

QUẢN LÝ THỰC HIỆN QUY HOẠCH GẮN VỚI PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ QUY HOẠCH

TS Phạm Sỹ Liêm

1. Mở đầu

Nước ta hiện đang có ba hệ thống quy hoạch là:

- 1) Quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội (được quy định trong Nghị định 92/2006);
- 2) Quy hoạch không gian (được quy định trong Luật Xây dựng và Luật Quy hoạch đô thị);
- 3) Quy hoạch sử dụng đất (được quy định trong Luật Đất đai).

Loại quy hoạch đề cập trong bài viết này là “quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội” (Comprehensive Planning) và “quy hoạch ngành” được quy định trong Luật Quy hoạch đang soạn thảo. Quy hoạch tổng thể là loại quy hoạch dựa trên cơ sở nhất thể hóa quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội và quy hoạch không gian. Các loại quy hoạch kể trên thuộc phạm trù “quy hoạch truyền thống” (Conventional Planning)¹, xem đồ án quy hoạch là một sản phẩm do các chuyên gia quy hoạch lập ra theo yêu cầu của chính quyền, sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt ban hành thì cấp chính quyền có liên quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện. Ngày nay tại nhiều nước, quy hoạch tổng thể đã được cải tiến thông qua việc áp dụng các phương thức “từ dưới lên”, “sự tham gia”, “quan hệ đối tác” và “phi tập trung hóa”.

Bài viết này thảo luận vấn đề quản lý thực hiện các quy hoạch tổng thể ở ba cấp : cấp quốc gia, cấp vùng và cấp địa phương.

2. Khung pháp lý quản lý thực hiện quy hoạch

Nói chung luật quốc tế về quy hoạch không gian thường không quy định cụ thể về tổ chức thực hiện quy hoạch, mà chuyển nội dung đó cho các văn bản pháp quy dưới luật về thể chế, chương trình, kế hoạch hành động; quy tắc sử dụng đất đai; và các bản chỉ dẫn chính thức do chính phủ và chính quyền ban hành đối với từng loại quy hoạch. Cách làm như vậy bảo đảm được tính linh hoạt và tính thích ứng trong tổ chức thực hiện từng loại quy hoạch tùy theo bối cảnh không gian và thời gian cụ thể.

Quá trình quy hoạch bao gồm nhiều khâu có quan hệ khăng khít với nhau, trong đó khâu thực hiện có nhiệm vụ thể hiện giá trị của quy hoạch đối với phát triển, vì đồ án quy hoạch mà không được thực hiện thì cũng vô ích. Ý đồ của thực hiện quy hoạch là

¹ Quy hoạch truyền thống, còn được gọi là quy hoạch chủ đạo (Master Planning), khác với với “quy hoạch chiến lược” (Strategic Planning) - một xu hướng quy hoạch hiện đại xem quy hoạch là một quá trình chứ không phải sản phẩm.

trong khuôn khổ mục tiêu và tầm nhìn của quy hoạch, và căn cứ trên **các đề xuất quy hoạch** (planning proposals) mà tổ chức thực thi các dự án và tiến hành các hoạt động khác, như xây dựng cơ chế, chính sách, quy chế và thủ tục, tiến hành công tác nghiên cứu và đào tạo v.v., nhằm đạt được các mục đích quy hoạch. Các mục đích này cũng có thể được điều chỉnh trong quá trình thực hiện quy hoạch để sát hơn với thực tiễn.

“Chương trình Thực hiện”² (Program for Implementation) là một văn bản rất tiên tiến trong thực hành quy hoạch, thường bao gồm ba phần là: i) phần xác định các ưu tiên chiến lược cần theo dõi việc thực hiện; ii) phần hướng dẫn thực thi các chỉ tiêu phát triển không gian; và iii) phần đưa ra mô hình sơ bộ cho hệ thống thông tin phát triển không gian. Do có tầm quan trọng lớn nên việc xây dựng Chương trình Thực hiện thường được đưa vào Luật Quy hoạch.

Khâu thực hiện quy hoạch gắn với khâu **“Theo dõi và Đánh giá”**. Việc theo dõi có hai đối tượng chủ yếu là: i) các chỉ tiêu phát triển không gian; và ii) kết quả thực thi các dự án và các hoạt động khác. Việc đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch một mặt giúp điều chỉnh đồ án quy hoạch và khâu thực hiện quy hoạch, mặt khác nhằm đem lại kinh nghiệm để khắc phục các hạn chế và hoàn thiện dần hệ thống quy hoạch, vì quá trình quy hoạch thực ra cũng là một dạng vừa làm vừa học ngay với cả quốc gia đã phát triển⁴.

Quản lý thực hiện quy hoạch có hai chức năng chính: một là tạo điều kiện cho người dân và khu vực tư nhân tiến hành đầu tư xây dựng theo quy hoạch một cách thuận lợi và có trật tự, và hai là chỉ đạo khu vực công thực hiện các dự án đầu tư xây dựng hạ tầng kinh tế và xã hội theo quy hoạch.

3. Khung thể chế quản lý thực hiện quy hoạch

Tổ chức thực hiện quy hoạch cần đến khung thể chế rõ ràng, đồng bộ, hợp lý, đảm bảo sự rõ ràng về trách nhiệm giải trình, đồng bộ trong sự phối hợp/hợp tác các ngành, các cấp, và hợp lý giữa chi phí và lợi ích. Trước tiên cần đề cập tóm lược đến khái niệm thể chế.

3.1. Khái niệm thể chế

Để quản lý thì phải có thể chế (institutions). Thể chế khác với tổ chức: **thể chế là những quy tắc mà theo đó các công dân, các doanh nghiệp và các cơ quan chính quyền tương tác với nhau**. Thể chế trong quản lý thực hiện quy hoạch đề cập đến sử

² Sinisa Trkulja. *Implementation of Spatial Plans in Serbia*. 40th ISOCARP Congress 2012.

³ Theo dõi (monitoring) khác với giám sát (supervision) và kiểm soát, khống chế (control) ở chỗ chỉ quan sát và thu thập dữ liệu mà không có sự can thiệp.

⁴ Duncan Bowie. *Spatial Planning within a localism agenda: Developing new approaches to implementation*. University of Westminster. September 2010

dụng đất, hoạt động xây dựng, thực hiện dự án đầu tư xây dựng, bảo vệ môi trường, được thể hiện chủ yếu thông qua “trị lý” (Governance) và “phi tập trung hóa” (Decentralization). Thể chế không tách rời với trình độ phát triển kinh tế-xã hội, trình độ nhận thức và năng lực thực thi của các chủ thể. Một thể chế có thể có hiệu quả tại quốc gia này, thậm chí tại địa phương này nhưng lại không thích hợp với quốc gia khác, địa phương khác là vì vậy. Thể chế cũng không phải là chính sách, vì chính sách gồm các mục tiêu, kết quả mong muốn và các biện pháp đạt tới chúng, nhưng thể chế lại có quan hệ chặt chẽ với chính sách, vì thể chế ảnh hưởng tới chính sách nào được áp dụng còn chính sách ảnh hưởng đến thể chế nào phải thay đổi.

3.2. Khái niệm về trị lý

Quốc tế trước đây thường dùng cụm từ “*hành chính công*” (public administration)⁵ để chỉ công tác quản lý nhà nước của chính phủ. Vào thập kỷ 80 thế kỷ trước, nhiều nước có chính sách hiện đại hóa hành chính công bằng cách áp dụng các phương thức quản lý theo kiểu thị trường để đạt hiệu quả cao hơn. Xu hướng này được gọi chung là “*Tân quản lý công*” (New public management / NPM), với từ “quản lý” thường được dùng trong sản xuất và kinh doanh. Nhưng NPM dần dần cũng bị phê phán là quá coi trọng vai trò của thị trường đối với phát triển, không nhận thức rõ sự khác biệt giữa các khu vực công và tư, và coi nhẹ phúc lợi xã hội. Thế rồi năm 1989, WB đã dùng trở lại từ “governance”⁶ với ý nghĩa là “sự vận dụng quyền lực chính trị để quản lý công việc quốc gia” để thay thế cho NPM. Từ đó, khái niệm trị lý được các tổ chức quốc tế sử dụng trong các vấn đề phát triển với định nghĩa được công nhận rộng rãi của UNDP (1997) như sau⁷: “**Trị lý** là sự vận dụng quyền lực về kinh tế, chính trị và hành chính để quản lý công việc quốc gia ở mọi cấp. Nó bao gồm các cơ chế, quá trình, và các thể chế qua đó các công dân và nhóm biểu thị mối quan tâm, vận dụng các quyền hợp pháp, thực hiện các nghĩa vụ và hóa giải các khác biệt”. Vai trò của ba chủ thể chính trong trị lý được xác định như sau:

- Nhà nước: Tạo môi trường chính trị, luật pháp và kinh tế thuận lợi cho phát triển;
- Thị trường: Tạo cơ hội cho người dân;
- Các đoàn thể xã hội: Huy động nhân dân tham gia.

⁵ Có lúc còn được dịch là “quản trị công”.

⁶ Từ Governance vốn có từ chế độ phong kiến với nghĩa là cai trị, thống trị (quá trình ra lệnh và thi hành lệnh). Hiện nay từ governance được dịch sang tiếng Việt là “quản lý nhà nước”, còn Trung Quốc sáng tạo từ mới là “trị lý” (cai trị+quản lý) để dịch. Tôi đề nghị trong tiếng Việt cũng nên dùng từ “trị lý” để nhấn mạnh sự đổi mới quản lý nhà nước hiện đại

⁷ Navana Renukumar. *Good Governance: Origin, concepts and components*. Presentation transcript. Public Policy Research at Center for Good Governance@TiffanyDouglas

Tiến thêm một bước, WB đưa ra cụm từ “*Good Governance*” (*Trị lý Giới*) để thể hiện một khái niệm hoàn chỉnh về trị lý, gồm 9 đặc trưng sau đây: i) Sự tham gia; ii) Đề cao pháp luật; iii) Sự minh bạch; iv) Tinh thần trách nhiệm; v) Hướng tới đồng thuận; vi) Sự công bằng; vii) Hiệu quả và hiệu lực; viii) Trách nhiệm giải trình; ix) Tầm nhìn chiến lược.

3.3. Khái niệm phi tập trung hóa

Trị lý Giới thường đi đôi với thể chế **phi tập trung hóa** được nhiều nước áp dụng, bao gồm các dạng tản quyền, phân quyền và ủy quyền: 1) *Tản quyền* (deconcentration) là dạng *phi tập trung hóa hành chính* qua việc chuyển giao thẩm quyền quản lý nhà nước hoặc cung ứng dịch vụ công của một tổ chức ở cấp trung ương, chẳng hạn ngành công an hay tổng công ty điện lực quốc gia, cho các tổ chức trực thuộc có quyền tự chủ chừng mực đặt tại địa phương; 2) *Phân quyền*, còn gọi là *phân cấp quản lý* (devolution) là dạng *phi tập trung hóa chính trị* qua việc chuyển giao một phần quyền lực quản lý nhà nước của chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương, và từ trên xuống dưới giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau. Phân quyền thường được gắn với quan điểm phát huy dân chủ; 3) *Ủy quyền* (delegation) là dạng *phi tập trung hóa kinh tế/thị trường* qua việc chuyển giao trách nhiệm cung ứng dịch vụ công cho các tổ chức sự nghiệp, tổ chức phi chính phủ và cả khu vực tư nhân với quyền tự chủ cao.

Phân công và phân cấp của bộ máy nhà nước gắn với trách nhiệm giải trình, bao gồm giải trình hướng lên trên (upward accountability) về việc chấp hành các quy định, chỉ thị theo cấp bậc hành chính, và giải trình hướng xuống dưới (downward accountability), tập trung vào các kết quả mà cá nhân hay tổ chức đạt được theo chức trách cho các bên có lợi ích. Vì vậy, điều kiện tiên quyết của phi tập trung hóa là cấp chính quyền được phân cấp phải có đủ năng lực thực thi trách nhiệm được phân giao, còn chính quyền cấp trên thì phải có đủ năng lực giám sát và kiểm tra việc thực thi trách nhiệm theo phân cấp của cấp dưới. Phân cấp vượt quá năng lực thực thi của cấp chính quyền cấp dưới thì chỉ là đùn đẩy trách nhiệm, còn phân cấp mà khoán trắng, thiếu giám sát thì dễ xảy ra tình trạng cục bộ địa phương và lạm quyền, tham nhũng.

Phân cấp đồng đều ít được ưa chuộng, vì tuy tránh được chuyện tị nạnh nhưng lại kém hiệu quả vì không xét đến đặc thù kinh tế-xã hội và năng lực chính quyền của từng địa phương. Nhiều quốc gia áp dụng *phân cấp không đồng đều* (asymmetric decentralization), nhằm “địa phương hóa sự phát triển”.

3.4. Vai trò các cấp hành chính trong phân cấp quản lý quy hoạch tổng thể

Hệ thống quản lý quy hoạch bao gồm 3 cấp: cấp quốc gia, cấp vùng và cấp địa phương, do đó tổ chức thực hiện quy hoạch cũng chủ yếu được tiến hành ở 3 cấp đó.

Vai trò cấp quốc gia trong quản lý quy hoạch là đưa ra tầm nhìn chiến lược và xác định các ưu tiên; tạo khung pháp lý cho các chính sách và công cụ quy hoạch; đưa ra các khuyến khích và chế tài đối với sự hợp tác giữa các ngành và cấp quy hoạch; lập và tổ chức thực hiện *quy hoạch tổng thể phát triển không gian quốc gia* và tổ chức phát triển hệ thống hạ tầng cấp quốc gia; hướng dẫn và giám sát quy hoạch cấp vùng và cấp địa phương; đào tạo bồi dưỡng nhân lực quy hoạch và quản lý quy hoạch; lập ra các cơ quan chuyên môn quốc gia (national agencies) có trách nhiệm và quyền hạn liên kết các chính quyền cấp vùng và cấp địa phương trong các chủ đề đặc thù.

Quy hoạch tổng thể phát triển không gian quốc gia đòi hỏi nhiều công sức nên không phải nước nào cũng làm, mà thường chỉ được lập ra khi có nhu cầu như: tái thiết sau chiến tranh hoặc để đề phòng chiến tranh, ứng phó thiên tai; tái phát triển quốc gia để tạo công bằng, giảm cách biệt giữa các vùng miền, nâng cao năng lực cạnh tranh toàn cầu; tiến hành công nghiệp hóa, đô thị hóa với tốc độ nhanh v.v.

Vai trò cấp vùng trong quản lý quy hoạch là soạn thảo chiến lược phát triển không gian trong thời hạn 15-20 năm; xác định và bảo vệ các khu vực tài nguyên thiên nhiên quan trọng như nước, khoáng sản, và khu du lịch, vui chơi; lập và tổ chức thực hiện *quy hoạch tổng thể không gian vùng* và tổ chức phát triển các hạ tầng xuyên địa phương; hướng dẫn và giám sát quy hoạch cấp địa phương; đào tạo nhân lực quản lý quy hoạch cấp địa phương; hòa giải, xử lý các tranh chấp giữa các chính quyền địa phương.

Quy hoạch vùng nhằm phân bổ hiệu quả các hoạt động sử dụng đất, hệ thống hạ tầng và sự tăng trưởng dân số trong khu vực lãnh thổ bao quát nhiều đơn vị hành chính cấp bang/tỉnh hay chỉ một bang hay tỉnh. Ngoài các vùng kinh tế tổng hợp, vùng kinh tế trọng điểm, vùng đô thị, vùng mỏ, thì các vùng đặc thù như lưu vực sông, cửa biển, vùng bảo tồn cảnh quan thiên nhiên hay di sản v.v. cũng được lập quy hoạch khi cần thiết. Quy hoạch không gian vùng phải phù hợp với quy hoạch không gian quốc gia và đặt ra các yêu cầu cho các quy hoạch không gian cấp địa phương. Thông thường quy hoạch vùng chỉ được lập ra cho những vùng có vấn đề (problem regions). Một đặc điểm của quy hoạch vùng liên tỉnh ở nước ta là không có cấp chính quyền tương ứng để quản lý.

Vai trò cấp địa phương trong quy hoạch không gian là cùng hợp tác với các bên có lợi ích và các tổ chức cấp vùng để xác định các ưu tiên trong phát triển không gian địa phương cấp cơ sở (đô thị, xã) và nhận diện các khu vực địa lý chủ yếu cần ưu tiên phát triển để lập ra *quy hoạch không gian địa phương*; thu hút sự tham gia của cộng đồng vào xây dựng các chính sách và các chủ trương quy hoạch; chuyển đạt các mối quan tâm của địa phương lên cấp vùng; đảm bảo việc chấp hành chặt chẽ các thủ tục quy

hoạch và xử lý kịp thời các vi phạm quy hoạch; theo dõi việc thực hiện các chính sách, chủ trương, quyết định và xu hướng phát triển không gian có liên quan tới địa phương.

Quy hoạch không gian địa phương bao gồm quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn và một số quy hoạch khu vực đặc thù như đặc khu kinh tế, khu kinh tế cửa khẩu, khu du lịch nghỉ dưỡng ...

Tại một số quốc gia, nhiều *cơ quan chuyên môn* cấp quốc gia hay cấp vùng được lập ra để trợ giúp việc thực thi quy hoạch không gian với vai trò đặc thù theo dạng tản quyền, chẳng hạn để xử lý những vấn đề cấp bách về khắc phục hậu quả thiên tai, phát triển các khu định cư mới, chấn hưng một vùng công nghiệp suy thoái, hoặc chuẩn bị đất đai cho các nhu cầu phát triển, đề xuất các quy chế phát triển và tìm vốn đầu tư. Các tổ chức như vậy, chẳng hạn như Tổng Công ty phát triển đất đai Hàn quốc⁸, khi đã gắn bó chặt chẽ với các chính quyền địa phương và các bên có lợi ích khác thì có thể góp phần rất tốt vào phát triển không gian vùng và địa phương.

4. Phân công và phân cấp tổ chức quản lý thực hiện quy hoạch

4.1. Thể chế quản lý thực hiện quy hoạch

Thể chế quản lý thực hiện quy hoạch là phần quan trọng của thể chế quản lý quy hoạch. Lâu nay người ta thường chỉ quan tâm thể chế quản lý quá trình lập quy hoạch mà xem nhẹ thể chế quản lý thực hiện quy hoạch, càng không nghĩ đến thể chế theo dõi và đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch. Tình trạng này không chỉ diễn ra tại Việt Nam mà cả nhiều nước khác, do cách quy hoạch truyền thống không xem xét năng lực của bên thực thi quy hoạch, tin rằng hễ có quy hoạch tốt thì chắc chắn việc thực thi sẽ tốt. Hậu quả là thực tiễn phát triển khác xa với quy hoạch!

Do quy hoạch có hai loại là quy hoạch tổng thể và quy hoạch ngành nên thể chế quản lý thực hiện từng loại quy hoạch bao gồm các quy định về phân công và phân cấp trách nhiệm quản lý có sự khác biệt nhất định. Phần lớn thể chế quản lý thực hiện quy hoạch được đưa vào khung pháp lý quy hoạch, ngoại trừ các thể chế không chính thức thuộc xã hội dân sự. Do khuôn khổ có hạn, tại đây chỉ thảo luận chủ đề phân công và phân cấp quản lý thực hiện quy hoạch.

4.2. Phân công quản lý thực hiện quy hoạch

Phân công quản lý thực hiện quy hoạch được tiến hành với các bộ ngành cấp quốc gia và các ban ngành ở địa phương, nhưng quan trọng nhất là ở cấp quốc gia.

- 1) Khi có quy hoạch tổng thể phát triển lãnh thổ quốc gia thì các bộ ngành có trách nhiệm quản lý tổ chức thực hiện theo chức năng của mình. Các bộ chuyên

⁸ Lúc đầu là của Nhà nước, nay đã cổ phần hóa.

ngành thuộc lĩnh vực hạ tầng kinh tế và xã hội thì cần làm quy hoạch không gian phát triển ngành, còn các bộ ngành khác nếu cần thì làm chiến lược/quy hoạch/kế hoạch phát triển ngành.

- 2) Mọi bộ ngành, nhưng chủ yếu là các bộ ngành tổng hợp và bộ ngành “sức mạnh”, theo chức năng mà góp phần xây dựng khung pháp lý và thể chế, đưa ra các chính sách tạo điều kiện có liên quan và triển khai công tác hướng dẫn và giám sát việc thực hiện quy hoạch cấp quốc gia (nếu có), cấp vùng và cấp địa phương.

Thách thức lớn nhất trong phân công quản lý thực hiện quy hoạch là thiếu sự rành mạch dễ gây bỏ sót hoặc chồng chéo, thiếu sự phối hợp dễ gây lệch pha hoặc tranh chấp nguồn lực, và thiếu giám sát dễ gây buông lỏng đùn đẩy trách nhiệm hoặc lạm quyền.

Để vượt qua các thách thức này, nhiều nước sử dụng quy hoạch ngành tích hợp và lập “Chương trình Thực hiện” (xem 2.2.) hoặc “Kế hoạch Hành động” (Action Plan) để làm cơ sở quy tụ, điều phối các hoạt động quản lý quy hoạch của các bộ ngành và các địa phương trong mỗi giai đoạn, đồng thời chỉ định bộ đầu mối giúp Chính phủ quản lý quy hoạch hay lập ra tổ chức liên bộ là Hội đồng/Ủy ban phát triển quốc gia. Các Hội đồng tự quản phát triển vùng được lập ra tại vùng không có cấp chính quyền tương ứng, như vùng liên tỉnh, liên đô thị.

4.3. Một số kiến nghị về phân cấp quản lý thực hiện quy hoạch

Các nghiên cứu trong nước và quốc tế cho thấy phân cấp đem lại nhiều lợi ích nhưng cũng có những hạn chế cần được xét đến khi xây dựng thể chế quản lý thực hiện quy hoạch (xem 3.3). Để vượt qua các thách thức này, dựa trên kinh nghiệm quốc tế và các kết quả nghiên cứu trong nước, tôi xin kiến nghị một số giải pháp chủ yếu như sau:

- 1) Áp dụng *phân cấp không đồng đều*, kể cả đối với lĩnh vực quy hoạch, để xét đến thực tế phát triển không đồng đều của các địa phương nước ta;
- 2) Quy hoạch tổng thể phát triển không gian thuộc mọi cấp phải có các *đề xuất quy hoạch* được luận chứng rõ ràng để chỉ đạo thực hiện quy hoạch;
- 3) Chính quyền, theo phân cấp, cần ban hành *Chương trình Thực hiện hay Kế hoạch Hành động* để phân công, quy tụ, phối hợp và sắp xếp thứ tự ưu tiên mọi loại hoạt động phát triển thuộc các cấp trên lãnh thổ;
- 4) Chính quyền, theo phân cấp, ban hành một *bộ công cụ quản lý thực hiện quy hoạch*, bao gồm:
 - Các công cụ hành chính: các loại thủ tục, điều tra xã hội học, chỉ dẫn, giấy phép, ngăn cấm, quy tắc xử phạt vi phạm;

- Các công cụ chính sách: tham vấn, quan hệ đối tác; khuyến khích, hạn chế, phòng ngừa...;
 - Các công cụ tài chính: kinh phí quy hoạch; thuế, phí, đóng góp nghĩa vụ, tín dụng, các quỹ phát triển;
 - Các công cụ truyền thông để nâng cao nhận thức công chúng, mà trước tiên là công bố rộng rãi, cụ thể và thường xuyên nội dung quy hoạch và các Chương trình, dự án;
 - Công cụ giáo dục: tập huấn cho cán bộ lãnh đạo, công chức; đưa một số nội dung vào chương trình đào tạo, tuyển dụng công chức; đào tạo và đào tạo lại các chuyên gia quy hoạch;
- 5) Lập hệ thống theo dõi thường xuyên và đánh giá định kỳ quá trình thực hiện quy hoạch, kể cả sử dụng các dịch vụ tư vấn.
- 6) Đưa nghiên cứu khoa học về lĩnh vực quy hoạch vào Chương trình nghiên cứu KHCN trọng điểm cấp quốc gia và cấp tỉnh ./.