



Tiếp cận đất đai đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa - Những vấn đề đặt ra trong hoàn thiện chính sách đất đai

NGUYỄN THỊ LÝ

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trên thế giới, các doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV) đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Trong những thập niên gần đây, hệ thống doanh nghiệp (DN) này đang là mục tiêu trọng tâm của các chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế của các quốc gia. Một nghiên cứu về “Quyền và sở hữu đất đai cho cải thiện và quản lý phát triển bền vững” của Emmanuel Kasimbazi (2017) đã nhận định “Tiếp cận đất đai, bảo đảm quyền sử dụng và quản lý đất đai đều có ý nghĩa quan trọng đối với sinh kế, phát triển, giảm suy thoái đất và đầu tư vào quản lý đất bền vững...”

Tại Việt Nam, để cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013, đảm bảo mọi chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật (Điều 51), Đảng và Nhà nước đã xây dựng và ban hành Nghị quyết số 35/NQ-CP ngày 16/5/2016 về hỗ trợ và phát triển DN đến năm 2020, Nghị quyết số 19-2016/NQ-CP ngày 28/4/2016 của Chính phủ ban hành với nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2016-2017, định hướng đến năm 2020, và đặc biệt Luật Hỗ trợ DNNVV được ban hành ngày 12/6/2017.

Nghị quyết số 35/NQ-CP đã giao nhiệm vụ cho Bộ TN&MT chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan liên quan thực hiện nhiệm vụ: “Nghiên cứu đề xuất cơ chế chính sách hỗ trợ DN tiếp cận đất sản xuất trong các khu công nghiệp (KCN), cụm công nghiệp (CCN) và cho phép áp dụng thời hạn thanh toán tiền thuê đất linh hoạt, phù hợp với nhu cầu sử dụng của DNNVV” nhằm tạo dựng môi trường thuận lợi hỗ trợ DN khởi nghiệp, DN đổi mới sáng tạo.

Cũng tại Nghị quyết số 19-2016/NQ-CP, Chính phủ đã giao trách nhiệm cho Bộ TN&MT: “Hoàn thành sửa đổi quy định về thủ tục hành chính (TTHC) trong đăng ký... Đề xuất giải pháp công khai hóa quỹ đất chưa sử dụng, đất chưa cho thuê, cho thuê lại tại các KCN, CCN, khu chế xuất, khu kinh tế, quỹ đất được Nhà nước giao, cho thuê nhưng chậm đưa đất vào sử dụng. Tạo thuận lợi cho các DN, nhất là DNNVV tiếp cận đất đai”.

Khoản 2, Điều 16 Luật Hỗ trợ DNNVV quy định: “Miễn, giảm tiền sử dụng đất có thời hạn theo quy định của pháp luật về đất đai”.

Theo Khoản 2, Điều 15 Luật Đầu tư năm 2020 quy định hình thức ưu đãi đầu tư, trong đó có ưu đãi về “miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế sử dụng đất” đối với các đối tượng được hưởng ưu đãi đầu tư bao gồm “Đầu tư kinh doanh chuỗi phân phối sản phẩm của DNNVV; đầu tư kinh doanh cơ sở kỹ thuật hỗ trợ DNNVV, cơ sở ươm tạo DNNVV; đầu tư kinh doanh khu làm việc chung hỗ trợ DNNVV khởi nghiệp sáng tạo theo quy định của pháp luật về hỗ trợ DNNVV”. Như vậy, quan điểm, định hướng chính sách của Đảng và Nhà nước đã quan tâm đến vấn đề tiếp cận đất đai của các DNNVV. Quyền tiếp cận đất đai của các DNNVV yêu cầu phải đảm bảo quyền được công bằng, bình đẳng trong việc khai thác, sử dụng đất đai so với các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế.

2. TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI ĐỐI VỚI DNNVV Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

“Tiếp cận đất đai” là một thuật ngữ không hoàn toàn mới, tuy nhiên, không có một khái niệm hay định nghĩa đầy đủ nào về “tiếp cận đất đai”. Thuật ngữ “tiếp cận đất đai” hay “tiếp cận quyền sử dụng đất” hiện chưa được ghi nhận trong các văn bản pháp luật đất đai. Tuy nhiên, “tiếp cận đất đai và sự ổn định trong sử dụng đất” là một trong 10 chỉ số để Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) đánh giá năng lực cạnh tranh của các địa phương trong việc thu hút đầu tư thông qua Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI). PCI sử dụng chỉ số “tiếp cận đất đai và sự ổn định trong sử dụng đất” để đo lường hai khía cạnh của vấn đề đất đai mà DN phải đối mặt: việc tiếp cận đất đai có dễ dàng không và DN có thấy yên tâm, được đảm bảo về sự ổn định khi có được mặt bằng kinh doanh hay không.

Điều 3 Bộ luật Dân sự đã nêu nguyên tắc cơ bản “mọi cá nhân, pháp nhân đều bình đẳng, không được lấy bất kỳ lý do nào để phân biệt đối xử, được pháp luật bảo hộ như nhau về quyền nhân thân và tài sản”. Như vậy, đối với mọi đối tượng sử dụng đất cần phải được đảm bảo quyền lợi như nhau. Điều 27 Luật Đất đai 2013 định nghĩa: “DN là một trong các đối tượng thuộc nhóm tổ chức kinh tế”. Tuy nhiên, chính sách đất đai hiện nay chưa thể hiện, phân định rõ trong chế định sử dụng đất cho các đối tượng sử dụng đất là DNNVV.

Theo số liệu thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong “Sách Trắng DNNVV Việt Nam 2014”, tỷ lệ các DNNVV có đất tương đối cao so với các DN lớn thì tỷ lệ các DNNVV có đất và sở hữu Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) lại tương đối thấp so với những



DN lớn. Trung bình có 87% DNNVV có đất, cụ thể 93% DN siêu nhỏ, 83% DN nhỏ và 63% DN quy mô vừa có đất, mặt bằng sản xuất kinh doanh (có thể nguồn gốc từ tài sản của cá nhân, gia đình, hoặc Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, DN nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất từ Nhà nước hoặc thuê lại của cá nhân...). Tuy nhiên, những DN có đất với nguồn gốc nêu trên, chỉ 54% DN siêu nhỏ, 56% DN nhỏ và 71% DN có quy mô vừa là có GCNQSDĐ; còn với các DN quy mô lớn, có tới 87% có GCNQSDĐ. Những con số này lý giải phần nào cho việc tiếp cận vốn ngân hàng của các DNNVV thấp hơn đáng kể so với các DN quy mô lớn. Trung bình có 40% DN siêu nhỏ, 62% DN nhỏ và 74% DN quy mô vừa có khoản vay từ ngân hàng; con số này của các DN quy mô lớn lên tới 81%. Khoảng 90% DNNVV cho biết phải có tài sản thế chấp khi vay vốn ngân hàng, cao đáng kể hơn so với tỷ lệ của DN lớn (82%).

Mặt khác, tính ổn định về mặt bằng kinh doanh của DN tương đối thấp so với các DN quy mô lớn. Chỉ 22% DN siêu nhỏ, 24% DN nhỏ và 29% DN quy mô vừa cho biết mức độ ổn định của mặt bằng kinh doanh (tính bằng nhận định rằng rủi ro bị thu hồi đất thấp) là cao hoặc rất cao; tỷ lệ này của các DN quy mô lớn là 31%. Đánh giá về khả năng được bồi thường thỏa đáng cho mặt bằng kinh doanh nếu bị thu hồi, 29% DN siêu nhỏ, 31% DN nhỏ và 32% DN vừa cho biết nhiều khả năng hoặc luôn được bồi thường thỏa đáng, con số này của các DN quy mô lớn là 37%.

Một đánh giá khác cũng cho thấy, các DNNVV gặp khó khăn khi tiếp cận đất đai ở các địa phương so với các DN có quy mô lớn. 27% DNNVV cho biết, họ không gặp phải khó khăn trong việc tiếp cận hoặc mở rộng mặt bằng sản xuất kinh doanh. Tuy nhiên, với các DN quy mô lớn, tỷ lệ này là 35%. Đối với một số địa phương có chủ trương đi dời các cơ sở sản xuất, chế biến ra khỏi các đô thị nhằm tránh ô nhiễm, đảm bảo an toàn cháy nổ... cũng gây khó khăn cho các DNNVV trong việc tìm kiếm nơi di dời khi họ không thể vào được các khu, CCN bởi giá thuê đất cao.

Hiện nay, các DNNVV có đất nằm trong các KCN, CCN rất thấp, chưa tới 3% DN siêu nhỏ và 8% DN nhỏ có đất nằm trong các KCN, CCN. Với các DN quy mô vừa, con số này là gần 19%, tỷ lệ này thấp hơn so với con số 35% của các DN quy mô lớn. Trong khi nhu cầu thuê đất đai tại các KCN, CCN của các DNNVV đang rất lớn, Nhà nước cần có chính sách đồng bộ về giá cho thuê, cũng như quy hoạch, lao động và hạ tầng nhằm tạo thuận lợi hơn cho các DNNVV trong việc tiếp cận đất đai tại các KCN, CCN.

3. NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI

Trải qua nhiều giai đoạn sửa đổi và hoàn thiện chính sách, việc tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai của các DN tại Việt Nam vẫn còn nhiều khó khăn, bất cập, nhất là đối với các DNNVV sản xuất kinh doanh, thương mại, dịch vụ. Có thể nêu một số nguyên nhân sau:

Thứ nhất, các tỉnh/thành phố hầu như không có chính sách riêng đối với đối tượng là DNNVV, chủ yếu dành nguồn lực cho các dự án lớn, các DN FDI.

Thứ hai, mặt bằng sản xuất cho các DNNVV là rất khó khăn, tỷ lệ DNNVV tiếp cận được với đất đai trong KCN, CCN là rất thấp (DN vừa chiếm 19%, DN nhỏ là 8%, DN siêu nhỏ là 3%). Phần lớn DNNVV hiện vẫn đang tận dụng đất trong khu dân cư, thuê nhà ở làm mặt bằng sản xuất kinh doanh. Thực tế, việc thuê lại trong các KCN, CCN của DNNVV còn hạn chế vì quy mô các khu đất cho thuê theo quy hoạch xây dựng chi tiết KCN, CCN thường không phù hợp với khả năng chi trả của các DNNVV. Điều này dẫn đến tình trạng một số dự án đầu tư thuộc diện thu hồi đất phải chờ Nhà nước bỏ ra chi phí lớn để thực hiện việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, tạo quỹ đất sạch để giao, cho thuê đất đối với nhà đầu tư; trong khi nhà đầu tư nhỏ không đủ điều kiện về kinh tế để thực hiện việc nhận quyền sử dụng đất tự do trên thị trường. Tại Khoản 8, Điều 168 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng đã nghiên cứu bổ sung quy định về đất KCN, khu chế xuất, CCN quy định: “Chủ đầu tư kết cấu hạ tầng KCN có trách nhiệm dành quỹ đất công nghiệp đã đầu tư kết cấu hạ tầng để UBND cấp tỉnh cho thuê đất đối với các DNNVV...”, tuy nhiên cần phải có quy định hướng dẫn để Luật đi vào thực tế.

Thứ ba, quy hoạch sử dụng đất chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển của DN, nhiều lô đất xa cơ sở hạ tầng, cạnh khu ô nhiễm hoặc quá gần các khu dân cư. Việc chéo giữa các loại hình quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch và chưa công khai đầy đủ các thông tin về phương án quy hoạch đã gây khó khăn cho việc tiếp cận đất đai của các DN. DNNVV gặp khó khăn trong tiếp cận đất đai khi mà việc tiếp cận thông tin quy hoạch còn chưa minh bạch, các DN có khả năng gặp rủi ro khi bị thu hồi đất, nhất là các DNNVV không có khả năng xoay sở kịp với việc điều chỉnh quy hoạch đất đai của Nhà nước.

Việc tiếp cận thông tin đất đai chưa được minh bạch khiến các DNNVV khó có thể tìm được đất để đặt trụ sở, phần lớn họ phải đi thuê lại. Bên cạnh đó, các vấn đề về giải phóng mặt bằng và giá đất... cũng luôn làm cho các DN lo lắng. Hàng năm, một số lượng lớn các DNNVV mới ra đời làm gia tăng nhu cầu đối với đất cho mục đích công nghiệp và thương mại để xây dựng nhà xưởng, văn phòng... Việc tiếp cận thông tin để có được đất đai và việc đăng ký đất đai để đảm bảo đầy đủ quyền đối với mảnh đất của các DNNVV luôn cần được sự quan tâm của Chính phủ để thúc đẩy phát triển nền kinh tế đất nước.

Thứ tư, các TTHC đối với DNNVV còn phiền hà, phức tạp. Nhiều DNNVV có tài sản nhưng không có đủ giấy tờ hợp lệ, để làm các thủ tục thế chấp, như: DN được giao đất sử dụng nhưng chưa được cấp giấy tờ chứng minh quyền sở hữu đất hay DN có hợp đồng thuê đất trả tiền hàng năm nhưng lại không được thế chấp đất đai để vay vốn ngân hàng... Việc tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai dễ dàng



▲ Các doanh nghiệp nhỏ và vừa gặp khó khăn trong tiếp cận đất đai

sẽ tạo cơ hội cho các DNNVV có cơ hội tiếp cận tín dụng được dễ dàng hơn thông qua tài sản thế chấp là đất đai. Việc nắm giữ GCNQSDĐ giúp đảm bảo quyền tài sản và tạo sự an tâm cho DN, nhà đầu tư về triển vọng đầu tư dài hạn. Việc không có GCNQSDĐ đồng nghĩa với việc DN thiếu đi một tài sản thế chấp để tiếp cận tín dụng, vay vốn từ ngân hàng.

4. MỘT SỐ GIẢI PHÁP CẢI THIỆN QUYỀN TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI ĐỐI VỚI CÁC DNNVV

Một là, tuyên truyền và khuyến khích các địa phương xây dựng cơ chế, chính sách hỗ trợ DNNVV trong việc tiếp cận đất đai; tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin để cộng đồng DN dễ dàng tiếp cận với các kênh thông tin đảm bảo công khai, minh bạch và cập nhật liên tục.

Hai là, tiếp tục thực hiện các giải pháp đơn giản hóa và cắt giảm thời gian giải quyết TTHC trong lĩnh vực đất đai, tạo điều kiện thuận lợi cho các DNNVV tiếp cận đất đai.

Ba là, công khai kịp thời các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giá đất, giá đất tạm tính (kèm hệ số điều chỉnh). Thường xuyên rà soát các dự án đầu tư, các dự án đã được cấp Giấy chứng nhận đầu tư tiến hành các thủ tục tiếp nhận bàn giao đất, nộp tiền thuê đất đảm bảo thuận lợi, nhanh chóng, đúng quy định.

Bốn là, kịp thời tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc cho các địa phương trong công tác giải phóng mặt bằng, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất cho DN, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người có đất, tài sản bị thu hồi.

Năm là, tăng cường kỷ luật, kỷ cương, nâng cao đạo đức công vụ. Kiểm tra, giám sát việc giải quyết TTHC của công chức, viên chức nhằm giảm tình trạng nhũng nhiễu, gây phiền hà cho DN.

5. KẾT LUẬN

Pháp luật về đất đai có ảnh hưởng rất lớn đến đời sống kinh tế - xã hội, điều chỉnh những quan hệ xã hội phức tạp, có liên quan trực tiếp đến nguồn tài nguyên quý báu của quốc gia, cũng là loại tài sản có giá trị lớn của cá nhân, DN. Để phát huy nguồn lực về đất đai trong phát triển kinh tế - xã hội cần có những thay đổi đột phá về chính sách đất đai để tạo điều kiện cho DNNVV tiếp cận đất đai một cách dễ dàng, góp phần vào tăng trưởng kinh tế■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2014) “Sách Trắng DN nhỏ và vừa Việt Nam 2014”. NXB Thống kê
2. Đậu Anh Tuấn - Phó Tổng thư ký, Trưởng Ban Pháp chế, Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, <https://vneconomy.vn/ong-dau-anh-tuan-khong-co-dat-the-chap-vay-von-nhieu-doanh-nghiep-phai-vay-tin-dung-den-de-phuc-hoi-hau-covid.htm>
3. Emmanuel Kasimbazi (2017). Quyền và sở hữu đất đai cho cải thiện và quản lý phát triển bền vững. Đất đai toàn cầu Bối cảnh và tầm nhìn chiến lược. United Nations Conventlon to Combat Desertification;
4. Luật Đất đai năm 2013; Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)
5. Luật Hỗ trợ DN nhỏ và vừa năm 2017.