

**THANH TRA CHÍNH PHỦ CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  
**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: /TTr-TTCP

Hà Nội, ngày tháng 10 năm 2013

**TỜ TRÌNH CHÍNH PHỦ**

**Về dự thảo Nghị định về giám sát, kiểm tra, thanh tra  
đối với doanh nghiệp nhà nước trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ  
các quyết định của chủ sở hữu**

Thực hiện Chương trình xây dựng pháp luật của Chính phủ năm 2013, Thanh tra Chính phủ được giao nhiệm vụ chủ trì xây dựng Nghị định về giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với doanh nghiệp nhà nước trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu. Thời gian qua, Thanh tra Chính phủ đã tổ chức nghiên cứu, phối hợp với các bộ ngành có liên quan: Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và một số cơ quan có liên quan xây dựng dự thảo Nghị định theo quy định. Việc xây dựng Nghị định được thực hiện theo đúng trình tự, thủ tục pháp luật quy định. Thanh tra Chính phủ kính trình Chính phủ dự thảo Nghị định về giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với doanh nghiệp nhà nước trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu với nội dung như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH NGHỊ ĐỊNH**

Giám sát, kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp là một nội dung rất quan trọng trong việc thực hiện quyền chủ sở hữu của Nhà nước đối với doanh nghiệp. Việc ban hành Nghị định về giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với doanh nghiệp do nhà nước làm chủ, doanh nghiệp có vốn nhà nước trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu xuất phát từ cơ sở pháp lý và thực tiễn như sau:

**1. Cơ sở pháp lý**

Ngày 27/12/2009, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 42/2009/QH12 ngày về việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại tập đoàn, tổng công ty nhà nước trong đó chỉ rõ yêu cầu rà soát, sửa đổi, bổ sung kịp thời, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh toàn diện, đồng bộ và thống nhất các vấn đề về quản lý, quản trị doanh nghiệp, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại tập đoàn, tổng công ty nhà nước qua đó nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các đơn vị này.

Bên cạnh đó, Luật thanh tra năm 2010 có một số quy định mới về thẩm quyền thanh tra đối với doanh nghiệp nhà nước trong đó xác định rõ thẩm quyền của Thanh tra Chính phủ, Thanh tra bộ, Thanh tra tỉnh đối với doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, đây mới chỉ là những quy định mang tính nguyên tắc để phân định thẩm quyền, điều này đòi hỏi phải có quy định hướng dẫn cụ thể hơn về thẩm quyền thanh tra đối với doanh nghiệp để tránh sự chồng chéo, trùng lặp, và những vướng mắc phát sinh trong quá trình tổ chức thực hiện. Ngoài ra, sau khi Nghị định số 86/2011/NĐ-CP ngày 22/9/2011 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật thanh tra ra đời, Nghị định số 61/1998/NĐ-CP quy định về công tác thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp hết hiệu lực. Việc thanh tra doanh nghiệp nhà nước được thực hiện theo các quy định của Luật thanh tra và Nghị định 86/2011/NĐ-CP. Tuy nhiên, vẫn còn một khoảng trống trong các quy định liên quan đến việc kiểm tra đối với doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu, doanh nghiệp có vốn nhà nước mà chưa có một văn bản nào ở cấp độ văn bản của Chính phủ quy định để làm cơ sở cho các cơ quan quản lý cấp dưới thực hiện, nhất là các vấn đề về căn cứ, thẩm quyền, trình tự thủ tục kiểm tra.

Trên cơ sở đó, ngày 15/11/2012, Chính phủ ban hành Nghị định số 99/2012/NĐ-CP về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp trong đó giao Thanh tra Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính trình Chính phủ ban hành Quy chế giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với doanh nghiệp trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu.

## **2. Cơ sở thực tiễn**

Thực tiễn trong thời gian qua cho thấy, những tồn tại, yếu kém trong tổ chức quản lý, sử dụng vốn và tài sản tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước của các cơ quan quản lý các cấp và bản thân các tập đoàn, tổng công ty. Một số lượng không nhỏ tập đoàn, tổng công ty sản xuất, kinh doanh đạt hiệu quả thấp, chưa phát huy tốt vai trò chủ lực trong nền kinh tế, chưa tương xứng với những lợi thế và sự đầu tư của Nhà nước, ảnh hưởng đến sức cạnh tranh của nền kinh tế. Thậm chí, một số doanh nghiệp nhà nước rơi vào tình trạng thua lỗ, phá sản làm thất thoát một lượng không nhỏ vốn của Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, gây bức xúc trong dư luận.

Bên cạnh đó, các quy định hiện hành giám sát, kiểm tra đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước hiện nay còn nhiều bất cập, kém hiệu quả, thiếu những chế tài xử lý cụ thể và đủ mạnh; chưa bám sát những thay đổi trong cơ chế quản lý doanh nghiệp. Vì vậy, chưa thực sự tạo ra cơ chế hiệu quả để kịp thời phát hiện, cảnh báo cho chủ sở hữu và cơ quan quản lý nhà nước những

nguy cơ, rủi ro, yếu kém trong hoạt động của doanh nghiệp để có những biện pháp chấn chỉnh, xử lý kịp thời.

Xuất phát từ cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn nêu trên cũng như yêu cầu của Chính phủ, Quốc hội về tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát doanh nghiệp nhà nước qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, cần thiết phải ban hành Nghị định về giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu, doanh nghiệp có vốn nhà nước trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu.

## **II. QUÁ TRÌNH NGHIÊN CỨU VÀ XÂY DỰNG DỰ THẢO**

Ngay sau khi được giao chủ trì soạn thảo Nghị định, Thanh tra Chính phủ đã thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập bao gồm các thành viên là đại diện của cơ quan chủ trì soạn thảo và các bộ ngành có liên quan: Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ. Việc soạn thảo Nghị định được tuân thủ theo đúng trình tự, thủ tục quy định cụ thể như sau:

1. Nghiên cứu các văn bản pháp luật có liên quan.
2. Đánh giá tác động kinh tế, xã hội của Dự thảo Nghị định.
3. Tổ chức các cuộc hội thảo để lấy ý kiến các chuyên gia, các nhà khoa học, đại diện của các bộ ngành trung ương và địa phương. Đồng thời giới thiệu Dự thảo trên Cổng thông tin điện tử của Thanh tra Chính phủ để lấy ý kiến nhân dân; tổ chức lấy ý kiến chính thức bằng văn bản của các bộ, ngành, trên cơ sở đó nghiên cứu, tiếp thu ý kiến góp ý.
4. Hoàn chỉnh hồ sơ xin ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp và nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp.
5. Hoàn thiện dự thảo Nghị định và các tài liệu khác để trình Chính phủ.

## **III. QUAN ĐIỂM, NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH**

Việc xây dựng Nghị định dựa trên những quan điểm, nguyên tắc sau:

1. Xác định giám sát là biện pháp chính, mang tính thường xuyên, liên tục, gắn với trách nhiệm của các bộ quản lý ngành, lĩnh vực và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cũng như Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty của các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước với vai trò là chủ sở hữu.
2. Nội dung giám sát phải bao quát, toàn diện giúp cơ quan quản lý nhà nước và chủ sở hữu nắm bắt đúng, đầy đủ, kịp thời tình hình hoạt động của doanh nghiệp và nhằm giảm thiểu những tác động tiêu cực đối với hoạt động của doanh nghiệp.
3. Đảm bảo sự phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền giám sát, kiểm

tra, thanh tra, tránh trùng lặp về thời gian, nội dung, đối tượng thanh tra, kiểm tra, tránh bỏ sót thông tin trong quá trình giám sát, kiểm tra, thanh tra đồng thời đảm bảo hoạt động bình thường của doanh nghiệp.

4. Coi trọng mục tiêu phòng ngừa, chấn chỉnh nhằm hỗ trợ, thúc đẩy hoạt động của doanh nghiệp.

#### **IV. BỐ CỤC, NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH**

##### **1. Bố cục**

Dự thảo Nghị định được bố cục thành 5 chương với 31 điều, cụ thể:

a) *Chương I “Quy định chung”* gồm 7 điều (từ Điều 1 đến Điều 7), bao gồm các vấn đề: phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, giải thích từ ngữ, Mục đích của giám sát, kiểm tra, thanh tra; Nguyên tắc giám sát, kiểm tra, thanh tra, Xây dựng, phê duyệt kế hoạch giám sát, kiểm tra, thanh tra hằng năm; Xử lý chồng chéo trong hoạt động kiểm tra, thanh tra việc tuân thủ pháp luật và chấp hành các quyết định của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp;

b) *Chương II “Giám sát đối với doanh nghiệp trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu”*, trong đó có 03 mục như sau:

- Mục 1: Trách nhiệm giám sát doanh nghiệp, bao gồm 4 điều (từ Điều 8 đến Điều 11);

- Mục 2: Nội dung, phương thức giám sát, bao gồm 4 điều (từ Điều 12 đến Điều 15);

- Mục 3: Chế độ báo cáo và xử lý kết quả giám sát, bao gồm 03 điều (từ Điều 16 đến Điều 18);

c) *Chương III “Kiểm tra doanh nghiệp”*, bao gồm 6 điều (từ Điều 19 đến Điều 24) quy định về các vấn đề Trách nhiệm kiểm tra, Thẩm quyền kiểm tra, Tổ chức đoàn kiểm tra, Quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp được kiểm tra, Báo cáo kết quả kiểm tra, Xử lý kết quả kiểm tra;

d) *Chương IV “Thanh tra doanh nghiệp”*, bao gồm 4 điều (từ Điều 25 đến Điều 28);

đ) *Chương V “Xử lý vi phạm và tổ chức thực hiện”*, bao gồm 3 điều (từ Điều 29 đến Điều 31).

##### **2. Nội dung chủ yếu của Dự thảo Nghị định**

###### **2.1. Về phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng.**

Dự thảo Nghị định quy định cụ thể về việc giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu, doanh nghiệp có vốn nhà

nước trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu, bao gồm các vấn đề như: mục đích, nguyên tắc giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với doanh nghiệp; trách nhiệm, nội dung, hình thức, trình tự, thủ tục giám sát, kiểm tra, thanh tra; quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp trong quá trình giám sát, kiểm tra, thanh tra.

Với phạm vi điều chỉnh nêu trên, Nghị định này được áp dụng đối với:

a) Doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập hoặc các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (sau đây gọi chung là Bộ quản lý ngành), Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) quyết định thành lập, bao gồm:

- Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên là công ty mẹ của tập đoàn kinh tế; công ty mẹ của tổng công ty nhà nước; công ty mẹ trong mô hình công ty mẹ - công ty con;

- Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên độc lập.

b) Doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ bao gồm: công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn từ hai thành viên trở lên do các Bộ quản lý ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được giao là chủ sở hữu vốn đầu tư vào doanh nghiệp; doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ do các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước trực thuộc Bộ quản lý ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập hoặc tham gia liên doanh, liên kết, góp vốn.

c) Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc giám sát, kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp; các cơ quan, tổ chức, cá nhân được chủ sở hữu nhà nước ủy quyền, phân cấp hoặc giao thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu về vốn nhà nước, người đại diện theo ủy quyền đối với phần vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp.

## ***2.2 Giám sát đối với doanh nghiệp trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu.***

### ***a) Trách nhiệm giám sát doanh nghiệp***

Giám sát doanh nghiệp được xác định là một trong những kênh rất quan trọng giúp cơ quan quản lý nhà nước và chủ sở hữu nắm bắt về tình hình của doanh nghiệp để có những biện pháp chấn chỉnh, xử lý kịp thời bởi đây là biện pháp mang tính thường xuyên, liên tục và cũng ít can thiệp nhất tới hoạt động của doanh nghiệp. Vì vậy, Dự thảo Nghị định đề cao trách nhiệm của Bộ trưởng quản lý ngành, Chủ tịch UBND cấp tỉnh với vai trò là chủ sở hữu trong việc

giám sát doanh nghiệp (Điều 8 Dự thảo); xác định rõ trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị là đầu mối thực hiện nhiệm vụ giám sát doanh nghiệp; trách nhiệm của người đại diện theo ủy quyền phân vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp; trách nhiệm của Chủ tịch Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty của các doanh nghiệp mà Nhà nước làm chủ sở hữu trong việc tổ chức giám sát doanh nghiệp (Điều 9, 10, 11 Dự thảo).

*b) Nội dung giám sát*

Hiệu quả của hoạt động giám sát phụ thuộc rất nhiều vào việc xác định đầy đủ, chính xác nội dung giám sát. Trên cơ sở các quy định trong Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 của Chính phủ về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, dự thảo Nghị định này đã quy định các nội dung giám sát như sau:

- Về nội dung giám sát việc chấp hành pháp luật đối với doanh nghiệp được thực hiện trên các lĩnh vực bao gồm: (i) Quản lý và sử dụng vốn, tài sản nhà nước; chế độ tài chính và giám sát tài chính đối với các doanh nghiệp theo quy định của Chính phủ và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan; (ii) Sắp xếp, đổi mới, kiện toàn tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp; xây dựng và thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch về đầu tư phát triển sản xuất, kinh doanh đối với doanh nghiệp; (iii) Tuyển dụng, quản lý, sử dụng lao động; đánh giá, khen thưởng, kỷ luật và các chế độ, chính sách khác đối với người quản lý doanh nghiệp, người lao động làm việc tại doanh nghiệp; (iv) Quy định của pháp luật chuyên ngành có liên quan đến việc triển khai các hoạt động thuộc lĩnh vực, ngành, nghề kinh doanh của doanh nghiệp; quy định, quy trình về chuyên môn - kỹ thuật, quy tắc quản lý thuộc lĩnh vực, ngành, nghề kinh doanh của doanh nghiệp; (v) Các quy định của pháp luật về việc giám sát, kiểm tra, thanh tra, đánh giá hiệu quả hoạt động và thực hiện chế độ thông tin, báo cáo, công khai, minh bạch trong hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

- Về việc tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp được thực hiện trên các lĩnh vực bao gồm: (i) Việc thực hiện các chiến lược, kế hoạch sản xuất, kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển đã được phê duyệt; các nhiệm vụ công ích được giao cho doanh nghiệp; các dự án đầu tư nhóm A, B đã được phê duyệt; (ii) Việc phân phối lợi nhuận, trích lập và sử dụng các quỹ; tăng, giảm vốn điều lệ; vay nợ, cho vay nợ (trong nước và nước ngoài); huy động vốn; nghĩa vụ tài sản; mua, bán tài sản có giá trị (từ 50% vốn điều lệ trở lên hoặc theo quy định trong Điều lệ); việc góp vốn, nắm giữ, tăng, giảm vốn của doanh nghiệp tại các doanh nghiệp khác theo chủ trương đã phê duyệt; (iii) Việc sắp xếp, đổi mới, kiện toàn tổ chức và hoạt động; thực hiện các mục tiêu,

nhiệm vụ và ngành, nghề kinh doanh; tổ chức lại, chuyên đổi sở hữu, giải thể và yêu cầu phá sản; thành lập, giải thể các đơn vị mới trực thuộc theo đề án đã phê duyệt; (iv) Việc thực hiện các quyết định về tuyển dụng, quản lý, sử dụng; thực hiện chế độ, chính sách; đánh giá hoạt động, khen thưởng, kỷ luật đối với các viên chức thuộc thẩm quyền của chủ sở hữu; (v) Việc thực hiện các quyết định khác liên quan đến kết quả giám sát, kiểm tra, thanh tra; đánh giá hiệu quả sản xuất kinh doanh, hiệu quả quản lý và điều hành đối với doanh nghiệp của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của người quản lý doanh nghiệp.

### *c) Về phương thức giám sát*

Xuất phát từ quan điểm coi hoạt động giám sát là hoạt động theo dõi, tổng hợp và phân tích, đánh giá thường xuyên, định kỳ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định về việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp, do vậy, dự thảo Nghị định xác định các phương thức giám sát đối với doanh nghiệp rất linh hoạt và toàn diện bao gồm:

- Giám sát thông qua việc xem xét, tổng hợp, đánh giá các báo cáo của doanh nghiệp hoặc của người đại diện về nội dung giám sát (Điều 13);

- Giám sát thông qua việc tổng hợp các kiến nghị, đánh giá, biện pháp xử lý và tình hình thực hiện các kết luận kiểm tra, thanh tra, điều tra và báo cáo giám sát, kiểm toán (Điều 14);

- Giám sát thông qua việc tiếp nhận, xem xét, giải quyết các kiến nghị, phản ánh, khiếu nại, tố cáo liên quan đến doanh nghiệp (Điều 15).

### *d) Chế độ báo cáo và xử lý kết quả giám sát*

- Về báo cáo kết quả giám sát: Nhằm giúp các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền nắm bắt những thông tin tổng quát đối với các doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu để từ đó có những biện pháp xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị Thủ tướng Chính phủ xử lý, dự thảo Nghị định quy định trách nhiệm báo cáo kết quả giám sát của chủ sở hữu đối Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Thanh tra Chính phủ và các cơ quan có liên quan. Đồng thời, xác định cụ thể nội dung của báo cáo để làm cơ sở cho các cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện (Điều 16 Dự thảo).

Ngoài ra, đối với các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, việc giám sát được thực hiện thông qua người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Để có thông tin phục vụ cho hoạt động giám sát của chủ sở hữu và cơ quan quản lý nhà nước, dự thảo Nghị định đã quy định chế độ báo cáo kết quả giám sát của người đại diện (Điều 17 Dự thảo).

- Về xử lý kết quả giám sát: Kết quả của hoạt động giám sát là cơ sở giúp chủ sở hữu nắm bắt và đánh giá đúng về thực trạng của doanh nghiệp để có những biện pháp giải quyết, chấn chỉnh kịp thời giúp doanh nghiệp nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh và đảm bảo việc hoàn thành các nhiệm vụ, mục tiêu, chỉ tiêu và kế hoạch được giao. Do vậy, dự thảo Nghị định đã quy định cụ thể trách nhiệm của chủ sở hữu trong việc xử lý kết quả giám sát bao gồm: (i) xem xét, giải quyết kịp thời theo thẩm quyền những khó khăn, vướng mắc có liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp; tạo điều kiện để doanh nghiệp hoàn thành mục tiêu, kế hoạch kinh doanh đã được phê duyệt; (ii) đôn đốc và kịp thời áp dụng các biện pháp theo thẩm quyền nhằm chấn chỉnh hoạt động của doanh nghiệp; (iii) kiến nghị Thủ tướng Chính phủ xử lý kỷ luật đối với Chủ tịch hội đồng thành viên tại các doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập. Xử lý theo thẩm quyền đối với người quản lý, người đại diện tại doanh nghiệp trong các trường hợp không thực hiện chế độ thông tin, báo cáo theo quy định, không chấp hành các khuyến nghị, chỉ đạo của chủ sở hữu hoặc các vi phạm pháp luật khác; (iv) ra quyết định kiểm tra, quyết định thanh tra đối với doanh nghiệp theo thẩm quyền được quy định tại Nghị định này; (v) chuyển hồ sơ vụ việc sang cơ quan điều tra để truy cứu trách nhiệm hình sự khi có dấu hiệu tội phạm (Điều 18 Dự thảo).

### ***2.3 Về hoạt động kiểm tra doanh nghiệp.***

#### ***a) Về trách nhiệm kiểm tra:***

Tương tự như đối với hoạt động giám sát, dự thảo Nghị định xác định và đề cao trách nhiệm của Bộ trưởng Bộ quản lý ngành, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong phạm vi thẩm quyền của mình có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành có liên quan tiến hành kiểm tra thường xuyên hoặc đột xuất việc chấp hành pháp luật và thực hiện các quyết định của chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp theo nội dung quy định tại Điều 12 dự thảo Nghị định.

Hoạt động kiểm tra gắn liền với chức năng, nhiệm vụ của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước và chủ sở hữu, đồng thời trước yêu cầu phải tăng cường kiểm soát chặt chẽ, bảo toàn, phát triển vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, dự thảo Nghị định xác định hoạt động kiểm tra được tiến hành thường xuyên hoặc đột xuất. Theo đó, hoạt động kiểm tra thường xuyên được tiến hành trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của cơ quan được chủ sở hữu giao thực hiện chức năng kiểm tra đối với các doanh nghiệp thuộc quyền quản lý của chủ sở hữu. Hoạt động kiểm tra đột xuất được tiến hành khi phát hiện doanh nghiệp có dấu hiệu vi phạm pháp luật, không chấp hành các quyết định của chủ sở hữu hoặc do Thủ trưởng cơ quan chủ sở hữu quyết định. Đồng thời, hoạt động kiểm tra được tiến hành theo đoàn hoặc do người được giao thực hiện nhiệm vụ kiểm tra tiến hành.



### *b) Về thẩm quyền kiểm tra*

Để tạo cơ sở pháp lý cho quá trình tổ chức thực hiện, dự thảo Nghị định quy định rõ thẩm quyền ra quyết định kiểm tra của Bộ trưởng Bộ quản lý ngành, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh với tư cách là Thủ trưởng cơ quan chủ sở hữu trong việc ra quyết định kiểm tra hoặc giao cho Thủ trưởng các cơ quan, đơn vị trực thuộc ra quyết định kiểm tra đối với các doanh nghiệp theo thẩm quyền. Đồng thời quy định trách nhiệm của các Bộ, cơ quan ngang Bộ và các sở, ngành cấp tỉnh trong việc phối hợp với chủ sở hữu, cơ quan, đơn vị được chủ sở hữu giao trong quá trình tiến hành kiểm tra đối với doanh nghiệp (Điều 20). Dự thảo Nghị định cũng quy định thẩm quyền của Chủ tịch Hội đồng thành viên, Chủ tịch Công ty trong các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước trực thuộc Bộ quản lý ngành, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định kiểm tra việc chấp hành pháp luật và thực hiện các quyết định của chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp thành lập mới hoặc liên doanh, liên kết mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ.

*d) Tổ chức đoàn kiểm tra:* để thuận tiện cho việc tổ chức kiểm tra doanh nghiệp theo đoàn (trong trường hợp chủ sở hữu quyết định kiểm tra thông qua hình thức tổ chức đoàn), dự thảo Nghị định đã quy định cụ thể về việc: ra quyết định kiểm tra, nội dung quyết định kiểm tra, thời hạn tiến hành kiểm tra, việc lập biên bản trong quá trình kiểm tra (Điều 21 Dự thảo).

*đ) Báo cáo kết quả kiểm tra, xử lý kết quả kiểm tra:* Xuất phát từ việc coi hoạt động kiểm tra là nhằm xem xét, xác minh, làm rõ và kết luận về việc tuân thủ pháp luật và chấp hành các quyết định của chủ sở hữu của doanh nghiệp, do vậy, dự thảo nghị định quy định báo cáo kết quả kiểm tra phải có các nội dung theo quy định tại khoản 1 Điều 23 Dự thảo Nghị định. Đồng thời, để đảm bảo mục đích của hoạt động kiểm tra, dự thảo Nghị định quy định rõ trách nhiệm của người ra quyết định kiểm tra trong việc xử lý kết quả kiểm tra (Điều 24).

Ngoài ra, để đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của doanh nghiệp, dự thảo Nghị định cũng xác định doanh nghiệp được kiểm tra có những quyền và nghĩa vụ nhất định (Điều 22).

### **2.4 Hoạt động thanh tra doanh nghiệp.**

Trong số các công cụ quản lý của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp thì thanh tra doanh nghiệp được coi là một trong những biện pháp quan trọng nhất trong việc xem xét, đánh giá và xử lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với doanh nghiệp trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu. Về cơ bản, hoạt động thanh tra doanh nghiệp tuân thủ các quy định của pháp luật về thanh tra nói chung, tuy nhiên cũng có một số nội dung đặc thù đối với hoạt

động thanh tra doanh nghiệp được cụ thể hóa tại dự thảo Nghị định.

*a) Về trách nhiệm thanh tra:* Dự thảo Nghị định xác định trách nhiệm thanh tra của Bộ trưởng Bộ quản lý ngành, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra trong phạm vi thẩm quyền của mình có trách nhiệm thanh tra việc chấp hành pháp luật và thực hiện các quyết định của chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp khi có một trong những căn cứ theo quy định của pháp luật về thanh tra.

Đồng thời, đối với các doanh nghiệp sở hữu khối lượng vốn lớn của Nhà nước đầu tư (bao gồm doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ), do yêu cầu tăng cường kiểm soát chặt chẽ, bảo toàn, phát triển vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, dự thảo Nghị định quy định ngoài trường hợp thanh tra đột xuất thì tối thiểu 02 năm phải được thanh tra 01 lần (Điều 25).

*b) Thẩm quyền thanh tra:* việc xác định thẩm quyền thanh tra là một trong những vấn đề rất quan trọng, tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan có thẩm quyền trong tiến hành thanh tra đối với doanh nghiệp. Theo quy định của Luật thanh tra năm 2010, việc xác định thẩm quyền thanh tra doanh nghiệp được quy định như sau: Thanh tra Chính phủ có thẩm quyền thanh tra đối với doanh nghiệp nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập; Thanh tra bộ có thẩm quyền thanh tra đối với doanh nghiệp nhà nước do Bộ trưởng quyết định thành lập; thanh tra tỉnh có thẩm quyền thanh tra đối với doanh nghiệp nhà nước do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập.

Trên cơ sở quy định này của Luật thanh tra và các quy định của các văn bản pháp luật có liên quan, Dự thảo Nghị định xác định cụ thể thẩm quyền thanh tra doanh nghiệp, cụ thể:

- Thanh tra Chính phủ thanh tra việc tuân thủ pháp luật và chấp hành các quyết định của chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập và các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ trực thuộc các doanh nghiệp đó.

- Thanh tra Bộ quản lý ngành thanh tra việc tuân thủ pháp luật và chấp hành các quyết định của chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ do Bộ trưởng quyết định thành lập và các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ trực thuộc các doanh nghiệp đó; các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ do Bộ quản lý ngành được giao là chủ sở hữu phần vốn góp; thanh tra việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn - kỹ thuật, quy tắc quản lý ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ đối với các doanh nghiệp nhà nước

khác theo quy định của pháp luật về thanh tra.

- Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là Thanh tra tỉnh) thanh tra việc tuân thủ pháp luật và chấp hành các quyết định của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp cùng cấp quyết định thành lập và các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ trực thuộc các doanh nghiệp đó; các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ do Ủy ban nhân dân cùng cấp là chủ sở hữu phần vốn góp.

- Thanh tra cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là Thanh tra sở) thanh tra việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn - kỹ thuật, quy tắc quản lý ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của sở đối với doanh nghiệp nhà nước theo quy định của pháp luật về thanh tra.

*d) Về nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra; căn cứ, trình tự, thủ tục tiến hành thanh tra; kết luận và xử lý kết luận thanh tra...* được dẫn chiếu áp dụng theo các quy định của Luật thanh tra và các văn bản hướng dẫn thi hành.

### **2.5 Về vấn đề xử lý vi phạm.**

Nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả của các quy định về giám sát, kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp, dự thảo Nghị định quy định khá cụ thể các hình thức xử lý vi phạm đối với Người quản lý doanh nghiệp, Người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Bộ trưởng Bộ quản lý ngành, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc chủ sở hữu hoặc công chức được giao giám sát, kiểm tra doanh nghiệp trong trường hợp vi phạm các quy định của Nghị định này và các quy định của pháp luật liên quan đến giám sát, kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp (Điều 29).

### **2.6 Một số vấn đề khác.**

Ngoài các vấn đề nêu trên, dự thảo Nghị định còn quy định về việc xây dựng và phê duyệt kế hoạch giám sát, kiểm tra, thanh tra hàng năm; việc xử lý chồng chéo trong hoạt động kiểm tra, thanh tra việc tuân thủ pháp luật và chấp hành các quyết định của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhằm khắc phục tình trạng chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp hiện nay (Điều 6, Điều 7 Dự thảo).

## **V. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CÒN Ý KIẾN KHÁC NHAU**

Quá trình xây dựng Dự thảo Nghị định còn một số nội dung có ý kiến khác nhau, cụ thể như sau:

## 1. Về đối tượng áp dụng của Dự thảo Nghị định

- *Loại ý kiến thứ nhất cho rằng:* việc giám sát, kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp theo quy định tại Nghị định này không chỉ được áp dụng đối với các doanh nghiệp nhà nước cấp 1 (công ty mẹ các tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước, SCIC) mà còn áp dụng cả đối với các doanh nghiệp cấp 2, 3...(các công ty con, công ty liên kết). Bởi theo khoản 3 Điều 3 Nghị định số 99/2012/NĐ-CP thì “Vốn góp của nhà nước là vốn được Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp do một cơ quan nhà nước hoặc tổ chức kinh tế được Nhà nước giao làm đại diện chủ sở hữu”. Như vậy, các doanh nghiệp do các công ty mẹ của tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đầu tư 100% hoặc trên 50% vốn góp vẫn có thể coi là doanh nghiệp nhà nước.

- *Loại ý kiến thứ hai cho rằng:* các quy định tại Nghị định chỉ nên áp dụng đối với các doanh nghiệp nhà nước cấp 1. Đối với các doanh nghiệp cấp 2, 3 sẽ được quản lý thông qua các doanh nghiệp cấp 1. Phương án này xuất phát từ quan điểm không coi việc sử dụng nguồn vốn của doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đầu tư vào doanh nghiệp khác là vốn nhà nước đầu tư. Do vậy, Nghị định này chỉ nên áp dụng đối với các doanh nghiệp nhà nước cấp 1. Đối với các doanh nghiệp cấp 2, 3 sẽ được quản lý thông qua các doanh nghiệp cấp 1. Các công ty mẹ sẽ chịu trách nhiệm giám sát, kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động đối với các công ty TNHH một thành viên do công ty mẹ là chủ sở hữu và công ty có vốn đầu tư của công ty mẹ. Các cơ quan quản lý nhà nước thông qua nắm hoạt động của các công ty mẹ cũng sẽ nắm được hoạt động của các công ty con.

Sau khi nghiên cứu, Thanh tra Chính phủ thấy loại ý kiến thứ nhất là hợp lý nên đã thể hiện trong dự thảo Nghị định.

## 2. Về việc quy định tần suất thanh tra tối thiểu đối với doanh nghiệp

- *Loại ý kiến thứ nhất cho rằng:* các doanh nghiệp nhà nước hiện nay đang sở hữu Khối lượng vốn rất lớn của nhà nước. Do vậy, để tăng cường tăng cường kiểm soát chặt chẽ, bảo toàn, phát triển vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, tránh tình trạng nhiều doanh nghiệp nhà nước làm ăn thua lỗ, làm thất thoát vốn của nhà nước như trong thời gian vừa qua thì cần quy định ngoài các trường hợp tiến hành thanh tra đột xuất theo quy định của pháp luật về thanh tra, thì các doanh nghiệp nhà nước phải được thanh tra tối thiểu 02 năm một lần. Dự thảo Nghị định được thể hiện theo phương án này.

- *Loại ý kiến thứ hai cho rằng:* không nên quy định tần suất thanh tra tối thiểu vì như vậy sẽ làm giảm đi vai trò của hoạt động giám sát, kiểm tra doanh nghiệp của chủ sở hữu và thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước. Hoạt động thanh tra chỉ được tiến hành khi có một trong những căn cứ theo quy định của pháp luật về thanh tra.

Trên đây là những nội dung cơ bản của dự thảo Nghị định giám sát, kiểm

tra, thanh tra đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu, doanh nghiệp có vốn nhà nước trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu, Thanh tra Chính phủ kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

## **TỔNG THANH TRA**

***Nơi nhận:***

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ;
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Các thành viên Chính phủ;
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Lưu VT, PC.

**Huỳnh Phong Tranh**

