



BỘ TIÊU CHÍ CHẤM ĐIỂM VỀ QUYỀN TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI VÀ ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHỎ VÀ VỪA

NGUYỄN THỊ LÝ¹, PHẠM THỊ PHƯƠNG THẢO¹

¹Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Tóm tắt:

Để giúp các cơ quan quản lý, cơ quan chuyên môn xây dựng các chiến lược, chính sách đất đai cho đối tượng là doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV) nói riêng, thì rất cần có một công cụ quản lý mới, hằng năm có thể căn cứ vào kết quả đó để đánh giá hiệu quả quản lý đất đai ở địa phương trong việc tạo môi trường đầu tư, kinh doanh ở địa phương. Nghiên cứu đề xuất Bộ tiêu chí chấm điểm cho các địa phương về quyền tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai đối với DNNVV. Đây là bộ chỉ số đo lường và đánh giá thực tiễn chất lượng, hiệu quả quản lý đất đai của các tỉnh/thành phố, được coi là tấm gương phản chiếu, thể hiện hiệu quả quản lý đất đai thông qua đánh giá của các DNNVV đối với hệ thống quản lý đất đai.

Từ khóa: Quyền tiếp cận đất đai, đăng ký đất đai, bộ chỉ số, doanh nghiệp nhỏ và vừa.

JEL Classifications: Q56, N50, N57, 013.

1. Đặt vấn đề

Quyền tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai, duy trì sự ổn định trong quá trình sử dụng đất để phục vụ nhu cầu sản xuất kinh doanh luôn là điều mà các doanh nghiệp mong muốn. Tuy nhiên, trải qua nhiều giai đoạn sửa đổi và hoàn thiện chính sách đất đai, việc tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai của các doanh nghiệp tại Việt Nam vẫn còn nhiều khó khăn, bất cập, nhất là đối với các DNNVV. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao đã nhận định: “Công tác đăng ký, thống kê đất đai, đặc biệt là đăng ký biến động đất đai chưa thực hiện nghiêm, vẫn còn tình trạng nhũng nhiễu, gây phiền hà cho người dân, doanh nghiệp” [3]. Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII ngày 1/2/2021 cũng chỉ ra nhiệm vụ trọng tâm “Quản lý chặt chẽ, sử dụng hợp lý, hiệu quả đất đai, tài nguyên; bảo vệ, cải thiện môi trường; chủ động, tích cực triển khai các giải pháp

thích ứng với biến đổi khí hậu, thiên tai khắc nghiệt”, với đột phá chiến lược: “Tập trung ưu tiên hoàn thiện đồng bộ, có chất lượng và tổ chức thực hiện tốt hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách, tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, lành mạnh, công bằng cho mọi thành phần kinh tế, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, nhất là đất đai, tài chính, hợp tác công - tư; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực bằng hệ thống pháp luật” [1]. Để giúp các cơ quan quản lý, chuyên môn xây dựng các chiến lược, chính sách đất đai cho đối tượng là doanh nghiệp nói chung và DNNVV nói riêng, rất cần có một công cụ quản lý mới, hằng năm có thể căn cứ vào kết quả đó để đánh giá hiệu quả quản lý đất đai ở địa phương trong việc tạo môi trường đầu tư, kinh doanh ở địa phương. Chính vì vậy, việc xây dựng Bộ tiêu chí chấm điểm cho các địa phương về quyền tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai đối với DNNVV là rất cần thiết trong giai đoạn hiện nay.

2. Tổng quan các bộ chỉ số tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai đã, đang áp dụng hiện nay

Tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai là một trong những yếu tố ảnh hưởng đến môi trường đầu tư - kinh doanh của một DNNVV. Môi trường đầu tư - kinh doanh chịu ảnh hưởng tập hợp các chính sách, pháp luật và thể chế nhằm khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư vào các dự án xã hội mong muốn [6]. Theo Luger (1996), môi trường đầu tư - kinh doanh là tổng thể các yếu tố quyết định đến hoạt động đầu tư, sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp [9].

Có nhiều bộ tiêu chí khác nhau được các tổ chức khác nhau xây dựng để đánh giá môi trường đầu tư - kinh doanh: Báo cáo Mức độ thuận lợi đối với hoạt động kinh doanh (Doing Business) của World bank; Báo cáo xếp hạng môi trường kinh doanh (BCB) của Tạp chí Forbes; Báo cáo về chỉ số tự do kinh tế (IEF) của Quỹ Hỗ trợ di sản và Tạp chí Phố Wall; Báo cáo Tham nhũng (CPI) của Tổ chức Minh bạch quốc tế; Chỉ số Quản trị toàn cầu (Worldwide Governance Indicators - WGI) của World bank. Ngoài các bộ chỉ số của quốc tế, Việt Nam hiện sử dụng 2 bộ tiêu chí đánh giá về môi trường đầu tư - kinh doanh, đó là Bộ chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) và Bộ chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI). PCI đánh giá cảm nhận của doanh nghiệp về năng lực cạnh tranh của các tỉnh/thành phố tại Việt Nam theo 10 nhóm tiêu chí. Theo đó, một tỉnh được đánh giá là thực hiện tốt tất cả 10 chỉ số thành phần này cần có: (1) Chi phí gia nhập thị trường thấp; (2) Doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận đất đai và có mặt bằng kinh doanh ổn định; (3) Môi trường kinh doanh công khai minh bạch, doanh nghiệp có cơ hội tiếp cận công bằng các thông tin cần cho kinh doanh và các văn bản pháp luật cần thiết; (4) Thời gian doanh nghiệp phải bỏ ra để thực hiện các thủ tục hành chính (TTHC) và thanh tra kiểm tra hạn chế nhất (Chi phí thời gian); (5) Chi phí không chính thức ở mức tối thiểu; (6) Cạnh tranh bình đẳng, không

có sự phân biệt giữa các thành phần kinh tế; (7) Lãnh đạo tỉnh năng động và tiên phong; (8) Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp, do khu vực nhà nước và tư nhân cung cấp; (9) Có chính sách đào tạo lao động tốt; (10) Hệ thống pháp luật và tư pháp để giải quyết tranh chấp công bằng và hiệu quả [7]. Còn PAPI đánh giá cảm nhận của doanh nghiệp/người dân về hệ thống quản lý hành chính nhà nước của các tỉnh/thành phố, dựa trên 6 nhóm tiêu chí: (1) Tham gia của người dân ở cấp cơ sở; (2) Công khai, minh bạch; (3) Trách nhiệm giải trình với người dân; (4) Kiểm soát tham nhũng trong lĩnh vực công; (5) TTHC công; (6) Cung ứng dịch vụ công.

Bộ chỉ số tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai đối với DNNVV là một hệ thống các chỉ số được mô tả, định lượng giúp xác định được mức độ tiếp cận và sự thuận lợi khi đăng ký đất đai, sử dụng đất cho mục đích kinh doanh của DNNVV. Dựa trên các chỉ số đó, cơ quan nhà nước và các DNNVV có thể theo dõi, đánh giá kết quả việc tiếp cận và sự thuận lợi khi đăng ký đất đai. Đây là bộ chỉ số đo lường và đánh giá thực tiễn chất lượng, hiệu quả quản lý đất đai của các tỉnh/thành phố, được coi là tấm gương phản chiếu, thể hiện hiệu quả quản lý đất đai thông qua đánh giá của các DNNVV đối với hệ thống quản lý đất đai.

3. Đề xuất bộ tiêu chí chấm điểm cho các địa phương về quyền tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa

Trên cơ sở Bộ chỉ số tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai cũng như đánh giá thực tế từ Bộ chỉ số Tiếp cận đất đai trong bộ chỉ số PCI của VCCI, Bộ tiêu chí chấm điểm cho các địa phương về quyền tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai đối với DNNVV là đánh giá, chấm điểm hệ thống quản lý đất đai cấp tỉnh/thành phố trong việc tạo điều kiện cho các DNNVV tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai. Bộ tiêu chí chấm điểm cho các địa phương về quyền tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai đối với DNNVV theo dõi, đánh giá một cách chân



thực, khách quan và công bằng kết quả cải thiện quyền tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai đối với DNNVV cho các địa phương cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Mục tiêu của việc xây dựng Bộ tiêu chí chấm điểm cho các địa phương về quyền tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai đối với DNNVV là: (1) Đánh giá khách quan, toàn diện, công bằng kết quả thực thi chính sách pháp luật về đất đai và ban hành văn bản pháp luật thực thi chính sách đất đai tại địa phương của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; (2) Đánh giá định lượng, kết hợp với định tính, đánh giá kết quả cải cách TTHC và cơ chế quản lý sử dụng đất đai ở địa phương trong việc tạo điều kiện, công bằng, quyền bình đẳng cho DNNVV tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai, quyền tiếp cận thông tin đất đai; (3) So sánh, xếp hạng kết quả cải cách TTHC và cơ chế quản lý sử dụng đất đai ở địa phương trong việc tạo điều kiện, công bằng, quyền bình đẳng cho DNNVV tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai. Thông qua đó, giúp Bộ TN&MT tạo ra công cụ quản lý mới, hằng năm có thể căn cứ vào kết quả bộ tiêu chí này để đánh giá hiệu quả quản lý đất đai ở các cấp địa phương, đồng thời trên cơ sở đó đưa ra các văn bản pháp luật giải quyết các vấn đề liên quan đến DNNVV trong việc sử dụng đất đai thực tế hơn, cấp thiết hơn.

Bộ tiêu chí chấm điểm cho các địa phương về quyền tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai đối với DNNVV được cấu trúc thành các nhóm đánh giá, với các tiêu chí cụ thể:

(1) Nhóm về công tác chỉ đạo, điều hành thúc đẩy tiếp cận đất đai: thể hiện được quan điểm chỉ đạo của chính quyền địa phương đối với chính sách ưu đãi, hỗ trợ DNNVV trong việc có đất để tạo mặt bằng sản xuất, kinh doanh trên địa bàn chính quyền địa phương quản lý. Nhóm này bao gồm các tiêu chí: Về ban hành văn bản chỉ đạo linh hoạt, đúng quy định của pháp luật nhằm tạo thuận lợi cho DNNVV có đất để tạo mặt bằng sản xuất, kinh doanh; Xây dựng hệ thống công cụ quản lý đất đai đúng quy định pháp luật về thời gian và chất lượng

(công cụ quy hoạch, công cụ giá, công cụ đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất); Có cơ chế hỗ trợ, ưu đãi về đất đai đối với DNNVV; Đào tạo cán bộ quản lý đất đai có chuyên môn, có tâm, có đức.

(2) Nhóm về cải cách TTHC: thể hiện được việc tạo điều kiện cho DNNVV rút gọn thời gian, thủ tục đơn giản, dễ hiểu, giảm khó khăn cho DNNVV khi thực hiện các quy trình các bước TTHC về đất đai, gồm các tiêu chí: Về công khai đầy đủ, chính xác, kịp thời các TTHC về đất đai; Thời hạn giải quyết hồ sơ về các TTHC có đúng quy định của pháp luật; Quy trình, thủ tục giải quyết TTHC có cải cách rút ngắn các bước, rút ngắn thời gian mà vẫn đảm bảo đúng quy định của pháp luật.

(3) Nhóm về minh bạch thông tin đất đai: thể hiện được tính công khai, minh bạch các thông tin đất đai mà địa phương ban hành như về quy hoạch, giá, thuế, cơ sở dữ liệu về đất đai, thông tin về đấu giá, đấu thầu... để tạo điều kiện cho DNNVV tiếp cận đất đai. Nhóm gồm các tiêu chí: Về công khai tài liệu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Về công khai thông tin giá đất hằng năm; Công khai hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai do địa phương quản lý; Công khai thông tin về mời thầu dự án có sử dụng đất, đấu giá quyền sử dụng đất; Công khai các văn bản pháp luật và tài liệu pháp lý có liên quan đến điều kiện, thủ tục tiếp cận đất đai cho DNNVV.

(4) Nhóm về chính sách tạo quyền bình đẳng cho DNNVV tiếp cận đất đai: thể hiện được việc tạo quyền bình đẳng cho DNNVV khi tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai so với các đối tượng sử dụng đất, nhất là so với doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp đầu tư nước ngoài (FDI) trên địa bàn địa phương quản lý. Nhóm gồm tiêu chí: DNNVV có được bình đẳng khi tiếp cận đất đai so với doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp lớn (tập đoàn), doanh nghiệp FDI. Thể hiện ở các tiêu chí thành phần: DNNVV có được bình đẳng khi thực hiện các TTHC so với doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp lớn (tập đoàn), doanh nghiệp

FDI; Về tỷ lệ DNNVV làm thủ tục đăng ký và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

(5) Nhóm về đảm bảo tính ổn định của chính sách tài chính đất đai: thể hiện tính ổn định trong chính sách giá đất, chính sách thu tiền sử dụng đất, chính sách thu tiền thuê đất khi DNNVV phải thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai trong suốt quá trình sử dụng đất và đầu tư sản xuất kinh doanh trên đất. Nhóm gồm các tiêu chí: Ổn định chính sách về giá đất khi DNNVV sử dụng đất qua các năm; Ổn định chính sách về thu tiền sử dụng đất khi DNNVV sử dụng đất qua các năm; Ổn định chính sách về thu tiền thuê đất khi DNNVV sử dụng đất qua các năm.

(6) Nhóm về đảm bảo tính ổn định khi DNNVV sử dụng đất: thể hiện tính hoàn thiện hệ thống quản lý đất đai của địa phương thông qua việc định giá đất, xây dựng bản đồ giá đất gắn với hệ thống xây dựng cơ sở dữ liệu địa chính, quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, đăng ký cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... giúp cho DNNVV nói riêng và các đối tượng sử dụng đất nói chung an tâm sử dụng, đầu tư vào đất. Trong trường hợp bị thu hồi đất thì việc bồi thường được DNNVV hài lòng và đồng thuận.

Nhóm gồm các tiêu chí: Điều tra, xây dựng bảng giá đất, giá đất cụ thể, quản lý giá đất có được thực hiện thường xuyên theo quy định; Lập, điều chỉnh, quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có theo đúng quy định pháp luật; Đăng ký đất đai, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có đúng theo quy định pháp luật; Về thu hồi đất và bồi thường hỗ trợ cho DNNVV bị thu hồi đất có đúng quy định và được sự hài lòng của DNNVV hay không.

Để xây dựng được Bộ tiêu chí chấm điểm cho các địa phương về quyền tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai đối với DNNVV thì cần phải tiếp tục nghiên cứu xây dựng các tiêu chí thành phần thể hiện được cho các tiêu chí lớn thuộc các nhóm đánh giá. Trên cơ sở đó, xây dựng cách tính điểm để có kết quả đánh giá, so sánh giữa các địa phương trong cả nước trong việc cải thiện quyền tiếp cận đất đai và đăng ký đất đai đối với DNNVV. Đồng thời, cần có một hệ thống cơ sở dữ liệu liên thông giữa các Sở, ngành kế hoạch, đầu tư và ngành tài nguyên, môi trường. Bên cạnh đó, cần thiết phải có hệ thống quản lý đất đai liên thông trên cơ sở công nghệ 4.0 từ Trung ương đến các cấp địa phương để có được thông tin, số liệu khách quan và chính xác ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII ngày 1/2/2021 của Ban Chấp hành Trung ương.
2. Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 1/1/2021 của Chính phủ về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2021.
3. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao.
4. Luật Đất đai năm 2024.
5. Hội đồng tư vấn cải cách TTHC của Thủ tướng
6. Chính phủ (2021), Báo cáo Năng lực cạnh tranh của Việt Nam từ đánh giá của nhà đầu tư nước ngoài và Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu 4.0 của Diễn đàn Kinh tế thế giới.
7. Nguyễn Minh Thảo và các cộng sự (2014). Nghiên cứu các hệ thống chỉ số xếp hạng năng lực cạnh tranh trên thế giới: Phân tích vị thế của Việt Nam và một số gợi ý. Đề tài cấp Bộ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, năm 2014.
8. <http://www.pcvietnam.org/gioi-thieu-pci-c2.html>.
9. <https://papi.org.vn/>.
10. Luger, 1996. Quality-of-life Differences and Urbans and Regional Outcomes: A review. https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/hpd_0704_luger.pdf.