

TỜ TRÌNH

Dự án Luật Quản lý phát triển đô thị

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Thực hiện Nghị quyết số 34/2017/QH14 ngày 08/6/2017 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018, Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội dự án Luật Quản lý phát triển đô thị như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT

Sau hơn 30 năm đổi mới, tiến trình đô thị hóa của Việt Nam đã từng bước gắn kết với tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đạt được nhiều kết quả quan trọng: tỷ lệ đô thị hóa tăng từ khoảng 19,6% với 629 đô thị vào năm 1999 lên khoảng 37,5% với 813 đô thị năm 2017 với 02 đô thị loại đặc biệt, 19 đô thị loại I, 23 đô thị loại II, 45 đô thị loại III, 84 đô thị loại IV và 640 đô thị loại V. Nhiều đô thị mới hình thành và phát triển; các đô thị hiện hữu từng bước được nâng cấp, cải tạo, mở rộng cả về quy mô đất đai, hạ tầng kỹ thuật (giao thông, cấp điện, cấp nước, thoát nước thải, vệ sinh môi trường...) và hạ tầng xã hội (giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao...). Bộ mặt đô thị đã có nhiều thay đổi theo hướng văn minh, hiện đại, chất lượng sống của người dân đô thị từng bước được nâng cao. Khu vực đô thị đã chiếm tỷ trọng chi phối trong tổng sản phẩm quốc nội và một số chỉ tiêu phát triển chủ yếu khác; đã và đang có tác động to lớn thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở các vùng và cả nước.

Tuy nhiên, quá trình đô thị hóa cũng đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập cần được khắc phục và quản lý một cách hiệu quả nhằm hạn chế các tác động tiêu cực, nâng cao chất lượng đô thị hóa, hướng tới các mục tiêu phát triển bền vững, cụ thể như sau:

(i) Chất lượng đô thị chưa cao. Hệ thống hạ tầng chưa được đầu tư đồng bộ, quy mô chưa tương xứng với tốc độ tăng trưởng kinh tế, dân số, chưa đảm bảo kết nối giữa các đô thị và giữa các khu vực trong từng đô thị. Chưa có sự gắn kết chặt chẽ giữa các công trình hạ tầng kỹ thuật đầu mối liên kết vùng.

(ii) Việc triển khai đầu tư phát triển đô thị còn dàn trải. Nhiều dự án đầu tư phát triển đô thị chưa theo quy hoạch và kế hoạch, gây lãng phí nguồn lực đầu tư, đặc biệt là tài nguyên đất đai, ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Các đô thị cũ chậm được cải tạo, chỉnh trang; công tác thu hồi, khai thác, sử dụng đất và chia sẻ lợi ích giữa các bên liên quan chưa hợp lý, tiềm ẩn nguy cơ bất ổn, gây bức xúc trong xã hội.

(iii) Nguồn lực cho phát triển đô thị còn thiếu, chưa đa dạng và chưa được sử dụng hiệu quả; khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu của các đô thị chưa cao. Năng lực quản lý đô thị chưa đáp ứng yêu cầu phát triển.

Qua tổ chức đánh giá tác động và tình hình thực hiện các quy định pháp luật hiện hành liên quan đến phát triển đô thị với hơn 30 luật và nhiều văn bản dưới luật cho thấy các hạn chế, bất cập trong quá trình phát triển đô thị có nguyên nhân xuất phát từ vấn đề quy định pháp luật như: các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý phát triển đô thị còn những khoảng trống, phân tán, chưa đồng bộ và chưa điều chỉnh một cách toàn diện các vấn đề từ thực tiễn; các quy định, chính sách, ưu đãi để khuyến khích, huy động nguồn lực phát triển đô thị còn mờ nhạt và chưa đáp ứng yêu cầu; quy định về nội dung, trách nhiệm quản lý nhà nước trong phát triển đô thị chưa cụ thể, chưa phân định rõ trách nhiệm giữa các cấp dẫn đến hiệu quả của công tác quản lý phát triển đô thị chưa cao. Cụ thể là:

(i) Quy định về quản lý hệ thống đô thị và phân loại đô thị:

Văn bản pháp lý cao nhất điều chỉnh về quản lý hệ thống đô thị và phân loại đô thị là Luật Quy hoạch đô thị (2009) và Nghị quyết 1210/2016/UBTVQH ngày 25/5/2016. Tuy nhiên, các văn bản này mới quy định về lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch đô thị, một số nội dung về phân loại đô thị, còn thiếu hoặc quy định chưa đầy đủ việc hình thành hệ thống đô thị, mở rộng phạm vi đô thị; sự gắn kết giữa phân loại đô thị và phân cấp quản lý hành chính; đánh giá chất lượng đô thị gắn với ứng phó biến đổi khí hậu, đô thị tăng trưởng xanh, thông minh.

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các quyết định phê duyệt Định hướng quy hoạch tổng thể hệ thống đô thị quốc gia, Chương trình phát triển đô thị quốc gia. Những quyết định này là định hướng lớn cho việc hình thành hệ thống đô thị trong thời gian qua, tuy nhiên hiệu lực pháp lý chưa cao cũng như chưa có các hướng dẫn cụ thể về tổ chức thực hiện và phân bổ nguồn lực để triển khai.

(ii) Quy định về quản lý đầu tư phát triển đô thị:

Nghị định số 11/2013/NĐ-CP ngày 14/01/2013 về quản lý đầu tư phát triển đô thị là một trong những văn bản pháp lý quan trọng điều chỉnh nhiều nội dung trong lĩnh vực đầu tư phát triển đô thị. Nghị định đã góp phần điều chỉnh và ổn định tình hình phát triển đô thị trong giai đoạn thị trường bất động sản phát triển nóng trước đây. Tuy nhiên, quá trình đô thị hóa hiện nay đã phát sinh một số vấn đề mới trong thực tiễn chưa được Nghị định này và các văn bản quy phạm pháp luật khác quy định hoặc quy định chưa đầy đủ. Ngoài ra, do được ban hành dưới hình thức Nghị định của Chính phủ nên khi Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng, Luật Nhà ở được ban hành thì một số quy định có tính chất đặc thù tại Nghị định 11/2013/NĐ-CP đã không được các luật này điều chỉnh dẫn đến sự không thống nhất, đồng bộ pháp luật, gây nên các vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện. Các luật nêu trên đều đề cập và điều chỉnh các phần khác nhau của quá trình phát triển đô thị nhưng chưa điều chỉnh tổng thể và những vấn đề có tính chất đặc thù của lĩnh vực phát triển đô thị như: (1) các dự án đầu tư phát triển đô thị rất đa dạng về hình thức và mục tiêu; (2) yêu cầu cao đối với

tính đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội do các dự án thường là một tổ hợp bao gồm nhiều công trình độc lập với những chức năng riêng biệt nhưng có sự gắn kết mật thiết; (3) các dự án thường sử dụng nguồn lực về đất đai cũng như các nguồn lực khác rất lớn và đa dạng, dự án được triển khai thực hiện trong thời gian dài; (4) các dự án luôn có tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và đời sống của một bộ phận lớn dân cư đô thị cả về mặt văn hóa, xã hội, tạo dựng không gian kiến trúc cảnh quan, tác động lớn đến diện mạo đô thị.

(iii) Quy định về cơ chế, chính sách khuyến khích, thu hút đầu tư và nguồn lực phát triển: Thiếu các quy định pháp luật có hiệu lực pháp lý cao về cơ chế, chính sách khuyến khích, thu hút đầu tư vào các dự án cải tạo, chỉnh trang đô thị; xã hội hóa và đa dạng hóa nguồn lực phát triển đô thị. Khung pháp lý chưa có quy định về vấn đề huy động, khai thác và sử dụng các nguồn lực cho phát triển đô thị, đặc biệt là các nguồn lực từ đất đai và phát triển không gian đô thị.

(iv) Quy định về đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, đô thị tăng trưởng xanh, đô thị thông minh: Đây là các mô hình mới trong phát triển đô thị đang được áp dụng ở một số nước trên thế giới hướng tới phát triển bền vững. Nội dung về các mô hình này chưa được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật nên việc triển khai thực hiện còn hạn chế; hiện chưa có quy định về cơ chế, chính sách khuyến khích áp dụng khoa học, công nghệ để phát triển các mô hình đô thị bền vững nêu trên.

Từ những hạn chế, bất cập trong thực tiễn phát triển đô thị trong thời gian qua và sự thiếu đồng bộ, chưa đầy đủ và bao quát của các quy định pháp luật về phát triển đô thị nêu trên đặt ra yêu cầu phải khẩn trương nghiên cứu, xây dựng Luật Quản lý phát triển đô thị nhằm điều chỉnh tổng thể quá trình phát triển đô thị tại Việt Nam, đưa đô thị Việt Nam phát triển bền vững theo quy hoạch và có kế hoạch.

II. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

1. Mục tiêu

- Hoàn thiện hệ thống công cụ pháp luật điều chỉnh các hoạt động về phát triển đô thị hiệu quả phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nhằm kiến tạo môi trường sống đô thị có chất lượng, sử dụng hiệu quả tài nguyên, thích ứng với biến đổi khí hậu, góp phần tăng khả năng cạnh tranh của các đô thị, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế các vùng và cả nước.

- Thúc đẩy đầu tư phát triển và tăng cường quản lý phát triển hệ thống đô thị theo chiến lược phát triển đô thị, quy hoạch hệ thống đô thị và nông thôn quốc gia, chương trình phát triển đô thị.

- Tạo lập các đô thị, khu vực phát triển đô thị, dự án phát triển đô thị có hệ thống hạ tầng đô thị phát triển đồng bộ, hiện đại, thân thiện với môi trường, đáp ứng yêu cầu chủ động thích ứng với biến đổi khí hậu, tiết kiệm năng lượng, xây dựng đô thị tăng trưởng xanh, đô thị thông minh; đa dạng hóa các nguồn lực phát triển đô thị.

2. Quan điểm

- Thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước, kiểm soát quá trình phát triển đô thị theo quy hoạch và kế hoạch; hình thành hệ thống đô thị có kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại, thân thiện với môi trường; phân bố hợp lý trên các vùng; nâng cao chất lượng và năng lực cạnh tranh của các đô thị.

- Nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước về phát triển đô thị thông qua việc xác định rõ quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương, các đối tượng tham gia trong quá trình xây dựng chiến lược, quy hoạch, chương trình phát triển đô thị đến tổ chức thực hiện đầu tư phát triển đô thị; hoàn thiện cơ chế khuyến khích xã hội hóa trong đầu tư phát triển đô thị.

- Bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và hiệu lực của hệ thống pháp luật; kế thừa, phát huy những quy định phù hợp và đã thực hiện hiệu quả; loại bỏ hoặc điều chỉnh các quy định không còn phù hợp, đồng thời bổ sung các quy định mới nhằm bảo đảm không có khoảng trống pháp luật về quản lý phát triển đô thị.

- Tạo điều kiện, tiền đề phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh, thông minh đáp ứng thực tiễn, xu thế phát triển đô thị bền vững, có bản sắc và hội nhập quốc tế.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

Thực hiện sự phân công của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ đã giao Bộ Xây dựng chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, cơ quan, tổ chức có liên quan thực hiện xây dựng dự án Luật Quản lý phát triển đô thị theo đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, cụ thể như sau:

- Thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập với sự tham gia của đại diện các Bộ, ngành trung ương, cơ quan địa phương và các hội, hiệp hội. Ban soạn thảo, Tổ biên tập đã tổ chức họp nhiều phiên để cho ý kiến về dự án Luật.

- Tổ chức các hoạt động phục vụ công tác soạn thảo dự án Luật như tổ chức hệ thống hóa, rà soát các quy định pháp luật có liên quan; nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm nước ngoài trong lĩnh vực phát triển đô thị.

- Tổ chức 02 hội thảo quốc gia miền Bắc và miền Nam và nhiều cuộc tọa đàm, hội thảo chuyên đề với sự tham gia của đại diện nhiều Bộ, ngành trung ương, chuyên gia trong nước, các tổ chức quốc tế, các địa phương.

- Lấy ý kiến bằng văn bản của Bộ, ngành, địa phương và các hội, hiệp hội; đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ và Bộ Xây dựng để lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân, các chuyên gia, nhà khoa học trong nước và quốc tế.

- Tổ chức tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến tham gia của các tổ chức, cá nhân và chỉnh lý dự thảo Luật.

- Ngày 24/01/2018, Bộ Xây dựng đã có văn bản số 189/BXD-PTĐT gửi Bộ Tư pháp về việc đề nghị thẩm định dự án Luật Quản lý phát triển đô thị. Ngày 08/02/2018, Bộ Tư pháp đã có báo cáo thẩm định tại văn bản số 48/BC-BTP

thống nhất trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét cho phép trình Quốc hội dự án Luật Quản lý phát triển đô thị.

- Ngày 01/3/2018, tại phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 02/2018, Chính phủ đã thảo luận, cho ý kiến đề Bộ Xây dựng tiếp tục chỉnh lý dự thảo Luật và trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội dự án Luật này.

IV. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH VÀ BỐ CỤC CỦA DỰ THẢO LUẬT

1. Phạm vi điều chỉnh

Luật này quy định về quản lý phát triển đô thị gồm: quản lý hệ thống đô thị; phát triển đô thị theo quy hoạch; đầu tư phát triển đô thị; nguồn lực tài chính phát triển đô thị; quản lý nhà nước và sự tham gia của các tổ chức, cá nhân trong phát triển đô thị.

Dự án Luật thể chế hóa 06 nhóm chính sách về phát triển đô thị được Quốc hội thông qua, gồm:

Nhóm chính sách 1: Phát triển đô thị theo chiến lược, quy hoạch và kế hoạch.

Nhóm chính sách 2: Phát triển hạ tầng đô thị đồng bộ.

Nhóm chính sách 3: Quản lý đầu tư phát triển đô thị.

Nhóm chính sách 4: Phát triển đô thị ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh, thông minh.

Nhóm chính sách 5: Đa dạng hóa và sử dụng hiệu quả nguồn lực cho phát triển đô thị.

Nhóm chính sách 6: Quản lý nhà nước về phát triển đô thị.

2. Bố cục

Với phạm vi điều chỉnh nêu trên, dự thảo Luật có 07 chương, 66 điều và được bố cục như sau:

- Chương I: Quy định chung (4 điều, từ Điều 1 đến Điều 4).

- Chương II: Quản lý hệ thống đô thị (3 mục, 13 điều, từ Điều 5 đến Điều 17).

- Chương III: Quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch (3 mục với 10 điều, từ Điều 18 đến Điều 27).

- Chương IV: Đầu tư phát triển đô thị (3 mục với 20 điều, từ Điều 28 đến Điều 47).

- Chương V: Nguồn lực tài chính phát triển đô thị (7 điều, từ Điều 48 đến Điều 54).

- Chương VI: Quản lý nhà nước và sự tham gia của các tổ chức, cá nhân trong phát triển đô thị (3 mục với 10 điều, từ Điều 55 đến Điều 64).

- Chương VII: Điều khoản thi hành (2 điều, từ Điều 65 đến Điều 66).

V. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO LUẬT

1. Các khái niệm và nguyên tắc cơ bản trong hoạt động phát triển đô thị (Chương I)

Dự thảo Luật đã kế thừa có điều chỉnh một số khái niệm liên quan đến quản lý phát triển đô thị như: đô thị, đô thị hiện hữu, đô thị mới, khu vực phát triển đô thị, dự án đầu tư xây dựng khu đô thị và bổ sung các khái niệm mới như: khu vực nội thị, ngoại thị, đô thị tăng trưởng xanh, đô thị thông minh, đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, đất đô thị, quyền phát triển đô thị.

Dự thảo Luật cũng quy định rõ 06 nguyên tắc cơ bản trong hoạt động phát triển đô thị tương ứng với mục tiêu của 06 chính sách đã được phê duyệt. Các nguyên tắc được cụ thể hóa ở các chương tiếp theo và thể hiện mục tiêu và tầm quan trọng của Luật Quản lý phát triển đô thị.

2. Thể chế hóa các chính sách về phát triển đô thị theo chiến lược, quy hoạch và kế hoạch; phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh, thông minh (Chương II)

a) Chiến lược, quy hoạch, chương trình phát triển đô thị

Dự thảo Luật quy định về nội dung, cơ sở, công cụ quản lý hệ thống đô thị, mối quan hệ giữa Chiến lược phát triển đô thị quốc gia với quy hoạch hệ thống đô thị và chương trình phát triển đô thị. Chiến lược phát triển đô thị quốc gia là cơ sở để lập quy hoạch hệ thống đô thị quốc gia; Quy hoạch hệ thống đô thị cấp quốc gia là cơ sở lập Chương trình phát triển đô thị quốc gia; và chương trình phát triển đô thị cấp cao hơn là cơ sở lập chương trình phát triển đô thị cấp thấp hơn.

Dự thảo Luật cũng quy định mối quan hệ giữa các chương trình phát triển đô thị với các quy hoạch liên quan theo quy định của các luật khác. Chương trình gồm có 03 cấp: quốc gia, tỉnh và từng đô thị tương ứng với quy định về Quy hoạch hệ thống đô thị và nông thôn quốc gia, quy hoạch tỉnh (theo Luật Quy hoạch) và quy hoạch chung đô thị (theo Luật Quy hoạch đô thị) đảm bảo thống nhất, phù hợp giữa các loại quy hoạch và chương trình. Chương trình phát triển đô thị được lập là cơ sở để xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn và được rà soát điều chỉnh khi có thay đổi về quy hoạch hoặc chương trình phát triển đô thị cấp trên.

Chương trình phát triển từng đô thị xác định các khu vực phát triển đô thị để tập trung đầu tư có trọng tâm, trọng điểm, tạo động lực phát triển cho đô thị. Chính quyền địa phương xây dựng cơ chế ưu đãi, huy động vốn cho đầu tư hạ tầng kỹ thuật các khu vực phát triển đô thị trên nguyên tắc chính quyền địa phương đầu tư hạ tầng kỹ thuật trước khi lựa chọn chủ đầu tư để tăng nguồn thu ngân sách và tăng hiệu quả do đầu tư tập trung, hạn chế phát triển tràn lan, manh mún.

b) Về phân loại đô thị: dự thảo Luật được soạn thảo trên cơ sở kế thừa và hoàn thiện Nghị quyết 1210/2016/UBTVQH13 về phân loại đô thị, nhằm đánh giá chất lượng đô thị và xét công nhận loại đô thị. Dự thảo Luật bổ sung các quy định đối với các trường hợp mở rộng địa giới hành chính, sáp nhập đô thị để hình thành đơn vị hành chính đô thị mới, quy định chặt chẽ việc công nhận đô

thị loại V theo hướng hạn chế phát triển các đô thị mới không gắn với quy hoạch tổng thể hệ thống đô thị quốc gia.

c) Phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh, thông minh: dự thảo Luật quy định các nguyên tắc yêu cầu phát triển các mô hình đô thị này phải được xác định trong chương trình phát triển đô thị, phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của địa phương; triển khai đồng bộ từ định hướng quy hoạch đến giải pháp kỹ thuật, công nghệ và nguồn lực. Dự thảo Luật cũng đã quy định cơ chế ưu đãi, khuyến khích phát triển khoa học công nghệ, quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật xây dựng các mô hình đô thị nhằm nâng cao chất lượng đô thị hướng theo mục tiêu phát triển bền vững.

3. Thể chế hóa chính sách phát triển hạ tầng đô thị đồng bộ, sử dụng đất đô thị hiệu quả cho đầu tư phát triển đô thị (Chương III)

a) Thực hiện chính sách phát triển hạ tầng đồng bộ, dự thảo Luật quy định nguyên tắc xây dựng và phát triển hạ tầng đô thị phải phù hợp với quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, đảm bảo liên kết vùng, liên kết đô thị, giảm thiểu tác động về môi trường và ảnh hưởng của biến đổi khí hậu. Dự thảo Luật quy định yêu cầu quản lý khác nhau về hệ thống hạ tầng đô thị đối với đô thị hiện hữu và đô thị mới, đảm bảo kiểm soát khả năng chịu tải của hệ thống hạ tầng đô thị tại khu vực hiện hữu khi thực hiện đầu tư cải tạo, chỉnh trang đô thị. Bên cạnh đó, dự thảo Luật đã sửa đổi, bổ sung và pháp luật hóa một số quy định về quản lý không gian ngầm và xây dựng công trình ngầm; sử dụng, khai thác hạ tầng đô thị và giá dịch vụ sử dụng hạ tầng đô thị.

b) Thực tiễn quản lý lĩnh vực đô thị cho thấy, việc xác định đất đô thị có ý nghĩa quan trọng vì đất trong đô thị không chỉ là phương tiện xây dựng đô thị mà còn là nguồn lực quan trọng để phát triển đô thị. Tuy nhiên, để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật, dự thảo Luật chỉ quy định về mặt nguyên tắc đất đô thị phải được phân loại theo mục đích sử dụng và không gian sử dụng để phục vụ yêu cầu quản lý đất và phát triển đô thị; quy định về nguyên tắc đất đô thị được sử dụng đúng mục đích, chức năng được xác định trong quy hoạch đô thị được cấp có thẩm quyền phê duyệt; công tác chuẩn bị quỹ đất cho phát triển đô thị theo quy hoạch. Các nội dung khác như: nội dung loại đất đô thị cụ thể, sử dụng đất đô thị được quy định trong pháp luật về đất đai (cụ thể là trong dự án Luật Đất đai (sửa đổi, bổ sung) do Chính phủ đang thực hiện).

c) Quản lý không gian, cảnh quan đô thị: dự thảo Luật quy định các nguyên tắc và nội dung quản lý không gian, cảnh quan đô thị nhằm từng bước khắc phục tình trạng thiếu công viên, không gian cây xanh đô thị, cây xanh tự nhiên.

4. Quy định về đầu tư phát triển đô thị nhằm thể chế hóa các chính sách về đầu tư phát triển đô thị phải theo quy hoạch và có kế hoạch (Chương IV)

Dự thảo Luật thể chế hóa chính sách về quản lý đầu tư phát triển đô thị trên cơ sở kế thừa và có sửa đổi, bổ sung các quy định của Nghị định số 11/2013/NĐ-CP ngày 14/01/2013 của Chính phủ về quản lý đầu tư phát triển đô thị. Với nguyên tắc đầu tư phát triển đô thị phải thực hiện theo quy hoạch và kế

hoạch đã được phê duyệt, dự thảo Luật quy định trình tự đầu tư phát triển đô thị theo quy trình từ quy hoạch chung đô thị, xây dựng chương trình phát triển đô thị; kế hoạch thực hiện khu vực đầu tư phát triển đô thị, trên cơ sở đó triển khai các dự án hạ tầng kỹ thuật khung khu vực phát triển đô thị; dự án đầu tư xây dựng khu đô thị.

a) *Đầu tư hạ tầng kỹ thuật khung khu vực phát triển đô thị*: dự thảo Luật quy định trên cơ sở chương trình phát triển đô thị đã được phê duyệt, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức đầu tư hạ tầng kỹ thuật khung của khu vực phát triển đô thị để khuyến khích, kêu gọi các nhà đầu tư tham gia đầu tư tại khu vực phát triển đô thị. Dự thảo Luật quy định một số cơ chế ưu đãi đối với dự án đầu tư hạ tầng kỹ thuật khung như không yêu cầu thực hiện quyết định chủ trương đầu tư; ưu đãi về giao đất không thu tiền sử dụng đất; giải phóng mặt bằng thuộc trách nhiệm Nhà nước; miễn giảm giấy phép xây dựng.

b) *Về dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới*: dự thảo Luật quy định trình tự đầu tư dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới về cơ bản thực hiện thống nhất theo các quy định pháp luật có liên quan về quy hoạch, đầu tư, xây dựng, nhà ở, kinh doanh bất động sản. Các quy định quản lý đầu tư thông qua thủ tục chấp thuận đầu tư đã được quy định tại Nghị định 11/2013/NĐ-CP trước đây được rà soát lồng ghép vào quy trình thẩm định dự án theo pháp luật về xây dựng nhằm tránh phát sinh thêm các thủ tục hành chính. Theo đó, tuân thủ quy trình đầu tư chung, dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới phải thực hiện thủ tục lựa chọn chủ đầu tư dự án theo quy định pháp luật về đầu tư, đấu thầu và đất đai. Đối với quy trình thẩm định dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới, ngoài các yêu cầu thẩm định thiết kế cơ sở dự án để đảm bảo an toàn chất lượng công trình, cơ quan quản lý nhà nước theo phân cấp sẽ thẩm định thêm các yêu cầu đối với đặc thù của dự án khu đô thị bao gồm: sự phù hợp với chương trình, khu vực phát triển đô thị và quy hoạch đô thị đã được duyệt; hiệu quả sử dụng tài nguyên, các giải pháp kết nối đảm bảo vận hành đồng bộ hạ tầng đô thị, cung cấp dịch vụ cho người dân đến sinh sống, giải pháp phối hợp với các cấp chính quyền cơ sở trong quản lý hành chính suốt quá trình thi công kéo dài cũng như tiếp nhận bàn giao sau khi hoàn thành.

Dự thảo Luật cũng phân định và quy định áp dụng các quy trình trên đối với các dự án có quy mô chiếm đất từ 20 ha trở lên; đồng thời, quy định chi tiết về những thành phần hồ sơ cần có của dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới; thẩm định các yêu cầu đối với dự án nhằm tăng cường nhiệm vụ quản lý nhà nước về phát triển đô thị; quy định thống nhất về trình tự, thẩm quyền thẩm định thực hiện theo quy định của pháp luật về xây dựng.

Đồng thời với các yêu cầu thẩm định dự án, dự thảo Luật quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước theo thẩm quyền về kiểm soát quá trình thực hiện đầu tư; nghiệm thu, hoàn thành, chuyển giao, bàn giao, quản lý và khai thác sử dụng dự án.

c) *Dự án cải tạo, chỉnh trang khu đô thị*: dự thảo Luật quy định về kế hoạch cải tạo, chỉnh trang đô thị; xác định các khu vực được ưu tiên; hình thức phát triển dự án cải tạo, chỉnh trang khu đô thị, quy mô dự án (trên 5 ha hoặc 4.000

người); trình tự thực hiện và một số ưu đãi đầu tư đối với dự án cải tạo, chỉnh trang khu đô thị.

Dự thảo Luật quy định trình tự thực hiện dự án cải tạo, chỉnh trang khu đô thị được thực hiện tương tự dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới. Tuy nhiên, bổ sung những quy định về yêu cầu quản lý đặc thù của dự án cải tạo, chỉnh trang khu đô thị gồm: (i) quy định việc lấy ý kiến cộng đồng, tổ chức, cá nhân khi quyết định chủ trương đầu tư hoặc đấu thầu dự án; (ii) quy định việc kiểm tra khả năng đáp ứng hạ tầng đô thị và giải pháp thực hiện khi thẩm định phê duyệt dự án. Các quy định bổ sung này nhằm tạo sự đồng thuận khi thực hiện dự án và hạn chế các vấn đề bức xúc hiện nay trong đô thị như ùn tắc giao thông, ngập úng, thiếu trường học, bệnh viện ở các khu trung tâm..

5. Nguồn lực tài chính phát triển đô thị (Chương V)

Nội dung Chương V thể chế hóa chính sách đa dạng hóa và sử dụng hiệu quả nguồn lực cho phát triển đô thị với việc quy định bổ sung phương thức và hình thức huy động nguồn lực tài chính trong đó có một số hình thức được quy định mới hoặc làm rõ hơn bao gồm: (i) chuyển quyền phát triển đô thị; (ii) huy động đầu tư theo hình thức đối tác công tư; (iii) góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất.

(i) Chuyển quyền phát triển đô thị là một công cụ mới được quy định trên cơ sở làm rõ quyền bề mặt theo pháp luật về dân sự, quyền sử dụng đất theo pháp luật về đất đai và khai thác không gian theo pháp luật về quy hoạch đô thị và xây dựng. Quy định thực hiện chuyển quyền phát triển đô thị giữa các bên liên quan trong dự thảo Luật nhằm khai thác thêm nguồn thu ngân sách cho phát triển đô thị.

(ii) Về khai thác sử dụng đất trong các dự án đầu tư theo hình thức hợp tác công tư (PPP) và xây dựng chuyển giao (BT): dự thảo Luật quy định nguyên tắc việc giao đất cho nhà đầu tư phải thông qua các hình thức đấu thầu dự án hoặc đấu giá quyền sử dụng đất nhằm khai thác tối đa giá trị đất đô thị.

(iii) Về góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất khi thực hiện các dự án cải tạo, chỉnh trang đô thị: dự thảo Luật quy định quy trình thực hiện theo quy định của pháp luật về quy hoạch đô thị, đất đai và xây dựng.

Dự thảo Luật quy định nguồn lực từ các phương thức huy động nêu trên, sau khi nộp vào ngân sách Nhà nước được cân đối bố trí vốn trong kế hoạch đầu tư công, thực hiện chương trình phát triển đô thị và đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị.

6. Quy định về quản lý nhà nước và sự tham gia của các tổ chức, cá nhân trong phát triển đô thị (Chương VI)

a) Về quản lý nhà nước về phát triển đô thị: dự thảo Luật quy định rõ phạm vi trách nhiệm, phân cấp quản lý giữa các Bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân dân các cấp trong quản lý phát triển đô thị, đặc biệt trong đầu tư hạ tầng đô thị và cung cấp dịch vụ công cộng; thu thập số liệu, xây dựng cơ sở dữ liệu, quy trình báo cáo.

b) *Về sự tham gia của cộng đồng và các bên liên quan:* dự thảo Luật quy định nguyên tắc tham gia của cộng đồng (bao gồm các tổ chức chính trị - xã hội, cộng đồng dân cư, doanh nghiệp, chuyên gia) vào các giai đoạn của quá trình phát triển đô thị. Dự thảo Luật cũng quy định quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cộng đồng, các Bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong quá trình tham gia của cộng đồng vào công tác quản lý phát triển đô thị.

c) *Về giám sát và đánh giá quá trình phát triển đô thị:* dự thảo Luật quy định về nội dung của hệ thống cơ sở dữ liệu và thông tin quản lý phát triển đô thị; nội dung giám sát, đánh giá quá trình phát triển đô thị; trách nhiệm của các cơ quan Chính phủ trong giám sát, đánh giá và báo cáo về quá trình phát triển đô thị.

7. Điều khoản thi hành (Chương VII)

Dự thảo Luật quy định cụ thể những luật và điều, khoản của luật sẽ bị chấm dứt hiệu lực kể từ khi Luật này có hiệu lực nhằm tạo thuận lợi và minh bạch trong việc áp dụng các quy định pháp luật có liên quan.

Trên đây là những nội dung cơ bản của dự án Luật Quản lý phát triển đô thị, Chính phủ xin kính trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

(Hồ sơ dự án Luật kèm theo gồm có: (1) Dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị; (2) Báo cáo thẩm định dự án Luật; Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định; Báo cáo tiếp thu ý kiến TVCP; (3) Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý và bản chụp ý kiến góp ý; (4) Báo cáo tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật; (5) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách; (6) Báo cáo lồng ghép vấn đề bình đẳng giới; (7) Báo cáo đánh giá tác động của TTHC; (8) Thuyết minh dự thảo Luật; (9) Báo cáo tổng kết kinh nghiệm quốc tế).

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng và các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- UBKT, UBPL, UBVDXH của Quốc hội;
- Văn phòng Quốc hội;
- Văn phòng Chính phủ: BTCN, các PCN;
các Vụ: KTTH, CN, NN; Cục KSTTHC;
- Bộ Xây dựng;
- Lưu: VT, Vụ PL(5b).

**TM. CHÍNH PHỦ
TU. THỦ TƯỚNG
BỘ TRƯỞNG BỘ XÂY DỰNG**

(đã ký)

Phạm Hồng Hà