

QUY HOẠCH- CON ĐƯỜNG LE LỎI SÁNG?

Trần Trung Chính

“Luật quy hoạch (nếu được Quốc hội thông qua tháng 3.2016) là sáng kiến quan trọng nhất cho cuộc cải cách quy hoạch (QH) mà tôi từng biết trong suốt hơn 20 năm làm quy hoạch tại VN, là nhân tố thúc đẩy toàn bộ hệ thống quy hoạch và quản lý phát triển của Việt Nam ”- đó là kỳ vọng của ông Lawri Wilson tại hội thảo.

Vì tầm quan trọng đặc biệt của sự kiện, cũng nên phân tích ở mức độ giản lược nhất một số nội dung chủ yếu của dự luật này, trước hết về cơ chế làm luật.

Một Hội đồng liên bộ hay một bộ?

Nhiều ý kiến (sau hội thảo) cho rằng QH là vấn đề liên ngành, vì vậy không thể giao một bộ chủ trì toàn bộ công việc soạn thảo luật, mà phải giao cho một Hội đồng liên bộ, ngành có tính trung lập cao. Ít nhất nó cần bao gồm các chuyên môn: Luật, thể chế, chính sách, QH không gian, kinh tế chiến lược, văn hóa, giao thông, công thương, nông lâm ngư nghiệp... và người đứng chủ thể phải là Chính phủ, dưới sự giám sát trực tiếp và thường xuyên của Quốc hội. Còn nếu chỉ giao cho một cơ quan quản lý nhà nước (như một bộ) soạn thảo luật, tất yếu sẽ dẫn đến luật đó hàm chứa lợi ích của cơ quan soạn thảo (ví dụ: tăng quyền kiểm soát của bộ đó trong QH và các quy trình pháp lý liên quan đến QH...). Mặc dù việc thông qua luật cũng đã có các cuộc hội thảo tham vấn với các bộ, ngành khác, nhưng sự khác biệt nói đến ở đây là cách đặt vấn đề, ít nhất cần có cơ chế để các cơ quan (kể trên) cùng làm việc, chứ không phải họ chỉ kiểm tra kết quả, rồi đồng ý hoặc chưa đồng ý (họ chỉ có cơ hội yêu cầu điều chỉnh một số điểm trước khi hoàn toàn đồng ý). Hiện nay quy trình làm luật QH chủ yếu được khép kín trong một bộ, đến khi thông báo ra thì đã là sản phẩm cuối. Trong khi lẽ ra quy trình soạn thảo luật cần đi qua nhiều công đoạn, xuyên chuỗi thống nhất và tiếp nối nhau về tư tưởng, mỗi công đoạn đều công khai để Quốc hội thay mặt quốc dân theo dõi v.v.

Có gì mới?

Luật QH lần này hướng đến mục tiêu chính là thống nhất hệ thống quy hoạch vào một đầu mối do QH tích hợp tổng thể (comprehensive planning) chỉ đạo. Trong đó có thể kể đến các nội dung sau:

- Bổ sung khung QH quốc gia : trước đây chỉ áp dụng chiến lược quốc gia trên một số lĩnh vực.
- QH tổng thể kinh tế xã hội : trước đến nay lập theo kế hoạch 5 năm, thì từ nay sẽ lập thành QH tổng thể tích hợp, bao gồm cả chiến lược kinh tế và chiến lược không gian, có tầm nhìn dài hạn có thể đến 30 năm.
- Hạn chế sử dụng từ quy hoạch đối với chiến lược ngành: giao thông, công thương, cây xanh đô thị, nông lâm nghiệp, thủy lợi (hy vọng) sẽ phải tuân thủ QH tổng thể . QH ngành như giáo dục... sẽ chuyển thành chiến lược hoặc kế hoạch phát triển ngành.
- QH sử dụng đất (của ngành Tài nguyên & Môi trường (TN&MT) trường theo định kỳ 5 năm và từng năm) sẽ được hiểu là kế hoạch sử dụng đất (cấp dưới của QH tổng thể tích hợp).
- Loại bỏ một loạt QH không thuộc phân loại, như QH nông thôn mới, QH các vùng không nằm trong khung QH quốc gia (ví dụ QH hành lang kinh tế, QH vùng liên huyện, liên tỉnh, QH vùng kinh tế trọng điểm...);

Có gì không mới?

- Ý kiến từ các chuyên gia lập QH cho rằng ở cấp quốc gia và vùng không nên lập QH, do nó sẽ lại tiếp tục áp đặt các chỉ tiêu nội dung (đất đai, hạ tầng kỹ thuật, nguồn vốn...) cho các loại QH dưới nó về quy mô, vậy thì có khác gì tình trạng “ duy ý chí” hiện nay? Vậy ở cấp quốc gia và vùng chỉ nên làm các “ khung phát triển” mềm dẻo, có khả năng ứng phó linh hoạt với thị trường cho hàng chục năm phía trước.

- Chưa loại bỏ được QH ngành giao thông, cũng không thể buộc ngành này thực hiện đồng bộ với chiến lược tổng thể. Do ngành này có vốn lớn và được đầu tư riêng, Bộ Giao Thông thường không phải chờ đợi hay thỏa thuận với các địa phương hay các bộ ngành khác khi thực hiện các dự án giao thông quốc gia.

- Không sáp nhập và đồng bộ được QH sử dụng đất của ngành Tài nguyên & Môi trường với ngành Xây dựng (ngành này có nguồn vốn thực thi riêng, không lệ thuộc). Và hệ thống địa chính của ngành Tài nguyên & Môi trường lại có giá trị pháp lý cao hơn, do liên quan trực tiếp tới quyền sử dụng đất đai.

- Quy trình QH vẫn như cũ, nghĩa là QH từ trên xuống, do các cơ quan nhà nước thông qua lẫn nhau. Việc lấy ý kiến cộng đồng sẽ vẫn chỉ là thủ tục, không có thực chất, việc giám sát cũng vậy (giám sát thế nào, theo quy trình nào, vào giai đoạn nào, quyền hạn và trách nhiệm của họ...). Cần nhấn mạnh rằng cơ chế tham gia là yếu tố mấu chốt cho tính khả thi của QH, nó còn quan trọng hơn nhiều so với sự “tích hợp”.

QH dù có tích hợp phức tạp đến mức nào, nhưng nếu thiếu sự tham gia giám sát của các nhóm quyền lợi liên quan (cộng đồng dân cư, doanh nghiệp, hội nghề nghiệp...) thì vẫn thiếu minh bạch. Các cơ quan nhà nước có thể dễ dãi đồng thuận nhau về những dữ liệu chưa được chứng minh, những lập luận không hoàn toàn logic, những chiến lược duy ý chí... Không có ý kiến đại diện cho các nhóm quyền lợi liên quan trong suốt quá trình lập QH, dẫn đến hậu quả đương nhiên là các chiến lược đề ra không được các nhóm xã hội tự nguyện thi hành. Nhóm hưởng lợi (ví dụ doanh nghiệp bất động sản) sẽ có xu hướng “bóc lột” nhóm chịu thiệt (ví dụ nông dân), thông qua một tài liệu pháp lý vũng vàng được gọi là “QH đã được phê duyệt”, trong khi nhóm chịu thiệt vẫn còn “ngơ ngác” chưa hiểu rõ về các quyết định từ cấp cao kia. Và từ đó, xã hội rạn nứt, phân mảnh, mất niềm tin. Để xây dựng cơ chế tham gia, liên quan không chỉ gói vào một bộ luật QH, mà còn cần nhiều nhánh pháp luật khác hướng tới tăng tiếng nói cho các nhóm quyền lợi hiện diện trong xã hội. Nếu như có gì có thể gọi đổi mới trong cung cách QH ở Việt Nam, thì cơ bản nhất vẫn là cơ chế tăng quyền tham gia của xã hội dân sự vào suốt quá trình QH, chứ không phải chỉ là việc tích hợp và lên ngôi của chiến lược phát triển kinh tế trong công tác lập QH.

- Dự thảo luật vẫn tập chung vào khu vực nhà nước và các quỹ công, mà chưa rõ những gì sẽ được thực hiện bằng vốn của khu vực tư nhân (trong phát triển đô thị, công nghiệp, năng lượng, giao thông..)

- Chưa có cơ chế theo dõi, đánh giá hiệu quả thực hiện, thưởng phạt cho những đúng sai của QH, (lưu ý những đúng- sai này thường có hậu quả nghiêm trọng do tác động trên phạm vi lớn) .

- Chưa coi trói được cho địa phương. Bởi vốn dĩ cơ chế vẫn theo phân cấp, đề cao sự tuân thủ. Do vậy Luật này sẽ dường như không tác động đáng kể gì đến cơ chế quản lý hiện tại.

-Luật chưa đề cập đến những trường hợp quản lý phát triển mà không cần đến QH.

Sẽ khủng hoảng thiếu chuyên gia?

Bộ Kế hoạch & Đầu tư (KH&ĐT) sẽ là cơ quan quản lý nhà nước về hoạt động QH trong phạm vi cả nước trong tương lai gần, thì họ lấy đâu ra nguồn nhân lực “có chất lượng cao về chuyên môn để lập QH” ? Chính ông Vũ Quang Các thừa nhận: “Đội ngũ cán bộ, chuyên gia tư vấn QH phần lớn không được đào tạo bài bản và chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới về phương pháp lập QH trong điều kiện kinh

tế thị trường, vẫn làm theo cách truyền thống. khép kín...chậm ứng dụng những tiến bộ khoa học, kỹ thuật tiên tiến cũng như các công cụ hiện đại vào quy trình QH” .

Ở Việt Nam đội ngũ lập QH phần lớn đi ra từ một số loại trường đào tạo QH, như: Học viện phát triển kinh tế-xã hội (thuộc bộ KH&ĐT) đào tạo QH kinh tế xã hội, Bộ Xây Dựng và Bộ Giáo dục & Đào tạo (GD&ĐT) có các trường ĐH Kiến trúc, ĐH Xây dựng đào tạo QH xây dựng đô thị, ĐH Quốc gia và các trường thuộc bộ TN&MT đào tạo QH sử dụng đất, Bộ Giao Thông có trường ĐH Giao thông đào tạo QH giao thông, chưa kể còn một số trường ĐH cũng đào tạo môn QH... Nghĩa là cũng tương tự ngành, trường ĐH thuộc bộ nào thì đào tạo cán bộ ngành đó, nên nhân lực từng ngành thì đào tạo thừa (có lẽ Việt Nam đang đứng đầu thế giới về số lượng các nhà lập QH), còn nhân lực cho lập QH tích hợp thì ...khó quá, bởi bộ nào sẽ là chủ quản đào tạo loại cán bộ này? Hoặc ông Vũ Quang Các sẽ chuẩn bị thay thế, hay “nâng cấp” đội ngũ hùng hậu đến hàng nghìn người đó bằng cách nào?

Ông Lawri Wilson lo lắng: “ Rõ ràng là chúng ta không thể chuyển đổi một cách biến hóa tức thì, từ quy trình QH dựa trên quản lý xây dựng sang quy trình QH dựa trên giá trị QH, vì các nguồn lực cần thiết dành cho lập QH và quản lý QH của Việt Nam chưa sẵn sàng” .Ông rất ái ngại : “ Đó chính là tình thế “ tiến thoái lưỡng nan” của công tác quản lý phát triển mà Việt Nam đang đối mặt- ai sẽ đảm nhiệm việc này? Ví dụ tại Úc, thống kê cho thấy có khoảng 80% trong số các “ nhà QH” chính là các nhà quản lý phát triển và chỉ 10% trong số đó là các nhà thiết kế đô thị. Tại Việt Nam, tình hình có lẽ ngược lại, và tôi không biết liệu các khóa học về QH tại các trường ĐH của Việt Nam có đào tạo quản lý phát triển hoặc quản lý đô thị hay không?”

Có thể “ muôn vàn khó khăn” đã được lường trước, nên dù hiệu lực thi hành của Luật QH bắt đầu từ 01 tháng 01 năm 2017, nhưng các QH đã được phê duyệt trước 1.1.2017 vẫn có hiệu lực đến hết 31.12.2019, và chúng có thể được kế thừa nếu phù hợp với các sản phẩm QH mới được hình thành từ luật này.

Nhưng vẫn cần nhắc lại hiện có tới 19. 285 hồ sơ QH các loại, việc thẩm định nội dung của chúng có “ phù hợp” với “ chỉ một hệ thống QH mới, duy nhất, hoàn toàn toàn diện xuyên suốt tất cả các bộ và các cơ quan” sẽ cần phải lập rất khẩn trương trong tương lại gần, nhưng trong khi các nguồn lực để làm ra nó lại hầu như chưa xuất hiện.Thì, liệu có thể tin vào hệ thống QH mới ra đời- nói một cách hình ảnh, tựa con đường được hoạch định để dẫn xã hội này đến tương lai đã le lói ánh sáng?