

TỜ TRÌNH**Về dự án Luật Quản lý phát triển đô thị**

Kính gửi: Chính phủ

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 và Quyết định số 1183/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ trong đó giao Bộ Xây dựng chủ trì, phối hợp với các Bộ ngành hữu quan xây dựng Dự án Luật Quản lý phát triển đô thị, trong thời gian qua, Bộ Xây dựng đã tập trung xây dựng dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị đảm bảo tiến độ và chất lượng theo yêu cầu. Bộ Xây dựng kính trình Chính phủ Dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị với các nội dung như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH**1. Cở sở thực tiễn triển khai quản lý phát triển đô thị, bắt cập và các yêu cầu tăng cường quy định pháp luật để quản lý**

Sau 30 năm đổi mới, tiến trình đô thị hóa đã gắn kết với tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và đạt được nhiều kết quả quan trọng: hệ thống đô thị Việt Nam đã có bước phát triển nhanh cả về số lượng và chất lượng. 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, trong đó có: 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, 640 đô thị loại V. Đô thị hóa tăng nhanh tại các vùng kinh tế trọng điểm, vùng đô thị lớn phân bố đồng đều hơn trên phạm vi cả nước. Nhiều đô thị mới hình thành và phát triển, đô thị hiện hữu từng bước được nâng cấp cải tạo, mở rộng 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, đời sống dân cư đô thị từng bước được nâng cao. Khu vực đô thị đã chiếm tỷ trọng chi phối trong tổng GDP, giá trị sản xuất công nghiệp, giá trị xuất nhập khẩu, tiến bộ khoa học công nghệ và có tác động lan tỏa, thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội ở các vùng và cả nước.

Tuy nhiên, quá trình đô thị hóa đã bộc lộ nhiều hạn chế, bắt cập nếu không được khắc phục và kiểm soát tốt sẽ dẫn tới nhiều hệ lụy và hậu quả lâu dài về nhiều mặt. Một số bất cập, hạn chế trong lĩnh vực đầu tư phát triển gồm:

(i) Chất lượng tăng trưởng đô thị chưa cao, chưa thực sự thể hiện đúng vai trò tạo động lực tăng trưởng kinh tế cho từng vùng và quốc gia. Năng lực cạnh tranh của đô thị không cao. Trong đó, mạng lưới và sự phân bố các đô thị chưa tương thích với các thay đổi về dân số, lao động và tăng trưởng kinh tế. Đô thị cấp vùng và cấp quốc gia thiếu liên kết, hạn chế không gian phát triển. Thiếu nguyên tắc và chuẩn mực trong xây dựng và thực hiện Định hướng quy hoạch tổng thể hệ thống đô thị quốc gia, Chương trình phát triển hệ thống đô thị quốc gia. Chưa đánh giá đúng những thách thức và đáp ứng tốt yêu cầu sử dụng tiết kiệm, hiệu quả nguồn lực, tài nguyên và chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu.

(ii) Hệ thống hạ tầng chưa tương xứng với tốc độ tăng trưởng kinh tế, dân số, chưa đáp ứng nhu cầu sử dụng của người dân và các hoạt động kinh tế¹. Tình trạng ách tắc giao thông, ùng ngập, ô nhiễm môi trường diễn ra phổ biến... Hệ thống các công trình hạ tầng xã hội như y tế, giáo dục, văn hóa, công viên cây xanh thiếu, tỷ lệ đạt thấp so với quy chuẩn. Hệ thống hạ tầng kỹ thuật chưa đảm bảo kết nối giữa các đô thị và giữa các khu vực trong từng đô thị. Chưa có nguyên tắc phối hợp, thực hiện các công trình hạ tầng kỹ thuật đầu mối liên kết vùng. Công tác phát triển đô thị mới, cải tạo đô thị chưa gắn với việc kiểm soát khả năng kết nối và chịu tải của hệ thống hạ tầng đô thị.

(iii) Việc triển khai đầu tư phát triển đô thị còn dàn trải. Nhiều dự án đô thị mới có tỷ lệ sử dụng thấp gây lãng phí đất đai và nguồn lực. Các khu vực đô thị hiện hữu, nhất là trung tâm đô thị, chậm được cải tạo, chỉnh trang. Việc triển khai dự án đầu tư phát triển đô thị ở nhiều nơi có biểu hiện chạy theo nhu cầu của nhà đầu tư, chưa theo quy hoạch và kế hoạch dẫn đến lãng phí nguồn lực, tài nguyên đất đai, gây ảnh hưởng đến phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Công tác thu hồi, khai thác, sử dụng đất và chia sẻ lợi ích giữa các bên liên quan chưa hợp lý gây bức xúc trong xã hội, tiềm ẩn nguy cơ bất ổn. Việc cải tạo, nâng cấp các khu vực đô thị hiện hữu không hấp dẫn các nhà đầu tư do quỹ đất hạn chế, giá đền bù đất cao, mật độ dân cư lớn, thiếu hành lang pháp lý hiệu quả để hài hòa việc kiểm soát phát triển và áp dụng các cơ chế khuyến khích đầu tư.

(iv) Khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu của các đô thị chưa cao. Hệ thống đô thị tăng trưởng chưa bền vững, sử dụng tài nguyên, kế hoạch thích ứng với biến đổi khí hậu chưa hiệu quả. Thiếu cơ chế, chính sách và quy định pháp luật khuyến khích áp dụng khoa học, công nghệ để phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, đô thị tăng trưởng xanh, thông minh...

(v) Nguồn lực cho phát triển đô thị còn thiếu, chưa đa dạng (thiếu công cụ, cơ chế tạo nguồn thu, xã hội hóa các nguồn lực phát triển đô thị) và chưa được sử dụng hiệu quả, đặc biệt nguồn lực quốc gia dành cho phát triển hạ tầng khung để thúc đẩy đầu tư phát triển đô thị.

¹ Hai thành phố lớn nhất Việt nam là Thủ đô Hà nội và TP. Hồ Chí Minh, hệ thống đường sắt đô thị và tàu điện ngầm chưa được phát triển đầy đủ, gây cản trở cho việc kết nối không chỉ trong nội đô, mà còn giữa nội đô và vùng xung quanh. Tỷ lệ đất dành cho giao thông chỉ khoảng 5-9% trong khi trung bình cần 16-25% quỹ đất đô thị. Cấp nước đô thị mới đảm bảo cho khoảng 60-80% dân số đô thị trong khi đó tỷ lệ thất thoát lên tới 25%. Tỷ lệ nước thải, chất thải rắn được thu gom và xử lý tương ứng khoảng 13% và 50%...

(vi) Quản lý phát triển đô thị chưa hiệu quả. Năng lực quản lý đô thị chưa đáp ứng yêu cầu phát triển, chưa phân định rõ trách nhiệm giữa các cấp; quy định về nội dung quản lý nhà nước trong phát triển đô thị chưa rõ. Thiếu quy định pháp lý để chuẩn hóa và nâng cao năng lực cho cán bộ quản lý đô thị các cấp, khuyến khích sự tham gia và đảm bảo vai trò của cộng đồng trong phát triển đô thị.

2. Đánh giá chung về nguyên nhân

Các hạn chế, bất cập trong quá trình phát triển đô thị do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân quan trọng là do hệ thống văn bản pháp luật về quản lý phát triển đô thị chưa thống nhất, phân tán, chưa đồng bộ, thiếu ổn định và chưa điều chỉnh toàn diện các vấn đề từ thực tiễn, cụ thể:

(i) Quy định về hình thành và phân loại đô thị:

Luật Quy hoạch đô thị, Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về phân loại đô thị đã tạo hành lang pháp lý để đánh giá nâng cao chất lượng đô thị phù hợp nhu cầu phát triển theo từng giai đoạn, từng bước kiểm soát quá trình tăng quy mô đô thị, tránh tập trung hóa; giảm chênh lệch về phát triển giữa các đô thị vừa và nhỏ với các đô thị lớn... Tuy nhiên các văn bản này cần tiếp tục nghiên cứu để điều chỉnh hiệu quả hơn các vấn đề: hình thành hệ thống đô thị; mở rộng phạm vi đô thị; 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.

(ii) Quy định về công tác đầu tư phát triển đô thị:

Các đạo luật như Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đất đai Luật Nhà ở... cơ bản tạo thành khung pháp lý chung cho các hoạt động đầu tư. Tuy nhiên, các Luật này chưa bao hàm hết những tính chất đặc thù của lĩnh vực phát triển đô thị như: (1) sự đa dạng về hình thức, mục tiêu của các dự án đầu tư phát triển đô thị đòi hỏi các quy trình thực hiện khác nhau; (2) 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 và đòi hỏi tính đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội; (3) Các dự án thường sử dụng diện tích đất lớn, thực hiện lâu dài, yêu cầu về nguồn lực đầu tư lớn và đa dạng; (4) Các dự án luôn có tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và đời sống của một lượng lớn dân cư đô thị; (5) Các dự án có những giá trị lớn về văn hóa, xã hội, tạo dựng nên không gian kiến trúc cảnh quan, ảnh hưởng quyết định đến diện mạo đô thị.

Nghị định số 11/2013/NĐ-CP ngày 14/01/2013 của Chính phủ về Quản lý đầu tư phát triển đô thị là văn bản pháp lý quan trọng, điều chỉnh nhiều nội dung trong lĩnh vực đầu tư phát triển đô thị. Tuy nhiên, Nghị định này vẫn còn thiếu một số quy định hoặc quy định chưa cụ thể về các vấn đề như: yêu cầu đảm bảo kết nối hạ tầng tại khu vực mới; yêu cầu chịu tải hạ tầng của các khu vực hiện hữu; cơ chế, chính sách phát triển đô thị mới, đô thị mở rộng và đô thị cải tạo, chỉnh trang. Mặt khác, đây chỉ là Nghị định nên hiệu lực pháp lý chưa cao.

(iii) Các quy định khác:

Qua rà soát các quy định pháp luật hiện hành cho thấy nhiều vấn đề phát sinh từ thực tiễn còn thiếu các quy định pháp luật như quy định về nguyên tắc xây dựng, thực hiện chiến lược và chương trình phát triển đô thị; nguyên tắc đảm bảo kết nối hạ tầng đô thị đồng bộ; các công cụ kiểm soát, khuyến khích đầu tư phát triển đô thị hướng tới phát triển bền vững như đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, đô thị tăng trưởng xanh, thông minh; các chính sách huy động các nguồn lực từ đất đô thị, hình thức hợp tác công tư...

Từ những phân tích nêu trên và từ yêu cầu hoàn thiện thể chế đáp ứng yêu cầu thực tiễn, việc khẩn trương nghiên cứu, xây dựng Luật Quản lý phát triển đô thị là yêu cầu cấp thiết.

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

1. Mục tiêu

a) Mục tiêu chung: 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.

b) Mục tiêu cụ thể:

- Thúc đẩy đầu tư phát triển và tăng cường quản lý phát triển hệ thống đô thị theo Quy hoạch hệ thống đô thị và nông thôn quốc gia, Chiến lược phát triển đô thị, 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;

- Bổ sung hành lang pháp lý cho việc phát triển đô thị đáp ứng yêu cầu chủ động ứng phó 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

a) 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.

b) 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 Quy hoạch, Chiến lược, 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.

c) 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” của pháp luật về quản lý phát triển đô thị.

d) 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.

3. Ý nghĩa của Luật Quản lý phát triển đô thị

a) Về thể chế: Việc ban hành Luật Quản lý phát triển đô thị sẽ là bước hoàn thiện về thể chế tạo ra sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật về quản lý phát triển đô thị, phù hợp với quy định mới của Hiến pháp 2013, Luật Tổ chức Chính phủ 2015, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 về vai trò quản lý nhà nước về phát triển đô thị.

b) Về quản lý nhà nước: Với những quy định trong Luật Quản lý phát triển đô thị sẽ góp phần thay đổi phương thức quản lý nhà nước về phát triển hệ thống đô thị và từng đô thị, huy động nguồn lực để đầu tư cải tạo tái thiết và xây dựng mới đô thị, tạo hành lang pháp lý để đổi mới mô hình phát triển đô thị.

c) Về cải cách thủ tục hành chính, Luật Quản lý phát triển đô thị được ban hành sẽ là giải pháp quan trọng để thúc đẩy quá trình cải cách thủ tục hành chính trong hoạt động quản lý đầu tư phát triển đô thị; đầu tư phát triển đô thị đảm bảo hiệu quả trong quản lý sử dụng đất đai, nguồn lực từ trung ương đến địa phương, tăng cường vai trò của nhà nước, các Bộ ngành, đồng thời tăng cường vai trò của chính quyền đô thị, nhà đầu tư, doanh nghiệp và người dân; công khai, minh bạch thông tin về phát triển đô thị; tăng cường thực hiện đúng và hiệu quả trình tự thủ tục đầu tư phát triển đô thị.

III. CĂN CỨ VÀ QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

1. Căn cứ các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước

a) Đảng và Nhà nước luôn xác định phát triển đô thị có vai trò quan trọng đối với sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Văn kiện của nhiều nhiệm kỳ Đại hội Đảng đã thể hiện sự quan tâm và có chủ trương định hướng lãnh đạo về phát triển đô thị. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII đã chỉ rõ: *"Đổi mới cơ chế, chính sách, kiểm soát chặt chẽ quá trình phát triển đô thị theo quy hoạch và kế hoạch. Từng bước hình thành hệ thống đô thị có kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại, thân thiện với môi trường, gồm một số đô thị lớn, nhiều đô thị vừa và nhỏ liên kết và phân bố hợp lý trên các vùng. Nâng cao chất lượng, tính đồng bộ và năng lực cạnh tranh của các đô thị; chú trọng phát huy vai trò, giá trị đặc trưng của các đô thị động lực phát triển kinh tế cấp quốc gia và cấp vùng..."*.

b) Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng, Quốc hội, Chính phủ đã ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật về xây dựng phát triển đô thị. Chính phủ đã ban hành Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng, trong đó đề ra nhiệm vụ “... *Đổi mới cơ chế chính sách, phát triển đô thị theo hướng đồng bộ, hiện đại, bền vững, thân thiện với môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu; nâng cao chất lượng tăng trưởng và năng lực cạnh tranh của các đô thị.. Thực hiện có hiệu quả các chương trình, đề án, dự án cấp quốc gia về phát triển đô thị và hạ tầng kỹ thuật nhằm từng bước nâng cao chất lượng phát triển đô thị...*”.

c) Nghị quyết số 34/2017/QH14 ngày 08/6/2017 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018.

d) Quyết định số 1183/QĐ-TTg ngày 11/8/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình các dự án luật theo chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2017 được điều chỉnh, các dự án luật, pháp lệnh năm 2018.

2. Quá trình triển khai xây dựng Luật Quản lý phát triển đô thị

Thực hiện Quyết định số 1183/QĐ-TTg ngày 11/8/2017 của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Xây dựng đã chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, cơ quan có liên quan thực hiện xây dựng dự án Luật 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 và các cơ quan địa phương (tháng 8/2017). Ban soạn thảo, tổ biên tập đã tổ chức họp nhiều phiên để cho ý kiến về dự án Luật.

- Tổ chức 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, trên cơ sở đó lựa chọn những chính sách phù hợp với quản lý phát triển đô thị Việt Nam; xây dựng dự thảo Luật.

- Tổ chức nhiều cuộc tọa đàm, hội thảo chuyên đề, tham gia ý kiến đối với dự thảo Luật với sự tham gia của đại diện nhiều Bộ, ngành Trung ương, chuyên gia trong nước, các tổ chức quốc tế; các địa phương, và các Sở Quy hoạch kiến trúc, Sở Xây dựng và các cơ quan, chính quyền đô thị tại các địa phương trong cả nước. Hai trong số các hội thảo quan trọng nhất là Hội thảo hai miền Bắc và Nam được Bộ tổ chức vào ngày 22/12/2017 và ngày 25/12/2017, qua đó thu được nhiều lấy ý kiến góp ý có giá trị cho Dự thảo Luật từ các Sở Xây dựng, chính quyền đô thị và đại diện một số doanh nghiệp đầu tư phát triển đô thị trong cả nước.

- Ngày 04/01/2018, Bộ Xây dựng đã có văn bản số 29/BXD-PTĐT gửi lấy ý kiến chính thức của các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân của 63 tỉnh, thành, 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, chỉnh lý dự thảo Luật trên cơ sở ý kiến tham gia của các Bộ, ngành, địa phương, các chuyên gia, các nhà khoa học trong nước và nước ngoài; hoàn thiện hồ sơ dự án Luật theo quy định.

- 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 .../.../2018, Bộ Tư pháp đã có ý kiến thẩm định tại văn bản số..., 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.

IV. VỀ BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA DỰ THẢO LUẬT

1. Bố cục dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị

Dự kiến Luật Quản lý phát triển đô thị gồm có 07 chương với 78 điều.

Chương I. Quy định chung (*gồm 05 điều*)

Chương II. Quản lý phát triển hệ thống đô thị (*gồm 03 mục, 14 điều*)

Chương III. Quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch (*gồm 04 mục, 19 điều*)

Chương IV. Đầu tư phát triển đô thị (*gồm 03 mục, 16 điều*)

Chương V. Nguồn lực tài chính phát triển đô thị (*gồm 8 điều*)

Chương VI. Quản lý nhà nước và sự tham gia của các tổ chức, cá nhân trong phát triển đô thị (*gồm 03 mục, 14 điều*)

Chương VII. Điều khoản thi hành (*gồm 02 điều*).

2. Nội dung chủ yếu của dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị

Dự thảo Luật được xây dựng cụ thể hóa 06 nhóm chính sách đã được Quốc hội thông qua:

Nhóm chính sách 1: Phát triển đô thị theo định hướng, 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 thích ứng 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.

Các nhóm chính sách này được quy định cụ thể ở các Chương, Mục và Điều như sau:

2.1. Chương I. Quy định chung (gồm 05 điều, từ Điều 1 đến Điều 5)

- Phạm vi điều chỉnh: Dự thảo Luật quy định về quản lý phát triển hệ thống đô thị và từng 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 thảo Luật quy định đảm bảo tính thống nhất và sự phân định rành mạch với các luật khác, cụ thể:

+ Dự thảo Luật được nghiên cứu trên cơ sở phân tách rõ phạm vi điều chỉnh với Luật Quy hoạch đô thị năm 2009. Phạm vi điều chỉnh của Luật Quy hoạch đô thị quy định chủ yếu về việc lập, thẩm định, phê duyệt và điều chỉnh quy hoạch đô thị. Tại thời điểm ban hành Luật năm 2009, Luật Quy hoạch đô thị có quy định một số nội dung về quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch như: quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị; quản lý và sử dụng đất đô thị; quản lý xây dựng hệ thống các công trình hạ tầng và không gian ngầm đô thị; quản lý xây dựng theo quy hoạch. Tuy nhiên, các quy định này còn mang tính nguyên tắc và đến nay nhiều nội dung cần hoàn thiện và chỉnh lý. Theo Tờ trình số 14/TTr- BXD, Bộ Xây dựng đã kiến nghị và được Quốc hội chấp thuận về việc nghiên cứu nội dung thực hiện quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch và chuyển các quy định liên quan đến nội dung này của Luật quy hoạch đô thị vào Luật Quản lý phát triển đô thị, đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật..

+ Dự thảo Luật không điều chỉnh toàn bộ các hoạt động trên phạm vi lãnh thổ đô thị như quy định về tổ chức hành chính, phát triển văn hóa, giáo dục, an ninh quốc phòng mà chỉ điều chỉnh các nội dung mang tính kỹ thuật về quản lý phát triển đô thị.

- Đảm bảo tình hợp hiến, thống nhất về các khái niệm quy định tại các Luật khác có liên quan như khái niệm hệ thống đô thị, đô thị, phát triển đô thị, đô thị mới, đô thị hiện hữu, khu vực phát triển đô thị, dự án đầu tư phát triển đô thị...

Bên cạnh đó, Chương này cũng quy định rõ các nguyên tắc cơ bản trong hoạt động phát triển đô thị; một số hành vi bị cấm trong hoạt động quản lý phát triển đô thị.

2.2. Chương II. Quản lý phát triển hệ thống đô thị (gồm 03 mục, 14 điều, từ Điều 6 đến Điều 19)

Nội dung của Chương này thể hiện 02 chính sách phát triển đô thị theo định hướng, chiến lược, quy hoạch và kế hoạch; và chính sách phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh, thông minh.

a) Mục 1. Chiến lược, quy hoạch, chương trình phát triển đô thị

- Dự thảo Luật quy định nội dung, cơ sở, công cụ quản lý phát triển hệ thống đô thị, thể hiện rõ mối quan hệ giữa Chiến lược phát triển đô thị quốc gia với Quy hoạch hệ thống các đô thị và Chương trình phát triển đô thị. Dự thảo quy định nội dung, trình tự, thủ tục, thẩm quyền phê duyệt, điều chỉnh, tổ chức thực hiện Chiến lược phát triển đô thị quốc gia và Chương trình phát triển đô thị, các nội dung liên quan đến quy hoạch được dẫn chiếu đến pháp luật về quy hoạch và quy hoạch đô thị.

- Chiến lược phát triển đô thị quốc gia được xây dựng dựa trên chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch cấp quốc gia, và là cơ sở để lập quy hoạch phát triển hệ thống đô thị các cấp, Chương trình phát triển đô thị quốc gia. Chiến lược xác định các vấn đề có tính nguyên tắc về mục tiêu, định hướng, chiến lược và các giải pháp phát triển đô thị quốc gia.

- Chương trình phát triển đô thị được lập là cơ sở để xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn của quốc gia và từng địa phương về phát triển đô thị; Chương trình gồm có 3 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 (tại Luật Quy hoạch đô thị) đảm bảo thống nhất, phù hợp giữa các loại quy hoạch và chương trình. Theo đó, Chương trình sẽ là cơ sở để xem xét đánh giá phân loại đô thị; xác định rõ đô thị trọng tâm đầu tư trong hệ thống đô thị, các khu vực phát triển đô thị, danh mục dự án hạ tầng kỹ thuật và kế hoạch, lộ trình triển khai thực hiện. Chương trình phát triển đô thị được lập theo nguyên tắc chương trình phát triển đô thị cấp dưới phải phù hợp với chương trình phát triển đô thị cấp trên và được rà soát điều chỉnh khi có thay đổi về quy hoạch hoặc chương trình phát triển đô thị cấp trên.

b) Mục 2. Phân loại đô thị

Dự thảo Luật quy định cụ thể mục đích phân loại đô thị nhằm đánh giá chất lượng đô thị và xét công nhận loại đô thị cho từng đô thị. Phân loại đô thị là cơ sở xác định cấp quản lý hành chính đô thị và bộ máy quản lý hành chính đô thị; xây dựng cơ chế chính sách quản lý đô thị và phân bổ các nguồn vốn hợp pháp cho đầu tư phát triển đô thị; xây dựng hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn, xét duyệt quy hoạch, Chương trình phát triển đô thị quốc gia, cấp tỉnh và từng đô thị.

Dự thảo Luật được xây dựng trên cơ sở kế thừa và hoàn thiện Nghị quyết 1210/2016/UBTVQH13 về phân loại đô thị, đồng thời 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 hơn về việc công nhận đô thị loại V theo hướng hạn chế việc phát triển các đô thị mới một cách tự phát, tràn lan, không gắn với quy hoạch, hạn chế việc thành mới đơn vị hành chính đô thị.

c) Mục 3. Đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, tăng trưởng xanh, thông minh

Dự thảo Luật quy định các nguyên tắc phát triển đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, đô thị tăng trưởng xanh, thông minh, trong đó yêu cầu phát triển mô hình đô thị này phải được xác định trong nội dung kế hoạch phù hợp với điều kiện tự nhiên, phát triển kinh tế - xã hội, Chương trình phát triển đô thị của địa phương; triển khai đồng bộ từ định hướng quy hoạch đến giải pháp kỹ thuật, công nghệ và nguồn nhân lực.

Để thúc đẩy triển khai xây dựng các loại đô thị này, dự thảo quy định cơ chế ưu đãi, khuyến khích phát triển khoa học công nghệ, quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật xây dựng đô thị thích ứng với biến đổi khí hậu, đô thị tăng trưởng xanh, thông minh. Nâng cao chất lượng đô thị hướng theo mục tiêu phát triển đô thị bền vững.

2.3. Chương III. Quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch (gồm 04 mục và 19 điều, từ Điều 20 đến Điều 38)

Trên cơ sở các quy định về quản lý phát triển hệ thống đô thị ở chương II, chương III quy định về tổ chức quản lý phát triển từng đô thị theo quy hoạch đã được phê duyệt, gồm các nội dung về quản lý phát triển đô thị quy định tại Chương V của Luật quy hoạch đô thị và bổ sung các quy định mới. Bốn mục của Chương này bao gồm các quy định về: (i) quản lý và sử dụng đất đô thị; (ii) quản lý hệ thống hạ tầng đô thị; (iii) quản lý không gian, cảnh quan đô thị; và (iv) quản lý hệ thống không gian xanh đô thị. Với kết cấu này, Chương III đã bám sát các yêu cầu của chính sách phát triển hạ tầng đô thị đồng bộ, sử dụng đất đô thị hiệu quả cho đầu tư phát triển đô thị.

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; 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, tái thiết và phát triển đô thị. Bên cạnh đó, dự thảo Luật cũng bổ sung và chỉnh lý các quy định về quản lý không gian ngầm và xây dựng công trình ngầm; sử dụng và khai thác công trình hạ tầng kỹ thuật sử dụng chung; giá dịch vụ sử dụng hạ tầng đô thị.

Đáp ứng yêu cầu về sử dụng đất đô thị trong phát triển đô thị, dự thảo Luật có những nội dung quy định về quản lý và sử dụng đất đô thị. Sở dĩ như vậy vì: Luật Đất đai năm 2013 quy định phân loại đất theo mục đích sử dụng phục vụ cho quản lý quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng. Tuy nhiên, về phân loại đất theo không gian sử dụng phục vụ quản lý phát triển, Luật đất đai mới chỉ quy định phân loại theo không gian sử dụng đất cho một số loại như đất để xây dựng khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế...mà chưa phân loại theo không gian sử dụng cho đất đô thị. Trên cơ sở thực tiễn quản lý lĩnh vực đô thị, việc xác định đất đô thị có ý nghĩa quan trọng trong phát triển đô thị, đất đô thị không chỉ là phương tiện xây dựng đô thị, mà còn là nguồn lực phát triển đô thị, đồng thời cũng là tài sản, hàng hóa đặc biệt đối với các tổ chức, cá nhân. Do đó, dự thảo Luật quy định bổ sung về đất đô thị, phân loại và chuyển đổi giữa các loại đất đô thị theo mục đích sử dụng và không gian sử dụng. Việc chuyển đổi giữa các loại đất đô thị phải thực hiện theo các quy định của pháp luật đất đai, đồng thời thực hiện theo quy hoạch đô thị đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Dự thảo Luật cũng quy định về các chính sách đất đai phục vụ nâng cấp các đô thị hiện hữu và phát triển các khu đô thị mới, đề xuất các quy định về các cơ chế tạo quỹ đất để cải tạo, tái thiết và phát triển đô thị theo 3 phương thức: Nhà nước thu hồi đất; nhà đầu tư thỏa thuận với người đang sử dụng đất; và người đang sử dụng đất tự nguyện góp quyền sử dụng đất và điều chỉnh lại quyền sử dụng đất, nhằm tháo gỡ những vướng mắc hiện nay trong quá trình thực hiện các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị.

Về quản lý không gian, cảnh quan và không gian xanh đô thị: Dự thảo Luật quy định về nguyên tắc và nội dung quản lý, trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp, các tổ chức và cá nhân liên quan trong quản lý không gian, cảnh quan và không gian xanh đô thị.

2.4. Chương IV. Đầu tư phát triển đô thị (gồm 03 mục, 16 điều, từ Điều 39 đến Điều 54)

Nội dung Chương này thể hiện 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 11/2013/NĐ-CP ngày 14/01/2013 của Chính phủ về quản lý đầu tư phát triển đô thị.

a) Mục 1. Khu vực phát triển đô thị

Với nguyên tắc đầu tư phát triển đô thị phải thực hiện theo quy hoạch và có 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 đầu tư xây dựng khu đô thị. Theo đó, việc đầu tư sẽ đảm bảo việc sử dụng hiệu quả nguồn lực đầu tư hạ tầng đô thị, tiết kiệm quỹ đất xây dựng đô thị, đảm bảo cung cầu trên thị trường bất động sản.

Do vậy, tại Mục này quy định các nội dung: căn cứ xác định, trình tự lập, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh các khu vực phát triển đô thị; trách nhiệm quản lý các khu vực phát triển đô thị. Dự thảo hướng dẫn các tỉnh căn cứ theo nhu cầu và tình hình phát triển kinh tế - xã hội, xác định các khu vực phát triển đô thị để tập trung đầu tư có trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với Chương trình phát triển đô thị.

b) Mục 2. Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới.

Dự thảo Luật quy định về trình tự, thủ tục thực hiện dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới theo các bước từ chuẩn bị đầu tư, đầu tư và nghiệm thu, hoàn thành và chuyển giao quản lý hành chính của dự án.

Để đảm bảo tính đồng bộ của pháp luật hiện hành về đầu tư, trình tự, thủ tục đầu tư các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới được thực hiện theo quy định của pháp luật hiện hành về đầu tư và đầu tư công, Dự thảo chỉ bổ sung những quy định mang tính đặc thù của dự án đầu tư xây dựng khu đô thị² và yêu cầu quản lý phát triển đô thị. Với nguyên tắc này, các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị thực hiện thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư và Luật Đầu tư công. Tuy nhiên, do việc lập hồ sơ đề xuất quyết định chủ trương đầu tư mới chỉ là các thủ tục ban đầu, chưa có quy hoạch chi tiết cũng như các nội dung cụ thể của dự án, do vậy không có các nội dung yêu cầu

² Tính chất đặc thù của dự án đầu tư phát triển đô thị như: (1) sự đa dạng về hình thức, mục tiêu của các dự án đòi hỏi các quy trình thực hiện khác nhau; (2) Các dự án đầu tư phát triển đô thị 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 và đòi hỏi tính đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội; (3) Các dự án chiếm đất lớn, thực hiện lâu dài, có yêu cầu về nguồn lực đầu tư lớn và đa dạng; (4) Các dự án luôn có tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và đời sống của một lượng lớn dân cư đô thị; (5) Các dự án có những giá trị lớn về văn hóa xã hội, tạo dựng nên không gian kiến trúc cảnh quan, ảnh hưởng quyết định đến diện mạo đô thị.

về tuân thủ quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, kế hoạch thực hiện khu vực phát triển đô thị. Nếu chỉ dừng lại ở việc chấp thuận chủ trương đầu tư, các dự án đầu tư phát triển đô thị sẽ thiếu đi sự giám sát cần thiết trong tuân thủ quy hoạch và phù hợp với kế hoạch.

Hầu hết các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị được sử dụng từ các nguồn vốn khác (không phải vốn ngân sách hoặc vốn nhà nước), theo các quy định của pháp luật hiện hành, sau bước chấp thuận chủ trương đầu tư, các chủ đầu tư sẽ tự xem xét phê duyệt dự án, cơ quan quản lý nhà nước chỉ xem xét thẩm định thiết kế cơ sở nhằm đảm bảo chất lượng công trình, chất lượng vận hành và an toàn cộng đồng. Còn các nội dung khác liên quan đến 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... đã không được cơ quan chính quyền xem xét và kiểm soát trước khi cho nhà đầu tư thi công xây dựng. Trong khi các nội dung trên đều là những nội dung gắn liền với trách nhiệm quản lý nhà nước của các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương (tùy theo phân cấp). Do đó, thực tiễn yêu cầu cần phải có những quy định pháp luật là công cụ để các cơ quan quản lý thực hiện công tác giám sát, kiểm soát theo trách nhiệm quản lý nhà nước để đảm bảo việc thực hiện dự án sẽ không tiềm ẩn khả năng tạo những tác động tiêu cực gây bất ổn về mặt xã hội cũng như kinh tế cho địa phương, bảo vệ quyền lợi của người dân đến mua nhà và sinh sống trong khu vực dự án.

Nghị định 11/2013/NĐ-CP khi được ban hành đã là công cụ hiệu quả, toàn diện của Chính phủ nhằm kiểm soát bất cập trên. Việc thẩm định để chấp thuận đầu tư theo quy định của Nghị định do các cơ quan chuyên ngành về phát triển đô thị thực hiện trên cơ sở hồ sơ dự án và quy hoạch chi tiết được duyệt sẽ đảm bảo sự phù hợp của dự án với quy hoạch, kế hoạch và chương trình phát triển đô thị được duyệt; phương án tổ chức thực hiện có tính khả thi; dự án đảm bảo kết nối đồng bộ và đáp ứng của hệ thống hạ tầng; giải pháp phối hợp với các cấp chính quyền cơ sở trong quản lý hành chính... Đây là công cụ kiểm soát quan trọng, được các địa phương đồng thuận do công cụ đã khắc phục được các bất cập như: đầu tư phát triển đô thị ồ ạt, không có kế hoạch, thiếu kiểm soát sự thống nhất giữa quy hoạch chi tiết của dự án và quy hoạch chung, quy hoạch phân khu.

Bên cạnh quy định về thủ tục hành chính “chấp thuận dự án”, kế thừa các quy định về chấp thuận đầu tư nêu trên quy định tại Nghị định 11/2013/NĐ-CP, Dự thảo Luật quy định về thủ tục hành chính “điều chỉnh dự án” để đảm bảo việc triển khai dự án sẽ được kiểm soát tốt, mặc dù đặc thù của dự án thường kéo dài nhiều năm, nhiều lần điều chỉnh. Thực tiễn cho thấy nhiều dự án đô thị trong quá trình triển khai đã điều chỉnh quy hoạch nhiều lần, thay đổi các chỉ tiêu mật độ dân số, gây quá tải hạ tầng đô thị để lại nhiều hệ lụy cho công tác phát triển đô thị, tác động tiêu cực đến điều kiện sống của người dân. Do đó, Dự thảo Luật quy định các trường hợp được phép điều chỉnh dự án, thẩm quyền chấp thuận điều chỉnh và trình tự thực hiện việc điều chỉnh.

Để đảm bảo quyền lợi người dân khi sống trong các khu đô thị phải đảm bảo đồng bộ về hạ tầng đô thị, Dự thảo Luật quy định về điều kiện nghiệm thu công trình hạ tầng xã hội và nhà ở sau khi nghiệm thu công trình hạ tầng kỹ thuật; quy định về trách nhiệm quản lý và vận hành các công trình cung cấp dịch vụ đô thị gắn với thủ tục chuyển giao quản lý hành chính dự án và phải được quy định trong quyết định chấp thuận dự án.

Như vậy, Dự thảo Luật chỉ quy định 03 thủ tục hành chính: (i) Thủ tục “chấp thuận dự án” quy định về lập, thẩm định, phê duyệt dự án; (ii) Thủ tục “điều chỉnh dự án” quy định về phát sinh, thay đổi nội dung đầu tư; (iii) Thủ tục “bàn giao quản lý hành chính” quy định ở giai đoạn kết thúc dự án.

c) Mục 3. Dự án cải tạo, tái thiết khu đô thị

Dự thảo Luật quy định về trình tự cải tạo, tái thiết đô thị gồm quy định về xây dựng kế hoạch cải tạo, tái thiết đô thị; xác định các khu vực được ưu tiên; hình thức phát triển dự án cải tạo, tái thiết khu đô thị và một số nội dung ưu đãi đầu tư.

Dự thảo Luật quy định trình tự thực hiện dự án cải tạo, tái thiết khu đô thị được thực hiện tương tự dự án đầu tư xây dựng khu đô thị mới. Những yêu cầu quản lý đặc thù của dự án cải tạo, tái thiết khu đô thị được quy định bổ sung khi xem xét thẩm định chấp thuận dự án gồm: (i) những giải pháp đảm bảo phương án tổ chức thực hiện của dự án trong khu vực đô thị hiện hữu; (ii) kiểm tra khả năng đáp ứng hạ tầng đô thị và giải pháp thực hiện; (iii) lấy ý kiến cá nhân, tổ chức, cơ quan trong phạm vi dự án trước khi thực hiện.

Đối với các dự án cải tạo, tái thiết đô thị trong khu vực đô thị hiện hữu, Dự thảo Luật quy định về báo cáo kiểm tra khả năng đáp ứng hạ tầng đô thị gồm điều kiện kết nối và khả năng chịu tải về hạ tầng giao thông; khả năng đáp ứng của hệ thống thoát nước và xử lý chất thải; khả năng đáp ứng của công trình hạ tầng xã hội, nhằm 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..

2.5. Chương V. Nguồn lực tài chính phát triển đô thị (gồm 8 điều, từ Điều 55 đến Điều 62)

Nội dung Chương V thể hiện 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, bao gồm: (i) thuế liên quan đến bất động sản; (ii) đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án có sử dụng đất; (iii) chuyển nhượng quyền phát triển đô thị; (iv) khai thác, sử dụng dịch vụ hạ tầng kỹ thuật; (v) huy động đầu tư theo hình thức đối tác công tư; (vi) quỹ đầu tư phát triển đô thị.

Về thuế liên quan đến bất động sản, Dự thảo kế thừa Nghị quyết 54/2017/QH14 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh, trong đó Chính phủ được giao xây dựng và trình Quốc hội ban hành Luật Thuế tài sản để áp dụng thống nhất trên phạm vi toàn quốc. Các công cụ như đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án có sử dụng đất, huy động đầu tư theo hình thức đối tác công tư được quy định bổ sung, dẫn chiếu đến các quy

định của các pháp luật khác có liên quan. Chuyển nhượng quyền phát triển đô thị, quỹ đầu tư phát triển đô thị là những vấn đề mới so với thực tiễn tại Việt Nam nên việc quy định chi tiết là chưa khả thi, do đó cần có những quy định mang tính nguyên tắc trong Dự thảo Luật nhằm tạo ra cơ sở pháp lý ban đầu cho việc quy định chi tiết tại các văn bản dưới luật.

Dự thảo Luật quy định nguyên tắc ưu tiên nguồn lực tài chính huy động được sử dụng cho phát triển đô thị để triển khai chương trình phát triển đô thị, khu vực phát triển đô thị, hệ thống hạ tầng đô thị. Quy định này nhằm khắc phục được bất cập nguồn lực tài chính thu được từ quỹ đất đô thị, lợi thế vị trí trong đô thị, dịch vụ hạ tầng đô thị nhiều trường hợp bị quy định hòa đồng vào chi tiêu ngân sách, không ưu tiên cho đầu tư phát triển đô thị.

2.6. Chương VI. Quản lý nhà nước và sự tham gia của các tổ chức, cá nhân trong phát triển đô thị (gồm 03 mục, 14 điều, từ Điều 63 đến Điều 76)

a) Mục 1. Quản lý nhà nước về phát triển đô thị

Dự thảo Luật căn cứ yêu cầu quản lý nhà nước về phát triển đô thị, phù hợp với Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Quy hoạch đô thị và các luật khác có liên quan quy định rõ phạm vi trách nhiệm, phân cấp quản lý giữa trung ương và Ủy ban nhân dân các cấp trong quản lý phát triển đô thị, đặc biệt trong cung cấp hạ tầng và các dịch vụ công cộng; thu thập số liệu, xây dựng cơ sở dữ liệu, quy trình báo cáo. Đồng thời, còn quy định các yêu cầu, nguyên tắc đánh giá năng lực cán bộ quản lý đô thị, cơ sở đào tạo cán bộ quản lý đô thị.

b) Mục 2. Sự tham gia của cộng đồng và các bên liên quan

Dự thảo Luật quy định về sự tham gia của cộng đồng, của các tổ chức chính trị - xã hội, cộng đồng dân cư, doanh nghiệp vào công tác quản lý phát triển đô thị. Quy định mục tiêu, nguyên tắc, yêu cầu và quy trình tham gia của cộng đồng trong quá trình phát triển đô thị.

c) Mục 3. Giám sát và đánh giá quá trình phát triển đô thị

Dự thảo Luật quy định về hình thành hệ thống giám sát, đánh giá quá trình phát triển đô thị; thông tin dữ liệu quản lý phát triển đô thị; chế độ báo cáo, cung cấp thông tin về phát triển đô thị.

2.7. Chương VII. Điều khoản thi hành (gồm 02 điều, từ Điều 72 đến Điều 74)

Dự thảo Luật quy định thời điểm có hiệu lực thi hành, những quy định liên quan đến quản lý phát triển đô thị của các luật khác sẽ hết hiệu lực khi Luật Quản lý phát triển đô thị có hiệu lực. Dự thảo cũng quy định các trường hợp chuyển tiếp liên quan đến chương trình phát triển đô thị, dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, phát triển hạ tầng đô thị..., đồng thời quy định về trách nhiệm hướng dẫn thi hành Luật.

V. VỀ TÁC ĐỘNG CỦA LUẬT ĐỐI VỚI CÁC LUẬT HIỆN HÀNH

Qua rà soát các luật hiện hành có quy định liên quan đến việc triển khai thực hiện 06 nhóm chính sách đã nêu, Luật Quản lý phát triển đô thị sẽ tác động đến các luật như Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư, Luật Đất đai, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Nhà ở, Luật Quy hoạch đô thị, Luật Quy hoạch..., Trong đó có một số luật sẽ phải điều chỉnh một số nội dung để đảm bảo hiệu quả và tính thống nhất pháp luật, cụ thể như sau:

(1) Bãi bỏ một số nội dung đang được quy định tại các luật hiện hành để thực hiện theo Luật Quản lý phát triển đô thị:

- Quy định của Luật Quy hoạch đô thị tại Chương V về quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch đô thị được duyệt gồm: một số nội dung của quy chế quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị; quản lý và sử dụng đất đô thị theo quy hoạch; quản lý xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị; quản lý không gian ngầm và công trình ngầm; quản lý phát triển đô thị mới, khu đô thị mới và cải tạo đô thị theo quy hoạch.

- Quy định của Luật Nhà ở về khái niệm “dự án nhà ở”.

- Quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương về tiêu chí phân loại đô thị.

(2) Dự thảo Luật tuân thủ và kế thừa các quy định hiện hành của một số luật khác như Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư, Luật Đất đai, Luật Ngân sách nhà nước, có bổ sung một số quy định phù hợp với đặc thù của phát triển đô thị như:

- Đối với Luật Đất đai, bổ sung quy định về: Nguồn lực phát triển đô thị từ khai thác quỹ đất; Điều kiện giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư; đất sử dụng để cải tạo, tái thiết đô thị.

- Đối với Luật Đầu tư, bổ sung quy định: Lấy ý kiến đối với quyết định chủ trương đầu tư dự án.

- Đối với Luật Đầu tư công, bổ sung quy định về: Kế hoạch bố trí vốn đầu tư công trong việc triển khai thực hiện chương trình phát triển đô thị, khu vực phát triển đô thị.

- Đối với Luật Ngân sách nhà nước, bổ sung quy định về nguồn thu và nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương trong xác định nguồn lực phát triển đô thị.

- Đối với Luật Xây dựng, bổ sung quy định về: tổ chức quản lý thực hiện quy hoạch xây dựng: quy định trách nhiệm Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc chỉ đạo xây dựng chương trình phát triển đô thị cấp tỉnh, kế hoạch thực hiện quy hoạch xây dựng phát triển đô thị, nông thôn, khu chức năng đặc thù theo quy hoạch xây dựng được duyệt; quy định cụ thể một số trường hợp phải cấp phép xây dựng trong dự án đầu tư xây dựng khu đô thị; quy định về điều kiện nghiệm thu, bàn giao công trình thuộc dự án đầu tư xây dựng khu đô thị.

(3) Quy định những nội dung của Nghị quyết 1210/2016/UBTVQH13 và Nghị định 11/2003/NĐ-CP vào Dự thảo Luật với sự điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với thực tế và các luật khác có liên quan.

VI. VỀ GIẢI TRÌNH TIẾP THU Ý KIẾN CÁC BỘ NGÀNH, Ý KIẾN THẨM ĐỊNH CỦA BỘ TƯ PHÁP

1. Nội dung tiếp thu ý kiến của các Bộ, ngành và các cơ quan liên quan

Trong quá trình xây dựng Luật quản lý phát triển đô thị, Bộ Xây dựng đã tổ chức các cuộc họp, hội thảo, tọa đàm để tham vấn ý kiến các Bộ, ngành, địa phương và các hiệp hội, các chuyên gia có nhiều kinh nghiệm về phát triển đô thị; đồng thời Bộ Xây dựng đã gửi xin ý kiến bằng văn bản các Bộ, ngành, địa phương, các hội nghề nghiệp, các chuyên gia theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (công văn số 29/BXD-PTĐT ngày 04/01/2018). Tính đến ngày 24/01/2018, Bộ Xây dựng đã nhận được ý kiến của 15/21 Bộ, cơ quan ngang Bộ, 48/63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, 06 Hội, Hiệp hội và chuyên gia trong lĩnh vực đô thị. Bộ Xây dựng đã nghiên cứu, tiếp thu và giải trình đầy đủ theo báo cáo gửi kèm.

(Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý gửi kèm theo Tờ trình này)

2. Nội dung giải trình báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp

(Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định kèm theo Tờ trình này)

VII. ĐỀ XUẤT KIẾN NGHỊ

1. Về các nội dung còn ý kiến khác nhau

2. Kiến nghị

Bộ Xây dựng xin gửi kèm theo Tờ trình này Hồ sơ dự án Luật Quản lý phát triển đô thị gồm:

1. Dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị.
2. Thuyết minh Dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị.
3. Báo cáo thẩm định, Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định về dự án Luật Quản lý phát triển đô thị.
4. Báo cáo đánh giá tác động của thủ tục hành chính quy định tại dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị.
5. Báo cáo lồng ghép bình đẳng giới trong dự án Luật Quản lý phát triển đô thị.
6. Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị và Tổng hợp tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý dự thảo Luật Quản lý phát triển đô thị.
7. Báo cáo tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về quản lý phát triển đô thị và Rà soát các văn bản quy phạm pháp luật quy định về quản lý phát triển đô thị.
8. Báo cáo tổng kết kinh nghiệm quốc tế.

Bộ Xây dựng kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Lưu: VT, PTĐT (3b).

BỘ TRƯỞNG

Phạm Hồng Hà

