

QUẢN LÝ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI Ở THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH: THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP

Nguyễn Thị Thanh Thủy*

TÓM TẮT

Bài viết tập trung phân tích về thực trạng quản lý quy hoạch sử dụng đất đai nhìn từ các dự án quy hoạch treo tại Thành phố Hồ Chí Minh thời gian qua, chỉ ra sự bất cập trong công tác lập quy hoạch và quản lý quy hoạch sử dụng đất. Từ đó, đề xuất một số giải pháp thực hiện quy hoạch và quản lý quy hoạch sử dụng đất đai ở Thành phố Hồ Chí Minh một cách hiệu quả, tạo sự ổn định và phát triển bền vững.

Từ khóa: quy hoạch đất đai, sử dụng đất đai, TP HCM

Nhân bản: 5/9/2019, Phiên bản sửa chữa: 20/9/2019, Duyệt đăng: 4/10/2019

1. Đặt vấn đề

Thành phố Hồ Chí Minh (TP HCM) là đô thị đặc biệt, trung tâm lớn về kinh tế, văn hoá, giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, đầu mối giao lưu và hội nhập quốc tế, là đầu tàu, động lực, có sức thu hút và sức lan toả lớn của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, có vị trí chính trị quan trọng của cả nước....

Về đặc điểm dân số, có thể thấy TP HCM là nơi có mật độ dân cư đông nhất cả nước. Theo số liệu của Cục Thống kê TP HCM năm 2017, dân số thành phố là 8.643.044 người, mật độ dân số 4.126 người/km², với tổng diện tích 2.095,39 km² 24 quận, huyện². Tuy nhiên, dân số thực tế của thành phố lớn hơn số liệu thống kê và dao động hơn 10 triệu người, điều này tạo sức ép không nhỏ đến cơ

sở hạ tầng xã hội của thành phố. Bên cạnh đó, TP HCM có tốc độ đô thị hóa nhanh bậc nhất cả nước, đặc điểm này vừa tạo điều kiện cho thành phố phát triển và hội nhập kinh tế, song cũng đặt ra những thách thức trong công tác quản lý đô thị như giao thông, y tế, giáo dục, môi trường... Một trong những thách thức thành phố đang phải giải quyết đó là công tác quy hoạch và quản lý quy hoạch sử dụng đất đai, đặc biệt ở những quận/huyện đang diễn ra tốc độ đô thị hóa mạnh như Bình Chánh, Thủ Đức, Nhà Bè... Điều này sẽ tác động đến tất cả các mặt đời sống xã hội, nếu công tác quy hoạch và quản lý sử dụng đất đai phù hợp với thực tiễn phát triển của thành phố và đảm bảo quyền, lợi ích chính đáng của nhân dân sẽ thúc đẩy sự phát triển, còn ngược lại sẽ gây khó khăn cản trở cho sự phát triển.

* Phó Giáo sư, Tiến sĩ, Viện KINH vùng Nam Bộ

2. Thực trạng sử dụng đất đai ở TP HCM hiện nay

Số liệu thống kê về thực trạng sử dụng đất đai cho thấy, diện tích đất chưa sử dụng ở TPHCM còn rất ít, chiếm khoảng 0,44%. Trong giai đoạn 2013-2017, đất sản xuất nông nghiệp có xu hướng giảm từ 71.271,9 ha năm

2013 giảm còn 66.001,9 ha năm 2017. Trong khi đó, sự tích tụ dân số ở TP HCM cơ xu hướng ngày càng gia tăng dẫn tới sức ép về nhà ở và các vấn đề liên quan đến cơ sở hạ tầng trở nên cấp bách. Do vậy, việc quản lý quy hoạch sử dụng đất một cách khoa học và hợp lý có ý nghĩa quan trọng đối với một siêu đô thị như TP HCM.

Bảng 1: Biến động diện tích đất phân theo loại đất ở TPHCM qua thời gian

TT		2013	2014	2015	2016	2017
	Tổng diện tích đất/ha	209.555,0	209.529,9	209.939,0	209.509,0	209.539,3
1	Đất sản xuất nông nghiệp	71.271,9	67.088,3	66.821,4	66.623,3	66.001,9
2	Đất lâm nghiệp	33.987,2	34.884,9	34.884,9	34.884,9	35.684,7
3	Đất chuyên dùng	33.549,9	33.825,2	33.976,5	34.192,5	34.492,7
4	Đất ở	24.311,3	27.187,2	27.363,0	27.639,8	28.173,0

Nguồn: Niên giám thống kê TPHCM 2017, Xcb Thanh niên 2018, tr 27

Theo Luật Quy hoạch đã được Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam khóa XIV thông qua ngày 24/11/2017 và theo Nghị quyết số: 80/NQ-CP ngày 19/6/2018 "về việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020) TP HCM", thì cơ cấu đất nông nghiệp ở TP HCM đến năm 2020 còn 42,1%, đất phi nông nghiệp còn 56,9%, đất chưa sử dụng còn 0,1%. Chính phủ yêu cầu TPHCM phải xác định ranh giới và công khai diện tích đất trồng lúa....Đồng thời TPHCM cũng phải quản lý, sử dụng đất theo đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, nhất là khu vực sẽ chuyển mục đích sử dụng đất để tập trung phát triển kinh tế và chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng phát triển dịch vụ, đô thị nhằm tăng nguồn thu ngân sách; đẩy mạnh việc đấu giá quyền sử dụng đất; khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả, khắc phục tình trạng bỏ hoang đất đã giao và cho thuê; tổ chức quản lý, giám sát chặt chẽ quỹ đất được quy hoạch phát triển đô thị, khu kinh tế, khu công

nh nghiệp, cụm công nghiệp, đất cơ sở sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp nhằm sử dụng tiết kiệm, hiệu quả quỹ đất; khắc phục tình trạng mất cân đối trong cơ cấu sử dụng đất giữa đất ở với đất xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và các yêu cầu về bảo vệ môi trường...³ Đây là cơ sở pháp lý để thành phố thực hiện quản lý quy hoạch sử dụng đất trong thời gian tới.

Tuy nhiên trở lại trước năm 2018, một trong những vấn đề gây ra nhiều hệ quả cho đến hiện nay và Thành phố vẫn đang tiếp tục phải giải quyết liên quan đến việc quản lý quy hoạch sử dụng đất.

3. Quản lý quy hoạch sử dụng đất từ thực trạng các dự án quy hoạch "treo" ở TP HCM thời gian qua

Quy hoạch "treo" được hiểu một cách thông thường đó là những dự án được quy hoạch xây dựng nhằm phục vụ phát triển kinh tế-xã hội của thành phố đã quá thời gian triển khai nhưng vẫn không thực hiện được và đây

không phải là vấn đề mới xuất hiện ở TP HCM. Số lượng các dự án "treo" ở thành phố không hề nhỏ: từ năm 2012 đến 2014 Sở Tài nguyên-Môi trường thành phố đã tham mưu cho thành phố xóa "treo" 547 dự án và 180 dự án vừa xóa "treo" là kết quả rà soát các dự án trong giai đoạn 2015-2018⁴. Một số quận huyện có số lượng dự án "treo" được hủy bỏ trong năm 2018 như ở quận 10 (22 dự án), huyện Bình Chánh (17 dự án), quận 9 (15 dự án)...

Trong đó, có những dự án đã kéo dài hơn 20 năm như: Dự án khu đô thị Bình Quới-Thanh Đa quận Bình Thạnh, dự án ga Bình Triệu quận Thủ Đức, dự án khu phức hợp Đầm Sen ... gây khó khăn cho đời sống nhân dân và bức xúc trong dư luận ảnh hưởng đến sự phát triển của thành phố.

Một trong những dự án quy hoạch đã hơn hai thập kỷ nhưng đến nay vẫn chưa thực hiện đó là Dự án khu đô thị Bình Quới - Thanh Đa nằm trong quy hoạch dự án phát triển đô thị từ năm 1992. Qua nhiều lần thay đổi dự án, thay đổi chủ đầu tư, đến nay bán đảo Thanh Đa vẫn nằm trong quy hoạch "treo" gây khó khăn cho cuộc sống của người dân: "Ở khu vực này không riêng gia đình tôi, mà nhiều hộ dân cũng sống trong cảnh quy hoạch "treo" nên không thể sửa nhà, hay làm nhà mới gì được. Nhiều nhà còn cái ở riêng, muốn chia đất làm nhà cho con sau khi lập gia đình nhưng không được, vì đất đều nằm trong diện quy hoạch. Đất đai cha ông để lại là thổ cư mà không thể xây dựng nhà cửa, thế nhưng ngay sát đây có một số gia đình lại cất được biệt thự, biệt phủ nguy nga!", ông Huỳnh Văn Long (ngụ tại địa chỉ 482 340 2 đường Bình Quới)⁵

Dự án khu phức hợp Đầm Sen "treo" đã 36 năm nay, kéo theo hàng trăm nhà dân không thể xây sửa, phải sống trong những căn nhà

vuông cấp, ngập nước... Nhiều gia đình phải chịu cảnh sống "treo" qua ba, bốn thế hệ. Trong 36 năm qua, trải qua nhiều chủ đầu tư nhưng dự án vẫn không được thực hiện. Năm 2018, thành phố xóa "treo" dự án khu phức hợp Đầm Sen nhưng người dân lại lo nếu thành phố giao cho chủ đầu tư mới mà họ vẫn không đủ năng lực thực hiện thì dân tiếp tục sống mòn trong dự án "treo". Chúng tôi mong nếu thành phố kêu gọi chủ đầu tư mới cho dự án này thì phải thẩm định, lựa chọn chủ đầu tư có năng lực và cam kết cụ thể thời gian thực hiện dự án. Đừng để người dân lại khốn khổ chờ làm dự án⁶.

Tương tự tình trạng nêu trên, một số dự án ở phường Hiệp Bình Chánh quận Thủ Đức quy hoạch đã 20 năm nhưng chưa thực hiện, có thể kể đến như Dự án ga Bình Triệu... Đây là vấn đề không phải chỉ liên quan đến TP HCM mà còn có trách nhiệm của các bộ ngành. Sự chậm trễ trong triển khai thực hiện đã gây khó khăn cho người dân và chính quyền cơ sở: Thực tế, phường Hiệp Bình Chánh là phường đặc thù đang trong quá trình đô thị hoá. Sự chi phối lớn nhất trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của địa phương là đô thị hoá, đi kèm theo đó là sự phát triển về quy mô dân số, điều kiện hạ tầng kết nối. Hạ tầng không đồng bộ, một phần do chuyển đổi kinh tế từ một địa phương nông nghiệp, nông thôn trước đây sang đô thị hóa, dẫn đến hình thành địa bàn phường xuất hiện nhiều dự án, trong đó có những dự án có Quyết định ban hành từ rất lâu nhưng chưa triển khai được, chậm triển khai. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến phát triển kinh tế xã hội của địa phương. Có tới 70-80% kiến nghị của người dân phản ánh liên quan đến vấn đề quy hoạch đất đai, xây dựng nhà ở, trong khi đó các dự án quy hoạch treo khiến người dân không

được xây dựng sửa chữa. kéo theo bức xúc của người dân địa phương...” (Trích PVS cán bộ phường Hiệp Bình Chánh-Thủ Đức).

4. Một số nguyên nhân cơ bản dẫn đến các dự án quy hoạch “treo” ở TP HCM

Sự yếu kém trong quản lý quy hoạch sử dụng đất ở TP HCM thời gian qua dẫn tới có những dự án quy hoạch không đi vào triển khai thực hiện đúng tiến độ: “Công tác quản lý sử dụng đất bị buông lỏng, thiếu kiểm soát, giao đất tràn lan, làm phá vỡ không gian, quy mô quy hoạch...”⁷. Điều này cũng được lãnh đạo. Thành phố chỉ ra trong Hội nghị về định hướng nhiệm vụ điều chỉnh quy hoạch chung của TP HCM đến năm 2045 diễn ra ngày 14 tháng 12 năm 2018, đó là: “những hạn chế, thiếu sót của thành phố thời gian qua nằm ở chỗ quản lý điều hành quy hoạch có nhiều bất cập, một số dự án “treo” gây bức xúc như dự án khu đô thị Bình Quới Thanh Đa, rạch Xuyên Tâm... là trách nhiệm của thành phố”⁸. Bên cạnh đó, tốc độ đô thị hóa ở TP HCM thời gian qua diễn ra nhanh, công tác quy hoạch sử dụng đất không theo kịp với thực tiễn nên dẫn tới những bất cập trong quản lý quy hoạch sử dụng đất, đặc biệt ở các quận/huyện từ kinh tế nông nghiệp là chủ yếu sang phát triển sản xuất và dịch vụ.

Chính sách quản lý quy hoạch sử dụng đất còn tạo kẽ hở, dẫn đến việc quy hoạch tràn lan, có những quy hoạch không có tính khả thi và chỉ nằm trên giấy, gây bức xúc trong đời sống nhân dân bắt nguồn từ những quy định trong Luật Đất đai. Theo Luật Đất đai năm 2013 từ Điều 61 đến Điều 63, dù làm rõ hơn các trường hợp thu hồi đất nhằm mục đích phát triển kinh tế - xã hội nhưng phạm vi quy định vẫn quá rộng và cho phép chính quyền địa phương có thể dùng thẩm quyền hành chính can thiệp vào tiến trình mà đáng lẽ ra thuần

tùy thuộc về lĩnh vực dân sự, để lập các dự án quy hoạch đất đai. Theo quy định, cho phép thu hồi đất để phát triển, xây dựng các dự án xây dựng khu đô thị mới, khu chế xuất, khu dân cư nông thôn; cụm công nghiệp; khu sản xuất...⁹

Các cấp quản lý của thành phố chưa thực hiện tốt kiểm soát quyền lực nhà nước trong quản lý quy hoạch sử dụng đất, dẫn đến quy hoạch không khả thi, quy hoạch một cách tràn lan, gây bức xúc trong nhân dân. Nếu công tác kiểm tra giám sát thực hiện tốt sẽ hạn chế rất nhiều những sai sót trong quá trình thực hiện quản lý quy hoạch cũng như hạn chế sự lạm quyền trong quản lý quy hoạch sử dụng đất.

Song song đó, việc quy hoạch ngành quốc gia tại TP HCM cũng là một nguyên nhân gây ra các dự án quy hoạch “treo” như Ga Bình Triệu. Theo ý kiến của cán bộ phường Hiệp Bình Chánh, quận Thủ Đức, dự án ga Bình Triệu với tổng diện tích là 68 ha ban hành từ năm 2002 đến nay vẫn chưa triển khai khiến đời sống của dân cư sống trong khu vực này bị ảnh hưởng rất lớn. Khi người dân được cấp phép sửa chữa hoặc xây dựng lại nhà cửa, họ phải viết cam kết nếu trong vòng 5 năm dự án này được triển khai thì nhà nước sẽ không bồi hoàn cho phần sửa chữa hoặc xây mới đó. Từ năm 2002 cho đến nay, nhu cầu về nhà ở và cách sinh hoạt đã thay đổi nhiều khi dân số tiếp tục gia tăng, nhiều gia đình sinh con đẻ cái có nhu cầu chia nhà, xây mới hoặc sửa chữa nhưng không được giải quyết hiệu quả vì vướng dự án treo. (Trích PVS cán bộ phường Hiệp Bình Chánh-Thủ Đức). Điều này gây khó khăn cho chính quyền cơ sở trong công tác quản lý. Thực tế là, mạnh ngành nào ngành đó quy hoạch, nhưng quy hoạch xong không đủ vốn để thực hiện, khiến các dự án kéo dài hàng chục năm qua.

5. Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả trong quản lý quy hoạch sử dụng đất đai ở TPHCM hiện nay

Thứ nhất, thực hiện nghiêm túc công tác kiểm tra, giám sát quyền lực nhà nước trong quản lý quy hoạch sử dụng đất một cách thường xuyên, tránh tình trạng sai phạm kéo dài mới kiểm tra xử lý dẫn đến mất cân bộ thời gian qua.

Thứ hai, minh bạch các thông tin quy hoạch sử dụng đất đai để nhân dân tham gia giám sát

Thứ ba, thận trọng trong lựa chọn các nhà đầu tư để tránh tình trạng dự án được quy hoạch

Chú thích:

¹ Bộ Chính trị, Tịch Nghị quyết số 16-NQ-TW, *Về Phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020*, ngày 10/8/2012

² Cục Thống kê TPHCM, *Niên giám thống kê TPHCM năm 2017*, NXB Thanh Niên, 2018, tr 49.

³ Tịch Nghị quyết số: 80/NQ-CP *Về việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020) TPHCM*, Hà Nội ngày 19/6/2018.

⁴ Hàng ngàn hộ dân Tp Hồ Chí Minh theo dự án treo, <https://tuoitre.vn>

⁵ IP Hồ Chí Minh: Người dân bán đảo Thanh Đa khổ khổ vì quy hoạch treo: <http://kinhtedothi.vn>.

⁶ Tịch Thông báo *Kết quả kiểm tra một số nội dung chủ yếu liên quan đến việc khiếu nại của công dân về khu đô thị mới Thủ Thiêm*, TPHCM, Thanh tra Chính phủ, Số 1483/TB-TTCTP, Hà Nội ngày 4/9/2018.

⁷ Chăm dứt quy hoạch trên giấy, <https://tuoitre.vn>

⁸ Xem thêm nội dung quy định tại Điều 62 *Luật đất đai 2013*, Nxb Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội 2018, tr 62-63

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Chính trị, Nghị quyết số 16-NQ-TW, *Về Phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020*, ngày 10/8/2012

2. Chính phủ, Nghị quyết số 80/NQ-CP *Về việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020) TPHCM*, Hà Nội ngày 19/6/2018.

3. *Niên giám thống kê TPHCM 2017*, Nxb Thanh niên 2018.

4. *Luật đất đai 2013 Điều 62*, Nxb Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội 2018

5. Quốc Hội, *Luật Quy hoạch Điều 3* Luật số: 21/2017/QH14, Hà Nội 2017.

6. Thanh tra Chính phủ, Thông báo *Kết quả kiểm tra một số nội dung chủ yếu liên quan đến việc khiếu nại của công dân về khu đô thị mới Thủ Thiêm*, TPHCM, Số 1483/TB-TTCTP, Hà Nội ngày 4/9/2018.

7. Thủ tướng Chính phủ, Chỉ thị số 05/CT-TTg *Về việc tăng cường chấn chỉnh công tác quy hoạch xây dựng quản lý phát triển đô thị theo quy hoạch được duyệt*, Hà Nội ngày 1/3/2019

8. Nguyễn Thị Thanh Thủy (chủ nhiệm), Phòng vấn sâu dư tài, *Đổi mới hệ thống chính trị cơ sở với vấn đề mở rộng dân chủ trong đời sống chính trị tại TPHCM*, Sơ KH và CS TPHCM, thực hiện 2014-2016