

Giải pháp quản lý xây dựng theo qui hoạch trên địa bàn thành phố Hội An

Lê Hữu Vy

Khoa Kiến trúc - Xây dựng và Mĩ thuật ứng dụng, Đại học Nguyễn Tất Thành
lhvy@ntt.edu.vn, lehuuvy@gmail.com

Tóm tắt

Trong nghiên cứu này, tác giả nghiên cứu các giải pháp nhằm nâng cao năng lực quản lý xây dựng theo qui hoạch tại một thành phố ven biển miền Trung, nơi chứa đựng di sản văn hóa của nhân loại và các yếu tố thiên nhiên còn nguyên vẹn cần được bảo tồn. Dựa trên cơ sở lí luận, bài học kinh nghiệm ở các thành phố tại Việt Nam và trên thế giới cũng như các đặc điểm đặc trưng Hội An, tác giả đã đưa ra những giải pháp hiệu quả, phù hợp với hoàn cảnh của nó. Bởi lẽ, nếu áp dụng theo cách thức thông thường sẽ vô tình đánh mất những giá trị tích lũy vài trăm năm mới có được.

Nhận 19.08.2019
Được duyệt 10.12.2019
Công bố 25.12.2019

Từ khóa
quản lý dự án,
quản lý xây dựng, luật,
qui hoạch

© 2019 Journal of Science and Technology - NTTU

1 Đặt vấn đề

Thành phố Hội An nằm bên bờ sông Thu Bồn, là đô thị loại 3 của tỉnh Quảng Nam. Ngày nay, Hội An được biết đến như một thành phố du lịch với các công trình di tích được lưu giữ gần như nguyên vẹn. Do sự thuận lợi về địa lí (gần Đà Nẵng, khu công nghiệp Điện Nam - Điện Ngọc), cùng với lợi thế là một đô thị cổ và cảnh quan thiên nhiên đẹp, những năm gần đây việc đầu tư xây dựng diễn ra khá nhanh, bộ mặt đô thị thay đổi rõ rệt.

Tuy nhiên, với điều kiện là thành phố mới thiết lập, quá trình đô thị hóa nhanh diễn ra trong mấy năm gần đây, cơ sở hạ tầng vốn cũ nay đã bắt đầu xuống cấp, chưa được cải tạo hoặc xây dựng mới, không gian xanh bị phá vỡ. Nếp sống đô thị của người dân chưa hình thành như những đô thị khác và mang khá nhiều đặc điểm của nông thôn, do đó ý thức chấp hành pháp luật về xây dựng nói riêng và pháp luật nói chung còn thấp; yếu tố “lệ làng” còn ảnh hưởng khá rõ nét. Thêm vào đó, sự phát triển quá nhanh của ngành du lịch đã có những tác động làm ảnh hưởng đến yếu tố bảo tồn của di tích. Các di tích kiến trúc đặc biệt những di tích gắn với nhà dân được khai thác quá mức với các hoạt động dịch vụ, không gian cảnh quan bị lấn chiếm nhằm mục đích làm nơi buôn bán... Ở ngoài khu vực phố cổ, nhiều công trình xây dựng mới với lối kiến trúc chấp vá, giả cổ nhằm thu hút khách du lịch tạo nên bộ mặt kiến trúc hỗn tạp, làm mất đi tính đặc trưng cho khu phố cổ.

Ngoài ra, vốn từ một thị xã với phần lớn diện tích là nông nghiệp, đội ngũ quản lý chưa bắt kịp được sự phát triển của

đô thị, chưa được đào tạo bài bản; kèm theo đó sự chông chéo trong cơ chế quản lý. Bên cạnh đó, dù mang những đặc điểm khá riêng so với nhiều đô thị trên cả nước, Hội An vẫn chưa có được một cơ chế riêng và phù hợp.

Đề tài mong muốn được nghiên cứu sâu hơn về những vấn đề này, qua đó đánh giá, phân tích thực trạng, nguyên nhân chủ quan, khách quan nhằm đưa ra các giải pháp cần thiết, các kiến nghị với mục đích nâng cao hiệu quả công tác quản lý xây dựng theo qui hoạch tại Hội An.

2 Tình hình thực hiện công tác quản lý xây dựng theo qui hoạch ở thành phố Hội An

2.1 Thực trạng công tác quản lý xây dựng theo qui hoạch

Thành phố Hội An nằm bên bờ sông Thu Bồn. Địa hình thấp dần từ Tây Bắc xuống Đông Nam. Có 2 dạng địa hình: địa hình đồng bằng và hải đảo. Năm 2017, GDP toàn thành phố đạt 2.785 tỉ đồng, tăng 15,3%; thu nhập bình quân đầu người đạt 24,132 triệu đồng. Năm 2008, Hội An trở thành thành phố trên cơ sở toàn bộ diện tích tự nhiên, dân số và các đơn vị hành chính trực thuộc thị xã Hội An, với 121.716 nhân khẩu. Tổng diện tích thành phố gồm 6.171,26 ha, phần diện tích đất liền 4622,12 ha chiếm 73,50%, diện tích hải đảo 1.654 ha chiếm 26,50%.

Công tác qui hoạch chi tiết: Trong những năm qua, thành phố đã bỏ nhiều kinh phí cũng như huy động các nhà đầu tư tham gia lập qui hoạch chi tiết. Tuy nhiên vẫn còn nhiều vướng mắc cần giải quyết như: Công tác qui hoạch chi tiết triển khai quá chậm không theo kịp sự phát triển của đô thị;

qui hoạch chi tiết chưa được thực hiện đồng bộ, chưa thực sự nghiêm túc thực hiện; tình trạng mất cân đối trong việc khai thác quỹ đất trong các đồ án qui hoạch chi tiết; công tác tư vấn trong qui hoạch và quản lý chưa thực hiện một cách nghiêm túc, khoa học.

Công tác cấp phép xây dựng: Thời gian cấp phép đã được rút ngắn so với trước đây. Tuy nhiên vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại như thời gian cấp phép còn chậm so với nhiều địa phương khác, tỉ lệ xin phép trên địa bàn thành phố tính chung còn thấp, việc cấp phép xây dựng còn tùy tiện.

Bảng 1 Số giấy phép đã cấp (nguồn: Phòng QL Đô thị Hội An)

Năm	Số GPXD đã cấp	Diện tích sàn XD (m ²)
2014	215	32.175
2015	733	106.285
2016	1.100	159.500

Công tác quản lý dự án đầu tư theo qui hoạch:

Bên cạnh mặt đạt được, công tác quản lý dự án theo QH còn nhiều tồn tại. Đối với các dự án hạ tầng, đầu tư xây dựng chủ yếu vẫn tập trung ở nguồn vốn ngân sách, công tác huy động vốn đầu tư còn hạn chế, sự mất cân đối trong nguồn vốn đầu tư và quỹ đất. Bên cạnh đó, thành phố chưa có một chính sách đột phá trong việc kêu gọi tư nhân đầu tư vào cơ sở hạ tầng, thành phố chỉ có qui hoạch chung còn qui hoạch chi tiết thì lập rất ít, trong đó phần lớn là của các nhà đầu tư lập và tiến hành đầu tư.

Công tác quản lý trật tự xây dựng: Việc lấn chiếm các khu vực đất đai dành cho xây dựng các công trình giao thông chưa được xử lý nghiêm túc. Các biện pháp xử lý vi phạm còn cứng nhắc, chủ yếu là phạt cảnh cáo, phạt tiền, đình chỉ nhưng sau đó công trình vẫn tiếp tục hoàn thiện. Mô hình tổ chức cơ quan kiểm tra trật tự xây dựng, cụ thể là đội kiểm tra qui tắc thành phố, chưa linh hoạt, nặng về hình thức.

Bảng 2 Công tác kiểm tra trật tự xây dựng (nguồn: phòng Quản lý Đô thị Hội An)

Năm	2014	2015	2016
Tổng số công trình kiểm tra trên địa bàn	750	2200	2752
Số công trình có phép	200	700	886
Số công trình không phép	150	120	92
Số công trình trái phép	145	140	131
Vi phạm khác	55	50	53

2.2 Các yếu tố cần xem xét trong quá trình quản lý xây dựng theo qui hoạch

Thứ nhất, cơ sở pháp lý: Cơ sở pháp lý tác động đến quá trình quản lý xây dựng theo qui hoạch ở Hội An, bao gồm: hệ thống luật, các văn bản qui phạm pháp luật, dưới luật như nghị định, thông tư, quyết định, qui chế quản lý. Tuy nhiên, vẫn còn một số văn bản pháp luật chưa được hướng dẫn chi tiết, một số văn bản có nội dung chông chéo giữa các bộ ngành.

Thứ hai, các định hướng chiến lược phát triển Hội An: công tác qui hoạch xây dựng và quản lý xây dựng chịu tác động rất

lớn bởi các qui hoạch định hướng. Theo đó, công tác qui hoạch và quản lý xây dựng theo qui hoạch đều phải hướng tới mục tiêu phát triển Hội An thành đô thị sinh thái-văn hóa-du lịch.

Thứ ba, nguồn vốn và nguồn lực: so với nhiều địa phương khác, các nguồn thu cho ngân sách ở Hội An còn thấp, do đó việc đầu tư cho các dự án đặc biệt là hạ tầng rất khó khăn. Nhiều năm qua, Hội An đã cố gắng thu hút đầu tư và đạt được nhiều kết quả khả quan nhưng hầu hết các dự án về du lịch dịch vụ.

Về nguồn lực, yếu tố quyết định trong nguồn lực là con người. Hội An vẫn chưa đưa ra các ưu đãi để thu hút những người có năng lực về công tác tại địa phương

Thứ tư, mặt bằng xây dựng và tái định cư: việc chuẩn mặt bằng ở Hội An chủ yếu thực hiện bằng biện pháp thu hồi đất, đền bù giải tỏa. Việc đền bù giải tỏa có liên quan đến tái định cư. Đây là một vấn đề xã hội; đặc biệt ở Hội An, nơi mà quan hệ cổ kết cộng đồng dân cư được hình thành từ bao đời nay. Do đó cần xem xét các phương án tốt nhất khi tiến hành di dời và tái định cư.

Thứ năm, đặc điểm địa hình và tác động thiên tai: Hội An vừa có biển, có hải đảo, có kênh rạch, có những cồn cát ven sông... Đây là những đặc điểm nếu biết khai thác tốt sẽ mang lại không gian đô thị đẹp, bên cạnh đó nó lại là thách thức cho công tác quản lý xây dựng.

Thứ sáu, thực tiễn phát triển du lịch ở Hội An: ngành du lịch đã mang lại nguồn thu lớn cho ngân sách và người dân địa phương. Bên cạnh cũng đem lại mặt trái của nó: tình trạng coi nới, xây dựng lấn chiếm không gian nhằm mục đích kinh doanh phục vụ du lịch cũng như việc mất cân đối trong việc phân bổ các nguồn quỹ đất do các nhà đầu tư chủ yếu đầu tư vào lĩnh vực dịch vụ, du lịch.

Thứ bảy, yếu tố cộng đồng: quan hệ cổ kết cộng đồng dân cư được hình thành từ bao đời nay, dựa trên những giềng mối truyền thống về bà con thân tộc, láng giềng, nghề nghiệp, tín ngưỡng, phong tục, tập quán, lễ thói, lệ tục... tạo nên mối dây gắn bó chặt chẽ giữa các thành viên bị phá vỡ kèm theo những hệ lụy.

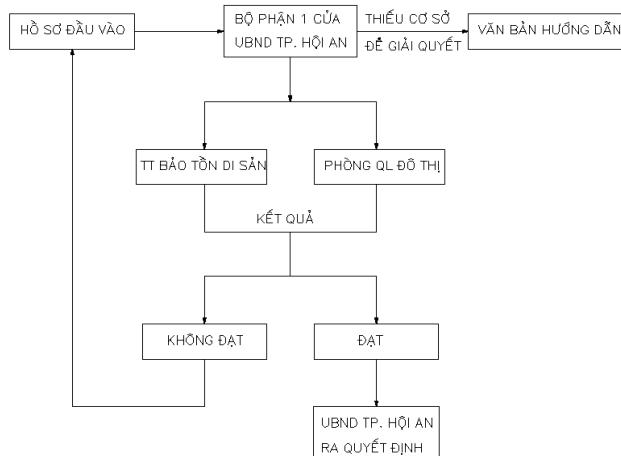
Thứ tám, vấn đề bảo tồn: áp lực về phát triển du lịch cùng với các công trình xây dựng phục vụ du lịch mọc lên cũng đã tác động trực tiếp đến công tác bảo tồn di tích, việc coi nới di tích vẫn âm thầm diễn ra mặc dù các cơ quan quản lý thường xuyên kiểm tra, xử phạt nhưng do lợi nhuận người dân vẫn tiếp tục vi phạm.

3 Một số giải pháp cụ thể nhằm nâng cao hiệu quả quản lý xây dựng theo qui hoạch trên địa bàn thành phố Hội An

3.1 Giải pháp nhằm đổi mới công tác cấp phép và thanh tra xử lý vi phạm về xây dựng

Công tác cấp phép xây dựng: Hội An là đô thị cổ mà trong đó yếu tố bảo tồn được xem là chủ chốt. Do vậy, các công

trình cần phải được phân biệt là nằm trong khu vực phố cổ, khu vực ảnh hưởng của phố cổ và những khu vực khác. Cần phải tổ chức lại một qui trình phù hợp với đặc điểm của địa phương. Trong đó, trung tâm bảo tồn di sản sẽ xét duyệt các hồ sơ thuộc các phường Minh An, Cẩm Phô, Sơn Phong (phố cổ và khu vực ảnh hưởng), phòng QLĐT xét duyệt các hồ sơ thuộc thẩm quyền trên địa bàn còn lại của thành phố. Qui trình cấp phép các công trình xây dựng (thuộc đối tượng phải xin giấy phép) trên địa bàn thành phố Hội An được tóm tắt theo Sơ đồ 1.



Sơ đồ 1 Quy trình cấp phép công trình xây dựng

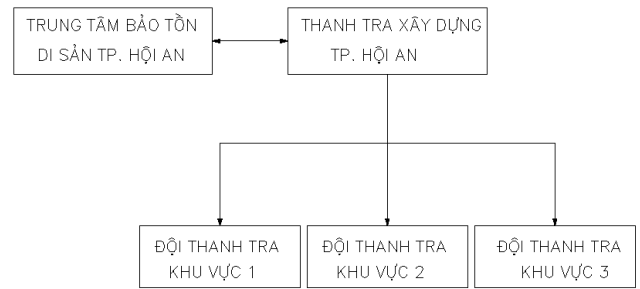
Khi được cấp phép xây dựng, chủ đầu tư phải ký quỹ trước khi tiến hành xây dựng công trình. Không tiến hành cấp phép với các nhà có diện tích nhỏ, các công trình khi chưa có mốc giới, tuyến giao thông và hành lang kỹ thuật theo qui hoạch đã duyệt. Các công trình miễn phép phải được kiểm soát thông qua qui định đầu tư, thiết kế kỹ thuật, tổng dự toán được duyệt, nộp hồ sơ lưu trữ.

Cần có sự hỗ trợ của các cán bộ địa chính, đặc biệt là các cán bộ địa chính phường, xã trong khi các cán bộ cấp phép xây dựng đi kiểm tra thực địa xác minh nguồn đất, đổi mới website của thành phố, đưa các thông tin về thủ tục xin phép, các qui định và các biểu mẫu lên website. Đối khu vực có qui hoạch chi tiết 1/2000 (cũ) đang thực hiện trên địa bàn, phòng quản lý đô thị cần đưa ra các bản vẽ xin phép mẫu với các qui định về chiều cao tầng, số tầng độ dốc mái cho từng lô phố.

Bên cạnh đó, thành phố cũng cần cải tiến hơn nữa công tác cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu đất ở và quyền sở hữu nhà ở, đây là điều kiện đầu tiên để người dân được cấp phép xây dựng.

Công tác thanh tra, xử lý vi phạm về xây dựng: Dựa vào đặc điểm phát triển của Hội An mà được chia ra làm 3 khu vực, tương ứng với mỗi khu vực là một đội thanh tra riêng gắn với trách nhiệm cụ thể. Theo đó, trung tâm bảo tồn di sản sẽ xét duyệt các hồ sơ thuộc các phường Minh An, Cẩm Phô, Sơn Phong (phố cổ và khu vực ảnh hưởng), Phòng Quản lý Đô thị xét duyệt các hồ sơ thuộc

thẩm quyền trên địa bàn còn lại của thành phố. Mô hình tổ chức thanh tra xây dựng Hội An, được tóm tắt theo Sơ đồ 2.



Sơ đồ 2 Mô hình tổ chức thanh tra xây dựng Hội An

Thành phố cần xây dựng một đội ngũ làm công tác thanh tra xây dựng vừa có năng lực và phẩm chất, ngăn chặn kịp thời, tháo dỡ ngay từ đầu những công trình trái phép; tháo dỡ từng phần đến toàn bộ tùy theo mức độ vi phạm đối với công trình sai phép. Thành phố cũng cần thay đổi hình thức phạt cố định như hiện nay bằng cách xử phạt theo tỉ lệ phần trăm công trình. Các đối tượng liên quan đến công trình không phép, sai phép đều bị xử phạt: chủ đầu tư, đơn vị thiết kế, nhà thầu thi công.

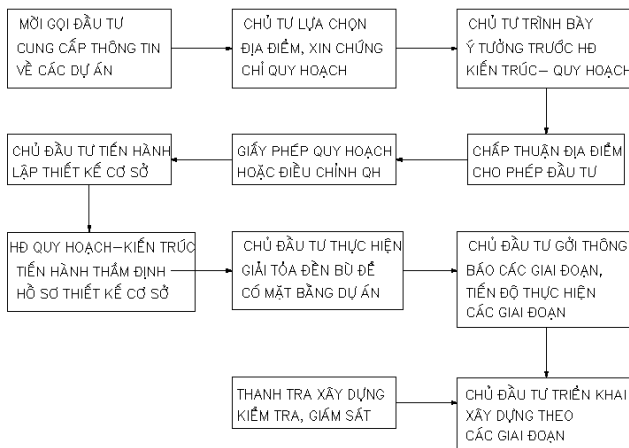
Bên cạnh đó, thành phố cần thu hồi đất nền phân lô hoặc bắt buộc phải chuyển nhượng nếu quá thời gian cho phép xây cất nhằm tránh hiện tượng đầu cơ đất, tăng cường hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai tránh tình trạng bỏ hoang tạo điều kiện cho việc lấn chiếm, xây dựng trái phép.

3.2 Giải pháp về tăng cường hiệu quả quản lý xây dựng các dự án đầu tư

Đối với các dự án đầu tư xây dựng theo qui hoạch trên địa bàn thành phố Hội An chúng ta có thể chia làm 2 loại: thứ nhất là các dự án đầu tư tập trung tương đương với một đồ án qui hoạch chi tiết tỉ lệ 1/500 hoặc qui hoạch phân khu (gồm nhiều đồ án qui hoạch chi tiết), thứ hai là các dự án đầu tư qui mô nhỏ hơn.

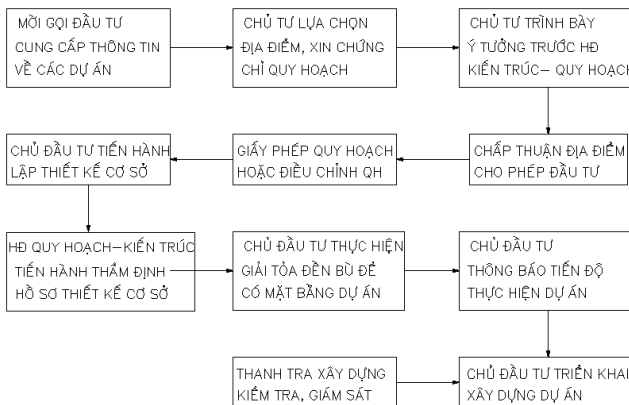
Đối với các dự án có qui mô tương ứng với một đồ án qui hoạch chi tiết 1/500 thì chủ đầu tư dự án nếu được UBND thành phố Hội An ban hành văn bản chấp thuận địa điểm phải có trách nhiệm: lập và trình duyệt qui hoạch chi tiết (TL 1/500), thực hiện đền bù giải phóng mặt bằng.

Thành phố cũng cần lựa chọn chủ đầu tư thông qua hình thức xét duyệt ý tưởng thiết kế thông qua Hội đồng thẩm định qui hoạch – thiết kế. Sau khi hoàn tất các thủ tục và nhận mặt bằng để tiến hành thi công, chủ đầu tư có trách nhiệm thông báo tiến độ thực hiện các hạng mục của dự án để thanh tra xây dựng giám sát, kiểm tra... (Sơ đồ 3).



Sơ đồ 3 Quy trình quản lý dự án đầu tư tương đương QHCT 1/500

Đối với các dự án còn lại nếu chủ đầu tư dự án được UBND thành phố Hội An ban hành văn bản chấp thuận địa điểm phải có trách nhiệm: lập và trình duyệt thiết kế cơ sở, thực hiện đền bù giải phóng mặt bằng ...



Sơ đồ 4 Quy trình quản lý các dự án đầu tư riêng lẻ (áp dụng cho các công trình dân dụng)

Bên cạnh xây dựng các qui trình hợp lý nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư khi tiến hành các thủ tục đầu tư, công tác quản lý cần đưa ra các biện pháp cụ thể bao gồm:

Một là, căn cứ vào qui hoạch đã được phê duyệt, tiến hành lập kế hoạch xây dựng, tổ chức cấm mốc giữ quỹ đất cho hệ thống hạ tầng kỹ thuật.

Hai là, xác định các danh mục dự án kêu gọi đầu tư theo thứ tự ưu tiên, đưa ra các chính sách ưu đãi để kêu gọi đầu tư và có lộ trình thực hiện, tiến hành áp dụng các loại hình BOT, BT... trong việc kêu gọi đầu tư.

Ba là, giải quyết tốt việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất để thực hiện các công trình dự án. Đặc biệt là chính sách tái định cư, ưu tiên và đẩy nhanh tiến độ xây dựng nhà tái định cư, nên bố trí tái định cư trước khi giải

tỏa, thu hồi đất. Như vậy sẽ đẩy nhanh được tiến độ giải phóng mặt bằng thực hiện dự án, người dân có đất bị thu hồi nhanh chóng ổn định được cuộc sống.

Bốn là, lựa chọn các chủ dự án có đủ năng lực thực hiện. Nên qui việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng toàn khu cho chủ đầu tư có năng lực chịu trách nhiệm và chủ động phân chiết đầu tư ở các hạng mục, đảm bảo giao thông kết nối toàn khu cũng như cơ sở hạ tầng đầu tư hoàn chỉnh, tránh tình trạng xé nhỏ diện tích dự án vừa manh mún, vừa khó đảm bảo thực hiện theo đúng qui hoạch, hạ tầng cơ sở không đồng bộ. Kiên quyết thu hồi đất đối với các dự án đầu tư sai mục đích, các dự án chậm tiến độ so với thời gian cam kết.

Cuối cùng, kêu gọi người dân cùng tham gia vốn và công sức trong việc đầu tư hệ thống hạ tầng trên địa bàn mình. Đặc biệt, tại các khu vực dân cư cần chỉnh trang cần thực hiện phương thức “nhà nước và nhân dân cùng làm”, trong đó dân sẽ tự nguyện hiến đất, đóng góp ngày công, giám sát chất lượng và sử dụng công trình. Với biện pháp này không những tranh thủ được “sức dân” mà còn làm thay đổi thái độ ứng xử (theo hướng tích cực) của người dân đối với các công trình hạ tầng kỹ thuật.

Với những giải pháp trên, việc xây dựng các qui trình cho từng loại dự án cùng với các biện pháp cụ thể trong quản lý xây dựng theo qui hoạch, các dự án được kiểm soát từ lúc lựa chọn địa điểm đến lúc công trình được hình thành và đưa vào sử dụng trong thực tế.

4 Kết luận

Quản lý xây dựng theo qui hoạch là một phần nhiệm vụ trong công tác quản lý đô thị ở thành phố Hội An dựa trên mục tiêu là tạo lập môi trường đô thị phát triển bền vững trên cơ sở kết hợp giữa yếu tố truyền thống và hiện đại. Qua nghiên cứu thực tiễn công tác quản lý xây dựng theo qui hoạch trên địa bàn thành phố Hội An, tác giả thấy rằng: công tác qui hoạch và quản lý xây dựng còn tồn tại nhiều bất cập, hạn chế. Những hạn chế này cần phải được khắc phục kịp thời bằng các biện pháp quản lý mới linh hoạt hơn, để đáp ứng được yêu cầu thực tiễn phát triển đặt ra. Từ thực trạng của địa phương, dựa trên cơ sở lý luận, xem xét các yếu tố thực tiễn tại địa phương cùng những bài học từ công tác quản lý xây dựng theo qui hoạch ở một số đô thị. Bài báo đã đề xuất những giải pháp cụ thể với những qui trình, mô hình mới phù hợp với thực tiễn tại địa phương đang đặt ra.

Lời cảm ơn

Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển Khoa học và Công nghệ NTTU, mã số đề tài 2016.01.12/HĐKHCN

Tài liệu tham khảo

1. Quốc hội khóa XII (2009), *Luật Quy hoạch Đô thị*, Nhà xuất bản Lao động, Hà Nội.
2. Quốc hội khóa XIII (2013), *Luật Xây dựng*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
3. Quốc hội khóa XIII (2013), *Luật Đầu tư*, Nhà xuất bản Lao Động, Hà Nội
4. Quốc hội khóa XIII (2014), *Luật Kinh doanh Bất động sản*, Nhà xuất bản Lao Động, Hà Nội
5. Quốc hội khóa XIII (2014), *Luật Nhà ở*, Nhà xuất bản Hồng Đức, Hà Nội
5. Khoa Quy hoạch (2006), *Lý thuyết Quy hoạch đô thị*, Giáo án Điện tử, Trường Đại học Kiến Trúc TP.HCM
6. Phạm Bình An (2003), *Một số kinh nghiệm trong quản lý thị trường bất động sản*, Nội san kinh tế số 12/2003 – Viện Kinh tế tp. HCM.
7. Nguyễn Thế Bá (1997), *Quy hoạch xây dựng phát triển đô thị*, Nhà xuất bản Xây Dựng, Hà Nội.
8. Võ Kim Cương (2006), *Chính sách đô thị*, Nhà xuất bản Xây Dựng, Hà Nội.

Some construction management solutions on the planning of Hoi An

Le Huu Vy

Faculty of Architecture and Civil Engineering, Nguyen Tat Thanh University, Ho Chi Minh City, Vietnam
lhvy@ntt.edu.vn, lehuuvy@gmail.com

Abstract In this article, the author researched solutions to improve construction management according to planning for a central coastal city, which has a cultural heritage of mankind and natural elements to be preserved. For this municipality, we need to come up with specific solutions that are appropriate to its circumstances. Because if applied with the usual management, Hoi An will inadvertently lose the accumulated values of some hundred years.

Keywords project management, construction management, law, planning