

THU GOM TÁI ĐIỀU CHỈNH ĐẤT ĐÔ THỊ (LPLR) MỘT GIẢI PHÁP THỰC HIỆN QUY HOẠCH CẢI TẠO CHỈNH TRANG KHU NHÀ VEN KÊNH RẠCH TP. HỒ CHÍ MINH

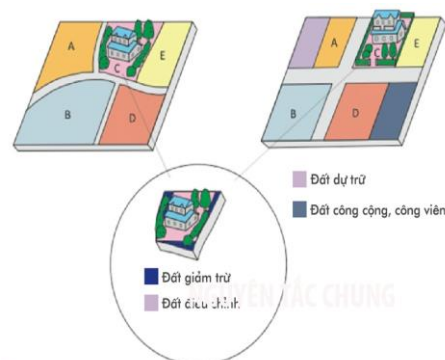
KTS. PHẠM ANH TUẤN

I. PHƯƠNG PHÁP THU GOM ĐIỀU CHỈNH ĐẤT ĐÔ THỊ

Thu gom và điều chỉnh đất đai là một công cụ chính sách quan trọng được sử dụng để giải quyết những thách thức do quá trình đô thị hóa nhanh chóng gây ra. Đó là mở rộng đô thị, cải tạo chỉnh trang các khu vực hiện hữu mà không cần thu hồi đất bắt buộc. Theo phương pháp này, thay vì người dân phải dời đi nơi khác như ở một số dự án quy hoạch đô thị khác, dự án được thực hiện theo cách người dân góp đất (hoạch giá trị đất) tham gia dự án. Nhà nước (có thể hoặc không) đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng. Sau khi dự án hoàn thành, cơ sở hạ tầng được nâng cấp, do đó giá trị đất và môi trường sống của người dân được hưởng lợi cao hơn trước. Đặc biệt, phương pháp này hữu ích để chỉnh trang đô thị và ngăn chặn đô thị hóa bất thường ở khu vực rìa đô thị và đã được áp dụng thành công ở nhiều nước và vùng lãnh thổ trên thế giới như: Nhật Bản, Đức, Hàn Quốc, Đài Loan, Mỹ, Úc, Ấn Độ, Thái Lan...

1.1. Thu gom và điều chỉnh đất đai là gì?

Thu gom đất và điều chỉnh đất đai (LPLR) là một công cụ cơ cấu đất, là quá trình gom đất của các chủ sử dụng đất khác nhau thành một lô đất rộng hơn để có thể chia nhỏ và phát triển hiệu quả hơn. Chủ sử dụng đất sẽ góp các phần đất một cách bình đẳng để tái phát triển đất theo các cách khác nhau như dành không gian cho các cơ



sở hạ tầng cũng như tạo ra những mảnh đất trống. Một số thửa đất trống có thể được bán cho các mục đích thương mại hoặc để xây dựng khu nhà ở cho người có thu nhập cao hơn để có thể thu hồi một phần chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng công cộng hoặc có thể sử dụng phần chi phí này để xây dựng nhà ở cho người có thu nhập thấp hoặc các công trình công cộng.

Giá trị kinh tế của phương pháp này là tuy diện tích đất (giá trị đất ban đầu) mà chủ sử dụng đất được nhận lại sau khi khu đất được phát triển bị giảm đi nhưng giá trị tài sản đất và môi trường sống lại cao hơn nhiều so với giá trị phần đất cũ. Trong một số trường hợp, một phần giá trị tăng lên đó được thu hồi thông qua các khoản thuế. Trong bối cảnh cải tạo, chỉnh trang đô thị, LPLR là một giải pháp tiềm năng giúp đô thị định hướng cấu trúc không gian một cách quy củ hơn và giúp phòng tránh vấn đề phát triển lộn xộn.

1.2. Các vấn đề nào LPLR có thể giải quyết?

Cung và cầu về đất dịch vụ không phù hợp với nhau và tính không hiệu quả của các mô hình mở rộng hiện có;

Tính không tương thích giữa tầm nhìn kế hoạch chung, kế hoạch xây dựng đô thị và hình dáng và diện tích các thửa đất;

Tái phát triển nội thành/các khu vực chịu nhiều thảm họa/các khu vực có thu nhập thấp;

Hạn chế phạm vi can thiệp công khi quyền sử dụng đất tư nhân chiếm ưu thế;

Quy công hạn chế và/hoặc chia sẻ rủi ro trong phát triển đất đai;

Tránh việc thu hồi đất mà thường gây khó khăn tại tòa án do sự khác biệt trong định nghĩa về mục đích công; bất bình đẳng trong phân bổ lợi ích của đô thị hóa; và tác động chính trị của những chủ sử dụng đất lớn.

1.3. Những lợi ích chính từ phương pháp thu gom và điều chỉnh đất đai

Tính khả thi về mặt chính trị: Do chủ sử dụng đất được chia sẻ những lợi ích từ quá trình phát triển và chi phí, lợi ích được phân bổ một cách công bằng nên việc thực hiện LPLR gặp ít cản trở hơn so với các mô hình tái phát triển thông thường.

Giảm chi phí: Cơ quan thực hiện dự án, thường là chính quyền thành phố, không phải trả tiền cho phần đất xây dựng cơ sở hạ tầng hoặc bồi thường cho các hoạt động tái định cư trên diện rộng. Một số chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng có thể được thu hồi nhờ bán những thửa đất trống sau quá trình tái phát triển.

Hạn chế tối đa việc di dời dân cư: Phần lớn chủ sử dụng đất vẫn sinh sống trên mảnh đất hoặc khu vực của họ, hạn chế tối đa việc di dời do phải tái định cư;

Tự nguyện hợp tác: Trong phương pháp LPLR, phần lớn chủ sử dụng đất cần phải đồng thuận với kế hoạch tiến hành LPLR, ít mang tính ép buộc hơn so với thu hồi đất.

1.4. Từ những ví dụ quốc tế

Ấn Độ: LPLR là một công cụ gom đất, không phải là một biện pháp giải quyết mọi khó khăn về phát triển đô thị. Quá trình tham gia trong thực hiện LPLR sẽ tập hợp và ghi chép thông tin hiện tại về quyền sử dụng đất mà có thể sẽ được sử dụng sau này để cập nhật hồ sơ chính thức trong khi những tranh chấp hiện tại về quyền sử dụng đất không cần phải giải quyết trước khi tiến hành LPLR.

Gom đất và tạo đất để xây dựng cơ sở hạ tầng bằng LPLR là một kết quả đáng giá và nhà ở cho người thu nhập thấp hay việc xây dựng cơ sở hạ tầng có thể sẽ được thực hiện sau đó nếu nguồn kinh phí chưa có sẵn. Mặc dù LPLR đòi hỏi phải có sự tham gia của nhiều người hơn so với biện pháp thu hồi đất bắt buộc nhưng tính công bằng của phương pháp này giúp giảm tranh chấp hay chống đối và vì thế thường cho kết quả nhanh hơn.



Hàn Quốc: Là sự thống nhất giữa chủ đất và nhà đầu tư. Chủ đất và nhà đầu tư cùng chia nhau quyền lợi sinh lời theo tỷ lệ đóng góp.

Một phương pháp bồi thường, sung công đất trong khu vực dự án theo luật về thu và bồi thường đất.

Một phương pháp xác định diện tích và vị trí của đất ở vị trí trước khi thực hiện dự án hoặc vị trí khác sau khi trừ tỷ lệ diện tích tương ứng với chi phí dự án và các trang web cho các cơ sở công cộng trong khi duy trì quyền sở hữu đất trong khu vực dự án và các quyền khác ngoài đến quyền sở hữu sử dụng hỗn hợp.



1.5. Đến dự án thí điểm tại thành phố Trà Vinh

Dưới sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới UBND thành phố Trà Vinh thực hiện dự án thí điểm về thu gom tái điều chỉnh đất tại phường 7, thành phố Trà Vinh có quy mô 24,26ha. Hiện tại đang thực hiện dựa án xây dựng khu 3 với quy mô 4,4ha

Đất công và đất tư đều đóng góp như nhau.

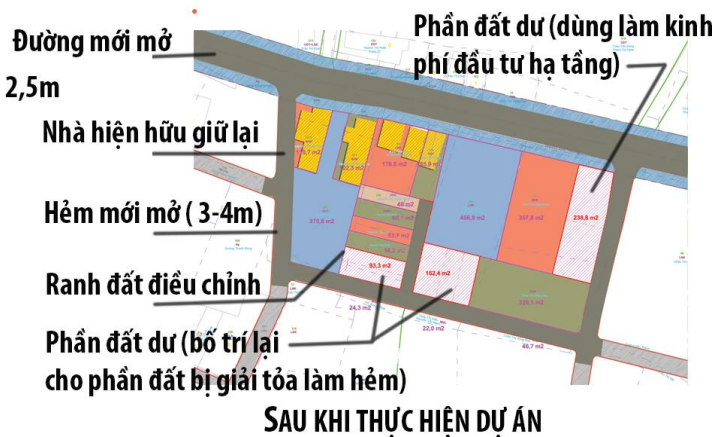
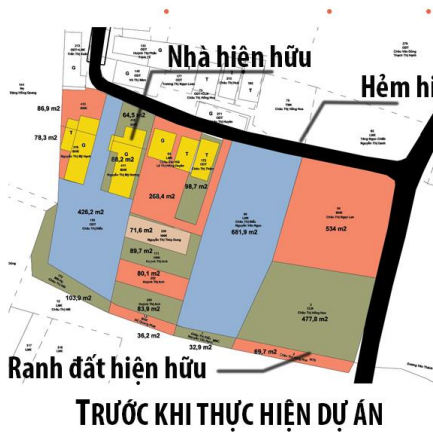
Các hộ đã đóng góp đất trong các dự án nâng cấp đô thị sẽ được trừ ra phần đã đóng góp.

Các hộ ít đất sẽ được xem xét đóng bằng tiền theo giá trị hiện hành.

Chia là hai loại đất: đất ở đô thị (thổ cư) và đất nông nghiệp.

TỈ LỆ ĐÓNG GÓP ĐẤT Ở ĐÔ THỊ : 13%

TỈ LỆ ĐÓNG GÓP ĐẤT NÔNG NGHIỆP : 33%



Một khu vực của dự án thu gom tái điều chỉnh đất tại Trà Vinh

II. THU GOM TÁI ĐIỀU CHỈNH ĐẤT - MỘT GIẢI PHÁP QUY HOẠCH CHÍNH TRANG KHÔNG GIAN CẢNH QUAN VEN KÊNH RẠNH TP. HỒ CHÍ MINH

2.1. Khả năng áp dụng tại thành phố Hồ Chí Minh

Thành phố Hồ Chí Minh đã và đang trải qua quá trình đô thị hóa nhanh với nhiều kết quả tích cực trong việc phát triển đô thị gắn với các mục tiêu nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân, là một

đô thị lớn nhất nước về quy mô dân số và có tiềm năng lớn phát triển kinh tế. Việc gia tăng dân số đưa đến hiện trạng nhà ở ven kênh rạch tại thành phố Hồ Chí Minh diễn biến nhiều phức tạp. Mặc dù thành phố có nhiều chương trình cải tạo, chỉnh trang đô thị ven sông rạch bước đầu thành công. Nhưng tình hình xây dựng các khu nhà ở tự phát ven kênh rạch vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề chưa giải quyết được.

Theo thống kê của UBND TP. Hồ Chí Minh. tính đến năm 2015, thành phố đã bồi thường, giải phóng mặt bằng cho gần 10.800 hộ so với chỉ tiêu đặt ra là 15.000 hộ, đạt tỷ lệ 71,9%. Như vậy, trung bình mỗi năm thành phố đền bù được khoảng 1.000 hộ dân. Bên cạnh việc di dời, giải tỏa, thành phố cũng chuẩn bị quỹ nhà tái định cư để phục vụ các hộ dân và những dự án đang triển khai bồi thường. Điển hình, để di dời các hộ dân sống ven kênh Nhiêu Lộc - Thị Nghè, TP. Hồ Chí Minh đã chi hơn 1.600 tỉ đồng bồi thường giải tỏa cho 7.000 hộ dân; dự án cải tạo rạch Ụ Cây (quận 8), TP. Hồ Chí Minh đã phải chi khoảng 4.179 tỉ đồng để di dời hơn 2.500 hộ dân...

Tuy nhiên, vì nhiều nguyên nhân, chương trình di dời nhà ở trên kênh rạch vẫn chưa đạt mục tiêu đề ra. Trong đó, TP. Hồ Chí Minh gặp khó khăn về nguồn vốn bởi chương trình này chủ yếu từ ngân sách, trong khi ngân sách của thành phố lại tập trung cân đối cho các dự án giao thông trọng điểm, cấp bách. Ngoài ra, còn có khó khăn trong chính sách đền bù, bồi thường giải phóng mặt bằng, tái định cư, cũng như khiếu nại liên quan đến đền bù, cho đến công tác hậu di dời như giải quyết việc làm, tạo điều kiện nghề nghiệp, thu nhập cho các đối tượng bị ảnh hưởng... Theo đó, giai đoạn 2006 - 2010 mục tiêu đặt ra là di dời, giải tỏa khoảng 15.000 căn nhà nhưng thực tế chỉ làm được hơn 7.500 căn giai đoạn 2011-2015, mục tiêu di dời tổng cộng hơn 13.700 hộ, tuy nhiên, theo ước tính đến cuối năm, TP. Hồ Chí Minh mới chỉ thực hiện được gần 3.250 hộ, mới chiếm khoảng 30% chỉ tiêu đề ra trong giai đoạn này.

Mặt khác để tạo nguồn kinh phí thực hiện công tác di dời, thành phố sẽ thực hiện đa dạng hóa nguồn vốn và có chính sách để khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia xây dựng quỹ nhà. Đẩy nhanh xã hội hóa đầu tư, giao quỹ đất công tại địa bàn cho quận, huyện quản lý và khai thác tạo nguồn vốn phát triển quỹ nhà theo hướng đấu giá đất để tái đầu tư xây dựng quỹ nhà tái định cư hoặc mời gọi nhà đầu tư tham gia xây dựng quỹ nhà sau đó bán lại cho người dân

Thu gom tái điều chỉnh đất cho khu nhà ven kênh rạch có thể nói đáp ứng được hai vấn đề nêu trên: Nguồn vốn và đẩy nhanh xã hội hoá đầu tư. Ngoài ra điều kiện thuận lợi nhất để thực hiện dự án sự chênh lệch giá trị giữa đất chưa có hạ tầng và có hạ tầng đất tại TP. Hồ Chí Minh là rất cao. Đây chính là điều kiện thuận lợi nhất khi kêu gọi người dân tham gia dự án.

2.2. Một số đề xuất

Đề xuất một số giải pháp và tiến trình thực hiện dự án:

1. Vận động người dân tham gia dự án.
2. Xây dựng kế hoạch sử dụng đất cho khu vực.

Xác định những khu vực có thể xây dựng: Nâng cao hệ số sử dụng đất đảm bảo quỹ nhà ở cho người dân và quỹ nhà kinh doanh lấy kinh phí xây dựng.

Xác định những khu vực không thể xây dựng: Tổ chức không gian mở, công viên cây xanh ven sông, nâng cao chất môi trường sống và môi trường cảnh quan đô thị.

3. Tạo lập môi trường sinh kế và cảnh quan đặc trưng sông nước cho khu vực.

Lựa chọn vị trí, khu vực thích hợp với các loại hình kinh doanh: truyền thống như chợ ven sông, hiện đại như các khu trung tâm thương mại, đảm bảo môi trường sinh kế cho dân cư khu vực và thu hút đầu tư cho khu vực.

4. Thống nhất tỉ lệ góp đất: Dự án chỉ được phê duyệt khi đạt được 2 điều kiện dưới đây:

Tối thiểu 2/3 số chủ sử dụng đất đồng ý.

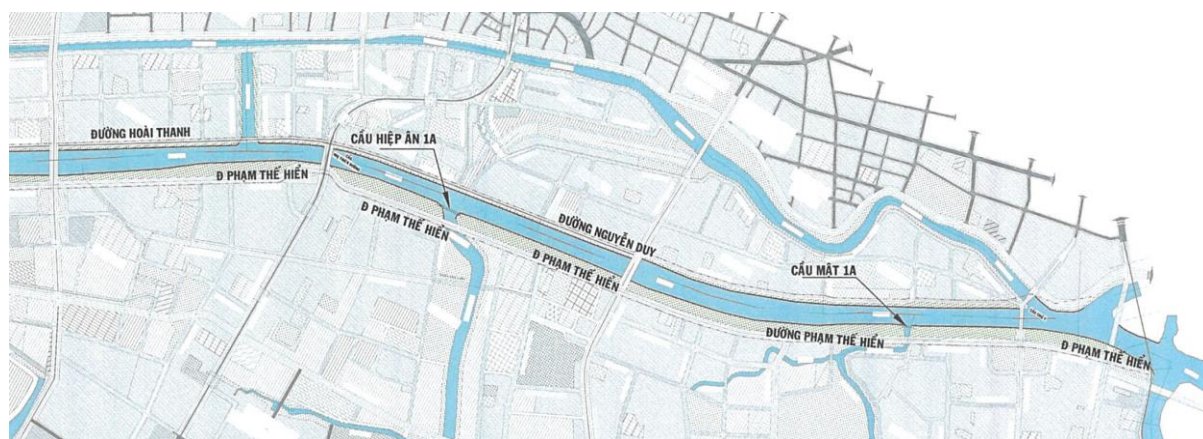
Tối thiểu chủ sử dụng của 2/3 diện tích đất đồng ý

Đối với những hộ không đồng ý, thì dự án cố gắng thuyết phục. Trong trường hợp thuyết phục thất bại, sẽ áp dụng biện pháp thu hồi đất theo quy định của Nhà nước.

5. Lập chương trình hành động và cam kết thực hiện dự án

6. Thống nhất xây dựng các giải pháp quy hoạch và các giải pháp tài chính cho dự án

7. Cùng cộng đồng, nhà đầu tư thiết kế, thực hiện dự án dưới sự quản lý của chính quyền: Mọi hoạt động của dự án sẽ được thực hiện một cách công khai, minh bạch, chịu sự giám sát của cộng đồng.



Khu vực đề xuất giải pháp

III. KẾT LUẬN

Xu hướng hợp tác công tư (PPP) đang trở thành hình thức hợp tác mang lại lợi ích cho cả Nhà nước và người dân vì tận dụng được nguồn lực tài chính và quản lý từ xã hội, thu gom - tái điều chỉnh đất được cho là một trong những phương pháp sắp xếp đất đai cho phát triển và cải thiện cơ sở hạ tầng đô thị cũng như nâng cao tiện ích và giá trị của đất. Thành phố Hồ Chí Minh, phương pháp thu gom đất/ tái điều chỉnh đất đai là một công cụ và cơ chế rất linh hoạt và hiệu quả trong việc thực hiện kế hoạch và tài chính cho chương trình chỉnh trang và phát triển đô thị nói chung và quy hoạch chỉnh trang đô thị dọc hai bờ kênh rạch nói riêng. Đây cũng là công cụ phù hợp trong điều kiện ngân sách công hạn chế và là giải pháp để chia sẻ rủi ro trong quản lý và phát triển đất đai. Đảm bảo:

Lợi ích về phía chính quyền thành phố: Giải phóng tài chính cho cơ sở hạ tầng và các dịch vụ xã hội, trong một vài trường hợp còn tạo ra nhà ở thu nhập thấp. Tạo ra một cơ sở cho kết nối đô

thị và mở rộng mạng lưới giao thông, và đảm bảo những người sở hữu đất ở khu vực được hưởng các lợi ích của quá trình đô thị một cách công bằng... Góp đất và điều chỉnh đất là một công cụ chính sách quan trọng cho công tác cải tạo, chỉnh trang đô thị một cách bền vững.

Lợi ích về phía cộng đồng dân cư: Việc thu gom - tái điều chỉnh đất sẽ làm giá trị đất của người dân ở thành phố được nâng lên, chất lượng cuộc sống của người dân cũng được cải thiện với hệ hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội.

Lợi ích về phía chủ đầu tư: Thu gom - tái điều chỉnh đất là hình thức hợp tác mang lại lợi ích cho cả nhà nước và người dân vì tận dụng được nguồn lực tài chính và quản lý từ xã hội.