



ĐỔI MỚI TƯ DUY TẠO ĐIỀU KIỆN CHUYỂN NHANH - BỀN VỮNG TỪ CHIẾN LƯỢC ĐẾN DỰ ÁN ĐẦU TƯ & QUẢN LÝ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

Innovative thinking to facilitate rapid - sustainable transition from strategy to investment and management projects to promote urban development

 TS. KTS Ngô Trung Hải*

Ngày 24/1/2022, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết 06 về QUY HOẠCH, XÂY DỰNG, QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG ĐÔ THỊ VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030, TẦM NHÌN ĐẾN NĂM 2045, trong đó đã có những đánh giá về quá trình đô thị hoá và nhận định: Sau 35 năm đổi mới, nhất là trong 10 năm vừa qua, công tác quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển đô thị ở nước ta đã đạt được nhiều kết quả rất quan trọng. Đến cuối năm 2021, hệ thống đô thị nước ta đã có 869 đô thị các loại, phân bố tương đối đồng đều trong cả nước. Không gian đô thị được mở rộng; hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng kinh tế - xã hội được quan tâm đầu tư theo hướng ngày càng đồng bộ và hiệu quả hơn; chất lượng sống của cư dân đô thị từng bước được nâng cao. Đô thị hoá và phát triển đô thị trở thành động lực quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Kinh tế khu vực đô thị tăng trưởng ở mức cao, đóng góp khoảng 70% GDP cả nước..."



Tuy nhiên, quá trình đô thị hóa, công tác quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển đô thị vẫn còn nhiều hạn chế. Tỷ lệ đô thị hoá đạt được thấp hơn mục tiêu đề ra trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020 và còn khoảng cách khá xa so với tỉ lệ bình quân của khu vực và thế giới. Chất lượng đô thị hoá chưa cao, phát triển đô thị theo chiều rộng là

chủ yếu, gây lãng phí về đất đai, mức độ tập trung kinh tế còn thấp. Quá trình đô thị hoá và phát triển đô thị chưa gắn kết chặt chẽ và đồng bộ với quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng nông thôn mới..." Những hạn chế, yếu kém có nhiều nguyên nhân, những nguyên nhân chủ quan là chủ yếu. Nhận thức về đô thị hoá và phát triển đô thị bền vững

*Tổng Thư ký Hiệp hội các đô thị Việt Nam (Association of Cities of Vietnam)

chưa đầy đủ và chưa được quan tâm đúng mức. Công tác quy hoạch đô thị (QHĐT) chậm đổi mới, thiếu tầm nhìn, chất lượng thấp; việc triển khai thực hiện còn nhiều hạn chế, nhiều nơi việc điều chỉnh quy hoạch còn tùy tiện. Thể chế, chính sách về đô thị và phát triển đô thị còn thiếu đồng bộ và ổn định.

Đứng trước nhu cầu thực tế, Đảng và Chính phủ đã yêu cầu, khuyến khích và đẩy mạnh những đề xuất đổi mới công tác lập QHĐT phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế, mà có thể giải quyết những tồn tại hạn chế trong phương pháp quy hoạch truyền thống. Xây dựng các đô thị Việt Nam hiện đại, bản sắc và bền vững là mong muốn từ chính quyền các cấp, các nhà hoạch định quy hoạch, chính sách phát triển đô thị, người dân và nhà đầu tư.

Trong mục 2 của Nghị Quyết 06 đã nêu rõ về Nâng cao chất lượng QHĐT đáp ứng yêu cầu xây dựng, quản lý phát triển đô thị bền vững: “Đổi mới toàn diện về phương pháp, quy trình, nội dung và sản phẩm quy hoạch theo hướng QHĐT phải có cách tiếp cận đa ngành, bao trùm tầm nhìn dài hạn, toàn diện, có tính chiến lược, tôn trọng quy luật thị trường và nguyên tắc phát triển bền vững; bảo đảm tính tăng bậc, liên tục, thống nhất, đầy đủ, tích hợp của hệ thống quy hoạch, gắn kết chặt chẽ với quy hoạch nông thôn; phân định rõ các vùng trong nội dung QHĐT và áp dụng các công cụ kiểm soát phát triển theo quy hoạch và kế hoạch; gắn QHĐT với nguồn lực thực hiện. Xây dựng hệ thống dữ liệu toàn quốc về quy hoạch phát triển đô thị; ứng dụng rộng rãi hệ thống thông tin địa lý (GIS) và công nghệ số, nền tảng số trong quy hoạch và quản lý phát triển đô thị.”

Theo Luật Quy hoạch (2017), hệ thống quy hoạch quốc gia gồm: Quy hoạch cấp quốc gia (Quy hoạch tổng thể quốc gia, Quy hoạch không gian biển quốc gia, Quy hoạch sử dụng đất quốc gia và 39 quy hoạch ngành quốc gia), 6 quy hoạch vùng, 63 quy hoạch

tỉnh, các quy hoạch đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (quy hoạch đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội quy định) và quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn. Hiện nay, các Bộ, tỉnh đang triển khai khẩn trương để phê duyệt theo đúng thẩm quyền, mặc dù còn khá nhiều khó khăn, bất cập khi triển khai nhưng sẽ tiệm cận dần cái đúng qua quá trình nhận thức, phương pháp tiếp cận cũng như hiệu quả sau khi các quy hoạch này được duyệt.

Trong khuôn khổ bài này, tác giả tập trung vào đổi mới trong việc lập QHĐT, công cụ đã và đang được sử dụng quản lý phát triển đô thị hiện nay.

QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ TỰ NHẬN THỨC

1. Tồn tại trong phương pháp lập quy hoạch đô thị

Công tác lập QHĐT là cả một quá trình hình thành lịch sử tiếp thu từ những kiến thức QHĐT thời Pháp thuộc, được đổi thay theo mô hình quy hoạch của nước ngoài và kinh nghiệm quản lý đô thị từng thời kỳ, đóng góp cho công cuộc phát triển và tạo ra diện mạo đô thị ngày nay.

Phương pháp lập QHĐT đang sử dụng là phương pháp quy hoạch vật thể truyền thống chịu ảnh hưởng của loại hình quy hoạch từ các quốc gia XHCN (trước đây) và có tiếp thu một số phương pháp quy hoạch hiện đại từ các

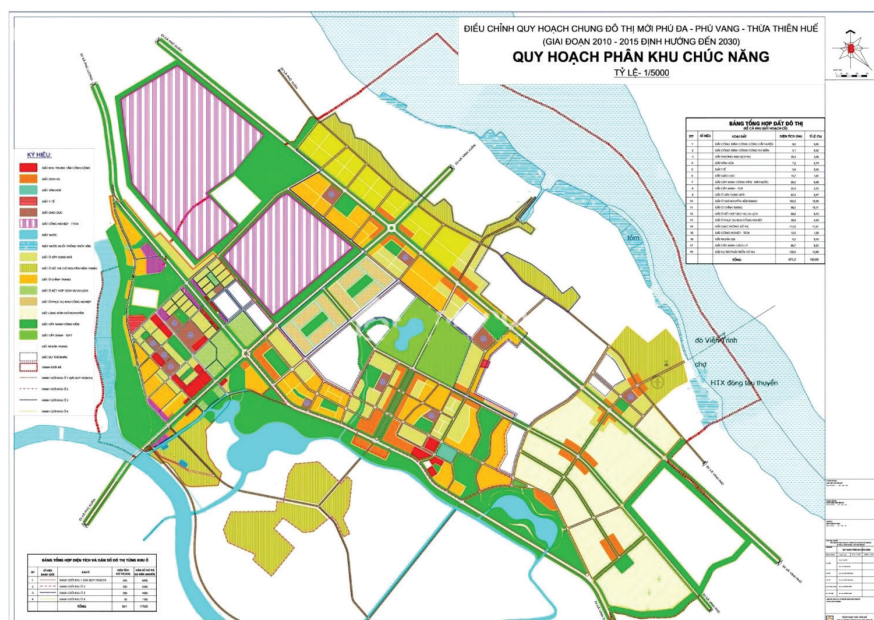
quốc gia phương Tây với nền kinh tế thị trường khá rõ nét. Cho nên QHĐT hiện nay dường như phù hợp với nền kinh tế bao cấp theo tầng bậc, nhiều tính chỉ đạo từ trên xuống, sự tham gia của các ngành, các thành phần dân cư đô thị chưa thực sự đồng bộ mặc dù đã có Luật quy định. Nhiều quy định cứng nhắc, bó buộc, chưa tạo ra những chiến lược và ý tưởng sáng tạo do các nhà đầu tư, người dân trong quá trình phát triển đô thị cũng như nhiều tư vấn trong và ngoài nước khi tham gia phát triển các dự án đầu tư... Nhiều đồ án quy hoạch chung, quy hoạch phân khu và chi tiết đã phải điều chỉnh liên tục với quy trình điều chỉnh bắt buộc, gây ra nhiều lãng phí thời gian và tiền bạc của xã hội.

Vì vậy, phương pháp và quy trình xem ra chưa phù hợp với mô hình kinh tế thị trường có sự tham gia của các chủ đầu tư, không đủ điều kiện linh hoạt, nhạy bén để bám sát nhu cầu thực tế nên thiếu tính khả thi và phải điều chỉnh liên tục, không xóa “treo” được. Tính tích hợp các ngành và sử dụng kết quả của các quy hoạch ngành khác vào QHĐT còn hạn chế.

Các chuyên gia quy hoạch đang sử dụng phương pháp hai chiều về quy hoạch phát triển đất đai, thuần túy coi đây là vấn đề phân vùng, các mạng lưới và dự báo. Trong khi cần sự hiểu biết kỹ lưỡng hơn về thị trường bất động sản và



Ứng dụng rộng rãi hệ thống thông tin địa lý (GIS) và công nghệ số, nền tảng số trong quy hoạch và quản lý phát triển đô thị



Nhiều đồ án quy hoạch phân khu phải điều chỉnh

tính chất đa chiều của tài nguyên đất, yếu tố xã hội, văn hóa, môi trường và biến đổi khí hậu.

2. Tồn tại trong nội dung lập quy hoạch đô thị

Quy hoạch chung (QHC) xây dựng đô thị

Hiện nay, đồ án QHC được lập cho hầu hết các đô thị từ loại đặc biệt xuống loại 5, mặc dù cũng đã có một đồ án xây dựng tầm nhìn nhưng hầu hết đều thiếu thống nhất các chiến lược, giải pháp cũng như các định hướng không gian. Việc tập hợp các quy hoạch ngành liên quan chưa có quy trình thống nhất (Luật Quy hoạch mới được thực hiện đầu năm 2019), chưa có những hướng dẫn cụ thể mang tính chế tài qui định để lồng ghép các ngành vào QHĐT. Nội dung dự báo còn nhiều bất cập do thiếu các công cụ dự báo hiện đại dẫn đến quy hoạch có tầm nhìn ngắn hạn, mang nhiều tính chủ quan, áp đặt, mong muốn hơn là dựa trên các cơ sở khoa học vững chắc. Nhiều chỉ tiêu tính toán trong QHĐT hiện nay về cơ bản đã đáp ứng để các quy hoạch/ kế hoạch sử dụng đất và các ngành khác, kết nối tính toán khi thực hiện các quy hoạch chuyên ngành, cũng như để quản lý phát triển, cấp chứng chỉ quy hoạch, phê duyệt các dự án. Nhưng nhiều chỉ tiêu cũng lại làm trở ngại quá

trình phát triển như tăng cao, dân số, mật độ cư trú cũng chưa có... dẫn đến nhiều dự án phát triển đô thị tại các đô thị đều phải điều chỉnh khi gặp các dự án đầu tư trên thực tế. Hệ thống hạ tầng kỹ thuật trong đồ án QHC hiện nay về cơ bản đáp ứng cho bước phát triển dự án tiếp theo, nhưng vẫn còn nhiều thông số, mạng lưới... ở cấp độ chi tiết thường không sử dụng vì thực tế các dự án đầu tư hạ tầng lại đòi hỏi khá kỹ, chi tiết cho nên trên thực tế nhiều bản vẽ hạ tầng kỹ thuật không được sử dụng làm công tác quản lý mà chủ yếu làm cơ sở cho một số dự án hạ tầng chuyên ngành.

Đánh giá đô thị mới trong các đồ án QHC là cần thiết, nhưng thực tế lại chưa đồng hành cùng các giải pháp không gian, tác động thực chất khi tính toán các giải pháp tối ưu lựa chọn định hướng phát triển. Vì vậy, nhiều đồ án lại mang tính hình thức, mà không đóng góp hiệu quả cho các quyết định cuối cùng nhằm đạt được yêu cầu về phát triển bền vững, ứng phó với biến đổi khí hậu.

Việc thiếu thống nhất tên gọi các loại đất trong QHC đô thị và quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất cũng tạo ra những khó khăn khi quản lý tổng hợp trên địa bàn và công tác cấp đất, cấp phép cho người dân và dự án.

Quy hoạch phân khu (QHPK)

QHPK hiện nay dựa trên Quy hoạch chi tiết (QHCT) tỉ lệ 1/2000 trước đây cũng là một bước thể hiện những ý tưởng phát triển từng khu chức năng đô thị hoặc từng khu vực phát triển do chính quyền có trách nhiệm lập và dùng đồ án này làm cơ sở lập các QHCT (phần lớn do các chủ đầu tư là tư nhân thực hiện). Đây là mẫu chốt chủ yếu làm kéo dài thời gian quy hoạch nói chung, làm chậm lại tiến trình đưa ý tưởng phát triển đô thị từ đồ án QHC đến xây dựng các công trình và khu vực phát triển đô thị. Nhiều đồ án QHPK vừa được phê duyệt đã phải điều chỉnh, hoặc không được các nhà đầu tư khi lập QHCT chấp nhận nên đã yêu cầu điều chỉnh lại QHPK nhằm hợp pháp hóa các QHCT đang được lập để đầu tư xây dựng. Chi phí lập do ngân sách nhà nước phải bỏ ra không đáp ứng đủ yêu cầu phù hợp QHPK đô thị nên nhiều đồ thị phải giao các chủ đầu tư thực hiện bằng vốn của họ, sau đó Nhà nước sẽ phải trả lại qua việc khấu trừ vào các chi phí đóng góp cho Nhà nước. Thực chất, nhiều nội dung của QHPK trùng hợp nhiều với các Phân khu/Khu chức năng trong đồ án QHC đã lập. Việc gọi ý mô phỏng không gian không có giá trị lắm vì các đồ án QHCT gần như không theo những gợi ý này.

Quy hoạch chi tiết (QHCT)

QHCT phần lớn do các chủ đầu tư (tư nhân hoặc Nhà nước tùy theo tính chất và khu vực lập đồ án) tại các quận, phường, các khu có chức năng đặc thù làm cơ sở để xây dựng hạ tầng, thiết kế các công trình kiến trúc, cảnh quan... Nhưng trong quy trình hiện nay, các đồ án QHCT hầu hết chỉ đáp ứng yêu cầu về sử dụng đất còn hạ tầng kỹ thuật như mạng giao thông và hệ thống cấp điện nước, thoát nước san nền chưa đáp ứng được yêu cầu về kiến trúc, cảnh quan, ánh sáng, màu sắc, các thiết bị đô thị, các nhu cầu xã hội đô thị. Những yêu cầu này chỉ có thể giải quyết được bằng Thiết kế đô thị (TKĐT) mới tạo ra được hình ảnh đô thị (3D) và sử dụng đất kết hợp hạ tầng (2D). Nhiều đồ án QHCT

do các chủ đầu tư thuê các tư vấn quốc tế lập, phần lớn được thực hiện theo phương pháp lập TKĐT, mà trong đó đã lồng ghép hầu hết các yêu cầu của một đồ án QHCT (theo hệ thống quy hoạch Việt Nam hiện nay) nhưng khi trình phê duyệt đều phải thuê tư vấn Việt Nam làm lại hồ sơ cho phù hợp với quy định của Việt Nam về QHCT. Có thể nói, đây là việc chưa hài hòa hóa phương pháp lập TKĐT và QHCT của các hệ thống quy hoạch giữa các quốc gia khác nhau.

TKĐT tuy đã có quy trình lồng ghép từ QHC, QHPK và QHCT nhưng thực tế chưa đảm bảo nội dung, thiết kế sơ sài, chưa đủ cơ sở để xây dựng quy chế quản lý kiến trúc cảnh quan đô thị. Hiện nay, các đồ án TKĐT đều thiếu thông tin về các công trình kiến trúc dự kiến xây dựng vì TKĐT bên cạnh việc làm công cụ quản lý, đồng thời thực chất là các hồ sơ tài liệu cho các đồ án xây dựng của các dự án. Và TKĐT vẫn còn đang được làm thí điểm nhưng trong thực tế, đối với các dự án đầu tư do các tư vấn quốc tế lập bản chất đã là một đồ án TKĐT hoàn chỉnh (bao gồm cả các yếu tố trong QHCT).

Bên cạnh đó, QHCT 1/500 thường xuyên được điều chỉnh theo hướng tăng diện tích kinh doanh, giảm diện tích công trình hạ tầng kỹ thuật – xã hội và cây xanh dẫn đến dự án sau được thực hiện không đảm bảo quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật xây dựng, thiếu trầm trọng diện tích cây xanh, mặt nước, công viên và các công trình phúc lợi công cộng.

3. Tồn tại trong hồ sơ đồ án quy hoạch đô thị

Hồ sơ bản vẽ QHĐT còn cồng kềnh bởi các bản vẽ thiết kế cụ thể chi tiết nhưng không có tính thực tiễn cao. QHC và QHPK chủ yếu sử dụng 02 bản đồ là sử dụng đất và giao thông, các bản vẽ về hạ tầng kỹ thuật ít được sử dụng, hiệu



QHCT 1/500 thường xuyên được điều chỉnh theo hướng tăng diện tích kinh doanh, giảm diện tích công trình hạ tầng kỹ thuật – xã hội và cây xanh

quả không cao. Bản vẽ về đánh giá môi trường chiến lược, thông tin liên lạc gần như không được sử dụng. Bản vẽ tổng mặt bằng sử dụng đất được sử dụng nhiều tuy nhiên ký hiệu các loại đất chưa thống nhất với bản vẽ quy hoạch sử dụng đất của ngành tài nguyên, môi trường. Bản vẽ tổng hợp đường dây đường ống chỉ nên quy định ở quy hoạch chi tiết. Hồ sơ TKĐT còn khó khăn trong thực hiện.

4. Tồn tại trong quá trình thẩm định, phê duyệt và quản lý theo quy hoạch

Quy trình lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch tuy đã có quy định về thời gian nhưng do yêu cầu chặt chẽ về các quy trình, các nội dung, thông số hay nhiều vấn đề phức tạp nên quy trình này dường như vẫn còn kéo dài, bên cạnh đó việc trình tự tuân thủ theo các bước từ Quy hoạch vùng đến QHC; QHPK; QHCT sau đó mới đến các công tác khảo sát, thiết kế cho chuẩn bị đầu tư khiến thời gian kéo dài trong lúc cơ hội đầu tư lại không cho phép. Một vòng đời quy hoạch để thực hiện quá trình này thường vừa đủ 5 năm và Luật cho phép

lại điều chỉnh. Như vậy, các đồ án liên quan cũng lại cần điều chỉnh như một chu kỳ tất yếu, mất thời gian vật chất của xã hội, các nhà quản lý đô thị cũng khó quản lý khi trong tay có quá nhiều công cụ - đồ án quy hoạch liên quan, nhiều khi phải lựa ý định đầu tư để phù hợp với quy hoạch đã được duyệt.

Nếu QHC tính ổn định chưa cao rất có thể dẫn đến việc biến đổi rất nhiều các quy hoạch cấp nhỏ hơn khiến kế hoạch đầu tư có thể bị thay đổi.

(Còn tiếp kỳ sau)
Nguyễn Linh (BT)

Tài liệu tham khảo:

Đề tài nghiên cứu độc lập cấp Nhà nước về “Nghiên cứu đổi mới toàn diện công tác lập quy hoạch đô thị tại Việt Nam”, TS. Ngô Trung Hải – Nguyên Viện trưởng Viện Quy hoạch ĐTNQTQ, Chủ nhiệm Đề tài (24/15-ĐTĐL.CN-CNN) cùng tập thể các chuyên gia quy hoạch thuộc Viện Quy hoạch Đô thị Nông thôn quốc gia thực hiện. Đề tài đã được Nghiệm thu cấp Nhà nước và Lưu trữ tại Bộ KHCN.