

Thực hiện Luật Quy hoạch: Bắt đầu cuộc "vượt dãy Trường Sơn"

Đã cáo chung ngành ngành làm quy hoạch?

Trần Trung Chính

Lỗi quy hoạch đô thị như hiện nay đang áp dụng đã thất bại trong việc cung cấp chất lượng một cuộc sống như nó đã hứa hẹn. Nói nôm na, lạc hậu vì trong hơn 20 năm qua người ta vẫn làm quy hoạch theo cách ngành nào làm cho ngành nấy, tỉnh nào làm cho tỉnh đó (bị gọi là quy hoạch đơn biệt, phân mảnh...).

LTS: Thảm cảnh lụt lội, ô nhiễm, kẹt xe, lãng phí đất đai, dân số tăng quá nhanh, giá cả đất đỏ... là những chỉ dấu của một cuộc khủng hoảng phát triển đô thị đang diễn ra. Tình thế "càng làm càng nát" không chỉ ở các thành phố lớn Hà Nội, TP.HCM... mà ở cả các đô thị giàu tài nguyên thiên nhiên nhất, như: Nha Trang, Đà Lạt, Sa Pa, Tam Đảo, Phú Quốc.... Rõ ràng tất cả đô thị đó đều đã được làm theo quy hoạch, được điều chỉnh quy hoạch. Tất nhiên, không thể đổ tội cho mỗi quy hoạch, nhưng phần lớn hậu quả này có trách nhiệm của công tác quy hoạch.

Chính vì thế mà Luật Quy hoạch ra đời (Quốc hội thông qua năm 2017, có hiệu lực thi hành từ ngày 1.1.2019) với tham vọng tạo nên sự thay đổi căn bản về tư duy và phương pháp làm quy hoạch. Nhưng "cuộc cách mạng trong quản lý từ quy hoạch" lại đang gặp vô cùng nhiều trở lực. Chuyên đề này bước đầu nhìn sâu vào "cuộc trường chinh" gian nan đó.

Quy hoạch là công cụ đắc lực nhất để quản lý, điều tiết sự phát triển không gian kinh tế, xã hội. Vậy nếu yếu kém, hay vô dụng, sẽ chẳng những không thực hiện được chức năng quản lý phát triển, mà nó còn gây nên những tổn thất và rối loạn ở cấp độ toàn xã hội.

Quốc gia lập nhiều quy hoạch nhất thế giới?

Nhìn lại gần 8.000 tỷ đồng ngân sách chi cho việc lập 19.285 sản phẩm quy hoạch các loại (chủ yếu làm cho giai đoạn 2011 - 2020), ông Vũ Quang Các (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) phê phán: "Ban hành quá nhiều văn bản quy phạm, điều chỉnh quy hoạch... dẫn đến không thống nhất giữa các bản quy hoạch, chúng chồng chéo và mâu thuẫn với nhau".

Theo ông Huỳnh Thế Du (Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright): "Duy nhất có quy hoạch khu đô thị Phú Mỹ Hưng (TP.HCM) thành công với quy mô 400ha/2.600ha" (đồ án đã được thực hiện đúng với những gì vẽ ra, nhưng cũng mới làm được hơn 1/6 diện tích đất quy hoạch). Nếu ông Huỳnh Thế Du đúng, thì tỷ lệ 1/19.285 quả là thành tích lập quy hoạch gần bằng 0?

Ông Lawri Wilson (chuyên gia tư vấn về quy hoạch và quản lý phát triển ở Úc, Malaysia, Việt Nam) cho rằng: “Trong hết thảy các nền kinh tế, công tác quy hoạch phải chú trọng vào các kết quả (một cuộc sống được hiện ra 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 quy hoạch” (ví như ta thuê người thiết kế cái ô tô, nhưng chế tạo ô tô theo bản vẽ ấy thì ra cái xe không chạy được).

Hay nói như ông Hubert Jenny (Pháp - Chuyên gia cao cấp về Phát triển đô thị, Ngân hàng ADB): “Ở Việt Nam công tác quy hoạch kết thúc ngay sau khi người ta vẽ ra đồ án quy hoạch”. Hiểu là những người làm quy hoạch ở xứ ta bàn giao bản vẽ là xong việc, chẳng phải chịu trách nhiệm gì về quá trình thực thi nó, rằng anh, chị quy hoạch cứ vẽ ra cho lắm (dĩ nhiên phải trả tiền cho anh, chị) nhưng yên tâm sẽ chẳng có ai cho điểm kết quả công việc đó?

Quy hoạch là thành tích hay thảm họa?

Bộ Xây dựng có lẽ là nơi lập nhiều nhất các đồ án quy hoạch, ông cựu thứ trưởng Đỗ Đức Duy thông báo họ đã làm ra 15 quy hoạch vùng lãnh thổ, 60/63 quy hoạch vùng tỉnh, 775 quy hoạch đô thị (trong đó có 23 đô thị loại 1), 15 quy hoạch vùng chức năng đặc biệt, 395 quy hoạch khu công nghiệp, 98% các xã trên cả nước có quy hoạch v.v.. (số liệu 2015).

Ông cho rằng tất nhiên công tác quy hoạch 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 quy hoạch”, rồi hàng chục năm nay nó đã thành nề nếp v.v.. và v.v..



Núi Chín Khúc ở Nha Trang đã bị băm nát. Ảnh: CTV

Nhưng ông Đỗ Đức Duy chưa đưa ra công cụ, hay tiêu chí nào để đánh giá kết quả của việc lập quy hoạch, trước thực trạng hàng chục năm qua cho thấy rất nhiều thành phố (xây dựng theo quy hoạch, rồi được điều chỉnh quy hoạch...) điển hình như Hà Nội, TP.HCM, Đà Lạt, Sa Pa, Phú Quốc... ngày càng ô nhiễm, lụt lội, kẹt xe... đến mức khó sống nổi. Hoặc biết bao khu đô thị mới mọc ra (theo quy hoạch) trong các hành lang thoát lũ, lại không việc làm, không cơ sở giáo dục, y tế, thương mại... đang bị bỏ hoang.

Và cũng chưa ai tính hết những thiệt hại cho nông dân bị mất đất cư trú, sản xuất, cùng những khoản đầu tư công vô cùng lớn theo quy hoạch vào hạ tầng kỹ thuật ở đó như: hệ thống đường giao thông, hệ thống điện, viễn thông, cấp nước sạch, thoát thải rác... Tất cả chúng đều gây tổn thất to lớn, làm chất lượng sống của cư dân đô thị lẫn nông thôn vốn rất thấp, càng suy giảm và không thể khắc phục trong dài hạn... Và quy hoạch cũng từ lâu đã thành nỗi đe dọa của những hộ dân sống trong “vùng quy hoạch 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?

Có ít nhất hai xu hướng đánh giá công tác lập quy hoạch. Một, cố gắng tiếp tục lập ra nhiều đề án quy hoạch để phục vụ quản lý (coi đó là thành tích), và đề có thể “phủ kín toàn lãnh thổ bằng quy hoạch”, có ước tính cần tới 400 tỷ USD, chứ không phải chỉ 8.000 tỷ đồng? Phía khác muốn liên tục giám sát, đối chiếu thực tế đã diễn ra với các đề án đã được lập, để thấy kết quả cụ thể của quy hoạch theo từng giai đoạn.

Bà Sarah Dix (Hoa Kỳ - Cố vấn Chính sách cải cách hành chính và Chống tham nhũng của UNDP Việt Nam) đề nghị: “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. Và nhà nước cần tạo điều kiện cho người dân và các doanh nghiệp có cơ hội tham gia vào việc lập quy hoạch, bao gồm cả giám sát, giải trình”.

Nhưng cần nói rõ rằng, dẫu công tác quy hoạch thất bại (so với kỳ vọng của nó) cũng không thể đổ mọi lỗi cho các cơ quan làm quy hoạch, vì suy cho cùng thì quy hoạch chỉ là bước cụ thể hóa sử dụng không gian đất đai của các chủ trương chính sách kinh tế, xã hội... và nó có thể bị phá nát vì quản lý tồi, vì lợi ích của các nhóm tài phiệt. Tức là quy hoạch không độc lập với thể chế.

Tác hại của quy hoạch “phân mảnh”

Ông Lawri Wilson khái quát: “Công tác quy hoạch của Việt Nam trong hơn 20 năm qua chỉ là di tích của thời tiền Đổi mới, rất ít giá trị cho thời hậu gia nhập WTO... Lối quy hoạch đô thị như hiện nay đang áp dụng đã thất bại trong việc cung cấp chất lượng một cuộc sống như nó đã hứa hẹn”. Nói nôm na, lạc hậu vì trong hơn 20 năm qua người ta vẫn làm quy hoạch theo cách ngành nào làm cho ngành này, tỉnh nào làm cho tỉnh đó (bị gọi là quy hoạch đơn biệt, phân mảnh...).

Ông Lawri Wilson dẫn lời cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt (năm 2006) về tình trạng quy hoạch đô thị theo lối phân mảnh: “Đô thị là một cơ thể thống nhất (nhưng) xây dựng và vận hành thì phân cho Bộ Xây dựng làm quy hoạch, Bộ Giao thông và Vận tải quản lý đường đô thị, Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý đất, Bộ Công nghiệp (nay là Bộ Công Thương) phụ trách điện, Bộ Bru chính

viễn thông (nay là Bộ Thông tin và Truyền thông) quản hệ thống dây, đường cáp, đường ống nổi, ngầm... là một cách làm manh mún mang dấu vết tiêu 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”. Và 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 quy hoạch đô thị đã lỗi thời”.



Đường Nguyễn Tuân dài 720 m, có đoạn rộng chỉ khoảng 10 m nhưng gánh hàng nghìn căn hộ chung cư dọc hai bên. Đồ họa: Phương Nguyễn/Zing

Ông Đào Xuân Học (nguyên thứ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn), nêu ví dụ: Trong quy hoạch ngành giao thông, 6 tỉnh Bắc Trung bộ thì có 5 sân bay. Cũng do tính nào làm quy hoạch cho tỉnh này, mà nhiều cảng biển nước sâu (của tỉnh) không kết nối với đường sắt (thuộc Bộ Giao thông và Vận tải) 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 (của bên giao thông) gây cản trở dòng chảy lũ (ở lãnh thổ các tỉnh), các hồ chứa nước thủy điện (thuộc bên công thương) 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 (thuộc các tỉnh).

Hiện ở Việt Nam hầu hết hệ thống đê (của bên thủy lợi) không kết hợp với đường giao thông, đê biển (của nhiều bên) không kết hợp được với đường quốc phòng ven biển (của bên quốc phòng), cầu không kết hợp với cống (giao thông - thủy lợi không gắn nhau)”.

Lỗi làm riêng “ngành nào biết ngành này, tỉnh nào biết tỉnh đó” dẫn đến việc “thủ số liệu cho riêng mình”. Ông Michael Digregorio (Mỹ - Trưởng đại diện Quỹ châu Á tại Việt Nam) nhận xét: “Các

số liệu dùng lập quy hoạch 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 (bịa) hành chính trong quá trình lập quy hoạch. Và, các bộ thường coi dữ liệu là “độc quyền” của họ, khiến thông tin quốc gia thành một loại hàng hóa được bán mua trên thị trường, thậm chí giữa các cơ quan chính phủ, hạn chế hợp tác giữa các ngành...”.

Tóm lại, với việc ban hành Luật Quy hoạch đã bắt đầu xác lập lại quyền hạn về công tác quy hoạch giữa các bộ, và trên thực tế Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang nắm quyền điều phối. Tuy có nhiều ý kiến cho rằng việc đó chỉ nhằm “thâu tóm hay tập trung quyền lực vào một siêu bộ”, nhưng nó đã cho thấy (dù khá muộn), cần phải thay đổi tình thế quản trị phát triển quốc gia ở tầm vĩ mô bằng quy hoạch tích hợp.

Và đó là việc cực lớn, vì thế mà “cuộc trường chinh này” mới chỉ bắt đầu.

05:30 | Thứ hai, 30/09/2019

Tổng quát tình hình quy hoạch

Từ trước khi Luật Quy hoạch được ban hành, ông Vũ Quang Các - Vụ trưởng Vụ Quản lý quy hoạch (Bộ Kế hoạch và Đầu tư), cho biết: Trong hơn 19.285 bản quy hoạch hiện có, rất nhiều bản quy hoạch không bao giờ được thực hiện. Luật Quy hoạch sẽ loại bỏ hơn 8.400 quy hoạch, trong đó hơn 97% là quy hoạch cấp quốc gia, vùng, tỉnh. Còn theo Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Nguyễn Chí Dũng: Nếu như thời kỳ 2001 - 2010, số quy hoạch được lập là 3.114 thì đến thời kỳ 2011 - 2020 số lượng quy hoạch đã tăng gấp 6 lần.

Ngày 15.7.2019, tại hội nghị trực tuyến toàn quốc về triển khai Luật Quy hoạch, Phó thủ tướng Trịnh Đình Dũng yêu cầu các bộ, ngành, địa phương phải triển khai thực hiện nghiêm Luật Quy hoạch, đồng thời kiến nghị sớm giải thích, tháo gỡ những vướng mắc hiện nay. Nhưng hiện vẫn chưa có tin tức nào cho biết bản quy hoạch nào sẽ tiếp tục được sử dụng, bản quy hoạch nào bị loại bỏ, trong khi những tranh luận về quy hoạch các dự án giao thông lớn lại bắt đầu được khởi động...

Trần Huy Ánh *tổng hợp*