

Bài mở đầu (3 tiết)

1. Thực trạng phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam.

1.1. Thực trạng phát triển

Trong 10 năm thực hiện *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010*, chúng ta đã tranh thủ thời cơ, thuận lợi, vượt qua nhiều khó khăn, thách thức, nhất là những tác động tiêu cực của hai cuộc khủng hoảng tài chính - kinh tế khu vực và toàn cầu, đạt được những thành tựu to lớn và rất quan trọng, đất nước đã ra khỏi tình trạng kém phát triển, bước vào nhóm nước đang phát triển có thu nhập trung bình.

Nhiều mục tiêu chủ yếu của Chiến lược 2001 - 2010 đã được thực hiện, đạt bước phát triển mới cả về lực lượng sản xuất, quan hệ sản xuất. Kinh tế tăng trưởng nhanh, đạt tốc độ bình quân 7,26%/năm. Năm 2010, tổng sản phẩm trong nước bình quân đầu người đạt 1.168 USD. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực. Thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tiếp tục được xây dựng và hoàn thiện. Các lĩnh vực văn hoá, xã hội đạt thành tựu quan trọng trên nhiều mặt, nhất là xóa đói, giảm nghèo. Đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân được cải thiện rõ rệt; dân chủ trong xã hội tiếp tục được mở rộng. Chính trị - xã hội ổn định; quốc phòng, an ninh được giữ vững. Công tác đối ngoại, hội nhập quốc tế được triển khai sâu rộng và hiệu quả, góp phần tạo môi trường hòa bình, ổn định và tăng thêm nguồn lực cho phát triển đất nước.

Diện mạo của đất nước có nhiều thay đổi. Thế và lực của nước ta vững mạnh thêm nhiều; vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế được nâng lên, tạo ra những tiền đề quan trọng để đẩy nhanh công nghiệp hoá, hiện đại hóa và nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân.

Đạt được những thành tựu nêu trên là nhờ phát huy được sức mạnh của toàn dân tộc, sự nỗ lực phấn đấu vượt bậc, năng động, sáng tạo của toàn dân, toàn quân, cộng đồng doanh nghiệp và của cả hệ thống chính trị, sự quản lý điều hành có hiệu quả của Nhà nước dưới sự lãnh đạo đúng đắn của Đảng.

Tuy nhiên, những thành tựu đạt được chưa tương xứng với tiềm năng. Kinh tế phát triển chưa bền vững. Chất lượng tăng trưởng, năng suất, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế thấp, các cân đối kinh tế vĩ mô chưa vững chắc, cung ứng điện chưa đáp ứng yêu cầu. Công tác quy hoạch, kế hoạch và việc huy động, sử dụng các nguồn lực còn hạn chế, kém hiệu quả, đầu tư còn dàn trải; quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nói chung còn nhiều yếu kém, việc thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước còn bất cập. Tăng trưởng kinh tế vẫn dựa nhiều vào các yếu tố phát triển theo chiều rộng, chậm chuyển sang phát triển theo chiều sâu. Các lĩnh vực văn hoá, xã hội có một số mặt yếu kém chậm được khắc phục, nhất là về giáo dục, đào tạo và y tế; đạo đức, lối sống trong một bộ phận xã hội xuống cấp. Môi trường ở nhiều nơi đang bị ô nhiễm nặng; tài nguyên, đất đai chưa được quản lý tốt, khai thác và sử dụng kém hiệu quả, chính sách đất đai có mặt chưa phù hợp. Thể chế kinh tế thị trường, chất lượng nguồn nhân lực, kết cấu hạ tầng vẫn là những điểm nghẽn cản trở sự phát triển. Nền tảng để Việt Nam trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại chưa được hình thành đầy đủ. Vẫn đang tiềm ẩn những yếu tố gây mất ổn định chính trị - xã hội và đe dọa chủ quyền quốc gia.

Những hạn chế, yếu kém trên đây có phần do nguyên nhân khách quan, trong đó có những vấn đề mới chưa có tiền lệ trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhưng nguyên nhân chủ quan là chủ yếu: Tư duy phát triển kinh tế - xã hội và phương thức lãnh đạo của Đảng chậm đổi mới, chưa đáp ứng kịp yêu cầu phát triển đất nước; bệnh thành tích còn nặng; hệ thống pháp luật còn nhiều bất cập, việc thực thi chưa nghiêm; quản lý nhà nước còn nhiều yếu kém; tổ chức bộ máy công kênh, một bộ phận cán bộ, công chức yếu cả về năng lực và phẩm chất; tổ chức thực hiện kém hiệu quả, nhiều việc nói chưa đi đôi với làm; chưa tạo được chuyển biến mạnh trong việc giải quyết những khâu đột phá, then chốt và những vấn đề xã hội bức xúc; quyền làm chủ của nhân dân chưa được phát huy đầy đủ; kỷ luật, kỷ cương chưa nghiêm; tham nhũng, lãng phí còn nghiêm trọng, chưa được đẩy lùi.

Từ thực tiễn phát triển đất nước và kết quả thực hiện Chiến lược 10 năm qua, có thể rút ra các bài học chủ yếu:

Một là, phát huy dân chủ, khơi dậy sức mạnh tổng hợp của toàn dân tộc, kết hợp sức mạnh dân tộc với sức mạnh thời đại, huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển đất nước.

Hai là, đặc biệt coi trọng chất lượng, hiệu quả và tính bền vững của sự phát triển, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa tốc độ và chất lượng tăng trưởng.

Ba là, bảo đảm độc lập, tự chủ và chủ quyền quốc gia, giữ vững ổn định chính trị - xã hội, chủ động, tích cực hội nhập quốc tế, tạo môi trường thuận lợi cho phát triển đất nước.

Bốn là, bảo đảm gắn kết chặt chẽ, hiệu quả giữa tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, nâng cao hiệu lực quản lý của Nhà nước, phát huy đầy đủ quyền làm chủ của nhân dân.

1.2. Bối cảnh quốc tế

Nước ta bước vào thời kỳ chiến lược mới trong bối cảnh thế giới đang thay đổi rất nhanh, phức tạp và khó lường. Trong thập niên tới, hòa bình, hợp tác và phát triển tiếp tục là xu thế lớn, nhưng xung đột sắc tộc và tôn giáo, tranh giành tài nguyên và lãnh thổ, nạn khủng bố và tội phạm xuyên quốc gia có thể gia tăng cùng với những vấn đề toàn cầu khác như đói nghèo, dịch bệnh, biến đổi khí hậu, các thảm họa thiên nhiên... buộc các quốc gia phải có chính sách đối phó và phối hợp hành động.

Các nước Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) bước vào thời kỳ hợp tác mới theo Hiến chương ASEAN và xây dựng Cộng đồng dựa trên ba trụ cột: chính trị - an ninh, kinh tế, văn hóa - xã hội; hợp tác với các đối tác tiếp tục phát triển và đi vào chiều sâu. ASEAN đang ngày càng khẳng định vai trò trung tâm trong một cấu trúc khu vực đang định hình nhưng cũng phải đối phó với những thách thức mới.

Khu vực châu Á - Thái Bình Dương tiếp tục phát triển năng động và đang hình thành nhiều hình thức liên kết, hợp tác đa dạng hơn. Tuy vậy, vẫn tiềm ẩn những nhân tố gây mất ổn định, nhất là tranh giành ảnh hưởng, tranh chấp chủ quyền biển, đảo, tài nguyên...

Toàn cầu hóa kinh tế tiếp tục phát triển về quy mô, mức độ và hình thức biểu hiện với những tác động tích cực và tiêu cực, cơ hội và thách thức đan xen rất phức tạp. Các công ty xuyên quốc gia có vai trò ngày càng lớn. Quá trình quốc tế hoá sản xuất và phân công lao động diễn ra ngày càng sâu rộng. Việc tham gia vào mạng sản xuất và chuỗi giá trị toàn cầu đã trở thành yêu cầu đối với các nền kinh tế. Sự tùy thuộc lẫn nhau, hội nhập, cạnh tranh và hợp tác giữa các nước ngày càng trở thành phổ biến. Kinh tế tri thức phát triển mạnh, do đó con người và tri thức càng trở thành nhân tố quyết định sự phát triển của mỗi quốc gia.

Sau khủng hoảng tài chính - kinh tế toàn cầu, thế giới sẽ bước vào một giai đoạn phát triển mới. Tương quan sức mạnh của các nền kinh tế và cục diện phát triển toàn cầu thay đổi với sự xuất hiện những liên kết mới. Vị thế của châu Á trong nền kinh tế thế giới đang tăng lên; sự phát triển mạnh mẽ của một số nước khu vực trong điều kiện hội nhập Đông Á và việc thực hiện các hiệp định mậu dịch tự do ngày càng sâu rộng, mở ra thị trường rộng lớn nhưng cũng tạo ra sự cạnh tranh quyết liệt. Quá trình tái cấu trúc các nền kinh tế và điều chỉnh các thể chế tài chính toàn cầu sẽ diễn ra mạnh mẽ, gắn với những bước tiến mới về khoa học, công nghệ và sử dụng tiết kiệm năng lượng, tài nguyên. Mặt khác, khủng hoảng còn để lại hậu quả nặng nề, chủ nghĩa bảo hộ trở lại trở thành rào cản lớn cho thương mại quốc tế. Kinh tế thế giới tuy đã bắt đầu phục hồi nhưng còn nhiều khó khăn, bất ổn; sự điều chỉnh chính sách của các nước, nhất là những nước lớn sẽ có tác động đến nước ta.

Tình hình đất nước và bối cảnh quốc tế nêu trên tạo cho nước ta vị thế mới với những thuận lợi và cơ hội to lớn cùng những khó khăn và thách thức

gay gắt trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ trong thời kỳ chiến lược tới.

2. Những mục tiêu cơ bản phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam trong tương lai.

2.1. Mục tiêu tổng quát

Phấn đấu đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại; chính trị - xã hội ổn định, dân chủ, kỷ cương, đồng thuận; đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân được nâng lên rõ rệt; độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ được giữ vững; vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế tiếp tục được nâng lên; tạo tiền đề vững chắc để phát triển cao hơn trong giai đoạn sau.

2.2. Mục tiêu chủ yếu về phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội và môi trường

a) Về kinh tế

Phấn đấu đạt tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước (GDP) bình quân 7 - 8%/năm. GDP năm 2020 theo giá so sánh bằng khoảng 2,2 lần so với năm 2010. GDP bình quân đầu người theo giá thực tế đạt khoảng 3.000 USD.

Bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô. Xây dựng cơ cấu kinh tế công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ hiện đại, hiệu quả. Tỷ trọng các ngành công nghiệp và dịch vụ chiếm khoảng 85% trong GDP. Giá trị sản phẩm công nghệ cao và sản phẩm ứng dụng công nghệ cao đạt khoảng 45% trong tổng GDP. Giá trị sản phẩm công nghiệp chế tạo chiếm khoảng 40% trong tổng giá trị sản xuất công nghiệp. Nông nghiệp có bước phát triển theo hướng hiện đại, hiệu quả, bền vững, nhiều sản phẩm có giá trị gia tăng cao. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế gắn với chuyển dịch cơ cấu lao động; tỷ lệ lao động nông nghiệp khoảng 30 - 35% lao động xã hội.

Yếu tố năng suất tổng hợp đóng góp vào tăng trưởng đạt khoảng 35%; giảm tiêu hao năng lượng tính trên GDP 2,5 - 3%/năm. Thực hành tiết kiệm trong sử dụng mọi nguồn lực.

Kết cấu hạ tầng tương đối đồng bộ, với một số công trình hiện đại. Tỷ lệ đô

thị hoá đạt trên 45%. Số xã đạt tiêu chuẩn nông thôn mới khoảng 50%.

b) Về văn hóa, xã hội

Xây dựng xã hội dân chủ, kỷ cương, đồng thuận, công bằng, văn minh. Đến năm 2020, chỉ số phát triển con người (HDI) đạt nhóm trung bình cao của thế giới; tốc độ tăng dân số ổn định ở mức khoảng 1%; tuổi thọ bình quân đạt 75 tuổi; đạt 9 bác sĩ và 26 giường bệnh trên một vạn dân, thực hiện bảo hiểm y tế toàn dân; lao động qua đào tạo đạt trên 70%, đào tạo nghề chiếm 55% tổng lao động xã hội; tỉ lệ hộ nghèo giảm bình quân 1,5 - 2%/năm; phúc lợi xã hội, an sinh xã hội và chăm sóc sức khỏe cộng đồng được bảo đảm. Thu nhập thực tế của dân cư gấp khoảng 3,5 lần so với năm 2010; thu hẹp khoảng cách thu nhập giữa các vùng và nhóm dân cư. Xóa nhà ở đơn sơ, tỉ lệ nhà ở kiên cố đạt 70%, bình quân 25 m² sàn xây dựng nhà ở tính trên một người dân.

Giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Đến năm 2020, có một số lĩnh vực khoa học và công nghệ, giáo dục, y tế đạt trình độ tiên tiến, hiện đại. Số sinh viên đạt 450 trên một vạn dân.

Xây dựng nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; gia đình ấm no, tiến bộ, hạnh phúc; con người phát triển toàn diện về trí tuệ, đạo đức, thể chất, năng lực sáng tạo, ý thức công dân, tuân thủ pháp luật.

c) Về môi trường

Cải thiện chất lượng môi trường. Đến năm 2020, tỉ lệ che phủ rừng đạt 45%. Hầu hết dân cư thành thị và nông thôn được sử dụng nước sạch và hợp vệ sinh. Các cơ sở sản xuất kinh doanh mới thành lập phải áp dụng công nghệ sạch hoặc trang bị các thiết bị giảm ô nhiễm, xử lý chất thải; trên 80% các cơ sở sản xuất kinh doanh hiện có đạt tiêu chuẩn về môi trường. Các đô thị loại 4 trở lên và tất cả các cụm, khu công nghiệp, khu chế xuất có hệ thống xử lý nước thải tập trung. 95% chất thải rắn thông thường, 85% chất thải nguy hại và 100% chất thải y tế được xử lý đạt tiêu chuẩn. Cải thiện và phục hồi môi trường các khu vực bị ô nhiễm nặng. Hạn chế tác hại của thiên tai; chủ động ứng phó có hiệu

quả với biến đổi khí hậu, nhất là nước biển dâng.

2.3. Các đột phá chiến lược

(1) Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính.

(2) Phát triển nhanh nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao, tập trung vào việc đổi mới căn bản và toàn diện nền giáo dục quốc dân; gắn kết chặt chẽ phát triển nguồn nhân lực với phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ.

(3) Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, với một số công trình hiện đại, tập trung vào hệ thống giao thông và hạ tầng đô thị lớn.

3. Vấn đề quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam

3.1. Tình hình chung

- Thực hiện quy trình công tác kế hoạch hoá bắt đầu từ chiến lược đến quy hoạch, rồi cụ thể hoá bằng các kế hoạch 5 năm và hàng năm.

- Quy hoạch ngành và quy hoạch tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải căn cứ vào Chiến lược và định hướng QHTTPTKTXH của vùng.

- Quy hoạch TTPTKTXH phải được làm trước, tất các quy hoạch chi tiết phải văn cứ vào QHTTPTKTXH.

3.2. Về kế hoạch hoá

Kế hoạch hoá ứng dụng ở Việt Nam hiện nay gồm các khâu: *Chiến lược - Quy hoạch - Kế hoạch*.

Các Bộ, Ngành tiến hành xây dựng quy hoạch ngành trên cơ sở chiến lược phát triển kinh tế - xã hội quốc gia.

Các tỉnh, thành phố, trên cơ sở chiến lược phát triển KTXH của cả nước và quy hoạch của các ngành tiến hành xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển KTXH trên địa bàn lãnh thổ hành chính của mình.

Thực tế khi tổ chức thực hiện các khâu chiến lược, quy hoạch, kế hoạch gặp nhiều lúng túng

3.3. Về nội dung và phương pháp quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam

- Các chỉ tiêu hiện vật trong các QHTTPTKTXH còn hơi nhiều và quá cụ thể, cứng nhắc.

- Vấn đề lượng hoá trong xử lý tổng hợp quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội chưa rõ và chưa làm được bao nhiêu.

- Khi nghiên cứu về cơ cấu kinh tế, chưa đề cập việc nghiên cứu các sản phẩm chủ lực.

- Việc định hướng phát triển các ngành, lĩnh vực còn tương đối tách rời nhau và chưa thật ăn nhập với cơ cấu kinh tế dự kiến.

- Trong các giải pháp để thực hiện QHTTPTKTXH có hai giải pháp quan trọng là huy động vốn và phát triển nguồn nhân lực còn nhiều khiếm khuyết

+ Giải pháp huy động vốn đầu tư, chưa tính toán được hết các nhân tố đầu tư quyết định phần GDP tăng thêm trong thời kỳ quy hoạch, do đó việc huy động nguồn vốn sẽ khó thực hiện.

+ Giải pháp phát triển nguồn nhân lực chưa tính toán kỹ; chưa thấy được lĩnh vực, địa bàn nào thiếu và thiếu những loại lao động nào để có giải pháp bổ sung; lĩnh vực, địa bàn nào cần có giải pháp đào tạo lại,...

+ Giải pháp về cơ chế, chính sách còn chung chung.

3.4 Đánh giá chung

Trong những năm qua, công tác quy hoạch đã được các ngành, các cấp triển khai tích cực và rộng khắp, nên nhìn chung phương hướng phát triển tổng thể và dài hạn của các vùng, các ngành và các địa phương đã được xác định, làm căn cứ cho việc hoạch định các kế hoạch phát triển 5 năm và hàng năm và tạo căn cứ cho việc xây dựng các dự án kêu gọi đầu tư trong nước và nước ngoài.

Quy hoạch đã từng bước trở thành một trong các công cụ hữu hiệu để quản lý và điều hành nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong bối cảnh toàn cầu hóa.

Nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn về quy hoạch từng bước được nghiên cứu, làm rõ. Hệ thống văn bản pháp luật về công tác quy hoạch dần được ban hành, hoàn thiện. Đội ngũ cán bộ làm công tác nghiên cứu, tư vấn và quản lý nhà nước về quy hoạch được hình thành và phát triển. Chất lượng công tác quy hoạch dần được nâng lên. Nhận thức của các cấp, các ngành đối với công tác quy hoạch có tiến bộ rõ rệt. Vị trí, vai trò của công tác quy hoạch được nâng cao và được khẳng định ngày càng rõ trong xã hội.

Bên cạnh những thành tựu như trên, các bất cập, hạn chế của công tác quy hoạch hiện nay đang trở thành vấn đề bức xúc, được thảo luận trên nhiều diễn đàn và đòi hỏi phải có những biện pháp cấp bách để đổi mới.

3.4.1. Những hạn chế, yếu kém chủ yếu của công tác quy hoạch hiện nay bao gồm:

3.4.1.1. Hệ thống quy hoạch công kênh, chồng chéo, trùng lặp gây tổn kém nguồn lực và giảm hiệu lực của các quy hoạch

Hệ thống quy hoạch ở nước ta hiện nay có thể phân thành 4 loại chủ yếu: Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội; Quy hoạch phát triển ngành, sản phẩm; Quy hoạch xây dựng và quy hoạch đô thị; Quy hoạch sử dụng đất và 4 cấp: cấp quốc gia (cả nước), cấp vùng, cấp tỉnh và cấp huyện. Giữa các loại và cấp quy hoạch trên đang có sự chồng chéo, trùng lặp.

- Hệ thống quy hoạch phát triển ngành, sản phẩm quá lớn và chồng chéo trên một địa bàn:

Trong thời gian vừa qua, số lượng các quy hoạch phát triển ngành, sản phẩm được lập quá lớn cả ở trên phạm vi cả nước và cấp tỉnh. Trong mỗi kỳ quy hoạch, hàng trăm quy hoạch ngành, sản phẩm ở cấp cả nước được lập (có 268 quy hoạch ngành, sản phẩm được lập cho giai đoạn 2011-2020) [3]; có địa phương lập 82 quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, sản phẩm, trong đó riêng khu vực nông lâm ngư nghiệp lập 26 quy hoạch. Do có quá nhiều loại quy hoạch phát triển ngành dẫn đến có những khu vực đất đai vừa được quy hoạch phát triển khu du lịch, vừa quy hoạch xây dựng cảng biển và vừa quy hoạch khai thác

khoáng sản; hoặc có những địa bàn vừa quy hoạch trồng mía, vừa quy hoạch trồng sản nguyên liệu để sản xuất nhiên liệu sinh học...

- Chồng chéo giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng và quy hoạch xây dựng vùng

Diễn hình của sự chồng chéo giữa các loại quy hoạch là giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng và quy hoạch xây dựng vùng (bao gồm cả vùng kinh tế - xã hội, vùng kinh tế trọng điểm, vùng tỉnh) do cả 2 quy hoạch này được lập song song hoặc quy hoạch xây dựng vùng được lập trước và đều có những dự báo về quy mô dân số, tăng trưởng kinh tế, một số định hướng phát triển lớn trên cùng một địa bàn vùng.

- Chồng chéo giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch ngành:

Hiện đang có sự chồng chéo, nhiều khi mâu thuẫn giữa nội dung quy hoạch tổng thể (vùng, tỉnh) với nội dung quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, sản phẩm do quy hoạch tổng thể chưa đi trước, làm căn cứ cho lập quy hoạch ngành hoặc chất lượng quy hoạch tổng thể chưa cao, chưa là căn cứ tốt cho lập quy hoạch ngành, chưa có sự phối hợp tốt giữa các Bộ, ngành trong quá trình lập quy hoạch.

- Chồng chéo, trùng lặp về nội dung quy hoạch các cấp:

Trong cả quy hoạch tổng thể và quy hoạch phát triển ngành đều có sự trùng lặp trong quy hoạch, thí dụ giữa quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch huyện cùng đề cập đến quy hoạch một số công trình cấp xã (trạm y tế xã, mạng lưới trường phổ thông...) do hiện nay trong các văn bản hiện hành chưa phân định rõ nội dung các loại quy hoạch (phân định giới hạn quy hoạch nào đề cập đến đâu, thí dụ quy hoạch cả nước chỉ cần đề cập đến các công trình quy mô liên vùng, trọng điểm quốc gia).

3.4.1.2. Chất lượng quy hoạch thấp, tầm nhìn ngắn hạn, thiếu tính khả thi

Chất lượng của nhiều quy hoạch rất thấp thể hiện ở việc các quy hoạch phải điều chỉnh, bổ sung nhiều lần; thiếu tính khả thi, không đảm bảo nguồn lực (vốn, đất đai, lao động...) để thực hiện.

Các dự báo về nhu cầu của thị trường, sức ép cạnh tranh cũng như tác động tích cực cũng như tiêu cực khác của các yếu tố bên ngoài chưa đạt yêu cầu, dẫn đến các định hướng phát triển chưa đủ căn cứ. Các mục tiêu phát triển nhiều khi chỉ xuất phát từ mong muốn chủ quan hơn là từ các yêu cầu của thị trường và các nguồn lực có được. Hệ thống các dự án ưu tiên trong các quy hoạch đòi hỏi đầu tư quá lớn, không cân đối với khả năng huy động vốn nên nhiều dự án không triển khai được trên thực tế.

Đối với không ít dự án quy hoạch còn thiếu tầm nhìn dài hạn, nhiều dự án, công trình đề xuất chỉ giải quyết vấn đề mang tính tình thế (nhu cầu trước mắt đến đâu phát triển đến đó).

Một số quy hoạch phát triển ngành, sản phẩm không bảo đảm sự cạnh tranh, bình đẳng, tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước tham gia thực hiện quy hoạch.

3.4.1.3. Bất cập trong quy trình xây dựng, thẩm định quy hoạch, công tác kế hoạch hóa về quy hoạch

Bất cập lớn nhất hiện nay là thiếu sự phối hợp chặt chẽ trong quá trình xây dựng quy hoạch giữa các Bộ, ngành ở Trung ương và các Sở, ngành ở địa phương với nhau và giữa các Bộ, ngành với các địa phương. Các quy hoạch do các ngành xây dựng được coi như của riêng bộ, ngành đó mà chưa là của "quốc gia" hay của địa phương đó.

Trình tự xây dựng quy hoạch hiện nay cũng không được tuân thủ chặt chẽ. Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội chưa đi trước một bước, làm căn cứ để xây dựng các quy hoạch khác. Thời gian tiến hành lập quy hoạch và thời kỳ quy hoạch cũng không được thống nhất.

Công tác thẩm định quy hoạch còn nhiều hạn chế, trách nhiệm của hội đồng và các thành viên hội đồng thẩm định chưa được quy định rõ. Theo quy

định hiện hành, đối với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp tỉnh và quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, sản phẩm trên phạm vi cả nước, các địa phương và các Bộ tự tổ chức thẩm định và trình Thủ tướng Chính phủ xem xét phê duyệt nên dẫn đến chất lượng công tác thẩm định chưa cao, trong nhiều trường hợp chưa thực sự khách quan.

Kế hoạch về công tác quy hoạch mới được triển khai lập và thực hiện trong giai đoạn gần đây. Do vậy trình tự lập quy hoạch trong nhiều trường hợp không được tuân thủ: quy hoạch tỉnh lập trước quy hoạch vùng, quy hoạch huyện lập trước quy hoạch tỉnh; quy hoạch ngành, quy hoạch xây dựng, quy hoạch sử dụng đất lập trước quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cùng cấp...

3.4.1.4. Bất cập trong triển khai, giám sát, đánh giá quy hoạch

Quy hoạch có tính pháp lý không cao thể hiện ở một số mặt: dễ dàng điều chỉnh, bổ sung quy hoạch; chưa có cơ chế giám sát thực hiện quy hoạch, đánh giá tình hình thực hiện quy hoạch và quy định trách nhiệm cụ thể về tổ chức thực hiện quy hoạch.

Việc công bố quy hoạch chưa được thực hiện đầy đủ, kịp thời, khiến các doanh nghiệp, nhà đầu tư và công dân gặp khó khăn trong việc tiếp cận, nghiên cứu và khai thác các quy hoạch. Việc tổ chức thực hiện quy hoạch còn hạn chế một phần do các nguồn lực không đủ, một phần do các nguyên nhân khác.

3.4.2. Nguyên nhân chủ yếu của các hạn chế, yếu kém của công tác quy hoạch bao gồm:

3.4.2.1 Hệ thống pháp luật về quy hoạch chưa đồng bộ và đầy đủ

Hiện nay công tác quy hoạch được điều chỉnh bởi rất nhiều các luật/pháp lệnh[1] và các văn bản hướng dẫn và quy định chi tiết, cụ thể có 37 văn bản luật điều chỉnh các quy hoạch phát triển ngành, 3 luật điều chỉnh quy hoạch xây dựng, đô thị. Thí dụ, quy hoạch đô thị được điều chỉnh tại Luật Quy hoạch đô thị; quy hoạch xây dựng vùng, các điểm dân cư nông thôn tại Luật Xây dựng; quy hoạch sử dụng đất tại Luật Đất đai; đánh giá môi trường chiến lược dự án

quy hoạch tại Luật Bảo vệ môi trường. Ngoài ra tại các luật chuyên ngành (Luật Giao thông đường bộ, Luật Giao thông đường sắt, Luật Điện lực, Luật Du lịch...) đều có chương, mục về quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực tương ứng. Riêng quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lại chỉ được điều chỉnh bằng Nghị định của Chính phủ.

Do không có một luật điều chỉnh chung các loại quy hoạch, các quy định tại các luật và nghị định liên quan đến quy hoạch mâu thuẫn với nhau dẫn đến sự chồng chéo, trùng lặp, kém hiệu quả của hệ thống quy hoạch.

Ngoài ra trong các văn bản pháp luật cũng chưa có các quy định đầy đủ, chặt chẽ về nội dung, tính pháp lý của quy hoạch cũng như các quy định về tổ chức triển khai, giám sát thực hiện quy hoạch dẫn đến các hạn chế của công tác quy hoạch như đã trình bày ở trên.

3.4.2.2. Việc phân cấp mạnh mẽ cho các bộ, ngành, địa phương mà chưa có cơ chế phối hợp chặt chẽ dẫn đến sự chia cắt, mâu thuẫn của các quy hoạch

Việc xây dựng quy hoạch hiện nay được tiến hành trên nền tảng quản lý nhà nước đã được phân cấp mạnh mẽ. Các quy hoạch ngành, quy hoạch địa phương được tổ chức lập, thẩm định, trình phê duyệt một cách tương đối "khép kín", việc tham gia, phối hợp của bộ, ngành, địa phương khác là chưa chặt chẽ, nhiều khi mang tính hình thức. Điều đó dẫn đến sự chia cắt, mâu thuẫn và không đảm bảo nguồn lực thực hiện các quy hoạch.

3.4.2.3. Chất lượng của đội ngũ những người tham gia vào công tác quy hoạch (quản lý nhà nước, tư vấn lập quy hoạch...) còn hạn chế

Chất lượng của nhiều quy hoạch còn thấp, tầm nhìn ngắn hạn một phần chủ yếu là do những hạn chế của đội ngũ những người tham gia vào quá trình lập, thẩm định quy hoạch. Do công tác dự báo còn nhiều bất cập, việc sử dụng các công cụ hiện đại vào công tác quy hoạch còn hạn chế dẫn đến quy hoạch có tầm nhìn ngắn hạn, mang nhiều tính chủ quan, áp đặt, mong muốn hơn là dựa trên các cơ sở khoa học vững chắc. Đội ngũ những người làm thẩm định còn

thiếu và chưa có những quy định cụ thể về chuyên môn nên nhiều khi công tác thẩm định chỉ mang tính hình thức, thủ tục.ⁱ

4. Đối tượng, nội dung, phương pháp nghiên cứu môn học

4.1. Đối tượng nghiên cứu môn học

Môn QHTTPTKTXH là một môn học lý luận quản lý ứng dụng, nghiên cứu các vấn đề lý luận, phương pháp luận và phương pháp cụ thể về xây dựng, điều hành, quản lý hệ thống QHTTPTKTXH trong điều kiện nền kinh tế thị trường. Đối tượng nghiên cứu của môn học tập trung vào:

- Phân tích các yếu tố nguồn lực, ảnh hưởng của nó đến sự phát triển nền kinh tế quốc dân, trên cơ sở đó dự báo tiềm năng phát triển.
- Tạo lập những công cụ định hướng chính sách, thể chế có tác dụng khuyến khích thúc đẩy phát triển nền kinh tế theo đúng hướng đã định trước. Xử lý mối quan hệ phát triển kinh tế ngành, lĩnh vực với việc tổ chức lãnh thổ hợp lý.

4.2. Nội dung nghiên cứu

Môn học tập trung nghiên cứu các vấn đề sau:

- Cơ sở lý luận và phương pháp luận của quy hoạch phát triển, bao gồm các lập luận về cơ sở tồn tại của quy hoạch tổng thể PTKTXH trong nền kinh tế thị trường; Các quan điểm, yêu cầu, nguyên tắc và các phương pháp tiếp cận của quy hoạch tổng thể PTKTXH; Sự phân loại hệ thống quy hoạch tổng thể PTKTXH lãnh thổ, quy hoạch phát triển ngành..

Nội dung và phương pháp quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội lãnh thổ bao gồm : phân tích, đánh giá thực trạng các yếu tố nguồn lực chủ yếu tác động đến sự phát triển kinh tế; xác định mục tiêu và khả năng phát triển cơ cấu kinh tế chủ yếu: Công nghiệp, Nông nghiệp và Dịch vụ. Luận chứng Quy hoạch phát triển không gian lãnh thổ như: quy hoạch sử dụng đất; quy hoạch đô thị và khu dân cư nông thôn; quy hoạch hệ thống cơ sở hạ tầng; quy hoạch tiểu vùng sản xuất.

- Nội dung và phương pháp quy hoạch phát triển ngành và lĩnh vực bao gồm: Quy hoạch ngành sản xuất kinh doanh, quy hoạch sản phẩm chủ lực, luận chứng quy hoạch phát triển các lĩnh vực xã hội, môi trường chủ yếu như: giáo dục, y tế, văn hóa, đời sống dân cư, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững.

- Nghiên cứu ứng dụng một số quy trình quy hoạch tổng thể PTKTXH lãnh thổ và quy hoạch phát triển ngành.

4.3. Phương pháp nghiên cứu môn học

- Để thực hiện yêu cầu của đối tượng và nội dung nghiên cứu, môn học dựa trên sự kết hợp của ba hệ thống lý luận quan trọng: các nguyên lý cơ bản của hệ thống lý luận Mác - Lênin; lý thuyết của nền kinh tế thị trường và lý luận về kinh tế học phát triển. Đồng thời môn học sử dụng tổng hợp nhiều phương pháp nghiên cứu như: phương pháp duy vật biện chứng, phương pháp hệ thống, phân tích - tổng hợp, so sánh, thống kê, phương pháp toán...

- Nghiên cứu môn học quy hoạch tổng thể PTKTXH đòi hỏi người học phải được trang bị kiến thức của các môn học: kinh tế chính trị Mác - Lênin, triết học, kinh tế vĩ mô, quy hoạch phát triển, khoa học quản lý, dự báo. Đặc biệt khi học phải biết vận dụng, so sánh với các vấn đề có liên quan trực tiếp như: chiến lược phát triển kinh tế xã hội, chương trình, dự án phát triển kinh tế xã hội.

Chương 1

Cơ sở lý luận Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội

(Số tiết: 12 tiết, lý thuyết 12 tiết, bài tập/ thảo luận 0 tiết)

1.1. Khái quát chung về Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội

1.1.1. Khái quát hệ thống kế hoạch hoá phát triển

1.1.1.1. Quy trình kế hoạch hoá nền kinh tế

Trong từ điển Bách Khoa Việt Nam, đã nêu khái niệm “Kế hoạch hóa là hoạt động của con người trên cơ sở nhận thức và vận dụng các quy luật tự nhiên, xã hội và đặc biệt là quy hoạch kinh tế để tổ chức quản lý các đơn vị kinh tế, các ngành, các lĩnh vực hay toàn bộ nền sản xuất xã hội theo những mục tiêu nhất định, dự kiến các phương hướng cơ cấu, tốc độ phát triển và những biện pháp tương ứng bảo đảm thực hiện nhằm đạt hiệu quả kinh tế - xã hội cao”.

Bản chất của kế hoạch hóa, “Kế hoạch hóa là một quá trình nhận thức của con người trước các vấn đề phát triển của thực tiễn và vận dụng các quy luật phát triển tự nhiên, xã hội và quy luật kinh tế thị trường để phác thảo ra những định hướng phát triển với các mục tiêu cụ thể, hệ giải pháp tương ứng nhằm quản lý và phát triển kinh tế - xã hội có hiệu quả cao”.

Trong thời kỳ thực hiện kế hoạch hóa tập trung, Việt Nam đã sử dụng tốt hai công cụ hoạch định, đó là quy hoạch và kế hoạch. Trong giai đoạn Đổi mới, nhất là từ năm 1990, ở Việt Nam bắt đầu xuất hiện thêm công cụ chiến lược phát triển (hiện nay đang thực thi bản Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội lần thứ 3 - giai đoạn 2011-2020). Việc xuất hiện chiến lược phát triển với vai trò là một công cụ hoạch định là thực sự cần thiết cho nền kinh tế thị trường. Bởi, nó luôn gắn liền với cạnh tranh, với các đối thủ cùng các cơ hội hay thách thức thường xuyên xuất hiện và mất đi. Vì thế, các quốc gia hay địa phương, muốn chủ động giành thắng lợi trong cạnh tranh, cần phải có chiến lược phát triển để vạch ra “đường đi, nước bước” làm cơ sở xây dựng các văn bản hoạch định tác nghiệp

tiếp theo. Cùng với việc bước vào “cuộc chơi” dựa trên chiến lược, hệ thống văn bản hoạch định phát triển của Việt Nam trước đây đã có, cũng được thay đổi dựa trên chiến lược và hướng tới thực thi chiến lược.

Quy hoạch là một công cụ vốn được thực hiện ở nước ta từ trước Đổi mới, nhưng nay có khác hơn, đó là quy hoạch được xây dựng dựa trên chiến lược. Chiến lược và quy hoạch phát triển sẽ được cụ thể hóa theo từng giai đoạn ngắn hơn bằng các kế hoạch 5 năm. Kế hoạch hàng năm và các chương trình dự án phát triển là những công cụ triển khai thực hiện các văn bản hoạch định phát triển nói trên.

Có thể nói các công cụ hoạch định phát triển ở Việt Nam bao gồm: chiến lược - quy hoạch - kế hoạch 5 năm - kế hoạch hàng năm và các chương trình dự án phát triển kinh tế - xã hội, hình thành một chuỗi mang tính thống nhất, logic và kế tiếp nhau. Hệ thống này được hình thành theo tư duy biến các định hướng tương lai thành thực tế cuộc sống, trong đó, mỗi bộ phận có chức năng, tính chất khác nhau và vì thế hàm chứa nội dung cũng khác nhau.

Như vậy, xét về tầm quan trọng thì Kế hoạch hóa phát triển là một công cụ quản lý vĩ mô của nền kinh tế quốc dân. Kế hoạch hóa là một quá trình bao gồm lập, tổ chức thực hiện kế hoạch và theo dõi và đánh giá kết quả.

1.1.1.2. Chiến lược phát triển

Chiến lược là từ có nguồn gốc quân sự với ý nghĩa là một kế hoạch hành động của một tổ chức/cá nhân được xây dựng nhằm đạt được một mục tiêu cụ thể.

Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội là một văn kiện xác định tầm nhìn dài hạn, mang tính chỉ đạo định hướng tương lai cho sự phát triển của một quốc gia hoặc địa phương trên các lĩnh vực chủ yếu như kinh tế, xã hội, tài nguyên môi trường và quản trị nhà nước.

Tầm nhìn được hiểu là viễn cảnh phát triển tương lai (sau 10 - 15 năm hoặc lâu hơn) mà một địa phương hoặc ngành mong muốn đạt được, Tầm nhìn dưới những điều kiện giả định nhất định. Tầm nhìn thường được thể hiện trong các văn kiện chiến lược và qui hoạch dưới dạng một tuyên bố ngắn gọn và rõ ràng.

Chiến lược là bản kế hoạch hành động trung hạn và dài hạn của một địa phương/ngành nhằm đạt được các mục tiêu phát triển nhất định. Chiến lược này phải làm rõ cách thức địa phương/ngành huy động và sử dụng các nguồn lực phát triển một cách hợp lý nhất trong một môi trường cạnh tranh nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển của xã hội và thị trường, cũng như đáp ứng được mong đợi của các bên có liên quan ở địa phương/ngành đó.

Chiến lược thường do các cơ quan chính quyền (Chính phủ và các bộ/ngành trung ương, UBND các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương) soạn thảo và được thông qua tại **Đại hội**

1.1.1.3. Quy hoạch phát triển

Quy hoạch phát triển là cụ thể hóa chiến lược, là sự bố trí chiến lược về không gian lãnh thổ và thời gian; xây dựng khung vĩ mô về tổ chức không gian với các giải pháp cụ thể để chủ động thực hiện các mục tiêu đạt hiệu quả cao hướng tới phát triển bền vững. Quy hoạch là sự cụ thể hóa ý tưởng chiến lược về cả mục tiêu và giải pháp trên không gian lãnh thổ với từng lĩnh vực cụ thể.

Trong quy hoạch phát triển các tiềm năng được đánh giá cụ thể hóa hơn, lượng hóa được các mục tiêu cụ thể, xác định và lượng hóa cấu trúc ngành, các nguồn lực có thể huy động,... để thực hiện mục tiêu trên một không gian lãnh thổ cụ thể, hoặc ngành, lĩnh vực cụ thể.

1.1.1.4. Kế hoạch phát triển

Kế hoạch là gì ?

“Theo Từ điển Bách khoa Việt Nam, Kế hoạch là một dự án tổng thể với các mục tiêu kinh tế - xã hội ở tầm kinh tế vĩ mô hay kinh tế vi mô được thể hiện thành các chỉ tiêu chung của nền kinh tế quốc dân hay các ngành, các đơn vị hay một lãnh thổ, hay đơn vị cơ sở, cùng với chính các chính sách, các giải pháp tương ứng để thực hiện”.

Trong **giáo trình Kế hoạch hóa phát triển kinh tế - xã hội**, nêu “kế hoạch là một công cụ quản lý và điều hành vĩ mô nền kinh tế quốc dân, nó là sự cụ thể hóa các mục tiêu định hướng của chiến lược phát triển theo từng thời kỳ bằng

Comment [c1]: Giáo trình của ai? Nam nào?

các chỉ tiêu mục tiêu và chỉ tiêu, biện pháp định hướng phát triển và hệ thống chính sách, cơ chế áp dụng trong thời kỳ kế hoạch”.

Trong từ điển Kinh doanh cách hiểu kế hoạch mang tính khái niệm là “Bản phác thảo trình tự và thời hạn tiến hành các công việc cần làm, cách thức thực hiện, các nguồn lực cụ thể, kết quả đạt được, hệ chính sách và người chịu trách nhiệm thực hiện”.

Các cách hiểu mang tính khái niệm trên đây có điểm chung là:

- Kế hoạch là bản phác thảo tổng thể bao gồm các mục tiêu, chỉ tiêu và giải pháp.

- Có các nguồn lực thực hiện.
- Hệ thống chính sách áp dụng.
- Có kết quả cụ thể.
- Trong một khoảng thời gian cụ thể nhất định (thông thường, hàng quý, hàng năm, 5 năm hoặc lâu hơn).

+ **Chương trình và dự án phát triển kinh tế xã hội**

- **Chức năng, nguyên tắc của kế hoạch hoá phát triển**

+ **Chức năng của kế hoạch hoá phát triển**

+ **Nguyên tắc của kế hoạch hoá phát triển**

1.1.1.5. Nhận diện chiến lược - quy hoạch - kế hoạch

(a) Theo vị trí và chức năng

Với vai trò là công cụ hoạch định, nên cả chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển đều giống nhau ở chức năng định hướng quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, sự khác biệt là ở chỗ: việc đảm nhận chức năng định hướng phát triển của mỗi công cụ này ở các vị trí, mức độ, phạm vi khác nhau trong toàn bộ lộ trình thực hiện vai trò quản lý của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

Từ những năm 50 - 60 của thế kỷ XX, khái niệm chiến lược được sử dụng trong lĩnh vực kinh tế - xã hội. Theo đó, *chiến lược phát triển kinh tế - xã hội được hiểu đầy đủ là một hệ thống các phân tích, đánh giá và lựa chọn thể hiện*

những quan điểm, tầm nhìn, mục tiêu của một quá trình phát triển mong muốn và sự nhất quán về con đường và các giải pháp cơ bản để thực hiện. Như vậy, chức năng chính của chiến lược phát triển là *sự lựa chọn hướng và cách đi tối ưu mang tính tổng thể trong lộ trình phát triển dài hạn.* Về hướng đi, chiến lược phát triển cung cấp “tầm nhìn” của một quá trình phát triển mong muốn, đó là một bức tranh thể hiện viễn cảnh mong muốn, mà quá trình phát triển nhằm đạt tới. Còn về cách đi, chức năng của chiến lược phát triển là vạch ra con đường (lộ trình) tổng thể cho việc đi tới đích cuối cùng như thế nào? bao gồm: mô hình phát triển, thể chế, cơ chế vận hành sự phát triển.

Theo cách đặt vấn đề trên, nếu chiến lược phát triển là vạch ra các đường nét hướng quỹ đạo cho sự phát triển trong một thời gian dài, thì *quy hoạch phát triển là sự thể hiện tầm nhìn, sự bố trí chiến lược về thời gian và không gian lãnh thổ, xây dựng khung vĩ mô về tổ chức không gian để chủ động hướng tới mục tiêu, đạt hiệu quả cao, phát triển bền vững.* Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội là văn bản luận chứng và lựa chọn phương án phát triển hợp lý và tổ chức kinh tế - xã hội theo lãnh thổ dài hạn (ít nhất là 5 năm) trên không gian lãnh thổ nhất định. Như vậy, chiến lược và quy hoạch đều có chức năng định hướng phát triển, nhưng theo logic, chức năng của quy hoạch là cụ thể hóa chiến lược, là một bước triển khai biến chiến lược thành thực tế cuộc sống ở các khía cạnh thời gian, không gian và tổ chức.

Chiến lược và quy hoạch với chức năng như vậy, thì chưa thể là công cụ quản lý, điều tiết các hoạt động kinh tế - xã hội diễn ra trong từng giai đoạn, thời điểm cụ thể. Trong hệ thống hoạch định phát triển ở Việt Nam, kế hoạch đóng vai trò đó. *Kế hoạch phát triển là một công cụ quản lý và điều hành vĩ mô nền kinh tế quốc dân, nó xác định một cách hệ thống những hoạt động nhằm phát triển kinh tế - xã hội theo những mục tiêu, chỉ tiêu và các cơ chế chính sách sử dụng trong một thời kỳ nhất định.* Kế hoạch có chức năng cụ thể hoá các tầm nhìn chiến lược phát triển và mục tiêu của quy hoạch để từng bước thực hiện và biến chiến lược, quy hoạch thành thực tế cuộc sống. Kế hoạch phát triển được

thể hiện rõ nhất (so với chiến lược và quy hoạch) chức năng: phân chia chiến lược và quy hoạch thành các lộ trình ngắn hơn, xác định nhiệm vụ cần phải đạt được trong từng giai đoạn phát triển, đặt ra một cách cụ thể hệ thống mục tiêu, chỉ tiêu và những giải pháp, chính sách thích hợp cho thời kỳ kế hoạch.

(b) Theo những tính chất đặc trưng

(1) Về tính chất phân định thời gian:

Chiến lược như trên đã nói là sự mô tả mong muốn về viễn cảnh tương lai phát triển, vì vậy tốt nhất thường không nên bị chặn bởi thời gian. Khoảng thời gian chiến lược về nguyên tắc chỉ được ước tính sau khi đã hình dung ra bức tranh viễn cảnh của đất nước và nó phụ thuộc vào khả năng “nhìn xa, trông rộng” của các nhà hoạch định chiến lược về tương lai. Vì thế, tính chất dài hạn và sự tương đối trong phân đoạn thời gian là đặc trưng về phân định thời gian của chiến lược. Thời gian chiến lược có thể 10 năm, 20 năm; thậm chí, có những nước hiện nay đã xây dựng chiến lược phát triển đất nước đến 50 năm. Khoảng thời gian của chiến lược được xác định một cách tương đối chứ không đòi hỏi chính xác như các văn bản kế hoạch và quy hoạch.

Trong khi đó, *tính phân đoạn trong kế hoạch và quy hoạch đòi hỏi chính xác và cụ thể*. Một yêu cầu mang tính nguyên tắc quy hoạch hay kế hoạch phải có khung thời gian rõ ràng. Về lượng thời gian, quy hoạch thường xây dựng khoảng thời gian dài hơn (10 năm) và được phân đoạn thành 5 năm, còn kế hoạch được chia thành nhiều mức độ khác nhau: 5 năm, 3 năm và hàng năm. Trong các khoảng thời gian cụ thể ấy của quy hoạch và kế hoạch, chúng ta phải thực hiện được một số mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể nhằm thực hiện các bước đi của chiến lược phát triển.

(2) Về tính chất hướng đích:

Chiến lược là một sự lựa chọn về “con đường”, mà quốc gia sẽ đi theo để hướng đến một “mục đích tổng thể” trong dài hạn. Chức năng chủ yếu của chiến lược là định hướng, là vạch ra các đường nét chủ yếu cho sự phát triển của đất nước trong thời gian dài, vì vậy *chiến lược sẽ mang tính chất định tính là chủ*

yếu. Tính định lượng trong chiến lược chỉ thể hiện ở một mức độ cần thiết, trong đó bao gồm một số tính toán, các dự báo, luận chứng cần thiết. Tuy nhiên, *không nên hiểu bản chiến lược có thời gian 10 năm chính là hai bản kế hoạch 5 năm ghép lại*. Thế nhưng, điều này không có nghĩa là chiến lược chung chung, mơ hồ, mà vẫn phải bảo đảm “độ nét” của nó. Đó là một bức tranh về viễn cảnh tương lai được lộ ra một cách sáng sủa, rõ ràng, không viễn vông, một bức tranh thể hiện rõ đích đến cuối cùng và cách để đến được.

Kế hoạch cũng bao gồm cả mặt định tính và định lượng, tuy vậy mặt định lượng là đặc trưng cơ bản hơn của kế hoạch. Bức tranh viễn cảnh được xác định bằng những đường nét chính trong chiến lược phải được cụ thể hóa bằng các nhiệm vụ với các con số định lượng cả về mục tiêu và giải pháp của các kế hoạch. Quản lý bằng kế hoạch mang tính tác nghiệp cụ thể hơn, chi tiết hơn. Tính định lượng của kế hoạch được thể hiện thông qua hệ thống các chỉ tiêu phản ánh mục tiêu, kết quả, đầu ra hay hoạt động cần đạt được trong giai đoạn kế hoạch. Bên cạnh đó là các chỉ tiêu phản ánh nhu cầu nguồn lực cần thiết để thực hiện nhiệm vụ đặt ra.

Tính chất hướng đích trong quy hoạch phát triển không phải cụ thể bằng những chỉ tiêu định lượng như kế hoạch, nó cũng không phải là đi vào mô tả bức tranh tổng quát của tương lai như chiến lược, mà phải thể hiện ở những lát cắt theo không gian các mục tiêu và nhiệm vụ phát triển. Sự khác nhau về tính chất hướng đích của quy hoạch so với chiến lược ở chỗ: Quy hoạch không phải chỉ thể hiện mong muốn như chiến lược, mà nó cũng cần phải được luận chứng cụ thể hơn.

Trong quy hoạch thể hiện những kỳ vọng về bức tranh nền kinh tế sẽ đạt tới dưới dạng các sơ đồ phân bố, bố trí theo lãnh thổ các thành quả phát triển sẽ đạt được về kinh tế - xã hội, kết cấu hạ tầng kỹ thuật trong thời kỳ quy hoạch. Tính chất hướng đích của quy hoạch cũng khác so với kế hoạch, các nhiệm vụ, nội dung phát triển không phải được mô tả bằng các con số định lượng, mà nó

thể hiện ở các phương án, mô hình tổ chức kinh tế, xã hội theo lãnh thổ và các nhiệm vụ được thể hiện qua các sơ đồ, bản đồ bố trí không gian.

(3) Về yêu cầu định hướng mục tiêu:

Nội dung chính của chiến lược là một bức tranh phản ánh điểm đến của tương lai. Điều này đòi hỏi bức tranh vẽ ra phải rõ ràng, hoàn chỉnh, tổng thể, trong đó hiện diện tất cả *những thành quả của quá trình phấn đấu*. Tuy nhiên, không thể hiện trong chiến lược những tính toán cụ thể về chi phí hay hiệu quả của quá trình thực hiện, cũng như không phản ánh nhiều các giải pháp hay quá trình tổ chức thực hiện để đạt tới. Đây là chỗ để phân biệt rõ ràng chiến lược với kế hoạch hay chương trình, dự án phát triển.

Nếu như việc mô tả thành quả đạt được là yêu cầu của định hướng mục tiêu của chiến lược, thì *tính kết quả và tính hiệu quả lại là yêu cầu phải cụ thể, rõ ràng trong kế hoạch phát triển*. Các mục tiêu của kế hoạch là phải thể hiện ở tính kết quả.

Trong bản quy hoạch, việc hướng đích cũng không chỉ phản ánh thành quả tổng hợp như trong chiến lược, mà phải chi tiết hơn, chia ra thành các góc độ cụ thể hơn. Hơn nữa, tại quy hoạch, các thành quả không chỉ được nêu lên, mà phải được luận chứng cụ thể cho tính chất tối ưu của nó. Tuy nhiên, quy hoạch cũng không thể đi nhiều vào việc tính toán kết quả hay chi phí cụ thể, cũng như những tác nghiệp chi tiết cho quá trình tổ chức thực hiện, vì đó là nhiệm vụ của kế hoạch, với tư cách là công cụ triển khai chiến lược và quy hoạch.

(c) Nhận diện theo nội dung:

Do có những khác biệt về vị trí chức năng, tính chất đặc trưng và yêu cầu định hướng kết quả, nên mỗi văn bản hoạch định phát triển lại có mức độ và sự khác biệt. Cụ thể:

- *Nội dung bản chiến lược phát triển* gồm: (i) Mô tả điểm xuất phát; (ii) Xây dựng bức tranh của tương lai; (iii) Phác họa con đường kết nối điểm xuất

phát và điểm đến cuối cùng. Trả lời những câu hỏi này liên quan đến nội dung cơ bản của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội.

- *Nội dung bản quy hoạch phát triển* gồm:

(1) Phân tích tiềm năng và đánh giá thực trạng phát triển kinh tế - xã hội: Phải tìm ra các tiềm năng và đánh giá được thực trạng phát triển của vùng quy hoạch, phải thực hiện đánh giá toàn diện trên 3 mặt chủ yếu: kinh tế, xã hội và kết cấu hạ tầng kỹ thuật.

(2) Định hướng phát triển: gồm những nội dung: (i) Các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ và chỉ tiêu tổng quát, cũng như từng khía cạnh kinh tế, xã hội, môi trường và kết cấu hạ tầng kỹ thuật. (ii) Luận chứng các phương án phát triển kinh tế - xã hội, bao gồm luận chứng về phương án phát triển các ngành kinh tế, các lĩnh vực xã hội, phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - kỹ thuật, sử dụng đất đai, bố trí dân cư. (iii) Luận chứng phương án phân bố, bố trí mạng lưới phát triển kinh tế, xã hội, bao gồm: tổ chức không gian lãnh thổ phát triển, trong đó nhấn mạnh đến tổ chức các vùng động lực, vùng không động lực và tổ chức phối hợp giữa các vùng; bố trí mạng lưới phát triển các ngành kinh tế, các lĩnh vực xã hội, mạng lưới phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật. Hệ thống bản đồ quy hoạch phát triển và phân bố không gian sẽ minh họa, làm rõ những nội dung này.

(3) Giải pháp tổ chức thực hiện quy hoạch phát triển: cần nhấn mạnh đến việc xác định và tổ chức bảo đảm các nguồn lực, như: vốn đầu tư, nguồn nhân lực, khoa học công nghệ để thực hiện, trong đó nhấn mạnh đến các chương trình dự án ưu tiên và bảo đảm nguồn lực cho các chương trình đó.

- *Nội dung các kế hoạch phát triển* gồm: Phần đánh giá thực hiện kế hoạch thời kỳ trước; Xác định mục tiêu, nhiệm vụ, chỉ tiêu kế hoạch; Các giải pháp tổ chức thực hiện kế hoạch.

Các giải pháp của kế hoạch cần được nhấn mạnh những điểm khác biệt với chiến lược và quy hoạch. Cụ thể, cần phân chia các nội dung của kế hoạch thành 2 nhóm: một số nội dung mang tính tác nghiệp thường niên, thì sẽ được cụ

thể hóa và triển khai thực hiện trong các bản kế hoạch hàng năm, còn các nội dung mang tính đột phá, cần thiết phải được triển khai bằng việc xây dựng và triển khai thực hiện dưới dạng các chương trình dự án.

Đặc biệt, cần xây dựng khung theo dõi đánh giá kế hoạch. Đây là điểm khác biệt của kế hoạch so với chiến lược và quy hoạch với chức năng kế hoạch là công cụ triển khai tổ chức thực hiện. Trong kế hoạch theo dõi đánh giá, điều quan trọng là xây dựng được bộ chỉ số (các thước đo quá trình thực hiện chỉ tiêu), xác định tần suất theo dõi, chủ thể theo dõi, nguồn cung cấp thông tin. Để thực hiện được việc theo dõi, các chỉ số cần phải gắn với chỉ tiêu, mỗi chỉ tiêu kế hoạch thường có ít nhất một chỉ số theo dõi, chỉ số càng nhiều, thì càng thuận lợi cho việc đánh giá chính xác việc thực hiện kế hoạch.

1.1.2 Vị trí, vai trò của Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước

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.

1.1.3 Mối quan hệ giữa QHTTPTKTXH với các loại hình quy hoạch khác

Hệ thống quy hoạch ở nước ta hiện nay có thể phân thành 4 loại chủ yếu: Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội; Quy hoạch phát triển ngành, sản phẩm; Quy hoạch xây dựng và quy hoạch đô thị; Quy hoạch sử dụng đất và 4 cấp: cấp quốc gia (cả nước), cấp vùng, cấp tỉnh và cấp huyện. Giữa các loại và cấp quy hoạch trên đang có sự chồng chéo, trùng lặp.:

- 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.

a. Mối quan hệ giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội với quy hoạch sử dụng đất:

Quy hoạch tổng thể mang tính chiến lược chỉ đạo sự phát triển kinh tế xã hội trong tương lai và được luận chứng bằng nhiều phương án khác nhau về khai thác và sử dụng các nguồn lực, phân bố lực lượng sản xuất theo không gian lãnh thổ có tính đến chuyên môn hoá và phát triển tổng hợp.

Như vậy, quy hoạch tổng thể PTKTXH nhằm tăng trưởng, phát triển kinh tế nhanh, ổn định và bền vững. Quy hoạch tổng thể PTKTXH nghiên cứu toàn bộ các nguồn lực về tự nhiên, về con người, về cơ sở vật chất kỹ thuật, xây dựng luận cứ khoa học cho sự phát triển đồng bộ nền kinh tế.

Quy hoạch sử dụng đất thực hiện việc phân phối và tái phân phối quỹ đất cho các mục đích nhằm đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội trong từng giai đoạn. Quy hoạch sử dụng đất căn cứ vào yêu cầu phát triển và đặc điểm tự nhiên kinh tế xã hội để điều chỉnh cơ cấu và phương hướng sử dụng đất đai, xây dựng phương án sử dụng đất hợp lý và hiệu quả nhất.

Mối quan hệ: quy hoạch sử dụng đất là quy hoạch tổng hợp chuyên ngành, cụ thể hoá quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội. Như vậy quy hoạch tổng thể chỉ đạo và điều phối quy hoạch sử dụng đất, còn quy hoạch sử dụng đất thống nhất, hoà hợp với quy hoạch tổng thể.

b. Mối quan hệ giữa quy hoạch tổng thể PTKTXH với quy hoạch phát triển các ngành (nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ):

Quy hoạch phát triển các ngành là cơ sở và là bộ phận hợp thành của quy hoạch tổng thể, chịu sự chỉ đạo và khống chế của quy hoạch tổng thể. Quy hoạch tổng thể xác định một cơ cấu hợp lý giữa các ngành kinh tế trong tổng thu nhập quốc dân, xác định nhịp độ tăng trưởng của các ngành nhằm đạt được mục tiêu phát triển chung của toàn nền kinh tế. Quan hệ giữa chúng là quan hệ giữa cá thể và tổng thể, cục bộ và toàn diện, có sự thống nhất theo không gian và thời gian trong một khu vực. Tuy nhiên chúng có sự khác nhau về tư tưởng chỉ đạo và nội dung giữa một bên là cụ thể cục bộ trong phạm vi hẹp, sự sắp xếp mang tính chiến thuật, một bên là định hướng chiến lược, có tính toàn diện tổng thể toàn bộ nền kinh tế.

c. Mối quan hệ giữa quy hoạch tổng thể PTKTXH với quy hoạch đô thị và xây dựng:

Quy hoạch tổng thể phải nghiên cứu tổ chức mạng lưới dân cư trong phạm vi không gian lãnh thổ. Dự kiến sự phát triển đô thị và các khu dân cư trong tương lai, đề xuất các phương án phát triển đô thị và vai trò chức năng của các đô thị, các khu vực nông thôn trong sự phát triển chung của cả vùng nghiên cứu.

Quy hoạch đô thị và xây dựng nhằm bố trí sắp xếp các khu chức năng các yếu tố đô thị một cách hợp lý khoa học trong các khu vực đô thị bao gồm: thiết kế khu vực ở, khu công sở, khu công nghiệp, giao thông, cấp thoát nước, công viên cây xanh....

Mối quan hệ: quy hoạch tổng thể xây dựng khung phát triển, còn quy hoạch đô thị và xây dựng chi tiết hoá khung phát triển một cách chi tiết ở khu vực đô thị. Quy hoạch đô thị và xây dựng chịu sự điều chỉnh của quy hoạch tổng thể nhưng nó phải phù hợp với điều kiện cụ thể ở mức chi tiết.

d. Mối quan hệ giữa quy hoạch tổng thể PTKTXH với quy hoạch phát triển cơ sở hạ tầng:

Cơ sở hạ tầng có mối quan hệ rất chặt chẽ với tất cả các ngành các lĩnh vực, nó là nền tảng quan trọng tạo nên hình thái kinh tế chính trị nhất định.

Kết cấu hạ tầng là tổng thể các ngành kinh tế, các ngành công nghệ dịch vụ bao gồm việc xây dựng đường xá, công trình thủy lợi, hải cảng, sân bay kho tàng, cung cấp năng lượng, cơ sở kinh doanh, cơ sở giáo dục, y tế, khoa học....

Cơ sở hạ tầng bao giờ cũng phát triển và đi trước một bước so với các hoạt động khác. Sự phát triển của cơ sở hạ tầng sẽ tạo điều kiện, tạo cơ sở cho các ngành các lĩnh vực phát triển.

Mối quan hệ: quy hoạch tổng thể PTKTXH bao trùm, định hướng cho quy hoạch phát triển cơ sở hạ tầng. Quy hoạch cơ sở hạ tầng là cụ thể chi tiết của quy hoạch tổng thể trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng.

1.2. Khái niệm và bản chất của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội

1.2.1. Khái niệm quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội

Quy hoạch là gì?

Thuật ngữ *quy hoạch* là một từ Hán Việt và được du nhập vào nước ta từ khi Trung Quốc giúp đỡ ta xây dựng Khu công nghiệp Việt Trì, Khu gang thép Thái Nguyên vào những năm 1950-1960. Lúc đầu, quy hoạch được hiểu là quản trị các hoạt động kinh tế - xã hội trên một không gian địa lý nhất định, sau đó thuật ngữ này được áp dụng rộng rãi, trong nhiều trường hợp không còn nguyên nghĩa ban đầu, như: quy hoạch cán bộ, quy hoạch tuyển tính (toán học)... Trong bài nghiên cứu này, chúng tôi đề cập đến dạng quy hoạch gắn với nguyên nghĩa, tức là quản trị không gian phát triển của một/nhiều đối tượng kinh tế - xã hội.

Theo Viện Chiến lược phát triển (2004), quy hoạch là “*việc lựa chọn phương án phát triển và tổ chức không gian kinh tế - xã hội cho thời kỳ dài hạn trên lãnh thổ xác định*”. Với định nghĩa này, đối tượng của quy hoạch là các hoạt động kinh tế - xã hội. Tương tự, quy hoạch ngành hay quy hoạch lãnh thổ cũng là việc lựa chọn phương án phát triển cơ cấu kinh tế ngành dựa trên nguyên tắc phân công lao động theo ngành/ lãnh thổ và giải quyết được mối quan hệ liên ngành và liên vùng (Ngô Doãn Vịnh, 2003). Do vậy, dạng quy hoạch này được áp dụng phổ biến, rộng khắp ở tất cả các quốc gia trên thế giới, bởi một lẽ đơn giản: mọi hoạt động của con người đều gắn với không gian.

Theo Archibugi (2008), Allmendinger và Tewdwr-Jones (2002), Palermo và Ponzini (2010) và Taylor (1998) quy hoạch được hình thành từ cách tiếp cận không gian vật thể sau đó lồng ghép các cách tiếp cận kinh tế, xã hội và môi trường trong việc sử dụng không gian. *Các quy hoạch vật thể (physical plan), như: quy hoạch đất đai, quy hoạch đô thị... có tính không gian rất cụ thể. Trong khi đó, các quy hoạch kinh tế vĩ mô, quy hoạch xã hội, hay quy hoạch phát triển thường chứa đựng sự phát triển không gian mang tính trừu tượng nhiều hơn.*

Còn Glasson và Marshall (2007) lại cho rằng, dù quy hoạch có được sử dụng như thế nào trong các thời kỳ phát triển khác nhau, nó đều liên quan trực tiếp đến việc phát triển không gian trong tương lai. Theo nhóm tác giả này, *quy hoạch là việc bố trí có mục đích hướng đến không gian tương lai của một tập*

hợp lớn các hoạt động trong/trên một phạm vi đất đai hay nguồn vật chất, nguồn lực có hạn.

Như vậy, tùy từng quốc gia, với các thể chế và các đặc điểm khác nhau, đặc điểm và tính chất của quy hoạch ở từng nước áp dụng cũng rất khác nhau. Tuy nhiên, có thể kết luận một số điểm chung sau đây về quy hoạch:

Thứ nhất, đây là công cụ của nhà nước. Nếu ở các nước xã hội chủ nghĩa trước kia, cách tiếp cận quy hoạch thường là từ trên xuống dưới, thì ở các nước phương Tây có một sự kết hợp khá hài hòa giữa giữa cách tiếp cận từ trên xuống dưới và từ dưới lên trên.

Thứ hai, quy hoạch liên quan trực tiếp đến việc định hướng phân bổ dài hạn (thường trên 10 năm) các hoạt động của nền kinh tế gắn với không gian, lãnh thổ.

Thứ ba, phạm vi của quy hoạch có thể là rất rộng về mặt không gian và lĩnh vực. Ở các nước đang phát triển, quy hoạch được áp dụng cho nhiều hoạt động kinh tế - xã hội. Tuy vậy, ở một số nước phương Tây, chỉ một số ngành quan trọng (như kết cấu hạ tầng) mới được lựa chọn để quy hoạch.

Trong bối cảnh mới, nội hàm quy hoạch đang thay đổi

Thế giới đang thay đổi và điều đó tác động rất lớn đến các thể chế của các quốc gia và các mối quan hệ phát triển trong nền kinh tế. Do vậy, nội hàm quy hoạch cũng đang chịu những tác động không nhỏ, cụ thể là:

Một là, sự xung đột về sử dụng không gian của các ngành trong các quốc gia và giữa các quốc gia đang ngày càng lớn, nhất là khi xu hướng toàn cầu hóa được diễn ra một cách mạnh mẽ với sự xuất hiện ngày càng nhiều các ngành, lĩnh vực mới. Do vậy, thực tế đang đòi hỏi nội hàm của quy hoạch phải có khả năng hài hòa, phối hợp một cách hiệu quả trong việc phát triển không gian của các ngành và các quốc gia.

Hai là, sự phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và địa phương. Sự xuất hiện của các học thuyết địa lý kinh tế của Paul Krugman và lãnh thổ cạnh tranh, cluster của Michael Porter đã, đang làm thay đổi nội hàm

của quy hoạch mang tính không gian, lãnh thổ. Nền kinh tế quản lý theo mô hình Keynes được chuyển sang một mô hình mới với sự phân cấp, phân quyền cho địa phương, mở ra sự hợp tác và cạnh tranh giữa các lãnh thổ, hợp tác giữa công - tư.

Ba là, mặc dù quy hoạch là công cụ quản lý của nhà nước, nhưng vai trò và sự tham gia của doanh nghiệp, cộng đồng, cũng như người dân trong quá trình quy hoạch ngày càng lớn. Điều đó thể hiện bản chất sự dân chủ và tính thiết thực của các bản quy hoạch. Bên cạnh đó, với sự lớn mạnh của các tập đoàn xuyên quốc gia (TNCs - chiếm khoảng 25% GDP toàn cầu), những chính sách của nhà nước về quy hoạch chịu sự ảnh hưởng không nhỏ của các tập đoàn này.

Do những tác động trên, nội hàm của quy hoạch đã có những thay đổi về cơ bản kể từ cuối thế kỷ XX, đặc biệt sự xuất hiện của loại hình quy hoạch có tên gọi *quy hoạch không gian* (spatial planning), hoặc dạng quy hoạch mang tính không gian (hiểu theo nghĩa của châu Âu) nhằm đáp ứng những yêu cầu mới của bối cảnh thực tiễn đang đặt ra. Quy hoạch không gian được Glasston và Marshall (2003) nhận định là một xu hướng mới của quy hoạch.

Cụ thể, tại Sách yếu về quy hoạch không gian, Hội đồng châu Âu (EC, 1997) định nghĩa: *quy hoạch không gian là những cách thức được sử dụng chủ yếu bởi khu vực công nhằm tác động đến sự phân bố các hoạt động trong tương lai trong một không gian*. Theo đó, xác định quy hoạch không gian được thực hiện với mục tiêu tạo ra một tổ chức lãnh thổ hợp lý hơn trong việc sử dụng đất đai và trong các mối liên kết giữa các thành phần, tạo ra sự cân bằng giữa nhu cầu phát triển với việc cần thiết phải bảo vệ môi trường, xã hội. Cũng trong năm 1997, EC đã công bố bản quy hoạch không gian của toàn châu Âu với các mục tiêu như trên.

Cùng chung với cách định nghĩa của EU về quy hoạch không gian là Liên Hợp quốc (UN). Theo tổ chức này, quy hoạch không gian quan tâm đến “*vấn đề về sự phối hợp, hoặc tích hợp các kích thước không gian của các chính sách*

ngành thông qua một chiến lược dựa trên lãnh thổ”(Cullingworth và Nadin(2006) được trích trong UN, 2008). UN xác định quy hoạch không gian là *“công cụ chính để xây dựng một khung khổ dài hạn, bền vững cho phát triển kinh tế, xã hội và lãnh thổ ở bên trong các quốc gia và giữa các quốc gia với nhau”*. Quy hoạch không gian phải giải quyết được những căng thẳng và mâu thuẫn giữa các chính sách ngành, như giải quyết các xung đột giữa phát triển kinh tế với việc bảo vệ môi trường... Như vậy, vai trò quan trọng của quy hoạch không gian là để thúc đẩy, tạo ra một sự sắp xếp hợp lý và hài hòa các mục tiêu chính sách có tính xung đột với nhau.

Diễn hình cho cách định nghĩa về quy hoạch không gian trên là Vương quốc Anh. Tại nước này, Chính phủ xác định quy hoạch không gian vượt ra ngoài của việc quy hoạch sử dụng đất truyền thống nhằm tích hợp những chính sách về phát triển và sử dụng đất với các chính sách ngành khác có tác động liên quan. Nghiên cứu về quy hoạch không gian của quốc gia này, Carmona cùng các cộng sự (2003) đã tổng kết và đưa ra các đặc trưng của quy hoạch như sau:

- Quy hoạch thể hiện mối quan hệ giữa xã hội và không gian;
- Quy hoạch mang tính tổng thể và tích hợp;
- Quy hoạch nhằm cố gắng quản lý các quá trình thay đổi thông qua các hành động tích cực và có định hướng;
- Quy hoạch yêu cầu phải có một khung khổ hành chính và pháp lý thích hợp để tổ chức thực hiện;
- Quy hoạch liên quan đến việc phân bổ nguồn lực khan hiếm;
- Quy hoạch đòi hỏi phải có sự nghiên cứu, hiểu biết và khả năng ứng dụng một tập hợp đa dạng các kiến thức đa ngành.

Với những đặc trưng trên, quy hoạch không gian được hướng tới thay thế cho các loại hình quy hoạch cũ, bởi lẽ nó mang lại nhiều ích lợi và tối ưu hơn (Liên Hiệp quốc, 2008).

Theo nghị định 92/2006/NĐ-CP ngày 07 tháng 9 năm 2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cho rằng:

(1) Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cả nước 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 quốc gia trong một thời gian xác định.

(2) 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.

(3) Quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực là luận chứng, lựa chọn phương án phát triển và phân bố ngành, lĩnh vực hợp lý trong thời kỳ dài hạn trên phạm vi cả nước và trên các vùng, lãnh thổ.

1.2.2. Bản chất của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, Vùng kinh tế trọng điểm; quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp tỉnh; quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp huyện.

- Quy hoạch tổng thể phát triển ngành

Quy hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực cấp quốc gia; quy hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực cấp tỉnh; quy hoạch phát triển các sản phẩm chủ yếu cấp quốc gia; quy hoạch phát triển các sản phẩm chủ yếu cấp tỉnh.

1.3. Phương pháp tiếp cận quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội trong điều kiện kinh tế thị trường.

Đây là một trong những vấn đề lớn và có ý nghĩa quan trọng đối với Việt Nam trong lĩnh vực quy hoạch phát triển. Thực tiễn và lý luận cho phép khái quát phương pháp tiếp cận một cách thống nhất.

a) Nghiên cứu các nhân tố phát triển, (thị trường, sự tác động của nhân tố chính trị- hợp tác quốc tế, các nguồn lực nội sinh, các cơ chế, chính sách hiện hành, các yếu tố ngoại sinh,...) trong mối quan hệ động và có so sánh.

b) Nghiên cứu, luận chứng các mục tiêu phát triển (xác định quan điểm, luận chứng các khả năng phát triển phản ánh các mục tiêu phát triển về kinh tế, về xã hội, về môi trường, về giữ vững an ninh quốc phòng).

c) Nghiên cứu các giải pháp đảm bảo các mục tiêu được thực hiện (trong đó quan trọng nhất là các giải pháp về hình thành cơ cấu kinh tế, lựa chọn phát triển ngành mũi nhọn, phát triển các lĩnh vực; chính sách đầu tư; chính sách phát triển nguồn nhân lực; vấn đề chi đạo và điều hành; vấn đề hợp tác liên ngành, liên vùng,...).

Nội dung và phương pháp tiếp cận quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam

Trong thời gian vừa qua công tác quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đã có đóng góp đáng kể vào sự phát triển và tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Trên phạm vi cả nước nhờ công tác quy hoạch đã hình thành hàng chục vùng trồng cây chuyên môn hoá, hàng chục khu công nghiệp tập trung, hàng chục điểm đô thị mới, rất nhiều cảng biển, tuyến đường có tốc độ cao, nhiều công trình thủy điện,...

Tuy nhiên trước đòi hỏi của cuộc sống đầy sinh động và biến đổi không ngừng, công tác quy hoạch phát triển tỏ ra còn nhiều hạn chế. Thực tế cho thấy, nội dung và phương pháp quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội theo những tài liệu hướng dẫn đã công bố của các ngành chức năng đã bộc lộ một số điểm không thật thích hợp và bất cập so với yêu cầu phát triển của đất nước trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

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.

1.3.1. Quan điểm và phương hướng đổi mới công tác quy hoạch

1.3.1.1. Quan điểm đổi mới công tác quy hoạch

- Đổi mới công tác quy hoạch nhằm giải quyết các vấn đề bức xúc, hạn chế hiện nay nhưng phải có tầm nhìn dài hạn, phù hợp với việc xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.

- Đổi mới công tác quy hoạch trên cơ sở xem xét, áp dụng những kinh nghiệm quốc tế nhưng phù hợp với trình độ và đặc thù của nền kinh tế nước ta là nước đang phát triển và có nền kinh tế chuyển đổi.

- Đổi mới công tác quy hoạch phải phù hợp với điều kiện cụ thể của đất nước về tổ chức hệ thống chính quyền các cấp, sự phân cấp mạnh mẽ, không có cơ quan quản lý vùng...

- Đổi mới đồng bộ tất cả các khâu của công tác quy hoạch từ hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật đến tăng cường bộ máy và nâng cao chất lượng đội ngũ làm công tác quy hoạch.

1.3.1.2. Phương hướng đổi mới công tác quy hoạch

Đổi mới công tác quy hoạch tập trung vào các khâu: đổi mới hệ thống quy hoạch và nội dung quy hoạch; quy trình lập, thẩm định, phê duyệt, triển khai, giám sát, đánh giá thực hiện quy hoạch

a) Đổi mới hệ thống quy hoạch

Đổi mới hệ thống quy hoạch theo hướng lồng ghép, tích hợp một số quy hoạch ngành, sản phẩm, quy hoạch xây dựng vùng vào quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo vai trò đi trước và là "quy hoạch cái" hay "quy hoạch gốc" của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.

Nghiên cứu bổ sung quy hoạch quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội trên phạm vi cả nước.

b) Đổi mới nội dung quy hoạch

Đổi mới nội dung quy hoạch theo các nguyên tắc chỉ đạo sau:

- Đổi mới nội dung nhằm nâng cao chất lượng báo cáo quy hoạch cũng như khả năng đưa quy hoạch vào thực hiện.

- Đổi mới theo hướng phân định rõ nội dung của từng loại quy hoạch nhằm tránh trùng lặp giữa nội dung quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp vùng, cấp tỉnh, cấp huyện và giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội với quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực và các loại quy hoạch khác.

- Đổi mới nội dung quy hoạch theo hướng phù hợp với nền kinh tế thị trường, xác định rõ nội dung nào là "cứng", Nhà nước phải tổ chức thực hiện, nội dung nào do thị trường quyết định.

- Đổi mới nội dung quy hoạch theo hướng nâng cao tính khả thi của các đề xuất quy hoạch.

Một số định hướng đổi mới nội dung quy hoạch, đặc biệt là quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội:

- Tăng tính trọng tâm, trọng điểm của quy hoạch, tập trung vào một số ngành, lĩnh vực và lãnh thổ trọng điểm.

- Phân định rõ nội dung, phạm vi lập quy hoạch của từng cấp, từng loại quy hoạch. Thí dụ, đối với quy hoạch tổng thể trên phạm vi cả nước, phạm vi quy hoạch chỉ đến các vấn đề liên vùng, các công trình quan trọng quốc gia (mạng lưới đường bộ và đường sắt cao tốc, cảng biển, cảng hàng không quốc tế, các khu kinh tế quốc gia...).

- Chú trọng nội dung tổ chức lãnh thổ trong các quy hoạch.

- Gắn đổi mới nội dung hoạch với đổi mới nội dung phê duyệt quy hoạch; đảm bảo sự đầy đủ của nội dung phê duyệt quy hoạch.

c) Đổi mới quy trình lập, thẩm định quy hoạch

- Đối với quy trình lập quy hoạch:

Đảm bảo đúng trình tự lập quy hoạch: quy hoạch lãnh thổ lớn hơn lập trước, quy hoạch lãnh thổ nhỏ hơn lập sau và quy hoạch tổng thể lập trước, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực cùng cấp lập sau.

- Đối với thẩm định quy hoạch:

Nghiên cứu, quy định về cơ quan độc lập tổ chức thẩm định quy hoạch. Quy định về trách nhiệm của cơ quan tổ chức thẩm định quy hoạch, phải đảm bảo nguồn lực cho thực hiện quy hoạch.

d) Tăng cường khâu triển khai, giám sát, đánh giá thực hiện quy hoạch
Nâng cao tính pháp lý của quy hoạch; bảo đảm đúng quy định về điều chỉnh, bổ sung quy hoạch.

Quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan trong việc tổ chức triển khai, giám sát, quản lý quy hoạch. Xây dựng các chế tài đảm bảo các quy hoạch được duyệt sẽ được triển khai trên thực tế, loại trừ tình trạng phá vỡ quy hoạch một cách tùy tiện do lợi ích nhóm, "hội chứng" nhiệm kỳ và bệnh thành tích [2].

1.3.2. Một số biện pháp trong những năm trước mắt để thực hiện đổi mới công tác quy hoạch phục vụ tăng trưởng kinh tế

1.3.2.1. Tăng cường công tác kế hoạch hóa về quy hoạch

Quản lý số lượng quy hoạch cần lập, thời gian lập, thời kỳ quy hoạch và bảo đảm trình tự lập quy hoạch và gắn với đó điều chỉnh cơ quan quản lý kinh phí lập quy hoạch là cơ quan lập kế hoạch về công tác quy hoạch[2].

Đây là biện pháp ít tốn kém và sớm phát huy hiệu quả nhằm giảm chi phí cho việc lập quá nhiều các loại quy hoạch, góp phần giảm sự chồng chéo, trùng lặp giữa các quy hoạch và tăng khả năng cân đối các nguồn lực cho thực hiện quy hoạch.

1.3.2.2. Đổi mới công tác thẩm định quy hoạch

Đây là một trong các khâu yếu nhất dẫn đến chất lượng quy hoạch thấp, thiếu tính khả thi, không đảm bảo các nguồn lực thực hiện quy hoạch. Khẩn trương thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 (khóa XI): "Rà soát, sửa đổi, bổ sung, ban hành các nghị định của Chính phủ về công tác thẩm định và phê duyệt quy hoạch theo hướng tạo cơ chế thẩm định độc lập, tập trung, do một đầu mối chịu trách nhiệm". Quy định rõ điều kiện, trách nhiệm và quyền hạn của hội đồng thẩm định, thành viên hội đồng thẩm định quy hoạch.

Về mặt lâu dài cần thể chế hóa khâu thẩm định quy hoạch trong Luật Quy hoạch, tuy nhiên trong thời gian trước mắt có thể sửa đổi các nghị định của Chính phủ theo hướng công tác thẩm định quy hoạch được tổ chức có tính độc lập (cơ quan thẩm định không phải là cơ quan tổ chức lập quy hoạch), tính tập trung và do một đầu mối chịu trách nhiệm (đảm bảo sự đồng bộ giữa các quy hoạch và cân đối được các nguồn lực thực hiện quy hoạch).

1.3.2.3. Tập trung rà soát, điều chỉnh một số quy hoạch

Rà soát, điều chỉnh một số quy hoạch gắn với việc phân bổ, thu hút nguồn lực lớn như: quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng, hệ thống khu kinh tế, khu công nghiệp... theo hướng có trọng tâm, trọng điểm, phân kỳ hợp lý và đảm bảo nguồn lực thực hiện quy hoạch.

Rà soát, điều chỉnh quy hoạch phát triển một số ngành, sản phẩm (điện lực, lọc hóa dầu, khai thác và chế biến khoáng sản quy mô lớn...) theo hướng công khai, minh bạch, bảo đảm sự cạnh tranh bình đẳng, tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia thực hiện quy hoạch.

1.3.2.4. Hoàn thiện hệ thống pháp luật về hệ thống quy hoạch

Đây là giải pháp vừa có tính trước mắt, vừa có tính lâu dài.

Nhanh chóng xây dựng, trình thông qua và triển khai thực hiện "Luật Quy hoạch có phạm vi điều chỉnh chung cho các loại quy hoạch phát triển trên phạm vi cả nước".

Trong luật cần quy định rõ về nội dung quy hoạch, quy trình lập quy hoạch, quản lý nhà nước về quy hoạch (lập, thẩm định, phê duyệt, giám sát, đánh giá quy hoạch).

1.3.2.5. Nâng cao chất lượng đội ngũ những người tham gia vào công tác quy hoạch

Nâng cao chất lượng đội ngũ những người tham gia vào công tác quy hoạch bao gồm cả cán bộ quản lý nhà nước về quy hoạch, đội ngũ tư vấn lập quy hoạch và cán bộ, chuyên gia thẩm định quy hoạch.

Nghiên cứu, quy định về trình độ chuyên môn, chứng chỉ hành nghề cho cán bộ làm công tác tư vấn và thẩm định quy hoạch. Cần xây dựng đội ngũ những người làm công tác tư vấn quy hoạch có tính chuyên nghiệp, phù hợp việc đổi mới nội dung, quy trình lập quy hoạch. Hình thành đội ngũ các chuyên gia là "tổng công trình sư" chỉ đạo xây dựng quy hoạch theo hướng tích hợp nhiều loại quy hoạch hiện nay vào cùng một loại trên cơ sở quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.

1.4. Phương pháp tiếp cận quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội

1.4.1 Phương pháp làm việc có sự tham gia

1.4.1.1 Thảo luận nhóm

Khái niệm: là phương pháp làm việc có tổ chức, có mục tiêu và có người dẫn dắt giữa 3 người trở lên về một hoặc một số chủ đề/nội dung được lựa chọn. Mục tiêu là đưa ra những ý kiến, đóng góp mang tính dân chủ và đồng thuận từ các thành viên cho chủ đề thảo luận. Thảo luận nhóm thường được sử dụng để:

Chia sẻ các ý tưởng và mở rộng nhãn quan/quan điểm về 1 hoặc một số vấn đề giữa các thành viên.

Tạo ra sự quan tâm và sự đồng thuận giải quyết một hoặc 1 số vấn đề Tạo điều kiện cho các thành viên nói lên các suy nghĩ/ý tưởng của mình Tập trung được trí tuệ tập thể của nhóm.

Quy trình thảo luận nhóm:

Hướng dẫn viên quá trình thảo luận nhóm:

Nêu chủ đề thảo luận và các câu hỏi thảo luận;

Nêu yêu cầu của thảo luận (thời gian, nội dung, kết quả cần đạt được, phương pháp ghi chép thông tin...);

Chỉ địa điểm thảo luận cho các nhóm.

Mỗi nhóm bầu trưởng nhóm để phụ trách thảo luận và 1 thư ký để ghi chép nội dung thảo luận. Tiến hành thảo luận nhóm theo các yêu cầu nêu trên. Hướng dẫn viên đến thăm các nhóm để

i) cung cấp sự hướng dẫn, hoặc giải thích cho thành viên khi họ vướng

mắc; ii) đảm bảo các nhóm thảo luận nghiêm túc.

Hướng dẫn viên yêu cầu lần lượt từng nhóm trình bày kết quả thảo luận của nhóm mình và mời các nhóm khác đóng góp ý kiến.

Hướng dẫn viên dựa trên sự đóng góp của các thành viên hệ thống hóa/tóm tắt lại kết quả thảo luận, cảm ơn sự tham gia của mọi người và tuyên bố kết thúc cuộc thảo luận nhóm.

Những điều nên và không nên trong thảo luận nhóm:

Nên:

Tạo bầu không khí cởi mở, thoải mái giữa các thành viên trong nhóm. Trợ giúp/khuyến khích những người rụt rè, ít phát biểu. Tôn trọng tất cả các ý kiến thảo luận của nhóm.

Không nên:

Để xảy ra tình trạng một hoặc vài người độc quyền phát biểu ý kiến.

Tạo cho các thành viên trong nhóm ấn tượng Hướng dẫn viên là “siêu chuyên gia” khiến họ ngại phát biểu.

Chỉ trích quan điểm của nhau trong thảo luận.

1.4.1.2 Động não

Khái niệm: Động não là một công cụ dùng để tìm ra nhiều giải pháp sáng tạo cho một vấn đề mới và/hoặc khó trong một thời gian tương đối ngắn. Các ý tưởng hay hình ảnh về vấn đề cần giải quyết được người hướng dẫn thảo luận nêu ra một cách phóng khoáng và ngẫu nhiên theo dòng suy nghĩ với mục đích gợi ra càng nhiều ý tưởng càng tốt. Các ý kiến có thể rất rộng và sâu, không bị giới hạn bởi các khía cạnh nhỏ nhất của vấn đề mà những người tham gia nghĩ tới.

Như vậy, động não là một kỹ thuật thảo luận/hội ý một nhóm người hoặc nhiều người nhằm tìm ra lời giải cho vấn đề đặc trưng (mới và khó) bằng cách thu thập tất cả ý kiến của nhiều người, nảy sinh trong cùng một thời gian, theo nguyên tắc mọi người đều có quyền đưa ra ý kiến riêng của mình, không bị chi phối bởi người lãnh đạo hay những người khác.

Đặc điểm và yêu cầu:

Công cụ này có thể tiến hành bởi một nhóm, hoặc nhiều người, với trình độ, kinh nghiệm chuyên môn, phương pháp tư duy khác nhau. Số lượng người tham gia nhiều sẽ giúp cho việc tìm ra các giải pháp được nhanh hơn và toàn diện hơn.

Tất cả các ý tưởng, ý kiến (kể cả từ các chuyên gia và người ít có chuyên môn liên quan trực tiếp đến vấn đề cần giải quyết) đều được tôn trọng và ghi nhận, thường được viết lên thẻ hoặc lên bảng. Việc ghi chép ra bảng cũng không nhất thiết phải liệt kê hay sắp xếp theo trình tự nào hết.

Người điều hành/hướng dẫn thảo luận không được phép đưa ra bất kì một bình luận hay phê phán gì về các ý kiến/ý tưởng trong lúc thu thập. Điều này khuyến khích sự tự tin và tính sáng tạo của mọi người khi động não.

Khuyến khích sự tham gia tích cực. Mỗi thành viên đều cố gắng đóng góp và hoàn thiện các ý kiến tùy theo trình độ, góc nhìn riêng của mỗi thành viên.

Đưa ra càng nhiều ý càng tốt về mọi mặt của vấn đề kể cả những ý kiến không thực tiễn, ý kiến hoàn toàn lạ lẫm hay sáng tạo.

Các bước tiến hành:

Bước 1: Trước hết, trong nhóm cần lựa chọn một trưởng nhóm (người có khả năng để điều khiển cuộc thảo luận/hội ý) và một người thư kí (có năng lực ghi biên bản) để ghi lại tất cả ý kiến, ý tưởng của các thành viên tham dự.

Bước 2: Xác định chủ đề hay vấn đề sẽ được động não và thiết lập “luật chơi”. Đầu tiên, trưởng nhóm giải thích cho mọi thành viên hiểu rõ và đầy đủ về chủ đề/vấn đề thảo luận. Tiếp đó, trưởng nhóm cùng mọi người thiết lập các qui tắc hay “luật chơi” cho buổi động não, bao gồm:

Vai trò và trách nhiệm của trưởng nhóm: i) Điều khiển cuộc thảo luận/hội ý, đảm bảo các nguyên tắc cho một cuộc động não được tôn trọng và thực hiện; Xác định thời gian cho cuộc động não và kết thúc khi hết giờ.

Vai trò và trách nhiệm của các thành viên: tham gia đóng góp ý kiến; không được cản trở, đánh giá, phê bình hay thêm bớt vào ý kiến, ý tưởng của người khác.

Nguyên tắc: i) Không có ý kiến, câu trả lời nào là sai; ii) Tất cả các ý kiến, câu trả lời (trừ những điều bị lặp lại) đều được ghi chép/thu thập lại đầy đủ.

Bước 3: Bắt đầu động não. Trưởng nhóm đặt vấn đề và để các thành viên có thời gian suy nghĩ về câu trả lời/ý kiến của mình. Sau đó trưởng nhóm lựa chọn hay chỉ định thành viên chia sẻ ý kiến trả lời, đảm bảo các qui định về luật chơi được tôn trọng, làm rõ ý kiến phát biểu của thành viên khi cần thiết. Mọi người được quyền phát biểu ý kiến của riêng mình hoặc ủng hộ ý kiến của người khác. Thư kí ghi chép đầy đủ tất cả các câu trả lời (Ví dụ: bằng cách viết lên bảng hoặc giấy A0).

Bước 4: Tổng hợp ý kiến và kết thúc cuộc động não. Trưởng nhóm yêu cầu thư ký tóm lược lại các ý kiến đã phát biểu. Mọi người cùng đánh giá các ý kiến/câu trả lời, lưu ý một số điểm về chất lượng câu trả lời bao gồm:

Gom các câu trả lời tương tự hay tương đồng về nguyên tắc hay nguyên lý về 1 đầu mối. Bỏ những ý kiến hoàn toàn không thích hợp với chủ đề thảo luận.

Sau khi đã lập được danh mục các ý kiến, trưởng nhóm yêu cầu mọi người thảo luận sâu thêm về những câu trả lời chung được nhất trí, lựa chọn ra 3 câu/phương án trả lời phù hợp nhất với chủ đề động não.

Bằng cách này sẽ buộc mọi người tham dự phải động não và đưa ra các ý kiến, quan điểm của mình. Quan trọng hơn cả là các ý kiến đó sẽ được thư ký cuộc họp ghi chép đầy đủ và phải được phản ánh trong báo cáo.

1.4.1.3 Tham vấn

Khái niệm: Tham vấn là hình thức lấy ý kiến của các bên liên quan về một bản kế hoạch, một dự án mới, một vấn đề hay một ý tưởng mới, v.v mà khi thực hiện sẽ có ảnh hưởng đến các bên liên quan trên. Các bên liên quan thường là lãnh đạo và chuyên viên các cơ quan nhà nước các ngành các cấp, các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và chuyên gia độc lập, v.v.

Tham vấn được tiến hành với các nội dung, phương pháp và mục đích khác nhau. Một số ví dụ nêu trong Bảng 1.1.

Động não và thảo luận nhóm là những phương pháp thường được sử dụng trong tham vấn trực tiếp.

Bảng 1.1 Các phương pháp tham vấn

Phương pháp tham vấn	Sử dụng
1. Trực tiếp: Tham vấn trực tiếp, tham vấn qua điện thoại, tham vấn trực tuyến; Tổ chức hội thảo, hội nghị; thảo luận nhóm	Cho các nội dung mang tính chuyên đề; Cho các vấn đề quan trọng, lớn, liên quan tới nhiều ngành; Cho các nội dung bị hạn chế về thời gian;
2. Gián tiếp: Qua phiếu điều tra, qua Internet, email, v.v; Qua công văn, dự thảo;	Cho các nội dung cần sự đồng thuận của cộng đồng; Cho các nội dung mang tính chuyên ngành; Cho các nội dung không bị hạn chế về thời gian; Cho các nội dung yêu cầu thông tin chi tiết.
3. Tham vấn nội bộ: Các hình thức áp dụng trong tham vấn trực tiếp và gián tiếp	Những nội dung đang soạn thảo, dự kiến chưa đòi hỏi ý kiến từ bên ngoài Những nội dung chuyên môn hẹp
4. Tham vấn liên ngành: Các hình thức áp dụng trong tham vấn trực tiếp và gián tiếp	Những nội dung lớn, quan trọng đối với cả địa phương và ngành Những nội dung đang soạn thảo nhưng liên quan tới nhiều cơ quan ban ngành, đối tượng bên ngoài

Các khó khăn thường gặp khi tổ chức tham vấn tại địa phương:

- Thiếu sự hợp tác, người cần tham vấn hay vắng mặt, thậm chí lánh mặt;
- Thù lao đối với người được tham vấn không có hoặc rất ít;
- Chưa thống nhất trong phương pháp xử lý thông tin;
- Cán bộ tham vấn chưa có kỹ năng tham vấn nên tốn nhiều thời gian và

công sức;

- Thông tin phản hồi chưa kịp thời;
- Các câu trả lời thường qua loa, thông tin thiếu chính xác;
- Thời điểm tham vấn ngoài giờ hành chính;
- Chưa nhận được sự hỗ trợ tích cực của các cơ quan liên quan.

Tham vấn trong công tác kế hoạch hóa:

Về mặt nguyên tắc, cần được thực hiện tham vấn với các khâu sau trong quá trình lập kế hoạch địa phương và ngành:

- Tham vấn kết quả đánh giá tình hình thực hiện Kế hoạch kỳ trước.
- Tham vấn các định hướng, mục tiêu và giải pháp phát triển trong kỳ Kế

hoạch tới đã được trình bày trong khung logic.

- Tham vấn bản dự thảo Kế hoạch địa phương và ngành kỳ tới.

Mục đích: Thu hút sự tham gia đóng góp ý kiến của các cơ quan đảng, chính quyền các cấp (hành chính và chuyên môn), đoàn thể, đại diện các doanh nghiệp và người dân địa phương vào việc đánh giá tình hình thực hiện Kế hoạch kỳ trước, dự báo tình hình và xác định các mục tiêu/chỉ tiêu và hoạt động của kỳ Kế hoạch tới, qua đó nâng cao chất lượng của từng bản Kế hoạch, tăng cường trách nhiệm của các bên liên quan trong việc lập và thực hiện các bản Kế hoạch mà họ đã góp phần xây dựng nên.

Thành phần tham gia tham vấn thường bao gồm: Đại diện đảng ủy, HĐND, UBND, Tổ Lập kế hoạch, các sở ban ngành chuyên môn các cấp, các tổ chức đoàn thể (Mặt trận Tổ quốc, Hội phụ nữ, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên), đại diện các doanh nghiệp địa phương (ngân hàng thương mại, tổ chức tín dụng, doanh nghiệp đóng thuế lớn trên địa bàn), chuyên gia mời từ bên ngoài, v.v.

Hình thức tham vấn phổ biến nhất là: hội nghị, hội thảo, thảo luận chuyên đề.

Các tài liệu phục vụ tham vấn: Khung kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (trong tham vấn kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm); khung kế hoạch PTKTXH hàng năm.

1.4.2.Đánh giá thực trạng và phân tích tiềm năng phát triển của địa phương (Phân tích SWOT)

SWOT một công cụ phân tích mạnh được sử dụng rất phổ biến trong lập kế hoạch mang tính chiến lược, theo định hướng thị trường và có sự tham gia. Phân tích SWOT cung cấp các thông tin quan trọng để góp phần cùng với các dữ liệu thống kê khác trả lời cho câu hỏi “Địa phương/ngành đang ở đâu?”.

Mặt khác phân tích SWOT có thể cho những thông tin nhận diện những thách thức phía trước và hiện tại để có thể thiết kế các định hướng cũng như giải pháp thực thi nhằm vượt qua thách thức.

SWOT là nhóm chữ viết tắt của 4 chữ tiếng Anh với ý nghĩa Điểm mạnh (Strengths), Điểm yếu (Weaknesses), Cơ hội/Thời cơ (Opportunities), và Thách thức/ Nguy cơ (Threats).

Ma trận SWOT được thể hiện dưới nhiều dạng khác nhau. Ở dạng đơn giản nhất, ma trận phân tích này chỉ đề cập 2 nội dung lớn là Thuận lợi và Khó khăn. Dạng phổ biến nhất của ma trận này gồm 4 ô như được mô tả trong bảng 1.2 dưới đây.

Bảng 1.2 Ma trận phân tích SWOT

Điểm mạnh	Điểm yếu
Cơ hội	Thách thức

Trong phân tích SWOT Điểm mạnh và Điểm yếu được coi là các yếu tố bên trong, hay chủ quan của địa phương/ ngành (có nghĩa là địa phương/ngành có thể tác động để thay đổi chúng), còn Cơ hội và Thách thức lại là các yếu tố

bên ngoài, khách quan mà địa phương/ ngành không thể tự tác động thay đổi, chỉ có thể chung sống, tận dụng, tránh hoặc hạn chế chúng.

Điểm mạnh: đề cập đến những thuận lợi, ưu điểm, thế mạnh hiện tại mà địa phương/ngành cần duy trì, tận dụng và phát triển, ví dụ:

- Vị trí địa lý của địa phương
- Các nguồn tài nguyên sẵn có
- Con người (trình độ văn hóa và chuyên môn, qui mô và chất lượng dân số, thói quen, phong tục văn hóa)
- Cơ sở hạ tầng, cơ sở vật chất
- Trình độ sản xuất, sự phát triển của các ngành sản xuất
- Các điểm mạnh khác (nếu có) như sự phát triển của mạng lưới doanh nghiệp và các tổ chức xã hội địa phương
- v.v.

Điểm yếu đề cập đến những lĩnh vực giống hệt như điểm mạnh, nhưng là những tồn tại, khó khăn mà địa phương/ngành hiện đang gặp phải. Chúng được coi là những rào cản đang hạn chế sự phát triển của địa phương/ngành, do đó cần được khắc phục, thay đổi hoặc chấm dứt.

Ví dụ: trình độ sản xuất thấp, qui mô sản xuất đơn lẻ, lao động địa phương chủ yếu là lao động đơn giản chưa qua đào tạo, năng lực hạn chế của một phần đội ngũ cán bộ công chức v.v.

Cơ hội đề cập đến cơ hội/thời cơ đang xuất hiện và sẽ xuất hiện trong tương lai mà địa phương/ngành cần nắm bắt và tận dụng để phát triển. Những cơ hội này có thể là:

Sự quan tâm của cấp trên tới ngành và địa phương (cơ chế chính sách, chương trình đầu tư) Sự phát triển hoặc kém phát triển của các địa phương lân cận

Các cơ hội thị trường trong nước và quốc tế cho các ngành sản xuất và cung cấp dịch vụ của địa phương

Các thay đổi về thể chế và nhân sự ở cấp trên.

Thách thức đề cập đến các nguy cơ có thể làm suy yếu hoặc tổn hại đến sự

phát triển, đến những điểm mạnh của địa phương/ngành, các nguy cơ cản trở sự xuất hiện các cơ hội, v.v mà địa phương/ngành phải tìm ra các giải pháp đối phó có hiệu quả.

Ví dụ:

Thiên tai và tình trạng biến đổi khí hậu

Các cuộc xung đột khu vực và quốc tế

Sự cạnh tranh và yêu cầu ngày càng cao của thị trường quốc tế và trong nước Các cam kết về thương mại của Việt Nam với quốc tế.

Khó khăn của Chính phủ trung ương (về ngân sách)

Lưu ý: Sau khi đã tìm ra được các điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức của địa phương/ngành, cần tiến hành tổng hợp và phân loại chúng nhằm tìm ra đâu là những điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức lớn/cơ bản đối với sự phát triển của địa phương/ngành. Có như vậy chúng ta mới xác định được những ưu tiên cho công tác kế hoạch hóa của địa phương/ngành, từ đó xây dựng các mục tiêu phát triển ưu tiên, phân bổ nguồn lực và chỉ đạo hợp lý cho việc thực hiện các mục tiêu đó.

Vận dụng SWOT trong lập kế hoạch phát triển địa phương

Để phát hiện ra các vấn đề hay ưu tiên chiến lược then chốt trong công tác kế hoạch cấp địa phương/ngành, sau khi tổng hợp các điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức, người ta thường đặt chúng cạnh nhau trong các ô tương ứng của ma trận SWOT. Việc này sẽ giúp các nhà lãnh đạo và chuyên viên địa phương phát hiện ra sự không tương thích giữa các yếu tố bên trong (những gì mà địa phương có thể làm hoặc thay đổi) và những yếu tố bên ngoài (những gì mà địa phương cần phải làm).

Ví dụ: Vị trí địa lý xa xôi khiến địa phương khó tận dụng được các cơ hội thị trường đem lại => cần cân nhắc kỹ về việc xây dựng các khu công nghiệp. Tình hình thiên tai thường xuyên xảy ra đe dọa sự phát triển của địa phương => cần cân nhắc kỹ về phương thức hỗ trợ sản xuất nông nghiệp, xây dựng cơ sở hạ tầng, v.v.

Thường thì chiến lược WO hay sự lựa chọn kết hợp giữa những điểm yếu bên trong với những cơ hội bên ngoài, được coi là đáng quan tâm nhất đối với phát triển địa phương. Vì đây là công việc “một mũi tên trúng hai đích” - vừa khắc phục được điểm yếu của địa phương/ngành, vừa nắm bắt được các cơ hội để phát triển, tạo thêm điểm mạnh.

Triển vọng phát triển kinh tế của địa phương có thể được nhìn nhận từ phía các yếu tố tác động từ bên ngoài. Nhận biết môi trường kinh tế, chính trị, xã hội trong nước và quốc tế sẽ cho phép làm rõ những cơ hội tương lai cũng như những thách thức đối với sự phát triển. Việc xác định cơ hội và thách thức nhằm xác định bản chất của sự thay đổi, để địa phương có thể tranh thủ lợi ích từ sự thay đổi trong khi có thể giảm thiểu các tác động xấu có khả năng xảy ra.

Dưới đây là một số câu hỏi gợi ý khi sử dụng công cụ SWOT:

Các điểm mạnh

Các điểm mạnh nào (vị trí địa lý; các nguồn lực như tài nguyên thiên nhiên, con người, tài chính, cơ sở hạ tầng vật chất, v.v; trình độ và qui mô sản xuất, các sản phẩm và dịch vụ quan trọng nhất của địa phương) có thể coi là thế mạnh của địa phương so với các địa phương khác?

Những điểm mạnh nào là quan trọng/cơ bản nhất? Khả năng khai thác các điểm mạnh này như thế nào?

Với sự hỗ trợ hoặc khuyến khích đầu tư, những nguồn lực nào sẽ là điểm mạnh có thể phát huy?

Các điểm mạnh khác (nếu có) từ phía các tổ chức, cá nhân ở địa phương (mạng lưới và qui mô doanh nghiệp, tổ chức xã hội, chuyên gia nổi tiếng...)?

Các điểm yếu

Những vấn đề/tồn tại lớn nhất (năng lực hạn chế của đội ngũ cán bộ công chức; tỷ lệ lao động qua đào tạo thấp, cơ sở hạ tầng thấp kém, sự phụ thuộc vào ngân sách từ Chính phủ, tình trạng địa phương/ngành không được phân cấp/giao đầy đủ quyền hạn, v.v) hiện nay đang hạn chế sự phát triển của địa phương là gì?

Các yếu tố kìm hãm sự phát triển của các doanh nghiệp và các hoạt động (ví

dự: nhu cầu đào tạo lại công nhân, kinh nghiệm quản lý yếu kém, trang thiết bị và công nghệ lạc hậu)?

Các doanh nghiệp đang đối mặt với những vấn đề gì khi làm việc với chính quyền và các ban ngành địa phương khác?

Các yếu tố môi trường (ví dụ ô nhiễm) có tác động xấu như thế nào (đến sức khỏe cộng đồng, làm giảm chất lượng cuộc sống, tính hấp dẫn các nhà đầu tư, v.v)?

Các cơ hội

Đang có những cơ hội nào giúp củng cố và phát huy thêm các điểm mạnh hiện có của địa phương?

Những cơ hội nào sắp xuất hiện có thể cải thiện hay hỗ trợ việc khắc phục các điểm yếu bên trong của địa phương?

Những cơ hội nào ngoài địa phương xét theo từng lĩnh vực (kinh tế, chính trị, xã hội, thể chế chính sách, văn hóa...) có thể ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế của địa phương?

Các thách thức

Những thách thức nào có nguy cơ làm suy yếu hoặc tổn hại đến những điểm mạnh được xác định của địa phương?

Những thách thức nào có nguy cơ cản trở sự xuất hiện các cơ hội?

Những điểm yếu nào có nguy cơ trở thành tội tệ hơn và trong bối cảnh nào?

Bảng 1.3 Ví dụ về phân tích SWOT ở 1 địa phương

Điểm mạnh	Điểm yếu
Nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú. Lực lượng lao động dồi dào và giá cả thấp. Vị trí địa lý thuận lợi cho việc giao thương các sản phẩm và dịch vụ. Có truyền thống và kinh nghiệm trong việc phát triển một số sản phẩm nông nghiệp quan trọng.	Chất lượng nguồn lao động còn thấp, chủ yếu là lao động thủ công, đơn giản. Trình độ quản lý của đội ngũ công chức ở các địa phương/ngành còn hạn chế. Thiếu mạng lưới hỗ trợ phát triển sản xuất nông nghiệp (đầu vào và đầu ra). Nông nghiệp vẫn là ngành kinh tế chính,

Hệ thống giao thông và lưới điện phủ kín địa bàn.	CN-TTCN còn nhỏ bé. Môi trường sống đang bị ô nhiễm.
Cơ hội	Thách thức
Địa phương có sức hấp dẫn các nhà đầu tư nước ngoài. Phát triển kinh tế cửa khẩu và biên mậu. Chính sách ưu đãi của Chính phủ về đầu tư CSHT và phát triển doanh nghiệp địa phương. Nhu cầu tăng lên về các sản phẩm chính của địa phương trên thị trường thế giới Chuyển giao công nghệ	Thị trường nông sản thế giới đòi hỏi cao về chất lượng sản phẩm. Sự cạnh tranh gay gắt từ các địa phương lân cận. Nâng cao khả năng huy động vốn đầu tư ngoài NSNN trên địa bàn. Kiểm soát được việc khai thác tài nguyên thiên nhiên Thiên tai thường xuyên xảy ra (hạn hán, lũ lụt)

1.4.3 Xếp hạng ưu tiên vấn đề và mục tiêu

1.4.3.1 Chấm điểm hay Xếp hạng ưu tiên

Khái niệm: Chấm điểm hay Xếp hạng ưu tiên là một công cụ cho phép các thành viên tham gia thảo luận cùng nhau sắp xếp và lựa chọn được các ưu tiên của một địa phương hoặc ngành từ nhiều vấn đề/mục tiêu/giải pháp được đưa ra. Việc chấm điểm hay xếp hạng này được thực hiện dựa trên các tiêu chí phân loại nhất định được thống nhất từ trước giữa các thành viên tham gia. Các tiêu chí này khá đa dạng và tùy thuộc vào nội dung thảo luận. Ví dụ: sự phù hợp đối với địa phương/ngành, tính bền vững, số người hưởng lợi, yêu cầu về đầu tư, khả năng huy động nguồn lực tại chỗ, tác động đến môi trường, số người hưởng lợi hoặc bị ảnh hưởng, v.v.)

Các bước thực hiện:

i) Các thành viên tham gia thảo luận liệt kê danh mục các vấn đề/mục tiêu/giải pháp cần xếp hạng ưu tiên.

ii) Các thành viên tham gia thảo luận và thống nhất về các tiêu chí cần quan tâm khi xếp hạng ưu tiên cho các vấn đề/mục tiêu/giải pháp trên.

iii) Người điều hành thảo luận hướng dẫn những người tham gia cách thức xếp hạng ưu tiên (mức ưu tiên từ cao xuống thấp, cách cho điểm, v.v.). Mọi thành viên đều bình đẳng, không có sự phân biệt giữa các thành viên.

iv) Từng thành viên tiến hành cho điểm các lựa chọn ưu tiên của mình. Người điều hành thảo luận chỉ giải đáp các thắc mắc, không gợi ý hoặc làm thay.

v) Khi kết thúc việc xếp hạng ưu tiên, người điều hành thảo luận kiểm kê kết quả (có thể yêu cầu một người tham gia cùng làm), kiểm tra xem liệu tất cả mọi người tham gia đã thực hiện việc cho điểm theo đúng quy cách, sau đó tổng hợp và công bố kết quả. Vấn đề/mục tiêu/giải pháp nào có số điểm cao nhất sẽ được chọn làm vấn đề/mục tiêu/giải pháp ưu tiên.

Lưu ý: Chấm điểm xếp hạng ưu tiên là một công cụ dễ sử dụng, rất hiệu quả cho việc tìm kiếm sự đồng thuận khi thảo luận nhóm. Công cụ này có thể kết tiến hành kết hợp với các công cụ có sự tham gia khác.

A. Việc chấm điểm cần dựa trên các tiêu chí sau:

- Tính phổ biến của vấn đề,
- Tính trầm trọng của vấn đề,
- Tính khả thi khi đưa ra giải pháp thực hiện,
- v.v.

Những tiêu chí này có thể được bổ sung thêm thông qua thảo luận nhóm để nhất trí về các tiêu chí cho điểm.

Mỗi người tham gia thảo luận cho một điểm và sau đó cộng điểm lấy bình quân. Hoặc có thể cùng nhau thảo luận trong nhóm để đưa ra điểm số cụ thể.

Bảng 1.4. Ví dụ về Ma trận chấm điểm các vấn đề ưu tiên giải quyết ở địa phương

Vấn đề	Người đánh giá						Tổng điểm	Xếp hạng
	TV1	TV2	TV3	TV4	TV5	TV6		
Nghèo đói	5	3	4	2	3	2	19	3

Tệ nạn xã hội	3	5	2	4	5	4	23	1
Chất lượng GD thấp	3	2	5	4	4	5	23	1
Thiếu nước sạch	4	3	1	3	4	2	17	4
Dịch bệnh	1	1	3	1	2	3	11	5

(Ghi chú: điểm 1: ít ảnh hưởng nhất; điểm 5: ảnh hưởng lớn nhất.)

1.4.3.2 So sánh cặp đôi

Khái niệm: So sánh cặp đôi là một công cụ nữa được sử dụng trong xác định các vấn đề/ mục tiêu/giải pháp ưu tiên của một địa phương/ngành. Công cụ này áp dụng hiệu quả trong trường hợp số lượng vấn đề đưa ra không quá lớn và việc chấm điểm phân loại ưu tiên không mang lại kết quả rõ ràng (nhiều vấn đề có điểm bằng nhau).

Bảng 1.5. Bảng mẫu : So sánh cặp đôi

Vấn đề cần so sánh	VĐ1	VĐ2	VĐ3	VĐ4	VĐ5	VĐ6
VĐ1						
VĐ2						
VĐ3						
VĐ4						
VĐ5						
VĐ6						
Cộng điểm						
Xếp hạng ưu tiên						

Bản chất của công cụ này là “đấu loại vòng tròn” (không so với chính nó): chúng ta tiến hành so sánh một vấn đề với từng vấn đề còn lại theo cặp để chọn ra trong 2 vấn đề, vấn đề nào quan trọng hơn/được ưu tiên hơn. Sau đó làm y như vậy với các vấn đề khác cho đến khi kết thúc. Như vậy, số cặp để so sánh giảm dần theo từng vòng - vòng đầu tiên có số cặp so sánh lớn nhất, còn vòng cuối cùng chỉ còn duy nhất 1 cặp. Nếu ban đầu có n vấn đề được nêu, thì vòng

đầu tiên có (n-1) cặp, vòng thứ hai có (n-2) cặp và cứ như vậy tiến hành đến vòng cuối cùng.

Để tiến hành so sánh cặp đôi với n vấn đề, chúng ta kẻ 1 bảng gồm (n +1) cột và (n+3) hàng.

Ví dụ bảng so sánh 6 vấn đề sẽ có 7 cột và 9 hàng như sau (phần bảng bôi đậm không sử dụng). Cột đầu tiên để ghi tiêu đề, các cột còn lại dành cho các vấn đề. Hàng đầu tiên để ghi tiêu đề, các hàng còn lại dành cho các vấn đề, hàng áp chót để ghi tổng số điểm và hàng cuối cùng ghi phân loại ưu tiên. Vấn đề được chọn sẽ được ghi vào ô giao của hàng và cột tương ứng.

Các bước tiến hành khi thực hiện So sánh cặp đôi:

Người hướng dẫn thảo luận giải thích và các thành viên nhất trí về mục đích và cách làm trước khi bắt đầu phân loại.

Yêu cầu thành viên xác định danh mục các vấn đề để so sánh, phân loại. Lưu ý là các số lượng vấn đề đưa ra không quá lớn (trên 10 vấn đề).

Ghi các đối tượng để so sánh, xếp hạng lần lượt theo hàng ngang và cột vào trong bảng lên bảng hay giấy A0 (như ví dụ minh họa dưới đây). Sau đó lần lượt so sánh theo từng cặp giữa một vấn đề ở hàng đầu với từng vấn đề khác ở các cột. Tiếp tục như vậy với vấn đề ở hàng thứ hai, hàng thứ ba... cho đến hàng cuối cùng. Kết quả ưu tiên thể hiện ở tổng số lần xuất hiện của từng vấn đề trong toàn bảng.

Bảng 1.6. Ví dụ về So sánh cặp đôi

Vấn đề cần so sánh	Tỷ lệ nghèo cao	Tệ nạn xã hội tăng	Chất lượng GD thấp	Môi trường sống bị ô nhiễm	Thiếu điện	Thiếu nước sạch
Tỷ lệ nghèo cao		Nghèo	Nghèo	Nghèo	Nghèo	Nghèo
Tệ nạn xã hội tăng			Giáo dục	M. trường	Điện	Nước
Chất lượng GD				Giáo dục	Giáo	Giáo

thấp					dục	dục
Môi trường sống bị ô nhiễm					Điện	Nước
Thiếu điện						Điện
Thiếu nước sạch						
Cộng điểm	5	0	4	1	3	2
Xếp hạng ưu tiên	1	6	2	5	3	4

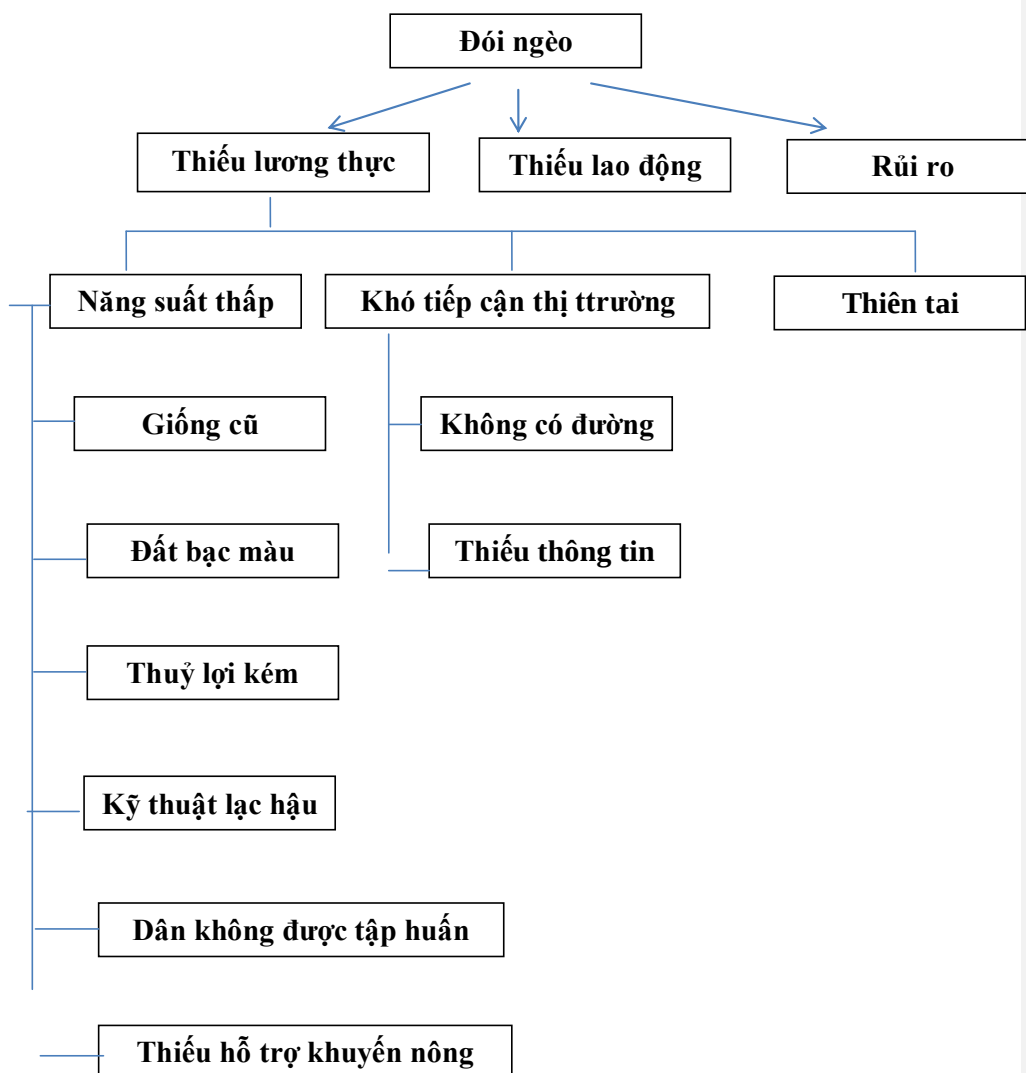
1.4.4 Đánh giá vấn đề và Xác định mục tiêu

1.4.4.1 Cây vấn đề

Khái niệm: Cây vấn đề là một công cụ phân tích (dưới dạng sơ đồ hình cây) cho phép người tham gia phân tích hệ thống các nguyên nhân nổi trội trong phát triển kinh tế xã hội địa phương hoặc phát triển ngành (như tình hình nghèo đói, tốc độ tăng trưởng thấp, cơ cấu nền kinh tế chưa hợp lý, v.v.) mục tiêu là tìm ra những nguyên nhân trung gian và nguyên nhân cụ thể (căn nguyên) của vấn đề, từ đó xây dựng các giải pháp trong cây mục tiêu.

Mục đích của việc phân tích cây vấn đề là nhằm đảm bảo lập kế hoạch có căn cứ xác thực trên cơ sở phát hiện và xử lý được các nguyên nhân sâu xa gây trở ngại cho quá trình phát triển của địa phương, chứ không chỉ nhằm giải quyết các hiện tượng bề ngoài.

Tiến hành Phân tích cây vấn đề đòi hỏi các phương pháp làm việc có sự tham gia như động não, thảo luận nhóm. Phương tiện làm việc: nói chung là rất linh hoạt, phổ biến nhất là sử dụng bảng, giấy A0 và thẻ lấy ý kiến. Đối tượng tham gia: khoảng 7-15 người. Nên chọn những người có hiểu biết, kinh nghiệm về vấn đề sắp thảo luận và phân tích thuộc các ngành/đơn vị khác nhau nhằm bảo đảm sự đa dạng về quan điểm phát triển. Khi thảo luận cần tránh tình trạng một số người “thao túng” nói quá nhiều và ngược lại một số người không tham gia.



Hình 1.1 Ví dụ về sử dụng Cây vấn đề để phân tích tình trạng đói nghèo

Các vấn đề cần phân tích có thể là vấn đề vĩ mô (cơ cấu nền kinh tế mất cân đối, thâm hụt cán cân thương mại xuất nhập khẩu, v.v.), kinh tế (ví dụ: trồng trọt năng suất thấp, sản phẩm công nghiệp địa phương thiếu tính cạnh tranh, chất lượng dịch vụ du lịch thấp, nhiều công trình xây dựng không hoàn thành, v.v.) hay xã hội (chất lượng giáo dục cơ sở thấp, thiếu lao động được đào tạo chuyên

môn, đói nghèo, v.v.), tài nguyên môi trường (nhiều bất cập trong quản lý đất, tình trạng khai thác tài nguyên không kiểm soát được, tình trạng ô nhiễm môi trường ngày càng tăng, v.v.) hay quản trị nhà nước (tốc độ cải cách hành chính chậm, năng lực của đội ngũ công chức chưa đáp ứng yêu cầu, v.v.). Điều quan trọng là sự nhất trí của những người tham gia rằng đây là những vấn đề thực sự cần phân tích để tìm ra các nguyên nhân của chúng.

Các bước tiến hành:

Người phụ trách thảo luận giới thiệu mục đích, nội dung và phương pháp thực hiện công cụ phân tích.

Xác định chủ đề/vấn đề cần phân tích: các thành viên thảo luận và xác định rõ ngay từ đầu chủ đề/vấn đề cần phân tích. Vấn đề này có thể lấy từ khó khăn lớn nhất đã được xếp hạng ưu tiên. Để xác định được vấn đề chính cần thảo luận, cần đặt ra và trả lời một số câu hỏi sau đây: Đó là vấn đề gì? Nó ảnh hưởng đến ai? Ảnh hưởng ở qui mô và mức độ như thế nào? Có hợp lý và khả thi để giải quyết trong giai đoạn hiện tại hay không? Nếu được giải quyết thì có thể dẫn đến giải quyết được nhiều vấn đề khác hay không? V.v. Ghi vấn đề/chủ đề cần thảo luận và phân tích lên phần trên cùng của tờ giấy A0 (tầng 1).

Phân tích nguyên nhân trực tiếp của vấn đề và biểu diễn theo sơ đồ hình cây (tầng 2). Các thành viên cùng đặt và trả lời câu hỏi: Tại sao lại có vấn đề này hoặc Vấn đề này do các nguyên nhân trực tiếp nào gây ra? Ghi các nguyên nhân tìm được ở hàng thứ hai, nối với vấn đề chính bằng các mũi tên.

Tiến hành phân loại các nguyên nhân trực tiếp để tìm ra 1-2 nguyên nhân chính cho phân tích sâu tiếp theo: các thành viên có thể thảo luận hoặc áp dụng công cụ so sánh cặp đôi.

Lưu ý: không phân tích các nguyên nhân khách quan mà địa phương/ngành không tác động được như rủi ro về thời tiết, thiên tai, tình hình biến động của thị trường, khủng hoảng quốc tế, v.v.

Phân tích nguyên nhân gián tiếp của vấn đề (tầng 2): sau khi tìm ra 1-2 nguyên nhân chính trực tiếp của vấn đề. Các thành viên tiếp tục đặt câu hỏi: Tại

sao lại có các nguyên nhân này? hoặc Nguyên nhân này do các nguyên nhân trực tiếp nào gây ra?. Ghi các nguyên nhân tìm được ở hàng thứ 3, nối với nguyên nhân trực tiếp tương ứng ở tầng 2 bằng các mũi tên.

Phân tích các nguyên nhân ở tầng 3: Tiếp tục lặp lại bước 4 và 5 cho đến khi đã tìm được các nguyên nhân sâu xa mà với điều kiện về nguồn lực và khả năng của địa phương có thể giải quyết được trong kỳ kế hoạch, hoặc đã tương đối chi tiết để có thể cụ thể hoá thành các chương trình hoặc dự án đầu tư. Khi đó, ta sẽ được một bản phác thảo về “cây vấn đề”.

Lưu ý: trên thực tế, phân tích Cây vấn đề thường làm tới tầng thứ 4 như trong hình 1.1

1.4.4.2 Cây Mục tiêu

Khái niệm: Cây mục tiêu luôn đi cùng Cây vấn đề và hai công cụ này bổ trợ cho nhau. Nếu chiều phân tích của Cây vấn đề là từ trên xuống, thì chiều phân tích của Cây mục tiêu là từ dưới lên.

Cây mục tiêu, như tên gọi của nó, giúp địa phương/ngành xác định được các mục tiêu, cùng các giải pháp và hoạt động cho kỳ kế hoạch sắp tới của mình.

Cách thực hiện:

i) Chuyển các nguyên nhân ở tầng dưới cùng (ví dụ: tầng 4 trong hình 5.2) của Cây vấn đề thành các hoạt động. Ví dụ: nếu vấn đề/nguyên nhân được xác định là “Người dân không được tập huấn về khuyến nông” thì hoạt động kế hoạch sắp tới sẽ là “Tiến hành tập huấn về khuyến nông cho người dân”.

ii) Chuyển các nguyên nhân ở tầng trên tiếp theo đó (ví dụ: tầng 3) thành các giải pháp đơn giản. Ví dụ: nếu vấn đề/nguyên nhân được xác định là “Kỹ thuật canh tác lạc hậu” thì giải pháp cho kỳ kế hoạch sắp tới sẽ là “Cải tiến kỹ thuật canh tác cho người dân”.

iii) Chuyển các nguyên nhân ở tầng trên tiếp theo đó (ví dụ: tầng 2) thành các giải pháp lớn hoặc mục tiêu cụ thể. Ví dụ: nếu vấn đề/nguyên nhân được xác định là “Năng suất cây trồng thấp” thì giải pháp lớn hay mục tiêu cụ thể cho kỳ kế hoạch sắp tới sẽ là “Nâng cao năng suất cây trồng”.

iv) Chuyển tuyên bố về vấn đề (tầng 1) thành mục tiêu. Ví dụ: nếu vấn đề là "tình trạng nghèo đói còn phổ biến ở địa phương" thì mục tiêu sẽ là "giảm tình trạng đói nghèo".

1.4.5 Khung logic kế hoạch

1.4.5.1 Khái niệm khung logic

Khung logic là một công cụ lập kế hoạch (ma trận logic gồm các cột và các hàng) nhằm giúp các địa phương/ngành thể hiện rõ được sự gắn kết chặt chẽ giữa các thành tố, bộ phận của kế hoạch với nhau (xem hình 1.3). Cụ thể là giữa mục tiêu tổng thể với các mục tiêu cụ thể; giữa từng mục tiêu cụ thể với các giải pháp cụ thể; và giữa từng giải pháp với các hoạt động cụ thể và nguồn lực. Sử dụng khung logic giúp các bên liên quan tránh được những sự trùng lặp, mâu thuẫn giữa các thành tố trên.

Theo Công văn số 233/VX-BKH&ĐT về hướng dẫn lập kế hoạch 5 năm 2011-2015 cho cấp địa phương (tỉnh, huyện) và cấp sở/ngành, có hai loại Khung logic kế hoạch cho hai loại kế hoạch:

Khung logic kế hoạch phát triển KT-XH địa phương (cho cấp tỉnh, huyện, thị, thành phố trực thuộc), và Khung logic kế hoạch phát triển (cho cấp sở, ngành)

Mỗi khung logic bao gồm khoảng 10 cột và các hàng ngang:

Các cột thể hiện những chủ đề quan trọng mà một bản kế hoạch cần có (ví dụ: Vấn đề đầu kỳ, Mục tiêu, Giải pháp, Hoạt động, Chỉ tiêu, Dự toán ngân sách, Đơn vị thực hiện v.v.) phản ánh logic Mục tiêu - Giải pháp - Hoạt động. Số lượng các cột này ít thay đổi và giống nhau giữa các thể loại kế hoạch.

Các hàng thể hiện

i) các lĩnh vực hoạt động (KHPTKT-XH phân ra 4 lĩnh vực lớn là Kinh tế, Xã hội, Môi trường và Quản lý nhà nước; còn Kế hoạch phát triển ngành phân ra thành lĩnh vực Tổng hợp, Liên ngành và các Tiểu ngành);

ii) mối quan hệ chiều dọc theo từng lĩnh vực lớn (VD: dưới lĩnh vực Kinh tế là các ngành Nông nghiệp, Công nghiệp, Xây dựng, Thương Mại);

iii) mối quan hệ chiều dọc theo từng ngành (VD: ngành Nông nghiệp được phân thành các tiểu ngành Trồng Trọt, Chăn Nuôi, Thủy Sản, Lâm Nghiệp, Phát triển nông thôn);

iv) mối quan hệ Mục tiêu chung - Mục tiêu cụ thể. Khác với cột, số hàng trong khung có thể tăng giảm tùy ý, phù hợp với quy mô hành chính và nhiệm vụ chức năng của từng địa phương/đơn vị.

Một khung logic, như một kết cấu xây dựng thống nhất, được cấu thành từ những đơn vị con là những lĩnh vực, ngành và tiểu ngành. Trong đó, mỗi tiểu ngành/tiểu lĩnh vực được coi là một đơn vị cơ bản. Cơ quan kế hoạch chỉ cần giao cho từng đơn vị (phòng, ban, trung tâm...) xây dựng khung logic con của họ, sau đó tổng hợp, ghép lại sẽ được Khung logic Kế hoạch của một ngành hoặc một địa phương.

1.4.5.2 Logic lập kế hoạch

- Đi từ chung nhất đến cụ thể nhất:

Mục tiêu tổng quát => Mục tiêu cụ thể => Giải pháp => Hoạt động

- Kế hoạch phải đề cập đến i) các vấn đề đầu kỳ (vấn đề cuối kỳ của kỳ kế hoạch trước bao gồm cả thành công và hạn chế) được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên từ những vấn đề lớn nhất đến nhỏ nhất; ii) những định hướng phát triển 5 năm hiện nay của địa phương/ngành (quan điểm phát triển); và iii) những mục tiêu phát triển dài hạn của địa phương/ngành (Ví dụ: nâng cao mức sống của người dân, cải thiện cơ sở hạ tầng...)

Ví dụ về các vấn đề đầu kỳ: “Tốc độ tăng trưởng đạt thấp so với kế hoạch đề ra”, “Tình trạng ô nhiễm môi trường đô thị ngày càng tăng” v.v.

- Mỗi địa phương/ngành trước hết phải xác định được Mục tiêu tổng quát (mục tiêu chung) của địa phương/ngành mình. Đó là tuyên bố ngắn gọn, súc tích, đầy đủ và rõ ràng về cái đích mà địa phương/ngành phải đạt được sau 5 năm (định hướng, ưu tiên phát triển lớn). Mục tiêu tổng quát thường được nêu trong Chiến lược phát triển KT-XH 10 năm của tỉnh, hoặc trong Kế hoạch 5 năm của địa phương và ngành.

Ví dụ về mục tiêu tổng quát giai đoạn 2011-2015 của tỉnh A: “Duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh, tạo chuyển biến mạnh về chất lượng phát triển, tăng trưởng kinh tế đi đôi với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường; Đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế; Chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, đẩy mạnh xuất khẩu; Nâng cao rõ rệt chất lượng giáo dục và đào tạo nguồn nhân lực đáp ứng với nhu cầu phát triển của xã hội; Cải thiện đời sống nhân dân, xóa đói giảm nghèo, tạo thêm nhiều việc làm, giảm mạnh các tệ nạn xã hội; Giữ vững ổn định chính trị, an ninh, quốc phòng và trật tự an toàn xã hội.”

- Từ mục tiêu tổng quát, từng địa phương/ngành sẽ xây dựng các Mục tiêu cụ thể. Mục tiêu cụ thể vừa làm rõ mục tiêu tổng quát và vừa phải đảm bảo tiêu chí SMART (thông qua các chỉ tiêu đi cùng).

Ví dụ về mục tiêu cụ thể: “Cải thiện mức thu nhập của người dân từ 2 triệu đồng/tháng năm 2010 lên 3 triệu/tháng vào năm 2015.”

- Mỗi mục tiêu cụ thể phải có một hoặc nhiều Giải pháp đi cùng. Giải pháp có thể gồm nhiều hoặc một số hoạt động có liên quan chặt chẽ với nhau. Các giải pháp cũng phải đảm bảo tiêu chí SMART, gắn với nguồn lực để thực hiện và kết quả mong đợi.

Ví dụ về giải pháp: “Triển khai cung cấp tín dụng ưu đãi thông qua các Hội Phụ nữ, Hội Nông dân cho nông dân nghèo vay vốn phát triển sản xuất nhằm giảm nghèo có hiệu quả, trong giai đoạn 2011 - 2015”

- Mỗi giải pháp phải được cụ thể hóa bằng một hoặc nhiều Hoạt động và mỗi hoạt động phải đi kèm đầu vào và đầu ra mong đợi. Mỗi hoạt động phải rất cụ thể và thường bắt đầu bằng 1 động từ như “tổ chức”, “xây dựng”, “làm”...

Ví dụ: “Xóa bỏ 20 căn nhà tranh tre dột nát của các hộ nghèo trong huyện bằng bố trí 150 triệu đồng từ ngân sách nhà nước và 250 triệu đồng vốn huy động được từ cộng đồng.”

1.4.5.3. Khung logic Kế hoạch phát triển KT-XH hàng năm cấp địa phương

Mục đích sử dụng: phản ánh nội dung Bản kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cấp tỉnh và huyện/thị/thành phố.

Cấu trúc của khung:

Cấu trúc cột: thông thường bao gồm 10 cột như sau:

Cột 1 - Vấn đề đầu kỳ: những vấn đề này liên quan đến những tiềm năng và cơ hội cùng những tồn tại của địa phương lấy từ phần “Đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch kỳ trước”. Ngoài ra, chúng có thể bao gồm những vấn đề mới phát sinh cần giải quyết trong kỳ kế hoạch (Ví dụ: thiên tai, khủng hoảng), và chủ trương mới của lãnh đạo địa phương hoặc lãnh đạo cấp trên. Chú ý nêu một cách cô đọng và sắp xếp các vấn đề này theo thứ tự từ lớn nhất/quan trọng nhất đến ít quan trọng hơn.

Ví dụ: “Sản xuất nông nghiệp tuy chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu kinh tế của huyện, nhưng quy mô sản xuất nhỏ, chưa hình thành vùng chuyên canh tập trung, sản xuất hàng hóa lớn.”

Cột 2 - Mục tiêu: lấy từ bản kế hoạch hay khung logic KH 5 năm 2011-2015 hiện nay của địa phương. Tuy nhiên, có thể điều chỉnh rút gọn nhằm làm nổi bật những ưu tiên phát triển của kỳ kế hoạch sắp tới.

Ví dụ: “Duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh, tạo chuyển biến về chất lượng phát triển, đảm bảo công bằng xã hội và bảo vệ môi trường; Đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế; đẩy mạnh xuất khẩu; Nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo nguồn nhân lực; Cải thiện đời sống nhân dân, xóa đói giảm nghèo, tạo thêm nhiều việc làm, giảm mạnh các tệ nạn xã hội; Giữ vững ổn định chính trị, an ninh, quốc phòng và trật tự an toàn xã hội.”

Cột 3 - Giải pháp: lấy từ bản kế hoạch hay khung logic KH 5 năm 2011-2015 hiện nay của địa phương. Chú ý chỉ lấy những giải pháp phù hợp với kỳ kế hoạch.

Cột 4 - Hoạt động: đây là nội dung chủ yếu của các kế hoạch hàng năm. Các bên liên quan cần thảo luận, bàn bạc kỹ để đưa ra được những hoạt động cụ

thể cho kỳ kế hoạch này. Chú ý các hoạt động phải bám sát các giải pháp nêu ở phần trên, phải đi cùng các đầu vào và đầu ra mong đợi.

Cột 5 - Chỉ tiêu: các chỉ tiêu cụ thể của địa phương cho kỳ kế hoạch. Chú ý các chỉ tiêu này phải bám sát các chỉ tiêu nêu trong Kế hoạch 5 năm.

Chỉ tiêu được liệt kê theo từng hàng phù hợp với mục tiêu (dóng từ cột mục tiêu cụ thể của lĩnh vực, ngành, lĩnh vực). Các chỉ tiêu này được lựa chọn trong kế hoạch 5 năm sau khi đã lọc ra Bộ chỉ tiêu Thống kê ngành, hay cấp tỉnh/huyện đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Các chỉ tiêu này chủ yếu là chỉ tiêu đầu vào, các chỉ tiêu kết quả và đầu ra, theo logic chuỗi kết quả của lập kế hoạch. Nó sẽ là cơ sở để tách ra các chỉ tiêu đầu vào, đầu ra, kết quả cụ thể ở Khung theo dõi, đánh giá dựa trên kết quả kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của từng cấp chính quyền và địa phương.

Cột ngân sách được phản ánh đầu vào là vốn tiền mặt

Cột 6, 7 và 8 - Dự toán kinh phí (chia thành 3 cột con - Tổng kinh phí, NSNN, Ngoài NSNN): đây là phần rất quan trọng của mỗi bản kế hoạch, nhưng hiện nay nhiều địa phương chưa có đủ thông tin để điền vào 3 cột này.

Cột 9 và 10 - Đơn vị thực hiện (bao gồm Đơn vị chịu trách nhiệm chính và các Đơn vị phối hợp): thể hiện sự phân công công tác triển khai kế hoạch và giúp lãnh đạo nắm được để theo dõi và chỉ đạo.

Cấu trúc hàng:

-Về tổng thể, Khung được chia thành 5 lĩnh vực chính theo tinh thần Quyết định số 555/BKH của Bộ trưởng Bộ KH&ĐT:

Các nội dung Tổng hợp vĩ mô

Lĩnh vực Phát triển Kinh tế

Lĩnh vực Phát triển Văn hóa - Xã hội

Lĩnh vực Quản lý tài nguyên và Bảo vệ môi trường
Lĩnh vực Quản lý nhà nước

Lưu ý: Có ý kiến đề nghị bổ sung thêm 1 lĩnh vực chính nữa là “Phát triển/Liên kết vùng”. Điều này là hoàn toàn khả thi, tùy theo từng địa phương cụ thể chỉ cần bổ sung thêm các hàng vào Khung logic.

- Dưới mỗi lĩnh vực chính lại có những ngành và tiểu ngành như trong bản kế hoạch phát triển KT-XH của địa phương hiện nay, cụ thể như sau:

Dưới lĩnh vực Phát triển Kinh tế có các ngành:

Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (bao gồm các tiểu ngành là Trồng trọt, Chăn nuôi, Lâm nghiệp, Thủy sản, và Phát triển/Xây dựng nông thôn mới)

Công nghiệp - Xây dựng (bao gồm các tiểu ngành là Công nghiệp, Tiểu thủ công nghiệp, Xây dựng)

Dịch vụ (bao gồm các tiểu ngành là Thương mại nội địa, Vận tải, Du lịch, Bưu chính viễn thông, Tài chính ngân hàng, Xuất nhập khẩu (riêng cấp tỉnh)...))

Khoa học và Công nghệ (coi Kế hoạch&CN là một ngành dịch vụ)

Dưới lĩnh vực Phát triển Văn hóa - Xã hội thường có các ngành và tiểu ngành sau:

Giáo dục & Đào tạo (bao gồm các tiểu ngành Giáo dục mầm non, Giáo dục phổ thông, Đào tạo)

Y tế, chăm sóc sức khỏe (bao gồm các tiểu ngành Y tế khám chữa bệnh và Y tế dự phòng) Dạy nghề và Việc làm

Xóa đói giảm nghèo và An sinh xã hội

Văn hóa - Thể dục Thể thao - Phát thanh truyền hình Công tác chăm sóc Trẻ em và Thanh niên

Bình đẳng giới và vì sự tiến bộ của phụ nữ

Dưới lĩnh vực Quản lý tài nguyên và Bảo vệ môi trường có các ngành sau:

Quản lý tài nguyên

Bảo vệ môi trường

Dưới lĩnh vực Quản trị nhà nước có thể đưa các ngành và tiểu ngành sau:
Cải cách hành chính công

Phát triển nguồn nhân lực (Nâng cao năng lực đội ngũ công chức) Dân chủ cơ sở

Phòng chống tham nhũng lãng phí

An ninh (Phòng chống tệ nạn xã hội và An toàn giao thông) Quốc phòng

1.5. Những yêu cầu cơ bản của QHTTPTKTXH

Những yêu cầu cần có ở một bản quy hoạch

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...

1.6 Căn cứ của QHTTPTKTXH

- a) Chiến lược phát triển KT-XH của cả nước
- b) Các chủ trương phát triển KT-XH của Đảng và Chính phủ
- c) Quy hoạch phát triển KT-XH của cả nước
- d) Quy hoạch phát triển ngành (cấp quốc gia)

1.6.1. Nguyên tắc chung QHTTPTKTXH

1. Đảm bảo tính thống nhất với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và chiến lược bảo vệ Tổ quốc, kết hợp chặt chẽ giữa hiệu quả phát triển kinh tế - xã hội với đảm bảo quốc phòng, an ninh; làm cơ sở cho lập kế hoạch;

2. Đảm bảo hình thành cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, đảm bảo hiệu quả trước mắt và lâu dài, hiệu quả cục bộ và hiệu quả tổng thể, đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững;

3. Đảm bảo tính liên tục và kế thừa;

4. Phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế;

5. Đảm bảo tính thống nhất giữa quy hoạch ngành và lãnh thổ, giữa quy hoạch xây dựng với quy hoạch vùng lãnh thổ, quy hoạch ngành;

6. Lập quy hoạch phải thu hút được sự tham gia của các tầng lớp xã hội, các nhà khoa học, các nhà quản lý, các chuyên gia quốc tế. Thực hiện công khai, minh bạch.

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 bố 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. 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)

Nguyên tắc chung trong việc lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội theo nghị định 92/2006/NĐ-CP ngày 07 tháng 9 năm 2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội

(1) Bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất giữa chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội với quy hoạch xây dựng, quy hoạch sử dụng đất đai; cụ thể hóa mục tiêu và nhiệm vụ chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong không gian lãnh thổ cả nước, vùng, làm cơ sở cho công tác lập kế hoạch. Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực phải đi trước một bước làm căn cứ cho lập quy hoạch xây dựng, đô thị và quy hoạch đất đai; đồng thời, quy hoạch xây dựng, đô thị và quy hoạch đất đai giai đoạn trước làm căn cứ cho lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn sau.

(2) Bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cả nước với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, lãnh thổ, phù hợp giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội với quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực. Quy hoạch cả nước phải đi trước một bước làm căn cứ cho lập quy hoạch vùng và các quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, đồng thời các quy hoạch vùng và ngành, lĩnh vực giai đoạn trước làm căn cứ để lập quy hoạch cả nước cho giai đoạn sau. Quy hoạch phát triển ngành phải đi trước một bước làm căn cứ cho lập quy hoạch vùng và quy hoạch cấp tỉnh, đồng thời quy hoạch cấp tỉnh giai đoạn trước làm căn cứ cho lập quy hoạch phát triển ngành giai đoạn sau. Quy hoạch phát triển các lãnh thổ lớn phải đi trước một bước làm căn cứ cho lập quy hoạch của lãnh thổ nhỏ hơn; đồng thời, quy hoạch của lãnh thổ nhỏ hơn giai đoạn trước làm căn cứ cho lập quy hoạch lãnh thổ lớn hơn của giai đoạn sau.

(3) Kết hợp chặt chẽ giữa hiệu quả phát triển kinh tế - xã hội với bảo đảm quốc phòng, an ninh; giữa yêu cầu trước mắt với lâu dài; gắn hiệu quả bộ phận với hiệu quả tổng thể, đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững.

(4) Bảo đảm tính khoa học, tính tiên tiến, liên tục và kế thừa; dựa trên các kết quả điều tra cơ bản, các định mức kinh tế - kỹ thuật, các tiêu chí, chỉ tiêu có liên quan để xây dựng quy hoạch.

(5) Phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.

1.6.2. Các căn cứ pháp lý

Chương 2

Nội dung Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội

(Số tiết: 23 tiết, lý thuyết 18 tiết, bài tập/ thảo luận 5 tiết)

2.1. Phân tích, đánh giá thực trạng các nguồn lực tác động đến sự phát triển kinh tế xã hội

2.1.1. Điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên và môi trường.

Trong điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên và môi trường các yếu tố chủ yếu sẽ được phân tích, đánh giá. Vị trí địa lý; địa hình, địa mạo; khí hậu; tài nguyên rừng; thảm thực vật và quần thể vật nuôi; tài nguyên thủy sản; tài nguyên khoáng sản; tài nguyên du lịch cảnh quan và tài nguyên nhân văn phục vụ cho phát triển du lịch; vấn đề môi trường và dự báo tác động môi trường trong thời kỳ quy hoạch.

2.1.1.1. Phân tích đặc điểm điều kiện tự nhiên

Vị trí địa lý

Vị trí so với các trục giao thông chính, các trung tâm chính trị, kinh tế văn hoá quan trọng trong khu vực; toạ độ địa lý giáp ranh, các lợi thế hạn chế về vị trí địa lý trong việc phát triển KTXH và sử dụng đất đai (giao lưu văn hoá kinh tế, sức hấp dẫn đầu tư trong và ngoài nước, các đối trọng, sức ép...)

Đặc điểm địa hình địa mạo

Kiến tạo chung về địa mạo, xu hướng địa hình, hướng cấp độ dốc... Đặc điểm phân tiểu vùng theo yếu tố độ cao (trũng, bằng, bán sơn địa, đồi, núi cao...). Các hạn chế lợi thế của yếu tố địa hình đối với sản xuất và sử dụng đất đai.

Đặc điểm khí hậu

Đặc điểm vùng khí hậu và các mùa trong năm, nhiệt độ: trung bình năm, tháng cao nhất, thấp nhất, tổng tích ôn...; nắng: số ngày, giờ nắng, trung bình năm, theo mùa, tháng...; mưa: mùa mưa, lượng mưa trung bình, năm tháng cao nhất, thấp nhất...; độ ẩm: bình quân, cao nhất, thấp nhất, trung bình năm tháng...;

đặc điểm gió, giông bão, lũ lụt, sương muối sương mù... Các ưu thế hạn chế của yếu tố khí hậu đối với phát triển sản xuất và sử dụng đất đai.

Chế độ thủy văn

Hệ thống lưu vực, mạng lưới sông suối, ao hồ, đập, điểm đầu, điểm cuối, chiều dài, chiều rộng, dung tích...

Chế độ thủy văn: thủy triều, lưu lượng tốc độ dòng chảy, quy luật diễn biến...

Các ưu thế, hạn chế của các yếu tố thủy văn đối với phát triển sản xuất và sử dụng đất đai.

2.1.1.2. Phân tích các loại tài nguyên và cảnh quan môi trường

Tài nguyên đất

Nguồn gốc phát sinh và đặc điểm quá trình hình thành, đặc điểm phân bố, mức độ tập trung trên lãnh thổ, các tính chất đặc trưng về lý tính, hóa tính, khả năng sử dụng theo tính chất tự nhiên và khi áp dụng các biện pháp cần thiết, mức độ đã khai thác sử dụng các loại đất chính, mức độ xói mòn đất, độ nhiễm mặn, phèn... và các biện pháp cần thực hiện để bảo vệ, cải tạo và nâng cao độ phì của đất...

Tài nguyên nước

Nguồn nước mặt: vị trí nguồn nước, chất lượng nước, khả năng khai thác sử dụng cho sản xuất và sinh hoạt (theo mùa hay theo khu vực trong năm...); nguồn nước ngầm: độ sâu chất lượng nước, khả năng hiệu quả kinh tế khai thác sử dụng cho sản xuất và sinh hoạt.

Tài nguyên rừng

Khái quát chung về nguồn tài nguyên rừng (diện tích, phân bố, trữ lượng các loại rừng...); đặc điểm thực vật, động vật rừng, các loại quý hiếm và được ghi trong sách đỏ; yêu cầu bảo vệ nguồn gen động, - thực vật rừng; khả năng khai thác sử dụng theo quy trình lâm sinh...

Tài nguyên biển

Các eo vịnh và chiều dài bờ biển; các ngư trường, nguồn lợi biển, đặc điểm sinh vật biển; yêu cầu bảo vệ và khai thác sử dụng...

Tài nguyên khoáng sản

Các loại khoáng sản chính (các loại quặng, than đá...); nguồn vật liệu xây dựng (đá ốp lát, đá vôi, đá tổ ong, cát sét làm gạch ngói...); nguồn nước khoáng, than bùn... Đối với mỗi loại tài nguyên khoáng sản cần ghi rõ vị trí phân bố, tình hình và khả năng khai thác sử dụng (diện tích, sản lượng, chất thải...).

Tài nguyên nhân văn

Lịch sử hình thành và phát triển, vấn đề tôn giáo, dân tộc và các danh nhân; các lễ hội và các phong tục, tập quán truyền thống; các di tích lịch sử, văn hoá; các ngành nghề truyền thống, tập quán sản xuất và kinh doanh....; yêu cầu bảo vệ, tôn tạo và lợi thế khai thác trong phát triển KTXH.

Cảnh quan và môi trường

Khái quát chung về đặc điểm điều kiện cảnh quan (các loại cảnh quan, vị trí phân bố, sự biến dạng, ưu thế khai thác cho mục đích du lịch sinh thái, bảo vệ thiên nhiên và môi trường); tình trạng môi trường chung, hệ sinh thái, các tác nhân và mức độ ô nhiễm môi trường không khí, nguồn nước đất đai và các giải pháp hạn chế khắc phục...

2.1.2. Đặc điểm dân số, dân cư, nguồn nhân lực và văn hoá

2.1.2.1. Phân tích thực trạng phát triển KTXH

Thực trạng phát triển các ngành và lĩnh vực

Chuyển dịch cơ cấu tốc độ phát triển bình quân, tổng thu nhập, năng suất sản lượng, loại sản phẩm và áp lực đối với việc sử dụng đất đai... của các ngành: Nông - Lâm - Ngư nghiệp; Công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp - xây dựng; Dịch vụ du lịch và các ngành nghề khác.

Đặc điểm về dân số, lao động, việc làm và mức sống

Dân số: tổng số dân, cơ cấu theo nông nghiệp - phi nông nghiệp, theo đô thị - nông thôn, đặc điểm phân bố, tỉ lệ tăng dân số, tăng tự nhiên và cơ học, quy mô bình quân hộ...

Lao động và việc làm: tổng số lao động, tỷ lệ lao động so với tổng số dân, cơ cấu theo lĩnh vực - độ tuổi - giới - dân tộc, đặc điểm phân bố và vấn đề việc làm...

Thu nhập và mức sống của các loại hộ: nguồn thu nhập, mức thu nhập bình quân hằng năm của hộ/đầu người, cân đối thu chi...

Áp lực đối với việc sử dụng đất đai.

Thực trạng phát triển và phân bố các khu dân cư

Hình thức định cư, hệ thống khu dân cư (loại, số lượng và đặc điểm phân bố); phân loại khu dân cư theo ý nghĩa và vai trò, quy mô diện tích, số dân, số hộ và khả năng phát triển, mở rộng...; áp lực đối với việc sử dụng đất đai.

Thực trạng phát triển cơ sở hạ tầng

Hiện trạng các công trình cơ sở hạ tầng: giao thông, thủy lợi, xây dựng cơ bản và các công trình về du lịch, dịch vụ, thương mại, văn hoá, giáo dục, thể thao, y tế, bưu chính viễn thông, năng lượng, an ninh quốc phòng... (loại công trình, đặc tính kỹ thuật: chức năng, cấp, chiều dài, chiều rộng...; diện tích chiếm đất; vị trí phân bố; mức độ hợp lý, hiệu quả sử dụng....); áp lực đối với việc sử dụng đất đai.

2.1.2.2. Đặc điểm dân số, dân cư, nguồn nhân lực

Tập trung vào 4 lĩnh vực sau:

- Phân tích, đánh giá quá trình biến đổi về số lượng và chất lượng dân số. Dự báo quy mô và chất lượng dân số đến.

- Phân tích, đánh giá đặc điểm dân cư và tình hình phân bố dân cư...

- Phân tích, đánh giá về quá trình biến đổi số lượng và chất lượng nguồn nhân lực. Dự báo quy mô và chất lượng nguồn nhân lực cho thời kỳ quy hoạch.

- Phân tích, dự báo vấn đề xã hội như vấn đề văn hoá, phong tục tập quán....

2.1.3. Đánh giá thực trạng kinh tế xã hội (chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ sở vật chất, trình độ công nghệ, tình hình phát triển và phân bố các ngành, lĩnh vực, hiện trạng phát triển theo lãnh thổ)

a. Phân tích, đánh giá tăng trưởng kinh tế

Phân tích đánh giá tăng trưởng kinh tế thông qua chỉ tiêu GDP và GDP của từng ngành và chỉ tiêu giá trị sản xuất. Phân tích và nêu bật được:

- Những thành tựu đạt được về tăng trưởng kinh tế, so với mục tiêu quy hoạch, các chỉ tiêu của các kế hoạch 5 năm đã được xây dựng của địa phương.
- Những yếu tố chủ yếu tác động đến tốc độ tăng trưởng kinh tế (vốn đầu tư, lao động, thị trường tiêu thụ sản phẩm và sức cạnh tranh của các sản phẩm hàng hoá của tỉnh...)

b. Phân tích, đánh giá quá trình phát triển cơ cấu kinh tế

- Tập trung phân tích mặt được, mặt chưa được trong thực hiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế ngành gắn với cơ cấu đầu tư và cơ cấu sử dụng lao động.
- Chú trọng phân tích về mặt chất của cơ cấu kinh tế như mối quan hệ giữa các ngành, giữa các thành phần kinh tế và giữa khu vực thành thị và nông thôn.
- Nguyên nhân tác động đến quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

c. Nội dung phân tích, đánh giá thực trạng phát triển ngành, lĩnh vực và sản phẩm chủ lực

- * Công nghiệp và sản phẩm công nghiệp chủ lực.
- Phân tích, đánh giá về sự phát triển, cơ cấu phân ngành công nghiệp, sản phẩm mũi nhọn và sức cạnh tranh trên thị trường.
- Phân tích, đánh giá hiện trạng một số phân ngành và sản phẩm công nghiệp chủ yếu.
- Phân tích, đánh giá về phát triển công nghiệp nông thôn, tiểu thủ công nghiệp, làng nghề
- Phân tích, đánh giá thực trạng ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật trong công nghiệp; trình độ công nghệ và các tiến bộ kỹ thuật được áp dụng...
- Phân tích, đánh giá về phân bố công nghiệp.

- Phân tích, đánh giá về các giải pháp và chính sách đã thực hiện để phát triển công nghiệp và nâng cao sức cạnh tranh của sản phẩm công nghiệp. Nguyên nhân và bài học kinh nghiệm trong giai đoạn tới.

* Nông, lâm ngư nghiệp và sản phẩm chủ lực.

- Phân tích, đánh giá về sự phát triển, chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp và kinh tế nông thôn, các sản phẩm nông nghiệp mũi nhọn của tỉnh và sức cạnh tranh của sản phẩm.

- Phân tích, đánh giá thực trạng ứng dụng của tiến bộ khoa học kỹ thuật trong nông nghiệp.

- Phân tích, đánh giá về bố trí sản xuất nông, lâm nghiệp theo lãnh thổ.

Nông nghiệp: (cơ cấu sản xuất, các vùng tập trung, giống, kỹ thuật bảo quản, công nghệ chế biến).

Lâm nghiệp: (cơ cấu sản xuất, vùng nguyên liệu, cây đặc sản, phủ xanh đất trống đồi núi trọc).

Ngư nghiệp: (cơ cấu sản xuất, phát triển các vùng nuôi tập trung, giống, kỹ thuật bảo quản, công nghệ chế biến, năng lực đánh bắt ...)

Khu vực dịch vụ thương mại và các sản phẩm dịch vụ

- Phân tích, đánh giá về:

+ Sự phát triển, phân bố sản phẩm mũi nhọn và sức cạnh tranh trên thị trường.

+ Hiện trạng một số lĩnh vực và sản phẩm dịch vụ chủ yếu. Tập trung làm rõ các sản phẩm chính: sản phẩm gì, khả năng, thị phần của sản phẩm và mức độ cạnh tranh thị trường.

+ Các giải pháp và chính sách đã thực hiện. Nguyên nhân và bài học kinh nghiệm.

Hiện trạng phát triển và phân bố các ngành văn hoá, giáo dục, khoa học và công nghệ, y tế, giáo dục thể thao, phát thanh truyền hình....

- Công tác dân số và kế hoạch hoá gia đình

- Việc làm và giải quyết việc làm

- Giáo dục nâng cao trình độ.
- Y tế và chăm sóc sức khỏe nhân dân
- Văn hoá, thông tin, phát thanh truyền hình.
- Thể dục thể thao.
- Hoạt động khoa học và công nghệ
- Hoạt động xoá đói giảm nghèo.
- ...

d. Phân tích, đánh giá hệ thống kết cấu hạ tầng

- Các cửa khẩu đất liền, đầu mối giao thông đường bộ;
- Các trục giao thông chính mang tính liên vùng, liên tỉnh;
- Mạng cấp điện, bưu chính viễn thông, công nghệ thông tin
- Hệ thống cấp, thoát nước;
- Mạng lưới các ngân hàng, các cơ sở tài chính, tín dụng;
- Trình độ công nghệ
- Phân tích thực trạng đầu tư phát triển.
- Hiện trạng phát triển theo lãnh thổ.
- Phân tích đánh giá tác động của các cơ chế, chính sách đang thực hiện

đến phát triển KTXH.

- Phân tích, đánh giá tổ chức quản lý và thực hiện quy hoạch phát triển KTXH.

2.1.4. Phân tích, đánh giá các yếu tố bên ngoài tác động đến sự phát triển (bối cảnh kinh tế quốc tế, mối quan hệ kinh tế xã hội trong nước và liên vùng)

a. Phân tích, dự báo tác động của bối cảnh quốc tế và khu vực có tác động trực tiếp đến nền kinh tế

b. Phân tích tác động của quy hoạch phát triển KTXH của cấp vĩ mô đến phát triển KTXH địa phương.

2.1.5. Phân tích các lợi thế, hạn chế, cơ hội và thách thức

- Các lợi thế so sánh và cơ hội phát triển
- Những hạn chế và thách thức.

2.2. Luận chứng quan điểm, mục tiêu và các khả năng phát triển

2.2.1. Luận chứng các quan điểm phát triển và mục tiêu tổng quát

Xác định quan điểm phát triển

- Quan điểm mang tính chỉ đạo về phát triển kinh tế, trong đó vấn đề then chốt là tăng trưởng nhanh, tạo ra các khâu đột phá và làm giàu.

- Quan điểm về trình độ phát triển cần đạt tới trong bối cảnh hướng ngoại mạnh mẽ.

- Quan điểm về hiệu quả KT – XH – MT trong cân nhắc lựa chọn.

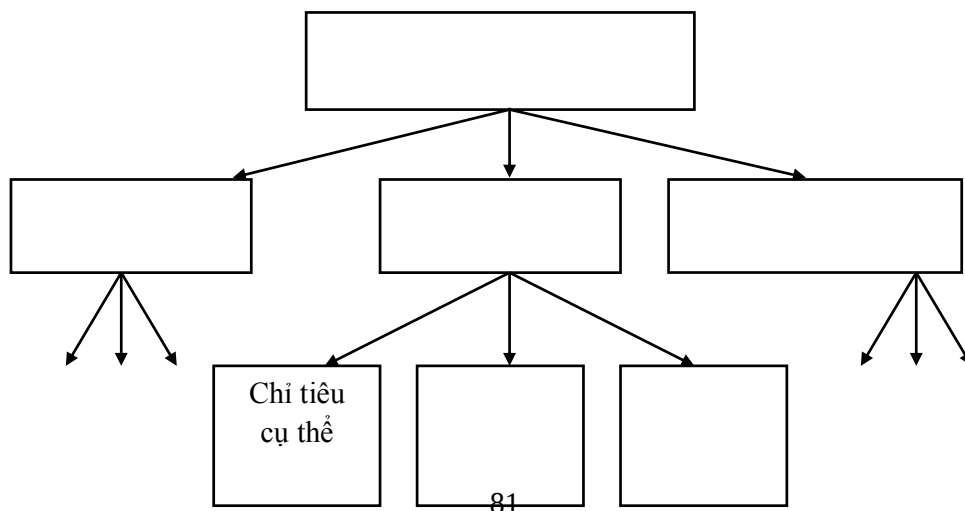
- Quan điểm phát triển kinh tế kết hợp với bảo vệ an ninh - quốc phòng.

- Quan điểm về phát huy nội lực, tận dụng những thế mạnh của địa phương trong phát triển.

2.2.2. Luận chứng các mục tiêu (các đích) phát triển cụ thể cho từng giai đoạn quy hoạch

Xác định mục tiêu phát triển

Mục tiêu xuất phát từ lợi ích của toàn xã hội, của toàn nền kinh tế trên cơ sở phát triển bền vững



Những mục tiêu cụ thể là những mục tiêu cần đạt được trong các hoạt động KTXH của địa phương được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên phù hợp với đặc thù của vùng.

Luận chứng các mục tiêu phát triển cụ thể cho từng giai đoạn quy hoạch

- Cách tiếp cận theo mục tiêu: từ những mục tiêu tổng quát phân cho các cấp tiếp theo.

- Cách tiếp cận từ tiềm năng phát triển: từ các yếu tố về tiềm năng phát triển một số ngành chủ lực và mối quan hệ liên ngành xây dựng phương án tăng trưởng cho các ngành chủ yếu, từ đó tổng hợp thành phương án phát triển chung của toàn bộ nền kinh tế.

*** Đối với cách tiếp cận theo mục tiêu.**

Bước 1: Xác định mục tiêu phát triển kinh tế.

Bước 2: Xác định nhịp tăng trưởng kinh tế của địa phương bình quân cho từng giai đoạn trong thời kỳ quy hoạch.

Bước 3: Luận chứng nhịp tăng trưởng tương ứng của các ngành kinh tế chủ yếu đảm bảo nhịp tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế theo mục tiêu nêu trên.

Bước 4: Phân tích tính hiện thực của các mục tiêu, lựa chọn mục tiêu thích hợp.

Từ các phương án hợp lý, xem xét khả năng thực hiện của các phương án dựa trên những thông tin phân tích về nguồn vốn, lao động và những tiến bộ của khoa học và công nghệ. Từ đó có được các phân tích về các mục tiêu thích hợp.

Đối với cách tiếp cận từ tiềm năng phát triển.

Bước 1: Ước tính tăng trưởng của các ngành sản xuất vật chất.

a. Xuất phát từ tiến bộ khoa học và công nghệ và chuyển đổi cơ cấu sản phẩm.

b. Căn cứ trên sự thay đổi của năng lực sản xuất và nhu cầu thị trường.

c. Dựa trên lao động và năng suất lao động.

Bước 2: Ước tính tăng trưởng của khối ngành dịch vụ.

Bước 3: Ước tính tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế

Lựa chọn các phương án phát triển

Hai cách tiếp cận nêu trên bổ sung cho nhau về căn cứ tính toán và nội dung kinh tế.

- Phương án cơ sở là phương án có nhiều khả năng xảy ra nhất.

- Các phương án đối lập bao gồm các phương án có giả thiết về điều kiện phát triển thuận lợi hoặc khó khăn hơn dự kiến.

2.2.3. Luận chứng chuyển đổi cơ cấu kinh tế, các phương án tăng trưởng kinh tế và lựa chọn cơ cấu đầu tư

- Cơ sở khoa học và thực tiễn hình thành phương án tăng trưởng kinh tế

Bước 1: Luận chứng cơ cấu GDP giữa hai khu vực nông nghiệp và phi nông nghiệp.

- Bước 2: Luận chứng cơ cấu GDP giữa hai khu vực sản xuất và dịch vụ.

- Bước 3: Luận chứng và lựa chọn cơ cấu kinh tế chung theo GDP giữa ba khu vực kinh tế.

Kết quả của phương án chọn cơ cấu kinh tế chung được tập hợp theo mẫu bảng sau:

Chỉ tiêu	Cơ cấu kinh tế chung (%)				Nhịp độ tăng trưởng kinh tế bình quân thời kỳ (%)			
	2005	2010	2015	2020	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2006-2020

GDP theo phương án chọn								
- Nông, lâm, ngư nghiệp								
- Công nghiệp - xây dựng								
- Dịch vụ								

Từ phương án chọn về tốc độ tăng trưởng và cơ cấu kinh tế chung, tiến hành luận chứng phương hướng phát triển các ngành, lĩnh vực và các sản phẩm chủ lực.

Tiêu chuẩn để lựa chọn phương án tăng trưởng kinh tế

- Tiêu chuẩn về sự gia tăng sản phẩm: đó là sự tăng thêm về vật chất của người dân trong vùng.
- Tiêu chuẩn về sự phát triển ổn định bền vững: sự tăng trưởng ổn định trong thời gian dài, phải có sự kết hợp giữa tăng trưởng kinh tế với bảo vệ nguồn tài nguyên.

2.3. Luận chứng phương hướng quy hoạch phát triển các ngành và lĩnh vực

2.3.1. Phương hướng phát triển các ngành kinh tế chủ yếu

2.3.1.1. Đối với ngành công nghiệp.

- Phân tích tổng quan vị trí, vai trò của ngành, các yếu tố tác động đến phát triển công nghiệp; dự báo thị trường tiêu thụ, xuất phát điểm ngành công nghiệp của địa phương; ý đồ chiến lược phát triển công nghiệp của Trung ương trên địa bàn.

- Mục tiêu tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu nội bộ ngành.

- Phương hướng phát triển ngành; sản phẩm chủ lực và ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ trong sản xuất công nghiệp của địa phương.

- Phát triển công nghiệp nông thôn .
- Phân bố công nghiệp, bao gồm cả các khu, cụm công nghiệp.
- Các dự án đầu tư (có phân kỳ theo từng giai đoạn 5 năm)
- Các giải pháp và chính sách.

2.3.1.2. Nông, lâm, ngư nghiệp và phát triển kinh tế nông thôn

- Phân tích các yếu tố tác động đến phát triển nông, lâm, ngư nghiệp; xuất phát điểm của ngành; dự báo nhu cầu thị trường tiêu thụ; ý đồ chiến lược của ngành trung ương, của vùng và cả nước trên địa bàn.

- Mục tiêu tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu nội bộ ngành.
- Phương hướng phát triển ngành; sản phẩm chủ lực và ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ trong sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp của tỉnh.

Phương hướng bố trí sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp theo lãnh thổ.

- Phát triển kinh tế nông thôn.
- Các chương trình và dự án đầu tư (có phân kỳ theo từng giai đoạn 5 năm).
- Các giải pháp và chính sách.

2.3.1.3. Dịch vụ

- Phân tích tổng quan vị trí, vai trò của ngành, các yếu tố tác động đến phát triển; xuất phát điểm của ngành; dự báo nhu cầu thị trường tiêu; ý đồ chiến lược của vùng và cả nước về phát triển các ngành dịch vụ trên địa bàn nghiên cứu.

- Mục tiêu tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu nội bộ ngành dịch vụ.
- Phương hướng phát triển ngành dịch vụ và các sản phẩm dịch vụ chủ yếu của tỉnh.
- Tổ chức phát triển dịch vụ theo lãnh thổ.
- Các chương trình và dự án đầu tư (có phân kỳ theo từng giai đoạn 5 năm).
- Các giải pháp và chính sách.

Phân tích và luận chứng cụ thể với từng lĩnh vực dịch vụ:

- Thương mại nội địa.
- Lĩnh vực xuất nhập khẩu, các sản phẩm xuất khẩu và nhập khẩu chủ yếu.

- Du lịch và các sản phẩm du lịch chủ yếu.
- Các hoạt động dịch vụ ngân hàng, tài chính, bảo hiểm.
- Phát triển kinh tế cửa khẩu.
- Các hoạt động dịch vụ sản xuất và tiêu dùng.

2.3.2. Phương hướng phát triển các lĩnh vực xã hội và môi trường

2.3.2.1. Phát triển nguồn nhân lực

- Phương hướng thực hiện vấn đề kế hoạch hoá gia đình.
- Nguồn nhân lực và chất lượng nguồn nhân lực, dự kiến phát triển nguồn nhân lực.

- Lao động và việc làm (có chia ra khu vực thành thị và khu vực nông thôn). Nhu cầu việc làm cần bố trí để thu hút lao động qua từng thời kỳ.

- Các giải pháp chủ yếu giải quyết việc làm cho người lao động.

Các nội dung cụ thể:

* Dự báo dân số tương lai.

+ Xác định khả năng phát triển dân số tự nhiên (Nt)

Cách tính dân số phát triển tự nhiên:

$$N_t = N_o \left(1 + \frac{p}{100} \right)^t$$

$$\text{hay } N_t = N_o \left(1 + \frac{p \pm v}{100} \right)^t$$

Trong đó: Nt - Dân số tương lai, người.

No - Dân số hiện trạng, người.

p - Tỷ lệ tăng dân số tự nhiên trung bình, %.

v - Tỷ lệ tăng, giảm cơ học (do nhập vào hay chuyển đi).

t - Số năm trong giai đoạn dự báo.

Dựa vào cơ cấu lao động ta tính được số lao động tăng tự nhiên.

+ Xác định khả năng phát triển dân số theo nhu cầu lao động (Nk).

$$N_k = \frac{A \times 100}{100 - (B + C)}$$

Trong đó: Nk: Dân số theo nhu cầu lao động.

A: Tổng số lao động trực tiếp trong các ngành sản xuất.

B: Tỷ lệ dân số lao động gián tiếp, phục vụ (B thường có tỷ lệ 8 - 10%)

C: Tỷ lệ dân số không tham gia lao động (trẻ em, người già, tàn tật; C = 50%).

* Biện pháp tổ chức lao động, dân số

So sánh dân số phát triển tự nhiên và dân số tính theo nhu cầu lao động qui hoạch để nghiên cứu giải pháp phân bố dân cư.

$$\text{Ta có } N_k - N_t = |N|$$

Khi $|N| > 10\%$ so với Nk:

$N_t > N_k$ dân số lớn, lao động dư thừa, biện pháp hữu hiệu di chuyển dân đi nơi khác.

$N_t < N_k$ dân ít, lao động thiếu cho phép nhập dân đến.

Khi $|N| < 10\%$ so với Nk. Có thể cân đối lao động tại chỗ, bằng cách mở rộng ngành nghề.

2.3.2.2. Phát triển cơ sở hạ tầng xã hội (giáo dục, đào tạo, y tế, văn hoá, thông tin, đời sống dân cư)

(1) Phát triển giáo dục - đào tạo

- Đào tạo phổ thông: nhu cầu đào tạo, mục tiêu đào tạo và các giải pháp thực hiện mục tiêu.

- Đào tạo nguồn nhân lực: mục tiêu phát triển nguồn nhân lực, nhu cầu đào tạo và các giải pháp đào tạo.

- Luận chứng các chương trình và dự án đầu tư (có phân kỳ theo từng giai đoạn 5 năm).

(2) Y tế và chăm sóc sức khỏe nhân dân

- Mục tiêu phát triển, nhu cầu về y tế và chăm sóc sức khỏe, các giải pháp thực hiện.

- Luận chứng các chương trình và dự án đầu tư (có phân kỳ theo từng giai đoạn 5 năm).

(3) Văn hoá, thông tin, thể dục thể thao

- Mục tiêu, nhu cầu và giải pháp thực hiện.

- Luận chứng các chương trình và dự án đầu tư (có phân kỳ theo từng giai đoạn 5 năm).

2.3.2.3. Vấn đề bảo vệ môi trường và phát triển bền vững

(1) Mức sống dân cư, xoá đói giảm nghèo

- Mục tiêu, giải pháp thực hiện.

- Luận chứng các vấn đề ưu tiên trong việc nâng cao mức sống và xoá đói giảm nghèo (có phân kỳ theo từng giai đoạn 5 năm).

(2) Bảo vệ môi trường và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên

- Luận chứng các phương án và lựa chọn phương án sử dụng tài nguyên thiên nhiên.

- Tài nguyên đất.

- Các tài nguyên khác.

- Bảo vệ môi trường: đảm bảo môi trường không bị suy thoái.

2.4 Quy hoạch phát triển không gian

2.4.1. Quy hoạch phát triển không gian chung (phân bố lãnh thổ).

Có thể coi như quy hoạch tổng thể về bố trí mặt bằng không gian của quy hoạch sử dụng đất:

- Khu công nghiệp theo quy mô, cấp quản lý và theo thời kỳ quy hoạch;

- Các điểm đô thị phân theo chức năng và cấp đô thị (hiện có và quy hoạch);

- Mạng lưới giao thông trục trên địa bàn nghiên cứu theo loại đường; cấp quản lý; theo chất lượng đường và theo tình hình (hiện có, nâng cấp, cải tạo, mở rộng và quy hoạch);

Phân bố các công trình ưu tiên đầu tư phân theo quy mô (vốn đầu tư); theo lĩnh vực và theo thời điểm quy hoạch.

- Dự báo sử dụng mặt bằng quỹ đất.
- Quy hoạch phát triển các tiểu vùng, vùng sản xuất.
- Quy hoạch phát triển các trục kinh tế, các khu vực đặc biệt. Đây sẽ là những vùng phát triển về mọi mặt hoặc một mặt nào đó, sẽ là cơ sở để thúc đẩy sự phát triển của toàn vùng và những vùng khác.

2.4.2. Quy hoạch phát triển mạng lưới đô thị và hệ thống điểm dân cư NT

2.4.2.1. Phân loại điểm dân cư

- Điểm dân cư đô thị;
- Điểm dân cư nông thôn.

Loại điểm dân cư đô thị bao gồm: các thành phố, thị xã, thị trấn.

Loại điểm dân cư nông thôn bao gồm: các làng, xóm và các điểm dân cư của các xí nghiệp, cơ quan nằm ngoài ranh giới điểm dân cư đô thị.

Dựa vào qui mô và phân bố dân cư

- Hình thức tập trung: Điểm dân cư lớn, có 2/3 tổng số dân của một đơn vị sử dụng đất, thường ở vị trí trung tâm của đơn vị sử dụng đất.
- Hình thức cụm lớn: Gồm các điểm dân cư phân bố thành từng nhóm lớn trên lãnh thổ đơn vị sử dụng đất.
- Hình thức cụm nhỏ: Gồm các điểm dân cư phân bố theo từng nhóm nhỏ và phân bố đều trên lãnh thổ đơn vị sử dụng đất.
- Hình thức rải rác: Gồm các điểm dân cư nhỏ tách biệt, phân bố rải rác trên lãnh thổ.
- Hình thức tuyến: Gồm các điểm dân cư phân bố theo các trục đường giao thông, qui mô nhỏ và kéo dài.

2.4.2.2. Luận chứng hướng đô thị hoá và xu thế phân bố mạng lưới khu dân cư nông thôn

- Đô thị hoá là quá trình chuyển đổi một khu vực đang hoạt động mang tính chất nông thôn dựa vào nông nghiệp sang hoạt động mang tính đô thị dựa vào hoạt động phi nông nghiệp.....

- Hướng đô thị hoá thể hiện sự đô thị hoá phân tán hay đô thị hoá tập trung qua những chỉ tiêu như quy mô diện tích, dân số, sự thay đổi nghề nghiệp của dân chúng, sự thay đổi về cơ sở hạ tầng, về kiến trúc cảnh quan, về môi trường sinh thái..

- Phát triển nông thôn là nhu cầu tất yếu, cách nhìn nhận, đánh giá về nông thôn mới có sự thay đổi nhiều so với trước kia. Bố trí khu dân cư nông thôn phải đáp ứng được yêu cầu của nông thôn mới nhưng hạn chế tới mức thấp nhất những ảnh hưởng tiêu cực trong sự phát triển hiện nay.

- Bố trí mạng lưới khu dân cư nông thôn thể hiện ở quy mô diện tích, qui mô dân số, phân bố điểm dân cư, mật độ dân cư, mật độ công trình công cộng. Ngoài ra nó phải bảo đảm mối liên hệ thuận lợi trong một mạng lưới dân cư thống nhất

2.4.2.3. Quy hoạch mạng lưới đô thị

- Phân bố hệ thống điểm dân cư đô thị theo quy mô diện tích, số dân hoặc theo cấp đô thị (theo phân cấp của Bộ Xây dựng); theo cấp hành chính và theo khu vực (thành thị, nông thôn).

- Vai trò của đô thị trong sự nghiệp phát triển của vùng :

. Tỷ lệ đóng góp của các KCN vào ngân sách;

. Cơ cấu vốn đầu tư cho các KCN;

. Cơ cấu giá trị sản xuất ngành công nghiệp, TTCN;

Sản lượng các sản phẩm chủ yếu của các ngành công nghiệp và TTCN qua các năm.

. Giá trị xuất khẩu các sản phẩm công nghiệp chính.

. Hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật đô thị.

. Phân bố các khu chức năng trong đô thị.

2.4.3. Luận chứng phương hướng phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng

2.4.3.1. Mạng lưới giao thông

- Các trục giao thông chính.
- Các trục quốc lộ.
- Các tuyến tỉnh lộ
- Các tuyến huyện lộ
- Giao thông nông thôn.

* Nội dung xây dựng hệ thống đường giao thông:

- Xác định khối lượng vận chuyển hàng hoá, các điểm chu chuyển hàng hoá, xây dựng sơ đồ mối liên hệ giao thông, xác định hướng tuyến đường trục.

- Xác định cường độ vận tải.

Bố trí mạng lưới đường giao thông trên cơ sở: đảm bảo sự giao lưu trao đổi thuận lợi.

- Xác định độ dài các tuyến đường cải tạo lại và các công trình trên đó phải sửa chữa.

- Xác định chiều dài các tuyến đường xây dựng mới và các công trình.

- Cấp kỹ thuật đường cải tạo và đường xây dựng mới, kế hoạch cải tạo và xây dựng đường.

- Diện tích đất xây dựng đường (kể cả đất lưu không).

Khi quy hoạch hệ thống giao thông phải đảm bảo tính liên thông trong một hệ thống, phải phát triển trước so với yêu cầu của xã hội.

2.4.3.2. Hệ thống thuỷ lợi và cấp thoát nước

- Hệ thống thuỷ lợi.

- Hệ thống nước dùng trong sinh hoạt và dùng cho hoạt động của các ngành khác.

Nội dung luận chứng quy hoạch thuỷ lợi - tưới, tiêu nước trong nông nghiệp

- . Đánh giá nguồn nước.

. Xác định diện tích cần tưới, tiêu và sự phân bố diện tích cần tưới tiêu trong vùng.

. Xác định các phương pháp tưới tiêu thích hợp, hệ thống kênh mương, và số trạm bơm trên toàn vùng và phân bố trong tiểu vùng.

. Khối lượng kênh mương đào đắp, chi phí xây dựng và sử dụng hệ thống kênh mương.

. Biện pháp bảo vệ nguồn nước và chống xói mòn.

. Tiến độ thực hiện công tác thủy lợi.

Nội dung quy hoạch nguồn nước dùng trong sinh hoạt và phục vụ các hoạt động sản xuất của các ngành.

- Xác định nhu cầu sử dụng nước cho người, gia súc, máy móc, các ngành phi nông nghiệp.

- Xác định nguồn nước, tiêu chuẩn vệ sinh nước dùng.

- Xác định các tháp nước, bể nước cần xây dựng, đường kính và chiều dài ống dẫn nước.

2.4.3.3. Luận chứng quy hoạch hệ thống điện

* Xác định nhu cầu sử dụng điện

- Nhu cầu điện phục vụ sinh hoạt.

- Nhu cầu điện năng phục vụ sản xuất.

* Xác định nguồn điện:

- Lưới điện quốc gia.

- Hệ thống lưới điện cao áp, hạ áp cần đầu tư, các trung tâm phụ tải điện và hệ thống đường dây, các trạm biến áp trung gian- Máy phát điện độc lập: sử dụng hệ thống máy phát điện loại nhỏ phục vụ phạm vi gia đình và cụm dân cư nhỏ, thường được sử dụng ở miền núi.

Các công trình phục vụ sản xuất

- Xác định cơ chế hoạt động của các dịch vụ, hình thức công ty...

- Xác định vốn đầu tư và hiệu quả hoạt động dịch vụ.

. *Kết cấu hạ tầng xã hội*

- Mạng lưới các cơ sở dịch vụ tài chính, ngân hàng, tín dụng....
- Mạng lưới cơ sở hạ tầng phục vụ xã hội: trường học, bệnh viện, văn hoá, thể thao.....

Nội dung gồm các vấn đề:

- Phân tích các yếu tố tác động đến xây dựng và phát triển; ý đồ chiến lược của ngành trung ương, của vùng và cả nước về phát triển kết cấu hạ tầng trên địa bàn tỉnh.

- Xác định mục tiêu và phương hướng phát triển.
- Bố trí mạng lưới kết cấu hạ tầng trong vùng.
- Xác định các giải pháp và dự án thực hiện

2.4.4. Quy hoạch bảo vệ môi trường

2.4.4.1. Phân tích đánh giá thực trạng môi trường

Các vùng cần bảo vệ có thể phân loại:

- Vùng bảo tồn quốc gia: Rừng nguyên sinh cần bảo tồn quỹ gen, vườn Quốc gia, cảnh quan thiên nhiên đẹp, danh lam thắng cảnh, di sản thế giới, di tích lịch sử, nơi điều dưỡng, nghỉ mát.

- Vùng rừng phòng hộ đầu nguồn: Bảo vệ rừng trên các khu vực xung yếu và rất xung yếu đầu nguồn các dòng sông lớn.

- Vùng nước thiên nhiên và nhân tạo.
- Vùng rừng núi cần được bảo vệ chống xói mòn.
- Vùng ven biển chống nhiễm mặn, nhiễm phèn...
- Các vùng sinh thái, hệ thống nông nghiệp - bảo vệ đa dạng sinh học.-

Phân tích đánh giá thực trạng môi trường

2.4.4.2. Phân tích các nguyên nhân tác động đến tình trạng suy giảm môi trường

Môi trường bị ảnh hưởng do các nguyên nhân:

- Công nghiệp hoá, hiện đại hoá.
- Dân số và nhu cầu của con người tăng nhanh.
- Điều kiện tự nhiên cũng có sự biến đổi...

- Cơ chế chính sách chưa hợp lý chưa khuyến khích việc bảo vệ môi trường.

- Sử dụng quá mức các chất hoá học như thuốc trừ sâu, thuốc bảo vệ thực vật...

- Các nguyên nhân khác.

2.4.4.3. Nội dung bảo vệ môi trường

a. Bảo vệ rừng, khai thác rừng hợp lý và trồng rừng phòng hộ

Bảo vệ rừng bao gồm các nội dung sau:

- Bảo vệ rừng đầu nguồn: Bảo vệ nghiêm ngặt rừng phòng hộ đầu nguồn; khoanh nuôi tái sinh, phục hồi rừng tự nhiên, bảo vệ tôn tạo các khu rừng đặc dụng.

- Thực hiện chế độ khai thác rừng hợp lý đi đôi với tu bổ, cải tạo rừng tăng cường chức năng phòng hộ.

- Trồng rừng mới: Kết hợp chặt chẽ giữa chức năng kinh tế và chức năng phòng hộ, đảm bảo chỉ tiêu độ che phủ an toàn sinh thái.

b. Bảo vệ đất chống xói mòn

Xói mòn đất là một quá trình địa chất tự nhiên tách phá và chuyển dời các hạt đất do các nhân tố xói mòn: nước và gió.

* Hệ thống các biện pháp bảo vệ đất chống xói mòn.

- Biện pháp công trình: thiết kế lô thửa, xây dựng hệ thống giao thông, thủy lợi, xây dựng ruộng bậc thang hoàn chỉnh.

- Biện pháp nông nghiệp: canh tác theo đường đồng mức, cây bừa ngang dốc, bố trí thời vụ hợp lý, làm đất, làm cỏ thích hợp, luân canh, xen vụ che phủ đất.

- Biện pháp lâm nghiệp: tổ chức sản xuất nông lâm kết hợp (trồng cây thân gỗ ở đỉnh đồi, sườn và chân đồi trồng băng có xen kẽ) trồng cây rừng nơi hợp thủy, nơi có độ dốc lớn.

- Biện pháp thủy lợi: xây dựng hồ chứa nước vừa và nhỏ.

- Biện pháp quản lý: xây dựng và thực hiện lịch sản xuất nông lâm nghiệp thích hợp trong năm và trong mùa mưa.

d. Bảo vệ nguồn không khí

- Bố trí những xí nghiệp trực tiếp phục vụ các nhu cầu sinh hoạt của nhân dân trong khu dân cư, những trung tâm nhiệt điện, nhất thiết phải xây dựng ở ngoài khu dân cư với khu vực an toàn cần thiết.

- Sử dụng điện năng rộng rãi trong công nghiệp cũng như trong giao thông vận tải.

- Trong vùng thiết kế và xây lắp các thiết bị làm sạch và xử lý các chất khí thải.

- Tạo ra các khu vực cây xanh rộng lớn trong các điểm dân cư thành phố, thị trấn và ngoại ô, cũng như xây dựng các đai rừng phòng hộ trên đồng ruộng.

e. Phục hồi đất bị phá huỷ

- Biện pháp kỹ thuật: dọn chất thải, đất đá và các vật liệu tàn dư của các công trình, san phẳng, phủ đất mặt và trong trường hợp cần thiết phải xử lý các chất độc hoá học và làm vệ sinh môi trường.

- Biện pháp sinh học: trồng cây cải tạo đất với các hệ thống cây trồng thích hợp của từng thời kỳ: cây thân gỗ, cây phân xanh cải tạo đất, cây công nghiệp, đồng thời kết hợp bón phân và thực hiện chế độ canh tác hợp lý.

2.4.5. Quy hoạch sử dụng đất

Nội dung bố trí cơ cấu đất đai

- Phân bổ đất cho các ngành và người sử dụng đất (diện tích và ranh giới phải được xác định rõ ràng).

- Xác định cơ cấu sử dụng đất trong các ngành và người sử dụng đất (các loại đất theo mục đích sử dụng).

- Xác định khả năng khai thác sử dụng đất.

a. Nhóm đất nông nghiệp

* Đất sản xuất nông nghiệp.

- Tổng diện tích đất sản xuất nông nghiệp của toàn vùng và phân bố diện tích đó cho người sử dụng đất.

- Xác định diện tích và cơ cấu sử dụng đất nông nghiệp trong vùng và người sử dụng đất:

. Đất trồng cây hàng năm.

. Đất trồng cây lâu năm.

* Đất lâm nghiệp.

- Tổng diện tích đất lâm nghiệp trong vùng và phân bố cho người sử dụng đất: tổng diện tích đất lâm nghiệp và diện tích đất trực tiếp sản xuất ra sản phẩm, đất rừng cấm.

- Xác định diện tích và cơ cấu đất rừng trong vùng và người sử dụng đất: Rừng sản xuất (khai thác kinh tế), rừng phòng hộ, rừng đặc dụng.

* Đất mặt nước nuôi trồng thủy sản.

* Đất làm muối.

* Đất nông nghiệp khác.

b. Nhóm đất phi nông nghiệp

* Đất khu dân cư

Đất khu dân cư nông thôn:

- Tổng diện tích các khu dân cư nông thôn trong vùng và diện tích đất ở thực tế. Xác định rõ quy mô diện tích và ý nghĩa của các loại đất trong khu dân cư nông thôn.

- Sự phân bố khu dân cư nông thôn, các công trình văn hoá, phúc lợi xã hội theo nguyên tắc đảm bảo thuận lợi cho việc sản xuất, đời sống của nhân dân và quản lý xã hội.

Đất đô thị:

- Tổng diện tích đất đô thị: đất đô thị là đất nội thành, nội thị xã, thị trấn được sử dụng để xây dựng nhà ở, trụ sở các cơ quan, tổ chức, các cơ sở sản xuất, kinh doanh, cơ sở hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, quốc phòng, an ninh và vào các mục đích khác.

- Việc phân bổ, sử dụng đất đô thị phải căn cứ vào qui hoạch đô thị, kế hoạch sử dụng đất được duyệt và những qui định khác của pháp luật.

- Quy mô xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng đô thị phải theo quy hoạch đô thị đã được phê duyệt với các chỉ tiêu định mức sử dụng đất theo TCVN.

Đất chuyên dùng:

- Đất xây dựng trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp.

- Đất an ninh quốc phòng.

- Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp.

- Đất sử dụng vào mục đích công cộng.

* Đất tôn giáo tín ngưỡng.

* Đất nghĩa trang nghĩa địa.

* Đất sông suối, kênh rạch và mặt nước chuyên dùng.

* Đất phi nông nghiệp khác.

Việc phân bổ sử dụng các loại đất trên phải tuân theo các yêu cầu sử dụng đất được xác định trong luận chứng kinh tế - kỹ thuật, thiết kế của từng công trình và theo các qui định khác của pháp luật.

c. Nhóm đất chưa sử dụng

- Tổng diện tích đất chưa sử dụng, phân chia ra các loại: đất bằng chưa sử dụng (đất hoang hoá, bãi bồi ven sông, ven biển, bãi cát, cồn cát), Đất đồi núi chưa sử dụng (đất trống đồi núi trọc), núi đá không có cây.

- Xác định cơ cấu sử dụng:

Đất có khả năng khai thác để sử dụng lâu dài.

Đất không có khả năng sử dụng.

Sông suối và núi đá - cần được bảo vệ cảnh quan môi trường.

2.5. Luận chứng các chương trình phát triển, các dự án đầu tư và bước đi từng giai đoạn 5 năm

2.5.1. Xác định bước đi theo giai đoạn 5 năm phát triển kinh tế xã hội

- Căn cứ vào nhiệm vụ cụ thể của từng giai đoạn 5 năm để xây dựng những nội dung cụ thể cần làm trong giai đoạn đó.

- Tiềm năng về nguồn lực và cơ sở vật chất kỹ thuật của địa phương cũng là những căn cứ quan trọng để xây dựng bước đi cụ thể.

Bước đi phải được xây dựng cho từng năm và từng ngành, tuy nhiên những mục tiêu, những kết quả của từng ngành, từng năm phải thống nhất với nhau và hội tụ thành mục tiêu của cả giai đoạn.

2.5.2. Xác định chương trình và dự án đầu tư triển khai xây dựng theo từng giai đoạn

- Căn cứ vào vị trí vai trò và sự ưu tiên của từng ngành từng lĩnh vực để xây dựng những chương trình hành động.

- Trong mỗi chương trình sẽ có nhiều dự án có mối quan hệ chặt chẽ với nhau để cùng đạt được mục tiêu của chương trình, các dự án này được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên nhất định.

- Khi xác định chương trình dự án ưu tiên cần thực hiện các nội dung sau:

+ Xác định dự án, công trình ưu tiên đầu tư (theo ngành và lĩnh vực, theo các giai đoạn 5 năm).

+ Xác định các khu vực lãnh thổ ưu tiên đầu tư.

+ Các dự án, công trình, khu vực lãnh thổ ưu tiên đầu tư cần được nghiên cứu theo kiểu lập dự án tổng quan:

. Các dự án ưu tiên đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước và huy động lao động công ích của dân cư.

. Các dự án ưu tiên đầu tư từ nguồn vốn vay tín dụng ưu đãi (cả trong và ngoài nước).

. Các dự án đầu tư sẽ huy động từ các nguồn vốn khác (vốn doanh nghiệp, vốn tư nhân, vốn FDI).

2.6. Nghiên cứu đề xuất các giải pháp thực hiện mục tiêu quy hoạch

2.6.1. Đề xuất các giải pháp về vốn

a. Các nội dung chủ yếu

- Dự báo nhu cầu và tính toán khả năng huy động các nguồn vốn.
- Kiến nghị các giải pháp cần nghiên cứu, ban hành để thúc đẩy tạo vốn, thu hút vốn và cơ chế sử dụng vốn, các chính sách khuyến khích đầu tư để thu hút nguồn vốn ngoài ngân sách...

- Chính sách đầu tư của Nhà nước.

b. Nội dung dự báo nhu cầu và tính toán khả năng huy động các nguồn vốn

Yêu cầu việc nghiên cứu giải pháp về đầu tư là phải dự báo nhu cầu về vốn. Từ đó xác định các giải pháp huy động vốn đầu tư để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội tỉnh theo mục tiêu đặt ra.

* Dự báo nhu cầu vốn đầu tư

Nhu cầu về vốn cho thời kỳ quy hoạch là nhu cầu đầu tư mới. Nhu cầu đầu tư mới này được tính bằng gia tăng GDP tăng thêm của thời kỳ quy hoạch trừ đi lượng gia tăng GDP do đầu tư từ trước thời kỳ quy hoạch và do cơ chế chính sách mang lại nhân với ICOR.

Nhu cầu vốn đầu tư ($Kn-0$) = $(GDPn-0 - (A+B)) \times ICOR$

- GDP là giá trị tăng thêm của cả thời kỳ quy hoạch = Giá trị gia tăng (GDP) năm dự báo - giá trị gia tăng (GDP) năm gốc.

- n là năm dự báo tính toán

- 0 là năm gốc tính toán

- A là giá trị tăng thêm được tạo ra do đầu tư giai đoạn trước mang lại (điều tra, 5 - 8% GTGT của thời kỳ quy hoạch).

- B là giá trị tăng thêm do cơ chế chính sách của giai đoạn trước vẫn còn phát huy tác dụng, hoặc cơ chế chính sách mới sẽ ban hành... mang lại. (thực tiễn chỉ số này dao động khoảng 12 - 15% GTGT của thời kỳ quy hoạch).

- ICOR (Incremental Capital Output Ratio): Hệ số vốn đầu tư (vốn đầu tư cho 1 đơn vị gia tăng GDP). Hệ số ICOR chung và của từng ngành sẽ do Bộ Kế hoạch và Đầu tư cung cấp.

Xác định nguồn vốn đầu tư

Nghiên cứu xác định các nguồn vốn đầu tư phải tính toán và chú trọng tới các nguồn vốn sau:

- Ngân sách nhà nước bao gồm cả ngân sách trung ương và ngân sách địa phương (thường khoảng 70% cho xây dựng kết cấu hạ tầng và 30% cho sản xuất)
- Vốn doanh nghiệp, vốn tín dụng, vốn huy động từ dân. Nguồn vốn này chủ yếu là cho sản xuất.

- Vốn đóng góp bằng công lao động nghĩa vụ, công ích. Nguồn vốn này chủ yếu cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng.

- Vốn đổi đất lấy cơ sở hạ tầng.

- Vốn huy động từ bên ngoài có các nguồn sau:

- . Từ các địa phương khác.

- . Vốn ODA chủ yếu dành cho xây dựng kết cấu hạ tầng và một phần nhỏ cho sản xuất.

- . Vốn FDI chủ yếu là dành cho sản xuất và một phần nhỏ cho xây dựng kết cấu hạ tầng.

2.6.2. Đề xuất các giải pháp về đảm bảo nguồn nhân lực

Căn cứ vào khối lượng công việc thể hiện bằng qui mô, tốc độ và cơ cấu của nền kinh tế và của các ngành, các lĩnh vực.

- Căn cứ vào hệ thống định mức lao động của các ngành, các lĩnh vực.

Tuy nhiên căn cứ này cũng phải dựa vào chất lượng lao động.

- Yêu cầu tăng năng suất lao động.

- Thực trạng lao động và việc làm từ đó xác định nhu cầu việc làm trong quy hoạch.

- Yêu cầu chuyển dịch cơ cấu lao động.

- Những thông tin khác như chính sách về lao động...

2.6.3. Đề xuất giải pháp về chính sách khuyến khích áp dụng công nghệ mới

- Nghiên cứu đề xuất các chính sách khuyến khích đầu tư công nghệ mới và chuyển giao kết quả nghiên cứu khoa học, công nghệ vào sản xuất, kinh doanh.

- Các giải pháp về ứng dụng khoa học và công nghệ cụ thể trong từng ngành và từng lĩnh vực.

2.6.4. Đề xuất các giải pháp về cơ chế, chính sách điều hành vĩ mô

- Dựa vào chủ trương đường lối phát triển của Đảng và Nhà nước để thực hiện các nội dung của quy hoạch.

- Từng bước xây dựng một cơ chế thuận lợi cho sự phát triển của địa phương

2.6.5. Đề xuất các giải pháp về điều hành và thực hiện quy hoạch

Vị trí, vai trò của vùng, các ngành, doanh nghiệp, cộng đồng đối với công việc thực hiện quy hoạch.

- Các biện pháp kinh tế, kỹ thuật, tổ chức quản lý chủ yếu nhằm thực hiện các mục tiêu quy hoạch của các ngành và lĩnh vực.

- Xây dựng và vận dụng các cơ chế, chính sách phù hợp với đặc thù của địa phương nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

- Giải pháp về cơ chế, chính sách vĩ mô và công tác điều hành phối hợp giữa quy hoạch và kế hoạch.

Chương 3

Giới thiệu quy trình QHTTPTKTXH đã áp dụng trên thế giới và Việt nam

(Số tiết: 7 tiết, lý thuyết 7 tiết, bài tập/ thảo luận 0 tiết)

3.1. Giới thiệu quy trình quy hoạch TTPTKTXH của Việt nam

3.1.1. Quy hoạch tổng thể phát triển ngành Nông nghiệp và nông thôn

Trình tự triển khai quy hoạch nông nghiệp và nông thôn gồm 3 bước sau:

Bước 1: Chuẩn bị

Xây dựng đề cương chi tiết, chuẩn bị vật tư, kinh phí, phương tiện để thực hiện.

Thu thập bản đồ nền địa hình dùng trong quy hoạch nông nghiệp, nông thôn; xây dựng bản đồ đất,

Phân tích yếu tố khí hậu, đánh giá tài nguyên rừng, nước, khoáng sản, môi trường;

Đánh giá tình hình phát triển dân số, lao động, cơ cấu dân tộc;

Đánh giá về thị trường và quan hệ quốc tế;

Đánh giá thực trạng phát triển SXNN và nông thôn như kết quả sản xuất NLNN, công nghiệp, TTCN, dịch vụ, tình hình xuất khẩu nông lâm ngư sản;

Đánh giá sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế; tình hình ứng dụng các tiến bộ kỹ thuật; phân tích hiện trạng phát triển theo lãnh thổ tiểu vùng.

Bước 2: Xây dựng phương án

Xác định quan điểm phát triển, xác định mục tiêu tổng quát và mục tiêu cụ thể.

Xây dựng các nội dung quy hoạch bao gồm:

- +Bố trí sử dụng đất theo từng thời kỳ 5 năm;
- +Quy hoạch nông nghiệp: bố trí diện tích, dự kiến năng suất sản lượng các cây trồng chính, quy mô các đàn gia súc);
- + Quy hoạch lâm nghiệp (xác định vị trí, quy mô, số lượng, khoanh nuôi, bảo vệ, trồng mới).
- + Quy hoạch ngư nghiệp (phân tích khả năng phát triển nuôi trồng thủy sản);
- + Quy hoạch công nghiệp nông thôn (chế biến nông lâm thủy sản và phát triển ngành nghề tiểu thủ công nghiệp).
- + Quy hoạch hệ thống dịch vụ (hệ thống trạm, trại giống, bảo vệ thực vật, vật tư nông nghiệp).
- + Bố trí cơ sở vật chất kỹ thuật phục vụ nông nghiệp, nông thôn;
- + Tổ chức sử dụng lao động (xác định nhu cầu lao động, tính khả năng lao động, cân đối lao động);

+ Phân bố điểm dân cư, luận chứng phát triển theo các tiểu vùng lãnh thổ (bố trí đất sản xuất nông lâm nghiệp, các sản phẩm chính, mạng lưới chế biến nông lâm thủy sản, mạng lưới tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ, mạng lưới đô thị thị trấn, thị tứ, luận chứng phát triển các cụm kinh tế phát triển phục vụ sản xuất và sinh hoạt);

+ Xác định các công trình, khu vực cần ưu tiên đầu tư; ước tính vốn đầu tư và hiệu quả kinh tế;

+ Dự kiến tiến độ thực hiện.

Bước 3: Thẩm định và xét duyệt

Tổ chức hội thảo, kiểm tra, nghiệm thu chất lượng phương án quy hoạch, thông qua cấp có thẩm quyền xét duyệt.

Hoàn thiện hồ sơ, tài liệu, giao nộp sản phẩm.

3.1.2. Quy hoạch tổng thể phát triển ngành công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp

Trình tự triển khai quy hoạch tổng thể phát triển ngành công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp gồm 3 bước sau:

Bước 1: Chuẩn bị

Xây dựng đề cương chi tiết, chuẩn bị vật tư, kinh phí, phương tiện để thực hiện.

Thu thập bản đồ nền địa hình dùng trong quy hoạch tổng thể phát triển ngành công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp; xây dựng bản đồ đất,

Phân tích yếu tố khí hậu, đánh giá tài nguyên rừng, nước, khoáng sản, môi trường;

Đánh giá tình hình phát triển dân số, lao động, cơ cấu dân tộc;

Đánh giá về thị trường và quan hệ quốc tế;

Đánh giá thực trạng phát triển các ngành công nghiệp và tiểu thủ công nghiệp như kết quả sản xuất và tiêu thụ, tình hình xuất khẩu các mặt hàng sản phẩm, nguồn vốn, nguyên liệu, công nghệ sản xuất...;

Đánh giá sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế; tình hình ứng dụng các tiến bộ kỹ thuật; phân tích hiện trạng phát triển theo lãnh thổ tiểu vùng.

Bước 2: Xây dựng phương án

Xác định quan điểm phát triển, định hướng phát triển, xác định mục tiêu tổng quát và mục tiêu cụ thể, định hướng phát triển các phân ngành công nghiệp – tiểu thủ công nghiệp, phát triển các khu, cụm công nghiệp, xác định nhu cầu vốn đầu tư. Cụ thể:

Xây dựng quan điểm phát triển dựa trên quy hoạch tổng thể phát triển công nghiệp của cả nước, vùng và tổng thể phát triển kinh tế xã hội của tỉnh. Phát triển nhanh nhưng phải đảm bảo tính đồng bộ, cân đối, hiệu quả giữa các ngành. Phát huy được tối đa nguồn lực, thu hút vốn đầu tư, ưu tiên sử dụng công nghệ cao, công nghệ tiên tiến, sạch, bảo vệ môi trường.

Định hướng phát triển cần xác định được định hướng tổng quát với tầm nhìn rộng khoảng 20 năm sau đó là định hướng cụ thể. Trong định hướng tổng quát chúng ta có các nội dung chính như hướng phát triển chính, cơ cấu ngành, nhiệm vụ trọng tâm, thu hút và vận dụng các nguồn lực phát triển, định hướng phát triển đồng bộ với các ngành và lĩnh vực khác. Định hướng cụ thể là những hoạt động thực hiện theo định hướng tổng quát đã đặt ra.

Mục tiêu của quy hoạch bao gồm các mục tiêu chung và mục tiêu cụ thể. Trong mục tiêu chung cần xác định rõ các đích chính mà chúng ta hướng tới từ đó sẽ tạo điều kiện thuận lợi để xác định được các mục tiêu cụ thể. Xác định các mục tiêu cụ thể là đưa ra được các con số cụ thể sẽ đạt được sau kỳ kế hoạch hoặc quy hoạch như tốc độ tăng trưởng và cơ cấu kinh tế chung, cơ cấu công nghiệp- tiểu thủ công nghiệp, hiệu quả đầu tư và hiệu quả sản xuất, năng suất lao động công nghiệp – tiểu thủ công nghiệp, xây dựng khu, cụm công nghiệp, xây dựng đô thị công nghiệp và kết cấu hạ tầng công nghiệp, xuất khẩu, nguồn nhân lực công nghiệp – tiểu thủ công nghiệp, đổi mới công nghệ và trang thiết bị, môi trường...

Định hướng phát triển các phân ngành công nghiệp – tiểu thủ công nghiệp như ngành chế biến thực phẩm và đồ uống, ngành hóa chất và các sản phẩm hóa chất, ngành sản xuất dệt – may, ngành sản xuất da và giả da, ngành cơ khí,

ngành sản xuất sản phẩm khoáng phi kim loại và vật liệu xây dựng, ngành điện và điện tử, ngành giấy....

Phát triển các khu, cụm công nghiệp: xác định mục tiêu chung, khu công nghiệp hiện tại là bao nhiêu? Quy hoạch, kế hoạch trong tương lai? Tương tự ta xác định các cụm, tuyến công nghiệp khác, các khu kinh tế công nghiệp trọng điểm, phát triển tiểu thủ công nghiệp khu vực nông thôn và làng nghề.

Xác định nhu cầu vốn đầu tư bao gồm: tổng nhu cầu vốn đầu tư, nhu cầu vốn đầu tư theo từng giai đoạn quy hoạch, nhu cầu vốn đầu tư theo lĩnh vực đầu tư. Xây dựng được danh mục các dự án, công trình nghiên cứu thu hút đầu tư trên địa bàn.

Bước 3: Thẩm định và xét duyệt

Tổ chức hội thảo, kiểm tra, nghiệm thu chất lượng phương án quy hoạch, thông qua cấp có thẩm quyền xét duyệt.

Hoàn thiện hồ sơ, tài liệu, giao nộp sản phẩm.

3.1.3. Quy hoạch TTPTKTXH của Viện Chiến lược Việt Nam

* Căn cứ lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ.

- Chiến lược phát triển kinh tế xã hội của cả nước.
- Các chủ trương phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Chính phủ.
- Các quy hoạch ngành và quy hoạch sản phẩm chủ lực của cả nước.
- Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng lớn làm căn cứ cho quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh làm căn cứ cho việc lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện.

* Trình tự lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ.

- Bước 1: Đánh giá tác động (hay chi phối) của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và tác động của khu vực đối với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ quy hoạch. Đánh giá và dự báo các yếu tố và nguồn lực phát triển.

- Bước 2: Xác định vai trò của lãnh thổ quy hoạch đối với cả nước và đối với lãnh thổ lớn hơn mà nó nằm trong đó.

- Bước 3: Xác định mục tiêu, các phương án phát triển và tổ chức kinh tế - xã hội theo lãnh thổ (như nội dung quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đã nêu ở các mục trên). Đồng thời, luận chứng các giải pháp chủ yếu và điều kiện đảm bảo thực hiện quy hoạch phát triển tổng thể kinh tế - xã hội lãnh thổ theo các phương án đã được lựa chọn.

3.2.1. Nội dung và trình tự của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội vùng

3.2.1.1. Nội dung lập một dự án quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội vùng

- Phân tích, đánh giá và dự báo các yếu tố phát triển vùng.
- Xác định vị trí, vai trò của vùng đối với nền kinh tế quốc dân cả nước, từ đó luận chứng mục tiêu và quan điểm phát triển vùng.
- Lựa chọn cơ cấu kinh tế, phương hướng phát triển các ngành, các sản phẩm chủ lực và lựa chọn cơ cấu đầu tư (kể cả chương trình, dự án ưu tiên đầu tư trong giai đoạn 5 năm đầu và cho thời kỳ quy hoạch).
- Lựa chọn phương án phát triển kết cấu hạ tầng.
- Lựa chọn phương án phát triển hệ thống đô thị và các điểm dân cư trong vùng.
- Luận chứng các giải pháp thực hiện.

3.2.1.2. Trình tự lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội của vùng.

Bước 1: Xử lý các kết quả điều tra cơ bản đã có và tổ chức điều tra bổ sung; khảo sát thực tế; thu thập tư liệu, số liệu về vùng và cả nước.

Bước 2: Nghiên cứu các tác động của các yếu tố bên ngoài; tác động (hay chi phối) của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước đối với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội của cả nước đối với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội của vùng. Đánh giá và dự báo các yếu tố và nguồn lực phát triển, các yếu tố tiến bộ khoa học công nghệ của thế giới và các yếu tố phát triển kinh tế xã hội khác tác động đến quy hoạch của vùng trong tương lai. Xác

định vị trí, vai trò của các ngành và của từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lãnh thổ đối với nền kinh tế xã hội của vùng.

Bước 3: Xác định vai trò của vùng quy hoạch đối với cả nước và đối với lãnh thổ lớn hơn mà nó nằm trong đó; nghiên cứu các quan điểm chỉ đạo và một số chỉ tiêu vĩ mô về phát triển kinh tế xã hội của vùng; cung cấp các thông tin đó cho các Bộ, ngành và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương làm cơ sở phục vụ xây dựng các quy hoạch phát triển và phân bố ngành trên vùng và quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội tỉnh, thành phố, đồng thời thu nhận thông tin phản hồi để điều chỉnh, bổ sung.

Bước 4: Xây dựng và lựa chọn phương án quy hoạch

- Xác định quan điểm và mục tiêu phát triển;
- Định hướng phát triển và phương án quy hoạch;
- Định hướng tổ chức không gian;
- Các giải pháp thực hiện.

Bước 5: Lập báo cáo quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội các vùng trình Hội đồng thẩm định Nhà nước về các dự án đầu tư và trình Thủ tướng chính phủ phê duyệt.

Bước 6: Thông báo quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội của vùng đã được Thủ tướng chính phủ phê duyệt cho các Bộ, Ngành, các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương. Các ngành, các địa phương căn cứ vào đó hiệu chỉnh quy hoạch phát triển ngành và tỉnh, thành phố.

3.2.2. Nội dung và trình tự lập quy hoạch tổng phát triển kinh tế xã hội tỉnh

3.2.2.1. Nội dung quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội cấp tỉnh

a. Khi phân tích và dự báo các yếu tố và điều kiện phát triển cần chú trọng yếu tố thị trường và xác định các lợi thế so sánh với các tỉnh khác và có tính tới cạnh tranh quốc tế.

b. Trong xác định vị trí, vai trò của tỉnh đối với các tỉnh, thành phố kề cận, vùng lớn và cả nước cần làm rõ:

- Mức độ đóng góp của tỉnh vào GDP và tốc độ tăng GDP của vùng lớn cũng như của cả nước.

- Vai trò của tỉnh trong việc phát triển các sản phẩm quan trọng, xuất khẩu cho nền kinh tế quốc gia.

c. Đối với nội dung tổ chức kinh tế xã hội trên địa bàn tỉnh cần đi sâu nghiên cứu:

- Phát triển hệ thống đô thị và các điểm dân cư nông thôn.

- Phát triển hệ thống khu, cụm công nghiệp, khu kinh tế thương mại, khu kinh tế đặc thù.

- Phát triển các vùng cây trồng vật nuôi hàng hoá.

- Phát triển mạng lưới giáo dục đào tạo, hệ thống y tế và chăm sóc sức khoẻ.

- Phát triển các vùng khó khăn gắn với ổn định dân cư, xoá đói giảm nghèo.

d. Khi xây dựng các giải pháp, cơ chế, chính sách nhằm thực hiện mục tiêu quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội tỉnh cần đặc biệt làm rõ: chương trình, dự án đầu tư trọng điểm; biện pháp bảo vệ môi trường và tổ chức thực hiện quy hoạch.

3.2.2.2. Trình tự lập QHTT PT KTXH cấp tỉnh

UBND tỉnh lập Ban chỉ đạo chủ trì tổ chức nghiên cứu lập QHTT PT KTXH tỉnh theo quy trình sau:

Bước 1: Tổ chức điều tra hoặc xử lý các kết quả điều tra cơ bản; khảo sát thực tế; thu thập tư liệu, số liệu về tỉnh và vùng.

Bước 2: Nghiên cứu các tác động của các yếu tố bên ngoài; tác động (hay chi phối) của chiến lược phát triển KT - XH của vùng và cả nước đối với quy hoạch tổng thể phát triển KT - XH tỉnh. Xác định vị trí, vai trò của các ngành và của từng huyện đối với nền kinh tế - xã hội của tỉnh.

Bước 3: Xác định vai trò của tỉnh đối với vùng và cả nước; nghiên cứu các quan điểm chỉ đạo và một số chỉ tiêu vĩ mô về phát triển kinh tế - xã hội của

tỉnh; cung cấp các thông tin đó cho các Sở ngành và các huyện làm cơ sở phục vụ xây dựng các quy hoạch phát triển và phân bổ ngành trên tỉnh và quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội huyện.

Bước 4. Xây dựng và lựa chọn phương án quy hoạch:

- Xác định quan điểm và mục tiêu phát triển;
- Định hướng phát triển và phương án quy hoạch;
- Định hướng tổ chức không gian;
- Các giải pháp thực hiện.

Bước 5. Tổ chức thẩm định báo cáo quy hoạch và trình cấp có thẩm quyền phê duyệt quy hoạch.

Bước 6. Thông báo quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh đã được phê duyệt cho các Bộ, các huyện, các Sở ngành làm căn cứ hiệu chỉnh quy hoạch phát triển ngành, huyện và triển khai lập các quy hoạch cụ thể.

3.2.3. Trình tự lập quy hoạch tổng phát triển kinh tế xã hội huyện

Đối với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội huyện về nội dung và trình tự như quy hoạch tổng thể cấp tỉnh nhưng cần cụ thể hơn một số vấn đề:

- Xây dựng hệ thống điểm dân cư.
- Quy hoạch sử dụng đất.
- Phương án giải quyết việc làm.
- Hình thành các chương trình đầu tư.
- Xây dựng danh mục dự án đầu tư trọng điểm cho các giai đoạn phát triển.

3.3. Thẩm định và phê duyệt QHTT PT KTXH

3.3.1. Nội dung thẩm định

3.3.1.1. Đối với các quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng

- Thẩm định độ tin cậy, cơ sở pháp lý của tài liệu, dữ liệu sử dụng trong quy hoạch.

- Thẩm định mức độ phù hợp giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội cả nước về các mục tiêu

tăng trưởng kinh tế, định hướng cơ cấu kinh tế và các sản phẩm chủ lực, về các vấn đề liên vùng, liên ngành.2. Giới thiệu một số công trình QHTTPTKTXH đã xây dựng ở Việt Nam

- Thẩm định về sử dụng tài nguyên: Đất, nước, tài nguyên khoáng sản, lao động.

- . Thẩm định tính khả thi của quy hoạch:

- . Thẩm định và phương hướng phát triển hệ thống đô thị, hệ thống kết cấu hạ tầng quan trọng.

- . Thẩm định các tính toán về các điều kiện đảm bảo thực hiện được mục tiêu quy hoạch.

- . Thẩm định về các biện pháp bảo vệ môi trường.

- Thẩm định về tính thống nhất giữa quy hoạch vùng với quy hoạch tỉnh, quy hoạch ngành và với quy hoạch xây dựng.

3.3.1.2. Đối với các dự án quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh

- Thẩm định độ tin cậy, cơ sở pháp lý của tài liệu, dữ liệu sử dụng trong quy hoạch.

- Thẩm định mức độ phù hợp của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh với chiến lược và quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của vùng và với quy hoạch phát triển ngành. Cụ thể về: tốc độ tăng trưởng GDP, danh mục các sản phẩm chủ lực, giá trị và tốc độ tăng xuất khẩu lao động, giảm thất nghiệp, xoá đói, giảm nghèo, mức độ phổ cập về giáo dục, tỷ lệ tăng dân số, tỷ lệ lao động qua đào tạo và mức độ giảm ô nhiễm môi trường. Đánh giá tính khả thi của các chỉ tiêu nêu trên.

Thẩm định về cơ cấu kinh tế và mức độ phù hợp của nó với yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá, cụ thể về:

- . Cơ cấu kinh tế theo ngành.

- . Cơ cấu các thành phần kinh tế.

- Thẩm định về phương hướng phát triển ngành:

- . Nhóm ngành công nghiệp.
- . Nhóm ngành nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản.
- . Nhóm ngành dịch vụ và xã hội.
- Thẩm định phương hướng tổ chức lãnh thổ đảm bảo yêu cầu phát triển lâu dài và yêu cầu phát triển kinh tế, quốc phòng của đất nước.
- Thẩm định các điều kiện để đảm bảo thực hiện các mục tiêu quy hoạch (cơ chế, chính sách, vốn, lao động).

3.3.1.3. Đối với các quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện

- Thẩm định sự phù hợp của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh về tốc độ tăng trưởng kinh tế, các sản phẩm chủ lực, các mục tiêu về xã hội, bảo vệ môi trường.
- Thẩm định về phương hướng phát triển đô thị và kết cấu hạ tầng.

3.3.1.4. Đối với các quy hoạch điều chỉnh tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ

Các nội dung thẩm định đối với các quy hoạch điều chỉnh tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ bao gồm:

- Thẩm định về mục tiêu điều chỉnh.
- Thẩm định về cơ cấu kinh tế, phương hướng phát triển ngành và sản phẩm quan trọng được điều chỉnh.
- Thẩm định các điều kiện để đảm bảo thực hiện các mục tiêu của quy hoạch điều chỉnh.

3.3.2. Hồ sơ thẩm định quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ

a. Hồ sơ của cơ quan nhà nước có trách nhiệm lập quy hoạch trình cấp phê duyệt quy hoạch và cơ quan tổ chức thẩm định gồm:

- Tờ trình người có thẩm quyền phê duyệt quy hoạch của cấp có thẩm quyền lập quy hoạch;
- Báo cáo chính về quy hoạch được lập theo nội dung quy định (kèm theo các bản vẽ, bản đồ (10 bộ));

- Các báo cáo chuyên đề kèm theo các bản đồ thu nhỏ khổ A3 (mỗi chuyên đề 10 bộ);

- Báo cáo tóm tắt quy hoạch trình duyệt (kèm theo bản đồ khổ A3, 25 bộ)

- Các văn bản pháp lý có liên quan.

b. Hồ sơ của cơ quan thẩm định trình cấp phê duyệt quy hoạch gồm:

- Báo cáo thẩm định;

- Các văn bản (bản sao) về ý kiến của các Bộ ngành, cơ quan, các địa phương có liên quan, của các nhà khoa học, của các chuyên gia phản biện;

- Dự thảo quyết định phê duyệt.

3.3.3. Thẩm quyền phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ

a. Thẩm quyền phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ.

- Thủ tướng Chính phủ phê duyệt các quy hoạch tổng thể phát triển các vùng kinh tế - xã hội, vùng kinh tế trọng điểm, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các lãnh thổ đặc biệt.

- Chủ tịch UBND tỉnh phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện.

- Chủ tịch UBND huyện phê duyệt các quy hoạch trên địa bàn huyện.

b. Thẩm quyền tổ chức thẩm định dự án quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ.

- Hội đồng nhân dân nhà nước về các dự án đầu tư thẩm định các quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ do Bộ kế hoạch và Đầu tư tổ chức lập và các quy hoạch khác do Thủ tướng Chính phủ giao, thuộc thẩm quyền phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ.

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổ chức thẩm định các quy hoạch do Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức lập và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức thẩm định các quy hoạch do UBND cấp huyện lập.

- UBND huyện tổ chức thẩm định các dự án quy hoạch trên địa bàn huyện.

3.3.4. Tổ chức thẩm định quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ

Trong quá trình thẩm định, cơ quan nhà nước có thẩm quyền mời các Bộ ngành, địa phương có liên quan và các tổ chức tư vấn, các nhà khoa học tham gia thẩm định trên cơ sở thực hiện hợp đồng với cơ quan có thẩm quyền tổ chức thẩm định và chịu trách nhiệm về kết quả thẩm định.

Cơ quan tổ chức thẩm định căn cứ vào ý kiến của các Bộ ngành, các địa phương, các tổ chức tham gia thẩm định có thể yêu cầu cơ quan trình quy hoạch giải trình, bổ sung quy hoạch; cơ quan lập, trình quy hoạch có trách nhiệm giải trình bổ sung làm rõ bằng văn bản.

Thời gian thẩm định các dự án quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ không quá 45 ngày làm việc kể từ ngày cơ quan thẩm định nhận đủ hồ sơ hợp lệ, không kể thời gian bổ sung, sửa đổi hồ sơ.

3.3.5. Nội dung phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội lãnh thổ

Nội dung chủ yếu của quyết định gồm:

- Định hướng phát triển chủ yếu và các mục tiêu lớn của quy hoạch;
- Các giải pháp lớn để đạt mục tiêu quy hoạch như giải pháp về cơ cấu, phương hướng phát triển các ngành, lĩnh vực then chốt, cơ chế chính sách; định hướng hợp tác phát triển;

- Danh mục dự án đầu tư từ 5 năm và 10 năm (kể cả các chương trình, dự án đầu tư ưu tiên);

- Phương hướng tổ chức không gian;

- Đào tạo nguồn nhân lực;

- Chương trình hành động.

3.4. Yêu cầu về sản phẩm của dự án quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế

- xã hội

Sản phẩm của quy hoạch bao gồm:

- Báo cáo tổng hợp kèm hệ thống biểu bảng tổng hợp.

- Báo cáo tóm tắt.

- Báo cáo chuyên đề quy hoạch.

- Bản đồ:

. Bản đồ kèm theo báo cáo thuyết minh.

. Bản đồ báo cáo treo tường

- Ngân hàng dữ liệu.

3.5. Thời gian và giá tính toán cho dự án quy hoạch

- Đối với nội dung phân tích, đánh giá thực trạng kinh tế - xã hội được tính cho thời kỳ 10 năm.

- Đối với những nội dung quy hoạch được tính toán dự báo đến năm 2020 và chia ra các giai đoạn 5 năm 2006 - 2010; 2011 - 2016; 2016 - 2020;

- Đối với việc dự báo các phương án tăng trưởng kinh tế dùng giá so sánh 1994. Đối với dự báo cơ cấu kinh tế và dự báo nhu cầu đầu tư dùng giá hiện hành để tính toán.

Giới thiệu một số quy hoạch TTPTKTXH đã được thực hiện tại Việt Nam

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Đông Nam Bộ đến năm 2020

Quy hoạch tổng thể phát triển sản xuất ngành nông nghiệp đến năm 2020 và tầm nhìn đến 2030

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội tỉnh Vĩnh Phúc đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội huyện Phổ Yên đến năm 2020

3.3. Giới thiệu một số kiểu kết cấu báo cáo QHTTPTKTXH do các chuyên gia quốc tế biên soạn

TRÌNH BÀY BÁO CÁO QUY HOẠCH TỔNG THỂ KINH TẾ - XÃ HỘI CỦA CẤP HUYỆN TỈNH ĐẾN NĂM 2020

*** **

MỞ ĐẦU

1.ĐVĐ: Nêu tính cấp thiết của việc quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện ...

- 2.Mục tiêu quy hoạch tổng thể
- 3.Yêu cầu nội dung nghiên cứu quy hoạch tổng thể
- 4.Các căn cứ để lập QHTT
- 5.Cấu trúc của báo cáo tổng hợp của QHTT

PHẦN I

THỰC TRẠNG CÁC YẾU TỐ TỰ NHIÊN – KINH TẾ - XÃ HỘI VÀ MÔI TRƯỜNG CỦA HUYỆN ...

I.1.Khái quát về điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên và dân số của huyện....

- 1.Vị trí địa lý
- 2.Điều kiện tự nhiên và các nguồn tài nguyên thiên nhiên
- 3.Dân số và trình độ dân trí

I.2.Thực trạng phát triển kinh tế của huyện

- 1.Tổng kết thực trạng phát triển kinh tế
- 2.Hiện trạng phát triển các ngành

I.3.Thực trạng phát triển văn hóa – xã hội

- 1.Thực trạng phát triển ngành giáo dục đào tạo
- 2.Thực trạng phát triển lĩnh vực y tế và chăm sóc trẻ em
- 3.Thực trạng phát triển ngành văn hóa, thể thao và du lịch

I.4.Hiện trạng phát triển đô thị và nông thôn

- 1.Hiện trạng phá triển đô thị
- 2.Hiện trạng phát triển nông thôn

3. Hiện trạng phát triển các khu, cụm công nghiệp và cơ sở công nghiệp phân tán

4. Hiện trạng các dự án xây dựng nhà ở.

I.5. Thực trạng xây dựng hệ thống hạ tầng

1. Thực trạng xây dựng hệ thống giao thông

2. Hiện trạng thoát nước mưa, nước bẩn và vệ sinh môi trường

3. Hiện trạng xây dựng và phát triển ngành cấp nước

4. Hiện trạng xây dựng và phát triển ngành điện

5. Hiện trạng xây dựng và phát triển ngành bưu chính viễn thông

I.6. Hiện trạng môi trường

1. Môi trường đất

2. Môi trường nước

3. Môi trường không khí, tiếng ồn

4. Chất thải rắn và nguy hại

5. Nguyên nhân

I.7. Đánh giá chung

PHẦN II

QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI HUYỆN... ĐẾN NĂM 2020

II.1. Bối cảnh phát triển, tầm nhìn và phương hướng phát triển

1. Bối cảnh quốc tế

2. Bối cảnh quốc gia

3. Bối cảnh trong vùng

4. Bối cảnh trong Tỉnh....

5. Vai trò của huyện....đối với Tỉnh (hoặc vùng)

II.2. Định hướng quy hoạch kinh tế - xã hội của huyện...

1. Quan điểm phát triển

2. Mục tiêu phát triển

II.3. Dự báo các phương án tăng trưởng kinh tế và chuyển dịch cơ cấu kinh tế của huyện ...

1. Các phương án tăng trưởng kinh tế

2. Lựa chọn cơ cấu kinh tế và tăng trưởng ngành...

II.4. Dự báo nguồn nhân lực và các giải pháp phát triển và đào tạo nguồn nhân lực

1. Dự báo phát triển dân số và nguồn nhân lực

2. Giải pháp đào tạo nguồn nhân lực

II.5. Định hướng phát triển kinh tế các ngành

1. Định hướng phát triển ngành công nghiệp

2. Định hướng phát triển ngành xây dựng

3. Định hướng phát triển ngành dịch vụ

4. Định hướng phát triển nông, lâm, thủy hải sản và diêm nghiệp.

II.6. Định hướng phát triển xã hội

1. Định hướng phát triển ngành giáo dục và đào tạo (đào tạo nghề)

2. Định hướng phát triển ngành y tế

3. Định hướng phát triển ngành văn hóa, thể thao và du lịch

4. Các vấn đề xã hội khác (an ninh trật tự an toàn xã hội...)

II.7. Định hướng phát triển không gian lãnh thổ

1. Định hướng phát triển các khu đô thị

2. Định hướng quy hoạch kết cấu hạ tầng

II.8. Định hướng quy hoạch sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên gắn với bảo vệ môi trường sinh thái

1. Định hướng quy hoạch sử dụng đất đai

2. Định hướng quy hoạch bảo vệ môi trường sinh thái trên quan điểm phát triển bền vững

II.9. Đảm bảo an ninh quốc phòng

1. An ninh

2. Quốc phòng

PHẦN III CÁC GIẢI PHÁP THỰC HIỆN

III.1.Xác định các dự án ưu tiên đầu tư

- 1.Luận chứng danh mục đầu tư ưu tiên
- 2.Xác định các dự án ưu tiên đầu tư về hạ tầng
- 3.Đầu tư các công trình giáo dục, y tế và văn hóa xã hội.

III.2.Xác định các giải pháp về cơ chế, chính sách nhằm thực hiện các mục tiêu quy hoạch

- 1.Nhóm giải pháp về cơ chế chính sách
- 2.Nhóm giải pháp về quy hoạch
- 3.Nhóm giải pháp về thu hút đầu tư các nguồn lực để phát triển
- 4.Nhóm giải pháp về nguồn nhân lực
- 5.Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện

KẾT LUẬN – KIẾN NGHỊ

Ngoài ra đính kèm báo cáo:

- Danh mục tài liệu tham khảo
- Phụ lục: các bảng biểu, văn bản pháp lý, bản vẽ, bản đồ kèm theo.

Tài liệu tham khảo

1. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân: *Giáo trình "Kế hoạch hoá phát triển kinh tế - xã hội"*. NXB. Thống kê, Hà Nội- 2002.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX*. NXB. Chính trị quốc gia. 2001.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X*. NXB. Chính trị quốc gia. 2006.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI*. NXB. Chính trị quốc gia. 2011.
5. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam: Nghị định 92/2006/NĐ-CP ngày 7 tháng 9 năm 2006 về việc Về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội
6. Đặng Văn Thắng, Phạm Ngọc Dũng: *Chuyển dịch cơ cấu kinh tế công-nông nghiệp ở đồng bằng Sông Hồng. Thực trạng và triển vọng*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội- 2003.
7. Ngô Doãn Vính: *Nghiên cứu chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam - học hỏi và sáng tạo*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội- 2003. - Nguyễn Hữu Ngừ ; Lê Minh Khôi: *Giáo trình Quy hoạch tổng thể*. NXB Đại học Huế - 2012.
8. Bộ NN & PTNT: *Quy trình Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội ngành Nông nghiệp và nông thôn* . Bộ NN & PTNT. Tiêu chuẩn ngành. NXB NN. Hà nội-1999.
9. Bộ NN & PTNT: *Quy trình lập dự án đầu tư phát triển nông thôn*. Tiêu chuẩn ngành. NXB NN. Hà nội -1999.

Phụ lục

i