

# KIỂM TOÁN QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG NGUỒN VỐN CHUYỂN ĐỔI ĐẤT QUỐC PHÒNG

ThS. NGUYỄN TIẾN ĐẠT\*  
ThS. NGUYỄN QUỲNH NGỌC\*

**V**ới mục tiêu nâng cao công tác quản lý và sử dụng nguồn vốn chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng của Bộ Quốc phòng và các đơn vị trực thuộc nhằm tiết kiệm và nâng cao hiệu quả đầu tư công, việc nghiên cứu thực trạng và giải pháp nâng cao chất lượng công tác quản lý và sử dụng nguồn thu chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng, nghiên cứu cơ sở lý luận về tổ chức hoạt động quản lý và sử dụng nguồn vốn chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng của Bộ Quốc phòng và các đơn vị trực thuộc; đánh giá thực trạng, những mặt làm được, những hạn chế, tồn tại và tìm hiểu những nguyên nhân của hạn chế, tồn tại để từ đó đưa ra những giải pháp, kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng công tác quản lý và sử dụng nguồn lực đầu tư công này.

**Từ khóa:** Nguồn vốn chuyển đổi, đất quốc phòng.

**Auditing the use and management of capital used for converted defended land**

With the aim of enhancing the management and use of the funds for conversion of land use purpose of defense of the Ministry of Defense and its subordinate units in order to save and improve the efficiency of investment in public investment, the study of the situation and solutions to improve the quality of the management and use of revenues from the conversion of land use for defended purposes, to study the rationale for the organization of management and use of the convertible capital source for purpose use of defended land of the Ministry of Defense and its attached units; evaluate the current situation, the achievements, the limitations, shortcomings and find out the causes of limitations and persistence in order to come up with solutions and recommendations to improve the quality of management and use of this public investment resource.

**Key words:** Capital for conversion of defense land.

## **Việc quản lý và sử dụng nguồn vốn chuyển đổi đất quốc phòng**

Để sử dụng hiệu quả đất quy hoạch cho mục đích quốc phòng nhưng chưa sử dụng ngay cho nhiệm vụ quốc phòng, ngày 20/7/2009 Bộ Quốc phòng có Thông tư số 35/2009/TT-BQP ban hành quy chế quản lý, sử dụng đất quy hoạch cho mục đích quốc phòng vào mục đích kinh tế cụ thể hóa Văn bản số 1869/TTg-KTN ngày 04/11/2008 của Thủ tướng Chính phủ quy định cơ chế sử dụng đất quốc phòng theo quy định của Luật Đất đai 2003.

Theo đó: (1) Đất quốc phòng tại các doanh nghiệp quân đội thực hiện cổ phần hóa; (2) Đất quốc phòng tại các đơn vị và doanh nghiệp thuộc Bộ Quốc phòng đang quản lý, sử dụng, không có tranh chấp nhưng chưa sử dụng ngay cho nhiệm vụ quốc phòng (gồm cả loại đất quốc phòng đang sử dụng vào mục đích kinh tế khi chưa hoặc đã được Bộ Quốc phòng cho phép); (3) Đất quốc phòng đang sử dụng nhưng cần điều chỉnh cho phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của địa phương theo thỏa thuận thống nhất giữa Bộ Quốc

\*KTNN chuyên ngành Ia



phòng với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, thực hiện chuyển mục đích sử dụng và đấu giá quyền sử dụng đất, được sử dụng vào mục đích kinh tế nhằm: (a) Tăng cường công tác quản lý, sử dụng và khai thác tối đa hiệu quả đất quốc phòng, tạo cảnh quan, môi trường và chống lấn chiếm; (b) Tạo nguồn thu từ việc khai thác đất cho Bộ Quốc phòng để cân đối, bổ sung ngân sách quốc phòng; chi cho công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; đầu tư xây dựng các cơ sở sản xuất quốc phòng phải di chuyển; xây dựng, củng cố doanh trại và các mục đích sử dụng khác do Bộ Quốc phòng quy định.

Sau khi Luật Đất đai 2013 có hiệu lực, việc sắp xếp nhà, đất và quản lý, sử dụng số tiền thu được từ sắp xếp nhà, đất tại các đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng được quy định tại Quyết định số 69/2014/QĐ-TTg ngày 10/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ quy định việc quản lý, sử dụng số tiền thu được từ sắp xếp nhà, đất tại các đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng và Thông tư liên tịch số 138/2015/TTLT-BTC-BQP ngày 01/9/2015 của liên Bộ Tài chính - Quốc phòng hướng dẫn việc sắp xếp nhà,

đất và quản lý, sử dụng số tiền thu được từ sắp xếp nhà, đất tại các đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng.

Việc quản lý, sử dụng nguồn vốn thu được từ việc khai thác, sử dụng đất Quốc phòng vào mục đích kinh tế, nguồn thu từ việc đấu giá quyền sử dụng đất được quy định tại Thông tư 55/2009/TT-BQP ngày 17/8/2009, sau này là Thông tư liên tịch số 138/2015/TTLT-BTC-BQP. Theo đó, toàn bộ số tiền thu được từ việc bán tài sản gắn liền với đất và chuyển nhượng quyền sử dụng đất được nộp vào tài khoản tạm giữ của Bộ Quốc phòng mở tại Sở giao dịch Kho bạc Nhà nước do Cục Tài chính/ Bộ Quốc phòng làm chủ tài khoản. Đối với nguồn thu từ sắp xếp nhà đất của các đơn vị khác ngoài Bộ Quốc phòng: “Số tiền thu được từ bán tài sản trên đất, chuyển nhượng quyền sử dụng đất sau khi trừ đi chi phí liên quan phải nộp ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước; số tiền để thực hiện dự án đầu tư được nộp vào tài khoản tạm giữ tại Kho bạc Nhà nước cấp tỉnh (nơi có cơ sở nhà, đất) để thực hiện dự án theo quy định về quản lý vốn đầu tư xây dựng cơ bản thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước; Bộ Tài chính làm chủ tài khoản đối với cơ quan, đơn vị thuộc Trung ương

quản lý; Sở Tài chính làm chủ tài khoản đối với cơ quan, đơn vị thuộc địa phương quản lý”. Hàng năm, Bộ Quốc phòng có trách nhiệm tổng hợp, báo cáo Bộ Tài chính về số thu, chi từ nguồn này để ghi thu, ghi chi ngân sách Nhà nước. Theo đó, Bộ Quốc phòng được quản lý sử dụng 100% số thu được để lại để sử dụng vào mục đích nâng cao năng lực quốc phòng, xây dựng doanh trại.

Nguồn thu từ chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng được Bộ Quốc phòng sử dụng để chi theo những dự án công trình được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Việc cấp phát thanh toán được thực hiện bởi lệnh chi của Bộ Quốc phòng khi có đủ thủ tục theo quy định về thanh toán vốn đầu tư của Nhà nước và Bộ Quốc phòng.

Như vậy, ngoài các quy định chung của Chính phủ như các quyết định: Số 09/2007/QĐ-TTg quy định việc sắp xếp lại, xử lý nhà, đất thuộc sở hữu Nhà nước và số 140/2008/QĐ-TTg sửa đổi bổ sung Quyết định 09/2007/QĐ-TTg, Thông tư 39/2011/TT-BTC sửa đổi Thông tư 83/2007/TT-BTC hướng dẫn Quyết định 09/2007/QĐ-TTg và Thông tư 175/2009/TT-BTC hướng dẫn Quyết định 140/2008/QĐ-TTg về sắp xếp lại, xử lý nhà, đất thuộc sở hữu Nhà nước do Bộ Tài chính ban hành, trình tự thực hiện việc chuyển đổi đất và quản lý, sử dụng số tiền thu được từ việc chuyển đổi đất quốc phòng được quy định bổ sung tại các văn bản khác như đã nêu ở trên. Theo đó, việc quản lý và sử dụng nguồn chuyển đổi đất quốc phòng vẫn còn có đặc thù, chưa thực sự thống nhất theo các văn bản quy phạm pháp luật khác như việc quản lý, sử dụng nguồn thu, quản lý số thu được để lại sau khi thực hiện chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng, cơ chế cấp phát thanh toán...

### **Kiểm toán quản lý và sử dụng nguồn vốn chuyển đổi đất quốc phòng**

Nhiều vị trí đất Quốc phòng chưa sử dụng vào mục đích quốc phòng đóng tại nhiều vị trí quan trọng, có thể sử dụng để phát triển kinh tế, xã hội, nhiều vị trí đã và đang chuyển đổi phục vụ cho lợi ích kinh tế của đất nước. Tuy nhiên, theo phản ánh của các phương tiện thông tin đại chúng, quá trình chuyển đổi đất còn tồn

tại nhiều bất cập, nhiều vị trí chuyển đổi vào những mục đích phát triển kinh tế nhưng chưa mang lại lợi ích kinh tế tương xứng, nguồn vốn thu được từ việc chuyển đổi đất sử dụng chưa đúng mục đích, chưa mang lại hiệu quả kinh tế cao.

Để phát huy hiệu quả của việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng vào phát triển kinh tế - xã hội thì ý kiến của Kiểm toán nhà nước là hết sức cần thiết và cần chú trọng hai vấn đề:

Thứ nhất, việc chuyển đổi có tuân thủ theo các quy định của pháp luật không, số tiền thu được từ việc chuyển đổi đã hợp lý chưa. Từ đó, đưa ra kiến nghị phù hợp để việc thực hiện chuyển đổi đất thu được kinh phí lớn nhất và đảm bảo tuân thủ theo các quy định của pháp luật.

Thứ hai, việc quản lý, sử dụng nguồn vốn chuyển đổi đất có đúng mục đích không, đã phát huy được hiệu quả từ việc sử dụng nguồn vốn chưa, có tuân thủ các quy định của pháp luật không. Từ đó, đưa ra kiến nghị phù hợp để phát huy hiệu quả việc quản lý, sử dụng vốn cao nhất và tuân thủ các quy định của pháp luật.

Qua kiểm toán một số đơn vị cho thấy việc chuyển đổi đất Quốc phòng còn nhiều bất cập và thiếu minh bạch. Việc phối hợp giữa Bộ Quốc phòng và các bộ, ngành, địa phương liên quan chưa được nghiêm túc thực hiện. Bộ Quốc phòng còn cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng một số khu đất khi chưa có ý kiến chấp thuận của Thủ tướng và của địa phương có đất được chuyển đổi theo quy định tại Thông tư 55/2009/TT-BQP của Bộ Quốc phòng (Đất đang sử dụng cho mục đích quốc phòng cần điều chỉnh cho phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội của địa phương đã được Bộ Quốc phòng và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thỏa thuận và báo cáo Thủ tướng Chính phủ phê duyệt cho chuyển mục đích sử dụng đất); thực hiện chưa nghiêm túc quy hoạch đô thị đã được phê duyệt, việc điều chỉnh quy hoạch diễn ra ở hầu hết các khu đất “vàng” để chuyển sang xây dựng các khu chung cư cỡ lớn cao tầng theo đề xuất của các nhà đầu tư dự án chuyển đổi đất quốc phòng không phù hợp với quy hoạch

tổng thể đất sử dụng cho mục đích quốc phòng, an ninh theo từng giai đoạn đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Hình thức chuyển đổi đất phần lớn là áp dụng hình thức chỉ định đơn vị được quyền mua tài sản, chưa đấu giá công khai, minh bạch (theo kết quả kiểm toán chuyên đề đến năm 2015 tại Bộ Quốc phòng có 23 dự án chuyển đổi, có 06 dự án tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất thì có 05 dự án giá chuyển nhượng bằng giá do UBND cấp tỉnh xác định, 01 dự án có giá chuyển nhượng cao hơn giá do UBND cấp tỉnh xác định với số tiền là 3.400 triệu đồng và 17 dự án chỉ định đối tượng nhận chuyển nhượng với bằng giá do UBND cấp tỉnh xác định); thực hiện chưa đúng quy định về tổ chức đấu giá trong việc định giá đất chưa đảm bảo chặt chẽ về phương pháp xác định giá và khung giá các loại đất. Hệ thống các văn bản pháp luật liên quan đến công tác quản lý, sử dụng nguồn vốn chuyển đổi đất quốc phòng đang quy định chưa rõ ràng, còn nhiều lỗ hổng pháp lý dẫn đến trong thực hiện còn nhiều bất cập như quy định trong Luật về chỉ định nhà đầu tư trong các trường hợp đặc biệt. Theo các quy định thì việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải thông qua đấu giá, trừ một số trường hợp như “Sau thời hạn thông báo bán đấu giá theo quy định mà chỉ có một tổ chức hoặc cá nhân đăng ký mua tài sản trên đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất”, “Tổ chức, cá nhân đăng ký mua tài sản trên đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để sử dụng cho mục đích xã hội hoá thuộc lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hoá, thể dục thể thao, môi trường phù hợp với quy hoạch được duyệt thì tổ chức, cá nhân đó được mua chỉ định theo quy định” hoặc một số trường hợp tổ chức cá nhân sử dụng. Tuy nhiên, vẫn có quy định trường hợp đặc biệt do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Nhiều dự án Bộ Quốc phòng kiến nghị dự án chuyển đổi không phải dành 20% quỹ đất cho việc đầu tư xây dựng nhà ở xã hội theo Nghị định 71/2010/NĐ-CP ngày 23/6/2010 của Thủ tướng Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn Luật Nhà ở. Tuy nhiên, kết quả kiểm toán chưa đánh giá được thực tế nếu đưa ra đấu giá rộng rãi và dành

20% quỹ đất cho nhà ở xã hội thì hiệu quả kinh tế thế nào, có cao hơn như các hình thức chuyển đổi đã thực hiện hay không, giải quyết được nhà ở cho các đối tượng xã hội như thế nào đồng thời đưa ra được những kiến nghị phù hợp.

Ngoài ra, việc quản lý, sử dụng nguồn vốn chuyển đổi đất còn nhiều bất cập, còn nhiều lỗ hổng để tạo cơ hội xin cho dự án, việc đầu tư các công trình còn dàn trải khi chưa có quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư của Bộ Quốc phòng, chưa có quy hoạch tổng thể cho việc sử dụng nguồn vốn chuyển mục đích sử dụng đất quốc phòng. Phân bổ vốn cho các dự án không thuộc nội dung theo quy định về sử dụng nguồn thu từ việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng. Ví dụ: Quyết định đầu tư và phân bổ vốn cho hàng chục công trình nhà khách, nhà hàng... không đúng quy định (ngoài danh mục các công trình được sử dụng nguồn vốn này theo quy định của Thủ tướng Chính phủ); hàng trăm công trình với tổng mức đầu tư gần 1.000 tỷ đồng chưa có chủ trương chuyển đổi đất của Thủ tướng Chính phủ và Bộ Quốc phòng, chưa thực hiện các thủ tục đầu tư theo quy định. Một số đơn vị trực thuộc Bộ Quốc phòng không báo cáo đầy đủ số liệu thu, chi qua quản lý sử dụng nguồn thu chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng, không thực hiện nộp tiền theo đúng quy định; còn chủ đầu tư nhận chuyển nhượng đất chuyển tiền trực tiếp cho đơn vị có đất chuyển nhượng mà không nộp tiền về Bộ Quốc phòng để quản lý theo quy định; Cục Tài chính không tổng hợp báo cáo nhu cầu đầu tư của các đơn vị trực thuộc Bộ để báo cáo Bộ Quốc phòng phê duyệt danh mục dự án đầu tư theo quy định về quản lý, thanh toán vốn đầu tư trong quân đội tại các dự án đã sử dụng vốn từ nguồn chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng. Như vậy, về cơ chế quản lý nguồn thu cũng tạo ra nhiều khó khăn cho việc quản lý nguồn lực này và xuất hiện rủi ro kiểm soát trong quá trình thực hiện.

### **Những mặt hạn chế, chưa hoàn thiện trong việc kiểm toán công tác quản lý và sử dụng nguồn vốn chuyển đổi đất quốc phòng**

Việc kiểm toán lĩnh vực này chưa đi sâu kiểm toán việc quản lý, sử dụng vốn chuyển đổi đất một

cách đầy đủ; kết quả kiểm toán mới chỉ dưới dạng thống kê thu, chi, nhiều vấn đề trọng tâm nhưng mới chỉ dừng lại ở việc nêu vấn đề như: Bán chỉ định đất không qua đấu giá; nhiều khu đất triển khai chuyển đổi khi chưa được Thủ tướng Chính phủ đồng ý; đơn giá chuyển đổi bằng khung giá đất do địa phương ban hành, hoặc chỉ cao hơn không đáng kể, do vậy chưa có kiến nghị đúng bản chất về mức độ sai sót; chưa đánh giá được cụ thể các nội dung như chuyển đổi có nằm trong kế hoạch sử dụng đất quốc phòng được phê duyệt; khu đất chuyển đổi có phù hợp với quy hoạch chung của địa phương; quá trình chuyển đổi có công khai, minh bạch về quy hoạch, về giá đất khởi điểm, về quá trình đấu giá đất như thế nào; giá đất phê duyệt có phù hợp với giá đất thị trường của địa phương và đã đối chiếu các khu đất tương tự đã được địa phương đấu giá để làm cơ sở đánh giá việc phê duyệt giá đất các khu đất được kiểm toán; diện tích chuyển nhượng có phù hợp với diện tích thực tế hay không; trình tự, thủ tục của việc lập, thẩm định, phê duyệt điều chỉnh quy hoạch khu đất thế nào, có đúng quy chuẩn về quy hoạch không... Việc kiểm toán chấp hành quy định về sử dụng nguồn vốn chuyển mục đích sử dụng đất quốc phòng hiện nay mới chỉ đánh giá ở bước lập, phân bổ, chưa đánh giá được đầy đủ, chính xác việc quản lý, sử dụng vốn của các đơn vị sử dụng có đúng mục đích không, có đúng với nhiệm vụ, có đúng khối lượng hoàn thành không... Ngoài ra, chưa đánh giá được tổng thể tính kinh tế, hiệu lực, hiệu quả của việc chuyển đổi đất và sử dụng nguồn vốn...

### **Nguyên nhân**

Do công tác kiểm toán lĩnh vực này chưa được đặt ra kế hoạch dài hạn, nội dung kiểm toán chủ yếu là tổng hợp về trình tự, thủ tục, quản lý sử dụng nguồn vốn chuyển mục đích sử dụng đất quốc phòng bằng phương pháp thống kê, tổng hợp số liệu của các đơn vị trực tiếp sử dụng nguồn vốn thuộc Bộ Quốc phòng nên rất khó đánh giá đầy đủ tình hình trong từng bước chuyển đổi mục đích sử dụng đất, sử dụng nguồn chuyển đổi đất.

Lực lượng kiểm toán viên thực hiện công tác về kiểm toán chuyển đổi đất còn chưa được đào tạo

chuyên sâu, khi thực hiện kiểm toán chưa có quy trình thực hiện, chưa có mẫu biểu thống nhất trong kiểm toán để thực hiện...

Thiếu thông tin về các văn bản quản lý về chuyển đổi đất quốc phòng trong Bộ Quốc phòng. Nhìn chung, rất nhiều văn bản của Bộ Quốc phòng không được công bố rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng, mặt khác việc cung cấp, trao đổi các tài liệu về quản lý tài chính giữa Bộ Quốc phòng và Kiểm toán nhà nước chưa được thực hiện thường xuyên và kịp thời, do đó khi thực hiện kiểm toán, kiểm toán viên thường thu thập tài liệu liên quan đến các quy định, hướng dẫn của Bộ Quốc phòng tại các đơn vị được kiểm toán nên không tránh khỏi những trường hợp thu thập không đầy đủ, thiếu hệ thống, ảnh hưởng đến chất lượng công tác kiểm toán.

Hệ thống văn bản quy định về nội dung này có sự không thống nhất giữa các văn bản, giữa các hướng dẫn của các cơ quan liên quan dẫn đến khi áp dụng đơn vị có thể vận dụng điều khoản có lợi cho mình để thực hiện.

### **Giải pháp thực hiện**

Để hoàn thiện công tác kiểm toán việc quản lý, sử dụng nguồn vốn chuyển đổi đất nhằm đánh giá và đưa ra các kiến nghị được đầy đủ các mặt quản lý cần phải có các giải pháp sau: (i) Tổ chức cuộc kiểm toán phù hợp để đánh giá được tổng thể về tình hình chuyển đổi đất Quốc phòng và việc quản lý, sử dụng nguồn vốn chuyển đổi đất Quốc phòng; (ii) Tổ chức xây dựng đề cương kiểm toán trên cơ sở Quy trình, Chuẩn mực kiểm toán của KTNN, các quy định của những văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất quốc phòng và rút kinh nghiệm những mặt làm được, chưa làm được qua việc kiểm toán thời gian qua để tổ chức thực hiện kiểm toán có hiệu quả đối với nguồn lực đầu tư công này.

### **Các giải pháp trong giai đoạn chuẩn bị kiểm toán**

Trước khi tiến hành khảo sát, ngoài các kiến thức được cập nhật theo các giải pháp về đào tạo và cập nhật kiến thức hàng năm, Đoàn Kiểm toán

nhà nước cần quán triệt đầy đủ đến các thành viên đoàn khảo sát yêu cầu phải cập nhật, nắm lại quy định của Nhà nước trong việc thực hiện chính sách đất đai; việc quản lý, sử dụng nguồn vốn chuyển đổi đất và nguồn vốn lồng ghép (nếu có) trong quân đội, trong đó tập trung vào một số nội dung như: Trình tự, thủ tục chuyển đổi đất quốc phòng (phổ biến, hướng dẫn và trao đổi về nội dung các văn bản pháp quy chung về quản lý đất đai của Nhà nước; các quy trình hướng dẫn kiểm toán của Kiểm toán nhà nước; các văn bản pháp quy và các văn bản đặc thù riêng do cấp có thẩm quyền ban hành áp dụng cho các đơn vị); tìm hiểu thông tin cơ bản về đơn vị sẽ tiến hành khảo sát (việc tìm hiểu thông tin cơ bản của đơn vị, nhất là hệ thống kiểm soát nội bộ của đơn vị sẽ giúp cho việc thu thập tài liệu phục vụ cho lập kế hoạch kiểm toán và thực hiện kiểm toán một cách có chất lượng hơn, hạn chế được những rủi ro đáng tiếc, trước khi tiến hành khảo sát, phải định hướng thu thập được các tài liệu cơ bản về cơ cấu tổ chức và tổ chức hệ thống tài chính, đặc điểm, chức năng nhiệm vụ của đơn vị, đặc biệt đối với Bộ Quốc phòng được tổ chức thành 4 cấp dự toán, có phải đơn vị có sử dụng nguồn vốn chuyển đổi đất hay không... để trên cơ sở đó xác định các tài liệu cần thu thập một cách đầy đủ, hợp lý nhất); các thông tin liên quan khác tác động đến quản lý, điều hành và thu, chi ngân sách nguồn vốn chuyển đổi đất.

### ***Các giải pháp trong giai đoạn thực hiện kiểm toán***

Đây là nhóm giải pháp quan trọng nhất, đảm bảo chất lượng của cuộc kiểm toán. Căn cứ các tài liệu đã khảo sát, kế hoạch kiểm toán được duyệt và các tài liệu thu thập để lập kế hoạch kiểm toán về tuân thủ trình tự thủ tục; xác định giá trị quyền sử dụng đất và tài sản là nội dung trọng tâm và có chứa đựng những rủi ro, để góp phần nâng cao chất lượng kiểm toán, khâu hết sức quan trọng là phải lập kế hoạch kiểm toán chi tiết hợp lý và định hướng tốt cho các thành viên việc thực hiện kiểm toán nội dung này, muốn vậy khi xây dựng kế hoạch kiểm toán chi tiết phải căn cứ các yếu tố để xác định nội dung, thời gian, mục tiêu và

quy mô kiểm toán đối với nguồn vốn chuyển đổi đất. Để đạt được đầy đủ mục tiêu kiểm toán, kế hoạch kiểm toán có thể gồm các nội dung kiểm toán chính như sau:

- Kiểm toán công tác theo dõi, phản ánh số thu từ chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng. Việc ghi thu - ghi chi ngân sách nhà nước: Sử dụng phương pháp đối chiếu để kiểm toán tính chính xác và đầy đủ các khoản kinh phí thu được từ hoạt động chuyển đổi các khu đất quốc phòng. Kiểm toán viên cần lưu ý những khoản thu từ đất do các đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng đang quản lý sử dụng, không có tranh chấp nhưng chưa sử dụng ngay cho mục đích quốc phòng (Bộ Quốc phòng có phương án giao cho các đơn vị và doanh nghiệp quân đội sử dụng vào mục đích kinh tế phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội của địa phương) theo chủ trương tại văn bản 1869/TTg-KTN; kiểm toán công tác lập, phân bổ, giao kế hoạch vốn cho các dự án sử dụng nguồn vốn chuyển đổi đất quốc phòng; kiểm toán công tác tổng hợp, quyết toán vốn hàng năm; kiểm toán công tác thanh, kiểm tra theo nhiệm vụ được Bộ Quốc phòng giao.

- Tại đơn vị đầu mối thực hiện công tác chuyển đổi đất và thực hiện dự án: a) Kiểm toán chủ trương chuyển đổi đất quốc phòng, trình tự thủ tục chuyển đổi đất quốc phòng; Kiểm toán xác định lại giá trị quyền sử dụng đất. Đặc biệt, cần hướng dẫn cho Kiểm toán viên về nguyên tắc, điều kiện và phương pháp xác định giá đất (Phương pháp so sánh trực tiếp được áp dụng để định giá đất khi trên thị trường có các thửa đất so sánh đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất; b) Phương pháp chiết trừ được áp dụng để định giá đối với thửa đất có tài sản gắn liền với đất trong trường hợp có đủ số liệu về giá các bất động sản (gồm đất và tài sản gắn liền với đất) tương tự với thửa đất cần định giá đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất; c) Phương pháp thu nhập được áp dụng để định giá đối với thửa đất xác định được các khoản thu nhập, chi phí từ việc sử dụng đất; d) Phương pháp thặng dư được áp dụng để định giá đối với thửa đất có tiềm năng

phát triển do thay đổi quy hoạch hoặc chuyển mục đích sử dụng đất khi xác định được tổng doanh thu phát triển giả định và tổng chi phí ước tính; đ) Phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất); Kiểm toán tuân thủ và chi phí đầu tư thực hiện các dự án, công trình sử dụng nguồn vốn chuyển đổi đất và nguồn vốn lồng ghép (nếu có). Một số lưu ý có thể xảy ra sai sót: Việc chuyển đổi một số khu đất chưa được Thủ tướng cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng với diện tích lớn. Trong đó, có những khu đất có văn bản của UBND cấp tỉnh thống nhất cho chuyển đổi mục đích sử dụng đất và có những khu đất đã chuyển đổi nhưng chưa có văn bản chấp thuận chuyển đổi của UBND cấp tỉnh và Thủ tướng Chính phủ; có việc chuyển nhượng một số khu đất không phù hợp với quy hoạch tổng thể đất sử dụng cho mục đích quốc phòng, an ninh theo từng giai đoạn đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; một số khu đất chuyển nhượng không qua hình thức đấu giá mà thực hiện chỉ định nhà đầu tư dẫn đến có thể không đảm bảo hiệu quả; thực hiện chưa đúng quy định về tổ chức đấu giá trong việc định giá đất chưa đảm bảo chặt chẽ về phương pháp xác định giá và khung giá các loại đất; một số đơn vị trực thuộc Bộ Quốc phòng không báo cáo đầy đủ số liệu thu, chi qua quản lý sử dụng nguồn thu chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng; chủ đầu tư nhận chuyển nhượng đất chuyển tiền trực tiếp cho đơn vị có đất chuyển nhượng mà không nộp tiền vào tài khoản tạm giữ của Bộ Quốc phòng để quản lý theo quy định; cấp chi tiêu kinh phí xây dựng cơ bản cho các đơn vị từ nguồn kinh phí chuyển đổi đất nhưng chưa làm thủ tục báo cáo Bộ Tài chính ghi thu, ghi chi theo quy định; không thực hiện nộp vào tài khoản tạm giữ tại Kho bạc Nhà nước theo quy định; phân bổ vốn cho các dự án không thuộc nội dung theo quy định về sử dụng nguồn thu từ việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất quốc phòng; việc đầu tư các công trình còn dàn trải khi chưa có quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư của Bộ Quốc phòng, chưa có quy hoạch tổng thể cho việc sử dụng nguồn vốn chuyển mục đích sử dụng đất quốc phòng. Ngoài ra, bố trí kiểm toán viên phù hợp với quy mô, đặc điểm quản lý công tác chuyển đổi đất và dự án tại đơn vị (cân đối giữa

phạm vi kiểm toán, thời gian kiểm toán, đảm bảo tính phối hợp cao giữa các kiểm toán viên, đảm bảo tính gắn kết giữa các công việc được phân công cho một kiểm toán viên...). Tuy nhiên, để tổ chức thực hiện một cuộc kiểm toán chuyên đề đảm bảo chất lượng, hiệu quả thì việc cần thiết phải xây dựng một đề cương kiểm toán hoàn chỉnh, chi tiết để làm cẩm nang hướng dẫn kiểm toán cho kiểm toán viên thực hiện là một đòi hỏi cấp thiết trong thời gian tới.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo kiểm toán Chuyên đề Quản lý và sử dụng nguồn vốn chuyển mục đích sử dụng đất quốc phòng năm 2015.
2. Các Báo cáo kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công các đơn vị trong Bộ Quốc phòng do KTNN CN Ia chủ trì thực hiện.
3. Luật Đất đai 2003; Luật Đất đai 2013;
4. Quyết định số 09/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định việc sắp xếp lại, xử lý nhà, đất thuộc sở hữu nhà nước.
5. Văn bản số 1869/TTg-KTN ngày 04/11/2008 của Thủ tướng Chính phủ quy định cơ chế sử dụng đất quốc phòng
6. Thông tư số 35/2009/TT-BQP ngày 20/7/2009 của Bộ Quốc phòng ban hành quy chế quản lý, sử dụng đất quy hoạch cho mục đích quốc phòng vào mục đích kinh tế.
7. Thông tư 55/2009/TT-BQP ngày 17/8/2009 của Bộ Quốc phòng quy định sử dụng nguồn thu từ sắp xếp nhà, đất tại các đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng.
8. Quyết định số 69/2014/QĐ-TTg ngày 10/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ quy định việc quản lý, sử dụng số tiền thu được từ sắp xếp nhà, đất tại các đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng.
9. Thông tư liên tịch số 138/2015/TTLT-BTC-BQP ngày 01/9/2015 của liên Bộ Tài chính - Quốc phòng hướng dẫn việc sắp xếp nhà, đất và quản lý, sử dụng số tiền thu được từ sắp xếp nhà, đất tại các đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng.
10. Các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan.

**Ngày nhận bài lần 1: 20/4/2018**

**Ngày nhận bài sửa lần cuối: 05/6/2018**

**Ngày duyệt đăng: 10/6/2018**