

KIỂM TOÁN QUÁ TRÌNH SỬ DỤNG ĐẤT TẠI CÁC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC VÀ ĐỊA PHƯƠNG

● LƯƠNG THỊ ANGA

TÓM TẮT:

Thực tế trong thời gian qua, việc quản lý và sử dụng đất tại nhiều cơ quan, địa phương còn thiếu chặt chẽ, chưa áp dụng đầy đủ và đúng các quy định của pháp luật, nhất là trong quy hoạch sử dụng đất, định giá đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ và tái định cư, thủ tục hành chính về đất đai. Bài viết này đề cập đến những nội dung kiểm toán quá trình sử dụng đất tại các doanh nghiệp nhà nước và địa phương. Trên cơ sở những vấn đề nổi bật trong quản lý và sử dụng đất, tác giả kiến nghị với Kiểm toán Nhà nước (KTNN) một số giải pháp nhằm khắc phục những lỗi hỏng sai phạm.

Từ khóa: Kiểm toán Nhà nước, sử dụng đất, doanh nghiệp nhà nước.

1. Vấn đề nổi bật trong quản lý và sử dụng đất do Kiểm toán Nhà nước phát hiện

Trong thời gian qua, KTNN đã thực hiện 48 cuộc kiểm toán có nội dung liên quan đến quản lý, sử dụng đất đô thị trong các năm 2016-2018. KTNN đã kiến nghị xử lý tài chính 10.918 tỷ đồng. Qua quá trình kiểm toán, KTNN thấy nổi trội các vấn đề như sau trong quá trình quản lý và sử dụng đất tại các doanh nghiệp Nhà nước (DNNN):

Thứ nhất, các DNNN được giao đất với số lượng lớn, song việc quản lý chưa chặt chẽ, nhiều thửa đất chưa sử dụng, hoặc sử dụng không hiệu quả, không đúng mục đích, bị lấn chiếm, tranh chấp, chưa có đầy đủ hồ sơ pháp lý, chưa thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính với Ngân sách Nhà nước (NSNN). Tại các DN nông, lâm nghiệp, có hiện tượng diện tích đất theo Giấy Chứng nhận quyền sử dụng chênh lệch lớn so với thực tế. Khi giao

đất, các địa phương không thực hiện đo đạc, cắm mốc giới cụ thể; tình trạng người dân tự chuyển nhượng giá trị tài sản trên đất, đất được giao khoán và mua bán hợp đồng giao khoán, chuyển mục đích sử dụng đất trái pháp luật vẫn còn diễn biến phức tạp.

Thứ hai, trong vấn đề quy hoạch xây dựng, sai phạm về việc sử dụng đất không phù hợp với hoạt động sản xuất kinh doanh của DN đang diễn ra rất phổ biến. Hiện nay, các DN của địa phương thường có vốn và quy mô sản xuất kinh doanh nhỏ, nhưng quỹ đất và giá trị đất lại rất lớn. Khi CPH, chỉ một số DN rất nghiêm túc trong việc rà soát phương án sử dụng đất, trả lại đất cho Nhà nước, còn lại phần lớn DN sẽ đưa ra phương án sử dụng không phù hợp với hoạt động sản xuất kinh doanh. Theo quy định của Nghị định số 59/2011/NĐ-CP và Nghị định số 126/2017/NĐ-

CP chuyển DN 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần, nếu DN sử dụng đất không đúng, không phù hợp với phương án sắp xếp CPH thì phải trả lại Nhà nước để sử dụng cho mục đích khác. Điều này đồng nghĩa với việc Nhà nước có thể thu hồi đất nếu DN chuyển đổi sai mục đích, bởi vậy, phương án sử dụng đất rất quan trọng.

Ba là, tại nhiều địa phương, việc phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất còn chưa sát với nhu cầu, tình hình sử dụng đất trên thực tế, do vậy, quá trình triển khai thực hiện dự án phải điều chỉnh nhiều lần. Một số địa phương còn điều chỉnh cục bộ quy hoạch chi tiết xây dựng không phù hợp với quy hoạch chung, kế hoạch sử dụng đất; điều chỉnh quy hoạch chi tiết không đúng thẩm quyền; phê duyệt và điều chỉnh quy hoạch của một số dự án còn có chỉ tiêu không phù hợp quy định, quy chuẩn xây dựng của Việt Nam... Việc phê duyệt và điều chỉnh quy hoạch của các dự án đa số theo xu hướng tăng số tầng, vượt quá số tầng và chiều cao theo quy định, tăng diện tích sàn, chia nhỏ diện tích cần họ hoặc bổ sung chức năng nhà ở vào các lô đất thương mại, văn phòng, giảm diện tích công cộng, cây xanh, làm cho mật độ dân số tăng... Đây là yếu tố cơ bản gây áp lực lớn tới hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, đặc biệt là giao thông đô thị, y tế, giáo dục làm ảnh hưởng đến chất lượng sống của cộng đồng dân cư.

Bốn là, trong công tác giao đất, đa số trường hợp không thực hiện đấu thầu dự án hoặc đấu giá quyền sử dụng đất mà áp dụng ngay hình thức chỉ định nhà đầu tư, trong đó, nhiều trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất đối với một số dự án không đúng đối tượng, không thuộc danh mục di dời; chuyển mục đích sử dụng từ đất thương mại dịch vụ sang đất ở đô thị không đảm bảo thủ tục và cơ sở pháp lý; điều chỉnh mục đích sử dụng đất rừng phòng hộ không đúng thẩm quyền; giao đất không đúng đối tượng; giao đất không có trong kế hoạch sử dụng đất; giao đất khi văn bản chấp thuận đầu tư đã hết hiệu lực;... Một số địa phương giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất khi chưa hoàn thành việc giải phóng mặt bằng; cấp Giấy Chứng nhận quyền sử dụng đất có thời hạn sử dụng đất lâu dài đối với đất thương mại dịch vụ, đất sản xuất kinh doanh không đúng quy định.

Năm là, trong vấn đề xác định giá đất, việc giao đất thực hiện dự án chủ yếu theo hình thức chỉ định

nhà đầu tư, không thông qua đấu giá nên việc xác định theo các phương pháp hiện hành do địa phương lựa chọn tùy tiện dẫn đến nhiều bất cập, hạn chế, sai sót và làm thất thoát NSNN. Bên cạnh đó, việc xác định giá đất của nhiều dự án còn kéo dài, chưa đảm bảo thời gian các bước theo quy trình, làm chậm thu vào NSNN. Nếu tính toán như phạt chậm nộp về thuế tại một số địa phương có đủ căn cứ tính thì số tiền phạt chậm nộp do chậm xác định giá đất, chậm phát hành thông báo thu tiền sử dụng đất là 1.074 tỷ đồng.

Ngoài ra, các phương pháp xác định giá đất hiện nay còn nhiều bất cập, không rõ ràng nên vướng mắc trong quá trình thực hiện. Chẳng hạn, xác định giá thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của các dự án theo phương pháp so sánh hoặc phương pháp thặng dư kết hợp so sánh chưa phù hợp quy định và thực tế; cùng một địa phương, khi áp dụng các phương pháp khác nhau thì có chênh lệch lớn về giá trị khu đất, dẫn đến thất thoát NSNN;...

Khi triển khai thực hiện dự án, một số chủ đầu tư tại các địa phương được kiểm toán chưa tuân thủ các quy định về quản lý dự án đầu tư xây dựng; chưa tuân thủ quy hoạch xây dựng, triển khai trước khi được cấp phép hoặc vi phạm về giấy phép xây dựng; tiến độ triển khai, thực hiện nhiều dự án còn chậm so với kế hoạch do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân lựa chọn nhà đầu tư không đủ năng lực tài chính.

Bên cạnh đó, các cơ quan quản lý tại địa phương cũng chưa thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ theo quy định; một số dự án chưa xác định hoặc đã xác định nhưng chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính đã thực hiện chuyển nhượng, chưa hoàn thành nghĩa vụ tài chính nhưng đã được cấp Giấy Chứng nhận quyền sử dụng đất...

2. Giải pháp khắc phục

Dưới đây là nhóm giải pháp chính để ngăn chặn các sai phạm nói trên. Việc đầu tiên là phải hoàn thiện hệ thống pháp luật về việc quản lý và sử dụng đất. Trên thực tế, thông qua quá trình kiểm toán, KTNN cũng đã góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, trong đó có hệ thống văn bản liên quan đến quản lý, sử dụng đất đai. Những quy định pháp luật cần tập trung sửa đổi hoàn thiện liên quan đến giá trị quyền sử dụng đất, phân phối lợi ích khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất, quyền quy hoạch và thay đổi quy hoạch sử dụng đất, đấu

giá quyền sử dụng đất, đầu thầu dự án có gắn với quyền sử dụng đất, cho thuê đất...

KTNN cũng cần tham gia vào việc hoàn thiện hệ thống thông tin về đất đai, về thị trường bất động sản, bởi lẽ hiện nay chưa có thông tin chính thức về thị trường này để làm cơ sở quản lý, sử dụng đất đai hiệu quả hơn. Hệ thống thông tin về đất đai phải có đầy đủ và rõ ràng các thông tin về tất cả các mảnh đất như: tình trạng pháp lý, vị trí, diện tích, mục đích, người và hiện trạng sử dụng, lịch sử các chủ sở hữu, nghĩa vụ tài chính liên quan, giá trị quyền sử dụng đất... Thông tin và công khai minh bạch thông tin về đất đai đóng vai trò then chốt trong việc ngăn chặn hàng loạt sai phạm về đất đai hiện tại cũng như trong tương lai.

Cần tăng cường thanh tra, giám sát, đặc biệt là tăng cường vai trò của KTNN trong việc kiểm soát, ngăn chặn, thu hồi tài sản nhà nước từ sai phạm về quản lý, sử dụng đất đai. Để hoạt động thanh tra, giám sát, kiểm toán về đất đai đạt hiệu quả, hiệu lực, cần quy trách nhiệm cá nhân cụ thể trong quản lý cũng như sử dụng đất đai, chấm dứt tình trạng quy trách nhiệm chung cho tập thể, đồng thời có các biện pháp trừng phạt nghiêm khắc đối với người sai phạm, từ biện pháp hành chính, đến bồi thường vật chất, tài chính và truy cứu trách nhiệm hình sự.

Bên cạnh đó, yếu tố con người có vai trò đặc biệt quan trọng, quyết định chất lượng kiểm toán và sự phát triển của KTNN, vì vậy, KTNN cần xây dựng đội ngũ KTV có đủ trình độ, năng lực, phẩm chất, thường xuyên tạo điều kiện cho KTV học tập cập nhật các chính sách pháp luật mới về quản lý đất đai, nhằm đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của công tác kiểm toán và phát huy hơn vai trò của KTNN trong kiểm toán nguồn thu NSNN từ đất đai góp phần tăng cường quản lý sử dụng hiệu quả đất đai. Đồng thời tăng cường công tác kiểm tra, soát xét chất lượng kiểm toán, chỉ đạo nghiệp vụ trong hoạt động kiểm toán nhằm nâng cao chất lượng và hoạt động kiểm toán. Một điểm nữa là về báo cáo kiểm toán không chỉ dừng lại ở việc nêu hiện tượng, mà cần đi sâu phân tích bản chất của hiện tượng và tỏ thái độ rõ ràng (pháp luật quy định thế nào? đơn vị được kiểm toán sai phạm so với quy định nào của pháp luật), thì mới thúc đẩy được công tác quản lý đất đai, góp phần tăng cường quản lý các nguồn thu NSNN từ đất đai.

Hơn nữa, KTNN cũng cần đẩy mạnh mối quan hệ giữa với hội đồng nhân dân để tăng cường hiệu quả hoạt động đối với công tác quản lý tài chính - NSNN tại địa phương. Ngoài những công việc đòi hỏi từ chính nội tại KTNN thì rất cần có những chế tài phù hợp nhằm phát huy vai trò, vị trí của kiểm toán, như: trách nhiệm của các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương trong việc xử lý và báo cáo kết quả xử lý các kiến nghị của KTNN cho cơ quan quản lý nhà nước cấp trên, cơ quan kiểm toán và báo cáo kết quả xử lý các kiến nghị của KTNN trình Quốc hội, Hội đồng nhân dân...

KTNN cần tiếp tục mở rộng hơn các đối tượng được kiểm toán, đồng thời mở rộng hơn địa bàn kiểm toán, và cần tập trung kiểm toán nguồn thu NSNN từ đất đai ở các địa bàn có mức độ đô thị hóa cao, đặc biệt các địa phương đang trong quá trình đô thị hóa nhanh, có nhiều biến động về đất đai.

Về mặt quy trình, KTNN cần hoàn thiện các vấn đề về mục tiêu, nội dung kiểm toán.

+ Để đảm bảo kết hợp việc xác nhận tính đúng đắn, hợp lý của báo cáo tài chính, đánh giá việc tuân thủ pháp luật, tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước, nội dung kiểm toán cần thiết đi sâu về quản lý, sử dụng đất - nguồn lực quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội và việc quản lý, sử dụng nguồn thu từ đất tại các địa phương. Đồng thời, với việc tổ chức kiểm toán đầy đủ từng lĩnh vực trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương, cần tổ chức các cuộc kiểm toán chuyên đề về việc quản lý, giao nhận quyền sử dụng đất và thu, chi ngân sách phát sinh trong quá trình quản lý, giao, nhận quyền sử dụng đất của chính quyền Nhà nước các cấp. Trước mắt, tổ chức kiểm toán về quản lý thu tiền sử dụng đất, quản lý sử dụng nguồn thu từ đất trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương được chú trọng, nhưng về lâu dài nên giới hạn cuộc kiểm toán ngân sách địa phương với mục tiêu chính là kiểm toán báo cáo tài chính, nội dung kiểm toán thu tiền sử dụng đất được tổ chức trong cuộc kiểm toán chuyên đề, qua đó, thực hiện kiểm toán đầy đủ các nội dung kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động về quản lý Nhà nước về đất đai, quy hoạch sử dụng đất, giao cấp đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu nộp tiền sử dụng đất, miễn giảm tiền sử dụng đất,...

+ Bổ sung, sửa đổi biểu mẫu, hồ sơ kiểm toán cả về nội dung, hình thức biên bản kiểm toán tại cơ quan tài chính, thuế Tài nguyên - Môi trường và các đối tượng có liên quan; biểu mẫu và nội dung biên bản xác nhận số liệu KTV cần lập,

trong đó cần phân loại nội dung bắt buộc và nội dung hướng dẫn (tùy theo giới hạn, phạm vi, mục tiêu kiểm toán cụ thể và thực tế có thể phát sinh hoặc không phát sinh để Đoàn kiểm toán, KTV lựa chọn thực hiện) ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Luật Kiểm toán Nhà nước 2015 số 81/2015/QH13 ngày 24/6/2015 của Quốc hội khóa XIII.
2. Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội khóa XIV 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 DN và CPH DNNN để khắc phục những hạn chế, vướng mắc, bất cập, thực hiện có hiệu lực, hiệu quả chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại DN và CPH DNNN.
3. Công văn số 1005/KTNN- TH ngày 13/7/2018 của KTNN về bổ sung Kế hoạch kiểm toán năm 2018.
4. Đề cương kiểm toán việc quản lý, sử dụng đất trong và sau quá trình CPH DNNN giai đoạn 2011 - 2017, ban hành kèm theo Quyết định số 2051/QĐ- KTNN ngày 18/10/2018.

Ngày nhận bài: 21/1/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 1/2/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 11/2/2019

Thông tin tác giả:

ThS. LƯƠNG THỊ NGÀ

Khoa Kế toán - Trường Đại học Kinh tế Kỹ thuật Công nghiệp

AUDITING LAND USE AND MANAGEMENT AT STATE-OWNED AND LOCAL ENTERPRISES

● MA. LUONG THI NGA

Faculty of Accounting,

University of Economic and Technical Industries

ABSTRACT:

In recent times, the land management and use, especially land use plans, land appraisal, compensation, land clearance, support and resettlement and land-related administrative procedures, of many localities and authorities have yet strictly complied with law. This paper presents the content audit of auditing land use processes of state-owned and local enterprises. By analyzing major issues in land management and use, the author proposes to the State Audit Office of Vietnam some solutions to resolve shortcomings.

Keywords: State Audit Office of Vietnam, using land, state-owned enterprise.