

Số: /BC-BXD

Hà Nội, ngày tháng 8 năm 2023

DỰ THẢO  
31/8/2023

**BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH  
ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG LUẬT QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ**

**I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẤP TỔNG QUAN**

**1. Bối cảnh xây dựng chính sách**

Sau khi đất nước thực hiện chính sách “đổi mới”, sự phát triển mạnh mẽ điều kiện kinh tế - xã hội đã tạo điều kiện thuận lợi đô thị hóa và phát triển đô thị. Tốc độ đô thị hóa nhanh ngược lại đã có những đóng góp quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Trong giai đoạn 2010 - 2020, Bộ Xây dựng và một số tổ chức quốc tế tính toán tỷ lệ đô thị hóa năm 2010 đạt 30,5% và năm 2020 đạt khoảng 40%. Quá trình đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ nhất tại 2 vùng kinh tế - xã hội quan trọng, vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ, thấp nhất tại vùng Trung Du miền núi phía Bắc<sup>1</sup>. Đô thị hóa đã tạo ra khu vực đô thị với không gian kinh tế được mở rộng và môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, hạ tầng phát triển, nguồn lao động dồi dào và thị trường lớn, từ đó tạo điều kiện cho phát triển các ngành công nghiệp và dịch vụ, thu hút FDI và thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, nâng cao năng suất, chất lượng tăng trưởng kinh tế. Đô thị hóa nhanh đã kéo theo luồng di cư nông thôn - thành thị và luồng di cư từ các địa phương có tốc độ đô thị hóa thấp về các địa phương có tốc độ đô thị hóa cao, góp phần làm giảm tỷ trọng lao động nông nghiệp trong tổng lao động xã hội và điều tiết hiệu quả lao động.

Hệ thống đô thị tăng nhanh về số lượng, hình thành hai vùng đô thị lớn có vai trò, vị trí đặc biệt quan trọng cùng với các chuỗi, chùm đô thị phân bố rộng khắp các vùng, miền. Đến hết năm 2020, nước ta có tổng số 863 đô thị, tăng 114% so với năm 2011<sup>2</sup>, trong đó có 02 đô thị loại đặc biệt, 22 đô thị loại I, 31 đô thị loại II, 48 đô thị loại III, 87 đô thị loại IV và 672 đô thị loại V. Tỷ lệ đô thị hóa cả nước đạt khoảng 40% (năm 2015 là 35,7%). Các chuỗi, chùm đô thị được hình thành và phân bố tương đối hợp lý trên 6 vùng kinh tế xã hội của quốc gia, dọc hành lang biên giới, ven biển, hải đảo và trên các tuyến hành lang Đông - Tây. Hai vùng đô thị lớn (vùng Thủ đô Hà Nội và vùng Thành phố Hồ

<sup>1</sup> Các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có tỷ lệ dân số đô thị cao, trong đó cao nhất là TP. Hồ Chí Minh 83%, Bình Dương 71,6%, Quảng Ninh 68,86%. Các tỉnh có tỷ lệ dân số đô thị thấp nhất của Việt Nam: Thái Bình 10,7%, Tuyên Quang 12,41%, Sơn La 13,7%, Bắc Giang 13,05%.

<sup>2</sup> Số lượng đô thị năm 2020 tăng 13,8% so với năm 2010. Trong đó chủ yếu tập trung ở các đô thị loại I và loại II với tỉ lệ tăng năm 2020 lần lượt là 2,2 và 2,6 lần so với năm 2010. Phần lớn đô thị thuộc loại nhỏ, chiếm 78% tổng số đô thị năm 2020.

Chí Minh) đi đầu trong quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa của quốc gia, đóng vai trò là các cực tăng trưởng kinh tế chủ đạo.

Hạ tầng kỹ thuật đô thị và hạ tầng xã hội đã được quan tâm đầu tư, tăng quy mô và cải thiện chất lượng phục vụ. Nhiều công trình đường cao tốc, quốc lộ, các tuyến vành đai tại các đô thị lớn, cảng hàng không, cảng biển quan trọng, quy mô lớn được xây dựng và nâng cấp đã góp phần làm tăng khả năng kết nối giữa các vùng, miền trong cả nước và giao thương quốc tế. Giao thông công cộng được quan tâm phát triển, hệ thống giao thông công cộng vận tải khối lượng lớn tại Hà Nội và TP Hồ Chí Minh đang dần được hình thành. Nhiều nhà máy cấp nước công suất lớn được đầu tư xây dựng. Tỷ lệ dân cư đô thị được cấp nước qua hệ thống nước tập trung dự kiến đến hết năm 2020 đạt khoảng 90%, tỷ lệ thoát nước, thu nước sạch giảm còn 18% (giảm 7% so với năm 2015). Hầu hết các đô thị đã xây dựng kế hoạch và thực hiện nâng cấp, cải tạo, đầu tư xây dựng hệ thống thoát nước và xử lý nước thải. Một số khu đô thị mới, đô thị mở rộng đã đầu tư xây dựng hệ thống thoát nước riêng nước mưa và nước thải. Việc xử lý chất thải rắn sinh hoạt đô thị được quan tâm đầu tư với các công nghệ xử lý tiên tiến. Chất thải rắn sinh hoạt chủ yếu vẫn xử lý bằng phương pháp chôn lấp, tuy nhiên các công nghệ xử lý tiên tiến đang dần được áp dụng phổ biến như sản xuất phân compost; đốt; kết hợp đốt và sản xuất phân compost; đốt rác phát điện và tái chế<sup>3</sup>. Hầu hết các đường, phố chính đô thị được chiếu sáng. Nhiều địa phương đã triển khai các chương trình trồng mới, trồng bổ sung và bảo tồn cây xanh nhằm hướng đến xây dựng đô thị tăng trưởng xanh. Hạ tầng xã hội bao gồm giáo dục và đào tạo, y tế, khoa học, công nghệ, văn hóa, thể thao du lịch, thương mại và dịch vụ... tại các đô thị được quan tâm đầu tư. Hạ tầng số của Việt Nam cơ bản đạt trình độ tiên tiến trong khu vực ASEAN, internet băng thông rộng phủ 100% các xã.

Chất lượng sống tại đô thị từng bước được nâng cao, Diện tích nhà ở bình quân đầu người toàn quốc đạt 23,2m<sup>2</sup>/người; diện tích nhà ở bình quân tại đô thị đạt 24,5m<sup>2</sup>/người; diện tích nhà ở bình quân tại nông thôn đạt 22,5m<sup>2</sup>/người. Tỷ lệ thất nghiệp và tỷ lệ hộ nghèo ngày càng giảm; sự phát triển của một số đô thị đã tạo động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở khu vực nông thôn. Người dân đô thị được cung cấp ngày càng đầy đủ các dịch vụ phục vụ nhu cầu thiết yếu về y tế, giáo dục, nước sạch... Tỷ lệ dân số đô thị 15 tuổi trở lên biết đọc, biết viết đạt 98,3%; tỷ lệ tiêm chủng đầy đủ cho trẻ em đạt trên 90% với 12 loại vắc xin. Chỉ số phát triển con người (HDI) của Việt Nam trong giai đoạn 2010-2019 tiếp tục được cải thiện và xếp hạng cao của nhóm các quốc gia có cùng mức thu nhập<sup>4</sup>; phúc lợi xã hội cho người dân khu vực thành thị được nâng

<sup>3</sup> Đến nay, cả nước có khoảng 45 cơ sở xử lý chất thải rắn sinh hoạt tập trung với tổng công suất xử lý theo thiết kế khoảng 8.700 tấn/ngày được đầu tư xây dựng và đưa vào hoạt động (tăng hơn 2.000 tấn/ngày so với năm 2015). Một số cơ sở xử lý chất thải rắn có quy mô lớn, công nghệ hiện đại đã được đầu tư xây dựng và đi vào hoạt động (Nhà máy xử lý rác thải tại Bồ Trạch - Quảng Bình, dự án đốt rác phát điện tại Thới Bình - Cần Thơ).

<sup>4</sup> Chỉ số HDI của Việt Nam tăng từ mức 0,661 năm 2010 xếp hạng 120/189 quốc gia lên mức 0,704 năm 2019, xếp hạng 117/189 quốc gia. Chỉ số phát triển con người (HDI) thuộc nhóm nước có mức phát triển trung bình cao của Thế giới và tăng dần qua các năm. Giá trị HDI của Việt Nam năm 2018 là 0,693, chỉ thấp hơn 0,007 điểm so với ngưỡng của Nhóm Phát triển Con người Cao và đưa Việt Nam vào hạng mục phát triển con người

lên. Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi khu vực thành thị có xu hướng giảm dần, từ mức 4,3% năm 2010 xuống còn 3,1% năm 2019. Trong khu vực đô thị, tỷ lệ hộ nghèo 3% thấp hơn gần ba lần khu vực nông thôn. Tuổi thọ trung bình của cả nước tăng từ 73,3 tuổi năm 2015 lên 73,7 tuổi năm 2020, trong đó các vùng có mức độ đô thị hóa lớn có tuổi thọ bình quân cao hơn các vùng khác.

Những kết quả đạt được nêu trên có sự đóng góp một phần rất quan trọng của hệ thống các quy định pháp luật, hành lang pháp lý về quản lý phát triển đô thị được nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện, đã-giải phóng, đa dạng hóa nguồn lực nhất là nguồn lực của xã hội, thu hút đầu tư phát triển đô thị, định hướng các mô hình phát triển, phát huy tính chủ động của các cấp chính quyền ở đô thị.

## **2. Mục tiêu xây dựng chính sách**

Một là, thể chế hóa quan điểm chỉ đạo của Đảng, chính sách của Nhà nước về xây dựng và phát triển bền vững đô thị Việt Nam và nhiệm vụ hoàn thiện thể chế, xây dựng hệ thống quy phạm pháp luật trong giai đoạn hiện nay.

Hai là, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, đồng bộ và hiệu lực của hệ thống pháp luật. Kế thừa, phát huy và luật hóa các quy định đã được chứng minh là phù hợp, có hiệu quả trong thực tiễn. Tham khảo có chọn lọc quy định pháp luật của một số quốc gia và tổ chức quốc tế trên thế giới phù hợp với thực tiễn tình hình phát triển của Việt Nam và xu thế hội nhập quốc tế.

Ba là, phát triển hệ thống đô thị bền vững theo mạng lưới, phân bổ hợp lý, phù hợp với từng vùng, miền, bảo đảm đồng bộ, thống nhất, cân đối giữa các vùng, miền; đô thị hình thành, xây dựng mới, vận hành, phát triển, cải tạo chỉnh trang, tái thiết có trật tự, theo quy hoạch và có kế hoạch, trong đó quy hoạch đô thị và phát triển kết cấu hạ tầng đô thị phải đi trước một bước; bảo vệ, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên tự nhiên, nhất là tài nguyên đất đai.

Bốn là, tạo điều kiện, tiền đề để từng bước phát triển các đô thị theo hướng đô thị xanh, thông minh, thích ứng với biến đổi khí hậu, phòng, chống thiên tai và dịch bệnh; hình thành và phát triển đô thị đáng sống đối với cư dân và hấp dẫn đối với nhà đầu tư, có vai trò, vị thế động lực dẫn dắt phát triển kinh tế - xã hội.

Năm là, nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước về phát triển đô thị.

## **II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CỬA CHÍNH SÁCH**

03 chính sách của đề nghị xây dựng Luật Quản lý phát triển đô thị gồm:

- Chính sách 1. Phân loại đô thị và quản lý phát triển hệ thống đô thị.
- Chính sách 2. Quản lý phát triển các khu vực, không gian đô thị và cung cấp hạ tầng đô thị đồng bộ
- Chính sách 3. Nâng cao năng lực quản lý phát triển đô thị bền vững.

# 1. CHÍNH SÁCH 1: PHÂN LOẠI ĐÔ THỊ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG ĐÔ THỊ

## 1.1. Xác định vấn đề bất cập

### a) Về phân loại đô thị

- Luật quy hoạch đô thị quy định khái niệm đô thị gắn với đơn vị hành chính đô thị, số lượng và nội dung các tiêu chuẩn, tiêu chí phân loại đô thị nên không thể điều chỉnh ở văn bản dưới luật. Dẫn đến, còn chưa phân tách rõ khu vực đô thị trong đơn vị hành chính đô thị; toàn bộ 898 đô thị trên 6 vùng kinh tế xã hội cả nước có đặc điểm rất đa dạng theo các vùng miền, tính chất, mô hình phát triển đang áp dụng chung một bộ tiêu chí và chưa có phương pháp đánh giá phân loại ghi nhận sự khác biệt đó; chưa quy định đối với đô thị đã đạt loại I để tiếp tục phấn đấu, phát triển; chưa quy định khuyến khích rõ nét các mô hình phát triển đô thị xanh, đô thị thông minh, ứng phó với biến đổi khí hậu. Số lượng đô thị nhiều, nhưng chủ yếu là đô thị nhỏ (loại V, IV), mật độ đô thị trong từng vùng kinh tế - xã hội thấp, phân tán.

- Mọi quan hệ giữa phân loại đô thị với đánh giá, thành lập đơn vị hành chính đô thị cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện. Chưa quy định rõ phương pháp phân loại đô thị đối với trường hợp là đô thị nhưng có vai trò cấp tỉnh (thành phố trực thuộc Trung ương), các đô thị trực thuộc thành phố trực thuộc trung ương và khuyến khích phát triển theo hình thức đa trung tâm.

- Hiện tượng phình rộng đô thị phổ biến, còn có sự phát triển chưa đồng bộ giữa mở rộng không gian đô thị và chất lượng đô thị; giữa hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội; chưa coi trọng tới việc đổi mới, nâng cao chất lượng đô thị.

- Việc kiểm tra, giám sát sau công nhận loại đô thị, theo dõi đánh giá khả năng khắc phục các tiêu chí còn yếu, còn thiếu, việc quản lý chất lượng đô thị sau sắp xếp đơn vị hành chính đô thị chưa được quy định rõ, thực hiện chưa đầy đủ, nghiêm túc.

- Các quy định hiện hành về phân loại đô thị đã phát huy tốt cần được tiếp tục luật định, đảm bảo sự liên tục ổn định của quá trình phát triển toàn hệ thống đô thị.

*b) Về quản lý phát triển hệ thống đô thị các cấp; các chỉ tiêu để quản lý kiểm soát phát triển; hình thành mới các đô thị, điểm dân cư đô thị hóa*

- Hệ thống đô thị trong các vùng đô thị hóa cơ bản, vùng đô thị lớn, vùng kinh tế trọng điểm... được Thủ tướng Chính phủ định hướng tổng thể nhưng chưa có các quy định ở cấp luật để xác định các nguyên tắc đảm bảo sự phát triển bền vững của hệ thống.

- Chưa có các quy phạm pháp luật điều chỉnh mối quan hệ, trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn của các đô thị được giao nắm giữ vai trò là trung tâm cấp quốc gia, cấp vùng, cấp tỉnh, cấp huyện nên chưa phát huy nguồn lực tổng hợp trong phát triển vùng và từng địa phương do thiếu tính liên kết, năng lực cạnh tranh, khả năng chia sẻ, hỗ trợ. Tính liên kết giữa các đô thị với nhau và với khu

vực nông thôn chưa chặt chẽ, còn rời rạc, ảnh hưởng đến hiệu quả phát triển tổng thể của vùng và hành lang kinh tế. Chưa tạo ra sự liên kết mạnh với các cửa ngõ hướng biển tạo sự hấp dẫn cho khu vực phía Tây.

- Đô thị hóa chưa chủ động, đồng bộ để phát huy tối ưu thế mạnh, các hoạt động sản xuất công nghiệp, sáng tạo, kinh tế thương mại hình thành từ mạng lưới đường cao tốc, các hành lang kinh tế, cửa khẩu, khu công nghiệp, khu kinh tế và các động lực phát triển đô thị khác. Các đô thị trung bình và nhỏ còn có những hạn chế về mô hình phát triển và vai trò động lực, đóng góp mật độ kinh tế ở một số vùng còn thấp (như vùng Trung du và miền núi phía Bắc, vùng Tây Nguyên...). Số lượng đô thị trung bình và nhỏ phát triển nhanh nhưng phân bố chưa đồng đều trên cả nước, tỷ lệ đô thị hóa cũng khác nhau; chất lượng đô thị giữa các địa phương, vùng miền và trong từng loại đô thị còn có sự chênh lệch lớn.

- Chưa có các quy định để kiểm soát việc hình thành các điểm dân cư đô thị hóa vùng ven đô. Việc xây dựng, hình thành khu dân cư phi nông nghiệp tập trung là tiền đề hình thành các điểm dân cư đô thị, nhưng hiện chưa được kiểm soát có hiệu quả. Tình trạng xây dựng và phát triển định cư phi nông nghiệp dọc các tuyến giao thông quốc lộ, tỉnh lộ còn phổ biến, tiềm ẩn rủi ro mất an toàn giao thông, ô nhiễm bụi và tiếng ồn. Khi có nhu cầu mở rộng lại gặp nhiều khó khăn trong đền bù giải phóng mặt bằng, dẫn đến đội vốn đầu tư do kéo dài, tăng hao phí xã hội do chậm giải quyết ùn tắc giao thông<sup>5</sup>. Mô hình đầu tư, quản lý, khai thác quỹ đất hai bên đường sau khi mở mới tuyến đường đô thị còn hạn chế, chưa khai thác được chênh lệch giá trị quỹ đất cũng như chưa quản lý, kiểm soát kiến trúc cảnh quan tuyến phố.

- Thiếu quy định để gắn kết chặt chẽ xây dựng nông thôn mới với quá trình đô thị hóa. Các vùng nông thôn, vùng ven đô thị đang trong quá trình đô thị hóa nhưng thiếu liên kết và tương hỗ về chức năng với các khu vực nội đô đã phát triển.

## ***1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề***

### ***1.2.1. Mục tiêu tổng thể***

- Nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công cụ phân loại đô thị trong quản lý phát triển các đô thị, chú trọng chất lượng đô thị, khắc phục triệt để tình trạng nâng loại đô thị khi chưa đủ tiêu chuẩn.

- Quản lý hiệu quả quá trình phát triển đô thị theo chiến lược phát triển đô thị quốc gia, vùng, quy hoạch hệ thống đô thị và nông thôn quốc gia, chương trình phát triển đô thị.

### ***1.2.2. Mục tiêu cụ thể***

- Kế thừa và bổ sung, phát triển các quy định về phân loại đô thị đã được thống nhất áp dụng trên toàn quốc trong nhiều năm để phù hợp với thông lệ

<sup>5</sup> Theo Ban An toàn giao thông TP Hồ Chí Minh (thời điểm trước dịch Covid-19), trung bình mỗi giờ TP Hồ Chí Minh thiệt hại khoảng 2,4 tỷ đồng vì ùn tắc giao thông.

quốc tế và thực tiễn Việt Nam, phù hợp đặc điểm phát triển của từng vùng, miền, những địa bàn vùng đồi núi, cao nguyên, vùng có tính trọng yếu về quốc phòng, an ninh, các đô thị có nhiều di tích lịch sử, di sản văn hoá, cảnh quan thiên nhiên cần bảo tồn, gìn giữ.

- Đẩy nhanh tốc độ và nâng cao chất lượng đô thị hóa, phát triển bền vững hệ thống đô thị theo mạng lưới, phát triển, sắp xếp, phân bố hệ thống đô thị, nông thôn thống nhất, hiệu quả, toàn diện, có kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại phù hợp với điều kiện phát triển, có môi trường sống lành mạnh, có khả năng chống chịu, thích ứng nước biển dâng, biến đổi khí hậu, thân thiện môi trường và giảm phát thải; hình thành một số đô thị, chuỗi đô thị động lực có kiến trúc hiện đại, xanh, bản sắc.

- Phát huy vai trò của các đô thị là “trung tâm” chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học công nghệ, đầu mối giao thông, thu hút đầu tư, phát triển nguồn nhân lực, đổi mới sáng tạo, chuyển giao công nghệ, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế - xã hội, làm động lực phát triển kinh tế các vùng đô thị tạo hiệu ứng “tích tụ”, “kết nối” và “liên kết” chặt chẽ với nông thôn tại các vùng trên địa bàn cả nước; tăng cường hợp tác quốc tế. Chất lượng sống tại các đô thị ở mức cao.

### ***1.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề***

#### ***1.3.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định hiện hành***

***1.3.2. Giải pháp 2: Quy định mới trong Luật điều chỉnh về quản lý và phát triển đô thị một hoặc một số chương về phân loại đô thị và quản lý phát triển hệ thống đô thị.***

#### ***a) Kế thừa, hoàn thiện và luật hóa các quy định phân loại đô thị***

- Kế thừa quy định về 06 loại đô thị được quy định tại Luật Quy hoạch đô thị được sửa đổi bổ sung tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương (Điều 140) và thẩm quyền công nhận các loại đô thị được quy định tại các Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQ13 và Nghị quyết số 26/2022/UBTVQH15.

- Kế thừa có sửa đổi, bổ sung các quy định về đô thị, khu vực đô thị, đơn vị hành chính đô thị và nguyên tắc về phân loại đô thị.

- Kế thừa có sửa đổi, bổ sung các quy định về tiêu chí phân loại đô thị, trong đó phân định các tiêu chí áp dụng chung cho đô thị loại nhỏ và vừa (từ loại V đến loại III), nhóm tiêu chí áp dụng cho các đô thị lớn hơn (loại II, loại I, loại đặc biệt), tiêu chí để áp dụng sau khi đô thị đã đạt được loại I; bổ sung, điều chỉnh áp dụng đặc thù một số tiêu chí đối với một số đô thị có yêu cầu quản lý đặc thù, áp dụng theo vùng miền; thành phố trực thuộc Trung ương, đô thị trực thuộc thành phố trực thuộc Trung ương.

- Kế thừa có sửa đổi, bổ sung quy định nguyên tắc đánh giá trình độ phát triển cơ sở hạ tầng, kiến trúc cảnh quan đối với quận, phường thuộc quận/ thành phố thuộc tỉnh/ thị xã; trình độ phát triển cơ sở hạ tầng, kiến trúc cảnh quan khu vực nông thôn là khu vực ngoại thành, ngoại thị.

- Quy định về phương pháp đánh giá, phân loại đô thị theo các loại đô thị khác nhau như đô thị biên/ đô thị sân bay/ đô thị bảo tồn di sản/ đô thị du lịch, đô thị khoa học, đô thị giáo dục/ đô thị sinh thái, đô thị giảm phát thải, đô thị nguy cơ rủi ro cao BDKH/ đô thị thông minh.

- Quy định về trách nhiệm định kỳ rà soát, đánh giá trình độ phát triển sau khi phân loại đô thị.

**b) Quy định về quản lý phát triển hệ thống đô thị các cấp; các chỉ tiêu để quản lý kiểm soát phát triển; hình thành mới các đô thị, điểm dân cư đô thị hóa**

- Quy định các yêu cầu đối với phát triển bền vững hệ thống đô thị; gắn kết với phát triển kinh tế - xã hội, phát huy lợi thế các trục hành lang kinh tế, vùng trọng điểm, sử dụng tiết kiệm hiệu quả tài nguyên, ứng phó Biến đổi khí hậu; đảm bảo an ninh quốc phòng; gắn kết với phát triển nông thôn; việc định hướng phát triển theo cấp quốc gia, vùng, tỉnh.

- Quy định về nguyên tắc phát triển cân bằng và kết nối của hệ thống đô thị gồm 03 cấp là cấp quốc gia, cấp vùng và cấp tỉnh bao gồm cả thành phố trực thuộc trung ương; những chỉ tiêu kiểm soát phát triển ở từng cấp; việc phân bổ, điều tiết và các biện pháp thúc đẩy đô thị hóa theo vùng, miền; quyền nghĩa vụ và trách nhiệm của các đô thị đóng vai trò là các trọng tâm cấp quốc gia, vùng, tỉnh, huyện trong hệ thống; cơ chế kiểm tra giám sát việc thực hiện; phát triển liên kết mạng lưới đô thị.

- Quy định về kiểm soát phát triển hình thành đô thị mới và điểm dân cư đô thị hóa, xây dựng kế hoạch phát triển gắn với chương trình phát triển đô thị tỉnh để hình thành nói đơn vị hành chính đô thị từ đơn vị hành chính đô thị và đơn vị hành chính nông thôn, hình thành mới đô thị/ điểm dân cư đô thị hóa gắn với sự phát triển mạng lưới đường cao tốc, các hành lang kinh tế, cửa khẩu, khu công nghiệp, khu kinh tế và các động lực phát triển đô thị khác; giám sát thực hiện kế hoạch phát triển.

.. - Quy định về liên kết xây dựng nông thôn mới với phát triển đô thị.

**1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

**1.4.1. Đánh giá tác động giải pháp 1:** giữ nguyên quy định hiện hành.

**a) Tác động về kinh tế**

- Tỷ trọng của khu vực đô thị trong tổng GDP, thu ngân sách, xuất nhập khẩu, sản xuất công nghiệp của cả nước hiện đã chiếm tỷ trọng chi phối, đặc biệt tại các khu vực đô thị lớn như thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Hà Nội. Khu vực đô thị hàng năm đóng góp vào giá trị sản xuất công nghiệp, giá trị xuất nhập khẩu và tiến bộ khoa học công nghệ, có tác động lan tỏa và khẳng định vai trò là động lực tăng trưởng kinh tế và phát triển của các vùng và trên cả nước.

- Động lực tăng trưởng quốc gia tập trung tại khu vực đô thị do tăng trưởng mạnh mẽ khu vực công nghiệp và dịch vụ. Tiếp nối hai thập kỷ phát triển sau

đổi mới, giai đoạn 2011-2020, cơ cấu kinh tế đất nước tiếp tục dịch chuyển sang phi nông nghiệp nhờ sự tăng trưởng mạnh mẽ của khu vực công nghiệp, xây dựng, và dịch vụ. So với hai thập kỷ trước, thập kỷ vừa qua, chuyển dịch cơ cấu kinh tế có thay đổi khi tăng trưởng công nghiệp chậm lại so với thập kỷ trước; tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng dân số đô thị vẫn giữ tốc độ ổn định (khoảng 3%/năm). Tỷ trọng lao động trong khu vực nông nghiệp giảm nhanh từ 60% (2008) xuống còn 40% (2017). Sự dịch chuyển này phản ánh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa với sự gia tăng dân số trong ranh giới (hành chính) đô thị bình quân tăng gần 1 triệu người mỗi năm, từ 24.6 triệu năm 2008 tăng lên trên 33 triệu năm 2018.

**b) Tác động về xã hội:**

- Hệ thống đô thị trong các vùng đô thị hóa cơ bản, vùng đô thị lớn, vùng kinh tế trọng điểm...chưa tạo ra nguồn lực tổng hợp trong phát triển vùng và từng địa phương do thiếu tính liên kết, năng lực cạnh tranh, khả năng chia sẻ, hỗ trợ. Các đô thị trung bình và nhỏ còn có những hạn chế về sự phát triển, vai trò động lực, góp phần tạo ra mật độ kinh tế ở một số vùng còn thấp (như vùng Trung du và miền núi phía Bắc, vùng Tây Nguyên...). Số lượng đô thị trung bình và nhỏ phát triển nhanh nhưng phân bố chưa đồng đều trên cả nước, tỷ lệ đô thị hóa cũng khác nhau; chất lượng đô thị giữa các địa phương, vùng miền và trong từng loại đô thị còn có sự chênh lệch lớn. Các trục hành lang kinh tế động lực, nhất là các trục hành lang chưa phát huy thế mạnh, các hoạt động kinh tế thương mại xuất hiện với quy mô nhỏ chưa xứng với tiềm năng, lợi thế... Chưa tạo ra sự liên kết mạnh với các cửa ngõ hướng biển tạo sự hấp dẫn cho khu vực phía Tây.

- Đô thị hóa góp phần đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động, thay đổi sự phân bố dân cư. Các đô thị không chỉ là nơi tạo ra nhiều việc làm và thu nhập cho người lao động mà còn là nơi tiêu thụ sản phẩm hàng hóa lớn và đa dạng, là nơi sử dụng lực lượng lao động có chất lượng cao, cơ sở kỹ thuật hạ tầng cơ sở hiện đại có sức hút đầu tư mạnh trong nước và nước ngoài.

- Khu vực đô thị đã góp phần giải quyết lao động dôi dư từ khu vực nông thôn. Mỗi năm Việt Nam có gần 1 triệu thanh niên bước vào độ tuổi lao động, nhưng khu vực nông thôn không thu hút được lực lượng lao động trẻ do nguồn tài nguyên đất đai khan hiếm, đầu tư vào khu vực này còn khó khăn với hiệu quả thấp. Trên thực tế, số việc làm trong khu vực nông lâm ngư nghiệp thu hẹp bình quân mỗi năm khoảng 400 ngàn vị trí (từ 23 triệu năm 2008 xuống còn khoảng 19 triệu 2018). Sức ép tạo việc làm mới đòi hỏi khu vực đô thị và quá trình đô thị hóa duy trì động lực phát triển cao để có thể đảm bảo ổn định xã hội.

- Việc hấp thụ lực lượng lao động nông nghiệp dôi dư phụ thuộc chủ yếu vào khả năng phát triển của khu vực đô thị. Tỷ lệ dịch cư với mục đích đi học (23%) và tỷ trọng cư dân quay trở lại (0,4%) cho thấy vai trò quan trọng và sự mệnh của các trung tâm đô thị trong đào tạo và thu hút sử dụng nguồn nhân lực quốc gia.



- Không gian đô thị được mở rộng, đã hình thành vùng đô thị lớn (Vùng Thủ đô Hà Nội và Vùng thành phố Hồ Chí Minh); các đô thị lớn trung tâm cấp vùng, cấp tỉnh. Liên kết hệ thống đô thị đã hình thành rõ nét hơn thông qua các chùm đô thị, các chuỗi đô thị; các hành lang, vành đai kinh tế và hành lang kinh tế ven biển, hành lang đường Hồ Chí Minh, hành lang biên giới Việt Nam - Trung Quốc, Campuchia - Lào - Việt Nam thúc đẩy phát triển các vùng kinh tế trọng điểm; vùng đô thị hóa và hệ thống đô thị trung tâm các cấp. Các đô thị trung tâm cấp quốc gia, đô thị gắn với cảng biển cảng hàng không, cửa khẩu trở thành trung tâm hợp tác phát triển quan hệ kinh tế, chính trị, văn hóa; nơi tổ chức các sự kiện quốc tế và khu vực; đầu mối giao thông, thông tin liên lạc trong mạng lưới đường hàng không, đường sông, đường biển, đường bộ liên quốc gia. Mạng lưới các đô thị nhỏ trung tâm đơn vị hành chính cấp huyện và các cụm xã vừa là “cầu nối” nông thôn - đô thị vừa là “điểm tựa” phát triển kinh tế - xã hội ở các huyện, nền tảng để các huyện, xã, điểm dân cư nông thôn thực hiện đô thị hóa, phát triển thành đô thị quy mô lớn hơn.

**c) Tác động về giới:** Giải pháp này không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

**d) Tác động của thủ tục hành chính:** Giải pháp này không làm thay đổi TTHC hiện hành, không làm phát sinh TTHC mới.

**đ) Tác động tới hệ thống pháp luật:**

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:*

Giải pháp 1 không trái với các quy định hiện hành, do vậy, Giải pháp 1 không có tác động đến tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật hiện hành.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:*

Giải pháp 1 giữ nguyên trạng các chính sách hiện hành và các chính sách này đã được thực hiện một thời gian khá dài, do đó, Giải pháp 1 không ảnh hưởng đến khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:*

Giải pháp 1 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

**1.4.2. Đánh giá tác động giải pháp 2:** Quy định mới trong Luật điều chỉnh về quản lý và phát triển đô thị các chương riêng về phân loại đô thị và quản lý phát triển hệ thống đô thị.

**a) Tác động về kinh tế**

- Tổ chức không gian đô thị gắn với tổ chức không gian, phân vùng phát triển kinh tế xã hội quốc gia, theo mô hình mạng lưới, phân bố hợp lý tạo sự phát triển cân đối hài hòa giữa các vùng, các tỉnh.

- Phát huy vai trò của các vùng kinh tế xã hội, các vùng kinh tế trọng điểm, các trục hành lang kinh tế, các khu kinh tế cửa khẩu, ven biển, hải đảo để thúc đẩy phát triển đô thị, đô thị hóa.

- Tập trung phát triển vùng đô thị lớn khu vực có dân cư tập trung mật độ cao, có điều kiện thuận lợi về vị trí địa lý, kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kinh tế, xã hội, nguồn nhân lực chất lượng cao và các tiềm năng, lợi thế khác cho phát triển đô thị để hình thành và phát triển các cực tăng trưởng, tạo hiệu ứng lan tỏa thúc đẩy phát triển các đô thị vừa và nhỏ, phát triển nông thôn nhanh, hiệu quả và bền vững.

#### ***b) Tác động về xã hội:***

- Phát huy tối đa lợi thế của quốc gia, vùng, địa phương; phát triển hài hòa giữa kinh tế với văn hóa, xã hội, bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu và bảo đảm quốc phòng, an ninh.

- Phát triển ổn định, bền vững, trên cơ sở tổ chức không gian phù hợp, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, đất đai, tiết kiệm năng lượng; bảo vệ môi trường, cân bằng sinh thái; bảo tồn di sản kiến trúc, thiên nhiên, bản sắc văn hóa vùng, miền và nâng cao chất lượng đô thị; chủ động phòng, chống thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu.

- Phát triển đô thị có trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với từng thời kỳ phát triển kinh tế xã hội của đất.

- Phát triển các đô thị lớn, có năng lực cạnh tranh để hình thành các cực tăng trưởng quốc gia, cạnh tranh quốc tế.

- Tổ chức không gian phát triển đô thị gắn kết hiệu quả với hệ thống kết cấu hạ tầng; hình thành các công trình trọng điểm quốc gia về giao thông đường bộ, đường thủy, đường hàng không.

***c) Tác động về giới:*** Giải pháp 2 không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

***d) Tác động của thủ tục hành chính:*** Giải pháp 2 không làm thay đổi TTHC hiện hành, không làm phát sinh TTHC mới.

#### ***đ) Tác động tới hệ thống pháp luật:***

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:*

+ Các quy định về phân loại đô thị trong Giải pháp 2 được nâng cấp từ Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 được sửa đổi, bổ sung tại Nghị quyết số 26/2022/UBTVQH15. Do vậy, Giải pháp 2 không có tác động đến tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật hiện hành.

+ Các quy định về quản lý phát triển hệ thống đô thị được kế thừa và bổ sung từ các quy định của Luật Quy hoạch đô thị và thực tiễn thi hành. Do vậy, Giải pháp 2 không có tác động đến tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật hiện hành.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:*

Giải pháp 2 kế thừa, có sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về phân loại đô thị được sửa đổi, bổ sung tại Nghị quyết số 26/2022/UBTVQH15 ngày 21/9/2022. Do đó, không ảnh hưởng đến khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:*

Giải pháp 2 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

### **1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)**

Lựa chọn giải pháp 2. Quốc hội ban hành Luật Quản lý phát triển đô thị trong đó các chương với các nội dung như sau:

- Hoàn thiện và luật hóa các quy định về phân loại đô thị.

- Quy định về hình thành mới các đô thị; kiểm soát sự phát triển về quy mô, số lượng, tỷ lệ đô thị hóa; hình thành mạng lưới đô thị quốc gia.

## **2. CHÍNH SÁCH 2: QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN CÁC KHU VỰC, KHÔNG GIAN ĐÔ THỊ VÀ CUNG CẤP HẠ TẦNG ĐÔ THỊ ĐỒNG BỘ**

### **2.1. Xác định vấn đề bất cập**

#### **a) Về quản lý phát triển đô thị theo chương trình và kế hoạch**

- Hiện nay, việc quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch và kế hoạch được thực hiện bằng công cụ chương trình phát triển đô thị và khu vực phát triển đô thị<sup>6</sup>. Tuy nhiên thực tế có nhu cầu hình thành nhiều chương trình, kế hoạch phát triển (kế hoạch phát triển mới, cải tạo, chỉnh trang, tái thiết đô thị; kế hoạch được lập theo mục tiêu, lĩnh vực khác nhau về cải tạo hạ tầng đô thị, nâng cao năng lực chống chịu, giảm phát thải, chuyển đổi số, phát triển đô thị thông minh,...). Cần quy định các nguyên tắc để đồng bộ, tích hợp các chương trình, kế hoạch phát triển đô thị, cải cách và đơn giản hóa thủ tục hành chính song song với phát huy hiệu quả của công cụ quản lý; tránh việc xây dựng hình thức cho có nhưng không có cơ chế để tổ chức thực hiện, giám sát, đánh giá.

- Các quy định hiện hành chưa làm rõ, chưa tích hợp hiệu quả và đa dạng hóa được các nguồn lực thực hiện chương trình. Các nội dung đã được thực hiện

<sup>6</sup> Nghị định số 11/2013/NĐ-CP, Luật Xây dựng năm 2014, Nghị định số 42/2009/NĐ-CP, Nghị định số 35/2023/NĐ-CP và Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13, 26/2022/UBTVQH15 về phân loại đô thị.

rộng rãi cần được tiếp tục luật định, đảm bảo sự liên tục ổn định của quá trình phát triển toàn hệ thống đô thị.

**b) Về phát triển mới, cải tạo, chỉnh trang và tái phát triển các khu vực, không gian trong đô thị**

- *Phát triển mới các khu vực, không gian đô thị*

+ Hiện tượng phình rộng đô thị diễn ra ở mức cao. Đô thị hóa đất đai cao hơn nhiều lần so với đô thị hóa dân số, dẫn đến nhiều hệ lụy của quá trình phát triển, tính bền vững thấp.

+ Các địa phương còn hạn chế trong việc áp dụng công cụ Khu vực phát triển đô thị do chưa rõ ưu thế khi áp dụng, chưa có các quy định chính sách thực hiện đồng bộ khi phát triển theo Khu vực phát triển đô thị thay vì phải thực hiện theo từng dự án riêng lẻ.

+ Thiếu sự quản lý, kiểm soát, khống chế, điều tiết đồng bộ giữa các dự án trong cùng một khu vực cũng như giữa các khu vực khác nhau của đô thị, chưa có chính sách phù hợp cho các khu vực có quy mô, tính chất khác nhau trong thành phố, thị xã. Tình trạng Nhà nước phải chạy theo dự án để cung cấp hạ tầng khá phổ biến. Thiếu các cơ chế để tập trung nguồn lực đầu tư hình thành đô thị mới theo kế hoạch.

+ Chưa kiểm soát, phân định rõ vai trò trách nhiệm của Nhà nước và các chủ thể liên quan trong việc đảm bảo cung cấp hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội đô thị.

+ Các dự án quy mô nhỏ một vài dãy nhà cũng như dự án có quy mô rất lớn tới hàng nghìn ngôi nhà, căn hộ đều đang áp dụng chung các quy định về quản lý phát triển dự án, chung mô hình thực hiện; chưa có chính sách riêng để quản lý các đề xuất phát triển có quy mô lớn, trong đưng đơn vị hành chính đô thị, đánh giá sự phù hợp với định hướng phát triển đô thị và tác động hạ tầng; chưa có các yêu cầu để đảm bảo việc quản lý, cung cấp dịch vụ đô thị sau khi hình thành khu vực đô thị quy mô lớn. Nguồn lực đầu tư cho phát triển hạ tầng đô thị chưa đa dạng.

+ Việc bàn giao giữa chủ đầu tư dự án với nhà nước có nhiều khó khăn do chưa có cơ chế đảm bảo nguồn thu để duy trì dịch vụ hạ tầng đô thị. Thiếu các quy định về bàn giao quản lý các trách nhiệm, nghĩa vụ, điều kiện, trình tự thủ tục đối với chủ đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các khu đô thị đã đầu tư hoàn thành. Chưa có quy định hành lang pháp lý rõ nét về những nội dung cần Nhà nước phát huy vai trò kiến tạo<sup>7</sup>.

+ Các nội dung của Nghị định đã được thực hiện rộng rãi, ổn định cần được tiếp tục luật định, đảm bảo sự liên tục ổn định của quá trình phát triển toàn hệ thống đô thị.

<sup>7</sup> (i) Vai trò đầu tư hạ tầng khung để dẫn dắt, định hướng đầu tư cho nhà đầu tư; (ii) Vai trò trong việc thúc đẩy, đầu tư đối với các khu vực không có giá trị thương mại cao v.v.. (iii) Vai trò của Nhà nước trong việc khuyến khích, thu hút các yếu tố gia tăng khả năng cạnh tranh của đô thị, phát triển các giải pháp mới, sáng tạo chưa được quy định cụ thể.

- *Cải tạo, chỉnh trang đô thị*

+ Tồn tại sự không nhất quán trong cách hiểu và tổ chức thực hiện do chưa có khái niệm chính thức nào về cải tạo, chỉnh trang, nâng cấp, tái thiết đô thị, chưa có quy định tổng thể về việc cải tạo<sup>8</sup>, tái thiết đô thị gây khó khăn cho việc xây dựng, triển khai các cơ chế thực hiện mặc dù nhu cầu hiện nay là rất lớn<sup>9</sup>.

+ Thiếu cơ chế huy động và khuyến khích sự tham gia của các tổ chức, cá nhân, cộng đồng cho công tác nâng cấp, cải tạo, chỉnh trang đô thị cũng như thiếu cơ chế ràng buộc đối với các khu vực cần nâng cấp, cải tạo bắt buộc. Chưa có quy định liên thông với quy định đất đai, đầu tư, chưa rõ mô hình hợp tác đầu tư phát triển.

+ Luật Kiến trúc đã quy định về Quy chế quản lý kiến trúc, tuy nhiên chưa quy định các giải pháp để thực hiện việc bảo vệ cảnh quan đô thị. Chưa có các quy định pháp lý để người dân và chính quyền bảo vệ, phát huy tiềm lực nội tại của các đô thị (di sản, kiến trúc có giá trị, cây xanh, mặt nước). Trật tự kiến trúc cảnh quan đô thị các trục chính đô thị còn lộn xộn; thiếu hạ tầng thiết yếu như cây xanh, mặt nước, các không gian công cộng sinh hoạt cộng đồng...

+ Các chương trình nâng cấp đô thị, cải tạo chỉnh trang đô thị đã được triển khai tại nhiều địa phương từ những năm 1998 đến nay cần được kế thừa và phát huy, nhân rộng.

- *Thực hiện tái phát triển đô thị*

+ Tiến độ di dời các nhà máy, khu vực ô nhiễm ra khỏi nội đô vẫn còn rất hạn chế do nhiều nguyên nhân, trong đó chủ yếu là do chưa hình thành mô hình thực hiện đầu tư tái phát triển đô thị tại các khu vực sau khi thực hiện di dời (xác định phạm vi khu vực, phạm vi dự án, quyền phát triển trong phạm vi dự án, chuyển chức năng sử dụng đất một cách hợp lý để hạn chế gây tranh cãi và tranh chấp trong thực hiện, sau khi thực hiện...).

+ Một số khu vực được dự kiến chuyển thành đất sử dụng công cộng với ít giá trị gia tăng không thu hút được nhà đầu tư, trong khi những khu vực khác thiếu kiểm soát lại có nguy cơ chuyển thành chung cư cao tầng, làm tăng thêm áp lực về hạ tầng đô thị.

+ Một số khu vực thuộc quyền sử dụng của Nhà nước nhưng khi muốn chuyển đổi chức năng để tạo nguồn lực cho đô thị lại chưa có mô hình đầu tư

<sup>8</sup> Thống kê riêng tại TP Hồ Chí Minh, từ năm 2000 đến 2021, toàn địa bàn TP.HCM đã có trên 168.139 hộ dân hiến hơn 5,37 triệu m<sup>2</sup> đất, ước tính tương ứng với số tiền hơn 10.050 tỉ đồng, phục vụ cho 5.230 công trình. Trong đó có 3.874 công trình mở rộng hẻm, ước tính tương ứng với số tiền hơn 6.622 tỉ đồng; 1.237 công trình mở rộng đường, ước tính tương ứng với số tiền hơn 3.379 tỉ đồng và 119 công trình khác, ước tính tương ứng với số tiền hơn 48 tỉ đồng. Có trường hợp hộ dân tại Quận 3 cần hiến 23 m<sup>2</sup> đất mặt tiền, giá trị hơn 2 tỷ đồng để mở rộng hẻm cạnh nhà, giúp hơn 200 hộ dân đi lại thuận lợi. Tại các dự án Nâng cấp đô thị triển khai tại 6 tỉnh ĐB SCL nguồn vốn vay WB cũng luôn có sự đóng góp của người dân bao gồm cả hiến đất để thực hiện dự án. Việc vận động người dân là khâu then chốt quyết định sự thành công chủ trương mở rộng hẻm. Tuy nhiên cần có quy định thống nhất để áp dụng khi có trường hợp diện tích đất bị mất lên tới 50 - 70%.

<sup>9</sup> Trong tổng số 888 đô thị trên cả nước, có hơn 100 đô thị có quy mô từ loại III trở lên, đã có quá trình hình thành và phát triển nhiều thập kỷ.

đồng bộ với các pháp luật khác nên các địa phương lúng túng, thiếu căn cứ pháp lý để triển khai.

**d) Quản lý hạ tầng đô thị chưa đáp ứng các yêu cầu mới trong quá trình đô thị hóa**

*- Quản lý phát triển, cung cấp hạ tầng kỹ thuật*

+ Chính phủ đã ban hành nhiều Nghị định khác nhau để điều chỉnh các lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật, tuy nhiên không có văn bản cấp Luật điều chỉnh dẫn đến các nội dung khi đang có các Luật khác điều chỉnh sẽ không thể điều chỉnh bằng Nghị định ví dụ như các quy định liên quan về đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công... các quy định về sở hữu công trình hạ tầng kỹ thuật, bàn giao đối với các công trình hạ tầng kỹ thuật (đường dây, cáp viễn thông, điện, chiếu sáng công cộng, đường ống cấp nước, thoát nước, cấp năng lượng...) đều nối vào các công trình hạ tầng kỹ thuật dùng chung chưa cụ thể hóa giữa quy định tại Luật chuyên ngành với quy định về quản lý hạ tầng kỹ thuật đô thị.

+ Về tổng thể, năng lực, quản lý hệ thống hạ tầng đô thị và cung cấp dịch vụ hạ tầng đô thị chưa đáp ứng nhu cầu tăng nhanh của người dân. Quản lý, đầu tư hệ thống hạ tầng kỹ thuật thiếu đồng bộ và kết nối (do triển khai đầu tư xây dựng không đồng thời, đồng bộ; xây dựng chắp vá qua nhiều thời kỳ; được quản lý, sở hữu bởi nhiều chủ thể; hiện tượng đào lên lấp xuống, mạng nhện đường dây...), dẫn đến khó khăn trong đầu tư xây dựng, quản lý, vận hành và giảm hiệu quả khai thác, sử dụng. Vấn đề áp dụng khoa học công nghệ, tiết kiệm năng lượng trong đầu tư xây dựng, quản lý khai thác vận hành hạ tầng kỹ thuật đô thị chưa tương xứng với tốc độ phát triển chung của khu vực.

+ Mặc dù công trình kết cấu hạ tầng tương đối gắn kết nhưng mỗi lĩnh vực hạ tầng đang được quản lý theo ngành dọc dẫn đến có sự chồng chéo, trùng chờ, tranh chấp trên thực tế do chưa có quy định thống nhất về hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội đô thị đồng bộ với phân cấp trách nhiệm quản lý đi theo trách nhiệm đầu tư, phát triển, vận hành cung cấp dịch vụ hạ tầng, duy tu, bảo dưỡng.

+ Công tác phát triển đô thị mới, cải tạo đô thị chưa thực sự gắn với việc kiểm soát khả năng kết nối và chịu tải của hệ thống hạ tầng đô thị;

+ Việc thực hiện chủ trương xã hội hóa trong đầu tư xây dựng hạ tầng đô thị còn chậm và chưa đồng bộ. Các địa phương chưa dành tỷ lệ vốn thích đáng cho công tác bảo trì, bảo dưỡng hệ thống hạ tầng đô thị. Đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng phục vụ ứng phó với biến đổi khí hậu mới đạt kết quả ở mức thấp. Các công trình hạ tầng kỹ thuật, đặc biệt là lĩnh vực xử lý nước thải, thoát nước, chống ngập, nghĩa trang, cơ sở hỏa táng, công viên cây xanh... phần lớn là phục vụ an sinh xã hội trong khi các chủ thể cung cấp dịch vụ là các doanh nghiệp tham gia quản lý vận hành, cung cấp dịch vụ đang dần chuyển đổi mô hình từ doanh nghiệp nhà nước sang các loại hình doanh nghiệp khác, tuy nhiên chưa có

các quy định đáp ứng yêu cầu thực tế và có cơ chế, chính sách trong đầu tư dự án hạ tầng kỹ thuật theo mô hình đầu tư phù hợp.

+ Việc bảo vệ công trình hạ tầng kỹ thuật đô thị chưa được luật định nên các chủ thể có liên quan, bao gồm cả người dân trong đô thị, chưa ý thức đầy đủ trách nhiệm, nghĩa vụ.

+ Các nội dung quy định tại các Nghị định đã được thực hiện rộng rãi, ổn định cần được tiếp tục luật định, đảm bảo sự liên tục ổn định của quá trình phát triển toàn hệ thống đô thị.

*- Quản lý phát triển cung cấp hạ tầng xã hội*

+ Chỉ tiêu dịch vụ hạ tầng/đầu người còn thấp, đặc biệt ở chỉ tiêu y tế, công trình văn hóa thể thao giải trí.

+ Mạng lưới cung cấp và phân cấp hệ thống dịch vụ hạ tầng xã hội mặc dù đã được đầu tư nhưng vẫn bộc lộ nhiều bất cập, thiếu liên kết và chưa phân cấp chức năng phù hợp theo quy mô vùng, khu vực... dẫn đến tình trạng quá tải ở tuyến trung ương, các đô thị lớn.

+ Tiếp cận về chất lượng các công trình hạ tầng xã hội chưa đảm bảo: các không gian công cộng chưa đa dạng, hấp dẫn bắt kịp xu hướng và tích hợp với giá trị kinh tế đô thị. Yếu tố giá trị văn hóa bản địa, không gian di sản chưa được khai thác hiệu quả để tạo nên nét đặc sắc và hấp dẫn cho không gian văn hóa công cộng, kiến tạo "nơi chốn" đô thị. Tiếp cận về giá sử dụng một số các dịch vụ hạ tầng xã hội vẫn còn cao trong lĩnh vực giáo dục, y tế. Vốn đầu tư cho hạ tầng dịch vụ xã hội chủ yếu từ ngân sách nhà nước, chưa huy động hiệu quả từ các thành phần tư nhân và xã hội hóa. Cơ chế quản lý khai thác các cơ sở này còn nặng tính hành chính, sự phối hợp chưa được phân định rõ. Hoạt động của các cơ sở còn chưa thực sự bám sát và đáp ứng nhu cầu của người dân. Ô nhiễm môi trường vẫn là một vấn đề lớn.

+ Không gian công cộng đô thị có chất lượng cải tạo thấp, chưa góp phần đáp ứng nhu cầu đời sống văn hóa, tinh thần của cư dân và tăng sức hút của đô thị.

*đ) Chưa có quy định về phát triển không gian xây dựng ngầm đô thị*

+ Hầu hết các công trình ngầm hiện nay đều mang tính cục bộ, chỉ khai thác cho một mục đích riêng chứ chưa có sự liên kết tổng thể cho cả khu vực hay một đô thị. Việc quản lý chiều sâu phần ngầm của công trình một cách có hệ thống chưa được thực hiện mà mới chỉ quản theo hồ sơ đơn chiếc cùng với giấy phép xây dựng. Việc phát triển xây dựng ngầm gắn với công nghệ quản lý số để khai thác sử dụng cũng là một đòi hỏi lớn trong thời điểm hiện nay.

+ Công tác đấu nối không gian, đấu nối kỹ thuật các công trình xây dựng ngầm chưa được luật hóa trong khi đây là nội dung liên quan đến quyền dân sự của chủ sở hữu, chủ sử dụng công trình.

+ Luật Xây dựng năm 2014, sửa đổi năm 2020 và các văn bản hướng dẫn, bao gồm cả hệ thống quy chuẩn kỹ thuật chưa có quy định cụ thể về chỉ giới xây

dựng, chỉ giới đường đỏ đối với công trình xây dựng ngầm, gây khó khăn trong triển khai thực hiện. Chưa có quy định có liên quan đến hành lang bảo vệ công trình xây dựng ngầm như chỉ giới xây dựng ngầm, chỉ giới xây dựng trên mặt đất hay ranh giới thửa đất trên mặt đất và dưới mặt đất, kiểm soát, bảo đảm an toàn, an ninh và phòng chống thảm họa khi xây dựng và khai thác sử dụng không gian ngầm đô thị.

+ Công trình xây dựng ngầm có tính chất khác biệt với các công trình trên mặt đất (đòi hỏi vốn đầu tư cao hơn, yêu cầu về an toàn, môi trường ...), tuy nhiên, cơ chế tài chính trong đầu tư, xây dựng và khai thác sử dụng công trình xây dựng ngầm (đối với công trình hạ tầng kỹ thuật ngầm, công trình ngầm có yếu tố phục vụ cộng đồng, công cộng) vẫn chưa được quy định rõ ràng trong Luật Đầu tư năm 2020; Luật Đầu tư công năm 2019; Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020 và Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017. Thiếu cơ chế khuyến khích đầu tư công trình xây dựng ngầm đô thị.

## **2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

- Thể chế hóa định hướng của Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII, các chỉ đạo cụ thể tại Nghị quyết số 06-NQ/TU của Bộ Chính trị.

- Hệ thống hóa, ban hành các quy định về quản lý, tổ chức thực hiện phát triển đô thị để áp dụng song hành với công cụ đã được áp dụng phổ biến trong thực tiễn là quy hoạch đô thị; quản lý phát triển đô thị, cung cấp hạ tầng đô thị và phát triển hệ thống đô thị có trật tự, theo quy hoạch và có kế hoạch, từng bước hướng tới mục tiêu phát triển đô thị bền vững; bảo đảm quy hoạch đô thị và phát triển kết cấu hạ tầng các đô thị phải đi trước một bước và tạo ra nguồn lực chủ yếu cho phát triển đô thị; bảo đảm kết hợp đồng bộ và hài hoà giữa cải tạo, chỉnh trang, tái thiết đô thị với phát triển các đô thị mới.

## **2.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề**

**2.3.1. Giải pháp 1:** Sửa đổi, bổ sung các quy định hiện hành.

**2.3.1. Giải pháp 2:** Quy định mới trong Luật Quản lý và phát triển đô thị một hoặc một số chương về phát triển các khu vực, không gian đô thị và cung cấp hạ tầng đô thị đồng bộ, gồm các nội dung sau:

### **a) Quy định về phát triển đô thị theo chương trình và kế hoạch**

- Kế thừa và luật hoá quy định về các loại chương trình phát triển đô thị và thẩm quyền phê duyệt được quy định tại Nghị định số 35/2023/NĐ-CP.

- Kế thừa và bổ sung quy định về kế hoạch thực hiện quy hoạch xây dựng phát triển đô thị được quy định tại Luật Xây dựng (Điều 48); quy định về các loại kế hoạch phát triển (kế hoạch phát triển mới, cải tạo, chỉnh trang, tái thiết đô thị; kế hoạch được lập theo mục tiêu, lĩnh vực khác nhau về cải tạo hạ tầng đô thị, nâng cao năng lực chống chịu, giảm phát thải, chuyển đổi số, phát triển đô thị thông minh,...); thẩm quyền quyết định xây dựng các kế hoạch này.

- Quy định nguyên tắc để đồng bộ, tích hợp các chương trình, kế hoạch phát triển đô thị.



- Quy định các chính sách đa dạng hóa nguồn lực để thực hiện chương trình phát triển đô thị.

**b) Quy định về quản lý phát triển các khu vực, không gian đô thị**

- *Quy định về phát triển mới các khu vực, không gian đô thị*

+ Kế thừa, có sửa đổi, bổ sung quy định về phát triển đô thị theo các khu vực của đô thị; việc phát triển đô thị theo các khu vực ưu tiên tập trung đầu tư được quy định tại Nghị định số 11/2013/NĐ-CP, các chính sách quản lý phát triển đô thị áp dụng theo khu vực phát triển đô thị.

+ Quy định về ranh giới kiểm soát phát triển đô thị; các cơ chế, chính sách về quản lý phát triển đô thị và cung cấp hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội áp dụng riêng đối với khu vực nằm trong và nằm ngoài ranh giới kiểm soát phát triển đô thị; quản lý, điều chỉnh ranh giới phát triển đô thị, quản lý đất xây dựng đô thị.

+ Quy định về nguyên tắc phát triển hạ tầng kỹ thuật đi trước; quy định khu đô thị và trình tự phát triển; đánh giá các đề xuất phát triển các khu đô thị có quy mô lớn tương đương đơn vị hành chính đô thị (thị trấn, phường); kế thừa và phát triển các mô hình thực hiện đầu tư phát triển đô thị và yêu cầu về kinh nghiệm, bộ máy quản lý của nhà đầu tư bảo đảm khả năng quản lý, cung cấp dịch vụ đô thị sau khi hình thành khu vực đô thị quy mô lớn đảm bảo phù hợp định hướng phát triển đô thị và đánh giá tác động hạ tầng.

+ Kế thừa có sửa đổi, bổ sung quy định về quản lý, bàn giao dự án được quy định tại Nghị định số 35/2023/NĐ-CP; yêu cầu đối với các chủ thể (chủ đầu tư, cư dân,...); đảm bảo dịch vụ đô thị; nguồn lực tài chính để quản lý, vận hành khu đô thị; phương án bàn giao; đánh giá trước khi bàn giao; xác lập quyền sở hữu tài sản trong dự án; phân định trách nhiệm, quản lý của cơ quan nhà nước.

- *Quy định về cải tạo, chỉnh trang đô thị*

+ Kế thừa, có sửa đổi, bổ sung khái niệm về cải tạo, chỉnh trang đô thị được quy định tại Luật Quy hoạch đô thị (Điều 73) và Nghị định số 11/2013/NĐ-CP.

+ Quy định nguyên tắc cải tạo đô thị (các loại khu vực phải cải tạo do nguy hiểm, ảnh hưởng nghiêm trọng đối với cộng đồng dân cư; khu vực bảo tồn, lưu giữ các giá trị kiến trúc đô thị; khu vực khuyến khích cải tạo).

+ Quy định việc xác định phạm vi khu vực cải tạo.

+ Quy định về 03 nhóm đối tượng cải tạo: cải tạo theo khu vực (các phường, khu dân cư, tổ dân phố có hạ tầng đô thị chưa đáp ứng yêu cầu; hồ, ao và khu vực lân cận hồ ao); cải tạo theo tuyến (tuyến phố; dọc sông, suối); cải tạo theo công trình (bảo tồn, trùng tu hoặc các yêu cầu bảo vệ công trình có giá trị); quy định bảo đảm khớp nối đồng bộ hạ tầng khu vực thực hiện cải tạo đô thị với khu vực khác.

+ Quy định về cách thức triển khai theo từng nhóm đối tượng: kế hoạch thực hiện; mô hình tổ chức thực hiện; quản lý. Các cơ chế, chính sách ưu đãi.

*- Quy định về tái thiết đô thị*

+ Kế thừa có sửa đổi, bổ sung khái niệm, đối tượng thực hiện về tái thiết đô thị được quy định tại Nghị định số 11/2013/NĐ-CP.

+ Quy định mới các nguyên tắc, yêu cầu phải đáp ứng khi thực hiện tái thiết đô thị.

+ Quy định mới việc các định các phạm vi khu vực thực hiện tái thiết đô thị.

+ Quy định mới về nhóm đối tượng thực hiện tái thiết đô thị gồm: (1) khu vực phải thực hiện tái thiết (cơ sở kho tàng, bến bãi trong nội đô, bị ô nhiễm thuộc đối tượng phải di dời; các khu vực bãi rác bị ô nhiễm, đã đóng cửa phải di dời; sông, suối, hồ ao cần khôi phục); (2) khu vực có thể thực hiện tái thiết (các khu vực trụ sở, hành chính cũ, khu dân cư kết hợp chợ trung tâm nội đô,...).

+ Quy định mới về cách thức triển khai theo từng nhóm đối tượng: kế hoạch thực hiện; mô hình tổ chức thực hiện; quản lý. Các cơ chế, chính sách ưu đãi.

*c) Quy định về quản lý phát triển, cung cấp hạ tầng đô thị*

*- Hạ tầng kỹ thuật:*

+ Quy định về đồng bộ trong đầu tư phát triển hạ tầng kỹ thuật bao gồm: (1) Kế hoạch phát triển hạ tầng kỹ thuật đồng bộ theo quy hoạch đô thị, quy hoạch chuyên ngành hạ tầng kỹ thuật (bao gồm: phát triển mới và cải tạo); (2) Nguyên tắc đầu tư phát triển hệ thống hạ tầng kỹ thuật đồng bộ. (Bảo đảm đồng bộ, đồng thời trong đầu tư, cải tạo đường đô thị với hệ thống hạ tầng kỹ thuật khác dọc tuyến; đầu tư cây xanh, công viên đô thị gắn với phát triển hệ thống thoát nước bền vững, tái sử dụng nước; ...); (3) Điều kiện về hạ tầng kỹ thuật khung trong quá trình quyết định chủ trương đầu tư, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư đối với các dự án phát triển khu đô thị, nhà ở, dịch vụ, sản xuất trong đô thị và khu vực phát triển đô thị; (4) Cơ chế huy động nguồn vốn đầu tư và ưu đãi, hỗ trợ đầu tư phát triển hạ tầng kỹ thuật đô thị.

+ Quy định về bàn giao quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị bao gồm: (1) Phạm vi, đối tượng, hình thức, thời điểm bàn giao; (2) Quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị sau bàn giao.

+ Quy định về đồng bộ trong quản lý, vận hành, khai thác và cung cấp dịch vụ hạ tầng kỹ thuật đô thị bao gồm: (1) Yêu cầu về quản lý, vận hành, khai thác hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật đô thị. (Tập trung vào vấn đề quản lý lòng đường, vỉa hè); (2) Quy trình quản lý, vận hành hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật; (3) Quy định về bảo vệ công trình hạ tầng kỹ thuật đô thị; (4) Quy định về dịch vụ hạ tầng kỹ thuật đô thị: Chất lượng dịch vụ hạ tầng kỹ thuật đô thị; Tiêu chí lựa chọn đơn vị thực hiện dịch vụ hạ tầng kỹ thuật đô thị; Giá dịch vụ hạ tầng kỹ thuật đô thị.

+ Quy định về phân cấp trách nhiệm quản lý trước, trong và sau đầu tư; duy tu, bảo dưỡng; cung cấp dịch vụ hạ tầng kỹ thuật đô thị; nâng cấp công trình, chất lượng dịch vụ hạ tầng kỹ thuật đô thị.

+ Quy định về quản lý chất lượng, chi phí và giá dịch vụ hạ tầng kỹ thuật thiết yếu của đô thị.

+ Quy định về cơ chế huy động cộng đồng dân cư tham gia đóng góp nguồn lực, kiểm tra, giám sát, thực hiện các biện pháp bảo vệ năng lực vận hành của hạ tầng kỹ thuật đô thị.

*- Hạ tầng xã hội:*

+ Quy định về định hướng phát triển các công trình công cộng, dịch vụ hạ tầng xã hội đô thị thiết yếu: y tế, văn hóa, giáo dục, thể dục thể thao, thương mại và các công trình dịch vụ đô thị khác cấp quốc gia, cấp vùng và cấp đô thị.

+ Quy định về kế hoạch, đề án tổng thể kiểm soát chỉ tiêu hạ tầng xã hội, không gian công cộng, không gian xanh cho đô thị theo mật độ, theo cụ li phục vụ, theo vùng miền.

+ Quy định về các hình thức đảm bảo hạ tầng xã hội đô thị (theo tầng bậc, theo tiêu chuẩn quy hoạch và bán kính phục vụ, theo hình thức phi tầng bậc), phân cấp trách nhiệm phát triển, khai thác vận hành, kiểm tra, duy tu, bảo dưỡng, đầu tư cải tạo, nâng cấp các hạ tầng xã hội đô thị thiết yếu theo cấp quản lý, theo khu vực; theo lĩnh vực; trách nhiệm quản lý, định kỳ kiểm tra, rà soát mạng lưới công trình công cộng, dịch vụ hạ tầng xã hội đô thị thiết yếu.

+ Quy định về việc đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế về trình độ phát triển hạ tầng xã hội đô thị tại các đô thị trung tâm cấp vùng, cấp quốc gia.

*- Quy định về phát triển không gian xây dựng ngầm đô thị*

+ Quy định về nguyên tắc quản lý phát triển không gian xây dựng ngầm đô thị về sử dụng theo chiều sâu, đảm bảo an toàn cho người sử dụng, phân định quản lý, đảm bảo yêu cầu ngắn hạn và dự trữ phát triển dài hạn.

+ Quy định về phân loại không gian xây dựng ngầm đô thị.

+ Quy định về các yêu cầu chung xây dựng và phát triển không gian ngầm đô thị, sử dụng lưỡng dụng, bảo đảm mục đích quốc phòng – an ninh.

+ Quy định về kế hoạch phát triển mới, cải tạo, nâng cấp, tái phát triển không gian xây dựng ngầm.

+ Quy định về quy chế phát triển, quản lý, khai thác, trách nhiệm tài chính không gian xây dựng ngầm.

+ Quy định về kết nối không gian xây dựng ngầm về hạ tầng kỹ thuật, về không gian sử dụng công cộng, về phối hợp quản lý vận hành.

+ Quy định về phân định thẩm quyền, trách nhiệm quản lý không gian xây dựng ngầm theo cấp quản lý, theo chủ thể nhà nước/ tư nhân/ người dân, theo khu vực của đô thị.

## **2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

### **2.4.1. Đánh giá tác động giải pháp 1: Giữ nguyên các quy định hiện hành.**

#### **a) Tác động về kinh tế**

- Đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng trong những năm gần đây vẫn liên tục tăng nhưng tỷ trọng so với tổng đầu tư xã hội có xu hướng giảm và chủ yếu vẫn dựa vào nguồn ngân sách. Trong khi đó, nguồn hỗ trợ ODA sẽ ngày càng giảm khi GDP trên đầu người của nước ta vượt ngưỡng thu nhập mà nhà tài trợ quy định và việc huy động vốn từ khu vực tư nhân còn gặp nhiều khó khăn; chưa huy động được giá trị đất đai thành nguồn lực to lớn để đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng.

- Các dự án đầu tư công trình hạ tầng kỹ thuật thường đòi hỏi nguồn kinh phí lớn, trong khi khả năng thu hồi vốn lại chậm, hiệu quả kinh tế đem lại là không lớn nên các nhà đầu tư thường ít quan tâm hoặc có quan tâm đầu tư nhưng lại vì mục đích khác. Các cơ chế, chính sách ưu đãi đầu tư cung như các chế tài xử lý hiện nay là chưa đủ mạnh.

- Hạ tầng giao thông tuy đã được cải thiện nhưng chưa đáp ứng yêu cầu phát triển cao hơn, thiếu các công trình hiện đại, tiêu chuẩn kỹ thuật cao; các tuyến tuyến quốc lộ chậm được đầu tư nâng cấp; hệ thống đường giao thông nông thôn tuy đã được đầu tư nhưng chưa đáp ứng được nhu cầu; công tác quản lý, bảo trì kết cấu hạ tầng giao thông còn hạn chế; mạng lưới đường bộ còn tồn tại một số điểm đen, điểm tiềm ẩn nguy cơ tai nạn giao thông nhưng chưa được xử lý dứt điểm.

- Còn bất cập trong vấn đề quản lý tài sản sau khi cổ phần, các tài sản mới đầu tư (từ ngân sách cũng như các dự án) sau khi hoàn thành buộc phải bàn giao cho các công ty này, như vậy một phần tài sản của nhà nước đã trở thành tài sản tư nhân.

- Trong vấn đề xã hội hóa các công trình dịch vụ công ích, các doanh nghiệp trong khu vực tư nhân thường chú trọng đến lợi nhuận nhiều hơn nên có xu hướng đẩy cao giá dịch vụ, các loại phí dịch vụ bị điều chỉnh tùy tiện, chất lượng dịch vụ không tương xứng, cơ chế tài chính không minh bạch, khó kiểm soát được chất lượng. Nhà nước từ vai trò chủ động trở nên bị động khi có các sự cố xảy ra.

#### **b) Tác động về xã hội:**

- Về cải tạo, chỉnh trang, tái phát triển đô thị:

Chưa có quy định tổng thể về việc cải tạo<sup>10</sup>, tái thiết đô thị mặc dù nhu cầu hiện nay là rất lớn<sup>11</sup>, chưa có quy định liên thông với quy định đất đai, đầu tư,

<sup>10</sup> Thống kê riêng tại TP Hồ Chí Minh, từ năm 2000 đến 2021, toàn địa bàn TP.HCM đã có trên 168.139 hộ dân hiện hơn 5,37 triệu m<sup>2</sup> đất, ước tính tương ứng với số tiền hơn 10.050 tỉ đồng, phục vụ cho 5.230 công trình. Trong đó có 3.874 công trình mở rộng hẻm, ước tính tương ứng với số tiền hơn 6.622 tỉ đồng; 1.237 công trình mở rộng đường, ước tính tương ứng với số tiền hơn 3.379 tỉ đồng và 119 công trình khác, ước tính tương ứng với số tiền hơn 48 tỉ đồng. Có trường hợp hộ dân tại Quận 3 cần hiến 23 m<sup>2</sup> đất mặt tiền, giá trị hơn 2 tỷ

chưa rõ mô hình hợp tác đầu tư phát triển. Thiếu quy định pháp luật huy động nguồn lực từ chuyên đổi các quyền phát triển đô thị, đa dạng hóa nhưng có quản lý, kiểm soát các mô hình cung cấp dịch vụ hạ tầng đô thị cũng như phát huy hiệu quả sự tham gia của cộng đồng trong việc cải tạo, chỉnh trang, nâng cấp đô thị. Thực tế đang có nhiều khu vực đô thị phát triển lộn xộn, rời rạc và thiếu cơ sở và dịch vụ hạ tầng, nhiều khu ở bị xuống cấp, điều kiện sống chật hẹp, thiếu không gian công cộng, giao thông tắc nghẽn, ô nhiễm môi trường ngày một nghiêm trọng.

+ Một số dự án chậm triển khai; một số nhà đầu tư có biểu hiện giữ đất, trì hoãn bằng cách xin điều chỉnh quy hoạch, điều chỉnh chủ trương đầu tư để chờ khi có điều kiện mới thực hiện hoặc chuyển nhượng cho nhà đầu tư khác; tình trạng xây dựng sai quy hoạch, sai giấy phép xây dựng đã được phê duyệt diễn biến phức tạp; việc lấn, chiếm, để hoang hóa, sử dụng đất sai mục đích, lãng phí, cho thuê lại đất sai quy định, không thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước vẫn còn xảy ra ở một số nơi. Phần lớn các địa phương có kết quả thực hiện các chỉ tiêu sử dụng đất rất thấp so với kế hoạch đề ra.

*- Về hạ tầng đô thị:*

+ Về thỏa thuận, hợp đồng quản lý vận hành, cung cấp dịch vụ hạ tầng kỹ thuật; quá trình xây dựng và ban hành giá dịch vụ hạ tầng kỹ thuật: Kinh phí ngân sách địa phương cấp hàng năm để thực hiện quản lý vận hành, cung cấp dịch vụ công ích còn hạn hẹp nên công tác quản lý cây xanh, điện chiếu sáng, vệ sinh môi trường, thoát nước và xử lý nước thải còn gặp nhiều khó khăn, chưa thực hiện được đầy đủ các tiêu chí kỹ thuật theo Bộ Xây dựng ban hành. Chưa dành tỷ lệ vốn thích đáng cho công tác bảo trì, bảo dưỡng hệ thống, tình trạng xuống cấp tiếp tục diễn ra. Trình độ, năng lực quản lý, vận hành, bảo dưỡng còn yếu, không đáp ứng được sự phức tạp của hệ thống, chưa theo đúng yêu cầu kỹ thuật.

+ Sau khi các nhà đầu tư hoàn thành việc đầu tư xây dựng hệ thống các công trình hạ tầng kỹ thuật theo quy hoạch và dự án đã duyệt và được tổ chức nghiệm thu theo quy định, đảm bảo đủ điều kiện để đưa công trình vào sử dụng. Theo quy định, đối với các hạng mục công trình hạ tầng kỹ thuật như: hệ thống cấp nước, cấp điện sinh hoạt thì được bàn giao cho các đơn vị quản lý, đối với các công ty là đơn vị cổ phần (nhà nước chiếm hơn 52% vốn) nhưng các đơn vị này chỉ có ý kiến tiếp nhận quản lý khai thác chứ không ghi tăng tài sản cho đơn vị. Chưa có hướng dẫn thủ tục, thành phần hồ sơ bàn giao trong trường hợp được bàn giao trước khi quyết toán dự án để có cơ sở tổ chức thực hiện, đảm bảo chặt chẽ nâng cao hiệu quả khai thác, hạn chế các tiềm ẩn gây mất an toàn nếu không được bàn giao sớm.

---

đồng để mở rộng hẻm cạnh nhà, giúp hơn 200 hộ dân đi lại thuận lợi. Tại các dự án Nâng cấp đô thị triển khai tại 6 tỉnh ĐB SCL nguồn vốn vay WB cũng luôn có sự đóng góp của người dân bao gồm cả hiến đất để thực hiện dự án. Việc vận động người dân là khâu then chốt quyết định sự thành công chủ trương mở rộng hẻm. Tuy nhiên cần có quy định thống nhất để áp dụng khi có trường hợp diện tích đất bị mất lên tới 50 - 70%.

<sup>11</sup> Trong tổng số 888 đô thị trên cả nước, có hơn 100 đô thị có quy mô từ loại III trở lên, đã có quá trình hình thành và phát triển nhiều thập kỷ.

+ Các nghị định quy định về việc quản lý, vận hành, cung cấp dịch vụ hạ tầng kỹ thuật tại các khu công nghiệp, khu chế xuất hiện tại chưa được quy định rõ ràng gây khó khăn trong việc xác định giá dịch vụ hạ tầng kỹ thuật.

+ Việc xây dựng khung giá nước sạch đối với các công trình cấp nước nông thôn còn gặp khó khăn do các văn bản hướng dẫn ban hành giá dịch vụ hạ tầng kỹ thuật chưa phù hợp nên trong quá trình triển khai phải tổ chức nhiều cuộc hội nghị xin ý kiến các ngành, đơn vị có liên quan dẫn đến kéo dài thời gian, chưa đáp ứng theo đúng tiến độ theo quy định.

- *Về quản lý, sử dụng không gian ngầm đô thị:*

+ Các công trình ngầm tại các đô thị hiện nay được đầu tư xây dựng, khai thác vận hành bởi nhiều tổ chức, cá nhân khác nhau và thuộc trách nhiệm quản lý của nhiều cơ quan quản lý nhà nước khác nhau.

+ Công trình công cộng ngầm hiện chưa có công trình công cộng ngầm xây dựng độc lập, riêng rẽ với công trình nổi. Chức năng công cộng chỉ xuất hiện tại tầng hầm của công trình xây dựng cao tầng trên mặt đất, tại các tổ hợp công trình có quy mô lớn.

+ Hệ thống giao thông ngầm hiện cơ bản mới đang bắt đầu hình thành ở một số đô thị lớn với các loại hình công trình giao thông ngầm gồm có hầm chui, cơ giới và hầm đi bộ, bãi đỗ xe ngầm và tàu điện ngầm. Hệ thống khung là đường sắt đô thị ngầm đang bắt đầu được xây dựng tại Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, các tuyến và ga hiện đang được nghiên cứu và xây dựng khá độc lập. Mặt khác, vấn đề kết hợp các nhà ga đường sắt đô thị với các công trình ngầm xung quanh cũng chưa được nghiên cứu sâu, có quy định, hướng dẫn cụ thể, thiếu sự phối hợp do xung đột lợi ích của các chủ đầu tư xây dựng các công trình.

+ Hệ thống tuy nèn, hào kỹ thuật, cống bê kỹ thuật và việc hạ ngầm đường dây, đường ống: Do vấn đề vốn đầu tư lớn nên tuy nèn kỹ thuật chưa được chú trọng đầu tư tại các đô thị; phần lớn là đầu tư hệ thống cống, bê cấp và hào kỹ thuật để bố trí hạ ngầm cáp điện lực và thông tin. Tỷ lệ ngầm hóa lưới điện cao áp đạt tỷ lệ thấp, lưới điện trung áp thấp và chủ yếu theo hình thức “chôn lấp” và việc ngầm hóa chưa được triển khai ngăn nắp.

**c) Tác động về giới:** Giải pháp này không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

**d) Tác động của thủ tục hành chính:** Giải pháp này không làm thay đổi TTHC hiện hành, không làm phát sinh TTHC mới.

**đ) Tác động tới hệ thống pháp luật:**

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:*

Giải pháp 1 không trái với các quy định hiện hành, do vậy, Giải pháp 1 không có tác động đến tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật hiện hành.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:*

Giải pháp 1 giữ nguyên trạng các chính sách hiện hành và các chính sách này đã được thực hiện một thời gian khá dài, do đó, Giải pháp 1 không ảnh hưởng đến khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:*

Giải pháp 1 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

**2.4.2. Đánh giá tác động giải pháp 2:** Quy định mới trong Luật Quản lý và phát triển đô thị một hoặc một số chương về quản lý phát triển các khu vực, không gian đô thị và cung cấp hạ tầng đô thị đồng bộ.

**a) Tác động về kinh tế**

+ Giải pháp 2 cho phép thực hiện hiệu quả việc xây dựng mới các khu vực trong đô thị dựa trên nguyên tắc hạ tầng đi trước một bước. Tạo được quỹ đất sạch đầu giá công khai, Nhà nước thu được giá trị theo đúng giá thị trường, vừa có nguồn vốn ngân sách cho các mục tiêu phát triển, kiến tạo môi trường đầu tư minh bạch, loại trừ cơ chế xin - cho, tham nhũng tiêu cực... Cơ sở hạ tầng được phát triển khớp nối, đồng bộ, đóng góp mạnh vào mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng đô thị bền vững hơn.

+ Giải pháp 2 cho phép thực hiện hiệu quả công tác cải tạo, chỉnh trang, tái thiết đô thị thông qua việc khai thác hiệu quả quỹ đất trong đô thị, đặc biệt khu vực trung tâm, qua đó tạo thêm nguồn thu cho chính quyền đô thị.

+ Huy động được nguồn lực thông qua hình thức kết hợp Nhà nước - Nhân dân cùng làm, dân tự bỏ tiền, tự quản lý, tự thực hiện, thụ hưởng công trình, chính quyền cơ sở tham gia giám sát; Cơ quan nhà nước có thẩm quyền chủ trì, tạo điều kiện để chủ sở hữu khu đất, khu nhà thực hiện lựa chọn chủ đầu tư dự án cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư gắn liền với cải tạo, chỉnh trang đô thị; Nhà nước chủ trì điều hành dự án di dời, tái định cư ở khu các vực xuống cấp, thực hiện cải tạo, chỉnh trang đô thị...

+ Giải pháp 2 cho phép làm rõ cơ chế tài chính tính toán các chi phí hợp lý trong cung cấp, vận hành các dịch vụ hạ tầng đô thị. Qua đó, cân bằng lợi ích giữa nhà nước, nhà đầu tư và người dân. Duy trì được nguồn lực cung cấp hạ tầng đô thị đồng bộ, bền vững.

**b) Tác động về xã hội:**

- *Về cải tạo, chỉnh trang, tái thiết đô thị*

+ Giải pháp 2 cho phép chính quyền đô thị quản lý kế hoạch tổng thể, cải tạo, chỉnh trang, tái thiết và xây dựng trong nội đô theo các khu vực phát triển.

+ Tổ chức thực hiện đầu tư cải tạo, chỉnh trang đô thị; lập kế hoạch và điều phối tổ chức thực hiện xây dựng các phường đạt chuẩn; duy tu bảo dưỡng, nâng cấp hạ tầng các khu vực; tổ chức thực hiện các dự án cải tạo chỉnh trang theo quy mô khác nhau; làm rõ quyền hạn các chủ thể liên quan (nhà nước, nhà đầu tư, người dân có quyền và trách nhiệm liên quan); trình tự, thủ tục thực hiện và các yêu cầu riêng so với quy trình đầu tư, xây dựng thông thường; giám sát, quản lý khu vực cải tạo, chỉnh trang, tái thiết đô thị.

+ Tổ chức thực hiện tái thiết đô thị; xây dựng các mô hình tổ chức; quy định trách nhiệm, quyền hạn các chủ thể liên quan (nhà nước, nhà đầu tư, người dân có quyền và trách nhiệm liên quan); trình tự, thủ tục thực hiện và các yêu cầu riêng so với quy trình đầu tư, xây dựng thông thường.

+ Đưa ra các cơ chế, chính sách ưu đãi, chuyển quyền phát triển để thu hút đầu tư các dự án cải tạo, chỉnh trang, tái thiết đô thị, đầu tư không gian cây xanh tập trung cấp đô thị, vườn hoa, quảng trường, không gian công cộng; vai trò đầu tư dẫn hướng của nhà nước để cải tạo, chỉnh trang, phát triển tại các khu vực không hấp dẫn nhà đầu tư (tái sử dụng bãi chôn lấp, dự án phục hồi các sông, ngòi,...).

#### *- Về cung cấp hạ tầng đô thị đồng bộ*

Giải pháp 2 cho phép chính quyền đô thị quản lý, vận hành khai thác công trình hạ tầng kỹ thuật được thực hiện một cách có hiệu quả nhất định; đảm bảo đúng thẩm quyền và quy định; UBND tỉnh chỉ đạo, tổ chức về quản lý, tiếp nhận công trình hạ tầng kỹ thuật và cơ bản giao do UBND huyện tổ chức quản lý, vận hành; có tổ chức thường xuyên kiểm tra theo dõi tình trạng của công trình; quản lý lưu trữ hồ sơ tài liệu kỹ thuật có liên quan; phân loại đánh giá tình trạng kỹ thuật của công trình...

#### *- Về quản lý, sử dụng không gian xây dựng ngầm đô thị*

+ Giải pháp 2 cho phép các chính quyền đô thị xây dựng, quản lý, khai thác các công trình công cộng ngầm (hiện nay, chức năng công cộng chỉ xuất hiện tại tầng hầm của công trình xây dựng cao tầng trên mặt đất, tại các tổ hợp công trình có quy mô lớn như tại trung tâm thương mại Royal City, Time City tại Hà Nội, Lotte ... )

+ Xây dựng các công trình giao thông ngầm: Hầm chui cơ giới bố trí tại nút giao thông trọng yếu, có giao cắt phức tạp giữa đường hướng tâm và vành đai; Hầm đi bộ bố trí tại đường vành đai và nút giao giữa đường vành đai với đường hướng tâm; Tàu điện ngầm: Hiện nay mới triển khai đầu tư xây dựng tại thủ đô Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, chưa có tuyến tàu điện ngầm nào được đưa vào khai thác sử dụng. Tại thủ đô Hà Nội, hiện nay đang thực hiện đầu tư xây dựng tuyến đường sắt đô thị Nhôn - ga Hà Nội; tại TP. Hồ Chí Minh đang đầu tư xây dựng tuyến đường sắt số 1 Bến Thành – Suối Tiên; Bãi đỗ xe ngầm: Hiện đã có một số bãi đỗ xe ngầm được đầu tư xây dựng tại các đô thị lớn như Đà Nẵng, Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, tuy nhiên vẫn gặp nhiều khó khăn trong đầu tư xây



dụng. Nhiều bãi đỗ xe ngầm được xác định trong quy hoạch đô thị, được chuẩn bị đầu tư trong thời gian dài nhưng chưa thực hiện đầu tư xây dựng; Phần ngầm của các công trình xây dựng trên mặt đất

+ Giải quyết được các vấn đề bất cập hiện nay về hệ thống tuy nen, hào kỹ thuật, cống bê kỹ thuật: Do vấn đề vốn đầu tư lớn nên tuy nen kỹ thuật chưa được chú trọng đầu tư tại các đô thị. Hiện nay công tác hạ ngầm đường dây đường ống tại các đô thị chủ yếu là hệ thống cống, bê cấp và hào kỹ thuật để bố trí cáp điện lực và thông tin.

+ Giải quyết được các vấn đề về công trình đường dây, cáp, đường ống kỹ thuật ngầm. Hệ thống cáp điện lực: Hệ thống điện trung, hạ áp gồm dây nối đi trên cột bê tông và cáp ngầm (chôn trực tiếp, và trong hào kỹ thuật).

**c) Tác động về giới:** Giải pháp này không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

**d) Tác động của thủ tục hành chính:** Giải pháp này không làm thay đổi TTHC hiện hành, không làm phát sinh TTHC mới.

**đ) Tác động tới hệ thống pháp luật:**

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:*

Bộ Xây dựng đã thực hiện rà soát khoảng 20 luật liên quan quy hoạch, đất đai, đầu tư, đấu thầu, xây dựng, nhà ở, kinh doanh bất động sản, môi trường, giao thông, doanh nghiệp; 5 Nghị quyết của UBTVQH về phân loại đô thị, phân cấp đơn vị hành chính và nghị quyết đặc thù của một số địa phương, lĩnh vực; khoảng 90 Nghị định hướng dẫn luật và Nghị định sửa đổi, bổ sung; 11 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Nhìn chung, chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào điều chỉnh một cách toàn diện, có hệ thống về lĩnh vực phát triển đô thị. Các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan mới chỉ điều chỉnh một cách riêng rẽ các nội dung liên quan đến hoạt động phát triển đô thị, như: Luật Quy hoạch đô thị chỉ điều chỉnh công tác lập, thẩm định và phê duyệt các đồ án quy hoạch; Luật Xây dựng hiện nay có điều chỉnh một số nội dung liên quan lập, thẩm định, phê duyệt các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, khu nhà ở nhưng thiếu các quy định về quản lý sau đầu tư, chưa có quy định về cải tạo, chỉnh trang, tái thiết đô thị; Luật Đất đai quy định về chức năng sử dụng đất, định giá quyền sử dụng đất, các thủ tục chuyển nhượng; Luật Đầu tư quy định về trình tự, thủ tục đầu tư từng dự án...

Lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật đô thị không có văn bản cấp Luật điều chỉnh. Chính phủ đã ban hành nhiều Nghị định để điều chỉnh các lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật. Thực tiễn quá trình triển khai cho thấy một số nội dung cần được sửa đổi, bổ sung và Luật hóa để tăng hiệu lực pháp lý trong triển khai, thực hiện.

Tuy nhiên, một số luật sẽ được nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung đảm bảo đồng bộ với Luật Quản lý phát triển đô thị. Do vậy, Giải pháp 2 ít có tác động đến tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật hiện hành.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:*

Giải pháp 2 không ảnh hưởng đến khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:*

Giải pháp 2 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

### **2.5. Kiến nghị**

Lựa chọn giải pháp 2. Quốc hội ban hành Luật Quản lý phát triển đô thị trong đó có một hoặc một số chương về phát triển các khu vực, không gian đô thị và cung cấp hạ tầng đô thị đồng bộ, theo hướng:

- Quy định về quản lý phát triển đô thị theo chương trình và kế hoạch.
- Quy định về xây dựng mới, cải tạo, chỉnh trang và tái phát triển các khu vực, không gian đô thị.
- Quy định về quản lý phát triển, cung cấp hạ tầng đô thị (bao gồm cả hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội).
- Quy định về phát triển không gian xây dựng ngầm đô thị.

## **3. CHÍNH SÁCH 3: NÂNG CAO NĂNG LỰC QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ BỀN VỮNG**

### **3.1. Xác định vấn đề bất cập**

#### **a) Về đổi mới mô hình tăng trưởng hướng tới phát triển đô thị bền vững**

- Việt Nam là một trong các quốc gia đã phê chuẩn 17 Mục tiêu phát triển bền vững SDGs và cam kết thực hiện.

- Công tác phát triển đô thị còn chưa đáp ứng các yêu cầu mới trong việc đảm bảo năng lực thích ứng với biến đổi khí hậu<sup>12</sup>, ứng phó với dịch bệnh quy mô lớn; ô nhiễm môi trường tại các đô thị lớn có xu hướng gia tăng.

- Phát triển đô thị ứng phó biến đổi khí hậu, nâng cao năng lực chống chịu của đô thị vẫn đang là một thực trạng bất cập nóng của đô thị Việt Nam. Ngân hàng Thế giới đã tổng kết Việt Nam là 1 trong 3 nước có sự phát triển, mở rộng định cư mới trên các vùng đất có rủi ro thiên tai cao trên thế giới do các vị trí an toàn và có khả năng tạo ra thu nhập cao đều đã được sử dụng, các dự án phát triển mới buộc phải sử dụng đất ở dưới mức tối ưu.

<sup>12</sup> Tình hình BĐKH vẫn ngày càng phức tạp hơn. Nếu tiếp tục với những nỗ lực như hiện nay, nhiệt độ trung bình toàn cầu vẫn tăng 2,7 – 3,1°C, cách xa ngưỡng 1,5°C đề ra. Tần suất thiên tai mau hơn, nặng nề hơn, khó dự báo hơn. Khoảng 300 đô thị tại 28 tỉnh ven biển, đồng bằng có nguy cơ ngập, lụt, suy giảm nguồn nước do xâm thực mặn và khoảng 150 đô thị 12 các tỉnh miền núi, cao nguyên ảnh hưởng của hạn hán, lũ quét, sạt lở đất, suy giảm nguồn nước ngầm. Theo đánh giá của WB, chậm triển khai các hoạt động thêm 10 năm thì nền kinh tế Việt Nam sẽ phải chịu thiệt hại thêm 4,3 tỷ đô la Mỹ do thiên tai.

- Việc thực hiện các cam kết của quốc gia về cắt giảm khí phát thải khí nhà kính khó khăn. Trên thực tế, chưa có nhiều các đô thị tổ chức thực hiện việc kiểm kê, đánh giá nghiêm túc theo Bộ chỉ tiêu xây dựng đô thị tăng trưởng xanh đã được ban hành. Việc hiện thực hóa các mục tiêu tăng trưởng xanh chưa có các cơ chế gắn trách nhiệm cũng như điều kiện thu hút, khuyến khích nên chưa trở thành xu thế chung.

- Các địa phương có nhận thức và cách làm đô thị thông minh khác nhau trong việc triển khai. Việc xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu đô thị phục vụ phát triển đô thị thông minh tại các địa phương còn gặp nhiều hạn chế. Mỗi đô thị khác nhau phát triển đô thị thông minh theo những tiêu chí, những lĩnh vực khác nhau, tùy thuộc vào quy mô, tính chất đô thị, điều kiện kinh tế, văn hóa – xã hội, mức độ đầu tư mong muốn và các vấn đề đô thị phải đối mặt.

### ***b) Quy định về các biện pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý phát triển đô thị***

- Hệ thống cơ sở dữ liệu phát triển đô thị, hạ tầng đô thị, khu vực, không gian đô thị và không gian ngầm đô thị còn rời rạc, chưa được số hóa. Chưa có luật định để tổ chức thường xuyên, liên tục thu thập dữ liệu, điều tra, khảo sát đồng bộ để tạo lập, duy trì và cung cấp cơ sở dữ liệu; liên kết với các cơ sở dữ liệu đang được quy định tại các luật khác.

- Các địa phương liên tục tiếp cận, áp dụng các mô hình phát triển mới trong phát triển đô thị nhưng chưa có quy định chung về việc trách nhiệm, quy trình nhận diện kịp thời, quy định các tiêu chuẩn, quy chuẩn về phát triển đô thị, hạ tầng kỹ thuật đô thị để đảm bảo đồng bộ, thống nhất.

- Sự phân công, phối hợp, trách nhiệm, quyền hạn trong quản lý đô thị giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương cũng như giữa các ngành còn một số điểm phân tán, chồng chéo, chưa thống nhất, chưa rõ trách nhiệm. Việc phân cấp, phân quyền cũng dẫn đến việc triển khai các quy định không đồng đều giữa các tỉnh.

- Năng lực của cán bộ quản lý đô thị còn hạn chế, chưa đồng bộ, chuẩn hóa về tiêu chuẩn<sup>13</sup>. Chưa có quy định riêng về chuẩn trình độ, năng lực của cán bộ, công chức, viên chức cho lĩnh vực quản lý phát triển đô thị.

- Các quy định về trách nhiệm, quy trình thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, phát hiện xử lý sai phạm, tiêu cực cần được bổ sung.

## ***3.2. Mục tiêu của chính sách***

### ***a) Mục tiêu tổng quát***

- Thể chế hóa định hướng của Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII, các chỉ đạo cụ thể tại Nghị quyết số 06-NQ/TU của Bộ Chính trị.

<sup>13</sup> Công tác đào tạo, bồi dưỡng cho công chức lãnh đạo, chuyên môn đô thị các cấp về quản lý xây dựng, đô thị theo Đề án “Đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực quản lý xây dựng và phát triển đô thị đối với công chức lãnh đạo, chuyên môn đô thị các cấp” từ 2010 - 2020, chỉ có 49% các địa phương cơ bản thực hiện ở cả 03 cấp tỉnh, huyện, xã, 42% hoàn thành chương trình đào tạo cấp tỉnh và cấp huyện nhưng chưa hoàn thành cấp xã.

- Thực hiện phân cấp và phân quyền.
- Hội nhập quốc tế trong quản lý, phát triển đô thị.

*b) Mục tiêu cụ thể*

- Hoàn thiện chức năng quản lý nhà nước về đô thị từ Trung ương đến các cấp chính quyền địa phương, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của cơ quan quản lý nhà nước đầu mối về phát triển đô thị các cấp.

- Nâng cao năng lực, tăng cường hiệu quả và tính chuyên nghiệp đáp ứng yêu cầu của thực tiễn; Đẩy nhanh chuyển đổi số trong quản lý phát triển đô thị, xây dựng chính quyền điện tử tiến tới chính quyền số ở đô thị gắn kết chặt chẽ với phát triển đô thị thông minh.

- Phát triển đô thị phải bảo đảm bảo: (i) Giảm thiểu rủi ro môi trường sinh thái và cải thiện chất lượng môi trường đô thị ở các đô thị đang bị ô nhiễm; (ii) Bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học; (iii) Quy hoạch phát triển không gian xanh đô thị là một nội dung của quy hoạch đô thị; (iv) Quy hoạch đô thị phải có giải pháp cải thiện chất lượng môi trường các khu ở của người thu nhập thấp và công nhân các khu công nghiệp trong đô thị; (v) Giảm thiểu rủi ro thiên tai và tác động của biến đổi khí hậu từ quy hoạch đô thị; (vi) Tăng năng lực thích ứng với biến đổi khí hậu đối với hệ thống đô thị thuộc các lưu vực sông chính, hệ thống đô thị ven biển, đồng bằng có nguy cơ ngập lụt và hệ thống các đô thị có nguy cơ cao chịu tác động của lũ quét, sạt lở đất.

**3.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề**

**3.3.1. Giải pháp 1:** giữ nguyên như quy định hiện hành.

**3.3.2. Giải pháp 2:** Quy định trong Luật Quản lý phát triển đô thị một số chương riêng về quản lý nhà nước và sự tham gia của cộng đồng và các bên liên quan trên cơ sở kế thừa các quy định phù hợp trong Luật Quy hoạch đô thị 2009, Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 sửa đổi, bổ sung tại Nghị quyết số 26/2022/UBTVQH15, Nghị định số 11/2013/NĐ-CP và các quy định có liên quan khác, với các nội dung sau:

**a) Quy định đổi mới mô hình tăng trưởng hướng tới phát triển đô thị bền vững**

- Kế thừa có sửa đổi, bổ sung quy định về khái niệm một số chỉ tiêu giám sát yêu cầu phát triển bền vững.

- Quy định về phát triển đô thị ứng phó biến đổi khí hậu, nâng cao năng lực chống chịu: đánh giá năng lực chống chịu; lập kế hoạch ứng phó biến đổi khí hậu; lập bản đồ rủi ro thiên tai phục vụ phát triển đô thị, kiểm soát, hạn chế phát triển đô thị tại các khu vực có nguy cơ cao; phát triển hệ thống cảnh báo sớm cung cấp thông tin; nâng cao năng lực thẩm thấu bề mặt; nâng cao năng lực cộng đồng trong việc bảo vệ hệ thống hạ tầng.

- Quy định về đô thị tăng trưởng xanh, giảm phát thải: xác định các nội dung cơ bản, nguyên tắc áp dụng mô hình; cơ chế giám sát, báo cáo; tiêu chí đánh giá khu đô thị sinh thái và cơ chế công nhận.

- Quy định về đô thị thông minh: xác định các nội dung cơ bản, nguyên tắc áp dụng mô hình; cơ chế giám sát, báo cáo; tiêu chí đánh giá khu đô thị thông minh và cơ chế công nhận.

- Quy định về nguyên tắc để thực hiện việc xây dựng tiêu chí để nhận diện, quy định và áp dụng các mô hình mới trong phát triển đô thị (đô thị sân bay, đô thị đại học, đô thị công nghiệp...); xây dựng thương hiệu đô thị; cơ chế đánh giá, công nhận, giám sát; các tiêu chí, tiêu chuẩn cụ thể sẽ được ban hành tại các văn bản dưới Luật.

***b) Quy định về các biện pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý phát triển đô thị***

- Quy định về xây dựng, quản lý cơ sở dữ liệu phát triển đô thị, hạ tầng đô thị, khu vực, không gian đô thị và không gian ngầm đô thị.

- Quy định về xây dựng và áp dụng các tiêu chuẩn, quy chuẩn về phát triển đô thị, hạ tầng kỹ thuật đô thị để đảm bảo đồng bộ, thống nhất, đặc biệt là đối với các mô hình phát triển mới.

- Quy định về việc đào tạo, bồi dưỡng năng lực về quản lý phát triển đô thị cho cán bộ quản lý và chuyên môn các cấp.

- Kế thừa có sửa đổi bổ sung quy định về trách nhiệm các Bộ, ngành, UBND Thành phố trực thuộc trung ương, Ủy ban nhân dân các cấp, các Ban Quản lý, đơn vị sự nghiệp trong quản lý phát triển đô thị.

- Quy định về nội dung kiểm tra, thanh tra quản lý nhà nước về phát triển đô thị; vai trò giám sát, tham gia ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

***3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan***

***3.4.1. Đánh giá tác động giải pháp 1: giữ nguyên như quy định hiện hành.***

***a) Tác động về kinh tế***

- Tỷ lệ lớn dân cư tại các đô thị lớn sống trong khu vực có nguy cơ ngập úng cao<sup>14</sup>. Ước tính thiệt hại tài sản là khoảng 2,7 tỷ đô la hàng năm. Tuy nhiên, tổn thất tài sản không phải là toàn bộ bức tranh. Khi tài sản bị hư hại, người dân mất đi nguồn thu nhập và ảnh hưởng đến đời sống của họ. Những tác động trên đặc biệt nghiêm trọng đối với các hộ gia đình có thu nhập thấp, những người sống ở khu vực rủi ro cao, trong những căn nhà không kiên cố, và không tiếp cận được những hỗ trợ để phục hồi sau thiên tai. Với khoảng 28% trên tổng số đường bờ biển dài hơn 3.000km là khu đô thị và dân cư tập trung, ước tính có

<sup>14</sup> Chỉ một phần tư diện tích Hà Nội có hệ thống thoát nước hoạt động đầy đủ, và do hình thái mưa của thành phố và thiếu hạ tầng xanh, đã góp phần gây ngập lụt thường xuyên.

khoảng 11,8 triệu người dân khu vực ven biển và 4,9 triệu người khu vực đồng bằng ven sông đang gặp rủi ro cao do lũ lớn và hơn 35% khu dân cư đang nằm trong vùng có nguy cơ sạt lở. Cơ sở hạ tầng thiếu kiên cố và khả năng chống chịu yếu sẽ ảnh hưởng đến hoạt động của doanh nghiệp và gây thiệt hại khoảng 280 triệu đô la Mỹ mỗi năm. Ngoài ra, biến đổi khí hậu được dự báo sẽ làm gia tăng các rủi ro do thiên tai như: lũ, hạn hán, sạt lở, xâm nhập mặn vốn đã phổ biến ở Việt Nam. Nghiên cứu tổng kết của Ngân hàng Thế giới cho thấy, Việt Nam là 1 trong 3 nước có sự phát triển, mở rộng định cư mới trên các vùng đất có rủi ro thiên tai cao trên thế giới do các vị trí an toàn và có khả năng tạo ra thu nhập cao đều đã được sử dụng, các dự án phát triển mới buộc phải sử dụng đất ở dưới mức tối ưu. Xu hướng này có nghĩa là người dân phải chuyển đến các khu vực mà trước đây họ tránh không ở, do khoảng cách xa so với trung tâm hay do đây là khu vực rủi ro trước thiên tai. Do đó, nếu các nhà máy hay khu dân cư hiện tại đang chịu rủi ro trước thiên tai thì ở các khu vực mới, mức rủi ro còn cao hơn.

- Chưa có nhiều các đô thị tổ chức thực hiện việc kiểm kê, đánh giá nghiêm túc theo Bộ chỉ tiêu xây dựng đô thị tăng trưởng xanh đã được ban hành. Việc hiện thực hóa các mục tiêu tăng trưởng xanh chưa có các cơ chế gắn trách nhiệm cũng như điều kiện thu hút, khuyến khích nên chưa trở thành xu thế chung.

#### ***b) Tác động về xã hội:***

- Về áp dụng các mô hình mới trong phát triển đô thị còn chưa đáp ứng các yêu cầu mới trong việc đảm bảo năng lực thích ứng với biến đổi khí hậu, ứng phó với dịch bệnh quy mô lớn; ô nhiễm môi trường tại các đô thị lớn có xu hướng gia tăng. Việc thực hiện các cam kết của quốc gia về cắt giảm khí phát thải khí nhà kính khó khăn;

- Chưa có quy định để yêu cầu các địa phương thực hiện trách nhiệm trong việc sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên nước, tài nguyên đất và giảm phát thải và chuyển đổi phương thức phát triển theo hướng bền vững như mô hình tăng trưởng xanh.

- Các điều kiện cần thiết để nâng cao năng lực quản lý gồm công cụ, tư liệu, nguồn nhân lực, bộ máy, phân định trách nhiệm thẩm quyền còn có bất cập, hạn chế năng lực quản lý phát triển đô thị bền vững. Sự phân công, phối hợp, trách nhiệm, quyền hạn trong quản lý đô thị giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương cũng như giữa các ngành còn một số điểm phân tán, chồng chéo, chưa thống nhất, chưa rõ trách nhiệm; các nội dung về quản lý nhà nước trong phát triển đô thị chưa được luật hóa. Năng lực của cán bộ quản lý đô thị còn hạn chế, chưa đồng bộ, chuẩn hóa về tiêu chuẩn<sup>15</sup>. Việc phân cấp, phân quyền cũng dẫn đến việc triển khai các quy định không đồng đều giữa các tỉnh.

<sup>15</sup> Công tác đào tạo, bồi dưỡng cho công chức lãnh đạo, chuyên môn đô thị các cấp về quản lý xây dựng, đô thị theo Đề án “Đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực quản lý xây dựng và phát triển đô thị đối với công chức lãnh đạo, chuyên môn đô thị các cấp” từ 2010 - 2020, chỉ có 49% các địa phương cơ bản thực hiện ở cả 03 cấp tỉnh, huyện, xã, 42% hoàn thành chương trình đào tạo cấp tỉnh và cấp huyện nhưng chưa hoàn thành cấp xã.

Chưa có quy định riêng về chuẩn trình độ, năng lực của cán bộ, công chức, viên chức cho lĩnh vực quản lý phát triển đô thị.

- Các công cụ phục vụ quản lý, hệ thống cơ sở dữ liệu còn thiếu nhất là các công cụ ứng dụng ICT làm nền tảng thực hiện chuyển đổi số; Các quy định về trách nhiệm, quy trình thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, phát hiện xử lý sai phạm, tiêu cực cần được bổ sung.

**c) Tác động về giới:** Giải pháp này không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

**d) Tác động của thủ tục hành chính:** Giải pháp này không làm thay đổi TTHC hiện hành, không làm phát sinh TTHC mới.

**đ) Tác động tới hệ thống pháp luật:**

- *Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:*

Giải pháp 1 không trái với các quy định hiện hành, do vậy, Giải pháp 1 không có tác động đến tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật hiện hành.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:*

Giải pháp 1 giữ nguyên trạng các chính sách hiện hành và các chính sách này đã được thực hiện một thời gian khá dài, do đó, Giải pháp 1 không ảnh hưởng đến khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- *Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:*

Giải pháp 1 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

**3.4.2. Đánh giá tác động giải pháp 2:** Quy định mới trong Luật Quản lý và phát triển đô thị một hoặc một số chương về nâng cao năng lực quản lý phát triển đô thị bền vững.

**a) Tác động về kinh tế**

- Trong ngắn hạn, chi phí ban đầu để các cơ quan, tổ chức, cá nhân, các chính quyền đô thị thực hiện sẽ tăng (phải xây dựng các cơ sở dữ liệu, đào tạo nguồn nhân lực...)

- Trong dài hạn, đảm bảo được khả năng phát triển lâu dài của các thành phố và tránh việc tập chung vào các công trình kém hiệu quả, không đảm bảo và gây ô nhiễm. Tiết kiệm được chi phí về lâu dài khi phải xử lý các vấn đề về môi trường.

**b) Tác động về xã hội:**

- Các đô thị cải thiện khả năng tiếp cận dữ liệu chất lượng cao và các công cụ phân tích không gian để phát triển các quy hoạch tổng thể cấp tỉnh / đô thị và quản lý hạ tầng đô thị tốt hơn. Hỗ trợ các ứng dụng và công cụ kỹ thuật số cho quy hoạch đô thị và quản lý hạ tầng đô thị; xây dựng cơ sở dữ liệu đô thị quốc gia nhằm cải thiện tính minh bạch thông tin và chia sẻ dữ liệu để phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu.

- Các đô thị được phân cấp và trao quyền tự chủ để các chính quyền chịu trách nhiệm và sáng tạo trong xây dựng và triển khai các sáng kiến hợp tác, dự án huy động nguồn lực và sự tham gia trong khu vực công, giữa khu vực công và tư, giữa các doanh nghiệp trong hệ sinh thái, cũng như giữa các đô thị lớn nhỏ, nông thôn và thành thị để gia tăng hiệu quả là bài toán căn bản để phát huy cao hơn nữa khả năng của từng bên phục vụ cho xã hội.

- Các chính quyền đô thị được làm rõ buộc trách nhiệm để chính quyền các địa phương hợp tác xử lý các vấn đề liên ngành liên cấp như bảo vệ nguồn nước, kết nối hạ tầng xã hội phục vụ khu công nghiệp, quản lý chất thải vùng, sử dụng tài nguyên (vật liệu xây dựng, tài nguyên khác), và đặc biệt là phát triển đồng bộ đất đai, vận tải công cộng, và logistics.

*c) Tác động về giới:* Giải pháp này không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền và lợi ích của mỗi giới, không có sự phân biệt về giới.

*d) Tác động của thủ tục hành chính:* Giải pháp này không làm thay đổi TTHC hiện hành, không làm phát sinh TTHC mới.

***đ) Tác động tới hệ thống pháp luật:***

*- Tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật:*

+ Về nội dung liên quan đến phát triển đô thị bền vững: trên cơ sở rà soát các văn bản Luật hiện hành, hiện nay chưa có các quy định pháp luật quy định về phát triển đô thị bền vững. Do đó đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

+ Về nội dung liên quan nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý: Hiện nay pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương quy định về đơn vị hành chính và tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính. Theo đó, phạm vi điều chỉnh của Luật này có quy định một số nội dung liên quan giữa đơn vị hành chính và phân loại đô thị. Tuy nhiên, không có các nội dung chi tiết về quản lý phát triển đô thị, do đó đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

*- Khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:*

Các quy định yêu cầu về phát triển bền vững khi thực hiện trong giai đoạn đầu sẽ có những khó khăn nhất định. Tuy nhiên, đây là xu thế tất yếu trên thế giới, do đó các cơ quan, tổ chức, cá nhân sẽ từng bước nâng cao năng lực để thi hành các quy định pháp luật mới.



- Khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên:

Giải pháp 2 không trái với các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

### **3.5. Kiến nghị**

Lựa chọn giải pháp 2. Quốc hội ban hành Luật Quản lý phát triển đô thị trong đó có một hoặc một số chương về nâng cao năng lực quản lý phát triển đô thị bền vững theo hướng:

- Quy định về các yêu cầu phát triển đô thị bền vững.
- Quy định về các biện pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý phát triển đô thị.
- Quy định về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức và cá nhân trong quản lý phát triển đô thị.

### **III. KẾT LUẬN**

Các nhóm chính sách nêu trên được xây dựng để hướng tới mục tiêu giải quyết những vấn đề bất cập nổi bật hiện nay trong công tác quản lý phát triển đô thị. Để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả pháp lý trong thực thi pháp luật, các chính sách cần được quy định trong một luật thống nhất về quản lý phát triển đô thị. Bên cạnh đó, hiệu lực, hiệu quả pháp lý của luật sẽ khắc phục được những mâu thuẫn căn bản về thực thi giữa các pháp luật liên quan và tạo khuôn khổ pháp lý để thống nhất các hoạt động trong lĩnh vực phát triển đô thị.

Trên đây là báo cáo đánh giá tác động chính sách đối với đề nghị xây dựng Luật điều chỉnh về quản lý và phát triển đô thị./.

#### **Nơi nhận:**

- Thủ tướng Chính phủ;
- Phó Thủ tướng Trần Hồng Hà;
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Lưu: VT, PTĐT, PC.

**BỘ TRƯỞNG**

**Nguyễn Thanh Nghị**

