

GIẢI PHÁP QUY HOẠCH VÀ QUẢN LÝ ĐÔ THỊ THEO MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN HAI CẤP HIỆN NAY

Th.s. KTS Phạm Minh Hà

Hội Quy hoạch phát triển đô thị Việt Nam

Việt Nam đang trong quá trình đô thị hóa - công nghiệp hóa với tốc độ nhanh và mạnh mẽ, nhưng cũng đồng thời đứng trước các thách thức ngày càng gay gắt về môi trường, khí hậu, dịch chuyển dân cư, chuyển đổi số và cạnh tranh vùng. Trong bối cảnh đó, cả nước đang tập trung thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp để định hình lại mô hình tổ chức nhà nước ở địa phương, theo đó có sự thay đổi về cách lập - thẩm định - phê duyệt - quản lý - giám sát quy hoạch xây dựng đô thị và nông thôn, cũng như cách điều phối quá trình phát triển đô thị. Việc tổ chức lại chính quyền địa phương chỉ còn hai cấp đã làm thay đổi căn bản hệ thống quản lý quy hoạch và phát triển đô thị. Trước đây, cấp huyện đóng vai trò trung gian trong việc tổng hợp, điều phối và triển khai quy hoạch; nay nhiệm vụ này hoặc được chuyển lên cấp tỉnh, hoặc chuyển giao trực tiếp xuống cấp xã/phường. Điều này đòi hỏi cần sửa đổi lại các hệ thống văn bản pháp luật liên quan và xây dựng lại quy trình, cơ chế phối hợp, hệ thống dữ liệu quy hoạch ở cấp địa phương.

Thực tế triển khai hoạt động theo mô hình chính quyền địa phương 2 cấp trong hơn 1 tháng qua đã cho thấy có nhiều yếu tố tích cực như: Tinh gọn bộ máy quản lý, giảm khâu trung gian, tiết kiệm thời gian và chi phí hành chính; Nâng cao vai trò điều hành của cấp tỉnh. Các quyết sách quy hoạch được tập trung tại cấp tỉnh, từ đó đảm bảo tầm nhìn chiến lược và định hướng phát triển chung cho cả đô thị và nông thôn.

Tuy nhiên, trong thời điểm hiện nay vẫn còn hiện diện không ít những hạn chế như: Khung pháp lý chưa hoàn thiện, các Luật Quy hoạch, Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật quy hoạch đô thị và nông thôn vẫn theo mô hình 3 cấp, các tiêu chuẩn, quy chuẩn ngành chưa kịp thay đổi, nên việc áp dụng cho mô hình 2 cấp hiện còn nhiều vướng mắc, đã tạo ra các khoảng trống trong quản lý phát triển đô thị. Một số địa phương chưa kịp ban hành quy chế phối hợp mới, dẫn tới đứt gãy thủ tục (đặc biệt ở các phần việc đang thực hiện theo mô hình cũ như quản lý trật tự xây dựng, kiểm soát hiện trạng, phát triển hạ tầng...).

Vai trò của Sở Xây dựng/Sở Quy hoạch - Kiến trúc tăng mạnh nhưng công cụ phối hợp “xuống cấp xã /phường” còn yếu. UBND xã/phường phải chịu trách nhiệm nhiều công việc vốn trước đây do cho cấp quận/huyện thực hiện như công tác giám sát hiện trạng, cập nhật biến động sử dụng đất, quản lý cấp phép nhỏ lẻ..., trong khi nhân lực, nghiệp vụ và hệ thống dữ liệu chưa đầy đủ.

Các Quy hoạch cấp chiến lược như Quy hoạch tỉnh, quy hoạch chung đô thị, quy hoạch không gian vùng, quy hoạch chung xã... chưa thể triển khai ngay. Các dự án đầu tư đang bị gián đoạn; Cấp xã/phường chưa có bộ công cụ để quản lý phát triển đô thị - nông thôn do còn thiếu quy hoạch sau khi sáp nhập đơn vị hành chính.

Chưa có cơ chế điều phối hiệu quả giữa các xã/phường liền kề. Có khoảng trống về điều phối không gian khi bỏ cấp huyện vốn là cấp có vai trò “nhạc trưởng” điều phối giữa các đơn vị hành chính trong huyện nay bị thiếu hụt; Quy hoạch đô thị - nông thôn thiếu sự liên kết, tiềm ẩn nguy cơ gây xung đột, quy hoạch sẽ thiếu tính đồng bộ. Khó tích hợp hiệu quả quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn mới và các quy hoạch chuyên ngành như giao thông, thủy lợi, công nghiệp... Quy hoạch sẽ thiếu tầm nhìn vùng, dễ dẫn đến tình trạng mỗi xã tự làm theo nhu cầu riêng.

Năng lực chuyên môn cấp xã hạn chế, nhiều xã, phường thiếu cán bộ quy hoạch có trình độ; Địa bàn quản lý rộng nhưng lực lượng các bộ mỏng; Thiếu năng lực thẩm định, giám sát, quản lý xây dựng theo đồ án quy hoạch;

Thiếu cơ sở dữ liệu và công cụ số; Chưa có hệ thống GIS đồng bộ từ cấp tỉnh xuống xã, dữ liệu quy hoạch phân tán, cập nhật chậm.

Trước yêu cầu quản lý phát triển đô thị trong giai đoạn đầu khi các văn bản pháp luật chưa kịp điều chỉnh phù hợp với mô hình chính quyền mới thì ngày 1/7/2025, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 178/2025/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Quy hoạch đô thị và nông thôn. Nghị định này được xem là bước hoàn thiện hành lang pháp lý để thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp (tỉnh và xã/phường), đồng thời đảm bảo sự đồng bộ giữa quy hoạch và quản lý phát triển không gian đô thị - nông thôn. Việc bỏ cấp huyện đặt ra yêu cầu cấp thiết phải phân định rõ nhiệm vụ, thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở nhằm đảm bảo hiệu lực, hiệu quả trong tổ chức thực hiện.

Với những nhận định trên bài viết xin trao đổi một số quan điểm và giải pháp sau:

1. Trong bối cảnh hiện nay rất cần “có một đồ án quy hoạch tốt”, để làm cơ sở pháp lý điều hành sự phát triển của cả đô thị và nông thôn, hoạt động một cách hiệu quả trong bộ máy chính quyền 2 cấp, nơi cấp tỉnh nắm vai trò chiến lược - tích hợp - điều phối, còn cấp xã/phường là “cánh tay thực thi - giám sát gần dân - cập nhật dữ liệu thực địa”.

2. Vận hành bộ máy theo nguyên tắc:

- Phân cấp theo chức năng, không theo truyền thống - phân công dựa trên quy mô tác động (liên xã, liên vùng là chức năng của tỉnh; tác động tại chỗ chức năng của xã/phường). Để đảm bảo hiệu quả, tránh chồng chéo; các dự án có tác động liên vùng do tỉnh quyết định ở để bảo đảm tính liên thông.

- Giao nhiệm vụ phải kèm theo nguồn lực tài chính, nhân lực và dữ liệu.

- Mọi công việc phải phù hợp Luật và Nghị định hiện hành; thủ tục, tiêu chí và trách nhiệm phải công khai.

- Quy hoạch không gian - kinh tế - xã hội - môi trường - phải được lồng ghép tích hợp tránh lập quy hoạch cục bộ tách rời.

- Quản lý theo dữ liệu - hệ thống GIS và cơ sở dữ liệu dùng chung để đảm bảo “một nguồn dữ liệu” cho cả tỉnh và xã.

- Phải đảm bảo sự tham gia cộng đồng – Tuân thủ yêu cầu lấy ý kiến cộng đồng để nâng tính hợp pháp và khả năng thực thi.

- Trước khi triển khai diện rộng, cần thiết kế mô hình thí điểm để điều chỉnh chính sách cho phù hợp với thực tiễn phát triển ở từng giai đoạn.

- Thực hiện nguyên tắc giám sát, đánh giá thường xuyên, liên tục - tiêu chí KPI (chỉ số đo lường hiệu xuất) cho cả cấp tỉnh và cấp xã, gắn với cơ chế khen thưởng/xử lý vi phạm.

3. Giải pháp quy hoạch dựa trên Nghị định 178/2025/NĐ-CP

- Hoàn thiện thể chế và khung pháp lý gồm: Sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Quy hoạch, Luật quy hoạch đô thị và nông thôn để phù hợp với mô hình chính quyền địa phương 2 cấp.

- Bổ sung quy định về quy hoạch tích hợp vùng liên xã, liên phường. Tăng cường cơ chế điều phối vùng; Thành lập Ban điều phối quy hoạch - phát triển vùng trực thuộc tỉnh, làm nhiệm vụ điều hòa lợi ích, phân bổ nguồn lực giữa các xã/phường.

- Quy định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của cấp xã/phường trong quản lý xây dựng, quản lý đất đai.

- Lập quy hoạch phân khu cho nhiều xã/phường để đảm bảo kết nối hạ tầng.

- Nâng cao năng lực quản lý ở cơ sở thông qua việc mở các lớp đào tạo, bồi dưỡng cán bộ xã/phường về quy hoạch, quản lý xây dựng, sử dụng công cụ GIS.

- Ứng dụng mạnh mẽ công nghệ số: Xây dựng hệ thống GIS cấp tỉnh đồng bộ, cập nhật dữ liệu quy hoạch, đất đai, hạ tầng thời gian thực. Công khai bản đồ quy hoạch trực tuyến để phép người dân tra cứu dễ dàng.

Khuyến khích đầu tư với hình thức PPP (đối tác công – tư) để thu hút vốn ngoài ngân sách.

Tăng cường sự tham gia của cộng đồng; Thành lập tổ giám sát cộng đồng về quy hoạch tại các xã, phường; Lấy ý kiến người dân từ giai đoạn lập quy hoạch, đảm bảo tính khả thi và đồng thuận.

4. Nguyên tắc thực thi theo Nghị định 178/2025/NĐ-CP - cần lưu ý các vấn đề sau:

- Tổ chức rà soát, thống nhất hệ thống quy hoạch hiện hữu. Tích hợp quy hoạch đô thị - nông thôn theo nguyên tắc phát triển không gian liên tục, tránh “đứt đoạn”; Thực hiện chuyển đổi phương thức lập quy hoạch hiện nay sang mô hình 2 cấp

- Thành lập Ban chỉ đạo cấp tỉnh, ban này gồm đại diện Sở Xây dựng, Sở Nông nghiệp và Môi Trường, Sở tài chính, Văn phòng UBND, đại diện xã/phường. Có chức năng xây dựng nhiệm vụ, chương trình, dự án trọng điểm, kế hoạch và lộ trình thực hiện và xác định nguồn lực.

- Rà soát toàn bộ các đồ án quy hoạch hiện có về pháp lý, dữ liệu liên quan, các cam kết đầu tư để xác định đồ án cần điều chỉnh hoặc không còn giá trị để thực thi.

- Tiến hành Điều chỉnh quy hoạch tỉnh trong đó cần xác định rõ vùng đô thị hóa tập trung (thành phố, đô thị vệ tinh, vùng đô hóa động lực, vùng đô thị hóa đặc thù (như vùng đô thị di sản, đô thị chuyên ngành...), vùng nông thôn; Phân định rõ vùng các chức năng cần bảo vệ, vùng sản xuất nông nghiệp, hệ thống hạ tầng khung, vùng không gian xanh, hành lang giao thông; gắn với kế hoạch sử dụng đất 5 năm, 10 năm

- Lập quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết theo thứ tự ưu tiên và nhu cầu phát triển

- Xây dựng hệ thống dữ liệu dùng chung (GIS tỉnh - xã/phường): chuẩn hóa biểu quy cách dữ liệu, mở API (giao diện lập trình ứng dụng) cho xã truy cập; tích hợp số địa chính, bản đồ quy hoạch, cấp phép xây dựng (song song).

- Lựa chọn 2-3 xã/phường làm mô hình thí điểm để hoàn thiện quy trình phân quyền, ủy quyền và hệ thống cấp phép điện tử.

5. Mô hình quản lý đô thị và nông thôn

- + Mô hình tổ chức quản lý đô thị và nông thôn nên phân thành 3 tầng bậc:

- Tầng chiến lược là cấp Tỉnh. Có nhiệm vụ hoạch định, huy động nguồn lực, phê duyệt quy hoạch chung.

- Tầng thực thi là cấp xã/Phường. Có nhiệm vụ quản lý trật tự xây dựng, bảo trì, vận hành, giám sát, thi công.

- Tầng tương tác là Cộng đồng & doanh nghiệp: Có trách nhiệm tham gia ý kiến, giám sát minh bạch.

- + Hệ thống thông tin quy hoạch (GIS tỉnh - xã): Căn tập trung, chuẩn hóa, cập nhật định kỳ; xây API (Giao diện lập trình ứng dụng) cho xã truy cập; công khai bản đồ quy hoạch cho người dân nắm bắt và thực hiện.

- + Thực hiện cấp phép số & một cửa liên thông: tích hợp quy trình phê duyệt, hồ sơ điện tử, tra cứu tiến độ để giảm chồng chéo.

+ Nâng cao năng lực cán bộ thông qua chương trình đào tạo theo lộ trình (kỹ năng GIS, thẩm định thiết kế, quản trị dự án, xử lý vi phạm); gắn KPI (chỉ số đo lường hiệu xuất) với nhiệm vụ mới.

+ Nguồn Tài chính & cơ chế khuyến khích: áp dụng cơ chế PPP cho hạ tầng liên vùng; chia sẻ nguồn thu từ phát triển đất để tái đầu tư.

*

* *

Mô hình chính quyền địa phương 2 cấp là xu thế phù hợp trong cải cách tổ chức bộ máy, giúp tinh gọn, hiệu quả hơn. Tuy nhiên, với đặc thù quản lý quy hoạch đô thị - nông thôn thì rất cần xây dựng cơ chế điều phối vùng, nâng cao năng lực cơ sở và hoàn thiện pháp lý, để vận hành trơn tru thông suốt./.