

THỰC TRẠNG ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP ĐỂ HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH KỸ THUẬT TRONG VIỆC LẬP QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

Nguyễn Tiến Thân

Cục Quy hoạch đất đai, Tổng cục Quản lý đất đai

Tóm tắt

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (QH, KHSDĐ) là một trong những công cụ quản lý quan trọng, đã được quy định trong Luật kể từ ngày có Luật đất đai đầu tiên. Trong thời gian qua, quy hoạch sử dụng đất đã không ngừng được củng cố, hoàn thiện và dần đi vào nề nếp. Quy hoạch sử dụng đất là biện pháp phân bổ đất đai vào các mục đích nhằm sử dụng bền vững, mang lại lợi ích cao nhất, thực hiện đồng thời hai chức năng điều chỉnh các mối quan hệ đất đai và tổ chức sử dụng đất như tư liệu sản xuất đặc biệt với mục đích nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội kết hợp bảo vệ đất và môi trường. Tuy nhiên, hiện nay chưa có các quy định đầy đủ để phục vụ cho công tác lập, thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Do đó, việc nghiên cứu, đánh giá thực trạng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đề xuất giải pháp để hoàn thiện quy định kỹ thuật trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong giai đoạn hiện nay là rất cần thiết.

1. Đặt vấn đề

Cùng với mỗi giai đoạn ban hành Luật Đất đai, các quy định của pháp luật hiện hành đã tạo ra hành lang pháp lý tương đối hoàn chỉnh cho việc triển khai công tác QH, KHSDĐ. Tổng hợp các văn bản quy phạm pháp luật đất đai đến thời điểm này cho thấy, những vấn đề liên quan đến QH, KHSDĐ đã được quy định khá đầy đủ, cụ thể và rõ ràng theo các nội dung: loại hình QH, KHSDĐ; nguyên tắc lập QH, KHSDĐ; căn cứ để lập QH, KHSDĐ; nội dung QH, KHSDĐ; trách nhiệm lập QH, KHSDĐ; thẩm quyền quyết định, xét duyệt QH, KHSDĐ; việc triển khai thực hiện QH, KHSDĐ. Sau khi Luật Đất đai 2013 có hiệu lực thi hành (đã bỏ quy hoạch sử dụng đất cấp xã), dẫn đến phát sinh những nội liên quan đến phần quy hoạch sử dụng đất cấp xã trong quy hoạch nông thôn mới, việc xác định hiện trạng sử dụng đất để phục vụ cho công tác lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng các cấp, lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất phục vụ công tác QH, KHSDĐ,...

2. Phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp nghiên cứu tài liệu: Thu thập và nghiên cứu tài liệu trong nước liên quan tới vấn đề nghiên cứu. Kế thừa có chọn lọc các kết quả nghiên cứu của các chương trình, dự án, đề tài khoa học có liên quan.
- Phương pháp so sánh: Được sử dụng chủ yếu trong quá trình phân tích những tồn tại, vướng mắc trong khi lập quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất các cấp.
- Phương pháp tổng hợp, phân tích: Trên cơ sở các số liệu thu thập tiến hành tổng hợp và phân tích làm rõ những tồn tại, vướng mắc trong khi lập quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất các cấp.

3. Kết quả nghiên cứu

QH, KHSDĐ là một trong những công cụ quản lý quan trọng, đã được quy định trong Luật kể từ ngày có Luật đất đai đầu tiên. Trong thời gian qua, quy hoạch sử dụng đất đã không ngừng được củng cố, hoàn thiện và dần đi vào nề nếp. Quy hoạch sử dụng đất là biện pháp phân bổ đất đai vào các mục đích nhằm sử dụng bền vững, mang lại lợi ích cao nhất, thực hiện đồng thời hai chức năng điều chỉnh các mối quan hệ đất đai và tổ chức sử dụng đất như tư liệu sản xuất đặc biệt với mục đích nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội kết hợp bảo vệ đất và môi trường. Những vấn đề về QH, KHSDĐ đã được quy định trong Luật Đất đai 2013 và các văn bản dưới Luật đã có những đổi mới đáp ứng yêu cầu về quản lý sử dụng đất, cụ thể như sau:

+ Về nguyên tắc lập QH, KHSDĐ phải bảo đảm ưu tiên quỹ đất cho mục đích quốc phòng, an ninh, phục vụ lợi ích quốc gia, công cộng, an ninh lương thực và bảo vệ môi trường; Quy hoạch, kế hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương có sử dụng đất phải bảo đảm phù hợp với QH, KHSDĐ đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt.

+ Về hệ thống QH, KHSDĐ: Luật Đất đai 2013 quy định QH, KHSDĐ chỉ còn 3 cấp (quốc gia, tỉnh và huyện) trong đó lồng nội dung quy hoạch sử dụng đất của các vùng kinh tế - xã hội vào quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; quy hoạch sử dụng đất cấp xã vào quy hoạch sử dụng đất cấp huyện nhằm tăng tính liên kết vùng, tăng tính liên kết, đồng bộ giữa quy hoạch của các xã trên địa bàn huyện.

+ Về kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện: Điểm đổi mới của Luật này là quy định kỳ kế hoạch sử dụng đất cấp huyện là hàng năm (Khoản 2 Điều 37). Việc đổi mới này cùng với đổi mới về căn cứ để giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất là “kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện” nhằm khắc phục tình trạng giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất tràn lan, tránh tình trạng bỏ hoang hóa, gây lãng phí tài nguyên đất, hạn chế được tiêu cực, đề phòng nguy cơ tham nhũng về đất đai.

+ Về nội dung QH, KHSDĐ: Nội dung QH, KHSDĐ được xác định cho từng cấp hành chính, gồm: cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp huyện, trong đó đã quy định rõ các chỉ tiêu sử dụng đất cụ thể cho từng cấp và quy định xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án; đồng thời xác định vị trí, diện tích đất thu hồi trong vùng phụ cận để đấu giá quyền sử dụng đất tạo được sự công bằng trong việc sử dụng đất, hạn chế phát sinh tiêu cực, tham nhũng trong việc triển khai thực hiện QH, KHSDĐ. Khoản 4 Điều 40 Luật Đất đai năm 2013 đã quy định “Nội dung kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện” nhằm đảm bảo căn cứ thu hồi đất, trong đó quy định “Xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai năm 2013 trong năm kế hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp xã. Đối với dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn thì phải đồng thời xác định vị trí, diện tích đất thu hồi trong vùng phụ cận để đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất, kinh doanh” (điểm c Khoản 4 Điều 40).

+ Về thực hiện QH, KHSDĐ: Nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trong vùng quy hoạch đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt,

hạn chế những khó khăn, bất cập cho người sử dụng đất, Luật Đất đai năm 2013 quy định rõ quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, như: “Trường hợp quy hoạch sử dụng đất đã được công bố mà chưa có kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện thì người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng và được thực hiện các quyền của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật (Khoản 2 Điều 49).

- Tuy nhiên, trong thực tế triển khai tổ chức việc lập, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất các cấp và lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật còn gặp một số khó khăn, vướng mắc như:

+ Về nguyên tắc, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị phải ban hành thống nhất với những văn bản quy phạm pháp luật về quản lý đất đai nói chung (các văn bản quy định về quy hoạch xây dựng, quản lý quy hoạch xây dựng,...); tuy nhiên tại thời điểm Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực thi hành, tất cả các văn bản dưới luật phải được ban hành cùng một thời điểm để đảm bảo kịp thời, thống nhất trong việc thực hiện Luật Đất đai.

+ Luật Đất đai năm 2013 quy định về QH, KHSDĐ các cấp như vai trò, hệ thống, nguyên tắc, kỳ QH, KHSDĐ; QH, KHSDĐ cấp quốc gia; QH, KHSDĐ cấp tỉnh; QH, KHSDĐ cấp huyện; QH, KHSDĐ quốc phòng, an ninh, trách nhiệm lập, thẩm định, điều chỉnh, phê duyệt QH, KHSDĐ, điều kiện của tổ chức hoạt động tư vấn quy hoạch sử dụng đất, công bố, thực hiện, báo cáo, giám sát, kiểm tra QH, KHSDĐ, giải quyết một số nội dung phát sinh về QH, KHSDĐ sau khi Luật này có hiệu lực thi hành.

+ Về căn cứ lập QH, KHSDĐ: Mặc dù, Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đất đai nhưng thực tế chưa thể hiện được vai trò, quyền của đại diện chủ sở hữu trong công tác QH, KHSDĐ. Do đó phải thể hiện vai trò quyết định phân bổ quỹ đất (thông qua quy hoạch sử dụng đất) để đáp ứng mục tiêu phát triển, nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực, tổ chức, cá nhân. Quy hoạch sử dụng đất thực sự trở thành công cụ quan trọng để Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu (chủ yếu là quyền định đoạt), tuy nhiên nguyên tắc lập QH, KHSDĐ chưa làm rõ nguyên tắc bảo vệ nghiêm ngặt đất chuyên trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng và đất rừng tự nhiên, đưa đất đai thực sự trở thành nguồn lực quan trọng cho sự phát triển.

+ Nội dung QH, KHSDĐ: Chưa xác định quy hoạch khu chức năng sử dụng đất là một nội dung chính trong phương án quy hoạch sử dụng đất, vì vậy, chưa khoanh định được các khu sử dụng đất theo chức năng, chưa định hướng, xác định các khu chức năng sử dụng đất cho vùng, cho tỉnh; chưa thể hiện được rõ vai trò là cơ sở pháp lý định hướng quy hoạch sử dụng đất cho vùng và tỉnh. Nội dung quy hoạch chưa xác định rõ mục tiêu quy hoạch sử dụng đất quốc gia đảm bảo an ninh lương thực, định hướng quỹ đất để phát triển đô thị, công nghiệp,...

+ Việc xác định chỉ tiêu sử dụng đất theo các khu chức năng chưa có hướng dẫn cách xác định cụ thể.

- Nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc

+ Nguyên nhân khách quan: Đất đai có nguồn gốc rất phức tạp, chính sách đất đai đòi hỏi phải thay đổi để đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa; trong khi công tác nghiên cứu cơ sở lý luận và

thực tiễn phục vụ cho công tác hoàn thiện chính sách, pháp luật chưa được thực sự quan tâm và đáp ứng yêu cầu. Nước ta đang chuyển dịch mạnh sang cơ chế thị trường và hội nhập quốc tế, các quan hệ kinh tế có nhiều chuyển biến, đất đai là tư liệu sản xuất cùng với giá trị bất động sản. Do đó, việc hoàn thiện các chính sách về đất đai còn chưa theo kịp sự phát triển kinh tế - xã hội. Một số lý luận về quản lý đất đai trong nền kinh tế thị trường chưa đủ rõ so với yêu cầu thực tiễn.

+ Nguyên nhân chủ quan: Việc hướng dẫn thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật về quy hoạch, đất đai của các cơ quan Trung ương và địa phương chưa thường xuyên, không hiệu quả, chưa đa dạng về hình thức và chưa đầy đủ cho mọi đối tượng. Việc thể chế chính sách đất đai của Đảng trong các Luật có liên quan đến đất đai do Quốc hội ban hành còn có nội dung chồng chéo, chưa thống nhất với Luật Đất đai năm 2013; một số quy định còn bất cập.

- Giải pháp để hoàn thiện quy định kỹ thuật trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong giai đoạn hiện nay

+ Nội dung của QH, KHSDD cần phải đảm bảo vai trò, vị trí của QH, KHSDD là quy hoạch nền tảng. QH, KHSDD phân bổ tài nguyên đất đai cho các ngành, lĩnh vực để từ đó các ngành, lĩnh vực xây dựng quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực; QH, KHSDD là cơ sở để thực hiện chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội

+ Nội dung của QH, KHSDD cần phải quy hoạch sử dụng đất phải coi đất đai là tài nguyên, làm tăng giá trị kinh tế đất, tài chính đất đai để đưa ra phương án sử dụng đất tối ưu nhất, đem lại hiệu quả sử dụng đất cao nhất

+ QH, KHSDD là công cụ sắc bén trong quản lý đất đai: là căn cứ để giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, định giá đất; là căn cứ thanh tra, kiểm tra, ngăn chặn và xử lý các trường hợp sử dụng đất trái pháp luật.

+ Nội dung của QH, KHSDD cần phải được tiếp cận theo hướng kế thừa, đồng thời cập nhật, bổ sung cách tiếp cận tiến bộ khoa học mới, tiên tiến, phù hợp với điều kiện thực tế, như: QH, KHSDD được lập từ tổng thể đến chi tiết, quy hoạch sử dụng đất tổng thể chi phối quy hoạch chi tiết; Nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp dưới phải tích hợp được nội dung quy hoạch, định hướng phát triển của các ngành, lĩnh vực và luôn luôn được cập nhật, hoàn thiện để kịp thời đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh.

+ QH, KHSDD phải xác định và khoanh định chỉ tiêu sử dụng đất theo các khu chức năng và theo chỉ tiêu sử dụng theo từng cấp, đối với quy hoạch sử dụng đất cấp huyện phải xác định và khoanh định được các khu vực cần chuyển mục đích sử dụng đất đến từng thửa đất theo tỷ lệ bản đồ được in ở tỷ lệ nhỏ.

+ QH, KHSDD đồng thời có quy định các chỉ tiêu sử dụng đất sử dụng linh hoạt nhằm phát huy hiệu quả sử dụng đất, đáp ứng yêu cầu tái cơ cấu nền kinh tế và cơ cấu các ngành, lĩnh vực, phù hợp với kinh tế thị trường.

4. Kết luận và kiến nghị

4.1. Kết luận

Quy hoạch sử dụng đất là hệ thống các biện pháp của Nhà nước về tổ chức sử dụng và quản lý đất đai đầy đủ, hợp lý, khoa học và có hiệu quả cao nhất, thông qua

việc phân bổ quỹ đất và tổ chức sử dụng đất để nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội, tạo điều kiện bảo vệ đất đai và môi trường. Quy hoạch sử dụng đất là công cụ quản lý đất đai quan trọng, đóng vai trò chiến lược, định hướng trong phát triển kinh tế - xã hội; thông qua quy hoạch sử dụng đất để nâng cao hiệu quả việc sử dụng nguồn tài nguyên đất đai, phát huy vai trò là nguồn lực đất đai để phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội, phát triển đô thị, khu dân cư mới,...

Luật Quy hoạch có hiệu lực trong đó vấn đề tích hợp trong công tác quy hoạch đã được đề cập đến nhiều, vấn đề đặt ra là tích hợp như thế nào cho phù hợp với đặc thù của công tác quản lý quy hoạch và phát triển đô thị, đảm bảo tầm nhìn dài hạn của công tác quy hoạch, tính không gian, vật thể của đô thị và sự hài hòa giữa các vấn đề kinh tế - xã hội và tài nguyên môi trường.

4.2. Kiến nghị

Cần có những hướng dẫn cụ thể để phục vụ công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo hướng quy định cụ thể nội dung quy hoạch sử dụng đất của từng cấp quốc gia, tỉnh, huyện, trong đó bổ sung quy trình lập điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện.

Cần có những nghiên cứu tiếp để đề xuất sửa đổi, bổ sung về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại Luật quy hoạch và Luật sửa 37 Luật có liên quan đến quy hoạch năm 2018.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1]. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014). *Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT*. Nhà xuất bản Tài nguyên - Môi trường và Bản đồ Việt Nam.

[2]. Chính phủ (2014). *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP*. Nhà xuất bản Tài nguyên - Môi trường và Bản đồ Việt Nam.

[3]. Chính phủ (2017). *Nghị định số 01/2017/NĐ-CP*. Nhà xuất bản Tài nguyên - Môi trường và Bản đồ Việt Nam.

[4]. Chính phủ (2019). *Nghị định số 37/2019/NĐ-CP*. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

[5]. Quốc hội (2013). *Luật Đất đai*. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

[6]. Quốc hội (2017). *Luật Quy hoạch*. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

[7]. Quốc hội (2018). *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch*. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.