

**BÁO CÁO****Tổng hợp kết quả kiểm toán việc quản lý và sử dụng đất trong và sau khi  
cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011 - 2017**

Thực hiện Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội về tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, Nghị quyết số 74/2018/QH14 ngày 20/11/2018 của Quốc hội về Nghị quyết kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XIV<sup>1</sup>, Kiểm toán nhà nước đã tổ chức kiểm toán việc quản lý và sử dụng đất trong và sau khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011 - 2017 tại 63 tỉnh, thành phố<sup>2</sup>.

Kiểm toán nhà nước (KTNN) trân trọng báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán chủ yếu như sau:

**I. VIỆC CHẤP HÀNH PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT TRONG VÀ SAU QUÁ TRÌNH CỔ PHẦN HÓA****1. Về phương án sử dụng đất****1.1. Việc xây dựng và phê duyệt phương án sử dụng đất khi cổ phần hóa**

Ngay từ năm 2007, Chính phủ đã quy định việc xây dựng và phê duyệt phương án sử dụng đất khi cổ phần hóa tại Nghị định số 109/2007/NĐ-CP ngày 26/6/2007 của Chính phủ về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần; và tiếp tục được thực hiện trong giai đoạn 2011-2017 cũng như hiện nay theo các Nghị định của Chính phủ<sup>3</sup> về cổ phần hóa. Tuy nhiên, qua kiểm toán việc tuân thủ quy định<sup>4</sup> trong xây dựng và phê duyệt phương án sử dụng đất (PASDD) khi cổ phần hóa (CPH) còn một số hạn chế:

- Nhiều trường hợp không xây dựng, phê duyệt PASDD khi CPH, một số doanh nghiệp (DN) không lập PASDD theo quy định nhưng vẫn được phê duyệt phương án CPH; mặt khác, không ít trường hợp DN đã xây dựng PASDD nhưng chưa được cấp có thẩm quyền xem xét, phê duyệt;

<sup>1</sup>Điều chỉnh nhiệm vụ của Kiểm toán nhà nước được giao theo Nghị quyết số 60/2018/QH14 của Quốc hội từ “kiểm toán việc sử dụng nguồn thu từ đất của các doanh nghiệp nhà nước đã cổ phần hóa giai đoạn 2011-2017” sang “kiểm toán việc quản lý, sử dụng đất trong và sau quá trình cổ phần hóa của doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2017”.

<sup>2</sup>Phạm vi, giới hạn kiểm toán: KTNN thực hiện kiểm toán tại các cơ quan quản lý nhà nước (Sở TN&MT, Sở Tài chính,...), kiểm toán/đối chiếu tại 448 DN. KTNN kiểm toán trên cơ sở hồ sơ, tài liệu do các đơn vị được kiểm toán, đối chiếu cung cấp; không kiểm đếm, đo đạc diện tích thực tế tại hiện trường; không kiểm toán các khu đất, DN đã và đang được kiểm tra, thanh tra, điều tra về quản lý, sử dụng đất; không kiểm toán các DN thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, cơ quan Đảng, DN CPH trong giai đoạn 2011-2017 đã được KTNN kiểm toán việc xác định giá trị DN khi CPH.

<sup>3</sup> Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011 của Chính phủ về chuyển đổi DN 100% vốn nhà nước thành Công ty CP; Nghị định số 189/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013 và Nghị định số 116/2015/NĐ-CP ngày 11/11/2015 của Chính phủ.

<sup>4</sup> DN CPH có trách nhiệm xây dựng PASDD trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định. PASDD của DN phải bảo đảm phù hợp với quy định về sắp xếp lại, xử lý nhà, đất theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ và phải được gửi đến UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trên địa bàn trước khi thực hiện xác định giá trị DN.

- Xây dựng PASDD khi hồ sơ pháp lý về đất đai chưa đảm bảo; PASDD được phê duyệt chưa đầy đủ diện tích đất DN đang quản lý, sử dụng;

- Xây dựng và phê duyệt PASDD không phù hợp với phương án sắp xếp xử lý nhà đất được duyệt; không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất; PASDD không nêu rõ hình thức sử dụng đất sau CPH; xây dựng và phê duyệt PASDD sau thời điểm xác định giá trị DN.

Ngoài ra, kiểm toán việc thực hiện thông tin cáo bạch liên quan đến đất khi CPH còn cho thấy trường hợp công bố thiếu thông tin khi CPH; chưa thực hiện công khai thông báo một cách minh bạch, rõ ràng đối với thông tin liên quan đến đất đai trước, trong CPH khi thực hiện bán cổ phần lần đầu.

### **1.2. Việc chấp hành phương án sử dụng đất sau khi CPH**

Kết quả kiểm toán tại các địa phương cho thấy cơ bản các DN đã chấp hành PASDD sau khi CPH; đồng thời cũng cho thấy một số tồn tại, vi phạm chủ yếu sau:

- DN quản lý đất đai chưa chặt chẽ, sai so với PASDD được duyệt khi CPH; sử dụng đất không đúng mục đích theo quyết định giao đất, cho thuê đất, Hợp đồng thuê đất; quản lý sử dụng đất không có trong PASDD được phê duyệt; cho thuê, sử dụng đất công cộng được giao quản lý không đúng, chưa phù hợp với quy định của Luật đất đai; cho thuê lại tài sản trên đất đối với đất thuê trả tiền hàng năm không đúng quy định tại Điều 111 Luật đất đai năm 2003 và Điều 175 Luật đất đai năm 2013 (sau đó Nghị định số 01/2017/NĐ-CP đã bổ sung Điều 38a Nghị định số 43/2014/NĐ-CP cho phép thuê lại tài sản gắn liền với đất được thuê trả tiền hàng năm); cho thuê nhà, tài sản trên đất thuê trả tiền hàng năm nhưng chưa thực hiện việc đăng ký quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định; bàn giao đất cho DN khác khi chưa được cấp có thẩm quyền cho phép không đúng quy định;

- Tại nhiều địa phương còn tình trạng đất sau CPH không đưa vào sử dụng; chậm đưa vào sử dụng; thiếu quản lý dẫn đến hoang hóa, tranh chấp, lấn chiếm; không quản lý được do vướng mắc trước CPH chưa được xử lý; không bàn giao đất bị thu hồi khi hết thời hạn sử dụng đất; chưa lập PASDD hoặc bàn giao về địa phương quản lý; một số DN không còn nhu cầu sử dụng đất hoặc không phù hợp với phương án SXKD nhưng chưa rà soát để đề nghị trả lại đất, bên cạnh đó còn có trường hợp đã đề nghị trả lại đất nhưng chưa được thu hồi; thu hồi không kịp thời, chưa thu hồi đất của DN song đã giao đất cho dân;

- Bán nhà, chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với trường hợp nhà đất thuộc tài sản nhà nước không qua đấu giá trong khi không đủ điều kiện, thủ tục bán chi định;

- Chuyển nhượng một phần hoặc toàn bộ dự án sau khi được giao đất; chuyển nhượng quyền sử dụng đất dự án không theo quy định; chuyển nhượng quyền sử dụng đất khi chưa đủ điều kiện và đơn giá chuyển nhượng thấp hơn đơn giá của UBND tỉnh tại thời điểm chuyển nhượng, chuyển nhượng quyền sử dụng đất thấp hơn giá trị tiền sử dụng đất khi định giá xác định giá trị DN; chuyển nhượng tài sản trên đất gắn liền với đất thuê trả tiền hàng năm không được cấp thẩm quyền phê duyệt và thay đổi mục đích sử dụng đất sau khi chuyển nhượng, thời hạn cho thuê đất vượt thời gian thuê đất còn lại khi

cho phép chuyển nhượng tài sản gắn liền đất thuê; chuyển nhượng tài sản trên đất hồ sơ chưa đảm bảo tính pháp lý; chuyển nhượng quyền sử dụng đất không đúng PASDD được duyệt; hoán đổi tài sản giữa các DN khi chưa rõ quyền sở hữu tài sản (thuê mua) của bên nhận hoán đổi; cho các tổ chức, cá nhân thuê tài sản trên đất không đúng với giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh;

- Sử dụng tài sản trên đất, quyền sử dụng đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm để góp vốn liên doanh liên kết, chưa đúng quy định tại Điều 111 Luật đất đai năm 2003, Điều 175 Luật đất đai 2013.

## **2. Việc giao đất, cho thuê đất, và chuyển đổi mục đích sử dụng đất**

### **2.1. Việc giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau khi**

#### **CPH**

- Giao đất, cho thuê đất không qua đấu giá trái quy định; giao đất với hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất không phù hợp quy định; đất thuộc diện phải thuê đất nhưng thực hiện giao đất có thu tiền sử dụng đất; chậm chuyển từ giao đất sang thuê đất theo quy định; giao đất không qua đấu thầu dự án gắn với quyền sử dụng đất hoặc đấu giá quyền sử dụng đất; cho thuê đất chưa phù hợp với quy hoạch sử dụng đất được duyệt; cho thuê đất rừng phòng hộ không đúng quy định;

- Quản lý, sử dụng đất đai nhưng chưa có quyết định cho thuê đất, hợp đồng thuê đất; quyết định cho thuê, hợp đồng thuê hết hiệu lực, chưa được gia hạn; chậm hoàn tất các thủ tục pháp lý về đất để quản lý đất đai sau CPH; chậm ký hợp đồng thuê đất dẫn đến chậm huy động vào NSNN; chậm điều chỉnh đơn giá thu tiền thuê đất; thiếu chặt chẽ trong quản lý, sử dụng đất dẫn đến diện tích đất thực tế khác với diện tích đất theo Hợp đồng thuê đất, quyết định giao đất (chậm cập nhật biến động về tình hình quản lý, sử dụng đất);

- Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi chưa có quyết định giao đất, cho thuê đất, chưa đủ điều kiện, thủ tục; không đúng phân loại đất; gia hạn sử dụng đất chưa đủ điều kiện. Cá biệt có trường hợp tự ý chuyển hình thức sử dụng đất không đúng thẩm quyền trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

### **2.2. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất khi CPH**

Kết quả kiểm toán tại các địa phương cho thấy, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất khi CPH chủ yếu diễn ra ở các thành phố lớn, đất đai có giá trị lợi thế thương mại cao; đồng thời thường gắn với quá trình thực hiện sắp xếp, xử lý nhà đất thuộc sở hữu nhà nước theo Quyết định số 09/2007/QĐ-TTg. Về cơ bản các dự án chuyển đổi mục đích sử dụng đất theo PASDD được duyệt khi CPH hoặc phù hợp với mục đích chuyển đổi ban đầu khi được phê duyệt (đối với trường hợp chưa có quy định phải lập PASDD khi CPH). Tuy nhiên, qua kiểm toán cho thấy một số tồn tại chủ yếu:

- Cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất chưa đúng quy định Luật đất đai; chuyển đổi mục đích sử dụng đất không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất được duyệt; chuyển mục đích sử dụng từ đất trồng lúa sang đất phi nông nghiệp khi chưa đủ điều kiện giao đất, cho thuê đất. Cá biệt có trường hợp chuyển đổi mục đích

sử dụng đất và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với mục đích đất ở đô thị có thời hạn sử dụng lâu dài cho DN không đúng quy định, đã tạo điều kiện cho DN chuyển tài sản nhà nước thành tài sản thuộc sở hữu của Công ty cổ phần, sau đó tiếp tục chuyển nhượng lại cho tư nhân hoặc góp vốn kinh doanh để thu lợi;

- Chuyển đổi mục đích sử dụng đất, giao đất cho DN thực hiện dự án không qua đấu giá quyền sử dụng đất; giao đất chỉ định không thông qua đấu giá theo quy định pháp luật; công nhận chủ đầu tư dự án chuyển đổi mục đích sử dụng khi dự án chưa phù hợp với quy hoạch; chấp thuận chủ đầu tư dự án chuyển đổi mục đích sử dụng đất khi chưa đủ điều kiện theo quy định;

- Quá trình thực hiện dự án, chủ đầu tư đã chuyển nhượng một phần hoặc toàn bộ dự án sau khi được giao đất; thay đổi, điều chỉnh mục đích sử dụng so với mục đích được chấp thuận chuyển đổi ban đầu. Việc chấp hành quy hoạch, tiến độ sử dụng đất còn nhiều tồn tại: Nhiều dự án vi phạm hoặc chưa chấp hành đúng quy hoạch kiến trúc và giấy phép xây dựng được duyệt; một số dự án chuyển đổi mục đích sử dụng đất chậm triển khai, chậm tiến độ;

Ngoài ra, còn có trường hợp thực hiện dự án khi chưa được cấp phép; thực hiện dự án nhưng chưa được cơ quan chức năng cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Bên cạnh những tồn tại, sai phạm trên, kết quả kiểm toán còn cho thấy những tác động về mặt xã hội khi thực hiện các dự án chuyển đổi; cụ thể:

- Việc thực hiện các dự án do được chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ đất nhà xưởng, đất cơ sở sản xuất kinh doanh sang đất xây dựng nhà ở, văn phòng, cơ sở lưu trú, trung tâm thương mại góp phần đảm bảo môi trường do giảm sự ô nhiễm của chất thải trong hoạt động SXKD, song bên cạnh đó đã làm gia tăng dân số gây áp lực tới hạ tầng đô thị trong khu vực. Kết quả kiểm toán tại đô thị lớn cho thấy đa số dự án chuyển đổi không xuất phát từ quy hoạch xây dựng hay quy hoạch sử dụng đất đã duyệt mà ngược lại, làm căn cứ để điều chỉnh quy hoạch và cập nhật vào quy hoạch, đặc biệt là ở các giai đoạn trước khi quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2011-2020 và các quy hoạch phân khu đô thị được duyệt; bên cạnh đó, trong quá trình thực hiện dự án, đa số dự án đều có sự điều chỉnh quy hoạch, kiến trúc xây dựng (theo đề nghị của các Chủ đầu tư và được cơ quan quản lý nhà nước thẩm định) theo hướng tăng chiều cao tầng, tăng diện tích sàn, chia nhỏ diện tích căn hộ hoặc bổ sung chức năng nhà ở vào các lô đất thương mại, văn phòng so với quy hoạch ban đầu, việc điều chỉnh này lại càng làm gia tăng dân số của dự án, gia tăng áp lực đến hạ tầng đô thị.

- Với thực trạng quỹ đất công cộng của đô thị hạn chế, đa số các dự án làm nhà ở và thương mại, sử dụng chung hạ tầng đô thị có sẵn xung quanh, thực tế khó có khả năng thay đổi, phát triển hoặc không được xây dựng đồng bộ cùng các dự án đã hoàn thành. Từ đó, dẫn tới thực trạng hiện nay giao thông đô thị càng trở lên khó khăn, ách tắc; các vấn đề về thiếu hụt trường học, bãi đỗ xe, điện nước, sân chơi và ô nhiễm không khí, rác thải, nước thải càng trở lên nghiêm trọng và khó giải quyết.

### 3. Việc xác định giá đất và thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai

Một số trường hợp còn xác định giá trị quyền sử dụng đất giao, đất thuê trả tiền một lần khi CPH sai quy định. Việc thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai sau khi CPH còn nhiều tồn tại:

- Xây dựng Bảng giá đất và hệ số điều chỉnh giá đất chưa đảm bảo theo quy định; chưa xây dựng hoặc chậm ban hành hệ số điều chỉnh giá đất;

- Xác định sai thời điểm tính thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; xác định sai căn cứ tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; lựa chọn phương pháp xác định giá đất không phù hợp;

- Miễn giảm, khấu trừ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất sai quy định; chậm xác định tiền sử dụng đất, điều chỉnh đơn giá thuê đất, ký hợp đồng thuê đất và ban hành thông báo tiền thuê đất phải nộp dẫn đến chậm huy động vào NSNN; cho kế thừa quyền lợi và nghĩa vụ tài chính từ DNNN trước khi CPH, không điều chỉnh đơn giá thuê đất gây thất thu NSNN;

- DN chưa kê khai nộp tiền thuê đất, chậm nộp tiền thuê đất, tiền sử dụng đất; cơ quan thuế chậm áp dụng biện pháp cưỡng chế thuế để thu hồi nợ tiền thuê đất, tiền sử dụng đất phải nộp.

## II. MỘT SỐ BẤT CẬP CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT

### 1. Bất cập về chính sách trong giao đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất

Qua kiểm toán cho thấy, công tác giao đất tại nhiều địa phương còn bất cập, hạn chế, trong đó chủ yếu là giao đất theo hình thức chỉ định, không đấu giá quyền SDD, ban hành văn bản công nhận chủ đầu tư theo hình thức chỉ định, vi phạm Luật Đấu thầu và Nghị định số 71/2010/NĐ-CP, Nghị định số 99/2015/NĐ-CP... Nguyên nhân tình trạng trên, ngoài việc chưa tuân thủ đúng quy định, còn do hệ thống pháp luật chưa hoàn thiện, chưa được kịp thời khắc phục một số tồn tại đã diễn ra nhiều năm, điều chỉnh những vấn đề phát sinh mới, dẫn đến bất cập trong tổ chức thi hành, ảnh hưởng đến hiệu lực quản lý, hiệu quả sử dụng đất đai; cụ thể:

- Pháp luật đất đai chỉ quy định việc đấu giá quyền SDD đối với trường hợp giao đất, cho thuê đất<sup>5</sup>, chưa quy định chặt chẽ, bắt buộc phải đấu giá đối với đất do DN đang quản lý, sử dụng khi chuyển mục đích SDD, đồng thời việc quy định về đối tượng được giao

---

<sup>5</sup> Luật đất đai 2003 quy định các trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu DA có sử dụng đất; không có quy định cụ thể các trường hợp không đấu giá, không quy định rõ đối với trường hợp người đang SDD thuê chuyển mục đích SDD. Tuy nhiên, Khoản 2 Điều 61 Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ hướng dẫn chi tiết Luật Đất đai 2003 quy định "*Không đấu giá quyền sử dụng đất được áp dụng khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất đối với trường hợp: ...b) tổ chức kinh tế chuyển từ thuê đất sang giao đất có thu tiền sử dụng đất; c) Trường hợp người sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất*".

Đến Luật đất đai năm 2013 (hiệu lực từ 01/7/2014), Điều 118 cũng chỉ quy định các trường hợp đấu giá quyền SDD (và bổ sung quy định các trường hợp không đấu giá so với Luật đất đai năm 2003) khi nhà nước giao đất, cho thuê đất; tiếp tục không quy định rõ đối với trường hợp người đang SDD thuê chuyển mục đích SDD. Đáng lưu ý, tại Khoản 2, Điều 118 quy định các trường hợp không đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất không còn quy định (như hướng dẫn tại Nghị định 181/2004/NĐ-CP) đối với trường hợp "*tổ chức kinh tế chuyển từ thuê đất sang giao đất có thu tiền sử dụng đất*" và trường hợp "*người sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất*".

đất, cho thuê đất không qua đấu giá còn khá rộng, chưa cụ thể<sup>6</sup>. Vấn đề này cùng với những bất cập, thiếu minh bạch trong việc xác định giá đất không sát giá thị trường là kẽ hở cho tiêu cực, gây thất thoát NSNN khi chuyển quyền SDD đất từ DNNN sang tư nhân thông qua CPH, sau đó chuyển mục đích sử dụng đất mà không phải đấu giá trong điều kiện nguồn đất đai có hạn, nhu cầu sử dụng ngày càng cao, nhất là tại đô thị với các khu đất có giá trị sinh lời cao;

- Quy định về trình tự, thủ tục, điều kiện giao đất để thực hiện dự án không hợp lý, không cụ thể<sup>7</sup> dẫn đến tình trạng chủ đầu tư không đủ năng lực thực hiện;

- Tại Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội đã đề ra giải pháp "*Quản lý ... việc sử dụng đất của DN sau CPH, bảo đảm tuân thủ phương án sử dụng đất đã được phê duyệt trong phương án CPH DN; trường hợp được cấp có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khác với phương án đã được phê duyệt thì tổ chức thu hồi và đấu giá công khai theo quy định của pháp luật; nghiêm túc thực hiện quy định của pháp luật đất đai về thu hồi đất đối với các trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai*". Thực tế có nhiều trường hợp không thể thực hiện được việc thu hồi đất đối với những trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai, do vướng mắc trong việc xử lý tài sản, chi phí đầu tư vào đất DN đang sử dụng (chưa quy định thẩm quyền, nội dung, trình tự thủ tục bồi thường về đất, tài sản, giá trị đã đầu tư vào đất) đối với trường hợp phải thu hồi... để thực hiện đấu giá theo quy định.

Bên cạnh đó, kể cả trường hợp chuyển đổi mục đích sử dụng đất theo phương án sử dụng đất đã được phê duyệt trong phương án CPH, song nếu thông tin chuyển đổi mục đích sử dụng đất không được công khai, cáo bạch đầy đủ, rõ ràng khi thực hiện CPH sẽ dẫn đến giá trị Nhà nước thu được từ CPH không tương xứng với giá trị từ việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất mang lại; hoặc nếu trong quá trình thực hiện dự án chuyển đổi mục đích sử dụng đất có điều chỉnh, thay đổi các yếu tố (quy hoạch chi tiết, thiết kế ...) tác động đến giá trị quyền sử dụng đất so với thời điểm phê duyệt phương án.

Như vậy, việc không đấu giá quyền sử dụng đất khi DN chuyển đổi mục đích sử dụng đất luôn tiềm ẩn nguy cơ cao thất thoát NSNN.

---

<sup>6</sup> Khoản 2 Điều 118 Luật đất đai năm 2013 quy định các trường hợp không đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất bao gồm: Giao đất không thu tiền sử dụng đất; Sử dụng đất được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất quy định tại Điều 110 của Luật đất đai năm 2013 bao gồm: Sử dụng đất vào mục đích sản xuất, kinh doanh thuộc lĩnh vực ưu đãi đầu tư hoặc địa bàn ưu đãi đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư... các trường hợp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

<sup>7</sup> Theo quy định tại khoản 3 Điều 58 Luật đất đai năm 2013: Người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện DA đầu tư phải có các điều kiện sau đây: a) Có năng lực tài chính để bảo đảm việc sử dụng đất theo tiến độ của DA đầu tư; b) Ký quỹ theo quy định của pháp luật về đầu tư; c) Không vi phạm quy định của pháp luật về đất đai đối với trường hợp đang sử dụng đất do Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện DA đầu tư khác. Điều 14 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết, nhưng không cụ thể, không ràng buộc hồ sơ chi tiết, quy định mức vốn chủ sở hữu tối thiểu để thực hiện cho từng DA mà không xem xét vốn chủ sở hữu đó đã đầu tư cho DA khác, sử dụng cho hoạt động SXKD khác, dẫn đến tình trạng không có vốn chủ sở hữu thực tế để đầu tư.

## 2. Về phương pháp xác định giá đất

Qua kiểm toán việc xác định giá đất, thu tiền SDD của các địa phương cho thấy quy định pháp luật về phương pháp định giá đất tại Nghị định số 44/2014/NĐ-CP của Chính phủ và Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường còn bộc lộ nhiều hạn chế, chưa phù hợp thực tế, cụ thể:

- Về việc thu thập thông tin về giá đất chuyển nhượng của thửa đất có đặc điểm tương tự trong phương pháp so sánh trực tiếp; về giá đất chuyển nhượng, giá cho thuê để hình thành doanh thu phát triển giá định trong phương pháp thặng dư: Trong thực tế, do đặc điểm các thửa đất, các dự án đầu tư đã chuyển nhượng trên thị trường với thửa đất cần định giá là rất khác biệt về hình thể, kích thước, khả năng sinh lợi, điều kiện kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội...; trong khi đó, việc hướng dẫn điều chỉnh giá do yếu tố khác biệt của thửa đất so sánh với thửa đất cần định giá là không cụ thể, không rõ ràng, dẫn đến việc xác định hệ số điều chỉnh mang tính chủ quan của cá nhân, tổ chức thẩm định giá. Mặt khác, quy định giá đất được xác định từ giá bình quân của 03 trường hợp qua khảo sát, thu thập giá giao dịch thành công là chưa phù hợp, do phụ thuộc vào tính chủ quan của cá nhân, tổ chức thẩm định giá trong việc thu thập vì giá đất bình quân sẽ khác nhau nếu mẫu chọn để thu thập giá đã giao dịch khác nhau, đồng thời việc xác định giá bình quân của 03 trường hợp là chưa đại diện cho giá giao dịch của thị trường (là giá phổ biến).

- Về ước tính doanh thu, chi phí phát triển làm căn cứ xác định giá đất trong phương pháp thặng dư:

+ Trường hợp dự án đầu tư phát triển bất động sản kéo dài trong nhiều năm, nhiều giai đoạn, giá trị hiện tại của các khoản doanh thu trong tương lai theo tỷ suất chiết khấu là lãi suất cho vay trung hạn của ngân hàng; tuy nhiên hướng dẫn trên không hợp lý do lãi suất cho vay bao gồm cả chi phí hoạt động của hệ thống ngân hàng và lợi nhuận của ngân hàng, trong khi giá trị hiện tại của một khoản tiền trong tương lai phụ thuộc vào chi số giá. Ngoài ra, qua thực tiễn kiểm toán cho thấy nhiều trường hợp doanh thu phát triển giá định chưa tính toán đến sự ảnh hưởng của các yếu tố biến động dẫn đến sự thay đổi doanh thu qua các năm trong cả thời gian thuê đất<sup>8</sup>.

+ Theo quy định, tổng chi phí phát triển được ước tính căn cứ vào định mức, đơn giá do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Trường hợp chưa có định mức, đơn giá do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành thì việc thu thập thông tin về chi phí thực tế phổ biến của các dự án tương tự tại khu vực định giá hoặc khu vực lân cận gần nhất có mức sinh lợi, điều kiện kết cấu hạ tầng tương đương. Tuy nhiên, việc xác định định mức, đơn giá trong thực tế là khó thực hiện, do: Chưa có định mức, đơn giá của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành; không thu thập được thông tin về chi phí “thực tế phổ biến” của các dự án tương tự; việc áp dụng chi phí phát triển theo suất vốn đầu tư còn bất cập, nhiều loại công trình chưa được ban hành suất vốn đầu tư...

---

<sup>8</sup> Nhiều DA kinh doanh bất động sản được kiểm toán đang tính doanh thu từ hoạt động cho thuê không thay đổi trong suốt thời gian 30 - 50 năm - thời gian thuê đất của DA.

Các hạn chế, vướng mắc về quy định pháp luật nêu trên tiềm ẩn rủi ro cho công tác xác định giá đất từ việc xác định giá không phù hợp giá thị trường, gây thất thu NSNN. Đồng thời, phương pháp xác định giá đất theo phương pháp so sánh và phương pháp thặng dư với quy trình các bước thực hiện khá phức tạp, không minh bạch, dẫn đến DN, người dân không nắm bắt được để có thể tự xác định phương án đầu tư, sản xuất kinh doanh của mình; công chức cơ quan nhà nước có trách nhiệm tham gia xác định giá đất cũng gặp khó khăn, lúng túng. Thực tế nhiều dự án được giao đất nhưng việc xác định giá đất bị kéo dài, chậm huy động nguồn thu NSNN, làm chậm trễ việc triển khai thực hiện dự án, làm lãng phí nguồn lực đất đai, làm giảm hiệu quả đầu tư, hiệu quả hoạt động SXKD của DN.

### **3. Một số bất cập khác về cơ chế chính sách**

#### **3.1. Việc mua, bán tài sản gắn liền với đất thuê trả tiền hàng năm**

- Tại điểm c khoản 3 Điều 175 Luật đất đai năm 2013 quy định Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập sử dụng đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm được “*Bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê khi có đủ điều kiện quy định tại Điều 189 của Luật đất đai năm 2013; người mua tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định*” nhưng không nêu rõ người mua tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hay trong quyết định hoặc hợp đồng cho thuê đất đã ký với bên bán tài sản dẫn đến khó khăn, vướng mắc, thiếu nhất quán về tiêu chí trong quá trình thực hiện giữa các đơn vị;

- Tại điểm b khoản 1 Điều 189 Luật đất đai năm 2013 quy định Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, DN có vốn đầu tư nước ngoài được bán tài sản gắn liền với đất thuê trả tiền hàng năm khi “*Đã hoàn thành việc xây dựng theo đúng quy hoạch xây dựng chi tiết và dự án đầu tư đã được phê duyệt, chấp thuận*”. Tuy nhiên, không hướng dẫn xử lý chuyển tiếp đối với trường hợp hồ sơ xin thuê đất của các công ty nhà nước phải chuyển sang thuê đất theo Chỉ thị số 245/TTg ngày 22/4/1996 của Thủ tướng Chính phủ chưa quy định bắt buộc phải có dự án đầu tư trên đất (cho thuê đất trên cơ sở đất đang sử dụng hiện trạng).

#### **3.2. Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai còn khoảng trống**

Các hành vi góp vốn bằng quyền sử dụng đất đối với đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm, vi phạm Điều 175 Luật đất đai 2013 và hành vi không sử dụng đất, vi phạm quy định khoản 3 Điều 12 Luật đất đai năm 2013; tuy nhiên Nghị định số 102/2014/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai chưa quy định mức xử phạt vi phạm hành chính đối với các trường hợp này.

#### **3.3. Vướng mắc trong thực hiện chính sách tiền thuê đất**

- Tại khoản 1 Điều 1 Nghị định số 124/2011/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 117/2007/NĐ-CP của Chính phủ về sản xuất, cung cấp và tiêu thụ nước sạch) và tại điểm i khoản 1 Điều 19 Nghị định số 46/2014/NĐ-CP Chính phủ (quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước) đều thống nhất đối tượng quy định miễn tiền thuê đất



đối với đất xây dựng công trình cấp nước<sup>9</sup>, song không quy định rõ đối với trường hợp miễn tiền thuê đất đối với diện tích đất làm trụ sở văn phòng của các công ty Cấp thoát nước. Thực tế, tùy vào trường hợp cụ thể mà Tổng cục Thuế hướng dẫn thuộc trường hợp được miễn<sup>10</sup> hoặc không được miễn<sup>11</sup>; qua kiểm toán cho thấy một số Cục Thuế ban hành quyết định miễn tiền thuê đất đối với diện tích đất làm trụ sở văn phòng của Công ty cổ phần Cấp thoát nước.

- Đối với các DN trước đây được nhà nước giao đất để sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, phải chuyển sang thuê đất và phải nộp tiền thuê đất theo quy định của Luật đất đai 2003; sau CPH được thuê đất nông nghiệp trồng cây lâu năm, trong đó bao gồm đất giao khoán ổn định lâu dài cho các hộ nông trường viên theo Nghị định số 01/NĐ-CP ngày 04/01/1995 (Quy định việc giao khoán đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản trong các DNNN) khi thực hiện truy thu tiền thuê đất theo quy định còn khó khăn, vướng mắc<sup>12</sup>.

### **3.4. Một số sản phẩm bất động sản chưa có quy định pháp lý**

Luật đất đai, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Nhà ở chưa có quy định cụ thể về quản lý quy hoạch, quản lý kinh doanh, khai thác sử dụng đối với loại hình văn phòng lưu trú, khách sạn căn hộ hoặc tương tự - dẫn tới việc một số dự án được chấp thuận chuyển đổi mục đích sử dụng đất có các loại hình này chưa được quy hoạch, tính toán xác định đầy đủ khả năng gia tăng dân số, làm ảnh hưởng đến hạ tầng khu vực (coi như đất thương mại hoặc đất sản xuất kinh doanh); trong quá trình khai thác sử dụng, không có cơ sở pháp lý ngăn chặn sự biến tướng thành kinh doanh căn hộ để ở lâu dài, từ đó xác định tiền thu sử dụng đất có nguy cơ không phản ánh đúng thực tế, gây thất thu NSNN.

## **III. CÁC KIẾN NGHỊ KIỂM TOÁN**

### **1. KTNN kính đề nghị Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ**

**1.1. Chỉ đạo các địa phương được kiểm toán và các bộ, ngành có liên quan thực hiện đầy đủ, kịp thời các kiến nghị:**

---

<sup>9</sup> Đất xây dựng công trình cấp nước bao gồm: Công trình khai thác, xử lý nước, đường ống và công trình trên mạng lưới đường ống cấp nước và các công trình hỗ trợ quản lý, vận hành hệ thống cấp nước (nhà hành chính, nhà quản lý, điều hành, nhà xưởng, kho bãi vật tư, thiết bị).

<sup>10</sup> Công văn số 3982/TCT-CS ngày 09/11/2012 của Tổng cục Thuế trả lời Công văn số 1757/CT-QLTTĐ ngày 30/8/2012 của Cục Thuế Hải Phòng.

<sup>11</sup> Công văn số 4991/TCT-CS ngày 11/12/2018 của Tổng cục Thuế trả lời công văn số 9339/CT-KTTĐ ngày 11/9/2018 của Cục Thuế TP Hồ Chí Minh.

<sup>12</sup> Yên Bái: Đối với diện tích 3.481.068,8 m<sup>2</sup> đất trồng cây lâu năm của Công ty CP chè Nghĩa Lộ: theo báo cáo địa phương, việc truy thu tiền thuê đất trồng chè (đất nông nghiệp trồng cây lâu năm) của DN từ năm 2014 (thời điểm hết ưu đãi đầu tư) gặp vướng mắc do trong quá trình quản lý và sử dụng, DN đã giao khoán ổn định 50 năm cho 680 hộ nông trường viên làm chè với diện tích giao khoán 388,207 ha theo Nghị định 01/NĐ-CP ngày 4/1/1995 và toàn bộ giá trị vườn chè Công ty đã bán cho các hộ dân và thu hồi vốn năm 2002; mặt khác, trong phương án CPH DN, toàn bộ diện tích đất trồng chè đã giao khoán ổn định cho nông trường viên không xác định vào giá trị DN khi thực hiện CPH năm 2000. Vì vậy, nếu DN phải nộp tiền thuê đất thì trên cùng một địa bàn người nông dân cùng sử dụng đất vào việc trồng chè, nếu không phải là hộ nông trường viên được giao đất để sản xuất thì được miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp, nhưng nếu là hộ nông trường viên nhận khoán thì phải nộp tiền thuê đất (khoản thuế sử dụng đất nông nghiệp mà hộ nông trường viên phải nộp được ghi trong hợp đồng giao khoán). Theo báo cáo của địa phương còn có Công ty CP Chè Trần Phú với diện tích 661.427 m<sup>2</sup> và Công ty CP Chè Liên Sơn với diện tích 1.977.032 m<sup>2</sup> là các DN trước khi CPH là DNNN TW đóng trên địa bàn đang có tình hình và thực trạng quản lý đất đai tương tự như công ty CP Chè Nghĩa Lộ.

1.1.1 Xử lý tài chính của KTNN: 1.368,8 tỷ đồng; gồm:

- Các khoản tăng thu 577,6 tỷ đồng (*Tiền thuê đất: 345,3 tỷ đồng; tiền sử dụng đất: 224,2 tỷ đồng; các khoản thuế và thu khác 8,1 tỷ đồng*);

- Xử lý tài chính khác 791,2 tỷ đồng.

1.1.2 Xử lý, xem xét thu hồi đất nếu đủ điều kiện theo quy định của pháp luật: 7.591.427 m<sup>2</sup> và 03 thửa đất (chưa xác định diện tích) trong các Báo cáo kiểm toán của KTNN tại từng địa phương.

1.1.3 Kiểm điểm, xử lý trách nhiệm tập thể, cá nhân đối với các khuyết điểm và sai phạm đã nêu trong các Báo cáo kiểm toán của KTNN tại từng địa phương.

1.1.4 UBND thành phố Đà Nẵng thanh tra làm rõ để xem xét trách nhiệm của cá nhân, tập thể có liên quan theo quy định của pháp luật đối với việc giao đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với mục đích đất ở đô thị có thời hạn sử dụng lâu dài cho 02 DN không đúng các quy định tại Điều 34, Điều 67 và Điều 84 của Luật đất đai 2003, đã tạo điều kiện cho các DN chuyển tài sản nhà nước thành tài sản thuộc sở hữu của công ty cổ phần, sau đó tiếp tục chuyển nhượng lại cho tư nhân hoặc góp vốn kinh doanh để thu lợi<sup>13</sup>.

1.1.5 Tiếp tục thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội về tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp và CPH DNNN. Tổ chức theo dõi, quản lý tình hình sử dụng đất của các DNNN trong và sau CPH nhằm quản lý chặt chẽ, hiệu quả nguồn lực đất đai của nhà nước. Thực hiện kịp thời, đầy đủ các kết luận, kiến nghị chấn chỉnh về công tác quản lý, sử dụng đất tại các Báo cáo kiểm toán của KTNN tại từng địa phương.

**1.2. Chỉ đạo các bộ, ngành nghiên cứu tham mưu xử lý các vấn đề bất cập về cơ chế, chính sách (mục II Báo cáo), trong đó một số vấn đề cụ thể:**

- Bộ Tài nguyên và Môi trường:

+ Nghiên cứu, báo cáo Chính phủ các bất cập trong quy định về giao đất, xử lý thu hồi đất do vi phạm SDĐ; về phương pháp xác định giá đất theo Nghị định số 44/2014/NĐ-CP của Chính phủ, Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường để có hướng sửa đổi, bổ sung hoặc có hướng dẫn cụ thể để các địa phương thực hiện thống nhất;

+ Chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành chức năng tham mưu, trình Chính phủ sửa đổi, bổ sung Nghị định số 102/2014/NĐ-CP để quy định xử phạt các hành vi góp vốn bằng quyền sử dụng đất đối với đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm vi phạm Điều 175 Luật đất

---

<sup>13</sup> (1) Công ty CP Lương thực Đà Nẵng: 07/08 thửa đất chuyển nhượng lại cho tư nhân, gồm: (i) Thửa đất 294 Cách mạng tháng 8 (884,9m<sup>2</sup>), (ii) Thửa đất 60 Hùng Vương (558,5m<sup>2</sup>), (iii) Thửa đất 16 Lý Thường Kiệt (diện tích 4.105,2m<sup>2</sup>), (iv) Thửa đất 52 Nguyễn Chí Thanh (239,3m<sup>2</sup>), (v) Thửa đất 751 Ngô Quyền (118,6m<sup>2</sup>), (vi) Thửa đất 49 Lý Thường Kiệt (976,6m<sup>2</sup>), (vii) Thửa đất 62 Tôn Đức Thắng (591m<sup>2</sup>); 01/08 thửa đất (số 95 Lê Lợi, 466,2m<sup>2</sup>) góp vốn kinh doanh để hình thành pháp nhân mới.

(2) Công ty VPLXD-Xây lắp và Kinh doanh nhà Đà Nẵng chuyển nhượng lại cho tư nhân thửa đất số 158 Nguyễn Chí Thanh (301,8m<sup>2</sup>).

đai 2013, không sử dụng đất vi phạm quy định khoản 3 Điều 12 Luật đất đai năm 2013.

- Bộ Tài chính:

+ Tham mưu Chính phủ ban hành quy định xử lý tài sản, chi phí đầu tư vào đất đối với trường hợp thu hồi đất doanh nghiệp đang sử dụng vi phạm pháp luật về đất đai;

+ Rà soát, tham mưu Chính phủ làm rõ đối tượng được miễn tiền thuê đất đối với các trường hợp đất xây dựng trụ sở nhà làm việc của công ty cấp nước quy định tại Nghị định số 46/2014/NĐ-CP của Chính phủ để thuận lợi cho các địa phương tổ chức thực hiện.

- Bộ Xây dựng: Nghiên cứu tham mưu Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành các quy định về quản lý quy hoạch, quản lý kinh doanh, sử dụng đối với loại hình văn phòng lưu trú và khách sạn căn hộ để làm cơ sở quản lý phù hợp với thực tiễn hiện nay, ngăn chặn tình trạng biến tướng của các loại hình này thành căn hộ để ở lâu dài.

## **2. Kiểm toán nhà nước kính đề nghị Quốc hội**

Xem xét ban hành Nghị quyết về việc chuyển mục đích sử dụng đất của doanh nghiệp theo hướng:

(i) Nghiên cứu việc chuyển mục đích sử dụng đất doanh nghiệp đang sử dụng sang các mục đích khác phải thông qua hình thức đấu giá nhằm ngăn chặn thất thoát tài sản nhà nước, NSNN và góp phần phát triển bền vững sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

(ii) Nhà nước thu hồi đất để tổ chức đấu giá khi chuyển mục đích sử dụng đất của doanh nghiệp.

Trên đây là Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán việc quản lý, sử dụng đất trong và sau khi cổ phần hóa DNNN giai đoạn 2011 - 2017, KTNN trân trọng báo cáo Quốc hội./.

### **Nơi nhận:**

- Quốc hội (720 bộ);
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội;
- Chủ tịch nước;
- Chính phủ;
- Thủ tướng Chính phủ;
- Chủ tịch HĐĐT và chủ nhiệm các UB của QH;
- Bộ trưởng Bộ Tài chính;
- Lãnh đạo KTNN;
- Vụ Tổng hợp;
- Lưu: VT.

