

BÀI THAM LUẬN

Chủ đề: Những bất cập trong công tác quy hoạch, quản lý và phát triển đô thị theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp và đề xuất kiến nghị giải pháp

PGS. TS. Nguyễn Trúc Anh

Phó chủ tịch Hội Hội Quy hoạch phát triển đô thị Việt Nam

Kính thưa các đồng chí lãnh đạo Hội Quy hoạch Phát triển Đô thị Việt Nam
Kính thưa các quý vị đại biểu!

1. Đặt vấn đề:

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Mô hình này nhằm mục tiêu phân cấp, phân quyền, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương. Tuy nhiên, trong lĩnh vực quy hoạch, quản lý và phát triển đô thị - một lĩnh vực đặc thù đòi hỏi tính tổng thể, dài hạn, đồng bộ và liên vùng cao - mô hình hai cấp đang bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế, ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng, hiệu quả và tính bền vững của quá trình đô thị hóa.

Việt Nam đang bước vào thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế sâu rộng với quốc tế. Bước vào một giai đoạn mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc. Do đó, hiện nay quá trình đô thị hóa đang diễn ra rất mạnh mẽ, một mặt đóng góp to lớn vào tăng trưởng kinh tế - xã hội, nhưng đồng thời cũng đặt ra nhiều thách thức trong công tác quy hoạch xây dựng, quản lý và phát triển đô thị. Để giải quyết vấn đề phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nói chung và Quy hoạch xây dựng, quản lý và phát triển đô thị nói riêng. Ngày 16/6/2025 Quốc hội đã thông qua mô hình chính quyền địa phương 2 cấp và đã chính thức đi vào hoạt động từ ngày 01/7/2025. Mô hình này nhằm mục tiêu phân cấp, phân quyền, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương. Tuy nhiên, trong thời gian thực hiện vừa qua, lĩnh vực quy hoạch, quản lý và phát triển đô thị - một lĩnh vực đặc thù đòi hỏi tính tổng thể, dài hạn, đồng bộ, tính kế thừa và liên vùng cao - đã xuất hiện một số điểm bất cập, ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả và tính bền vững của quá trình đô thị hóa. Do đó, chúng ta cùng nhìn nhận, chỉ ra những bất cập này để từ đó đề xuất ra các giải pháp khắc phục trong thời gian tới.

2. Những bất cập chủ yếu:

a. Sự phân định thẩm quyền chưa rõ ràng, dẫn đến chồng chéo hoặc bỏ sót:

- Ranh giới giữa thẩm quyền của cấp tỉnh (thành phố trực thuộc TW) và cấp xã, phường trong việc phê duyệt quy hoạch chi tiết, quy hoạch phân khu, cấp phép xây dựng, quản lý kiến trúc cảnh quan, hạ tầng kỹ thuật... còn nhiều vấn đề cần tiếp tục

được rà soát, hiệu chỉnh và làm rõ ràng, vd như: Nghị định số 145/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực quy hoạch đô thị và nông thôn có một số điểm bất cập khi quy định cấp xã chỉ được phê duyệt nhiệm vụ đồ án quy hoạch mà không quy định duyệt phần đồ án. Ngày 05/8/2025 Bộ Xây dựng phải ban hành Quyết định số 1216/QĐ-BXD về việc đính chính Nghị định số 145/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp, phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực quy hoạch đô thị và nông thôn, Nghị định số 178/2025/NĐ-CP ngày 01/7/2025 của chính phủ quy định chi tiết một số điều của luật quy hoạch đô thị và nông thôn và Quyết định số 18/2025/QĐ-TTg ngày 28/6/2025 của thủ tướng chính phủ quy định về trình tự, thủ tục phê duyệt điều chỉnh cục bộ quy hoạch đô thị và nông thôn được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt do ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức lập.

- Cấp tỉnh thường ôm đồm nhiều việc nhưng không đủ con người và hệ thống quản lý dữ liệu hiện nay chưa đảm bảo tốt cho năng lực giám sát, trong khi cấp xã, phường lại không đủ thẩm quyền và nguồn lực để giải quyết các vấn đề mang tính liên xã, liên vùng hoặc chiến lược. Dẫn đến tình trạng "*trên nóng, dưới lạnh*" hoặc ngược lại, thiếu sự phối hợp đồng bộ, gây khó khăn cho nhà đầu tư và người dân.

b. Năng lực chuyên môn và nguồn lực không đồng đều giữa các cấp:

Cấp xã hiện nay, đặc biệt là ở các xã ven đô như xã thuộc huyện Hoài Đức cũ đang trong quá trình đô thị hóa mạnh mẽ, thường thiếu hụt trầm trọng đội ngũ cán bộ chuyên môn sâu về quy hoạch, kiến trúc, hạ tầng kỹ thuật có trình độ tương xứng với yêu cầu quản lý phát triển đô thị phức tạp.

Hiện nay mặc dù chủ trương phân cấp, phân quyền cho cấp xã đã rõ nhưng các quy định mới về phân cấp nguồn lực tài chính, trang thiết bị, dữ liệu nền phục vụ công tác lập và quản lý quy hoạch, thực hiện dự án đầu tư xây dựng là rất bất cập, vd như:

Theo Nghị quyết 11/2025/NQ-HĐND: Tất cả các khoản thu của huyện trước đây được chuyển hết về ngân sách Thành phố. Trước đây, cấp huyện được hưởng các khoản thu từ tiền sử dụng đất (đầu giá quyền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất) có tỷ trọng lớn và chủ động trong việc tạo nguồn thu để thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn. Tuy nhiên, theo Nghị quyết số 11/2025/NQ-HĐND, các khoản này không còn được phân cấp cho xã dẫn đến nguồn thu của xã không đủ đáp ứng nhiệm vụ chi, đặc biệt là chi đầu tư phát triển.

c. Tính tổng thể, liên kết vùng bị thay đổi lớn:

- Trước đây hầu hết các địa phương đã thực hiện lập và phê duyệt các Quy hoạch tỉnh, thành phố Hà Nội cũng đã phê duyệt Quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ

2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050, các huyện và xã cũ đã phê duyệt các Quy hoạch chung xây dựng... hiện nay thực hiện mô hình hai cấp sáp nhập địa giới hành chính các địa phương lại nhưng rõ ràng không thể là bài toán cộng của các quy hoạch trước đây. Để giải quyết vấn đề này chúng ta cần có thời gian không thể nhanh để lập và điều chỉnh các quy hoạch liên quan.

Bên cạnh đó mô hình hai cấp với sự tự chủ tương đối của từng xã, phường nếu không có sự quy hoạch tốt, đồng bộ trong kết nối sẽ dễ dẫn đến nguy cơ phát triển đô thị manh mún, cục bộ theo ý chí của từng địa phương, thiếu sự kết nối hữu cơ và đồng bộ giữa các khu vực.

- Quy hoạch phát triển hạ tầng kỹ thuật (giao thông, cấp thoát nước, xử lý rác thải, năng lượng...) rất khó đạt được tính tổng thể và hiệu quả kinh tế theo quy mô khi mỗi xã xây dựng kế hoạch riêng, thiếu sự điều phối mạnh mẽ từ cấp tỉnh/thành phố. Vd như: đầu tư hạ tầng khung nếu không có sự kết nối tốt thì tuy có quy hoạch nhưng mức độ ưu tiên đầu tư của từng xã, phường hay cao hơn là cấp tỉnh là sẽ khác nhau, dễ dẫn đến tình trạng cùng một tuyến đường nhưng địa phương này thì làm rồi trong khi địa phương kia chưa làm, dẫn đến những con đường dở dang, không phát huy hết tính liên thông trong giao thông.

Tương tự vấn đề đó thì các đô thị vệ tinh, khu đô thị mới sẽ khó sớm hình thành và phát triển hiệu quả nếu không có cơ chế điều hành thống nhất vượt ra khỏi phạm vi một xã.

d. Khó khăn trong kiểm soát phát triển đô thị, quản lý đất đai và bảo vệ môi trường:

- Theo luật Đất đai mới năm 2024 và có hiệu lực hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2025 có nhiều điểm mới, phân cấp mạnh về quản lý đất đai, cấp phép xây dựng cho cấp xã, trong khi năng lực giám sát thực tế, cơ sở dữ liệu hiện nay của nhiều địa phương là rất hạn chế, tạo kẽ hở cho tình trạng lấn chiếm đất công, xây dựng trái phép, chuyển mục đích sử dụng đất tùy tiện, đặc biệt ở các khu vực ven đô, nông thôn mới đô thị hóa.

Vd: như ở các xã huyện Hoài Đức cũ là chưa có bản đồ số hóa dữ liệu địa chính đất đai được nghiệm thu và đưa vào quản lý sử dụng. Các khu vực đất nông nghiệp hầu hết đều là các bản vẽ sơ đồ tay rất nhiều sai sót nhưng vẫn đang là cơ sở và căn cứ cho công tác quản lý đất đai.

Về quản lý vi phạm đất đai còn rất nhiều bất cập như: Luật chỉ cho phép áp dụng biện pháp ngăn chặn tạm thu giữ phương tiện vi phạm khi bắt quả tang hành vi vi phạm nhưng không cho phép phá dỡ công trình vi phạm mới xây đó, dẫn đến thiếu tính răn đe. Việc xử lý công trình vi phạm đất đai phải trải qua quy trình rất lâu và phức tạp, quy định chỉ phạt người có hành vi vi phạm chứ không phạt người chủ

đất. Chi phí cưỡng chế vi phạm không có quy định trong các khoản chi ngân sách mà được quy định lấy từ nguồn tiền đối tượng bị cưỡng chế chi trả (thực tế không thể thu được từ các đối tượng này). Theo luật đất đai 2024 thì cho phép sử dụng đất nông nghiệp cho mục đích khác nhưng lại chưa có hướng dẫn cụ thể... dẫn đến tình trạng vi phạm đất đai hiện nay đã và đang là vấn đề đau đầu khó giải quyết, điều này ảnh hưởng không nhỏ tới việc lập quy hoạch, thu hồi để thực hiện dự án đầu tư...

- Công tác quản lý môi trường đô thị (chất thải rắn, nước thải, không khí...) cũng bị chia cắt, thiếu hệ thống quan trắc và xử lý tập trung, hiệu quả do sự phân tán quản lý theo địa giới hành chính và phân cấp quản lý.

Vd: trước đây UBND huyện là cơ quan có quyền ký và chấm dứt hợp đồng với các đơn vị thu gom rác thải, hiện nay UBND cấp xã không có thẩm quyền này nên đã và đang thiếu vai trò tác động lớn trong việc yêu cầu các công ty thu gom rác thải khi thấy tình trạng tồn đọng, tập kết rác bừa bãi không đúng nơi quy định.

3. Đề xuất kiến nghị giải pháp:

Để khắc phục những bất cập trên, phát huy ưu điểm của mô hình hai cấp đồng thời đảm bảo sự phát triển đô thị đồng bộ, bền vững, tôi đề xuất một số giải pháp chính sau:

a. Hoàn thiện khung pháp lý, phân cấp hợp lý và tăng cường kiểm soát:

- Tiếp tục rà soát, sửa đổi các quy định của pháp luật liên quan để hoàn thiện, làm rõ và phân định cụ thể, phân cấp mạnh mẽ hơn nữa về thẩm quyền, trách nhiệm cho địa phương trong từng khâu của công tác quy hoạch, quản lý xây dựng và phát triển đô thị.

- Ưu tiên giữ vai trò chiến lược, định hướng lớn, quy hoạch chung, quy hoạch phân khu và hệ thống hạ tầng khung cho cấp tỉnh.

- Xây dựng cơ chế giám sát, kiểm tra, đánh giá hiệu quả thực hiện phân cấp từ cấp Trung ương xuống địa phương và giữa cấp tỉnh với cấp xã. Tăng cường thanh tra, kiểm tra chuyên ngành của cấp trên đối với cấp dưới.

- Thực hiện mô hình "Chính quyền đô thị" thống nhất tại các thành phố lớn, trực thuộc TW, nơi có quy mô dân số lớn và tốc độ đô thị hóa cao, với cơ chế quản lý tập trung, tổng thể, đồng bộ cho hệ thống quy hoạch khung, đầu tư hạ tầng khung, quản lý cấp chiến lược, cấp vùng làm định hướng từ đó quản lý và phân cấp, phân quyền cụ thể, mạnh mẽ cho cấp xã thực hiện theo định hướng của quản lý cấp tỉnh đã phê duyệt. Xóa bỏ sự phân chia cứng nhắc giữa các địa phương cấp xã trong quản lý đô thị.

b. Tăng cường năng lực chuyên môn và nguồn lực cho cấp xã:

- Đầu tư mạnh mẽ cho đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ làm công tác quy hoạch, xây dựng, quản lý đô thị tại cấp xã. Có chính sách thu hút chuyên gia giỏi về làm việc tại cấp cơ sở, luân chuyển cán bộ có kinh nghiệm từ cấp tỉnh về cấp xã có thời hạn nhằm góp phần nâng cao chất lượng công tác chuyên môn cho công chức cấp xã.

- Giao quyền sử dụng nguồn thu từ đất đai và các nguồn lực tài chính khác ở từng địa phương cho địa phương chủ động quản lý để đầu tư phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Tăng cường nguồn lực tài chính, trang bị công nghệ (GIS, BIM, hệ thống thông tin quản lý đô thị thông minh) cho cấp xã để nâng cao hiệu quả công tác lập, quản lý và điều chỉnh quy hoạch.

c. Tăng cường sự chỉ đạo, điều phối thống nhất của cấp tỉnh/thành phố:

- Cấp tỉnh/thành phố phải đóng vai trò kiến tạo, định hướng và điều phối vùng mạnh mẽ.

- Tập trung nguồn lực lập và quản lý chặt chẽ các quy hoạch có tính chiến lược (quy hoạch chung, quy hoạch phân khu), quy hoạch hạ tầng kỹ thuật khung, quy hoạch sử dụng đất.

- Thành lập và phát huy hiệu quả các Ban Quản lý dự án đầu tư xây dựng khu vực, Ban Quản lý khu đô thị mới, đô thị vệ tinh trực thuộc UBND tỉnh/thành phố để quản lý phát triển các khu vực trọng điểm, vượt ra ngoài địa giới hành chính một xã.

- Xây dựng cơ chế phối hợp liên xã chặt chẽ dưới sự điều phối của cấp tỉnh, đặc biệt trong phát triển hạ tầng giao thông kết nối, cung ứng dịch vụ đô thị (nước sạch, xử lý nước thải, rác thải...), bảo vệ môi trường sinh thái.

d. Về cơ chế thu hút đầu tư:

Theo Luật Đầu tư công 2024 có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2025 thì không quy định phân cấp cho cấp xã có thẩm quyền trong quyết định chủ trương đầu tư. Do đó, xã không thể chủ động trong việc kêu gọi, thu hút các dự án đầu tư trong đó có loại hình dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP).

Cần xem xét áp dụng các cơ chế đặc thù, nghiên cứu, mạnh dạn thí điểm phân cấp cho cấp xã chủ động trong việc kêu gọi công tác xã hội hóa, thu hút đầu tư các dự án có quy mô và tính chất phù hợp theo các hình thức BT nhằm kêu gọi các nguồn lực tư nhân vào đầu tư các dự án hạ tầng tại xã nhằm mục tiêu chuyển biến nhanh, mạnh mẽ trong phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn xã.

e. Ứng dụng công nghệ và tăng cường sự tham gia của cộng đồng:

- Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin (Công thông tin quy hoạch, hệ thống thông tin địa lý - GIS, Mô hình thông tin công trình - BIM) để quản lý tập trung dữ liệu, minh bạch thông tin, nâng cao hiệu quả công tác quản lý quy hoạch - xây dựng xuyên suốt các cấp.

- Đẩy mạnh công khai, minh bạch thông tin quy hoạch và tăng cường sự tham gia giám sát của cộng đồng dân cư, các tổ chức xã hội vào quá trình lập, thực hiện và giám sát quy hoạch đô thị.

4. Kết luận:

Để các đô thị Việt Nam phát triển nhanh, bền vững, thông minh và có bản sắc, đòi hỏi phải có những điều chỉnh mạnh mẽ, sáng tạo trong tổ chức bộ máy và cơ chế quản lý. Việc phân cấp phải đi đôi với tăng cường năng lực thực thi, sự giám sát hiệu quả và đặc biệt là tăng cường vai trò điều phối vùng, tổng thể của cấp tỉnh/thành phố. Sự phối hợp đồng bộ giữa hoàn thiện thể chế, nâng cao năng lực, ứng dụng công nghệ và huy động sự tham gia của cộng đồng là chìa khóa để vượt qua thách thức, biến các đô thị Việt Nam trở thành động lực phát triển bền vững của đất nước. Trên đây là tham luận của tôi.

Xin Kính chúc Hội nghị thành công tốt đẹp!

Xin trân trọng cảm ơn!