao thông... sẽ mở đường cho các hoạt động kinh tế - xã hội phát triển. Tính chất này đặc biệt quan trọng, đòi hỏi phải có tầm nhìn dài hạn.

Tuy nhiên, tầm nhìn về phát triển kết cấu hạ tầng vốn phụ thuộc vào ý đồ khai thác và phát triển kinh tế - xã hội theo lãnh thổ. Vấn đề đặt ra là phát triển kết cấu hạ tầng đi trước (vượt trước) như thế nào?

(iii) *Tính hiện đại.* Các công trình kết cấu hạ tầng thường tồn tại và có ảnh hưởng lâu dài đến phát triển kinh tế - xã hội. Việc xác định rõ xu thế phát triển (tiến bộ về khoa học công nghệ), xác định rõ những yêu tố nền tảng về kỹ thuật công nghệ, để đảm bảo các công trình kết cấu hạ tầng không bị lạc hậu và dễ dàng được hiện đại hoá là hết sức quan trọng, đảm bảo hiệu quả lâu dài của công trình kết cấu hạ tầng và tiết kiệm với đầu tư...

Vì thế, trong dự thảo Luật Quy hoạch cần làm rõ và bổ sung một số nội dung sau đây:

*Thứ nhất*, kết cấu hạ tầng là lĩnh vực đa ngành, để nâng cao hiệu quả cần phải có *quy hoạch chung* về kết cấu hạ tầng (cả hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội). Nói cách khác, quy hoạch chung về phát triển kết cấu hạ tầng đảm bảo (phần nào) tính đồng bộ và hiệu quả của phát triển kết cấu hạ tầng, từ đó đảm bảo hiệu quả phát triển kinh tế - xã hội nói chung.

*Thứ hai*, quy hoạch kết cấu hạ tầng nói chung phải căn cứ vào tổ chức không gian lãnh thổ của vùng, trong đó một nội dung đặc biệt quan trọng là tổ chức hệ thống đô thị và phân bố dân cư. Nói cách khác, phương án khai thác lãnh thổ theo đó là hệ thống đô thị và phân bố dân cư sẽ định hướng quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng. Hơn nữa, để đảm bảo có được tầm nhìn dài hạn trong phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng, thì cần phải có được *tầm nhìn dài hạn về tổ chức không gian* (xác định định hướng khai thác và phát triển lãnh thổ trong khung thời gian phù hợp với tầm nhìn dài hạn).

*Thứ ba*, trong phát triển kết cấu hạ tầng vùng lãnh thổ, một nội dung quan trọng cần được thể hiện đó là vấn đề liên vùng (liên lãnh thổ). Nói cách khác, định hướng phát triển kết cấu hạ tầng phải đảm bảo tạo ra sự kết nối (connectivity) giữa các vùng (tiểu vùng), các khu vực dân cư (nhất là các đô thị), tạo điều kiện tiếp cận (accessibility) tới các cơ hội phát triển nói chung.

*Thứ tư*, phát triển kết cấu hạ tầng đòi hỏi nguồn đầu tư lớn. Nội dung quy hoạch kết cấu hạ tầng cần phải thể hiện được phương hướng huy động và sử dụng nguồn vốn thực hiện trên cơ sở cân đối vĩ mô. Trong đó, có định hướng đầu tư trọng tâm, trọng điểm với những ưu tiên nhất định nhằm đảm bảo hiệu quả chung trong điều kiện nguồn lực đầu tư hạn chế./.

\*\*\*\*\* 8 \*\*\*\*\*

## **9. Cần tăng cường vốn đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn:**

*Ngô Việt Hương: 17/09/2013*

*Trường Đại học Hồng Đức*

Khu vực nông nghiệp, nông thôn có khoảng **70% dân số** sinh sống và khoảng **60% lao động** của cả nước, **đóng góp 20% GDP**. Nông nghiệp, nông thôn xưa - nay khẳng định vai trò quan trọng của mình trong nền kinh tế quốc dân, nhất là khi nền kinh tế rơi vào khủng hoảng, mất cân đối vĩ mô. Như người xưa đã tổng kết "phi nông, bất ổn"! Tuy nhiên, vốn đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn vẫn còn thiếu, mới đáp ứng hơn 1/2 nhu cầu.

### **Thực trạng đầu tư nông nghiệp, nông thôn**

Hội nghị Trung ương 7 khóa X đã ra Nghị quyết số 26-NQ/TW, ngày 5/8/2008 về nông nghiệp, nông dân, nông thôn. Cụ thể hóa chỉ đạo của Nghị quyết 26, Chính phủ cũng đã ban hành một loạt các văn bản, như: Nghị định 41/2010/NĐ-CP, Nghị định 61/2010/NĐ-CP nhằm khuyến khích đầu tư vào nông nghiệp, nông



thôn và các chính sách hỗ trợ đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn, hay Quyết định 315/QĐ-TTg (về bảo hiểm nông nghiệp), Quyết định 1956/QĐ-TTg (về đào tạo nghề nông thôn)...

Trước khi có Nghị quyết 26, tổng vốn đầu tư bố trí cho nông nghiệp, nông thôn bình quân trong 3 năm 2006 - 2008 là 146.575 tỷ đồng (bình quân mỗi năm là 48.858 tỷ đồng), bằng 45,2% tổng vốn đầu tư phát triển nguồn vốn ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ. Sau khi Nghị quyết 26 ra đời, mức đầu tư cho lĩnh vực này tăng lên rõ rệt: Năm 2009, tổng vốn đầu tư cho khu vực này là 90.006 tỷ đồng, tăng 45% so với năm 2008; Năm 2010 là 94.754 tỷ đồng, tăng 5,3% so với năm 2009; Năm 2011 là 100.615 tỷ đồng, tăng 6,7% so với năm 2010. Tính chung trong 3 năm (2009-2011), tổng vốn đầu tư công bố trí cho khu vực này là 285.465 tỷ đồng, bằng 52% tổng vốn đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ, gấp 1,95 lần so với trước khi có Nghị quyết 26.

Như vậy, cả giai đoạn 2006-2011, nguồn vốn đầu tư công cho nông nghiệp, nông thôn là hơn 432.000 tỷ đồng, bằng 49,67% tổng vốn đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ. Trong đó, đầu tư cho phát triển sản xuất nông nghiệp là 153.548 tỷ đồng, bằng 35,48% tổng vốn đầu tư; đầu tư cho phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, xóa đói, giảm nghèo ở nông thôn là 279.240 tỷ đồng, bằng 64,52% tổng vốn đầu tư.

Bên cạnh đó, hằng năm Nhà nước đều bố trí nguồn vốn dự phòng ngân sách Trung ương để hỗ trợ các địa phương và nông dân, mỗi năm từ 7.000 - 8.000 tỷ đồng, chủ yếu hỗ trợ các địa phương khắc phục hậu quả thiên tai, lụt bão, dịch bệnh... Ngoài ra, nguồn thu từ xổ số kiến thiết cũng được đầu tư cho lĩnh vực kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn mỗi năm khoảng 8.000 tỷ đồng từ. Nhà nước còn hỗ trợ nông dân thông qua chính sách miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp khoảng 2.000

tỷ đồng, miễn thu thủy lợi phí khoảng 4.000 tỷ đồng (Vương Đình Huệ, 2013).

Cùng với nguồn vốn đầu tư từ ngân sách, nguồn vốn ODA cho lĩnh vực này cũng ngày càng được mở rộng và tăng cường. Trong giai đoạn 2006-2011, tổng giá trị vốn ODA đã được ký kết lên đến trên 26,897 tỷ USD, với hơn 94% là nguồn vốn vay ưu đãi, trong đó vốn đầu tư dành cho nông nghiệp, thủy lợi, lâm nghiệp và thủy sản kết hợp phát triển nông nghiệp, nông thôn, xóa đói, giảm nghèo là 3,833 tỷ USD. Dư nợ cho vay theo cơ chế thương mại trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn tăng trưởng qua các năm với tốc độ bình quân gần 24%/năm (Vương Đình Huệ, 2013).

Mặc dù Nhà nước đã chú trọng đầu tư cho khu vực nông nghiệp, nông thôn, nhưng trên thực tế mới chỉ đáp ứng được 55% - 60% yêu cầu, vì vậy chưa phát huy hết tiềm năng trong nông nghiệp, nông thôn. Cùng với đó, tình trạng đầu tư dàn trải, hiệu quả sử dụng vốn chưa cao, một số nơi vẫn xảy ra sai phạm trong quản lý đầu tư khiến vốn đầu tư đã ít lại bị lãng phí.

Nguồn lực đầu tư vẫn chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước, việc huy động nguồn lực đầu tư của toàn xã hội còn hạn chế. Cụ thể, đầu tư của tư nhân trong nước vào nông nghiệp, nông thôn chủ yếu dựa vào nguồn vốn của hộ gia đình. Theo kết quả Tổng điều tra nông nghiệp, nông thôn năm 2011, bình quân mỗi hộ ở nông thôn chỉ có 17 triệu đồng tích lũy, còn hộ nông nghiệp chỉ có 12,5 triệu đồng tích lũy, tương đương khoảng 600-800USD/hộ/năm. Tích lũy thấp, nên nông dân khó đầu tư máy móc thiết bị, cải thiện kết cấu hạ tầng, nâng cao hiệu quả và chất lượng sản phẩm. Nguồn FDI đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn cũng thấp. Theo báo cáo của Cục Đầu tư nước ngoài, vốn FDI đầu tư vào nông, lâm, thủy sản năm 2012 chỉ chiếm 0,6% trên tổng vốn đầu tư và đang có xu hướng giảm.

**Hệ quả khi vốn chưa đủ**

Vốn mới chỉ đáp ứng hơn nửa nhu cầu, nên đã để lại cho nông nghiệp khá nhiều khó khăn. Cụ thể:

*Một là*, thiếu vốn đầu tư, nên cơ sở vật chất – kỹ thuật phục vụ sản xuất nông nghiệp vẫn còn lạc hậu. Nền nông nghiệp hiện đại phải là nền nông nghiệp được phát triển dựa trên cơ sở: thủy lợi hóa, cơ giới hóa, điện khí hóa, hóa học hóa, tự động hóa và sinh học hóa. Thế nhưng, sản xuất nông nghiệp của nước ta về cơ bản vẫn dựa trên lao động thủ công, lao động cơ bắp của người nông dân là chính. Tự động hóa về cơ bản chưa được ứng dụng. Cơ sở vật chất–kỹ thuật phục vụ sản xuất nông nghiệp lạc hậu dẫn đến năng suất lao động của khu vực này rất thấp. Tốc độ tăng năng suất lao động giảm từ 5,7%/năm giai đoạn 1991-1995 xuống còn 4,51%/năm giai đoạn 1996-2000; 4,48%/năm giai đoạn 2001-2005 xuống chỉ còn 3,51%/năm giai đoạn 2006-2010. Khi năng suất lao động thấp và tăng chậm chứng tỏ giá trị thặng dư được tạo ra thấp, sẽ ảnh hưởng tới tích lũy tái đầu tư để tái sản xuất mở rộng cũng như nâng cao mức sống của người dân.

*Hai là*, do hạn chế của việc thiếu vốn đầu tư nên việc mở rộng các ngành, các lĩnh vực sản xuất trong nông nghiệp đều gặp khó khăn và diễn ra chậm chạp. Việt Nam có 3.260 km bờ biển với vùng đặc quyền kinh tế khoảng 1 triệu km<sup>2</sup>, song thủy sản vẫn chưa trở thành ngành kinh tế mũi nhọn của đất nước. Khai thác hải sản của người dân chủ yếu vẫn ở ven bờ, đánh bắt hải sản xa chưa phát triển, tàu cá công suất nhỏ. Bên cạnh đó, chúng ta có hơn 14,5 triệu ha đất lâm nghiệp, diện tích này chiếm tới 43,8% trong tổng diện tích tự nhiên của nước, nhưng khoảng 20 năm qua, giá trị sản xuất do ngành lâm nghiệp tạo ra chưa bao giờ đạt tới 7% trong tổng giá trị của toàn bộ ngành nông nghiệp.

*Ba là*, nguồn nhân lực trong khu vực nông nghiệp dồi dào, nhưng trình độ thấp. Việc nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong lĩnh vực này diễn ra khá chậm chạp do thiếu vốn để tổ chức đào tạo nghề trên quy mô rộng. Hiện tại, vẫn còn trên 70% lao động trong

nông nghiệp chưa được đào tạo về chuyên môn, kỹ thuật, nghiệp vụ. Sản xuất nông nghiệp của đất nước vẫn dựa trên nền tảng của kinh tế hộ nông dân là chính; người nông dân thực hiện công việc sản xuất chủ yếu là dựa trên kinh nghiệm "cha truyền, con nối" từ thế hệ này sang thế hệ khác.

*Bốn là*, thiếu vốn để phát triển, nông dân nước ta vẫn là tầng lớp nghèo nhất trong xã hội. Năm 2010, tỷ lệ hộ nghèo chung của cả nước là 14,2%, khu vực thành thị có tỷ lệ này là 6,9%, còn khu vực nông thôn tới 17,4%. Đa số nông dân nước ta chưa có nguồn tài chính tích lũy dồi dào để tự đầu tư phát triển các hoạt động sản xuất - kinh doanh, cải thiện đời sống.

*Năm là*, chất lượng sản phẩm nông nghiệp chưa đạt yêu cầu và sức cạnh tranh thấp trên trường quốc tế. Việc xây dựng thương hiệu sản phẩm nông sản, nhất là gạo, thủy sản, cà phê chưa được chú trọng. Những thương hiệu sản phẩm nổi tiếng vẫn còn quá ít khiến cho sản phẩm khi xuất khẩu không bán được giá cao, thậm chí còn bị ép giá. Việt Nam chủ yếu vẫn là xuất khẩu nông sản thô, hàm lượng chế biến thấp.

### **Một số khuyến nghị**

*Thứ nhất*, tiếp tục hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đầu tư công cho nông nghiệp, nông thôn. Trước mắt, Bộ Tài chính cần sớm hoàn thiện dự án Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi) theo hướng tăng chi đầu tư cho khu vực nông nghiệp, nông thôn; thực hiện phân bổ ngân sách nhà nước bảo đảm hài hòa lợi ích của các địa phương có điều kiện phát triển công nghiệp với các địa phương thuần nông.

*Thứ hai*, tăng cường ngân sách nhà nước đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn. Bảo đảm đầu tư từ ngân sách cho nông nghiệp, nông thôn 5 năm giai đoạn 2011 - 2015 cao gấp 2 lần giai đoạn 2006 - 2010 như Nghị quyết 26 đã nêu. Nguồn chi ngân sách nhà nước cho nông nghiệp, nông thôn nên duy trì tỷ lệ khoảng 60% tổng vốn đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách và trái phiếu chính phủ. Tăng

cường việc công khai quá trình phân bổ vốn ngân sách nhà nước thông qua các quy định về nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư.

*Thứ ba*, tăng vốn đầu tư trực tiếp phát triển nông nghiệp theo hướng ưu tiên nâng cao năng lực, hệ thống cơ sở nghiên cứu khoa học, công nghệ, nhằm tạo ra những đột phá mới về năng suất, chất lượng và hiệu quả kinh tế. Chủ trương đầu tư cần quan tâm cơ giới hóa, bảo quản, chế biến sau thu hoạch, giảm thất thoát và gia tăng giá trị của sản phẩm.

*Thứ tư*, đẩy mạnh phát triển mạng lưới tín dụng nông thôn, tiếp tục dành nguồn vốn tín dụng ưu đãi đầu tư cho nông nghiệp, khuyến khích các ngân hàng, tổ chức tín dụng cho vay vốn với cơ chế ưu đãi đối với nông nghiệp, nông thôn. Tìm cách đưa tín dụng trực tiếp đến tay nông dân thông qua hình thức cho vay qua tổ nhóm, lựa chọn ưu tiên với các mặt hàng có tiềm năng thị trường mà nông dân đang cần vốn đầu tư.

Tăng khả năng tiếp cận tín dụng cho doanh nghiệp và nông dân thông qua cho vay theo chuỗi ngành hàng, lấy doanh nghiệp thu mua, chế biến làm trung tâm. Ngân hàng cung cấp tín dụng ưu đãi cho các doanh nghiệp kinh doanh trong các ngành hàng có tiềm năng thị trường, có vùng nguyên liệu, có hợp đồng nông sản với nông dân. Doanh nghiệp sử dụng khoản vay để ứng trước vốn, giống, vật tư, thiết bị cho nông dân có hợp đồng nông sản, đồng thời cần tính tới việc tăng tính linh hoạt về vốn cho nông dân. Tóm lại, để vốn tín dụng đầu tư hiệu quả, thì phải có quy hoạch từng nhóm ngành, từng vùng sản xuất cụ thể, có sự liên kết, khi đó tín dụng sẽ bền vững, thậm chí không cần thế chấp cho khoản vay.

*Thứ năm*, tiếp tục thực hiện các chính sách ưu đãi về thu tiền sử dụng đất, về thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp nhằm khuyến khích doanh nghiệp đầu tư, nhất là các dự án đầu tư áp dụng công nghệ cao, công nghệ chế biến nông sản thực phẩm sau thu hoạch, dự án đầu tư vào các vùng khó khăn. Nhân rộng,

phổ biến các mô hình xã hội hóa đầu tư, mô hình quản lý các công trình hạ tầng có hiệu quả, bền vững cho các vùng nông thôn.

*Thứ sáu*, tiếp tục hỗ trợ kinh phí từ ngân sách trung ương, ngân sách địa phương để triển khai mạnh mẽ, sâu rộng chủ trương thí điểm bảo hiểm nông nghiệp nhằm hỗ trợ cho người sản xuất nông nghiệp chủ động khắc phục và bù đắp thiệt hại tài chính do hậu quả của thiên tai, dịch bệnh gây ra, góp phần bảo đảm ổn định an sinh xã hội nông thôn, thúc đẩy sản xuất nông nghiệp phát triển. Lĩnh vực nông nghiệp có nhiều rủi ro, nên bảo hiểm nông nghiệp là cơ sở để các tổ chức tín dụng mạnh dạn hơn trong việc đưa tín dụng vào khu vực này.

*Thứ bảy*, tăng cường quản lý, tránh đầu tư dàn trải, thất thoát, lãng phí. Nguồn lực hạn chế, nên mỗi đồng vốn ngân sách cần được sử dụng sao cho hiệu quả nhất. Phải tăng trách nhiệm và xử lý nghiêm người quản lý, đối với mọi hành vi đầu tư không hiệu quả, làm thất thoát vốn./.

### **Tài liệu tham khảo:**

1. Ban chấp hành Trung ương (2008). *Nghị quyết số 26-NQ/TW, ngày 5/8/2008 về nông nghiệp, nông dân, nông thôn*
2. Vương Đình Huệ (2013). Nâng cao hiệu quả đầu tư công cho nông nghiệp, nông dân và nông thôn, *Tạp chí Cộng sản điện tử*, truy cập từ <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/nong-nghiep-nong-thon/2013/21330/Nang-cao-hieu-qua-dau-tu-cong-cho-nong-nghiep-nong-dan.aspx>
3. Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (2012). Thực trạng, giải pháp và định hướng đầu tư cho "tam nông", *Tạp chí Tài chính điện tử*, truy cập từ <http://www.tapchitaichinh.vn/Nghien-cuu-dieu-tra/Thuc-trang-giai-phap-va-dinh-huong-dau-tu-cho-tam-nong/14038.tctc>

\*\*\*\*\* 9 \*\*\*\*\*