

Số: /BC-TANDTC

Hà Nội, ngày tháng 8 năm 2025

(Dự thảo 3)

BÁO CÁO**Đánh giá tác động của chính sách trong Dự án Luật Phá sản (sửa đổi)**

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Tòa án nhân dân tối cao báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong 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 năm 2014 đã khắc phục những bất cập, hạn chế về thủ tục giải quyết các vụ việc phá sản của Luật Phá sản năm 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 của Việt Nam. 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; chính sách của Nhà nước về hoàn thiện hệ thống pháp luật 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; Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị ngày 14/10/2021 về định hướng chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV; Nghị quyết số 142/2024/QH15 ngày 29/6/2024 kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XV và Nghị quyết số 755/NQ-UBTVQH15 ngày 27/3/2023 của Ủy ban Thường vụ

Quốc hội về hoạt động chất vấn tại phiên họp thứ 21 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XV cần phải được thể chế hoá và triển khai thực hiện trên thực tế. Đồng thời, khoản 5 Điều 152 của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2025) quy định: *“Các Tòa án tiếp tục thực hiện thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính; xét xử sơ thẩm, giải quyết vụ việc về sở hữu trí tuệ; giải quyết vụ việc phá sản theo quy định của pháp luật về tố tụng, pháp luật về phá sản cho đến khi các Tòa án nhân dân sơ thẩm chuyên biệt được thành lập và hoạt động theo quy định của luật”*.

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 cần được nghiên cứu, sửa đổi nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản theo tinh thần cải cách tư pháp, phù hợp với hệ thống pháp luật và xu hướng chung thế giới trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng của Việt Nam.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

2.1. Mục tiêu tổng quát

Xây dựng Luật Phá sản (sửa đổi) nhằm tạo hành lang pháp lý thuận lợi để doanh nghiệp, hợp tác xã phục hồi hoạt động sản xuất, kinh doanh; tuyên bố phá sản và thanh lý kịp thời những doanh nghiệp, hợp tác xã không còn khả năng phục hồi, giải quyết vụ việc phá sản hiệu quả, góp phần cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia thủ tục, phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện kinh tế - xã hội của Việt Nam.

2.2. Mục tiêu cụ thể

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

(1) Khuyến khích áp dụng sớm và hiệu quả thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh;

(2) Xây dựng thủ tục rút gọn trong giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản đủ điều kiện luật định;

(3) Sử dụng nền tảng trực tuyến để giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản nhanh chóng, tiết kiệm và hiệu quả;

(4) Hoàn thiện trình tự, thủ tục phục hồi, phá sản để khắc phục vướng mắc, bất cập của Luật Phá sản hiện hành và phù hợp với thông lệ quốc tế;

(5) Đề cao vai trò và tăng cường trách nhiệm của Quản tài viên; người tiến hành thủ tục phục hồi, phá sản; người tham gia thủ tục phục hồi, phá sản.

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 rút gọn, thủ tục phá sản rút gọn đối với doanh nghiệp, hợp tác xã;

(3) Chính sách 3: Sử dụng nền tảng trực tuyến trong giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản;

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

(5) Chính sách 5: Hoàn thiện trình tự, thủ tục giải quyết vụ việc phá sản nhằm khắc phục vướng mắc, bất cập và phù hợp với thông lệ quốc tế.

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 và mục tiêu giải quyết vấn đề

1.1.1. Xác định vấn đề

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

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.

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.

Thứ ba, thủ tục phục hồi trong Luật Phá sản năm 2014 chưa hiệu quả và chưa được áp dụng nhiều là do chưa có những chính sách phù hợp khuyến khích doanh nghiệp, hợp tác xã chủ động đề nghị thực hiện thủ tục này từ khi hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp chưa lâm vào tình trạng trầm trọng².

Thứ tư, Luật Phá sản năm 2014 chưa có quy định về thương lượng, hòa giải trong quá trình tiến hành thủ tục phục hồi; thực tiễn thi hành cho thấy, sau khi mở thủ tục phá sản, có nhiều trường hợp Thẩm phán giải quyết vụ việc phá sản tiến hành hòa giải thành công để các chủ nợ nhất trí cho doanh nghiệp được phục hồi.

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, 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 (theo Luật Phá sản hiện hành của Việt Nam thì thủ tục phục hồi là một phần trong 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 có nguy cơ mất khả năng thanh toán mà chưa đến mức mất khả năng thanh toán. Khi tiến hành thủ tục phục hồi, Tòa án sẽ xem xét, quyết định áp dụng các chính sách, biện pháp hỗ trợ cụ thể, phù hợp đối với từng doanh nghiệp. Cơ chế thương lượng, hòa giải được sử dụng rất hữu hiệu để tăng tính khả thi và cơ hội được thông qua phương án phục hồi.

1.1.2. 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 doanh³.

² Doanh nghiệp, hợp tác xã phải nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, trong quá trình giải quyết đơn yêu cầu phá sản mới xem xét áp dụng thủ tục phục hồi, doanh nghiệp, hợp tác xã không được quyền làm đơn yêu cầu mở thủ tục phục hồi ngay; còn ít quy định ưu đãi cho doanh nghiệp, hợp tác xã đang trong tình trạng khó khăn về tài chính.

³ Khi doanh nghiệp, hợp tác xã bị phá sản thì cả chủ nợ và người lao động đều bị thiệt hại; các chủ

- Tạo điều kiện để thủ tục phục hồi kinh doanh được thực hiện nhanh chóng, hiệu quả;

- 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.

1.2. Các giải pháp và đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

1.2.1. Các giải pháp

a) Phương án 1

Mở rộng, khuyến khích, ưu tiên thủ tục phục hồi, cụ thể như sau:

- Doanh nghiệp, hợp tác xã có nguy cơ mất khả năng thanh toán hoặc đã mất khả năng thanh toán có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phục hồi nhằm cứu doanh nghiệp, hợp tác xã trở lại hoạt động bình thường.

“Doanh nghiệp, hợp tác xã có nguy cơ mất khả năng thanh toán là doanh nghiệp, hợp tác xã không thanh toán được khoản nợ sẽ đến hạn trong 06 tháng hoặc khoản nợ đã đến hạn nhưng chưa quá 06 tháng.”.

- Tiếp tục kế thừa thủ tục và những chính sách hỗ trợ phục hồi doanh nghiệp, hợp tác xã đã được quy định tại Luật Phá sản năm 2014⁴ và các văn bản pháp luật hiện hành khác có liên quan, đồng thời, có thể bổ sung những chính sách đặc thù khác thực sự 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 thuế nợ; tạm dừng việc thanh toán một số khoản nợ; tạm dừng đóng bảo hiểm xã hội vào quỹ hưu trí, tử tuất; ... Đây là thủ tục tạo điều kiện cho doanh nghiệp, hợp tác xã, chủ nợ tìm ra một phương án phục hồi để hoạt động hiệu quả hơn mà không bị rơi vào tình trạng phá sản.

- Người nộp đơn yêu cầu áp dụng thủ tục phục hồi phải nộp kèm theo phương án phục hồi hoạt động kinh doanh; danh sách chủ nợ, người mắc nợ và tài liệu, chứng cứ kèm theo để chứng minh doanh nghiệp, hợp tác xã có nguy cơ mất khả năng thanh toán và yêu cầu của mình là có căn cứ và hợp

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.

⁴ Luật Phá sản năm 2014 đang quy định chính sách hỗ trợ phục hồi doanh nghiệp, hợp tác xã bằng hai biện pháp: Tạm dừng trả lãi đối với các khoản nợ của doanh nghiệp (khoản 1 Điều 52 của Luật Phá sản); Tạm đình chỉ, đình chỉ thực hiện hợp đồng đang có hiệu lực nếu xét thấy việc thực hiện hợp đồng đang có hiệu lực và đang được thực hiện hoặc chưa được thực hiện sẽ có khả năng gây bất lợi cho doanh nghiệp, hợp tác xã (Điều 61 của Luật Phá sản).

pháp để Tòa án xem xét, quyết định. Sau khi Tòa án thụ lý đơn yêu cầu áp dụng thủ tục phục hồi, doanh nghiệp, hợp tác xã hoàn thiện kế hoạch phục hồi hoạt động kinh doanh với sự tham gia ý kiến của chủ nợ, Quản tài viên. Quản tài viên được chỉ định trong thủ tục này phải là người có năng lực, kinh nghiệm về phục hồi hoạt động kinh doanh.

- Khuyến khích doanh nghiệp, hợp tác xã, chủ nợ, người tham gia thủ tục phục hồi thực hiện thương lượng, hòa giải trong quá trình tiến hành thủ tục phục hồi. Quản tài viên có trách nhiệm tiến hành hòa giải khi có đề nghị của doanh nghiệp, hợp tác xã, chủ nợ, người tham gia thủ tục phục hồi.

- Xây dựng cơ chế đại diện chủ nợ, đại diện doanh nghiệp trong thủ tục phục hồi; khuyến khích thương lượng, hòa giải trong thủ tục phục hồi; việc chỉ định một số chủ thể tham gia vào quá trình phục hồi...

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

1.2.2. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Đối với Phương án 1

* Tác động kinh tế:

- Doanh nghiệp, hợp tác xã là chủ thể biết rõ nhất tình hình tài chính, kinh doanh của mình. Việc cho phép nộp đơn yêu cầu áp dụng thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh ngay từ khi doanh nghiệp, hợp tác xã có nguy cơ mất khả năng thanh toán nhằm đảm bảo những biện pháp hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã phục hồi được áp dụng ngay từ sớm để kịp thời giúp doanh nghiệp, hợp tác xã thoát khỏi tình trạng khó khăn.

- Khuyến khích doanh nghiệp, hợp tác xã chủ động hơn trong việc nộp đơn yêu cầu phục hồi do không còn 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 tạo cơ hội, khả năng phục hồi cao hơn.

- Tập trung nguồn lực cho việc áp dụng các biện pháp phục hồi hoạt động kinh doanh hiệu quả, đặc biệt là sự tham gia của Quản tài viên có chuyên môn, kinh nghiệm.

- Cơ chế thương lượng, hòa giải tạo sự đồng thuận của các chủ nợ với thủ tục đơn giản, nhanh gọn, tiết kiệm thời gian và công sức của người tiến hành thủ tục phục hồi, người tham gia thủ tục phục hồi;

- 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 xã hội, người lao động, chủ nợ có cơ hội thu được tiền thuế, bảo hiểm xã hội, 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...

- Chính sách khuyến khích phục hồi theo quy định của Luật Phá sản, bao gồm: khoan tiền thuế nợ; tạm dừng việc thanh toán một số khoản nợ; tạm dừng đóng bảo hiểm xã hội vào quỹ hưu trí, tử tuất; ... là những biện pháp mang tính thủ tục mà không sử dụng ngân sách Nhà nước.

Bên cạnh đó, Chính phủ có thể có những biện pháp khác hỗ trợ các doanh nghiệp phục hồi theo từng thời kỳ, phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội của đất nước, đảm bảo mục tiêu hỗ trợ là nâng cao hiệu quả của nền kinh tế đất nước nói chung. Vì vậy, lợi ích kinh tế sẽ lớn hơn chi phí hỗ trợ.

***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, các cơ quan thuế, bảo hiểm xã hội, người lao động, chủ nợ có cơ hội thu được tiền thuế, bảo hiểm xã hội, tiền nợ khi doanh nghiệp, hợp tác xã phục hồi, bảo đảm ổn định trật tự xã hội, giảm các hệ lụy khác cho xã hội;

- 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;

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

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

*** 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.

*** 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, như quy định về khoan tiền thuế nợ trong Luật Quản lý thuế, quy định về tạm dừng đóng bảo hiểm xã hội vào quỹ hưu trí, tử tuất trong Luật Bảo hiểm xã hội, cụ thể như sau:

Trường hợp ban hành các quy định về chính sách này thì những quy định của Luật Quản lý thuế, Luật Bảo hiểm xã hội cần sửa đổi, bổ sung như: đối với chính sách “khoan tiền thuế nợ” thì cần sửa đổi, bổ sung quy định

của Luật Quản lý thuế về các trường hợp được “khoanh tiền thuế nợ”, thêm trường hợp “*Người nộp thuế được áp dụng thủ tục phục hồi theo quy định của pháp luật về phục hồi, phá sản*”. Đối với chính sách “tạm dừng đóng bảo hiểm xã hội vào quỹ hưu trí, tử tuất” thì cần bổ sung quy định tại Điều 37 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 trường hợp “*hoặc người sử dụng lao động được áp dụng thủ tục phục hồi theo quy định của pháp luật về phá sản*” thuộc trường hợp người sử dụng lao động gặp khó khăn, có nguy cơ mất khả năng thanh toán thuộc trường hợp tạm dừng đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất.

Hiện nay, các chính sách, ưu đãi đối với doanh nghiệp, hợp tác xã theo chủ trương chung của Đảng, Nhà nước để phát triển kinh tế-xã hội tuy không được Luật Phá sản hiện hành quy định thì vẫn được áp dụng đối với doanh nghiệp, hợp tác xã trong quá trình thực hiện phục hồi nếu đáp ứng đủ điều kiện pháp luật quy định mà không có quy định hạn chế việc áp dụng đối với doanh nghiệp, hợp tác xã trong thủ tục phá sản.

b) Đối với Phương án 2

* Tác động kinh tế:

Tính từ ngày 01/01/2015 đến ngày 30/9/2023, các Tòa án nhân dân đã thụ lý 1510 vụ việc phá sản. Trong số những vụ việc đã giải quyết, Tòa án đã ra quyết định mở thủ tục phá sản đối với 554 vụ việc; trả lại đơn 66 vụ việc (trong đó có 01 vụ yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với hợp tác xã do đương sự rút đơn nên Tòa án đã trả lại đơn yêu cầu); ra quyết định không mở thủ tục phá sản đối với 234 vụ việc; ra quyết định tuyên bố DN, HTX phá sản đối với 150 vụ việc, trong đó 44 vụ việc là tuyên bố DN, HTX phá sản theo thủ tục rút gọn; ra quyết định đình chỉ thủ tục phá sản đối với 49 vụ việc. Số quyết định mở hoặc không mở thủ tục phá sản đã bị đề nghị xem xét lại, kháng nghị là 12; số quyết định tuyên bố phá sản đã bị đề nghị xem xét lại là 14; số vụ việc đã áp dụng thủ tục phục hồi kinh doanh là 06 vụ việc.

Như vậy, so với 09 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 giữ nguyên thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, hợp tác xã như hiện hành thì chưa có những chính sách phù hợp khuyến khích doanh nghiệp, hợp tác xã chủ động đề nghị thực hiện thủ tục này từ khi hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp chưa lâm vào tình trạng trầm trọng⁵. Tổng kết thực tiễn cho thấy, doanh nghiệp, hợp tác

⁵ Doanh nghiệp, hợp tác xã phải nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, trong quá trình giải quyết đơn yêu cầu phá sản mới xem xét áp dụng thủ tục phục hồi, doanh nghiệp, hợp tác xã không

xã khi nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản hầu hết đã không còn khả năng hoạt động, không còn tiền, tài sản dẫn tới hầu như không còn khả năng để phục hồi nên khi tuyên bố doanh nghiệp, hợp tác xã phá sản đã gây ra những hậu quả rất nặng nề cho cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan và nền kinh tế.

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.

*** 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.

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

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

*** 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.

1.3. Lựa chọn giải pháp

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 rút gọn, thủ tục phá sản rút gọn lược đối với doanh nghiệp, hợp tác xã

2.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề

2.1.1. Xác định vấn đề

Luật phá sản năm 2014 của Việt Nam quy định thủ tục phá sản, bao gồm cả thủ tục phá sản và thủ tục phục hồi, áp dụng chung cho tất cả các doanh nghiệp thuộc đối tượng điều chỉnh của luật, không phân biệt qui mô doanh nghiệp: lớn, vừa, nhỏ, siêu nhỏ; quy mô vụ việc: số lượng chủ nợ và giá trị khoản nợ (sau đây gọi chung là vụ việc phá sản nhỏ).

Xuất phát từ việc giá trị tài sản nhỏ, số lượng chủ nợ ít nên giải quyết vụ việc phá sản nhỏ kém hiệu quả khi áp dụng theo thủ tục chung 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

được quyền là đơn yêu cầu mở thủ tục phục hồi ngay; còn ít quy định ưu đãi cho doanh nghiệp, hợp tác xã đang trong tình trạng khó khăn về tài chính...;

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 kiểu này tự biến mất khỏi thị trường mà không thông qua thủ tục phá sản, dẫn đến hệ lụy đối với nền kinh tế - xã hội.

Để giải quyết các vụ việc phá sản hiệu quả, tăng chỉ số giải quyết phá sản nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, Nghị quyết số 19-2017/NQ-CP ngày 06/02/2017 của Chính Phủ về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2017, định hướng đến năm 2020 đề ra mục tiêu “... rút ngắn thời gian thực hiện các thủ tục⁶ trong đó, giải quyết tranh chấp hợp đồng tối đa 300 ngày; thời gian giải quyết phá sản doanh nghiệp còn 30 tháng...áp dụng thủ tục tố tụng rút gọn đối với các vụ án có giá trị nhỏ”.

Theo Sách trắng Việt Nam năm 2023⁷ 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 03 đến 10 tỷ đồng hoặc tổng nguồn vốn của năm không quá 3 tỷ đồng tùy lĩnh vực kinh doanh)⁸. Bên cạnh đó, năm 2021, cả nước ta có khoảng 27.342 hợp tác xã⁹, 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 01 tỷ đồng đến dưới 05 tỷ đồng¹⁰. Doanh nghiệp, hợp tác xã nhỏ

⁶ Phần I Nghị quyết số 19-2017/NQ-CP: Rút ngắn thời gian thực hiện các thủ tục, gồm: Nộp thuế và bảo hiểm xã hội không quá 168 giờ/năm (trong đó thuế là 119 giờ và bảo hiểm là 49 giờ); Cấp phép xây dựng và các thủ tục liên quan tối đa không quá 120 ngày, bao gồm: thẩm định thiết kế cơ sở, thẩm định thiết kế kỹ thuật, cấp phép xây dựng xuống còn 63 ngày (giảm 19 ngày); thủ tục kết nối cấp, thoát nước xuống còn 7 ngày (giảm 7 ngày); thủ tục đăng ký sở hữu tài sản sau hoàn công xuống còn 20 ngày (giảm 10 ngày); tiếp cận điện năng không quá 35 ngày; đăng ký quyền sở hữu, sử dụng tài sản không quá 20 ngày; thông quan hàng hóa qua biên giới còn 70 giờ đối với hàng hóa xuất khẩu, 90 giờ đối với hàng hóa nhập khẩu; giải quyết tranh chấp hợp đồng tối đa 300 ngày; thời gian giải quyết phá sản doanh nghiệp còn 30 tháng.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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).

¹⁰ 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.

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.¹¹ 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 định¹².

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.

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.

Trên thực tế, có những vụ việc phá sản kéo dài nhiều năm, nguyên nhân chủ yếu là do doanh nghiệp có tài sản nhiều nơi, ở nước ngoài, khó khăn cho việc xác minh, kiểm kê, định giá tài sản dẫn đến vụ việc phá sản kéo dài.

Thủ tục rút gọn mà một số nước (như Hàn Quốc, Ai Cập, Hoa Kỳ) đã áp 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).

2.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Xây dựng cơ chế nhanh chóng, hiệu quả để giải quyết thủ tục phục hồi và thủ tục phá sản đối với vụ việc phá sản nhỏ khi có đủ điều kiện luật định.

- Đơn giản hóa trình tự, thủ tục, giảm thời gian, chi phí của các chủ thể tham gia thủ tục phục hồi, phá sản.

- Khuyến khích, tạo điều kiện cho chủ nợ, những người tham gia thủ tục phục hồi, thủ tục phá sản tham gia tích cực vào quá trình giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản.

2.2. Các giải pháp và đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác

¹¹ 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.

¹² Khoản 1 Điều 27, khoản 3 Điều 56 Luật Hợp tác xã năm 2023.

có liên quan

2.2.1. Các giải pháp

a) Phương án 1

- Trong quá trình giải quyết yêu cầu mở thủ tục phục hồi, Thẩm phán xem xét áp dụng thủ tục phục hồi khi thuộc một trong các trường hợp sau:

+ Doanh nghiệp, hợp tác xã có từ 20 chủ nợ không có bảo đảm trở xuống và có tổng các khoản nợ phải thanh toán từ 10 tỷ đồng trở xuống;

+ Doanh nghiệp, hợp tác xã nhỏ, siêu nhỏ;

- Thẩm phán xem xét áp dụng thủ tục phá sản rút gọn khi doanh nghiệp, hợp tác xã trong các trường hợp sau đây:

+ Điều kiện tương tự phục hồi;

+ Doanh nghiệp, hợp tác xã không còn tài sản để nộp lệ phí phá sản, tạm ứng chi phí phá sản;

+ Sau khi thụ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản mà doanh nghiệp, hợp tác xã mất khả năng thanh toán không còn tài sản hoặc còn tài sản nhưng chưa thể thanh lý tài sản để thanh toán chi phí phá sản;

+ Tổ chức tín dụng mất khả năng thanh toán đã bị Ngân hàng Nhà nước có văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt hoặc không áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán hoặc chấm dứt áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán;

+ Doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp tái bảo hiểm đã được Bộ Tài chính ban hành văn bản chấm dứt áp dụng biện pháp kiểm soát theo quy định của Luật Kinh doanh bảo hiểm.

- Giảm thời hạn thực hiện các thủ tục trong phá sản rút gọn bằng một nửa thời hạn theo thủ tục phá sản thông thường; giảm điều kiện hợp lệ để tổ chức họp và thông qua phương án phục hồi kinh doanh.

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

2.2.2. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Đối với Phương án 1

*** Tác động kinh tế:**

- Đối với doanh nghiệp, hợp tác xã nhỏ, siêu nhỏ; doanh nghiệp, hợp tác xã không có nhiều khoản nợ, khoản nợ không lớn, không có tranh chấp về khoản nợ, có số lượng người lao động không nhiều thì việc áp dụng thủ tục phục hồi, phá sản rút gọn sẽ đảm bảo tính khả thi, bảo vệ được quyền, lợi ích của các chủ thể tham gia phá sản.

- Giảm chi phí phục hồi, phá sản vì thời gian thực hiện các thủ tục được rút ngắn giúp giảm chi phí Quản tài viên và các chi phí phát sinh khi doanh nghiệp hoạt động, nhiều thủ tục được thực hiện trên nền tảng trực tuyến sẽ tạo

điều kiện cho doanh nghiệp, hợp tác xã tiết kiệm chi phí để sử dụng cho việc triển khai phương án phục hồi hoạt động kinh doanh hoặc đảm bảo chi phí phá sản cho quá trình giải quyết phá sản. Thủ tục đơn giản sẽ giúp các chủ nợ có thêm động lực để nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phục hồi kinh doanh, phá sản, tăng tính khả thi, hiệu quả cho giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản.

- Phù hợp định hướng, chính sách của Đảng, Nhà nước về “*áp dụng hiệu quả thủ tục tố tụng tư pháp rút gọn*”.

- Thủ tục đơn giản, nhanh chóng và linh hoạt 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 lương người lao động, không bảo đảm quyền lợi của chủ nợ dẫn đến phát sinh các tranh chấp...;

Luật Phá sản hiện hành không có quy định về thủ tục phục hồi rút gọn, thủ tục phá sản rút gọn đối với doanh nghiệp, hợp tác xã. Vì vậy, trong quá trình giải quyết các vụ việc phá sản, Tòa án nhân dân tối cao chưa có số liệu thống kê về việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản với các doanh nghiệp, hợp tác xã loại này. Tuy nhiên, với tổng số đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản hiện nay (tính từ ngày 01/01/2015 đến ngày 30/9/2023, các Tòa án nhân dân đã thụ lý 1510 vụ việc phá sản, trung bình 168 đơn yêu cầu/năm), bao gồm tất cả các loại hình doanh nghiệp (doanh nghiệp siêu nhỏ, doanh nghiệp nhỏ, vừa và doanh nghiệp lớn) cũng chỉ chiếm một phần nhỏ so với các doanh nghiệp siêu nhỏ và nhỏ đã rút lui khỏi thị trường (theo số liệu thống kê về tình hình đăng ký doanh nghiệp trong năm 2023 của Tổng cục Thống kê Việt Nam, đã có hơn 172 nghìn doanh nghiệp rút lui khỏi thị trường, tăng 20,5% so với năm 2022. Năm 2024 vẫn còn là một năm đầy khó khăn khi chỉ mới 4 tháng đầu, đã có 86,4 nghìn doanh nghiệp rút lui khỏi thị trường, tăng 12,2% so với cùng kỳ năm 2023. Phần lớn các doanh nghiệp tạm ngừng kinh doanh, hay thậm chí là giải thể có thời gian hoạt động ngắn và tập trung ở quy mô nhỏ)¹³. Số liệu đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản hiện nay đã phản ánh số lượng rất nhỏ các doanh nghiệp siêu nhỏ và nhỏ nộp đơn yêu cầu mở

¹³ Trích bài *Giải mã bí mật “vượt sóng vươn xa” của doanh nghiệp nhỏ và vừa* đăng trên Tạp chí điện tử Trung tâm báo chí Thành phố Hồ Chí Minh tại <https://ttbc-hcm.gov.vn/giai-ma-bi-mat-vuot-song-vuon-xa-cua-doanh-nghiep-nho-va-vua-46862.html>, truy cập lần cuối ngày 17/11/2024.

thủ tục phá sản. Một trong những lý do dẫn đến điều này là thủ tục phá sản hiện hành được đánh giá là còn nhiều thủ tục chưa phù hợp, tốn kém thời gian và không khuyến khích các doanh nghiệp siêu nhỏ và nhỏ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản.

*** Tác động xã hội:**

- Doanh nghiệp, hợp tác xã nhỏ và siêu 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. Vụ việc phục hồi, phá sản nhỏ có lượng chủ nợ và số nợ nhỏ có thể giải quyết với thủ tục và thời gian nhanh chóng hơn các vụ việc thông thường khác. Do vậy, việc tạo điều kiện hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã có quy mô nhỏ và vụ việc phục hồi, phá sản 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 và giải quyết nhanh gọn các vụ việc phục hồi, phá sản;

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

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

*** 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 được áp dụng cho những đối tượng doanh nghiệp, hợp tác xã đặc thù và là thủ tục đơn giản hơn so với thủ tục chung. Vì vậy xét tổng thể, việc 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.

*** 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 trong hệ thống pháp luật với mục tiêu hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp theo quy định tại Nghị quyết số 58/NQ-CP ngày 21/4/2023 của Chính phủ đã về một số chính sách, giải pháp trọng tâm hỗ trợ doanh nghiệp chủ động thích ứng, phục hồi nhanh và phát triển bền vững đến năm 2025; chế độ ưu tiên, ưu đãi về thuế suất, thủ tục hành chính thuế, đấu thầu đối với doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ tại Luật Hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ, Luật Quản lý thuế; Luật Đấu thầu.

b) Đối với Phương án 2

*** 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.

*** 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.

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

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

* 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.

2.3. Lựa chọn giải pháp

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: Sử dụng nền tảng trực tuyến trong giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản

3.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề

3.1.1. Xác định vấn đề

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. Thực hiện Nghị quyết số 19-2017/NQ-CP ngày 06/02/2017 của Chính Phủ về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2017,

định hướng đến năm 2020 đã đề ra mục tiêu “...áp dụng thủ tục tố tụng rút gọn đối với các vụ án có giá trị nhỏ; hoàn thiện mô hình “tòa án điện tử”, triển khai các mô hình tiếp nhận đơn khởi kiện, tổng đạt, thông báo quá trình tố tụng và lịch xét xử và giải quyết phá sản trực tuyến cho các tòa án địa phương”. Do vậy cần phải xây dựng cơ chế giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản trên nền tảng trực tuyến 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.

3.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Xây dựng cơ chế để người tham gia thủ tục phá sản lựa chọn phương thức khi tham gia thủ tục phá sản theo hình thức trực tuyến¹⁴ tại Tòa án; tiết kiệm công sức, thời gian và chi phí của người tiến hành thủ tục phục hồi, phá sản, người tham gia thủ tục phục hồi, phá sản.

- Góp phần khắc phục những vướng mắc hiện hành về thủ tục cấp, tổng đạt, thông báo; 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.

3.2. Các giải pháp và đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

3.2.1. Các giải pháp

a) Phương án 1

Trong quá trình giải quyết vụ việc phá sản, Tòa án có thể áp dụng nền tảng trực tuyến để thực hiện các thủ tục sau đây:

- + Cấp, tổng đạt, thông báo, gửi văn bản;
- + Nộp đơn yêu cầu áp dụng thủ tục phục hồi, phá sản;
- + Nộp lệ phí, tạm ứng chi phí, chi phí phục hồi, phá sản;
- + Cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ;
- + Phiên họp giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản;
- + Ủy thác trong giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản;
- + Hoạt động khác theo quy định của pháp luật.

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

¹⁴ 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.

3.2.2. *Đánh giá tác động của các giải pháp*

a) Đối với Phương án 1

* Tác động kinh tế:

- Phù hợp với định hướng xây dựng Tòa án điện tử, Chính phủ điện tử; định hướng chuyển đổi số trong Tòa án nhân dân.

- Bảo đảm việc tổ chức và hoạt động Tòa án nhân dân chuyên biệt phá sản với phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ gồm một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể tham gia thủ tục phục hồi, phá sản.

- Giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản trên nền tảng trực tuyến giúp tiết kiệm chi phí cho những người tham gia thủ tục phục hồi, phá sản khi không phải đến Tòa án để tham gia thủ tục phục hồi, phá sản trực tiếp.

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

Tòa án nhân dân tối cao đã triển khai thi hành Nghị quyết số 33/2021/QH15 của Quốc hội về tổ chức phiên tòa trực tuyến; Luật Tổ chức Tòa án nhân dân đã được Quốc hội thông qua ngày 24/6/2024 quy định về việc thành lập các Tòa án chuyên biệt, trong đó có một số Tòa án chuyên biệt phá sản. Về cơ bản, Tòa án chuyên biệt phá sản sử dụng hệ thống cơ sở hạ tầng, công nghệ thông tin và nhân lực sẵn có trong hệ thống Tòa án nên chính sách này không phát sinh thêm kinh phí.

* Tác động xã hội:

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

- Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân tham gia thủ tục phục hồi, phá sản.

- Tạo cơ sở pháp lý cho Tòa án sớm triển khai giải quyết các vụ việc phục hồi, phá sản trên nền tảng trực tuyến trong thực tiễn, góp phần bảo đảm ổn định trật tự, an toàn xã hội.

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

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

* Tác động về hệ thống pháp luật:

Hoàn thiện hệ thống pháp luật về giải quyết vụ việc phục hồi, phá sản trên nền tảng trực tuyến; bảo đảm sự tương thích, đồng bộ với Luật Tổ chức Tòa án năm 2014 về xét xử bằng phương thức trực tiếp hoặc trực tuyến và Nghị quyết số 33/2021/QH15 của Quốc hội về tổ chức phiên tòa trực tuyến.

b) Đối với Phương án 2

* Tác động kinh tế:

Không giảm được chi phí cho Nhà nước và tổ chức, cá nhân tham gia thủ tục phục hồi, phá sản.

* 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 vụ việc phục hồi, phá sản, ảnh hưởng đến môi trường kinh doanh; ảnh hưởng đến trật tự xã hội, phát sinh hệ lụy khác cho xã hội.

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

* Tác động về thủ tục hành chính, tổ tụng: không phát sinh thủ tục hành chính.

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

3.3. Lựa chọn giải pháp

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, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản; người tiến hành thủ tục phục hồi, phá sản; người tham gia thủ tục phục hồi, phá sản

4.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề

4.1.1 Xác định vấn đề

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. Quy định về Quản tài viên thực hiện việc đại diện cho doanh nghiệp, hợp

tác xã mất khả năng thanh toán tại khoản 2 Điều 16 Luật Phá sản và khoản 3 Điều 54, khoản 3 Điều 79, khoản 2 Điều 137 Luật Doanh nghiệp đang không có sự đồng bộ. Luật Doanh nghiệp không có quy định Quản tài viên là thành phần đại diện cho doanh nghiệp, hợp tác xã là mâu thuẫn với khoản 2 Điều 16 Luật Phá sản về quyền đại diện của Quản tài viên. Tính đến tháng 12/2023, Bộ Tư pháp đã thực hiện cấp Chứng chỉ hành nghề Quản tài viên cho 2073 trường hợp, hiện nay, cả nước có hơn 300 Quản tài viên hành nghề với tư cách cá nhân; hơn 70 doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản đang hoạt động¹⁵. Số lượng Quản tài viên hành nghề từ nguồn luật sư chiếm 60%, từ nguồn kiểm toán viên chiếm 10%, từ nguồn khác chiếm 30%¹⁶.

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 thanh lý 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, giám sát 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

¹⁵ Danh sách QTV, DNQL, TLTS được công bố trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Tư pháp để các cơ quan, tổ chức, cá nhân được biết, Tòa án tham khảo khi chỉ định QTV, DNQL, TLTS tham gia vụ việc phá sản.

¹⁶ Theo thống kê của Bộ Tư pháp.

Quản tài viên của các quốc gia thường do Bộ Tư pháp hoặc Bộ Tài chính thực hiện.

4.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- 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 phục hồi, phá sản và chủ thể tham gia thủ tục phục hồi, phá sản.

4.2. Các giải pháp và đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

4.2.1. Các giải pháp

a) Phương án 1

- Hoàn thiện chế định Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản về điều kiện hành nghề, nhiệm vụ, quyền hạn và chỉ định Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản; theo đó, điều kiện hành nghề do Chính phủ quy định, phân định rõ nhiệm vụ quyền hạn của Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản giữa thủ tục phục hồi và thủ tục phá sản, chỉ định Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản theo tính chất vụ việc và chuyên môn, kinh nghiệm của Quản tài viên để phát huy vai trò của Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản trong từng thủ tục phục hồi, phá sản.

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

- Quy định rõ trách nhiệm phối hợp, hỗ trợ của cơ quan, tổ chức, cá nhân khi thực hiện các yêu cầu, đề nghị, kiến nghị của Tòa án, 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; cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại, cá nhân có quyền tố cáo những hành vi, quyết định trái pháp luật của người tiến hành thủ tục phục hồi, phá sản hoặc của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào trong giải quyết vụ việc 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; nhiệm vụ, quyền hạn của Thẩm phán, Cơ quan thi hành án dân sự trong việc hỗ trợ Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản...

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

4.2.2. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Đối với Phương án 1

* Tác động kinh tế:

- Khắc phục các vướng mắc bất cập của Luật Phá sản hiện hành về chế định Quản tài viên.

- Phát huy năng lực của Quản tài viên: Quản tài viên có năng lực, kinh nghiệm về pháp lý phù hợp để chỉ định là Quản tài viên trong thủ tục phá sản; Quản tài viên có năng lực, kinh nghiệm về kinh tế, kế toán, tài chính, xử lý nợ phù hợp để chỉ định là Quản tài viên trong thủ tục phục hồi.

- Phù hợp với việc giải quyết phục hồi, phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã.

- 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 ngay từ đầu vào sẽ tiết kiệm thời gian, chi phí cho việc tập huấn, bồi dưỡng kỹ năng, sát hạch năng lực hành nghề của Quản tài viên;

- Cơ chế, chính sách phù hợp, hiệu quả sẽ thúc đẩy, động viên, khuyến khích các Quản tài viên tham gia các vụ việc phục hồi, phá sản.

* 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.

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

* Tác động về thủ tục hành chính, tố tụng:

Việc bổ sung các quy định đảm bảo sự phù hợp giữa các chủ thể khác với Quản tài viên trong giải quyết các vụ việc phá sản cũng như trách nhiệm của các cơ quan liên quan có thể phát sinh một số thủ tục tố tụng nhưng nó đảm bảo việc thu thập các thông tin đầy đủ, chính xác, rút ngắn thời gian và nâng cao chất lượng giải quyết vụ việc phá sản.

* Tác động về hệ thống pháp luật:

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật về hoạt động hành nghề Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản;

- Bảo đảm sự tương thích, đồng bộ giữa các văn bản quy phạm pháp luật.

b) Đối với Phương án 2

* 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.

* 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.

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

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

* 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.

4.3. Lựa chọn giải pháp

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 phá sản nhằm khắc phục vướng mắc, bất cập của Luật Phá sản hiện hành và phù hợp với thông lệ quốc tế

5.1. Xác định vấn đề và mục tiêu giải quyết vấn đề

5.1.1. Xác định vấn đề

Luật Phá sản năm 2014 đã thể hiện bước cải cách lớn, khắc phục một bước 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 cũng chưa giải quyết triệt để những vướng mắc, bất cập và cần được sửa đổi, hoàn thiện. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, về tiêu chí mất khả năng thanh toán làm căn cứ mở thủ tục phá sản

Luật Phá sản năm 2014 quy định: Doanh nghiệp, hợp tác xã mất khả năng thanh toán là *“doanh nghiệp, hợp tác xã không thực hiện nghĩa vụ thanh toán khoản nợ trong thời hạn 03 tháng kể từ ngày đến hạn thanh toán”*.

Thực tiễn thi hành Luật Phá sản hiện hành cho thấy thời gian 03 tháng là ngắn so với chu kỳ thực hiện hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, hợp tác xã, đặc biệt là đối với hoạt động kinh doanh phức tạp. Thực tiễn cũng cho thấy, doanh nghiệp, hợp tác xã có khoản nợ quá hạn 03 tháng là rất phổ biến; việc không thanh toán các khoản nợ quá hạn này có thể do doanh nghiệp, hợp tác xã gặp khó khăn, mất cân đối tài chính tạm thời; một số trường hợp lợi dụng quy định này để đề nghị mở thủ tục phá sản, gây mất uy tín của doanh nghiệp, hợp tác xã và có thể dẫn đến khả năng phá sản của doanh nghiệp, hợp tác xã.

Thứ hai, về thương lượng, hòa giải trong 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 toán¹⁷. Thực tiễn thi hành Luật Phá sản cho thấy quy định trên bộc lộ hạn chế khi thương lượng trong khoảng thời gian ngắn chỉ trước khi thụ lý nên thường không đạt được kết quả thương lượng thành.

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 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 (kể cả những người khác tuy không trực tiếp tham gia thủ tục phá sản, nhưng có

¹⁷ Điều 37 của Luật Phá sản.

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 ba, 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.

Thứ tư, một số vấn đề khác

Luật Tổ chức Tòa án năm 2024 quy định mới về thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án trong giải quyết vụ việc phá sản so với Luật Phá sản năm 2014, trong đó có việc thành lập Tòa án nhân dân chuyên biệt Phá sản; một số vướng mắc, bất cập trong thực tiễn thi hành Luật Phá sản năm 2014 về tạm ứng chi phí phá sản, thủ tục nộp, thanh toán chi phí phá sản; cấp, tổng đạt, thông báo, trường hợp thông báo thay cho tổng đạt; thi hành Quyết định tuyên bố doanh nghiệp, hợp tác xã phá sản; quy định thời hạn chuyển giao, thông báo quyết định tuyên bố phá sản thống nhất giữa Luật Phá sản và Luật Thi hành án dân sự; bổ sung quy định về định giá lại tài sản; quy định xử lý trong trường hợp bán đấu giá tài sản không thành, không thực hiện được việc thanh lý tài sản...

5.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Sửa đổi, bổ sung những quy định của pháp luật phá sản hiện hành để khắc phục những vướng mắc, bất cập, đảm bảo thống nhất với pháp luật liên quan và tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế;

- 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.

5.2. Các giải pháp và đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

5.2.1. Các giải pháp

a) Phương án 1

- Tăng thời hạn trong tiêu chí doanh nghiệp mất khả năng thanh toán từ 03

tháng thành 06 tháng như sau:

“Doanh nghiệp, hợp tác xã mất khả năng thanh toán là doanh nghiệp, hợp tác xã không thực hiện nghĩa vụ thanh toán khoản nợ sau thời hạn 06 tháng kể từ ngày đến hạn thanh toán.”.

- Quy định thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án trong giải quyết vụ việc phá sản phù hợp với quy định của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024.

- Khuyến khích doanh nghiệp, hợp tác xã, chủ nợ, người tham gia thủ tục phá sản thực hiện thương lượng, hòa giải trong quá trình giải quyết vụ việc phá sản. Khi có đề nghị của doanh nghiệp, hợp tác xã, chủ nợ, người tham gia thủ tục phá sản, Thẩm phán có trách nhiệm tiến hành hòa giải tranh chấp liên quan đến tài sản của doanh nghiệp, hợp tác xã; Quản tài viên có trách nhiệm tiến hành hòa giải đối với các trường hợp khác.

- Quy định đặc thù đối với vụ việc phá sản có yếu tố nước ngoài khác với thủ tục tương trợ tư pháp thông thường, bao gồm: yêu cầu nước ngoài hỗ trợ vụ việc phá sản; hỗ trợ vụ việc phá sản của nước ngoài; công nhận và cho thi hành bản án, quyết định về phá sản của Tòa án, cơ quan có thẩm quyền nước ngoài trên cơ sở khắc phục vướng mắc, khó khăn của Luật Phá sản hiện hành, tiếp thu có chọn lọc các luật mẫu của Ủy ban Liên Hợp Quốc về Luật Thương mại Quốc tế (UNCITRAL), tạo cơ chế, chính sách để giải quyết vụ việc phá sản nhanh chóng, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu hội nhập.

- 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 họp Hội nghị chủ nợ, thi hành quyết định tuyên bố phá sản.

Hoàn thiện quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thi hành Quyết định tuyên bố doanh nghiệp, hợp tác xã phá sản; quy định thời hạn chuyển giao, thông báo quyết định tuyên bố phá sản thống nhất giữa Luật Phá sản và Luật Thi hành án dân sự; bổ sung quy định về định giá lại tài sản; quy định xử lý trong trường hợp bán đấu giá tài sản không thành, không thực hiện được việc thanh lý tài sản...

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

5.2.2. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Đối với Phương án 1

* Tác động kinh tế:

- Tăng thời hạn phù hợp trong tiêu chí về mất khả năng thanh toán của doanh nghiệp, hợp tác xã nhằm tránh việc chủ nợ lợi dụng quy định này để yêu cầu mở thủ tục phá sản, giúp tiết kiệm chi phí tiến hành thủ tục phá sản.

- Tạo sự đồng thuận giữa những người tham gia thủ tục 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 phá sản; việc thương lượng, hòa giải góp phần giải quyết hiệu quả vụ việc phá sản.

- Tạo cơ chế đặc thù cho việc giải quyết vụ việc phá sản có yếu tố nước ngoài làm tăng tính hiệu quả của thủ tục giải quyết phá sản, rút ngắn thời gian giải quyết và tăng cơ hội thu hồi tài sản của doanh nghiệp, hợp tác xã ở nước ngoài; đồng thời thu hút đầu tư và hợp tác quốc tế.

- Đảm bảo thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người tiến hành thủ tục phá sản, người tham gia thủ tục phá sản.

- Luật Phá sản hiện hành có quy định về tạm ứng chi phí phá sản trong trường hợp người nộp đơn được miễn. Tuy nhiên trên thực tế giải quyết các vụ việc phá sản, chưa có trường hợp nào được miễn nộp tạm ứng chi phí phá sản do Luật hiện hành không có quy định về nguồn kinh phí trong trường hợp này. Trong quá trình xây dựng dự án Luật Phá sản, Tòa án nhân dân tối cao sẽ khảo sát, đánh giá những vụ việc phá sản đã thụ lý mà người nộp đơn thuộc trường hợp được miễn, từ đó sẽ cân đối tỉ lệ số kinh phí tạm ứng.

*** 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;

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

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

*** 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.

b) Đối với Phương án 2

* 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.

* Tác động xã hội:

- Tăng thời hạn phù hợp trong tiêu chí về mất khả năng thanh toán của doanh nghiệp, hợp tác xã nhằm tránh việc chủ nợ lợi dụng quy định này để yêu cầu mở thủ tục phá sản, giúp bảo vệ uy tín của doanh nghiệp, hợp tác xã, tạo niềm tin và đồng thuận cao trong xã hội về cơ chế giải quyết vụ việc phá sản.

- 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.

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

* Tác động về thủ tục hành chính, tổ tụng: không phát sinh thủ tục hành chính.

* 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.

5.3. Lựa chọn giải pháp

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. PHỤ LỤC

1. Danh mục các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên được rà soát và đánh giá tính tương thích:

Việt Nam chưa là thành viên của điều ước quốc tế nào quy định trực tiếp đến giải quyết phục hồi, phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã.

2. Danh mục các điều ước quốc tế có liên quan:

a) Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ Xuyên Thái Bình Dương (CPTPP);

b) Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU (EVFTA).

IV. 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.

V. 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 dự án Luật Phá sản (sửa đổi), Tòa án nhân dân tối cao kính trình Quốc hội.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Ban chỉ đạo CCTPTW;
- Ban Nội chính TW;
- Ủy ban Kinh tế và Tài chính của Quốc hội;
- Ủy ban Pháp luật và Tư pháp của Quốc hội;
- Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Văn phòng Chính phủ;
- Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- Bộ Tư pháp;
- Bộ Công an;
- Bộ Tài chính;
- Bộ Nội vụ;
- Bộ Ngoại giao;
- Trung ương Hội Luật gia Việt Nam;
- Cổng TTĐT TANDTC (để đăng tải);
- Lưu: VT (TANDTC, Vụ PC&QLKH-P2).

CHÁNH ÁN

Lê Minh Trí