

# Hoàn thiện quy định pháp luật về quyền sử dụng đất của đơn vị sự nghiệp công lập – Từ thực tiễn của các cơ sở giáo dục đại học công lập

Thái Thị Tuyết Dung\*

## TÓM TẮT

Đơn vị sự nghiệp công lập là tổ chức do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, cung cấp dịch vụ công, phục vụ quản lý nhà nước. Đơn vị sự nghiệp công lập có vị trí quan trọng trong quá trình cung cấp các dịch vụ công cho xã hội vì vậy cần có cơ chế pháp lý hoàn thiện để đảm bảo cho đơn vị hoạt động hiệu quả. Hiện nay, vấn đề pháp lý liên quan đến quyền sử dụng của các đơn vị sự nghiệp công lập nhất là cơ sở giáo dục đại học công lập còn nhiều bất cập nên chưa khai thác hiệu quả nguồn lực đất đai mà các đơn vị sự nghiệp này đang sử dụng cũng như chưa có chính sách ưu đãi về đất cho các đơn vị sự nghiệp giáo dục công lập để phát huy hiệu quả tính chất cung cấp dịch vụ sự nghiệp công. Bài viết phân tích các quy định pháp luật về đơn vị sự nghiệp công lập trong đó tập trung vào cơ sở giáo dục đại học công lập và vấn đề tự chủ tài chính, các quy định về đất của đơn vị sự nghiệp công lập trong Luật Đất đai năm 2013 hiện nay, bình luận, đánh giá các quy định mới trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi, sau đó đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện các quy định về quyền sử dụng đất của cơ sở giáo dục đại học công lập.

**Từ khoá:** đơn vị sự nghiệp công lập, cơ sở giáo dục đại học, quyền sử dụng đất đai

## PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Tác giả sử dụng phương pháp nghiên cứu luật học để phân tích các quy định về ĐVSNCL, cơ sở giáo dục đại học công lập, các quy định liên quan quyền sử dụng đất của ĐVSNCL. Sau đó tác giả áp dụng phương pháp so sánh để so sánh quyền sử dụng đất của các đơn vị khác và rút ra được bài học kinh nghiệm. Tác giả cũng đồng thời áp dụng phương pháp nghiên cứu tình huống trong việc áp dụng các chính sách ở các đơn vị cụ thể. Và sau cùng, áp dụng phương pháp phân tích – tổng hợp dựa vào lý thuyết pháp lý và pháp luật thực định của Việt Nam để đưa ra kết luận và kiến nghị.

## KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

### CƠ SỞ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC CÔNG LẬP VÀ VẤN ĐỀ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH

ĐVSNCL là tổ chức do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, cung cấp dịch vụ công, phục vụ quản lý nhà nước. Hệ thống các ĐVSNCL được tổ chức đa dạng với các chức năng, nhiệm vụ khác nhau, có vị trí quan trọng trong cung ứng dịch vụ sự nghiệp công và thực hiện chính sách phát triển kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội của Đảng và Nhà nước.

Nhìn vào số liệu Bảng 1, cho thấy số ĐVSNCL ở nước ta khá nhiều. Để đảm bảo thực hiện chức năng và nhiệm vụ cho gần 50.000 cơ quan với 2,3 triệu người lao động thì các đơn vị này đã và đang sử dụng rất nhiều đất đai. Trong số các loại ĐVSNCL ở Bảng 2, thì các đơn vị sự nghiệp trong lĩnh vực giáo dục chiếm đa số, đến 80,2%, đó là hệ thống các cơ sở giáo dục công lập từ mầm non, tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông, cao đẳng, đại học, vì vậy thật sự cần một chính sách đặc thù cho đất đai sử dụng với mục đích giáo dục.

Theo tinh thần thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL và Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ của ĐVSNCL, số lượng ĐVSNCL tự bảo đảm toàn bộ chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển đã có những chuyển biến tích cực. Tuy nhiên, số lượng ĐVSNCL do ngân sách nhà nước đảm bảo chi thường xuyên vẫn chiếm tỷ trọng lớn. Cụ thể, năm 2021, số lượng ĐVSNCL do ngân sách nhà nước đảm bảo chi thường xuyên là 36.400 đơn vị, chiếm 73,3%. Số ĐVSNCL tự bảo đảm một phần chi thường xuyên là 9.200 đơn vị,

**Trích dẫn bài báo này:** Dung T T. Hoàn thiện quy định pháp luật về quyền sử dụng đất của đơn vị sự nghiệp công lập – Từ thực tiễn của các cơ sở giáo dục đại học công lập. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023; 7(S1):S128-S134.

Trường Đại học Kinh tế - Luật,  
ĐHQG-HCM

### Liên hệ

**Thái Thị Tuyết Dung**, Trường Đại học Kinh tế - Luật, ĐHQG-HCM

Email: dungtt.uel@uel.edu.vn

### Lịch sử

- Ngày nhận: 29-5-2023
- Ngày chấp nhận: 28-7-2023
- Ngày đăng: 31-12-2023

### DOI:

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1254>



### Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



**Bảng 1: Số lượng đơn vị sự nghiệp năm 2020 như sau <sup>1</sup>**

|                                 | Số đơn vị | Số lượng người làm việc | Tỉ lệ/số đơn vị |
|---------------------------------|-----------|-------------------------|-----------------|
| Đơn vị sự nghiệp công lập       | 49.600    | 2.300.000               | 94,4%           |
| Đơn vị sự nghiệp ngoài công lập | 3.000     | 87.400                  | 5,6%            |
| Tổng                            | 52.600    | 2.387.400               | 100%            |

**Bảng 2: Số liệu về ngành/ lĩnh vực của các đơn vị sự nghiệp công lập năm 2020**

|                        | Số lượng | Số lượng người làm việc | Tỉ lệ/số đơn vị |
|------------------------|----------|-------------------------|-----------------|
| Ngành giáo dục         | 397.792  | 1.600.600               | 80,2%           |
| Ngành lưu trú và khác  | 6.150    | 198.300                 | 12,4%           |
| Ngành y tế             | 1.786    | 434.300                 | 3,6%            |
| Văn hóa, thể thao      | 1.141    | 35.500                  | 2,3%            |
| Thông tin truyền thông | 744      | 37.000                  | 1,5%            |
| Tổng                   | 49.600   | 2.300.000               | 100%            |

chiếm 18,5%; Số ĐVSNCCL tự bảo đảm toàn bộ chi thường xuyên là 3.100 đơn vị, chiếm 6,1%.

Luật Viên chức quy định 2010 (sửa đổi bổ sung 2019) [ <sup>2</sup>, Điều 9], quy định ĐVSNCCL gồm: ĐVSNCCL được giao quyền tự chủ hoàn toàn về thực hiện nhiệm vụ, tài chính, tổ chức bộ máy, nhân sự; và ĐVSNCCL chưa được giao quyền tự chủ hoàn toàn về thực hiện nhiệm vụ, tài chính, tổ chức bộ máy, nhân sự. Sau đó, Chính phủ ban hành Nghị định 60/2021/NĐ-CP Quy định cơ chế tự chủ tài chính của ĐVSNCCL, tại Khoản 1 Điều 3 xác định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công” là các quy định về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện quy định về danh mục sự nghiệp công; giá, phí và lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công; phân loại mức độ tự chủ tài chính; tự chủ sử dụng nguồn tài chính; tự chủ trong hoạt động liên doanh, liên kết; quản lý, sử dụng tài sản công và các quy định khác có liên quan. Đồng thời phân loại mức độ tự chủ tài chính của ĐVSNCCL được chia thành 4 loại: Đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên; đơn vị tự bảo đảm một phần chi thường xuyên; đơn vị được Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên.

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, phải thu tiền thuê đất của các trường đại học tự chủ, do đó, năm 2021, Bộ Tài chính đã có công văn số 13704 gửi Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố về việc: “*thu tiền thuê đất của các ĐVSNCCL tự chủ tài chính*”<sup>3</sup> tạo ra sự lo lắng từ các trường Đại học công lập tự chủ, như Trường Đại học Kinh tế (Đại học Đà Nẵng) – là 1 trong 23 cơ sở giáo dục đại học thực hiện thí điểm tự chủ đại học từ 2017 nhận được công văn phải nộp hàng chục tỷ đồng tiền thuê đất cho diện tích khoảng 4,7 ha mà trường sử dụng<sup>4</sup>.

Công văn này tạo ra sự lo lắng đối với các cơ sở giáo dục Đại học, và sẽ có 3 khả năng: (i) khi khó khăn về tài chính để đóng tiền sử dụng đất, các trường đại học đã và đang thực hiện tự chủ sẽ lập tức bỏ tự chủ, trở lại hoạt động bình thường theo cơ chế cũ, bởi bản thân các trường đại học tự chủ đã bị cắt kinh phí chi thường xuyên, nay lại phải thêm tiền thuê đất rất lớn, và nguồn thu học phí của các nhà trường công lập vẫn đang bị khống chế bởi mức thu được quy định tại Nghị định 86/2015/NĐ-CP ngày 02/10/2015 và Nghị định 81/2021/NĐ-CP ngày 27/8/2021; (ii) các trường chưa tự chủ sẽ không muốn chuyển sang tự chủ vì lo tự chủ sẽ vừa bị cắt chi thường xuyên, vừa phải nộp tiền thuê đất; (iii) các trường sẽ tăng mức thu học phí và các mức thu khác lên cao để bù đắp, khi đó nhiều người học mất đi cơ hội học tập vì không đủ tiền nộp học phí bởi nguồn thu của các trường đại học công lập chủ yếu dựa vào nguồn thu học phí mà nguồn thu học phí. Trong khi đó, các cơ sở giáo dục đại học tự chủ hiện nay vẫn rất cần sự quan tâm, hỗ trợ và đầu tư từ Nhà nước, trong đó có hỗ trợ tiền sử dụng đất để phát triển, để nâng cao chất lượng đào tạo, đủ sức cạnh tranh và tiệm cận chất lượng với các trường trong khu vực và quốc tế, nếu phải nộp tiền sử dụng đất hàng năm, nhiều ĐVSNCCL như vậy sẽ không đủ nguồn thu, không đảm bảo được phục vụ an sinh xã hội<sup>5</sup>.

### **QUY ĐỊNH VỀ ĐẤT CỦA ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013**

Theo quy định của pháp luật hiện hành, đất xây dựng công trình sự nghiệp là đất xây dựng các công trình sự nghiệp công lập, ngoài công lập thuộc các ngành và lĩnh vực về kinh tế, văn hóa, xã hội, y tế, giáo dục và

đào tạo, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, ngoại giao và các công trình sự nghiệp khác. Tại Phụ lục 1, Thông tư 27/2018/TT-BTNMT ngày 14 tháng 12 năm 2018 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường<sup>6</sup> quy định về thống kê, kiểm kê đất đai và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất xác định, đất xây dựng công trình sự nghiệp được chia thành 10 loại: đất xây dựng trụ sở của tổ chức sự nghiệp, đất xây dựng cơ sở văn hóa, đất xây dựng cơ sở dịch vụ xã hội, đất xây dựng cơ sở y tế, đất xây dựng cơ sở thể dục thể thao, đất xây dựng cơ sở khoa học và công nghệ, đất xây dựng cơ sở ngoại giao, đất xây dựng công trình sự nghiệp khác và đất xây dựng cơ sở giáo dục và đào tạo. Đất xây dựng cơ sở giáo dục và đào tạo là đất sử dụng vào mục đích xây dựng các công trình phục vụ giáo dục và đào tạo bao gồm: nhà trẻ, trường mẫu giáo, trường phổ thông, trường trung học chuyên nghiệp, trường cao đẳng, trường đại học, học viện, cơ sở dạy nghề và các cơ sở giáo dục và đào tạo khác; kể cả phần diện tích làm văn phòng, ký túc xá cho học sinh, sinh viên, làm nơi bán đồ dùng học tập, nhà hàng, bãi đỗ xe và các khu chức năng khác thuộc phạm vi cơ sở giáo dục và đào tạo (trừ cơ sở giáo dục và đào tạo do Bộ Quốc phòng, Bộ Công an quản lý).

Việc sử dụng đất của tổ chức sự nghiệp công lập chính thức được quy định từ Luật đất đai năm 2003. Trước đó, các Luật đất đai năm 1987, Luật đất đai năm 1993, Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật đất đai năm 1998 chỉ đề cập đến đất giáo dục mà không quy định rõ chủ thể sử dụng. Điều 13 Luật đất đai năm 2003 sau đó đã phân loại đất xây dựng công trình sự nghiệp và đất giáo dục đào tạo (thuộc đất sử dụng vào mục đích công cộng) thành hai loại khác nhau, nhưng đều quy định được giao đất không thu tiền sử dụng đất (Khoản 6 Điều 33 Luật đất đai năm 2003).

Sau 10 năm áp dụng Luật đất đai năm 2003, thực trạng sử dụng đất của ĐVSNCL đã phát sinh nhu cầu điều chỉnh pháp luật về quản lý sử dụng đất của chủ thể này một cách cụ thể hơn. Trên cơ sở đó, Luật đất đai năm 2013 đã có những kế thừa và điều chỉnh trong quy định về sử dụng đất của ĐVSNCL. Tuy nhiên, việc các đơn vị sự nghiệp công được giao tự chủ tài chính phải chuyển sang thuê đất được áp dụng từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực, đồng thời để được cho thuê đất, cần phải có quyết định cho thuê đất và hợp đồng thuê đất từ Sở Tài nguyên Môi trường, tuy nhiên trong thực tế, còn nhiều nguyên nhân mà một số địa phương vẫn chưa thực hiện kịp thời thủ tục này như ở Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Lạng Sơn, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu, Vĩnh Long, Quảng Nam, Phú Yên<sup>7</sup>. Cụ thể, theo Báo cáo số 28/BC-ĐGS ngày 20/5/2019 của Đoàn giám sát Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đó

thị từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực đến hết năm 2018 cho thấy vẫn còn một số địa phương còn lúng túng trong việc thực hiện các quy định chuyển tiếp này, do đó chưa hướng dẫn các đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện các thủ tục để được cho thuê đất và miễn tiền thuê đất đối với các trường hợp đủ điều kiện<sup>8</sup>.

*- Thứ nhất, về hình thức sử dụng đất*

Theo quy định của Luật đất đai năm 2013, ĐVSNCL sẽ được sử dụng đất ở một trong hai hình thức là giao đất hoặc thuê đất, phụ thuộc vào điều kiện có hay không tự chủ về tài chính. Luật đất đai năm 2013<sup>9</sup>, Điều 54] quy định ĐVSNCL tự chủ về tài chính thì được Nhà nước cho giao đất không thu tiền sử dụng đất, còn đã tự chủ về tài chính thì phải thuê đất<sup>9</sup>, Điều 56]. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành không quy định rõ mức độ tự chủ nào (trong 4 mức trình bày ở trên) thì phải thuê đất. Điều đó cũng có thể được hiểu là không phân biệt mức độ tự chủ tài chính, ĐVSNCL đều phải sử dụng đất ở hình thức thuê. Dựa trên quy định về nguồn tài chính của đơn vị tự chủ, việc ĐVSNCL tự bảo đảm một phần chi thường xuyên và ĐVSNCL được Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên sẽ khó bảo đảm có tiền để nộp tiền thuê đất. Chỉ đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư mới có khả năng, tuy nhiên điều này cũng không chắc chắn nếu vị trí đất đang sử dụng thuộc khu vực có đơn giá thuê cao hoặc diện tích đất hiện hữu lớn.

Như vậy, hiện nay những ĐVSNCL đã tự chủ về tài chính nhưng chưa thực hiện thủ tục hình thức sử dụng đất sang thuê thì vẫn đang sử dụng đất ở hình thức giao đất không thu tiền. Do nếu ĐVSNCL được giao đất từ thời điểm luật cũ còn hiệu lực thì hình thức sử dụng vốn có là giao đất không thu tiền sử dụng đất. Do đó, ĐVSNCL sử dụng đất giao không thu tiền sẽ chỉ có quyền sử dụng đất mà không có quyền giao dịch về đất như chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp quyền sử dụng đất.

*- Thứ hai, về nộp tiền thuê đất*

Luật đất đai năm 2013 quy định ĐVSNCL tự chủ tài chính được lựa chọn hình thức trả tiền thuê một lần cho toàn bộ thời gian thuê hoặc trả tiền thuê đất hàng năm. Nếu lựa chọn trả tiền thuê đất một lần mà tiền thuê đất đã trả không có nguồn gốc ngân sách nhà nước thì ĐVSNCL được chuyển nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất; được thế chấp quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất tại các tổ chức tín dụng. Tuy nhiên để thực hiện các giao dịch trên, ĐVSNCL phải được sự chấp thuận của cơ quan NN có thẩm quyền bằng văn bản, quyền này không mặc nhiên có. Trường hợp tiền thuê đất đã trả có nguồn gốc ngân sách nhà nước thì không có quyền giao dịch về đất. Nếu ĐVSNCL tự chủ về tài chính lựa

chọn trả tiền thuê đất hàng năm thì chỉ có quyền giao dịch về tài sản gắn liền với đất, không được giao dịch về quyền sử dụng đất.

*- Thứ ba, bất cập trong quy định về thu tiền thuê đất*  
Pháp luật đất đai hiện hành có sự không thống nhất trong quy định về miễn tiền thuê đất. Mặc dù Luật đất đai năm 2013 quy định ĐVSNCL tự chủ về tài chính thì phải thuê đất nhưng đồng thời cũng quy định thuộc trường hợp được miễn giảm và trong các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật đất đai lại quy định được miễn tiền thuê đất. Cụ thể Luật đất đai năm 2013 [9, Điểm d Khoản 1 Điều 110] quy định “Việc miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất được thực hiện trong các trường hợp sau đây: [...] Sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp của tổ chức sự nghiệp công lập”. Trên cơ sở đó, Điểm i K1 Điều 2 NĐ 46/2014/NĐ-CP về thu tiền thuê đất cũng xác định phạm vi áp dụng Nghị định này đối với trường hợp “tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp”. Cũng giống như Luật đất đai, Nghị định 46/2014/NĐ-CP xác định đất của ĐVSNCL tự chủ tài chính là đối tượng chịu tiền thuê đất. Cũng tại văn bản này, Điểm đ K1 Điều 19 NĐ 46/2014/NĐ-CP quy định các trường hợp được miễn tiền thuê đất có “đất xây dựng công trình sự nghiệp của các tổ chức sự nghiệp công”. Tương tự, Khoản 5 Điều 3 Nghị định số 135/2016/NĐ-CP Sửa đổi bổ sung một số điều của các Nghị định về thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuê mặt nước cũng xác định nguyên tắc miễn tiền thuê đất có đất của ĐVSNCL tự chủ về tài chính.

Thực tiễn áp dụng pháp luật về thu tiền thuê đất của ĐVSNCL tự chủ về tài chính không thống nhất. Có ĐVSNCL chuyển sang thuê nhưng được miễn tiền thuê đất do áp dụng Điểm d Khoản 1 Điều 110 Luật đất đai năm 2013, Điểm i K1 Điều 19 như Văn phòng Đăng ký đất đai tỉnh Tiền Giang từ năm 2020. Tuy nhiên, hiện nay Bộ Tài chính lại viện dẫn Điểm i K1 Điều 2 NĐ 46/2014/NĐ-CP và yêu cầu các tỉnh, thành triển khai thực hiện thủ tục chuyển đất của các đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư, đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm chi thường xuyên, từ giao đất sang thuê đất, đồng thời thu tiền thuê đất.

## THẢO LUẬN

### NHỮNG ĐIỂM MỚI VỀ ĐẤT CỦA ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI SỬA ĐỔI

Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi đã có những điều chỉnh cơ bản liên quan đến đất của ĐVSNCL, thể hiện như sau:

Thứ nhất, tại Điểm k khoản 1 Điều 30 Dự thảo quy định rõ ĐVSNCL tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư phải thuê đất của Nhà nước. Đây là một quy định thể hiện quan điểm rõ ràng của Nhà nước ta trong việc phân loại các tổ chức sự nghiệp công lập. Không phải tổ chức sự nghiệp công lập đã tự chủ tài chính nói chung mà tùy vào cấp độ tự chủ mới phải sử dụng đất dưới hình thức thuê đất của Nhà nước. Theo đó, ở mức độ tự chủ cao nhất là các đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư thì mới thuê đất của Nhà nước. Do vậy, tương ứng đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập sẽ tùy vào mức độ tự chủ thì hình thức sử dụng đất sẽ khác nhau.

Bên cạnh đó, tương tự theo quy định tại Điều 172 Luật Đất đai năm 2013 [9, Điều 172], Điều 33 của Dự thảo cũng cho phép ĐVSNCL được lựa chọn giữa hai phương thức trả tiền thuê bao gồm trả tiền một lần cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền hàng năm. Tuy nhiên, điểm mới ở đây là ĐVSNCL tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê mà tiền thuê đất đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì có quyền chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho, góp vốn, thế chấp quyền sử dụng đất. Đặc biệt, giống như các tổ chức trong nước khác, ĐVSNCL tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư hiện nay đã được quyền thế chấp quyền sử dụng đất của mình cho nhiều chủ thể bao gồm tổ chức tín dụng, tổ chức kinh tế, cá nhân. Quy định này giúp phần đa dạng hóa chủ thể có quyền nhận thế chấp quyền sử dụng đất, từ đó mở rộng phạm vi quyền của ĐVSNCL. Đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập, nội dung quy định trên cũng góp phần tạo điều kiện cho các đơn vị này có sự chủ động trong việc tìm kiếm nguồn tài chính để phục vụ hoạt động của mình. Việc thực hiện các quyền trong trường hợp này vẫn phải được sự chấp thuận bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Tuy nhiên, nếu ĐVSNCL tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư lựa chọn phương thức trả tiền thuê hàng năm thì quyền và nghĩa vụ trong trường hợp này vẫn không đối so với quy định của Luật đất đai hiện hành. Theo đó, ĐVSNCL không được quyền thực hiện các giao dịch về đất mà chỉ giới hạn được thực hiện các giao dịch về tài sản gắn liền với đất.

Thứ hai, theo khoản 2 Điều 36 Dự thảo quy định “ĐVSNCL được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm được Nhà nước miễn tiền thuê đất có trách nhiệm sử dụng đúng mục đích đã được giao phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; bảo đảm tiết kiệm, hiệu quả; không được tự ý chuyển mục đích sử dụng đất”. Đây là một điểm rất mới so với quy định của Luật Đất đai năm 2013. Tuy nhiên, quy định này

mang đến hai cách hiểu khác nhau: (i) ĐVSNCL được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm thì sẽ được Nhà nước miễn tiền thuê đất và có các quyền theo quy định trên; (ii) chỉ những đơn vị nào được miễn tiền thuê đất thì mới có các quyền trên. Nếu theo cách hiểu (ii) thì cần phải có thêm quy định về trường hợp ĐVSNCL được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm mà không được miễn tiền thuê thì quyền của họ sẽ như thế nào. Theo đó, đối với cơ sở giáo dục đại học công lập nói chung và các cơ sở giáo dục công lập khác thì cần có sự hỗ trợ bằng cách miễn tiền thuê đất hàng năm cho các chủ thể này. Đây sẽ là hướng đi phù hợp nhất đối với bối cảnh hiện nay, khi Việt Nam và các nước đang tập trung nâng cao hiệu quả trong các lĩnh vực như giáo dục và y tế.

Thứ ba, cũng tại Khoản 2 Điều 36 Dự thảo cho phép ĐVSNCL có được sự linh động trong việc sử dụng đất được nhà nước cho thuê trả tiền hàng năm. Theo đó, tuy không có được quyền giao dịch về quyền sử dụng đất như thuê trả tiền một lần nhưng trong trường hợp này, các đơn vị được khai thác sử dụng quỹ đất thuê trên kết hợp vào mục đích khác, đó là: (i) ĐVSNCL được chủ động khai thác, sử dụng kết hợp vào mục đích khác và phải hạch toán kinh doanh theo quy định; (ii) Đất đang sử dụng có hoạt động liên doanh, liên kết với tổ chức kinh tế thì phải xây dựng Phương án khai thác sử dụng. Đây là cơ chế linh động, tạo điều kiện khai thác hiệu quả và tránh lãng phí nguồn lực đất đai.

### **NHẬN XÉT VỀ NHỮNG ĐIỂM MỚI CỦA DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI VỀ ĐẤT CHO ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP**

Từ các nội dung nêu trên, cách tiếp cận và nội dung quy định của Dự thảo Luật đất đai sửa đổi mở ra nhiều cơ hội và bảo đảm lợi ích cho các ĐVSNCL một cách rõ ràng hơn. Cụ thể, quy định hiện của Dự thảo có các mặt ưu điểm sau:

*Thứ nhất*, ĐVSNCL có thể hưởng lợi từ việc giảm thiểu áp lực về vốn thông qua phương án trả tiền thuê đất có nhiều ưu thế. Quy định của Dự thảo xác định, trong trường hợp các đơn vị này thực hiện tự chủ ở mức 1 thì họ có thể được lựa chọn phương thức trả tiền thuê đất hàng năm và trong trường hợp đó có thể được xét miễn tiền thuê đất. Rõ ràng, so với cách thức thực hiện được phản ánh qua CV13703/BTC-QLCS ngày 01/12/2021 Bộ Tài chính thì quy định này có nhiều điểm lợi hơn cho việc sử dụng đất thuê của ĐVSNCL.

Trong bối cảnh tăng cường các mối quan hệ kinh tế trong thực thi quyền sở hữu đối với đất đai, việc tiếp tục định hình cơ chế sử dụng đất thuê của các

ĐVSNCL là phù hợp. Ở giai đoạn hiện tại, yêu cầu cho ĐVSNCL được giao đất không thu tiền là không thực tế cũng như không phản ánh hết đặc tính kinh tế của quá trình sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2013 đưa ĐVSNCL tự chủ tài chính sang nhóm thuê và điều này tiếp tục ghi nhận ở Dự thảo Luật đất đai sửa đổi xuất phát từ nhiệm vụ được BCHTW Đảng nêu rõ là Luật Đất đai năm 2013 cần được sửa đổi theo hướng khắc phục tình trạng cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp sử dụng đất lãng phí do được giao đất không thu tiền, có những diện tích đất không sử dụng nhưng không trả nhà nước, cứ giữ đó vài chục năm. Cho nên, thay vì sử dụng đất giao không thu tiền sử dụng đất, các ĐVSNCL buộc phải chuyển sang sử dụng đất thuê và (chỉ) có thể được xét miễn tiền thuê đất.

*Thứ hai*, dù sử dụng đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm thì ĐVSNCL vẫn có quyền thế chấp tài sản trên đất như các chủ thể sử dụng đất thuê khác. Thực ra, yêu cầu cho ĐVSNCL tự chủ tài chính thuê đất được miễn tiền thuê nhưng có quyền giao dịch về đất đầy đủ như trường hợp thuê trả một lần là không phù hợp và thiếu khả thi. Rõ ràng, trong trường hợp được miễn tiền thuê mà được chuyển nhượng hoặc thế chấp quyền sử dụng đất thuê thì có nguy cơ làm thất thoát tài sản của Nhà nước. Hay nói cách khác, trong tình huống này, quyền tài sản của chủ sở hữu đối với đất đai tiếp tục bị bỏ qua và mục tiêu thực thi hiệu quả chế độ sở hữu đối với đất đai như Nghị quyết 18-NQ/TW năm 2022 để ra không đạt được. Ngược lại, quy định của Dự thảo mở ra nhiều cơ hội hơn và đồng nghĩa quyền thế chấp tài sản trên đất của ĐVSNCL cũng được xác định rộng hơn so với quy định hiện nay. Cụ thể, ngoài việc thế chấp đối với các bên được quyền nhận thế chấp như hiện nay, các ĐVSNCL được quyền thế chấp tài sản trên đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm với các tổ chức kinh tế và cá nhân.

Thực tế, quy định về quyền sử dụng đất của ĐVSNCL trong Dự thảo Luật đất đai sửa đổi hợp lý hơn so với các quy định hiện hành và trước đây. Điều quan trọng là, các quy định này phản ánh rõ mối quan hệ lợi ích hài hòa giữa nhà nước và người sử dụng đất là ĐVSNCL. Theo logic đó, tiếp cận giới hạn mở rộng quyền đối với tài sản trên đất của ĐVSNCL là phù hợp và cho phép ĐVSNCL thế chấp quyền sử dụng đất đối với bên nhận thế chấp mới là một điển hình cho hướng tiếp cận này.

*Thứ ba*, theo quy định của Dự thảo, các ĐVSNCL cũng được quyền “tự chủ” trong quyền sử dụng và khai thác đất. Pháp luật đất đai hiện hành và trước đây đều đặt ra những giới hạn nhất định đối với quá trình sử dụng đất của ĐVSNCL, đặc biệt là khá khắt khe và hạn chế việc sử dụng đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm vào các mục đích kết hợp khác. Tuy nhiên,

bằng những điều chỉnh hiện thời, Dự thảo đã trao quyền chủ động khai thác đất và quyền sử dụng đất cho chính ĐVSNCL.

## KẾT LUẬN

Từ các nội dung nêu trên, cách tiếp cận và các quy định của Dự thảo Luật đất đai sửa đổi đã mở ra nhiều cơ hội và bảo đảm lợi ích cho các ĐVSNCL một cách rõ ràng hơn, đó là ĐVSNCL có thể hưởng lợi từ việc giảm thiểu áp lực về vốn thông qua phương án trả tiền thuê đất có nhiều ưu thế; các ĐVSNCL vẫn có quyền thế chấp tài sản trên đất như các chủ thể sử dụng đất thuê khác dù sử dụng đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm; các ĐVSNCL cũng được quyền “tự chủ” trong quyền sử dụng và khai thác đất.

Tuy nhiên, một số nội dung quy định hiện nay trong Dự thảo vẫn chưa phản ánh cách tiếp cận nêu trên một cách rõ nét. Để hoàn chỉnh, tác giả cho rằng, nội dung quy định tại điều 36 của Dự thảo Luật đất đai sửa đổi cần được điều chỉnh lại, theo nguyên “*nhà nước có chính sách ưu đãi về tiền cho thuê đất (trả một lần) đối với ĐVSNCL về y tế, giáo dục*”. Hay nói cách khác, xuất phát từ tầm quan trọng của hai trụ cột phúc lợi xã hội là giáo dục và y tế, nhà nước cần nghiên cứu và có thể xét miễn, giảm hoặc có những chính sách ưu đãi nhất đối với ĐVSNCL về giáo dục và y tế sử dụng đất thuê ngay cả khi các chủ thể này sử dụng đất thuê trả tiền thuê đất một lần. Ngoài ra, để đảm bảo quá trình thực thi nội dung quy định này, cũng như tương thích các chính sách khác như di dời các cơ sở giáo dục đại học công lập ra ngoại thành, Điều 36 Luật Đất đai cần giao tiếp tục bổ sung quy định giao “Chính phủ quy định chi tiết vấn đề này.”

Đồng thời, cần nghiên cứu, xây dựng và ban hành Thông tư về thủ tục chuyển từ hình thức thuê đất trả tiền hàng năm sang hình thức thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê theo hướng để cập rõ trong trường hợp này có phải bắt buộc ban hành quyết định cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hay không hay chỉ theo thủ tục đăng ký, biến động, chỉnh lý hồ sơ địa chính. Bên cạnh đó, quy

định rõ trách nhiệm của Sở Tài nguyên và Môi trường trong việc hướng dẫn kịp thời các thủ tục về cho thuê đất, trong trường hợp do việc chậm thực hiện các thủ tục ra quyết định cho thuê đất, hợp đồng cho thuê đất dẫn đến việc các đơn vị sự nghiệp bị truy thu tiền thuê đất thì đơn vị sự nghiệp công lập không có trách nhiệm phải nộp khoản tiền thuê đất trong khoản thời gian chậm làm thủ tục<sup>10</sup>./.

## XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo.

## ĐÓNG GÓP CỦA TÁC GIẢ

Toàn bộ nội dung bài viết chỉ do tác giả thực hiện.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tổng điều tra kinh tế năm 2021 - Kết quả chính thức, Tổng Cục Thống kê công bố 2022; Available from: <https://moha.gov.vn/thanh-nien/du-an500/ca-nuoc-co-bao-nhieu-don-vi-lao-dong-hanh-chinh-su-nghiep-47825.html>.
2. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XII, Luật Viên chức năm 2010 (sửa đổi bổ sung 2019), 2010;.
3. Bộ Tài chính, Số: 13704/BTC-QLCS V/v thu tiền thuê đất của các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính ngày 01.12.2021;.
4. An Nguyễn, Công văn của Bộ Tài chính “đòi” thu tiền thuê đất, Đại học tự chủ gặp thách thức lớn; Available from: <https://giaoduc.net.vn/cong-van-cua-bo-tai-chinh-doi-thu-tien-thue-dat-dh-tu-chu-gap-thach-thuc-lon-post230205.gd>.
5. Kiến nghị làm rõ đối tượng giao đất không thu tiền sử dụng đất; Available from: <https://vtv.vn/kinh-te/kien-nghilam-ro-doi-tuong-giao-dat-khong-thu-tien-su-dung-dat-20230310150336399.htm>.
6. Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường. Thông tư 27/2018/TT-BTNMT quy định về thống kê, kiểm kê đất đai và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất ngày 14.12.2018;.
7. Báo cáo số 28/BC-ĐGS ngày 20/5/2019 của Đoàn giám sát Quốc hội về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực đến hết năm 2018;.
8. Tài liệu kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực đến hết năm 2018, Hà Nội tháng 5/2019, tr.36;.
9. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, Luật Đất đai năm 2013, 2013;.
10. Đinh Thanh Phương. Pháp luật về cho thuê đất đối với đơn vị sự nghiệp công lập - thực trạng và kiến nghị. Tạp chí Pháp luật và Thực tiễn. 2021 (46): 63-71;.

# Complete legal provisions on land use right of public service units – From practice of public higher education institutions

Thai Thi Tuyet Dung\*

## ABSTRACT

Public service units are organizations established by a competent state agency, political organization, or socio-political organization in accordance with the law. These organization possess legal status and provide public administration services to serve the state management. Public service units have an important position in the process of providing public services to society, so it is necessary to have a complete legal mechanism to ensure effective operation of the unit.

Currently, the legal issues related to the use rights of public service units, especially public higher education institutions, still need to be improved, leading to the inability to effectively exploit the land resources that the public service units have received. This is currently using as well as there is no preferential policy on land for public service units in order to effectively promote the nature of providing public non-business services. The article analyzes the legal provisions on public service units, focusing on public higher education institutions and the issue of financial autonomy, regulations on land of public service business units in Vietnam according to Land Law 2013, commenting on and evaluating new provisions in the revised Draft Land Law, then making a number of recommendations to improve regulations on land use rights of public higher education institutions.

**Key words:** public service units, public higher education institutions, land use right

---

University of Economics and Law,  
VNU-HCM

## Correspondence

**Thai Thi Tuyet Dung**, University of  
Economics and Law, VNU-HCM

Email: dungttt@uel.edu.vn

## History

- Received: 29-5-2023
- Accepted: 28-7-2023
- Published Online: 31-12-2023

DOI : <https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1254>



## Copyright

© VNUHCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



**Cite this article :** Dung T T T. **Complete legal provisions on land use right of public service units –From practice of public higher education institutions.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023, 7(S1):S128-S134.