

MỐI QUAN HỆ GIỮA QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VỚI QUY HOẠCH XÂY DỰNG VÀ QUY HOẠCH NGÀNH, LĨNH VỰC

Nguyễn Tiến Thân

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

Tóm tắt

Chủ trương, chính sách, pháp luật về đất đai là vấn đề hệ trọng ở mỗi thời kỳ, mỗi giai đoạn phát triển trước yêu cầu quản lý, phát huy nguồn lực đất đai, giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng, quy hoạch của các ngành, lĩnh vực còn những tồn tại, bất cập như nguyên tắc, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quy hoạch sử dụng đất với các quy hoạch, ngành lĩnh vực chưa có sự thống nhất, thẩm quyền phê duyệt quy hoạch, kỳ quy hoạch, hệ thống phân loại đất, chỉ tiêu sử dụng đất,...Do đó, việc nghiên cứu mối quan hệ giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với các quy hoạch khác là rất cần thiết. Bài báo sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu, từ đó so sánh, tổng hợp và phân tích rõ mối quan hệ giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Kết quả nghiên cứu cho thấy mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng, quy hoạch ngành, lĩnh vực khác chưa có sự thống nhất về không gian, thời gian, chỉ tiêu sử dụng đất, nội dung quy hoạch sử dụng đất, việc tổ chức thực hiện và quản lý quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng, quy hoạch ngành lĩnh vực khác.

1. Đặt vấn đề

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất 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 mối quan hệ phối hợp giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với quy hoạch sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực khác; giữa quy hoạch sử dụng đất của các cấp hành chính với quy hoạch đất quốc phòng, an ninh vẫn còn nhiều bất cập và chưa đồng bộ, thống nhất.

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 sự thống nhất và chưa thống nhất trong các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng và quy hoạch ngành, lĩnh vực khác.

- *Phương pháp tổng hợp, phân tích:* Trên cơ sở các số liệu thu thập tiến hành tổng hợp và phân tích làm rõ những mối quan hệ giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng và quy hoạch ngành, lĩnh vực khác.

3. Kết quả nghiên cứu

- Nội dung chủ yếu của mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng: Bản chất của mối quan hệ này biểu hiện ở sự phù hợp hay chưa

phù hợp giữa hai loại quy hoạch về các mặt:

+ *Về thời gian, không gian lập quy hoạch:* Thể hiện ở thời điểm lập quy hoạch, thời hạn quy hoạch (kỳ quy hoạch), phạm vi lãnh thổ quy hoạch của quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng.

+ *Về nội dung quy hoạch:* Thể hiện ở việc xác định mục tiêu, việc dự báo các chỉ tiêu, các phương án sử dụng đất, tổ chức không gian lãnh thổ trong một phạm vi nhất định. Nội dung quy hoạch là mặt chủ yếu, có tính bản chất trong mối quan hệ giữa hai loại quy hoạch.

+ *Về quá trình tổ chức thực hiện hai loại quy hoạch:* Thể hiện ở sự thích ứng, phù hợp lẫn nhau về quy trình, nội dung và cách thức tiến hành giám sát và kiểm tra việc thực hiện quy hoạch; thể hiện ở sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc lập, tổ chức thực hiện, quản lý quy hoạch.

- Hệ thống phân loại đất được áp dụng trong quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng: Trong quy hoạch sử dụng đất cũng như quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, việc bố trí sử dụng đất đai được thể hiện thông qua các chỉ tiêu về diện tích của từng loại đất (từng mục đích sử dụng) cụ thể. Tuy nhiên theo quy định chung cũng như thực tế ở giữa hai loại quy hoạch này đang áp dụng hai hệ thống phân loại đất khác nhau nên số lượng, tên gọi các loại đất cũng rất khác nhau.

Quy hoạch sử dụng đất áp dụng hệ thống phân loại đất theo quy định của pháp luật đất đai hiện hành, gồm các nhóm đất chính: nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp và nhóm đất chưa sử dụng. Nhóm đất nông nghiệp gồm các loại chính: đất sản xuất nông

nghiệp, đất lâm nghiệp, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối và đất nông nghiệp khác; nhóm đất phi nông nghiệp gồm các loại: đất ở (nông thôn, đô thị), các loại đất chuyên dùng, đất tôn giáo, tín ngưỡng, đất nghĩa trang, nghĩa địa, đất sông suối và mặt nước chuyên dùng và đất phi nông nghiệp khác; mỗi loại đất lại được phân thành nhiều loại khác nhau. Quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng áp dụng hệ thống phân loại đất gồm các loại: đất dân dụng, đất ngoài dân dụng, đất khác. Mỗi loại đất cũng được phân thành các loại khác nhau.

Như vậy, tiêu chí phân loại đất của hai hệ thống phân loại rất khác nhau. Phân loại đất trong quy hoạch sử dụng đất được thực hiện theo mục đích sử dụng theo nguyên tắc có bao nhiêu loại mục đích sử dụng thì có bấy nhiêu loại đất. Phân loại đất trong quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng được thực hiện vừa theo mục đích sử dụng (theo quy hoạch), vừa theo khu vực chức năng trong quy hoạch nên dẫn đến tình trạng vừa thiếu tên loại đất để biểu thị hiện trạng sử dụng, vừa có sự trùng lặp (chẳng hạn như đất giao thông đô thị thuộc đất dân dụng và đất giao thông đối ngoại thuộc đất ngoài dân dụng).

Sự khác nhau về hệ thống phân loại đất được sử dụng trong quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng làm cho một số loại đất trong hai loại quy hoạch không giống nhau và không tương đồng. Vì vậy, việc so sánh các chỉ tiêu về diện tích các loại đất giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng đôi khi gặp khó khăn, chỉ mang tính tương đối.

- Công tác lập, thẩm định và xét duyệt quy hoạch: Thẩm định và xét duyệt quy hoạch được thể hiện qua bảng dưới đây:

Bảng 1. So sánh quy định về thẩm định và xét duyệt quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng

Nội dung so sánh	Quy hoạch sử dụng đất	Quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng
Thẩm quyền thẩm định quy hoạch		
Quy hoạch cấp tỉnh	Bộ Tài nguyên và Môi trường	- Bộ Xây dựng thẩm định quy hoạch thuộc thẩm quyền phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ
Quy hoạch cấp huyện	Sở Tài nguyên và Môi trường	- Sở Xây dựng hoặc Sở Quy hoạch - Kiến trúc thẩm định các quy hoạch thuộc thẩm quyền phê duyệt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh: quy hoạch xây dựng vùng tỉnh, vùng huyện; quy hoạch chung đô thị loại 3, 4, 5, các quận, các khu chức năng trên 500 ha; quy hoạch chi tiết tỷ lệ 1/2000 các khu chức năng của đô thị loại đặc biệt, loại 1, loại 2, loại 3 và một số quy hoạch chi tiết khác.
Thẩm quyền xét duyệt quy hoạch		
Quy hoạch cấp tỉnh	Chính phủ	- Thủ tướng Chính phủ phê duyệt các quy hoạch xây dựng vùng trọng điểm, vùng liên tỉnh; quy hoạch chung xây dựng đô thị từ loại 2 trở lên, các đô thị mới có quy mô dân số tương đương với đô thị loại 2 trở lên; - Bộ Xây dựng phê duyệt quy hoạch chi tiết tỷ lệ 1/2000 và tỷ lệ 1/500 các khu chức năng trong đô thị mới liên tỉnh; - Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt quy hoạch xây dựng vùng tỉnh, vùng liên huyện, vùng huyện; quy hoạch chung các đô thị loại 3, loại 4 và loại 5 và các khu chức năng khác ngoài đô thị có quy mô trên 500 ha, quy hoạch chung các quận, huyện; quy hoạch chi tiết xây dựng tỷ lệ 1/2000 các khu chức năng của đô thị từ loại 3 trở lên, một số quy hoạch chi tiết tỷ lệ 1/2000 và tỷ lệ 1/500,...; - Ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt các quy hoạch chi tiết xây dựng tỷ lệ 1/2000 các khu chức năng thuộc đô thị loại 4, loại 5; quy hoạch chi tiết xây dựng tỷ lệ 1/500 các khu chức năng của các đô thị từ loại đặc biệt đến loại 5 và quy hoạch chi tiết khác không thuộc thẩm quyền phê duyệt của cấp tỉnh; quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn
Quy hoạch cấp huyện	Ủy ban nhân dân cấp tỉnh	
Quy hoạch cấp xã	Ủy ban nhân dân cấp huyện (trừ khu vực phát triển đô thị)	

Từ so sánh khái quát các quy định của các văn bản pháp quy về thẩm định và xét duyệt quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng thể hiện tại bảng trên, rút ra một số nhận xét:

Thẩm quyền thẩm định quy hoạch giữa các loại quy hoạch được quy định

tương đối tương đồng nhưng chưa thống nhất. Đối với quy hoạch sử dụng đất, cơ quan Tài nguyên và Môi trường chủ trì thẩm định theo nguyên tắc cơ quan Tài nguyên và Môi trường cấp trên thẩm định quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới, sau

khi thẩm định, quy hoạch sử dụng đất được Hội đồng nhân dân cấp lập quy hoạch thông qua trước khi xét duyệt. Đối với quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, việc thẩm định do cơ quan quản lý đô thị, xây dựng các cấp (có thể thành lập hay không thành lập Hội đồng thẩm định) thực hiện tương ứng với cấp phê duyệt nhưng không theo cấp lập quy hoạch mà theo loại hình quy hoạch (quy hoạch chung hay quy hoạch chi tiết) và theo cấp loại đô thị lập quy hoạch.

Điểm khác nhau cơ bản trong công tác thẩm định giữa các loại quy hoạch còn thể hiện ở việc thông qua, quyết định đối với mỗi loại quy hoạch của Hội đồng nhân dân các cấp. Cụ thể:

Đối với quy hoạch sử dụng đất các cấp tỉnh, huyện, sau khi hoàn thiện theo các nội dung thẩm định của Cơ quan chuyên môn cấp trên thì phải trình Hội đồng nhân dân cấp lập quy hoạch thông qua trước khi trình Cơ quan có thẩm quyền xét duyệt;

Đối với quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua quy hoạch chung xây dựng đô thị loại đặc biệt, loại 1, loại 2 (trước khi Bộ Xây dựng tổ chức thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt), quyết định quy hoạch chung xây dựng đô thị loại 3 (Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm phê duyệt sau khi được Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định); Hội đồng nhân dân cấp huyện thông qua quy hoạch chung xây dựng đô thị loại 4, loại 5; Hội đồng nhân dân cấp xã thông qua quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn.

Về xét duyệt quy hoạch, do hệ thống phân vị và phạm vi của hai loại quy hoạch

có nhiều điểm khác nhau nên thẩm quyền xét duyệt quy hoạch ở các cấp cũng khác nhau. Đối với quy hoạch sử dụng đất, Chính phủ phê duyệt quy hoạch cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp trên phê duyệt quy hoạch do Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp lập.

Đối với quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, thẩm quyền phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ, của Bộ Xây dựng, của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện cũng được phân cấp theo loại hình quy hoạch (quy hoạch chung hay quy hoạch chi tiết) và theo cấp loại đô thị lập quy hoạch.

Như vậy, thẩm quyền phê duyệt đối với hai loại quy hoạch ở các cấp tỉnh, huyện, xã là không đồng nhất. Riêng các quy hoạch do Trung ương phê duyệt được quy định cả Chính phủ phê duyệt (quy hoạch sử dụng đất); Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (quy hoạch chung xây dựng) và cả Bộ Xây dựng phê duyệt (quy hoạch chi tiết khu vực liên tỉnh). Đối với quy hoạch xây dựng, việc phân cấp thẩm quyền phê duyệt các loại quy hoạch không theo cấp hành chính lập quy hoạch mà theo loại hình quy hoạch và cấp loại đô thị.

4. Kết luận và kiến nghị

4.1. Kết luận

Mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng, quy hoạch ngành lĩnh vực khác có những nội dung phù hợp, tác động tích cực, hỗ trợ lẫn nhau, đồng thời có những mâu thuẫn, bất cập trong quá trình tổ chức lập, thẩm định, phê duyệt và tổ chức thực hiện quy hoạch

nên việc phối hợp giữa các loại quy hoạch này gặp nhiều khó khăn.

Mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng, quy hoạch ngành lĩnh vực khác chưa có sự thống nhất, biểu hiện ở nội dung quy hoạch, thời kỳ lập quy hoạch, việc tổ chức lập, thẩm định, phê duyệt và tổ chức thực hiện quy hoạch có sự khác biệt.

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 sự phối hợp thường xuyên, chặt chẽ giữa cơ quan tài nguyên và môi trường với cơ quan xây dựng, quản lý đô thị,... trong việc tổ chức lập, thẩm định quy hoạch sử dụng đất để đảm bảo vị trí, vai trò và nội dung của các quy hoạch nhằm mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội nói chung và nội dung quy hoạch nói riêng đảm bảo có sự thống nhất giữa các ngành.

Cần có sự điều chỉnh, bổ sung để đảm bảo sự thống nhất về thời gian, chỉ tiêu sử dụng đất giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng, quy hoạch ngành, lĩnh vực khác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1]. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014). Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT ngày 02 tháng 6 năm 2014, *Quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử*

dụng đất.

[2]. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2009). Thông tư số 54/2009/TT-BNNPTNT ngày 21/8/2009, *Hướng dẫn thực hiện Bộ tiêu chí quốc gia.*

[3]. Bộ Xây dựng (2009). Thông tư số 21/2009/TT-BXD ngày 30/6/2009, *Quy định việc lập, thẩm định, phê duyệt và quản lý quy hoạch xây dựng nông thôn.*

[4]. Bộ Xây dựng (2009). Thông tư số 31/2009/TT-BXD ngày 10/9/2009, *Ban hành tài liệu quy hoạch xây dựng nông thôn.*

[5]. Bộ Xây dựng (2009). Thông tư số 32/2009/TT-BXD ngày 10/9/2009, *Ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về quy hoạch xây dựng nông thôn.*

[6]. Bộ Xây dựng (2007). Thông tư số 07/2008/TT-BXD ngày 7/4/2008 về việc *hướng dẫn lập, thẩm định, phê duyệt và quản lý quy hoạch xây dựng.*

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

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

[9]. Quốc hội (2013). *Luật Xây dựng.* Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

[10]. Quy chuẩn xây dựng Việt Nam - Quy hoạch xây dựng QCVN 01: 2008/BXD.