

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG THỰC HIỆN QUY HOẠCH VÙNG VÀ ĐỀ XUẤT MỘT SỐ GIẢI PHÁP

ThS. Nguyễn Hồng Anh*

***Tóm tắt:** Bài viết tập trung phân tích những vấn đề tồn tại trong thực hiện quy hoạch vùng ở Việt Nam trong thời gian qua như: sự thiếu đồng bộ giữa các cấp quy hoạch, tính pháp lý chưa rõ ràng, năng lực thực hiện còn hạn chế và thiếu cơ chế điều phối vùng hiệu quả. Thông qua nghiên cứu tổng quan, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật, các quy hoạch vùng điển hình và số liệu thực tiễn, bài viết đề xuất một số giải pháp hoàn thiện như: điều chỉnh pháp lý theo hướng tăng tính ràng buộc, nâng cao vai trò điều phối vùng, hoàn thiện thể chế liên kết vùng và tăng cường năng lực triển khai thực thi quy hoạch.*

***Từ khóa:** Quy hoạch vùng, thực thi quy hoạch.*

1. Đặt vấn đề

Sau hơn 40 năm Đổi mới, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, phát triển giữa các vùng vẫn chưa đồng đều, hiệu quả phân bổ nguồn lực còn hạn chế và liên kết vùng còn yếu (Nguyễn Thanh Thủy, 2020b; World Bank, 2022). Trong bối cảnh đó, quy hoạch vùng được xem là công cụ quan trọng để định hướng không gian phát triển và điều phối giữa các địa phương. Luật Quy hoạch năm 2017, cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành, đã đặt nền tảng cho việc đổi mới công tác quy hoạch, trong đó quy hoạch vùng được xác lập như một tầng bậc quy hoạch có vai trò

* Viện Địa lý nhân văn và Phát triển bền vững, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam.

chiến lược. Theo Hệ thống Thông tin Quy hoạch Quốc gia (năm 2025), hiện đã có 6 nhiệm vụ lập quy hoạch vùng giai đoạn 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt: bao gồm quy hoạch vùng Đồng bằng sông Cửu Long; Vùng Đồng bằng sông Hồng; Vùng Trung du và Miền núi phía Bắc; Vùng Đông Nam Bộ; Vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung; Vùng Tây Nguyên. Quá trình thực hiện quy hoạch vùng trong thực tiễn vẫn chưa đáp ứng được vai trò định hướng chiến lược, khi còn tồn tại nhiều vướng mắc về thể chế, tổ chức thực hiện và tính ràng buộc pháp lý. Vì vậy, việc nghiên cứu đánh giá những vấn đề đang đặt ra và đề xuất hoàn thiện là cần thiết nhằm góp phần nâng cao hiệu quả phát triển vùng trong thời gian tới.

Bài viết sử dụng phương pháp tổng quan tài liệu, tập trung vào các nghiên cứu, bài viết khoa học và báo cáo được công bố trong giai đoạn 2017-2024, gắn với thời điểm Luật Quy hoạch có hiệu lực và triển khai thực tiễn. Cụ thể, bài viết rà soát các văn bản quy phạm pháp luật như Luật Quy hoạch 2017, Nghị định số 37/2019/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Quy hoạch, Quy hoạch tổng thể quốc gia, các quy hoạch vùng thời kỳ 2021–2030. Ngoài ra, bài viết còn tham khảo dữ liệu từ Tổng cục Thống kê, báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các nghiên cứu của GIZ và các viện nghiên cứu trong nước. Trên cơ sở đó, tiến hành phân tích thực trạng, nghiên cứu một số trường hợp điển hình để rút ra những nhận định, đề xuất giải pháp hoàn thiện công tác quy hoạch vùng.

2. Những vấn đề đặt ra trong thực hiện quy hoạch vùng hiện nay

Luật Quy hoạch năm 2017 đã thiết lập khuôn khổ pháp lý mới cho công tác lập và quản lý quy hoạch ở Việt Nam, trong đó có quy hoạch vùng, với định hướng tổng thể, tích hợp và liên kết đa ngành. Tuy nhiên, khi đưa vào triển khai trong thực tiễn, quy hoạch vùng vẫn bộc lộ nhiều hạn chế nghiêm trọng, không chỉ ở phương diện thể chế và tổ chức thực hiện, mà còn ở năng lực chuyên môn và cơ chế, công cụ điều phối phát triển giữa các địa phương.

2.1. Thiếu đồng bộ và tính ràng buộc pháp lý trong hệ thống quy hoạch vùng

Một trong những bất cập căn bản hiện nay trong thực hiện quy hoạch vùng chính là thiếu sự đồng bộ và tính ràng buộc pháp lý trong hệ thống pháp luật về quy hoạch. Mặc dù Luật Quy hoạch năm 2017 đã bước đầu thiết lập một hệ thống quy hoạch thống nhất, bao gồm quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch ngành quốc gia và quy hoạch sử dụng đất quốc gia (Nguyễn Thanh Thủy, 2020a; World Bank, 2022), song trên thực tế, mối liên kết giữa các cấp quy hoạch vẫn còn lỏng lẻo, đặc biệt giữa quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh. Chẳng hạn, tại vùng Đồng bằng sông Cửu Long, dù quy hoạch vùng đã xác định định hướng ưu tiên phát triển nông nghiệp sinh thái gắn với bảo vệ tài nguyên nước, một số tỉnh như An Giang, Kiên Giang và Cần Thơ vẫn phê duyệt nhiều dự án công nghiệp nặng hoặc khai thác cát trên sông, dẫn đến xung đột mục tiêu phát triển và suy giảm chất lượng môi trường (World Bank, 2022). Thực trạng này cho thấy khi thiếu cơ chế pháp lý ràng buộc, các địa phương có thể tùy chọn thực hiện hoặc không tuân thủ định hướng quy hoạch vùng mà không vi phạm pháp luật.

Theo quy định tại Luật Quy hoạch, quy hoạch vùng đóng vai trò định hướng phát triển không gian liên tỉnh, là một phần cấu thành của hệ thống quy hoạch quốc gia. Tuy nhiên, quy hoạch vùng lại không có hiệu lực pháp lý bắt buộc đối với các địa phương trong vùng khi xây dựng quy hoạch tỉnh. Điều này đã tạo ra khoảng trống thể chế nghiêm trọng, khiến các địa phương có thể “lựa chọn thực hiện hoặc không” các định hướng phát triển vùng mà không vi phạm pháp luật (Nguyễn Thanh Thủy, 2020a).

Việc thiếu cơ chế ràng buộc cụ thể giữa quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh đã dẫn đến sự thiếu nhất quán trong triển khai thực tế, gây ra tình trạng chồng chéo, phân mảnh và mâu thuẫn trong định hướng phát triển giữa các địa phương. Một ví dụ điển hình là vùng Đồng bằng sông Cửu Long – khu vực có tính liên kết không gian và sinh thái đặc thù. Quy hoạch vùng đã xác định rõ định hướng phát triển

nông nghiệp sinh thái, nâng cao giá trị gia tăng ngành hàng nông sản, đồng thời ưu tiên bảo vệ hệ thống sông ngòi và tài nguyên nước. Tuy nhiên, một số địa phương trong vùng như An Giang, Kiên Giang, Cần Thơ vẫn ưu tiên thu hút các dự án công nghiệp nặng, khai thác cát và xây dựng các công trình thủy điện nhỏ trên hệ thống sông, dẫn đến xung đột sử dụng tài nguyên, gia tăng rủi ro môi trường và làm suy yếu cấu trúc liên kết vùng (World Bank, 2022). Điều này cho thấy, nếu không có cơ chế pháp lý ràng buộc cụ thể, định hướng quy hoạch vùng rất dễ trở thành hình thức và không được thực thi nghiêm túc.

Từ góc độ phân tích chính sách, việc không quy định bắt buộc các tỉnh phải tuân thủ quy hoạch vùng được lý giải như một biện pháp nhằm bảo đảm quyền tự chủ và tăng cường tính linh hoạt trong công tác quy hoạch cấp địa phương, qua đó đáp ứng tốt hơn các điều kiện và ưu tiên phát triển đặc thù của từng địa phương. Tuy nhiên, trong bối cảnh Việt Nam đang chuyển hướng sang phát triển dựa trên liên kết vùng, khai thác lợi thế không gian và thích ứng với biến đổi khí hậu, thì “tự chủ” không thể đồng nghĩa với “tự phát”. Việc cho phép các tỉnh đơn phương triển khai quy hoạch riêng, không chịu sự điều tiết của định hướng vùng, không những gây lãng phí nguồn lực mà còn phá vỡ tính thống nhất trong phát triển lãnh thổ quốc gia. Như Zeiger và cộng sự đã chỉ ra, ở các quốc gia như Canada hay Đức, quy hoạch vùng không chỉ là định hướng mà còn là công cụ điều phối chiến lược, với giá trị pháp lý ràng buộc rõ ràng, qua đó tạo ra tính nhất quán và hiệu quả cao trong đầu tư phát triển (Zeiger, B., Gunton, T., & Rutherford, M., 2019).

Trong bối cảnh đó, để quy hoạch vùng thực sự phát huy vai trò của một công cụ chiến lược, vấn đề trọng tâm hiện nay là tổ chức thực thi hiệu quả các quy định pháp luật đã có về mối quan hệ ràng buộc giữa quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh. Cần bảo đảm việc xây dựng quy hoạch tỉnh thực sự bám sát và cụ thể hóa định hướng vùng đã được phê duyệt; đồng thời, tăng cường cơ chế thẩm định, phản biện và giám sát quá trình tích hợp nội dung quy hoạch vùng vào các cấp quy hoạch

thấp hơn. Việc triển khai đồng bộ và nghiêm túc các bước này là điều kiện then chốt để hình thành một hệ thống quy hoạch thống nhất, định hướng phát triển hài hòa, giảm thiểu mâu thuẫn lợi ích và tối ưu hóa phân bổ nguồn lực phát triển vùng.

2.2. *Bất cập trong thiết kế thể chế điều phối vùng*

Một trong những nguyên nhân quan trọng khiến quy hoạch vùng chưa phát huy được vai trò dẫn dắt phát triển không gian liên tỉnh là do cơ chế điều phối vùng hiện hành còn yếu, thiếu tính độc lập và thực quyền. Theo quy định của Luật Quy hoạch năm 2017, quy hoạch vùng do các bộ, cơ quan ngang bộ hoặc tổ chức tư vấn lập trên cơ sở phối hợp với địa phương. Tuy nhiên, cơ chế tổ chức và vận hành hệ thống quy hoạch vùng lại không đi kèm với thiết chế điều phối có đủ thẩm quyền, ngân sách và năng lực điều hành triển khai sau quy hoạch.

Theo Zeiger, Gunton và Rutherford (2019, tr. 13), tại nhiều quốc gia, các ban chỉ đạo hoặc cơ quan lập quy hoạch vùng thường chỉ đảm nhiệm vai trò tư vấn và hỗ trợ kỹ thuật – hành chính, mà chưa có chức năng điều hành chiến lược hay ban hành quyết định mang tính ràng buộc đối với các địa phương. Khi thiếu một cơ chế điều phối độc lập, các tỉnh, thành trong cùng một vùng dễ rơi vào tình trạng “mạnh ai nấy làm”, hành động cục bộ, thiếu chia sẻ thông tin và hợp tác. Hệ quả là gia tăng xung đột lợi ích giữa các địa phương, trùng lặp trong triển khai dự án, lãng phí nguồn lực, và quan trọng hơn là làm suy giảm hiệu quả của liên kết vùng – một trong những mục tiêu cốt lõi của tư duy quy hoạch tích hợp.

Một ví dụ điển hình là vùng Trung du và miền núi phía Bắc. Dù đã có định hướng phát triển hành lang logistics và kết nối hạ tầng vận tải liên tỉnh, nhưng do thiếu cơ chế điều phối hiệu quả, các tỉnh như Lào Cai, Yên Bái và Phú Thọ vẫn triển khai những dự án giao thông thiếu đồng bộ, chưa gắn kết về không gian, dẫn đến việc hình thành các tuyến đường đứt đoạn hoặc không kết nối các trung tâm kinh tế vùng, gây lãng phí đầu tư và kém hiệu quả (Nguyễn Thanh Thủy, 2020).

Đáng chú ý, các nước có hệ thống quy hoạch vùng hiệu quả đều thiết lập mô hình thể chế điều phối riêng, có tính độc lập, đủ năng lực thực thi và chịu trách nhiệm giải trình. Tại Canada, Hội đồng quy hoạch vùng Metro Vancouver được thành lập dưới hình thức một tổ chức liên kết tự quản (inter-municipal organization), có ngân sách riêng, quyền ra quyết định và giám sát chéo giữa các thành viên (Zeiger, B., Gunton, T., & Rutherford, M., 2019, tr. 14). Kinh nghiệm này cho thấy rằng nếu không trao quyền thực chất cho thể chế điều phối vùng, quy hoạch dù có chất lượng cao đến đâu cũng khó đi vào thực tế.

Có quan điểm cho rằng việc thành lập các thiết chế điều phối độc lập sẽ làm gia tăng bộ máy và chi phí vận hành, từ đó làm phức tạp hóa hệ thống quản lý nhà nước về quy hoạch. Tuy nhiên, bằng chứng quốc tế và thực tiễn trong nước cho thấy, chính sự thiếu vắng cơ chế điều phối hiệu quả mới là nguyên nhân chính gây lãng phí và làm giảm hiệu quả đầu tư công. Việc phân bổ nguồn lực không có sự giám sát và phối hợp giữa các địa phương dẫn đến tình trạng cạnh tranh “xuống đáy” – nơi các tỉnh thi nhau ưu đãi đầu tư, hút dự án, bất chấp ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường và định hướng phát triển bền vững (World Bank, 2022).

Trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh chuyển đổi mô hình phát triển sang định hướng xanh, số và bền vững, vai trò của quy hoạch vùng càng trở nên quan trọng. Điều này đòi hỏi phải cải cách căn bản thể chế điều phối vùng, theo hướng chuyên nghiệp, có thẩm quyền và tính trách nhiệm cao. Một số đề xuất được nêu ra bao gồm: thành lập Ban điều phối vùng với sự tham gia của các bộ ngành Trung ương và đại diện các địa phương; trao quyền cho Ban này trong việc thẩm định, giám sát và điều phối thực hiện quy hoạch vùng, đi kèm với một quỹ tài chính phát triển vùng để thực hiện các dự án liên kết ưu tiên.

2.3. Năng lực triển khai và giám sát thực hiện quy hoạch vùng

Một thách thức đáng chú ý trong giai đoạn triển khai quy hoạch vùng hiện nay là sự hạn chế về năng lực thực thi ở cả cấp vùng và cấp

địa phương. Nhiều địa phương, đặc biệt tại khu vực miền núi, biên giới và vùng sâu, vùng xa, vẫn gặp khó khăn trong việc cụ thể hóa các mục tiêu, định hướng của quy hoạch vùng vào kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội, quy hoạch tỉnh hoặc các chương trình, dự án ưu tiên. Hạn chế này xuất phát từ việc đội ngũ cán bộ phụ trách triển khai còn thiếu kinh nghiệm trong điều phối liên vùng, kỹ năng vận dụng phương pháp tiếp cận tích hợp, cũng như khả năng khai thác và ứng dụng công nghệ số phục vụ quản lý và giám sát (Phạm Đức Trung, 2023; World Bank, 2021).

Bên cạnh đó, cơ chế giám sát và đánh giá thực hiện quy hoạch vùng vẫn chưa phát huy hiệu quả. Mặc dù Luật Quy hoạch năm 2017 đã quy định yêu cầu giám sát, đánh giá trong quá trình thực hiện, nhưng các hướng dẫn hiện hành còn ở mức khái quát, chưa quy định rõ quy trình, trách nhiệm giải trình và chế tài xử lý khi địa phương thực hiện không đúng hoặc không tuân thủ nội dung quy hoạch vùng đã được phê duyệt (Nguyễn Thanh Thủy, 2020; OECD, 2020). Trên thực tế, nhiều địa phương sau khi hoàn tất việc tích hợp quy hoạch vùng vào quy hoạch tỉnh thì chưa tiến hành giám sát thường xuyên, cập nhật dữ liệu hoặc điều chỉnh định kỳ. Các báo cáo đánh giá, nếu có, thường dừng ở việc tổng hợp số liệu, chưa lượng hóa mức độ đạt được của từng chỉ tiêu quy hoạch vùng, dẫn đến khó khăn trong việc theo dõi tiến độ và điều chỉnh kịp thời chiến lược phát triển.

Một quan điểm phản biện cho rằng, năng lực tổ chức và giám sát quy hoạch sẽ dần được cải thiện thông qua quá trình “học qua làm” và sự hỗ trợ từ các cơ quan trung ương. Tuy nhiên, cách tiếp cận này bộc lộ nhiều rủi ro khi thiếu một nền tảng pháp lý và thể chế bảo đảm quá trình học hỏi được diễn ra có hệ thống. Thực tế tại vùng Tây Nguyên cho thấy, dù đã có sự vào cuộc của các bộ, ngành trung ương trong hỗ trợ kỹ thuật và tài trợ đào tạo, song sự thiếu đồng bộ trong tổ chức bộ máy và sự mâu thuẫn về lợi ích giữa các tỉnh vẫn khiến cho quy hoạch vùng bị “đóng băng” ở khâu thực thi (World Bank, 2022). Điều này cho

thấy, nếu không có chính sách đầu tư dài hạn vào phát triển năng lực nhân sự quy hoạch và hoàn thiện cơ chế giám sát minh bạch, độc lập, thì quy hoạch vùng vẫn khó có thể phát huy vai trò chiến lược.

Vì vậy, để nâng cao hiệu quả triển khai và giám sát quy hoạch vùng, cần thiết lập một chương trình phát triển năng lực quy hoạch liên vùng mang tính quốc gia, đồng thời áp dụng các công cụ số hiện đại trong theo dõi – đánh giá. Mặt khác, việc luật hóa cơ chế kiểm tra, thanh tra độc lập và chế tài cụ thể đối với sai phạm hoặc chậm trễ trong thực hiện quy hoạch vùng cũng là yếu tố quyết định để bảo đảm tính thực thi của hệ thống quy hoạch mới.

2.4. Kế hoạch đầu tư và tính khả thi của quy hoạch vùng

Một trong những điểm nghẽn cốt lõi trong tổ chức thực hiện quy hoạch vùng hiện nay là sự thiếu gắn kết giữa quy hoạch vùng với các kế hoạch đầu tư công trung hạn, cũng như các chương trình mục tiêu quốc gia. Dù quy hoạch vùng được kỳ vọng là công cụ chiến lược điều phối phát triển liên tỉnh, liên ngành, nhưng trên thực tế, việc lồng ghép giữa quy hoạch và đầu tư vẫn chủ yếu mang tính hình thức, chưa được thể chế hóa thành quy trình bắt buộc. Do đó, nhiều bản quy hoạch vùng chỉ đóng vai trò tham khảo khi phân bổ ngân sách, thiếu hiệu lực ràng buộc về tài chính, dẫn đến khó khăn trong triển khai thực hiện trên thực địa.

Chẳng hạn, vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung đã có quy hoạch phát triển hệ thống hạ tầng ven biển nhằm tăng cường khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu và khai thác lợi thế biển. Tuy nhiên, theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2023), trong kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021–2025, tỷ lệ vốn phân bổ cho các dự án ven biển của vùng này chỉ chiếm khoảng 35% tổng nhu cầu vốn được xác định trong quy hoạch, trong khi một số dự án nội địa tại khu vực miền núi lại được ưu tiên hơn. Sự chênh lệch này làm giảm tính đồng bộ giữa chiến lược và hành động, khiến nhiều dự án ven biển chậm tiến độ hoặc phải điều chỉnh quy mô đầu tư.

Mặc dù có quan điểm cho rằng cần trao quyền tự chủ cho các tỉnh trong xây dựng và thực hiện quy hoạch để tăng tính linh hoạt và phù hợp với điều kiện thực tiễn, song trên bình diện vùng, nếu không có một cơ chế điều phối đủ mạnh thì quyền tự chủ dễ bị biến thành tự phát. Trong nhiều trường hợp, các địa phương có xu hướng chạy theo mục tiêu phát triển riêng, đầu tư trùng lặp hoặc cạnh tranh lẫn nhau, làm giảm hiệu quả sử dụng nguồn lực và gây ra mâu thuẫn lợi ích (Ngô Đức Tuấn, 2021). Theo báo cáo “Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam thời kỳ 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050” của Cục Hàng hải Việt Nam (2022) tại vùng Đồng bằng sông Cửu Long có ít nhất ba địa phương (Bạc Liêu, Trà Vinh, Sóc Trăng) cùng đề xuất đầu tư cảng biển nước sâu trong giai đoạn 2021–2030, dù dự báo tổng sản lượng hàng hóa qua cảng biển toàn vùng đến năm 2030 chỉ đạt khoảng 50–60% công suất thiết kế nếu tất cả các dự án được triển khai. Điều này dẫn đến nguy cơ phân tán nguồn vốn, giảm hiệu quả khai thác và tạo ra cạnh tranh không cần thiết giữa các địa phương.

Từ góc độ lý luận và kinh nghiệm quốc tế, quy hoạch chỉ thực sự phát huy vai trò chiến lược khi gắn với nguồn lực thực thi cụ thể và có hệ thống chế tài đảm bảo thực hiện. Canada và Úc là những nước áp dụng mô hình lập quy hoạch gắn liền với khung phân bổ ngân sách trung hạn, có cơ chế phối hợp giữa liên bang và địa phương, nhờ đó giảm thiểu tình trạng chồng chéo, trùng lặp và nâng cao hiệu quả đầu tư vùng (OECD, 2020, tr. 45). Ở Việt Nam, để tiến gần hơn tới mô hình này, cần thiết phải điều chỉnh Luật Đầu tư công theo hướng ràng buộc trách nhiệm giải trình của các bộ, ngành và địa phương trong việc lồng ghép quy hoạch vào kế hoạch đầu tư. Đồng thời, cần quy định rõ vai trò thẩm định, điều phối của cơ quan lập quy hoạch vùng trong quá trình xây dựng kế hoạch đầu tư công hàng năm và trung hạn.

Tăng cường thể chế hóa mối liên kết giữa quy hoạch vùng và kế hoạch đầu tư không chỉ là giải pháp kỹ thuật, mà còn là điều kiện tiên quyết để quy hoạch trở thành công cụ định hình không gian phát triển quốc gia một cách bền vững, hài hòa và có tính thực thi cao. Đó là bước

đi cần thiết nhằm chấm dứt tình trạng “lập quy hoạch xong rồi để đó”, đồng thời mở ra cơ hội phân bổ nguồn lực hợp lý, công bằng giữa các địa phương trong một tổng thể thống nhất.

3. Nguyên nhân của những tồn tại

Những bất cập trong thực hiện quy hoạch vùng hiện nay không phải là hiện tượng đơn lẻ hay nhất thời, mà phản ánh những điểm nghẽn mang tính hệ thống, bắt nguồn từ cả khuôn khổ pháp luật, cơ chế tổ chức thực hiện, năng lực triển khai và phương thức phân bổ nguồn lực phát triển. Có thể nhận diện bốn nhóm nguyên nhân chính như sau:

Thứ nhất, hệ thống pháp luật về quy hoạch chưa hoàn chỉnh, thiếu thống nhất và còn chồng chéo với các luật liên quan. Mặc dù Luật Quy hoạch năm 2017 được đánh giá là bước tiến quan trọng trong cải cách công tác quy hoạch tại Việt Nam theo hướng tích hợp, đồng bộ và bền vững, nhưng cho đến nay vẫn chưa có sự tương thích đầy đủ giữa Luật này với các luật chuyên ngành, đặc biệt là Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường và các luật về lĩnh vực chuyên ngành khác. Ví dụ, Luật Đầu tư công quy định kế hoạch đầu tư trung hạn phải phù hợp với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, nhưng lại chưa có cơ chế rõ ràng để xác định tính phù hợp này dựa trên quy hoạch vùng (Nguyễn Thanh Thủy, 2020). Trong khi đó, Luật Ngân sách nhà nước lại phân bổ ngân sách chủ yếu theo địa giới hành chính, mà chưa tính đến các ưu tiên không gian phát triển liên vùng được xác định trong quy hoạch vùng.

Việc thiếu thống nhất giữa các luật này dẫn đến tình trạng lúng túng trong tổ chức thực hiện, nhất là khi có sự mâu thuẫn giữa định hướng phát triển ngành và quy hoạch tích hợp. Hậu quả là quy hoạch vùng thường bị các địa phương xem nhẹ, không thực hiện nghiêm túc do không có chế tài rõ ràng, và cũng không có hậu thuẫn từ các văn bản pháp luật liên quan (Phạm Đức Trung, 2023). Quan điểm cho rằng việc để quy hoạch vùng chỉ đóng vai trò định hướng nhằm bảo đảm

tính linh hoạt cho địa phương là thiếu thuyết phục, bởi trong bối cảnh Việt Nam đang thúc đẩy phát triển theo mô hình vùng động lực, vùng kinh tế trọng điểm, thì sự thiếu nhất quán giữa quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh chỉ làm gia tăng đầu tư trùng lặp, phá vỡ cấu trúc liên kết không gian và làm giảm hiệu quả sử dụng tài nguyên phát triển.

Thứ hai, thiếu thể chế phối hợp vùng đủ mạnh và độc lập là rào cản cốt lõi đối với hiệu quả thực hiện quy hoạch vùng. Luật Quy hoạch 2017 không quy định cụ thể cơ quan điều phối quy hoạch vùng, trong khi các Ban chỉ đạo vùng hiện có (nếu có) cũng chỉ là thiết chế mang tính tạm thời, không có quyền lực pháp lý rõ ràng, không có ngân sách riêng và không chịu trách nhiệm giải trình về kết quả triển khai quy hoạch. Các cơ quan này thường được giao cho một bộ, ngành trung ương chủ trì, nhưng lại không gắn bó trực tiếp với đặc điểm và lợi ích của từng vùng.

So với nhiều quốc gia có nền quy hoạch phát triển vùng hiệu quả như Đức, Hàn Quốc hay Canada, sự khác biệt dễ nhận thấy là họ đều có thiết chế điều phối vùng độc lập, có tính đại diện cao và có quyền lực thực chất để phân bổ ngân sách hoặc phê duyệt các dự án có tác động không gian liên vùng (Zeiger, B., Gunton, T., & Rutherford, M., 2019, tr. 13). Ở Việt Nam, việc thiếu vắng một thiết chế như vậy khiến quy hoạch vùng dễ trở thành hình thức, thiếu sức sống. Đơn cử, tại vùng Tây Nguyên – một khu vực có đặc điểm địa sinh thái và kinh tế - xã hội rất riêng – quy hoạch phát triển cà phê, cây công nghiệp lâu năm và du lịch sinh thái đã được xác định là trọng tâm trong quy hoạch vùng. Tuy nhiên, do thiếu cơ chế phối hợp, các tỉnh vẫn triển khai chính sách theo lợi ích riêng, như đầu tư thủy điện nhỏ, khai thác gỗ rừng trồng hoặc phá rừng để trồng sầu riêng, dẫn đến xung đột trong sử dụng tài nguyên và phá vỡ không gian sinh thái của cả vùng (Nguyễn Hồng Quân, 2022).

Thứ ba, hạn chế về năng lực thực hiện và thiếu nền tảng dữ liệu quy hoạch tại cấp vùng và cấp tỉnh là một nguyên nhân có tính kỹ thuật nhưng có ảnh hưởng sâu sắc. Việc lập và thực hiện quy hoạch

vùng đòi hỏi năng lực tích hợp đa ngành, phân tích dữ liệu không gian, và dự báo xu hướng phát triển kinh tế - xã hội dài hạn. Tuy nhiên, tại nhiều địa phương, nhất là các tỉnh vùng núi, vùng sâu vùng xa, đội ngũ cán bộ quy hoạch vừa thiếu về số lượng, vừa yếu về chuyên môn, đặc biệt là năng lực sử dụng các công cụ mô hình hóa không gian, GIS, và hệ thống thông tin địa lý (Phạm Đức Trung, 2023).

Ngoài ra, cơ sở dữ liệu quy hoạch hiện nay còn phân tán, không cập nhật thường xuyên, không có hệ thống chia sẻ dữ liệu giữa các tỉnh trong cùng vùng. Điều này khiến công tác giám sát, điều chỉnh quy hoạch sau khi ban hành gặp nhiều khó khăn, không thể theo dõi hiệu quả thực hiện các chỉ tiêu không gian và liên kết vùng. Đáng chú ý, dù Chính phủ đã ban hành Đề án xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về quy hoạch, nhưng tiến độ triển khai còn chậm và chưa tạo được sự kết nối thực chất giữa trung ương với các địa phương (World Bank, 2022).

Thứ tư, chưa có cơ chế phân bổ ngân sách phát triển vùng gắn với thực hiện quy hoạch là nguyên nhân khiến quy hoạch vùng không thể “đi vào cuộc sống”. Luật Ngân sách nhà nước và Luật Đầu tư công hiện hành vẫn đặt trọng tâm vào phân bổ ngân sách theo cấp hành chính và ngành dọc, mà chưa có quy định phân bổ vốn theo không gian phát triển hoặc các trục liên kết vùng. Điều này khiến các địa phương có xu hướng cạnh tranh ngân sách, thay vì hợp tác để cùng phát triển theo quy hoạch vùng đã được phê duyệt (Ngô Đức Tuấn, 2021).

Nhiều ý kiến cho rằng việc phân bổ ngân sách theo ngành và tỉnh là cần thiết để bảo đảm tính công bằng. Tuy nhiên, trên thực tế, điều này đang làm suy giảm hiệu quả đầu tư và dẫn đến tình trạng “manh mún hóa” các dự án hạ tầng. Thí dụ, quy hoạch vùng Bắc Trung Bộ đã xác định các tuyến đường ven biển là xương sống liên kết không gian phát triển du lịch – logistics – kinh tế biển, nhưng ngân sách đầu tư lại được phân nhỏ lẻ cho từng tỉnh, dẫn đến tuyến đường bị chia cắt, thi công không đồng bộ, giảm tác dụng liên kết (Nguyễn Thanh Thủy, 2020).

Tóm lại, những nguyên nhân nêu trên cho thấy, để khắc phục các tồn tại trong tổ chức thực hiện quy hoạch vùng, cần tiếp cận theo hướng cải cách đồng bộ cả về thể chế pháp lý, thiết chế điều phối, năng lực triển khai và cơ chế phân bổ nguồn lực. Nếu không giải quyết được những nguyên nhân mang tính hệ thống này, thì dù quy hoạch có chất lượng đến đâu cũng khó có thể phát huy vai trò điều tiết phát triển không gian một cách thực chất và hiệu quả.

4. Đề xuất một số giải pháp

Để quy hoạch vùng phát huy vai trò định hướng và điều phối phát triển không gian lãnh thổ, cần tiếp cận cải cách toàn diện từ khung pháp lý đến thể chế tổ chức thực hiện, năng lực triển khai và cơ chế phân bổ nguồn lực. Những tồn tại được chỉ ra trong quá trình thực hiện Luật Quy hoạch năm 2017 không thể được khắc phục bằng các biện pháp hành chính tạm thời, mà đòi hỏi những điều chỉnh có tính hệ thống và bền vững. Dưới đây là một số nhóm giải pháp cần thiết:

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống pháp luật về quy hoạch theo hướng tăng tính ràng buộc giữa các cấp quy hoạch, đặc biệt là giữa quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh. Luật Quy hoạch cần được sửa đổi để bổ sung quy định rõ ràng về trách nhiệm tuân thủ của địa phương với định hướng phát triển vùng đã được phê duyệt. Điều này không chỉ là yêu cầu về tính thống nhất trong hệ thống quy hoạch, mà còn là điều kiện tiên quyết để đảm bảo hiệu quả đầu tư công và tránh trùng lặp trong phát triển không gian.

Quan điểm cho rằng quy hoạch vùng chỉ nên đóng vai trò định hướng, còn quyền quyết định cuối cùng thuộc về địa phương, tuy có lý trong việc bảo đảm tính linh hoạt, nhưng lại làm suy yếu tính thống nhất và đồng bộ của hệ thống quy hoạch quốc gia. Các quốc gia thành công trong quy hoạch tích hợp, như Đức hay Hà Lan, đều thiết kế quy định pháp lý ràng buộc chặt chẽ giữa các tầng nấc quy hoạch – từ trung ương tới địa phương – để bảo đảm mọi kế hoạch phát triển đều nằm trong một tầm nhìn thống nhất (Zeiger, B., Gunton, T., & Rutherford, M., 2019, tr. 13).

Thứ hai, xây dựng mô hình thể chế điều phối vùng độc lập, có thực quyền và đủ nguồn lực để thực hiện vai trò điều tiết phát triển không gian. Việc quy hoạch vùng không thể đi vào cuộc sống phần lớn là do thiếu một thiết chế đủ mạnh để kết nối, giám sát và điều hành triển khai giữa các địa phương. Do đó, cần xem xét thành lập Ban Điều phối vùng theo cơ chế hỗn hợp, trong đó có sự tham gia của các bộ, ngành trung ương, đại diện các địa phương trong vùng và các chuyên gia độc lập. Ban này không chỉ thực hiện chức năng điều phối thực hiện quy hoạch mà còn đóng vai trò trung gian trong giải quyết xung đột lợi ích liên vùng, giám sát việc lồng ghép quy hoạch vùng vào quy hoạch tỉnh và kế hoạch đầu tư công.

Thực tiễn cho thấy, mô hình Ban chỉ đạo vùng hiện nay chủ yếu mang tính hình thức, không có thực quyền về ngân sách hoặc quản lý dự án, dẫn đến hiệu quả rất hạn chế. Trong khi đó, một mô hình điều phối vùng độc lập, được thể chế hóa rõ ràng, có thể giúp nâng cao hiệu lực thi hành của quy hoạch vùng. Tại Hàn Quốc, các Hội đồng phát triển vùng (Regional Development Committees) được thiết lập với ngân sách riêng, có khả năng phê duyệt các dự án trọng điểm vùng và chịu trách nhiệm giải trình trước Quốc hội (Nguyễn Hồng Quân, 2022).

Thứ ba, nâng cao năng lực triển khai và giám sát thực hiện quy hoạch vùng thông qua phát triển hệ thống dữ liệu không gian đồng bộ, phục vụ theo dõi và đánh giá hiệu quả thực thi. Trong giai đoạn tổ chức thực hiện, một rào cản đáng kể là hạn chế về năng lực vận hành, cập nhật và khai thác thông tin quy hoạch, đặc biệt tại các địa phương vùng sâu, vùng xa. Do đó, cần xây dựng chiến lược bồi dưỡng chuyên sâu cho đội ngũ cán bộ quản lý và kỹ thuật ở cả cấp vùng và cấp địa phương, tập trung vào các kỹ năng như phân tích dữ liệu liên ngành, vận hành và ứng dụng hệ thống GIS, mô hình hóa không gian, cũng như đánh giá tác động môi trường – xã hội của các hoạt động triển khai. Việc này không chỉ hỗ trợ công tác giám sát và điều chỉnh kịp thời mà còn nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các địa phương trong thực hiện quy hoạch vùng.

Đồng thời, việc đầu tư phát triển hệ thống dữ liệu quy hoạch vùng cần được đẩy mạnh theo hướng xây dựng nền tảng số tích hợp, cho phép chia sẻ dữ liệu giữa các địa phương và với cơ quan trung ương. Đây là điều kiện then chốt để nâng cao chất lượng thực hiện giám sát – đánh giá theo thời gian thực và điều chỉnh kịp thời khi có biến động. Việc số hóa dữ liệu cũng tạo điều kiện để doanh nghiệp, nhà đầu tư và người dân tiếp cận thông tin quy hoạch minh bạch, góp phần thúc đẩy đầu tư hiệu quả hơn (Phạm Đức Trung, 2023).

Thứ tư, gắn kết chặt chẽ giữa quy hoạch vùng và các kế hoạch đầu tư trung hạn nhằm phân bổ nguồn lực theo ưu tiên phát triển không gian. Luật Đầu tư công cần được sửa đổi để quy định rõ nguyên tắc ưu tiên phân bổ vốn theo định hướng quy hoạch vùng đã được phê duyệt, thay vì chỉ dựa vào chỉ tiêu hành chính hoặc ngành dọc. Điều này sẽ giúp tránh tình trạng đầu tư dàn trải, trùng lặp, và hướng đến mục tiêu phát triển đồng bộ trong vùng. Cần xem xét thiết lập Quỹ phát triển vùng, với nguồn vốn từ ngân sách trung ương và đóng góp tự nguyện từ các địa phương trong vùng, để triển khai các dự án liên kết vùng có tác động lan tỏa lớn.

Thực tế đã chứng minh rằng, nếu không có cơ chế phân bổ nguồn lực phù hợp, quy hoạch vùng sẽ không thể trở thành công cụ điều phối thực chất. Chẳng hạn, tại vùng Đồng bằng sông Cửu Long, quy hoạch xác định ưu tiên đầu tư hạ tầng ứng phó biến đổi khí hậu, nhưng ngân sách lại tập trung vào xây dựng các công trình giao thông cục bộ, không tạo được kết nối vùng hiệu quả (Nguyễn Thanh Thủy, 2020). Do đó, cải cách cơ chế đầu tư theo hướng tích hợp quy hoạch vùng là xu hướng tất yếu trong bối cảnh Việt Nam đang thúc đẩy phát triển bền vững và hội nhập sâu vào chuỗi giá trị khu vực.

Tổng thể các giải pháp nêu trên đều hướng tới mục tiêu biến quy hoạch vùng thành công cụ chiến lược trong quản lý phát triển không gian lãnh thổ, vượt qua tính chất hành chính – kỹ thuật đơn thuần. Chỉ khi có khung pháp lý rõ ràng, thiết chế điều phối mạnh, dữ liệu tin cậy

và nguồn lực được phân bổ hợp lý, quy hoạch vùng mới có thể tạo đột phá cho phát triển cân bằng, bền vững và thích ứng linh hoạt với biến động toàn cầu.

5. Kết luận

Bài viết đã làm rõ một số vấn đề then chốt trong tổ chức thực hiện quy hoạch vùng tại Việt Nam hiện nay, bao gồm: thiếu tính ràng buộc pháp lý giữa các tầng nấc quy hoạch; thể chế điều phối vùng còn hình thức và thiếu thực quyền; năng lực triển khai và giám sát còn hạn chế; và đặc biệt là sự thiếu liên kết giữa quy hoạch vùng và kế hoạch đầu tư công trung hạn. Những điểm nghẽn này không chỉ làm suy giảm hiệu lực của quy hoạch vùng như một công cụ chiến lược, mà còn dẫn đến tình trạng đầu tư phân tán, phát triển thiếu đồng bộ và gia tăng mâu thuẫn lợi ích giữa các địa phương.

Đóng góp chính của nghiên cứu là chỉ ra rằng: để quy hoạch vùng thực sự phát huy vai trò điều phối phát triển không gian lãnh thổ, cần tiếp cận cải cách một cách đồng bộ từ khung pháp lý, thể chế tổ chức thực hiện, đến năng lực triển khai và cơ chế phân bổ nguồn lực. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất bốn nhóm giải pháp then chốt gồm: (i) sửa đổi Luật Quy hoạch theo hướng tăng tính ràng buộc giữa quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh; (ii) xây dựng thiết chế điều phối vùng độc lập, có thực quyền và đủ nguồn lực; (iii) đầu tư nâng cao năng lực quy hoạch và phát triển hệ thống dữ liệu không gian phục vụ giám sát; và (iv) thể chế hóa mối liên kết giữa quy hoạch vùng với kế hoạch đầu tư công nhằm bảo đảm tính khả thi và hiệu quả thực thi.

Các đề xuất này không chỉ mang tính lý luận, mà còn có giá trị thực tiễn cao khi đối chiếu với kinh nghiệm quốc tế và bối cảnh đặc thù của Việt Nam. Trong điều kiện nền kinh tế đang chuyển hướng sang mô hình phát triển xanh, tuần hoàn và số hóa, quy hoạch vùng cần được nhìn nhận như một thiết chế quản trị không gian đa trung tâm, liên ngành và có khả năng điều tiết các dòng lực phát triển một cách hài hòa và bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cục Hàng hải Việt Nam (2022). *Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050*. Bộ Giao thông vận tải. Hà Nội.
2. Nguyễn Hồng Quân (2022). Tăng cường gắn kết quy hoạch vùng và kế hoạch đầu tư công trong phát triển bền vững. *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 36, tr. 22–27.
3. Nguyễn Thanh Thủy (2020a). Hoàn thiện hệ thống giám sát và đánh giá quy hoạch trong bối cảnh Luật Quy hoạch 2017. *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 25.
4. Nguyễn Thanh Thủy (2020b). *Liên kết vùng trong phát triển kinh tế - xã hội: Thực trạng và giải pháp*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.
5. Ngô Đức Tuấn (2021). Phân quyền và điều phối trong phát triển vùng: Một số bất cập và khuyến nghị. *Tạp chí Quản lý Nhà nước*, số 3, tr. 45–51.
6. OECD (2020). *Regional Planning and Investment Alignment in Federal Countries*. Paris: OECD Publishing.
7. Phạm Đức Trung (2023). Thực trạng tổ chức thực hiện và giám sát quy hoạch vùng: Một số khuyến nghị chính sách. *Tạp chí Quản lý Nhà nước*, số 3.
8. World Bank (2022). *Review of Regional Planning Implementation in Vietnam*. Washington, DC: The World Bank.
9. Zeiger, B., Gunton, T., & Rutherford, M. (2019). Evaluating governance models for regional planning: A comparative analysis of Metro Vancouver. *Urban Studies*, 56(2), tr. 13–17.