

TÁC ĐỘNG CỦA QUY HOẠCH TREO ĐẾN ĐỜI SỐNG NGƯỜI DÂN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

● TRẦN VĂN PHƯƠNG

TÓM TẮT:

Để đáp ứng nhu cầu phát triển của một đô thị cực lớn (mega-city), Thành phố Hồ Chí Minh xây dựng và triển khai thực hiện quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị, chỉnh trang đô thị... Mặt trái của quy hoạch đô thị là các kế hoạch quy hoạch, dự án thiếu tính khả thi, không được triển khai thực hiện theo đúng thời hạn, nên ảnh hưởng rất lớn đến đời sống của người dân. Bài viết đánh giá tác động của quy hoạch treo đến đời sống của người dân và đề xuất các chính sách nhằm nâng cao chất lượng sống của người dân tại các khu quy hoạch treo, dự án treo.

Từ khóa: sinh kế, cuộc sống, quy hoạch treo, dự án treo, Thành phố Hồ Chí Minh.

1. Khái niệm về "quy hoạch treo", "dự án treo"

Đô thị là khu vực tập trung dân cư sinh sống có mật độ cao và chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế phi nông nghiệp, trung tâm kinh tế, chính trị, văn hóa của quốc gia, vùng lãnh thổ, địa phương. Với sự phát triển nhanh về dân số, kinh tế, nhu cầu phát triển hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, không gian sống,... đã đặt ra bài toán cần phải có sự quy hoạch, định hướng về không gian. "Biện pháp hàng đầu để giữ đô thị phát triển trong sự ổn định và bền vững là định hướng sự tăng trưởng đó bằng quy hoạch đô thị"¹. Tuy nhiên, mặt trái của quy hoạch đô thị là "tất cả các đồ án quy hoạch đều là những dự kiến công việc cho tương lai trên cơ sở dự báo phát triển, do đó bao giờ cũng có hai yếu tố gây ảnh hưởng không tốt đến khu vực được quy hoạch, đó là thời gian chờ thực hiện quy hoạch và khả năng không khả thi của quy hoạch"².

Hiện nay, khái niệm về "quy hoạch treo", "dự án treo" chưa được đề cập cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, tại khoản 8 Điều 49 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch nêu: Diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 3 năm chưa có

quyết định thu hồi đất, hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch sử dụng đất phải điều chỉnh, hủy bỏ và phải công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích đối với phần diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất³.

Có thể hiểu, quy hoạch treo hay gọi chính xác hơn là quy hoạch sử dụng đất treo là tình trạng diện tích đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định, ghi trong kế hoạch sử dụng đất cho một hoặc nhiều mục đích khác nhau, đã có công bố sẽ thu hồi để thực hiện kế hoạch nhưng vẫn không thực hiện đúng tiến độ, kế hoạch. Thời hạn gọi là quy hoạch treo là sau thời gian khoảng 3 năm kể từ khi có công bố quy hoạch sử dụng đất hàng năm mà không thực hiện các kế hoạch sử dụng đất và không có công bố điều chỉnh, hủy bỏ, thu hồi, chuyển mục đích sử dụng đất đối với phần đất trên.

Việc cụ thể hóa những kế hoạch để thực hiện các quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt, nhưng không triển khai đúng kế hoạch, tiến độ gọi là "Dự án treo". "Quy hoạch treo" và "Dự án treo" là hai vấn đề khác nhau, nhưng về bản chất và hệ quả để lại giống nhau, vì những kế hoạch sử dụng đất đã được lên, nhưng không thể thực hiện được từ nhiều lý do và gây ra những bức xúc trong vấn đề sử dụng

đất trong thời gian dài và khó giải quyết. Hiện tượng "quy hoạch treo" có biểu hiện ở quy mô ảnh hưởng rộng hơn và thuộc về trách nhiệm ở phía quản lý nhà nước nhiều hơn so với hiện tượng "dự án treo".

2. Thực trạng quy hoạch treo, dự án treo và những tác động đến đời sống người dân

Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị lớn, dân số có 8.993.082 người, chiếm tỷ trọng 9,4% dân số cả nước và 50,4% dân số vùng Đông Nam bộ⁴. Thành phố cũng là địa phương có tốc độ đô thị hóa cao nhất nước, chiếm 79,2%⁵. Với tốc độ tăng trưởng kinh tế, tốc độ tăng dân số và quá trình đô thị hóa diễn ra rất nhanh, đồng thời để thực hiện tầm nhìn, đáp ứng nhu cầu phát triển của một đô thị cực lớn (mega-city), trong những năm qua, Thành phố Hồ Chí Minh đã triển khai công tác quy hoạch, lập kế hoạch sử dụng đất; triển khai đầu tư xây dựng nhiều dự án. Quá trình đô thị hóa, cùng với công tác quy hoạch, chỉnh trang đô thị, xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật - hạ tầng xã hội, xây dựng các khu công nghiệp - khu chế xuất, các dự án thương mại - dịch vụ, các dự án cải tạo môi trường sống... được phê duyệt và thực hiện đã tạo cho đô thị ngày càng trở nên hiện đại, cải thiện môi trường và không gian kiến trúc đô thị, góp phần nâng cao đời sống của người dân.

Tuy nhiên, trên thực tế hiện nay, khi việc quy hoạch sử dụng đất được công bố, đất đai thuộc kế hoạch quy hoạch được giao thực hiện dự án đầu tư nhưng do không chủ động được nguồn vốn, hoặc quản lý còn hạn chế, nên nhiều công trình đã không được thực hiện trong thời gian quy định. Ngoài ra, trong quy hoạch chung đô thị còn dành quỹ đất để phát triển hệ thống hạ tầng kỹ thuật và xã hội, hầu như không thể xác định chính xác thời hạn sử dụng quỹ đất này.

Theo thông kê, trong giai đoạn 2018 - 2020, Thành phố Hồ Chí Minh triển khai hơn 2.800 dự án chỉnh trang và phát triển đô thị, theo đó sẽ có gần 50.000 hộ dân bị ảnh hưởng. Trong các dự án quy hoạch trên, có khoảng 547 dự án treo với tổng diện tích hơn 20.000 ha, trong đó, không ít dự án đã treo hơn 20 năm⁶. Trong thời gian qua, đã có nhiều khu quy hoạch treo, dự án treo tác động rất lớn đến công tác quy hoạch đô thị, phát triển kinh tế - xã hội và ảnh hưởng đến đời sống của người dân. Dự án khu đô thị Bình Quới - Thanh Đa là một trong những khu quy hoạch treo lâu nhất của Thành phố Hồ Chí Minh. Năm 1992, Ủy ban Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đã phê duyệt dự án này như sau gần 30

năm vẫn đang còn thực hiện việc rà soát lại toàn bộ dự án và nghiên cứu tính khả thi, tiềm lực chủ đầu tư để chọn lựa nhà đầu tư phù hợp nhất. Quy hoạch treo lâu năm này đã ảnh hưởng đến toàn bộ bán đảo Thanh Đa, bao gồm 427 ha đất, 3.000 hộ dân, 16.755 nhân khẩu. Người dân sinh sống trong khu vực này chịu nhiều thiệt thòi do tác động của dự án quy hoạch như không được xây dựng nhà cửa, phân lô tách thửa, chuyển nhượng mua bán, xây dựng, sản xuất,...

Năm 2002, kiến trúc sư trưởng Thành phố Hồ Chí Minh đã phê duyệt chi tiết sử dụng đất tỷ lệ 1/2.000 khu đầu mối giao thông và dân cư Bình Triệu (phường Hiệp Bình Chánh, Thành phố Thủ Đức), trong đó có ga Bình Triệu có cơ cấu sử dụng hơn 41ha đất. Ga Bình Triệu được quy hoạch đến nay gần 20 năm nhưng vẫn chưa được triển khai thực hiện, ảnh hưởng đến 3.257 hộ gia đình, với hơn 15.000 nhân khẩu. Cả khu vực rộng hơn 40ha chỉ có một số đường giao thông chính (đường song hành đường sắt - đường 37, đường 49), nhưng cũng chỉ rộng 5m; các đường giao thông còn lại không theo quy hoạch nào, nên chỉ rộng 1 - 3m, ngoằn ngoèo, khó đi, gây khó khăn cho công tác phòng cháy, chữa cháy khi xảy ra sự cố. Thậm chí, một số khu vực bị bỏ hoang, cỏ dại mọc nhiều thành ao tù gây mất vệ sinh và mỹ quan đô thị. Đồng thời, hệ thống thoát nước của khu vực này chủ yếu thoát tràn qua các mương hờ, gây ngập úng cục bộ, ô nhiễm môi trường⁷.

Các dự án như dự án Công viên Sài Gòn Safari (huyện Củ Chi) rộng 485 ha với hơn 700 hộ dân bị ảnh hưởng treo từ năm 2004; dự án khu đô thị Sing - Việt (huyện Bình Chánh) rộng 331ha với 571 hộ dân bị ảnh hưởng, di dời treo từ năm 1997 đến nay; dự án khu đô thị Đại học Quốc tế (huyện Hóc Môn) rộng hơn 900 ha treo gần 20 năm⁸... Các dự án quy hoạch treo tập trung nhiều nhất ở các quận, huyện đang trong quá trình đô thị hóa nhanh.

Quy hoạch treo, dự án treo ảnh hưởng rất lớn đến sự phát triển của Thành phố, gây khó khăn trong công tác quản lý và phát triển đô thị. Bên cạnh đó, ảnh hưởng rất lớn đến đời sống của người dân tại những nơi bị quy hoạch trên các phương diện sau:

- Đất đai bị quy hoạch nên không thể trở thành tài sản hiện hữu và người dân sinh sống trong khu vực này không thể dùng nó để phục vụ cho những hoạt động sản xuất, kinh doanh, mang lại thu nhập cho gia đình. Khi quy hoạch đã được công bố, người dân rất khó để thực hiện tách thửa, đặc biệt là việc chuyển dịch bất động sản bị hạn chế do không ai

mua hoặc mua nhưng giá thấp.

- Do nằm trong quy hoạch treo, dự án treo, nên người dân không được phép xây dựng nhà mới để đáp ứng nhu cầu cuộc sống, chỉ được phép sửa chữa nhỏ hoặc xây dựng, sửa chữa có cam kết không được đền bù khi thực hiện giải tỏa, thu hồi đất. Nhiều hộ dân sống trong tình trạng nhà ở xuống cấp trầm trọng.

- Do nằm trong khu quy hoạch, dự án quy hoạch, nên người dân tại khu vực này sống trong môi trường thiếu thốn cơ sở hạ tầng, đường sá, điện, hệ thống cấp nước,... không được đầu tư, sửa chữa hoặc nâng cấp, ảnh hưởng nghiêm trọng đến chất lượng sống.

- Trong nhiều năm qua, các khu vực quy hoạch trở thành "điểm nóng" của xã hội về việc khiếu nại, khiếu kiện ở tất cả các cấp, các ngành, với nhiều hình thức, mức độ khác nhau. Việc khiếu nại, khiếu kiện này ảnh hưởng rất lớn đến công tác quản lý và ảnh hưởng đến niềm tin của nhân dân đối với chính quyền địa phương.

3. Đề xuất các giải pháp về chính sách nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân tại các khu quy hoạch treo, dự án treo

Thứ nhất, Nhà nước cần có chính sách quản lý và thực hiện công tác quy hoạch nhằm đảm bảo quy hoạch đạt tiến độ, không để diễn ra tình trạng quy hoạch treo, dự án treo gây ảnh hưởng đến tài sản tự nhiên là đất đai của người dân, khiến họ mất đi nguồn thu do không khai thác được nguồn tài sản này. Trong trường hợp không giải quyết được dứt điểm tình trạng này, Nhà nước cần điều chỉnh chính sách theo hướng:

- Cho phép người dân khai thác tài sản đất đai của họ bằng những hình thức phù hợp với năng lực và trình độ, nhưng vẫn đảm bảo không bị thiệt hại khi không có kế hoạch thời gian thu hồi đất. Cần có cơ chế để cho chủ đầu tư thực hiện trách nhiệm của họ.

- Đưa ra quy định bắt buộc nhà đầu tư phải đền bù những nguồn thu có được từ việc khai thác đất đai của người dân phải tạm dừng hoặc không được phép khai thác do quy hoạch treo, dự án treo. Nhà nước cần quy định chủ đầu tư phải bồi thường, đền bù những khoản thất thu đó sau một thời gian mà Nhà nước cấp phép cho chủ đầu tư so với lúc đầu. Chẳng hạn như, Nhà nước cấp phép cho chủ đầu tư phải hoàn thành trong vòng 5 năm, thì đến năm thứ 6 trở đi, chủ đầu tư (kể cả nhà đầu tư là Nhà nước) phải đền bù những khoản thất thu của người dân

do dự án gây ra. Và cũng từ khi dự án hết thời hạn mà vẫn chưa thực hiện, người dân có thể thực hiện tất cả những hoạt động khai thác, sử dụng và kinh doanh bình thường. Khi chủ đầu tư có nhu cầu và tiếp tục thực hiện dự án, việc đền bù phải dựa trên hiện trạng tài sản, sản xuất - kinh doanh của người dân ở thời điểm hiện tại.

Thứ hai, cần có chương trình hỗ trợ đối tượng là những người dân trong các dự án quy hoạch treo có thể tham gia học tập, bồi dưỡng những khóa học ngắn hạn, học nghề để giúp họ chuyển đổi nghề nghiệp một cách phù hợp. Không những vậy, những lao động chính trong gia đình cần được quan tâm nhiều hơn để họ có thể có được công việc ổn định và nguồn thu nhập không bị ảnh hưởng bởi quy hoạch treo.

Thứ ba, cần quan tâm đến điều kiện hạ tầng ở những khu vực quy hoạch treo, để cho người dân ở những khu vực này có thể sống trong điều kiện đảm bảo hơn, không ảnh hưởng đến chất lượng cuộc sống của họ.

Thứ tư, dự án quy hoạch treo làm giảm thu nhập của người dân do người dân không đầu tư, mở rộng được sản xuất - kinh doanh và không chuyển nhượng được đất đai hoặc chuyển nhượng với giá rẻ. Chính vì điều này, để giảm ảnh hưởng của quy hoạch đến vốn tài chính ở khía cạnh khai thác và sử dụng đất nằm trong quy hoạch, Nhà nước có thể xem xét cho phép người dân trao đổi mua bán tài sản đất đai một cách bình thường đối với những dự án thương mại, đô thị, không nhằm mục đích công cộng. Đề xuất này xuất phát từ một số vấn đề sau:

- Hiện nay, giá cả đền bù của các dự án mang tính chất thương mại đã được thực hiện thông qua cơ chế thị trường. Việc cho phép người dân ở các khu quy hoạch này chuyển nhượng quyền sử dụng đất không làm ảnh hưởng tới quyền lợi của người dân và của chủ đầu tư.

- Không những vậy, nhờ chuyển nhượng được quyền sử dụng đất, hộ dân trong khu quy hoạch có thể thực hiện chuyển nhượng và mua lại đất đai ở một vị trí khác theo nhu cầu của họ. Người "mua" đất từ các khu quy hoạch cũng không sợ bị thiệt vì khi giá tăng, chủ đầu tư đền bù sẽ cao hơn, và họ vẫn có lợi.

- Cơ chế này còn cho các nhà đầu tư thấy việc kéo dài dự án quy hoạch của họ làm cho chính bản thân họ bị thiệt hại, chứ không phải là người dân. Điều này giúp họ có phương án triển khai quy hoạch sớm hơn hoặc xử lý nhanh chóng theo phương án khác khi họ không thể tiếp tục dự án ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO VÀ TRÍCH DẪN:

- ¹ Võ Kim Cương (2013). *Chính sách đô thị tầm nhìn bao quát và hệ thống của nhà quản lý đô thị*. Nhà xuất bản Xây dựng, Hà Nội, trang 43.
- ² Võ Kim Cương (2013). *Chính sách đô thị tầm nhìn bao quát và hệ thống của nhà quản lý đô thị*. Nhà xuất bản Xây dựng, Hà Nội, trang 70.
- ³ Quốc hội (2018). *Luật số 35/2018/QH14 ngày 20/11/2018 về Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch*.
- ⁴ Cục Thống kê TP. Hồ Chí Minh (2019). *Thực trạng dân số qua Tổng điều tra dân số và nhà ở thời điểm 0 giờ ngày 01 tháng 4 năm 2019*. Trang 28.
- ⁵ Cục Thống kê TP. Hồ Chí Minh (2019). *Thực trạng dân số qua Tổng điều tra dân số và nhà ở thời điểm 0 giờ ngày 01 tháng 4 năm 2019*, trang 71.
- ⁶ Trần Kháng (2019). Quy hoạch treo, dự án treo “hiện hình” từ Bắc vào Nam. Truy cập tại: <https://danviet.vn/bai-3-quy-hoach-treo-du-an-treo-hien-hinh-tu-bac-vao-nam-7777982437.htm>
- ⁷ Ngô Nguyên (2021). Treo 20 năm, dự án ga Bình Triệu khiến ngàn hộ dân điêu đứng. Truy cập tại: <https://baodautu.vn/sieu-du-an-trung-uong-va-loi-khan-cau-tu-tphcm---bai-1-treo-20-nam-du-an-ga-binh-trieu-khien-ngan-ho-dan-dieu-dung-d141527.html>
- ⁸ Trần Kháng (2019). Quy hoạch treo, dự án treo “hiện hình” từ Bắc vào Nam. Truy cập tại: <https://danviet.vn/bai-3-quy-hoach-treo-du-an-treo-hien-hinh-tu-bac-vao-nam-7777982437.htm>

Ngày nhận bài: 3/4/2021

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 20/4/2021

Ngày chấp nhận đăng bài: 4/5/2021

Thông tin tác giả:

ThS. TRẦN VĂN PHƯƠNG

Viện Nghiên cứu phát triển Thành phố Hồ Chí Minh

IMPACTS OF SUSPENDED PLANS ON PEOPLE’S LIVES IN HO CHI MINH CITY

● Master. **TRAN VAN PHUONG**

Ho Chi Minh City Institute for Development Studies

ABSTRACT:

To meet the development of a mega-city, Ho Chi Minh City develops and implements many land use plans, urbanization plans and urban embellishment plants. However, some plans are not feasible and they have been suspended for a long time. These suspended projects have greatly affected people’s lives. This study assesses the impact of suspended plans on people's lives and proposes policies to improve the quality of life of people in suspended planning areas.

Keywords: livelihood, life, suspended plans, suspended projects, Ho Chi Minh City.