



Original Article

## Determination of Land Price in the Process of State Enterprise Equitization

Le Thi Kim Loan<sup>1,\*</sup>, Phan Trung Hien<sup>2</sup>,

<sup>1</sup>*Can Tho City People's Procuracy, No. 19 Nguyen Van Cu, Ninh Kieu, Can Tho, Viet Nam*

<sup>2</sup>*School of Law, Can Tho University, 3/2 street, Ninh Kieu, Can Tho, Viet Nam*

Received 8 September 2021

Revised 01 June 2022; Accepted 13 June 2022

**Abstract:** Vietnam is in the process of equitizing state-owned enterprises. It is inevitable to rearrange, restructure and improve the operational efficiency of this type of enterprise. The equitization of state-owned enterprises is the seventh group to promote the development of the economy in a state of balance, in which an indispensable factor in the development of the country in the current market economy is the right to use the land. In the process of equitizing state-owned enterprises, the determination of land price is considered a key and decisive step, because this step ensures the equitization roadmap and the recovery of state capital and prevents losses. So the question here is how the land price applied to equitized state enterprises is considered reasonable? At point d, clause 4, Article 114 of the Land Law 2013, the determination of land prices is made according to the process of specific land prices, however, the Land Law 2013 and its guiding documents cannot cover this entire complex and sensitive field. This article clarifies the theoretical basis for the land price, equitization and the legal basis for principles, conditions, authority, objects, and procedures for determining land price when equitizing state-owned enterprises. On this basis, the authors will suggest orientations and solutions to improve the law on land valuation in the process of equitizing state-owned enterprises in Vietnam

**Keywords:** Land price, equitization, land price determination in equitization.

\* Corresponding author.

*E-mail address:* [loanm3420021@gstudent.edu.ctu.vn](mailto:loanm3420021@gstudent.edu.ctu.vn)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4389>

# Xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Lê Thị Kim Loan<sup>1,\*</sup>, Phan Trung Hiền<sup>2</sup>

<sup>1</sup>*Viện kiểm sát nhân dân thành phố Cần Thơ, 17 Nguyễn Văn Cừ, Ninh Kiều, Cần Thơ, Việt Nam*

<sup>2</sup>*Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ, 3/2, Ninh Kiều, Cần Thơ, Việt Nam*

Nhận ngày 8 tháng 9 năm 2021

Chỉnh sửa ngày 01 tháng 6 năm 2022; Chấp nhận đăng ngày 13 tháng 6 năm 2022

**Tóm tắt:** Việt Nam là một nước đang trong tiến trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước. Việc sắp xếp, cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả hoạt động của loại hình doanh nghiệp này là tất yếu. Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước chính là đòn bẩy thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế trong trạng thái cân bằng, trong đó một yếu tố không thể thiếu trong quá trình phát triển đất nước trong nền kinh tế thị trường như hiện nay đó chính là quyền sử dụng đất. Trong quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, việc xác định giá đất được xem là khâu then chốt, quyết định vì vừa bảo đảm lộ trình cổ phần hóa vừa bảo đảm việc thu hồi lại vốn nhà nước, chống thất thoát ngân sách. Vậy vấn đề đặt ra ở đây là mức giá đất nào được áp dụng cho doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa được xem là hợp lý? Tại điểm d khoản 4 Điều 114 Luật Đất đai năm 2013, việc xác định giá đất được lập theo quy trình giá đất cụ thể, tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành không thể bao quát hết toàn bộ lĩnh vực nhạy cảm và phức tạp này. Bài báo này làm rõ cơ sở lý luận về giá đất, cổ phần hóa và cơ sở pháp lý về nguyên tắc, điều kiện, thẩm quyền, đối tượng, trình tự thủ tục của việc xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước. Từ đó tác giả sẽ đưa ra phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam.

*Từ khóa:* Giá đất, cổ phần hóa, xác định giá đất khi cổ phần hóa.

Trong giai đoạn hiện nay có nhiều văn bản được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện quy định về việc xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước (nhất là Luật Đất Đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn). Điều này đã tạo điều kiện thuận lợi cho công tác xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước trên thực tiễn. Nhận thức được vai trò và tầm quan trọng của công tác này, các tác giả đã tìm hiểu một số công trình nghiên cứu trước đó và từ thực trạng thực thi pháp luật về xác định giá đất trong thời gian vừa qua ở nước ta, và nhận định rằng chưa có công trình nào nghiên cứu toàn diện về nguyên tắc, điều kiện, thẩm quyền, đối tượng, trình tự thủ tục của công tác xác định giá đất cho doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa. Điều này cho thấy việc nghiên cứu một cách có hệ thống

cơ sở lý luận và phân tích thực trạng của công tác này để đưa ra các biện pháp hoàn thiện pháp luật sẽ có ý nghĩa rất lớn trong tình hình hiện nay. Có thể thấy vấn đề xã hội quan tâm là hàng loạt các doanh nghiệp nhà nước sử dụng đất được nhà nước giao, cho thuê chưa hoàn thành tiến trình cổ phần hóa vì nhiều nguyên nhân, mà cốt lõi vẫn là do giá đất chưa tương xứng, chưa phù hợp với giá thị trường.

## 1. Cơ sở lý luận về xác định giá đất và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

### 1.1. Xác định giá đất

Giá đất là yếu tố trung tâm của hệ thống tài chính quốc gia về đất đai, là thước đo giá trị, định lượng giá trị của đất tại một không gian và thời

\* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: loanm3420021@gstudent.edu.ctu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4389>

gian nhất định. Luật Đất đai năm 2013 quy định giá đất là giá trị của quyền sử dụng đất và được thể hiện bằng tiền.

Giá đất có vai trò quan trọng ở nhiều phương diện. Về mặt thị trường, giá đất là cơ sở để các chủ thể sử dụng đất thực hiện các giao dịch như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Về mặt pháp lý, giá đất là căn cứ để tính giá trị khi nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng, cho thuê đất, tính bồi thường khi nhà nước thu hồi đất, tính thuế chuyển quyền sử dụng đất. Chính vì vậy, giá đất cũng phải gắn với giá thị trường. Luật Đất đai năm 2013 quy định giá đất cụ thể khi cổ phần hóa trong trường hợp doanh nghiệp được nhà nước giao đất cho thuê đất. Giá đất cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định chỉ được áp dụng một lần đối với doanh nghiệp cổ phần hóa (với căn cứ trực tiếp và gián tiếp để xác định là khung giá đất của Chính phủ và bảng giá đất của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương).

### 1.2. Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Cổ phần hóa là cách gọi tắt của việc chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước thành công ty cổ phần, là sự đa dạng hóa chủ sở hữu của doanh nghiệp. Cổ phần hóa gắn với công cuộc cải cách, sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước, tạo điều kiện để thúc đẩy doanh nghiệp hoạt động có hiệu quả hơn, đổi mới công tác quản trị của doanh nghiệp theo cơ chế thị trường, phù hợp với thông lệ quốc tế. Mục tiêu của cổ phần hóa nhằm tạo ra loại hình doanh nghiệp (công ty cổ phần) vừa sử dụng vốn nhà nước có hiệu quả, vừa huy động thêm nguồn vốn nhưng đồng thời cũng phát huy vai trò làm chủ, giám sát của nhà nước và các cổ đông tại doanh nghiệp. Do vậy, không phải tất cả các doanh nghiệp nhà nước đều phải cổ phần hóa mà chỉ tiến hành đối với một số doanh nghiệp, tùy thuộc vào lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp và mức độ chi phối tại doanh nghiệp mà nhà nước quyết định nắm giữ tỷ lệ cổ phần. Trong giai đoạn hiện nay, cổ phần hóa được thực hiện theo Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 và Nghị định số 140/2020/NĐ-CP

ngày 20/11/2020 của Chính phủ, theo đó, các doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ phải tiến hành cổ phần hóa.

### 1.3. Mục đích, bản chất, yêu cầu của việc xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Đất đai là loại tài nguyên thiên nhiên rất quý giá, không thể tái tạo nhưng lại có vai trò quan trọng trong sản xuất, kinh doanh. Không phải cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp nào cũng có thể tiếp cận quyền sử dụng đất. Với ưu thế của mình trong nền kinh tế quốc dân, các doanh nghiệp được nhà nước giao đất ở những vị trí thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh nhưng doanh nghiệp phải có trách nhiệm thống kê, quản lý<sup>1</sup> bao gồm đất đai được tính thành phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp hoặc không tính thành phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Việc cổ phần hóa đất đai thuộc trường hợp xác định giá đất để tính vào giá trị chung của doanh nghiệp phải thực hiện theo các trình tự, thủ tục tại Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết phương pháp định giá đất; xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất; định giá đất cụ thể và tư vấn xác định giá đất (sau đây gọi tắt là Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT).

Qua thực tiễn cho thấy giá đất không phản ánh đúng giá trị thực vốn có, dẫn đến sau cổ phần hóa nguồn lợi có được từ đất đai lại “chảy” vào tay các cổ đông đã mua cổ phần tại doanh nghiệp. Tình trạng này không chỉ ảnh hưởng đến tính thống nhất, khả thi của giá đất mà còn ảnh hưởng đến lợi ích chung của nhà nước và nhân dân. Do vậy, mục đích của xác định giá đất phải đảm bảo sự đúng đắn, phù hợp của giá đất nhằm chống thất thoát cho ngân sách. Chính vì vậy, bản chất của việc xác định giá đất là phải được tính đúng, tính đủ, tương xứng với vai trò của loại tài nguyên thiên nhiên này trong nền kinh tế ở nước ta giai đoạn hiện nay. Yêu cầu đặt ra là giá đất cần được xác định một cách rõ ràng, công khai, minh bạch nhằm đảm bảo hiệu quả việc quản lý tài sản công, vừa đảm bảo sự công bằng giữa các doanh nghiệp cả về kinh tế và xã hội.

<sup>1</sup> Clause 1, Article 113 of the 2017 Law on Management and Use of Public Property.

## 2. Thực trạng xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Qua thực tiễn quá trình cổ phần hóa, bài viết này phân tích các nội dung quy định về nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự thủ tục và những vấn đề có liên quan trong việc xác định giá đất, từ đó, đối chiếu các quy định của pháp luật để chỉ ra những bất cập và đề xuất giải pháp.

### 2.1. Nguyên tắc xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Điều 4 Luật Đất đai năm 2013 quy định việc xác định giá đất phải đảm bảo 04 nguyên tắc: (i) theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá; (ii) theo thời hạn sử dụng đất; (iii) phù hợp với giá phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu thập từ việc sử dụng đất; (vi) cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu thập từ việc sử dụng đất tương tự nhau thì có mức giá như nhau. Đây là các nguyên tắc cơ bản được vận dụng vào trong quá trình xác định giá đất khi cổ phần hóa. Quy định nguyên tắc phù hợp với giá phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất, có thể nhận thấy nhà nước đã thể hiện mong muốn đưa yếu tố thị trường vào các quan hệ đất đai, tức là phải gắn với giá đất phổ biến trên thị trường.

Giá đất phổ biến trên thị trường là mức giá xuất hiện với tần suất nhiều nhất trong các giao dịch đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất, giá đất xác định từ chi phí, thu nhập của các thửa đất có cùng mục đích sử dụng tại một khu vực và trong một khoảng thời gian nhất định<sup>2</sup>. Như vậy, cần áp dụng nguyên tắc phù hợp với giá đất thị trường xuyên suốt trong quá trình xác định giá đất cụ thể khi cổ phần hóa. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy giá đất vẫn tồn tại sự chênh lệch so với giá đất của thị trường.

Cụ thể, theo “Quyết định số 96 quy định về giá các loại đất trên địa bàn thành phố của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội, giá đất ở thuộc địa bàn quận trung tâm giai đoạn 2015 - 2019 được quy định thuộc nhóm quận có giá đất cao, nhiều tuyến phố có giá đất ở vượt ngưỡng 100 triệu đồng/m<sup>2</sup>. Chẳng hạn, tuyến phố Hàng Đào, Hàng Ngang, Lê Thái Tổ có giá đất niêm yết cao nhất với mức cụ thể 162 triệu đồng/m<sup>2</sup>. Thực tế, giá đất giao dịch ở các con phố này trên thị trường luôn cao hơn rất nhiều, phổ biến 500 - 800 triệu đồng/m<sup>2</sup>, có nơi lên đến 1 tỷ đồng/m<sup>2</sup>” [1]. Về nguyên tắc áp dụng khi xác định giá đất đối với doanh nghiệp cổ phần hóa, có thể thấy một số bất cập sau:

*Thứ nhất*, dựa trên quy định về cơ sở dữ liệu của giá đất, có hai loại giá đất hình thành từ nguồn cơ bản nhưng lại không phụ thuộc vào giá nhà nước quy định, đó là giá đất từ các giao dịch đã chuyển nhượng quyền sử dụng đất thành công trên thị trường và giá đất thông qua công tác bán đấu giá quyền sử dụng đất. Riêng về bán đấu giá cũng sẽ có hai trường hợp: Một là, đấu giá quyền sử dụng đất khi nhà nước thực hiện quyền phân phối đất đai bằng hình thức giao đất hoặc cho thuê đất theo quy định của pháp luật đất đai; Hai là, bán đấu giá quyền sử dụng đất là khi cơ quan có thẩm quyền thực hiện việc chuyển dịch tài sản bằng phương thức đặc biệt để xử lý nợ của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật về thi hành án dân sự. Tuy nhiên, kết quả của hai loại giá này có sự chênh lệch và khác nhau.

Đối với trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất khi nhà nước thực hiện quyền phân phối đất đai bằng hình thức giao đất hoặc cho thuê đất sẽ tùy thuộc vào vị trí đất, cơ sở hạ tầng, kết hợp với các yếu tố kinh tế - xã hội thuận lợi tại địa phương thì đất sẽ có mức giá cao, ngược lại các yếu tố tác động nêu trên không hoàn thiện thì đất sẽ có giá thấp hơn. Tương tự, đối với trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất là khi cơ quan có thẩm quyền thực hiện phương thức bán đấu tài sản để xử lý nợ của người sử dụng đất theo bản án, quyết định đã có hiệu lực, nếu bán đấu giá lần

<sup>2</sup> Clause 3, Article 3 of Decree No. 44/2014/ND-CP dated May 15, 2014) of the Government.

đầu nhưng không có người mua thì đất sẽ được giảm giá để có người mua<sup>3</sup>. Như vậy, khi bán được tài sản, giá đất lúc này cũng chưa phản ánh đúng giá trị và giá thị trường mà chủ yếu bán được tài sản để xử lý dứt điểm nợ của người có nghĩa vụ. Mặt khác, giá đất lúc này không chỉ do chủ thể sử dụng đất quyết định mà còn có sự tham gia của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

*Thứ hai*, trong hệ thống pháp luật hiện hành của nước ta hiện nay chưa quy định cơ quan, tổ chức được đưa ra giá thị trường và cũng không có cơ quan, tổ chức nào có thẩm quyền công nhận giá thị trường này<sup>4</sup>. Vì vậy, sự tin cậy vào giá thị trường cũng chỉ mang ý nghĩa tương đối và trong chừng mực nhất định do sự tác động của nhiều yếu tố nên giá các giao dịch chuyển nhượng chưa phản ánh đúng giá thị trường.

*Thứ ba*, theo Điều 17 Thông tư số 92/2015/TT-BTC ngày 15/6/2015 của Bộ Tài chính về căn cứ tính thuế đối với thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản quy định trường hợp giá ghi trên hợp đồng của bất động sản nếu thấp hơn bảng giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định thì tính theo bảng giá của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, còn nếu giá ghi trên hợp đồng của bất động sản nếu cao hơn bảng giá thì tính theo giá ghi trên hợp đồng nên chưa khuyến khích người dân ghi giá trị thực tế của hợp đồng chuyển nhượng. Do vậy, giá trị trên các hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất chưa phản ánh đầy đủ giá đất của thị trường do tâm lý ghi thấp để tránh thuế của các chủ thể có liên quan.

## 2.2. Điều kiện xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Điểm d khoản 2 Điều 5 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định điều kiện áp dụng phương pháp định giá đất như sau:

*Thứ nhất*, giá đất cụ thể trong trường hợp cổ phần hóa được xác định theo phương pháp hệ số

điều chỉnh giá, tức là do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định một hệ số nhân với giá trong bảng giá đất theo khoản 2 Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 để xác định giá đất cụ thể của từng thửa đất. Theo đó, các trường hợp cụ thể áp dụng phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất bao gồm quy định tính giá đất khi cổ phần hóa mà doanh nghiệp cổ phần sử dụng đất do nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng.

*Thứ hai*, về thông tin trong áp dụng phương pháp xác định giá đất phải tuân theo các yêu cầu sau: Các thông tin về giá đất đã chuyển nhượng trên thị trường, giá đất trúng đấu giá quyền sử dụng đất, giá đất trong cơ sở dữ liệu về đất đai, giá đất trên sàn giao dịch bất động sản, giá đất được xác định từ chi phí, thu nhập của thửa đất phải bảo đảm khách quan, trung thực. Trường hợp tại khu vực định giá đất không đủ thông tin thì có thể thu thập thông tin tại khu vực lân cận với khu vực có thửa đất cần định giá; Khi áp dụng các phương pháp định giá đất phải ưu tiên lựa chọn các thông tin tại khu vực định giá đất và tại thời điểm gần nhất với thời điểm định giá đất.

Cách xác định giá đất cụ thể theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất như sau. *Một là, căn cứ xác định giá đất cụ thể theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất* - là căn cứ vào giá đất phổ biến trên thị trường, điều kiện kinh tế-xã hội ở địa phương và bảng giá đất Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định, quyết định hệ số điều chỉnh giá đất để xác định giá đất cụ thể. Hàng năm, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định hệ số điều chỉnh giá đất; *Hai là, cơ quan có thẩm quyền điều chỉnh, xác định hệ số điều chỉnh giá đất cụ thể theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất*. Theo đó, Sở Tài chính chủ trì, phối hợp với Sở Tài nguyên và Môi trường và các sở, ngành có liên quan xây dựng, trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định hệ số điều chỉnh giá đất. Theo khoản 5 Điều 4 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về phương

<sup>3</sup> See also Article 101 of the Law on Civil Judgment Execution 2008, amended and supplemented in 2014

<sup>4</sup> According to Article 112, 113 of the 2013 Land Law: "The provincial-level People's Committees shall formulate and submit to the People's Councils of the same level for

approval the land price list before promulgation". However, this is only determined to be the State's land price list determined on the principle of "consistent with the common land price on the market for land with the same use purpose"

pháp hệ số điều chỉnh là phương pháp định giá đất bằng cách sử dụng hệ số điều chỉnh giá đất nhân (x) với giá đất trong bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành. Tuy nhiên, bảng giá đất thông thường không theo kịp giá thị trường.

PGS.TS Nguyễn Văn Xa - Nguyên Cục trưởng Cục Quản lý công sản (Bộ Tài chính) cho rằng “Hiện nay, giá đất do nhà nước quy định luôn thấp hơn rất nhiều so với giá thị trường. Một số nơi thuộc Hà Nội và TP. HCM, giá đất đã lên tới 1,3 - 1,4 tỷ đồng/m<sup>2</sup> nhưng khung giá của nhà nước vẫn chỉ là 162 triệu đồng/m<sup>2</sup>” [2]. Cụ thể, theo cách tính của khung giá đất, bảng giá đất, hệ số điều chỉnh giá đất thì giá đất của “3 tuyến đường Đồng Khởi, Lê Lợi, Nguyễn Huệ là 405 triệu đồng/m<sup>2</sup>. Trong khi đó, trên thực tế, giá đất thị trường của 3 tuyến đường này lên đến hơn 1 tỷ đồng/m<sup>2</sup> [3].

Pháp luật đất đai quy định sử dụng phương pháp hệ số điều chỉnh trong việc xác định giá đất khi cổ phần hóa chưa thật sự mang lại sự kỳ vọng của nhà nước và công chúng về việc rút ngắn khoảng cách giữa giá nhà nước và giá thị trường. Cho nên, việc lựa chọn phương pháp định giá nào cần xem xét tùy thuộc vào tình trạng công dụng của thửa đất, cơ sở dữ liệu về đất đai, thông tin về thị trường, trình độ của các chuyên gia định giá, tổ chức có chức năng tư vấn giá đất để đưa ra phương pháp phù hợp.

### 2.3. Thẩm quyền xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành được phân hóa thành hai loại là bảng giá đất chung và giá đất cụ thể. Đối với giá đất cụ thể, Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức xác định. Quá trình xác định giá đất cụ thể khi cổ phần hóa doanh nghiệp, cơ quan này cũng có thẩm quyền thuê tổ chức có chức năng tư vấn để tư vấn xác định giá đất cụ thể. Sau khi có kết quả xác định giá đất, Sở Tài nguyên và Môi trường trình Hội

đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định.

Về thành phần Hội đồng thẩm định giá đất gồm Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm Chủ tịch và đại diện của cơ quan, tổ chức có liên quan, tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất. Có thể thấy, quy định đưa tổ chức định giá vào Hội đồng thẩm định giá đất thể hiện việc điều tiết các quan hệ đất đai mang yếu tố thị trường của nhà nước là quy định phù hợp. Tuy nhiên, tại Điều 116 Luật Đất đai năm 2013 đã quy định các về quyền và nghĩa vụ của tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất, nhưng thực tế tổ chức này chưa thể phát huy tối đa lợi thế được pháp luật ghi nhận, chưa thật sự bám sát theo sự biến động của thị trường. Bởi vì theo luật định, giá do tổ chức tư vấn đưa ra là một trong những căn cứ để Ủy ban nhân dân có thẩm quyền quyết định giá đất. Đối với tổ chức này, có sự vướng mắc ở chỗ chính Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có chức năng cấp giấy phép, kiểm tra hoạt động và cũng như quyền quyết định thuê tổ chức có chức năng tư vấn giá đất. Mặt khác, tổ chức này là tổ chức tư vấn duy nhất được luật định nên giá đất do tổ chức này đưa ra cũng có thể chịu sự tác động của “người được hưởng lợi ích” làm mức giá có thể chưa phản ánh đúng thực tế của thị trường.

Minh chứng cho việc xác định giá đất theo giá thị trường là tại vị trí một thửa đất, tại một thời điểm nhưng lại có mức giá khác nhau và đặc biệt là có sự chênh lệch rất lớn của hai tổ chức có chức năng tư vấn giá đất là mức giá 4.813.145.280 đồng<sup>5</sup> và mức giá 7.013.743.000 đồng<sup>6</sup>.

Hội đồng thẩm định giá đất cũng chưa đáp ứng kỳ vọng khi xác định giá đất cụ thể, vẫn còn mang tính hình thức, chủ yếu công nhận và quyết định giá do Sở Tài nguyên và Môi trường trình. Hiện chưa có cơ chế kiểm tra, giám sát hoặc Hội đồng có thể trực tiếp thẩm tra thửa đất cần thẩm định trong trường hợp cần thiết. Việc Sở Tài

<sup>5</sup>Valuation certificate dated March 9, 2021 of Century Valuation Joint Stock Company for land plot number 333, map sheet 47, area 72 m<sup>2</sup>, land at address B11 street, residential area 91B, ward An Khanh, Ninh Kieu District, TPCT

<sup>6</sup>Valuation certificate dated March 9, 2021 of Cuu Long Valuation Joint Stock Company for land plot number 333, map sheet 47, area 72 m<sup>2</sup>, land at address B11 street, residential area 91B, An ward Khanh, Ninh Kieu District, TPCT

nguyên và Môi trường cũng là thành viên của Hội đồng thẩm định giá đất là chưa đảm bảo khách quan trong khâu xác định giá, vì cơ quan này vừa là đơn vị ký hợp đồng thuê tổ chức tư vấn giá đất, vừa là đơn vị trình giá, lại là thành viên Hội đồng. Hơn nữa, trên thực tế người có thẩm quyền quyết định cuối cùng và cao nhất chính là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vừa là người có thẩm quyền quyết định thành lập Hội đồng thẩm định giá đất, vừa là chủ tịch Hội đồng thẩm định.

#### 2.4. Đối tượng xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Theo Điều 30 Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017, đối tượng xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước bao gồm:

*Thứ nhất*, đối với những diện tích đất được giao để sử dụng vào mục đích xây dựng nhà để bán và xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê theo phương án sử dụng đất của doanh nghiệp cổ phần hóa đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

*Thứ hai*, đối với diện tích đất đã được nhà nước cho doanh nghiệp thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê và diện tích đất do doanh nghiệp nhận chuyển nhượng có nguồn gốc là đất thuê đã trả tiền thuê một lần cho nhà nước, doanh nghiệp cổ phần được tiếp tục thuê đất trong thời hạn thuê đất còn lại. Đối với diện tích đất đã được nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất và diện tích đất do doanh nghiệp nhận chuyển nhượng có nguồn gốc là đất được nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất mà nay thuộc trường hợp thuê đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 thì phải chuyển sang thuê đất.

Về đối tượng phải được xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước còn tồn tại bất cập như sau:

*Một là*, việc quy định không tính tiền thuê đất vào giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa trong

trường hợp doanh nghiệp cổ phần hóa thực hiện hình thức thuê đất trả tiền hàng năm<sup>7</sup> là thu hẹp phạm vi quy định tại điểm d khoản 4 Điều 114 Luật Đất đai năm 2013 và chưa phù hợp về giá trị liên quan tới đất đai khi doanh nghiệp có được quyền thuê đất của nhà nước. Bởi vì, không phải bất cứ cá nhân, tổ chức nào cũng tiếp cận được quyền thuê đất của nhà nước mà bắt buộc các chủ thể thuê đất phải thuộc các trường hợp tại Điều 56 Luật Đất đai năm 2013.

*Hai là*, pháp luật đất đai cũng không quy định được giá trị lợi thế thuê đất, do vị trí đất tọa lạc là một trong những yếu tố quan trọng nhất ảnh hưởng đến sản xuất, kinh doanh mà chỉ có doanh nghiệp cổ phần hóa mới được quyền thuê đất sau khi cổ phần hóa. Hơn nữa, Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định cơ chế giao đất có thu tiền sử dụng đất đối với đất ở, còn các loại đất khác nhà nước chỉ cho thuê. Cho nên, đất thuê của nhà nước có gắn với lợi thế về địa điểm sản xuất, kinh doanh chính là yếu tố tạo lực hút đối với các nhà đầu tư vào doanh nghiệp cổ phần hóa. Trên thực tế, nhiều doanh nghiệp nhà nước đang được quản lý, sử dụng địa điểm đất có vị trí đắc địa, có giá trị cao và lợi thế kinh doanh rất nhiều so với đất của các doanh nghiệp khác. Do vậy, cổ phần hóa mà không định giá trị quyền sử dụng đất, lợi thế từ quyền thuê đất đang sử dụng sẽ làm thất thoát ngân sách.

Theo báo cáo của Kiểm toán Nhà nước, hầu hết các tập đoàn, tổng công ty nhà nước khi thực hiện cổ phần hóa giai đoạn 2011-2015 đều không tính giá trị lợi thế quyền thuê đất vào giá trị doanh nghiệp [4]. Chính việc không đưa lợi thế quyền thuê đất của doanh nghiệp đã dẫn đến trường hợp khi bán cổ phần giá trúng đấu giá cao hơn nhiều so với giá khởi điểm của doanh nghiệp. Cụ thể là “Công ty cổ phần khách sạn Kim Liên giá khởi điểm 30.600 đồng, giá trúng là 274.200 đồng; CTCP ong Trung Ương giá khởi điểm là 15.000 đồng, giá trúng 116.000 đồng” [5].

<sup>7</sup>See also Clause 16, Article 1 of Decree No. 140/2020/NĐ-CP dated November 30, 2020 of the Government

Ba là, theo Thông tư số 03/2021/TT-BTNMT ngày 02/5/2021 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, quy định các doanh nghiệp cổ phần hóa có trách nhiệm kê khai toàn bộ quỹ đất doanh nghiệp đang quản lý, sử dụng là hợp lý. Minh chứng cho trường hợp này là theo báo cáo Kiểm toán Nhà nước tại khu vực V, một số doanh nghiệp ở thành phố Cần Thơ khi cổ phần hóa đã không thực hiện việc rà soát quỹ đất doanh nghiệp đang quản lý nên có một số diện tích đất, chưa lập hồ sơ thuê đất, chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính nên không tiến hành xác định giá đất khi xác định giá trị doanh nghiệp<sup>8</sup>.

Bốn là, pháp luật đất đai và cổ phần hóa đang bỏ sót đối tượng là về quyền sử dụng đất mà doanh nghiệp có được do nhận chuyển nhượng từ khi doanh nghiệp được thành lập cho đến khi tiến hành cổ phần hóa. Minh chứng cho vấn đề này, một số doanh nghiệp đã cổ phần hóa xong tại thành phố Cần Thơ theo báo cáo Kiểm toán Nhà nước ghi nhận trường hợp đất có nguồn gốc do doanh nghiệp nhận chuyển nhượng có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước nhưng không xác định giá trị khi cổ phần hóa<sup>9</sup>.

### 2.5. Trình tự, thủ tục xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT quy định các trình tự, thủ tục xác định giá đất cụ thể đối với quyền sử dụng đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước như sau: (i) *Lập kế hoạch định giá đất cụ thể*; (ii) *Chuẩn bị thực hiện định giá đất cụ thể*; (iii) *Điều tra, tổng hợp phân tích thông tin về thửa đất, giá đất thị trường, áp dụng phương pháp định giá đất và xây dựng phương án giá đất*; (iv) *Thẩm định phương án giá đất*; (v) *Hoàn thiện dự thảo phương án giá đất*. Như vậy, trước khi giá đất cụ thể được ban hành phải tuân theo trình tự, thủ tục chặt chẽ, kết quả của quy trình này là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành giá đất cụ thể đối với doanh nghiệp cổ phần hóa. Tuy nhiên, đối với trường hợp doanh nghiệp có

nhiều diện tích đất phải xác định giá trị và ở trên nhiều địa bàn khác nhau nếu không có sự phối hợp sẽ làm kéo dài trong việc xác định giá đất ảnh hưởng đến tiến trình cổ phần hóa của doanh nghiệp. Mặt khác, mỗi năm Chính phủ đều ban hành danh mục các doanh nghiệp trên cả nước phải thực hiện cổ phần hóa nên việc lập kế hoạch định giá đất cụ thể, căn cứ kế hoạch cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước của năm tiếp theo để trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trước ngày 30/6 hàng năm gây khó khăn cho việc lập kế hoạch cũng như các bước tiếp theo trong tiến trình cổ phần hóa.

Khi quyết định giá đất cụ thể, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh dựa vào các yếu tố sau: Nguyên tắc xác định giá đất; kết quả tư vấn của tổ chức có chức năng tư vấn giá đất; dự thảo phương án giá đất và ý kiến Hội đồng thẩm định để quyết định giá đất cho doanh nghiệp cổ phần hóa nhưng lại rất hạn chế trong cơ chế giám sát, cũng như chưa có cơ chế giải trình đối với quyết định phê duyệt giá đất. Bên cạnh đó, pháp luật đất đai chỉ quy định việc công khai quyết định phê duyệt giá đất cụ thể mà còn bỏ ngỏ việc công khai các thông tin, căn cứ của quá trình quyết định giá đất cụ thể.

Hơn nữa, một số doanh nghiệp dù đã được Chính phủ quyết định phải cổ phần hóa nhưng vẫn có thể xin gia hạn nên việc lập kế hoạch định giá đất cụ thể đối với doanh nghiệp này gây lãng phí về thời gian, công sức và những vấn đề khác có liên quan. Minh chứng cho vấn đề này là theo Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg ngày 15/8/2019 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt danh mục doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa, Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn (Agribank) là một trong các doanh nghiệp sẽ thực hiện quá trình cổ phần hóa đến hết năm 2020 [6] nhưng Agribank vẫn xin gia hạn thời gian cổ phần hóa. Thêm vào đó, Agribank lại có nhiều đất đai ở các tỉnh, thành khác nhau “có tới 294 cơ sở nhà, đất với tổng diện tích 2,6 triệu m<sup>2</sup> trên cả nước với nguồn gốc đa dạng” [7] nếu các thủ tục liên quan đến đất đai thực hiện chưa đầy đủ thì đã làm chậm quá trình cổ phần hóa đối với ngân hàng

<sup>8</sup>Appendix 01/BCKT-QLSDĐ equitization of the audit report on the management and use of land during and after the equitization process of SOEs in the period 2011-2017 in Can Tho city

<sup>9</sup>Appendix 01/BCKT-QLSDĐ equitization of the audit report on the management and use of land during and after the equitization process of SOEs in the period 2011-2017 in Can Tho city



này. Mặt khác, công tác xác định giá thuộc quyền quản lý của ngân hàng nhiều ở tỉnh, thành sẽ có sự khác nhau về thời điểm thẩm định dẫn đến chênh lệch giá trị, ảnh hưởng đến giá trị chung của doanh nghiệp cổ phần hóa, gây thất thoát ngân sách.

## 2.6. Kết quả xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Với ưu thế là doanh nghiệp của nhà nước, các doanh nghiệp có lợi thế rất lớn về đất đai khi được nhà nước giao hoặc cho thuê như về vị trí, diện tích, kích thước nhưng khi xác định giá đất thì giá trị không cao, thậm chí không có giá trị. Cụ thể là trường hợp giá đất của Hãng phim truyện Việt Nam (VFS) tại số 4 Thụy Khuê, Ba Đình, Hà Nội, có diện tích hàng ngàn m<sup>2</sup> nhưng lại có giá là “0 đồng”, trong khi “giá đất ở tại mặt đường Thụy Khuê được Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội quy định là 46 triệu/m<sup>2</sup>, nhưng thực tế có thời điểm giao dịch đã lên đến 250 triệu đồng/m<sup>2</sup>” [8]. Như vậy, với diện tích hơn 5.000m<sup>2</sup> của VFS mà giá “0 đồng” thì xem như không tính giá trị đất vào quá trình cổ phần hóa của doanh nghiệp làm thất thu cho ngân sách hàng trăm tỷ đồng. Chính vì thế, sau kết luận của thanh tra, nhà nước đưa ra quyết định phù hợp là “2 lô đất 5.443m<sup>2</sup> tại số 4 Thụy Khuê, quận Tây Hồ, thành phố Hà Nội sẽ được trả về cho VFS tiếp tục sử dụng” [8].

Vấn đề giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước và tình trạng thất thu cho ngân sách từ việc xác định giá không phù hợp với thị trường luôn là tâm điểm bàn luận, chất vấn, trả lời chất vấn tại các kỳ họp của Quốc hội như: “Các vấn đề về quản lý đất đai, định giá quyền sử dụng đất trong cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước đã được Bộ trưởng Bộ Tài chính Đinh Tiến Dũng giải trình tại phiên chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp lần thứ 6 Quốc hội khóa XIV” [5]...

Mặt khác, doanh nghiệp thuê đất với hình thức trả tiền một lần cho cả thời gian thuê thì không tính lợi thế quyền thuê đất của doanh nghiệp cũng đã gây thất thoát ngân sách. Luật Đất đai hiện hành và các văn bản hướng dẫn vẫn chưa đủ để chống thất thoát ngân sách. Về cơ bản đơn giá đất cho doanh nghiệp thuê vẫn ổn định qua nhiều năm làm thất thu số tiền không nhỏ cho ngân sách. Minh chứng cho trường hợp này là đối với một số doanh nghiệp tiền thuê đất đã trả tiền một lần cho cả thời gian thuê có sự chênh lệch rất lớn về số tiền thuê đất trong thời gian dài nhưng không được phát hiện sớm và chỉ được phát hiện khi khi Kiểm toán Nhà nước thực hiện việc kiểm toán và buộc phải thu thêm số tiền 7.474.010.361 đồng<sup>10</sup> đối với doanh nghiệp.

Ngoài ra, cũng theo kết quả Kiểm toán còn cho thấy, một số doanh nghiệp khi cổ phần hóa đã không thực hiện việc rà soát quỹ đất doanh nghiệp đang quản lý nên có một số diện tích đất, chưa lập hồ sơ thuê đất, chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính nên không tiến hành xác định giá đất khi xác định giá trị doanh nghiệp<sup>11</sup>. Tình trạng này, dù đã được khắc phục tại Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ quy định doanh nghiệp khi cổ phần hóa có trách nhiệm rà soát toàn bộ quỹ đất đang quản lý, sử dụng để lập phương án sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai và trình cấp thẩm quyền phê duyệt trước khi tổ chức xác định giá trị doanh nghiệp. Tuy nhiên vẫn còn có trường hợp, đất được giao từ ngày 09/02/2018 nhưng đến thời điểm kiểm toán vào năm 2019 vẫn chưa hoàn thành thủ tục ký hợp đồng thuê đất<sup>12</sup>, đồng thời cũng theo báo cáo Kiểm toán công tác quản lý và sử dụng đất trong và sau khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2017 chỉ rõ “còn tình trạng

<sup>10</sup>Audit report on land management and use during and after the equitization of state-owned enterprises in the period 2011-2017 in Can Tho city and Appendix 02/BCKT-QLSDD CPH

<sup>11</sup>Appendix 01/BCKT-QLSDD equitization of the audit report on the management and use of land during and after

the equitization process of SOEs in the period 2011-2017 in Can Tho city

<sup>12</sup>Appendix 01/BCKT-QLSDD equitization of the audit report on the management and use of land during and after the equitization process of SOEs in the period 2011-2017 in Can Tho city

đất sau khi cổ phần hóa không đưa vào sử dụng, thiếu quản lý dẫn đến bị lấn chiếm, hoang hóa<sup>13</sup>.

Do vậy, công tác rà soát, thống kê toàn bộ diện tích đất và phải có phương án sử dụng đất được cấp có thẩm quyền phê duyệt (đối với doanh nghiệp theo quy định tại Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 20/11/2020 của Chính phủ) mới đảm bảo điều kiện để doanh nghiệp được cổ phần hóa. Bởi vì qua thực tế, sau cổ phần các doanh nghiệp xin chuyển mục đích sử dụng đất, chuyển đổi vị trí đất và được hưởng lợi rất lớn từ việc này mà không thông qua đấu giá cũng đang là thực trạng hiện nay: “Tính đến hết năm 2016, trên địa bàn Hà Nội có 69 dự án với tổng diện tích 180 ha đất đã được chuyển đổi sang vị trí khác. Đây là những dự án vốn là đất của các cơ sở sản xuất trong nội thành”. Ngoài một số dự án đấu giá thu về cho nhà nước số tiền lớn, vẫn còn 38 doanh nghiệp không tổ chức đấu giá, tổng số tiền sai phạm được phát hiện qua thanh tra 38 dự án này lên tới gần 4.000 tỷ đồng [5].

### 3. Giải pháp đề xuất

Qua việc phân tích, đánh giá các quy định về xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, bài viết đưa ra một số giải pháp tổng thể như sau:

*Một là*, trong quá trình xác định giá đất khi cổ phần hóa cần đảm bảo sự tương đồng với giá thị trường, cần nâng cao tính độc lập của các chủ thể trong quá trình xác định giá đất nhằm đảm bảo giá đất được xác định một cách khách quan và chính xác. Điều này đặt ra hai yêu cầu: (i) Phải có sự tham gia của các bên liên quan, bảo đảm công khai, minh bạch; (ii) Phải xác định được giá thị trường của các giao dịch trên thực tế. Một trong những phương án đề xuất là áp dụng “quyền tiên mãi”. Trong trường hợp người sử dụng đất ký hợp đồng mà ghi giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất ghi trên hợp đồng thấp hơn giá đất thực tế trên thị trường thì nhà nước sẽ áp dụng “quyền tiên mãi”. Khi đó, Nhà nước thực

hiện nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo giá đã được ghi trên hợp đồng. Điều này góp phần loại trừ những trường hợp cố ý ghi giá trên hợp đồng thấp hơn giá chuyển nhượng trên thực tế nhằm “trốn” một phần thuế thu nhập cá nhân phải nộp khi thực hiện hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

*Hai là*, cần có định hướng sửa đổi quy định xác định giá đất đối với doanh nghiệp cổ phần hóa từ phương pháp hệ số điều chỉnh thành phương pháp so sánh trực tiếp và xây dựng các tiêu chí đánh giá về khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự nhau tạo cơ sở thuận lợi cho việc xác định giá đất. Trong điều kiện nền kinh tế thị trường hiện nay, phương pháp so sánh trực tiếp là có nhiều ưu thế, bởi sự tiếp cận với thông tin về giá thị trường sẽ cho ra mức giá hợp lý hơn. Vì vậy, đề xuất sửa đổi bổ sung việc xác định giá đất khi cổ phần hóa là áp dụng phương pháp so sánh trực tiếp với các thửa đất có cùng mục đích sử dụng, vị trí của các thửa đất liền kề làm cơ sở so sánh. Tuy nhiên, để bảo đảm tính khả thi, tác giả đề xuất sửa đổi, bổ sung về nguyên tắc “phù hợp với giá phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu thập từ việc sử dụng đất” theo hướng chuyển từ quy định mang tính “định tính” thành quy định mang tính “định lượng” [9], tức là sửa đổi điểm c khoản 1 Điều 112 Luật Đất đai năm 2013 “bằng giá bình quân từ ba thửa đất cùng loại trở lên có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng thành công, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu thập từ việc sử dụng đất”.

*Ba là*, cùng với việc công khai quyết định giá đất cụ thể, pháp luật đất đai và cổ phần hóa cần quy định bắt buộc công khai kết quả tư vấn giá đất của tổ chức có chức năng tư vấn giá đất và ý kiến của Hội đồng thẩm định phương án giá đất. Đồng thời, quy định chủ thể có thẩm quyền định giá đất phải giải trình bằng văn bản trong trường

<sup>13</sup>Appendix 01/BCKT-QLSDD equitization of the audit report on the management and use of land during and after

the equitization process of SOEs in the period 2011-2017 in Can Tho city

hợp so với kết quả tư vấn giá đất của tổ chức có chức năng tư vấn và ý kiến của Hội đồng thẩm định mà giá đất có sự chênh lệch từ 20% trở lên. Vì vậy, đối với tổ chức có chức năng tư vấn giá đất, cần tách tổ chức này khỏi sự quản lý hành chính và kiểm tra giám sát của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để đảm bảo tổ chức này phát huy vai trò trong việc xác định giá đất. Đồng thời, cần bổ sung quy định về chế tài vào Khoản 2 Điều 116 Luật Đất đai năm 2013 để răn đe, phòng ngừa chung đối với tổ chức này như sau: “Tổ chức có chức năng thẩm định giá đất phải bồi thường thiệt hại nếu giá đất của tổ chức có chức năng tư vấn giá đất đưa ra được Hội đồng định giá căn cứ vào mức giá đó quyết định giá đất cụ thể gây thiệt hại”.

Đối với Hội đồng thẩm định giá đất, cần phải bổ sung quy định quyền, nghĩa vụ vào Luật Đất đai bao gồm cả chế tài xử lý nếu quyết định giá đất cụ thể mà gây thất thu cho ngân sách nhà nước hoặc chủ thể bị ảnh hưởng từ việc định giá đất mà gây ra thiệt hại. Về thành phần Hội đồng thẩm định giá đất, đề xuất sửa đổi khoản 3 Điều 114 Luật Đất đai năm 2013 như sau: “Hội đồng thẩm định giá đất do một Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm Chủ tịch và đại diện của cơ quan, tổ chức, có liên quan, tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất” nhằm có cơ chế giám sát cao hơn, tạo thuận lợi xác định giá đất cụ thể. Mặt khác, cần bổ sung thêm quy định tại khoản này là “Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh không được là thành viên của Hội đồng thẩm định giá đất” nhằm đảm bảo sự khách quan khi Hội đồng đưa ra mức giá cụ thể.

Bốn là, cần phải xây dựng cơ chế đánh giá hiệu quả sử dụng đất của doanh nghiệp đã được nhà nước giao đất, thu hồi lại phần đất đã giao cho doanh nghiệp nhưng không được sử dụng trước khi cổ phần hóa và bổ sung chế tài đối với các doanh nghiệp làm thất thoát diện tích đất được giao trong quá trình quản lý. Mặt khác, cần bổ sung quy định lợi thế quyền thuê đất của doanh nghiệp và đất đai do doanh nghiệp nhận chuyển nhượng vào giá trị doanh nghiệp khi cổ phần hóa. Từ đây, các tác giả đề xuất cần xem xét lợi thế quyền thuê đất của doanh nghiệp vào giá trị doanh nghiệp khi cổ phần hóa và bổ sung

đối tượng xác định giá đất là đất đai có nguồn gốc do doanh nghiệp nhận chuyển nhượng trong quá trình hoạt động vào giá trị của doanh nghiệp khi cổ phần hóa tại Điều 30 Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 và Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 30/11/2020 của Chính phủ.

Năm là, cần xác định mốc thời gian đảm bảo sự liên mạch xuyên suốt trong quá trình xác định giá đất đối với doanh nghiệp cổ phần hóa. Xây dựng cơ chế xem xét, ghi nhận sự đánh giá phản ánh của công chúng về việc xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định trước khi doanh nghiệp được chính thức cổ phần hóa nhằm mục đích vừa đảm bảo giá đất được xây dựng đúng với giá trị của đất vừa nhận được sự đồng tình của toàn xã hội. Cụ thể, cần hoàn thiện mốc thời gian của quá trình xác định giá đất đối với doanh nghiệp cổ phần hóa, mốc thời gian này có thể tính từ khi bắt đầu xây dựng phương án hệ số điều chỉnh giá đất cho đến khi Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phê duyệt giá đất cụ thể. Đặc biệt, khi xác định giá đất còn cần phải đảm bảo nguyên tắc “liên tục về mặt thời gian” nhất là đối với các doanh nghiệp cổ phần hóa đang quản lý đất thuộc nhiều địa bàn tỉnh, thành khác nhau, thì trong quá trình xác định giá đất cần bảo quy trình liên mạch. Tức là, cần phải quy định trong suốt quá trình cổ phần hóa, thời điểm kết thúc ở khâu này sẽ là thời điểm bắt đầu ở khâu kế tiếp, đồng thời, xác định rõ trách nhiệm các chủ thể có thẩm quyền tiến hành xác định giá đất mà để xảy ra chậm trễ làm cho giá đất có sự chênh lệch lớn gây thất thoát ngân sách.

Sáu là, cần sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 và các quy định về cổ phần hóa theo hướng không cho phép các doanh nghiệp sau cổ phần được phép chuyển mục đích sử dụng đất từ đất sản xuất sang đất thương mại và đất ở mà nhà nước sẽ thu hồi để đấu giá công khai. Vấn đề này, cần được quy định áp dụng đối với tất cả các doanh nghiệp đã cổ phần hóa ở các giai đoạn trước và không phân biệt tỷ lệ vốn nhà nước nắm giữ sau cổ phần hóa nhằm đảm bảo sự thống nhất, công bằng đối với các doanh nghiệp cổ phần hóa. Vì vậy, công tác xác định giá đất của

doanh nghiệp cổ phần hóa cần phải được công khai một khoảng thời nhất định trước khi áp dụng trên thực tế nhằm ghi nhận sự phản ánh từ phía chính doanh nghiệp, người lao động, nhà đầu tư và công chúng để kịp thời chỉnh sửa một cách hợp lý, nhất là đối với đất tính vào giá trị doanh nghiệp. Đồng thời, cần có cơ chế kiểm tra, giám sát việc chuyển đổi, chuyển mục đích sử dụng đất sau cổ phần hóa.

#### 4. Kết luận

Xác định giá đất có vai trò rất quan trọng của tiến trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước ở nước ta trong giai đoạn hiện nay, nhất là, tình trạng giá đất vẫn còn chênh lệch rất lớn so với giá thị trường. Trên cơ sở đánh giá các quy định của Luật Đất đai năm 2013, Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014, Thông tư số 36/TT-BTNMT về nguyên tắc, điều kiện thẩm quyền, đối tượng, trình tự thủ tục của công tác xác định giá đất khi cổ phần hóa, nội dung bài viết các tác giả cũng đã đưa ra những kiến nghị, giải pháp nhằm hướng đến việc hoàn thiện pháp luật về xác định giá đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước được tóm lại cụ thể như sau:

- Đề xuất áp dụng “quyền tiên mãi” trong trường hợp người sử dụng đất ký hợp đồng mà ghi giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên hợp đồng thấp hơn giá đất thực tế.

- Đề xuất áp dụng phương pháp so sánh trực tiếp thay cho phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất khi xác định giá đất của doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa.

- Đề xuất quy định việc bắt buộc công khai giá đất cụ thể của doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa trước khi được triển khai áp dụng trên thực tế.

- Đề xuất quy định đối tượng xác định giá đất là đất đai có nguồn gốc do doanh nghiệp nhà

nước nhận chuyển nhượng kể từ khi doanh nghiệp được thành lập cho đến khi cổ phần hóa.

- Đề xuất quy định mốc thời gian của quá trình xác định giá đất đối với doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa nhất là các doanh nghiệp quản lý, sử dụng đất ở nhiều tỉnh, thành khác nhau.

- Đề xuất quy định không cho phép các doanh nghiệp sau cổ phần được phép chuyển mục đích sử dụng đất từ đất sản xuất sang đất thương mại, đất ở và nhà nước sẽ thu hồi để bán đấu giá công khai.

#### Tài liệu tham khảo

- [1] <https://reatimes.vn/sua-doi-luat-dat-dai-de-giai-cau-chuyen-ton-tai-bat-cap-tron-20201224003754.html> (accessed 14 8 2021).
- [2] <http://baokiemtoannhanuoc.vn/bat-dong-san/nhieu-bat-cap-trong-van-de-dinh-gia-dat-140600> (accessed 09 8 2021).
- [3] <https://hatgiongtamhon.vn/tp-hcm-khung-gia-dat-thap-hon-nhieu-so-voi-thi-truong-ngan-sach-that-thu-116922.html>. (accessed 09. 8. 2021).
- [4] <https://taichinhdoanhnghiep.net.vn/dinh-gia-dat-that-thu-keo-lui-tien-do-co-phan-hoa-d7003.html>. (accessed 13. 8. 2021).
- [5] <https://langmoi.vn/co-phan-hoa-doanh-nghiep-nha-nuoc-nong-nhat-van-la-chuyen-dat-dai/>. (accessed 12. 8. 2021).
- [6] <https://nhadautu.vn/agribank-co-phan-hoa--chi-con-vuong-thu-tuc-dat-dai-tai-2-dia-phuong-d32188.html>. (accessed 11. 8. 2021).
- [7] <https://www.baogialai.com.vn/channel/12436/202012/luc-can-dat-dai-trong-co-phan-hoa-5713925/>. (accessed 13 8 2021).
- [8] <http://antt.vn/dat-vang-hang-phim-truyen-vietnam-vat-hoi-co-chu-291591.htm>. (accessed 1.18. 2021).
- [9] P. T. Hien, Law on land management and use in Vietnam, Publishing House, Dai hoc Can Tho, 2016.