

Quy hoạch ngành, lĩnh vực trong nền kinh tế thị trường

NGUYỄN HOÀNG HÀ
PHAN THỊ SÔNG THƯƠNG
NGUYỄN THỊ HƯƠNG GIANG

Bộ Kế hoạch và đầu tư đang tiến hành xây dựng Luật Quy hoạch, nhằm mục đích cải thiện công tác quy hoạch hiện đang “yếu cả về lập, quản lý và thực hiện quy hoạch; chất lượng thấp, chưa đồng bộ, ít khả thi”¹. Mặc dù được khởi động từ năm 2012 và dự kiến sẽ trình Quốc hội vào cuối năm 2013, nhưng cho đến nay Luật Quy hoạch vẫn chưa được trình và phải lùi thời hạn sang năm 2015 do còn nhiều tranh luận liên quan đến các nội dung của Luật, trong đó có quy hoạch ngành, lĩnh vực. Bài viết này nghiên cứu quy hoạch ngành, lĩnh vực để tham khảo cho việc xây dựng Luật này.

1. Quan niệm về quy hoạch ngành, lĩnh vực

• Quan niệm về quy hoạch

Thuật ngữ *quy hoạch* được sử dụng nhiều trong nhiều ngành, lĩnh vực hiện nay như quy hoạch phát triển, quy hoạch đô thị, quy hoạch nhân lực,... Tuy nhiên, cách hiểu về thuật ngữ này hiện rất khác nhau trong xã hội, kể cả trong giới quản lý và giới khoa học. Theo Nguyễn Hiến và Nguyễn Hoàng Hà (2013:5), thuật ngữ quy hoạch được sử dụng phổ biến khi các chuyên gia Trung Quốc giúp Việt Nam xây dựng các nhà máy vào những năm 1950, 1960. Lúc đó, quy hoạch được hiểu là “cách thức quản trị không gian các hoạt động kinh tế trên một phạm vi lãnh thổ nhất định”. Theo thời gian, quy hoạch được sử dụng phổ biến với những ý nghĩa, nội hàm khác nhau trong những lĩnh vực khác nhau.

Trong bài viết này, nhóm tác giả quan niệm thuật ngữ quy hoạch một cách quy ước là một công cụ của nhà nước nhằm quản trị không gian phát triển trong tương lai trên một phạm vi lãnh thổ nhất định. Cách quy ước như vậy có nhiều điểm tương tự với nội hàm quy hoạch ban đầu và gần giống với cách định nghĩa về quy hoạch (gần với không

gian) hiện nay trên thế giới. Ví dụ, Liên minh Châu Âu (1997) định nghĩa quy hoạch không gian là cách thức được sử dụng chủ yếu bởi khu vực công nhằm ảnh hưởng đến sự phân bố tương lai của các hoạt động trong không gian. Hoặc theo Glasson và Marshall (2007:3) xác định quy hoạch là việc bố trí có mục đích hướng đến không gian tương lai của một tập hợp lớn các hoạt động trong/trên một phạm vi đất đai hay nguồn vật chất có hạn.

• Quan niệm về ngành, lĩnh vực

Theo Từ điển Tiếng Việt (2005), ngành là lĩnh vực chuyên môn, khoa học, ví dụ như ngành vật lý; lĩnh vực là phạm vi hoạt động, ví dụ lĩnh vực khoa học kỹ thuật. Hoặc theo Trần Quỳnh Anh (2011:5), ngành kinh tế là một bộ phận của nền kinh tế chuyên tạo ra hàng hóa và dịch vụ. Với cách định nghĩa như vậy thật khó để định dạng cho đúng về thuật ngữ “ngành, lĩnh vực” được nghiên cứu trong bài viết này. Sau đây, để thuận tiện cho

Nguyễn Hoàng Hà, Phan Thị Sông Thương, Nguyễn Hương Giang, Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và đầu tư.

1. Trích Văn kiện của Ban Chấp hành Trung ương tại Hội nghị Trung ương 4, khóa XI (2012).

việc trình bày, cụm từ “ngành, lĩnh vực” được thay thế bằng từ “ngành”. Nhóm tác giả sẽ sử dụng thuật ngữ “ngành” được DHS² (2013) định nghĩa, theo đó, ngành là một tập hợp có tính lô-gíc các tài sản, hệ thống hoặc mạng lưới cung ứng một chức năng chung cho nền kinh tế, chính phủ hoặc xã hội.

• Quan niệm về quy hoạch ngành

Vậy quy hoạch ngành là gì? Theo Mavrotas và Shorrocks (2007), trong khoảng những năm 1960, thế giới xuất hiện một loại hình quy hoạch khá phổ biến là quy hoạch ngành và nó được coi như là một chính sách quan trọng để phát triển quốc gia. Mục tiêu cuối cùng của quy hoạch ngành là sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế để có thể nắm giữ những “đỉnh cao chỉ huy”, có thể kiểm soát, quản lý sự phát triển của các ngành và của nền kinh tế. Tuy vậy, có những định nghĩa khác nhau về quy hoạch ngành và dẫn tới cách thức xây dựng hệ thống quy hoạch cũng khác nhau trên thế giới.

Theo Baltic Sea Conceptshare³, ở Đức, ngoài những quy hoạch mang tính tổng thể, đa ngành, còn có những quy hoạch ngành. Quy hoạch ngành được hiểu là những dự án có tính chất chuyên môn hóa, có tuổi thọ cao và dài hạn. Các quy hoạch ngành liên quan tới quy hoạch dạng tuyến (linear planning) và các công trình kết cấu hạ tầng. Trên thực tế, quy hoạch của một số lĩnh vực không hẳn là ngành nhưng cũng được coi là quy hoạch ngành như quy hoạch bảo vệ môi trường và quy hoạch bảo tồn tự nhiên (Pahl-Weber và Henckel, 2008).

Theo Ngô Doãn Vịnh (2003), quy hoạch ngành phản ánh cấu trúc hoặc phân bố ngành trên một đơn vị lãnh thổ. Trong nền kinh tế thị trường, nhà nước buộc phải lựa chọn những ngành, lĩnh vực nhất định nào đó để có thể can thiệp. Cũng theo tác giả này (2012: 136-37) thì quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực là việc lựa chọn phương án phát triển và phân bố hệ thống các công trình then chốt theo nguyên lý của các cluster (cụm liên kết phát triển) trên phạm

vi cả nước và tới mức tương đối cụ thể trên các vùng lãnh thổ.

Cũng như ở trên, nhóm tác giả sẽ quy ước quy hoạch ngành là quy hoạch dạng tuyến, có tính chất chuyên môn hóa đặc thù, thường là dài hạn. Có một câu hỏi quan trọng được nhiều người tranh luận là với nhiều ngành như vậy trong một nền kinh tế, liệu sẽ có bao nhiêu quy hoạch ngành trong một nền kinh tế thị trường? Đây chính là câu hỏi quan trọng nhất mà bài viết này muốn thông qua kinh nghiệm quốc tế để góp phần lý giải.

2. Lý luận về quy hoạch ngành trong nền kinh tế thị trường

Theo lý thuyết kinh tế vĩ mô, có hai loại hàng hóa quan trọng được vận hành trong nền kinh tế đó là hàng hóa cá nhân và hàng hóa công cộng. Trong khi hàng hóa công cộng là hàng hóa có 2 thuộc tính quan trọng là không loại trừ và không cạnh tranh, thì hàng hóa tư nhân lại không có 2 thuộc tính này (Mankiw, 2010, Tucker, 2011, Stone, 2007). Ví dụ, quốc phòng là một hàng hóa công cộng không loại trừ, bởi quân đội không thể chỉ bảo vệ những người trả tiền và không bảo vệ những ai không trả tiền. Đối lập với hàng hóa công cộng, hàng hóa cá nhân có thể loại trừ một cách dễ dàng, như bảo vệ rạp hát sẽ ngăn cản những người không có vé vào xem. Hoặc, pháo hoa là hàng hóa có tính chất không cạnh tranh, bởi khi nó được bắn lên thì tất cả mọi người đều có thể được hưởng giá trị sử dụng của nó. Điều này ngược lại hoàn toàn so với hàng hóa cá nhân; chẳng hạn, một que kem nếu ai đó đã mua thì người khác không thể sử dụng que kem ấy được nữa.

Trong nền kinh tế thị trường, các doanh nghiệp luôn luôn muốn tối đa hóa lợi nhuận, nên đương nhiên, có những hàng hóa công cộng

2. <http://training.fema.gov/EMIWeb/IS/IS860a/CTR/C/sectorOverview.htm#item1>

3. 'National Planning System: Germany'. <http://commin.org/en/planning-systems/national-planning-systems/germany/4.-sectoral-planning/>

họ không muốn kinh doanh. Trong trường hợp này chúng buộc phải do một thực thể khác cung cấp và đó chính là nhà nước. Trong kinh tế học, hàng hóa công cộng thường được gắn với các ví dụ như quốc phòng, các công trình kết cấu hạ tầng, các dịch vụ mang lại lợi ích rộng khắp như y tế, giáo dục, cung cấp nước,... Tuy nhiên, trong thực tế khu vực tư nhân đang ngày càng tham gia vào một số lĩnh vực hàng hóa công cộng, đặc biệt là đối với loại hàng hóa công cộng không thuần túy (có một trong hai tính chất không loại trừ hoặc không cạnh tranh nêu trên).

Ngoài ra, tùy theo mức độ quy mô về không gian, hàng hóa công còn có thể được phân loại thành: (i) hàng hóa công cấp quốc gia: do chính quyền trung ương cung cấp cho toàn bộ quốc gia và (ii) hàng hóa công cấp địa phương: do chính quyền địa phương cung cấp chủ yếu cho người dân địa phương.

Như vậy, có thể thấy rằng trong nền kinh tế thị trường, theo lý thuyết, khu vực nhà nước thường tập trung vào hàng hóa công, còn thị trường sẽ điều tiết hàng hóa tư nhân. Điều đó cũng có nghĩa là Nhà nước chỉ nên quy hoạch đối với những ngành tạo ra hàng hóa công. Trong nghiên cứu này, nhóm tác giả chỉ tập trung chủ yếu vào những ngành tạo ra hàng hóa công thuần túy và những ngành tạo ra hàng hóa công có ý nghĩa ở cấp độ quốc gia.

3. Kinh nghiệm quốc tế về quy hoạch ngành

3.1. Ngành quy hoạch

Thực tế cho thấy rằng, không có một quốc gia nào trên thế giới là nền kinh tế thị trường tuyệt đối. Những quốc gia được coi là thị trường nhất có chỉ số nền kinh tế tự do cao nhất vào khoảng từ 80/100 đến 90/100 (Heritage⁴, 2013), trong đó có Hoa Kỳ. Điều đó có nghĩa là tại các quốc gia được coi là tự do nhất, nhà nước vẫn can thiệp vào nền kinh tế nếu thấy cần thiết; tất nhiên, một trong những công cụ để tác động vào thị trường là quy hoạch.

Qua nghiên cứu 12 nền kinh tế⁵, vai trò của nhà nước đã tuân thủ khá tốt theo đúng lý thuyết về quy hoạch ngành đã nêu ở trên. Các nền kinh tế có trình độ từ phát triển nhất tới các quốc gia mới nổi và đang phát triển đều quy hoạch cho những ngành tạo ra hàng hóa công và đó thường là những ngành kết cấu hạ tầng (KCHT). Tuy nhiên, đáng chú ý với sự ngày càng lớn mạnh của khu vực tư nhân, nhất là các tập đoàn xuyên quốc gia gần đây, các ngành tạo ra hàng hóa công cộng không thuần túy và những ngành hàng hóa công cộng ở cấp địa phương đã có sự tham gia nhiều hơn của khu vực này, thay chỉ vì hoàn toàn là khu vực nhà nước như trước kia. Chính vì vậy, các nhà nước cũng đã có sự thay đổi khi chỉ quy hoạch hàng hóa công có ý nghĩa ở cấp độ quốc gia. Những ngành đó có tên gọi là kết cấu hạ tầng cốt yếu hoặc dự án kết cấu hạ tầng quan trọng cấp quốc gia. Trong khi đó những ngành tạo ra các sản phẩm hàng hóa cá nhân, có tính chất cạnh tranh là câu chuyện của thị trường, nhà nước thường chỉ đề ra các tiêu chí, tiêu chuẩn về kỹ thuật để bảo đảm chất lượng hàng hóa trên thị trường. Ngoài ra, trong bối cảnh hội nhập, việc nhà nước can thiệp vào thị trường bằng các quy hoạch ngành sản phẩm sẽ dễ bị kiện theo các quyết định của Tổ chức Thương mại thế giới. Do vậy các nhà nước được tham chiếu đã chỉ tập trung quy hoạch đối với ngành KCHT.

Trong bài viết này, nhóm tác giả tập trung giới thiệu tình hình quy hoạch ở một số quốc gia, cụ thể như sau:

(1) Đối với Hàn Quốc, theo Bộ Đất đai, giao thông và du lịch Nhật Bản (MLIT⁶), Chính phủ nước này thực hiện quy hoạch một

4. 2013 Index of Economic Freedom, <http://www.heritage.org/index>

5. 12 nền kinh tế là: Hoa Kỳ, Anh, Đức, Pháp, Đan Mạch, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ, Malaysia, Australia, Ấn Độ, và Singapore.

6. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Japan (MLIT) http://www.mlit.go.jp/kokudok/cikaku/international/spw/general/korea/index_e.html

số ngành KCHT quan trọng như: cảng, sân bay, đường giao thông, nguồn nước. Tuy nhiên, trong bản Quy hoạch tổng thể lãnh thổ quốc gia (CNTP) lần thứ 4 của Hàn Quốc⁷, ngoài những ngành KCHT nêu trên, một số ngành như văn hóa - du lịch, môi trường, thông tin, địa điểm công nghiệp cũng được đề cập (KSP, 2013:83). Tuy nhiên, tất cả những ngành trên, kể cả các ngành KCHT cũng chỉ được đề cập dưới dạng định hướng khá chung chung trong bản quy hoạch này.

(2) Tại Hoa Kỳ, theo Bộ An ninh nội địa (DHS, 2009), hiện nay quy hoạch ngành của nước này bao gồm KCHT cốt yếu của 16 ngành và tài sản là: (i) nông nghiệp và lương thực; (ii) nước; (iii) y tế công; (iv) các dịch vụ khẩn cấp; (v) cơ sở công nghiệp quốc phòng; (vi) viễn thông; (vii) năng lượng; (viii) giao thông; (ix) tài chính và ngân hàng; (x) hóa chất và chất độc hại; (xi) vận tải bưu chính; (xii) ngành sản xuất quan trọng; (xiii) biểu tượng và các di tích quốc gia (ví dụ như tượng Nữ thần tự do); (xiv) nhà máy điện hạt nhân; (xv) đập; (xvi) các cơ sở thương mại quan trọng. KCHT cốt yếu của 16 ngành trên đều có các bản quy hoạch riêng rẽ và cùng tuân thủ theo Quy hoạch tổng thể đối với mạng lưới KCHT cốt yếu quốc gia. Một điểm cần lưu ý là danh mục KCHT cốt yếu của các ngành của Hoa Kỳ không cố định theo thời gian mà có sự thay đổi để phù hợp với bối cảnh mới.

(3) Tại CHLB Đức, theo Pahl-Weber và Henckel (2008), các ngành cốt yếu được tiến hành quy hoạch (theo luật định là): (i) giao thông và viễn thông, bao gồm: đường sắt cấp liên bang; đường sắt cấp bang; đường sắt đệm từ cấp liên bang; đường cao tốc liên bang; đường cấp bang và hạt; đường cấp địa phương; xây dựng đường thủy liên bang; xây dựng đường thủy cấp vùng và địa phương; hàng không dân dụng; vận tải hành khách; trạm viễn thông ở các cấp liên bang, vùng và địa phương; (ii) dịch vụ cung ứng công cộng (cung ứng năng lượng; xử lý nước thải, chất thải ở cấp bang, quận và hạt; cơ sở hạt

nhân; quản lý nước; khai thác mỏ ở cấp liên bang và bang); (iii) quốc phòng (đất vì mục đích quốc phòng; khu vực cấm cho phòng thủ quân sự); (iv) bảo vệ môi trường và bảo tồn thiên nhiên (khu vực được bảo vệ theo luật định (Luật Bảo tồn thiên nhiên liên bang)); khu vực bảo tồn; công viên quốc gia; dự trữ sinh quyển; khu bảo tồn cảnh quan; công viên tự nhiên; di tích tự nhiên. (v) rừng. (vi) nông nghiệp (CHLB Đức không quy hoạch sản phẩm nông nghiệp mà quy hoạch nông nghiệp tập trung đến việc sắp xếp, phân bố lại các mảnh ruộng (theo Luật Đất đai) nhằm cải thiện môi trường và điều kiện làm việc trong ngành và cải thiện chất lượng của đất).

(4) Đối với nước Anh, theo Luật Quy hoạch năm 2008, những dự án hạ tầng quan trọng cấp quốc gia là đối tượng lập quy hoạch, bao gồm: (i) năng lượng: trạm phát điện, đường dây điện, cơ sở lưu trữ khí dưới lòng đất, cơ sở hóa khí lỏng tự nhiên, cơ sở tiếp nhận khí, đường ống vận chuyển khí, và đường ống khác; (ii) giao thông đường cao tốc, sân bay, cảng biển, đường sắt, nút giao đường sắt vận tải; (iii) nước: đập và hồ chứa, vận chuyển nguồn nước; (iv) nước thải: nhà máy xử lý nước thải; (v) chất thải: cơ sở chất thải độc hại.

(5) Đối với Đan Mạch, theo Bộ Môi trường của nước này (2007:7), quy hoạch ngành bao gồm: (i) quy hoạch nguồn nước; (ii) quy hoạch Nature 2000; (iii) quy hoạch giao thông vận tải. Quy hoạch (i) và (ii) là tuân thủ theo các hướng dẫn của Liên minh Châu Âu (EU).

(6) Hamzah, Jaafar, và Ali (2012:3) đã nghiên cứu tổng kết 9 quốc gia (Hoa Kỳ, Anh, Malaysia, Nhật Bản, Xingapo, Ôxtrâyliya, Đức, Pháp, Ấn Độ) có quy hoạch và chỉ ra rằng các quốc gia này đều tiến hành quy hoạch KCHT

7. *National Comprehensive Territorial Plan 4th* (2001), http://www.mltm.go.kr/upload/N_INFO_ROOM//20031008145200_%EA%B5%AD%ED%86%A04%EC%B0%A8%EA%B3%84%ED%9A%8D_%EC%98%81%EB%AC%B8.pdf

cốt yếu. Tuy rằng, từng quốc gia khác nhau thì danh sách KCHT cốt yếu của các ngành cũng khác nhau nhưng lại có những điểm chung nhất định. Trong số 14 KCHT của 14 ngành, tất cả hoặc hầu hết các quốc gia lựa chọn KHCT của các ngành truyền thông (9/9), năng lượng (9/9), giao thông (9/9), tài chính (9/9), nước (8/9), dịch vụ chính phủ (8/9), y tế (7/9), dịch vụ khẩn cấp (7/9) và thực phẩm (7/9).

Các ví dụ ở trên đã cho thấy các quốc gia có thể có quy hoạch ngành khác nhau nhưng đều tựu chung trọng tâm của quy hoạch là KCHT của một số ngành quan trọng, còn được gọi là KCHT cốt yếu.

3.2. Tiêu chí lựa chọn quy hoạch KCHT cốt yếu

Mặc dù có sự xác định rõ KCHT của ngành nào cần được quy hoạch nhưng không phải tất cả những gì là KCHT trong ngành đó được coi là cốt yếu và được quy hoạch. Ví dụ, tại Anh, Đạo luật Quy hoạch 2008 đã quy định chi tiết và rõ ràng các tiêu chuẩn kỹ thuật để được trở thành cốt yếu đối với các hạng mục KCHT. Ví dụ, trong ngành trạm phát điện, các nhà máy được xem là KCHT cốt yếu phải có công suất lớn hơn 50 MW (trong đất liền) hoặc lớn hơn 100 MW nếu đó là dự án ngoài khơi. Những quy định chi tiết này, giúp cho không chỉ cơ quan quản lý mà cả người dân và khu vực tư nhân biết rõ phạm vi và mức độ quy hoạch đến đâu của Chính phủ Anh đối với KCHT của ngành phát điện để từ đó có những quyết định liên quan, đặc biệt là các quyết định đầu tư.

Do đó, có một câu hỏi quan trọng nữa cũng được nhiều học giả, nhà quản lý quan tâm, đó là tiêu chí nào để các quốc gia nêu trên lựa chọn những ngành KCHT đó để quy hoạch? Nói cách khác, tiêu chí nào để xác định KCHT đó là cốt yếu hoặc quan trọng cấp quốc gia để được quy hoạch?

Qua nghiên cứu, có rất nhiều điểm khác biệt trong việc xác định tiêu chí này giữa các nước, đồng thời cách thức xác định tiêu

chí cũng rất phức tạp, và nhiều quốc gia đang tiếp tục nỗ lực cải thiện quy trình và cách thức xác định tiêu chí. Tuy nhiên, tất cả các nước được tham khảo có cách tiếp cận giống nhau để xác định chúng.

Định nghĩa về ngành KCHT cốt yếu của Hoa Kỳ có thể được tìm thấy ở Quy hoạch hệ thống KCHT cốt yếu quốc gia (được trích trong Moteff và Parfomak, 2004:5-6) như sau: hệ thống và tài sản, có thể hữu hình hoặc vô hình, được coi là sống còn với nước Mỹ khi sự không có khả năng hoặc phá hủy các hệ thống và tài sản này sẽ có tác động làm suy yếu an ninh, an ninh kinh tế quốc gia, y tế công quốc gia hay an toàn, hay bất kỳ sự kết hợp nào của chúng. Hoặc theo Bộ Nội vụ liên bang CHLB Đức (2009:7), KCHT cốt yếu là công trình vật thể, có tính tổ chức và các cơ sở vật chất cực kỳ quan trọng đối với xã hội và nền kinh tế bởi sự thất bại hoặc xuống cấp của chúng sẽ dẫn đến tình trạng cung ứng một cách thiếu bền vững, sự ngưng trệ đáng kể đối với an toàn và an ninh công cộng, hoặc gây ra các hậu quả nghiêm trọng khác cho quốc gia.

Như vậy, cách tiếp cận để xác định những ngành KCHT cốt yếu được Hoa Kỳ và các nước thuộc EU là đi từ tính chất tổng thể, toàn cục, có tính hệ thống. Cách đặt vấn đề là đi từ yếu tố “rủi ro”, “nguy cơ” trong trường hợp nếu các ngành KCHT cốt yếu gặp sự cố thì hậu quả đối với toàn bộ nền kinh tế sẽ bị ảnh hưởng như thế nào.

Mặc dù KCHT cốt yếu đã được định nghĩa và cách thức xác định khá rõ, nhưng sự phức tạp về tiêu chí cụ thể để định lượng chúng lại không dễ dàng. Ngay cả một nước phát triển nhất là Hoa Kỳ cũng gặp phải vấn đề này và chính phủ Hoa Kỳ đã phải mất nhiều thời gian và công sức để xây dựng một quy trình và hệ thống dữ liệu phức tạp nhằm xác định danh mục những ngành KCHT cốt yếu. Tuy nhiên, quy trình này vẫn còn có nhiều điểm phải tranh luận và cách thức xác định KCHT cốt yếu vẫn phải dựa vào định tính mà đã được áp dụng

trong nhiều năm qua ở nước này. KCHT chỉ trở thành cốt yếu khi chúng có tính thiết yếu đối với: (i) quốc phòng; (ii) an ninh kinh tế; (iii) an toàn và y tế công; và (iv) tinh thần dân tộc. Ví dụ, KCHT của ngành năng lượng có tính thiết yếu với quốc phòng và an ninh kinh tế, trong khi các công trình tượng đài có ý nghĩa đối với tinh thần dân tộc.

Như đã trình bày ở trên, KCHT cốt yếu của 16 ngành hiện nay ở Hoa Kỳ đều được quy hoạch thành những bản riêng rẽ và cách thể hiện nội dung của chúng có những sự khác nhau. Tuy nhiên, những nội dung chính về cách tiếp cận, đo lường trong các quy hoạch lại có những điểm chung nhất định. Trong các bản quy hoạch này, DHS tập trung xác định nguy cơ/rủi ro (ký hiệu R – Risk); nó sẽ là một hàm số của các hậu quả có thể xảy ra (C – Consequences) của một sự gián đoạn, tạm ngưng hoạt động hoặc tấn công khủng bố thành công; khả năng của một sự gián đoạn, ngưng hoạt động hoặc tấn công vào tài sản, thường được gọi là mối đe dọa (T – Threat) đối với tài sản hoặc đối với sức hấp dẫn của tài sản đó; và khả năng dễ bị tổn thương của tài sản (V – Vulnerability) khi gặp tạm ngưng, gián đoạn hoặc bị tấn công.

$$R = f(T, V, C)$$

Trong khi đó, tại CHLB Đức, việc xác định KCHT là cốt yếu nếu nó phải đạt tới một ngưỡng tối hạn (criticality) nhất định nào đó. Trong đó, ngưỡng tối hạn là một sự đo lường tương đối về mức độ quan trọng của một hạng mục kết cấu hạ tầng nhất định khi tác động từ sự gián đoạn hoặc thất bại của hạng mục này trong việc bảo đảm cung cấp cho xã hội những hàng hóa và dịch vụ quan trọng (Bộ Nội vụ liên bang CHLB Đức, 2009:7). Cụ thể hơn về ngưỡng tối hạn, Fekete (2011:16-17) đã có những ví dụ và giải thích liên quan:

Thứ nhất, ngành KCHT phải đạt ngưỡng tối hạn về quy mô/tỷ trọng (để trở thành cốt yếu). Ngưỡng quy mô/tỷ trọng để trở thành cốt yếu được coi là quan trọng nhất, là tổng hòa nhiều khía cạnh như số lượng của các điểm nút quan trọng và điểm nghẽn của

KCHT cũng như quy mô dân số mà KCHT phục vụ hoặc chịu ảnh hưởng khi KCHT gặp trục trặc. Ngưỡng quy mô/tỷ trọng này có thể được mô tả bằng giá trị phần trăm hoặc là giá trị tuyệt đối, tuy nhiên giá trị phần trăm thường được sử dụng nhiều hơn. Ví dụ, tại Hoa Kỳ, hệ thống đường cao tốc cấp quốc gia dù chỉ chiếm 4% tổng chiều dài đường của quốc gia, nhưng lại chiếm hơn 44% của tất cả lượng hàng hóa và hành khách được vận chuyển. Do vậy, đường cao tốc cấp quốc gia được chính phủ Hoa Kỳ coi là cốt yếu bởi mức độ quan trọng về quy mô phục vụ của chúng đối với người dân.

Thứ hai, ngành KCHT phải đạt ngưỡng tối hạn về thời gian (để trở thành cốt yếu). Ngưỡng tối hạn về thời gian bao gồm tối hạn về khoảng thời gian và tối hạn về thời điểm. Ví dụ, ngưỡng tối hạn về thời gian như khoảng thời gian trung bình để sửa chữa, khoảng thời gian trung bình để hồi phục, hay khoảng thời gian trung bình để có thể vận hành các chức năng của KCHT sau mỗi sự cố. Việc mất điện năm 2006 trên khắp Châu Âu đã gây ra ảnh hưởng cho nhiều quốc gia nhưng sự việc chỉ kéo dài trong vòng 1 giờ đồng hồ. Nếu khả năng khắc phục là dài hơn thì chắc hẳn những hệ quả xấu đi kèm sẽ là rất lớn. Tương tự, tính chất tối hạn về thời điểm cũng rất đáng lưu ý khi vào một dịp nhất định, lượng người sử dụng hệ thống tăng đột biến nhất là đối với các hạng mục như nhà ga hay sân bay. Đó là những KCHT có tính chất cốt yếu.

Thứ ba, ngành KCHT phải đạt ngưỡng tối hạn về chất lượng (để trở thành cốt yếu). Tính tối hạn về chất lượng như chất lượng dịch vụ được cung cấp và sự tin nhiệm cộng đồng về chất lượng đó. Một ví dụ gần đây là trường hợp ngộ độc thực phẩm ở Châu Âu khi vào năm 2011, một chủng Ecoli gây bệnh cho hơn 2400 người ở Đức và gây ra 24 ca tử vong. Rau sống như: cà chua, rau diếp, dưa chuột và giá đỗ, được nghi ngờ là nguồn gốc của vi khuẩn. Điều này dẫn đến sự sụt giảm mạnh trong việc tiêu thụ các loại rau, đặc

biệt khi có những khuyến cáo phòng ngừa từ Ủy ban Châu Âu và các cơ quan y tế Đức. Do vậy dù khả năng nhiễm khuẩn của các loại rau vẫn không chắc chắn nhưng thiệt hại kinh tế trong sản xuất rau Châu Âu là lớn.

Theo tác giả Fekete (2011) việc xác định tiêu chí cho KCHT cốt yếu là một việc làm không hề dễ dàng và còn gây ra nhiều nhầm lẫn bởi các thuật ngữ liên quan tới tính chất cốt yếu như rủi ro/nguy cơ, dễ bị tổn thương, khả năng phục hồi và tính tối hạn,... Bên cạnh đó, các cách tiếp cận khác nhau để xác định KCHT cốt yếu đều vẫn chưa làm rõ sự khác biệt giữa tính cốt yếu và các thuật ngữ liên quan tới rủi ro/nguy cơ. Do vậy, theo Fekete (2011), để đơn giản, dễ hiểu thì cách thức đánh giá KCHT cốt yếu chỉ nên dựa trên 2 tiêu chí: (1) tính thích đáng (relevance) và (2) nguy cơ (risk). Tính thích đáng thể hiện mức độ ảnh hưởng quan trọng của một ngành KCHT nhất định đối với phần lớn xã hội. Trong khi đó, nguy cơ có nghĩa là mối đe dọa từ ngành KCHT đối với xã hội nếu nó không hoạt động hoặc gặp trục trặc khi vận hành. Hoặc nói cách khác, tính tối hạn được thể hiện bằng các tác động tiêu cực khi ngành KCHT không hoạt động.

Tổng quan lại những ví dụ và nghiên cứu ở trên cho chúng ta một số các kết luận sơ bộ về tiêu chí lựa chọn ngành quy hoạch như sau:

- Hầu hết các quốc gia đều lựa chọn các ngành KCHT cốt yếu, có ý nghĩa quan trọng đối với quốc gia là đối tượng của quy hoạch và đều có khung pháp lý với các luật định rõ ràng để thi hành.

- Các quốc gia khác nhau, với trình độ phát triển khác nhau thì danh mục và số lượng ngành KCHT cốt yếu là khác nhau. Tuy nhiên, chúng ta lại có thể tìm thấy các điểm chung giữa các quốc gia này khi KCHT của một số ngành như giao thông, năng lượng, nước,... được lựa chọn để quy hoạch.

- Mặc dù cách thức xác định tiêu chí ngành KCHT cốt yếu khá phức tạp và còn nhiều điểm chưa thống nhất giữa các quốc

gia và ngay cả giữa các nhà khoa học, nhưng cách tiếp cận và tiêu chí mang tính định tính là giống nhau. Tiêu chí rủi ro và tầm quan trọng đối với quốc gia có thể được coi là 2 tiêu chí mang nhiều điểm chung nhất giữa các bộ tiêu chí của các quốc gia. Những ngành KCHT sẽ được xác định là có tầm ảnh hưởng “sống còn”, “có tính quyết định” đối với quốc gia thường được dựa vào 2 tiêu chí là: (i) rủi ro và (ii) tính thích đáng để đánh giá đo lường mức độ quan trọng của KCHT. Để đo lường được 2 tiêu chí này, các quốc gia sử dụng yếu tố ngưỡng tối hạn (về thời gian, chất lượng, tỷ trọng) và từng quốc gia có ngưỡng tối hạn khác nhau.

4. Khái quát hiện trạng quy hoạch Việt Nam

Hệ thống quy hoạch phát triển của Việt Nam khá phức tạp bởi sự quá độ trong công tác kế hoạch hóa đã tạo ra một mối quan hệ đan xen nhiều chiều giữa nhiều bộ, ngành và nhiều loại hình quy hoạch. Nếu như trước đây trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung bao cấp, quy hoạch là một công cụ hữu hiệu của Nhà nước thì trong nền kinh tế thị trường hiện nay, dường như có lúc nó lại là một chướng ngại vật, cản trở sự phát triển đi lên của đất nước. Văn kiện của Ban Chấp hành Trung ương tại Hội nghị Trung ương 4, khóa XI (2012) đã nhận định “công tác quy hoạch yếu cả về lập, quản lý và thực hiện quy hoạch; chất lượng thấp, chưa đồng bộ, ít khả thi”. Ví dụ minh họa cho nhận định trên khi số lượng quy hoạch thời kỳ 2011-2020 lên tới 19.284 quy hoạch được thực hiện với tổng kinh phí gần 8 nghìn tỷ đồng; trong số này, có tới 3.541 là quy hoạch ngành, gần 10.000 quy hoạch xây dựng,... Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành điều chỉnh về quy hoạch bao gồm 58 luật, pháp lệnh và 56 nghị định cùng nhiều thông tư hướng dẫn liên quan (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2014). Tuy nhiên, hiện chưa có một văn bản luật khung chung cho công tác quy hoạch. Đây cũng là một trong nguyên nhân tạo ra sự chồng chéo, phức tạp của hệ thống quy hoạch.

Ngoài ra, việc xác định tiêu chí lựa chọn ngành, lĩnh vực quy hoạch hiện nay giữa các cơ quan quản lý chưa rõ ràng và không thống nhất. Hiện nay chưa có một cơ quan thống nhất quản lý đầu mối danh mục này; trong khi đó các bộ, ngành trực thuộc trung ương và các địa phương đều có các danh mục riêng các ngành, lĩnh vực mà các bộ, ngành, địa phương thấy cần thiết phải quy hoạch. Tất cả các ngành, lĩnh vực này đều được pháp lý hóa, nêu khá rõ trong các luật và các văn bản pháp quy liên quan đã được đề cập ở trên. Chính vì vậy, số lượng của quy hoạch ngành ở cả cấp trung ương và địa phương là khá lớn.

Trên thực tế, những điểm bất cập nêu trên cũng đã được lường trước. Bộ Kế hoạch và đầu tư đã ban hành Thông tư 05/2003/TT-BKH ngày 22 - 7 - 2003, trong đó tại Phần I. Mục I.1, các loại ngành, lĩnh vực sau đây cần lập quy hoạch bao gồm:

(1) Lĩnh vực kết cấu hạ tầng kinh tế: mạng lưới đường quốc lộ; mạng lưới đường sắt quốc gia; hệ thống cảng biển; hệ thống sân bay trên toàn quốc; mạng lưới viễn thông; sử dụng tổng hợp các nguồn nước của các lưu vực sông lớn; hệ thống điện quốc gia.

(2) Lĩnh vực kết cấu hạ tầng xã hội: hệ thống trường cao đẳng, đại học và dạy nghề; hệ thống bệnh viện khu vực, trung tâm y tế chuyên sâu; hệ thống bảo tàng; hệ thống cơ sở vật chất kỹ thuật thể thao quốc gia.

(3) Các ngành kinh tế - kỹ thuật quan trọng, các sản phẩm chủ lực: danh mục cụ thể do bộ quản lý ngành phối hợp với Bộ Kế

hoạch và đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ quyết định trong từng thời kỳ quy hoạch.

(4) Lĩnh vực khoa học công nghệ và bảo vệ môi trường: cơ sở nghiên cứu phát triển khoa học, công nghệ quốc gia; hệ thống khu công nghệ cao; hệ thống vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên.

(5) Các lĩnh vực khác: quy hoạch sử dụng đất; quy hoạch trồng và bảo vệ rừng; quy hoạch các khu công nghiệp.

Để thuận tiện trong việc quản lý, các ngành và lĩnh vực nói trên trong Thông tư 05 được gọi là “ngành”. Tuy nhiên với “cái mũ” văn bản pháp quy ở trên chỉ là thông tư của một bộ, có tính pháp lý thấp hơn so với cả thông tư liên tịch chứ chưa cần so với cấp nghị định, pháp lệnh và luật, nên tính hiệu lực pháp lý thấp và dẫn tới hệ lụy không kiểm soát được số lượng và nội dung của quy hoạch ngành tại Việt Nam trong thời gian vừa qua.

5. Một số kiến nghị

Thứ nhất, từ các kết quả nghiên cứu ở trên, kiến nghị Chính phủ cần xây dựng một bộ tiêu chí để xác định lựa chọn những ngành KCHT cốt yếu và đó là những ngành cần phải được quy hoạch. Bộ tiêu chí được áp dụng cho Việt Nam phải đi theo cách tiếp cận hiện nay của nhiều nước trên thế giới mà đã được đề cập ở trên. Cụ thể, các ngành KCHT cốt yếu được dựa trên 2 tiêu chí: (1) nguy cơ (xảy ra sự cố) và (2) ý nghĩa (tầm quan trọng) đối với quốc gia hoặc xã hội. Có thể khái quát hóa bộ tiêu chí xác định có tính định tính những ngành KCHT cốt yếu theo ma trận dưới đây.

BẢNG 1: Ma trận tiêu chí lựa chọn ngành KCHT cốt yếu cần quy hoạch ở Việt Nam

Ý nghĩa quốc gia Nguy cơ	Quốc phòng - an ninh	An toàn và y tế	Kinh tế	Biểu tượng quốc gia/dân tộc
Mối đe dọa	1. Ngưỡng tới hạn về tỷ trọng/quy mô (để trở thành cốt yếu đối với quốc gia)			
Đễ tổn thương	2. Ngưỡng tới hạn về thời gian (để trở thành cốt yếu đối với quốc gia)			
Hậu quả	3. Ngưỡng tới hạn về chất lượng (để trở thành cốt yếu đối với quốc gia)			

Thứ hai, tính chất định tính của bộ tiêu chí nêu trên là rất rõ và do vậy việc xác định

những ngành, lĩnh vực cần được quy hoạch sẽ có thể có nhiều ý kiến khác nhau. Để bảo

dảm sự thống nhất, mang tính đồng thuận trong xã hội và trong các cơ quan của Nhà nước, kiến nghị Chính phủ giao cho một cơ quan thuộc Chính phủ làm tổng hợp đầu mối lấy ý kiến của các: nhà khoa học, nhà quản lý, doanh nghiệp lựa chọn danh mục nhóm ngành theo các tiêu chí trên để từ đó chốt danh sách đưa vào trong Luật Quy hoạch.

Thứ ba, cần có một nghiên cứu xứng tầm hơn mang tính định lượng hơn, đo lường cụ thể từng ngưỡng tới hạn để xác định rõ ngành KCHT nào là cốt yếu trong nền kinh tế để nhà nước quy hoạch, trong đó có xác định rõ phạm vi của của các quy hoạch này bao quát tới mức độ nào. Đồng thời, Nhà nước cần có sự bổ sung, điều chỉnh đối với các hệ thống thống kê chuyên ngành, tập hợp được các thông tin nhằm giúp ích cho việc xác định tính cốt yếu, quan trọng của các ngành KCHT.

Thứ tư, sau khi lựa chọn được các ngành cần quy hoạch, cần sửa đổi, điều chỉnh, bổ sung hệ thống văn bản pháp quy liên quan, tạo ra hoạt động lang pháp lý thống nhất đối với các hoạt động quy hoạch. Đây là một nhiệm vụ khó khăn nhất và là giải pháp quan trọng nhất, nhưng nếu không thực hiện được thì tình trạng quy hoạch chồng chéo như hiện nay tiếp tục vẫn sẽ diễn ra./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và đầu tư (2014), 'Bầu trình bày một số vấn đề liên quan về Luật quy hoạch', Vụ Quản lý quy hoạch.
2. Chính phủ Vương quốc Anh (2008), *UK Planning Act 2008*, http://infrastructure.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2009/08/ukpga_20080029_en.pdf.
3. Danish Ministry of the Environment (2007), *Spatial Planning in Denmark*, Vilhelm Jensen & Partners.
4. Department of Homeland Security (DHS) (2013), 'Critical Infrastructure Sectors', <http://www.dhs.gov/critical-infrastructure-sectors>.
5. European Commission (2008), *COUNCIL DIRECTIVE 2008/114/EC of 8 December 2008 on the Identification and Designation of European Critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve their Protection*, Official Journal of the European Union, 23.12.2008, L 345/75-82, <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do>.
6. Fekete, A. (2011) 'Common Criteria for the Assessment of Critical Infrastructures', *International Journal Disaster Risk Sciences*, 2(1):15-24.
7. Glasson, J. và Marshall, T. (2007), *Regional Planning*, Routledge, London and New York.
8. Hall, P. (2002), *Urban and Regional Planning*, 4th edition, Routledge, London and New York.
9. Hamzah, E., Jaafar, M.N.B. and Ali, H.B.M. (2012) 'Identifying the criteria for critical infrastructure selection', *International Real Estate Conference*, Kuala Lumpur, Malaysia, June 9-10.
10. Hoàng Phê (chủ biên) (2005), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng và Trung tâm Từ điển học.
11. MOLIT and KHRIS (KSP) (2013), *National Territorial and Regional Development Policy: focusing on Comprehensive National Territorial Plan*, Government Publication, Seoul.
12. Mankiw, N.G. (2010), *Macroeconomics*, xuất bản lần thứ 7, Worth Publisher, New York.
13. Mavrotas, G. và Shorrocks, A. (2007), *Advancing Developments. core themes in global economics*, Palgrave Macmillan, New York.
14. Motef, J., Copeland, C., và Fischer, J. (2003), 'Critical Infrastructure: what makes an infrastructure critical?', Report for Congress, www.fas.org/irp/crs/RL31556.pdf.
15. Motef, J. và Parfomak, P. (2004), 'Critical Infrastructure and Key Assets: definition and identification', Report for Congress, www.fas.org/spp/crs/RL32631.pdf.
16. Ngô Doãn Vinh (2013), *Giải thích thuật ngữ trong nghiên cứu phát triển (bối cảnh và điều kiện của Việt Nam)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
17. Ngô Doãn Vinh (2003), *Nghiên cứu chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam: học hỏi và sáng tạo*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
18. Nguyễn Hiến và Nguyễn Hoàng Hà (2013) 'Về nội hàm của quy hoạch trong bối cảnh thế giới mới', *Tạp chí Kinh tế và dự báo*, 4(539):5-7.
19. Pahl-Weber, E. và các cộng sự, *The Planning System in the Federal Republic of Germany*, commin.org/ulpo/ad/Germany/DE_Planning_System_Engl.pdf.
20. Sampson, S.L. (1984), *National Integration through Socialist Planning*, East European Monography, New York.
21. Stone, G.W. (2007), *Core Macroeconomics*, Worth Publisher, New York.
22. Trần Quỳnh Anh (chủ nhiệm đề tài) (2011), *Đề tài khoa học cấp bộ Thực trạng và giải pháp quản lý nhà nước đối với công tác quy hoạch phát triển ngành sản xuất kinh doanh ở Việt Nam*, Bộ Kế hoạch và đầu tư.
23. Tucker, I.B. (2011), *Macroeconomics for Today*, xuất bản lần thứ 7, South-Western, Mason.
24. United Nations (2008), *International Standard Industrial Classification of Economic Activities*, Revision 4, New York.