

QUY HOẠCH - CON ĐƯỜNG ĐÃ THỰC SỰ BẾ TẮC?

Trần Trung Chính

Tháng 10/2015 dự thảo Luật Quy hoạch (QH) sẽ được trình Quốc Hội cho ý kiến. Luật QH được xem thuộc số những công cụ quan trọng nhất của Chính phủ trong quản lý phát triển Quốc gia. Đánh giá công tác QH của Việt Nam trong hơn 20 năm qua, ông Lawri Wilson nhận xét chúng chỉ là: “ Di tích của thời tiền Đổi Mới và rất ít giá trị trong thời hậu gia nhập WTO này... QH đô thị như hiện nay đang áp dụng đã thất bại trong việc cung cấp chất lượng cho một cuộc sống như đã hứa hẹn.”, cho thấy phần nào tính cấp thiết của sự ra đời luật này.

Đây có lẽ là cuộc hội thảo “ rầm rộ nhất” về nội dung này với hơn 150 quan khách là các đại diện của nhiều Ủy ban Quốc Hội (kinh tế, đối ngoại, pháp luật, khoa học- công nghệ- môi trường..) các đại biểu Quốc Hội, văn phòng Chính phủ, Đảng, các bộ Kế hoạch & Đầu tư (KH&ĐT), Xây Dựng (XD), Nông nghiệp & Phát triển nông thôn (NN&PTNT), Tài nguyên & Môi trường (TN&MT), Thông tin & Truyền thông (TT&TT), Giao thông & Vận tải (GT&VT),..., các tổ chức quốc tế UNDP, UNFPA, World Bank, ADB, AFB, BTC, SECO., nhiều tổ chức xã hội dân sự & phi chính phủ, hàng chục viện nghiên cứu và trường đại học, nhiều lãnh đạo tỉnh, thành phố..Tất nhiên các nhân vật chính điều phối và tham luận bên cạnh người Việt, là những chuyên gia quốc tế đến từ Hà Lan, Hoa Kỳ, Pháp, Úc, Hàn Quốc, Đức... Có thể thấy phần nào tầm quan trọng và quyết tâm của Ban soạn thảo (bộ KH&ĐT) khi cho biết họ đã có gần 5 năm để chuẩn bị nội dung Luật QH.

Các ý kiến của ông Lawri Wilson (Úc- chuyên gia tư vấn về QH và quản lý phát triển ở Úc, Malaysia và Việt Nam) và các chuyên gia nước ngoài, trong nước khác dẫn trong bài này được ghi nhận tại cuộc “Hội thảo quốc tế Xây dựng dự án Luật QH” ngày 24.8.2015 do bộ KH&ĐT, Ủy ban kinh tế của Quốc Hội, UN Habitat và Liên minh các thành phố tổ chức tại Hà Nội.

Có phải chỉ là gần 8.000 tỷ?

Gần 8.000 tỷ ngân sách chi cho việc lập 19.285 sản phẩm QH các loại (chủ yếu làm cho giai đoạn 2011- 2020) ai cũng biết , và cũng biết luôn chung chung rằng “ làm quá nhiều QH, mà chất lượng thấp (chồng chéo, mâu thuẫn), lãng phí, cản trở sự phát triển.. ”. Nhưng có lẽ phần lớn chúng ta lại không đánh giá nổi vậy trong số 19.285 sản phẩm gọi là QH được lập có bao nhiêu dùng được, bao nhiêu vớt đi ? Và thực chất có tới mức đã đổ xuống sông cả 8.000 tỷ ? Ông Lawri Wilson cũng không

biết, vì cho rằng :“ Trong hết thảy các nền kinh tế, công tác QH phải chú trọng vào các kết quả (như nó đã dự kiến), nhưng theo những gì tôi biết ở Việt Nam chưa có bất kỳ phân tích mang tính thường xuyên nào được thực hiện với hiệu quả của lập QH ”. Hay nói như ông Hubert Jenny (Pháp- Chuyên gia cao cấp về Phát triển Đô thị Ngân hàng ADB) : “Công tác QH kết thúc ngay sau khi người ta vẽ ra đồ án QH ”, ông Huỳnh Thế Du (Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright) điềm lại :“ Duy nhất có QH khu đô thị Phú Mỹ Hưng (TP.HCM) thành công với quy mô 400ha /2600ha” (*hiểu là đồ án QH này đã được thực hiện đúng với những gì đã vẽ ra, nhưng cũng mới làm được hơn 1/6 diện tích đất được QH*). Nếu ông Huỳnh Thế Du đúng, thì tỷ lệ 1/19.285 quả là đã kéo thành tích lập QH xuống gần với số 0 ? Nôm na ở đất nước này anh, chị làm QH cứ vẽ ra cho lắm (dĩ nhiên phải trả tiền cho anh , chị) nhưng yên tâm sẽ chẳng có ai cho điềm kết quả công việc của anh, chị ?

Bộ Xây Dựng có lẽ là nơi lập nhiều nhất các đồ án QH, ông thứ trưởng Đỗ Đức Duy thông báo họ đã làm ra 15 QH vùng lãnh thổ, 60/63 QH vùng tỉnh, 775 QH đô thị (trong đó có 23 đô thị loại 1), 15 QH vùng chức năng đặc biệt, 395 QH khu công nghiệp, 98% các xã trên cả nước có QH v.v. Ông cho rằng (đại ý) tất nhiên công tác QH còn thiếu sót, nhưng những đóng góp của nó là không thể phủ nhận, và nhìn hàng trăm đô thị đã mọc lên có thể thấy “bóng dáng của QH”, rồi hàng chục năm nay QH đã thành nề nếp v.v và v.v.

Nhưng ông Đỗ Đức Duy chưa đưa ra công cụ, hay tiêu chí nào để đánh giá kết quả của việc lập QH, trong thực trạng hàng chục năm qua báo chí (đã phản ánh) cho thấy rất, rất nhiều khu đô thị mới chỉ đáng gọi là “ những khối bất động sản để ngủ” do không việc làm, không cơ sở giáo dục, y tế, thương mại... khó có thể sống tại đó. Do vậy dù nhu cầu nhà ở vẫn cao, bình quân diện tích ở đô thị vẫn thấp, nhưng tồn kho bất động sản vẫn lớn, tính đến ngày 20/8 tổng giá trị tồn kho bất động sản còn khoảng 60.299 tỷ đồng. Trong đó, tồn căn hộ chung cư là 11.693 căn, tương đương 17.972 tỷ đồng; tồn nhà thấp tầng là 8.641 căn, tương đương 14.998 tỷ đồng; tồn đất nền nhà ở là 7.081.554 m², tương đương 22.784 tỷ đồng... và phần lớn chúng thuộc các khu đô thị mới (được xây dựng theo QH). Vậy có bao phần lỗi do các nhà lập QH ở đây? Đương nhiên tổng giá trị tồn 60.299 tỷ sẽ thấp hơn giá trị thực, vì chưa ai tính hết những khoản đầu tư công vào hạ tầng kỹ thuật như: hệ thống đường giao thông, hệ thống điện, viễn thông, cấp nước sạch, thoát thải rác.. Hoặc liệu có thể tính nổi những thiệt hại do việc lập QH cho phép những khối bất động sản khổng lồ mọc lên bất chấp khả năng chịu tải của hạ tầng gia thông đô thị, gây tắc nghẽn, ô nhiễm, tai nạn...làm chất lượng sống của cư dân đô thị vốn rất thấp, càng suy giảm và không thể khắc phục trong dài hạn...

Dù hiện chưa có tài liệu đánh giá toàn diện các thiệt hại của những người nông dân bị mất đất sản xuất, cư trú để nhường đất (hy sinh vì sự phát triển) cho xây dựng đô thị, khu công nghiệp.. theo QH, nhưng theo một nghiên cứu khảo sát 3.648 hộ gia đình ở 12 tỉnh (do Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Viện Khoa học Lao động và Xã hội, và Viện Chính sách Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn thực hiện, công bố ngày 26.8.2015) có tới “27% các hộ đã mất đất trong vòng điều tra năm 2014, cao hơn so với 10% của năm 2012. Nghệ An và Hà Tây là hai tỉnh có tỷ lệ mất đất cao nhất trong nghiên cứu, với mức tương ứng là 48,6% và 48,2% năm 2014. Có tới 98,4% các mảnh đất được trao đổi ở 2 năm trong chu kỳ nghiên cứu 2012-2014 là chuyển lại cho nhà nước”. Có thể mất đất không hoàn toàn đồng nghĩa với nghèo đói, nhưng đối với phần đông những hộ nông dân sống dựa vào đất, thì nghèo đói có lý do từ mất đất. Tất nhiên chỉ có nhà nước mới có quyền dùng QH được lập để thu hồi đất .

QH từ lâu đã thành nỗi “ đe dọa” của thầy những hộ dân sống trong “ vùng QH treo” có thể từ 10,20 năm hoặc... vô tận, một đời người được bao năm sống cho ra người, nếu lâm vào hoàn cảnh đó ? Doanh nghiệp cũng thế, muốn mở trường học, quán karaoke, bán bia, nuôi cá tra, tôm.. đều vướng QH hoặc phải xin QH, nó như một thứ giấp phép con. Để vượt qua nó họ phải chờ đợi, chạy vạy và rất có thể mất luôn cơ hội đầu tư cùng tiền bạc... Những chuyện ấy đã thành thường ngày trên mọi tờ báo, nhưng ít ai đặt câu hỏi, vậy nhà nước có nằm trong “ top bị thiệt hại” ?

Trước hết cần giả định rằng nhà nước sinh ra để phục vụ dân một cách trung thực đã mất tiền cho việc lập QH mà không nhận được sản phẩm như mong muốn (là tạo ra các khu định cư mới, tốt do việc lập QH), tức là có chịu thiệt hại. Sau nữa, QH được lập là công cụ, trong số các công cụ đặc lực nhất để quản lý, điều tiết sự phát triển toàn xã hội- thì, trong trường hợp công cụ ấy yếu kém, hay vô dụng, sẽ vô hình chung chẳng những không thực hiện được chức năng quản lý phát triển của nó, mà còn gây nên những tổn thất và rối loạn ở cấp độ toàn xã hội. Cần nói thêm rằng tài chính cho lập QH thường không chỉ dùng một lần cho một khu vực được QH, mà có thể nhiều lần do phải điều chỉnh QH. Và các lần chủ đầu tư xin điều chỉnh (phổ biến trong lĩnh vực xây dựng đô thị, như xin tăng hệ số sử dụng đất, tăng chiều cao tầng, chuyển đổi đất công cộng thành đất ở, đất chức năng này sang chức năng khác...) họ đều có thể phải “ bôi trơn ” nhiều bộ phận của bộ máy công quyền .Trường hợp này người ta thường gọi các ông QH “ăn đi, ăn lại trên cùng một mảnh đất ”. Vậy, cũng với giả định một nhà nước trung thực, nó đã bị ăn sau lưng mà không biết ?

Dường như có ít nhất hai xu hướng đánh giá công tác lập QH trong hội thảo. Một, là bằng những cố gắng lập ra nhiều đề án QH để phục vụ quản lý (coi đó là thành tích), phía khác lại muốn đối chiếu thực tế đã diễn ra với các đề án QH đã được lập, để thấy kết quả của QH. Nhưng cả hai đều chưa xây dựng “ các tiêu chí đánh giá chung ”, chưa lượng hóa công lao to lớn, hay thậm họa khôn lường của các QH đã được lập với gần 8.000 tỷ chi phí?

Về vấn đề này bà Sarah Dix(Mỹ - Cố vấn Chính sách Cải cách hành chính và Chống tham nhũng của UNDP Việt Nam) khuyến cáo : “ Cần một khung giám sát và trách nhiệm giải trình. Giám sát để thu thập và phân tích các dữ liệu về sự cố. Giải trình sẽ sử dụng các bằng chứng nhằm đảm bảo rằng những người có trách nhiệm về sự cố phải hành động để khắc phục chúng.” Đối với việc lập QH trong nền kinh tế thị trường, theo bà : “Nhà nước là một cơ chế tập chung, tạo ra các chính sách tác động đến tất cả các công dân, nhưng thị trường lại là cơ chế phi tập chung, trong đó các hộ gia đình và doanh nghiệp tự quyết định phân bổ các nguồn lực của họ...Do vậy, nhà nước cần tạo điều kiện cho người dân và các doanh nghiệp có cơ hội tham gia vào việc lập QH, bao gồm cả giám sát, giải trình.. Hiện ở Việt Nam sự tham gia của người dân vào quá trình này còn hạn chế với sự suy giảm đến ¾ các khía cạnh khi đo lường sự tham gia của họ”.

Có nên tích hợp?

Ông Lawri Wilson dẫn lời cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt (năm 2006) về tình trạng phân mảnh trong một đô thị :“ Đô thị là một cơ thể thống nhất (*nhưng*) xây dựng và vận hành thì phân cho bộ XD làm QH, bộ GT&VT quản lý đường đô thị, bộ Tài nguyên & Môi trường TN& MT quản lý đất, bộ Công Nghiệp (nay là CT) phụ trách điện, bộ Bru chính viễn thông (nay là TT&TT) quản hệ thống thông dây, đường cáp, đường ống nổi, ngầm...là một cách làm manh mún mang dấu vết tiểu nông. Kế hoạch đầu tư do đó mà chồng chéo, dẫm chân, lệch pha, lồi nhíp, gây nên tình trạng lộn xộn trong nghiên cứu, xây dựng và vận hành đô thị”. Tất nhiên các bộ này đều dùng QH để quản lý hoạt động. Gần 10 năm sau nhắc lại những trở trở của vị cố Thủ tướng ông Lawri Wilson cho rằng tình hình vẫn không hề thay đổi, do :“ Giải pháp cho những thách thức đó luôn bị hạn chế bởi các quy trình và công nghệ QH đô thị đã lỗi thời”.

Ông Vũ Quang Các (Vụ trưởng Vụ Quản lý QH, Bộ KH& ĐT) thay mặt Ban soạn thảo Luật QH nhìn lại : “ QH được lập quá nhiều, chất lượng thấp, không gắn với nhu cầu sử dụng, nguồn lực, gây lãng phí, gây trở ngại cho đầu tư và cản trở sự phát triển...Ban hành quá nhiều văn bản quy phạm, điều chỉnh QH (riêng QH ngành,

lĩnh vực, sản phẩm có 49/71 luật, pháp lệnh do các cơ quan khác nhau ban hành một cách độc lập) dẫn đến không thống nhất giữa các bản QH, chúng chồng chéo, và mâu thuẫn với nhau”.

Nhằm mở đường cho “ tư duy mới” về QH, trước hết là việc tư duy lập QH, ông Các khẳng định : “ Trong xu hướng toàn cầu hóa, cùng với sự xuất hiện nhiều ngành, lĩnh vực mới đã đến sự xung đột lớn về sử dụng không gian giữa các ngành trong một quốc gia, giữa các quốc gia với nhau..đòi hỏi phải đổi mới phương pháp lập QH...Do vậy, đa số các nước đã chuyển sang lập QH chiến lược, QH tích hợp đa ngành”. Ông phê phán : “ Việt Nam vẫn lập QH theo nội dung và phương pháp cũ, với các loại QH được lập riêng rẽ (QH phát triển kinh tế- xã hội, QH xây dựng, QH sử dụng đất, QH phát triển ngành, lĩnh vực, sản phẩm... đều đang được lập một cách độc lập với nhau) nên QH không những không hiệu quả, mà ngược lại làm giảm đáng kể năng lực cạnh tranh quốc gia của Việt Nam”. Còn nếu cứ cố thực hiện cho được các loại QH riêng rẽ này, có ý kiến ước tính sẽ cần tới khoảng 400 tỷ USD?

Đây có lẽ là quan điểm đáng kể nhất của những người soạn thảo trong lĩnh vực lập QH, có thể hiểu cách tiếp cận này (tích hợp, hay phức hợp) là nhận thức và xử lý cùng lúc các dữ kiện, và đề xuất đồng thời các giải pháp cho các vấn đề được đặt ra trong một không gian lãnh thổ có xác định. Cấp độ hành động cũng vậy, cùng lúc với tất cả các lĩnh vực (địa lý, kinh tế, xã hội, văn hóa..). Nôm na tư duy QH tích hợp tổng thể (comprehensive planning) đối lập với phân mảnh, đơn tuyến (từng ngành, từng địa phương..) và được diễn đạt bằng cả quá trình từ lập QH cho tới vận hành quản lý QH, giám sát, và liên tục đối phó thích ứng với các biến động để cho một kết quả cuối cùng trên thực tế chứ không phải trong bản vẽ.

Khi đề cập đến QH vùng, ông Hubert Jenny nhận diện hậu quả tư duy phân mảnh: “ Đã dẫn đến tình trạng trùng lặp, như các tỉnh ven biển tranh nhau xây cảng nước sâu, sân bay quốc tế ở cả Đà Nẵng và Huế...Có vẻ kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cũng không dựa trên những phân tích chuyên sâu về tài chính và kinh tế, thiếu các ưu tiên về đầu tư và tiêu chuẩn đầu tư.” Ông dí dỏm : “ Nếu chỉ nhìn qua việc lập QH, Việt Nam có thể gây hiểu nhầm rằng các bạn đang giàu quá, bởi tỉnh nào cũng có QH sân bay, cảng...Trong khi ở vùng biên giới Pháp- Tây Ban Nha chính quyền hai quốc gia và các nhà đầu tư quyết định xây sân bay chung, ở Bỉ- Đức cũng vậy, có sân bay chung, vì họ có chung tầm nhìn”.

Ông Đào Xuân Học (nguyên thứ trưởng bộ NN& PTNT) bổ xung : “ Trong QH ngành giao thông, 6 tỉnh Bắc Trung Bộ thì có 5 sân bay. Nhiều cảng biển nước sâu không kết nối với đường sắt để có thể chuyên chở các container từ đó đến các vùng,

miền để giảm giá thành lưu thông và giá thành nhập khẩu, xuất khẩu. Nhiều hệ thống đường, cầu cống giao thông đường sắt ở khu vực Trung Bộ gây cản trở dòng chảy lũ, các hồ chứa nước ở lưu vực các sông gây ngập lụt nghiêm trọng ảnh hưởng đến tính mạng, đời sống sản xuất, phá hủy cơ sở hạ tầng ở nhiều vùng nông thôn. Hiện ở Việt Nam hầu hết hệ thống đê không kết hợp với đường giao thông, đê biển không kết hợp được với đường quốc phòng ven biển, cầu không kết hợp với cống.”

Ông Đào Xuân Học đặc biệt lo ngại về QH thủy lợi ở Đồng Bằng Sông Cửu Long (ĐBSCL) : “ Tất cả 15 thành phố ở ĐBSCL đều bị ngập lụt do lũ, do triều, do cả lũ cả triều và do mưa lớn...Bởi chưa có QH với tầm nhìn dài hạn, chưa có QH toàn vùng với sự tham gia của hầu hết các ngành kỹ thuật, kinh tế xã hội.” Ông dẫn chứng : “ Việc xây dựng hệ thống đê bao chống lũ triệt để với chiều dài 19.900 km để bảo vệ 6.000 ô ruộng lúa đã gây cản trở dòng chảy, giảm diện tích trữ lũ và cùng với tác động của biến đổi khí hậu, làm cho ngập lụt ở ĐBSCL, đặc biệt các đô thị ngày càng gay gắt”. Theo ông, nguyên nhân sâu xa : “ Do chủ yếu QH theo từng ngành riêng rẽ với thời đoạn ngắn, và điều quan trọng nữa là tư duy trong công tác QH và đầu tư. Nếu cứ tiếp cận theo hướng cũ, thời gian tới cần tới 40.000km đê chống lũ triệt để ở ĐBSCL, và nếu kể cả đê chống lũ cho vụ hè thu, thì tổng chiều dài đê bao của đồng bằng này sẽ lên tới 57.000km (mất khoảng trên 100.000ha đất (*hiện ở ĐBSH hệ thống đê sông Hồng tính gộp cả lịch sử được kế thừa có khoảng 1.650km và đê sông Thái Bình khoảng 750km*)”. Nhưng ông cho rằng sự rủi ro vẫn sẽ tiếp tục tồn tại, gia tăng trên toàn tuyến đê, chưa kể đến sự thiếu hụt phù sa là hậu quả của hệ thống hồ chứa thủy điện giữ nước ở thượng lưu. Và vô vọng là :“ Làm sao chúng ta có đủ nguồn lực để duy tu, bảo dưỡng, nâng cấp và quản lý gần 6.000 vùng đê bao với chiều dài 57.000km đê với các nguy cơ chỉ càng lớn hơn theo thời gian?”

Ông Michael Digregorio (Mỹ- Trưởng đại diện Quỹ châu Á tại Việt Nam) nhận xét : “ Các số liệu dùng lập QH là số liệu chính thức thường đã lỗi thời, trong khi có những nguồn số liệu từ các nghiên cứu khoa học gần nhất lại không được sử dụng. Việc sử dụng số liệu chính thức lỗi thời tạo ra những hư cấu hành chính trong quá trình lập QH. Và, các bộ thường coi dữ liệu là “ độc quyền”, khiến thông tin thành một loại hàng hóa được bán mua trên thị trường, thậm trí giữa các cơ quan chính phủ, hạn chế hợp tác giữa các ngành... Còn nếu các tổ chức lập QH chấp nhận “ khuôn khổ đa nguyên”, tức là họ đã nhận ra việc QH không phải là một hàm tuyến tính đơn giản để đạt những mục tiêu trong một nguồn lực hữu hạn, mà là một quá trình chính trị có liên quan đến các chuyên gia đa ngành, đại diện chính trị và xã hội dân sự.”

Tuy nhiên vị đại diện của bộ XD, ông Đỗ Đức Duy dường không nghĩ thế, theo ông (đại ý): “ Không có một cơ quan nào đủ năng lực lập QH tích hợp. Thời gian lập QH tích hợp (*do phải đồng thời nghiên cứu nhiều nội dung*) chắc chắn phải kéo dài, như vậy sẽ không đáp ứng được các cơ hội đầu tư của các nhà đầu tư... Và chưa thấy trên thế giới làm QH tích hợp...”

Ông Lawri Wilson mạnh mẽ bày tỏ: “Những ai đang phản đối, có lẽ (*do họ*) vẫn còn cố níu kéo cơ chế xin- cho, mà không nghĩ cho toàn cục phát triển của quốc gia.”

Thật khó có thể dẫn cho đủ những ý kiến thẳng, sâu sắc, khiến phần đông những ai tham dự hội thảo đều có cảm tưởng theo dõi “ một cuộc cách mạng trong lĩnh vực QH” đang tới gần với hầu hết các tham luận ủng hộ dự Luật QH mà ít gặp phải sự kháng cự nào, ngoài đại diện Bộ Xây Dựng. Nhưng thực tế không phải chỉ bộ XD “ đơn đao phó hội”, mà các bộ CT, NN&PT (*xem Tuổi trẻ ngày 3.9, bài “Bỏ QH con tôm, con cá : Các bộ tranh cãi quyết liệt”*) cũng đã phản ứng ở các mức độ khác nhau. Đương nhiên không phải sẽ chỉ dừng ở con số ba bộ, bởi hầu như bộ nào cũng đã và đang lập QH cho ngành mình, nếu “ bộ KHĐT là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về QH ” (Điều 40, khoản 1) thì có lẽ việc “không đồng tình” sẽ còn nhiều hơn ba bộ.

Tóm lại đang diễn ra việc xác lập lại quyền hạn về công tác QH giữa các bộ, và trên thực tế bộ KH-ĐT đã được quyền xây dựng Luật QH. Nhưng không hẳn như những ý kiến cho rằng việc đó chỉ nhằm “ thâm tóm hay tập chung quyền lực vào một siêu bộ”, mà nó cho thấy (dù khá muộn), cần phải thay đổi tình thế quản trị phát triển quốc gia này ở tầm vĩ mô bằng QH.