

## TÓM TẮT ĐÁNH GIÁ (dự thảo 15/8/2016)

### VIỆC THỰC HIỆN NGHỊ ĐỊNH SỐ 11/2013/NĐ-CP NGÀY 14/01/2013 CỦA CHÍNH PHỦ VỀ QUẢN LÝ ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

**I. Tình hình thực hiện Nghị định số 11/2013/NĐ-CP ngày 14/01/2013 của Chính phủ về quản lý đầu tư phát triển đô thị:**

#### **1) Các kết quả tích cực đã đạt được:**

Ngày 14/01/2013, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 11/2013/NĐ-CP về quản lý đầu tư phát triển đô thị (gọi tắt là Nghị định số 11/2013/NĐ-CP). Để hướng dẫn thực hiện Nghị định số 11/2013/NĐ-CP, Bộ Xây dựng đã ban hành Thông tư số 12/2014/TT-BXD ngày 25/8/2014 Hướng dẫn lập, thẩm định và phê duyệt Chương trình phát triển đô thị; phối hợp với Bộ Nội vụ ban hành Thông tư liên tịch số 20/2013/TTLT-BXD-BNV ngày 21/11/2013 hướng dẫn một số nội dung của Nghị định 11/2013/NĐ-CP.

Nghị định số 11/2013/NĐ-CP đã điều chỉnh tất cả các hoạt động đầu tư phát triển đô thị từ cải tạo, chỉnh trang, bảo tồn, tôn tạo, tái thiết cho đến phát triển đô thị mới với quan điểm, tư tưởng đổi mới căn bản là: phát triển đô thị phải theo quy hoạch và kế hoạch, được kiểm soát thống nhất từ Trung ương đến địa phương. Theo đó, để thực hiện các dự án đầu tư phát triển đô thị thì trước hết phải có quy hoạch chung, quy hoạch phân khu được phê duyệt, từ đó xây dựng chương trình phát triển đô thị, xác định các khu vực phát triển đô thị với kế hoạch thực hiện cụ thể trong giai đoạn trung hạn và ngắn hạn, trên cơ sở đó mới triển khai các dự án cụ thể. Nghị định cũng quy định việc thành lập các Ban Quản lý khu vực phát triển đô thị để quản lý kết nối đồng bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật giữa các dự án trong khu vực phát triển đô thị và giám sát quá trình đầu tư phát triển đô thị theo quy hoạch và kế hoạch được duyệt.

Sau hơn 3 năm triển khai thực hiện Nghị định số 11/2013/NĐ-CP và các văn bản hướng dẫn đã đạt được kết quả tích cực trong công tác quản lý đầu tư phát triển đô thị, cụ thể là:

**Thứ nhất:** Các địa phương đã và đang xây dựng các chương trình phát triển đô thị, hình thành các khu vực phát triển đô thị, thành lập Ban Quản lý khu vực phát triển đô thị để quản lý, kiểm soát phát triển đô thị theo quy hoạch và kế hoạch. Theo báo cáo của 50 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, có 32/52 địa phương đã và đang lập chương trình phát triển đô thị toàn tỉnh; 21/52 địa phương đã và đang lập chương trình phát triển đô thị cho từng đô thị; 7 địa phương tiến hành lập các khu vực phát triển đô thị (2 địa phương đã phê duyệt); 10 địa phương đang triển khai thành lập Ban Quản lý khu vực phát triển đô thị hoặc kiện toàn trên cơ sở các Ban Quản lý dự án hiện có.

**Thứ hai:** Các địa phương đã cơ bản hoàn thành việc rà soát, phân loại các dự án phát triển đô thị, phát triển nhà ở trên phạm vi cả nước, đề xuất việc điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

của địa phương. Theo báo cáo của các địa phương, tính đến tháng 12/2014, trên cả nước có tổng cộng 3.978 dự án phát triển đô thị, phát triển nhà ở đã được quy hoạch và cấp phép đầu tư; tổng mức đầu tư ước tính: 4.470.942 tỷ đồng; tổng diện tích đất theo quy hoạch: 101.391ha; tổng diện tích đất xây dựng nhà ở theo quy hoạch: 35.883ha. Qua rà soát, bước đầu đã phân loại như sau: (1) có 3.172 dự án (79,74%) được tiếp tục triển khai, với diện tích sử dụng đất là 80.653ha (79,55%), diện tích đất xây dựng nhà ở khoảng 29.268ha (81,57ha); (2) Có 460 dự án (chiếm 11,56%) cần phải điều chỉnh cơ cấu cho phù hợp quy hoạch và nhu cầu của thị trường, với diện tích sử dụng đất khoảng 20.128ha (19,85%), đất xây dựng nhà ở là 7.574ha (21,11%); (3) Có 306 dự án (7,69%) phải tạm dừng triển khai với diện tích sử dụng đất khoảng 14.897ha (14,69%), diện tích xây dựng nhà ở khoảng 4.394ha (12,25%).

**Thứ ba:** Việc đầu tư các dự án phát triển đô thị mới được kiểm soát chặt chẽ theo đúng quy định tại Nghị định số 11/2013/NĐ-CP. Đến tháng 5/2016, Bộ Xây dựng đã tiến hành thẩm định hoặc có ý kiến thống nhất để cấp có thẩm quyền xem xét, chấp thuận đầu tư với 55 dự án đầu tư phát triển đô thị tại 17 tỉnh/ thành phố trực thuộc Trung ương có tổng quy mô sử dụng đất khoảng 3.000ha.

**Thứ tư:** Việc cho phép các chủ đầu tư được chuyển quyền sử dụng đất đã đầu tư hạ tầng cho người dân tự xây dựng nhà ở tại các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị đã góp phần tháo gỡ khó khăn cho các chủ đầu tư, giúp cho người dân có điều kiện cải thiện nhà ở, qua đó cũng góp phần tháo gỡ khó khăn cho thị trường bất động sản. Đến tháng 5/2016 đã có 202 dự án tại 41 tỉnh/ thành phố trực thuộc Trung ương đề nghị được chuyển quyền sử dụng đất đã đầu tư hạ tầng cho người dân tự xây dựng nhà ở.

## **2) Các hạn chế bất cập còn tồn tại trong quá trình thực hiện Nghị định số 11/2013/NĐ-CP:**

Tuy nhiên, bên cạnh các kết quả tích cực đã đạt được, quá trình thực hiện Nghị định số 11/2013/NĐ-CP cũng còn một số hạn chế, đó là:

1. Một số địa phương chưa tích cực triển khai Nghị định, chậm xây dựng chương trình phát triển đô thị và xác định các khu vực phát triển đô thị; chưa kiên quyết thu hồi các dự án phát triển đô thị chậm triển khai hoặc không còn phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển; một số dự án khu đô thị vẫn còn thiếu đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, ảnh hưởng lớn đến đời sống, sinh hoạt của người dân khi đến ở.

2. Các địa phương còn gặp khó khăn trong thực hiện một số quy định của Nghị định số 11/2013/NĐ-CP (liên quan đến kinh phí lập khu vực phát triển đô thị...). Có một số loại hình dự án còn chưa được các quy định đề cập nên có một số bất cập trong công tác quản lý.

3. Các quy định của Nghị định 11 cũng chưa mở rộng được tính chủ động của các địa phương trong việc xem xét chấp thuận đầu tư dự án, quyết định khu vực phát triển đô thị.

Có thể nói rằng, việc ban hành và tổ chức thực hiện Nghị định số 11/2013/NĐ-CP xuất phát từ nhu cầu tất yếu, khách quan trong tiến trình thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; quá trình thực hiện đã đạt được những kết quả tích cực, tạo sự đổi mới căn bản, có tính đột phá trong quản lý, kiểm soát quá trình phát triển đô thị theo quy hoạch và có kế hoạch.

Tuy nhiên quá trình thực hiện cũng làm phát lộ những bất cập vướng mắc cần được điều chỉnh sửa đổi để tạo thuận lợi hơn nữa cho nhà đầu tư cũng như các cơ quan quản lý theo đúng tinh thần chỉ đạo của Chính phủ về việc cải thiện môi trường đầu tư và nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp, tăng cường phân cấp, đảm bảo khuyến khích phát triển đô thị hiệu quả, bền vững, đáp ứng đúng các định hướng phát triển quốc gia đã đề ra.

## **II. Yêu cầu đảm bảo sự thống nhất với những văn bản pháp luật mới được ban hành trong thời gian gần đây và trách nhiệm quản lý các dự án đầu tư phát triển đô thị của chính quyền địa phương:**

Thời gian vừa qua, với chủ trương hoàn thiện thể chế, cải cách hành chính nhằm cải thiện môi trường kinh doanh tạo động lực phát triển kinh tế xã hội, Quốc hội đã ban hành một loạt các Luật lớn liên quan đến công tác đầu tư cũng như quy trình thực hiện các dự án đầu tư như Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản và Luật Xây dựng.

Các luật như Đầu tư, Đầu tư công đã quy định một quy trình chung cho việc thực hiện tất cả các loại dự án đầu tư mà còn thiếu các quy định cụ thể áp dụng đối với các dự án đầu tư phát triển đô thị vốn có tính chất đặc thù, độ phức tạp cao, tác động lớn đến kinh tế xã hội. (Luật Nhà ở mới ra đời cũng bổ sung một số quy định quản lý nhà ở đối với các dự án nhà ở là một trong nhiều loại của dự án đầu tư phát triển đô thị. Luật Kinh doanh bất động sản quy định về năng lực của các chủ đầu tư cũng như việc kinh doanh các sản phẩm nhà ở của các dự án...)

Xin chủ trương đầu tư của cấp có thẩm quyền trước khi tiến hành nghiên cứu lập và triển khai dự án là thủ tục phổ biến trong hoạt động đầu tư ở nước ta và đã tồn tại từ trước khi được quy định chính thức trong các Luật Đầu tư và Đầu tư công. Thủ tục Quyết định chủ trương đầu tư (Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công) và thủ tục Chấp thuận chủ trương đầu tư (Luật Nhà ở) của cấp có thẩm quyền đều là cơ sở pháp lý ban đầu để xác định nhà đầu tư (riêng Luật Nhà ở có thể có trường hợp chưa xác định chủ đầu tư) và đồng ý về mặt chủ trương cho phép nhà đầu tư lập và thực hiện dự án. Đây là thủ tục cần thiết nhằm đảm bảo cơ sở pháp lý ban đầu cho phép các chủ đầu tư được thực hiện các bước chuẩn bị dự án tiếp theo trong đó có nghiên cứu lập dự án. Cũng là cơ sở để các cơ quan quản lý của địa phương phối hợp cung cấp thông tin hỗ trợ nhà đầu tư chuẩn bị dự án. Cả 2 thủ tục này đều chỉ xác nhận về mặt chủ trương cho phép triển khai các bước tiếp theo của quá trình chuẩn bị dự án, cơ bản đều dựa trên hồ sơ đề xuất, chưa có dự án, chưa có quy hoạch chi tiết 1/500 của dự án.

Trong khi các dự án đầu tư phát triển đô thị là loại hình dự án có một số nét đặc thù, và có những tác động trực tiếp rất quan trọng đến phát triển kinh tế xã hội, cụ thể là: *thường bao gồm nhiều công trình độc lập nhưng có sự gắn kết chặt chẽ trên một mặt bằng xây dựng có quy mô diện tích rất lớn; luôn yêu cầu về đồng bộ hạ tầng trong nội bộ dự án cũng như kết nối với hạ tầng xung quanh; sử dụng các nguồn tài nguyên lớn (đất đai, nước sạch...); với thời gian thực hiện kéo dài nhiều năm, nguồn vốn đầu tư lớn và dự án tác động lớn đến thị trường bất động sản, tác động đến phát triển kinh tế xã hội tại địa phương và cuộc sống của cư dân đô thị.*

Sau đó, tại văn bản hướng dẫn Luật Đầu tư (điểm d Khoản 1 Điều 22 Nghị định số 118/2015/NĐ-CP ngày 12/11/2015) thì cơ quan soạn thảo cũng đã bổ sung quy định các dự án đầu tư xây dựng phải thực hiện thủ tục về xây dựng theo quy định của pháp luật về xây dựng (trong đó có thủ tục quy định tại Nghị định 11/2013/NĐ-CP).

Như vậy quy trình thủ tục thực hiện các dự án đầu tư phát triển đô thị nếu theo các quy định của các văn bản Luật trên đây đã có nhiều thay đổi lớn và các quy định lại nằm rải rác ở nhiều văn bản pháp luật thuộc các ngành khác nhau, gây khó khăn trong việc thực hiện. Cần điều chỉnh các quy định có liên quan tại Nghị định số 11/2013/NĐ-CP để có một quy trình minh bạch đơn giản cho các dự án đầu tư phát triển đô thị đồng thời đảm bảo sự thống nhất với các quy định về quản lý dự án đầu tư nói chung cũng như dự án đầu tư xây dựng nói riêng đã quy định trong các luật nói trên.

Có thể thấy hầu hết các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị do sử dụng nguồn vốn khác (không phải vốn ngân sách hoặc vốn nhà nước), theo các quy định của pháp luật hiện hành: 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.

Như vậy, những tác động tiêu cực của dự án do: dự án không được xem xét để phù hợp với nhu cầu thực tế tại địa phương; không có sự phối hợp từ phía chính quyền để đảm bảo kết nối hạ tầng xung quanh, quản lý hành chính và cung cấp các dịch vụ công ích đảm bảo quyền lợi cho cư dân đến sống trong khu vực dự án, tiếp nhận để quản lý vận hành hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật sau khi hoàn thành đầu tư xây dựng... sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến cuộc sống của nhiều người dân và sự phát triển kinh tế xã hội của địa phương, tiềm ẩn nhiều vấn đề bức xúc xã hội có thể xảy ra. Để có căn cứ cho phép nhà đầu tư dự án triển khai đầu tư xây dựng, chính quyền địa phương cũng cần xem xét *nội dung của dự án* để giám sát đảm bảo sự phù hợp của dự án với các mục tiêu đã

được đặt ra trong chủ trương đầu tư, qua đó cũng có sự chuẩn bị để tiếp nhận quản lý hành chính và phối hợp đảm bảo an sinh xã hội trong suốt quá trình đầu tư cũng như sau khi dự án đã hoàn thành.

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), cần có những 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.

Với vai trò là cơ quan quản lý nhà nước ở cấp Trung ương trong lĩnh vực phát triển đô thị, nếu chỉ thực hiện việc cho chủ trương sau đó nhà đầu tư tự lập dự án và thực hiện, Bộ Xây dựng hoặc cơ quan chuyên môn về xây dựng tại địa phương cũng không thể thực hiện vai trò giám sát, kiểm soát quá trình đô thị hóa thực tế ở cơ sở mà sẽ chỉ vào cuộc khi sai phạm hoặc bất cập đã xảy ra, việc xử lý là hết sức phức tạp và lãng phí nguồn lực của toàn xã hội (*Trong các dự án nguồn vốn từ chủ đầu tư luôn chiếm một tỷ lệ rất nhỏ trong tổng mức đầu tư của dự án, phần vốn còn lại là huy động từ người dân mua nhà hình thành trong tương lai cũng như vay ngân hàng*). Tình trạng các địa phương do mong muốn thu hút đầu tư, mở rộng không gian đô thị nhằm đạt các mục tiêu tăng trưởng kinh tế mà cho phép thực hiện các dự án tràn lan dẫn đến nhiều hệ lụy như đã từng xảy ra trước khi có Nghị định số 11/2013/NĐ-CP là kịch bản hoàn toàn có thể thấy rõ.

### **III. Kết luận**

Qua đánh giá tình hình thực hiện pháp luật về quản lý đầu tư xây dựng khu đô thị, Bộ Xây dựng nhận thấy quy trình thực hiện các thủ tục đối với các dự án đầu tư xây dựng khu đô thị vẫn cần phải được hoàn thiện, bổ sung đảm bảo tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh thông thoáng, thuận lợi nhằm huy động tối đa nguồn lực cho phát triển đô thị, tăng cường phân cấp giao quyền chủ động cho các địa phương nhưng vẫn đồng thời đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đầu tư phát triển đô thị, bảo vệ tài nguyên và nguồn lực cũng như hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực đến cuộc sống của dân cư và phát triển kinh tế xã hội tại mỗi địa phương nói riêng, rộng hơn là sự phát triển bền vững của hệ thống đô thị trên cả nước. Để góp phần đạt được các mục tiêu tổng quát nêu trên, Dự thảo sửa đổi Nghị định số 11/2013/NĐ-CP đã được xây dựng với các nội dung như trong tài liệu gửi kèm báo cáo này.