

Số: /BC-TANDTC

Dự thảo

Hà Nội, ngày tháng năm 2024

BÁO CÁO
ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH
Dự án Luật Phá sản (sửa đổi)

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, Tòa án nhân dân tối cao báo cáo đánh giá tác động của chính sách về dự án Luật Phá sản (sửa đổi), sau đây gọi tắt là dự án Luật, cụ thể như sau:

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẬP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Ngày 19/6/2014, Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 7 thông qua Luật Phá sản năm 2014, có hiệu lực từ ngày 01/01/2015, thay thế cho Luật Phá sản năm 2004. Theo đó, Luật Phá sản 2014 đã khắc phục những bất cập, hạn chế về thủ tục giải quyết các vụ việc phá sản của Luật Phá sản 2004. Sự ra đời của Luật Phá sản năm 2014 góp phần tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp và các cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan; tạo điều kiện cho các doanh nghiệp đang trong tình trạng sản xuất kinh doanh khó khăn, thua lỗ có cơ hội để rút khỏi thị trường, góp phần lành mạnh hoá nền kinh tế; thúc đẩy hoạt động sản xuất, kinh doanh có hiệu quả hơn; thúc đẩy sự lưu thông vốn trong nền kinh tế thị trường, thu hút đầu tư và tạo ra môi trường kinh doanh lành mạnh cho các nhà đầu tư; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động và các chủ nợ cũng như lợi ích hợp pháp cho cả doanh nghiệp, hợp tác xã mắc nợ. Luật Phá sản năm 2014 cũng giúp cải thiện chỉ số môi trường kinh doanh và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Tuy nhiên, thực tiễn giải quyết phá sản cho thấy còn nhiều hạn chế, vướng mắc, như: còn nhiều mâu thuẫn, chồng chéo về nội dung và hình thức giữa Luật Phá sản với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan; một số quy định của Luật Phá sản và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Phá sản còn chưa rõ ràng, khó áp dụng, không khả thi hoặc không còn phù hợp với thực tiễn.

Trong khi đó, nhiều chủ trương, đường lối của Đảng về cải cách tư pháp được đề ra trong Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới cần phải được thể chế hoá để triển khai thực hiện trên thực tế.

Ngoài ra, xu thế cải cách mạnh mẽ luật phá sản trên toàn thế giới trong những năm gần đây đã cho thấy hiệu quả cao trong giải quyết phục hồi, phá sản của các quốc gia thực hiện cải cách và tạo môi trường kinh doanh thuận lợi, bền vững.

Do vậy, Luật Phá sản Việt Nam cần được cải cách hơn nữa nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả giải quyết phá sản theo tinh thần cải cách tư pháp của Nghị quyết số 27-NQ/TW, phù hợp với xu hướng chung thế giới trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng của Việt Nam.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

Việc xây dựng chính sách trong dự án Luật nhằm hướng tới các mục tiêu sau đây:

(1) Thể chế hoá các chủ trương, đường lối, chính sách trong các Nghị quyết, văn kiện của Đảng về cải cách tư pháp.

(2) Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật; không có sự xung đột, mâu thuẫn, chồng chéo giữa Luật Phá sản với các văn bản pháp luật khác, đặc biệt là Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024.

(3) Kế thừa những quy định phù hợp, sửa đổi những quy định không còn phù hợp; bổ sung những vấn đề mới nhằm khắc phục những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn; đồng thời, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế phù hợp với điều kiện Việt Nam.

(4) Bảo đảm tính khả thi của Luật Phá sản (sửa đổi) phù hợp với điều kiện, tình hình kinh tế - xã hội của đất nước.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Để đạt được các mục tiêu đề ra, dự án Luật này dự kiến xây dựng năm nhóm chính sách lớn, bao gồm:

(1) Chính sách 1: Xây dựng, hoàn thiện thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, hợp tác xã;

(2) Chính sách 2: Xây dựng thủ tục phục hồi giản lược, thủ tục phá sản giản lược đối với doanh nghiệp, hợp tác xã;

(3) Chính sách 3: Xây dựng thủ tục tố tụng điện tử giải quyết vụ việc phá sản;

(4) Chính sách 4: Hoàn thiện quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Quản tài viên, người tiến hành thủ tục phá sản, người tham gia thủ tục phá sản;

(5) Chính sách 5: Hoàn thiện trình tự, thủ tục giải quyết vụ việc phá sản.

Mỗi nhóm chính sách cần đánh giá tác động bao gồm các nội dung: Xác định vấn đề bất cập; mục tiêu giải quyết vấn đề; các giải pháp đề xuất; đánh giá tác động của giải pháp đề xuất; kiến nghị lựa chọn giải pháp trên cơ sở phân tích, so sánh, dự báo tác động của từng giải pháp.

1. Chính sách 1: Xây dựng, hoàn thiện thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, hợp tác xã

1.1. Xác định vấn đề bất cập

Theo quy định của Luật Phá sản năm 2014, thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh là một giai đoạn nằm trong thủ tục phá sản; sau khi Tòa án ra quyết định mở thủ tục phá sản, Hội nghị chủ nợ thông qua Nghị quyết có nội dung đề nghị áp dụng biện pháp phục hồi hoạt động kinh doanh, thì doanh nghiệp, hợp tác xã xây dựng phương án phục hồi hoạt động kinh doanh bao gồm các biện pháp để phục hồi hoạt động kinh doanh; các điều kiện, thời hạn và kế hoạch thanh toán các khoản nợ¹.

Thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh hầu như không được áp dụng (theo thống kê, trong gần 09 năm thi hành Luật Phá sản năm 2014 trên toàn quốc có chưa đến 10 vụ việc áp dụng thủ tục phục hồi). Nguyên nhân của thực trạng này, gồm:

Thứ nhất, thủ tục phục hồi được tiến hành trong thủ tục phá sản khi doanh nghiệp, hợp tác xã đã mất khả năng thanh toán - tình trạng khó khăn nghiêm trọng về tài chính và không thể cứu vãn, do vậy việc xây dựng và triển khai phương án phục hồi khó thành công. Đồng thời, không khuyến khích được các doanh nghiệp, hợp tác xã chủ động nộp đơn để được áp dụng thủ tục phục hồi khi có nguy cơ mất khả năng thanh toán.

Thứ hai, thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh khác biệt với thủ tục phá sản và cần sự tham gia của các chủ thể có chuyên môn về kinh doanh và quản trị doanh nghiệp. Khi thủ tục phục hồi được tiến hành trong thủ tục phá sản thì những đặc thù này không được chú trọng dẫn đến giảm hiệu quả thủ tục này.

Kinh nghiệm của những nước có cơ chế phục hồi hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và giải quyết phá sản hiệu quả, như Hàn Quốc, Ai Cập,

¹Các biện pháp để phục hồi hoạt động kinh doanh gồm: huy động vốn; giảm nợ, miễn nợ, hoãn nợ; thay đổi mặt hàng sản xuất, kinh doanh; đổi mới công nghệ sản xuất; tổ chức lại bộ máy quản lý, sáp nhập hoặc chia tách bộ phận sản xuất; bán cổ phần cho chủ nợ và những người khác; bán hoặc cho thuê tài sản; các biện pháp khác không trái quy định của pháp luật.

Singapore, Hoa Kỳ, Pháp, Đức, Hà Lan cho thấy thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh và thủ tục phá sản (hay còn gọi là thủ tục thanh lý) là hai thủ tục độc lập với nhau, ngay từ khi nộp đơn người nộp đơn phải lựa chọn một trong hai thủ tục: (1) Phục hồi hoạt động kinh doanh hoặc (2) Giải quyết thanh lý phá sản (điều này khác với Luật Phá sản Việt Nam là chỉ có 01 thủ tục là thủ tục yêu cầu mở thủ tục phá sản).

Kinh nghiệm của nhiều nước có cơ chế phục hồi thành công, như Hàn Quốc, Ai Cập, Singapore, Hoa Kỳ, Pháp, Đức, Hà Lan (các nước EU áp dụng Chỉ thị của EU) đã có cơ chế tạo điều kiện cứu doanh nghiệp từ sớm, khi doanh nghiệp sắp mất khả năng thanh toán mà chưa đến mức mất khả năng thanh toán.

Trong quá trình giải quyết phục hồi kinh doanh của doanh nghiệp, Tòa án có thể chuyển vụ việc sang thủ tục phá sản nếu phục hồi không thành công. Ngược lại, trong quá trình giải quyết phá sản, Tòa án cũng có thể chuyển vụ việc sang thủ tục phục hồi nếu xét thấy có đủ điều kiện phục hồi.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Khuyến khích, ưu tiên áp dụng thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh từ sớm, khi doanh nghiệp, hợp tác xã có nguy cơ mất khả năng thanh toán để thoát khỏi tình trạng khó khăn, khôi phục hoạt động kinh doanh².

Tạo điều kiện để thủ tục phục hồi kinh doanh được thực hiện nhanh chóng, hiệu quả; đồng thời xây dựng hành lang pháp lý để Tòa án thụ lý và giải quyết vụ việc phá sản hiệu quả hơn.

1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Phương án 1

- Xây dựng, hoàn thiện thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh theo hướng phù hợp, linh hoạt, độc lập với thủ tục phá sản.

- Doanh nghiệp, hợp tác xã có nguy cơ mất khả năng thanh toán và chủ nợ của doanh nghiệp, hợp tác xã có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phục hồi nhằm cứu doanh nghiệp, hợp tác xã và bảo toàn tiền, tài sản của mình.

- Doanh nghiệp, hợp tác xã không đủ điều kiện phục hồi hoạt động kinh doanh thì Tòa án chuyển vụ việc sang thủ tục phá sản.

- Xây dựng cơ chế, chính sách hỗ trợ đặc thù, phù hợp để khuyến khích

² Khi doanh nghiệp, hợp tác xã bị phá sản thì cả chủ nợ và người lao động đều bị thiệt hại; các chủ nợ hầu như chỉ nhận lại được một phần nhỏ số nợ, người lao động bị mất việc làm dẫn đến những hệ lụy khác cho xã hội. Phục hồi doanh nghiệp, hợp tác xã là biện pháp để chủ nợ và doanh nghiệp, hợp tác xã có nguy cơ mất khả năng thanh toán cùng tham gia sớm vào quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp, hợp tác xã khi mới phát sinh khó khăn để bảo toàn tài sản, nhằm thu hồi nợ cho chủ nợ với tỷ lệ cao hơn phá sản, có thể thu được toàn bộ số nợ; giúp ổn định việc làm cho người lao động và bảo đảm ổn định trật tự xã hội.

việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh nhằm hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã có điều kiện, khả năng cao hơn để thoát khỏi tình trạng khó khăn, phục hồi hoạt động kinh doanh, tái cơ cấu thành công. Về nội dung này, hiện đang có hai loại ý kiến như sau:

Đề nghị tiếp tục kế thừa những chính sách hỗ trợ phục hồi doanh nghiệp, hợp tác xã đã được quy định tại Luật Phá sản năm 2014 và các văn bản pháp luật hiện hành khác có liên quan. Chỉ nghiên cứu, đề xuất bổ sung trong Luật Phá sản (sửa đổi) những chính sách đặc thù khác phù hợp với chính sách quản lý doanh nghiệp, hợp tác xã và điều kiện kinh tế xã hội hiện nay mà có tính đồng thuận cao để khuyến khích doanh nghiệp, hợp tác xã nộp đơn phục hồi, hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã phục hồi như: khoan tiền nợ thuế; tạm dừng việc thanh toán một số khoản nợ; cung cấp danh sách các tổ chức nghề nghiệp có chức năng, khả năng hỗ trợ quá trình tái cấu trúc doanh nghiệp, hợp tác xã; danh sách các chuyên gia kế tế có kiến thức, kinh nghiệm có thể hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã trong quá trình tái cấu trúc lại hoạt động sản xuất kinh doanh... Đối với các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã được ban hành trong quá trình quản lý kinh tế xã hội sau khi Luật Phá sản (sửa đổi) được thông qua thì sẽ được vận dụng để thể hiện trong “phương án phục hồi” mà doanh nghiệp, hợp tác xã xây dựng khi đề nghị áp dụng thủ tục phục hồi hoạt động của doanh nghiệp, hợp tác xã.

b) Phương án 2

Đề nghị không quy định trong Luật Phá sản (sửa đổi) về chính sách phục hồi và các biện pháp hỗ trợ phục hồi vì các chính sách này phải là các chính sách can thiệp, hỗ trợ từ phía nhà nước đối với doanh nghiệp, hợp tác xã và nó liên quan đến hầu hết các lĩnh vực của nền kinh tế, được quy định tại nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Các chính sách phục hồi, hỗ trợ phục hồi và các giải pháp triển khai thực hiện phải được xây dựng đồng bộ, tổng thể để đảm bảo tính hiệu quả, khả thi. Vì vậy, cần đề nghị giao cho Chính phủ trình Quốc hội ban hành một đạo luật riêng về vấn đề này.

1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

1.4.1. Đối với Phương án 1

a) Tác động kinh tế

Tăng số lượng các doanh nghiệp, hợp tác xã được phục hồi sẽ góp phần vào sự hồi phục và phát triển kinh tế đất nước nói chung; các cơ quan thuế, bảo hiểm, người lao động, chủ nợ có cơ hội thu được tiền thuế, bảo hiểm, tiền nợ khi doanh nghiệp, hợp tác xã phục hồi.

Thủ tục phục hồi hiệu quả cũng tạo động lực cho các nhà đầu tư, đặc biệt là thu hút đầu tư nước ngoài, từ đó đóng góp cho nền kinh tế quốc dân.

Khi số lượng các doanh nghiệp, hợp tác xã được phục hồi tăng lên cũng làm giảm số lượng các doanh nghiệp, hợp tác xã bị phá sản, giúp làm giảm chi phí để giải quyết các hậu quả xã hội do phá sản gây ra, như chi phí quản lý, thanh lý tài sản phá sản, chi phí chi trả cho người lao động thất nghiệp

b) Tác động xã hội:

Doanh nghiệp, hợp tác xã chủ động hơn trong việc nộp đơn yêu cầu phục hồi do họ không phải e ngại việc nộp đơn sẽ có nguy cơ cao bị phá sản; đồng thời với việc nộp đơn từ sớm, khi tình trạng khó khăn chưa quá trầm trọng sẽ giúp cơ hội phục hồi cao hơn.

Doanh nghiệp, hợp tác xã phục hồi giúp ổn định việc làm cho người lao động, góp phần bình ổn quỹ bảo hiểm xã hội, thuế và ổn định đời sống cho các chủ nợ, bảo đảm ổn định trật tự xã hội, giảm các hệ lụy khác cho xã hội.

Góp phần lành mạnh hóa môi trường kinh doanh, thu hút đầu tư trong và ngoài nước.

c) Tác động về giới: phương án này không mang tính phân biệt về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính, tố tụng:

Tạo điều kiện thuận lợi cho Tòa án trong thụ lý và giải quyết vụ án khi chỉ phải áp dụng theo một thủ tục nhất định, vì vậy cũng giúp cho việc giải quyết vụ án được rút ngắn về thời gian.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật: Hoàn thiện hệ thống pháp luật về hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, hợp tác xã; bảo đảm sự tương thích, đồng bộ giữa các văn bản quy phạm pháp luật.

1.4.2. Đối với Phương án 2

a) Tác động kinh tế:

Theo số liệu thống kê của Tòa án nhân dân tối cao, từ ngày 01/10/2015 đến ngày 30/9/2022 (8 năm thi hành Luật Phá sản năm 2014), Tòa án nhân dân các cấp thụ lý 906 vụ việc phá sản, ra quyết định mở thủ tục phá sản 682 vụ việc, 208 quyết định tuyên bố phá sản theo thủ tục thông thường, 32 quyết định tuyên bố phá sản theo thủ tục rút gọn, dưới 10 vụ việc áp dụng thủ tục phục hồi. Các Tòa án đã ra quyết định tuyên bố phá sản đối với 58 doanh nghiệp; ra quyết định đình chỉ tiến hành thủ tục phá sản đối với 36 doanh nghiệp, 01 hợp tác xã.

Như vậy, so với 9 năm thi hành Luật phá sản năm 2004 (từ 2004-2013: Tòa án các cấp chỉ thụ lý 336 đơn yêu cầu tuyên bố phá sản doanh nghiệp, ra 236 Quyết định mở thủ tục phá sản, trong đó ra 83 Quyết định tuyên bố phá sản), số lượng vụ việc phá sản mà Tòa án các cấp thụ lý, giải quyết đã tăng lên khoảng 3 lần), riêng năm 2022, các Tòa án đã thụ lý 240

đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản; đã giải quyết được 121 đơn, chiếm 27% tổng số đơn của 8 năm qua.

Nếu không quy định trong Luật Phá sản (sửa đổi) các chính sách phục hồi, hỗ trợ phục hồi mà đề nghị Chính phủ ban hành hoặc trình Quốc hội ban hành một đạo luật riêng hoặc trong các luật có liên quan về vấn đề này thì sẽ dẫn đến chậm giải quyết các vụ việc phá sản do cần thời gian xây dựng đạo luật riêng hoặc sửa đổi các đạo luật khác để phù hợp với chính sách phục hồi doanh nghiệp hợp tác xã mất khả năng thanh toán. Với số lượng vụ việc phá sản ngày càng tăng, Luật Tổ chức tòa án nhân dân (sửa đổi) đã được Quốc hội thông qua, việc sửa đổi Luật phá sản là vấn đề cấp thiết để Tòa án chuyên biệt về phá sản đi vào hoạt động.

Mặt khác, số lượng đơn yêu cầu giải quyết phá sản tiếp tục tăng theo sự biến động kinh tế - xã hội và làm tăng chi phí để giải quyết các hậu quả xã hội do phá sản gây ra, như chi phí quản lý, thanh lý tài sản phá sản, chi phí chi trả cho người lao động thất nghiệp do số lượng vụ việc phá sản ngày càng tăng.

b) Tác động xã hội:

Không khắc phục được vướng mắc, bất cập của Luật Phá sản hiện hành là chưa khuyến khích được doanh nghiệp, hợp tác xã chủ động nộp đơn dẫn đến giảm cơ hội phục hồi cho các doanh nghiệp, hợp tác xã bị rơi vào tình trạng mất khả năng thanh toán.

Tăng các vụ việc phá sản dẫn đến tăng nguy cơ mất việc làm của người lao động, ảnh hưởng đến trật tự xã hội và các hệ lụy khác cho xã hội.

c) Tác động về giới: phương án này không mang tính phân biệt về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính, tố tụng: không phát sinh thủ tục hành chính.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật: Chưa khắc phục được vướng mắc, bất cập về cơ chế phục hồi doanh nghiệp, hợp tác xã.

1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Trên cơ sở phân tích, so sánh tác động của từng giải pháp như trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn quy định theo Phương án 1.

2. Chính sách 2: Xây dựng thủ tục phục hồi giản lược, thủ tục phá sản giản lược đối với doanh nghiệp, hợp tác xã

2.1. Xác định vấn đề bất cập

Theo Sách trắng Việt Nam năm 2023³ thì tại thời điểm 31/12/2021, Việt Nam có 498.233 doanh nghiệp quy mô siêu nhỏ, 176.217 doanh nghiệp quy mô nhỏ. Tổng số lao động của doanh nghiệp siêu nhỏ và nhỏ chiếm 26,6% số lao động trong toàn bộ các doanh nghiệp; tổng số nguồn vốn của doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ là 12,5 triệu tỷ đồng, chiếm 22,9% nguồn vốn trong toàn bộ khối doanh nghiệp (doanh nghiệp nhỏ sử dụng lao động có tham gia bảo hiểm xã hội bình quân năm từ 50 đến 100 người và tổng doanh thu của năm từ 50 đến 100 tỷ đồng hoặc tổng nguồn vốn của năm từ 20 đến 50 tỷ đồng tùy lĩnh vực kinh doanh; doanh nghiệp siêu nhỏ sử dụng lao động có tham gia bảo hiểm xã hội bình quân năm không quá 10 người và tổng doanh thu của năm từ 3 đến 10 tỷ đồng hoặc tổng nguồn vốn của năm không quá 3 tỷ đồng tùy lĩnh vực kinh doanh)⁴. Bên cạnh đó, năm 2021, cả nước ta có khoảng 27.342 hợp tác xã⁵, theo đó hợp tác xã quy mô thành viên siêu nhỏ là hợp tác xã có dưới 50 thành viên, có tổng nguồn vốn dưới 1 tỷ đồng; hợp tác xã quy mô thành viên nhỏ là hợp tác xã có từ 50 đến 300 thành viên, có tổng nguồn vốn từ 1 tỷ đồng đến dưới 5 tỷ đồng⁶. Doanh nghiệp, hợp tác xã nhỏ và siêu nhỏ đóng vai trò quan trọng trong việc phát triển kinh tế - xã hội và tạo công ăn việc làm cho các lao động tại địa phương.

Các doanh nghiệp, hợp tác xã có quy mô nhỏ được các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền hỗ trợ tiếp cận tín dụng, ưu đãi thuế suất; hỗ trợ mặt bằng sản xuất, giá thuê mặt bằng; mở rộng thị trường; hỗ trợ công nghệ, thông tin, tư vấn và pháp lý, đào tạo phát triển nguồn nhân lực... Doanh nghiệp siêu nhỏ được áp dụng các thủ tục hành chính thuế và chế độ kế toán đơn giản theo quy định của pháp luật về thuế, kế toán.⁷ Hợp tác xã quy mô siêu nhỏ có thể tổ chức theo tổ chức quản trị đầy đủ hoặc tổ chức quản trị rút gọn, được hỗ trợ chi phí kiểm toán khi được hưởng chính sách hỗ trợ của Nhà nước theo quy định⁸.

Các doanh nghiệp, hợp tác xã có quy mô nhỏ thường có quy mô tổ chức đơn giản, phạm vi kinh doanh, lĩnh vực hoạt động nhỏ lẻ, tài sản ít, có giá trị không lớn, vì vậy, việc giải quyết phục hồi, phá sản với những trường hợp này không phức tạp.

Mặt khác, xuất phát từ việc giá trị tài sản nhỏ, số lượng chủ nợ ít nên doanh nghiệp, hợp tác xã có quy mô nhỏ sẽ gặp khó khăn về tài chính trong thủ

³ Website của Tổng cục thống kê <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2024/01/Sach-trang-Doanh-Nghiep-2023.pdf>, truy cập lần cuối ngày 23/02/2024.

⁴ Tiêu chí phân loại doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ được quy định tại Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, Nghị định số 80/2021/NĐ-CP ngày 26/8/2021 của Chính phủ.

⁵ Báo cáo tổng kết thi hành Luật Hợp tác xã năm 2012 (giai đoạn 2013-2021) (Kèm theo Công văn số 8505/BKHĐT-HTX ngày 03/12/2021 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư).

⁶ Khoản 1 Điều 4, khoản 1 Điều 5 Thông tư số 01/2020/TT-BKHĐT ngày 19/02/2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn phân loại và đánh giá hợp tác xã.

⁷ Theo quy định của Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, Nghị định số 80/2021/NĐ-CP ngày 26/8/2021 của Chính phủ.

⁸ Khoản 1 Điều 27, khoản 3 Điều 56 Luật Hợp tác xã năm 2023.

tục phục hồi, phá sản theo thủ tục chung áp dụng cho tất cả các loại hình doanh nghiệp, hợp tác xã, điển hình là không đảm bảo chi phí Quản tài viên dẫn đến gây khó khăn cho quá trình phục hồi, phá sản. Các chủ nợ cũng không có động lực để nộp đơn yêu cầu giải quyết phá sản đối với những trường hợp này, dẫn đến việc doanh nghiệp, hợp tác xã nhỏ và siêu nhỏ tự biến mất khỏi thị trường, dẫn đến hệ lụy đối với nền kinh tế - xã hội.

Kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới có cơ chế giải quyết phá sản thành công là thiết kế và thực hiện một thủ tục hợp lý, giúp giảm bớt sự phức tạp và chi phí so với thủ tục phá sản thông thường, cung cấp các cơ chế nhanh chóng và linh hoạt để phục hồi hoạt động kinh doanh cho các doanh nghiệp có tài sản nhỏ và lượng chủ nợ ít.

Thủ tục rút gọn mà một số nước (như Hàn Quốc, Ai Cập, Hoa Kỳ) đã sử dụng, bao gồm: Giảm thời hạn tiến hành các thủ tục, giảm bớt điều kiện hợp lệ để thông qua Hội nghị chủ nợ; giảm các điều kiện và các chủ thể tham gia; giảm chi phí phá sản; giải quyết bằng hình thức trực tuyến (điển hình như: Ai Cập, Hy Lạp).

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Tạo cơ chế giải quyết nhanh chóng, hiệu quả để giải quyết thủ tục phục hồi và thủ tục phá sản có đủ điều kiện luật định.

Đơn giản hóa thủ tục, giảm thời gian, chi phí của các chủ thể tham gia thủ tục.

Khuyến khích và tạo động lực cho chủ nợ và những người tham gia thủ tục phục hồi, thủ tục phá sản khác tham gia tích cực vào quá trình giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản.

2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Phương án 1

Bổ sung thủ tục phục hồi giản lược và thủ tục phá sản giản lược đối với doanh nghiệp, hợp tác xã có đủ điều kiện luật định. Xây dựng điều kiện áp dụng thủ tục phục hồi giản lược và thủ tục phá sản giản lược. Đơn giản hóa thủ tục, điều kiện áp dụng thủ tục giản lược, rút ngắn thời gian, giảm chi phí so với thủ tục chung.

Doanh nghiệp, hợp tác xã nếu không còn tài sản thì sẽ bị tuyên bố phá sản như quy định của Luật Phá sản hiện hành (thủ tục rút gọn).

Doanh nghiệp, hợp tác xã nhỏ, siêu nhỏ hoặc doanh nghiệp, hợp tác xã có khoản nợ phải thanh toán dưới 10 tỷ đồng thì được xem xét áp dụng thủ tục phục hồi giản lược.

Doanh nghiệp, hợp tác xã thuộc một trong các trường hợp sau đây thì

được xem xét áp dụng thủ tục phá sản giản lược: (1) Doanh nghiệp, hợp tác xã có dưới 10 chủ nợ không có bảo đảm, không có tranh chấp về khoản nợ và có dưới 200 người lao động hoặc (2) Doanh nghiệp, hợp tác xã nhỏ, siêu nhỏ được xem xét áp dụng thủ tục phá sản giản lược.

Giảm thời gian tiên hành các thủ tục phục hồi, thủ tục phá sản giản lược so với thủ tục chung; giảm điều kiện hợp lệ để tổ chức họp và thông qua phương án phục hồi kinh doanh, Nghị quyết của Hội nghị chủ nợ; áp dụng đồng thời việc xác minh khoản nợ, thương lượng, hòa giải, giải quyết tranh chấp và Hội nghị chủ nợ trong một phiên họp trực tuyến; không chỉ định Quản tài viên trừ một số trường hợp nhất định, không thành lập Ban đại diện chủ nợ,...

b) Phương án 2: Giữ nguyên như hiện hành.

2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

2.4.1. Đối với Phương án 1

a) Tác động kinh tế

Thủ tục đơn giản, nhanh chóng và linh hoạt đối với việc phục hồi, phá sản các doanh nghiệp, hợp tác xã quy mô nhỏ giúp tiết kiệm chi phí cho Nhà nước và những người tham gia thủ tục; đảm bảo tính hiệu quả về chi phí thủ tục đối với những trường hợp có tài sản nhỏ và lượng chủ nợ ít;

Cơ chế phục hồi, phá sản hiệu quả tạo động lực cho những người tham gia thủ tục tích cực hợp tác với Tòa án và các cơ quan có thẩm quyền liên quan giúp đẩy nhanh quá trình giải quyết phục hồi, phá sản, tiết kiệm chi phí cho quá trình giải quyết phục hồi, phá sản;

Cơ chế phục hồi, phá sản phù hợp làm tăng số lượng các doanh nghiệp, hợp tác xã được phục hồi hoặc chấm dứt theo đúng quy định của pháp luật giúp làm giảm chi phí để giải quyết các hậu quả xã hội do phá sản gây ra, như nợ thuế, nợ tiền đóng bảo hiểm xã hội, nợ lương người lao động, không bảo đảm quyền lợi của chủ nợ dẫn đến phát sinh các tranh chấp....

b) Tác động xã hội:

Doanh nghiệp, hợp tác xã quy mô nhỏ có quy mô kinh doanh và nguồn lực tài chính nhỏ nên thường gặp khó khăn trong giải quyết các vấn đề pháp lý phức tạp, đặc biệt trong thủ tục phục hồi, phá sản. Do vậy, việc tạo điều kiện hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã có quy mô nhỏ với thủ tục phục hồi, phá sản riêng, đơn giản hơn thủ tục chung sẽ tạo được sự đồng thuận cao trong xã hội, phù hợp với tinh thần chung của Nhà nước và xã hội về việc quan tâm và hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp, hợp tác xã quy mô nhỏ;

Tăng số doanh nghiệp, hợp tác xã phục hồi hoặc chấm dứt theo đúng quy định của pháp luật giúp ổn định việc làm cho người lao động, góp phần bình ổn

quỹ bảo hiểm xã hội, thuế và ổn định đời sống cho các chủ nợ, bảo đảm ổn định trật tự xã hội, giảm các hệ lụy khác cho xã hội;

Cơ chế phục hồi, phá sản hiệu quả đối với doanh nghiệp, hợp tác xã nhỏ và siêu nhỏ góp phần lành mạnh hóa môi trường kinh doanh, thu hút đầu tư trong và ngoài nước.

c) Tác động về giới: phương án này không mang tính phân biệt về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính, tố tụng:

Tạo thêm một thủ tục riêng cho phục hồi, phá sản doanh nghiệp quy mô nhỏ. Tuy nhiên, thủ tục này đơn giản hơn so với thủ tục chung. Vì vậy xét tổng thể, tạo thủ tục riêng này cũng giúp cho việc giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản được rút ngắn về thời gian và chi phí.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật: Hoàn thiện hệ thống pháp luật về hỗ trợ hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, hợp tác xã quy mô nhỏ; bảo đảm sự tương thích, đồng bộ giữa các văn bản quy phạm pháp luật.

2.4.2. Đối với Phương án 2

a) Tác động kinh tế:

Nếu vẫn giữ nguyên về thủ tục phục hồi, phá sản như Luật Phá sản hiện hành thì không khắc phục được vướng mắc, bất cập của Luật Phá sản hiện hành về chế định này dẫn đến không đảm bảo hiệu quả trong giải quyết phục hồi, phá sản đối với doanh nghiệp, hợp tác xã quy mô nhỏ, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của những người liên quan, kéo dài thời gian giải quyết phá sản, tăng chi phí phá sản và chi phí để giải quyết các hệ lụy khác cho xã hội.

b) Tác động xã hội:

- Chính sách không phù hợp đối với doanh nghiệp, hợp tác xã quy mô nhỏ làm giảm hiệu quả giải quyết phá sản, ảnh hưởng đến môi trường kinh doanh; ảnh hưởng đến trật tự xã hội, phát sinh hệ lụy khác cho xã hội;

- Giảm niềm tin của doanh nghiệp, hợp tác xã và người dân đối với cơ chế giải quyết phục hồi, phá sản đối với doanh nghiệp, hợp tác xã quy mô nhỏ nói riêng, cơ chế giải quyết phục hồi, phá sản nói chung.

c) Tác động về giới: phương án này không mang tính phân biệt về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính, tố tụng: không phát sinh thủ tục hành chính.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật: Không khắc phục được vướng mắc, bất cập về giải quyết phục hồi, phá sản đối với doanh nghiệp, hợp tác xã nhỏ và siêu nhỏ của Luật Phá sản hiện hành.

2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Trên cơ sở phân tích, so sánh tác động của từng giải pháp như trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn quy định theo Phương án 1.

3. Chính sách 3: Xây dựng thủ tục tố tụng điện tử giải quyết vụ việc phá sản

3.1. Xác định vấn đề bất cập

Ngày 12/11/2021, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 33/2021/QH15 về tổ chức phiên tòa trực tuyến đối với các vụ án hình sự, dân sự, hành chính nhằm giải quyết các vụ việc nhanh chóng, hiệu quả, phù hợp với chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước, cam kết quốc tế, thể hiện việc thích ứng với cuộc cách mạng công nghệ 4.0 và bắt kịp với nền tư pháp văn minh của thế giới trong thời đại số và phù hợp với điều kiện thực tiễn Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên phạm vi áp dụng Nghị quyết số 33/2021/2015 chưa bao gồm vụ việc phá sản. Do vậy cần phải xây dựng thủ tục tố tụng điện tử giải quyết vụ việc phá sản để phù hợp với định hướng xây dựng Tòa án điện tử, Chính phủ điện tử, thực trạng nền tảng dữ liệu số hiện hành của hệ thống Tòa án.

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Xây dựng cơ chế để người tham gia thủ tục phá sản lựa chọn phương thức trực tiếp, trực tuyến hay trực tiếp kết hợp trực tuyến khi tham gia thủ tục phá sản⁹ tại Tòa án. Tiết kiệm công sức, thời gian và chi phí của người tiến hành thủ tục phá sản, người tham gia thủ tục phá sản.

Góp phần khắc phục những vướng mắc hiện hành về thủ tục cấp, tổng đạt; thủ tục triệu tập người tham gia thủ tục phá sản;...

Khuyến khích, tăng cường việc sử dụng phương thức điện tử để thực hiện các hoạt động tố tụng phá sản; đề cao trách nhiệm của Tòa án trong việc triển khai tố tụng phá sản điện tử.

3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Phương án 1

Quy định điều kiện, thủ tục cấp, tổng đạt thông báo bằng phương tiện điện tử; nộp lệ phí, chi phí phá sản trực tuyến.

Quy định về tài liệu, chứng cứ điện tử; việc thu thập, cung cấp tài liệu, chứng cứ điện tử tại Tòa án; xây dựng hồ sơ phá sản điện tử.

Tổ chức các phiên họp; phiên thương lượng, hòa giải; Hội nghị chủ nợ trực tuyến.

Người có quyền, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phục hồi, thủ tục

⁹ Thay vì phải trực tiếp đến trụ sở Tòa án trong giờ làm việc, người tham gia thủ tục phá sản thực hiện thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình ở địa điểm, thời điểm thuận tiện thông qua nền tảng số.

phá sản có quyền nộp đơn, tài liệu, chứng cứ, lệ phí, tạm ứng chi phí phá sản bằng phương thức điện tử.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân đã đăng ký nhận thông điệp dữ liệu điện tử với Tòa án thì thông báo, quyết định, danh sách chủ nợ, danh sách người mắc nợ và các văn bản tố tụng khác được gửi theo phương thức điện tử.

Phiên họp, phiên thương lượng, hòa giải, Hội nghị chủ nợ được tổ chức theo hình thức trực tuyến, tại các điểm cầu trung tâm, điểm cầu thành phần tại các Tòa án nhân dân. Thẩm phán được phân công giải quyết vụ việc phá sản, Thư ký phiên họp; Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản phải bắt buộc tham gia điểm cầu trung tâm, những người tham gia phá sản có thể lựa chọn tham gia điểm cầu trung tâm, điểm cầu thành phần.

b) Phương án 2: Giữ nguyên như hiện hành.

3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

3.4.1. Đối với Phương án 1

a) Tác động kinh tế

Giải quyết phá sản theo phương thức tố tụng điện tử giúp tiết kiệm chi phí cho những người tham gia thủ tục phá sản khi không nhất thiết phải di chuyển đến Tòa án để tham gia thủ tục tố tụng phá sản trực tiếp.

Khắc phục những vướng mắc hiện hành về thời gian giải quyết vụ việc phá sản kéo dài từ đó tiết kiệm chi phí cho Nhà nước trong quá trình giải quyết phục hồi, phá sản.

b) Tác động xã hội:

Bảo đảm cho các vụ việc phá sản được giải quyết nhanh chóng, kịp thời, tiết kiệm chi phí cho xã hội đặc biệt trong bối cảnh thời đại công nghệ hiện nay

Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân tham gia tố tụng phá sản.

Tạo cơ sở pháp lý cho Tòa án sớm triển khai giải quyết các vụ việc phá sản bằng phương thức tố tụng điện tử trong thực tiễn

- Góp phần bảo đảm ổn định trật tự an toàn xã hội.

c) Tác động về giới: phương án này không mang tính phân biệt về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính, tố tụng: Không phát sinh thêm thủ tục hành chính, thủ tục tố tụng mới.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật:

Hoàn thiện hệ thống pháp luật về giải quyết phá sản theo phương thức tố tụng điện tử; bảo đảm sự tương thích, đồng bộ giữa các văn bản quy phạm pháp luật.

3.4.2. Đối với Phương án 2

a) Tác động kinh tế:

Không giảm được chi phí cho Nhà nước và tổ chức, cá nhân tham gia tố tụng phá sản.

b) Tác động xã hội:

Chưa phù hợp với chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước về cải cách tư pháp, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của Tòa án.

Giảm hiệu quả giải quyết phá sản, ảnh hưởng đến môi trường kinh doanh; ảnh hưởng đến trật tự xã hội, phát sinh hệ lụy khác cho xã hội;

c) Tác động về giới: phương án này không mang tính phân biệt về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính, tố tụng: không phát sinh thủ tục hành chính.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật: Không còn phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành.

3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Trên cơ sở phân tích, so sánh tác động của từng giải pháp như trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn quy định theo Phương án 1.

4. Chính sách 4: Hoàn thiện quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Quản tài viên, người tiến hành thủ tục phá sản, người tham gia thủ tục phá sản

4.1. Xác định vấn đề bất cập

Quản tài viên là chế định quan trọng của Luật Phá sản, là một trong những yếu tố quyết định đến thành công của cơ chế giải quyết phục hồi và phá sản. Thực tiễn thi hành Luật Phá sản hiện hành cho thấy, còn phát sinh những vướng mắc, bất cập của Luật phá sản liên quan đến chế định Quản tài viên như: tiêu chuẩn Quản tài viên; chỉ định, thay đổi Quản tài viên; xác minh, thu thập, quản lý tài liệu, chứng cứ liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp, hợp tác xã của Quản tài viên; đại diện cho doanh nghiệp, hợp tác xã; trách nhiệm bảo hiểm nghề nghiệp theo quy định của pháp luật; quản lý, giám sát Quản tài viên; thù lao, điều kiện làm việc cho Quản tài viên... dẫn đến Quản tài viên, doanh nghiệp Quản lý, thanh lý tài sản tham gia hành nghề còn hạn chế về số lượng và năng lực, trình độ; chưa phát huy được vai trò, trách nhiệm của mình trong giải quyết phục hồi và

phá sản, đặc biệt là chưa có quy định về điều kiện, tiêu chuẩn khác nhau giữa Quản tài viên tham gia thủ tục phục hồi và phá sản. Tính đến tháng 10/2023, Bộ Tư pháp đã thực hiện cấp Chứng chỉ hành nghề Quản tài viên hơn 2000 trường hợp, trong đó, số lượng Quản tài viên là luật sư chiếm khoảng 60% còn lại là kiểm toán viên, người có kinh nghiệm 5 năm (số liệu thống kê cấp chứng chỉ hành nghề Quản tài viên cho thấy cũng còn nhiều cá nhân được cấp Chứng chỉ nhưng không đăng ký hành nghề trong thực tiễn). Hiện nay, cả nước có gần 300 Quản tài viên hành nghề với tư cách cá nhân; hơn 60 doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản đang hoạt động¹⁰.

Thực tiễn thi hành các quy định về quản lý, giám sát hoạt động của Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản cho thấy bộc lộ một số vướng mắc, bất cập như: Tòa án trực tiếp chỉ định, thay đổi, giám sát hoạt động, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản; trong khi đó, việc cấp, thu hồi chứng chỉ hành nghề Quản tài viên, thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm về hoạt động hành nghề quản lý, thanh lý tài sản được giao cho Bộ Tư pháp thực hiện. Điều này gây ra sự thiếu thống nhất và khó khăn trong thực tiễn quản lý, giám sát hoạt động của Quản tài viên cũng như việc đề xuất, triển khai các cơ chế, biện pháp hỗ trợ hoạt động hành nghề đối với đối tượng này.

Theo kinh nghiệm quốc tế thì Quản tài viên tiến hành thủ tục thanh lý tài sản thường là các luật sư, chuyên gia pháp lý (Hàn Quốc), hoặc bao gồm cả các chuyên gia tài chính, kế toán (Ai Cập, Hy Lạp). Quản tài viên tiến hành thủ tục phục hồi (có nước gọi là Quản lý viên – Hàn Quốc) thường là các chuyên gia về kinh doanh, điều hành và quản lý hoạt động doanh nghiệp, các chuyên gia tài chính, kế toán. Sự khác biệt về tiêu chuẩn Quản tài viên giải quyết phá sản và phục hồi xuất phát từ vai trò, nhiệm vụ của Quản tài viên trong thủ tục phục hồi và phá sản là khác nhau, theo đó, Quản tài viên tham gia thủ tục thanh lý là để quản lý quỹ phá sản (tài sản của doanh nghiệp, hợp tác xã phá sản), tối đa hóa giá trị quỹ phá sản thông qua các hoạt động như bảo toàn tài sản, bán thanh lý để thu về tối đa giá trị để chi trả chi phí phá sản và phân chia cho các chủ nợ. Do vậy, Quản tài viên trong thủ tục phá sản cần chuyên môn cao về mặt pháp lý hơn là các kỹ năng khác. Trong khi đó, Quản tài viên trong thủ tục phục hồi có nhiệm vụ quản lý hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, lập kế hoạch phục hồi và thực hiện kế hoạch nên cần chuyên môn về tái cơ cấu doanh nghiệp, kinh doanh, tài chính, quản trị doanh nghiệp hơn các kỹ năng khác. Việc quản lý, đào tạo Quản tài viên của các quốc gia thường do Tòa án, Bộ Tư pháp hoặc Bộ Tài chính thực hiện.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

¹⁰ Theo thống kê của Bộ Tư pháp.

Xác định điều kiện, tiêu chuẩn về trình độ, chuyên môn nghiệp vụ, kinh nghiệm thực tiễn phù hợp đối với Quản tài viên tham gia thủ tục phục hồi, thủ tục phá sản.

Nâng cao chất lượng đội ngũ Quản tài viên đáp ứng yêu cầu trong giải quyết phục hồi, phá sản.

Tăng cường trách nhiệm của các chủ thể tiến hành thủ tục phá sản và chủ thể tham gia thủ tục phá sản.

4.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Phương án 1

Hoàn thiện chế định Quản tài viên về điều kiện hành nghề, đào tạo bồi dưỡng, chỉ định, quyền, nghĩa vụ của Quản tài viên, quản lý, giám sát hoạt động của Quản tài viên.

Hoàn thiện quy định về trách nhiệm, quyền hạn của người tiến hành thủ tục phá sản, quyền và nghĩa vụ của người tham gia thủ tục phá sản, chế tài, biện pháp xử lý đối với trường hợp người tiến hành, tham gia thủ tục phá sản không thực hiện đúng quyền, nghĩa vụ của mình.

Mở rộng đối tượng có năng lực, kinh nghiệm phù hợp để trở thành Quản tài viên; quy định chặt chẽ điều kiện hành nghề Quản tài viên; quy định bồi dưỡng kiến thức bắt buộc đối với Quản tài viên; chỉ định Quản tài viên có năng lực phù hợp với thủ tục phục hồi hay phá sản;

Bổ sung quyền và cơ chế hỗ trợ Quản tài viên trong việc thu thập tài liệu, chứng cứ, quản lý tài sản..

Quy định rõ trách nhiệm phối hợp, hỗ trợ của cơ quan quản lý nhà nước đối với Quản tài viên, bộ, ngành liên quan và Tòa án.

Bổ sung quy định về những hành vi bị nghiêm cấm trong giải quyết vụ việc phá sản; quy định trách nhiệm của Ngân hàng, cơ quan thuế, Ủy ban nhân dân... thực hiện cơ chế, chính sách liên quan; quy định việc thành lập, nhiệm vụ, quyền hạn của Ban đại diện chủ nợ.

b) Phương án 2: Giữ nguyên như hiện hành.

4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

4.4.1. Đối với Phương án 1

a) Tác động kinh tế

Xuất phát từ vai trò của Quản tài viên là tối đa hóa giá trị tài sản của doanh nghiệp, Quản tài viên thực hiện công việc hiệu quả sẽ giúp giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản nhanh chóng và hiệu quả, giúp bảo vệ tối đa quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia thủ tục phá sản, tiết kiệm thời gian và chi phí giải quyết phá sản; từ đó làm giảm chi phí các hậu quả xã hội do phá sản gây ra;

Nguồn Quản tài viên chất lượng cao đã có trình độ và chuyên môn phù hợp sẽ tiết kiệm về thời gian, chi phí cho việc đào tạo, bồi dưỡng kỹ năng, sát hạch năng lực hành nghề của Quản tài viên;

Cơ chế, chính sách phù hợp, hiệu quả sẽ huy động tối đa Quản tài viên tham gia các vụ việc phục hồi, phá sản; tránh lãng phí nguồn tài chính đã sử dụng để đào tạo, bồi dưỡng Quản tài viên và nguồn nhân lực Quản tài viên đã được cấp chứng chỉ hành nghề mà không tham gia các vụ việc phá sản.

b) Tác động xã hội:

Tạo niềm tin cho các bên tham gia thủ tục phục hồi, phá sản; các bên tham gia tích cực hơn và làm cho quá trình giải quyết phá sản nhanh chóng, hiệu quả hơn;

Chính sách phù hợp đối với Quản tài viên sẽ thu hút Quản tài viên có năng lực, trình độ cao tham gia thủ tục phá sản, thủ tục phục hồi;

Nâng cao chất lượng đội ngũ Quản tài viên góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết phục hồi, phá sản, từ đó giúp tăng chỉ số môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh quốc gia; ổn định trật tự xã hội, giảm các hệ lụy khác cho xã hội;

Tăng niềm tin của doanh nghiệp và người dân đối với hoạt động của Quản tài viên và hệ thống giải quyết phá sản nói chung.

c) Tác động về giới: phương án này không mang tính phân biệt về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính, tổ tụng:

Nếu giao cho Tòa án nhân dân tối cao thống nhất quản lý Quản tài viên thì khắc phục vướng mắc, bất cập hiện nay là tạo sự thống nhất trong quản lý, giám sát với hoạt động bổ nhiệm, chỉ định, đào tạo bồi dưỡng, kỹ năng nghiệp vụ cho Quản tài viên. Nếu giao cho Bộ Tài chính thống nhất quản lý Quản tài viên thì tạo điều kiện thuận lợi trong việc nâng cao chất lượng Quản tài viên do Bộ Tài chính có nhiều kinh nghiệm trong quản lý nghiệp vụ về kinh tế, tài chính, kế toán, đặc biệt đối với thủ tục phục hồi. Tuy nhiên, Phương án này tăng thêm lượng công việc mới cho Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Tài chính, đòi hỏi thêm nhân lực và điều kiện cơ sở vật chất để thực hiện nhiệm vụ này.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật:

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật về hoạt động hành nghề Quản tài viên;
- Bảo đảm sự tương thích, đồng bộ giữa các văn bản quy phạm pháp luật.

4.4.2. Đối với Phương án 2

a) Tác động kinh tế:

Nếu vẫn giữ nguyên về chế định Quản tài viên như Luật Phá sản hiện hành thì không khắc phục được vướng mắc, bất cập của Luật Phá sản hiện hành về chế định Quản tài viên dẫn đến chưa có đội ngũ Quản tài viên đáp ứng yêu cầu, chưa phát huy được vai trò và năng lực của Quản tài viên trong giải quyết thủ tục phục hồi, phá sản ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện nhiệm vụ của Quản tài viên gây lãng phí nguồn nhân lực, kéo dài thời gian giải quyết phá sản, tăng chi phí phá sản và chi phí để giải quyết các hệ lụy khác cho xã hội.

b) Tác động xã hội:

Chính sách không phù hợp đối với Quản tài viên sẽ không thu hút Quản tài viên có năng lực, trình độ cao tham gia thủ tục phá sản, thủ tục phục hồi; làm giảm hiệu quả giải quyết phá sản, đặc biệt trong bối cảnh ngày càng nhiều các vụ việc phá sản phức tạp ảnh hưởng đến môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh quốc gia; ảnh hưởng đến trật tự xã hội, phát sinh hệ lụy khác cho xã hội;

Giảm niềm tin của doanh nghiệp và người dân đối với hoạt động của Quản tài viên và hệ thống giải quyết phá sản nói chung.

c) Tác động về giới: phương án này không mang tính phân biệt về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính, tố tụng: không phát sinh thủ tục hành chính.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật: Chưa khắc phục được vướng mắc, bất cập về chế định Quản tài viên của Luật Phá sản hiện hành.

4.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Trên cơ sở phân tích, so sánh tác động của từng giải pháp như trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn quy định theo Phương án 1.

5. Chính sách 5: Hoàn thiện trình tự, thủ tục giải quyết vụ việc phá sản

5.1. Xác định vấn đề bất cập

Luật Phá sản năm 2014 đã thể hiện bước cải cách lớn, khắc phục những hạn chế, vướng mắc từ thực tiễn thi hành Luật phá sản năm 2004. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành cho thấy, Luật Phá sản năm 2014 đã bộc lộ những vướng mắc, bất cập cần được sửa đổi, hoàn thiện. Sau đây những vướng mắc, bất cập chính của trình tự, thủ tục giải quyết phá sản:

Thứ nhất: Về thương lượng trước khi ra quyết định mở thủ tục phá sản

Luật Phá sản hiện hành khuyến khích việc thương lượng giữa chủ nợ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản với doanh nghiệp, hợp tác xã mất khả năng thanh toán¹¹. Thực tiễn thi hành Luật Phá sản cho thấy quy định trên bộc lộ

¹¹ Điều 37 của Luật Phá sản.

những bất cập, vướng mắc, cụ thể như sau:

(1) Thương lượng chỉ giữa chủ nợ đơn và doanh nghiệp, hợp tác xã mất khả năng thanh toán trong một khoảng thời gian ngắn nên thường không đạt được kết quả thương lượng thành.

(2) Thực tiễn giải quyết phá sản cho thấy, sau khi mở thủ tục phá sản, có nhiều trường hợp Thẩm phán giải quyết phá sản tiến hành hòa giải thành công để các chủ nợ nhất trí cho doanh nghiệp được phục hồi. Có trường hợp các chủ nợ và doanh nghiệp bị mất khả năng thanh toán có thể thỏa thuận được với nhau về việc giảm nợ (xóa nợ một phần) và phương thức thanh toán, yêu cầu tạm ngừng thủ tục phá sản một khoảng thời gian nhất định để thực hiện việc thanh toán; Thành viên hoặc cổ đông công ty đề xuất phương án bán vốn góp, cổ phần hoặc tăng vốn đầu tư; Nhà đầu tư khác muốn mua vốn góp, cổ phần để trở thành chủ sở hữu, tái đầu tư và trả nợ cho chủ nợ .v.v. Tuy nhiên, do Luật Phá sản hiện hành không có quy định về thủ tục hòa giải và công nhận sự thỏa thuận của các bên tham gia thủ tục phá sản (kể cả những người khác tuy không trực tiếp tham gia thủ tục phá sản, nhưng có quan tâm đến lợi ích của doanh nghiệp) nên Thẩm phán không thể ra quyết định công nhận sự thỏa thuận, mặc dù nội dung thỏa thuận không trái pháp luật và không trái đạo đức xã hội và có thể góp phần giải quyết vụ việc phá sản nhanh chóng và hiệu quả, bảo đảm hài hòa lợi ích của các bên.

Thứ hai, về thủ tục phá sản có yếu tố nước ngoài

Luật Phá sản năm 2014 quy định về thủ tục phá sản có yếu tố nước ngoài tại Chương XI với 3 Điều luật (116, 117 và 118), trong đó, Điều 118 có quy định về việc công nhận và cho thi hành tại Việt Nam quyết định giải quyết phá sản của Tòa án nước ngoài. Những quy định này còn chung chung, chưa cụ thể, thiếu cơ chế để thực hiện, không mang tính chất đặc thù cho việc giải quyết vụ việc phá sản có yếu tố nước ngoài mà chỉ mang tính viện dẫn áp dụng theo thủ tục chung đối với các vụ việc dân sự có yếu tố nước ngoài và pháp luật tương trợ tư pháp nên gây khó khăn cho việc áp dụng.

5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Tạo cơ chế để giải quyết vụ việc phá sản nhanh chóng, hiệu quả, bảo đảm hài hòa lợi ích của các bên tham gia, nhất là vụ việc phức tạp, có yếu tố nước ngoài.

Tăng cường phối hợp, hỗ trợ giữa Tòa án Việt Nam và Tòa án, cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài trong giải quyết vụ việc phá sản.

5.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Phương án 1

Quy định thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án nhân dân trong giải quyết vụ việc phá sản phù hợp với quy định của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân.

Xây dựng thủ tục hòa giải, thủ tục giải quyết tranh chấp phát sinh trong việc xác định tài sản của doanh nghiệp, hợp tác xã.

Quy định đặc thù đối với vụ việc phá sản có yếu tố nước ngoài hoặc hỗ trợ vụ việc phá sản của nước ngoài.

Quy định đầy đủ trách nhiệm thu thập, cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ của các chủ thể tham gia thủ tục phục hồi, phá sản. Quy định trách nhiệm hỗ trợ thu thập tài liệu, chứng cứ của Tòa án theo quy định của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024.

Bổ sung quy định chi tiết, đầy đủ về tạm ứng chi phí phục hồi, chi phí phá sản. Quy định những đặc thù của việc cấp, tổng đạt, thông báo văn bản trong tố tụng phá sản. Quy định chi tiết về xác định tài sản phá sản, các biện pháp bảo toàn tài sản và thủ tục hợp Hội nghị chủ nợ, thi hành quyết định tuyên bố phá sản.

b) Phương án 2: Giữ nguyên như hiện hành.

5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

5.4.1. Đối với Phương án 1

a) Tác động kinh tế

Tạo sự đồng thuận giữa những người tham gia thủ tục phục hồi, phá sản về những vấn đề quan trọng, góp phần làm cho việc giải quyết vụ việc phá sản nhanh gọn, hiệu quả; hạn chế tình trạng giải quyết vụ việc kéo dài.

Phát huy vai trò của Quản tài viên, sự tích cực, chủ động của những người tham gia thủ tục phục hồi, phá sản; thông qua việc hòa giải, các chủ nợ nắm bắt đầy đủ hơn về tình trạng của doanh nghiệp, hợp tác xã, nguyên nhân dẫn đến tình trạng khó khăn hoặc mất khả năng thanh toán, từ đó đưa ra các phương án phù hợp, giúp doanh nghiệp, hợp tác xã có cơ hội phục hồi cao hơn; hoặc thống nhất các phương án xử lý tài sản phá sản, tiết kiệm chi phí.

Tạo cơ chế đặc thù cho việc giải quyết vụ việc phá sản khác với thủ tục tương trợ tư pháp thông thường, tương thích với Luật mẫu UNCITRAL về Công nhận và cho thi hành quyết định của Tòa án liên quan đến phá sản (2018) và về Phá sản nhóm doanh nghiệp (2019), về Phá sản xuyên quốc gia và thông lệ quốc tế.

Đảm bảo thực hiện nghiêm các quyền và nghĩa vụ của người tham gia thủ tục phá sản.

b) Tác động xã hội:

Thủ tục phá sản hiệu quả giúp góp phần bảo đảm vệ quyền lợi người lao động, quỹ bảo hiểm xã hội, thuế và ổn định đời sống cho các chủ nợ, bảo đảm ổn định trật tự xã hội, giảm các hệ lụy khác cho xã hội.

Góp phần lành mạnh hóa và cải thiện môi trường kinh doanh, thu hút đầu tư trong và ngoài nước.

Thể hiện sự chia sẻ và hỗ trợ của các chủ nợ đối với doanh nghiệp, hợp tác xã trong tình trạng khó khăn;

Phát huy quyền tự quyết định của các chủ nợ đối với các vấn đề liên quan đến khoản nợ của họ;

Tạo động lực để các doanh nghiệp phục hồi nhanh chóng và bền vững khi phương hướng khắc phục khó khăn của họ được sự đồng thuận của các chủ nợ;

c) Tác động về giới: phương án này không mang tính phân biệt về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính, tổ tụng: Không phát sinh thủ tục hành chính, tổ tụng mới.

đ) Tác động về hệ thống pháp luật: Hoàn thiện hệ thống pháp luật về giải quyết phá sản đối với doanh nghiệp, hợp tác xã; bảo đảm sự tương thích, đồng bộ giữa các văn bản quy phạm pháp luật.

5.4.2. Đối với Phương án 2

a) Tác động kinh tế:

Nếu những vướng mắc, bất cập của Luật Phá sản hiện hành về thủ tục phá sản chưa được khắc phục làm tăng chi phí để giải quyết các hậu quả xã hội do phá sản gây ra, như chi phí quản lý, thanh lý tài sản phá sản, chi phí chi trả cho người lao động thất nghiệp, đặc biệt trong bối cảnh số lượng đơn yêu cầu giải quyết phá sản có chiều hướng ngày càng tăng theo sự biến động kinh tế - xã hội;

Những bất cập trong giải quyết phá sản ảnh hưởng đến môi trường kinh doanh, từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, hợp tác xã và nền kinh tế nói chung.

b) Tác động xã hội:

Thủ tục phá sản thiếu hiệu quả ảnh hưởng đến quyền lợi của người lao động, trật tự xã hội và gây ra các hệ lụy khác cho xã hội;

Những vướng mắc, bất cập trong giải quyết phá sản gây ảnh hưởng đến môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh quốc gia.

c) Tác động về giới: phương án này không mang tính phân biệt về giới.

d) *Tác động về thủ tục hành chính, tố tụng*: không phát sinh thủ tục hành chính.

đ) *Tác động về hệ thống pháp luật*: Chưa khắc phục được vướng mắc, bất cập về cơ chế giải quyết phá sản đối với doanh nghiệp, hợp tác xã.

5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Trên cơ sở phân tích, so sánh tác động của từng giải pháp như trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn quy định theo Phương án 1.

III. LẤY Ý KIẾN

Tòa án nhân dân tối cao đã trực tiếp tham khảo ý kiến của các chuyên gia, nhà khoa học có kinh nghiệm trong hoạt động đánh giá chính sách; đăng tải dự thảo Báo cáo trên Cổng thông tin điện tử Tòa án nhân dân tối cao để lấy ý kiến rộng rãi và gửi xin ý kiến bằng văn bản của các bộ, ngành, cơ quan, tổ chức có liên quan. Trên cơ sở các ý kiến góp ý, Tòa án nhân dân tối cao đã nghiêm túc tiếp thu, chỉnh lý và giải trình đầy đủ các ý kiến góp ý, hoàn thiện dự thảo Báo cáo đánh giá tác động của chính sách.

IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

- Cơ quan giám sát: Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Hội đồng Dân tộc; Ủy ban của Quốc hội; Đại biểu Quốc hội.

- Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách: Tòa án nhân dân tối cao, các Tòa án nhân dân; Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Chính phủ, các Bộ, ngành có liên quan.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật phá sản (sửa đổi), Tòa án nhân dân tối cao xin kính trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến.

Nơi nhận:

- Như kính trình;
- Ủy ban Pháp luật của Quốc hội;
- Ủy ban Tư pháp của Quốc hội;
- Văn phòng Quốc hội;
- Văn phòng Chính phủ;
- Ủy ban Trung ương MTTQVN;
- Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- Bộ Tư pháp;
- Bộ Công an;
- Bộ Tài chính;
- Bộ Nội vụ;
- Bộ Ngoại giao;
- Lưu: VT, Vụ PC&QLKH.

CHÁNH ÁN

Nguyễn Hòa Bình