

Mối quan hệ giữa Luật Thủ đô với thực hiện quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050

● TS. LÊ VĂN HÙNG, TS. TRẦN THỊ THU HƯƠNG

Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng

● NGÀY NHẬN BÀI: 25/8/2023 ● NGÀY PHẢN BIỆN: 25/8/2023

● NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 05 /10 /2023

Tóm tắt: Hiện nay, Luật Thủ đô vẫn chưa được Quốc hội thông qua, tuy nhiên dự thảo Luật đã thể hiện tinh thần phân cấp, phân quyền mạnh mẽ hơn cho thành phố Hà Nội nhằm tạo sự chủ động, sáng tạo trong điều hành, quản lý nền kinh tế. Điều này đặc biệt có ý nghĩa quan trọng Bài viết này tập trung xem xét một số khía cạnh, đó là: (i) vai trò của Luật Thủ đô đối với việc xây dựng và phát triển thành phố Hà Nội, đặc biệt là gắn với quá trình triển khai quy hoạch Thành phố giai đoạn mới theo Luật Quy hoạch 2017; và (ii) một số điểm cần lưu ý khi thành phố Hà Nội triển khai lập quy hoạch Thành phố thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050.

Từ khóa: *Luật Thủ đô, quy hoạch Thủ đô, phát triển Thủ đô.*

1. VAI TRÒ CỦA LUẬT THỦ ĐÔ, LUẬT THỦ ĐÔ (SỬA ĐỔI) ĐỐI VỚI VIỆC XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN THỦ ĐÔ HÀ NỘI

Hà Nội không đơn thuần là một đơn vị hành chính cấp tỉnh mà giữ vị trí, trọng trách là “Thủ đô của một quốc gia”, là “trung tâm đầu não chính trị - hành chính quốc gia”, là “trái tim của cả nước”. Vì thế, Hà Nội cần có thêm những cơ chế, chính sách đặc thù để thực hiện chức năng Thủ đô mà không địa phương nào có bên cạnh những chính sách chung giống các tỉnh, thành phố khác. Do vậy, Luật Thủ đô ra đời, thực chất là một luật riêng, luật về phân quyền để giúp Thủ đô có thêm quyền chủ động

thực hiện hiệu quả yêu cầu quản trị, điều hành phát triển Thủ đô trên nhiều lĩnh vực quan trọng như: huy động, quản lý, khai thác nguồn lực (nhân lực, tài chính, đất đai,...), quy hoạch, môi trường,... Luật Thủ đô được thông qua kỳ họp thứ 4 Quốc hội khoá XIII vào ngày 21/11/2012 với kỳ vọng là một đạo luật quan trọng có tính đột phá, mở đường về mặt thể chế cho sự phát triển của Thủ đô Hà Nội. Trước đó, năm 2011 là năm đánh dấu mốc quan trọng trong việc hoàn thiện quy hoạch của Thủ đô, theo đó Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1259/QĐ-TTg ngày 26/11/2011 phê duyệt quy hoạch chung xây dựng Thủ

đô Hà Nội đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050. Luật Thủ đô đã dành điều 8 và điều 9 quy định “quy hoạch xây dựng, phát triển Thủ đô” và “Biện pháp bảo đảm thực hiện quy hoạch”, và đã đưa ra nguyên tắc “*việc xây dựng và phát triển Thủ đô phải được thực hiện theo Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô...*”. Luật Thủ đô cũng đề cập lấy Quy hoạch chung xây dựng làm trung tâm, định hướng phát triển Thủ đô và các quy hoạch khác (quy hoạch ngành, quy hoạch chuyên ngành hạ tầng kỹ thuật) trên địa bàn thành phố Hà Nội phải đảm bảo thống nhất, phù hợp với Quy hoạch xây dựng Thủ đô. Công tác quy hoạch, phát triển không gian kinh tế - xã hội cũng như xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật và xã hội luôn được thành phố Hà Nội coi là nhiệm vụ trọng tâm hàng đầu trong xây dựng Thủ đô. Bởi quy hoạch luôn được coi là công cụ định hướng quan trọng của nhà nước, là nền tảng thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Nhờ chú trọng công tác quy hoạch, nâng cao chất lượng quy hoạch, trong đó tổ chức nghiên cứu lập thêm một số quy hoạch đặc thù như: phát triển hệ thống không gian ngầm, làng nghề truyền thống kết hợp du lịch, các khu đô thị mới, mang tầm vóc và hiện đại,... nên diện mạo Thủ đô có nhiều thay đổi và dần củng cố vai trò, vị thế là trung tâm, động lực thúc đẩy phát triển vùng đồng bằng sông Hồng, vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ và cả nước. Bên cạnh công tác quy hoạch, để triển khai Luật Thủ đô, các cơ quan Trung ương và thành phố Hà Nội đã ban hành 34 văn bản quy định chi tiết 21/21 nội dung Luật giao, qua đó, tạo lập đồng bộ các công cụ pháp lý trong xây dựng, phát triển và bảo vệ Thủ đô. Tuy nhiên, sau hơn 10 năm ban hành, Luật Thủ đô đã bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế, hiệu

lực và hiệu quả thực thi chưa cao, đặc biệt hạn chế về thể chế và quản lý thực hiện quy hoạch. Nguyên nhân chủ yếu là do các quy định trong Luật còn mang tính nguyên tắc, chưa có những quy định đủ chi tiết, cụ thể để áp dụng ngay; một số cơ chế, chính sách chưa mang tính đột phá để Hà Nội phát huy đúng vai trò, trọng trách “Thủ đô của cả nước” mà các địa phương khác không có; một số văn bản Luật được ban hành sau Luật Thủ đô cũng có những tác động, ảnh hưởng và trong một số trường hợp đã làm hạn chế hoặc vô hiệu hóa (bãi bỏ) việc thực hiện các quy định của Luật Thủ đô (Thu Phương, 2023). Do vậy, Luật Thủ đô có những điều khoản không còn giá trị riêng của Thủ đô. Ngoài ra, gần đây, Bộ Chính trị đã ban hành một số Nghị quyết quan trọng thể hiện chủ trương, đường lối, quan điểm phát triển có liên quan tới Thủ đô Hà Nội, trong đó có Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 5/5/2022 về “Phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”, Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 24/1/2022 về “Quy hoạch, xây dựng, quản lý, phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”, Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 23/11/2022 về “Phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Đồng bằng sông Hồng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”,... Luật Thủ đô ban hành năm 2012 chưa đảm bảo thể chế hoá đầy đủ các định hướng phát triển đã được đề cập tại các Nghị quyết nêu trên. Vì vậy, để tháo gỡ những điểm nghẽn, bất cập trong quy định của Luật Thủ đô hiện hành, đồng thời nhằm phát huy vai trò quan trọng, tiềm năng thế mạnh của Thủ đô và thể chế hóa chủ trương, đường lối mới của Đảng, thành phố Hà Nội đã đề xuất sửa đổi toàn

diện Luật Thủ đô. Dự thảo Luật Thủ đô (sửa đổi) gồm 6 chương, 59 điều; tăng 2 chương, 32 điều so với Luật Thủ đô hiện hành. Dự thảo Luật Thủ đô (sửa đổi) quy phạm hóa thành 09 nhóm cơ chế, chính sách mang tính đặc thù vượt trội nhằm đáp ứng sự nghiệp xây dựng, phát triển Thủ đô của cả nước. Luật Thủ đô (sửa đổi) có một ý nghĩa rất quan trọng, trong đó trọng tâm là phân cấp, giao quyền mạnh mẽ hơn cho Thủ đô nhằm tăng cường tính chủ động, sáng tạo cho chính quyền Thủ đô. Dự thảo Luật Thủ đô hướng tới sử dụng công cụ quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch đô thị thành phố Hà Nội và các công cụ thị trường khác để điều tiết, kiểm soát tốt hơn, hiệu quả hơn sự gia tăng dân số, thúc đẩy phát triển các khu vực động lực, giải quyết các vấn đề về môi trường,...

Hiện nay, Thủ đô Hà Nội trong giai đoạn nước rút xây dựng, trình các cấp có thẩm quyền xem xét và quyết định một số vấn đề quan trọng, trong đó phải kể đến Đề án điều chỉnh Quy hoạch chung xây dựng Thủ đô đến năm 2045, tầm nhìn đến năm 2065; Quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến 2050 và Luật Thủ đô (sửa đổi). Luật Thủ đô (sửa đổi) cũng đã xác định vị trí, vai trò của Thủ đô, đó là “đô thị đặc biệt, trung tâm đầu não chính trị - hành chính quốc gia...; trung tâm lớn về văn hóa, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế; nơi diễn ra các hoạt động đối nội, đối ngoại quan trọng nhất của đất nước” và trách nhiệm của Thủ đô là “đi đầu trong cả nước về xây dựng chính quyền, quản lý đô thị, phát triển văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ, bảo vệ môi trường, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của cả nước”. Việc xác định vị trí, vai trò

và trách nhiệm của Thủ đô sẽ là cơ sở, tiền đề quan trọng để xây dựng quy hoạch Thủ đô, và ngược lại, việc xây dựng quy hoạch, đặc biệt là quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 sẽ giúp hiện thực hóa Luật Thủ đô (sửa đổi), đưa Luật Thủ đô vào cuộc sống.

Quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 nói riêng có vai trò, ý nghĩa rất quan trọng, được coi là công cụ quản lý của nhà nước trong việc điều hành phát triển kinh tế - xã hội, nhằm huy động, phân bổ, sử dụng hiệu quả, hợp lý các nguồn lực để phát triển Thủ đô nhanh và bền vững; đồng thời là căn cứ để xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch đầu tư công 5 năm và hằng năm. Hiện quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến 2050 đang trong giai đoạn gấp rút lập và dự kiến trình phê duyệt vào năm 2024. Vậy, trong quá trình lập Quy hoạch này, Thủ đô Hà Nội cần lưu ý những điểm gì?

2. MỘT SỐ ĐIỂM CẦN LƯU Ý KHI TRIỂN KHAI LẬP QUY HOẠCH THỦ ĐÔ HÀ NỘI THỜI KỲ 2021-2030, TẦM NHÌN ĐẾN NĂM 2050

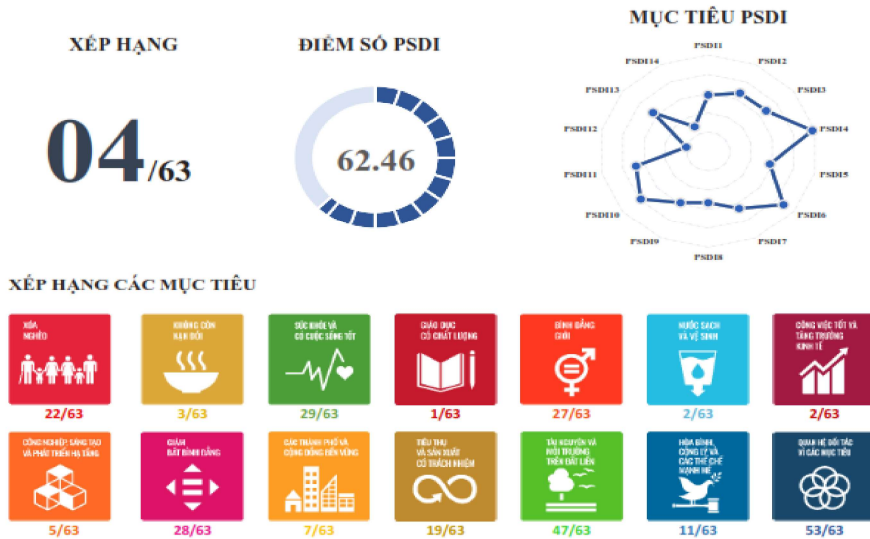
Để đảm bảo chất lượng công tác lập Quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050, bên cạnh việc tuân thủ các quy định, yêu cầu về phương pháp và nội dung quy hoạch theo Luật Quy hoạch 2017 và các văn bản hướng dẫn có liên quan, rất cần:

Thứ nhất, Luật Thủ đô 2012 và Luật Thủ đô (sửa đổi) đều cùng nhấn mạnh tới nội dung về “phát triển bền vững Thủ đô”. Cụ thể, Điều 8 Luật Thủ đô 2012 đề cập “đảm bảo xây dựng Thủ đô văn hiến, văn minh, hiện đại, phát triển bền vững, bảo vệ môi

trường...” hay tại Điều 9 và Điều 10 Luật Thủ đô (sửa đổi) nhấn mạnh “đảm bảo phát triển bền vững, kết hợp hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế, phát triển văn hóa, xã hội với bảo vệ môi trường; nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân, từng bước thu hẹp khoảng cách phát triển giữa ngoại thành và nội thành; phát huy tiềm năng, thế mạnh của Thủ đô làm động lực phát triển cho cả nước” và “hướng tới mục tiêu xây dựng Thủ đô văn minh, hiện đại, phát triển bền vững, đạt hiệu quả cao trên các lĩnh vực kinh tế - xã hội, có sức cạnh tranh cao trong nước, khu vực và thế giới”. Như vậy, phát triển bền vững (PTBV) là hướng đi trọng tâm và nỗ lực theo đuổi của chính quyền và người dân Thủ đô trong chặng

đường phát triển vừa qua.

Để đánh giá việc thực hiện mục tiêu PTBV, Việt Nam đã xây dựng và ban hành bộ chỉ tiêu gồm 17 nhóm mục tiêu PTBV dựa trên các mục tiêu được Liên hợp quốc công bố. Tuy nhiên, bộ chỉ tiêu này mới chỉ tập trung ở phạm vi cấp quốc gia và hiện nay chưa có bộ chỉ tiêu đánh giá ở cấp tỉnh, thành phố. Tuy nhiên, gần đây, tại Hội thảo khoa học quốc gia “Các mục tiêu PTBV ở Việt Nam: Tiến trình thực hiện và một số khuyến nghị” do Học viện Chính sách và Phát triển (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) tổ chức, đã công bố chỉ số PTBV cấp tỉnh (PSDI 2021). Bộ chỉ số PTBV cấp tỉnh năm 2021 bao gồm 14 chỉ số thành phần phản ánh 17 SDGs của quốc gia, với 96 chỉ tiêu thành phần.



Hình 1: Xếp hạng chỉ số PSDI của Thủ đô Hà Nội

Nguồn: Báo cáo Chỉ số PTBV cấp tỉnh (PSDI, 2021)

Theo đánh giá này, Thủ đô Hà Nội là địa phương đứng thứ 4 về xếp hạng PSDI chung. Bên cạnh một số chỉ số thành phần thể hiện sự vượt trội của Thủ đô như: xóa đói (PSDI 2); giáo dục có chất lượng (PSDI 4); nước sạch và vệ sinh (PSDI 6); công việc tốt và tăng trưởng kinh tế (PSDI 7); công

nh nghiệp, sáng tạo và phát triển hạ tầng (PSDI 8) và các thành phố và cộng đồng bền vững (PSDI 10), còn một số các chỉ số thành phần rất cần được cải thiện, đó là: xóa nghèo (PSDI 1, xếp hạng 22/63); bình đẳng giới (PSDI 5, xếp hạng 27/63); giảm bất bình đẳng (PSDI 9, xếp hạng 28/63); sức khỏe và

cuộc sống tốt (PSDI 3, xếp hạng 29/63); tài nguyên và môi trường trên đất liền (PSDI 12, xếp hạng 47/63); và quan hệ đối tác vì mục tiêu PTBV (PSDI 14, xếp hạng 53/63). Đặc biệt, có một số chỉ số thành phần được xếp hạng rất thấp như: số đối tượng được trợ giúp xã hội thường xuyên (xếp thứ 63/63); thiệt hại do thiên tai (xếp thứ 59/63), bụi mịn PM2.5 (xếp thứ 58/63); chỉ số phát sinh chất thải rắn (xếp thứ 53/63), số giường bệnh (xếp thứ 52/63),... Đây là những vấn đề Hà Nội cần lưu ý nhiều hơn trong quá trình lập Quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 nhằm cải thiện thứ bậc về xếp hạng PTBV. Quy hoạch Thủ đô Hà Nội cần đưa ra những định hướng phát triển và giải pháp chính sách, cơ chế phù hợp để giải quyết các điểm nghẽn về thiên tai, về xử lý chất thải, vấn đề chăm sóc y tế, hỗ trợ các đối tượng trợ giúp xã hội,...

Thứ hai, hiện nay quỹ đất nông nghiệp của thành phố Hà Nội chiếm diện tích khá lớn, tới 58,9% tổng diện tích đất tự nhiên, trong khi đó ngành nông nghiệp lại đóng góp vào quy mô kinh tế GRDP lại khá khiêm tốn (khoảng 2,27% GRDP). Đất đai luôn được coi là nguồn tài nguyên quý giá và hữu hạn, vì thế làm thế nào để tận dụng, khai thác triệt để nguồn tài nguyên này một cách bền vững là một bài toán khó đối với từng quốc gia, từng địa phương. Trong quá trình lập Quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050, thành phố cần đặc biệt quan tâm xác định rõ định hướng phát triển các mô hình nông nghiệp và phương án tổ chức khu vực nông nghiệp, phát triển các vùng sản xuất nông nghiệp, chăn nuôi, mạng lưới cơ sở giết mổ

gia súc, gia cầm tập trung phù hợp với đặc điểm của một đô thị đặc biệt. Quy hoạch Thủ đô Hà Nội cần phân định rõ những khu vực dành cho phát triển nông nghiệp để tạo điều kiện cho ngành phát triển ổn định, lâu dài. Thành phố Hà Nội cần phấn đấu trở thành địa phương đi đầu trong phát triển nông nghiệp công nghệ cao, nông nghiệp sinh thái, hữu cơ, nông nghiệp trải nghiệm kết hợp với du lịch,... Phát triển nông nghiệp bền vững theo hướng sản xuất hàng hóa chất lượng cao và hiệu quả cao, chuyên canh tập trung, kết hợp với chú trọng bảo vệ môi trường, giữ gìn các vành đai xanh sẽ giúp tăng cường giá trị sử dụng đất, từ đó nâng cao đời sống cho người dân ở khu vực ngoại thị.

Thứ ba, các khu đô thị lõi của Thủ đô Hà Nội (gồm 04 Quận: Hoàn Kiếm, Ba Đình, Hai Bà Trưng và Đống Đa) hiện rất hạn chế về quỹ đất phát triển (quỹ đất phát triển sản xuất, quỹ đất ở, quỹ đất phát triển các dịch vụ công cơ bản,...), vì thế trong thời kỳ quy hoạch tới cần nghiên cứu kỹ lưỡng các phương thức quản lý, đầu tư, kinh doanh mới, mô hình phát triển mới, chú trọng phát triển theo chiều sâu để khai thác tối đa không gian và thời gian trên cùng một quỹ đất. Việc bố trí không gian và định hướng phát triển các ngành nghề, lĩnh vực phát triển trên địa bàn các Quận lõi trong quá trình lập Quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 cần thực hiện theo nguyên tắc “ba không”, đó là: không khai thác quỹ đất theo chiều rộng (tức là không phát triển theo hướng mở rộng đô thị lõi), không thu hút các dự án gây ô nhiễm môi trường hoặc có nguy cơ cao gây ô nhiễm môi trường; và không tập

trung đông dân cư trong nội thành.

Hiện nay, các mô hình phát triển mới theo hướng bền vững đang được nhiều đô thị trên thế giới vận dụng triệt để, đó là: kinh tế tuần hoàn, kinh tế ban đêm,... Kinh tế tuần hoàn không chỉ áp dụng ở cấp độ vĩ mô (sản xuất, các doanh nghiệp, người tiêu dùng), hay cấp độ trung mô (các khu công nghiệp sinh thái) mà áp dụng cả cấp độ vi mô (thành phố, vùng, quốc gia và rộng hơn nữa) với mục tiêu đạt được PTBV, bảo đảm chất lượng môi trường tốt, sự thịnh vượng về kinh tế và công bằng xã hội, đáp ứng lợi ích hiện tại và tương lai. Vì vậy, trong quá trình lập Quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050, cần xem xét đến vấn đề thiết kế không gian Thủ đô một cách thông minh, sáng tạo, đảm bảo vận hành tính chất tuần hoàn trong cùng một không gian địa lý hoặc giữa các không gian địa lý khác nhau. Quy hoạch Thủ đô Hà Nội cũng cần chú trọng tới cả vấn đề chuyển đổi theo lộ trình các khu công nghiệp hiện hữu (brown field) sang mô hình khu công nghiệp chuyên sâu, khu công nghiệp sinh thái (green field). Đồng thời, cũng cần xem xét, tính toán kỹ, có phương án khả thi và thứ tự ưu tiên đối với việc di dời các cơ sở sản xuất kinh doanh gây ô nhiễm môi trường, các cơ sở y tế, giáo dục,... ra khỏi các quận nội thành. Kinh tế ban đêm cũng là mô hình phát triển kinh tế nhằm tận dụng tối đa thời gian khác thác trên cùng một mảnh đất, qua đó sẽ tạo ra nhiều giá trị hơn trên cùng một mảnh đất. Thủ đô Hà Nội thời gian qua cũng đã rất chủ động trong việc quy hoạch, đầu tư xây dựng một số tuyến, khu vực phát triển kinh tế ban đêm. Tuy nhiên, không phải tất cả đều mang đến kết quả như kỳ vọng. Trong

Quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050, phát triển kinh tế ban đêm cần gắn với phát triển du lịch, các hoạt động dịch vụ, ăn uống, mua sắm, gắn với các nội dung về quy hoạch kiến trúc, xây dựng hạ tầng, tổ chức giao thông, an ninh, an toàn đô thị, nguồn điện, nước, hệ thống thu gom, xử lý chất thải,...

Thứ tư, trong quá trình lập Quy hoạch Thủ đô Hà Nội thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050, rất cần chú ý đến vai trò của cộng đồng, đặc biệt là vai trò giám sát việc thực hiện quy hoạch sau khi được Thủ tướng Chính phủ ban hành. Nâng cao vai trò của cộng đồng thông qua: (i) khuyến khích sự tham gia của cộng đồng và các nhà đầu tư vào quá trình lập quy hoạch từ những bước ban đầu; (ii) có cơ chế tạo điều kiện cho người dân, các nhà đầu tư tham gia vào quá trình lập quy hoạch phát triển không gian.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Chính trị (2022), *Nghị quyết số 15-NQ/TW về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô Hà Nội đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*
2. Cục Thống kê thành phố Hà Nội, *Niên giám thống kê thành phố Hà Nội năm 2022*, NXB Thống kê
3. Các văn bản pháp luật: *Luật Thủ đô (2012)*, *Dự thảo Luật Thủ đô (sửa đổi)*; *Nghị quyết số 15-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 05/5/2022*
4. Phạm Mỹ Hằng Phương, Nguyễn Duy Tùng (2022) “Chỉ số PTBV cấp tỉnh (PSDI 2021)”. NXB Đại học kinh tế quốc dân.
5. Thu Phương (2023) “Dự án Luật Thủ đô (sửa đổi) sẽ được trình Quốc hội trong năm 2023”. <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=72884>, truy cập ngày 15/03/2023
6. <https://moc.gov.vn/vn/tin-tuc/1184/77392/dieu-chinh-luat-thu-do-ky-vong-nang-tam-voc-do-thi.aspx>, truy cập ngày 20/8/2023.