

# BẮT CẬP TRONG QUY HOẠCH ĐẤT ĐAI ẢNH HƯỞNG ĐẾN QUYỀN CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

*Phan Trung Hiền\**  
*Châu Hoàng Thân\*\**

**Tóm tắt:** Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giữ vai trò rất quan trọng trong công tác quản lý và sử dụng đất đai. Sự phù hợp và chất lượng quy hoạch đất đai sẽ quyết định hiệu quả sử dụng đất, giải phóng giá trị kinh tế đất đai, bảo đảm tính minh bạch và sự an toàn cho người sử dụng đất. Trong phạm vi bài viết, các tác giả tập trung phân tích, đánh giá quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong mối quan hệ với quyền của người sử dụng đất trong pháp luật đất đai Việt Nam.

**Abstract:** Land planning holds a key role in the management and use of land. The compatibility and quality of land planning determines the effectiveness of land use, liberation of the economic value of land, assurance of transparency and safety for land users. Within the scope of this article, the authors analyze and assess the regulations on planning for land use in relation to the rights of land users under Viet Nam's land laws.

## 1. Vai trò của quy hoạch đất đai trong quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam

Quy hoạch đất đai nói chung bao gồm quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thể hiện quyền quyết định của Nhà nước trong việc sử dụng đất đai, thực hiện phân bổ nguồn tài nguyên đất đai cho các mục tiêu, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, quy hoạch đất đai phục vụ đa mục tiêu, quyết định trực tiếp hiệu quả thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội. Không chỉ thế, dưới góc độ người sử dụng đất, quy hoạch đất đai thể hiện định hướng cho quá trình sử dụng, khai thác đất đai, thể hiện sự minh bạch và bảo đảm an toàn cho người sử dụng đất. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mang những đặc điểm cơ bản sau:

*Thứ nhất, chất lượng quy hoạch ảnh hưởng đến việc phát triển kinh tế - xã hội*

*của quốc gia và của địa phương.* Theo Adam Smith<sup>1</sup> và David Ricardo<sup>2</sup>, đất đai được coi là bản chất và nguyên nhân tạo nên sự thịnh vượng của các quốc gia, được thể hiện thông qua việc sử dụng giá trị đất công và thuế đất. Tầm quan trọng của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được khái quát qua nhận định của Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OCED): “*Mặc dù quy hoạch sử dụng đất là nhiệm vụ của địa phương, liên quan đến vấn đề địa phương nhưng ảnh hưởng đến những vấn đề quan trọng của quốc gia và thế giới*”<sup>3</sup>. Thật vậy, chất lượng và hiệu quả thực

<sup>1</sup> Adam Smith (1776), *An inquiry into the nature and cause of the Wealth of the Nations* (Xem xét về bản chất và nguyên nhân của sự thịnh vượng của các quốc gia), Quyển 1, Chương VI, [https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/237/0206-01\\_Bk.pdf](https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/237/0206-01_Bk.pdf), truy cập ngày 29/5/2021.

<sup>2</sup> David Ricardo (1817), *Principles of Political Economy and Taxation* (Nguyên tắc của kinh tế chính trị và thuế), John Murray, Albemarle – Street, London.

<sup>3</sup> OCED (2017), *The governance of land use*, p. 6, <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/governanc>

\* PGS.TS., Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ.

\*\* NCS., Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ.

thi quy hoạch đất đai sẽ quyết định sự phát triển kinh tế - xã hội của một địa phương, một khu vực, một quốc gia cùng với sự phát triển của toàn cầu hóa và kinh tế toàn cầu. Điều này sẽ ảnh hưởng nhất định đến kinh tế thế giới và những vấn đề mang tính toàn cầu, điển hình như: Phát triển kinh tế, ổn định xã hội, bảo vệ môi trường, biến đổi khí hậu, an ninh lương thực...

*Thứ hai, sự thống nhất giữa kế hoạch sử dụng đất với quy hoạch sử dụng đất và sự đồng bộ giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với các loại quy hoạch khác là điều kiện tiên quyết nhằm bảo đảm hiệu quả và chất lượng của quy hoạch.* Luật Đất đai năm 2013 lần đầu tiên nêu lên khái niệm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. *Quy hoạch sử dụng đất* là việc phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính trong một khoảng thời gian xác định. *Kế hoạch sử dụng đất* là việc phân chia quy hoạch sử dụng đất theo thời gian để thực hiện trong kỳ quy hoạch sử dụng đất<sup>4</sup>. Khái niệm trên cho thấy mối quan hệ chặt chẽ giữa quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Với khái niệm trên, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có những đặc điểm sau: (i) Là công cụ hoạch định và phân bổ đất đai trong tương lai. Điều này thể hiện bản chất của quy hoạch đất đai, thể hiện sự chủ động của Nhà

nước trong phân bổ đất đai. Đồng thời, sự phân bổ, điều phối đất đai công khai qua quy hoạch nâng cao hiệu quả bảo đảm an toàn cho người sử dụng đất. (ii) *Quy hoạch sử dụng đất được lập dựa trên tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất.* Sự kết hợp của hai yếu tố trên trong quá trình lập quy hoạch phải bảo đảm hài hòa và cân bằng các nhóm lợi ích như: Lợi ích kinh tế - lợi ích xã hội - lợi ích môi trường; lợi ích của các nhóm chủ thể liên quan... Việc hài hòa các nhóm lợi ích nhằm phát huy hiệu quả toàn diện của quy hoạch, tạo sự đồng thuận cao trong cộng đồng và tính khả thi. Mặt khác, khi nghiên cứu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, nên đặt trong mối quan hệ tổng thể với các loại quy hoạch khác bởi vì tất cả các loại quy hoạch đều thể hiện trên một phạm vi đất đai và không gian cụ thể trong phạm vi lãnh thổ quốc gia. Chính vì vậy, các loại quy hoạch như: Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng vùng, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn và các loại quy hoạch chuyên ngành ở Việt Nam khác phải có sự phối hợp đồng bộ phục vụ cho quá trình phát triển bền vững<sup>5</sup>.

*Thứ ba, xác định rõ ràng, chi tiết mục đích, cơ cấu các loại đất, phục vụ cho nhu cầu phát triển là yêu cầu tiên quyết của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện.* Có thể nói, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh xác định quy mô, địa điểm công trình, dự án cấp quốc gia và cấp tỉnh sử dụng đất vào các mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng mà phải thu hồi đất để thực hiện trong thời kỳ kế hoạch sử dụng

e-of-land-use-policy-highlights.pdf, truy cập ngày 19/9/2019: "Even though land use planning is primarily a local task and concerns local issues, it has consequences for issues of national and global importance".

<sup>4</sup> Khoản 2, khoản 3 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

<sup>5</sup> Luật Quy hoạch năm 2017 và Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật liên quan đến Luật Quy hoạch năm 2018.

đất theo từng năm và đến từng đơn vị hành chính cấp huyện. Theo khoản 2 Điều 1 Nghị định số 148/2020/NĐ-CP: Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm tổ chức thực hiện xây dựng phương án phân bổ và khoanh vùng đất đai cấp tỉnh, trong đó có xác định diện tích các loại đất cần thu hồi để thực hiện các công trình, dự án sử dụng đất vào các mục đích quy định tại Điều 61 và 62 của Luật Đất đai thực hiện trong thời kỳ quy hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp huyện<sup>6</sup>. Như vậy, việc xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng được thể hiện từ kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh (trong thời kỳ kế hoạch sử dụng đất theo từng năm và đến từng đơn vị hành chính cấp huyện) và được chi tiết hóa ở kế hoạch sử dụng đất cấp huyện (trong năm kế hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp xã). Theo khoản 5 Điều 2 Nghị định số 148/2020/NĐ-CP, việc điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh chỉ được thực hiện khi có một trong các căn cứ lập quy hoạch cấp tỉnh<sup>7</sup> và phải đảm bảo các nguyên tắc sau: (i) Không làm thay đổi chỉ tiêu sử dụng đất quốc gia đã phân bổ cho cấp tỉnh; (ii) Không làm thay đổi mục đích, cơ cấu các loại đất theo chức năng trong phương án phân bổ và khoanh vùng đất đai trong quy hoạch tỉnh đã được phê duyệt.

*Thứ tư, tính khả thi của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quyết định đến hiệu quả của quy hoạch.* Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là mục tiêu hướng đến, cần được tuân thủ trong quá trình quản lý và sử dụng

đất đai. Theo số liệu thống kê, diện tích đất nông nghiệp chiếm khoảng trên 27,3 triệu ha, tương đương với 80,4% tổng diện tích đất ở Việt Nam<sup>8</sup>. Tuy nhiên, có một thực tế là nhiều diện tích đất nông nghiệp đang được sử dụng không đúng mục đích, phổ biến là tình trạng xây nhà trên đất nông nghiệp, kể cả đất rừng, đất lúa<sup>9</sup>. Thực tế cho thấy, nước ta đang đối mặt với tình trạng các dự án treo tràn lan và kéo dài, có những dự án đến hơn 40 năm<sup>10</sup>, chỉ hơn chục năm chạy theo phong trào, cả nước đã có 267 khu công nghiệp với diện tích 72.000 ha. Đáng nói là tỷ lệ lấp đầy các khu công nghiệp mới chỉ đạt 46%, đồng nghĩa với gần 38.000 ha ruộng đất đang bỏ hoang<sup>11</sup>, kéo theo đó là những hệ lụy, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến cuộc sống của người dân. Một trong số những nguyên nhân hạn chế tính khả thi của quy hoạch là do việc lập kế hoạch sử dụng đất không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, dẫn đến tình trạng thiếu đồng bộ trong quá trình thực hiện dự án trên thực tế; việc giao dự án, cấp phép tràn lan cho các nhà đầu tư gây khó khăn hoặc

<sup>8</sup> Hoàng Xuân Lan, *Thực trạng tăng trưởng xanh trong nông nghiệp của Việt Nam*, <https://tapchi.taichinh.vn/su-kien-noi-bat/thuc-trang-tang-truong-xanh-trong-nong-nghiep-cua-viet-nam-329774.html#:~:text=T%E1%BA%A1i%20Vi%E1%BB%87t%20Nam%2C%20di%E1%BB%87n%20t%C3%ADch,la%20%C4%91%E1%BB%99ng%20c%E1%BB%A7a%20qu%E1%BB%91c%20gia>, truy cập ngày 14/2/2021.

<sup>9</sup> Bửu Đầu, *Ở ạt xây dựng 1.500 nhà trái phép trên đất lúa*, <https://tuoitre.vn/o-at-xay-dung-1-500-nha-trai-phep-tren-dat-lua-20201219224712402.htm>, truy cập ngày 14/4/2021.

<sup>10</sup> Hữu Nguyên (2018), *Xử lý quy hoạch treo*, Đại đoàn kết, <http://daidoanket.vn/goc-nhin-dai-doan-ket/xu-ly-quy-hoach-treo-tintuc425750>, truy cập ngày 22/9/2019.

<sup>11</sup> Đất Việt (2011), *Chạy đua mở khu công nghiệp*, <https://batdongsan.com.vn/chinh-sach-quan-ly/chay-dua-mo-khu-cong-nghiep-ar31788>, truy cập ngày 24/12/2019.

<sup>6</sup> Nghị định số 148/2020/NĐ-CP ngày 18/12/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai.

<sup>7</sup> Khoản 1 Điều 6 Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến Luật Quy hoạch.

không thể thực hiện dự án, dẫn đến “quy hoạch treo” tồn tại kéo dài. Trong nhiều trường hợp, quy hoạch và kế hoạch không đồng bộ, không phù hợp với thực trạng quỹ đất tại địa phương, gây khó khăn trong công tác thu hồi và triển khai thực hiện dự án. Chính vì vậy, yêu cầu quy định cụ thể về điều kiện, trách nhiệm điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói chung và ở cấp huyện nói riêng là rất cần thiết.

*Thứ năm, bảo đảm nguyên tắc quy hoạch có tham gia của người dân và nguyên tắc công khai, minh bạch là chìa khóa để giải quyết những vướng mắc trong việc lập và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.* Việc lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất do cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Cụ thể, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện. Trong khi đó, Luật Đất đai chỉ quy định chung là “lấy ý kiến đóng góp của nhân dân”. Ngoài ra, theo Điều 6 Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật liên quan đến Luật Quy hoạch năm 2018, riêng đối với quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, đối tượng lấy ý kiến là “các cơ quan, tổ chức, cá nhân và cộng đồng dân cư”<sup>12</sup>. Vì vậy, cần phải có sự phối hợp chặt chẽ, cơ sở khoa học rõ ràng, phù hợp với thực tiễn, quá trình lấy ý kiến người dân phải được chú trọng, điều chỉnh quy hoạch công khai,

minh bạch, chú trọng trách nhiệm giải trình trên cơ sở ưu tiên cho lợi ích công cộng<sup>13</sup>.

Qua đặc điểm của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có thể rút ra kết luận rằng: Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là “kim chỉ nam” cho mọi hoạt động quản lý, sử dụng đất đai. *Đối với công tác quản lý*, quy hoạch đất đai là căn cứ giải quyết các yêu cầu về đăng ký cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Quy hoạch là căn cứ quyết định giao đất, cho thuê đất, quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng đất được quy định cụ thể tại Điều 52 Luật Đất đai năm 2013. Đồng thời, quy hoạch đất đai và cụ thể là kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện là căn cứ tiến hành thu hồi đất trong các trường hợp thu hồi đất tại Điều 61, 62 Luật Đất đai năm 2013. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn là cơ sở đánh giá giá trị của đất đai trong tương lai, cụ thể là cơ sở thẩm định giá đất qua phương pháp thặng dư tại khoản 4 Điều 4 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định về giá đất. Ngoài ra, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là cơ sở để xác định hành vi vi phạm trong quản lý đất đai, điển hình là quy định tại khoản 1 Điều 28 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai quy định xử phạt hành vi nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp mà mục đích sử dụng đất của dự án đối với diện tích nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất không phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt.

<sup>12</sup> Khoản 24 Điều 2 Luật Lâm nghiệp năm 2017: Cộng đồng dân cư bao gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, bon, phum, sóc, tổ dân phố, điểm dân cư tương tự và có cùng phong tục, tập quán.

<sup>13</sup> Phan Trung Hiền và Lê Thị Thanh Huyền, *Khắc phục những bất cập trong lập và thực hiện quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Cộng sản, số 956 (12-2020), tr. 94-98.

Trong quá trình sử dụng của người sử dụng đất, tầm quan trọng của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thể hiện ngay ở nguyên tắc đầu tiên trong quy định về nguyên tắc sử dụng đất tại Điều 6 Luật Đất đai năm 2013: “*Đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất...*”; quá trình khai thác sử dụng đất phải luôn bảo đảm nguyên tắc này. Vai trò của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng phần nào phản ánh sự ảnh hưởng đến quá trình thực hiện quyền sử dụng đất của người sử dụng, tiêu biểu nhất là quyền chuyển mục đích sử dụng đất – đây là quyền được thực hiện khá phổ biến trong thực tế vì khả năng tăng giá trị của đất đai sau khi chuyển mục đích<sup>14</sup>. Ngoài ra, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ảnh hưởng trực tiếp đến quyền được công nhận quyền sử dụng đất của người sử dụng; quyền khai thác giá trị đất đai theo đúng mục đích trong quy hoạch được cơ quan có thẩm quyền phê

duyet; quyền được giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất theo quy hoạch được phê duyệt. Với hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại Điều 36 và nội dung các loại quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định từ Điều 38 đến Điều 41 Luật Đất đai năm 2013, mỗi loại quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đều ảnh hưởng nhất định đến quá trình sử dụng đất của người sử dụng, nhưng trong đó, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện là ảnh hưởng nhiều nhất và trực tiếp nhất.

## **2. Những bất cập trong quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ảnh hưởng đến quyền của người sử dụng đất**

Trên cơ sở nghiên cứu pháp luật hiện hành về quy trình lập, thẩm định, phê duyệt, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quyền của người sử dụng đất, các tác giả sẽ phân tích, chỉ ra những hạn chế, bất cập trong quy định về công tác quy hoạch kế hoạch sử dụng đất ảnh hưởng đến quyền của người sử dụng đất, cụ thể như sau:

Một là, tính ổn định và chất lượng quy hoạch tác động đến kinh tế địa phương và ảnh hưởng đến an toàn của người sử dụng đất. Báo cáo số 221/BC-CP ngày 31/5/2018 của Chính phủ liên quan đến tình hình quản lý nhà nước về đất đai đã đưa ra một số vấn đề như: Thiếu đồng bộ giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với các loại quy hoạch khác; ở một số địa phương còn tình trạng lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa sát với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện không đạt hoặc quá chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Về chất lượng công tác quy hoạch đất đai ở đô thị được phản ánh tại Nghị quyết số 82/2019/QH14 về tiếp tục hoàn thiện, nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý và sử dụng

<sup>14</sup> Theo quy định tại khoản 7 Điều 67 Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (sau đây gọi là Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT): “Xác định diện tích đất cần phải chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện việc nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong năm kế hoạch trên cơ sở xem xét đơn đề nghị của người sử dụng đất”. Quy định này dẫn đến cách hiểu là: Nếu người sử dụng đất có đất phù hợp với quy hoạch sử dụng đất được duyệt, nhưng muốn chuyển mục đích sử dụng đất trong năm kế hoạch thì phải làm đơn đăng ký với Ủy ban nhân dân xã, hoặc Phòng Tài nguyên và Môi trường để đưa vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện trình Ủy ban nhân dân tỉnh phê duyệt. Điều này dẫn tới hàng triệu hộ dân trên cả nước hàng năm phải theo dõi thông báo của các cơ quan chức năng để làm đơn đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất trong năm kế hoạch (Phan Trung Hiền, Nguyễn Tấn Trung, Những thuận lợi và khó khăn khi lập và thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện, Tạp chí Khoa học, Trường Đại học Cần Thơ, số 44d, 2016, tr. 10-17).

đất đai tại đô thị: Chất lượng các quy hoạch còn thấp, thiếu đồng bộ, thiếu tầm nhìn dài hạn, chưa theo kịp sự phát triển kinh tế - xã hội và tốc độ đô thị hóa, dẫn đến điều chỉnh quy hoạch nhiều lần, có những trường hợp điều chỉnh tùy tiện, theo lợi ích của nhà đầu tư, ảnh hưởng đến môi trường, cảnh quan, kiến trúc và lợi ích của cộng đồng. Với đặc điểm diện tích đất lúa có quy mô diện tích lớn, giá đất thấp, nên việc điều chỉnh quy hoạch thường tác động chuyển mục đích loại đất này thực hiện các dự án sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp ảnh hưởng rất lớn đến độ an toàn sử dụng đất của các hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Vấn đề đặt ra liên quan đến chất lượng quy hoạch là làm sao tạo được nguồn thu cao nhất, ổn định nhất đối với quỹ đất hiện có của địa phương mà vẫn đảm bảo các quyền và lợi ích chính đáng của người sử dụng đất. Điều này đòi hỏi tầm nhìn có tính chiến lược và tính quyết đoán của nhà lãnh đạo trong việc đầu tư hạ tầng để thu hút đầu tư, phát triển kinh tế - xã hội.

*Hai là, sự thiếu đồng bộ, kịp thời trong lập, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ảnh hưởng quá trình thực hiện quyền của người sử dụng đất và quyền tiếp cận thông tin.* Thực trạng chậm lập và phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ảnh hưởng đến quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân. Việc phê duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016 - 2020) chậm thực hiện<sup>15</sup>. Hiện nay, mặc dù Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã có 03 văn bản đôn đốc, nhưng việc triển khai lập quy hoạch giai đoạn 2021

- 2030 vẫn chậm so với tiến độ đề ra<sup>16</sup>. Với vai trò rất quan trọng của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, là căn cứ giải quyết hàng loạt các yêu cầu thực hiện quyền của người sử dụng đất, việc chậm phê duyệt và công bố quy hoạch vô hình trung đã “giảm quyền” của người sử dụng đất và ảnh hưởng trực tiếp đến việc triển khai kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Mặt khác, một trong những minh chứng cho thấy sự không thống nhất trong các loại quy hoạch làm hạn chế trong tiếp cận thông tin đất đai của người dân đó là tại Công văn số 1454/BTNMT-TCQLĐĐ ngày 30/3/2021 về tăng cường chấn chỉnh công tác quản lý nhà nước về giá đất xác định cần phải nghiêm túc thực hiện việc công bố, công khai các thông tin về quy hoạch để người dân tiếp cận các thông tin chính thống, không bị nhiễu thông tin làm cho tình hình giao dịch đất đai phức tạp, gây hiện tượng “bong bóng giá”. Bên cạnh đó, sự bất cập, thiếu thống nhất giữa các loại quy hoạch, mà cụ thể là giữa quy hoạch đất đai và quy hoạch đô thị đã ảnh hưởng trực tiếp đến việc cấp giấy phép xây dựng cho những thửa đất ở<sup>17</sup>. Điều này ảnh hưởng nhất định đến hiệu quả sử dụng đất ở; không chỉ vậy,

<sup>16</sup> Thy Lê, *Vì sao các Bộ, địa phương chậm thực hiện lập quy hoạch thời kỳ 2021 - 2030*, <https://vnbusiness.vn/viet-nam/vi-sao-cac-bo-dia-phuong-cham-thuc-hien-lap-quy-hoach-thoi-ky-2021-2030-1072736.html>, truy cập ngày 03/4/2021.

<sup>17</sup> Sở Quy hoạch – Kiến trúc thành phố Hồ Chí Minh, *Chông chéo giữa quy hoạch và thiết kế đô thị*, <https://qhkt.hochiminhcity.gov.vn/goc-nhin/chong-cheo-giua-quy-hoach-va-thiet-ke-do-thi-131.html>, truy cập ngày 05/4/2021. Một ví dụ minh chứng cho vấn đề này là bài viết “*Sống ổn định trên đất ở vẫn phải xây nhà tạm*” trên Báo Pháp luật Tp. Hồ Chí Minh là một minh chứng cho ảnh hưởng đến quyền sử dụng đất ở của hộ gia đình, cá nhân, <https://plo.vn/thoi-su/song-on-dinh-tren-dat-o-van-phai-xay-nha-tam-920023.html>, truy cập ngày 05/4/2021.

<sup>15</sup> Nghị quyết số 82/2019/QH14 ngày 14/6/2019 về tiếp tục hoàn thiện, nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị, tr.2.

khi không có sự thống nhất và dễ dàng tiếp cận các thông tin quy hoạch nhà đầu tư không thể mạnh dạn đầu tư trên các khu đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp để tạo ra giá trị từ quá trình sử dụng đất.

Ba là, việc quyết định cơ cấu, mục đích sử dụng đất không hợp lý ảnh hưởng đến hiệu quả kinh tế của đất nông nghiệp. Minh chứng cho vấn đề này là quy định về chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa tại Nghị định số 35/2015/NĐ-CP ngày 13/4/2015 về quản lý, sử dụng đất trồng lúa<sup>18</sup>. Về quy hoạch vẫn sử dụng vào mục đích trồng lúa, nhưng cho phép chuyển đổi sang trồng cây hàng năm, cây lâu năm và kết hợp trồng lúa với nuôi trồng thủy sản. Thậm chí, một số nơi không thuộc khu vực cho phép chuyển đổi cơ cấu cây trồng, nhưng vì lợi ích kinh tế đã tự ý bỏ đất trồng lúa chuyên sang nuôi trồng thủy sản, trồng cây ăn trái. Điển hình trên địa bàn tỉnh Cà Mau, trong thời gian ngắn có hàng ngàn hecta đất trồng lúa hai vụ biến thành đồng nước mặn để nuôi tôm<sup>19</sup>. Hay gần đây, 68 hộ dân tại vùng Đòng Tháp Mười của tỉnh Long An, đã tự ý chuyển mục đích hơn 100 hecta đất chuyên trồng lúa sang nuôi tôm thẻ chân trắng<sup>20</sup>. Mặc dù giải pháp chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất nhằm nâng cao giá trị đất trồng lúa, nhưng cũng đặt ra vấn đề là mục đích trong quy hoạch sử dụng đất chưa phát huy tối ưu hiệu quả kinh tế đất đai.

<sup>18</sup> Đã sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 62/2019/NĐ-CP ngày 11/7/2019.

<sup>19</sup> Nguyễn Hữu Tùng (2015), *Ô at xe rào biển đồng lúa thành ao nuôi tôm*, <https://nhandan.vn/tin-tuc-kinh-te/o-at-xe-rao-bien-dong-lua-thanh-ao-nuoi-tom-244842>, truy cập ngày 15/6/2021.

<sup>20</sup> Văn Đạt (2021), *Cần chấn chỉnh việc nuôi tôm thẻ chân trắng vùng Đòng Tháp Mười*, <https://bao.longan.vn/can-chan-chinh-viec-nuoi-tom-the-chan-trang-vung-dong-thap-muoi-a113838.html>, truy cập ngày 15/6/2021.

Bốn là, hạn chế trong công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất dẫn đến tình trạng quy hoạch không khả thi, “quy hoạch treo” gây ra những giới hạn về quyền sử dụng đất; tình trạng tràn lan của dự án phân lô bán nền. Khoản 7 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018) quy định: Trường hợp đất đã có kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện thì người sử dụng đất trong khu vực phải chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất không được xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm; nếu người sử dụng đất có nhu cầu cải tạo, sửa chữa nhà ở, công trình hiện có thì phải được cơ quan có thẩm quyền cho phép theo quy định. Đồng thời, khoản 8 Điều 49 quy định: Trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch sử dụng đất không điều chỉnh, hủy bỏ hoặc có điều chỉnh, hủy bỏ nhưng không công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ thì người sử dụng đất không bị hạn chế về quyền theo quy định tại khoản 7 Điều 49 Luật Đất đai. Những quy định trên đặt ra những vấn đề sau: (i) Việc cải tạo, sửa chữa phải xin phép, nhưng lại không quy định về nguyên tắc cụ thể đã tạo ra sự tùy tiện và thiếu công bằng, tạo nên cơ chế xin cho; (ii) Mặc dù quy định tại khoản 8 Điều 49 giải quyết tình trạng “treo quyền” khi quy hoạch treo, nhưng thực tế, nếu không có sự điều chỉnh hay hủy bỏ thì không thể có căn cứ giải quyết yêu cầu của người sử dụng đất.

Ngoài ra, để tránh tình trạng phân lô, bán nền các “dự án ma”, cần phải có những quy định nhằm bảo đảm an toàn cho người sử dụng đất. Trước khi Nghị định số 148/2020/NĐ-CP ra đời, một trong những điều kiện thiết yếu để chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở là: “Phải hoàn thành việc đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng gồm các

công trình dịch vụ, công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội theo quy hoạch chi tiết xây dựng 1/500 đã được phê duyệt; bảo đảm kết nối với hệ thống hạ tầng chung của khu vực trước khi thực hiện việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho người dân tự xây dựng nhà ở; bảo đảm cung cấp các dịch vụ thiết yếu gồm cấp điện, cấp nước, thoát nước, thu gom rác thải”... Mặt khác: “Chủ đầu tư phải hoàn thành nghĩa vụ tài chính liên quan đến đất đai của dự án gồm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; thuế, phí, lệ phí liên quan đến đất đai”...

Hiện nay, ngoài những điểm vừa nêu, Nghị định số 148/2020/NĐ-CP đã sửa đổi, bổ sung như sau: (i) Không còn quy định điều kiện về phù hợp với kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện; (ii) Bổ sung các điều kiện khác theo quy định của pháp luật về quy hoạch xây dựng đô thị, xây dựng, phát triển đô thị, kinh doanh bất động sản và nhà ở; (iii) Sửa đổi, bổ sung theo hướng mở rộng phạm vi loại trừ, thêm các phường thuộc đô thị loại I là thành phố trực thuộc Trung ương: “Tại khu vực không nằm trong địa bàn các phường của các đô thị loại đặc biệt và đô thị loại I trực thuộc Trung ương”; (iv) Bổ sung quy định về trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc tổ chức công bố công khai các khu vực được thực hiện dự án xây dựng kinh doanh nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê được chuyển nhượng quyền sử dụng đất dưới hình thức phân lô, bán nền trước khi tổ chức thực hiện các dự án đầu tư. Quy định siết chặt điều kiện thực hiện dự án phân lô bán nền tại các đô nhằm hạn chế việc điều chỉnh quy hoạch tràn lan, ảnh hưởng đến người sử dụng đất và hiệu quả sử dụng đất.

*Năm là, quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hạn chế sự tham gia của nhân dân ảnh hưởng đến việc thể hiện nhu*

*cầu, nguyện vọng trong quá trình sử dụng đất; hạn chế việc có thể dự đoán trước của chính sách quy hoạch đất đai để có chiến lược đầu tư và sử dụng đất phù hợp. Qua quy định về quy trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp tại Điều 8, Điều 19, Điều 27, Điều 32, Điều 38, Điều 51, Điều 67 Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 quy định chi tiết việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì quá trình điều tra, tổng hợp thu thập thông tin làm căn cứ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất không có sự tham gia trực tiếp của nhân dân, mà chỉ được tham gia đóng góp ý kiến đối với dự thảo phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, Điều 4 Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT quy định về thành phần hồ sơ trong quá trình lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất không thể hiện được các ý kiến đóng góp của nhân dân phải được tiếp thu, giải trình và chuyển đến chủ thể thẩm định, chủ thể phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Mặc dù, Luật Quy hoạch năm 2017 và Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 07/5/2019 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quy hoạch đã có nhiều thay đổi tích cực trong quy định về công tác lấy ý kiến nhân dân, các cơ quan, tổ chức và cộng đồng trong quá trình lập quy hoạch, thậm chí Nghị định số 37/2019/NĐ-CP dành toàn bộ Chương III để quy định chi tiết nội dung này, nhưng vẫn chưa xây dựng được một cơ chế bảo đảm hiệu quả của các ý kiến đóng góp, chưa thể hiện rõ trong quy trình và thành phần hồ sơ là các ý kiến được đóng góp và nội dung tiếp thu, giải trình của đơn vị lập quy hoạch sẽ được bàn bạc thảo luận tại Hội đồng thẩm định quy hoạch và đệ trình đến chủ thể phê duyệt quy hoạch. Bên cạnh đó, quy định pháp luật đất đai và pháp luật về quy hoạch hiện hành không*



quy định tỉ lệ đồng thuận của các chủ thể chịu tác động của quy hoạch, trong khi sự đồng thuận của cộng đồng là một trong những điều kiện, căn cứ thẩm định, phê duyệt quy hoạch. Ngoài ra, khi đối chiếu quy định pháp luật đất đai và pháp luật quy hoạch về nội dung lấy ý kiến thì kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện không được tổ chức lấy ý kiến nhân dân, mà chỉ dừng lại ở việc lấy ý kiến đối với quy hoạch sử dụng đất cấp huyện<sup>21</sup>.

Các tác giả cho rằng, việc triển khai thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm ảnh hưởng nhiều đến quyền lợi của người sử dụng đất, nhất là trong bối cảnh hiện nay khi kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện là căn cứ tiến hành thu hồi đất, giải quyết nhu cầu chuyển mục đích sử dụng đất... Do đó, việc triển khai lấy ý kiến về kế hoạch này là rất cần thiết và quan trọng. Chính vì những hạn chế trong quy định về cơ chế bảo đảm hiệu quả của ý kiến đóng góp, giá trị của các ý kiến và tính chuyên môn cao của nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã phần nào khiến người dân không mặn mà tham gia đóng góp ý kiến. Việc hạn chế sự tham gia của nhân dân nói chung và những người sử dụng đất chịu tác động trực tiếp của các loại quy hoạch đất đai sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến việc nắm bắt các thông tin về quy hoạch, dự đoán trước kết quả quy hoạch để xây dựng một chiến lược đầu tư, khai thác đất đai hiệu quả.

### 3. Kết luận và kiến nghị

Trước những bất cập trong quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đối với quá trình thực hiện quyền của người sử

dụng đất, các tác giả kiến nghị những giải pháp cơ bản sau:

*Thứ nhất, hoàn thiện thống nhất hệ thống quy định pháp luật về quy hoạch và quy hoạch đất đai đảm bảo quá trình triển khai lập, thẩm định và phê duyệt quy hoạch nhanh chóng, thống nhất, hiệu quả và hiện đại.* Đây là điều kiện tiên quyết vận hành quá trình lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch mà hiện nay vẫn còn nhiều vướng mắc, lúng túng. Điều này đòi hỏi quyết tâm của cả hệ thống chính trị, cả cơ quan trung ương và địa phương cùng nhau phối hợp, xây dựng kế hoạch và triển khai, cùng tháo gỡ kịp thời các khó khăn; quán triệt tư tưởng về vai trò quan trọng của quy hoạch. Song song đó, quy định và ứng dụng các kỹ thuật hiện đại, phù hợp thực tế quản lý đất đai ở Việt Nam nhằm bảo đảm tính khả thi, hiệu quả của quy hoạch.

*Thứ hai, hoàn thiện kỹ thuật lập quy hoạch đất đai hướng đến tính ổn định, sự phát triển bền vững, hài hòa các nhóm lợi ích.* Mặc dù chủ trương hiện đại hóa và tích hợp các loại quy hoạch đã được quán triệt và triển khai, nhưng đến nay vẫn chưa mang lại hiệu quả, cần xác định rõ điểm nghẽn là về mặt kỹ thuật. Chính vì vậy, cần dựa trên hiện trạng quy hoạch, hiện trạng sử dụng đất và các chủ trương, định hướng phát triển kinh tế - xã hội, kinh nghiệm quốc tế để lựa chọn ứng dụng kỹ thuật hiện đại, đáp ứng các yêu cầu đề ra. Phương án quy hoạch đất đai phải đánh giá được tác động của các nhóm đối tượng, mô phỏng các phương án về hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường... để bảo đảm phương án trong quy hoạch là tối ưu nhất về câu chuyện lợi ích. Quy hoạch đất đai phải có tính ổn định, nhưng không lạc hậu, phải thể hiện tính định hướng, động lực thúc đẩy sự phát triển. Các tác giả cho

<sup>21</sup> Châu Hoàng Thân, *Pháp luật về trách nhiệm giải trình và công khai thông tin quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 9 (377), 2019, tr. 80.

rằng, một trong những tiền đề áp dụng kỹ thuật hiện đại trong quy hoạch đất đai ở Việt Nam là tính chính xác, đầy đủ của dữ liệu địa chính.

*Thứ ba, mở rộng sự tham gia của nhân dân trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.* Sự tham gia của nhân dân trong quá trình lập quy hoạch đất đai thể hiện bản chất sở hữu toàn dân ở Việt Nam, tính dân chủ trong quản lý và là tiền đề thực hiện quyền giám sát của công dân; tạo sự đồng thuận cộng đồng đối với quy hoạch và nâng cao tính khả thi. Cụ thể, pháp luật phải quy định vai trò tham gia của nhân dân từ giai đoạn đầu tiên của quá trình lập quy hoạch, tham gia thể hiện nhu cầu sử dụng đất, cho ý kiến về nhu cầu sử dụng đất là căn cứ lập quy hoạch. Bên cạnh đó, quy định chi tiết về nội dung lấy ý kiến, đa dạng phương thức lấy ý kiến theo hướng đơn giản, cụ thể và sinh động sao cho người được lấy ý kiến thấy rõ được tác động của quy hoạch, sự ảnh hưởng của quy hoạch đến quyền lợi của chính họ; đồng thời là một cơ chế bảo đảm giá trị các ý kiến đóng góp.

*Thứ tư, công khai minh bạch thông tin và phổ biến rộng rãi các thông tin chính thống, tạo điều kiện thuận lợi để tiếp cận.* Mặc dù đã có quy định và thực thi việc niêm yết công khai thông tin quy hoạch, nhất là kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, nhưng thực tiễn vẫn rất phổ biến việc phải thông qua mối quan hệ để hỏi thông tin quy hoạch; thậm chí có những kết quả khác nhau về quy hoạch của một thửa đất. Thực trạng trên đặt ra vấn đề tính hiệu quả của công tác công khai thông tin quy hoạch hiện nay. Vì vậy, các tác giả cho rằng, hoàn thiện thống nhất dữ liệu giữa các quy hoạch, bảo đảm tính thống nhất, chính xác của thông tin là điều kiện tiên quyết bảo

đảm kết quả công khai, minh bạch thông tin quy hoạch. Bên cạnh đó, ứng dụng kỹ thuật hiện đại tích hợp dữ liệu quy hoạch và liên thông giữa các cơ quan liên quan nhằm phục vụ việc tra cứu chính xác, nhanh chóng và thống nhất.

*Thứ năm, hoàn thiện các quy định của Luật Đất đai nhằm bảo đảm quyền của người sử dụng đất.* Cụ thể quy định tại khoản 7 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018) về quyền sửa chữa, cải tạo nhà ở, công trình xây dựng khi đất thuộc phạm vi chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất theo kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện. Các tác giả kiến nghị quy định cụ thể: “Việc cải tạo sửa chữa không làm thay đổi quy mô nhà ở và cấp công trình hiện có, việc sửa chữa, cải tạo phải được thông báo với Ủy ban nhân dân cấp xã”, thay cho cơ chế xin – cho trong quy định hiện nay. Nhằm khắc phục tình trạng chậm trễ của quá trình lập, phê duyệt quy hoạch đất đai hiện nay, Luật Đất đai và Luật Quy hoạch phải quy định nguyên tắc về thời hạn phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, Cụ thể: “Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của mỗi kỳ phải được quyết định, phê duyệt trong năm cuối của kỳ trước đó; kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện phải được phê duyệt trong quý cuối của năm trước”. Trên cơ sở nguyên tắc, các chủ thể có trách nhiệm sẽ xây dựng kế hoạch phù hợp bảo đảm nguyên tắc, đây cũng là căn cứ xử lý những hành vi chậm trễ lập, phê duyệt quy hoạch. Đồng thời, Luật Đất đai cần bổ sung quy định cụ thể xử lý tình huống chậm quyết định, phê duyệt và chậm công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tương tự như nguyên tắc xử lý quy hoạch treo tại khoản 8 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013.