

VẤN ĐỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT LỒNG GHÉP

TS. Phạm Thị Minh Thu

Khoa Kỹ thuật Tài nguyên Nước, Trường Đại học Thủy lợi

Tóm tắt: Quy hoạch sử dụng đất (QHSD đất) là công cụ giúp quản lý việc sử dụng tài nguyên đất một cách hợp lý, tuy nhiên trong quá trình thực hiện quy hoạch sử dụng đất, các tác động về xã hội cũng như môi trường có thể xảy ra khi thực hiện phân bổ diện tích đất và chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Do đó, việc sử dụng bền vững tài nguyên đất hiện nay chỉ có thể đạt được thông qua việc gắn kết các vấn đề về kinh tế, xã hội và môi trường vào trong quy hoạch sử dụng đất.

Do đó, vai trò của quy hoạch sử dụng đất phải được mở rộng hơn, bao trùm cả các yếu tố môi trường, biến đổi khí hậu, xã hội và kinh tế cũng như tạo điều kiện để các bên chịu ảnh hưởng từ các thay đổi trong sử dụng đất có thể tham gia vào quá trình quy hoạch. Việc gia nhập WTO cũng đòi hỏi phải điều chỉnh lại cách tiếp cận đối với quy hoạch sử dụng đất cho phù hợp với trình độ phát triển cũng như cách tiếp cận trong quy hoạch sử dụng đất sao cho hài hòa với xu thế toàn cầu hóa và tạo ra một hành lang để quản lý quá trình phát triển đất nước một cách hợp lý, bền vững. Điều này khiến cho việc chuyển hướng lập quy hoạch sử dụng đất từ cách tiếp cận tĩnh và nặng về mô tả sang một cách tiếp cận mới mang nhiều tính chiến lược và thiên về phân tích trở nên cần thiết hơn.

Các từ khóa: Lồng ghép, biến đổi khí hậu, sự tham gia của các bên, quy hoạch sử dụng đất

1. MỞ ĐẦU

Vai trò chủ yếu của quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam là phân bổ diện tích đất cho các mục tiêu sử dụng phát triển khác nhau của các đối tượng sử dụng đất công cộng và tư nhân. Quy hoạch sử dụng đất hiện tại ít có sự phối hợp giữa các ngành, các đối tượng sử dụng đất và do vậy ít có khả năng đáp ứng được các điều kiện của địa phương cũng như các yêu cầu phát triển. Đặc biệt đối với các vùng dân cư tập trung, các vùng đồng bằng châu thổ và vùng ven biển rất nhạy cảm với sự thay đổi trong sử dụng đất cũng như đối với sự biến đổi khí hậu. Sự phát triển nhanh chóng tại các khu vực này kéo theo sự thoái hóa về tài nguyên, suy giảm đa dạng sinh học và làm tăng nguy cơ ảnh hưởng tới các cơ sở hạ tầng cũng như ảnh hưởng đến việc sử dụng đất hiện tại và ảnh hưởng tới việc sử dụng đất và sinh thái cảnh quan trong tương lai.

Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam thời gian gần đây diễn ra với tốc độ rất nhanh và từ đó làm tăng áp lực đối với tài nguyên đất đai và tài nguyên nước, dẫn tới nhu cầu phải điều chỉnh lại cách tiếp cận đối với quy hoạch sử dụng đất cho phù hợp với tốc độ phát triển cùng với sự thay đổi nhanh chóng của các ngành kinh tế .

Biến đổi khí hậu (BĐKH) cũng đang là một thách thức mới đối với quá trình phát triển của Việt Nam bao gồm tác động đến cuộc sống, sinh kế, tài nguyên thiên nhiên, cấu trúc xã hội, hạ tầng kỹ thuật và nền kinh tế. Việt Nam được đánh giá là một trong hai quốc gia bị ảnh hưởng nặng nề nhất của BĐKH và mực nước biển dâng (5). Để ứng phó với BĐKH cần phải có những đầu tư thích đáng và nỗ lực của toàn xã hội. Một trong những mục tiêu cụ thể của Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi Khí hậu là tích hợp được yếu tố BĐKH vào các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, phát triển ngành và các địa phương (6);

Việc gia nhập WTO cũng đòi hỏi phải điều chỉnh lại cách tiếp cận đối với quy hoạch sử dụng đất cho phù hợp với trình độ phát triển cũng như cách tiếp cận trong quy hoạch sử dụng đất sao cho hài hòa với xu thế toàn cầu hóa và tạo ra một hành lang để quản lý quá trình phát triển đất nước một cách hợp lý, bền vững. Vì vậy, vai trò của quy hoạch sử dụng đất phải được mở rộng hơn, bao trùm cả các yếu tố môi trường, biến đổi khí hậu, xã hội và kinh tế cũng như tạo điều kiện để các bên chịu ảnh hưởng từ

các thay đổi trong sử dụng đất có thể tham gia vào quá trình quy hoạch. Như vậy, việc chuyển hướng lập quy hoạch sử dụng đất từ cách tiếp cận tĩnh và nặng về mô tả trước đây sang một cách tiếp cận mới mang nhiều tính chiến lược và thiên về phân tích trở nên cần thiết.

2. VẤN ĐỀ LỒNG GHÉP TRONG QHSD ĐẤT

Việc lồng ghép các yếu tố kinh tế, xã hội và môi trường

Ở Việt Nam, quy hoạch sử dụng đất được hiểu là hệ thống các biện pháp của Nhà nước về tổ chức, quản lý nhằm mục đích sử dụng hiệu quả tối đa tài nguyên đất trong mối tương quan với các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác và bảo vệ môi trường để phát triển bền vững trên cơ sở phân bổ quỹ đất vào các mục đích phát triển kinh tế xã hội, an ninh quốc phòng theo các đơn vị hành chính các cấp, các vùng và cả nước (1). Mục đích, yêu cầu của quy hoạch sử dụng đất là mang tính chất dự báo và thể hiện những mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của một vùng lãnh thổ, các ngành, các lĩnh vực trên từng địa bàn cụ thể theo các mục đích sử dụng đất đai hợp lý và có hiệu quả. Sau khi được phê duyệt, quy hoạch sử dụng đất sẽ trở thành công cụ quản lý Nhà nước về đất đai để các cấp, các ngành quản lý điều chỉnh việc khai thác sử dụng đất phù hợp với yêu cầu của từng giai đoạn; xử lý các vấn đề còn bất cập và các vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai.

Việc xây dựng quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam đã được pháp lý hoá trong Luật Đất đai và các văn bản dưới Luật. Nhiệm vụ của quy hoạch sử dụng đất là phân bổ quỹ đất phục vụ các nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường; đồng thời bảo đảm việc sử dụng đất hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả. Khung pháp lý về quản lý đất đai hiện nay yêu cầu phải cân nhắc các phương án quy hoạch khác nhau trong mối quan hệ với các vấn đề kinh tế - xã hội và môi trường, cũng như phải thu hút sự tham gia và góp ý của mọi đối tượng chịu ảnh hưởng trực tiếp ở cấp cơ sở cho từng phương án quy hoạch này. Ví dụ, Thông tư 30/ 2004/TT-BTNMT ngày 1/11/2004 Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định rằng các phương án quy hoạch sử dụng đất phải được

đánh giá hiệu quả môi trường. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn chưa có nhiều ví dụ thực tế để tham khảo, và các hướng dẫn dành cho cấp tỉnh và cấp huyện về việc triển khai trên thực tế như thế nào cũng vẫn còn hạn chế.

Bên cạnh đó, trong quá trình thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất, ngoài nguyên nhân từ các hoạt động của các khu công nghiệp, khu đô thị và các hoạt động kinh tế - xã hội hiện tại, vùng lãnh thổ cũng có thể bị tác động bởi các yếu tố quy hoạch mới như chuyển đổi mục đích sử dụng đất, các khu công nghiệp mới, các khu đô thị mới, phát triển các khu du lịch, các khu dân cư nông thôn mới, bệnh viện, trạm y tế, khu khai thác chế biến tài nguyên... Như vậy những tác động môi trường tích lũy từ các hoạt động cũ và mới đều cần phải được xem xét và đề cập đến trong các quy hoạch để các quy hoạch sử dụng đất trở nên thực tế và hiệu quả hơn, tránh được các tác động môi trường có thể xảy ra trong quá trình triển khai thực hiện.

Lồng ghép các vấn đề về biến đổi khí hậu trong QHSD đất

Mối liên hệ giữa biến đổi khí hậu và quy hoạch sử dụng đất là không thể tách rời và có thể được xác định thông qua hai vấn đề (3):

- Biến đổi khí hậu sẽ ảnh hưởng đến các kiểu sử dụng đất thông qua những hệ quả của nó; ví dụ như mực nước biển dâng, sa mạc hóa, thiếu nguồn nước, lụt lội, bão, sự xâm nhập mặn, ... Vì vậy việc lồng ghép các yếu tố biến đổi khí hậu vào quy hoạch sử dụng đất nhằm thích ứng với các tác động của biến đổi khí hậu là cần thiết.

- QHSDĐ có khả năng làm giảm nhẹ hậu quả của biến đổi khí hậu bằng cách đưa ra biện pháp để giảm hiệu ứng khí nhà kính, ví dụ như hạn chế tối đa diện tích rừng bị mất, trồng và khoanh nuôi rừng, khuyến khích sản xuất sạch, ...

Những tác động chung của BĐKH đã được chấp nhận là có thể xảy ra và những vấn đề này nên được đưa ra trong bản phân tích xu hướng trong tương lai khi thực hiện QHSD đất.

Tăng cường sự tham gia của các bên liên quan vào quá trình QHSD đất

Có thể nói sự tham gia của các bên liên quan vào quá trình QHSD đất ở Việt Nam còn yếu

mặc dù đã được quy định trong Luật Đất đai 2003. Hầu hết các quy hoạch sử dụng đất mới dừng lại ở mức độ thông báo các quy hoạch ở giai đoạn cuối cùng để lấy ý kiến công đồng và các bên. Như vậy việc tham gia của cộng đồng vào quá trình quy hoạch rất hạn chế, ý kiến của cộng đồng chưa được quan tâm một cách thích đáng và mang nặng tính hình thức dẫn đến việc nhiều quy hoạch thiếu tính thực tiễn và khó thành công, đôi khi thất bại vì gặp phải sự không đồng thuận của người sử dụng.

3. KIẾN NGHỊ

Vấn đề đặt ra ở đây là làm thế nào để có thể lồng ghép các vấn đề kinh tế, xã hội, môi trường và BĐKH vào trong quá trình quy hoạch một cách hiệu quả. Theo tác giả thì việc đầu tiên cần phải làm là thực hiện thử nghiệm một số quy hoạch lồng ghép để có thể xây dựng được các

hướng dẫn cụ thể cho người làm quy hoạch. Kinh nghiệm cho thấy mặc dù các văn bản pháp quy của nhà nước đã thể hiện rõ ràng nhưng nếu không có hướng dẫn cụ thể thì người thực hiện vẫn không thực hiện được.

Sau đó là việc đưa các nội dung lồng ghép vào các văn bản pháp luật về đất đai vì nếu không có quy định rõ ràng thì khi tiến hành QHSD đất các nội dung lồng ghép mới, khó, chưa nhìn thấy (BĐKH, tác động xã hội, tác động môi trường) dễ dàng bị bỏ qua.

Để việc lồng ghép trong QHSD đất thành công thì bên cạnh việc các nội dung lồng ghép phải được quy định rõ ràng bởi các văn bản pháp quy, hướng dẫn cụ thể cho người làm quy hoạch thì việc kiểm tra của các cơ quan đơn vị chức năng, tuyên truyền nâng cao nhận thức của các cấp cũng như của người dân là rất cần thiết.

Tài liệu tham khảo

1. Luật Đất đai 2003, số 13/2003/QH11
2. Thông tư 30/ 2004/TT-BTNMT ngày 1/11/2004 Bộ Tài nguyên và Môi trường
3. Quy hoạch sử dụng đất lồng ghép, 2008, Chương trình hợp tác Việt Nam – Thụy Điển SEMLA, Bộ Tài nguyên và Môi trường.
4. Quy hoạch và Phát triển Nông thôn, 2006, WRU/ SCB 104.VIE 814-7, nhà xuất bản Nông nghiệp
5. World Bank report, 2007, The impact of sea level rise on developing countries : a comparative analysis
6. Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2009, Chương trình mục tiêu Quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu, 2009, triển khai thực hiện Nghị quyết 60/ 2007 NQ-CP ngày 03 tháng 12 năm 2007 của Chính phủ

Abstract

INTEGRATED ENVIRONMENT ISSUES INTO LAND USE PLANNING PROCESS

Rapid economic growth and urbanisation, population growth, fast expansion of the industry- and tourism sectors, has lead to increase pressure on land and water resources. In particular these developments occur in densely populated areas (coastal and delta areas) which are highly vulnerable to climate change. Rapid development in these areas have at time results in the destruction of critical ecological buffers and increased the vulnerability of coastal infrastructure and land use in these areas.

Current land use planning practices in the country provide little incentives for developer to recognise or accommodate environmental vulnerability and climate variability/change. Effective land use planning has the possibility to transfer development rights, restore the protection of ecological buffers, encourage energy savings and waste management, deal with saline intrusion in soil and water, with drought and flooding etc. and thereby reduce the vulnerability of, in particular the low lying areas of the country such as lower river valleys, deltas and coastal areas.

It is therefore a necessary to adjust the approach to land use planning to support the rapidly economic development of the country, align this approach with globalisation trends and provide a framework to manage the development in a sustainable manner. The role of land use planning must be strengthened and take on a broader scope in the new legal and administrative framework to take into account environmental, social and economic parameters as well as involving stakeholders who are affected by change in land use.