

Hoàn thiện quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị hiện nay ở Việt Nam

Issues of state management of current urban planning today in Vietnam

> **LÊ THỊ PHƯƠNG LAN**

Viện Quy hoạch xây dựng miền Nam – Bộ Xây dựng
(*Bài báo được thẩm định bởi GS.TSKH Nguyễn Văn Dĩnh –
Trường Đại học Giao thông Vận tải*)

TÓM TẮT:

Từ sự phân tích khái niệm đô thị, sự hình thành và phát triển của đô thị, quy hoạch đô thị, tìm hiểu kinh nghiệm về quy hoạch đô thị của một số nước trên thế giới và vấn đề quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị ở Việt Nam. Bài viết tổng kết những thành tựu và hạn chế trong công tác quy hoạch đô thị hiện nay và đề xuất các giải pháp, kiến nghị nhằm góp phần nâng cao nhận thức cũng như hiệu quả công tác quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị hiện nay ở Việt Nam.

Từ khóa: Đô thị, quy hoạch, quy hoạch đô thị, quản lý nhà nước, giải pháp.

ABSTRACT:

From the urban concept analysis, the formation and development of the urban, regulation urban planning, learn experiences in urban planning of some countries around the world, and state management of urban planning in Vietnam. Articles summarizing these achievements and limitations in current urban planning and proposed solutions measures and recommendations to contribute to raising awareness as well as the effectiveness of governance State management on current urban planning in Vietnam.

Keywords: Urban, planning, urban planning, state management, solutions, and efficiency improvement.

Mở đầu

Đô thị đã xuất hiện từ rất lâu trong lịch sử. Thông thường, một khu vực được gọi là đô thị phải là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa hoặc chuyên ngành, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia hoặc một vùng lãnh thổ, một địa phương, bao gồm nội thành, ngoại thành của thành phố; nội thị, ngoại thị của thị xã; thị trấn [6]. Các nước châu Âu định nghĩa đô thị dựa trên việc sử dụng đất thuộc đô thị, không cho phép có một khoảng trống tiêu biểu nào quá lớn và thường dùng không ảnh chụp từ vệ tinh thay vì dùng phương

pháp thống kê từng khu phố để quyết định ranh giới của đô thị. Tại các nước đang phát triển, ngoài việc sử dụng đất và mật độ dân số quy ước nhất định nào đó, một điều kiện cần thiết là phần đông dân số, thông thường là 80% trở lên, không sản xuất nông nghiệp hoặc làm nghề biển. Tuy vậy, các quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới vẫn có một điểm tương đồng về đô thị, đó là khu vực tập trung đông dân cư sinh sống và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá và có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia hoặc vùng lãnh thổ.

Sự hình thành và phát triển của đô thị gắn liền với lịch sử phát triển của xã hội loài người, đặc biệt gắn với sự phát triển của nền kinh tế hàng hóa và chịu tác động mạnh mẽ của các quy luật kinh tế - xã hội, đặc biệt là các quy luật của nền kinh tế thị trường. Các tác động này vừa là thời cơ, vừa là thách thức cho sự phát triển bền vững của các đô thị. Con người có thể tham gia và điều khiển được quá trình phát triển của đô thị theo quy luật khách quan, nghĩa là có thể quản lý được sự vận động và phát triển của đô thị, trong đó quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị giữ vai trò đặc biệt quan trọng [3].

Vấn đề đặt ra là quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị phải luôn được đổi mới, hoàn thiện phù hợp với sự phát triển của đô thị trên cơ sở đánh giá khách quan thực trạng cũng như tham khảo kinh nghiệm của các nước trong vấn đề này.

1. Quy hoạch đô thị và kinh nghiệm của một số nước về quản lý quy hoạch đô thị.

Quy hoạch đô thị là việc tổ chức không gian, kiến trúc, cảnh quan, công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và nhà ở để tạo lập môi trường sống thích hợp cho người dân sống trong đô thị, đảm bảo kết hợp hài hòa giữa lợi ích quốc gia và lợi ích cộng đồng, đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng và bảo vệ môi trường [6].

Về hình thức, quy hoạch đô thị được thể hiện ở đồ án quy hoạch gồm sơ đồ, bản vẽ, mô hình và thuyết minh.

Quy hoạch đô thị đóng vai trò quan trọng trong đầu tư xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, là cơ sở tạo lập môi trường sống tiện nghi, an toàn và bền vững, thỏa mãn các nhu cầu vật chất và tinh thần ngày càng cao của nhân dân; bảo vệ môi trường, di sản văn hóa, bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn và phát triển bản sắc văn hóa dân tộc. Quy hoạch đô thị là căn cứ quan trọng cho công tác kế hoạch, quản lý đầu tư và thu hút đầu tư xây dựng; quản lý khai thác và sử dụng các công trình xây dựng trong đô thị, điểm dân cư nông thôn. Với tầm quan trọng như vậy, quy hoạch đô thị phải phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển của các ngành liên quan, quy hoạch sử dụng đất.

Nhiều nước trên thế giới đã có **những kinh nghiệm tốt** về quản lý quy hoạch đô thị [4]

- *Australia:* Bài học kinh nghiệm của Australia là quy hoạch đô thị phải dựa trên những tiêu chí mang tính bền vững về xã hội, tự nhiên, kỹ thuật và tài chính.

+ Bền vững về xã hội: Các chuyên gia về quy hoạch đô thị Australia luôn xác định bền vững về xã hội là tiêu chí quan trọng hàng đầu. Quy hoạch đô thị ảnh hưởng đến nhiều giai tầng trong xã hội. Quy hoạch chỉ có thể được xem là mỹ mãn khi nó phục vụ con người, vì chất lượng sống của con người, cân bằng được mọi giá trị văn hóa, tôn giáo, tín ngưỡng, bảo đảm các yếu tố xã hội như giáo dục, y tế, việc làm, thu nhập, giao thông và các dịch vụ thiết yếu. Công tác truyền thông được phát huy ở mức độ cao, được tiến hành trong nhiều giai đoạn của quy hoạch, ý kiến đóng góp của người dân, được tôn trọng và xem xét.

+ Bền vững về tự nhiên: Cấu trúc của đồ án quy hoạch phải hướng tới sự thân thiện với môi trường sinh thái: bảo vệ nước như nguồn tài nguyên quý giá nhất, cây xanh ở Australia được bảo vệ bằng pháp luật như bảo vệ con người. Tài nguyên khoáng sản, được bảo vệ và gìn giữ cho thế hệ tương lai. Thổ nhưỡng cũng rất được coi trọng, phục vụ cho sản xuất những sản phẩm nông nghiệp có giá trị cao, tạo lợi thế cạnh tranh của Australia trên thị trường thế giới.

+ Bền vững về kỹ thuật: Trong quy hoạch luôn tích hợp đầy đủ các yêu cầu hạ tầng kỹ thuật và đồng bộ với các phương án hợp lý, bảo đảm cho cuộc sống lâu dài. Không chỉ công trình chính mà tất cả các công trình phụ trợ như điện, cấp/ thoát nước, viễn thông, cây xanh, chiếu sáng đều được tính đến trong một dự án. Tiến độ triển khai quy hoạch được thiết lập cụ thể, chi tiết và đồng bộ.

+ Bền vững về tài chính: Đồ án quy hoạch phải tính đến bảo đảm đầy đủ tài chính cho triển khai quy hoạch. Mục đích hướng tới là nhằm tính toán mọi chi phí cần thiết trong đầu tư, vận hành, bảo dưỡng và quản lý công trình một cách đầy đủ nhất.

- *Ở Cộng hòa Pháp*: Paris là thành phố di sản đô thị, vì vậy, trong định hướng quy hoạch đô thị của thành phố, luôn coi trọng nguyên tắc bảo tồn di sản đô thị, đặc biệt các không gian đô thị có giá trị lịch sử, trong đó có các không gian công cộng. Quy hoạch mới phải được quản lý rất chặt chẽ để bảo đảm hòa nhập với không gian đô thị hiện có. Người sử dụng được phép sửa sang cơ sở nơi bên trong hoặc không gian ngầm để tăng diện tích sử dụng, song không được phép thay đổi diện mạo bên ngoài, nhịp điệu kiến trúc tuyến phố. Ngoài đường phố, có thể đặt thêm cột đèn đường, biển báo, trạm chờ xe buýt, song tất cả phải được quy hoạch, thiết kế hài hòa với kiến trúc công trình quanh nó. Trong khuôn viên khu nhà, không được phép tự ý tăng mật độ xây dựng. Quản lý quy hoạch minh bạch, không bỏ qua nhu cầu mở rộng diện tích kinh doanh của người dân, nhưng không được chiếm chỗ đi bộ và phần cơ sở phải có kết cấu nhẹ, tháo dỡ được.

- *Trung Quốc*: Vấn đề quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị được chính phủ coi trọng và áp dụng đa dạng các mô hình quản lý với nhiều chính sách tập trung thu hút nguồn lực giải quyết mục tiêu lớn. Cùng với quản lý tập trung, chính phủ vẫn cho phép mỗi địa phương có cách quy hoạch riêng. Lấy người dân làm trọng tâm để quy hoạch phát triển đô thị bền vững và lành mạnh. Tăng cường hợp tác công tư trong quy hoạch và quản lý đô thị nói chung, quản lý kiến trúc, cảnh quan không gian công cộng nói riêng. Thực hiện từng bước sau: Cải cách thể chế quản lý đất đai; Chọn phương án tài chính bền vững; Đổi mới quy hoạch và thiết kế đô thị; Tăng cường vai trò quản trị địa phương.

- *Nhật Bản*: Quá trình phát triển đô thị Nhật Bản có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam như tốc độ đô thị hóa nhanh, gia tăng đột biến dân số đô thị. Ba vấn đề chính được đặt ra là: Quản lý sự phát triển của các đô thị như thế nào, làm thế nào để có thể cung cấp nhà ở và các dịch vụ khác cho số lượng dân cư đô thị đang ngày càng phình ra, và làm cách nào để đối phó với tình trạng tắc nghẽn, mất an toàn giao thông, và suy giảm môi trường. Nhật Bản đã hoàn thiện một hệ thống hành chính quản lý quy hoạch đô thị theo 2 cấp:

+ Cấp Trung ương: Bộ quy hoạch là cơ quan quản lý quy hoạch và xây dựng đô thị, Cục đất đai quốc gia chịu trách nhiệm lập quy hoạch sử dụng đất. Bộ xây dựng phê duyệt các quy hoạch, phân vùng khu vực; phân chia đất đai các khu vực và quyết định các dự án đầu tư mở rộng đô thị có quy mô lớn.

+ Cấp địa phương: Do chính quyền địa phương đảm nhiệm.

Hệ thống pháp luật về quy hoạch và quản lý quy hoạch: Luật mới về quy hoạch đô thị chủ yếu hướng đến giảm bớt sự tập trung quyền hạn và tăng cường sự tham gia của quần chúng mà vẫn tăng cường vai trò của quy hoạch tổng thể nhằm giải quyết các vấn đề một cách toàn diện. Quá trình lập quy hoạch đô thị có sự tham gia của nhiều bên liên quan, đó là chính quyền ở cả cấp Trung ương và cấp địa phương, của tư nhân và của người dân. Hệ thống điều chỉnh lại đất đai ở Nhật Bản đã được thể chế hóa và thực hiện gần 100 năm nay.

Điều chỉnh đất được áp dụng đối với những khu vực đã có người sinh sống với cơ sở hạ tầng dưới mức tiêu chuẩn và các khu đất có hình dạng bất thường. Điều chỉnh đất ở từng khu vực làm cho khu vực đó phát triển một cách toàn diện. Trong quá trình điều chỉnh đất, không bắt buộc giải phóng mặt bằng. Các chủ đất có thể ở lại khu vực đó mà không phải di dời và những người bị ảnh hưởng bởi công trình xây dựng đó sẽ được bồi thường thỏa đáng. Một yếu tố thành công trong quy hoạch đô thị ở Nhật Bản là có sự tham gia tích cực của khu vực tư nhân trong quá trình phát triển đô thị.

- *Singapore*: Cục tái thiết đô thị của Singapore (URA) là cơ quan chịu trách nhiệm về quy hoạch sử dụng đất trên toàn lãnh thổ, như lập và phê duyệt quy hoạch, chuẩn bị xây dựng cơ sở hạ tầng, quản lý quy hoạch, khai thác quỹ đất công. Một đất nước có diện tích nhỏ, hầu như không có tài nguyên, Singapore đã quy hoạch phát triển không gian đô thị ưu tiên cho các hoạt động phát triển kinh tế thương mại, các ngành có giá trị gia tăng cao, dành quỹ đất để hình thành các trục trung tâm đa chức năng về thương mại, tài chính, ngân hàng, xây dựng các trung tâm thương mại cấp vùng. Việc quy hoạch sử dụng đất được tối ưu hóa, trong đó ưu tiên tận dụng không gian, nâng cao mật độ sử dụng đất, tận dụng không gian dưới mặt đất, thực hiện mục tiêu quy hoạch là "thành phố trong vườn", quan tâm đến việc bảo tồn các di sản, các khu nhà ở cũ.... Công tác quy hoạch ở Singapore gồm 3 bước: (a) Quy hoạch chiến lược, hay được gọi là quy hoạch ý niệm; (b) Quy hoạch tổng thể: Nội dung quy hoạch giai đoạn này quy định chi tiết từng ô, phố, từng khu đất bao gồm diện tích, mật độ xây dựng, mục đích sử dụng đất... và công khai cho mọi người biết để thu hút đầu tư và hướng dẫn người dân thực hiện theo quy hoạch; (c) Quy hoạch triển khai chi tiết: Giai đoạn này do các chủ đầu tư dự án trên các khu đất được giao quản lý thực hiện. Nhiệm vụ của Cục phát triển nhà ở (HDB) là phải giải quyết nhà ở cơ bản phù hợp với sức mua của người dân từng giai đoạn; quy hoạch và phát triển các khu ở mới, huy động vốn và quản lý nguồn vốn của nhà nước trợ cấp về chương trình nhà ở; phân phối, quản lý công bằng có hiệu quả và để ra các chính sách về nhà ở. Singapore có chính sách khuyến khích được nhiệt huyết trí tuệ của đội ngũ công chức trong suốt quá trình xây dựng và phát triển đất nước, minh bạch hóa trong việc xử lý công việc và bố trí kiểm tra chéo lẫn nhau.

2. Quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị ở Việt Nam:

Quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị là việc cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền sử dụng bộ máy và công cụ pháp lý thực hiện chức năng quản lý đối với quy hoạch đô thị. Quản lý quy hoạch đô thị được hiểu là tổng thể các biện pháp, cách thức mà các cơ quan nhà nước sử dụng các công cụ quản lý để tác động vào các hoạt động xây dựng và phát triển đô thị nhằm đạt được các mục tiêu đề ra, đảm bảo cho đô thị phát triển ổn định, bền vững, hài hòa các lợi ích quốc gia, cộng đồng và các cá nhân một cách bền vững. Quá trình hoạt động

quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị là một quá trình xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật, là quá trình huy động nhân tài và vật lực của đô thị, tận dụng các thời cơ, chế ngự các nguy cơ để phục vụ cho việc cải tạo và phát triển đô thị, không ngừng nâng cao đời sống của người dân. Quản lý quy hoạch và xây dựng phát triển đô thị có vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình phát triển đô thị. Việt Nam đang trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa, trong bối cảnh phát triển nền kinh tế tri thức và toàn cầu hóa phát triển mạnh mẽ đòi hỏi tư duy và phương thức quy hoạch, quản lý quy hoạch đô thị phải thay đổi để phù hợp với tình hình mới. Hiện nay, quy hoạch được lập từ tổng thể (quy hoạch vùng, quy hoạch chung) đến chi tiết. Bên cạnh những ưu điểm mà phương thức quy hoạch cũ mang lại thì phương thức này cũng bộc lộ nhiều khuyết điểm. Quá trình lập, phê duyệt, đến khâu bố trí, giải phóng mặt bằng, triển khai xây dựng, bảo trì, duy tu các công trình... gặp nhiều khó khăn do chưa có cơ chế phù hợp để huy động nguồn lực từ nhân dân...

2.1. Nội dung chủ yếu quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị [6]:

Việc quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị trên phạm vi lãnh thổ quốc gia do cơ quan quản lý nhà nước thực hiện và theo sự phân cấp đã được quy định tại Luật Quy hoạch đô thị, cụ thể:

- Xây dựng và chỉ đạo thực hiện định hướng, chiến lược phát triển đô thị.
- Ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về quản lý hoạt động quy hoạch đô thị.
- Ban hành quy chuẩn, tiêu chuẩn về quy hoạch đô thị, quy chế quản lý quy hoạch, kiến trúc đô thị.
- Quản lý hoạt động quy hoạch đô thị.
- Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và thông tin về quy hoạch đô thị.
- Tổ chức, quản lý hoạt động đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực, nghiên cứu, ứng dụng khoa học và công nghệ trong hoạt động quy hoạch đô thị.
- Hợp tác quốc tế trong hoạt động quy hoạch đô thị.
- Kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm trong hoạt động quy hoạch đô thị.

Quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị ở Việt Nam hiện nay do ba cấp trực tiếp quản lý: Chính phủ, UBND tỉnh/ thành phố trực thuộc Trung ương và UBND huyện/ thị xã/ thành phố thuộc tỉnh:

- **Chính phủ:** Quản lý lập, thẩm định, phê duyệt và thanh tra, kiểm tra, giám sát thực hiện quy hoạch đô thị đối với các đô thị cấp thành phố thuộc tỉnh trở lên, ban hành quy định về quản lý quy hoạch; thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm; lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch quản lý hạ tầng kỹ thuật đô thị; quản lý xây dựng, cải tạo công trình, kiến trúc và bảo vệ môi trường.

- **Cấp tỉnh (UBND)/ thành phố trực thuộc Trung ương:** Quản lý lập, thẩm định, phê duyệt và thanh tra, kiểm tra, giám sát thực hiện quy hoạch đô thị đối với các đô thị cấp thành phố thuộc tỉnh, thị xã, thị trấn trên địa bàn tỉnh.

- **Cấp huyện (UBND)/ thị xã/ thành phố thuộc tỉnh:** Quản lý lập, thẩm định, phê duyệt và tổ chức thanh tra, kiểm tra, giám sát thực hiện quy hoạch đô thị đối với các đô thị cấp thị trấn, thị tứ. Quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị ở cấp huyện được cụ thể theo các nội dung: (i) Quản lý các đồ án quy hoạch đô thị trên địa bàn huyện và quản lý xây dựng các công trình trong đô thị.

Công tác quản lý nhà nước trong cải tạo và xây dựng công trình trong đô thị theo quy hoạch bao gồm các công việc: (i) Lựa chọn địa điểm xây dựng và cấp phép quy hoạch; (ii) Cấp giấy phép xây dựng hoặc ra quyết định đình chỉ việc xây dựng, cải tạo các công trình trong đô thị; (iii) Hướng dẫn việc cải tạo và xây dựng các công trình trong đô thị; (iv) Thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm; (v)

Đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình; (vi) Điều tra, thống kê và lưu trữ hồ sơ các công trình trong đô thị.

Công tác quản lý, cải tạo và xây dựng công trình trong đô thị theo quy hoạch được tiến hành trong ba giai đoạn: chuẩn bị đầu tư, Giai đoạn tiến hành đầu tư, Giai đoạn kết thúc đầu tư xây dựng

2.2. Các yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị:

- **Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước:** Đây là yếu tố ảnh hưởng quan trọng đến quá trình đô thị hóa và quản lý nhà nước đối với quy hoạch xây dựng đô thị. Khi tốc độ phát triển kinh tế - xã hội càng nhanh thì quá trình đô thị hóa diễn ra càng mạnh, các yêu cầu phát triển hạ tầng kỹ thuật, nhu cầu về lao động, các dịch vụ khác... càng lớn. Sự chuyển dịch nền kinh tế từ lạc hậu sang nền kinh tế phát triển theo nguyên tắc thị trường, cạnh tranh kéo theo sự phát triển kinh tế tăng lên về mặt quy mô, số lượng và các cơ sở kinh tế. Điều này đặt ra một đòi hỏi khách quan về sự đáp ứng của công nghiệp, dịch vụ, thương mại phục vụ cho nền kinh tế. Mặt khác, khi tốc độ phát triển kinh tế - xã hội tăng nhanh song song cùng với sự tăng trưởng của các thành phần kinh tế công nghiệp, dịch vụ, thương mại... với tốc độ càng cao thì khả năng gây ô nhiễm môi trường càng lớn. Về mặt xã hội, sự gia tăng dân số với nhu cầu tiêu thụ các sản phẩm, nhu cầu được bảo đảm về việc làm, giải trí... cũng tạo áp lực lớn lên sự phát triển kinh tế và làm gia tăng sự suy thoái về môi trường.

- **Cơ chế chính sách của Nhà nước về phát triển đô thị:** Chính sách đô thị là hệ thống các quan điểm, mục tiêu và giải pháp bao gồm cả kế hoạch hành động của chính quyền về đô thị để đạt được mục tiêu quản lý của mình. Cơ chế chính sách là yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển của đô thị và đô thị hóa. Cơ chế chính sách thông thoáng, hấp dẫn, thuận tiện sẽ tạo sự phát triển nhanh cho nền kinh tế cũng như phát triển đô thị. Đối tượng của chính sách đô thị là tất cả các vấn đề của đô thị trên ba lĩnh vực bao quát nhất, đó là kinh tế, xã hội và môi trường. Tuy nhiên, với quan điểm "Nhà nước tạo điều kiện", những gì mà cá nhân công dân không tự làm được thì nhà nước phải "tạo điều kiện", và phải có chính sách ở đó. Do đó, chính sách đô thị sẽ hướng vào việc đảm bảo về hạ tầng đô thị, bảo vệ môi trường và tạo điều kiện cho thị trường phát triển. Đó cũng là ba chức năng cơ bản của chính quyền đô thị. Việc tăng cường hiệu lực của bộ máy quản lý đô thị giúp đổi mới cơ chế, chính sách, tạo vốn phát triển cơ sở hạ tầng, cơ sở đô thị, quản lý tốt quy hoạch - kiến trúc đô thị, giúp phát triển quỹ đất về nhà ở và đất đô thị, quản lý tốt môi trường đô thị. Cơ chế chính sách tốt sẽ tạo động lực, hỗ trợ quá trình phát triển kinh tế - xã hội nói riêng và sự phát triển của đô thị nói chung. Đồng thời sẽ hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực đến cuộc sống, môi trường...

- **Môi trường pháp lý và thủ tục hành chính trong quản lý đô thị:**

Môi trường pháp lý là nền tảng, là động lực cho sự phát triển của đô thị. Thủ tục hành chính giúp nhà nước thực hiện chức năng quản lý của mình về các vấn đề kinh tế, văn hóa, xã hội... Thủ tục hành chính không bắt nguồn từ quy phạm pháp luật quản lý, mà sâu xa hơn là từ quan điểm quản lý và nội dung quản lý. Quan điểm quản lý của chế độ bao cấp là kiểm soát các hoạt động trong xã hội, quan điểm quản lý của cơ chế thị trường là kích thích và tạo điều kiện. Phương pháp quản lý hành chính bao cấp là "lệnh", của cơ chế thị trường là "luật". Thủ tục hành chính là thủ tục chuẩn bị cho việc ra quyết định. Thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thủ tục cấp giấy phép xây dựng, thủ tục cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh... đều là các thủ tục để ban hành một quyết định, một lệnh theo nghĩa khái quát. Xu hướng chung là cùng với việc nâng cao trình độ dân trí, tăng cường ý thức thượng tôn pháp luật, giảm bớt việc kiểm soát hành vi, tăng cường hậu kiểm và xử lý một cách nghiêm minh để nâng cao tính tự động hóa

vận hành của xã hội theo pháp luật. Để thực hiện tốt việc này, cần phải đơn giản hóa các nội dung quản lý.

- Mức độ hội nhập quốc tế và sự phát triển kinh tế thị trường: Ngày nay, không một quốc gia nào có thể phát triển một cách ổn định và hài hòa nếu không tham gia vào quá trình hội nhập, đó là xu thế tất yếu. Việc hội nhập là tiền đề, tạo động lực cho sự phát triển. Kinh tế đô thị vốn là con đẻ của kinh tế hàng hóa, là kết quả phát huy tác dụng của cơ chế thị trường. Nhưng chỉ có sản xuất thì không thể hình thành đô thị hoàn chỉnh, cần phải có sự bảo đảm thị trường lưu thông. Thị trường phát triển nhanh hay chậm và được kiện toàn hay không, phụ thuộc khá lớn vào sự lưu động các yếu tố sản xuất có thông suốt, hợp lý hay không, ảnh hưởng đến sự thành bại và là tiền đề để phát triển đô thị. Thị trường có cơ chế tự điều tiết tự động, nó luôn luôn thay đổi, khi kinh tế thị trường phát triển sẽ tạo ra nhiều nguồn lực để phát triển đô thị. Song nó phát triển và tác động theo quy luật khách quan, nên trong quản lý đô thị cần phải tuân thủ và vận dụng sáng tạo. Kinh tế thị trường là công cụ để chính quyền thực thi điều tiết, khống chế vĩ mô. Về căn bản và rèn lĩnh vực càng rộng lớn hơn nó tự động điều tiết hướng đi và sự phát triển của nền kinh tế. Việc phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế có sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế, đặc biệt là thành phần kinh tế tư nhân, sẽ ảnh hưởng rất lớn đến quá trình phát triển đô thị.

- Ảnh hưởng của sự phát triển khoa học công nghệ: Khi nền kinh tế phát triển nói chung và quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa diễn ra nói riêng, khoa học kỹ thuật là yếu tố không thể thiếu. Sự phát triển của khoa học kỹ thuật là tiền đề phục vụ quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa, nâng cao năng suất lao động, hiệu quả sản xuất. Đồng thời, là nhân tố giúp cho sự phát triển bền vững. Khoa học kỹ thuật phát triển tạo điều kiện cho việc áp dụng công nghệ, kỹ thuật vào cuộc sống, bao gồm các hoạt động công nghệ và kỹ thuật cho phép khai thác bền vững các loại tài nguyên thiên nhiên, năng lượng và xã hội, hướng tới việc xây dựng xã hội phát triển bền vững.

2.3. Những thành tựu và hạn chế của quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị ở Việt Nam hiện nay:

Hiện nay, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch ngành được triển khai theo quy định của Luật Quy hoạch đô thị số 38/2009/QH12 ngày 17/06/2009, Luật Xây dựng số 50/2014/QH13, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng số 62/2020/QH14 ngày 17/6/2020, Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14 ngày 24/11/2017, Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 07/5/2019 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quy hoạch, các Nghị định hướng dẫn thực hiện các luật liên quan đến công tác quy hoạch, công tác lập, thẩm định, phê duyệt và quản lý quy hoạch đô thị; các Nghị định về công tác quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị và các Thông tư của Bộ Xây dựng hướng dẫn chi tiết một số nội dung của các Nghị định này.

Quy hoạch kinh tế - xã hội của các vùng lãnh thổ và quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của 63 tỉnh thành trong cả nước đến nay đã hoàn thành về cơ bản. Quy hoạch phát triển các khu công nghiệp ở Việt Nam đến năm 2015 và định hướng đến năm 2020 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 1107/QĐ-TTg ngày 21/8/2006 đã bổ sung 115 khu công nghiệp dự kiến ưu tiên thành lập mới đến năm 2015 và 27 KCN dự kiến mở rộng; mục tiêu đưa tỷ lệ đóng góp của các khu công nghiệp vào tổng giá trị sản xuất công nghiệp từ trên 24% năm 2006 lên 39-40% vào năm 2010 và tới trên 60% vào giai đoạn tiếp theo; nâng tổng diện tích các khu công nghiệp đến năm 2010 lên 45.000 ha - 50.000 ha, năm 2015 lên 65.000 ha - 70.000 ha; phấn đấu đạt tỷ lệ lấp đầy các khu công nghiệp bình quân trên toàn quốc trên 60%. Tính đến 31/12/2020, cả nước đã quy hoạch và triển khai đầu tư

xây dựng 31 khu kinh tế cửa khẩu, 18 khu kinh tế biển, khoảng trên 261 khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao.

Tính đến 31/12/2020, toàn quốc có 775 đô thị gồm 02 đô thị loại đặc biệt, 11 đô thị loại I, 15 đô thị loại II, 51 đô thị loại III, 55 đô thị loại IV, 639 đô thị loại V. Số đô thị có quy hoạch chung xây dựng được phê duyệt chiếm tỷ lệ 95%, trong đó có 100% đô thị từ loại IV (thị xã) trở lên đã có quy hoạch chung xây dựng được phê duyệt. Tỷ lệ quy hoạch đô thị chi tiết được phê duyệt khoảng 48%. Các dự án đầu tư phát triển các khu đô thị mới đã được triển khai trên địa bàn của 48/63 tỉnh, thành phố. Đến 31/12/2020, cả nước có 654 dự án khu đô thị mới với tổng diện tích khoảng 131.596 ha, tập trung chủ yếu tại các đô thị từ loại III cho tới đô thị loại đặc biệt; trong số đó có 89 khu đô thị mới (17,5%) có quy mô trên 200 ha (với 22 khu đô thị mới có quy mô trên dưới 1.000 ha); có 293 khu đô thị mới (49,7%) có quy mô từ 50-200 ha, 268 khu đô thị mới có quy mô từ 20-50 ha. Ngoài ra, còn có hàng ngàn các khu vực xây dựng dưới dạng "khu đô thị mới" nhưng có quy mô nhỏ dưới 20 ha nằm đan xen khắp các khu vực, đặc biệt là vùng ven đô. Thực hiện Chương trình hành động của Chính phủ triển khai Nghị quyết của Bộ Chính trị BCHTW Đảng khóa XII và Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, các địa phương đang tiến hành rà soát quy hoạch đô thị nông thôn mới. Đến 31/12/2020, theo báo cáo của 61/63 tỉnh, có 2.570 xã/8.209 xã đã lập quy hoạch đô thị. Những thành tựu trong quy hoạch đô thị nêu trên là kết quả của việc đổi mới công tác quy hoạch đô thị, linh hoạt trong việc xác định mục tiêu, định hướng, chú ý nhiều hơn đến yếu tố thị trường để cập nhật phục vụ việc lập quy hoạch, bổ sung và điều chỉnh quy hoạch kịp thời. Vì vậy, nhiều quy hoạch đô thị đã bám sát với tình hình thực tế, đáp ứng được yêu cầu phát triển trong tình hình mới; đồng thời cũng là căn cứ để xây dựng các kế hoạch dài hạn, năm năm, hàng năm. Tuy nhiên, công tác quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị trong những năm qua cũng còn không ít những **tồn tại, hạn chế** như:

- Chất lượng công tác quy hoạch chưa cao, thiếu tầm nhìn xa, tính khả thi thấp, ít phù hợp với khả năng huy động các nguồn lực để thực hiện. Nhiều đồ án quy hoạch còn mang tính tình thế, gây lãng phí tài nguyên. Nhiều đồ án quy hoạch có chất lượng dự báo thấp nên phải điều chỉnh trước thời hạn; một số đồ án thiếu cập nhật các quy hoạch định hướng hạ tầng diện rộng của vùng, của quốc gia nên khi triển khai gặp vướng mắc phải điều chỉnh. Với 30 khu kinh tế cửa khẩu đã đầu tư xây dựng và đi vào hoạt động, một số hoạt động không hiệu quả, như Khu kinh tế cửa khẩu Bờ Y (Gia Lai) đã đưa vào hoạt động, nhưng mỗi ngày chỉ phục vụ từ 150 đến 220 khách xuất nhập cảnh. Khu Kinh tế mở Chu Lai (Quảng Nam) theo quy hoạch đô thị đã được Nhà nước đầu tư xây dựng hạ tầng từ hơn gần 30 năm trước, có sân bay, cảng biển... nhưng khai thác không hiệu quả, lãng phí một lượng vốn lớn. Theo báo cáo của cơ quan quản lý Cảng Kỳ Hà (là một cảng nước sâu) thuộc khu kinh tế mở này thì hiện Cảng chỉ hoạt động với khoảng 3,5% khả năng của nó. Về thủy điện, chỉ riêng lưu vực sông Đồng Nai đã có 23 dự án thủy điện, với tổng công suất 2.792 MW nằm trên 3 sông chính: sông Đồng Nai, La Ngà và sông Bé. Tuy nhiên, một khảo sát mới đây đối với các nhà máy thủy điện trên sông Đồng Nai cho thấy, hàng loạt thủy điện phải ngưng hoạt động do thiếu nước, tính toán không phù hợp.

- Các quy hoạch phát triển đô thị, hạ tầng xã hội, khu dân cư ở các tỉnh, thành phố **thiếu đồng bộ**, triển khai không đúng tiến độ, không theo kịp tốc độ đô thị hóa. Hiện vẫn còn xảy ra tình trạng không phù hợp giữa quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết, nhiều quy hoạch chi tiết triển khai trước khi có quy hoạch tổng thể hoặc không căn cứ vào quy hoạch tổng thể, dẫn đến phải điều chỉnh, thậm chí phải thay đổi.

- Công tác chọn tổ chức tư vấn lập quy hoạch đô thị không chú trọng đến đầu thầu, tuyển chọn. Đội ngũ cán bộ quy hoạch từ Trung ương đến địa phương còn thiếu về số lượng, yếu về chất lượng. Công tác đào tạo cán bộ quy hoạch chưa được chú trọng.

- Công tác lập và thực hiện các quy hoạch chuyên ngành trên cùng một địa bàn còn thiếu đồng bộ, dẫn đến các dự án đầu tư xây dựng chuyên ngành không có sự đồng bộ, gây lãng phí tiền của, công sức. Nhiều dự án hạ ngầm đường dây đi nổi ở một số đô thị lớn cũng cho thấy sự thiếu đồng bộ và cung cách làm thiếu tính chuyên nghiệp.

- Việc công bố, công khai và cung cấp thông tin quy hoạch đô thị chưa được thực hiện nghiêm túc theo Luật Xây dựng và Luật quy hoạch đô thị. Thiếu vắng sự tham gia của cộng đồng dân cư trong quá trình lập quy hoạch, nếu có cũng chỉ mang tính hình thức.

- Kinh phí phục vụ cho công tác xây dựng quy hoạch chưa được cân đối, không đủ khả năng thuê tư vấn có trình độ cao trong nước hoặc tư vấn quốc tế.

- Công tác quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị và quản lý đầu tư theo quy hoạch đô thị còn yếu, nhất là tình trạng nhiều dự án không tuân theo quy hoạch đô thị vì lợi ích cục bộ. Nhiều nơi còn buông lỏng công tác kiểm tra, thanh tra thực hiện theo quy hoạch đã duyệt.

3. Đề xuất giải pháp và kiến nghị hoàn thiện quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị ở Việt Nam:

- Công tác quy hoạch phải đi trước, việc lập quy hoạch phải là một nhiệm vụ được ưu tiên thực hiện trong chương trình phát triển kinh tế - xã hội cũng như trong nhiệm vụ kế hoạch hàng năm của ngành, các cấp chính quyền và của địa phương.

- Chú trọng về chất lượng quy hoạch trong tất cả các khâu, từ điều tra, khảo sát, lập nhiệm vụ quy hoạch, thẩm định phê duyệt nhiệm vụ quy hoạch; lập đồ án quy hoạch, thẩm định và phê duyệt đồ án quy hoạch. Tùy theo đối tượng và giai đoạn quy hoạch, quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị cần được thực hiện đầy đủ trong các nội dung khảo sát, đánh giá hiện trạng và điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, nhu cầu của thị trường, các động lực phát triển; định hướng phát triển không gian và các công trình hạ tầng kỹ thuật; xác định các công trình cần đầu tư xây dựng, các công trình cần chỉnh trang, cải tạo, bảo tồn, tôn tạo... trong khu vực quy hoạch; dự kiến những hạng mục ưu tiên phát triển và nguồn lực thực hiện. Những nội dung này phải bảo đảm độ tin cậy, phân tích và đánh giá một cách khoa học, thực tiễn, bảo đảm hiệu quả và tính bền vững.

- Chú trọng tính đồng bộ trong việc lập quy hoạch và thực hiện quy hoạch giữa quy hoạch đô thị với các quy hoạch chuyên ngành trên cùng một địa bàn. Cơ quan, tổ chức lập quy hoạch đô thị chủ trì, phối hợp với Ủy ban nhân dân có liên quan và tổ chức tư vấn lập quy hoạch có trách nhiệm lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư có liên quan theo đúng quy định của Luật quy hoạch đô thị; chú trọng việc lấy ý kiến của các cơ quan, đơn vị liên quan đến quản lý và sử dụng các công trình hạ tầng kỹ thuật đô thị.

- Ưu tiên bố trí vốn đáp ứng yêu cầu của công tác quy hoạch, bảo đảm các khâu lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch được triển khai thực hiện và hoàn thành theo tiến độ. Quy hoạch đô thị các khu vực có địa hình, vị trí, cảnh quan môi trường đặc biệt, có giá trị thu hút đầu tư... cần chú trọng công tác đầu thầu, tuyển chọn tư vấn có trình độ cao.

- Tuyển chọn và kết hợp tăng cường đào tạo cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quy hoạch đô thị có chuyên môn để đáp ứng yêu cầu của công việc.

- Thực hiện việc công bố, công khai, cung cấp thông tin quy hoạch đô thị và lấy ý kiến tham gia của cộng đồng dân cư trong quá trình lập quy hoạch đô thị theo quy định của Luật Quy hoạch đô thị. Việc công bố, công khai quy hoạch đã được duyệt vừa thể hiện

tính dân chủ, công khai, minh bạch trong quản lý nhà nước vừa là điều kiện để quảng bá, giới thiệu quy hoạch thu hút đầu tư để dân biết, dân làm, dân kiểm tra giám sát thực hiện quy hoạch.

- Kiến nghị bổ sung các điều khoản trong văn bản pháp quy về quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị, quy định rõ các đối tượng cần thiết, các cơ quan quản lý chuyên ngành, như cơ quan quản lý, sử dụng các công trình ngầm, hệ thống cấp/ thoát nước, quy hoạch xử lý nước thải, quy hoạch thu gom và xử lý chất thải rắn, cấp điện, thông tin liên lạc... mà cơ quan, tổ chức lập quy hoạch bắt buộc phải lấy ý kiến đối với từng loại quy hoạch đô thị cụ thể nhằm tạo sự phối hợp, thống nhất và hợp lý, có tính khả thi giữa quy hoạch đô thị với quy hoạch chuyên ngành và các dự án ĐTXD chuyên ngành sau này.

- Thi tuyển, tuyển chọn về ý tưởng quy hoạch để lựa chọn tổ chức tư vấn lập quy hoạch đô thị đối với quy hoạch chung các đô thị có quy mô lớn, có tính đặc thù; quy hoạch phân khu; quy hoạch chi tiết các khu vực có ý nghĩa quan trọng trong đô thị đã được nêu trong Nghị định số 37/2010/NĐ-CP ngày 07/4/2010 của Chính phủ "về lập, thẩm định, phê duyệt và quản lý quy hoạch đô thị" nhưng phải nêu rõ tài liệu cần thiết tối thiểu mà cơ quan/ tổ chức lập quy hoạch phải cung cấp cho tổ chức tư vấn tham gia thi tuyển, tuyển chọn để rút ngắn thời gian của tổ chức tư vấn trong việc điều tra, khảo sát... Kiến nghị bổ sung một điều về nội dung này.

- Cùng với các điều kiện đối với tổ chức, cá nhân thiết kế quy hoạch đô thị đã được quy định cụ thể tại Luật Xây dựng, Luật quy hoạch đô thị và Nghị định số 37/2010/NĐ-CP, cần bổ sung quy định về tiêu chí lựa chọn, hướng dẫn xét tuyển cán bộ công chức làm chức trách thẩm định nhiệm vụ quy hoạch và thẩm định đồ án quy hoạch, khắc phục tình trạng bố trí cán bộ không hiểu biết chuyên môn về quy hoạch và xây dựng, dẫn đến việc xem xét, thẩm định, đánh giá chất lượng, kết luận về chất lượng của đồ án quy hoạch do người (hay cơ quan) thẩm định quy hoạch đưa ra không có tính thuyết phục. Đề nghị bổ sung vào Nghị định số 37/2010/NĐ-CP các quy định cụ thể về việc bắt buộc phải thẩm định đối với nhiệm vụ và đồ án quy hoạch của quy hoạch đô thị vùng, quy hoạch chung xây dựng và quy hoạch chi tiết xây dựng; bổ sung quy định yêu cầu năng lực chuyên môn tối thiểu đối với công chức thẩm định tương ứng với từng loại hồ sơ quy hoạch (Các địa phương vùng sâu, vùng xa thiếu cán bộ có thể cho phép một lộ trình phù hợp); bổ sung quy định về việc các bộ quản lý xây dựng chuyên ngành phối hợp cùng Bộ Xây dựng thiết lập chương trình khung đào tạo để bồi dưỡng, đào tạo ngắn hạn chuyên môn và nghiệp vụ cho những công chức thẩm định quy hoạch và quản lý quy hoạch các cấp phù hợp với nội dung nhiệm vụ họ phải thực hiện trước khi trao nhiệm vụ cho họ.

Kết luận:

Hoàn thiện quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị là vấn đề thời sự hiện nay. Nghiên cứu kinh nghiệm của các nước, đánh giá khách quan thực trạng quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị cùng các nhân tố ảnh hưởng đến công tác này ở Việt Nam là cơ sở để đề xuất các giải pháp và kiến nghị hoàn thiện quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị ở Việt Nam. Những nghiên cứu trên đây được hi vọng là những gợi ý, tham khảo tốt cho công tác quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị ở Việt Nam trong thời gian tới đây.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Nguyễn Thế Bá, Quy hoạch xây dựng - Phát triển đô thị, Nhà xuất bản Xây dựng, H. 2004.
2. Chitkara, K. K. Construction Project Management, New Delhi: Tata McGraw-Hill Education, p.4, 1998. ISBN 9780074620625.
3. Nghiêm Văn Đình, Quản lý đô thị, Nhà xuất bản Giao thông vận tải, H. 2008.
4. Trần Trọng Hanh, Quy hoạch đô thị ở châu Á, Nhà xuất bản Xây dựng, H. 2017.
5. Nguyễn Đăng Sơn, Phương pháp tiếp cận mới về quy hoạch và quản lý đô thị, Nhà xuất bản Xây dựng, H. 2005.
6. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, luật quy hoạch đô thị