

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

ĐỖ THỊ HƯƠNG

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT
TỪ THỰC TIỄN TỈNH NINH BÌNH**

**Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính
Mã số: 60.38.01.02**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Hà Nội, năm 2017

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

ĐỖ THỊ HƯƠNG

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT
TỪ THỰC TIỄN TỈNH NINH BÌNH**

**Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính
Mã số: 60.38.01.02**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC
GS.TS. Võ Khánh Vinh**

Hà Nội, năm 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan rằng số liệu và kết quả nghiên cứu trong luận văn này là trung thực và chưa hề được sử dụng để bảo vệ một học vị nào, các thông tin trích dẫn trong luận văn đều đã được chỉ rõ nguồn gốc.

Tác giả luận văn

Đỗ Thị Hương

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

STT	Từ, cụm từ	Viết tắt
1	Công nghiệp hóa – hiện đại hóa	CNH-HĐH
2	Hội đồng nhân dân	HĐND
3	Ủy ban nhân dân	UBND
4	Quản lý nhà nước	QLNN
5	Giải phóng mặt bằng	GPMB
6	Quyền sử dụng	QSD
7	Quyền sở hữu	QSH

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT	6
1.1. Khái niệm và đặc điểm của quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất.....	6
1.2. Vai trò của quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất.....	11
1.3. Những nguyên tắc cơ bản của quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất.....	13
1.4. Nội dung quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất	16
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT Ở TỈNH NINH BÌNH	26
2.1. Những yếu tố tác động đến quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất, ở tỉnh Ninh Bình.....	26
2.2. Thực trạng tổ chức quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất, ở tỉnh Ninh Bình.....	39
2.3. Đánh giá chung về quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất, ở tỉnh Ninh Bình.....	47
CHƯƠNG 3. TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT Ở TỈNH NINH BÌNH	56
3.1. Các định hướng tăng cường quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất, ở tỉnh Ninh Bình.....	56
3.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất, ở tỉnh Ninh Bình.....	60
KẾT LUẬN	71
Danh mục tài liệu tham khảo.....	73

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất đai là tài nguyên thiên nhiên vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt không thể thay thế, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, các cơ sở kinh tế xã hội và an ninh, quốc phòng.

Việt Nam là một quốc gia đất chật, người đông, dân số tăng nhanh và đang trong quá trình đẩy mạnh thực hiện sự nghiệp CNH-HĐH đất nước; được cảnh báo là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu vì vậy việc quản lý chặt chẽ, sử dụng hợp lý và có hiệu quả tài nguyên đất là một trong những nhiệm vụ vô cùng quan trọng.

Để sử dụng hợp lý, hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai, bảo vệ cảnh quan môi trường sinh thái, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội theo hướng CNH-HĐH thì công tác QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất giữ vai trò rất quan trọng.

Quy hoạch sử dụng đất là một khâu không thể thiếu được trước khi đưa ra các chương trình kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Để quản lý sử dụng tài nguyên đất cho các ngành kinh tế xã hội trong thời gian trước mắt và lâu dài có hiệu quả và bền vững việc QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất là việc làm hết sức cần thiết nhằm sử dụng quỹ đất một cách hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả, phù hợp với định hướng phát triển không gian đô thị, nhằm thúc đẩy kinh tế phát triển.

Luật đất đai năm 2013 quy định “quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất” là một trong 15 nội dung QLNN về đất đai. Công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định từ điều 35 đến điều 51 của Luật đất đai và được cụ thể hóa tại Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ, Thông tư số 29/2009/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường [24]

Tỉnh Ninh Bình được Chính phủ phê duyệt quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) ngày 17/9/2012 theo Nghị quyết số 57/NQ-CP. Trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh được Chính phủ phê duyệt, UBND tỉnh đã phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất để các huyện, thành phố hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020, kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) và tổ chức thực hiện. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một cơ sở

pháp lý để thực hiện việc giao đất, thu hồi đất, cho thuê đất cho các tổ chức, cá nhân sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm, hiệu quả và tuân thủ pháp luật.

Qua 05 năm thực hiện kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2011-2015, tỉnh Ninh Bình đã đạt được những kết quả tốt, có những điểm sáng trong cơ chế quản lý đất đai như thống nhất thu hồi đất theo quy hoạch, tạo quỹ đất sạch thu hút các nhà đầu tư, tạo nguồn thu lớn cho ngân sách; đặc biệt là cơ chế bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất thực hiện các dự án trên địa bàn tỉnh đã tương đối phù hợp, nhận được sự đồng thuận của các tổ chức và nhân dân. Bên cạnh đó công tác quy hoạch sử dụng đất vẫn còn một số hạn chế như: Tài nguyên đất đai vẫn chưa được quản lý, khai thác hợp lý; Tình trạng quy hoạch treo, khai thác không theo dự báo nhu cầu, đất bị bỏ hoang gây lãng phí tài nguyên đất; Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa thật sự khoa học và tầm nhìn dài hạn; Một số chính sách về định giá đất, thu hồi, đền bù, hỗ trợ, tái định cư chưa gắn với thực tế; Tình trạng khiếu kiện về đất đai có lúc chưa được giải quyết kịp thời; Vi phạm pháp luật trong quản lý, sử dụng đất còn nhiều nhưng chưa được xử lý triệt để.

Xuất phát từ những vấn đề trên, việc nghiên cứu nhằm tìm giải pháp tăng cường QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất trong đó quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh có ý nghĩa cả lý luận và thực tiễn, có tính cấp bách trước mắt và là vấn đề cơ bản lâu dài. Do vậy tác giả chọn đề tài nghiên cứu: “ Quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất từ thực tiễn tỉnh Ninh Bình” làm luận văn tốt nghiệp thạc sỹ Luật học.

2. Tình hình nghiên cứu

Quy hoạch sử dụng đất là cơ sở quan trọng để QLNN về đất đai. Vấn đề này từ lâu đã thu hút sự quan tâm, chú ý của nhiều nhà khoa học, những người làm công tác lý luận nghiêm cứu và cán bộ hoạt động thực tiễn quan tâm, nghiên cứu dưới nhiều khía cạnh, góc độ khác nhau. Trong quá trình nghiên cứu, tìm hiểu đề tài, tác giả có cơ hội được tiếp cận một số công trình nghiên cứu tiêu biểu có liên quan như:

- Bộ Tài nguyên và Môi trường – Trung tâm điều tra quy hoạch đất đai: *Nghiên cứu đổi mới hệ thống quản lý đất đai để hình thành và phát triển thị trường bất động sản ở Việt Nam.*

- GS. TSKH Đặng Hùng Võ (2012): *Phân cấp quyền của Nhà nước đối với đất đai, quản lý đất đai và việc giám sát – đánh giá cần thiết ở Việt Nam.*

- Nguyễn Mạnh Hiền – thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường (2013): *Xây dựng chiến lược phát triển ngành quản lý đất đai theo định hướng hiện đại hóa, kinh tế hóa và phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội bền vững.*

- Luận văn thạc sỹ của tác giả Đỗ Hữu Hoan (2014): *QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn huyện Phúc Thọ, thành phố Hà nội.*

- TS Đặng Anh Quân (2012): *Quản lý đất đai theo quy hoạch và vấn đề đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất.*

Mặc dù đã có nhiều công trình nghiên cứu, các bài viết liên quan đến QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất, tuy nhiên theo sự hiểu biết của tác giả chưa có một công trình nào chuyên sâu nghiên cứu về vấn đề QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất từ thực tiễn tỉnh Ninh Bình, chính vì vậy việc nghiên cứu đề tài luận văn của tác giả sẽ góp phần bổ sung lý luận và thực tiễn cho công tác quản lý quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn tỉnh Ninh Bình từ đó đưa ra một số giải pháp đề xuất nhằm tăng cường quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn tỉnh Ninh Bình cũng như đối với một số địa phương khác có tính chất, điều kiện tương đồng.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Làm rõ hơn một số vấn đề lý luận cơ bản về QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất và thực tiễn QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất ở tỉnh Ninh Bình, luận văn đưa ra các đề xuất, kiến nghị để tăng cường hiệu quả QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Tổng hợp, phân tích làm rõ thêm cơ sở lý luận cơ bản về QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất;

- Phân tích đánh giá thực trạng QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn tỉnh Ninh Bình, chỉ ra nguyên nhân, hạn chế trong QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất;

- Đề xuất một số giải pháp giúp tăng cường việc QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất đai trên địa bàn tỉnh Ninh Bình trong thời gian tới.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Trong phạm vi nghiên cứu đề tài luận văn xác định đối tượng nghiên cứu là những vấn đề lý luận chung về QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất và thực trạng việc QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

- Luận văn tập trung nghiên cứu vấn đề QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất trong phạm vi ranh giới tỉnh Ninh Bình;

- Thời gian nghiên cứu QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất tỉnh Ninh Bình giai đoạn 2010 - 2015;

- Đề xuất các giải pháp tăng cường QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận nghiên cứu

Luận văn được nghiên cứu dựa trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các quan điểm của Đảng Việt Nam về Nhà nước và pháp luật, QLNN nói chung, QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất nói riêng.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp nghiên cứu cụ thể được sử dụng trong luận văn chủ yếu là: Phân tích, diễn giải, bình luận, đối chiếu, điều tra, thống kê, so sánh.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn

6.1. Ý nghĩa lý luận

Luận văn làm sáng tỏ thêm cơ sở lý luận của việc QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất của chính quyền cấp tỉnh gắn với đặc thù của tỉnh Ninh Bình.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

- Luận văn góp phần bổ sung thêm cơ sở lý luận QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất;

- Thông qua việc đánh giá thực tế công tác QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất từ thực tiễn tỉnh Ninh Bình, luận văn đề xuất phương hướng, giải pháp có tính khả thi nhằm góp phần tăng cường hiệu lực, hiệu quả QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất;

- Kết quả nghiên cứu có thể sử dụng vào việc nghiên cứu, minh họa trong giảng dạy ở một số trường đại học, đồng thời có thể sử dụng là tài liệu tham khảo QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất ở các địa phương khác có tính chất, điều kiện tương đồng.

7. Kết cấu luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, danh mục bảng biểu, từ viết tắt, luận văn được kết cấu thành 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất

Chương 2: Thực trạng quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất ở tỉnh Ninh Bình

Chương 3: Tăng cường quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất ở tỉnh Ninh Bình.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

1.1. Khái niệm và đặc điểm của quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất

1.1.1. Khái niệm quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất là hoạt động vừa mang tính khoa học vừa mang tính pháp lý của một hệ thống các biện pháp kỹ thuật, kinh tế xã hội được xử lý bằng các phương pháp phân tích tổng hợp về sự phân bố địa lý của các điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội có những đặc trưng của tính phân di giữa các vùng lãnh thổ theo quan điểm tiếp cận hệ thống để hình thành các phương án tổ chức lại việc sử dụng đất theo pháp luật của nhà nước. Quy hoạch sử dụng đất là một hoạt động vừa mang tính kỹ thuật, kinh tế vừa mang tính pháp chế; biểu hiện của tính kỹ thuật ở chỗ đất đai được đo đạc, vẽ thành bản đồ, tính toán và thông kê diện tích, thiết kế phân chia khoảnh, thửa để giao cho các mục đích sử dụng khác nhau. Về mặt pháp lý, đất đai được nhà nước giao cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng vào các mục đích khác nhau. Nhà nước ban hành các văn bản pháp quy để điều chỉnh các mối quan hệ đất đai, các đối tượng sử dụng đất có nghĩa vụ chấp hành nghiêm chỉnh các chủ trương chính sách của nhà nước.

Quy hoạch là quá trình sắp xếp, bố trí các đối tượng quy hoạch vào một không gian nhất định nhằm đạt được mục tiêu của kế hoạch đề ra.

Theo tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên Hiệp Quốc (FAO-1993) định nghĩa: “*Quy hoạch sử dụng đất đai là sự đánh giá tiềm năng đất nước có hệ thống, tính thay đổi trong sử dụng đất đai và những điều kiện kinh tế xã hội để chọn lọc và thực hiện các sự lựa chọn sử dụng đất đai tốt nhất. Đồng thời quy hoạch sử dụng đất đai cũng là chọn lọc và đưa vào thực hành những sử dụng đất đai đó mà nó phải phù hợp với yêu cầu cần thiết của con người về bảo vệ nguồn tài nguyên trong tương lai*”.

Theo từ điển Bách khoa Việt Nam thì quy hoạch đất đai là: “*Việc bố trí, sắp xếp và sử dụng các loại đất một cách hợp lý để sản xuất ra nhiều nông sản chất lượng cao, hiệu quả kinh tế lớn. Quy hoạch đất đai chia làm hai loại: Quy hoạch đất đai cho các vùng, các ngành và quy hoạch đất đai trong nội bộ xí nghiệp. Việc*

quy hoạch giữa các vùng, các ngành tùy thuộc vào điều kiện tự nhiên và có mối liên hệ chặt chẽ của lực lượng sản xuất với phân vùng của cả nước”.

Về mặt thuật ngữ, “Quy hoạch” có nghĩa là việc xác định một trật tự nhất định bằng những hoạt động như: Phân bố, sắp xếp, tổ chức... còn “Đất đai” là một phần lãnh thổ nhất định (vùng đất, khoanh đất, mảnh đất, miếng đất, lô đất...) có vị trí, hình thể, diện tích và những tính chất tự nhiên hoặc mới tạo thành (đặc tính thổ nhưỡng, điều kiện địa hình, địa chất, thủy văn, chế độ nước, nhiệt độ, ánh sáng, thảm thực vật, các tính chất lý hóa...), tạo ra những điều kiện nhất định cho việc sử dụng đất theo các mục đích khác nhau. Như vậy để sử dụng đất cần phải lập quy hoạch.

Kết quả của quy hoạch sử dụng đất là sự thay đổi trong hoạt động sử dụng đất, trong đó bao gồm cả việc phân chia hoặc sát nhập những diện tích đất đai nhất định, đó là sự thay đổi đặc điểm hình học của đất đai, thay đổi mục đích sử dụng đất, thay đổi về QSH và các quyền, nghĩa vụ tương đương.

Khoản 2, Điều 3, Luật Đất đai năm 2013, ghi: “*Quy hoạch sử dụng đất là việc phân bố và khoanh vùng đất đai theo không gian và 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.*” [24]

Hệ thống quy hoạch sử dụng đất của Việt Nam hiện nay gồm:

- Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia;
- Quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh;
- Quy hoạch sử dụng đất cấp huyện;
- Quy hoạch sử dụng đất quốc phòng;
- Quy hoạch sử dụng đất an ninh.

Quản lý nhà nước là sự tác động có chủ đích và điều chỉnh bằng quyền lực của nhà nước tới các đối tượng bị quản lý thông qua pháp luật, chính sách, công cụ, môi trường, lực lượng vật chất và tài chính nhằm đạt được mục tiêu do chủ thể QLNN đặt ra.

Quản lý nhà nước về quy hoạch sử dụng đất là một lĩnh vực của QLNN về đất

đai, là hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc sử dụng các biện pháp, công cụ thích hợp tác động đến hành vi, hoạt động của cơ quan lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch sử dụng đất và những người thực hiện quy hoạch sử dụng đất nhằm đạt được mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của một vùng, một địa phương và cả một quốc gia.

Quản lý nhà nước về quy hoạch sử dụng đất là quản lý bảo vệ các quyền sở hữu quyền sử dụng đất đai và quản lý việc sử dụng đất đai, là một trong những vấn đề quan trọng nhằm không ngừng nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên đất đai.

Quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất là quá trình nhà nước sử dụng hệ thống các công cụ, chính sách, pháp luật và các quy định để quản lý, kiểm tra, giám sát các hoạt động có liên quan đến công tác quy hoạch sử dụng đất nhằm khai thác sử dụng đất có hiệu quả, thúc đẩy kinh tế phát triển toàn diện và bền vững.

1.1.2. Đặc điểm của quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất

Nước ta hiện đang có ba hệ thống quy hoạch gồm: Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, Quy hoạch không gian và Quy hoạch sử dụng đất. Trong đó, quy hoạch sử dụng đất là loại quy hoạch có tính lịch sử xã hội, tính dài hạn, tính tổng hợp, tính chiến lược và chỉ đạo vĩ mô, tính chính sách và tính khả biến.

- *Tính lịch sử xã hội*: Mỗi giai đoạn lịch sử lại có các chế độ cai trị khác nhau, lịch sử phát triển của mỗi giai đoạn khác nhau. Chính vì thế có thể nói rằng lịch sử phát triển xã hội chính là lịch sử phát triển của quy hoạch sử dụng đất. Mỗi hình thái kinh tế - xã hội đều có một phương thức sản xuất thể hiện theo hai mặt: Lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất. Quy hoạch sử dụng đất đai luôn nảy sinh quan hệ giữa người với đất đai (như điều tra, đo đạc, khoanh định, thiết kế...) cũng như quan hệ giữa người với người (xác nhận bằng văn bản về sở hữu và quyền sử dụng đất giữa những người chủ quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất – giấy chứng nhận QSD đất và tài sản gắn liền với đất) và nó thể hiện đồng thời hai yếu tố: Thúc đẩy lực lượng sản xuất phát triển và thúc đẩy sự phát triển của các mối quan hệ sản xuất. Do vậy, quy hoạch sử dụng đất luôn là một bộ phận của phương thức sản xuất xã hội. Lịch sử phát triển của xã hội chính là lịch sử phát triển của quy hoạch sử dụng đất. Tính chất lịch sử của quy hoạch sử dụng đất xác nhận vai trò lịch sử của nó trong từng thời kỳ xây dựng và hoàn thiện phương thức sản xuất xã hội, thể hiện

ở mục đích, yêu cầu, nội dung và sự hoàn thiện của phương án quy hoạch sử dụng đất.

Mỗi nước có luật đất đai riêng của mình vì vậy quy hoạch sử dụng đất của mỗi nước cũng có nội dung khác nhau. Ở nước ta quy hoạch sử dụng đất đai phục vụ nhu cầu sử dụng đất và quyền lợi của toàn xã hội. Theo Luật Đất đai: đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước thống nhất quản lý, nhà nước giao đất cho các hộ gia đình, cá nhân, tổ chức sử dụng. Điều đó góp phần tích cực thay đổi quan hệ sản xuất, tạo điều kiện cho người dân làm chủ mảnh đất, tự tin trong sản xuất, đầu tư, giúp cho việc bảo vệ đất và nâng cao hiệu quả sản xuất xã hội.

- *Tính tổng hợp*: Đất đai có vai trò quan trọng đối với đời sống của con người và các hoạt động xã hội cho nên quy hoạch sử dụng đất mang tính tổng hợp rất cao, đề cập đến nhiều lĩnh vực về khoa học kinh tế, xã hội như khoa học tự nhiên, khoa học xã hội dân số và đất đai, sản xuất công nông nghiệp, môi trường sinh thái... Quy hoạch sử dụng đất đai thường động chạm đến việc sử dụng 6 loại đất chính: đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất khu dân cư nông thôn, đất đô thị, đất chuyên dùng và đất chưa sử dụng cũng như ảnh hưởng đến toàn nhu cầu sử dụng đất đai của toàn bộ nền kinh tế quốc dân.

Quy hoạch sử dụng đất lãnh trách nhiệm tổng hợp toàn bộ nhu cầu sử dụng đất, nó phân bố, bố trí và điều chỉnh các nhu cầu đất đai, điều phối phương thức, hướng phân bổ sử dụng đất phù hợp với mục tiêu kinh tế xã hội, bảo đảm cho nền kinh tế quốc dân luôn phát triển bền vững, đạt tốc độ cao và ổn định.

Tính tổng hợp của Quy hoạch sử dụng đất đai biểu hiện chủ yếu ở hai mặt:

+ Thứ nhất: Đối tượng của quy hoạch sử dụng đất là khai thác, sử dụng, cải tạo, bảo vệ... tài nguyên đất đai cho nhu cầu toàn bộ nền kinh tế.

+ Thứ hai: Quy hoạch sử dụng đất đai đề cập đến nhiều lĩnh vực về khoa học, kinh tế và xã hội như: Môi trường, sinh thái, khoa học tự nhiên, khoa học xã hội, sản xuất công nông nghiệp, dân số...

Với đặc điểm này, quy hoạch sử dụng đất lãnh trách nhiệm tổng hợp toàn bộ nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực; xác định và điều phối phương hướng, phương thức phân bổ sử dụng đất phù hợp với mục tiêu kinh tế xã hội, bảo đảm cho nền kinh tế luôn phát triển, đạt tốc độ cao và ổn định.

- *Tính dài hạn:* Điều 37, Luật Đất đai năm 2013 quy định “Kỳ quy hoạch sử dụng đất là 10 năm”. Tính dài hạn của quy hoạch sử dụng đất phụ thuộc vào dự báo xu thế biến động dài hạn của các yếu tố kinh tế xã hội quan trọng như sự thay đổi về nhân khẩu, tiến bộ khoa học và công nghệ liên quan đến việc sử dụng đất đai, quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn... Quy hoạch dài hạn nhằm đáp ứng nhu cầu đất đai để phát triển lâu dài kinh tế xã hội. Cơ cấu và phương thức sử dụng đất được điều chỉnh từng bước trong thời gian dài gắn với quá trình phát triển kinh tế xã hội cho đến khi đạt được mục tiêu dự kiến.

- *Tính chiến lược và chỉ đạo vĩ mô:* Với đặc tính dài hạn, quy hoạch sử dụng đất chỉ dự kiến được các xu thế thay đổi phương hướng, mục tiêu, cơ cấu và phân bố sử dụng đất với tính đại thể chứ không dự kiến được các hình thức và nội dung cụ thể, chi tiết của sự thay đổi. Do khoảng thời gian dự báo là tương đối dài, chịu tác động của nhiều nhân tố kinh tế xã hội khó xác định, nên chỉ tiêu quy hoạch thường là không cụ thể và chi tiết như trong kế hoạch sử dụng đất năm năm và kế hoạch sử dụng đất hàng năm chính vì thế quy hoạch sử dụng đất mang tính chiến lược chỉ đạo vĩ mô. Các chỉ tiêu quy hoạch càng khái lược hóa quy hoạch càng ổn định.

- *Tính chính sách:* Quy hoạch sử dụng đất thể hiện rất rõ đặc tính chính trị và chính sách xã hội. Khi xây dựng phương án sử dụng đất phải quán triệt các chính sách và quy định có liên quan đến đất đai của Đảng và Nhà nước, đảm bảo thực hiện cụ thể trên mặt bằng đất đai các mục tiêu phát triển nền kinh tế quốc dân, phát triển ổn định kế hoạch kinh tế - xã hội, tuân thủ các quy định, các chỉ tiêu không chế về dân số, đất đai và môi trường sinh thái.

- *Tính khả biến:* Dưới sự tác động của nhiều nhân tố khó dự đoán trước, theo nhiều phương diện khác nhau, quy hoạch sử dụng đất đai chỉ là một trong những giải pháp biến đổi hiện trạng sử dụng đất sang trạng thái mới thích hợp hơn cho việc phát triển kinh tế xã hội trong một thời kỳ nhất định. Khi xã hội phát triển, khoa học kỹ thuật ngày càng tiến bộ, chính sách và tình hình kinh tế thay đổi, các dự kiến của của quy hoạch sử dụng đất không còn phù hợp thì việc chỉnh sửa, bổ sung hoàn thiện quy hoạch và điều chỉnh biện pháp thực hiện là cần thiết. Điều này thể hiện tính khả biến của quy hoạch. Quy hoạch sử dụng đất luôn là quy hoạch động, một

quá trình lặp lại theo chu kỳ “Quy hoạch - thực hiện - quy hoạch lại hoặc chỉnh lý - Tiếp tục thực hiện...” với chất lượng, mức độ hoàn thiện và tính phù hợp ngày càng cao.

1.2. Vai trò của quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất

Một là, xác định các ưu tiên trong phát triển không gian địa phương và nhận diện các khu vực địa lý chủ yếu cần ưu tiên phát triển để lập quy hoạch sử dụng đất mang tính khả thi cao nhất. Với vai trò là cơ quan trực tiếp quản lý đất đai trong phạm vi được phân cấp, chính quyền cấp tỉnh nắm trong tay những công cụ có thể điều chỉnh các quan hệ đất đai, đảm bảo cho các quan hệ này vận động phù hợp với quy luật, với điều kiện kinh tế xã hội của địa phương, đáp ứng yêu cầu phát triển của tỉnh trong từng thời kỳ. Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai một cách hợp lý, có tính khả thi cao sẽ góp phần nâng cao giá trị sử dụng đất đai (đất được sử dụng tối ưu) là động lực để phát triển kinh tế xã hội. Ngược lại nếu không làm tốt công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất gây nên tình trạng lãng phí tài nguyên đất đai, đáp ứng không đúng, không đầy đủ nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội. Trên cơ sở lập, tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, chính quyền cấp tỉnh đã thực hiện phân phối, phân phối lại quỹ đất thông qua việc bố trí sử dụng hợp lý từng mảnh đất, từng diện tích đất, phát huy cao nhất giá trị kinh tế từng thửa đất.

Hai là, thu hút sự tham gia của quần chúng nhân dân vào công tác lập quy hoạch sử dụng đất. Việc lấy ý kiến đóng góp nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thực hiện thông qua tổ chức hội nghị lấy ý kiến trực tiếp. Do đó, nội dung của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt phản ánh được tâm tư, nguyện vọng, các mối quan tâm của các chủ thể sử dụng đất về cơ cấu sử dụng đất, vị trí đất thu hồi, phương án chuyển mục đích sử dụng đất và các giải pháp thực hiện đi kèm, nhờ đó mà đảm bảo cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thực hiện.

Ba là, đảm bảo thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã xây dựng và xử lý các vi phạm quy hoạch.

- Tình trạng sử dụng đất không đúng mục đích, vị trí theo quy hoạch diễn ra khá phổ biến tại rất nhiều địa phương trên cả nước. Đặc biệt là quá trình đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ như hiện nay tác động rất lớn đến việc chuyển mục đích sử dụng đất, mà đa phần là chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi

nông nghiệp dễ dẫn đến mất cân bằng cơ cấu sử dụng đất, phá vỡ quy hoạch sử dụng đất từ đó ảnh hưởng đến việc thực hiện các mục tiêu của chiến lược phát triển kinh tế xã hội. Thực trạng xã hội trên đòi hỏi phải có sự quản lý, kiểm tra thường xuyên của các cấp quản lý nhằm đảm bảo cho việc sử dụng đất đúng theo vị trí, mục đích đã được quy hoạch đồng thời rà soát, phát hiện và xử lý kịp thời các vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Bốn là, QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh góp phần ổn định và công bằng trong việc sử dụng đất đai.

Thông qua việc xây dựng hệ thống bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất, lập sổ địa chính và cấp giấy chứng nhận QSD đất, QLNN về đất đai của chính quyền các cấp đã thiết lập căn cứ pháp lý cho các chủ thể sử dụng đất, đặc biệt là làm rõ nguồn gốc sử dụng đất nên đã giải quyết và hạn chế được các tranh chấp đất đai, góp phần đảm bảo trật tự, an toàn xã hội. Bên cạnh đó, quá trình đô thị hoá, công nghiệp hoá ngày càng phát triển làm cho nhu cầu về đất ngày càng gia tăng, giá trị của đất đặc biệt là đất đô thị ngày càng tăng lên trong khi diện tích lại có giới hạn nên tranh chấp, khiếu kiện về đất đai cũng ngày càng nhiều. Chính quyền cấp huyện với chức năng, quyền hạn được giao trong phân cấp quản lý đã trực tiếp giải quyết hoặc cung cấp các tài liệu, hồ sơ về đất cho các cơ quan liên quan để phối hợp giải quyết các tranh chấp khiếu kiện đất đai góp phần giảm bớt những xung đột xã hội có thể xảy ra tại địa phương.

Năm là, QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh góp phần tăng cường hiệu quả và tính bền vững của việc sử dụng và khai thác đất đai.

Quá trình sử dụng đất đai, với tư cách là chủ sử dụng đất mà không phải là chủ sở hữu đất đai, những chủ thể này luôn mong muốn tối ưu hóa việc sử dụng đất, từ đó dẫn đến việc khai thác và sử dụng đất đai một cách triệt để nhưng không có hoặc có rất ít các biện pháp cải tạo và sử dụng đất đai một cách bền vững. UBND cấp tỉnh luôn sát sao chỉ đạo UBND cấp huyện với tư cách là cấp chính quyền liên quan trực tiếp đến đối tượng sử dụng đất, chính quyền cấp huyện thực hiện điều chỉnh hành vi của các chủ thể sử dụng đất, buộc họ phải sử dụng đất đúng mục đích, đúng quy hoạch được duyệt, đúng ranh giới được giao, thực hiện thu tiền sử dụng đất, xử lý các hành vi lấn chiếm đất đai, hủy hoại đất, sử dụng sai mục đích,... nhằm đảm

bảo trật tự, kỷ cương trong sử dụng đất, bảo vệ nguồn lực đất đai, đồng thời điều chỉnh mục đích sử dụng đất nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển trong tương lai. Sự điều chỉnh mục đích sử dụng đất, nếu có tầm nhìn dài hạn, tổng thể, sẽ đảm bảo quỹ đất được khai thác và sử dụng hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả.

Sáu là, đảm bảo nguồn thu tài chính từ đất.

- Các khoản thu từ đất bao gồm: Tiền sử dụng đất khi nhà nước giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; các khoản phí, lệ phí trong quản lý và sử dụng đất đai; tiền bồi thường cho nhà nước khi gây thiệt hại trong quản lý và sử dụng đất đai; thuế thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất và thuế sử dụng đất.

- Tài chính về đất là một trong những nội dung quan trọng của QLNN đối với quản lý và sử dụng đất đai. Tài chính về đất có mối quan hệ mật thiết với tài chính đất ở và đất sản xuất kinh doanh, là nguồn thu quan trọng cho ngân sách địa phương và là công cụ có hiệu quả cho chính quyền điều tiết thị trường bất động sản. Thông qua QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất, chính quyền cấp tỉnh có thể huy động tài chính cho đầu tư cơ sở hạ tầng, các nguồn vốn từ đất như: đầu tư hạ tầng nhằm tăng giá trị đối với quỹ đất đang quản lý và thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất cho các tổ chức, cá nhân. Thông qua việc đầu tư cơ sở hạ tầng sẽ góp phần thu hút các doanh nghiệp đầu tư sản xuất, kinh doanh tạo ra hiệu ứng tăng các khoản thu từ đất, cũng như từ thuế của các hoạt động kinh doanh, tạo nguồn vốn đầu tư cho phát triển kinh tế xã hội, tạo công ăn việc làm cũng như giải quyết các vấn đề xã hội khác.

1.3. Những nguyên tắc cơ bản của quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất

Một là, đảm bảo tập trung thống nhất của nhà nước.

Điều 4, Luật đất đai năm 2013 quy định: "*Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý*". Để đảm bảo sử dụng hiệu quả thì nhà nước cần tập trung thống nhất quản lý toàn bộ các loại đất. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là công cụ quan trọng, hữu hiệu để nhà nước quản lý đất đai, là công cụ thể hiện các quyền của nhà nước đối với đất đai, nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo vị trí, mục đích sử dụng đất theo quy hoạch, kế

hoạch sử dụng đất. Để nguyên tắc này được đảm bảo thì nhà nước cần thực hiện lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện, quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh từ tổng thể đến chi tiết, quy hoạch sử dụng đất cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của cấp trên, quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh phải xác định diện tích các loại đất đã được phân bổ trong quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia và diện tích các loại đất theo nhu cầu sử dụng đất cấp tỉnh, phải thể hiện nội dung sử dụng đất của cấp huyện; quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia phải đảm bảo tính đặc thù, liên kết của các vùng kinh tế - xã hội.

Hai là, thực hiện đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Trên cơ sở diện tích các loại đất được Chính phủ phân bổ, UBND cấp tỉnh xác định diện tích các loại đất phân bổ và diện tích các loại đất theo nhu cầu sử dụng đất đến từng đơn vị hành chính cấp huyện, đồng thời chỉ đạo UBND cấp huyện lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện theo quy định của pháp luật và thực hiện thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất theo đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt; phát hiện và xử lý kịp thời các trường hợp vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất... UBND cấp tỉnh chỉ đạo trực tiếp UBND cấp huyện và các ban ngành tại địa phương quản lý chặt chẽ tình hình chuyển nhượng, chuyển mục đích sử dụng đất sản xuất nông nghiệp, đất rừng sản xuất, đặc biệt là đất chuyên trồng lúa nước giữa chủ sử dụng đất là hộ gia đình cá nhân với các tổ chức kinh tế; không được thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất đối với các khu vực đất nằm trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt khi đã có thông báo thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đồng thời, chỉ đạo các cấp chính quyền, ban, ngành trên địa bàn tỉnh, tổ chức tuyên truyền, phổ biến, công khai những nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh và của địa phương mình để các tầng lớp nhân dân hiểu rõ và thực hiện tốt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Ba là, kết hợp hài hòa các lợi ích.

Đất đai phản ánh mối quan hệ về lợi ích của cá nhân, tập thể và lợi ích của cộng đồng xã hội. Việc kết hợp hài hòa các lợi ích cần phải được xem xét và đề ra ngay từ khi xây dựng chiến lược sử dụng đất, lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Giải quyết tốt các mối quan hệ lợi ích trong quá trình sử dụng đất đai sẽ giúp cho

các nhà quản lý đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội đã đề ra. Trong đó, cần xác định rõ lợi ích của các thành phần sử dụng đất và mối quan hệ của các lợi ích đó. Đối với các tổ chức kinh tế, đất đai là yếu tố sản xuất còn đối với các tổ chức chính trị xã hội, đất đai là cơ sở, là nền móng để tồn tại và phát triển. Đất đai là tài sản quốc gia, vì vậy nó phản ánh lợi ích chung của xã hội. Nói đến lợi ích trước hết phải nói đến lợi ích của con người, vì hoạt động của con người là hoạt động vì lợi ích. Do vậy, chú ý đến lợi ích của con người là nhằm phát huy đầy đủ tính tích cực, chủ động, sáng tạo của con người. Lợi ích không chỉ là động lực, mà quan trọng hơn nó là phương tiện của quản lý dùng để động viên con người. Tuy nhiên, lợi ích về đất đai không chỉ liên quan đến lợi ích cá nhân mà nó còn quan hệ với lợi ích tập thể, lợi ích của toàn xã hội. Vì vậy, cần phải kết hợp hài hoà ba lợi ích trên. Kết hợp hài hoà ba lợi ích tức là chúng ta phải chú ý đồng thời cả ba lợi ích đó, không để lợi ích này lấn át hoặc triệt tiêu lợi ích khác.

Bốn là, tiết kiệm và hiệu quả.

Đây là nguyên tắc cơ bản trong công tác quản lý và sử dụng đất đai. Vì đất đai là sản phẩm của tự nhiên và có hạn hay nói cách khác đất đai là khan hiếm. Sự khan hiếm của đất đai là do tính có giới hạn về diện tích bề mặt của trái đất cũng như diện tích đất đai của mỗi quốc gia, mỗi lãnh thổ, mỗi vùng, mỗi địa phương. Sự khan hiếm đất đai đòi hỏi nhà nước xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải có tính khả thi cao, được quản lý và giám sát trong suốt quá trình thực hiện nhằm đảm bảo phục vụ cho chiến lược phát triển kinh tế xã hội nhưng sử dụng đất đai một cách tiết kiệm nhất mà vẫn đạt được các mục tiêu đã đề ra. Tiết kiệm là cơ sở, là nguồn gốc của hiệu quả.

Năm là, kết hợp quyền sở hữu và quyền sử dụng đất.

Quyền sở hữu bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt của chủ sở hữu theo quy định của pháp luật. Chủ sở hữu có đủ ba quyền đối với tài sản sở hữu đó là: quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt tài sản. Trong khi đó quyền sử dụng là quyền của chủ sở hữu khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản, chỉ là một trong ba quyền của chủ sở hữu.

Tại Việt Nam đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo

quy định của Luật Đất đai. Điều 5, Luật Đất đai 2013 cũng quy định rõ: Người sử dụng đất được nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật, bao gồm: Tổ chức trong nước gồm cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, chính trị xã hội - nghề nghiệp,... hộ gia đình, cá nhân trong nước; cộng đồng dân cư; cơ sở tôn giáo; tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch; doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài... Quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Nhà nước không trực tiếp sử dụng đất đai mà thực hiện quyền sử dụng đất đai thông qua việc thu tiền sử dụng đất, thu thuế, phí và lệ phí sử dụng đất đai từ chủ thể trực tiếp sử dụng đất. Vì vậy, để sử dụng đất đai có hiệu quả nhà nước phải xây dựng phương án sử dụng đất đạt hiệu quả cao nhất (có tính khả thi cao) để giao đất cho chủ thể sử dụng đất theo phương án đã được xây dựng (theo vị trí, mục đích sử dụng đất) và tạo một hành lang pháp lý nhằm đảm bảo quyền lợi của chủ thể sử dụng đất và lợi ích của nhà nước.

1.4. Nội dung quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất

1.4.1. Hoạch định chiến lược của nhà nước về quy hoạch sử dụng đất

Hoạch định là một chức năng cơ bản, đầu tiên của nhà quản trị và là tiến trình trong đó nhà quản trị xác định và lựa chọn mục tiêu của tổ chức, vạch ra các hành động cần thiết để đạt được mục tiêu. Còn chiến lược bao gồm việc xác định các mục tiêu, mục đích cơ bản dài hạn của tổ chức và thiết lập một chuỗi những hành động cũng như sự phân bổ các nguồn lực cần thiết để thực hiện các mục tiêu đó.

Hoạch định chiến lược là tiến trình gồm:

- + Xây dựng sứ mệnh và viễn cảnh;
- + Phân tích môi trường bên trong và bên ngoài của tổ chức;
- + Hình thành mục tiêu chung;
- + Tạo lập và lựa chọn các chiến lược để theo đuổi;
- + Phân bổ nguồn lực để đạt được mục tiêu của tổ chức.

Hoạch định chiến lược là một quá trình hoạch định có tính chiến lược, với cách tiếp cận và tầm nhìn dài hạn trên cơ sở đó đề xuất những phương thức thực

hiện mang tính khả thi các chính sách phát triển đã nêu ra. Trọng tâm của hoạch định chiến lược là phân tích tương lai, được xây dựng dựa trên những phỏng đoán theo dạng kịch bản. Nó bao gồm các giải pháp chiến lược để đạt được mục tiêu, dựa trên khả năng, năng lực hiện tại và những biến động của môi trường xung quanh, nhằm đảm bảo cho tổ chức, đơn vị có được những tiến bộ như mong muốn. Hoạch định chiến lược là một quá trình, luôn biến động và không bị đóng khung trên lý thuyết theo giai đoạn hay theo ý chí ở tầm nhìn dài hạn.

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội là cơ sở khoa học để xây dựng các chiến lược phát triển kinh tế xã hội, trong đó thể hiện nhu cầu sử dụng đất (mang tính dự báo) của chiến lược. Trong khi đó, nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất phải phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, an ninh, quốc phòng. Dự báo nhu cầu sử dụng đất đai là một bộ phận của dự báo dài hạn về phát triển kinh tế xã hội của đất nước phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất và các mối quan hệ sản xuất. Trong quy hoạch sử dụng đất các cấp đều giải quyết chung một nhiệm vụ là sử dụng hợp lý quỹ đất gắn với phân bổ lực lượng sản xuất. Mối quan hệ sử dụng đất chung của cả nước với quy hoạch sử dụng đất chi tiết của địa phương hợp thành một hệ thống quy hoạch sử dụng đất hoàn chỉnh. Quy hoạch sử dụng đất chung cả nước là căn cứ định hướng để xây dựng quy hoạch sử dụng đất các tỉnh. Quy hoạch sử dụng đất các huyện dựa trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh. Mặt khác, quy hoạch sử dụng đất cấp dưới là nền tảng để bổ sung, hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất của cấp trên.

1.4.2. Tổ chức triển khai công tác quy hoạch sử dụng đất

1.4.2.1. Căn cứ pháp lý của quy hoạch sử dụng đất

Tổ chức thực hiện quy hoạch cần đến khung thể chế rõ ràng, đồng bộ, hợp lý, đảm bảo sự rõ ràng về trách nhiệm giải trình, đồng bộ trong sự phối hợp giữa các ngành, các cấp và sự hợp lý giữa chi phí và lợi ích. Nhà nước ta đã ban hành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật như Hiến pháp, Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn về quy hoạch sử dụng đất và QLNN về quy hoạch, cụ thể như sau:

- Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 2013, Điều 53 quy định: Đất đai là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân, do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một

trong 15 nội dung QLNN về đất đai. [22]

Luật Đất đai năm 2013 quy định cụ thể nội dung của quy hoạch sử dụng đất, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và UBND các cấp trong công tác lập, thẩm định, điều chỉnh và phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Các văn bản dưới Luật như:

+ Nghị quyết số 17/2011/QH13, ngày 22/11/2011 của Quốc hội về quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm(2011-2015) cấp quốc gia;

+ Chỉ thị số 08/CT-TTg, ngày 20/5/2015 của Thủ tướng Chính phủ về công tác điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và lập kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020) cấp quốc gia.

+ Chỉ thị số 01/2014/CT-TTg, ngày 22/01/2014 của Thủ tướng Chính phủ về việc triển khai thi hành Luật Đất đai.

+ Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.

+ Thông tư số 29/2014/TT –BTNMT, ngày 02/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường Quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

+ Thông tư số 09/2015/TT-BTNMT, ngày 23/3/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường Ban hành định mức kinh tế - kỹ thuật lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

+ Nghị quyết số 134/2016/QH13, ngày 09/4/2016 thông qua về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020) cấp quốc gia.

+ Quyết định số 1266/QĐ-TTg, ngày 28/7/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch chung đô thị Ninh Bình đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050;

+ Công văn số 515/TCQLĐĐ-CQHĐĐ, ngày 20 tháng 4 năm 2016 của Tổng cục Quản lý đất đai về hướng dẫn, đôn đốc các địa phương điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp.

+ Nghị quyết Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh Ninh Bình lần thứ XXI.

1.4.2.2. Triển khai thực hiện

Căn cứ Luật Đất đai, Nghị định, Thông tư của Chính phủ và các Bộ, ngành chuyên môn quy định, hướng dẫn việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng

đất, UBND cấp tỉnh xây dựng và ban hành các loại văn bản pháp quy, cụ thể hóa các chính sách, pháp luật, để triển khai thực hiện tại địa phương như:

- Tổ chức thực hiện việc thống kê, kiểm kê đất đai, lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất của địa phương; công bố kết quả điều tra, đánh giá đất đai của địa phương và gửi kết quả về Bộ Tài nguyên và Môi trường để tổng hợp.

- Tổ chức nghiên cứu, hướng dẫn, tập huấn nghiệp vụ sâu rộng về công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác quản lý đất đai về lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, công tác kiểm tra về quản lý sử dụng đất của các tổ chức và cá nhân, công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải quyết khiếu nại, tố cáo có liên quan đến việc quản lý, sử dụng đất... xem đây là một trong những nhiệm vụ trọng tâm nhằm nâng cao nhận thức, kiến thức cho các cán bộ, công chức làm công tác QLNN về đất đai nói chung và công tác lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói riêng, tạo chuyển biến rõ rệt trong quản lý và sử dụng đất.

Quy hoạch sử dụng đất được lập trên phạm vi cả nước từ cấp quốc gia đến cấp huyện, trong đó quy hoạch sử dụng đất cấp huyện phải thể hiện nội dung sử dụng đất của cấp xã. Quy hoạch sử dụng đất định hướng sử dụng đất 10 năm.

- Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia xác định các chỉ tiêu sử dụng nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp và nhóm đất chưa sử dụng trong đó xác định diện tích của một số loại đất gồm:

1. Đất trồng lúa;
2. Đất chuyên trồng lúa nước;
3. Đất rừng phòng hộ;
4. Đất rừng đặc dụng;
5. Đất rừng sản xuất;
6. Đất nuôi trồng thủy sản;
7. Đất làm muối;
8. Đất quốc phòng;
9. Đất an ninh;
10. Đất khu công nghiệp, khu chế xuất, đất khu công nghệ cao, đất khu kinh tế; đất phát triển hạ tầng cấp quốc gia;

11. Đất có di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh;
12. Đất đô thị;
13. Đất bãi thải và xử lý chất thải.

Xác định diện tích của từng loại đất này của kỳ quy hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp tỉnh và vùng kinh tế xã hội; lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia và các vùng kinh tế; giải pháp thực hiện quy hoạch sử dụng đất.

- Trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội của tỉnh, UBND tỉnh xác định diện tích các loại đất đã được phân bổ trong quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia và diện tích các loại đất theo nhu cầu sử dụng đất cấp tỉnh; xác định diện tích 13 loại đất ở trên đến từng đơn vị hành chính cấp huyện; xác định các khu vực sử dụng đất theo chức năng sử dụng; lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; giải pháp thực hiện quy hoạch.

- Trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh được phê duyệt, xác định diện tích các loại đất đã được phân bổ và diện tích các loại đất theo nhu cầu sử dụng đất của cấp huyện và cấp xã; xác định các khu vực sử dụng đất và diện tích 13 loại đất ở trên đến từng đơn vị hành chính cấp xã; lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất cấp huyện; giải pháp thực hiện quy hoạch.

Quy hoạch sử dụng đất mang tính chất xã hội, nghĩa là nó phải được người dân chấp nhận, việc lập quy hoạch sử dụng đất không thể dựa trên ý chí chủ quan của nhà quản lý, cũng không thể dựa trên việc tự ý sử dụng đất của từng chủ thể. Đảm bảo quyền lợi cho người sử dụng đất luôn là vấn đề quan trọng trong quy hoạch sử dụng đất vì xét đến cùng thì mục đích của quy hoạch không chỉ nhằm định hướng cho việc sử dụng đất hiệu quả, bền vững góp phần đảm bảo phát triển kinh tế xã hội mà còn là vì lợi ích của nhân dân – những chủ sở hữu đất đai. Do đó, quá trình lập, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất cần phải công khai, minh bạch và cần phải được lấy ý kiến đóng góp của nhân dân. Việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định tại Điều 43, Luật Đất đai năm 2013: Đối với quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia và cấp tỉnh được công khai thông tin về nội dung của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên cổng thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường và của UBND cấp tỉnh, đối với cấp huyện thực hiện thông qua hình thức tổ chức hội nghị, lấy ý kiến trực tiếp và công khai thông

tin về nội dung của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên cổng thông tin điện tử của UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần phải được công bố công khai trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày được cơ quan nhà nước cấp có thẩm quyền phê duyệt và được thực hiện trong suốt kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

1.4.2.3. Tổ chức bộ máy quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương

Sở Tài nguyên và Môi trường là cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh có chức năng tham mưu, giúp UBND tỉnh thực hiện chức năng QLNN về lĩnh vực tài nguyên môi trường bao gồm: Dự thảo các quyết định, chỉ thị và các văn bản khác thuộc thẩm quyền ban hành của UBND cấp tỉnh về lĩnh vực tài nguyên và môi trường; Dự thảo quy hoạch, kế hoạch 5 năm và hàng năm; chương trình, đề án, dự án về lĩnh vực tài nguyên và môi trường và các giải pháp quản lý, bảo vệ tài nguyên và môi trường trên địa bàn; Tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án, dự án, tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và định mức kinh tế - kỹ thuật trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường được cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền ban hành; tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về lĩnh vực tài nguyên và môi trường trên địa bàn tỉnh. Về đất đai:

- Chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương để trình UBND cấp tỉnh; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt;

- Tổ chức thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất do UBND cấp huyện trình UBND cấp tỉnh phê duyệt; kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp huyện;

- Tổ chức thẩm định hồ sơ về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận QSD đất, QSH nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất;

- Thực hiện việc cấp giấy chứng nhận QSD đất, QSH nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo ủy quyền của UBND cấp tỉnh; ký hợp đồng thuê đất, thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất, QSH nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của pháp luật;

Phòng Tài nguyên và Môi trường là cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện, có chức năng tham mưu, giúp UBND cấp huyện QLNN về: đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, môi trường, biển và hải đảo (đối với những huyện có biển). Phòng Tài nguyên và Môi trường chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác QLNN lĩnh vực tài nguyên và môi trường của UBND cấp huyện, đồng thời chịu sự hướng dẫn, kiểm tra về chuyên môn, nghiệp vụ của Sở Tài nguyên và Môi trường. Về lĩnh vực đất đai, phòng Tài nguyên và Môi trường có chức năng nhiệm vụ:

- Trình UBND cấp huyện ban hành các văn bản hướng dẫn việc thực hiện các quy hoạch, kế hoạch, chính sách, pháp luật của nhà nước về quản lý tài nguyên và môi trường; kiểm tra việc thực hiện sau khi UBND cấp huyện ban hành.

- Lập quy hoạch sử dụng đất, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện và tổ chức thực hiện sau khi được phê duyệt.

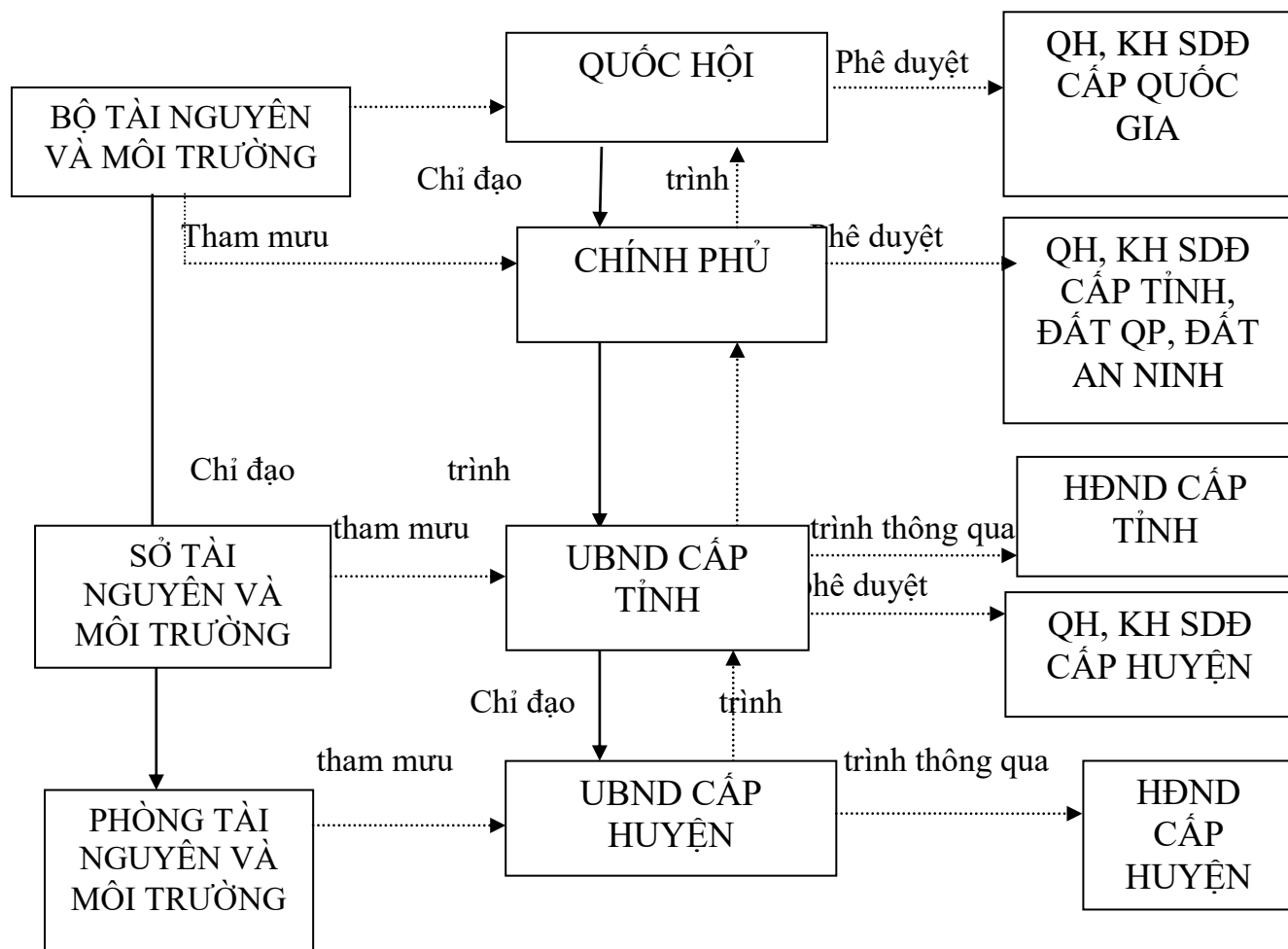
- Thẩm định hồ sơ về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất, chuyển QSD đất, cấp giấy chứng nhận QSD đất, QSH nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho các đối tượng thuộc thẩm quyền của UBND cấp huyện.

- Theo dõi biến động về đất đai; cập nhật, chỉnh lý các tài liệu và bản đồ về đất đai; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện thống kê, kiểm kê, đăng ký đất đai đối với công chức chuyên môn về tài nguyên và môi trường ở xã, phường, thị trấn (sau đây gọi tắt là công chức chuyên môn về tài nguyên và môi trường cấp xã); thực hiện việc lập và quản lý hồ sơ địa chính, xây dựng hệ thống thông tin đất đai cấp huyện.

- Phối hợp với Sở Tài nguyên và Môi trường và các cơ quan có liên quan trong việc xác định giá đất, mức thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của địa phương; thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo quy định của pháp luật.

- Thực hiện kiểm tra và tham gia thanh tra, giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về lĩnh vực tài nguyên và môi trường theo phân công của UBND cấp huyện. Báo cáo định kỳ và đột xuất tình hình thực hiện nhiệm vụ về các lĩnh vực công tác được giao cho UBND cấp huyện và Sở Tài nguyên và Môi trường.

**Sơ đồ 1.1 Mô tả mô hình cơ cấu tổ chức của việc QLNN
về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất từ Trung ương đến cấp cơ sở**



Nguồn: Tác giả tự tổng hợp

Đường chỉ đạo: —————>

Đường tương tác:>

1.4.3. Kiểm tra, giám sát việc tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất tại địa phương

Mục đích của quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh là cụ thể hóa chiến lược sử dụng đất và phát triển không gian theo quy hoạch chung đã được Chính phủ phê duyệt; Trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất được Chính phủ phê duyệt, UBND tỉnh đã phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất để UBND cấp huyện hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020, kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) và tổ chức thực hiện đã đáp

ứng nhu cầu sử dụng đất của các ngành, các lĩnh vực, phục vụ phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn tỉnh, là cơ sở quan trọng cho công tác giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận QSD đất, giám sát và thanh tra, kiểm tra việc quản lý sử dụng đất đai trên địa bàn tỉnh đi vào nề nếp và đúng pháp luật. Quy hoạch sử dụng đất đã dành quỹ đất hợp lý cho phát triển cơ sở hạ tầng, xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị, thương mại dịch vụ, các khu dân cư ... Quy hoạch sử dụng đất là công cụ quan trọng cho các nhà quản lý thực hiện và kiểm tra. Kế hoạch sử dụng đất bao gồm cả việc phân tích đánh giá kết quả của việc sử dụng đất kỳ trước, dự kiến thu hồi các loại đất phục vụ cho nhu cầu phát triển đô thị, dân cư cũng như cụ thể hóa kế hoạch từng năm và giải pháp thực hiện. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, trong năm 2015 phải hoàn thành việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và lập kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016 -2020) cấp quốc gia, làm cơ sở để các địa phương điều chỉnh quy hoạch và lập kế hoạch sử dụng đất, làm căn cứ cho việc thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất phục vụ kịp thời nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Kế hoạch sử dụng đất xây dựng trong 5 năm và được cụ thể hóa đến từng năm. Trong quá trình thực hiện, UBND cấp tỉnh có thể thực hiện điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất; việc điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất 5 năm phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất.

Kết luận chương 1

Trong phạm vi chương 1 tác giả đã tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận về QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất. Tập trung nêu lên các khái niệm, đặc điểm, vai trò liên quan đến QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất; Các nguyên tắc cần tuân thủ trong QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất cũng như nội dung QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất và có thể nhận thấy:

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai là một nội dung quan trọng trong việc quản lý và sử dụng đất, nó bảo đảm cho sự lãnh đạo, chỉ đạo một cách thống nhất trong QLNN về đất đai. Thông qua quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt, việc sử dụng các loại đất được bố trí, sắp xếp một cách hợp lý, nhà nước kiểm soát được mọi diễn biến về tình hình đất đai từ đó ngăn chặn được việc sử dụng đất sai mục

đích, lãng phí; Đồng thời, thông qua quy hoạch, kế hoạch buộc các đối tượng sử dụng đất chỉ được phép sử dụng trong phạm vi ranh giới của mình.

QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất thật sự đạt hiệu quả thì bên cạnh việc chỉ đạo sát sao công tác lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo từng giai đoạn của quá trình phát triển kinh tế xã hội địa phương cần xây dựng hệ thống dữ liệu đất đai hoàn chỉnh, thống nhất, xây dựng các chính sách bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng phù hợp với đặc điểm của từng địa phương nhằm đảm bảo lợi ích hài hòa giữa các chủ thể sử dụng đất, đẩy nhanh tiến độ giải phóng mặt bằng nhằm thực hiện các dự án trên địa bàn tỉnh đúng tiến độ, đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp đất đai, tránh tình trạng khiếu kiện kéo dài; tạo được sự đồng thuận cao của các tầng lớp nhân dân.

Chương 2

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT, Ở TỈNH NINH BÌNH

2.1. Những yếu tố tác động đến quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất, ở tỉnh Ninh Bình

Quá trình quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất chịu ảnh hưởng bởi nhiều nhân tố khách quan, chủ quan trong những thời kỳ nhất định trong đó nhân tố chủ yếu tác động đến quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất thể hiện:

2.1.1. Điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội tỉnh Ninh Bình

Tỉnh Ninh Bình nằm ở cực Nam đồng bằng Bắc Bộ, nơi tiếp giáp giữa Bắc Bộ và Trung Bộ. Dãy núi Tam Điệp chạy theo hướng Tây Bắc - Đông Nam là ranh giới tự nhiên giữa hai tỉnh Ninh Bình và Thanh Hóa; Phía Đông, Đông Bắc có sông Đáy bao quanh là ranh giới tự nhiên với hai tỉnh Hà Nam và Nam Định; phía Bắc giáp tỉnh Hòa Bình, phía Nam và Đông Nam là biển Đông. Cách thủ đô Hà Nội hơn 80 km, nằm trên tuyến đường giao thông huyết mạch Bắc – Nam (có Quốc lộ 1, đường sắt Bắc – Nam đi qua). Ninh Bình vừa là cửa ngõ giao lưu của các tỉnh phía Nam với vùng Tây Bắc, đồng thời là điểm nối liền vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc với duyên hải miền Trung và Tây Nguyên. Tổng diện tích tự nhiên 138.678,80 ha [34].

- *Tài nguyên đất*: Theo kết quả điều tra, xây dựng bản đồ đất năm 1998 của Hội Khoa học đất Việt Nam cho thấy, Ninh Bình có các nhóm đất chính sau:

+ Nhóm đất mặn: Diện tích 7.331 ha, chiếm 6,55% diện tích điều tra, được hình thành do trầm tích biển và trầm tích sông biển, phân bố chủ yếu ở các xã ven biển của huyện Kim Sơn bao gồm đất mặn sú vẹt, đất mặn nhiều và đất mặn trung bình, mặn ít.

+ Nhóm đất phù sa: Diện tích 69.281 ha, chiếm 61,88% diện tích điều tra, gồm các loại đất được bồi tụ hàng năm, đất phù sa có tầng phèn tiềm tàng sâu, đất phù sa có tầng loang lổ đỏ vàng, đất phù sa úng trũng, lầy thụt, đất than bùn. Nhóm đất này phân bố hầu hết trên các huyện, thành phố trong tỉnh.

+ Nhóm đất Glây: Diện tích 6.213 ha, chiếm 5,55% diện tích điều tra, gồm các loại đất là đất phù sa không được bồi tụ, phân bố chủ yếu ở vùng thấp trũng huyện Gia Viễn, Hoa Lư, Nho Quan, Yên Mô và thành phố Tam Điệp.

+ Nhóm đất than bùn: Diện tích 66 ha, chiếm 0,6% diện tích điều tra, phân bố

ở thành phố Tam Điệp, huyện Nho Quan, Yên Mô.

+ Nhóm đất đen: Diện tích 4.823 ha, chiếm 4,31% diện tích điều tra, phân bố chủ yếu ở huyện Nho Quan, Yên Mô và thành phố Tam Điệp.

+ Nhóm đất xám: Diện tích 23.919 ha, chiếm 21,36% diện tích điều tra, gồm 5 loại đất chính là đất nâu vàng trên đá vôi, đất đỏ nâu trên đá vôi, đất đỏ vàng trên phiến thạch sét, đất nâu vàng trên phù sa cổ, đất đỏ vàng do trồng lúa biến đổi. Nhóm đất xám chiếm diện tích tương đối lớn, phân bố chủ yếu trên vùng đồi và có nơi còn khá tốt nên thuận lợi cho phát triển cây ăn quả, cây công nghiệp, phân bố chủ yếu ở Tam Điệp, Nho Quan, Gia Viễn, Hoa Lư.

+ Nhóm đất xám bạc màu: Diện tích 335 ha, chiếm 0,3% diện tích điều tra, phân bố chủ yếu ở các xã thuộc huyện Nho Quan, nhóm đất này phân bố trên địa hình dốc nên bị xói mòn và rửa trôi, làm mất các chất dinh dưỡng.

- *Tài nguyên nước*: Nguồn nước mặt khá dồi dào với hệ thống sông Đáy, sông Hoàng Long, sông Vạc... cùng với 21 hồ chứa nước với diện tích 5.385,59 ha. Nguồn nước ngầm chủ yếu thuộc địa bàn huyện Nho Quan, thành phố Tam Điệp. Nguồn nước ngầm tại các huyện Kim Sơn, Yên Khánh, Yên Mô đang bị cạn kiệt do sử dụng quá nhiều giếng khoan cá nhân.

- *Tài nguyên rừng*: Diện tích đất có rừng (rừng sản xuất, rừng phòng hộ và rừng đặc dụng) đạt trên 28.406 ha chiếm 20,48% tổng diện tích tự nhiên.

- *Tài nguyên biển*: Bờ biển Ninh Bình kéo dài gần 20 Km với hàng ngàn ha bãi bồi, hàng chục ngàn ha lãnh hải, cửa Đáy có độ sâu đảm bảo tàu thuyền lớn trọng tải hàng ngàn tấn ra vào để khai thác ngoài khơi và dịch vụ hậu cần nghề cá.

- *Tài nguyên khoáng sản*: Đá vôi chiếm diện tích trên 1,2 vạn ha với trữ lượng tới hàng chục tỷ m³. Đất sét phân bố rải rác ở các vùng đồi thấp và ở những vùng tương đối bằng phẳng thuộc thành phố Tam Điệp, huyện Nho Quan, Gia Viễn và Yên Mô. Nước khoáng Kênh Gà (huyện Gia Viễn), nước khoáng Cúc Phương (huyện Nho Quan). Ngoài ra còn có 1 lượng nhỏ than bùn phân bố ở huyện Nho Quan, thành phố Tam Điệp.

2.1.1.1. Các ngành kinh tế

Trong giai đoạn 2011 - 2015 tốc độ tăng trưởng GDP của tỉnh Ninh Bình đã đạt được những kết quả quan trọng và toàn diện, đạt 11,7 %/ năm là mức tăng

trường khá trong điều kiện kinh tế thế giới và trong nước suy giảm. So với năm 2010, quy mô GDP gấp 2,1 lần [35], cụ thể:

- *Công nghiệp*: Tổng giá trị sản xuất công nghiệp (giá so sánh 2010) năm 2015 đạt trên 30,7 nghìn tỷ đồng, tăng gấp 2,3 lần so với năm 2010. Công nghiệp tạo ra bước đột phá do các nhà máy sản xuất vật liệu xây dựng và thép cao cấp... đi vào hoạt động tại khu công nghiệp Tam Điệp, Gián Khẩu, Khánh Phú... sản phẩm vật liệu xây dựng có bước tăng đột biến, đặc biệt là sản phẩm xi măng. Vì vậy ngành công nghiệp chiếm tỷ trọng cao trong cơ cấu nền kinh tế, tăng từ 36,15% năm 2009 lên 40,0 % năm 2014.

- *Thương mại, dịch vụ*: Hạ tầng dịch vụ ngày càng được cải thiện đặc biệt là tại các khu du lịch trọng điểm như: Khu du lịch sinh thái Tràng An, núi chùa Bái Đính, Tam cốc – Bích Động, khu sinh thái Vân Long và nhiều dự án sinh thái khác. Giá trị sản xuất ngành dịch vụ tăng lên liên tục từ 8.434 tỷ đồng năm 2010 lên 16.883 tỷ đồng năm 2014. Dịch vụ du lịch đóng góp tích cực làm thay đổi giá trị sản xuất chung.

- *Nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản*: Tốc độ tăng trưởng bình quân trong giai đoạn (2011-2015) đạt 2,4%/năm. Tổng giá trị sản xuất năm 2014 đạt 8.263.009 triệu đồng, tăng 42,67% so với năm 2010.

2.1.1.2. Đô thị và các khu dân cư nông thôn

Tỉnh Ninh Bình có thành phố Ninh Bình và thành phố Tam Điệp, 07 thị trấn với tổng diện tích đất đô thị 9.308,20 ha (chiếm 6,72% diện tích tự nhiên) dân số đô thị 184.515 người (chiếm 18,68% dân số toàn tỉnh). Các đô thị ở Ninh Bình không ngừng được mở rộng, những năm qua cơ sở hạ tầng đô thị đã có bước phát triển đáng kể, tuy nhiên cơ sở hạ tầng đô thị nhìn chung chưa cao, còn mang tính xôi đỗ, đáng dấp xen lẫn giữa đô thị và nông thôn.

Các khu dân cư nông thôn của tỉnh Ninh Bình được hình thành với các tụ điểm dân cư truyền thống theo thôn, xóm, phân bố trên địa bàn 122 xã. Diện tích đất nông nghiệp trong các khu dân cư còn khá lớn. Cơ sở hạ tầng của khu dân cư nông thôn trong những năm qua đã được quan tâm đầu tư xây dựng hệ thống đường, trường, trạm tại các khu dân cư từng bước được hoàn thiện.

2.1.1.3. Dân số, lao động, việc làm và thu nhập

Theo số liệu thống kê năm 2014, dân số 935.808 người chiếm 4,5% dân số của vùng Đồng bằng sông Hồng. Mật độ dân số 679 người/km² thấp hơn mật độ trung bình của vùng (1.241 người/km²). Dân số Ninh Bình đang nằm trong “thời kỳ dân số vàng”. Người dân tộc kinh chiếm trên 98% tổng dân số, tiếp theo là người dân tộc Mường chiếm 1,7% và số còn lại là các dân tộc khác. Tỷ lệ người theo đạo Thiên chúa giáo khá cao tới 15% tổng dân số, tập trung chủ yếu ở huyện Kim Sơn.

Nguồn nhân lực phát triển khá cả về số lượng và chất lượng, đang ở thời kỳ đầu khá thuận lợi cho tăng trưởng nhanh và phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Hiện tại tổng số lao động đang làm việc trong các ngành kinh tế là 625,4 nghìn người (năm 2015), trong đó lao động công nghiệp, xây dựng là 209.144 nghìn người và lao động đã qua đào tạo chiếm tỷ lệ tới 30%. Nguồn lao động tương đối dồi dào là điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội; Tuy nhiên lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao chưa nhiều.

2.1.1.4. Cơ sở hạ tầng

Giao thông đường bộ: Mạng lưới giao thông đường bộ trong những năm gần đây đã được đầu tư xây dựng, khôi phục và nâng cấp tạo nên hệ thống giao thông hoàn chỉnh thuận lợi cho việc đi lại và giao lưu hàng hóa.

Giao thông đường thủy: Gồm 20 tuyến sông, với tổng chiều dài gần 298,8 km (155,5 km đường sông do trung ương quản lý và 143,3 km do tỉnh quản lý) với gần 20 km bờ biển và 2 cửa sông Đáy, sông Càn rất thuận lợi trong giao lưu hàng hải.

Giao thông đường sắt: Đường sắt Bắc – Nam chạy qua Ninh Bình dài 21,6 km với 4 ga là Ninh Bình, Cầu Yên, Gènh, Đồng Giao. Cơ sở hạ tầng phục vụ giao thông đường sắt được đầu tư xây dựng, nâng cấp phục vụ tốt cho yêu cầu bốc xếp, đưa đón, vận chuyển hàng hóa, hành khách.

2.1.1.5. Giáo dục - đào tạo

Quy mô, mạng lưới các cấp học phát triển phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, cơ bản đáp ứng được nhu cầu học tập của nhân dân trong tỉnh. Toàn tỉnh có 150 trường mẫu giáo sử dụng 104,45 ha đất, 150 trường tiểu học sử dụng 97,35 ha đất, 142 trường trung học cơ sở sử dụng 110,42 ha đất, 27 trường trung học phổ thông sử dụng 97,38 ha đất, 03 trường trung cấp sử dụng 3,32 ha đất, 04 trường cao đẳng sử dụng 33,90 ha đất, 01 trường đại học sử dụng 25,67 ha đất.

Nguồn: Báo cáo đại hội Đảng bộ tỉnh Ninh Bình lần thứ XX và XXI và Số liệu điều tra xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tỉnh Ninh Bình do Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh cung cấp, tác giả tổng hợp.

2.1.2. Khái quát tình hình quản lý đất đai ở tỉnh Ninh Bình giai đoạn 2010-2015

Thực hiện chỉ thị số 05/2003/CT-TTg ngày 09/12/2004 và chỉ thị số 01/CT-TTg ngày 22/01/2014 của Thủ tướng Chính phủ về việc triển khai thi hành luật đất đai năm 2013, UBND tỉnh đã ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai thuộc thẩm quyền một cách kịp thời, góp phần quan trọng đưa Luật Đất đai đi vào cuộc sống, cũng như tạo hành lang pháp lý cho việc giải quyết các vấn đề liên quan đến quản lý, sử dụng đất trên địa bàn, phù hợp với điều kiện thực tế của tỉnh. Việc triển khai đồng bộ các nội dung QLNN về đất đai góp phần đưa công tác quản lý đất đai đi vào nề nếp, việc đo đạc xây dựng cơ sở dữ liệu về đất đai gắn với cấp giấy chứng nhận QSD đất ngày càng được quan tâm. Công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai được chỉ đạo thực hiện tương đối đồng bộ, công tác lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện được thực hiện đầy đủ và đúng theo quy định của pháp luật.

Với vị trí địa lý và điều kiện tự nhiên thuận lợi cho phát triển kinh tế xã hội như đã trình bày ở trên, hạ tầng cơ sở Ninh Bình được xây dựng khá đồng bộ, quản lý và giữ được quỹ đất rất lớn cho đầu tư xây dựng các khu chức năng đô thị như: Khu trung tâm hành chính, Quảng trường Đinh Tiên Hoàng Đế, công viên văn hóa Tràng An, Khu du lịch sinh thái, khu, cụm công nghiệp, các khu đô thị đã và đang được triển khai đầu tư xây dựng theo quy hoạch được phê duyệt. Do kinh tế xã hội phát triển, quy mô dân số ngày một tăng, tốc độ đô thị hóa, công nghiệp hóa ngày càng diễn ra mạnh mẽ đòi hỏi quỹ đất sử dụng lớn trong phạm vi giới hạn quản lý của tỉnh Ninh Bình làm cho đất đai đặc biệt là đất đô thị trở nên khan hiếm. Đòi hỏi công tác QLNN trong quá trình lập, triển khai thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải thật sự hiệu quả, sử dụng đất tiết kiệm, khai thác tốt nhất hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội hiện có, làm tăng giá trị sử dụng đất. Đất phi nông nghiệp có nguồn gốc từ đất nông nghiệp và đất chưa sử dụng, nó được gắn liền với quá trình đô thị hóa. Việc chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông

nghiệp đang là xu thế không thể cưỡng lại được và kết quả của quá trình chuyển đổi mục đích này là làm cho diện tích đất nông nghiệp ngày càng giảm dần.

Nghị quyết số 57/NQ-CP ngày 17/9/2012 của Chính phủ về quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) tỉnh Ninh Bình, trong đó phân bổ các chỉ tiêu sử dụng đất đến năm 2020. (Bảng 2.1)

Bảng 2.1 Diện tích, cơ cấu sử dụng đất đến năm 2020 tỉnh Ninh Bình

ST T	Loại đất	Hiện trạng 2010		Quy hoạch đến năm 2020			
		Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)	Quốc gia phân bổ (ha)	Tỉnh xác định (ha)	Tổng số	
						Diện tích (ha)	Cơ cấu (%)
	TỔNG DIỆN TÍCH TỰ NHIÊN	139.034	100,0			141.232	100,0
1	Đất nông nghiệp	96.305	69,27	92.560	1.950	94.510	66,92
1.1	Đất trồng lúa	46.307	48,08	42.300		42.300	44,76
	<i>Trong đó: đất chuyên trồng lúa</i>	<i>31.021</i>	<i>66,69</i>	<i>30.740</i>		<i>30.740</i>	<i>72,67</i>
1.2	Đất trồng cây lâu năm	7.741	8,04		7.987	7.987	8,45
1.3	Đất rừng phòng hộ	10.965	11,39	8.760		8.760	9,27
1.4	Đất rừng đặc dụng	16.564	17,20	16.500		16.500	17,46
1.5	Đất rừng sản xuất	1.807	1,88	3.113		3.113	3,29
1.6	Đất nuôi trồng thủy sản	5.771	5,99	9.180		9.180	9,71
2	Đất phi nông nghiệp	33.041	23,76	42.400	108	42.508	30,10
2.1	Đất xây dựng trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp	189	0,57		239	239	0,56
2.2	Đất quốc phòng	1.106	3,35	1.500		1.500	3,53
2.3	Đất an ninh	413	1,25	447		447	1,05
2.4	Đất khu công nghiệp	730	2,21	1.961		1.961	4,61
2.5	Đất khai thác khoáng sản	93	0,28		628	628	1,48
2.6	Đất di tích danh thắng	800	2,42	789	64	853	2,01
2.7	Đất bãi thải, xử lý chất thải	28	0,09	91		91	0,21
2.8	Đất tôn giáo, tín ngưỡng	246	0,74		262	262	0,62
2.9	Đất nghĩa trang, nghĩa địa	1.401	4,24		1.558	1.558	3,66
2.10	Đất phát triển hạ tầng	14.045	42,52	16.574	58	16.632	39,13
	- Đất cơ sở văn hóa	151	1,08	157	229	386	2,32
	- Đất cơ sở y tế	79	0,56	97		97	0,58,
	- Đất cơ sở giáo dục-đào tạo	48	3,40	644		644	3,87
	- Đất cơ sở thể dục thể thao	270	1,92	378		378	2,27
2.11	Đất ở đô thị	1.027	3,11	1.207	352	1.559	3,67
2.12	Đất phi nông nghiệp còn lại	12.962,67	39,33		16.269,28	16.269,28	38,31
3	Đất chưa sử dụng còn lại	9.687	6,97	4.214		4.214	2,98

Nguồn: Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Ninh Bình

Giai đoạn năm 2010 - 2015, tổng diện tích đất tự nhiên của tỉnh Ninh Bình là 139.033,75 ha, giảm 354,95 ha so với số liệu thống kê, kiểm kê năm 2010 do số liệu đo đạc lại bản đồ địa chính ở một số xã. Do đó diện tích đất tự nhiên của Ninh Bình năm 2015 là 138.678,80 ha. (Bảng 2.2)

Đất nông nghiệp: Năm 2010 là 96.305,22 ha đến năm 2015 là 97.181,61 ha (chiếm 70,08% diện tích tự nhiên) tăng 876,78 ha [32], trong đó:

- *Đất trồng lúa:* năm 2010 là 46.306,63 ha, năm 2015 là 45.728,66 ha, giảm 577,97 ha do chuyển sang: Đất ở, đất chuyên dùng, đất tôn giáo tín ngưỡng, đất nghĩa trang, nghĩa địa, đất sông suối và mặt nước chuyên dùng, đất phi nông nghiệp khác.

- *Đất trồng cây lâu năm:* Đất trồng cây lâu năm, năm 2010 là 7.741,01 ha đến năm 2015 là 9.696,08 ha thực tăng 1.955,07 ha. Trong thời kỳ 2010-2015 đất trồng cây lâu năm tăng 2.896,46 ha được sử dụng từ các loại đất: Đất chưa sử dụng là 740,17ha, tăng khác 383,80 ha và chu chuyển trong nội bộ đất nông nghiệp là 1.772,49 ha đồng thời đất trồng cây lâu năm cũng giảm đi 941,39 ha để chuyển sang sử dụng các mục đích: Đất ở 63,85 ha; đất chuyên dùng 246,84 ha; đất tôn giáo, tín ngưỡng 7,06 ha; đất nghĩa trang, nghĩa địa 0,01 ha; đất sông suối và mặt nước chuyên dùng 8,07 ha; đất không còn khả năng canh tác 1,77 ha; giảm khác 217,82 ha và chu chuyển trong nội bộ đất nông nghiệp là 395,97 ha.

- *Đất rừng phòng hộ:* Đất rừng phòng hộ năm 2010 là 10.964,83 ha đến năm 2015 là 8.005,63 ha thực giảm 2.959,20 ha. Trong kỳ 2010 - 2015 đất rừng phòng hộ giảm 327,29 ha để chuyển sang sử dụng vào các mục đích: Đất ở 0,42 ha; đất chuyên dùng 374,20 ha; đất sông suối 11,01 ha; đất phi nông nghiệp khác 41,16 ha; đất chưa đảm bảo tiêu chí rừng phòng hộ là 209,42 ha; giảm khác 58,62 ha và chu chuyển trong nội bộ đất nông nghiệp là 2.579,46 ha đồng thời đất rừng phòng hộ cũng tăng thêm 10.805,70 ha được sử dụng từ đất: đất ở 0,15 ha, đất chuyên dùng 0,39 ha; đất sông suối và mặt nước chuyên dùng 1,05 ha; đất chưa sử dụng 10.186,52 ha, chu chuyển trong nội bộ 504,13 ha và tăng khác 113,46 ha.

- *Đất rừng đặc dụng:* Đất có rừng đặc dụng năm 2010 là 16.564,38 ha đến năm 2015 có diện tích 16.413,53 ha, giảm 150,85 ha. Trong thời kỳ 2010 - 2015 rừng đặc dụng tăng thêm 3.976,88 ha do khoanh nuôi và trồng mới rừng trên đất

chưa sử dụng 1.681,64 ha và chu chuyển trong nội bộ đất nông nghiệp 2.295,24 ha. Đất rừng đặc dụng trong thời kỳ này cũng giảm đi 441,96 ha để chuyển sang sử dụng cho các mục đích đất ở 0,17 ha, chuyên dùng 22,03 ha; đất chưa sử dụng 6,09 ha và chu chuyển trong nội bộ đất nông nghiệp 383,67 ha.

- *Đất rừng sản xuất*: năm 2010 là 1.806,83 ha đến năm 2015 có diện tích 3.987,31 ha, thực tăng 2.180,48 ha. Trong thời kỳ 2010 -2015 đất rừng sản xuất tăng 1.532,04 ha được sử dụng từ các loại đất: đất sông suối và mặt nước chuyên dùng 0,70 ha; đất chưa sử dụng 295,64 ha; tăng khác chủ yếu do đo đạc hoàn thiện hồ sơ địa chính xác định chính xác diện tích đất rừng sản xuất 55,62 ha và chu chuyển trong nội bộ 1.180,08 ha. Đất rừng sản xuất giảm 1.685,98 ha để chuyển sang sử dụng vào các mục đích: đất ở 1,91 ha, đất chuyên dùng 99,43 ha; đất tôn giáo, tín ngưỡng 0,37 ha; đất nghĩa trang, nghĩa địa 4,27 ha; sông suối 4,51 ha; đất ảnh hưởng của dự án tiêu chí rừng phòng hộ là 0,65 ha, giảm khác 342,31 ha và chu chuyển trong nội bộ 1.180,08 ha.

- *Đất nuôi trồng thủy sản*: năm 2010 là 5.771,30 ha đến năm 2015 có diện tích là 6.802,70 ha, thực tăng 1.031,40 ha. Trong giai đoạn 2010-2015 đất nuôi trồng thủy sản tăng 2.408,52 ha được sử dụng từ đất: đất chuyên dùng 66,53 ha; đất tôn giáo, tín ngưỡng 0,18 ha; đất nghĩa trang, nghĩa địa 0,40 ha; đất sông suối và mặt nước chuyên dùng 22,74 ha; đất chưa sử dụng 817,36 ha; tăng khác 155,39 ha và chu chuyển trong nội bộ đất nông nghiệp 1.345,92 ha.

Trong giai đoạn 2010-2015 việc chuyển mục đích sử dụng trong nhóm đất nông nghiệp luôn nằm trong quy hoạch, kế hoạch được Chính phủ phê duyệt, không có hiện tượng chuyển đổi sai mục đích và vượt quá các chỉ tiêu quy hoạch đã đề ra. Đặc biệt, không có hiện tượng đất lúa chuyển đổi sai mục đích. Một số danh mục công trình chưa được thực hiện nên so với kế hoạch đã được phê duyệt, diện tích đất nông nghiệp còn nhiều, tạo điều kiện cho việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất những năm tiếp theo, phù hợp với thực tế địa phương.

Đất phi nông nghiệp: Diện tích năm 2010 là 33.041,40 ha đến năm 2015 có diện tích 35.164,09 ha (chiếm 25,36% diện tích đất tự nhiên), thực tăng 2.122,69 ha [32], gồm:

- *Đất trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp*: Diện tích năm 2010 là 188,76 ha

đến năm 2015 có diện tích 162,41 ha, thực giảm 26,35 ha. Trong các năm từ 2010 - 2015 tăng 123,06 ha được sử dụng từ các loại đất: Đất chuyên dùng 0,43 ha, đất tôn giáo tín ngưỡng 0,02 ha; đất nghĩa trang, nghĩa địa 0,41 ha; sông suối và mặt nước chuyên dùng 0,33 ha; đất chưa sử dụng 55,49 ha; đất nông nghiệp 59,94 ha và tăng khác 6,37 ha. Đồng thời đất trụ sở cơ quan công trình sự nghiệp giảm 167,93 ha do chuyển sang các loại đất: đất ở 28,20 ha, đất chuyên dùng 115,0 ha, đất tôn giáo tín ngưỡng 0,74 ha; đất nghĩa trang, nghĩa địa 0,25 ha; đất phi nông nghiệp khác 0,74 ha; đất chưa sử dụng 1,57 ha và giảm khác 8,42 ha.

- *Đất quốc phòng*: Diện tích năm 2010 là 1.106,16 ha đến năm 2015 là 1.315,63 ha, thực tăng 209,47 ha. Trong giai đoạn 2010-2015 tăng 412,89 ha đồng thời giảm 114,65 ha do chuyển sang các loại đất: đất ở, đất chuyên dùng, đất chưa sử dụng, đất nông nghiệp; giảm khác 88,77 ha.

- *Đất an ninh*: Diện tích năm 2010 là 413,29 ha đến năm 2015 là 424,30 ha, thực tăng 11,01 ha. Trong giai đoạn 2010-2015 tăng 11,03 ha được sử dụng từ các loại đất: đất ở, đất chuyên dùng, đất nghĩa trang, nghĩa địa đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp khác, đất chưa sử dụng và tăng khác 0,02 ha.

- *Đất khu công nghiệp*: Diện tích năm 2010 là 729,94 ha đến năm 2015 là 667,27 ha, thực giảm 62,67 ha. Trong giai đoạn 2010 -2015 giảm 61,63 ha do chuyển sang đất sản xuất nông nghiệp ở các khu vực không có nhà đầu tư, giảm 1,04 ha do chuyển sang đất chuyên dùng (chủ yếu làm đường giao thông).

- *Đất cho hoạt động khai thác khoáng sản*: Diện tích năm 2010 là 93,21 ha đến năm 2015 là 265,06 ha, thực tăng 171,85 ha. Trong giai đoạn 2010 -2015 tăng 184,49 ha từ đất nghĩa trang, nghĩa địa, đất chưa sử dụng. Đồng thời giảm 12,64 ha do chuyển sang đất chuyên dùng, sông suối và mặt nước chuyên dùng.

- *Đất danh lam thắng cảnh*: Diện tích năm 2010 là 800,20 ha đến năm 2015 là 303,48 ha, thực giảm 496,72 ha, trong đó: 359,20 ha do thay đổi chỉ tiêu thống kê (chủ yếu là thống kê di tích lịch sử văn hóa) 137,52 ha do chuyển sang đất chuyên dùng, đất ở, đất nông nghiệp, trong giai đoạn 2010-2015.

- *Đất bãi thải, xử lý chất thải*: Diện tích năm 2010 là 28,39 ha đến năm 2015 là 47,46 ha, thực tăng 19,07 ha do chuyển từ đất chưa sử dụng và các loại đất khác.

- *Đất tôn giáo, tín ngưỡng*: Diện tích năm 2010 là 245,92 ha đến năm 2015 là

246,10 ha thực tăng 0,18 ha, do chuyển từ đất chưa sử dụng sang.

- *Đất nghĩa trang, nghĩa địa*: Diện tích năm 2010 là 1.401,0 ha đến năm 2015 là 1.479,11 ha, thực tăng 78,11 ha, do chuyển từ đất chuyên dùng, đất tôn giáo, tín ngưỡng, đất sông suối, mặt nước chuyên dùng, đất chưa sử dụng.

- *Đất phát triển hạ tầng*: Diện tích năm 2010 là 14.045,17 ha đến năm 2015 là 13.769,17 ha, thực giảm 276,0 ha, do chuyển sang đất ở, đất chuyên dùng, đất phi nông nghiệp khác.

- *Đất ở đô thị*: Diện tích năm 2010 là 1.026,96 ha đến năm 2015 là 1.271,46 ha, tăng 244,50 ha. Trong thời kỳ này diện tích đất ở đô thị tăng 300,62 ha được sử dụng từ các loại đất: đất chuyên dùng 30,53 ha, đất nghĩa trang, nghĩa địa 1,32 ha, đất sông suối và mặt nước chuyên dùng 5,13 ha, đất chưa sử dụng 20,66 ha, đất nông nghiệp 255,77 ha và tăng khác 13,0 ha. Đồng thời trong giai đoạn 2010 -2015 đất đô thị giảm 56,12 ha do chuyển sang các loại đất: đất chuyên dùng 29,36 ha, đất chưa sử dụng 0,01 ha, giảm khác 26,75 ha.

Trong giai đoạn 2010-2015, tỉnh Ninh Bình đã khai thác, sử dụng đất đai triệt để tiết kiệm, khá hợp lý cho các mục đích dân sinh, kinh tế ngày càng tăng, diện tích đất chưa sử dụng giảm dần theo từng năm. Cơ cấu sử dụng đất có những chuyển đổi cho phù hợp. Tỷ lệ đất nông nghiệp vẫn tăng từ 69,27% năm 2010 lên 70,36% vào năm 2015; Tuy nhiên đất trồng lúa giảm từ 35,21% năm 2010 xuống 33,15% vào năm 2015; tỷ lệ các loại đất phi nông nghiệp có xu hướng tăng từ 23,31% vào năm 2010 lên 24,65% năm 2015. Đất chưa sử dụng có xu hướng giảm từ 7% năm 2010 xuống 4,99% năm 2015.

Bảng 2.2. Biến động sử dụng đất giai đoạn 2010-2015

STT	Loại đất	Diện tích năm 2010 (ha)	Diện tích năm 2015 (ha)	Tăng (+) giảm (-) (ha)
	Tổng diện tích đất tự nhiên	139.033,75	138.678,80	-354,95
1	Đất nông nghiệp	96.305,22	97.181,61	876,78
1.1	Đất trồng lúa	46,306,63	45.728,66	-577,97
1.2	Đất trồng cây lâu năm	7.741,01	9.696,08	1.955,07
1.3	Đất rừng phòng hộ	10.964,83	8.005,63	-2.959,20
1.4	Đất rừng đặc dụng	16.564,38	16.413,53	-150,85
1.5	Đất rừng sản xuất	1.806,83	3.987,31	2.180,48
1.6	Đất nuôi trồng thủy sản	5.771,30	6.802,70	1031,40
2	Đất phi nông nghiệp	33.041,40	35.164,09	2.122,69
2.1	Đất XD trụ sở cơ quan, CTSN	188,76	162,41	-26,35
2.2	Đất quốc phòng	1.106,16	1.315,63	209,47
2.3	Đất an ninh	413,29	424,30	11,01
2.4	Đất khu công nghiệp	729,94	667,27	-62,67
2.5	Đất cho hoạt động khoáng sản	93,21	265,06	171,85
2.6	Đất danh lam thắng cảnh	800,2	303,48	-496,72
2.7	Đất bãi thải, xử lý chất thải	28,39	47,46	19,07
2.8	Đất tôn giáo, tín ngưỡng	245,92	246,10	0,18
2.9	Đất nghĩa trang, nghĩa địa	1.401,00	1.479,11	78,11
2.10	Đất phát triển hạ tầng	14.045,17	13.769,17	-276,00
2.11	Đất ở đô thị	1.026,96	1.271,46	244,50
3	Đất chưa sử dụng	9.687	6.333,10	-3.353,9

Nguồn: Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Ninh Bình

2.2. Thực trạng tổ chức quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất ở, tỉnh Ninh Bình

2.2.1. Xây dựng chiến lược quy hoạch sử dụng đất

Dự báo nhu cầu sử dụng đất đai là một bộ phận của dự báo dài hạn về phát

triển kinh tế xã hội của đất nước phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất và các mối quan hệ sản xuất. Trong quy hoạch sử dụng đất các cấp đều giải quyết chung một nhiệm vụ là sử dụng hợp lý quỹ đất gắn với phân bổ lực lượng sản xuất. Công tác xây dựng chiến lược quy hoạch sử dụng đất là nhiệm vụ trọng tâm hàng đầu trong chiến lược quản lý đất đai nói chung và chiến lược phát triển kinh tế xã hội tỉnh Ninh Bình nói riêng. Nhận thức được tầm quan trọng của công tác xây dựng chiến lược quy hoạch sử dụng đất, UBND tỉnh Ninh Bình đã chỉ đạo Sở Tài nguyên và Môi trường phải chú trọng một số vấn đề sau:

- Xây dựng chiến lược quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo sự phát triển bền vững: Phát triển bền vững được đánh giá qua sự tăng trưởng kinh tế ổn định, giảm tỷ lệ nghèo, vấn đề việc làm được đảm bảo, thu nhập, đời sống nhân dân ngày càng được cải thiện, môi trường sống được đảm bảo, sử dụng tiết kiệm các nguồn tài nguyên thiên nhiên của địa phương, phải đảm bảo kết hợp hài hòa giữa lợi ích phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường trong quá trình sử dụng đất đai phục vụ cho nhu cầu phát triển kinh tế xã hội. Sử dụng đất mang tính chiến lược dài hạn nhằm đáp ứng nhu cầu đất đai cho phát triển kinh tế xã hội hiện tại, nhưng không làm hạn chế sử dụng đất của các thế hệ tương lai.

- Trong quá trình hoạch định phát triển kinh tế xã hội của địa phương, cần xác định rõ định hướng phát triển kinh tế theo ngành, lĩnh vực mà tỉnh có lợi thế, từ đó xác định quỹ đất để phục vụ cho nhu cầu phát triển đó trên cơ sở sử dụng đất đai tiết kiệm, hiệu quả.

- Quy hoạch sử dụng đất phải tổng hòa các nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực, đặc biệt là quỹ đất dành cho quốc phòng, an ninh, tránh việc quy hoạch chồng chéo, không có tính khả thi hoặc tính khả thi thấp.

2.2.2. Các văn bản về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất do tỉnh ban hành

Trên cơ sở quy định của Luật Đất đai, Nghị định của Chính phủ và các văn bản hướng dẫn của các Bộ, Ngành, cơ quan Trung ương, HĐND, UBND tỉnh Ninh Bình đã kịp thời ban hành các văn bản nhằm tăng cường QLNN về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Một số văn bản liên quan đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mà tỉnh Ninh Bình ban hành và tổ chức thực hiện trong các năm qua:

Nghị quyết số 14/2011/NQ-HĐND ngày 12/8/2011 của HĐND tỉnh về việc

thông qua Kế hoạch số 19/KH-UBND ngày 26/7/2011 của UBND tỉnh Ninh Bình về phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015 tỉnh Ninh Bình;

Nghị quyết số 15/2011/NQ-HĐND ngày 12/8/2011 của HĐND tỉnh Ninh Bình về việc thông qua Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Ninh Bình đến năm 2020;

Nghị quyết số 24/2011/NQ-HĐND ngày 15/12/2011 của HĐND tỉnh về việc thông qua Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) tỉnh Ninh Bình;

Nghị quyết 06/NQ-HĐND ngày 16/7/2014 của HĐND tỉnh về việc chấp thuận chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ để thực hiện công trình, dự án đầu tư trên địa bàn tỉnh Ninh Bình;

Nghị quyết số 29/NQ-HĐND ngày 17/12/2014 của HĐND tỉnh về việc chấp thuận chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ để thực hiện các công trình, dự án đầu tư trên địa bàn tỉnh Ninh Bình;

Nghị quyết số 28/NQ-HĐND ngày 17/12/2014 của HĐND tỉnh về việc thông qua danh mục công trình, dự án phải thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Ninh Bình;

Nghị quyết Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh Ninh Bình lần thứ XXI;

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Ninh Bình đến năm 2020, quy hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

Theo đó quan điểm của tỉnh Ninh Bình là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải bám sát phương hướng, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và trung ương; Việc phân bổ quỹ đất phải cân nhắc về hiệu quả kinh tế - xã hội và môi trường đảm bảo đất đai được sử dụng bền vững, ổn định lâu dài; Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải bảo đảm tính đồng bộ, liên vùng trong quy hoạch; phát huy được các di sản văn hóa lịch sử cũng như nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú. Bố trí hiệu quả đất ở, công trình hạ tầng xã hội, các công trình dịch vụ ... tạo môi trường sống tốt, đáp ứng được các nhu cầu đa dạng về phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

2.2.3. Thực trạng thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất 2011-2015 của tỉnh Ninh Bình

Thực hiện Nghị quyết số 57/NQ-CP ngày 17/9/2012 của Chính phủ về Quy

hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất năm năm 2011-2015, UBND tỉnh Ninh Bình đã phê duyệt 8/8 quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) cấp huyện. Thực hiện Luật đất đai năm 2013, UBND tỉnh đã tổng hợp danh mục các công trình, dự án phải thu hồi đất, danh mục các công trình, dự án sử dụng đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ trên địa bàn trình HĐND tỉnh thông qua. Căn cứ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt, công tác thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất được triển khai thực hiện phục vụ kịp thời nhu cầu sử dụng đất cho phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh.

Tính đến ngày 31/12/2015, tỉnh Ninh Bình đã thực hiện các chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất được Chính phủ phê duyệt [35], cụ thể:

Đất nông nghiệp: Chỉ tiêu được duyệt là 95.365 ha. Kết quả thực hiện 97.182 ha đạt 101,90% trong đó: Chỉ tiêu đất trồng lúa nước được duyệt là 44.108 ha đã thực hiện 45.729 ha, đạt 103,68%; Chỉ tiêu đất trồng cây lâu năm được duyệt là 7.860 ha đã thực hiện 9.696 ha, đạt 123,36%; Chỉ tiêu đất rừng phòng hộ được duyệt là 9.508 ha đã thực hiện 8.006 ha, đạt 84,20%; Chỉ tiêu đất rừng đặc dụng được duyệt là 16.525 ha đã thực hiện 16.414 ha, đạt 99,33%; Chỉ tiêu đất rừng sản xuất được duyệt là 2.712 ha đã thực hiện 3.987 ha, đạt 147,01%; Chỉ tiêu đất nuôi trồng thủy sản được duyệt là 8.184 ha đã thực hiện 6.803 ha, đạt 83,12%;

Đất phi nông nghiệp: Chỉ tiêu được duyệt là 38.704 ha. Kết quả thực hiện 35.164 ha đạt 90,85% trong đó: Chỉ tiêu đất xây dựng trụ sở cơ quan được duyệt là 219 ha đã thực hiện 162 ha, đạt 74,16%; Chỉ tiêu đất quốc phòng được duyệt là 1.436 ha đã thực hiện 1.316 ha, đạt 91,62%; Chỉ tiêu đất an ninh được duyệt là 439 ha đã thực hiện 424 ha, đạt 96,65%; Chỉ tiêu đất khu công nghiệp được duyệt là 1.488 ha đã thực hiện 667 ha, đạt 44,84%; Chỉ tiêu đất cho hoạt động khoáng sản được duyệt là 415 ha đã thực hiện 265 ha, đạt 63,87% (do thay đổi chỉ tiêu thống kê, kiểm kê đất đai chuyển sang đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm sứ); Chỉ tiêu đất danh lam thắng cảnh được duyệt là 853 ha đã thực hiện 625 ha, đạt 73,03%; Chỉ tiêu đất bãi thải, xử lý chất thải được duyệt là 91 ha đã thực hiện 47 ha, đạt 60,85%; Chỉ tiêu đất cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng được duyệt là 260 ha đã thực hiện 377 ha, đạt 94,65% (vượt chỉ tiêu là do thay đổi chỉ tiêu thống kê, kiểm kê đất đai,

chuyển một phần diện tích từ đất di tích, danh thắng sang); Chỉ tiêu đất nghĩa trang, nghĩa địa được duyệt là 1.486 ha đã thực hiện 1.479 ha, đạt 99,54%; Chỉ tiêu đất phát triển hạ tầng được duyệt là 15.816 ha đã thực hiện 13.769 ha, đạt 87,06%; Chỉ tiêu đất ở đô thị được duyệt là 1.226 ha đã thực hiện 1.271 ha, đạt 103,71%.

Đất chưa sử dụng còn lại: Chỉ tiêu được duyệt là 6.465 ha. Kết quả thực hiện 6.333 ha đạt 97,96% .

Trong giai đoạn 2011 -2015, tỉnh Ninh Bình đã thực hiện công tác thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn toàn tỉnh được triển khai khá chặt chẽ theo đúng quy định của pháp luật, UBND tỉnh đã ban hành gần 900 quyết định thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất với tổng diện tích 6.473 ha trong đó: giao đất: 4.351 ha; cho thuê đất: 2.122 ha. Công tác GPMB được lãnh đạo, chỉ đạo triển khai đúng quy định, có sự tham gia tích cực của cả hệ thống chính trị, triển khai đồng bộ các giải pháp, giải quyết kịp thời các ý kiến, kiến nghị của người dân, cơ bản đảm bảo đúng tiến độ các dự án. Đã tổ chức bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để thực hiện 64 dự án nhằm nâng cấp cơ sở hạ tầng đô thị và phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn; số hộ bị ảnh hưởng thu hồi đất là 15.090 hộ, trong đó, đất thổ cư là 4.490 hộ, đất nông nghiệp là 10.600 hộ, với tổng diện tích là 722,9 ha. Thực hiện tốt công tác GPMB một số dự án lớn, ảnh hưởng tới nhiều hộ dân như: đường ĐT.477 kéo dài (nay là Quốc lộ 1 tránh thành phố Ninh Bình), Quảng trường Đinh Tiên Hoàng Đế, mở rộng Quốc lộ 1A, nâng cấp an toàn cầu đường sắt tuyến Hà Nội – thành phố Hồ Chí Minh, khu công nghiệp Khánh Phú, Gián Khẩu. Thực hiện giao đất có thu tiền sử dụng đất thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất cho nhân dân làm nhà ở với tổng diện tích 1.271 ha.

2.2.4. Điều tra, khảo sát, đo đạc, lập bản đồ địa chính

Tỉnh Ninh Bình hoàn thành việc xây dựng lưới cơ sở phủ trùm toàn tỉnh, tính đến thời điểm hiện nay 115/146 xã, phường, thị trấn được triển khai đo vẽ thành lập bản đồ địa chính theo công nghệ bản đồ số.

Triển khai và hoàn thành công tác thống kê kiểm kê đất đai theo đúng quy định. Thông qua kết quả thống kê, kiểm kê đất đai, lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất đã giúp địa phương nắm chắc được quỹ đất để xây dựng các kế hoạch phát triển

kinh tế xã hội.

2.2.5. Tình hình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, lập và quản lý hồ sơ địa chính.

Đất đai liên quan đến rất nhiều ngành, lĩnh vực, nhiều đối tượng, do vậy việc đầu tư kinh phí để xây dựng, hoàn thiện cơ sở dữ liệu về đất đai, hiện đại hóa nền hành chính trong công tác QLNN về đất đai là rất cần thiết. Trong những năm qua UBND tỉnh đã triển khai đồng bộ các nội dung QLNN về đất đai. Việc đo đạc, xây dựng cơ sở dữ liệu về đất đai gắn với việc cấp giấy chứng nhận QSD đất ngày được quan tâm, nâng cao tính khả thi, thực hiện trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thu hồi đất, giao đất, chuyển mục đích sử dụng đất tuân thủ theo quy hoạch, kế hoạch được duyệt và đáp ứng kịp thời nhu cầu sử dụng đất, phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh.

Công tác cấp giấy chứng nhận QSD đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn toàn tỉnh trong những năm qua đạt kết quả tốt, theo số liệu tổng hợp tính đến ngày 01/01/2015, thì:

- Đối với đất nông nghiệp đã cấp được 248.146 giấy chứng nhận QSD đất cho hộ gia đình, cá nhân với diện tích 52.500,92 ha chiếm 54,16% tổng diện tích đất nông nghiệp và 539 giấy chứng nhận QSD đất cho các tổ chức với diện tích 5.787,20 ha chiếm 5,97% tổng diện tích đất nông nghiệp, công tác dồn điền đổi thửa đã được quan tâm nhằm khắc phục tình trạng manh mún về ruộng đất, phục vụ sự nghiệp CNH-HĐH nông nghiệp, nông thôn được triển khai đồng bộ và đạt kết quả tốt từ 1.505.747 thửa đất nông nghiệp bình quân (8,84 thửa/hộ) trước khi dồn điền đổi thửa giảm xuống còn 716.637 thửa (bình quân 4,1 thửa/hộ).

- Đối với đất lâm nghiệp đã cấp được 2.778 giấy chứng nhận QSD đất cho các hộ gia đình với diện tích 2.594,18 ha, chiếm 8,76% diện tích đất lâm nghiệp và cấp được 20 giấy chứng nhận QSD đất cho tổ chức, với diện tích 2.385,91 ha chiếm 8,06% diện tích đất lâm nghiệp.

- Đối với đất nuôi trồng thủy sản, đã cấp được 59.426 giấy chứng nhận QSD đất cho hộ gia đình, với diện tích 2.815,26 ha chiếm 49,19% diện tích đất nuôi trồng thủy sản và cấp được 217 giấy chứng nhận QSD đất cho các tổ chức với diện tích 179,37 ha chiếm 3,13% diện tích đất nuôi trồng thủy sản.

- Đối với đất nông nghiệp khác đã cấp được 15 giấy chứng nhận QSD đất cho các hộ gia đình với diện tích 6,05 ha, chiếm 3,49% diện tích và 9 giấy chứng nhận QSD đất cho các tổ chức với diện tích 6,40 ha chiếm 3,7% diện tích đất nông nghiệp khác.

- Đối với đất ở đã cấp được 254.358 giấy chứng nhận QSD đất với diện tích 5.662,08 ha, chiếm 92,93% diện tích đất ở.

- Đối với đất chuyên dùng đã cấp được 1.426 giấy chứng nhận QSD đất cho các tổ chức với diện tích 3.740,25 ha, chiếm 17,99% diện tích đất chuyên dùng.

- Đối với đất tôn giáo, tín ngưỡng đã cấp 1.344 giấy chứng nhận QSD đất với diện tích 213,05 ha, chiếm 89,02% diện tích đất tôn giáo, tín ngưỡng.

- Đất phi nông nghiệp khác cấp được 2 giấy chứng nhận QSD đất cho tổ chức với diện tích 67,06 ha, chiếm 65,68% diện tích đất phi nông nghiệp khác.

2.2.6. Tổ chức bộ máy quản lý quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn tỉnh Ninh Bình

Để đảm bảo công tác quản lý quy hoạch sử dụng đất hiệu quả, UBND tỉnh Ninh Bình đặc biệt chú trọng đến đội ngũ cán bộ công chức, viên chức và người lao động thực hiện nhiệm vụ lập, thẩm định, tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trong đó:

- Sở Tài nguyên và Môi trường thực hiện chức năng thẩm định quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, rà soát sự phù hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất khi góp ý thực hiện dự án, thẩm định hồ sơ thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất thực hiện các dự án nhằm tổ chức, thực hiện theo đúng quy hoạch được phê duyệt, xây dựng bảng giá các loại đất trên địa bàn tỉnh, xây dựng giá đất cụ thể để thực hiện các dự án trên địa bàn tỉnh.

- Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện thực hiện chức năng lập, trình cấp thẩm quyền thẩm định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Nhìn chung, thời gian qua các cơ quan chuyên môn về đất đai của tỉnh đã thực hiện tốt công tác tham mưu cho UBND tỉnh Ninh Bình ban hành và triển khai thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật; lập, trình cấp thẩm quyền thẩm định, phê duyệt; Tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quản lý đất đai, đo đạc

bản đồ, bồi thường, hỗ trợ tái định cư, thanh tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại lĩnh vực đất đai theo đúng sự chỉ đạo của UBND tỉnh và quy định của pháp luật; góp phần tích cực vào sự phát triển chung của tỉnh. Tuy nhiên, với khối lượng công việc lớn nhưng số biên chế công chức, viên chức để thực hiện nhiệm vụ chưa đáp ứng được yêu cầu công việc. Phòng chuyên môn thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường phải trung tập thêm cán bộ từ các đơn vị khác để đảm bảo nhiệm vụ được giao. Tình trạng kiêm nhiệm ở các cấp quản lý còn diễn ra phổ biến, dẫn đến tình trạng chất lượng công việc thực hiện chưa cao, thời gian thực hiện còn kéo dài, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện công việc chung. Hơn nữa, cơ sở vật chất phục vụ cho công tác quản lý quy hoạch sử dụng đất cũng chưa đáp ứng được đầy đủ.

2.2.7. Thực trạng việc kiểm tra, giám sát thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Công tác kiểm tra, giám sát thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên địa bàn tỉnh Ninh Bình được thực hiện thường xuyên, với sự chỉ đạo sát sao của các cấp lãnh đạo (Thanh tra tỉnh, thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường) theo đúng quy định của pháp luật. Hàng năm, công tác rà soát tiến độ thực hiện các dự án được thực hiện, nhằm tránh việc sử dụng đất kém hiệu quả gây lãng phí tài nguyên đất đai. Giai đoạn năm 2010 -2015, thông qua kiểm tra, rà soát phát hiện 09 dự án chậm tiến độ gồm:

- Dự án đầu tư xây dựng khách sạn Kim Đa tại Khu dịch vụ khách sạn trung tâm, phường Ninh Khánh, của Công ty cổ phần Vàng, bạc, đá quý Toàn Cầu dự án chậm tiến độ 16 tháng so với tiến độ được chấp thuận tại giấy chứng nhận đầu tư do khó khăn về vốn;

- Dự án đầu tư xây dựng khu dịch vụ du lịch cao cấp Thanh Hải tại Khu dịch vụ khách sạn trung tâm, phường Ninh Khánh chậm 12 tháng so với tiến độ được chấp thuận tại giấy chứng nhận đầu tư do khó khăn về vốn;

- Dự án đầu tư xây dựng nhà hàng ẩm thực và vui chơi giải trí cao cấp của Công ty TNHH xây dựng, thương mại và du lịch Minh Thiết do chưa di chuyển đường điện cao thế nên gây khó khăn trong quá trình thi công;

- Dự án đầu tư xây dựng khu khách sạn, nhà hàng và vui chơi giải trí của Công ty TNHH xây dựng Bảo Sơn chậm tiến độ do gặp khó khăn về vốn;

- Dự án xây dựng trung tâm dịch vụ du lịch cao cấp của Công ty TNHH Thiên phú, dự án đã triển khai san lấp mặt bằng, chưa xây dựng các hạng mục chính do gặp khó khăn về vốn;

- Dự án đầu tư xây dựng khách sạn Tân Hưng của Công ty TNHH Tân Hưng chậm tiến độ do gặp khó khăn về vốn;

- Dự án đầu tư xây dựng khách sạn cao cấp của Công ty TNHH Cường Thịnh Thi chậm tiến độ do gặp khó khăn về vốn;

- Dự án xây dựng cơ sở giết mổ gia súc, gia cầm và chế biến thực phẩm của Công ty TNHH Vàng Tiến VHANI tại xã Ninh Tiến;

- Dự án Xây dựng cơ sở sản xuất cấu kiện và bê tông đúc sẵn của Công ty cổ phần bê tông thép Ninh Bình tại phường Ninh Phong.

- Dự án sản xuất tấm lợp Proximăng của Công ty TNHH Poton tại khu công nghiệp Gián Khẩu.

UBND tỉnh đã giãn tiến độ thực hiện đối với 02 dự án; thu hồi, chấm dứt hiệu lực 02 giấy chứng nhận đầu tư đối với Công ty TNHH Poton và Công ty cổ phần bê tông thép Ninh Bình do sử dụng đất không hiệu quả, không khai thác sử dụng đất; không sử dụng xây dựng các hạng mục công trình phục vụ sản xuất theo đúng tiến độ trong giấy chứng nhận đầu tư.

Về công tác giải quyết khiếu kiện đất đai, trong thời gian qua, UBND tỉnh thường xuyên chỉ đạo kịp thời sâu sát cùng với sự nỗ lực tham gia của UBND các huyện, thành phố nên kết quả giải quyết đúng theo quy định của pháp luật, được người dân đồng tình và chấp nhận. Đối với những vụ, việc phức tạp thì UBND tỉnh tiến hành họp, lấy ý kiến của hội đồng tư vấn cùng với các các Sở, ban, ngành giải quyết khiếu nại tồn đọng về nhà, đất, hoặc tổ chức tiếp công dân, đối thoại trực tiếp, nghe ý kiến của công dân để làm cơ sở quyết định giải quyết một cách đúng đắn, thể hiện tính pháp lý và tính khả thi cao, không để tình trạng khiếu kiện kéo dài, khiếu kiện vượt cấp và khiếu kiện đông người xảy ra (Bảng 2.3). Cụ thể:

- Năm 2010: Cấp tỉnh rà soát, xem xét giải quyết được 46/57 vụ, việc, đạt tỷ lệ 80,7%; Cấp huyện giải quyết 85/90 vụ, việc, đạt tỷ lệ 94,5%. Qua giải quyết đơn thư khiếu tố cho thấy: gần 21% vụ, việc khiếu nại đúng, 37% vụ, việc có đúng, có sai; 42% vụ, việc sai hoàn toàn.

Nội dung khiếu nại chủ yếu là: chính sách bồi thường, hỗ trợ GPMB thay đổi nhiều; một số vấn đề chưa có cơ chế chính sách để giải quyết; việc thực hiện bồi thường, hỗ trợ GPMB có nơi chưa thực hiện đúng trình tự, thủ tục...

- Năm 2011: Cấp tỉnh giải quyết 44/51 vụ, việc, đạt 86,2%; Cấp huyện, xã giải quyết 54/65 vụ, việc, đạt tỷ lệ 83,0 %. Qua giải quyết đơn thư khiếu tố cho thấy: gần 22% vụ, việc khiếu nại đúng, 36% vụ, việc có đúng, có sai, 42% vụ, việc sai hoàn toàn.

- Năm 2012: Cấp tỉnh giải quyết 46/50 vụ, việc, đạt 92%; Cấp huyện giải quyết 56/60 vụ, việc, đạt tỷ lệ 93,3%. Qua giải quyết đơn thư khiếu tố cho thấy: 27% vụ, việc khiếu nại đúng, 39% vụ, việc có đúng có sai, 34% vụ, việc sai hoàn toàn. Chủ yếu là đơn liên quan đến GPMB đường 477. Nhìn chung trong năm 2012 ít có đơn thư khiếu tố phức tạp mới phát sinh, chủ yếu là những vụ, việc cũ, đơn thư trùng lặp nhiều, gửi vượt cấp, nội dung liên quan đến việc quản lý, sử dụng đất đai, cấp giấy chứng nhận QSD đất, bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng....

- Năm 2013: Cấp tỉnh đã giải quyết 42/43 vụ, việc, đạt 97,0% (thông qua giải đáp, thuyết phục công dân tự nguyện rút đơn chấm dứt khiếu nại đối với 12 vụ, việc; giải quyết bằng quyết định hành chính 30 vụ, việc); cấp huyện đã giải quyết 55/58 vụ, việc, đạt 95,0%.

- Năm 2014: Cấp tỉnh đã tham mưu giải quyết 36/40 vụ, việc đạt 90% (thông qua giải đáp, thuyết phục công dân tự nguyện rút đơn chấm dứt khiếu nại đối với 4 vụ, việc; Giải quyết bằng quyết định hành chính 32 vụ, việc); Cấp huyện giải quyết 82/94 vụ, việc đạt 87,2%. Qua giải quyết đơn thư khiếu tố cho thấy: 9,7% vụ, việc khiếu nại đúng, 14,1% vụ, việc có đúng có sai, 66,2% vụ, việc sai hoàn toàn. 10% vụ, việc hòa giải thành, công dân tự nguyện rút đơn khiếu nại.

- Năm 2015: Cấp tỉnh đã tham mưu giải quyết 65/71 vụ, việc đạt 91% (thông qua giải đáp, thuyết phục 5 vụ, việc công dân tự nguyện rút đơn chấm dứt khiếu nại; Giải quyết bằng quyết định hành chính 60 vụ, việc); Cấp huyện giải quyết 35/36 vụ, việc đạt 97,0%.

Nguyên nhân chủ yếu dẫn đến khiếu kiện là do nguồn gốc sử dụng đất phức tạp, biến động sử dụng đất không được cập nhật qua các thời kỳ; do nguồn kinh phí để phục vụ cho công tác hiện đại hóa tài liệu, hồ sơ địa chính, hoàn thiện cơ sở dữ

liệu về đất đai hạn hẹp; sự khác biệt giá trị bồi thường, hỗ trợ GPMB ở các giai đoạn khác nhau; do sự thiếu hiểu biết pháp luật đất đai của người dân trong quá trình sử dụng nên có những vụ, việc nội dung khiếu kiện đúng, có nội dung hoàn toàn sai, hoặc có đúng có sai nhưng lại rất khó xử lý dẫn đến tình trạng khiếu kiện kéo dài, khiếu kiện vượt cấp. Ngay trong quá trình xử lý đơn thư khiếu kiện của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng còn gặp rất nhiều khó khăn do hành lang pháp lý không đồng bộ, thiếu các chế tài xử lý phù hợp, quá trình xem xét, giải quyết vụ, việc khiếu nại chưa có sự thống nhất giữa các cơ quan chuyên môn do vậy có vụ, việc xử lý không dứt điểm dẫn đến khiếu kiện kéo dài.

Bảng 2.3. Tình hình giải quyết khiếu kiện liên quan đến đất đai trên địa bàn tỉnh Ninh Bình giai đoạn 2010 – 2015

Năm	Cấp tỉnh (vụ)			Cấp huyện (vụ)		
	Tổng số vụ khiếu kiện	Số vụ đã giải quyết	Tỷ lệ (%)	Tổng số vụ khiếu kiện	Số vụ đã giải quyết	Tỷ lệ (%)
2010	57	46	80,7	90	85	94,5
2011	51	44	86,2	65	54	83
2012	50	46	92,0	60	56	93,3
2013	43	42	97,0	58	55	95
2014	40	36	90,0	94	82	87,2
2015	71	65	91,0	36	35	97

Nguồn: Thanh tra tỉnh, tác giả tổng hợp

2.3 Đánh giá chung về quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất, ở tỉnh Ninh Bình

2.3.1. Thành tựu

Để việc quản lý đất đai hiệu quả phải dựa trên cơ sở dễ dàng tiếp cận thông tin đáng tin cậy về đất đai, trong đó quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một trong những thông tin quan trọng hàng đầu. Một dự án đầu tư có thực hiện được hay không, hiệu quả của dự án như thế nào thì vị trí thực hiện dự án đóng vai trò rất quan trọng và thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sẽ giúp cho bước đầu thực hiện dự án được chính xác, thuận lợi. Xác định tầm quan trọng của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, UBND tỉnh Ninh Bình rất chú trọng đến công tác xây dựng hệ thống thông tin đất đai, công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm giúp

các nhà đầu tư dễ dàng, chủ động tiếp cận các thông tin. Toàn bộ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh được niêm yết công khai trên cổng thông tin điện tử; công bố công khai nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện có liên quan đến xã, phường, thị trấn tại trụ sở UBND cấp xã. Công tác cập nhật nhu cầu sử dụng đất trên địa bàn tỉnh của các ngành, lĩnh vực, các tổ chức, cá nhân được thực hiện nghiêm túc nhằm tạo cơ sở cho quá trình lập quy hoạch sử dụng đất, xây dựng phương án sử dụng đất đai một cách hiệu quả.

Thực hiện Luật Đất đai 2013, tỉnh Ninh Bình xây dựng Kế hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm kỳ cuối (2015-2020), theo đó rà soát kỹ các công trình, dự án có khả năng thực hiện để đưa vào danh mục các công trình dự án thực hiện trong giai đoạn 2015 -2020. Tránh để tình trạng quỹ đất thu hồi, GPMB sạch nhưng lại bị bỏ hoang, chưa đưa vào khai thác sử dụng gây lãng phí đặc biệt là đất nông nghiệp. Tăng cường các chế tài xử lý vi phạm pháp luật về đất đai, vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất thực hiện dự án nhằm tìm kiếm các nhà đầu tư thực sự có năng lực.

Trong những năm qua, tỉnh Ninh Bình luôn chỉ đạo sát sao công tác điều tra xã hội nhằm xây dựng kênh thông tin cơ sở để xây dựng phương án sử dụng đất. Các thông tin về tốc độ tăng dân số, mức sống người dân, cung cầu bất động sản...được đặc biệt quan tâm để đưa ra dự báo nhu cầu sử dụng đất đai từ đó xây dựng phương án sử dụng đất cho phù hợp, hiệu quả. Đặc biệt là có phương án sử dụng đất nông nghiệp. Tốc độ phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh nhanh, quỹ đất phục vụ cho nhu cầu này ngày càng gia tăng, việc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp đặc biệt là đất trồng lúa sang các mục đích khác là chủ yếu, do vậy phương án sử dụng đất nông nghiệp sao cho vừa đáp ứng nhu cầu nông sản trên địa bàn tỉnh, đảm bảo các chỉ tiêu đất nông nghiệp vừa đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội.

Tỉnh Ninh Bình đã triển khai thực hiện nghiêm túc Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật. Tổ chức tuyên truyền, phổ biến các văn bản quy phạm pháp luật tới các tổ chức, cá nhân và nhân dân trên địa bàn tỉnh. Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đúng trình tự, thẩm quyền, ban hành các văn bản quy định về: Trình tự thủ tục thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử

dụng đất; bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất; giá các loại đất; hạn mức giao đất ở, hạn mức công nhận đất ở; cấp giấy chứng nhận QSD đất; sử dụng hệ quy chiếu và hệ tọa độ quốc gia VN 2000 trong công tác đo đạc bản đồ.

Sở Tài nguyên và Môi trường đã tham mưu UBND tỉnh lập quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm kỳ đầu (2010-2015), trình HĐND tỉnh chấp thuận và được Chính phủ phê duyệt. Triển khai thi hành Luật Đất đai 2013, UBND tỉnh đã lập Kế hoạch sử dụng đất 5 năm kỳ cuối (2016-2020) và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 trình Chính phủ phê duyệt. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt là kim chỉ nam để UBND tỉnh triển khai thực hiện các công trình, dự án theo đúng các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội; là cơ sở pháp lý cho việc thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận QSD đất, giúp cho việc sử dụng đất đai ngày càng có hiệu quả. UBND tỉnh đã chỉ đạo sát sao công tác triển khai thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, không để tình trạng thực hiện các dự án ngoài quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Nhu cầu sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân đăng ký được cập nhật và phản ánh đầy đủ trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh đã điều tiết phân bổ nguồn lực đất đai, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh, bảo đảm lợi ích giữa các khu vực có điều kiện phát triển công nghiệp, đô thị, dịch vụ với các khu vực kém lợi thế hơn, góp phần phát huy tối đa hiệu quả sử dụng đất. Đặc biệt đã tạo điều kiện thúc đẩy nhanh quá trình chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất phù hợp với nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế, ứng phó biến đổi khí hậu và phát triển bền vững.

UBND tỉnh rất quan tâm đến công tác tuyên truyền pháp luật đất đai và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để tổ chức, công dân dân hiểu, sử dụng đất đúng mục đích, tiết kiệm, có hiệu quả. Thông qua việc lấy ý kiến người dân, công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã phát huy tính dân chủ, minh bạch, tăng cường sự giám sát của người dân, hạn chế tiêu cực trong công tác quản lý đất đai.

2.3.2. Hạn chế

Bên cạnh những thành tựu đạt được, công tác QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất tỉnh Ninh Bình vẫn còn tồn tại một số hạn chế làm ảnh hưởng xấu đến chất

lượng và hiệu quả của công tác QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất, cụ thể là:

- Đến ngày 17/9/2012, Quy hoạch sử dụng đất tỉnh Ninh Bình đến năm 2020, kế hoạch sử dụng đất 05 năm (2010 -2015) mới được Chính phủ phê duyệt tại Nghị quyết số 57/NQ-CP. Việc chậm được phê duyệt quy hoạch sử dụng đất đã gây rất nhiều khó khăn trong công tác thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các công trình dự án trên địa bàn tỉnh Ninh Bình trong giai đoạn 2010 -2012. Theo đó, chỉ các công trình, dự án nằm trong danh mục các công trình trọng điểm xin ý kiến của Thủ tướng Chính phủ mới được thực hiện, do đó không đáp ứng kịp thời nhu cầu sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân tại địa phương, từ đó gián tiếp gây lãng phí tài nguyên đất đai.

- Các văn bản pháp luật liên quan đến công tác quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được ban hành còn nhiều hạn chế, có nhiều điểm bất cập nhưng chậm được sửa đổi gây khó khăn trong công tác quản lý quy hoạch sử dụng đất, thể hiện: Năm 2013, Luật Đất đai ra đời và sau đó là Nghị định 43/NĐ-CP, Thông tư 29/TT-BTNMT, Thông tư 30/TT-BTNMT đã tiếp tục tạo hành lang pháp lý ngày càng đầy đủ, hoàn thiện hơn cho công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Đáng chú ý quy hoạch sử dụng đất được lập ở 3 cấp: cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp huyện; quy định đầy đủ, rõ ràng căn cứ và nội dung lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của từng cấp; kế hoạch sử dụng đất cấp huyện được lập hàng năm, xác định rõ diện tích, vị trí đất cần phải thu hồi để thực hiện công trình dự án được xác định đến từng đơn vị hành chính cấp xã, Kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện làm cơ sở thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất gắn với nhu cầu sử dụng đất trong năm của các ngành, lĩnh vực, của các cấp, phù hợp với khả năng đầu tư và huy động nguồn lực, khắc phục lãng phí trong việc giao đất cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư...Tuy nhiên Luật Đất đai 2013 quy định các trường hợp nhà nước thu hồi đất, trường hợp chủ đầu tư phải tự thỏa thuận chuyển nhượng quyền sử dụng đất với chủ sử dụng đất. Điều này gây khó khăn rất lớn cho doanh nghiệp do có những trường hợp ép doanh nghiệp phải thỏa thuận với mức giá cao hơn mức giá nhà nước thu hồi cũng như giá mặt bằng chung khiến một số dự án kéo dài, chậm tiến độ gây thiệt hại cho doanh nghiệp nói riêng và nền kinh tế nói chung, ảnh hưởng đến môi trường đầu tư, quy hoạch kiến trúc được phê duyệt, gây tâm lý so

sánh của người bị nhà nước thu hồi đất từ đó cũng gây khó khăn khi thực hiện các dự án của nhà nước. Trong khi đó, Luật Đất đai 2013 lại thiếu các chế tài xử lý trường hợp nêu trên; các thông tư quy định định mức kinh tế kỹ thuật lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thông tư quy định định mức kinh tế kỹ thuật định giá đất chậm được ban hành sau Luật Đất đai khá lâu và vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể để thẩm định, phê duyệt dự toán kinh phí định giá đất...

- Hệ thống hồ sơ địa chính đang lưu trữ để quản lý và sử dụng có độ tin cậy khá thấp, do thông tin không được cập nhật, chỉnh lý biến động không thường xuyên và đầy đủ. Vị trí, diện tích khi chuyển từ hệ tọa độ HN – 72 sang hệ tọa độ VN - 2000 khiến cho công tác cấp giấy chứng nhận gặp rất nhiều khó khăn, phải đối chiếu nhiều thể hệ hồ sơ địa chính để có được thông tin chính xác. Một số xã, phường, thị trấn đã được thành lập mới bản đồ địa chính nhưng vẫn không sử dụng để cấp mới, cấp lại, cấp đổi giấy chứng nhận; một số khu vực đấu giá quyền sử dụng đất hoặc giao đất mới, cấp huyện đang sử dụng bản đồ quy hoạch để cấp giấy chứng nhận là không đúng quy định gây rất nhiều khó khăn trong công tác quản lý đất đai trên địa bàn.

- Bảng giá các loại đất trên địa bàn tỉnh Ninh Bình được xây dựng ổn định 5 năm và được áp dụng để xây dựng phương án đền bù, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất chưa phản ánh đúng những biến động của thị trường, từ đó gây rất nhiều khó khăn trong công tác giải phóng mặt bằng như người dân thấy giá đền bù, hỗ trợ chưa thỏa đáng, khiếu kiện, cản trở thi công... làm ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án, thậm chí có nguy cơ không thực hiện được dự án, từ đó phá vỡ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

- Cơ cấu tổ chức của hệ thống từ trung ương đến cơ sở còn chông chéo, chưa phân định rõ chức năng nhiệm vụ gây hiện tượng đùn đẩy trách nhiệm giữa các cấp, các ngành quản lý. Nguồn nhân lực yếu cả về số lượng và chất lượng chưa đáp ứng được yêu cầu QLNN hiện tại. Số lượng nguồn nhân lực đáp ứng cho nhiệm vụ QLNN đối với đất đai nói chung và đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói riêng còn thiếu, không được bổ sung kịp thời. Chất lượng tuyển dụng đầu vào nguồn nhân lực tuy cao, nhưng số cán bộ, công chức, viên chức và người lao động được bố trí công việc phù hợp với năng lực, chuyên ngành đào tạo còn khiêm tốn gây lãng phí nguồn lực rất lớn cho địa phương. Lực lượng cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn

còn yếu về chuyên môn, nghiệp vụ, nhưng chưa có các chương trình đào tạo bài bản, kịp thời. Mới chỉ thực hiện ở các buổi tập huấn còn mang nặng hình thức và tính hiệu quả chưa cao.

- Việc áp dụng những thành tựu về khoa học công nghệ trong QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất còn hạn chế. Xuất phát từ nguồn kinh phí của địa phương dành cho việc áp dụng các tiến bộ khoa học còn hạn hẹp, cũng như do từ chính đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đặc biệt là cán bộ địa chính cấp xã không áp dụng, triển khai đồng bộ các ứng dụng khoa học, công nghệ trong quản lý. Ví dụ: Bản đồ địa chính chính quy dạng số của tỉnh đã bao gồm hồ sơ kỹ thuật thửa đất hoặc đối với những thửa đất mà trên giấy chứng nhận cũ đã có hình thể, kích thước thửa đất và tại thời điểm thực hiện quyền của người sử dụng đất không có tranh chấp nhưng vẫn tổ chức kiểm tra thực địa, đo đạc lại bằng những dụng cụ thô sơ, độ chính xác không cao để lấy kết quả làm cho hồ sơ địa chính trở nên không đồng bộ, công tác chỉnh lý biến động đất đai ở cấp cơ sở gần như không được thực hiện kịp thời và đầy đủ.

- Tình trạng đất đai sau khi giải phóng mặt bằng, bàn giao thực hiện dự án, nhưng không được triển khai thực hiện ngay hoặc triển khai chậm gây lãng phí đất đai, sử dụng đất đai kém hiệu quả, đặc biệt là chậm triển khai thực hiện, không có các biện pháp quản lý, giám sát để hoang hóa, hoặc người dân lại tự phát sử dụng, khi tiếp tục triển khai dự án lại gặp phải những khó khăn trong công tác GPMB.

2.3.3. Nguyên nhân

Một là, Luật Đất đai là một trong những bộ luật có tính phức tạp và nhạy cảm nhất. Các nội dung trong Luật quy định chưa thực sự rõ ràng, dễ nhầm lẫn trong quá trình triển khai thực hiện. Chưa thực sự tạo ra hành lang pháp lý hoàn chỉnh để thực hiện công tác quản lý quy hoạch sử dụng đất. Các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật chậm được ban hành, chưa đáp ứng kịp thời các thay đổi trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Hai là, công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát thi hành luật chưa thực sự mang lại hiệu quả do còn thiếu và còn yếu các tiêu chí để đánh giá, giám sát, thanh tra, kiểm tra và thiếu tính khoa học.

Ba là, Bảng giá các loại đất trên địa bàn tỉnh xây dựng chưa sát với giá thực tế

chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường, phần lớn các vị trí xây dựng mới chỉ đạt khoảng 60% giá thị trường, cá biệt có 1 số vị trí chỉ đạt 40-50% giá thị trường. Thực trạng này gây rất nhiều khó khăn trong công tác GPMB, do người dân không chấp nhận giá tính bồi thường, hỗ trợ, dẫn đến khiếu kiện, thời gian GPMB bị kéo dài ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án. Luật Đất đai 2013 ban hành, đã sửa đổi, quy định giá đất tính bồi thường khi nhà nước thu hồi đất là giá cụ thể do UBND tỉnh quyết định, là giá đất chuyển nhượng thực tế trên thị trường tại thời điểm nhà nước quyết định thu hồi đất. Tuy nhiên, công tác xác định giá đất là công tác mới, cán bộ thực hiện nhiệm vụ quản lý giá đất chưa được tập huấn, đào tạo đầy đủ, trình tự thực hiện xác định giá đất cụ thể còn phức tạp, chưa phân định rõ trách nhiệm của các cấp, các ngành nên trong quá trình triển khai thực hiện còn nhiều lúng túng, chưa mang lại hiệu quả thực sự.

Bốn là, trình độ đội ngũ cán bộ làm quản lý đất đai nói chung và quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói riêng còn nhiều hạn chế, chưa phân bổ đồng đều ở các cấp quản lý. Trình độ đào tạo cao, đa phần từ đại học trở lên, nhưng số cán bộ được đào tạo đúng chuyên ngành, bố trí công việc phù hợp với chuyên môn còn hạn chế, chưa phát huy hết được nguồn lực quan trọng này. Đặc biệt, đội ngũ cán bộ quản lý ở cấp xã còn thiếu và yếu về chuyên môn. Do tính đặc thù của công tác quản lý đất đai, là lĩnh vực phức tạp đòi hỏi người quản lý phải có kiến thức về pháp luật và hiểu biết về chuyên môn, kỹ thuật. Tuy nhiên, gần như đa số cán bộ UBND cấp xã đều thiếu kiến thức chuyên môn về lĩnh vực này. Các buổi tập huấn, phổ biến các điểm mới trong Luật Đất đai 2013, đặc biệt là trong công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện vẫn mang nặng tính hình thức, không mang lại hiệu quả.

Năm là, Lịch sử, nguồn gốc đất đai khá phức tạp; nguồn kinh phí cần thiết để phục vụ cho công tác hiện đại hóa tài liệu, hồ sơ địa chính, hoàn thiện cơ sở dữ liệu về đất đai cần tương đối lớn; Cơ sở dữ liệu về thông tin đất đai còn hạn chế và chưa được đầu tư đúng mức. Công tác đo đạc, lập bản đồ địa chính còn mang tính thủ công với trang thiết bị, máy móc thô sơ nên kết quả thực hiện chưa thật chính xác, không đúng với thực địa; công tác cập nhật, chỉnh lý biến động đất đai chưa được thực hiện một cách nghiêm túc, chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp quản lý

làm cho số liệu đất đai không có sự trùng khớp, gây rất nhiều khó khăn trong quá trình triển khai lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Mặt khác, do tốc độ phát triển của tỉnh nhanh, đặc biệt là quá trình đô thị hoá tại 2 thành phố (Ninh Bình và Tam Điệp) làm cho đất đai biến động lớn trong khi đó biểu mẫu, hồ sơ địa chính do Trung ương ban hành chưa hoàn chỉnh và liên tục thay đổi, làm cho hồ sơ địa chính quản lý đất đai tồn tại nhiều loại sổ sách khác nhau, không đồng bộ nên việc quản lý chồng chéo, khó kiểm soát.

Sáu là, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đôi khi còn mang tính mệnh lệnh, quy hoạch manh mún theo chức năng. Quy hoạch sử dụng đất do Sở Tài nguyên và Môi trường thực hiện, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội do Sở Kế hoạch Đầu tư thực hiện, quy hoạch phát triển đô thị, quy hoạch xây dựng do Sở Xây dựng thực hiện, quy hoạch giao thông do Sở Giao thông vận tải thực hiện... các quy hoạch thường có tiến độ khác nhau và các số liệu dự báo thường không thống nhất khiến cho việc triển khai thực hiện quy hoạch không hiệu quả.

Kết luận chương 2

Chương 2 của luận văn nghiên cứu về thực trạng QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất ở tỉnh Ninh Bình trên cơ sở các văn bản của trung ương và văn bản của địa phương, đặc biệt luận văn tập trung nghiên cứu sâu về vấn đề tổ chức thực thi QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất ở tỉnh Ninh Bình 5 năm gần đây để nhận thấy những thành tựu đã đạt được và những tồn tại, vướng mắc phát sinh trong lĩnh vực này. Trên cơ sở đó, luận văn đưa ra những giải pháp nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất. Từ việc nghiên cứu trên, có thể nhận thấy:

Hoạt động QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất chỉ có thể được thực hiện bởi hệ thống cơ quan nhà nước có thẩm quyền và được triển khai thực hiện theo đúng nguyên tắc, quy trình, thủ tục được pháp luật quy định. Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải bám sát vào phương hướng, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Địa phương và Trung ương; Việc phân bổ quỹ đất phải cân nhắc về hiệu quả kinh tế - xã hội và môi trường đảm bảo đất đai được sử dụng bền vững, ổn định lâu dài. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đảm bảo tính đồng bộ, liên vùng trong quy hoạch, nâng cao công tác kiểm tra, giám sát việc lập quy hoạch, kế hoạch sử

dụng đất cấp tỉnh, cấp huyện và tổ chức giám sát việc thực hiện các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt một cách quyết liệt. Việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2010 -2015 đã đạt được những kết quả nhất định, đưa công tác quản lý sử dụng đất đai đi vào nề nếp, đáp ứng tương đối kịp thời nhu cầu sử dụng đất cho các mục đích sử dụng. Khai thác được tiềm năng về đất đai tăng nguồn thu cho ngân sách để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng và phát triển đô thị và xây dựng nông thôn mới tiếp tục được mở rộng đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông thôn và rút ngắn khoảng cách giàu nghèo giữa các vùng kinh tế, đô thị và nông thôn, làm thay đổi diện mạo và cơ sở hạ tầng của Ninh Bình trong những năm qua. Do tiến độ đầu tư và khả năng về nguồn vốn nên một số chỉ tiêu về sử dụng đất thực hiện còn thấp như đất bãi thải, xử lý rác thải, đất khu công nghiệp, đất xây dựng trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp. Việc quản lý, thực hiện quy hoạch có nơi, có chỗ còn thiếu đồng bộ, nhiều khu vực chưa chặt chẽ do việc điều chỉnh, bổ sung quy hoạch nhỏ lẻ, manh mún, nhất là quy hoạch chi tiết ... làm hạn chế đến hiệu quả sử dụng đất, ảnh hưởng đến kiến trúc, cảnh quan và bảo vệ môi trường nhất là vấn đề thoát nước và xử lý nước thải ở đô thị.

Chương 3

TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT, Ở TỈNH NINH BÌNH

3.1. Các định hướng tăng cường quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất ở tỉnh Ninh Bình

3.1.1. Định hướng phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2016 -2020 của tỉnh Ninh Bình

Phương hướng phát triển kinh tế xã hội của tỉnh Ninh Bình giai đoạn 2016 - 2020 đã đề ra một số nhiệm vụ trọng tâm cần phải đạt được, cụ thể:

- Về phát triển kinh tế: Phát huy tiềm năng, lợi thế để phát triển kinh tế bền vững, mục tiêu nhiệm kỳ 2016 - 2020 tốc độ tăng trưởng GDP bình quân hàng năm đạt 8,0 % trở lên [35], đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tăng tỷ trọng dịch vụ, mục tiêu chuyển dịch cơ cấu kinh tế đến năm 2020 ngành công nghiệp, xây dựng chiếm 48%, ngành dịch vụ chiếm 42%, nông, lâm nghiệp, thủy sản chiếm 10% (theo giá thực tế); GDP bình quân đầu người là 80 triệu đồng, giảm mức chênh lệch bình quân GDP/người giữa tỉnh Ninh Bình với cả nước và vùng đồng bằng sông Hồng. Đến năm 2020 phấn đấu vượt mức GDP/người bình quân cả nước và vùng đồng bằng sông Hồng. Để đạt được mục tiêu trên UBND tỉnh Ninh Bình đã đưa ra các giải pháp chủ yếu nhằm huy động các nguồn lực cho đầu tư phát triển, tiếp tục tạo điều kiện thuận lợi để thu hút đầu tư vào các lĩnh vực như: Dịch vụ du lịch, khách sạn, nhà hàng, siêu thị và vui chơi, giải trí. Đẩy mạnh phát triển kinh tế hộ gia đình; hình thành một số khu phố, đường phố thương mại gắn với các tuyến đường văn minh đô thị trong 02 thành phố của tỉnh. Quy hoạch, xây dựng tuyến phố đi bộ, chợ đêm, phố ẩm thực (Khu công viên văn hoá Tràng An, chợ đêm Quảng trường Đinh Tiên Hoàng Đế, trung tâm mua sắm, ẩm thực Tràng An...); Tập trung phát triển công nghiệp và tiểu thủ công nghiệp gắn với bảo vệ môi trường; ưu tiên, khuyến khích các dự án sử dụng công nghệ cao, công nghệ thân thiện với môi trường. Tạo điều kiện để phát triển mạnh các ngành nghề truyền thống, đặc biệt là nghề mộc ở phường Ninh Phong, thành phố Ninh Bình, nghề đá mỹ nghệ xã Ninh Vân, nghề thêu xã Ninh Hải, huyện Hoa Lư...; Đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi có giá trị kinh tế cao phù hợp với quá trình đô thị hóa. Tạo điều kiện

cho các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp đầu tư phát triển sản xuất - kinh doanh. Tăng cường quảng bá, giới thiệu sản phẩm truyền thống, thế mạnh của địa phương; Thực hiện tốt kế hoạch khai thác nguồn thu từ đấu giá quyền sử dụng đất để đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Điều hành ngân sách đảm bảo cân đối thu chi, ưu tiên chi đầu tư phát triển và chi đảm bảo an sinh xã hội; thực hành tiết kiệm, phòng chống tham nhũng, lãng phí.

- *Về phát triển hạ tầng đô thị:* Xây dựng và phát triển thành phố Ninh Bình theo quy hoạch chung đô thị Ninh Bình đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050, hướng tới thành phố du lịch văn minh, hiện đại, phát triển kinh tế xã hội gắn với chỉnh trang, nâng cấp đô thị và phát triển không gian đô thị hấp dẫn, có bản sắc riêng phát huy được các di sản văn hóa lịch sử cũng như nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú. Bố trí hiệu quả đất ở, công trình hạ tầng xã hội, các công trình dịch vụ và không gian cây xanh đô thị tạo môi trường sống tốt, đáp ứng được các nhu cầu đa dạng về phát triển kinh tế xã hội của địa phương. Mục tiêu trong giai đoạn tới là hoàn chỉnh quy hoạch chi tiết, quy hoạch phân khu theo quy hoạch chung đô thị Ninh Bình được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, xây dựng quy chế quản lý không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị trên địa bàn thành phố Ninh Bình và thành phố Tam Điệp. Theo đó, phát triển không gian đô thị hài hòa với cảnh quan thiên nhiên, chú trọng đến các khu đô thị trung tâm để thu hút đầu tư, khai thác hiệu quả quỹ đất và phát triển mạnh thương mại, dịch vụ, du lịch. Rà soát, bổ sung, hoàn chỉnh quy hoạch hệ thống giao thông đô thị, cây xanh, thảm cỏ, hệ thống cấp thoát nước, hệ thống xử lý nước thải, chất thải, các khu, cụm công nghiệp - tiểu thủ công nghiệp gắn với tăng cường công tác quản lý bảo vệ môi trường theo hướng phát triển bền vững.

- *Về văn hóa - xã hội:* Nâng cao chất lượng văn hóa - xã hội, tạo bước chuyển mạnh mẽ về nếp sống văn minh và phong cách ứng xử văn hóa của người dân. Phát triển sự nghiệp giáo dục và đào tạo theo hướng toàn diện, vững chắc. Duy trì tốt công tác bảo đảm an sinh xã hội, giải quyết việc làm cho người lao động trên địa bàn. Trong đó: đẩy mạnh công tác xã hội hóa trong việc xây dựng các thiết chế văn hóa, thể thao ở cơ sở, nâng cao hiệu quả hoạt động nhà văn hóa thôn, phố, sân thể thao công cộng. Tăng cường công tác QLNN đối với các hoạt động văn hóa và kinh

doanh dịch vụ văn hóa, xây dựng môi trường văn hóa lành mạnh, văn minh; Thực hiện đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, phát triển sự nghiệp giáo dục và đào tạo theo hướng toàn diện, vững chắc. Giảm tỷ lệ thất nghiệp đô thị xuống 2,04% vào cuối thời kỳ điều chỉnh quy hoạch, tăng tỷ lệ lao động qua đào tạo lên 80% vào năm 2020 và tăng tỷ lệ lao động công nghiệp, dịch vụ, giảm tỷ lệ lao động nông nghiệp bằng tỷ lệ cả nước vào năm 2020, phấn đấu cơ bản xóa hộ nghèo và phát triển hài hòa giữa 3 vùng trong tỉnh; Thực hiện đầy đủ kịp thời chế độ chính sách đối với người có công, các đối tượng bảo trợ xã hội và các nhiệm vụ đảm bảo an sinh xã hội. Khuyến khích, tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng các trung tâm dưỡng lão, trung tâm bảo trợ xã hội trên địa bàn tỉnh. Triển khai đồng bộ, hiệu quả công tác giảm nghèo, từng bước xem xét xác định nâng mức chuẩn nghèo của tỉnh cho phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội. Tiếp tục nâng cao chất lượng, hiệu quả, đẩy mạnh xã hội hóa trong công tác dạy nghề giải quyết việc làm cho người lao động.

- *Về quốc phòng, an ninh*: Đảm bảo công tác quốc phòng, an ninh và trật tự xã hội trên cơ sở thực hiện tốt công tác tuyên truyền, giáo dục và học tập đối với các tầng lớp nhân dân. Xây dựng thế trận quốc phòng toàn dân gắn với thế trận an ninh nhân dân; Kết hợp chặt chẽ giữa quốc phòng an ninh và giữ gìn trật tự xã hội với việc xây dựng chính quyền vững mạnh trên cơ sở đẩy mạnh tốc độ phát triển kinh tế - xã hội.

3.1.2. Định hướng sử dụng đất đai

Với mục tiêu quản lý chặt chẽ tài nguyên đất đai theo quy hoạch, kế hoạch và pháp luật; đảm bảo sử dụng đất đúng mục đích, tiết kiệm, hiệu quả, bảo vệ môi trường sinh thái, ứng phó có hiệu quả với biến đổi khí hậu và nước biển dâng, đảm bảo phát triển bền vững; phát huy tối đa tiềm năng, nguồn lực về đất đai đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đảm bảo an ninh lương thực quốc gia và các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của tỉnh, UBND tỉnh đã rà soát, xây dựng định hướng sử dụng đất đai nhằm phát huy tối đa nguồn lực đất đai, nâng cao hiệu quả sử dụng đất, chủ động trong công tác thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, bảo đảm phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội mà tỉnh đã đề ra. Trong đó:

- Khoanh định, phân bổ các chỉ tiêu sử dụng đất, tránh chồng chéo trong quá trình sử dụng đất, cụ thể hoá việc sử dụng đất cho từng năm và quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2016 - 2020 của tỉnh Ninh Bình; Phân khai chỉ tiêu sử dụng đất đến năm 2020 cho 8 huyện, thành phố đảm bảo đáp ứng nhu cầu về đất đai phù hợp với kế hoạch chung về phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh; Tạo nguồn thu ngân sách cho tỉnh thông qua việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

- Dành quỹ đất hợp lý cho phát triển các khu, cụm công nghiệp tập trung, các điểm công nghiệp - tiểu thủ công nghiệp địa phương nhằm khai thác tiềm năng và thế mạnh của tỉnh Ninh Bình. Tạo sức tăng trưởng mạnh mẽ trong công nghiệp, gắn phát triển công nghiệp với quá trình đô thị hoá, hiện đại hoá nông thôn.

- Dành đủ quỹ đất cho nhu cầu xây dựng cơ sở hạ tầng, văn hoá phúc lợi như: Giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục, văn hoá, thể thao, công viên cây xanh... đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của địa phương.

- Sử dụng đất phải đáp ứng đủ nhu cầu đất ở của nhân dân và đảm bảo chất lượng môi trường sống. Đất ở cần được bố trí tập trung tránh dàn trải. Hình thành các khu dân cư có quy mô lớn nhằm tiết kiệm đất, giảm chi phí đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ đời sống, tinh thần cho nhân dân.

- Sử dụng đất nông nghiệp phải chú ý đến cải tạo đất, nâng cao độ phì nhiêu và hệ số sử dụng đất. Bố trí hợp lý cơ cấu đất nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hoá, phù hợp với điều kiện tự nhiên, khả năng đầu tư, đảm bảo phát triển nông nghiệp bền vững. Gắn sản xuất với thị trường tiêu thụ, nâng cao giá trị sản xuất của đất.

- Khai thác sử dụng đất đai theo quy hoạch, kế hoạch đất được duyệt. Phát triển kinh tế - xã hội phải gắn chặt với vấn đề quốc phòng an ninh, kết hợp kinh tế với quốc phòng, góp phần giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội.

Sau 05 năm thực hiện Quy hoạch sử dụng đất, đến nay, thực hiện điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất kỳ cuối giai đoạn 2016 - 2020. UBND tỉnh Ninh Bình đã định hướng sử dụng đất đối với từng loại đất, cụ thể:

- *Định hướng sử dụng đất nông nghiệp:* Tập trung đầu tư thâm canh trên phần diện tích thuận lợi cho sản xuất nông nghiệp; Tích cực chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi theo hướng sản xuất hàng hoá, xây dựng mô hình chuyên canh, đa canh kết

hợp...Xây dựng các chủ trương, chính sách chuyển đổi diện tích sản xuất lúa sang sản xuất rau hàng hóa phục vụ thị trường...Thông qua định hướng phát triển chung kinh tế xã hội của tỉnh; Quy hoạch sử dụng đất của tỉnh Ninh Bình đến năm 2020 và định hướng phát triển của các ngành đến năm 2020 trên địa bàn tỉnh. Định hướng sử dụng đất nông nghiệp của tỉnh đến năm 2020 là 85.729,02 ha, trong đó: đất trồng lúa 37.551,31 ha; đất trồng cây hàng năm khác 3.326,13 ha, đất trồng cây lâu năm 9.513,30 ha, đất rừng phòng hộ 8.092,91 ha, đất rừng đặc dụng 16.413,53 ha, đất rừng sản xuất 2.295,97 ha, đất nuôi trồng thủy sản 7.228,87 ha.

- *Định hướng sử dụng đất phi nông nghiệp*: Cơ bản giữ vững các chỉ tiêu sử dụng đất đã được Chính phủ phê duyệt. Trong kỳ quy hoạch 2016-2020 chỉ tiêu đất phi nông nghiệp tăng 14.836 ha so với chỉ tiêu được phê duyệt giai đoạn năm 2010-2015. Diện tích đất phi nông nghiệp đến năm 2020 là: 50.000 ha, trong đó: đất quốc phòng 1.565,69 ha; đất an ninh 575,02 ha; đất khu công nghiệp 1.472,0 ha; Đất cụm công nghiệp 775,43 ha; đất thương mại, dịch vụ 1.397,67 ha; đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp: 2.097,34 ha; đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản 282,45 ha; đất phát triển hạ tầng 19.422,36 ha (trong đó đất cơ sở văn hóa 550,92 ha, đất cơ sở y tế 132,19 ha, đất cơ sở giáo dục và đào tạo 634,72 ha, đất cơ sở thể dục, thể thao 451,07 ha); đất có di tích lịch sử văn hóa 323,02 ha; đất danh lam thắng cảnh 303,48 ha; đất bãi thải, xử lý chất thải 93,77 ha; đất ở tại nông thôn 6.870,21 ha; đất ở tại đô thị 2.305,71 ha; đất xây dựng trụ sở cơ quan 209,50 ha; đất xây dựng trụ sở của tổ chức sự nghiệp 28,49 ha; đất cơ sở tôn giáo 268,89 ha; đất làm nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, nhà hỏa táng 1.596,65 ha.

- *Định hướng khai thác sử dụng đất chưa sử dụng*: Tập trung khai thác sử dụng có hiệu quả quỹ đất chưa sử dụng vào sử dụng cho các mục đích đất phi nông nghiệp. Toàn tỉnh hiện còn 6.333 ha, chiếm 4,57% tổng diện tích tự nhiên, dự kiến trong giai đoạn từ năm 2016 đến năm 2020 đất chưa sử dụng sẽ còn 2.949,68 ha, chiếm 2,13% tổng diện tích tự nhiên toàn tỉnh.

3.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất, ở tỉnh Ninh Bình

3.2.1. Nhóm giải pháp về lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và xây dựng, thực thi cơ chế, chính sách quản lý đối với quy hoạch sử dụng đất

Một là, lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đảm bảo tính minh bạch, khoa học, phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế xã hội của tỉnh Ninh Bình.

- Tỉnh Ninh Bình đang đứng trước giai đoạn điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất 05 năm kỳ cuối giai đoạn 2016 - 2020, đánh giá các chỉ tiêu thực hiện quy hoạch sử dụng đất 05 kỳ đầu là chưa cao, quy hoạch của tỉnh chưa đảm bảo các tiêu chí khai thác, sử dụng hiệu quả. Tác giả xin đề xuất một số giải pháp nhằm đổi mới, nâng cao tính khoa học, minh bạch của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tỉnh Ninh Bình:

+ Sở Tài nguyên và Môi trường tham mưu cho UBND tỉnh lập và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất trước hết là điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2016 -2020, kế hoạch sử dụng đất hàng năm. Điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sau khi được phê duyệt sẽ là cơ sở để điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch các ngành, lĩnh vực, địa phương liên quan đến việc sử dụng đất; Việc tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải thống nhất chặt chẽ trong các vùng, các địa phương đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh.

+ Đổi mới công tác lập quy hoạch, nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo hướng tiếp cận phương pháp tiên tiến. Quy hoạch sử dụng đất cần đạt được mục tiêu sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên đất đai và tái cơ cấu nền kinh tế, đảm bảo sự cân đối lớn giữa đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp cũng như cân đối nội bộ của từng loại đất này. Quan tâm đến vấn đề kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường, mục tiêu bảo đảm an ninh lương thực, có tính đến tác động của biến đổi khí hậu. Tạo sự đồng bộ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng, trong đó có phân tích không gian nhu cầu sử dụng đất và công khai, tham vấn các bên liên quan trong quá trình lập quy hoạch.

+ Hoàn thiện, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 cấp huyện và các phương án quy hoạch của các ngành liên quan đến sử dụng đất phù hợp với điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 của tỉnh. Xây dựng và phê duyệt kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đảm bảo quy định của pháp luật đất đai.

+ Hoàn thiện cơ chế, chính sách nhằm khuyến khích, thu hút các nhà đầu tư; Rà soát các dự án đầu tư chậm tiến độ, không cấp phép đầu tư, giao đất với những dự án, công trình không đăng ký trong kỳ kế hoạch, năm kế hoạch. Quy định chế độ thông tin, công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đảm bảo tính minh bạch để mọi

thành phần kinh tế có thể tham gia vào việc thực hiện các mục tiêu trong quy hoạch, kế hoạch.

Hai là, tạo quỹ đất sạch phục vụ cho nhu cầu sử dụng đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Tỉnh Ninh Bình địa bàn có tình hình giải phóng mặt bằng khá phức tạp do đang trong quá trình thực hiện chỉnh trang 2 thành phố, trong đó thành phố Ninh Bình là trung tâm hành chính, kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội của tỉnh nên đất đai có giá trị rất lớn, các vị trí tiếp giáp trong bảng giá thường dễ gây các tranh chấp khiếu kiện. Trong những năm qua, tỉnh đã chủ động xây dựng các chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phục vụ công tác giải phóng mặt bằng phù hợp với tình hình thực tế tại địa phương. Tuy nhiên, tình trạng đất thu hồi, bồi thường giải phóng mặt bằng, bàn giao thực hiện dự án bị bỏ hoang, chậm tiến độ và người dân tiếp tục sử dụng vẫn đang diễn ra. Tỉnh Ninh Bình vẫn chưa chủ động trong công tác tạo quỹ đất sạch, quản lý quỹ đất hiệu quả để phục vụ các nhu cầu sử dụng đất đã được dự báo. Để tạo quỹ đất sạch, khai thác nguồn lực từ đất đai, tác giả xin đề xuất:

- UBND tỉnh cần chỉ đạo UBND cấp huyện phối hợp với các sở, ngành có liên quan đẩy mạnh công tác rà soát các dự án đã được nhà nước giao đất, cho thuê đất nhưng không sử dụng, chậm đưa vào sử dụng, sử dụng không đúng mục đích để thu hồi theo thẩm quyền hoặc tham mưu UBND tỉnh thu hồi đất và giao cho địa phương quản lý, sử dụng theo quy định. Thực hiện đúng thẩm quyền và đầy đủ các quy định về trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

- Sở Tài nguyên và Môi trường kiện toàn tổ chức và bố trí cán bộ có đủ năng lực làm công tác định giá đất thuộc Sở, đồng thời chuẩn bị các điều kiện để triển khai thực hiện điều tra, khảo sát giá đất thị trường, kịp thời xây dựng giá đất cụ thể để bồi thường khi nhà nước thu hồi đất, giá khởi điểm để đấu giá quyền sử dụng đất, giá giao đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật. Đảm bảo giá đất cụ thể xây dựng sát với giá đất chuyển nhượng trên thị trường.

- UBND tỉnh chỉ đạo UBND cấp huyện chủ động thu hồi đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Việc thu hồi đất phải thực hiện đầy đủ các quy định theo đúng quy trình về thông báo thu hồi đất, lập, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, phương án đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp, hỗ trợ tìm kiếm việc

làm, hỗ trợ ổn định đời sống, sản xuất, kinh doanh cho người có đất bị thu hồi trước khi thu hồi đất theo quy định, đảm bảo công khai, dân chủ và công bằng. Quá trình thu hồi đất, giải phóng mặt bằng phải hoàn toàn độc lập, không có sự tham gia của các chủ đầu tư nhằm tránh tạo những mâu thuẫn lợi ích trong quá trình triển khai thực hiện. Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, công khai, khách quan, công bằng và đúng quy định của pháp luật.

Ba là, UBND tỉnh chỉ đạo xây dựng, ban hành quy định trình tự thủ tục đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất thực hiện dự án trên địa bàn tỉnh. Quy định cụ thể điều kiện để nhà đầu tư được giao đất, cho thuê đất thực hiện dự án phát triển kinh tế, xã hội nhằm tìm kiếm nhà đầu tư thực sự có năng lực để thực hiện dự án; Đối với những doanh nghiệp đã được giao đất, cho thuê đất thực hiện dự án mà có các hành vi vi phạm pháp luật đất đai, chưa hoàn thành nghĩa vụ tài chính về đất đai, sử dụng đất lãng phí để hoang hoá, chậm triển khai thực hiện, hoàn thành dự án thì UBND tỉnh cương quyết không cấp giấy chứng nhận đầu tư, không giao đất, cho thuê đất đối với các dự án mới; Không bồi thường về đất, tài sản gắn liền với đất, giá trị đã đầu tư vào đất đối với các trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai. Kiên quyết thu hồi đất đối với những dự án đã được giao, cho thuê đất nhưng không thực hiện đầu tư đúng thời gian quy định, sử dụng đất không hiệu quả, sử dụng đất trái mục đích được giao, thuê; Ngăn chặn có hiệu quả tình trạng mua bán, chuyển nhượng, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép, phát huy tốt vai trò của người đứng đầu các cấp, các ngành, các cơ quan, đơn vị trong quản lý tài nguyên đất đai.

Bốn là, Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai đồng bộ làm cơ sở tin cậy cho công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Công tác đo đạc và lập bản đồ là hoạt động điều tra cơ bản về đất đai phải được đi trước một bước nhằm bảo đảm hạ tầng thông tin; đây là tài liệu cơ bản để lập hồ sơ địa chính quản lý đất đai theo pháp luật, làm cơ sở cấp giấy chứng nhận QSD đất, giải quyết tranh chấp về đất đai, làm cơ sở trong việc xây dựng, quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

- Việc điều tra, khảo sát, đo vẽ và lập bản đồ địa chính của các cấp quản lý hiện nay chưa đáp ứng yêu cầu về chất lượng, hiệu quả quản lý đất đai; nhiều biến động không được cập nhật kịp thời. Hệ thống hồ sơ địa chính tồn tại nhiều thể hệ số

sách, bản đồ khác nhau không đồng bộ gây nhiễu thông tin. Do đó, việc đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai là rất cần thiết, tác giả xin đề xuất:

+ Xây dựng hệ thống thông tin tổng thể về quản lý đất đai đồng bộ ở 3 cấp quản lý: cấp xã, cấp huyện và cấp tỉnh. Thông tin đất đai phải được cập nhật thường xuyên, hàng ngày. Thường xuyên duy trì, hỗ trợ kỹ thuật và cập nhật chức năng theo điều chỉnh văn bản luật. Định kỳ kiểm tra, rà soát hồ sơ lưu trữ quản lý về đất đai, hoàn thiện toàn bộ hệ thống quản lý hồ sơ, bản đồ đầy đủ và đồng bộ theo đúng quy trình, quy định của nhà nước.

+ Quan tâm xây dựng cơ chế, chính sách nhằm phát triển lĩnh vực đo đạc và bản đồ để tiến tới thiết lập đầy đủ kho cơ sở dữ liệu quản lý đất đai, xây dựng theo chuẩn dữ liệu địa chính. Ứng dụng khoa học kỹ thuật vào xây dựng hồ sơ địa chính điện tử thay thế bộ hồ sơ giấy.

+ Tăng cường chỉ đạo các huyện, thành phố tiếp tục đẩy mạnh việc rà soát tất cả các thửa đất đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận QSD đất mà chưa được cấp; rà soát các trường hợp có nguồn gốc đất phức tạp, giải quyết các vướng mắc, tranh chấp có liên quan đến quyền sử dụng đất hiện chưa có chế tài xử lý, để kịp thời đề nghị Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn, chỉ đạo tháo gỡ trong quá trình triển khai, thực hiện; Rà soát, thống kê những thửa đất, những chủ sử dụng đất chưa được cấp giấy chứng nhận đến từng xã, phường, kết hợp công tác tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện tốt việc cấp đổi giấy chứng nhận QSD đất hoàn thành công tác cấp giấy chứng nhận làm cơ sở xây dựng dữ liệu quản lý đất đai toàn diện.

- Xây dựng và thực hiện đào tạo, nâng cao chất lượng chuyên môn nghiệp vụ, năng lực và ý thức trách nhiệm của đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý đất đai ở các cấp đặc biệt là cấp huyện và cán bộ địa chính cấp xã để đáp ứng yêu cầu về đổi mới ngành và hội nhập quốc tế. Chú trọng công tác đào tạo cán bộ chuyên môn có đủ năng lực lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đạt hiệu quả và chất lượng. Nâng cao năng lực cho cán bộ quản lý, giám sát thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp. Tạo cơ sở vật chất kỹ thuật cho các đơn vị sự nghiệp có chức năng lập quy hoạch kế hoạch sử dụng đất của Sở Tài nguyên và Môi trường. Quan tâm đến lĩnh vực đo đạc và bản đồ đặc biệt là đội ngũ cán bộ đo đạc cần được tuyển chọn

đúng ngành, đúng nghề, có trình độ chuyên môn từ đại học trở lên. Có chính sách đào tạo, nâng cao trình độ chuyên môn; chính sách đãi ngộ thỏa đáng đối với cán bộ khoa học công nghệ về đo đạc và bản đồ có trình độ cao, có đóng góp tích cực vào hoạt động đo đạc và bản đồ.

Năm là, Có chính sách tạo nguồn về tài chính để các chủ thể thực hiện đúng tiến độ dự án theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cấp thẩm quyền phê duyệt. Có chính sách điều tiết giá trị gia tăng từ đất do nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng và chuyển đổi mục đích sử dụng đất mang lại; điều tiết các nguồn thu từ đất để cân đối, phân phối hợp lý tạo nguồn lực phát triển đồng đều giữa các vùng, miền; cải cách hệ thống thuế có liên quan đến đất đai và bất động sản nhằm ngăn chặn tình trạng chuyển nhượng đất vì mục đích đầu cơ.

3.2.2. Nhóm giải pháp triển khai thực thi và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của UBND tỉnh Ninh Bình

Việc tuyên truyền phổ biến kịp thời và đầy đủ những nội dung của Luật Đất đai 2013 liên quan đến đời sống của các tầng lớp nhân dân, cán bộ, công chức, viên chức và người lao động phải có sự phối hợp chặt chẽ của các cấp, ngành liên quan: UBND tỉnh, Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Thông tin truyền thông, Đài phát thanh và Truyền hình Ninh Bình, Báo Ninh Bình, Mặt trận tổ quốc, đài phát thanh các xã, phường... nhằm phổ biến sâu rộng, nâng cao ý thức, hiểu biết pháp luật đất đai, sử dụng pháp luật làm phương tiện, công cụ bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, góp phần ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật. Công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật về đất đai phải được tiến hành thường xuyên, liên tục với nội dung thiết thực nhằm nâng cao nhận thức của cán bộ, đảng viên và nhân dân về quyền và nghĩa vụ sử dụng đất, thông qua đó tạo ra sự đồng thuận cao trong việc tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Phát huy vai trò của các cấp ủy Đảng, tổ chức chính trị - xã hội và của nhân dân trong tham gia đóng góp và giám sát việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Sở Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với các sở, ngành có liên quan, UBND các huyện, thành phố nghiên cứu rà soát các văn bản quy phạm pháp luật

liên quan đến công tác quản lý đất đai trên địa bàn tỉnh, kịp thời tham mưu cho UBND tỉnh ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung các văn bản phù hợp với quy định của Luật Đất đai năm 2013. Đặc biệt là công tác lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện làm cơ sở để thực hiện các dự án trong năm tiếp theo.

Xây dựng chế tài xử lý các vi phạm pháp luật đất đai, vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đối với từng hành vi vi phạm cụ thể. Ban hành quy định phân cấp xử lý rõ ràng để có cơ chế phân công chỉ đạo, điều hành cụ thể đối với từng cấp trong xử lý vi phạm, không để tình trạng quy định chung chung dẫn tới việc xử lý vi phạm thiếu triệt để, né tránh trách nhiệm giữa các cấp.

Tham gia các buổi toạ đàm, hội thảo về công tác triển khai thi hành Luật Đất đai 2013. Học tập, trao đổi kinh nghiệm với các địa phương khác, đưa các khó khăn vướng mắc trong quá trình triển khai thi hành Luật tại địa phương mình để cùng thảo luận, xin ý kiến chỉ đạo áp dụng thống nhất.

3.2.3. Nhóm giải pháp hoàn thiện, nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Tác giả đề xuất một số nội dung sau:

- Kiện toàn tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ngành Tài nguyên môi trường từ cấp tỉnh tới cấp xã đủ về số lượng, đảm bảo chất lượng đáp ứng yêu cầu QLNN về đất đai nói chung và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói riêng thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

- Xây dựng đề án vị trí việc làm phù hợp với chức năng nhiệm vụ của phòng, ban trên cơ sở số lượng biên chế được giao, sắp xếp công việc phù hợp với năng lực của cán bộ, công chức, viên chức từ đó xây dựng chế độ làm việc khoa học, hợp lý, cùng với quy trình hoàn thiện về cơ chế, chính sách quản lý đất đai nói chung, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói riêng, nhằm đảm bảo thực hiện được những yêu cầu nhiệm vụ phức tạp của thực tiễn quản lý đất đai trong thời gian tới.

- Xây dựng và triển khai kế hoạch đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức các cấp. Trong đó, có kế hoạch hướng dẫn, tập huấn định kỳ cho cán bộ địa chính về chuyên môn nghiệp vụ; đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ lý luận chính trị, chế độ chính sách mới về quản lý đất đai, các điểm mới trong công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được sửa đổi, bổ sung trong Luật Đất đai 2013 và các

Nghị định, Thông tư hướng dẫn.

- Xây dựng định mức biên chế để tuyển dụng đủ nguồn nhân lực cho QLNN về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở các cấp tránh tình trạng kiêm nhiệm và chưa được đào tạo về chuyên môn nghiệp vụ.

- Xây dựng các hình thức khen thưởng, nêu gương, biểu dương kịp thời đối với các tập thể, cá nhân có thành tích xuất sắc trong công tác quản lý đất đai trong đó có công tác quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, công tác bồi thường GPMB... Có các chính sách hỗ trợ, quan tâm đến đời sống của cán bộ công nhân viên, động viên, tăng tinh thần trách nhiệm, gắn kết với công việc, nhiệm vụ được giao. Song song với đó cần phải có các hình thức kỷ luật, xử lý nghiêm minh các vi phạm đối với các trường hợp lạm dụng chức quyền, thiếu tinh thần trách nhiệm trong quản lý đất đai gây lãng phí tài nguyên đất, ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng đất, vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

- Có chính sách thu hút, đãi ngộ nhân tài và đội ngũ trí thức khoa học, hỗ trợ các điều kiện thuận lợi để đội ngũ trí thức khoa học tiếp tục tìm tòi và phát triển các khoa học công nghệ ứng dụng một cách hiệu quả trong công tác quản lý đất đai trên địa bàn tỉnh.

3.2.4. Nhóm giải pháp hoàn thiện và nâng cao chất lượng công tác kiểm tra, giám sát về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Luật Đất đai 2003 cũng như Luật Đất đai 2013 chưa có chế tài xử lý vi phạm chính sách, pháp luật về đất đai đủ mạnh để xử lý thích đáng, răn đe và phòng ngừa các trường hợp vi phạm. Chưa có các chế tài đồng bộ, cụ thể để xử lý nghiêm, dứt điểm các trường hợp được nhà nước giao đất, cho thuê đất nhưng sử dụng lãng phí, không đúng mục đích, đầu cơ đất, chậm đưa đất vào sử dụng.

Hiện nay, hoạt động kiểm tra, giám sát quy hoạch, kế hoạch của tỉnh Ninh Bình do Sở Tài nguyên và Môi trường và cơ quan thanh tra chuyên ngành thực hiện. Hoạt động thanh tra, kiểm tra chịu sự kiểm soát và quản lý của lãnh đạo các Sở, ngành nên vẫn có tình trạng "vừa đá bóng, vừa thổi còi" dẫn đến hiệu lực hoạt động kiểm tra, kiểm soát chưa cao, còn mang tính hình thức, thiếu tính khách quan, minh bạch, để lọt sai sót, vi phạm. Bên cạnh đó, hoạt động kiểm tra, kiểm soát, giám sát, thanh tra thiếu tính đồng bộ, hiệu quả chưa cao. Việc tổ chức các đoàn

thanh tra liên ngành gặp khó khăn do thiếu kinh phí. Hiện tượng chùng chèo chức năng, nhiệm vụ, đùn đẩy trách nhiệm xảy ra khiến cho trật tự kỷ cương trong QLNN đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa được thiết lập chặt chẽ, ổn định.

Xuất phát từ bất cập trên, tác giả kiến nghị:

- Sở Tài nguyên và Môi trường tổ chức rà soát, tham mưu cho UBND tỉnh sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ, ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật, cơ chế chính sách về đất đai của tỉnh phù hợp với quy định pháp luật hiện nay. Hoàn thiện các quy định về xử lý vi phạm chính sách, pháp luật đất đai, đề cao vai trò, trách nhiệm lãnh đạo, chỉ đạo giải quyết, xử lý các vi phạm pháp luật đất đai có hiệu quả ngay tại địa phương xảy ra vi phạm.

- Thường xuyên kiểm tra, thanh tra tình hình sử dụng đất đai và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật. Hàng năm, Sở Tài nguyên và Môi trường, UBND các huyện, thành phố xây dựng kế hoạch kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật về đất đai, coi đây là nhiệm vụ đặc biệt quan trọng của công tác QLNN về đất đai của chính quyền các cấp ở các địa phương. Theo đó, Sở Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với các Sở: Kế hoạch và Đầu tư, Xây dựng, Tài chính và các đơn vị có liên quan xây dựng quy định về phối hợp trong quản lý, kiểm tra, xử lý các dự án đầu tư chậm triển khai, không sử dụng hoặc chậm đưa đất vào sử dụng, kiên quyết thu hồi những diện tích đất đã được giao, cho thuê nhưng không đưa vào sử dụng, chậm đưa vào sử dụng hoặc sử dụng không đúng mục đích theo quy định của Luật Đất đai.

- Tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát thường xuyên và xử lý kịp thời, nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật đất đai, giải quyết khiếu nại, tố cáo đúng quy định; quản lý chặt chẽ quỹ đất trồng lúa, quỹ đất dự trữ cho phát triển đô thị, phát triển công nghiệp theo quy hoạch được duyệt; Chú trọng thanh tra, kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, kịp thời phát hiện và xử lý các trường hợp vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

- Đẩy mạnh việc kiểm tra, giám sát việc xử lý các vi phạm chính sách, pháp luật đất đai. Đôn đốc, tổ chức thực hiện nghiêm các kết luận thanh tra của các ngành chức năng.

- Xác định rõ trách nhiệm và có chế tài cụ thể đối với các ngành, các cấp, tổ chức và cá nhân trong việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Từ đó phát hiện ngăn chặn và xử lý nghiêm những trường hợp phê duyệt dự án không theo quy hoạch, kế hoạch và quy hoạch “treo”. Giao đất, cho thuê đất không đúng thẩm quyền, buông lỏng quản lý để tổ chức, cá nhân sử dụng đất tự chuyển mục đích sử dụng đất trái pháp luật. Đối với tổ chức, cá nhân vi phạm chính sách, pháp luật đất đai do thiếu hiểu biết về chính sách, pháp luật thì cần giải thích để họ chấp hành. Đối với những người lợi dụng chức vụ, quyền hạn thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật đất đai trong khi thi hành công vụ, gây bất bình trong nhân dân phải kiên quyết xử lý theo đúng pháp luật và công khai trước công luận.

- Kiện toàn và hoàn thiện tổ chức bộ máy các cơ quan thanh tra. Lựa chọn các cán bộ, công chức có phẩm chất đạo đức, có chuyên môn, nghiệp vụ, công tâm thực hiện nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Có kế hoạch đào tạo, tập huấn chuyên môn, nghiệp vụ thanh tra, kiểm tra, nhất là nghiệp vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo; chú trọng đến công tác đào tạo cán bộ tại chỗ để nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ thanh tra.

- Đẩy mạnh hơn nữa công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục, pháp luật về khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng.

3.2.5. Nhóm giải pháp về khoa học công nghệ và kỹ thuật

Tạo điều kiện, vật chất, từng bước ứng dụng thành tựu khoa học, công nghệ trong việc lập và giám sát, tổ chức thực hiện quy hoạch. Tăng cường công tác điều tra cơ bản về đất đai, xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai, nâng cao chất lượng công tác dự báo. Tiếp tục đổi mới và hoàn thiện nội dung, phương pháp, quy trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, hoàn chỉnh hệ thống các chỉ tiêu làm cơ sở đánh giá việc sử dụng đất liên quan đến kinh tế - xã hội. Xây dựng và cập nhật cơ sở dữ liệu quản lý tài nguyên đất, áp dụng công nghệ tiên tiến để cải thiện chất lượng điều tra quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Kết luận chương 3

Quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất là một nội dung quan trọng trong quản lý đất đai, để tăng cường hiệu quả công tác quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất cần có các giải pháp nhất định. Trong phạm vi nghiên cứu,

chương 3 luận văn đưa ra các nhóm giải pháp nhằm tăng cường quản lý nhà nước đối với quy hoạch sử dụng đất ở tỉnh Ninh Bình, cụ thể như: Giải pháp về việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và xây dựng thực thi cơ chế, chính sách quản lý đối với quy hoạch sử dụng đất trong đó cần quan tâm đến việc xây dựng cơ chế chính sách quản lý đối với quy hoạch sử dụng đất; Hoàn thiện, nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Thường xuyên kiểm tra, kiểm soát về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Ứng dụng thành tựu khoa học, công nghệ vào công tác lập và giám sát tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất.

KẾT LUẬN

Với mục tiêu tăng cường công tác QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất nói chung cũng như công tác QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất của tỉnh Ninh Bình nói riêng, trong giới hạn nghiên cứu của đề tài, tác giả đưa ra một số kết luận sau:

QLNN về đất đai nói chung và QLNN về quy hoạch sử dụng đất nói riêng là hoạt động thực thi quyền lực Nhà nước, vừa là chức năng đại diện sở hữu toàn dân về đất đai, vừa là chức năng QLNN về đất đai. Luận văn đã luận giải những nội dung QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất của chính quyền cấp tỉnh mà cụ thể là của chính quyền tỉnh Ninh Bình, trong việc hoạch định chiến lược sử dụng đất; xây dựng và thực thi cơ chế chính sách quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; tổ chức bộ máy quản lý quy hoạch sử dụng đất; kiểm tra, kiểm soát thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; đổi mới trong công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tỉnh Ninh Bình.

Dựa trên các kết quả thu thập, phân tích thực trạng QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn tỉnh Ninh Bình tác giả đã chỉ ra những thành tựu đạt được cũng như những hạn chế cần khắc phục trong thời gian tới. Trên cơ sở đó tác giả đề xuất một số nhóm giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện công tác QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn tỉnh Ninh Bình gồm: nhóm giải pháp về lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và xây dựng, thực thi cơ chế, chính sách quản lý đối với quy hoạch sử dụng đất, trong đó đưa ra giải pháp về lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm đảm bảo tính minh bạch, khoa học, phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh; tạo quỹ đất sạch phục vụ cho nhu cầu sử dụng đất trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai; Nhóm giải pháp triển khai, thực thi và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của UBND tỉnh Ninh Bình theo luật định; Nhóm giải pháp hoàn thiện, nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở địa phương; Nhóm giải pháp hoàn thiện và nâng cao chất lượng công tác kiểm tra, kiểm soát về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh Ninh Bình.

Trong phạm vi nghiên cứu, Luận văn đã phân tích, làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận và thực tiễn về QLNN đối với quy hoạch sử dụng đất nói chung và QLNN

đối với quy hoạch sử dụng đất từ thực tiễn ở tỉnh Ninh Bình, từ đó chỉ ra những vấn đề làm được, những vấn đề còn tồn tại, nguyên nhân và một số giải pháp khắc phục. Tác giả mong rằng kết quả nghiên cứu của luận văn sẽ có những đóng góp hữu ích cho người làm công tác nghiên cứu cũng như nhà xây dựng pháp luật về lĩnh vực quy hoạch sử dụng đất.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2009), *Thông tư số 19/2009/TT-BTNMT ngày 02 tháng 11 năm 2009, quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.*
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2004), *Thông tư số 30/2004/TT-BTNMT ngày 01 tháng 11 năm 2004, hướng dẫn lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.*
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010), *Chỉ thị số 01/CT-BTNMT ngày 17 tháng 3 năm 2010, tăng cường công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.*
4. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2013), *Thông tư số 55/2013/TT-BTNMT ngày 30 tháng 12 năm 2013, quy định về thành lập bản đồ địa chính.*
5. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30 tháng 6 năm 2014, quy định chi tiết phương pháp định giá đất, xây dựng điều chỉnh bảng giá đất, định giá đất cụ thể và tư vấn xây dựng giá đất.*
6. Chính phủ (2014), *Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004, quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.*
7. Chính phủ (2009), *Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2009, quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.*
8. Chính phủ (2012), *văn bản số 23/CP-KTN ngày 23 tháng 02 năm 2012, về việc phân bổ chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia.*
9. Chính phủ (2014), *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.*
10. Chính phủ (2014), *Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014, quy định về giá đất.*
11. Chính phủ (2014), *Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014, quy định về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất.*
12. Chính phủ (2014), *Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10 tháng 11 năm 2014, quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Đất đai.*

13. Chính phủ (2014), *Nghị định số 104/2014/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2014, quy định về khung giá đất.*
14. Chuyên đề 92013), *Nghiên cứu đánh giá thực trạng nội dung, phương pháp lập thẩm định, phê duyệt và giám sát việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, Hà Nội.*
15. Cục Thống kê Ninh Bình, *Niên giám thống kê các năm từ 2011 đến 2013, Xí nghiệp in Ninh Bình.*
16. HĐND tỉnh Ninh Bình (2011), *Nghị quyết về quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Ninh Bình đến năm 2020.*
17. Võ Văn Lợi (2015), *Quản lý nhà nước đối với đất đô thị tại thành phố Đà Nẵng, Luận án Tiến sỹ, chuyên ngành Quản lý kinh tế, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.*
18. Nguyễn Hữu Ngữ (2010), *Bài giảng quy hoạch sử dụng đất - Trường đại học Nông Lâm Huế.*
19. TS. Đặng Anh Quân, “*Quản lý đất đai theo quy hoạch và vấn đề đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất*”.
20. GS.TS. Nguyễn Duy Quý và PGS.TS. Nguyễn Tất Viễn (2008), *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân: Lý luận và thực tiễn, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.*
21. Quốc Hội (2013), *Hiến pháp 2013, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội*
22. Quốc Hội (2003), *Luật số 13/2003/QHH11 ngày 26 tháng 11 năm 2003 – Luật Đất đai, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.*
23. Quốc Hội (2013), *Luật số 45/2013/QH14 ngày 29 tháng 11 năm 2013- Luật Đất đai, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.*
24. Quốc Hội (2011), *Nghị quyết số 17/2011/QH13 ngày 22 tháng 11 năm 2011 về quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm 9(2011-2015) cấp Quốc gia.*
25. Quốc Hội (2016), *Nghị quyết số 134/2016/QH13 ngày 09 tháng 4 năm 2016 về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020) cấp Quốc gia.*

26. GS.TS. Lê Minh Tâm và PGS.TS Nguyễn Minh Đoan (2010), *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội.
27. Thủ tướng Chính phủ (2014), *Quyết định số 1266/QĐ-TTg, ngày 28 tháng 7 năm 2014 phê duyệt quy hoạch chung đô thị Ninh Bình đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050*.
28. Thủ tướng Chính phủ (2011), *Công văn số 1858/TTg-KTN ngày 13 tháng 10 năm 2011, cho phép thực hiện các dự án, công trình cấp bách trong năm 2011 trên địa bàn tỉnh Ninh Bình*.
29. Tổng cục Quản lý Đất đai (2012), *công văn số 429/TCQLĐĐ-CQHĐĐ ngày 16 tháng 4 năm 2012 hướng dẫn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*.
30. UBND tỉnh Ninh Bình (2012), *Báo cáo thuyết minh tổng hợp quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) tỉnh Ninh Bình*.
31. UBND tỉnh Ninh Bình (2010), *Báo cáo hiện trạng sử dụng đất tỉnh Ninh Bình theo kết quả thống kê đất đai năm 2010*.
32. UBND tỉnh Ninh Bình (2015), *Báo cáo hiện trạng sử dụng đất tỉnh Ninh Bình theo kết quả thống kê năm 2015, Báo cáo kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất 5 năm kỳ đầu (2011-2015) tỉnh Ninh Bình*.
33. UBND tỉnh Ninh Bình (2015), *Báo cáo chính trị Đại hội Đảng bộ lần thứ XX, XXI, tỉnh Ninh Bình*.
34. UBND tỉnh Ninh Bình (2014), *Quyết định số 24/2014/QĐ-UBND ngày 28 tháng 8 năm 2014 về việc ban hành quy định hạn mức đất ở giao cho mỗi hộ gia đình, cá nhân, diện tích đất tối thiểu được tách thửa đối với đất ở; Hạn mức công nhận đất ở cho mỗi hộ gia đình, cá nhân; Hạn mức giao đất trồng đồi núi trọc, đất có mặt nước thuộc nhóm đất chưa sử dụng cho mỗi hộ gia đình, cá nhân để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản trên địa bàn tỉnh*.
35. UBND tỉnh Ninh Bình (2014), *Quyết định số 26/QĐ-UBND ngày 19 tháng 9 năm 2014, ban hành quy định về một số chính sách bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh*.
36. UBND tỉnh Ninh Bình (2014), *Quyết định số 31/QĐ-UBND ngày 18 tháng*

11 năm 2014, ban hành quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.

37. UBND tỉnh Ninh Bình (2014), *Quyết định số 37/QĐ-UBND ngày 26 tháng 12 năm 2014 về việc ban hành bảng giá các loại đất giai đoạn 2015-2019 trên địa bàn tỉnh Ninh Bình.*
38. GS.TSKH Đặng Hùng Võ (2012), *Phân cấp quyền của nhà nước đối với đất đai, quản lý đất đai và việc giám sát – đánh giá cần thiết ở Việt Nam.*

Website

- 43.<http://www.monre.gov.vn/wps/portal/tintuc>.
- 44.<http://baotainguyenmoitruong.vn/tai-nguyen-va-cuoc-song/201506/quan-ly-dat-dai-o-da-nang-hieu-qua-nho-dan-dong-thuan>
- 45.<http://dangcongsan.vn>
- 46.(<http://ninhbinh.gov.vn/web/guest/cac-bao-cao-tong-hop>)

