

**TỜ TRÌNH**

**Đề nghị xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán độc lập, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Quản lý thuế, Luật Dự trữ quốc gia**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Nghị quyết số 93/NQ-CP ngày 18/6/2024 của Chính phủ về nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm để thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô, Thông báo số 322/TB-VPCP ngày 15/7/2024 và Thông báo số 386/TB-VPCP ngày 16/8/2024 về ý kiến Kết luận của Thường trực Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính kính trình Chính phủ đề nghị xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán độc lập, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Quản lý thuế, Luật Dự trữ quốc gia theo những nội dung như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH VĂN BẢN**

**1. Cơ sở chính trị, pháp lý**

- Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã xác định về việc “*Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ tư duy, xây dựng, hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển bền vững về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, môi trường..., tháo gỡ kịp thời những khó khăn, vướng mắc; khơi dậy mọi tiềm năng và nguồn lực, tạo động lực mới cho sự phát triển nhanh và bền vững đất nước*”.

- Nghị quyết số 101/2023/QH15 về Kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XV đã giao:

“c) ...*Thực hiện đồng bộ các giải pháp tháo gỡ khó khăn, tăng cường quản lý, giám sát các thị trường chứng khoán,...*”

đ) *Tổ chức rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, trọng tâm là pháp luật về đấu thầu, đấu giá, quy hoạch, đầu tư công, quản lý, sử dụng đất đai, tài sản công, ngân sách nhà nước, tài chính công, hợp tác công tư, xã hội hóa các dịch vụ công, đầu tư, môi trường, xây dựng, kinh doanh bất động sản, ngân hàng, tài chính, tự chủ tài chính, chứng khoán, trái phiếu, doanh nghiệp, giám định, định giá và các lĩnh vực khác đã được các đoàn kiểm tra, giám sát, thanh tra, kiểm toán, các cơ quan điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án kiến nghị, đề xuất hoặc có nhiều vướng mắc được các địa phương, người dân, doanh nghiệp kiến nghị; phát hiện, xác định cụ thể những quy định có mâu thuẫn, chồng chéo, sơ hở, bất cập, những vấn đề vướng mắc trong các luật và văn bản*

dưới luật có liên quan, báo cáo Quốc hội kết quả rà soát tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XV; kịp thời chỉ đạo sửa đổi, bổ sung theo thẩm quyền các văn bản dưới luật không còn phù hợp hoặc kiến nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các luật, nghị quyết có liên quan;

e) *Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền phù hợp đi đôi với tăng cường kiểm tra, thanh tra, giám sát; đề cao trách nhiệm người đứng đầu, khắc phục kịp thời, hiệu quả tình trạng đùn đẩy, né tránh, thiếu trách nhiệm trong một bộ phận cán bộ, công chức, xử lý nghiêm các vi phạm. Sớm đề xuất ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền văn bản quy định cụ thể cơ chế khuyến khích, bảo vệ cán bộ dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung;*

h) *Tăng cường cải cách hành chính, nhất là thủ tục hành chính...*”

- Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2021-2030 tại Đại hội XIII của Đảng đã đưa ra phương hướng, nhiệm vụ và giải pháp phát triển (Văn kiện Đại hội XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam): “*Xây dựng và hoàn thiện nền tài chính quốc gia; cơ cấu lại, tăng cường giám sát và điều tiết thị trường tài chính... Tiếp tục rà soát, cơ cấu lại, nâng cao hiệu quả hoạt động các thị trường tài chính, chứng khoán, cổ phiếu, trái phiếu; quản lý chặt chẽ các tổ chức tham gia thị trường; bảo đảm tính thanh khoản cao và an toàn hệ thống. Nâng cao quy mô và hiệu quả hoạt động của thị trường chứng khoán để thực sự trở thành một kênh huy động vốn chủ yếu của nền kinh tế... Sửa đổi hệ thống luật và chính sách thuế, phí, lệ phí theo nguyên tắc thị trường, phù hợp với thông lệ quốc tế, nâng cao sức cạnh tranh của môi trường đầu tư. Mở rộng cơ sở thu, bảo đảm tính công bằng, trung lập của chính sách thuế, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, đơn giản hóa thủ tục hành chính, giảm chi phí tuân thủ các thủ tục nộp thuế, phí của người dân và doanh nghiệp*”.

- Văn kiện Đại hội XIII xác định, đến năm 2025 kinh tế số đạt tỷ trọng 20% GDP, đến năm 2030 kinh tế số chiếm khoảng 30% GDP. Để đạt mục tiêu trên. Văn kiện cũng nhấn mạnh yêu cầu cải thiện môi trường kinh doanh, thúc đẩy khởi nghiệp sáng tạo, phát triển các ngành, lĩnh vực, các doanh nghiệp trên nền tảng ứng dụng mạnh mẽ các thành tựu của khoa học công nghệ, nhất là cuộc cách mạng công nghệ 4.0; tập trung hoàn thiện thể chế, chính sách, pháp luật phù hợp với cơ chế thị trường và thông lệ quốc tế để phát triển kinh tế số, xã hội số; phát triển mạnh hạ tầng công nghệ thông tin, xây dựng và phát triển đồng bộ hạ tầng dữ liệu quốc gia, vùng, địa phương kết nối đồng bộ, thống nhất, tạo nền tảng phát triển kinh tế số, xã hội số, ...

- Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 của Bộ Chính trị về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách đáp ứng yêu cầu đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế, bảo vệ môi trường, giải quyết tốt các vấn đề xã hội, nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế.

- Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 10/2/2022 của Bộ Chính trị về phát triển KT-XH và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Trung du và miền núi Bắc Bộ đến

năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã giao “*Đổi mới tư duy phát triển, nhất là về liên kết vùng; về cơ chế, chính sách đặc thù; về phân bổ nguồn lực*”

- Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 2/4/2022 của Bộ Chính trị về phát triển KT-XH và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng đồng bằng Sông Cửu Long đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã giao “*Khơi thông, huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực cho phát triển kết cấu hạ tầng, nhất là dưới hình thức đối tác công – tư (PPP) gắn với đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương*”

- Nghị quyết số 23-NQ/TW ngày 6/10/2022 của Bộ Chính trị về phát triển KT-XH và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Tây Nguyên đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã giao “*Phân cấp, phân quyền cho các địa phương đầu tư kết cấu hạ tầng do Trung ương quản lý trên địa bàn tỉnh, đặc biệt là các công trình giao thông để phát huy tính chủ động của các địa phương, huy động tối đa mọi nguồn lực cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông*”

- Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 7/10/2022 của Bộ Chính trị về phát triển KT-XH và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Đông Nam Bộ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã giao “*Phân cấp, phân quyền cho các địa phương trong vùng đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng do Trung ương quản lý trên địa bàn tỉnh, thành phố, đặc biệt là các công trình giao thông đường bộ, đường sắt, hàng không để phát huy tính chủ động của các địa phương trong huy động tối đa mọi nguồn lực cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng*”

- Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 3/11/2022 của Bộ Chính trị về phát triển KT-XH và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải Miền Trung đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã giao “*Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách, pháp luật về tài chính cho phép các địa phương huy động, phân bổ và chia sẻ nguồn lực để thực hiện các mục tiêu chung của vùng. Trong đó có hệ thống hạ tầng kết nối nội vùng, liên vùng, các dự án có quy mô và sức lan tỏa trong vùng và liên vùng*”

- Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 23/11/2022 của Bộ Chính trị về phát triển KT-XH và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng đồng bằng Sông Hồng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã giao “*Nghiên cứu, ban hành cơ chế, chính sách về tài chính, ngân sách, đầu tư để khuyến khích, nuôi dưỡng và phát triển nguồn thu, tạo nguồn lực, động lực phát triển mới cho Thủ đô, vùng Thủ đô và toàn vùng; cho phép các địa phương được sử dụng ngân sách địa phương đầu tư cho các dự án vùng, liên vùng*”

- Nghị quyết số 109/2023/QH15 ngày 29/11/2023 của Quốc hội về tiếp tục thực hiện một số Nghị quyết của Quốc hội khoá XIV và từ đầu nhiệm kỳ khoá XV đến hết Kỳ họp thứ 4 về giám sát chuyên đề, chất vấn đó đưa ra nội dung cần tập trung thực hiện: “*Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công*”; “*Rà soát, sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách về sử dụng đất đai, cơ sở vật chất, tài sản công...*”.

- Nghị quyết số 16/2021/QH15 ngày 27 tháng 7 năm 2021 của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm 2021-2025 xác định các nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu bao gồm: *“Nâng cao hiệu quả hoạt động của thị trường chứng khoán”*. Tại Nghị quyết số 31/2021/QH15 ngày 12 tháng 11 năm 2021 của Quốc hội về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021-2025 xác định *“Phát triển mạnh các loại thị trường. Quy mô vốn hóa thị trường cổ phiếu đạt tối thiểu 85% GDP, dư nợ thị trường trái phiếu đạt tối thiểu 47% GDP, trong đó dư nợ thị trường trái phiếu doanh nghiệp đạt khoảng 20% GDP... Cơ cấu lại và phát triển thị trường chứng khoán, mở rộng năng lực thị trường vốn; nâng cao tính công khai, minh bạch và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, thúc đẩy phát triển các nhà đầu tư chuyên nghiệp. Phát triển cơ sở hạ tầng, nâng cao năng lực quản lý, giám sát rủi ro hệ thống”*.

- Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, trong đó có chỉ đạo mở rộng cơ sở thuế; ngăn chặn và xử lý nghiêm tình trạng trốn thuế, thất thu và nợ thuế;

- Tại khoản 2 Điều 4 Nghị quyết số 23/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về Kế hoạch tài chính quốc gia vay và trả nợ công 5 năm giai đoạn 2021-2025 đã đề ra nhiệm vụ và giải pháp về cải cách hệ thống thuế như sau: *“Thực hiện các giải pháp khả thi để đạt tỷ lệ huy động cao hơn vào ngân sách nhà nước, khai thác các dự địa thu, mở rộng và chống xói mòn cơ sở thuế, đẩy mạnh chống thất thu, phấn đấu giảm tỷ lệ nợ đọng thuế dưới 5% tổng thu ngân sách nhà nước. ... Ban hành đồng bộ các văn bản hướng dẫn để tổ chức thực hiện tốt Luật Quản lý thuế, đảm bảo thu đúng, thu đủ và khắc phục các tồn tại, bất cập trong thực hiện, đặc biệt đối với các hoạt động chuyển giá, thương mại điện tử và các hình thức kinh doanh trên nền tảng số. ...”*

- Nghị quyết 93/NQ-CP ngày 18/6/2024 của Chính phủ về nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô đã giao các Bộ rà soát các văn bản pháp luật, xác định các vướng mắc, điểm nghẽn cần tập trung tháo gỡ ở tầm luật... *“Đối với những văn bản chưa có trong chương trình, kế hoạch thì dùng Nghị quyết hoặc một văn bản sửa nhiều văn bản để xử lý ngay kết quả rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.*

## **2. Cơ sở thực tiễn**

Thực hiện Thông báo 322/TB-VPCP ngày 15/7/2024 của Văn phòng Chính phủ về Kết luận của Thường trực Chính phủ về Ban chỉ đạo rà soát, xử lý vướng mắc trong hệ thống văn bản pháp luật, cụ thể là *“Tập trung rà soát, xử lý các vướng mắc có tính cấp bách tại một số luật nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, điểm nghẽn để thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô”*.

Bộ Tài chính đã khẩn trương rà soát, đánh giá tình hình thực hiện các Luật do Bộ Tài chính chủ trì soạn thảo. Theo đó, có 07 Luật trong quá trình thực hiện có phát sinh một số khó khăn, vướng mắc, cụ thể như sau:



## **2.1. Luật Chứng khoán số 54/2019/QH14**

Ngày 26/11/2019, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật Chứng khoán số 54/2019/QH14, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2021. Luật Chứng khoán và các văn bản quy định chi tiết thi hành đã tạo khung khổ pháp lý cao nhất, tương đối đầy đủ, đồng bộ, thống nhất điều chỉnh toàn diện hoạt động chứng khoán và TTCK; thể chế hóa kịp thời đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước.

Với sự phát triển mạnh mẽ của trường chứng khoán và thông qua công tác kiểm tra, giám sát, một số quy định của Luật Chứng khoán cần sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu phát sinh từ thực tiễn, khắc phục kịp thời hạn chế, rủi ro trong hoạt động của thị trường chứng khoán, góp phần nâng cao hơn nữa hiệu lực thực thi pháp luật, tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về chứng khoán và TTCK, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, góp phần thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô, cụ thể như sau:

*(1) Về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ, tài liệu báo cáo*

- Luật Chứng khoán chưa quy định cụ thể trách nhiệm đầy đủ các chủ thể là tổ chức, cá nhân nộp hồ sơ hoặc tham gia vào quá trình lập hồ sơ, tài liệu báo cáo; cơ quan, tổ chức tiếp nhận hồ sơ, tài liệu báo cáo; tổ chức tư vấn hồ sơ; tổ chức kiểm toán, kiểm toán viên được chấp thuận ký báo cáo kiểm toán; doanh nghiệp thẩm định giá, thẩm định viên về giá; tổ chức bảo lãnh phát hành, các tổ chức, cá nhân ký xác nhận các tài liệu trong hồ sơ dẫn đến nhiều tổ chức, cá nhân chưa ý thức được trách nhiệm của mình, làm ảnh hưởng đến chất lượng của thông tin cung cấp cho nhà đầu tư, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước mất nhiều thời gian xem xét, xử lý hồ sơ chào bán, ảnh hưởng đến tiến độ phục vụ người dân và doanh nghiệp.

- Luật hiện hành chưa quy định cụ thể, đầy đủ, minh bạch trách nhiệm của các chủ thể liên quan đến hồ sơ niêm yết, đăng ký giao dịch chứng khoán, ảnh hưởng đến thông tin cung cấp cho nhà đầu tư, cũng như chưa đầy đủ cơ sở để xử lý đối với các tổ chức cung cấp dịch vụ, tổ chức phát hành, niêm yết trên TTCK để bảo vệ nhà đầu tư.

*(2) Về hành vi thao túng thị trường chứng khoán:* Thông qua công tác giám sát, kiểm tra giao dịch trên thị trường chứng khoán Việt Nam thời gian qua, có những nhà đầu tư/nhóm nhà đầu tư chỉ giao dịch 01 hoặc một số ngày (có thể không liên tục) nhưng đó là hành vi cố ý tác động đến giá đóng cửa hoặc mở cửa cho loại chứng khoán đó. Vì vậy, cần thiết luật hóa quy định về hành vi thao túng tại Nghị định số 156/2020/NĐ-CP để đảm bảo cho phù hợp với các hành vi thực tế diễn ra trên thị trường chứng khoán Việt Nam hiện nay. Chưa có quy định nghiêm cấm người nội bộ của công ty đại chúng, công ty đầu tư chứng khoán đại chúng, quỹ đại chúng và người có liên quan của các đối tượng này không công bố thông tin về việc dự kiến giao dịch cổ phiếu, chứng chỉ quỹ đại chúng trước khi giao dịch cho Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, Sở giao dịch chứng khoán theo quy

định pháp luật, gây khó khăn trong xử lý, phòng ngừa hành vi vi phạm này trên TTCK.

### *(3) Về chào bán chứng khoán*

- Về điều kiện chào bán chứng khoán ra công chúng: Qua thực tiễn triển khai, phần lớn các đợt chào bán cổ phiếu ra công chúng hiện nay được thực hiện bằng phương thức chào bán thêm cổ phiếu ra công chúng cho cổ đông hiện hữu theo tỷ lệ sở hữu, theo đó vào ngày thực hiện quyền mua (ngày giao dịch không hưởng quyền), giá các cổ phiếu đang lưu hành sẽ được điều chỉnh giảm giá tham chiếu tương ứng với giá cổ phiếu được chào bán. Tuy nhiên, khi hủy bỏ đợt chào bán lại không điều chỉnh tăng lại giá cổ phiếu. Như vậy sẽ ảnh hưởng đến quyền lợi của những người nắm giữ cổ phiếu là cổ đông hiện hữu tại ngày điều chỉnh giá tham chiếu cổ phiếu.

- Về hủy bỏ chào bán chứng khoán ra công chúng: Mặc dù Luật đã có quy định về các trường hợp hủy bỏ đợt chào bán chứng khoán ra công chúng (tại Điều 28), tuy nhiên quy định này chỉ áp dụng đối với việc hủy đợt chào bán chứng khoán khi đợt chào bán chưa hoàn thành, chưa có quy định hủy bỏ đợt chào bán, hủy bỏ chứng khoán đã chào bán. Trên thực tiễn, cổ phiếu sau khi đưa vào giao dịch, việc hủy bỏ đợt chào bán không thể thực hiện được do không phù hợp với nguyên tắc đăng ký, lưu ký tập trung và nguyên tắc giao dịch tập trung, đa phương trên thị trường chứng khoán. Về mặt kỹ thuật, việc hủy bỏ các đợt chào bán có yếu tố gian lận, lừa đảo hay sai sót nghiêm trọng cũng là bất khả thi do không thể bóc tách các cổ phiếu và người sở hữu các cổ phiếu được chào bán trên cơ sở các hành vi gian lận, lừa đảo hay sai sót nghiêm trọng. Do vậy, cần sửa đổi, bổ sung Luật Chứng khoán về nội dung hủy bỏ đợt chào bán, hủy bỏ chứng khoán đã chào bán để đảm bảo căn cứ xử lý thống nhất, đảm bảo tính khả thi khi “ứng xử” đối với mỗi loại chứng khoán (cổ phiếu, trái phiếu), đối với cổ phiếu ở từng giai đoạn (chưa hoàn thành chào bán, đã chào bán nhưng chưa đưa vào giao dịch và đã đưa vào giao dịch tập trung).

- Về việc chào bán chứng khoán riêng lẻ: Về điều kiện chào bán cổ phiếu riêng lẻ, trái phiếu chuyển đổi riêng lẻ, trái phiếu kèm chứng quyền riêng lẻ của công ty đại chúng: Pháp luật hiện hành đã có quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục hồ sơ chào bán riêng lẻ đơn giản hơn hồ sơ chào bán ra công chúng. Tuy nhiên việc kiểm soát, giám sát của các cổ đông hiện hữu đối với hoạt động chào bán cổ phiếu riêng lẻ còn nhiều hạn chế, kinh nghiệm, hiểu biết của các cổ đông về vai trò, quyền lợi của mình chưa cao. Điều này dẫn đến nguy cơ có thể ảnh hưởng đến lợi ích của cổ đông thiểu số, mà quan trọng nhất ảnh hưởng đến lợi ích là giá chào bán chiết khấu cho nhà đầu tư, do đó cần thiết Đại hội đồng cổ đông phải thông qua tiêu chí, số lượng cổ phiếu phát hành, giá chào bán hoặc nguyên tắc xác định giá chào bán nhằm đảm bảo tính khách quan, công bằng và đảm bảo lợi ích hợp pháp của cổ đông.

### *(4) Đối với thị trường trái phiếu phát hành riêng lẻ*

Tại các thị trường chứng khoán trên thế giới, trái phiếu phát hành riêng lẻ được coi là một loại “chứng khoán ngoại trừ” nên không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Chứng khoán và khi thực hiện việc phát hành, tổ chức phát hành không phải đăng ký, không chịu sự quản lý của Ủy ban Chứng khoán các nước. Về nguyên tắc, thị trường trái phiếu riêng lẻ là một thị trường đặc biệt có mức độ rủi ro cao, nên đối tượng tham gia thị trường này được hạn chế trong số lượng nhỏ nhà đầu tư có tiềm lực tài chính, kinh nghiệm chuyên môn có khả năng nhận biết và chấp nhận rủi ro.

Thời gian qua, thị trường trái phiếu phát hành riêng lẻ ở nước ta đang hoạt động chưa phù hợp với bản chất của thị trường này, thực tế cho thấy nhiều đợt chào bán trái phiếu riêng lẻ được phân phối cho hàng nghìn nhà đầu tư cá nhân, trong đó chủ yếu là nhà đầu tư cá nhân nhỏ lẻ (trực tiếp hoặc gián tiếp sở hữu trái phiếu thông qua các hợp đồng hợp tác đầu tư, hợp đồng mua bán lại...), thường là các nhà đầu tư có giá trị đầu tư thấp, không thực sự có kinh nghiệm chuyên môn và khả năng nhận biết rủi ro khi tham gia đầu tư vào trái phiếu doanh nghiệp chào bán riêng lẻ. Những bất cập này đã được xử lý thông qua việc ban hành Nghị định số 65/2022/NĐ-CP ngày 16/9/2022 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 153/2020/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2020 quy định về chào bán, giao dịch trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ tại thị trường trong nước và chào bán trái phiếu doanh nghiệp ra thị trường quốc tế, đồng thời tăng cường việc kiểm soát chặt chẽ các kênh phân phối trên thị trường sơ cấp, thứ cấp.

(5) *Về công ty đại chúng*: Thực tiễn trong thời gian qua, cho thấy một số trường hợp công ty có vốn điều lệ đã góp trên 30 tỷ đồng nhưng vốn chủ sở hữu tại thời điểm đăng ký công ty đại chúng nhỏ hơn 30 tỷ đồng hoặc âm vốn. Do vậy, việc bổ sung quy định về “vốn chủ sở hữu” nhằm đảm bảo tính chặt chẽ về điều kiện đăng ký công ty đại chúng, nâng cao chất lượng hàng hoá của thị trường chứng khoán.

Về hồ sơ đăng ký công ty đại chúng, Luật Chứng khoán cần tăng cường thêm việc quản lý chất lượng hàng hóa trên thị trường theo yêu cầu tại Nghị quyết số 86/NQ-CP ngày 11/7/2022 về phát triển thị trường vốn an toàn, minh bạch, hiệu quả, bền vững nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, huy động nguồn lực phát triển kinh tế xã hội, việc xem xét kỹ về quá trình góp vốn, tăng vốn và sử dụng vốn trước khi đăng ký công ty đại chúng là cần thiết.

*Về mua lại cổ phiếu*, khoản 7 Điều 37 Luật Chứng khoán có quy định hạn chế tổ chức phát hành không được chào bán cổ phiếu trong thời hạn 06 tháng kể từ ngày kết thúc việc mua lại cổ phiếu. Mục tiêu của quy định nhằm đảm bảo sự nhất quán trong hoạt động của doanh nghiệp (doanh nghiệp mua lại cổ phiếu khi đánh giá cần thu hẹp sản xuất kinh doanh, giảm quy mô hoạt động). Tuy nhiên, thực tế phát sinh trường hợp công ty mua lại cổ phiếu trong tình huống bắt buộc (như mua lại cổ phiếu của người lao động nghỉ việc theo chương trình phát hành cổ phiếu cho người lao động, công ty chứng khoán mua lại cổ phiếu của chính

mình trong trường hợp thực hiện sửa lỗi giao dịch), không phải công ty chủ động giảm quy mô hoạt động. Do đó, với quy định hiện tại, trong một số trường hợp doanh nghiệp có thể bị lỗ cơ hội kinh doanh khi không thể huy động vốn theo kế hoạch. Ngoài ra, khoản 7 Điều 37 Luật Chứng khoán cũng có quy định trong trường hợp mua lại này công ty đại chúng không được chào bán cổ phiếu để tăng vốn điều lệ, trừ trường hợp chuyển đổi trái phiếu thành cổ phiếu theo cam kết khi thực hiện chào bán trái phiếu chuyển đổi. Quy định ngoại trừ này không cần thiết do việc chuyển đổi trái phiếu thành cổ phiếu là hoạt động phát hành, không phải chào bán (huy động thêm vốn).

Ngoài ra, thực tế có tình trạng các doanh nghiệp đã đăng ký đại chúng nhưng không tuân thủ nghĩa vụ về công bố thông tin theo quy định. Do vậy, để khắc phục tình trạng nêu trên, cần thiết bổ sung quy định huỷ tư cách công ty đại chúng đối với trường hợp Công ty đại chúng không thực hiện nghĩa vụ công bố thông tin về báo cáo tài chính năm được kiểm toán hoặc Nghị quyết Đại hội cổ đông thường niên trong 2 năm liên tục. Việc huỷ công ty đại chúng đối với các đối tượng này nhằm nâng cao tính minh bạch của công ty đại chúng trên thị trường chứng khoán.

*(6) Về tổ chức, triển khai hoạt động bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán theo cơ chế đối tác bù trừ trung tâm (CCP)*

- Về thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài

Điểm a khoản 4 Điều 56 Luật Chứng khoán quy định: “Thành viên bù trừ có các quyền sau đây: a) Thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh và các chứng khoán khác. Thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài chỉ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh cho chính ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài”. Ngoài ra, khoản 6 Điều 56 Luật Chứng khoán đã giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết việc cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam và thành viên của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam. Trên cơ sở đó, Chính phủ đã ban hành 02 Nghị định bao gồm: (i) Nghị định số 155/2020/NĐ-CP đã có hướng dẫn đối với ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài về việc cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán, đăng ký làm thành viên bù trừ trên TTCK cơ sở và (ii) Nghị định số 158/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ về chứng khoán phái sinh và thị trường chứng khoán phái sinh (Nghị định số 158/2020/NĐ-CP) đã có hướng dẫn đối với ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài về việc cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán, đăng ký làm thành viên bù trừ trên TTCK phái sinh.

Trong quá trình xây dựng Nghị định số 155/2020/NĐ-CP, Nghị định số 158/2020/NĐ-CP, quan điểm thống nhất liên quan đến thành viên bù trừ cụ thể như sau: Thành viên bù trừ (bao gồm CTCK, ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài) được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán trên cả TTCK cơ sở và TTCK phái sinh. Riêng đối với thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài khi thực hiện bù trừ thanh toán giao dịch chứng khoán trên TTCK phái sinh thì chỉ được thực hiện cho chính ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài đó. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai để áp dụng cơ chế CCP, đã có các cách hiểu khác nhau giữa lĩnh vực ngân hàng và lĩnh vực chứng khoán về việc có cho phép ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được làm thành viên bù trừ trên TTCK cơ sở hay không.

Do vậy, việc sửa đổi, bổ sung quy định tại điểm a Khoản 4 Điều 56 là cần thiết để có cách hiểu thống nhất về việc cho phép ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch trên cả TTCK cơ sở và TTCK phái sinh.

- Về đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức hoạt động bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán theo cơ chế CCP:

Sau khi Luật Chứng khoán năm 2019 có hiệu lực thi hành, trong quá trình xây dựng Quyết định số 26/2022/QĐ-TTg ngày 16/12/2022 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập, tổ chức và hoạt động của Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam, có ý kiến cho rằng chưa đủ cơ sở pháp lý chặt chẽ để Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam thành lập công ty con thực hiện chức năng CCP do khoản 1 Điều 63 Luật Chứng khoán năm 2019 quy định cụ thể pháp nhân thực hiện hoạt động bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán là Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam. Theo đó, Quyết định số 26/2022/QĐ-TTg chưa có căn cứ quy định việc Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam thành lập công ty con để vận hành CCP như mục tiêu đặt ra khi xây dựng Luật Chứng khoán năm 2019.

Căn cứ chức năng nhiệm vụ được giao, hiện nay VSDC đang đảm nhận thực hiện chức năng CCP cho thị trường chứng khoán phái sinh và tiến tới triển khai chức năng CCP cho cả thị trường chứng khoán cơ sở. Thành viên bù trừ của VSDC sẽ chịu trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ của khách hàng với VSDC với tư cách là đại diện theo ủy quyền của khách hàng. Tuy nhiên, trong trường hợp thành viên bù trừ không thực hiện được nghĩa vụ của mình, VSDC là bên chịu trách nhiệm thanh toán cuối cùng thay cho thành viên bù trừ thông qua cơ chế đảm bảo thanh toán hiện đang được quy định tại Nghị định 155/2020/NĐ-CP, Thông tư 119/2020/TT-BTC.

Như vậy, theo cơ chế CCP, VSDC sẽ là đơn vị cuối cùng chịu rủi ro thanh toán, phải thực hiện nghĩa vụ bảo lãnh, thanh toán thay cho thành viên bù trừ mất

khả năng thanh toán, có thể xảy ra trường hợp phải sử dụng nguồn vốn của mình để thực hiện các nghĩa vụ của thành viên bù trừ mất khả năng thanh toán giao dịch chứng khoán. Điều này có thể ảnh hưởng đến an toàn tài chính của chính VSDC và ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện hoạt động nghiệp vụ khác tại VSDC như: đăng ký, lưu ký, thực hiện quyền, chuyển quyền sở hữu, chuyển khoản chứng khoán, đăng ký giao dịch bảo đảm,... Theo thông lệ chung của hầu hết các thị trường đang vận hành cơ chế CCP trên thế giới và khuyến nghị của IOSCO, cũng như yêu cầu nâng hạng lên thị trường mới nổi của một số tổ chức xếp hạng quốc tế, bộ phận thực hiện chức năng CCP cần được tổ chức thành một pháp nhân riêng, độc lập, để phòng ngừa và kiểm soát rủi ro cho VSDC nói riêng và toàn TTCK nói chung. Do đó, cần thiết nghiên cứu, bổ sung quy định để tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc thành lập công ty con của VSDC để triển khai chức năng CCP, đảm bảo hoạt động này hiệu quả, an toàn và đúng thông lệ quốc tế.

### *(7) Về hạn chế đối với quỹ đại chúng*

Thực tiễn trong thời gian qua cho thấy, một số quỹ xuất hiện tình trạng gần chạm ngưỡng và vượt hạn chế mức đầu tư thụ động do nguyên nhân diễn biến thị trường không thuận lợi, giá trị tài sản ròng (NAV) giảm, dẫn đến các quỹ vượt thụ động theo hạn chế tại điểm b, điểm đ khoản 1 Điều 110 Luật Chứng khoán (Không đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành quá 10% tổng giá trị chứng khoán đang lưu hành của tổ chức đó, trừ trái phiếu Chính phủ; Không đầu tư quá 30% tổng giá trị tài sản của quỹ đại chúng vào các công ty trong cùng một nhóm công ty có quan hệ sở hữu với nhau). Các quỹ bắt buộc phải bán ra để đảm bảo tỷ lệ theo quy định pháp luật về chứng khoán trong thời hạn quy định (khoản 6, khoản 7, khoản 8 Điều 24 Thông tư 98/2020/TT-BTC), theo đó, có thể ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động đầu tư do bán khi thị trường chưa thuận lợi.

Việc vượt hạn mức thụ động cũng diễn ra đối với các quỹ ETF trong giai đoạn hiện nay. Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 110 Luật Chứng khoán, quỹ đại chúng (bao gồm quỹ ETF) không được đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành quá 10% tổng giá trị chứng khoán đang lưu hành của tổ chức đó. Thực tiễn đã xảy ra trường hợp khi quy mô của một số tổ chức phát hành (tổ chức phát hành có chứng khoán thuộc chỉ số tham chiếu) còn nhỏ trong khi quy mô quỹ ETF ngày càng lớn, quỹ sẽ bị vượt thụ động hạn mức 10% nêu trên. Đặc trưng của quỹ ETF là đầu tư thụ động theo danh mục chứng khoán của chỉ số và theo tỷ trọng của từng chứng khoán trong chỉ số. Khi xảy ra trường hợp nêu trên, quỹ buộc phải giảm quy mô để không vi phạm hạn mức đầu tư, gây thiệt hại cho hoạt động đầu tư của quỹ. Quỹ cũng sẽ phải ngừng phát hành thêm chứng chỉ quỹ cho nhà đầu tư, do đó ảnh hưởng đến quyền lợi của nhà đầu tư.

*(Báo cáo tổng kết việc thi hành Luật Chứng khoán trình kèm)*

## **2.2. Luật Kế toán số 88/2015/QH13**

Luật Kế toán số 88/2015/QH13 có hiệu lực từ năm 2017, đã tiếp cận hơn các nguyên tắc, thông lệ chung về kế toán, phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam; làm cơ sở cho việc hoàn chỉnh khung pháp lý đầy đủ về kế toán theo hướng tiếp cận hơn các thông lệ quốc tế; tổ chức triển khai lập báo cáo tài chính nhà nước toàn quốc và các địa phương, tổ chức thực hiện kiểm toán nội bộ tại các doanh nghiệp, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp; hỗ trợ và hướng dẫn cho các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ thực hiện công tác kế toán phù hợp, hiệu quả.

Trải qua hơn 6 năm thực hiện, với sự phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế và của các doanh nghiệp Việt Nam, Luật Kế toán đã phát sinh một số vướng mắc, khó khăn, cụ thể như sau:

*Một là*, Luật Kế toán hiện hành chưa có quy định áp dụng Chuẩn mực quốc tế về kế toán (IFRS). Việt Nam lại nằm trong số ít các quốc gia chưa thừa nhận và cho phép áp dụng IFRS, dẫn đến khó khăn trong việc: Được các định chế quốc tế nâng hạng thị trường chứng khoán; Tranh thủ cơ hội thu hút đầu tư nước ngoài; Được quốc tế công nhận là nền kinh tế thị trường; Các doanh nghiệp khó khăn trong quá trình niêm yết trên thị trường quốc tế và tiếp cận với nguồn vốn từ các thị trường tài chính quốc tế; Triển khai nghị quyết của quốc hội về chống xói mòn thuế toàn cầu. Vì vậy, cần thiết có quy định cho phép các đơn vị áp dụng IFRS.

*Hai là*, các quy định về hỗ trợ phát triển các doanh nghiệp nhỏ, siêu nhỏ; giảm bớt thời gian, chi phí cho công tác kế toán của đơn vị; nâng cao tính minh bạch và tuân thủ báo cáo tài chính của các đơn vị có quy mô lớn; phòng chống rửa tiền chưa được quy định rõ ràng, cụ thể dẫn đến vướng mắc.

*Ba là*, một số quy định của Luật Kế toán chưa thúc đẩy phát triển công nghệ thông tin và chuyên đổi số trong lĩnh vực kế toán. Qua phản ánh của các đơn vị, nhiều quy định của Luật kế toán còn chưa phù hợp với quá trình tin học hóa và chuyên đổi số trong lĩnh vực kế toán, gây khó khăn trong quá trình thực hiện, tốn kém chi phí, thời gian, giảm hiệu quả hoạt động của đơn vị, như quy định phải lập và ký chứng từ cho từng giao dịch nhưng số lượng giao dịch tại các đơn vị ngày càng nhiều, một số tự sinh ra từ hệ thống phần mềm không qua khâu lập chứng từ nên việc phải ký trên mọi chứng từ không còn phù hợp, đặc biệt là chứng từ nội bộ. Mặt khác nhiều đơn vị phản ánh việc lãnh đạo mất quá nhiều thời gian vào việc ký chứng từ nên ảnh hưởng đến công tác quản trị điều hành của đơn vị; quy định về viết chứng từ và ghi sổ kế toán, như: Ghi bằng bút mực, không được tẩy xóa; không ghi chồng lên nhau; không ghi cách dòng; trường hợp ghi không hết trang phải gạch chéo phần không ghi; sổ kế toán phải có số trang; đóng dấu giáp lai; Quy định về sửa chữa sổ kế toán bằng cách gạch một đường thẳng vào chỗ sai và ghi số hoặc chữ đúng ở phía trên và phải có chữ ký của kế toán trưởng bên cạnh; Ghi số âm bằng cách ghi lại số sai bằng mực đỏ hoặc ghi lại số sai trong dấu ngoặc đơn, sau đó ghi lại số đúng và phải có chữ ký của kế toán trưởng bên cạnh... không phù hợp với kế toán trong môi trường tin học và chuyên đổi số;...Hầu hết các phần mềm đều có định dạng hàng nghìn,

triệu, tỉ là dấu phẩy, định dạng hàng giữa hàng đơn vị và hàng thập phân là dấu chấm. Việc quy định cứng như Luật kế toán hiện hành khác với thông lệ phần mềm hiện nay gây nhiều khó khăn cho việc áp dụng CNTT.

*Bốn là*, Luật kế toán chưa đáp ứng được yêu cầu đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, nâng cao năng lực quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán. Luật kế toán quy định về chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán của Bộ Tài chính, các bộ ngành khác, UBND các cấp, Ngân hàng Nhà nước còn tương đối chung chung gây khó khăn trong việc xác định được trách nhiệm của từng cơ quan, để từ đó chủ động thực thi các biện pháp theo thẩm quyền. Ngoài ra, các Bộ, ngành, UBND các cấp, Ngân hàng Nhà nước chưa được giao cụ thể việc thanh tra, kiểm tra, giám sát các đối tượng thuộc phạm vi quản lý nên làm giảm hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán. Vì vậy cần thiết phải có quy định cụ thể hơn về trách nhiệm của các cơ quan quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán để đạt mục tiêu tăng cường phân cấp, phân quyền, quy định rõ trách nhiệm ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thanh tra, kiểm tra, giám sát cho các Bộ, ngành và UBND cấp tỉnh, Ngân hàng Nhà nước.

*Năm là*, yêu cầu xây dựng bộ máy tinh gọn, hiệu quả; nâng cao trách nhiệm người đứng đầu; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp người làm kế toán.

*Sáu là*, một số quy định của Luật kế toán cần hoàn thiện để đảm bảo nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật. Thời gian vừa qua, pháp luật đã có một số thay đổi liên quan đến tên gọi các đơn vị thuộc khu vực công nên một số thuật ngữ đã không còn phù hợp, như: “đơn vị sự nghiệp sử dụng ngân sách nhà nước”, “đơn vị sự nghiệp không sử dụng ngân sách nhà nước”. Ngoài ra quy định hiện nay chưa nêu rõ đến các đơn vị như: Tổ chức chính trị; tổ chức chính trị - xã hội; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức, cơ quan, đơn vị khác là đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước; Đơn vị được giao nhiệm vụ quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; đơn vị hoạt động theo pháp luật về hội; tổ chức nghề nghiệp; quỹ xã hội, quỹ từ thiện; đơn vị có các hoạt động huy động, đóng góp nguồn lực xã hội không vì mục đích lợi nhuận. Vì vậy cần sửa đổi để Luật kế toán phù hợp với các quy định khác của pháp luật đối với đơn vị công để tăng cường trách nhiệm của các đơn vị trong việc thực thi pháp luật. Theo luật các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 thì các tổ chức tín dụng được định nghĩa là tổ chức kinh tế nhưng Luật kế toán mới chỉ có khái niệm doanh nghiệp mà chưa có đối tượng áp dụng là các tổ chức kinh tế. Vì vậy cần bổ sung đối tượng áp dụng Luật là các tổ chức kinh tế để phù hợp với Luật các tổ chức tín dụng.

*(Báo cáo tổng kết việc thi hành Luật Kế toán trình kèm)*

### **2.3. Luật Kiểm toán độc lập số 67/2011/QH12**

Luật Kiểm toán độc lập số 67/2011/QH12 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 29/3/2011 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2012. Qua thực tiễn 12 năm thi hành, Luật Kiểm toán độc lập (KTĐL) đã phát huy vai trò quan trọng trong việc tạo hành lang pháp lý cơ bản



và quan trọng cho việc triển khai cơ chế, chính sách, thực hiện công khai minh bạch báo cáo tài chính của các doanh nghiệp, ngăn ngừa lãng phí, tham nhũng, phục vụ tốt hơn cho công tác quản lý và điều hành của Chính phủ, hoạt động của doanh nghiệp, nhất là công khai minh bạch thông tin tài chính của các doanh nghiệp niêm yết. Cùng với đó vai trò và năng lực quản lý nhà nước về kiểm toán từng bước được nâng cao; việc kiểm tra, giám sát tuân thủ pháp luật về kiểm toán được thực hiện phù hợp, hiệu quả; Giúp các đơn vị xác định giá trị vốn đầu tư đúng đắn, góp phần loại bỏ các chi phí bất hợp lý, góp phần làm lành mạnh hoạt động quản lý đầu tư xây dựng cơ bản; Mở rộng quan hệ hợp tác quốc tế về kiểm toán thúc đẩy tiến trình mở cửa, hội nhập kinh tế của Việt Nam.

Gần đây, Đảng và Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản thể hiện quan điểm, chủ trương mới liên quan đến lĩnh vực kiểm toán cần được thể chế hóa. Trước yêu cầu phát triển của nền kinh tế xã hội và hội nhập quốc tế đồng thời qua thực tế triển khai khung pháp lý về kiểm toán độc lập đã bộc lộ một số bất cập, vướng mắc, hạn chế, cụ thể như sau:

- Các quy định về kiểm tra, giám sát chất lượng kiểm toán viên và chất lượng dịch vụ kiểm toán chưa thật sự hiệu quả;

- Các chế tài chưa đủ mạnh, đầy đủ và hiệu lực cho các hoạt động nghề nghiệp, việc xử lý vi phạm, xử lý vi phạm hành chính chưa đảm bảo tính răn đe; Quy trình xem xét xử lý các vi phạm của doanh nghiệp kiểm toán, kiểm toán viên vẫn còn một số hạn chế do các quy định pháp luật khác chưa thực sự đồng bộ. Cơ quan trực tiếp kiểm tra lại không có thẩm quyền xử phạt, thời hiệu xử phạt đối với lĩnh vực kiểm toán độc lập chỉ là 1 năm, vì vậy có trường hợp không thể xử phạt được đối tượng vi phạm vì đã hết thời hiệu xử phạt theo quy định.

- Các quy định liên quan đến doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán, kiểm toán viên hành nghề đã tỏ ra bất cập, không phù hợp với quy mô của nền kinh tế, yêu cầu về chất lượng kiểm toán độc lập.

- Thủ tục hành chính trong lĩnh vực kiểm toán độc lập chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra của Đề án 06 về phát triển ứng dụng dữ liệu về dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia giai đoạn 2022-2025, tầm nhìn đến 2030.

- Luật Kiểm toán độc lập hiện tại chưa bao trùm được hết các đối tượng cần phải kiểm toán. Trên thực tế, có nhiều doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn, có các giao dịch phức tạp, có số lượng lao động lớn, doanh thu hoạt động cao, ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế... cần thiết phải được kiểm toán báo cáo tài chính hàng năm để nhằm minh bạch thông tin tài chính, giúp các cơ quan chức năng, cơ quan thuế có căn cứ xem xét trong quá trình giám sát, quản lý, điều hành đặc biệt là đảm bảo số thuế nộp vào ngân sách nhà nước được đầy đủ, tránh hiện tượng trốn thuế. Việc các doanh nghiệp này không là đối tượng được kiểm toán bắt buộc sẽ dẫn đến rủi ro thông tin tài chính của các đơn vị này không đúng, công tác kế toán và chấp hành kỷ luật tài chính không nghiêm, thậm chí tiềm ẩn rủi ro. Việc đưa các đơn vị này vào đối tượng bắt buộc được kiểm toán là rất cần

thiết và cấp bách, nhất là trong bối cảnh hiện nay đã phát sinh các sai phạm của doanh nghiệp rất nghiêm trọng.

*(Báo cáo tổng kết việc thi hành Luật Kiểm toán độc lập trình kèm)*

#### **2.4. Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13**

Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2015 được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 25/6/2015, có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2017 (sau đây gọi tắt là Luật NSNN).

Qua gần 06 năm thực hiện (2017-2022), Luật NSNN đã đi vào cuộc sống, quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, nâng cao tính chủ động và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc quản lý và sử dụng NSNN, củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả ngân sách và tài sản của Nhà nước, tăng tích lũy nhằm thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại. Tuy nhiên, trong quá trình tổ chức thực hiện, những tác động khách quan làm thay đổi cơ cấu thu, ngân sách trung ương (NSTW) vẫn giữ vai trò chủ đạo nhưng có xu hướng giảm, trong khi yêu cầu đòi hỏi cần tăng cường hơn nữa tính chủ động của ngân sách địa phương (NSDP); công tác xây dựng, tổng hợp dự toán NSNN và phân bổ NSTW, chấp hành, quyết toán NSNN cũng đã phát sinh một số điểm hạn chế, bất cập cần được nghiên cứu để rà soát, sửa đổi cho phù hợp với thực tiễn, cụ thể như sau:

*Một là*, xuất phát từ thực tiễn tồn tại, vướng mắc trong việc triển khai các dự án đường bộ trong thời gian qua, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 106/2023/QH15 ngày 28/11/2023 thí điểm một số chính sách đặc thù về đầu tư xây dựng công trình đường bộ, đã giao thẩm quyền cho Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định và chịu trách nhiệm trong việc giao UBND cấp tỉnh được làm cơ quan chủ quản, được sử dụng NSDP và vốn hợp pháp khác đầu tư dự án đường quốc lộ, đường cao tốc đối với 07 dự án (thuộc nhiệm vụ chi của NSTW) tại Phụ lục II kèm theo Nghị quyết, giao một số UBND cấp tỉnh được làm cơ quan chủ quản, được sử dụng NSDP này hỗ trợ địa phương khác thực hiện hoạt động đầu tư công của dự án qua các địa phương đối với 14 dự án tại Phụ lục III kèm theo Nghị quyết.

Bên cạnh đó, thực tế hiện nay Quốc hội đã ban hành Luật, Nghị quyết cho phép một số địa phương có cơ chế tài chính, ngân sách đặc thù (Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Khánh Hòa, Thừa Thiên Huế, Nghệ An,...) được sử dụng NSDP để hỗ trợ địa phương khác, khác với quy định hiện hành của Luật NSNN.

*Hai là*, việc tăng cường và mở rộng mối quan hệ chiến lược, hữu nghị, truyền thống đặc biệt giữa các địa phương Việt Nam với các địa phương của 03 nước Lào, Campuchia, Cuba; cùng với các địa phương nước bạn khác luôn được Nhà nước hai bên quan tâm, khuyến khích. Tuy nhiên, tại Luật Ngân sách nhà

nước chưa có quy định về việc sử dụng ngân sách địa phương để viện trợ cho các địa phương nước ngoài.

Hiện nay, một số địa phương (Sơn La, Quảng Ninh, Hải Dương, Bắc Ninh, Thanh Hóa, Thừa - Thiên Huế) đã có các văn bản báo cáo Thủ tướng Chính phủ và đề nghị các bộ, cơ quan trung ương chấp thuận việc cho phép sử dụng ngân sách địa phương để hỗ trợ các địa phương nước ngoài xây dựng các trường học, công trình văn hóa, giáo dục.

*(Báo cáo đánh giá tổng kết, thi hành tình hình thực hiện Luật Ngân sách Nhà nước trình kèm)*

### **2.5. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công số 15/2017/QH14**

Luật Quản lý, sử dụng tài sản công số 15/2017/QH14 được Quốc hội khóa XIV thông qua và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2018. Qua hơn 06 năm thực hiện, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật đã tạo hành lang pháp lý cho việc quản lý, sử dụng tài sản công, góp phần thực hiện mục tiêu quản lý, sử dụng tài sản công tiết kiệm, hiệu quả, phòng, chống thất thoát, lãng phí tài sản công.

Bên cạnh những kết quả đạt được, trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế, do sự biến động nhanh, khó lường của kinh tế - chính trị thế giới tác động đến nền kinh tế Việt Nam nên yêu cầu về việc quản lý, sử dụng tài sản công cũng có sự thay đổi dẫn đến một số quy định tại Luật Quản lý, sử dụng tài sản công đã bộc lộ những hạn chế, bất cập, không còn phù hợp với bối cảnh mới có nhiều thay đổi, đặt ra yêu cầu cần phải được sửa đổi, bổ sung để đáp ứng với yêu cầu quản lý và khắc phục các vướng mắc, bất cập nảy sinh trong thực thi thời gian qua, cụ thể như sau:

*Một là*, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hiện nay quy định “cứng” thẩm quyền phê duyệt Đề án sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Quy định này đã hạn chế tính chủ động của các Bộ, ngành, địa phương, đơn vị cấp dưới trong việc khai thác tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập; thời gian ra quyết định phê duyệt Đề án bị kéo dài do phải qua nhiều khâu trung gian; đồng thời, thiếu sự đồng bộ với quy định về thẩm quyền áp dụng cho các hành vi khác liên quan đến quản lý, sử dụng tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị (mua sắm, thuê, bán, điều chuyển, thanh lý,...).

*Hai là*, thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật, các Bộ, cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã ban hành quy định phân cấp thẩm quyền trong mua sắm, thuê, quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công. Việc phân cấp thẩm quyền được các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương thực hiện theo nhiều tiêu chí khác nhau như: theo loại tài sản, theo giá trị của tài sản, theo mức độ tự chủ của cơ quan, tổ chức, đơn vị,... và được phân cấp cho nhiều đối tượng khác nhau như: UBND cấp tỉnh, huyện xã, Chủ tịch UBND cấp tỉnh, huyện, xã, Giám đốc

Sở, ngành, tổ chức, đơn vị thuộc tỉnh, Thủ trưởng cơ quan nhà nước, Thủ trưởng đơn vị sự nghiệp công lập,... Quá trình thực hiện các quy định về phân cấp của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương cho thấy việc phân cấp này là phù hợp với thực tiễn, sát với yêu cầu quản lý tài sản công của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương. Tuy nhiên, việc phân cấp nêu trên hiện nay chưa bảo đảm thống nhất với Luật Tổ chức chính quyền địa phương do theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chỉ phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới.

*Ba là*, hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp do ngân sách nhà nước bảo đảm theo quy định của pháp luật; do đó, tài sản tại Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tài sản công theo Điều 53 Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, loại hình của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chưa được xác định cụ thể trong các nhóm tổ chức đã quy định tại Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; do đó, còn có sự lúng túng trong áp dụng pháp luật để quản lý, sử dụng đối với tài sản công tại Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

*Bốn là*, một số hình thức xử lý tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân cần được điều chỉnh, cập nhật cho phù hợp với thực tiễn xử lý tài sản, nhằm bảo đảm việc xử lý tài sản được tiết kiệm, hiệu quả; quy trình xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân chưa phù hợp với thực tiễn phân cấp thẩm quyền quyết định xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân

*Năm là*, quy định về khai thác tài sản kết cấu hạ tầng hiện nay còn chưa hợp lý, làm phát sinh thủ tục hành chính không cần thiết đối với một số trường hợp tài sản kết cấu hạ tầng phục vụ mục đích công cộng không phát sinh nguồn thu từ khai thác tài sản (do vẫn phải lập Đề án khai thác tài sản) và hạn chế các đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng tự khai thác tài sản kết cấu hạ tầng được giao để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, sử dụng, khai thác tài sản.

*Sáu là*, một số quy định về tính khấu hao, hao mòn tài sản công chưa đồng bộ, chưa đáp ứng được thực tiễn của cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp được giao quản lý tài sản công trong quá trình quản lý, sử dụng, khai thác tài sản; một số đơn vị sự nghiệp công lập thuộc đối tượng phải tính khấu hao tài sản nhưng vẫn được Nhà nước giao nhiệm vụ và định giá cung cấp dịch vụ của đơn vị mà trong giá cung cấp dịch vụ chưa được cấu thành yếu tố khấu hao tài sản.

*Bảy là*, chưa có quy định cụ thể để phân định việc áp dụng giữa Luật Quản lý, sử dụng tài sản công với các luật có liên quan như: Luật Đất đai, các luật về tài nguyên và pháp luật khác dẫn đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp vẫn còn lúng túng trong việc áp dụng pháp luật.

*(Báo cáo đánh giá tổng kết thi hành Luật Quản lý, sử dụng tài sản công trình kèm)*

## **2.6. Luật quản lý thuế số 38/2019/QH14**

Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 với vai trò là trung tâm, hạt nhân của

khuôn khổ pháp lý quản lý thuế đã được Quốc hội khóa XIV thông qua ngày 13/6/2019, gồm 17 chương, 152 điều, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2020 (thay thế cho Luật Quản lý thuế số 78/2006/QH11 và các Luật sửa đổi, bổ sung). Luật Quản lý thuế đã tạo hành lang pháp lý cho việc ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác quản lý thuế nhằm cải cách hành chính, trong đó có cải cách tài chính công, cải cách thủ tục quản lý thuế hướng tới hoạt động quản lý thống nhất, công khai, minh bạch, đơn giản hóa, dễ hiểu, dễ thực hiện, dễ kiểm tra, tạo cơ sở pháp lý nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế để phòng chống trốn thuế, thất thu và nợ đọng thuế; Tạo môi trường đầu tư kinh doanh lành mạnh, tạo điều kiện phát triển các thành phần kinh tế, khuyến khích các hộ kinh doanh mở rộng quy mô đầu tư, nâng cao hiệu quả hoạt động trong quá trình hình thành các tổ chức hợp tác, hoặc chuyển đổi hoạt động kinh doanh theo mô hình doanh nghiệp, tạo thuận lợi để mở rộng cơ sở nộp thuế.

Qua 4 năm thực hiện, về cơ bản, các nội dung của Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 đã đi vào cuộc sống, tác động tích cực đến nhiều mặt của đời sống kinh tế - xã hội, công tác quản lý thuế, thu thuế ở nước ta đã đạt được nhiều kết quả tích cực, phù hợp với sự vận hành của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Toàn ngành Thuế triển khai đồng bộ, quyết liệt các giải pháp tăng cường quản lý thu, chống thất thu gắn với đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, tạo thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp; tập trung rà soát quy trình, quy chế, đơn giản hóa thủ tục; triển khai mạnh mẽ ứng dụng công nghệ thông tin; chú trọng công tác thanh tra, kiểm tra; thực hiện tốt các giải pháp thu hồi nợ đọng thuế, kiểm soát chặt chẽ tình hình kê khai, nộp thuế, hoàn thuế, tăng cường công tác tuyên truyền, đối thoại, giải đáp vướng mắc cho người nộp thuế.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, Luật Quản lý thuế cũng bộc lộ không ít hạn chế, vướng mắc như: thể chế quản lý thuế còn một số nội dung chưa bắt kịp đòi hỏi của thực tiễn, còn phức tạp và thiếu đồng bộ. Sự phối hợp giữa ngành Thuế với các cơ quan, ban, ngành đôi lúc còn chưa kịp thời, thống nhất đã ảnh hưởng đến tiến độ, chất lượng triển khai thực hiện các giải pháp cải cách hệ thống thuế cũng như phục vụ mục tiêu quản lý thuế hiệu quả.

Tội phạm trong lĩnh vực thuế ngày càng diễn biến phức tạp, tinh vi và diễn ra trên phạm vi rộng (liên tỉnh, liên quốc gia) đặc biệt là trong các lĩnh vực hoàn thuế, hóa đơn, thương mại điện tử,...Ngành Thuế không có chức năng điều tra thuế nên không thể kịp thời và xử lý tận gốc các trường hợp trốn, tránh thuế tinh vi phức tạp. Đồng thời, pháp luật về quản lý thuế chưa quy định rõ trách nhiệm của công chức thuế trong quản lý thuế làm ảnh hưởng đến tâm lý của công chức thuế khi thực thi nhiệm vụ, đặc biệt trong lĩnh vực hoàn thuế.

Một số biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế không phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan thuế như: (i) biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản, bán đấu giá tài sản kê biên còn gặp nhiều khó khăn do cơ quan thuế không có bộ phận chuyên trách, không có chức năng định giá, đấu giá tài sản nên khó thực hiện, không có đủ thông tin về tài sản, khó đánh

giá về giá trị tài sản, liên quan đến nhiều Bộ luật và cần sự tham gia của nhiều cơ quan chức năng khác; (ii) biện pháp cưỡng chế bên thứ ba còn bất cập do cơ sở dữ liệu chưa đầy đủ, chưa có cơ chế chia sẻ thông tin. Do đó, không đảm bảo tính khả thi khi thực hiện, các chế tài trong công tác thu hồi nợ thuế còn chưa đủ mạnh dẫn đến công tác cưỡng chế, thu hồi nợ thuế chưa hiệu quả.

Ngoài ra, tính đồng bộ của pháp luật thuế, pháp luật quản lý thuế với hệ thống các chính sách pháp luật khác có liên quan còn bộc lộ một số bất cập do sự điều chỉnh liên tục cho phù hợp với các yêu cầu và bối cảnh mới. Do đó, để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật và các nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm về phát triển kinh tế, Luật Quản lý thuế hiện hành cần phải được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung để thể chế hóa cho phù hợp với yêu cầu của thực tiễn công tác quản lý thuế và xu hướng phát triển trong tình hình mới.

*(Báo cáo tổng kết việc thi hành Luật Quản lý thuế trình kèm)*

### **2.7. Luật Dữ trữ số 22/2012/QH13**

Luật Dự trữ quốc gia số 22/2012/QH13 được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 20/11/2012, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/07/2013. Sau 10 năm thực hiện, Luật DTQG và các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo khuôn khổ pháp lý căn bản, đầy đủ để thực hiện các hoạt động DTQG, chủ động đáp ứng các yêu cầu nhiệm vụ đột xuất, cấp bách của Nhà nước, tạo cơ chế hình thành, quản lý, điều hành, sử dụng DTQG hợp lý, đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững kinh tế - xã hội; bước đầu đã huy động được sự tham gia của các thành phần kinh tế trong một số hoạt động DTQG...

Tuy nhiên, sau hơn 10 năm triển khai, thực hiện, Luật DTQG đã bộc lộ một số điểm cần sửa đổi, bổ sung để cải cách thủ tục hành chính, nâng cao hiệu quả, đảm bảo tính kịp thời cho hoạt động DTQG trong đáp ứng mục tiêu DTQG; đồng thời, đảm bảo cơ sở pháp lý vững chắc, rõ ràng, minh bạch cho việc xuất hàng DTQG phục vụ hoạt động đối ngoại của Đảng, nhà nước, kịp thời đáp ứng các yêu cầu cần thiết, góp phần nâng cao vị thế, uy tín của Việt Nam với bạn bè quốc tế;

Thực tế từ năm 2013 đến năm 2023, Chính phủ đã trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung kinh phí từ nguồn dự phòng NSTW hàng năm để mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp. Tuy nhiên, do quy trình trình cấp có thẩm quyền quyết định kinh phí mua mua bù hàng dự trữ quốc gia còn qua nhiều cấp, mất nhiều thời gian (từ khi Chính phủ có văn bản trình đến khi UBTWQH có nghị quyết phê duyệt mất khoảng 2 tháng), trong khi đó các mặt hàng dự trữ quốc gia mua bù thường theo thời vụ (như mặt hàng lương thực, hạt giống cây trồng), hoặc phải đặt hàng, nhập khẩu từ nước ngoài (các mặt hàng an ninh, quốc phòng; một số mặt hàng vật tư nông nghiệp), việc bổ sung kinh phí chưa được kịp thời dẫn tới công tác triển khai thực hiện còn kéo dài (hoặc lỡ thời vụ), không kịp thực hiện trong năm kế hoạch phải chuyển dự toán sang năm sau thực hiện.

*(Báo cáo tổng kết việc thi hành Luật Dự trữ quốc gia trình kèm)*

## II. MỤC ĐÍCH BAN HÀNH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG VĂN BẢN

### 1. Mục đích ban hành văn bản

- 1.1. Thể chế hóa đầy đủ các chủ trương, định hướng của Đảng, Nhà nước;
- 1.2. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong việc xây dựng cơ chế, chính sách, pháp luật, quy hoạch, kiểm tra, giám sát;
- 1.3. Thúc đẩy đơn giản hóa thủ tục hành chính; xóa bỏ cơ chế xin – cho; khơi thông, sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, lấy đầu tư công, nguồn lực Nhà nước dẫn dắt và kích hoạt mọi nguồn lực hợp pháp khác;
- 1.4. Kịp thời tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, điểm nghẽn để thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô; Cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh; Tháo gỡ vướng mắc về cơ chế chính sách, nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý, tăng cường trách nhiệm công vụ để đảm bảo công bằng, bình đẳng, minh bạch, thống nhất trong hệ thống văn bản pháp luật;
- 1.5. Tạo nguồn lực cho phát triển kinh tế xã hội thông qua mở rộng cơ sở thu, chống thất thu thuế, nhất là hoạt động thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số; Hiện đại hóa công tác quản lý thuế, đẩy mạnh triển khai chuyên đổi số, hóa đơn điện tử để phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện nghĩa vụ thuế của người nộp thuế, tạo động lực tăng trưởng kinh tế.

### 2. Quan điểm chỉ đạo

- 2.1. Đảm bảo thể chế hóa đầy đủ các chủ trương, định hướng đã được xác định trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng, Nhà nước về các chính sách tài chính.
- 2.2. Tập trung sửa đổi, bổ sung một số quy định của các luật còn mâu thuẫn, gây khó khăn, vướng mắc, yêu cầu cấp bách cần sửa đổi để tạo điều kiện cho hoạt động đầu tư, sản xuất, kinh doanh.
- 2.3. Những quy định cần sửa đổi, bổ sung phải được xác định rõ ràng nội dung, phương án sửa đổi, bổ sung và đánh giá tác động cụ thể; đồng thời đảm bảo tính độc lập, ổn định, thống nhất, kế thừa được nội dung khi sửa đổi, bổ sung toàn diện các luật.
- 2.4. Bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất giữa các quy định của pháp luật.
- 2.5. Đảm bảo sự phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và các thỏa thuận, cam kết của Việt Nam; đảm bảo mục tiêu hội nhập quốc tế, phù hợp với xu hướng phát triển.

## III. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH, ĐỐI TƯỢNG ÁP DỤNG CỦA VĂN BẢN

### 1. Luật Chứng khoán

- Phạm vi điều chỉnh: Sửa đổi, bổ sung các điều Điều 11 (Nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp), Điều 12 (Các hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt

động về chứng khoán và thị trường chứng khoán), Điều 15 (Điều kiện chào bán chứng khoán ra công chúng), Điều 28 (Hủy bỏ chào bán chứng khoán ra công chúng), Điều 31 (Chào bán chứng khoán riêng lẻ của công ty đại chúng, công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ đầu tư chứng khoán), Điều 32 (Công ty đại chúng), Điều 33 (Hồ sơ đăng ký công ty đại chúng), Điều 37 (Báo cáo mua lại cổ phiếu, công bố thông tin và thực hiện việc mua lại cổ phiếu), Điều 38 (Hủy tư cách công ty đại chúng), Điều 39 (Hồ sơ hủy tư cách công ty đại chúng), Điều 55 (Quyền và nghĩa vụ của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam), Điều 56 (Thành viên của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam), Điều 63 (Bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán), Điều 110 (Hạn chế đối với quỹ đại chúng); bổ sung các Điều 9a, Điều 31a và bổ sung quy định điều khoản chuyển tiếp; bỏ Điều 23 (Trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ đăng ký chào bán chứng khoán ra công chúng), bỏ khoản 3 Điều 48 (Niêm yết, đăng ký giao dịch chứng khoán).

- Đối tượng áp dụng: Tổ chức, cá nhân Việt Nam và tổ chức, cá nhân nước ngoài tham gia đầu tư chứng khoán và hoạt động trên thị trường chứng khoán Việt Nam; Cơ quan quản lý nhà nước về chứng khoán và thị trường chứng khoán; Cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến hoạt động về chứng khoán và thị trường chứng khoán.

## **2. Luật Kế toán**

- Phạm vi điều chỉnh: Sửa đổi các khoản 2, 3, 4 Điều 2 về đối tượng áp dụng Luật; bổ sung khoản 19 Điều 3 về thuật ngữ; sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 11 về chữ viết và chữ số sử dụng trong kế toán; sửa đổi khoản 4 Điều 12 về kỳ kế toán; bãi bỏ khoản điểm d khoản 1 Điều 16; sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 24; sửa đổi, bổ sung các điểm d, đ, e, khoản 2 và khoản 3 Điều 29 về báo cáo tài chính; sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 41; sửa đổi tên Điều 50 về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức hoặc người đại diện theo pháp luật của đơn vị; sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 51 về tiêu chuẩn, quyền và trách nhiệm của người làm kế toán; sửa đổi khoản 2, 3 Điều 53 về kế toán trưởng; sửa đổi, bổ sung khoản 3 Điều 55 về trách nhiệm và quyền của kế toán trưởng; sửa đổi, bổ sung khoản 2, 3, 4, 5 Điều 71 về quản lý Nhà nước về kế toán.

- Đối tượng áp dụng: Cơ quan có nhiệm vụ thu, chi ngân sách nhà nước các cấp; Cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập; Tổ chức chính trị; tổ chức chính trị - xã hội; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức, cơ quan, đơn vị khác là đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước; Đơn vị được giao nhiệm vụ quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; đơn vị hoạt động theo pháp luật về hội; tổ chức nghề nghiệp; các đơn vị hoạt động xã hội, từ thiện; Doanh nghiệp, tổ chức kinh tế được thành lập và hoạt động theo pháp luật Việt Nam; chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế nước ngoài hoạt động tại Việt Nam; Hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã; Hộ kinh doanh, tổ hợp tác; Người làm công tác kế toán; Kế toán viên hành nghề; doanh nghiệp và hộ kinh doanh dịch vụ kế toán; Tổ chức nghề nghiệp về kế toán; Cơ quan, tổ chức, cá nhân khác



có liên quan đến kế toán và hoạt động kinh doanh dịch vụ kế toán tại Việt Nam.

### **3. Luật Kiểm toán độc lập**

- Phạm vi điều chỉnh: Sửa đổi, bổ sung Điều 16; khoản 3 Điều 18; điểm b khoản 4 Điều 21; khoản 1, khoản 2 Điều 29; Điều 37; khoản 8 Điều 39; khoản 4 Điều 53; khoản 2 Điều 54; Điều 60.

- Đối tượng áp dụng: Kiểm toán viên, kiểm toán viên hành nghề, doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp nước ngoài tại Việt Nam, đơn vị được kiểm toán, tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán và tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến hoạt động kiểm toán độc lập.

### **4. Luật Ngân sách nhà nước**

- Phạm vi điều chỉnh: Sửa đổi, bổ sung 07 Điều, trong đó quy định việc cho phép sử dụng NSDP hỗ trợ NSTW, hỗ trợ địa phương khác để thực hiện hoặc tham gia các dự án đầu tư của NSTW trên địa bàn, đặc biệt là các dự án có tính chất Vùng và liên Vùng (sửa đổi, bổ sung khoản 9 Điều 9; điểm a khoản 1 Điều 38); bổ sung nhiệm vụ chi của NSDP có chi viện trợ (bổ sung khoản 4a vào sau khoản 4 Điều 38 và điểm i khoản 9 Điều 30); bổ sung chi các chương trình, dự án ngoài kế hoạch đầu tư công trung hạn (bổ sung nội dung tại khoản 10 Điều 8); bổ sung nội dung giao Chính phủ, UBND tổ chức thực hiện dự toán theo quy định của pháp luật đối với dự toán chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên chưa được phân bổ chi tiết đầu năm (bổ sung các điểm liên quan tại khoản 5 Điều 19 và khoản 2 Điều 30); bổ sung nhiệm vụ chi hỗ trợ lãi suất trong đầu tư, hỗ trợ vốn nhà nước cho tổ chức kinh tế, cấp bù chênh lệch lãi suất, phí quản lý và ủy thác cho vay qua ngân hàng chính sách để thực hiện các chính sách kinh tế - xã hội tại địa phương (bổ sung các nội dung quy định tại điểm b khoản 1 Điều 36, bổ sung điểm mới tại khoản 1 Điều 38).

- Đối tượng áp dụng: Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Các cơ quan, tổ chức khác có liên quan.

### **5. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công**

- Phạm vi điều chỉnh: Sửa đổi, bổ sung các Điều (gồm Điều 39, 40, 45, 56, 57, 58, 61, 78, 80, 81, 87, 109, 110, 113, 120), các quy định về phân cấp thẩm quyền quyết định trong quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công, quy định về áp dụng pháp luật giữa Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và pháp luật khác.

- Đối tượng áp dụng: Cơ quan nhà nước; Đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân; Đơn vị sự nghiệp công lập; Cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam; Tổ chức chính trị - xã hội; tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp; tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức khác được thành lập theo quy định của pháp luật về hội; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến quản lý, sử dụng tài sản công.

### **6. Luật Quản lý thuế**

- Phạm vi điều chỉnh: sửa đổi, bổ sung 13 Điều của Luật Quản lý thuế, bao gồm quy định về Nguyên tắc quản lý thuế (Điều 5), Hiện đại hóa công tác quản lý thuế (Điều 11), Nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (Điều 15), Quyền của người nộp thuế (Điều 16), Nguyên tắc khai thuế, tính thuế (Điều 42), Xử lý đối với việc chậm nộp tiền thuế (Điều 59), Hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế trong trường hợp xuất cảnh (Điều 66), Thời hạn giải quyết hồ sơ hoàn thuế (Điều 75), Thẩm quyền quyết định hoàn thuế (Điều 76), Nguyên tắc lập, quản lý, sử dụng hóa đơn điện tử (Điều 90), Trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế (Điều 98), Trường hợp bị cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế (Điều 124), Biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế (Điều 125).

- Đối tượng áp dụng: Người nộp thuế bao gồm Tổ chức, hộ gia đình, hộ kinh doanh, cá nhân nộp thuế theo quy định của pháp luật về thuế; Tổ chức, hộ gia đình, hộ kinh doanh, cá nhân nộp các khoản thu khác thuộc ngân sách nhà nước; Tổ chức, cá nhân khấu trừ thuế; Cơ quan quản lý thuế, công chức quản lý thuế, cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân khác có liên quan.

## **7. Luật Dự trữ Quốc gia**

- Phạm vi điều chỉnh: Sửa đổi, bổ sung Điều 12, Điều 13, Điều 35 Luật Dự trữ quốc gia.

- Đối tượng áp dụng: Cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc hình thành, quản lý, điều hành và sử dụng dự trữ quốc gia.

# **IV. MỤC TIÊU, NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH, GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG VĂN BẢN**

## **1. Luật Chứng khoán**

### **1.1. Chính sách 1: Nâng cao tính minh bạch, hiệu quả trong hoạt động phát hành, chào bán chứng khoán**

**1.1.1. Mục tiêu của chính sách:** Nâng cao chất lượng, tính minh bạch trong hoạt động chào bán, phát hành chứng khoán (bao gồm trái phiếu ra công chúng, cổ phiếu và trái phiếu riêng lẻ), bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, nhất là các nhà đầu tư nhỏ lẻ, ngăn chặn hành vi gian lận khi đưa hàng hóa lên TTCK. Qua đó, tạo điều kiện cho TTCK phát triển, Chính phủ, các doanh nghiệp có khả năng huy động nguồn lực dài hạn, chi phí phù hợp để phát triển sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

#### **1.1.2. Nội dung của chính sách:**

- Chuẩn hóa điều kiện chào bán chứng khoán phù hợp cho từng loại chứng khoán;

- Sửa đổi, bổ sung quy định về chào bán chứng khoán ra công chúng;

- Sửa đổi, bổ sung quy định về chào bán chứng khoán riêng lẻ của công ty đại chúng;

- Sửa đổi, bổ sung quy định về công ty đại chúng tại Luật Chứng khoán.

### **1.1.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã lựa chọn và lý do lựa chọn**

- **Giải pháp:** Sửa đổi, bổ sung Điều 11 về nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp; Điều 15 quy định về chào bán chứng khoán ra công chúng; Điều 31 về chào bán chứng khoán riêng lẻ của công ty đại chúng; Điều 32 về điều kiện đăng ký công ty đại chúng; Điều 33 về hồ sơ đăng ký công ty đại chúng; Điều 37 về báo cáo mua lại cổ phiếu, công bố thông tin và thực hiện việc mua lại cổ phiếu, Điều 38 về hủy tư cách công ty đại chúng; Điều 39 về hồ sơ hủy tư cách công ty đại chúng, cụ thể:

+ Sửa đổi, bổ sung Điều 11 theo hướng bổ sung đối với công ty có vốn điều lệ đã góp trên 100 tỷ đồng thì *phải có thời gian hoạt động tối thiểu 02 năm*. Đối với cá nhân, bổ sung quy định (i) *phải tham gia đầu tư chứng khoán trong thời gian tối thiểu 02 năm, có tần suất giao dịch tối thiểu 10 lần mỗi quý trong 04 quý gần nhất*; (ii) *có thu nhập tối thiểu 01 tỷ đồng mỗi năm trong 02 năm gần nhất*. Bổ sung quy định nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp gồm nhà đầu tư là tổ chức, cá nhân nước ngoài. Bổ sung khoản 1a vào sau khoản 1 Điều 11 quy định: “1a. Nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp tham gia mua, giao dịch, chuyển nhượng trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ là tổ chức theo quy định tại khoản 1 Điều này.”

+ Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 15 theo hướng bổ sung ngoại trừ chào bán cho cổ đông hiện hữu theo tỷ lệ sở hữu thì không phải đạt tỷ lệ tối thiểu 70% số cổ phiếu được chào bán trong trường hợp chào bán ra công chúng nhằm mục đích huy động phần vốn để thực hiện dự án của tổ chức phát hành;

+ Sửa đổi, bổ sung khoản 3 Điều 15 theo hướng đối với công ty cổ phần thì phải có phương án phát hành, phương án sử dụng vốn và trả nợ vốn thu được từ đợt chào bán được Đại hội đồng cổ đông thông qua (bổ quy định “hoặc Hội đồng quản trị thông qua”) và bổ sung điều kiện chào bán trái phiếu ra công chúng *phải có tài sản đảm bảo hoặc được bảo lãnh ngân hàng theo quy định của pháp luật*;

+ Sửa đổi, bổ sung Điều 31 theo hướng quy định rõ *Đại hội đồng cổ đông phải quyết định về số lượng cổ phiếu, giá chào bán hoặc nguyên tắc xác định giá chào bán; tăng thời gian hạn chế chuyển nhượng từ 01 năm đối với nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp lên thành 03 năm* tương ứng với nhà đầu tư chiến lược; quy định đối tượng tham gia đợt chào bán và chuyển nhượng trái phiếu chào bán riêng lẻ chỉ bao gồm nhà đầu tư chuyên nghiệp là tổ chức; đối tượng chào bán và chuyển nhượng trái phiếu riêng lẻ của công ty đại chúng chỉ bao gồm nhà đầu tư chuyên nghiệp là tổ chức, đồng thời, có điều khoản quy định chuyển tiếp liên quan đến nội dung sửa đổi này.

+ Sửa đổi bổ sung khoản 1 Điều 32 theo hướng bổ sung quy định công ty không chỉ có vốn điều lệ đã góp mà phải có *vốn chủ sở hữu từ 30 tỷ đồng trở lên*;

+ Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 33 theo hướng bổ sung tài liệu đăng ký công ty đại chúng phải có *xác nhận của tổ chức kiểm toán về việc góp vốn điều lệ, tăng vốn và sử dụng vốn đến thời điểm đăng ký công ty đại chúng, xác nhận của cơ quan đăng ký kinh doanh nơi cấp giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp cho công ty đăng ký công ty đại chúng về các lần thay đổi Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp theo đúng quy định của pháp luật*; sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 33 quy định *Chính phủ quy định chi tiết về hồ sơ đăng ký công ty đại chúng, trình tự, thủ tục xác nhận hoàn tất việc đăng ký công ty đại chúng, ban hành mẫu Bản công bố thông tin về công ty đại chúng, quy định hồ sơ đăng ký công ty đại chúng hình thành sau chia tách, hợp nhất, sáp nhập doanh nghiệp*; bổ sung khoản 3 quy định *các tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia vào quá trình lập Hồ sơ đăng ký công ty đại chúng gửi UBCKNN chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính hợp pháp, chính xác, trung thực và đầy đủ của hồ sơ*.

+ Khoản 7 Điều 37 (báo cáo mua lại cổ phiếu, công bố thông tin và thực hiện việc mua lại cổ phiếu): sửa đổi theo hướng bổ sung quy định ngoại trừ các trường hợp mua lại cổ phiếu bắt buộc (mua lại cổ phiếu của người lao động nghỉ việc theo chương trình phát hành cổ phiếu cho người lao động, công ty chứng khoán mua lại cổ phiếu của chính mình trong trường hợp thực hiện sửa lỗi giao dịch); đồng thời bỏ đoạn *“trừ trường hợp chuyển đổi trái phiếu thành cổ phiếu theo cam kết khi thực hiện chào bán trái phiếu chuyển đổi”* do đây không phải trường hợp chào bán.

+ Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 38 theo hướng quy định công ty đại chúng có trách nhiệm gửi Ủy ban Chứng khoán Nhà nước văn bản thông báo kèm tài liệu về việc không đáp ứng một hoặc một số điều kiện công ty đại chúng quy định tại điểm a khoản 1 Điều 32 của Luật này; sửa đổi, bổ sung quy định tại khoản 5 Điều 38 theo hướng giao Chính phủ hướng dẫn một số trường hợp cụ thể.

+ Sửa đổi, bổ sung khoản 3 và khoản 4 Điều 39 theo hướng chỉnh sửa lại một số tài liệu trong hồ sơ hủy tư cách công ty đại chúng để bảo đảm khả thi trong thực tiễn.

#### **- Lý do lựa chọn**

Giải pháp này khắc phục được hạn chế, bất cập của thực tiễn, về cơ bản đạt được mục tiêu đề ra; có nhiều tác động tích cực, cụ thể như sau:

+ Tác động đối với hệ thống pháp luật: Giải pháp chính sách không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; thống nhất với Luật Doanh nghiệp và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan, nhất là các quy định về chào bán trái phiếu.

+ Tác động đến kinh tế, xã hội: Giải pháp đưa ra xử lý các vướng mắc có tính chất cấp bách từ thực tiễn như hoạt động phát hành trái phiếu, trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ phát hành,... nhằm tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc, điểm nghẽn để thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn

định kinh tế vĩ mô. Giải pháp không làm phát sinh chi phí cho hoạt động quản lý nhà nước, không ảnh hưởng tới nguồn thu ngân sách Nhà nước.

+ Đối với các doanh nghiệp: Giải pháp đẩy mạnh tăng cường tính minh bạch về tình hình tăng vốn, sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; tạo điều kiện huy động vốn phát triển sản xuất, kinh doanh, góp phần tăng thu cho ngân sách nhà nước.

**1.2. Chính sách 2: Tiếp tục hoàn thiện các quy định để tăng cường công tác giám sát và xử lý nghiêm các hành vi gian lận, lừa đảo trong hoạt động phát hành, chào bán chứng khoán, nâng cao trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan, bảo đảm hiệu quả phòng ngừa, xử lý vi phạm trên thị trường chứng khoán**

**1.2.1. Mục tiêu của chính sách:** Giải quyết vướng mắc, những tồn tại, bất cập mang tính cấp bách phát sinh trong quá trình thực hiện Luật Chứng khoán để xử lý nghiêm các hành vi gian lận, lừa đảo trong hoạt động giao dịch và phát hành, chào bán chứng khoán, nâng cao trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, bảo đảm hiệu quả của công tác quản lý nhà nước và tăng cường bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư, nhằm đảm bảo hoạt động TTCK lành mạnh, tuân thủ pháp luật, giữ nghiêm kỷ luật của thị trường.

**1.2.2. Nội dung của chính sách:**

- Luật hóa hành vi thao túng thị trường chứng khoán đảm bảo quy định thống nhất giữa Luật Chứng khoán 2019 và Bộ luật Hình sự năm 2015, được sửa đổi năm 2017 trong mô tả hành vi được coi là thao túng thị trường chứng khoán, đảm bảo hiệu lực pháp lý cao hơn trong xử lý hành vi thao túng thị trường chứng khoán.

- Xác định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ, tài liệu báo cáo trong hoạt động về chứng khoán và thị trường chứng khoán.

- Sửa đổi bổ sung các quy định liên quan đến hủy bỏ đợt chào bán chứng khoán.

**1.2.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã lựa chọn và lý do lựa chọn**

- **Giải pháp:** Sửa đổi, bổ sung quy định Luật chứng khoán, cụ thể như sau:

+ Bổ sung Điều 9a vào sau Điều 9 theo hướng quy định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ, tài liệu báo cáo trong hoạt động về chứng khoán và thị trường chứng khoán (tổ chức, cá nhân nộp hồ sơ hoặc tham gia vào quá trình lập hồ sơ, tài liệu báo cáo; cơ quan, tổ chức tiếp nhận hồ sơ, tài liệu báo cáo; tổ chức tư vấn hồ sơ; tổ chức kiểm toán, kiểm toán viên được chấp thuận ký báo cáo kiểm toán; doanh nghiệp thẩm định giá, thẩm định viên về giá; tổ chức bảo lãnh phát hành, các tổ chức, cá nhân ký xác nhận các tài liệu trong hồ sơ).

+ Sửa đổi khoản 3 Điều 12 theo hướng luật hóa quy định về hành vi thao túng thị trường chứng khoán từ Nghị định 156/2020/NĐ-CP bao gồm cụ thể các hành vi như mua hoặc bán chứng khoán với khối lượng chi phối vào thời điểm

mở cửa hoặc đóng cửa thị trường nhằm tạo ra mức giá đóng cửa hoặc giá mở cửa mới cho loại chứng khoán đó trên thị trường; đặt lệnh mua và bán cùng loại chứng khoán trong cùng ngày giao dịch hoặc thông đồng với nhau giao dịch mua, bán chứng khoán mà không dẫn đến chuyển nhượng thực sự ...; bổ sung khoản 6a vào sau khoản 6 theo hướng quy định người nội bộ của công ty đại chúng, công ty đầu tư chứng khoán đại chúng, quỹ đại chúng và người có liên quan của các đối tượng này không công bố thông tin về việc dự kiến giao dịch cổ phiếu, chứng chỉ quỹ đại chúng trước khi giao dịch cho UBCKNN, Sở Giao dịch chứng khoán theo quy định của pháp luật.

+ Sửa đổi, bổ sung Điều 28 theo hướng bổ sung quy định về một số trường hợp hủy bỏ đợt chào bán như phát hiện đợt chào bán trái phiếu, chứng quyền có bảo đảm ra công chúng đã được niêm yết, đăng ký giao dịch trên hệ thống giao dịch chứng khoán vi phạm quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều 27 Luật Chứng khoán; bổ sung quy định không hủy bỏ đợt chào bán...

+ Bổ sung Điều 31a sau Điều 31 quy định về đình chỉ, hủy bỏ đợt chào bán chứng khoán riêng lẻ tương ứng với chào bán chứng khoán ra công chúng.

**- Lý do lựa chọn:**

Giải pháp này khắc phục được hạn chế, bất cập của thực tiễn, về cơ bản đạt được mục tiêu đề ra; có nhiều tác động tích cực, cụ thể như sau:

+ Tác động đối với hệ thống pháp luật: Giải pháp chính sách không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; thống nhất với Luật Doanh nghiệp và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan; luật hóa quy định tại Nghị định về hành vi thao túng TTCK, bảo đảm hiệu lực pháp lý cao hơn trong xử lý hành vi thao túng TTCK, thống nhất với quy định về hành vi thao túng TTCK tại Bộ luật Hình sự.

+ Tác động đến kinh tế, xã hội: Giải pháp đưa ra xử lý các vướng mắc có tính chất cấp bách từ thực tiễn như đình chỉ, hủy bỏ đợt chào bán không tuân thủ quy định pháp luật, xử lý các hành vi thao túng TTCK,... nhằm đẩy mạnh giám sát và hạn chế rủi ro trên thị trường, tăng cường tính rắn đẽ, đảm bảo trật tự, an toàn và minh bạch thị trường. Giải pháp không làm phát sinh chi phí cho hoạt động quản lý nhà nước, không ảnh hưởng tới nguồn thu ngân sách Nhà nước.

+ Đối với các doanh nghiệp: Giải pháp đưa ra sẽ góp phần nâng cao ý thức của doanh nghiệp trên TTCK, phòng ngừa các hành vi gian lận, lừa đảo trong hoạt động phát hành, chào bán chứng khoán; tăng cường trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có liên quan trên TTCK.

**1.3. Chính sách 3: Hoàn thiện các quy định để tháo gỡ các vướng mắc trên thực tiễn, thúc đẩy sự phát triển của TTCK với mục tiêu nâng hạng thị trường chứng khoán**

**1.3.1. Mục tiêu của chính sách:**

Nhằm hoàn thiện các quy định, kịp thời khắc phục các bất cập, vướng mắc có tính cấp bách trong thực tiễn hoạt động TTCK, đáp ứng yêu cầu phát triển mới, bảo đảm tính toàn diện của khung pháp lý quản lý hoạt động TTCK, nâng cao hiệu quả hoạt động của TTCK nhằm thực hiện mục tiêu nâng hạng thị trường thông qua việc:

- Tạo hành lang pháp lý đầy đủ, toàn diện cho việc triển khai hoạt động bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán theo cơ chế đối tác bù trừ trung tâm trên toàn TTCK.

- Tháo gỡ điểm nghẽn trong thu hút nhà đầu tư tổ chức vào TTCK Việt Nam.

- Tăng cường phân cấp, phân quyền, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của TTCK, thực hiện mục tiêu phát triển thị trường vốn an toàn, minh bạch, hiệu quả và bền vững, tạo điều kiện ổn định kinh tế vĩ mô.

### ***1.3.2. Nội dung của chính sách:***

(i) Để được nâng hạng, TTCK Việt Nam cần tháo gỡ một trong các vướng mắc chính là yêu cầu phải có đủ tiền khi đặt lệnh giao dịch của nhà đầu tư nước ngoài (NĐTNN). Theo đó, Bộ Tài chính đang xây dựng Thông tư sửa đổi, bổ sung 04 Thông tư trong đó có quy định không yêu cầu nhà đầu tư tổ chức nước ngoài phải có đủ tiền khi đặt lệnh mua cổ phiếu. Tuy nhiên, đây cũng chỉ là giải pháp triển khai trước mắt để đáp ứng tiêu chí nâng hạng và chỉ áp dụng cho giao dịch mua cổ phiếu và đối tượng áp dụng là nhà đầu tư tổ chức nước ngoài. Ngoài ra, theo đánh giá của các tổ chức quốc tế, thành viên thị trường, các nhà đầu tư tổ chức nước ngoài lớn, để duy trì thứ hạng cũng như được xếp hạng cao hơn thì Việt Nam cần tiếp tục triển khai giải pháp tháo gỡ các rào cản còn lại cũng như cải thiện, nâng cao chất lượng hoạt động của thị trường, trong đó bao gồm việc triển khai cơ chế đối tác bù trừ trung tâm (CCP) cho thị trường chứng khoán cơ sở phù hợp với thông lệ quốc tế.

Về lâu dài để phát triển thị trường chứng khoán an toàn, hiệu quả, bền vững, phù hợp với thông lệ quốc tế thì cần triển khai các giải pháp mang tính chất dài hạn hơn, một trong các giải pháp đó là hiện đại hóa cơ sở hạ tầng, đổi mới toàn diện và đồng bộ công nghệ giao dịch, đăng ký, lưu ký, bù trừ và thanh toán trên TTCK trong đó có triển khai hoạt động bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán cơ sở theo cơ chế CCP hiện đã được quy định tại điểm đ khoản 4 Điều 1 Quyết định 1726/QĐ-TTg.

Theo đó, để thực hiện được hoạt động bù trừ, thanh toán theo cơ chế CCP thì cần sửa đổi, bổ sung 02 nội dung sau:

- Quy định rõ tại điểm a khoản 4 Điều 56 Luật Chứng khoán về việc thành viên bù trừ được bù trừ, thanh toán cho các giao dịch chứng khoán trên hệ thống giao dịch chứng khoán (bao gồm chứng khoán phái sinh và chứng khoán cơ sở niêm yết/dăng ký giao dịch trên hệ thống giao dịch chứng khoán) để thực hiện

hoạt động bù trừ, thanh toán theo cơ chế CCP cho thị trường chứng khoán cơ sở, phù hợp với thông lệ quốc tế. Trường hợp thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh, thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài chỉ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch cho chính thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

- Bổ sung cơ sở pháp lý đầy đủ để Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam được thành lập công ty con thực hiện chức năng CCP cho thị trường chứng khoán, đảm bảo kiểm soát rủi ro và tách bạch việc thực hiện chức năng CCP với việc thực hiện các nghiệp vụ khác của Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam theo thông lệ quốc tế, tăng cường phân cấp, phân quyền, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của TTCK.

(ii) Nới lỏng hạn chế đầu tư của Quỹ đại chúng, tạo điều kiện đa dạng hóa nhà đầu tư tham gia trên thị trường chứng khoán.

### ***1.2.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã lựa chọn và lý do lựa chọn***

- ***Giải pháp:*** Sửa đổi, bổ sung quy định của Luật Chứng khoán theo hướng:

(i) Về tổ chức triển khai cơ chế CCP:

Sửa đổi, bổ sung điểm a khoản 4 Điều 56, khoản 4 Điều 55, khoản 1 Điều 63 theo hướng hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc triển khai cơ chế CCP trên thị trường chứng khoán Việt Nam như sau:

+ Sửa đổi điểm a khoản 4 Điều 56: “*a) Thành viên bù trừ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch cho các chứng khoán giao dịch trên hệ thống giao dịch chứng khoán. Trường hợp thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh, thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài chỉ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch cho chính thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài*”.

+ Sửa đổi khoản 1 Điều 63: “*1. Hoạt động bù trừ, xác định nghĩa vụ thanh toán tiền và chứng khoán được thực hiện thông qua Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam hoặc công ty con của Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam*”. Đồng thời, bổ sung khoản 4 Điều 55: “*4. Thủ tướng Chính phủ quyết định việc tổ chức, phân công thực hiện một số quyền, nghĩa vụ của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam theo quy định của Luật này cho công ty con của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam trên cơ sở đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tài chính*”.

(ii) Về hạn chế đầu tư của Quỹ đại chúng:

Điểm b, điểm đ khoản 1 Điều 110 (về hạn chế đối với quỹ đại chúng): mở rộng hạn chế đầu tư của quỹ từ 10% lên 15% đối với đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành; từ 30% lên 35% đối với đầu tư vào các công ty trong cùng một nhóm công ty có quan hệ sở hữu với nhau.

### ***Lý do lựa chọn***



Giải pháp này khắc phục được hạn chế, bất cập của thực tiễn, về cơ bản đạt được mục tiêu đề ra; có nhiều tác động tích cực, cụ thể như sau:

+ Tác động đối với hệ thống pháp luật: Giải pháp chính sách không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; thống nhất với Luật Doanh nghiệp, Luật Quản lý và sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan; thống nhất cách hiểu giữa lĩnh vực ngân hàng và lĩnh vực chứng khoán và thống nhất giữa Luật Chứng khoán với quy định tại các Nghị định quy định chi tiết Luật Chứng khoán (Nghị định 155/2020/NĐ-CP và Nghị định 158/2020/NĐ-CP).

+ Tác động đến kinh tế, xã hội: Giải pháp đưa ra xử lý các vướng mắc có tính chất cấp bách từ thực tiễn liên quan đến hoạt động bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán của thành viên bù trừ và Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam trên thị trường chứng khoán cơ sở và thị trường chứng khoán phái sinh; đa dạng hóa cơ cấu nhà đầu tư trên TTCK, giải quyết điểm nghẽn thu hút nhà đầu tư tổ chức tham gia thị trường chứng khoán Việt Nam

+ Đối với các doanh nghiệp: Giải pháp đưa ra sẽ góp phần mở rộng hoạt động cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán (trên cả thị trường chứng khoán cơ sở và thị trường chứng khoán phái sinh) của các thành viên bù trừ (thành viên của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam) và Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam trên thị trường chứng khoán; đồng thời mở rộng hoạt động đầu tư cho các quỹ đầu tư chứng khoán đại chúng trên thị trường chứng khoán.

## **2. Luật Kế toán**

### **2.1. Chính sách 1: Tháo gỡ khó khăn, góp phần thúc đẩy hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp**

#### **2.1.1. Mục tiêu chính sách:**

- Thúc đẩy vốn đầu tư nước ngoài, góp phần tạo điều kiện nâng hạng thị trường chứng khoán, đạt mục tiêu Việt Nam được công nhận là nền kinh tế thị trường;

- Ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát, thúc đẩy tăng trưởng và triển khai Nghị quyết của Quốc hội về chống xói mòn thuế toàn cầu;

- Hỗ trợ sự phát triển của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ; Giảm bớt thời gian, chi phí cho công tác kế toán của đơn vị; Nâng cao tính minh bạch và tuân thủ báo cáo tài chính của các đơn vị có quy mô lớn; phòng chống rửa tiền.

#### **2.1.2. Nội dung chính sách**

- Áp dụng Chuẩn mực quốc tế về kế toán (IFRS) và xây dựng khuôn khổ pháp lý cho việc áp dụng IFRS tại Việt Nam

- Sửa đổi, bổ sung các quy định về hỗ trợ sự phát triển của các doanh

nghiệp vừa, nhỏ bằng cách cho phép dụng chế độ kế toán đơn giản, hướng tới mục đích quản lý thuế là chính để phù hợp với năng lực, tiết giảm chi phí và thời gian cho công tác kế toán tại đơn vị, nâng cao hiệu quả hoạt động của đơn vị;

- Sửa đổi, bổ sung các quy định nâng cao tính minh bạch của các thông tin trên báo cáo tài chính và tính tuân thủ quy định của pháp luật về kế toán tại các đơn vị có lợi ích công chúng, các đơn vị có quy mô lớn và doanh nghiệp Nhà nước;

- Đồng bộ với pháp luật về phòng chống rửa tiền đang được hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu nâng cao tính minh bạch trong nền kinh tế;

- Sửa đổi bổ sung các quy định đơn vị công khi nộp báo cáo tài chính hợp nhất để đảm bảo tính khả thi trong việc thi hành Luật.

### ***2.1.3. Giải pháp thực hiện chính sách được lựa chọn và lý do lựa chọn***

- ***Giải pháp 1:*** Sửa đổi, bổ sung khoản 19 Điều 3 theo hướng làm rõ khái niệm Chuẩn mực về kế toán gồm Chuẩn mực quốc tế và Chuẩn mực Việt Nam;

#### ***Lý do lựa chọn chính sách***

Để thực hiện áp dụng IFRS tại Việt Nam, đề nghị giao Bộ Tài chính quy định cụ thể về đối tượng, phạm vi, lộ trình, thể thức và phương pháp áp dụng chuẩn mực quốc tế về kế toán.

Việc cho phép các đơn vị có nhu cầu và khả năng áp dụng IFRS sẽ góp phần giúp đạt các mục tiêu:

+ Ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát, thúc đẩy tăng trưởng do việc áp dụng IFRS là một trong các yếu tố để được các định chế quốc tế nâng hạng thị trường chứng khoán và được quốc tế công nhận là nền kinh tế thị trường;

+ Tranh thủ cơ hội thu hút đầu tư nước ngoài do các doanh nghiệp FDI lớn như Samsung, LG, Panasonic, Hiệp hội các doanh nghiệp châu Âu, Hoa Kỳ... đều mong muốn được áp dụng IFRS;

+ Giúp các doanh nghiệp Việt Nam như Vinfast, Viettel dễ dàng niêm yết trên thị trường quốc tế và các doanh nghiệp như PVN, EVN... dễ dàng tiếp cận với nguồn vốn từ các thị trường tài chính quốc tế;

+ Phù hợp với Nghị quyết của quốc hội về chống xói mòn thuế toàn cầu do Nghị quyết quy định căn cứ để xác định thuế tối thiểu dựa trên báo cáo tài chính được lập theo IFRS.

- ***Giải pháp 2:*** Sửa đổi khoản 1 Điều 11; khoản 4 Điều 12; các điểm d, đ, e khoản 2 và khoản 3 Điều 29 theo hướng:

(1) Về dịch tài liệu kế toán từ tiếng nước ngoài ra tiếng Việt: Cho phép các tài liệu kế toán bằng tiếng nước ngoài chỉ phải dịch ra tiếng Việt khi cơ quan Nhà nước có thẩm quyền yêu cầu. Các loại tài liệu kế toán giống nhau về nội dung, biểu mẫu thì chỉ phải dịch một lần.

(2) Về kỳ kế toán đầu tiên và cuối cùng của đơn vị: Cho phép Trường hợp kỳ kế toán năm đầu tiên hoặc kỳ kế toán năm cuối cùng có thời gian ***không quá 3 tháng*** thì được phép cộng với kỳ kế toán năm tiếp theo hoặc cộng với kỳ kế toán năm trước đó để tính thành một kỳ kế toán năm; kỳ kế toán năm đầu tiên hoặc kỳ kế toán năm cuối cùng phải không quá 15 tháng”.

(3) Về Báo cáo tài chính:

- Đối với các đơn vị thuộc lĩnh vực kinh doanh, ngoại trừ các đơn vị có quy mô vừa, nhỏ, siêu nhỏ theo quy định của pháp luật: Chuẩn mực về kế toán và Chế độ kế toán mà đơn vị áp dụng là căn cứ để lập và trình bày Báo cáo tài chính của đơn vị. Các loại báo cáo lập theo các quy định khác với Chuẩn mực về kế toán và Chế độ kế toán không được coi là báo cáo tài chính.

- Đơn vị có quy mô vừa, nhỏ, siêu nhỏ theo quy định của pháp luật lập và trình bày báo cáo tài chính theo Chế độ kế toán đơn giản.

- Báo cáo tài chính hợp nhất của đơn vị công phải được nộp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong thời hạn 120 ngày, kể từ ngày kết thúc kỳ kế toán năm theo quy định của pháp luật.

#### ***Lý do lựa chọn chính sách***

+ Việc sửa đổi, bổ sung trên giúp tiết kiệm chi phí, nguồn lực của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ; Góp phần tạo thuận lợi để Việt Nam đạt mục tiêu có 1 triệu doanh nghiệp như chỉ đạo của Chính phủ và phù hợp với khả năng của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ.

+ Để thuận tiện cho công tác kế toán, giảm bớt thời gian và chi phí tại các đơn vị mới thành lập hoặc chấm dứt hoạt động, việc sửa đổi theo hướng quy định nếu kỳ đầu tiên hoặc cuối cùng không quá 3 tháng thì được gộp với các kỳ có liên quan.

+ Hiện nay tính tuân thủ của một số doanh nghiệp chưa cao, gây ảnh hưởng xấu đến môi trường kinh doanh, ổn định kinh tế vĩ mô. Một số các đơn vị thuộc lĩnh vực kinh doanh lập báo cáo tài chính chưa tuân thủ CMKT và CĐKT nên còn nhiều sai sót, làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư. Việc cung cấp thông tin không trung thực có thể gây những hậu quả xấu cho môi trường đầu tư, cho nền kinh tế và tình hình trật tự an toàn xã hội, gây khiếu kiện kéo dài. Thời gian vừa qua nhiều vụ án kinh tế bị khởi tố cũng bắt nguồn từ việc đơn vị không cung cấp thông tin trung thực, báo cáo tài chính không tuân thủ Chuẩn mực và Chế độ kế toán. Vì vậy Luật cần hướng đến yêu cầu đơn vị phải tuân thủ nghiêm Chuẩn mực và Chế độ kế toán, góp phần phòng chống tiêu cực, tham nhũng, lãng phí;

+ Một số đơn vị lập BCTC cho một số mục đích đặc biệt như cung cấp riêng cho nhà đầu tư nước ngoài, báo cáo riêng về thuế, đánh giá xếp hạng tín nhiệm.... nhưng vẫn gọi là BCTC làm người sử dụng BCTC hiểu chưa đúng về tình hình tài chính dẫn đến đưa ra các quyết định không phù hợp; Mặt khác, hiện nay có sự bất cập, chồng chéo về phạm vi hoặc không rõ về phạm vi áp dụng của

một số văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến công tác kế toán, lập và trình bày báo cáo tài chính, gây khó khăn cho các đơn vị trong việc áp dụng quy định của pháp luật cho công tác kế toán. Ví dụ một số quy định căn cứ quy định về thuế nhưng phạm vi không nói rõ là áp dụng cho thuế hay kế toán; Một số cơ quan đưa ra các quy định về quản trị nhưng lại có nội hàm về kế toán khác với quy định của Chuẩn mực kế toán và Chế độ kế toán. Vì vậy để làm rõ sự khác biệt giữa BCTC và các loại báo cáo khác sử dụng cho mục đích đặc biệt thì cần có những sửa đổi theo hướng các báo cáo lập theo cơ sở khác với quy định của CMKT, CĐKT thì không coi là BCTC để nâng cao tính minh bạch, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư và người sử dụng báo cáo tài chính;

+ Việc cho phép kéo dài thời hạn các đơn vị công nộp báo cáo hợp nhất từ 90 ngày lên 120 ngày kể từ ngày kết thúc niên độ kế toán đảm bảo tính khả thi và phù hợp với thực tiễn.

**2.2. Chính sách 2. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, nâng cao năng lực quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán; Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu; đảm bảo sự nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật.**

### **2.2.1. Mục tiêu chính sách**

- Tăng cường phân cấp, phân quyền, quy định rõ trách nhiệm ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thanh tra, kiểm tra, giám sát cho các Bộ, ngành và UBND cấp Tỉnh

- Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu đơn vị để phòng chống tham nhũng, lãng phí; Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu;

- Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp người làm kế toán để từ đó khắc phục tình trạng né tránh, đùn đẩy, sợ sai, sợ trách nhiệm, không dám nghĩ, không dám làm của kế toán trưởng và người làm công tác kế toán.

- Sửa đổi quy định cụ thể về đối tượng áp dụng Luật để đảm bảo đồng bộ, nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật khác.

### **2.2.2. Nội dung chính sách:**

- Sửa đổi, bổ sung quy định làm rõ chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán của Bộ Tài chính; Sửa đổi, bổ sung quy định về phân cấp, phân quyền, làm rõ chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán của các Bộ, Ngành khác; Sửa đổi, bổ sung phân cấp, phân quyền và làm rõ trách nhiệm của Ngân hàng Nhà nước; Sửa đổi, bổ sung quy định về phân cấp, phân quyền, làm rõ chức năng quản lý Nhà nước của UBND cấp tỉnh.

- Bổ sung trách nhiệm người đứng đầu đơn vị trong khu vực công khi thực hiện các nhiệm vụ: Ký tên trên sổ kế toán, báo cáo tài chính, bảo quản lưu trữ tài liệu kế toán, tổ chức bộ máy kế toán tại đơn vị;

- Bổ sung quy định bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người làm công tác kế toán;

- Sửa đổi, bổ sung quy định về đối tượng áp dụng Luật;

### **2.2.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã lựa chọn và lý do lựa chọn**

- **Giải pháp 1** : Sửa đổi, bổ sung quy định làm rõ chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán của Bộ Tài chính, Bộ, ngành khác, Ngân hàng Nhà nước, UBND tỉnh theo hướng:

(1) Về trách nhiệm của Bộ Tài chính: Chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về kế toán, có các nhiệm vụ, quyền hạn về xây dựng, trình Chính phủ quyết định chiến lược, chính sách phát triển kế toán; ban hành văn bản quy phạm pháp luật về kế toán; Ban hành theo thẩm quyền Chuẩn mực về kế toán của Việt Nam, Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp về kế toán, Chế độ kế toán và các văn bản quy phạm pháp luật khác về kế toán; Hướng dẫn áp dụng Chuẩn mực quốc tế về kế toán tại Việt Nam.

(2) Các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện quản lý nhà nước về kế toán trong ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách, như Tổ chức thực hiện công tác kế toán cho các đơn vị thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật về kế toán; Thanh tra, kiểm tra, giám sát việc chấp hành pháp luật kế toán đối với các đơn vị thuộc phạm vi quản lý.

(3) Ngân hàng Nhà nước chịu trách nhiệm xây dựng ban hành chế độ kế toán hoặc các văn bản quy phạm pháp luật về kế toán áp dụng cho các tổ chức tín dụng, chi nhánh nước ngoài của tổ chức tín dụng thuộc phạm vi quản lý, đảm bảo tuân thủ chuẩn mực về kế toán quy định trong Luật này.

(4) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về kế toán tại địa phương như chỉ đạo tổ chức thực hiện công tác kế toán cho các đơn vị kế toán tại địa phương theo quy định của pháp luật về kế toán; tổ chức thực hiện việc thanh tra, kiểm tra, giám sát việc chấp hành pháp luật kế toán và xử lý vi phạm pháp luật về kế toán đối với các đơn vị kế toán tại địa phương theo quy định của pháp luật; Giải quyết khiếu nại, tố cáo về lĩnh vực kế toán thuộc phạm vi quản lý của địa phương theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

#### **Lý do lựa chọn chính sách**

Quy định rõ hơn nhiệm vụ thẩm quyền của Bộ Tài chính trong việc ban hành Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp về kế toán, Chế độ kế toán và các văn bản quy phạm pháp luật khác về kế toán. Bên cạnh đó, có cơ sở giao cho các bộ, ngành quản lý chuyên sâu thẩm quyền hướng dẫn chế độ kế toán, đảm bảo phù hợp với đặc thù hoạt động, nhưng vẫn đảm bảo tuân thủ hệ thống chuẩn mực do Bộ Tài chính quy định. Điều này giúp cho hoạt động quản lý nhà nước tập trung nhưng cũng được phân cấp phù hợp để các chính sách chung đi vào cuộc sống đảm bảo tính khả thi, hiệu quả.

+ Xác định rõ trách nhiệm của Bộ Tài chính, bộ, cơ quan ngang bộ và các địa phương theo hướng phân cấp các công việc phù hợp với đặc điểm quản lý, tổ

chức hoạt động giúp cho các quy định pháp luật về kế toán được triển khai phù hợp và hiệu quả hơn.

+ Các nội dung hướng dẫn, biện pháp tổ chức điều hành sẽ đảm bảo tính kịp thời, phù hợp với từng đơn vị, từng địa phương, giúp cho các quy định pháp luật dễ đi vào cuộc sống; các phản ánh về khó khăn vướng mắc sẽ được tiếp nhận và giải quyết kịp thời.

+ Phân cấp, phân quyền công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát với việc phân cấp phù hợp với nguồn lực của các cơ quan quản lý nhà nước sẽ đảm bảo sâu sát, hiệu quả và đúng mục tiêu. Theo đó Bộ Tài chính tập trung xây dựng cơ chế, chính sách chung, thực hiện thanh, kiểm tra đối với các đối tượng cần thiết, giải các trường hợp vướng mắc của các bộ, ngành, địa phương khi có ý kiến khác nhau.

- **Giải pháp 2:** Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu; Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp người làm kế toán trên cơ sở Sửa đổi, bổ sung Luật kế toán theo hướng người đứng đầu và người đại diện theo pháp luật của các đơn vị chịu trách nhiệm thực thi chính sách.

### **Lý do lựa chọn**

+ Việc quy định về trách nhiệm người đứng đầu giúp nâng cao trách nhiệm người đứng đầu; hoàn thiện quy định của pháp luật và phù hợp với các luật khác để tăng cường hiệu quả, hiệu lực quản lý tài chính, tài sản công, đồng thời cũng tạo điều kiện để xử lý vi phạm khi người đứng đầu buông lỏng quản lý, thiếu trách nhiệm, phòng chống tham nhũng lãng phí tại các đơn vị công.

+ Quy định về việc người làm kế toán có ý kiến khác với cấp trên và đã bảo lưu ý kiến của mình thì không phải chịu trách nhiệm về các sai phạm khi chấp hành ý kiến chỉ đạo của cấp trên sẽ giúp cho người làm kế toán giảm bớt rủi ro nghề nghiệp, yên tâm công tác, mạnh dạn có ý kiến khi phát hiện chỉ đạo của cấp trên sai nguyên tắc và đạo đức nghề nghiệp, từ đó góp phần phòng chống tham nhũng, tiêu cực ngay tại đơn vị.

- **Giải pháp 3:** Sửa đổi, bổ sung quy định tại Luật Kế toán theo hướng:

(i) Về đối tượng áp dụng Luật bao gồm Cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập; Tổ chức chính trị; tổ chức chính trị - xã hội; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức, cơ quan, đơn vị khác là đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước; Đơn vị được giao nhiệm vụ quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; đơn vị hoạt động theo pháp luật về hội; tổ chức nghề nghiệp; quỹ xã hội, quỹ từ thiện; đơn vị có các hoạt động huy động, đóng góp nguồn lực xã hội không vì mục đích lợi nhuận; Doanh nghiệp, tổ chức kinh tế được thành lập và hoạt động theo pháp luật Việt Nam; chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế nước ngoài hoạt động tại Việt Nam.”

(ii) Về trách nhiệm người đứng đầu: Bổ sung trách nhiệm người đứng đầu trong việc tổ chức bộ máy kế toán.

**- Lý do lựa chọn chính sách:**

Thời gian vừa qua, pháp luật đã có một số thay đổi liên quan đến tên gọi các đơn vị thuộc khu vực công nên một số thuật ngữ đã không còn phù hợp, như: “đơn vị sự nghiệp sử dụng ngân sách nhà nước”, “đơn vị sự nghiệp không sử dụng ngân sách nhà nước”. Ngoài ra quy định hiện nay chưa nêu rõ đến các đơn vị như: Tổ chức chính trị; tổ chức chính trị - xã hội; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức, cơ quan, đơn vị khác là đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước; Đơn vị được giao nhiệm vụ quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; đơn vị hoạt động theo pháp luật về hội; tổ chức nghề nghiệp; quỹ xã hội, quỹ từ thiện; đơn vị có các hoạt động huy động, đóng góp nguồn lực xã hội không vì mục đích lợi nhuận. Vì vậy cần sửa đổi để Luật kế toán phù hợp với các quy định khác của pháp luật đối với đơn vị công.

+ Theo luật các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 thì các tổ chức tín dụng được định nghĩa là tổ chức kinh tế nhưng Luật kế toán mới chỉ có khái niệm doanh nghiệp mà chưa có đối tượng áp dụng là các tổ chức kinh tế. Vì vậy cần bổ sung đối tượng áp dụng Luật là các tổ chức kinh tế để phù hợp với Luật các tổ chức tín dụng.

Việc sửa đổi, bổ sung các nội dung nêu trên để đảm bảo Luật kế toán có sự phù hợp và đồng bộ với các quy định khác của pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng luật, đồng thời tránh được sự chồng chéo giữa các quy định của pháp luật.

**3. Luật kiểm toán độc lập**

**3.1. Chính sách 1: Chính sách về tăng cường hiệu lực, hiệu quả của các chế tài xử phạt**

**3.1.1. Mục tiêu của chính sách:**

- Về tăng cường hiệu lực, hiệu quả của các chế tài xử phạt;
- Tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện Luật kiểm toán độc lập.

**3.1.2. Nội dung chính sách**

Sửa đổi, bổ sung một số quy định về xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập.

**3.1.3. Giải pháp thực hiện chính sách và lý do lựa chọn giải pháp:**

- **Giải pháp:** Sửa đổi, bổ sung Điều 60 Luật Kiểm toán độc lập theo hướng Quy định thời hiệu xử phạt và mức phạt phù hợp, đảm bảo tính hiệu lực, tính răn đe, ngăn ngừa các hành vi vi phạm; quy định về hình thức, mức độ xử phạt tương ứng với bản chất của hành vi vi phạm. Cụ thể sửa đổi Điều 60 Luật KTĐL, như sau:

**“Điều 60. Xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập**

1. Tổ chức, cá nhân vi phạm quy định tại Điều 59 của Luật này thì bị xử lý theo các hình thức sau:

a) Cảnh cáo;

b) Phạt tiền: Tối đa là 3 tỷ đồng đối với tổ chức, 1,5 tỷ đồng đối với cá nhân;

c) Ngoài hình thức xử lý quy định tại điểm a và điểm b của khoản này, tổ chức, cá nhân vi phạm có thể bị thu hồi Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán, thu hồi chứng chỉ kiểm toán viên, thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán, đình chỉ kinh doanh dịch vụ kiểm toán, đình chỉ hành nghề kiểm toán, không tiếp tục cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán, không tiếp tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán hoặc cấm tham gia hoạt động kiểm toán độc lập.

2. Cá nhân vi phạm quy định của Luật này thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà còn bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

3. Tổ chức, cá nhân vi phạm quy định của Luật này, ngoài việc bị xử lý theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này còn bị đăng tải trên trang thông tin điện tử của Bộ Tài chính hoặc của tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

4. Thời hiệu xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập là 10 năm.

5. Chính phủ quy định chi tiết việc xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập.”

#### **Lý do lựa chọn:**

Điều 60 Luật Kiểm toán độc lập và Nghị định số 41/2018/NĐ-CP ngày 12/3/2018 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán độc lập (Nghị định số 41) đã quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kiểm toán độc lập, trong đó bao gồm cả các hành vi vi phạm hành chính và hành vi thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước về hoạt động kiểm toán độc lập. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện Nghị định số 41 đã có nhiều bất cập không thực hiện được; nhiều nội dung chưa phù hợp với thực tế cũng như thông lệ quốc tế; mức xử phạt chưa đủ tính răn đe (Mức xử phạt thấp (đối với lĩnh vực kiểm toán độc lập mức phạt tiền tối đa là 50 triệu đồng đối với cá nhân và 100 triệu đồng đối với tổ chức)); Thời hiệu xử phạt không phù hợp (01 năm đối với lĩnh vực kiểm toán độc lập) nên hầu hết các trường hợp khi phát hiện hành vi vi phạm thì đều đã hết thời hiệu xử phạt, không xử phạt được. Do đó, các doanh nghiệp kiểm toán, đối tượng vi phạm đều không sợ và không ngại vi phạm các quy định của Luật kiểm toán độc lập và các văn bản hướng dẫn.

Do vậy, cần thiết phải sửa đổi, bổ sung các quy định về xử lý vi phạm về KTĐL tại dự thảo Luật KTĐL để phù hợp với thông lệ quốc tế và tiền lệ của các quy định liên quan khác (như quy định về xử phạt vi phạm đối với lĩnh vực chứng khoán). Vì vậy, dự thảo sửa đổi và bổ sung các quy định về: thời hiệu xử



phạt từ 1 năm lên 10 năm; quy định về mức phạt tiền tối đa từ 100 triệu đồng lên 3 tỷ đồng (đối với tổ chức) và từ 50 triệu đồng lên 1,5 tỷ đồng (đối với cá nhân); bổ sung thêm một số hình thức xử phạt cho phù hợp với thực tế hiện nay và các quy định liên quan.

### **3.2. Chính sách 2: Chính sách nâng cao chất lượng dịch vụ kiểm toán độc lập trong điều kiện hiện nay**

#### **3.2.1. Mục tiêu của chính sách:**

- Tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, bất cập trong quá trình thực hiện Luật kiểm toán độc lập để phù hợp với quy mô của nền kinh tế, yêu cầu về chất lượng kiểm toán độc lập, bối cảnh ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số và các quy định pháp luật khác có liên quan;

- Nâng cao chất lượng dịch vụ kiểm toán độc lập; cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh.

#### **3.2.2. Nội dung chính sách:**

- Sửa đổi quy định đối với các trường hợp KTV không được hành nghề kiểm toán.

- Sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến kiểm toán viên hành nghề kiểm toán.

- Sửa đổi, bổ sung các quy định về luân chuyển kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán.

- Sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến số lượng kiểm toán viên hành nghề tại chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam và việc duy trì số lượng kiểm toán viên hành nghề tại DNKT và chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam.

#### **3.2.3. Giải pháp thực hiện chính sách và lý do lựa chọn**

- **Giải pháp 1:** Sửa đổi, bổ sung Điều 16 Luật KTĐL theo hướng quy định đối với kiểm toán viên không được hành nghề kiểm toán, như sau:

+ Sửa đổi tên Điều 16 từ “*Những người không được hành nghề kiểm toán*” (Bỏ cụm từ “đăng ký”).

+ Sửa đổi khoản 1 Điều 16 Luật KTĐL như sau: “*Cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức; sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân; sĩ quan, hạ sĩ quan nghiệp vụ, sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên môn kỹ thuật, công nhân công an trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân*” (Bỏ cụm từ viên chức).

+ Khoản 2, khoản 3 Điều 16: giữ nguyên như cũ.

+ Bãi bỏ khoản 4 Điều 16 về Người có hành vi vi phạm pháp luật về tài chính, kế toán, kiểm toán và quản lý kinh tế bị xử phạt vi phạm hành chính trong thời hạn một năm, kể từ ngày có quyết định xử phạt”.

+ Sửa đổi khoản 5 Điều 16 như sau: “5. Người đang trong thời gian bị đình chỉ hành nghề kiểm toán” (Bổ sung cụm từ “đang trong thời gian”).

**Lý do lựa chọn:**

Quy định về những người không được đăng ký hành nghề kiểm toán (Điều 16 Luật Kiểm toán độc lập) có một số nội dung không còn phù hợp với quy định pháp luật hiện hành hoặc chưa được hiểu rõ ràng khi áp dụng trong thực tiễn. Sửa đổi quy định các trường hợp KTV không được hành nghề để đảm bảo hiểu rằng những người không được hành nghề kiểm toán sẽ bao gồm cả các trường hợp không được đăng ký hành nghề.

- **Giải pháp 2:** Sửa đổi bổ sung các quy định về luân chuyển kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán, cụ thể như sau:

+ Sửa đổi, bổ sung khoản 3 Điều 18 như sau:

“3. Từ chối thực hiện kiểm toán cho khách hàng, đơn vị được kiểm toán nếu xét thấy không bảo đảm tính độc lập, không đủ năng lực chuyên môn, không đủ điều kiện theo quy định của pháp luật. Trường hợp đã ký báo cáo kiểm toán năm năm liên tục cho một khách hàng thì không được là thành viên tham gia cuộc kiểm toán ở khách hàng này trong vòng năm năm sau đó”.

(Bổ sung quy định “Trường hợp đã ký báo cáo kiểm toán năm năm liên tục cho một khách hàng thì không được là thành viên tham gia cuộc kiểm toán ở khách hàng này trong vòng năm năm sau đó”).

+ Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 29 theo hướng như sau:

“2. Bố trí nhân sự có trình độ chuyên môn phù hợp để bảo đảm chất lượng dịch vụ kiểm toán; quản lý hoạt động nghề nghiệp của kiểm toán viên hành nghề. Trường hợp ký hợp đồng kiểm toán với một khách hàng quá năm năm liên tục thì phải thay đổi kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán. Kiểm toán viên hành nghề đã bị thay đổi thì không được là thành viên tham gia cuộc kiểm toán ở khách hàng này trong vòng năm năm sau đó.”.

(Bổ sung nội dung: “Trường hợp ký hợp đồng kiểm toán với một khách hàng quá năm năm liên tục thì phải thay đổi kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán. Kiểm toán viên hành nghề đã bị thay đổi thì không được là thành viên tham gia cuộc kiểm toán ở khách hàng này trong vòng năm năm sau đó”).

+ Sửa đổi, bổ sung khoản 8 Điều 39 theo hướng:

“8. Trường hợp ký hợp đồng kiểm toán với một doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam quá năm năm liên tục thì phải yêu cầu doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam thay đổi kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán”.

**Lý do sửa đổi:**

Sửa đổi quy định về trường hợp DNKT, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam ký hợp đồng kiểm toán với 1 khách hàng/đơn vị được kiểm toán quá năm năm liên tục thì phải thay đổi kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán không phân biệt đơn vị được kiểm toán có là đơn vị có lợi ích công chúng hay không để phù hợp với thông lệ quốc tế và tạo điều kiện cho doanh nghiệp kiểm toán khi bố trí nhân sự ký báo cáo kiểm toán vì thực tế thực hiện, khi kiểm toán viên vừa có được hiểu biết kỹ lưỡng về đơn vị được kiểm toán thì phải thay đổi sang kiểm toán viên khác.

- ***Giải pháp 3:*** Sửa đổi, bổ sung điểm b khoản 4 Điều 21 quy định về số lượng kiểm toán viên hành nghề tại chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam; và khoản 1 Điều 29 theo hướng sau:

+ Sửa đổi, bổ sung điểm b khoản 4 Điều 21 theo hướng: “*b) Có ít nhất năm kiểm toán viên hành nghề, trong đó có Giám đốc hoặc Tổng giám đốc chi nhánh;*”

+ Bổ sung vào khoản 1 Điều 29 theo hướng “*1. Hoạt động theo nội dung ghi trong Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán. Phải luôn duy trì tối thiểu năm kiểm toán viên hành nghề tại trụ sở chính, kể cả trường hợp có chi nhánh.*”.

(Bổ sung nội dung: “*Phải luôn duy trì tối thiểu năm kiểm toán viên hành nghề tại trụ sở chính, kể cả trường hợp có chi nhánh*”).

#### ***Lý do lựa chọn chính sách***

(+) Về số lượng KTV hành nghề tại chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam:

Quy định chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam phải có ít nhất 2 kiểm toán viên hành nghề không còn phù hợp. Các doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài khi mở chi nhánh DNKT tại các nước khác thông thường là các DNKT có quy mô lớn ở nước ngoài. Do vậy, số lượng KTV hành nghề tại chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam cũng cần phải tương đương với số lượng kiểm toán viên hành nghề tối thiểu như 1 DNKT thông thường khác tại Việt Nam. Việc nâng số lượng KTV hành nghề tại các chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam cũng để tăng cường năng lực, đảm bảo chất lượng dịch vụ kiểm toán cũng như để hạn chế được rủi ro trong hoạt động cung cấp dịch vụ kiểm toán.

Ngoài ra, sửa đổi quy định trên cũng sẽ phù hợp với quy định hiện nay về tiêu chuẩn điều kiện đối với KTV hành nghề, tổ chức kiểm toán (*là DNKT và chi nhánh DNKT nước ngoài hoạt động hợp pháp tại Việt Nam*) được chấp thuận kiểm toán cho đơn vị có lợi ích công chúng (Nghị định số 84/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ) cũng đã quy định phải có số lượng KTV hành nghề từ 10 người trở lên (không phân biệt là DNKT trong nước hay Chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam).

(+) Quy định về việc duy trì số lượng KTV hành nghề tại DNKT, chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam:

Thực tế hiện nay có trường hợp doanh nghiệp kiểm toán chỉ duy trì số lượng KTV hành nghề là 5 người, bao gồm ở cả trụ sở chính và chi nhánh, dẫn đến số lượng kiểm toán viên hành nghề tại trụ sở chính và ở chi nhánh đều dưới 5 người, khó đảm bảo chất lượng dịch vụ kiểm toán.

Do vậy, việc sửa đổi quy định về việc DNKT phải luôn duy trì tối thiểu năm kiểm toán viên hành nghề tại trụ sở chính, kể cả trường hợp có chi nhánh của DNKT để đảm bảo nguồn lực, chất lượng cung cấp dịch vụ của doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam.

### **3.3. Chính sách 3: Chính sách về tăng cường tính trung thực và minh bạch của các thông tin được kiểm toán.**

#### **3.3.1. Mục tiêu của chính sách:**

- Minh bạch thông tin tài chính, giúp các cơ quan chức năng, cơ quan thuế có căn cứ xem xét trong quá trình giám sát, quản lý, điều hành đặc biệt là đảm bảo số thuế nộp vào ngân sách nhà nước được đầy đủ, tránh hiện tượng trốn thuế.

- Đảm bảo tính đồng bộ và thống nhất với pháp luật khác có liên quan; đáp ứng yêu cầu quản lý, các pháp luật chuyên ngành khác có thể đang và sẽ có những yêu cầu về đối tượng khác cần phải được kiểm toán.

- Phù hợp với yêu cầu phát triển của thị trường dịch vụ kiểm toán độc lập.

#### **3.3.2. Nội dung của chính sách:**

- Bổ sung đối tượng phải kiểm toán bắt buộc.

#### **3.3.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã lựa chọn và lý do lựa chọn**

- **Giải pháp:** Bổ sung nhóm đối tượng phải kiểm toán bắt buộc là các doanh nghiệp, tổ chức khác có quy mô lớn, cụ thể:

(1) Bổ sung khoản 5 Điều 37 Luật KTĐL theo hướng: “Doanh nghiệp, tổ chức khác có quy mô lớn theo quy định của Chính phủ”.

(2) Bổ sung khoản 6 Điều 37 theo hướng: “Doanh nghiệp, tổ chức khác theo quy định của pháp luật”.

(3) Sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 53 theo hướng: “Doanh nghiệp, tổ chức khác có quy mô lớn theo quy định của Chính phủ”.

(4) Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 54 theo hướng: “2. Chính phủ quy định tiêu chuẩn, điều kiện lựa chọn, thủ tục xem xét, chấp thuận và các trường hợp đình chỉ hoặc hủy bỏ tư cách doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh của doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam và kiểm toán viên hành nghề được thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính của các đơn vị có lợi ích công chúng, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.”

#### **Lý do lựa chọn:**

(+) Về đơn vị được kiểm toán bắt buộc và doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn;

Tại Quyết định số 633/QĐ-TTg ngày 23 tháng 5 năm 2022 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chiến lược kế toán – kiểm toán đến năm 2030 (Chiến lược kế toán – kiểm toán), đã đưa ra mục tiêu cụ thể đối với việc nâng cao chất lượng nguồn nhân lực và thị trường dịch vụ kế toán – kiểm toán cần: *“Phát triển thị trường dịch vụ kế toán – kiểm toán; thực hiện các giải pháp nâng cao chất lượng dịch vụ kế toán, dịch vụ kiểm toán. Định hướng quy mô, số lượng các tổ chức cung cấp dịch vụ kế toán – kiểm toán phù hợp với yêu cầu thực tế thông qua việc hoàn thiện cơ chế và điều kiện hành nghề. Xác định đối tượng được kiểm toán thiết thực hiệu quả, đến năm 2025 đảm bảo 100% doanh nghiệp, đơn vị có quy mô lớn được kiểm toán báo cáo tài chính, không phân biệt loại hình hoạt động, hình thức sở hữu.”*

Để thực hiện các mục tiêu cụ thể nêu trên, Chiến lược kế toán – kiểm toán đã đưa ra một trong các nhiệm vụ, giải pháp cần thực hiện là: *“Tiêu chuẩn hoá các quy định về kiểm tra, giám sát chất lượng đối với dịch vụ kế toán – kiểm toán; quy định các chế độ xử lý vi phạm đảm bảo tính răn đe, nâng cao chất lượng của cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân có liên quan. Hoàn thiện thể chế, khung khổ pháp lý hoạt động kiểm toán, giám sát báo cáo tài chính, việc chấp hành pháp luật kế toán – kiểm toán đảm bảo đồng bộ, đầy đủ, thống nhất giữa các cơ quan có nhiệm vụ kiểm tra, giám sát”*.

Bên cạnh các giải pháp trên thì để phát triển thị trường dịch vụ kế toán – kiểm toán cũng cần phải: *“Nghiên cứu xác định đối tượng phải thực hiện kiểm toán độc lập báo cáo tài chính một cách phù hợp; quy định rõ tiêu chí đối với các doanh nghiệp phải được kiểm toán báo cáo tài chính hàng năm và minh bạch thông tin tài chính, kế toán nhằm nâng cao yêu cầu, chất lượng dịch vụ, tính hiệu quả trong việc công khai, minh bạch các hoạt động kinh tế, tài chính. Xác định tiêu chí đối với các đơn vị có lợi ích công chúng theo hướng bổ sung các đối tượng cần thiết, ... Nghiên cứu, xác định về đối tượng kiểm toán báo cáo tài chính hàng năm là các đơn vị sự nghiệp công lập quy mô lớn, đặc biệt là các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ cả chi đầu tư và chi thường xuyên, đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về chi thường xuyên.”*

Hiện nay, các quy định tại Luật Kiểm toán độc lập và Nghị định 17 đều chưa có hướng dẫn cụ thể đối với các nhiệm vụ nêu trên.

Theo đó, dự thảo bổ sung nhóm đối tượng là các doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn là đối tượng phải thực hiện kiểm toán bắt buộc theo quy định của Chính phủ để đảm bảo phù hợp với Chiến lược kế toán, kiểm toán đến năm 2023 và đảm bảo các doanh nghiệp, tổ chức có giao dịch phức tạp, số lượng lao động lớn, doanh thu hoạt động cao, ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế,... cũng phải được thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính hàng năm nhằm minh bạch thông tin tài chính.

(+) Về việc quy định Chính phủ sẽ quy định về tiêu chuẩn, điều kiện lựa chọn, thủ tục xem xét, chấp thuận và các trường hợp đình chỉ hoặc huỷ bỏ tư cách doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh của doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam và kiểm toán viên hành nghề được thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính của các đơn vị có lợi ích công chúng, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

Việc sửa đổi quy định từ việc giao cho Bộ Tài chính quy định về tiêu chuẩn, điều kiện lựa chọn đơn vị được thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính của các đơn vị có lợi ích công chúng thành Chính phủ quy định để đảm bảo tuân thủ theo quy định của pháp luật hiện nay đối với các tiêu chuẩn điều kiện sẽ do cấp Chính phủ quy định. Ngoài ra, dự thảo bổ sung đối tượng là “chi nhánh của DNKT” cũng được Chính phủ quy định chi tiết về tiêu chuẩn điều kiện để được xem xét, chấp thuận kiểm toán cho đơn vị có lợi ích công chúng (dự kiến Nghị định sẽ bổ sung thêm quy định về tiêu chuẩn điều kiện đối với DNKT đăng ký kiểm toán cho đơn vị có lợi ích công chúng mà có chi nhánh của DNKT thì chi nhánh cũng phải đảm bảo duy trì tối thiểu có 5 KTV hành nghề tại 1 chi nhánh để đảm bảo nâng cao chất lượng dịch vụ kiểm toán và nguồn lực cần thiết để thực hiện dịch vụ).

#### **4. Luật Ngân sách Nhà nước**

**4.1. Chính sách 1: Bổ sung cơ chế cho phép các địa phương sử dụng NSDP để hỗ trợ NSTW, hỗ trợ các địa phương khác và chi viện trợ cho các địa phương nước ngoài**

##### **4.1.1. Mục tiêu của chính sách**

- Xây dựng cơ sở pháp lý để làm căn cứ cho các địa phương xem xét, quyết định việc sử dụng NSDP của mình để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng thuộc nhiệm vụ chi của NSTW trên địa bàn và trên địa bàn của địa phương khác có tính chất vùng, liên vùng.

- Xây dựng cơ sở pháp lý để làm căn cứ cho các địa phương Việt Nam trong việc sử dụng NSDP hỗ trợ địa phương một số nước ngoài, chủ động thực hiện nhiệm vụ tăng cường quan hệ chiến lược, hữu nghị, truyền thống với các nước, giữ vững an ninh quốc phòng.

##### **4.1.2. Nội dung chính sách**

- Bổ sung quy định cho phép “*Sử dụng vốn đầu tư phát triển của ngân sách địa phương để thực hiện hoặc tham gia thực hiện đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của ngân sách trung ương trên địa bàn; hỗ trợ địa phương khác để thực hiện hoặc tham gia thực hiện đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng có tính chất Vùng và liên Vùng*”.

- Bổ sung quy định nhiệm vụ chi của NSDP về “Chi viện trợ”.

##### **4.1.3. Giải pháp thực hiện chính sách và lý do lựa chọn chính sách**

- **Giải pháp 1:** Bổ sung vào khoản 9 Điều 9 Luật ngân sách nhà nước theo

hướng quy định cho phép “Sử dụng vốn đầu tư phát triển của ngân sách địa phương để thực hiện hoặc tham gia thực hiện đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của ngân sách trung ương trên địa bàn; hỗ trợ địa phương khác để thực hiện hoặc tham gia thực hiện đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng có tính chất Vùng và liên Vùng”.

**- Lý do lựa chọn**

Hiện nay, nhu cầu đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng có tính chất liên vùng, liên tỉnh là rất lớn. Trong khi đó, một số địa phương khác trong vùng có điều kiện KT-XH khó khăn hơn, NSTW chưa cân đối được nguồn vốn nên nhiều dự án có tính động lực, liên vùng thuộc địa giới hành chính của địa phương khác kết nối với địa phương khác nhưng chưa được bố trí/hoặc bố trí đủ nguồn vốn để triển khai thực hiện. Việc quy định cho phép NSDP được đầu tư thực hiện đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của Trung ương trên địa bàn và hỗ trợ địa phương khác để thực hiện hoặc tham gia thực hiện đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng có tính chất Vùng và liên Vùng sẽ nhằm góp phần huy động nguồn lực từ ngân sách của các địa phương có năng lực về tài chính vào các dự án liên vùng để sớm hoàn thành, giúp cải thiện nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, giúp các địa phương trong vùng thúc đẩy phát triển KT-XH.

Nhưng do hiện nay chưa có quy định nên nhiều địa phương khác chưa có căn cứ pháp lý để triển khai thực hiện dẫn đến làm giảm hiệu quả đầu tư dự án, công trình.

**- Giải pháp 2:** Bổ sung mới một khoản vào Điều 38 Luật NSNN theo hướng mở rộng nhiệm vụ chi của NSDP có “*Chi viện trợ*”

**Lý do lựa chọn:**

Trong thời gian qua, trên cơ sở Thỏa thuận ngày 12/12/2011 giữa Chính phủ nước Cộng hòa XHCN Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân (CHDCND) Lào về quy chế tài chính và quản lý sử dụng vốn viện trợ không hoàn lại của Chính phủ Việt Nam dành cho Chính phủ Lào<sup>1</sup>, Thỏa thuận về Kế hoạch hợp tác Việt Nam - Lào năm 2019 ngày 06/01/2019<sup>2</sup>, để tăng cường quan hệ đối ngoại, hợp tác với nước CHDCND Lào, một số địa phương (Thái Nguyên, Thái Bình, Bắc Ninh...) đã được Thủ tướng Chính phủ đồng ý cho phép bố trí từ nguồn NSDP chi hỗ trợ các tỉnh nước Lào để xây dựng các công trình trường học, bệnh viện. Kinh phí hỗ trợ được lập dự toán, thanh toán, quyết toán chi NSDP theo quy định của Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn.

<sup>1</sup> Khoản 4 Điều 4 Thỏa thuận đã nêu: “Đối với các khoản viện trợ hoặc các dự án, chương trình hợp tác giữa các Bộ, ngành và địa phương của hai Bên nhưng không thuộc nội dung ghi trong Hiệp định hợp tác giữa hai Chính phủ đã ký kết, không do hai Chính phủ chỉ đạo thì các Bộ, ngành và địa phương hai Bên chủ động tự cân đối bố trí vốn trong ngân sách của Bộ, ngành, địa phương theo khả năng”.

<sup>2</sup> Tại Thỏa thuận về Kế hoạch hợp tác Việt Nam – Lào năm 2019 ngày 06/01/2019 hai Chính phủ đã thống nhất khuyến khích các Bộ, ngành, tổ chức, địa phương và các doanh nghiệp hai Bên giúp đỡ lẫn nhau trên các lĩnh vực mà hai Bên có thế mạnh; phía Việt Nam tiếp tục dành sự hỗ trợ tối đa trong khả năng của mình cho các Bộ, ngành, tổ chức, địa phương của Lào.

Tuy nhiên, Thỏa thuận về quy chế tài chính và quản lý sử dụng vốn viện trợ không hoàn lại của Chính phủ Việt Nam dành cho Chính phủ Lào ký ngày 06/12/2020 (thay thế Thỏa thuận ký năm 2011) đã bỏ khoản 4, Điều 4 Thỏa thuận năm 2011 nêu trên; vì vậy, không có cơ sở để các địa phương tiếp tục triển khai các khoản viện trợ, dự án, chương trình hợp tác giữa địa phương hai bên, thúc đẩy tăng cường quan hệ đối ngoại, hợp tác với nước CHDCND Lào.

Hiện nay, một số địa phương (Sơn La, Quảng Ninh, Hải Dương, Bắc Ninh, Thanh Hóa, Thừa – Thiên Huế) đã có các văn bản báo cáo Thủ tướng Chính phủ và đề nghị các bộ, cơ quan trung ương chấp thuận việc cho phép sử dụng NSDP để hỗ trợ các địa phương nước Bạn xây dựng các trường học, công trình văn hóa, giáo dục.

Nhưng do hiện nay chưa có quy định chung nên nhiều địa phương khác chưa có căn cứ pháp lý để triển khai thực hiện.

## **4.2. Chính sách 2: Quy định rõ nội dung chi NSNN thực hiện một số nhiệm vụ từ cả nguồn chi đầu tư và thường xuyên.**

### ***4.2.1. Mục tiêu của chính sách:***

Tạo cơ sở pháp lý cho các Bộ, cơ quan ở trung ương và các địa phương có thể kịp thời, chủ động bố trí kinh phí từ nguồn chi đầu tư công, chi thường xuyên NSNN để thực hiện mua sắm, sửa chữa, cải tạo, nâng cấp tài sản, trang thiết bị; chi thuê hàng hóa, dịch vụ; sửa chữa, cải tạo, nâng cấp, mở rộng, xây dựng mới hạng mục công trình trong các dự án đã đầu tư xây dựng phát sinh trong điều hành thực tế, nhưng chưa được bố trí trong kế hoạch đầu tư công trung hạn hằng năm, cần phải thực hiện ngay trong năm ngân sách để đảm bảo hoạt động thường xuyên của cơ quan, đơn vị và trong bối cảnh vốn đầu tư công của đơn vị đã được phân bổ hết, kinh phí chi thường xuyên có thể đáp ứng được.

### ***4.2.2. Nội dung chính sách***

- Bổ sung quy định chi ngân sách nhà nước (bao gồm cả nguồn chi đầu tư công, chi thường xuyên) thực hiện mua sắm, sửa chữa, cải tạo, nâng cấp tài sản, trang thiết bị; chi thuê hàng hóa, dịch vụ; sửa chữa, cải tạo, nâng cấp, mở rộng, xây dựng mới hạng mục công trình trong các dự án đã đầu tư xây dựng theo quy định của Chính phủ.

### ***4.2.3. Giải pháp thực hiện chính sách và lý do lựa chọn chính sách***

- ***Giải pháp:*** Bổ sung quy định chi ngân sách nhà nước (bao gồm cả nguồn chi đầu tư công, chi thường xuyên) thực hiện mua sắm, sửa chữa, cải tạo, nâng cấp tài sản, trang thiết bị; chi thuê hàng hóa, dịch vụ; sửa chữa, cải tạo, nâng cấp, mở rộng, xây dựng mới hạng mục công trình trong các dự án đã đầu tư xây dựng và cho phép được phân bổ từ nguồn tăng thu, tiết kiệm chi để thực hiện quy định này.

### ***- Lý do lựa chọn:***

Các quy định của Luật NSNN chưa có quy định cụ thể ranh giới phân định



việc sử dụng hai nguồn kinh phí đầu tư/thường xuyên cho các nội dung về mua sắm trang thiết bị; cải tạo, nâng cấp mở rộng dự án đầu tư xây dựng. Sau khi Luật NSNN được ban hành, các quy định của Luật Đầu tư công liên quan đến phân loại dự án đầu tư công có phạm vi rộng, chưa có giới hạn rõ phạm vi sử dụng nguồn vốn đầu tư công đối với các dự án xây dựng, nâng cấp, cải tạo, mở rộng công trình xây dựng; mua sắm tài sản, trang thiết bị (hiện nay quy định tại Luật Đầu tư công và Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 về đối tượng đầu tư công rất rộng, bao trùm tất cả nội dung xây dựng, cải tạo, nâng cấp, mua sắm, trang thiết bị bảo đảm hoạt động thường xuyên của cơ quan, đơn vị....).

### **4.3. Chính sách 3: Quy định rõ nội dung chi đầu tư phát triển (ĐTPT) theo quy định của Luật Đầu tư công và nội dung chi đầu tư phát triển khác**

#### **4.3.1. Mục tiêu của chính sách**

Đảm bảo có đủ cơ sở pháp lý làm căn cứ cho việc sử dụng chi ĐTPT để bổ sung các nhiệm vụ đầu tư và hỗ trợ vốn của Nhà nước (bao gồm cả hỗ trợ lãi suất) cho các tổ chức kinh tế; cấp bù chênh lệch lãi suất, phí quản lý và ủy thác cho vay qua ngân hàng chính sách; bổ sung cơ sở pháp lý để có căn cứ sử dụng nguồn đầu tư phát triển khác thực hiện các dự án đầu tư ngoài kế hoạch đầu tư công trung hạn, đồng thời phân biệt rõ chi đầu tư công theo Luật Đầu tư công và chi đầu tư phát triển khác.

#### **4.3.2. Nội dung chính sách**

- Làm rõ thêm quy định sử dụng chi ĐTPT của NSTW để thực hiện nhiệm vụ đầu tư và hỗ trợ vốn của Nhà nước (bao gồm cả hỗ trợ lãi suất) cho các tổ chức kinh tế.

- Bổ sung quy định sử dụng chi ĐTPT của NSĐP để thực hiện nhiệm vụ cấp bù chênh lệch lãi suất, phí quản lý và ủy thác cho vay qua ngân hàng chính sách; hỗ trợ doanh nghiệp, các tổ chức, cá nhân khác.

- Bổ sung quy định đối với việc quyết định đầu tư và chi đầu tư chương trình, dự án có sử dụng vốn NSNN, ngoài việc phải phù hợp với Luật Đầu tư công, thì các nhiệm vụ, dự án bố trí ngoài kế hoạch đầu tư công trung hạn được thực hiện theo pháp luật về ngân sách nhà nước và quy định của pháp luật có liên quan và sẽ được tổng hợp, báo cáo cấp có thẩm quyền vào cuối kỳ trung hạn.

- Bổ sung quy định để có căn cứ sử dụng nguồn đầu tư phát triển khác thực hiện các dự án đầu tư ngoài kế hoạch đầu tư công trung hạn, đồng thời phân biệt rõ chi đầu tư công theo Luật Đầu tư công và chi đầu tư phát triển khác.

#### **4.3.3. Giải pháp thực hiện chính sách và lý do lựa chọn chính sách**

- **Giải pháp:** Sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách nhà nước theo hướng:

+ Quy định rõ sử dụng chi ĐTPT của NSTW để thực hiện nhiệm vụ đầu tư và hỗ trợ vốn của Nhà nước (bao gồm cả hỗ trợ lãi suất) cho các tổ chức kinh tế.

+ Quy định sử dụng chi ĐTPT của NSDP để thực hiện nhiệm vụ cấp bù chênh lệch lãi suất, phí quản lý và ủy thác cho vay qua ngân hàng chính sách; hỗ trợ doanh nghiệp, các tổ chức, cá nhân khác.

+ Quy định đối với việc quyết định đầu tư và chi đầu tư chương trình, dự án có sử dụng vốn NSNN, ngoài việc phải phù hợp với Luật Đầu tư công, thì các nhiệm vụ, dự án bố trí ngoài kế hoạch đầu tư công trung hạn được thực hiện theo pháp luật về ngân sách nhà nước và quy định của pháp luật có liên quan và sẽ được tổng hợp, báo cáo cấp có thẩm quyền vào cuối kỳ trung hạn.

+ Quy định để có căn cứ sử dụng nguồn đầu tư phát triển khác thực hiện các dự án đầu tư ngoài kế hoạch đầu tư công trung hạn, đồng thời phân biệt rõ chi đầu tư công theo Luật Đầu tư công và chi đầu tư phát triển khác.

### **- Lý do lựa chọn**

a) Theo quy định hiện hành thì cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi thuộc đối tượng đầu tư công và thời gian qua Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã bố trí dự toán chi đầu tư phát triển hơn 600 tỷ đồng để cấp bù lãi suất cho Agribank (trong đó riêng giai đoạn 2016-2020 là 406 tỷ đồng) để thực hiện các chương trình tín dụng chính sách<sup>3</sup>. Cụ thể, Khoản 6 Điều 5 Luật Đầu tư công năm 2019 quy định: “*Đối tượng đầu tư công:...6. Cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi, phí quản lý;...*”.

Thời gian vừa qua, Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách hỗ trợ lãi suất thông qua các ngân hàng thương mại<sup>4</sup>. Đến hết năm 2024 ước tính ngân sách vẫn còn phải cấp cho các ngân hàng thương mại khoảng 2.400 tỷ đồng kinh phí hỗ trợ lãi suất.

Tuy nhiên, thời gian qua Bộ Kế hoạch và Đầu tư không bố trí trong kế hoạch đầu tư công trung hạn để cấp bù cho các ngân hàng thương mại. Đồng thời, tại hồ sơ đề xuất xây dựng Luật sửa đổi Luật Đầu tư công năm 2019, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đề xuất hiệu chỉnh lại khoản 6 Điều 5 về đối tượng đầu tư công theo hướng việc cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi, phí quản lý chỉ áp dụng cho các ngân hàng chính sách, không áp dụng cho ngân hàng thương mại.

Do đó, cần bổ sung quy định hỗ trợ lãi suất cho các tổ chức kinh tế.

b) Theo quy định tại Quyết định số 33/2019/QĐ-TTg ngày 14/11/2019 và Quyết định số 33/2015/QĐ-TTg ngày 10/8/2015 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hỗ trợ nhà ở đối với hộ nghèo theo chuẩn nghèo giai đoạn 2011-2015, Thủ tướng Chính phủ quy định: “*Đối với các địa phương có tỷ lệ điều tiết các khoản thu phân chia về ngân sách trung ương dưới 50%; ngân sách trung ương hỗ trợ 50%, ngân sách địa phương đảm bảo 50% mức cấp bù chênh lệch lãi suất cho Ngân hàng Chính sách xã hội*”. Tuy nhiên, trên thực tế, chưa có quy định tại văn bản luật việc sử dụng nguồn vốn nào của ngân sách địa phương để triển khai

<sup>3</sup> Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP; Quyết định số 63/2010/QĐ-TTg, Quyết định số 65/2011/QĐ-TTg, Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg;...

<sup>4</sup> Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP; Quyết định số 63/2010/QĐ-TTg, Quyết định số 65/2011/QĐ-TTg, Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg; Quyết định số 28/2004/QĐ-TTg; Nghị định số 67/2014/NĐ-CP;...

nhiệm vụ này dẫn đến khó khăn trong triển khai thực hiện, vì vậy cần phải bổ sung quy định để đảm bảo căn cứ pháp lý, rõ ràng, minh bạch cũng như sự thống nhất trong triển khai thực hiện trong toàn quốc.

Theo quy định tại Nghị định số 78/2002/NĐ-CP ngày 04/10/2002 của Chính phủ về tín dụng đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác, ngân sách địa phương có thể sử dụng nguồn tăng thu, tiết kiệm chi để ủy thác vốn cho Ngân hàng Chính sách xã hội để cho vay các đối tượng chính sách trên địa bàn. Ngoài ra, để tăng cường nguồn vốn cho tín dụng chính sách, tại Kết luận số 06-KL/TW ngày 10/6/2021 và Chỉ thị số 40-CT/TW ngày 22/11/2014 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với tín dụng chính sách xã hội, Ban Bí thư đã chỉ đạo: “Cân đối, ưu tiên bố trí ngân sách địa phương ủy thác sang Ngân hàng Chính sách xã hội nhằm bổ sung nguồn vốn cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác được vay vốn tín dụng chính sách xã hội”. Tuy nhiên, thời gian qua, Bộ Tài chính nhận được nhiều kiến nghị của địa phương về việc làm rõ nguồn vốn ủy thác từ ngân sách địa phương qua Ngân hàng Chính sách xã hội để cho vay là từ nguồn nào. Vì vậy, để đảm bảo căn cứ pháp lý cũng như sự thống nhất trong triển khai thực hiện trong toàn quốc, việc bổ sung quy định cho phép ngân sách địa phương bố trí từ nguồn chi đầu tư phát triển để ủy thác cho vay qua Ngân hàng Chính sách xã hội là cần thiết.

c) Nhu cầu đầu tư các dự án ngoài kế hoạch đầu tư công trung hạn (đầu kỳ trung hạn chưa được đưa vào kế hoạch đầu tư công trung hạn, hoặc bố trí chưa đủ vốn) phát sinh hằng năm rất lớn, đặc biệt là các dự án phòng chống thiên tai thích ứng biến đổi khí hậu, an ninh, quốc phòng .... trong khi đó theo quy định của Luật Đầu tư công, dự án đầu tư công sử dụng vốn đầu tư công và phải thuộc kế hoạch trung hạn được cấp thẩm quyền giao, kế hoạch đầu tư công được lập theo giai đoạn trung hạn 05 năm, vì vậy trường hợp phát sinh dự án mới, bộ, cơ quan trung ương, địa phương phải thực hiện quy trình báo cáo cấp thẩm quyền điều chỉnh, bổ sung danh mục đầu tư qua nhiều cấp, nhiều khâu thẩm định và mất nhiều thời gian từ (01 đến 02 năm) không triển khai ngay được mà phải chờ bổ sung kế hoạch đầu tư công trung hạn và triển khai các thủ tục lập, thẩm định, phê duyệt dự án mới giao được kế hoạch năm để thực hiện đấu thầu, lựa chọn nhà thầu mới và giải ngân được “vốn chờ dự án” là rất phổ biến và chưa có biện pháp khắc phục (ví dụ như nguồn tăng thu ngân sách trung ương các năm (2021, 2022, 2023) đang phải chờ các dự án được phép sử dụng hoàn thiện thủ tục để trình cấp có thẩm quyền phân bổ, giao kế hoạch vốn).

Nhưng hiện nay chưa có quy định nên cơ sở pháp lý để triển khai thực hiện.

d) Bổ sung quy định để đảm bảo phân biệt rõ (1) Chi đầu tư công theo Luật Đầu tư công (đã quy định rõ các dự án đầu tư bao gồm dự án có tính chất liên vùng, khu vực); và (2) Chi đầu tư phát triển khác, chi thường xuyên theo quy định của Luật NSNN và các pháp luật có liên quan.

## **5. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công**

## **5.1. Chính sách 01: Chính sách về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và nâng cao hiệu quả trong quản lý, sử dụng tài sản công**

### **5.1.1. Mục tiêu của chính sách**

- Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản công theo Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết số 101/2023/QH15 và Nghị quyết số 110/2023/QH15 của Quốc hội.

- Nâng cao hiệu quả của việc quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công, từ đó khai thác, sử dụng hiệu quả nguồn lực từ tài sản công cho phát triển.

### **5.1.2. Nội dung của chính sách**

- Sửa đổi quy định về phân cấp, phân quyền trong quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công để bảo đảm tính chủ động của các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương trong việc quyết định mua sắm, thuê, quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công.

- Sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công để giải quyết các vướng mắc trong thực tiễn và nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng, khai thác, xử lý tài sản công.

- Sửa đổi quy định về thẩm quyền phê duyệt Đề án sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên kết, liên doanh; các quy định về tính khấu hao, hao mòn tài sản cố định.

- Bổ sung đối tượng áp dụng là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;

- Sửa đổi, bổ sung quy định về hình thức xử lý tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; quy định về khai thác tài sản kết cấu hạ tầng.

- Sửa đổi, bổ sung các quy định về trình tự, thủ tục, xử lý tài sản được xác lập quyền sử hữu toàn dân.

### **5.1.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã lựa chọn và lý do lựa chọn**

- **Giải pháp 1:** Sửa đổi Điều 39 về bảo dưỡng, sửa chữa tài sản công theo hướng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, giao trách nhiệm ban hành định mức chi bảo dưỡng, sửa chữa tài sản công cho Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công gắn với việc xác định cụ thể căn cứ ban hành định mức, làm cơ sở để tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát.

#### **Lý do lựa chọn**

Chủng loại tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị rất đa dạng, phong phú về chủng loại, giá trị; tần suất sử dụng tài sản ở mỗi cơ quan, đơn vị là khác nhau, điều kiện thời tiết, môi trường ở mỗi vùng là khác nhau. Đặc điểm này có tác động tới khả năng duy trì công năng, thời gian sử dụng của tài sản. Vì vậy, việc ban hành chế độ, tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật bảo dưỡng, sửa chữa tài sản công chung cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị rất khó thực hiện.

Ngoài ra, qua thực tế triển khai thì một số loại tài sản đã có quy định về chế độ bảo dưỡng, sửa chữa chung để áp dụng cho các tổ chức, cá nhân có liên quan (không chỉ áp dụng cho tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị) như: Nghị định số 06/2021/NĐ-CP ngày 26/01/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số nội dung về quản lý chất lượng công trình xây dựng, thi công xây dựng công trình và bảo trì công trình xây dựng; Thông tư số 14/2021/TT-BXD ngày 31/8/2021 ban hành định mức xây dựng; Thông tư số 53/2014/TT-BGTVT ngày 20/10/2014 quy định về bảo dưỡng kỹ thuật và sửa chữa phương tiện giao thông cơ giới đường bộ tham gia giao thông đường bộ.

Vì vậy, để phù hợp với thực tiễn công tác quản lý, sử dụng tài sản công tại từng cơ quan, tổ chức, đơn vị, thực hiện chủ trương đẩy mạnh phân cấp, phân quyền của Đảng, Chính phủ, cần thiết phải sửa đổi, bổ sung quy định về ban hành chế độ, tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật bảo dưỡng, sửa chữa tài sản công theo hướng giao trách nhiệm ban hành định mức chi bảo dưỡng, sửa chữa tài sản công cho Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công gắn với việc xác định cụ thể căn cứ ban hành định mức, làm cơ sở để tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát.

- ***Giải pháp 2:*** Sửa đổi từ cơ chế phân cấp sang cơ chế phân quyền cho Chính phủ, Bộ, cơ quan trung ương, địa phương quy định thẩm quyền trong mua sắm, thuê, quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công. Theo đó, thay thế các cụm từ “*quyết định hoặc phân cấp*”, “*phân cấp*” thành “*quy định*” tại khoản 4 Điều 13; điểm a khoản 2, khoản 8 Điều 15; khoản 1 Điều 16; khoản 2 Điều 17; khoản 4 Điều 18; khoản 4, khoản 5 Điều 26; khoản 3 Điều 29; điểm b khoản 2 Điều 69; khoản 3 Điều 107.

### ***Lý do lựa chọn***

+ Việc thực hiện theo cơ chế “phân cấp” thẩm quyền trong mua sắm, thuê, quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công như hiện nay gặp nhiều vướng mắc trong thực tiễn do theo quy định tại Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì Chính phủ chỉ được phân cấp cho chính quyền địa phương; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chỉ được phân cấp cho chính quyền địa phương, tổ chức, đơn vị trực thuộc; Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chỉ được phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới. Trong khi đó, tài sản công có phạm vi rộng, được giao cho nhiều loại hình cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý, sử dụng. Do đó, việc “phân cấp” theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương sẽ không đảm bảo được chủ trương đẩy mạnh phân cấp, phân quyền của Đảng, Chính phủ.

+ Theo nội dung do Tổ công tác của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện Nghị quyết số 101/2023/QH15 về rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tổng hợp từ các Đoàn Đại biểu Quốc hội, Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, các Hiệp hội, liên đoàn,... (việc lấy ý kiến và tổng hợp theo kênh riêng của Quốc hội) thì Đoàn Đại biểu Quốc hội tỉnh Hà Giang có ý kiến về cơ chế giao nhiệm vụ, phân cấp, ủy quyền còn

nhiều vướng mắc ảnh hưởng đến việc đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực, trong đó có việc phân cấp theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công.

Vì vậy, cần thiết phải sửa đổi từ cơ chế “phân cấp” trong quản lý, sử dụng tài sản công sang cơ chế phân quyền cho Chính phủ, Bộ, cơ quan trung ương, địa phương quy định thẩm quyền quyết định trong mua sắm, thuê, quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công để tăng tính chủ động cho Chính phủ, Bộ, cơ quan trung ương, địa phương, có thể đẩy mạnh, mở rộng phạm vi giao thẩm quyền quyết định trong mua sắm, thuê, quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công; từ đó thúc đẩy việc quản lý, khai thác tài sản công có hiệu quả.

- **Giải pháp 3:** Sửa đổi quy định về thẩm quyền phê duyệt Đề án sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết theo hướng phân quyền cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định thẩm quyền phê duyệt đề án sử dụng tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập thuộc phạm vi quản lý của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết.

### ***Lý do lựa chọn***

+ Trong quá trình đánh giá thi hành Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, nhiều Bộ, ngành, địa phương đề nghị phân cấp mạnh hơn nữa thẩm quyền phê duyệt Đề án sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết.

+ Theo Báo cáo số 28/BC-BTP ngày 17/01/2024 của Bộ Tư pháp về kết quả rà soát, đề xuất sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật có quy định vướng mắc, bất cập do cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành thì một số địa phương đề nghị điều chỉnh quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công về thẩm quyền phê duyệt Đề án sử dụng tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết theo hướng đẩy mạnh hơn nữa việc phân cấp để giảm bớt áp lực cho cơ quan cấp tỉnh cũng như phát huy hơn nữa hiệu quả quản lý, sử dụng tài sản công do trong thực tế, có nhiều tài sản có quy mô, giá trị nhỏ nhưng vẫn phải trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt Đề án.

+ Thực tế, khi xây dựng cơ chế đặc thù cho Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Hà Nội, Quốc hội đã thống nhất việc phân quyền trong phê duyệt Đề án sử dụng tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết (Nghị quyết 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội, Luật Thủ đô (sửa đổi) năm 2024).

- **Giải pháp 4:** Bổ sung đối tượng áp dụng là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và quy định chế độ quản lý, sử dụng tài sản công tại Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được thực hiện tương tự như chế độ quản lý, sử dụng tài sản công tại tổ chức chính trị - xã hội. Theo đó, bổ sung quy định về quản lý, sử dụng tài sản công tại

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (bổ sung cụm từ “*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*” vào trước cụm từ “*tổ chức chính trị - xã hội*” tại khoản 5 Điều 2, khoản 3 Điều 3, khoản 1 Điều 4, khoản 5 Điều 21, khoản 3 Điều 34, khoản 2 Điều 42, Điều 68).

### ***Lý do lựa chọn***

+ Tại khoản 2 Điều 9 Hiến pháp năm 2023 quy định: “*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài*”.

+ Tại Điều 38 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam quy định: Kinh phí hoạt động của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp do ngân sách nhà nước bảo đảm theo quy định của pháp luật. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được quản lý và sử dụng tài sản Nhà nước giao, tài sản và các nguồn tài trợ của tổ chức, cá nhân trong nước, nước ngoài tặng, cho theo quy định của pháp luật.

+ Tại khoản 1 Điều 4 Luật Đất đai năm 2024 quy định tổ chức trong nước gồm: cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng cộng sản Việt Nam, đơn vị vũ trang nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp; tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức khác được thành lập theo quy định của pháp luật về hội.

+ Hiện nay, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đang thực hiện quản lý, sử dụng tài sản công theo quy định áp dụng đối với tổ chức chính trị - xã hội và kiến nghị bổ sung đối tượng là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam vào Luật Quản lý, sử dụng tài sản công. Tại Báo cáo số 1360-BC/DDQH15 ngày 19/01/2023 của Đảng đoàn Quốc hội và Công văn số 3549/BTP-KTrVB ngày 26/6/2024 của Bộ Tư pháp về kết quả rà soát hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật theo Nghị quyết số 101/2023/QH15 và Nghị quyết số 110/2023/QH15 của Quốc hội đã xác định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là chủ thể trong quản lý, sử dụng tài sản công nhưng Điều 68 chưa quy định chủ thể Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong quản lý, sử dụng tài sản công và đề nghị nghiên cứu trong quá trình sửa đổi Luật Quản lý, sử dụng tài sản công.

- ***Giải pháp 5:*** Sửa đổi, cập nhật hình thức xử lý tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, tài sản kết cấu hạ tầng.

### ***Lý do lựa chọn***

Qua quá trình đánh giá việc triển khai thi hành Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 của Chính phủ và lấy ý kiến các Bộ, ngành, địa phương về dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 151/2017/NĐ-CP, Bộ Tài chính nhận được các kiến nghị liên quan đến việc xử lý vật liệu, vật tư thu hồi từ phá dỡ, hủy bỏ tài sản công; theo đó, đơn vị sau khi phá dỡ, hủy bỏ có nhu cầu tận dụng vật tư, vật liệu còn sử dụng được cho công trình mới hoặc chuyển vật tư, vật liệu thu được sang cho cơ quan, đơn vị khác để tận dụng (như mái tôn, khung sắt, khung cửa...). Tuy nhiên, trong Luật chỉ quy

định một hình thức xử lý duy nhất là bán, dẫn đến việc thiếu cơ sở pháp lý để thực hiện.

Mặc khác, việc chỉ quy định một hình thức xử lý là bán đối với vật liệu, vật tư thu hồi từ phá dỡ, hủy bỏ tài sản công là chưa đồng bộ với quy định về xử lý vật liệu, vật tư thu hồi từ phá dỡ, hủy bỏ tài sản kết cấu hạ tầng tại khoản 2 Điều 92 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công (03 hình thức).

Qua thực tế triển khai xử lý tài sản công là nhà, đất, tài sản kết cấu hạ tầng hiện nay, hình thức chuyển giao về địa phương quản lý, xử lý là hình thức được áp dụng khá phổ biến và là cơ sở để địa phương tiếp nhận, xử lý hiệu quả tài sản công là nhà, đất, tài sản kết cấu hạ tầng dôi dư, tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước, bổ sung nguồn lực tài chính cho phát triển kinh tế xã hội. Vì vậy, cần thiết phải bổ sung hình thức chuyển giao về địa phương quản lý, xử lý vào các hình thức xử lý tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, tài sản kết cấu hạ tầng.

- **Giải pháp 6:** Sửa quy định về các hình thức xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân đối với tài sản là ngoại tệ, bỏ điều kiện áp dụng hình thức bán, bổ sung hình thức xử lý khác theo quy định của pháp luật.

### ***Lý do lựa chọn***

Theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước thì thu, chi ngân sách nhà nước được hạch toán bằng Đồng Việt Nam; trường hợp các khoản thu, chi ngân sách nhà nước bằng ngoại tệ thì được quy đổi ra Đồng Việt Nam theo tỷ giá hạch toán do cơ quan có thẩm quyền quy định để hạch toán thu, chi ngân sách nhà nước tại thời điểm phát sinh. Theo quy định hiện hành tại Nghị định số 29/2018/NĐ-CP thì đối với tài sản tịch thu là ngoại tệ thì Ngân hàng Nhà nước có trách nhiệm mua toàn bộ số ngoại tệ để chuyển nộp ngân sách nhà nước bằng đồng Việt Nam theo quy định. Tuy nhiên, qua thực tế triển khai và phản ánh của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thì đối với ngoại tệ không thuộc cơ cấu dự trữ ngoại hối của Nhà nước theo quy định của pháp luật về ngoại hối thì chi nhánh Ngân hàng Nhà nước các địa phương không thực hiện mua; vì vậy, không có cơ sở để nộp ngân sách nhà nước theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và số ngoại tệ này hiện đang lưu giữ, bảo quản tại Kho bạc Nhà nước, từ đó nguồn lực không được đưa vào sử dụng.

Hiện nay, đối với tài sản là gỗ bị tịch thu được thực hiện theo Thỏa thuận giữa Chính phủ Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ Hợp chủng quốc Hoa Kỳ về khai thác và thương mại gỗ bất hợp pháp (gọi tắt là Thỏa thuận Việt Mỹ); theo đó gỗ bị tịch thu phải được trả lại cho nước xuất khẩu, tiêu hủy hoặc bán không vì mục đích thu lợi nhuận. Tại Thỏa thuận Việt Mỹ không quy định thứ tự ưu tiên đối với các hình thức xử lý tài sản; trong khi khoản 6 Điều 109 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công quy định trong trường hợp tài sản không được giao cho cơ quan quản lý chuyên ngành, không nộp ngân sách nhà nước, không tiêu hủy được thì mới bán. Tại Thỏa thuận Việt Mỹ cũng yêu cầu Chính phủ, Nhà nước Việt Nam cần phải sửa đổi các quy định liên quan đến xử lý gỗ bị tịch thu để phù hợp với Thỏa thuận Việt Mỹ.



Trong điều kiện hội nhập hiện nay, Việt Nam gia nhập nhiều Điều ước, Thoả thuận quốc tế, trong đó có một số yêu cầu liên quan đến tài sản. Việc quy định cứng một số hình thức xử lý tài sản có thể dẫn đến không đáp ứng được yêu cầu của các Điều ước, Thoả thuận quốc tế cũng như yêu cầu của thực tiễn (ví dụ như đối với tài sản là gỗ bị tịch thu, theo Thoả thuận Việt Mỹ thì có thể được xử lý theo hình thức trả lại cho nước xuất khẩu, bán không vì mục đích thu lợi nhuận (đây là các hình thức chưa được quy định trong Luật Quản lý, sử dụng tài sản công)). Để tránh việc phải sửa đổi Luật khi thực tế có phát sinh các hình thức xử lý khác, cần thiết phải bổ sung quy định về hình thức xử lý khác theo quy định của pháp luật.

- **Giải pháp 7:** Sửa đổi quy định về trình tự, thủ tục xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân.

#### ***Lý do lựa chọn***

Trên thực tế, số lượng tài sản là tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tịch thu bị tịch thu phát sinh nhiều với các mức giá trị khác nhau, thậm chí có những tài sản tịch thu có giá trị thấp (như chăn, màn, gậy, dép, túi ni lông...); nếu thực hiện theo trình tự, thủ tục xử lý như hiện hành đối với tất cả các loại tài sản đều phải qua cơ quan quản lý tài sản công lập phương án xử lý, trong khi thẩm quyền phê duyệt phê duyệt phương án xử lý tài sản được phân cấp cho các đối tượng khác nhau (Bộ trưởng, thủ trưởng đơn vị...) thì sẽ làm tăng thủ tục hành chính trong quá trình lập, phê duyệt phương án xử lý tài sản. Do đó, việc xử lý tài sản sẽ không bảo đảm tiến độ, có thể làm giảm chất lượng, giá trị tài sản. Trước tình hình xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính ngày càng gia tăng, số lượng tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tịch thu ngày càng nhiều; trong khi đó, cơ sở vật chất phục vụ công tác bảo quản tang vật, phương tiện vi phạm hành chính cũng sơ sài, chưa đảm bảo an toàn quy định về phòng cháy, chữa cháy, có nguy cơ xảy ra mất an toàn về cháy nổ rất cao, gây thiệt hại cho ngân sách nhà nước. Việc quy định trình tự, thủ tục xử lý tài sản là tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tịch thu càng rút ngắn được thời gian, đơn giản về thủ tục hành chính thì càng tạo thuận lợi trong công tác quản lý, xử lý tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tịch thu; tạo tính chủ động trong việc xử lý tang vật, phương tiện vi phạm hành chính.

- **Giải pháp 8:** Sửa đổi quy định về khai thác tài sản kết cấu hạ tầng theo hướng quy định một số trường hợp đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng không phải lập Đề án khai thác tài sản kết cấu hạ tầng; bỏ quy định về điều kiện áp dụng phương thức đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng trực tiếp tổ chức khai thác tài sản.

#### ***Lý do lựa chọn***

+ Tài sản kết cấu hạ tầng về cơ bản là phát sinh nguồn thu từ khai thác tài sản, theo đó cần phải lập Đề án khai thác tài sản để trình cơ quan, người có thẩm quyền phê duyệt. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, sử dụng,

khai thác tài sản, cắt giảm các thủ tục hành chính không cần thiết, phù hợp với chủ trương của Đảng và Nhà nước thì có một số trường hợp tài sản kết cấu hạ tầng không cần thiết phải lập đề án khai thác tài sản, làm phát sinh tăng thủ tục hành chính (như tài sản phục vụ mục đích công cộng mà không phát sinh nguồn thu từ khai thác tài sản...).

+ Việc khai thác tài sản kết cấu hạ tầng theo các phương thức khai thác khác nhau phụ thuộc chủ yếu vào đặc thù của tài sản, khả năng khai thác của từng loại tài sản và yêu cầu quản lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Vì vậy, việc quy định điều kiện khi áp dụng phương thức đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng trực tiếp tổ chức khai thác tài sản như hiện nay là không còn phù hợp, làm hạn chế chủ động của đơn vị trong việc thực hiện các phương thức khai thác tài sản kết cấu hạ tầng.

- **Giải pháp 9:** Sửa đổi, bổ sung quy định về việc tính khấu hao, hao mòn tài sản cố định tại đơn vị sự nghiệp công lập, tài sản kết cấu hạ tầng.

### ***Lý do lựa chọn***

+ Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hiện hành mới chỉ quy định tính hao mòn đối với tài sản kết cấu hạ tầng. Theo đó, chưa phù hợp với một số loại tài sản kết cấu hạ tầng (hạ tầng cấp nước sạch, hạ tầng thủy lợi,...) được giao cho doanh nghiệp quản lý. Đối với những tài sản này cần phải được tính khấu hao để đối tượng được giao quản lý tài sản có nguồn tài chính kịp thời để bảo trì, phát triển tài sản kết cấu hạ tầng.

+ Luật Quản lý, sử dụng tài sản công quy định phải tính khấu hao đối với tài sản cố định tại đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư. Tuy nhiên, trên thực tế có các đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư nhưng được Nhà nước giao nhiệm vụ và giá cung cấp dịch vụ nhưng trong giá dịch vụ sự nghiệp công do Nhà nước quy định không có yếu tố khấu hao tài sản (như đối với các đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư phải trong lĩnh vực y tế, hiện nay giá thu dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh của các cơ sở y tế công lập do Nhà nước định giá và chưa được kết cấu đủ các yếu tố chi phí, theo đó, chưa có chi phí khấu hao tài sản và chi phí quản lý). Để bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, việc sửa đổi quy định về trích khấu hao đối với tài sản cố định tại đơn vị sự nghiệp công lập là cần thiết.

## ***5.2. Chính sách 02: Chính sách về việc áp dụng pháp luật giữa Luật Quản lý, sử dụng tài sản công với các văn bản quy phạm pháp luật khác***

### ***5.2.1. Mục tiêu của chính sách***

Đảm bảo đồng bộ, thống nhất với quy định của pháp luật, tăng cường quản lý, sử dụng hiệu quả, tránh thất thoát, lãng phí trong quản lý, sử dụng tài sản công; tạo thuận lợi cho cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp trong quá trình áp dụng pháp luật góp phần tăng cường khai thác, sử dụng tài sản tạo nguồn lực cho đầu tư phát triển.

### **5.2.2. Nội dung của chính sách**

Sửa đổi, bổ sung quy định về quản lý, sử dụng, khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai, tài nguyên.

### **5.2.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã lựa chọn và lý do lựa chọn**

- **Giải pháp 1:** Bổ sung quy định theo hướng các nội dung khác về quản lý, sử dụng, khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai, tài nguyên không quy định tại Luật Quản lý, sử dụng tài sản công thì được thực hiện theo quy định của pháp luật về đất đai, pháp luật về tài nguyên và pháp luật có liên quan

#### **Lý do lựa chọn**

Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hiện hành chưa có quy định cụ thể ranh giới giữa việc áp dụng pháp luật giữa Luật Quản lý, sử dụng tài sản công với các văn bản quy phạm pháp luật khác về việc thực hiện quản lý, sử dụng, khai thác nguồn lực tài sản từ đất đai, tài nguyên.

Thực tế, Quốc hội đã ban hành các Luật quy định cụ thể về chế độ quản lý, sử dụng đối với đất đai, tài nguyên, như: Luật Đất đai năm 2024 quy định về chế độ quản lý và sử dụng đất đai; Luật Tài nguyên nước năm 2023 quy định về quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên nước; Luật Lâm nghiệp năm 2017;....

- **Giải pháp 2:** Bổ sung quy định theo hướng nhà, đất tại doanh nghiệp được thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan (pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, quản lý tài sản kết cấu hạ tầng, đất đai,...), không phải thực hiện sắp xếp lại theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công.

#### **Lý do lựa chọn**

Tài sản công tại doanh nghiệp hiện nay đang được điều chỉnh theo các quy định của pháp luật có liên quan, cụ thể: (1) Việc quản lý, sử dụng tài sản công do Nhà nước giao cho doanh nghiệp quản lý và đã được tính thành phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp được thực hiện theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và pháp luật có liên quan; (2) Việc quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công do Nhà nước giao cho doanh nghiệp quản lý không tính thành phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp được áp dụng theo các quy định có liên quan về tài sản dự án, tài sản kết cấu hạ tầng, đất đai và quy định khác của pháp luật có liên quan.

Việc thực hiện sắp xếp lại, xử lý nhà, đất tại doanh nghiệp như hiện nay làm phát sinh thủ tục hành chính; hạn chế tính chủ động của doanh nghiệp trong việc quản lý, sử dụng nhà, đất của doanh nghiệp để phục vụ sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Vì vậy, việc bỏ quy định về việc phải thực hiện sắp xếp lại nhà, đất tại doanh nghiệp sẽ tạo sự chủ động cho doanh nghiệp trong việc quản lý, sử dụng nhà, đất của doanh nghiệp để phục vụ sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, trường hợp Nhà nước cần thu hồi thì có thể thực hiện được ngay mà không phải làm quy trình sắp xếp, từ đó góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh

tế, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô.

## **6. Luật Quản lý thuế**

**6.1. Chính sách 1: Hoàn thiện quy định để tháo gỡ vướng mắc về cơ chế chính sách, nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý thuế, tăng cường trách nhiệm công vụ để đảm bảo công bằng, bình đẳng, minh bạch, thống nhất trong hệ thống văn bản pháp luật**

### **6.1.1. Mục tiêu của chính sách**

- Đảm bảo thống nhất giữa Luật Quản lý thuế và Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

- Đảm bảo quyền lợi của người nộp thuế và đảm bảo tính minh bạch, công bằng trong quản lý thuế.

- Tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện Luật Quản lý thuế.

- Giải quyết vướng mắc, bất cập trong thực tiễn công tác hoàn thuế, thúc đẩy tăng trưởng, ổn định kinh tế vĩ mô.

- Tạo thuận lợi cho NNT được giải quyết hồ sơ hoàn thuế nhanh, cơ quan thuế có đầy đủ thẩm quyền để quyết định hoàn thuế và không ảnh hưởng, tác động đến người nộp thuế và các tổ chức, cá nhân có liên quan.

- Thực hiện các biện pháp khi mua bán hàng hóa, dịch vụ phải thực hiện đầy đủ hóa đơn, chứng từ.

- Nâng cao trách nhiệm của công chức quản lý thuế, bảo đảm nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế trong giải quyết hồ sơ hoàn thuế nói riêng và giải quyết thủ tục hành chính cho NNT nói chung; đồng bộ với pháp luật về thuế GTGT để thúc đẩy tăng trưởng, kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô.

- Nâng cao hiệu quả công tác thu nợ thuế cho phù hợp với thực tiễn quản lý thuế; Thống nhất đối tượng quy định tại Luật Quản lý thuế trong trường hợp xuất cảnh; nâng cao hiệu quả công tác cưỡng chế nợ thuế, tăng tính linh hoạt trong việc áp dụng đồng thời các biện pháp cưỡng chế phù hợp với thực tế tại cơ quan thuế. Bảo đảm thu đúng, thu đủ, thu kịp thời vào ngân sách nhà nước, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

- Đảm bảo hệ thống pháp luật đối xử công bằng, bình đẳng đối với tất cả người nộp thuế mà chưa hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế với NSNN, tăng tính tuân thủ pháp luật thuế; đảm bảo thống nhất quy tắc về thời gian tính tiền chậm nộp tại Luật Quản lý thuế và các văn bản hướng dẫn thi hành; tháo gỡ khó khăn, thúc đẩy hoạt động sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội.

### **6.1.2. Nội dung của chính sách**

- Sửa đổi quy định về mức tiền phải trả lãi.

- Bổ sung thẩm quyền quyết định hoàn thuế theo pháp luật về thuế cho phù hợp với thực tiễn.

- Sửa đổi, bổ sung quy định liên quan đến nguyên tắc quản lý thuế.

- Sửa đổi quy định về hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế trong trường hợp xuất cảnh, đưa đối tượng cá nhân là người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp tại khoản 7 Điều 124 Luật Quản lý thuế vào khoản 1 Điều 66 Luật Quản lý thuế cho thống nhất, đồng thời bổ sung thêm đối tượng bị tạm hoãn xuất cảnh gồm: cá nhân là đại diện theo pháp luật của hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, cá nhân là chủ hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

- Điều chỉnh quy định về áp dụng các biện pháp cưỡng chế nhằm tăng hiệu quả trong công tác đôn đốc thu hồi nợ thuế vào ngân sách nhà nước.

- Điều chỉnh mốc thời gian tính tiền chậm nộp thuế kể từ ngày tiếp theo ngày cuối cùng của thời hạn nộp thuế, thời hạn gia hạn nộp thuế, thời hạn ghi trong thông báo hoặc quyết định ấn định thuế hoặc quyết định xử lý của cơ quan quản lý thuế.

### **6.1.3. Giải pháp thực hiện chính sách được lựa chọn và lý do lựa chọn**

- **Giải pháp 1:** Sửa đổi quy định về mức tiền trả lãi theo hướng bãi bỏ khoản 3 Điều 75 Luật Quản lý thuế và cụ thể hóa đối với nội dung quy định quyền của người nộp thuế được bồi thường thiệt hại do cơ quan quản lý thuế, công chức quản lý thuế gây ra theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường Nhà nước.

#### **Lý do lựa chọn chính sách**

Khoản 3 điều 75 Luật Quản lý thuế quy định về trả tiền lãi cho người nộp thuế khi cơ quan thuế giải quyết hoàn thuế chậm với mức tính lãi là 0,03%/ngày nhưng chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền, trình tự, thủ tục hoàn trả tiền lãi cho người nộp thuế và kinh phí chi trả nên hiện nay cơ quan thuế chưa có cơ sở để triển khai thực hiện (không có phát sinh nguồn tiền chi trả lãi theo Khoản 3 Điều 75 Luật Quản lý thuế).

Theo quy định tại Khoản 4 Điều 23 Luật Trách nhiệm bồi thường của nhà nước năm 2017, khoản tiền lãi phải trả cho NNT được tính theo lãi suất phát sinh do chậm trả tiền trong trường hợp không có thỏa thuận theo quy định của Bộ Luật dân sự tại thời điểm thụ lý hồ sơ yêu cầu bồi thường.

Như vậy, quy định về mức lãi phải trả tại 02 văn bản pháp luật có sự không thống nhất. Ngoài ra, Khoản 9 Điều 18 Luật Quản lý thuế cũng đã quy định nhiệm vụ của cơ quan quản lý thuế: “*Bồi thường thiệt hại cho người nộp thuế theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường Nhà nước.*”

Do đó, bãi bỏ khoản 3 Điều 75 Luật Quản lý thuế về quy định mức tiền phải trả lãi và bổ sung cụm từ “về trách nhiệm bồi thường Nhà nước” tại khoản 8 Điều 16 Luật Quản lý thuế để phù hợp và thống nhất với Luật Trách nhiệm bồi thường của nhà nước.

- **Giải pháp 2:** Sửa đổi khoản 1 Điều 76 theo hướng bổ sung thẩm quyền quyết định hoàn thuế của Cục trưởng Cục Thuế doanh nghiệp lớn, Chi cục trưởng Chi cục Thuế và Chi cục trưởng Chi cục Thuế khu vực.

### **Lý do lựa chọn**

Theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 2 Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 thì cơ quan thuế bao gồm Tổng cục Thuế, Cục Thuế, Chi cục Thuế, Chi cục Thuế khu vực.

Theo quy định tại Điều 72 Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 thì cơ quan thuế quản lý trực tiếp người nộp thuế tiếp nhận hồ sơ hoàn thuế đối với các trường hợp được hoàn thuế theo quy định của pháp luật về thuế. Tuy nhiên tại khoản 1 Điều 76 Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 chỉ có quy định Cục trưởng Cục Thuế tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thẩm quyền quyết định hoàn thuế đối với trường hợp hoàn thuế theo quy định của pháp luật về thuế.

Do Cục trưởng Cục Thuế doanh nghiệp lớn không có thẩm quyền quyết định hoàn thuế đối với trường hợp hoàn thuế theo pháp luật thuế nên một số Tập đoàn, Tổng công ty lớn mặc dù đã được Bộ Tài chính phân công cho Cục Thuế doanh nghiệp lớn quản lý nhưng khi phát sinh hoàn thuế giá trị gia tăng lại phải chuyển về cho các Cục Thuế tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết hoàn thuế cho người nộp thuế. Quy định về thẩm quyền quyết định hoàn thuế nêu trên chưa tạo thuận lợi cho người nộp thuế, dẫn đến việc giải quyết hồ sơ hoàn thuế chậm và tác động đến hoạt động hoàn thuế, người nộp thuế, các tổ chức, cá nhân có liên quan.

Đối với người nộp thuế do Chi cục Thuế trực tiếp quản lý thì hồ sơ hoàn do Chi cục Thuế tiếp nhận nhưng Chi cục trưởng Chi cục Thuế lại không có thẩm quyền quyết định hoàn thuế.

Do đó, để thống nhất giữa điểm a khoản 2 Điều 2 và khoản 1 Điều 76 Luật Quản lý thuế thì cần thiết sửa đổi, bổ sung quy định về thẩm quyền quyết định hoàn thuế; gắn trách nhiệm của cơ quan thuế nào quản lý trực tiếp người nộp thuế tiếp nhận hồ sơ hoàn thuế thì cơ quan thuế đó giải quyết việc hoàn thuế, tránh đùn đẩy trách nhiệm giữa Chi cục Thuế và Cục Thuế.

- **Giải pháp 3:** Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 5 Luật Quản lý thuế quy định về nguyên tắc quản lý thuế: “Công chức thuế chịu trách nhiệm giải quyết hồ sơ thuế theo đúng chức trách, nhiệm vụ, tuân thủ quy định của pháp luật về quản lý thuế và pháp luật có liên quan trong phạm vi hồ sơ, tài liệu của người nộp thuế cung cấp, văn bản thông tin của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cung cấp có liên quan đến giải quyết hồ sơ thuế của người nộp thuế.”.

### **Lý do lựa chọn**

Pháp luật về quản lý thuế chưa quy định rõ trách nhiệm của công chức trong quản lý thuế, đặc biệt trong lĩnh vực hoàn thuế. Thực tế đã xảy ra tại Cục Thuế TP Hồ Chí Minh, một số công chức đã bị Tòa án kết tội và phải thực hiện

án phạt tù. Vụ án này gây tâm lý hoang mang, thậm trọng trong việc giải quyết hồ sơ hoàn thuế của các công chức thuế trên toàn quốc, làm ảnh hưởng đến thời gian giải quyết hồ sơ cho người nộp thuế.

Do đó, để bao quát các trường hợp cơ quan thuế phải giải quyết cho NNT và đồng bộ với Luật thuế GTGT đang được sửa đổi, cần thiết phải bổ sung quy định trách nhiệm của công chức quản lý thuế trong việc giải quyết hồ sơ hoàn thuế nói riêng và giải quyết thủ tục hành chính cho NNT nói chung.

- **Giải pháp 4:** Sửa đổi, bổ sung tại khoản 1 Điều 66 về hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế trong trường hợp xuất cảnh và bỏ quy định khoản 7 Điều 124 Luật Quản lý thuế nhằm nâng cao hiệu quả thu nợ thuế, thực hiện thống nhất.

#### ***Lý do lựa chọn chính sách***

Theo quy định tại khoản 1 Điều 2 Luật Quản lý thuế, “người nộp thuế” bao gồm cả tổ chức và cá nhân, do đó việc tạm hoãn xuất cảnh đối với chủ thể này như quy định tại khoản 1 Điều 66 là không phù hợp với thực tiễn; thêm nữa, việc áp dụng biện pháp tạm hoãn xuất cảnh cần được thực hiện đối với các chủ thể là cá nhân người nộp thuế và các cá nhân khác là đại diện theo pháp luật của tổ chức nộp thuế (gồm: chủ hộ kinh doanh, cá nhân là người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp, cá nhân là người đại diện theo pháp luật của hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, cá nhân kinh doanh), chứ không chỉ áp dụng riêng đối với cá nhân người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp như quy định tại khoản 7 Điều 124.

- **Giải pháp 5:** Đề xuất sửa đổi, bổ sung tại khoản 3 Điều 125 về Biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế theo hướng:

(1) Cơ quan thuế chỉ áp dụng biện pháp (kê biên tài sản và biện pháp Thu bên thứ 3) khi đã có đầy đủ thông tin, điều kiện để thực hiện cưỡng chế không bắt buộc phải thực hiện tất cả các đối tượng, giúp cơ quan thuế tập trung nguồn lực vào các đối tượng trọng tâm trọng điểm có khả năng thu hồi nợ nhằm tăng cường hiệu quả công tác cưỡng chế nợ thuế.

(2) Bỏ các quy định mang tính định tính như “một số biện pháp”, “không hiệu quả” vì cơ quan thuế khó xác định và thực hiện.

(3) Bổ sung nguyên tắc đối với NNT có hành vi phát tán tài sản hoặc bỏ trốn thì có thể lựa chọn áp dụng ngay biện pháp cưỡng chế phù hợp trong 7 biện pháp cưỡng chế để kịp thời thu tiền thuế nợ vào NSNN.

#### ***Lý do lựa chọn chính sách***

Thực tiễn khó khăn, bất cập của việc áp dụng biện pháp Kê biên tài sản và biện pháp Thu bên thứ 3: Trong quá trình xác minh thông tin thì khó xác định quyền sở hữu tài sản của đối tượng nộp thuế để cưỡng chế hoặc việc xác định tỷ lệ trách nhiệm của người nộp thuế nợ thuế với tỷ lệ đóng góp của doanh nghiệp hoặc xác định tỷ lệ tài sản đối với các tài sản có đồng sở hữu; Hầu hết tài sản của người nộp thuế đang được thế chấp tại các tổ chức tín dụng hoặc thời gian sử

dụng của tài sản thấp; Việc thực hiện rất phức tạp và mất nhiều thời gian, công chức cơ quan thuế không được đào tạo về nghiệp vụ thẩm định giá trị tài sản kê biên;... Từ những khó khăn, bất cập nêu trên, thì việc áp dụng biện pháp kê biên tài sản và biện pháp Thu bên thứ 3 rất phức tạp, khó khăn và phụ thuộc nhiều các đơn vị liên quan, do đó, cơ quan thuế không có đủ nguồn lực để kịp thời thực hiện tất cả các đối tượng bị cưỡng chế.

Các quy định mang tính chất định tính như “một số biện pháp”, “không hiệu quả” nên cơ quan thuế rất khó xác định và thực hiện; chưa có nguyên tắc đối với người nộp thuế có hành vi phát tán tài sản hoặc bỏ trốn thì có thể lựa chọn áp dụng ngay biện pháp cưỡng chế phù hợp trong 7 biện pháp cưỡng chế để kịp thời thu tiền nợ thuế cho ngân sách nhà nước. Theo đó, cần thiết sửa đổi, bổ sung khoản 3 Điều 125 để khắc phục vướng mắc, bất cập nêu trên.

- **Giải pháp 6:** Sửa đổi, bổ sung quy định về thời gian tính tiền chậm nộp tại điểm b khoản 2 Điều 59 Luật Quản lý thuế phù hợp, thống nhất quy tắc về thời gian tính tiền chậm nộp, trường hợp phải nộp tiền chậm nộp quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều 59 Luật Quản lý thuế và điểm b, điểm c khoản 6 Điều 8 Nghị Định số 126/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ.

#### ***Lý do lựa chọn chính sách***

Quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp quy định tại điểm b khoản 2 Điều 59 Luật Quản lý thuế hiện hành chưa thống nhất với quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp đối với trường hợp phải nộp tiền chậm nộp quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều 59 Luật Quản lý thuế. Do đó, cần thiết phải sửa đổi, bổ sung điểm b khoản 2 Điều 59 cho phù hợp, thống nhất.

**6.2. Chính sách 02: Tạo nguồn lực cho phát triển kinh tế xã hội thông qua mở rộng cơ sở thu, chống thất thu thuế, nhất là hoạt động thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số**

##### ***6.2.1. Mục tiêu của chính sách***

- Mở rộng cơ sở thu và chống thất thu thuế từ hoạt động thương mại điện tử, kinh doanh trên nền tảng số; thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

- Đảm bảo công bằng, bình đẳng giữa các tổ chức cá nhân trong nước với các nhà cung cấp ở nước ngoài; Phù hợp với thực tiễn công tác quản lý thuế, đặc thù của hoạt động thương mại điện tử đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

- Bao quát các trường hợp về sử dụng hóa đơn điện tử đối với tổ chức, cá nhân kinh doanh TMĐT, kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác.

- Xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung về thương mại điện tử, qua đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong việc phối hợp giữa các bộ, ngành phục vụ công tác quản lý nhà nước nói chung, quản lý thuế nói riêng đối với hoạt động thương mại điện tử nhằm mở rộng cơ sở thu, chống thất thu thuế, thúc đẩy tăng trưởng, ổn định kinh tế vĩ mô.



### 6.2.2. Nội dung của chính sách

- Sửa đổi, bổ sung quy định về nguyên tắc khai thuế, tính thuế và nguyên tắc lập, quản lý, sử dụng hóa đơn điện tử.

- Sửa đổi, bổ sung quy định liên quan đến khai thác, chia sẻ dữ liệu giữa cơ quan Thuế với các cơ quan liên quan về trách nhiệm của một số Bộ ngành liên quan nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc, góp phần thuận lợi trong quá trình triển khai, kết nối dữ liệu thương mại điện tử.

- Sửa đổi, bổ sung trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế để khắc phục các bất cập, vướng mắc trong thực tiễn.

### 6.2.3. Giải pháp thực hiện chính sách được lựa chọn và lý do lựa chọn

- **Giải pháp 1:** Sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 42 về khai thuế, tính thuế đối với hoạt động kinh doanh TMĐT, kinh doanh dựa trên nền tảng số; đồng thời sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 90 về nguyên tắc lập, quản lý, sử dụng hóa đơn điện tử.

#### *Lý do lựa chọn*

- Khái niệm về “*cơ sở thường trú*” hiện nay chỉ có tại quy định của pháp luật thuế thu nhập doanh nghiệp và trong việc áp dụng hiệp định tránh đánh thuế 2 lần giữa Việt Nam và các quốc gia, vùng lãnh thổ. Quy định hiện hành tại khoản 4 Điều 42 Luật Quản lý thuế dẫn đến một số nhà cung cấp ở nước ngoài cho rằng, trường hợp họ có hình thành cơ sở thường trú tại Việt Nam thì họ không thuộc đối tượng phải đăng ký thuế, kê khai nộp thuế theo quy định tại khoản 4 Điều 42 Luật Quản lý thuế. Trong trường hợp này, họ chỉ thuộc đối tượng nộp thuế thu nhập doanh nghiệp trên phần lợi nhuận phân bổ cho cơ sở thường trú theo quy định của pháp luật thuế thu nhập doanh nghiệp và Hiệp định tránh đánh thuế 2 lần (ví dụ như trường hợp của Booking.com).

Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật về thuế giá trị gia tăng và pháp luật về thuế thu nhập doanh nghiệp thì các nhà cung cấp nước ngoài khi thực hiện hoạt động kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác tại Việt Nam thì nhà cung cấp ở nước ngoài thuộc đối tượng nộp thuế TNDN và thuế GTGT. Vì vậy, để đảm bảo thực hiện công bằng, bình đẳng giữa các đối tượng nộp thuế, bao quát đầy đủ nguồn thu từ hoạt động kinh doanh TMĐT, kinh doanh dựa trên nền tảng số cần bỏ cụm từ “*không có cơ sở thường trú tại Việt Nam*”.

Quy định pháp luật hiện hành mới chỉ quy định một số trường hợp khai thay, nộp thay cho các hộ, cá nhân kinh doanh TMĐT bao gồm tổ chức hợp tác kinh doanh với cá nhân, tổ chức trong nước là đối tác của nhà cung cấp nước ngoài không có cơ sở thường trú tại Việt Nam thực hiện chi trả thu nhập từ sản phẩm, dịch vụ nội dung thông tin số cho cá nhân theo thỏa thuận với nhà cung cấp nước ngoài. Đối với mô hình kinh doanh TMĐT thông qua sàn – mô hình kinh doanh phổ biến nhất hiện nay, quy định hiện hành mới chỉ quy định sàn

trong nước có trách nhiệm cung cấp thông tin của các tổ chức, cá nhân kinh doanh thông qua sàn, qua đánh giá tổng thể, thông tin sàn cung cấp còn chưa đầy đủ và chưa sát thực tế phát sinh, do đó cần giải pháp quản lý hiệu quả, căn cơ hơn. Về việc trực tiếp khai thuế đối với các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử pháp luật hiện hành chưa có quy định riêng mà áp dụng chung quy định như đối với hộ, cá nhân kinh doanh truyền thống. Do đó, cần bổ sung quy định về các trường hợp khai thuế thay, nộp thuế thay cho hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử và việc trực tiếp khai thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử để cải cách thủ tục hành chính, tập trung đầu mối kê khai, đáp ứng việc kê khai, nộp thuế phù hợp với đặc thù của hoạt động kinh doanh TMĐT, đồng thời mở rộng nguồn thu, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Bộ Tài chính đề xuất sửa đổi, bổ sung tại khoản 4 Điều 42 về nguyên tắc khai thuế, tính thuế.

Đồng thời, đề xuất sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 90 để đảm bảo bao quát hết các trường hợp (liên quan đến sử dụng hóa đơn điện tử của các tổ chức, cá nhân, nhà cung cấp ở nước ngoài kinh doanh TMĐT, kinh doanh dựa trên nền tảng số) và phù hợp với thực tế nguyên tắc lập, quản lý, sử dụng hóa đơn điện tử.

- **Giải pháp 2:** Bổ sung tại khoản 11 Điều 15 quy định Bộ Công Thương, Bộ Công an, Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giao thông Vận tải, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các Bộ, ngành liên quan có trách nhiệm phối hợp xây dựng cơ sở dữ liệu, cung cấp thông tin, kết nối để chia sẻ dữ liệu liên quan đến các đối tượng kinh doanh trong lĩnh vực thương mại điện tử, kinh doanh trên nền tảng số phục vụ công tác quản lý thuế đối với hoạt động thương mại điện tử.

***Lý do lựa chọn***

Phù hợp với định hướng, chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại các văn bản chỉ đạo như Chỉ thị 18/CT-TTg, Công điện 889/CĐ-TTg, Công điện 56/CĐ-TTg về tăng cường công tác quản lý đối với hoạt động TMĐT.

- **Giải pháp 3:** Bổ sung trách nhiệm cung cấp thông tin đối với cơ quan quản lý căn cước phục vụ cho việc sử dụng số định danh cá nhân thay cho mã số thuế. Luật hoá quy định về trách nhiệm cung cấp thông tin của các sàn giao dịch TMĐT.

***Lý do lựa chọn***

Pháp luật hiện hành đã quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế, tuy nhiên chưa có quy định cụ thể đối với Cơ quan quản lý căn cước, do vậy đã làm tăng thủ tục hành chính, cũng như chưa khai thác tối đa số định danh cá nhân thay cho mã số thuế, đồng thời chưa chủ động khai thác thông tin từ Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư phục vụ cho việc sử dụng số định danh cá nhân thay cho mã số thuế. Do đó, cần thiết phải bổ sung vào khoản 2 Điều 98 về trách nhiệm cung cấp thông tin đối với Cơ quan quản lý căn cước. Đồng thời, để có thể quản lý hiệu quả đối với hoạt động

kinh doanh TMĐT, cần thiết phải bổ sung cơ chế để thu thập thông tin từ các tổ chức cung cấp dịch vụ sàn giao dịch thương mại điện tử và tổ chức cung cấp dịch vụ logistic hỗ trợ cho hoạt động thương mại điện tử. Qua đó nhằm xây dựng, làm giàu cơ sở dữ liệu về TMĐT phục vụ công tác quản lý thuế, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý thuế, chống thất thu thuế đối với hoạt động kinh doanh TMĐT, đặc biệt là với các nhóm đối tượng có tính ẩn danh cao như các tổ chức, cá nhân kinh doanh trên sàn TMĐT, mạng xã hội.

### **6.3. Chính sách 03: Hiện đại hóa công tác quản lý thuế, đẩy mạnh triển khai chuyển đổi số, hóa đơn điện tử tạo động lực tăng trưởng kinh tế**

#### **6.3.1. Mục tiêu của chính sách**

- Củng cố căn cứ pháp lý cho việc sử dụng cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử để thực hiện các biện pháp khuyến khích người tiêu dùng lấy hóa đơn khi mua hàng hóa, dịch vụ, từ đó góp phần làm thay đổi thói quen của người tiêu dùng, hướng tới bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, xây dựng môi trường kinh doanh minh bạch.

- Đảm bảo hiện đại hóa hệ thống công nghệ thông tin, chuyển đổi số, hóa đơn điện tử, cơ sở vật chất, các nhiệm vụ chuyên môn phục vụ công tác quản lý thuế nhằm mục tiêu phục vụ người nộp thuế, các doanh nghiệp, tổ chức (gọi tắt là NNT)... được thực hiện thường xuyên, liên tục bảo đảm duy trì ổn định, nâng cấp, cập nhật kịp thời trong hầu hết các nhiệm vụ của cơ quan thuế, cơ quan hải quan để công tác quản lý thuế được triển khai đến NNT và phục vụ NNT một cách nhanh nhất, thuận tiện nhất, góp phần thúc đẩy tăng trưởng, phát triển kinh tế xã hội.

#### **6.3.2. Nội dung của chính sách**

Bổ sung nội dung đẩy mạnh triển khai chuyển đổi số, quy định về hóa đơn điện tử, sử dụng cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử để tổ chức các biện pháp quản lý việc thực hiện nghĩa vụ về hóa đơn, chứng từ.

Hiện đại hóa hệ thống công nghệ thông tin, chuyển đổi số, cơ sở vật chất, tăng cường đào tạo, chuyển giao công nghệ và đẩy mạnh tuyên truyền hỗ trợ NNT là một trong những nội dung được quan tâm, chú trọng trong chiến lược cải cách hiện đại hóa ngành Thuế, ngành Hải quan đến năm 2030. Bên cạnh đó, để phục vụ mục tiêu phát triển KTXH, hàng năm các nhiệm vụ của Chính phủ, Bộ Tài chính giao cho Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan thực hiện khối lượng công việc rất lớn, nhiều nội dung giao phát sinh đột xuất cần phải thực hiện ngay, nếu ngành Thuế, Hải quan không được quy định nguồn lực tài chính từ NSNN, chủ động bố trí kinh phí hiện đại hóa, đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số... kịp thời sẽ ảnh hưởng đến việc cung cấp các dịch vụ công trực tuyến của ngành Thuế, ngành Hải quan đối với NNT và bảo đảm an ninh, an toàn cơ sở dữ liệu của NNT, dữ liệu hóa đơn điện tử...

#### **6.3.3. Giải pháp thực hiện chính sách được lựa chọn và lý do lựa chọn**

- **Giải pháp:** Bổ sung quy định khoản 1 Điều 11 về hiện đại hóa công tác

quản lý thuế: *đẩy mạnh triển khai chuyển đổi số, quy định về hóa đơn điện tử, sử dụng cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử để tổ chức các biện pháp quản lý việc thực hiện nghĩa vụ về hóa đơn, chứng từ. Căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, Nhà nước bảo đảm các nguồn lực tài chính để thực hiện nội dung quy định tại khoản này; trong đó nguồn lực bố trí từ Ngân sách Nhà nước để thực hiện các nội dung hiện đại hóa (hệ thống công nghệ thông tin, chuyển đổi số, hóa đơn điện tử, cơ sở vật chất, các nhiệm vụ chuyên môn phục vụ công tác quản lý thuế) không quá 01% trên dự toán thu Ngân sách Nhà nước được Quốc hội giao hằng năm. Chính phủ quy định chi tiết khoản này.*

#### **- Lý do lựa chọn**

Việc quy định nội dung chi phục vụ việc hiện đại hóa công tác quản lý thuế và cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử nhằm thực hiện Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030; các giải pháp trọng tâm tại Nghị quyết số 93/NQ-CP ngày 18/6/2024 của Chính phủ trong đó quyết liệt triển khai chuyển đổi số, quy định về hóa đơn điện tử, nhất là đẩy mạnh ứng dụng chuyển đổi số trong thu, chi ngân sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý thu, chi ngân sách nhà nước; bảo đảm thu đúng, thu đủ, thu kịp thời. Đây là quy định để bảo đảm nguồn lực cho thực hiện hiện đại hóa ngành Thuế, ngành Hải quan để phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện nghĩa vụ thuế của người nộp thuế phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ để thực hiện nhiệm vụ, nguồn thu NSNN hằng năm được Quốc hội giao:

a) Cụ thể hóa các nội dung Điều 11 vì tại khoản 1 Điều 11 có quy định *“Căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, Nhà nước bảo đảm các nguồn lực tài chính để thực hiện nội dung quy định tại khoản này”* nhưng chưa cụ thể sử dụng nguồn lực nào chủ yếu chỉ cho công tác hiện đại hóa và cấp có thẩm quyền nào quy định, hướng dẫn để thực hiện trong từng thời kỳ. Trên cơ sở nghiên cứu Luật Bảo hiểm xã hội số 41/2024/QH15 ngày 29/6/2024, Điều 120, khoản 2 có quy định *“Mức chi tổ chức và hoạt động bảo hiểm xã hội... ”*; đồng thời tại một số Luật hiện hành (Luật Giáo dục, Luật Khoa học và Công nghệ, Luật Ngân hàng Nhà nước...) có quy định về kinh phí đảm bảo hoạt động.

Theo đó, bổ sung nội dung tại khoản 1 Điều 11 Luật Quản lý thuế quy định nguyên tắc: nguồn lực bố trí từ ngân sách nhà nước không quá 01% trên dự toán thu Ngân sách Nhà nước được Quốc hội giao hằng năm; Chính phủ quy định, hướng dẫn chi tiết khoản này để thực hiện phù hợp với quy định của Luật NSNN, Luật Đầu tư công,...hiện hành.

b) Việc bổ sung quy định trong khoản 1 Điều 11 Luật Quản lý thuế nội dung nêu trên: không phải là cơ chế tài chính đặc thù mới mà đây là quy định để bảo đảm nguồn lực cho thực hiện hiện đại hóa ngành Thuế, ngành Hải quan phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ để thực hiện nhiệm vụ, nguồn thu NSNN hằng năm được Quốc hội giao. Việc lập dự toán, phân bổ, chấp hành, quyết toán hằng năm, Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan

bảo đảm theo đúng quy định của Luật NSNN, Luật Đầu tư công, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công,... nên không chồng chéo với các Luật hiện hành. Đồng thời, việc xây dựng dự toán hằng năm cho hiện đại hóa phải phù hợp với nhu cầu thực tế, khả năng thực hiện và giải ngân để bảo đảm không được vượt quá mức đã quy định; không để tình trạng chuyển nguồn không đúng quy định, bảo đảm thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

c) Việc chi hiện đại hóa công tác quản lý thuế nhằm mục đích chủ yếu là để phục vụ người dân, doanh nghiệp, các tổ chức có liên quan được nhanh chóng, thuận lợi, thân thiện, an toàn, bảo mật, tránh tác động chủ quan từ công chức thuế, hải quan... được thực hiện trên cơ sở trang thiết bị hiện đại, ứng dụng công nghệ mới được liên tục cập nhật (*việc hiện đại hóa không phải chỉ để cho nội bộ ngành thuế, hải quan thụ hưởng*). Đồng thời, công tác tuyên truyền hỗ trợ NNT, đào tạo bồi dưỡng công chức chuyên nghiệp để đáp ứng yêu cầu hiện đại hóa và phục vụ người dân, doanh nghiệp.

d) Việc chi hiện đại hóa công tác quản lý thuế góp phần đảm bảo thực hiện thu NSNN theo dự toán thu NSNN được Quốc hội giao, bảo đảm thực hiện chính sách tài khóa, ổn định kinh tế vĩ mô theo đúng tinh thần chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ.

## **7. Luật Dự trữ**

**7.1. Chính sách 1: Bổ sung cơ chế cho phép Thủ tướng Chính phủ quyết định xuất hàng dự trữ quốc gia phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước**

### **7.1.1. Mục tiêu của chính sách**

- Tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực thi Luật Dự trữ;
- Hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc triển khai thực hiện xuất hàng dự trữ quốc gia, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô.

### **7.1.2. Nội dung chính sách**

- Sửa đổi, bổ sung quy định về thẩm quyền trong việc nhập, xuất hàng dự trữ quốc gia.

### **7.1.3. Giải pháp lựa chọn và lý do lựa chọn**

- **Giải pháp:** Bổ sung quy định tại Điều 35 Luật dự trữ quốc gia theo hướng:

+ Bổ sung vào khoản 1 Điều 35 Luật dự trữ quốc gia thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ quyết định nhập, xuất hàng dự trữ quốc gia trong tình huống “*đ) Phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước*”

+ Bổ sung vào khoản 2 Điều 35 theo hướng *Trường hợp xuất hàng dự trữ quốc gia phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước, Bộ Ngoại giao có văn bản đề nghị Bộ Tài chính thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.*

- **Lý do lựa chọn**

Việc bổ sung tình huống nhập, xuất hàng DTQG để phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước góp phần hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc triển khai thực hiện xuất hàng DTQG.

## **7.2. Chính sách 2: Phân cấp thẩm quyền cho Thủ tướng chính phủ quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG**

### **7.2.1. Mục tiêu chính sách**

- Nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện Luật Dự trữ quốc gia;
- Cắt giảm, đơn giản thủ tục hành chính;
- Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong việc thực thi hoạt động dự trữ quốc gia

### **7.2.2. Nội dung chính sách**

- Bỏ quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp;
- Bỏ quy định Chính phủ Trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp;
- Bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn Thủ tướng chính phủ trong việc *Quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp.*

### **7.2.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã lựa chọn và lý do lựa chọn**

- ***Giải pháp:*** Bỏ điểm b khoản 2 Điều 12; Bỏ điểm d khoản 1 Điều 13 Luật Dự trữ quốc gia; Bổ sung điểm d khoản 2 Điều 13 Luật Dự trữ quốc gia theo hướng bổ sung thẩm quyền Thủ tướng Chính phủ trong việc *Quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp.*

#### **Lý do lựa chọn:**

+ Điều 12 Luật Dự trữ quốc gia quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội. Theo đó, Quốc hội có nhiệm vụ, thẩm quyền quyết định mức phân bổ ngân sách trung ương cho dự trữ quốc gia hàng năm; Ủy ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ quyết định mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho DTQG hàng năm và quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG đã xuất cấp. Thực tế từ năm 2013 đến năm 2023, Chính phủ đã trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung kinh phí từ từ nguồn dự phòng NSTW hàng năm để mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp. Tuy nhiên, do quy trình trình cấp có thẩm quyền quyết định kinh phí mua bù hàng dự trữ quốc gia còn qua nhiều cấp, mất nhiều thời gian (từ khi Chính phủ có văn bản trình đến khi UBTWQH có nghị quyết phê duyệt mất khoảng 2 tháng), trong khi đó các mặt hàng dự trữ quốc gia mua bù thường theo thời vụ (như mặt hàng lương thực, hạt giống cây trồng), hoặc phải đặt hàng, nhập khẩu từ nước ngoài (các mặt hàng an ninh, quốc phòng; một số mặt hàng vật tư nông nghiệp), việc bổ sung kinh phí chưa được kịp thời dẫn tới công tác triển khai thực hiện còn kéo dài (hoặc lỡ thời

vụ), không kịp thực hiện trong năm kế hoạch phải chuyển dự toán sang năm sau thực hiện.

Điều 7 Luật Dự trữ Quốc gia quy định nguyên tắc “...Hàng dự trữ quốc gia sau khi xuất cấp phải được bù lại đủ kịp thời”, như vậy việc bố trí ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG là hoàn toàn phù hợp và là điều kiện cần thiết để thực hiện nguyên tắc đã được quốc hội quy định rõ tại Luật DTQG nêu trên. Bên cạnh đó, thực tế trong nhiều năm qua, ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG được bố trí từ nguồn dự phòng ngân sách trung ương. Theo quy định tại Luật Ngân sách Nhà nước và Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số Điều của Luật Ngân sách nhà nước, việc quyết định sử dụng dự phòng ngân sách trung ương (đối với các khoản chi trên 3 tỷ) do Thủ tướng Chính phủ Quyết định và định kỳ báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

Như vậy, việc quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG là không cần thiết, không phù hợp với đặc thù của hoạt động DTQG. Để cải cách thủ tục hành chính, đảm bảo tính kịp thời cho hoạt động Dự trữ Quốc gia và thuận lợi trong thực hiện các quy trình, thủ tục theo quy định của pháp luật DTQG và pháp luật về NSNN, cần thiết phân cấp, thẩm quyền quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG cho Thủ tướng Chính phủ.

\_+ Việc quy định thẩm quyền Thủ tướng Chính phủ quyết định bổ sung kinh phí mua bù hàng dự trữ quốc gia để đảm bảo hoàn thiện thống nhất các quy định của Luật Dự trữ quốc gia, Luật Ngân sách nhà nước trong việc sử dụng nguồn dự phòng ngân sách trung ương để mua bù hàng dự trữ quốc gia hàng năm; đồng thời, phù hợp với thực tế tình hình thực hiện nhiệm vụ được giao (đảm bảo việc mua bù hàng được nhanh chóng, thuận lợi, có ngay nguồn kinh phí để thực hiện) và cũng đảm bảo tuân thủ đúng theo quy định tại Điều 7 Luật Dự trữ quốc gia “Hàng dự trữ quốc gia sau khi xuất phải được bù lại đủ, kịp thời”.

Mặt khác, tại điểm b Khoản 1 và điểm a Khoản 2 Luật Dự trữ quốc gia quy định: “Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn: Quyết định mức phân bổ ngân sách trung ương cho dự trữ quốc gia hàng năm. Ủy ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn: Quyết định mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho dự trữ quốc gia hàng năm (nếu có)”. Như vậy, xét về quy định của pháp luật thì mức dự trữ quốc gia hàng năm và mức bổ sung cho dự trữ quốc gia hàng năm (nếu có) đã được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định. Việc Thủ tướng Chính phủ bổ sung vốn mua bù hàng dự trữ quốc gia là để đảm bảo duy trì đủ mức dự trữ quốc gia đã được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phân bổ (xét về bản chất không làm tăng thêm lượng dự trữ quốc gia đã được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê duyệt); như vậy, việc thay đổi thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ đảm bảo không làm thay đổi hệ thống pháp luật hiện hành.

+ Việc quy định thẩm quyền Thủ tướng Chính phủ quyết định kinh phí mua bổ sung, mua bù hàng dự trữ quốc gia sẽ làm giảm bớt phát sinh về thủ tục hành chính cho các cơ quan của Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc xem xét, trình phê duyệt bổ sung kinh phí mua bổ sung, mua bù hàng DTQG.

## **V. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH**

Để đảm bảo triển khai thi hành Luật sau khi được thông qua, các cơ quan, tổ chức cá nhân vẫn sử dụng nguồn lực tài chính và nguồn nhân lực hiện hành.

## **VII. THỜI GIAN DỰ KIẾN THÔNG QUA VĂN BẢN**

Bộ Tài chính đề xuất thời gian trình Quốc hội khóa XV cho ý kiến và thông qua tại kỳ họp thứ 8 (tháng 10/2024) theo quy trình một kỳ họp và soạn thảo theo trình tự, thủ tục rút gọn.

Trên đây là nội dung đề nghị xây dựng dự án Luật đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán độc lập, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Quản lý thuế, Luật Dự trữ quốc gia. Bộ Tài chính kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

### ***Nơi nhận:***

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (đề b/cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (đề b/cáo);
- Văn phòng Trung ương Đảng;
- Ban Nội chính TW;
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội;
- Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội;
- Văn phòng Quốc hội;
- Các Bộ, cơ quan ngang bộ;
- VPCP: BTCN, các PCN
- Bộ Tư pháp;
- Lưu: VT, PC (PLC) ( b)

**KT. BỘ TRƯỞNG  
THỨ TRƯỞNG**

**Lê Tấn Cận**



**BÁO CÁO**

Đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng dự án một luật sửa đổi, bổ sung một số điều tại các luật thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tài chính nhằm thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô.

(Phục vụ công tác thẩm định của Bộ Tư pháp)

**I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ****1. Bối cảnh xây dựng chính sách**

- Tại Nghị quyết số 101/2023/QH15 về kỳ họp thứ 5 và Nghị quyết số 110/2023/QH15 về kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XV, Nghị quyết số 93/NQ-CP ngày 18/6/2024 về nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm để thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô đã đề ra nhiệm vụ:

Tổ chức rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, trọng tâm là pháp luật về đấu thầu, đấu giá, quy hoạch, đầu tư công, quản lý, sử dụng đất đai, tài sản công, ngân sách nhà nước, tài chính công, hợp tác công tư, xã hội hóa các dịch vụ công, đầu tư, môi trường, xây dựng, kinh doanh bất động sản, ngân hàng, tài chính, tự chủ tài chính, chứng khoán, trái phiếu, doanh nghiệp, giám định, định giá và các lĩnh vực khác đã được các đoàn kiểm tra, giám sát, thanh tra, kiểm toán, các cơ quan điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án kiến nghị, đề xuất hoặc có nhiều vướng mắc được các địa phương, người dân, doanh nghiệp kiến nghị; phát hiện, xác định cụ thể những quy định có mâu thuẫn, chồng chéo, sơ hở, bất cập, những vấn đề vướng mắc trong các luật và văn bản dưới luật có liên quan, báo cáo Quốc hội kết quả rà soát tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XV; kịp thời chỉ đạo sửa đổi, bổ sung theo thẩm quyền các văn bản dưới luật không còn phù hợp hoặc kiến nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các luật, nghị quyết có liên quan.

- Ngày 08/7/2024, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 603/QĐ-TTg về việc thành lập Ban chỉ đạo rà soát, xử lý vướng mắc trong hệ thống văn bản QPPL do Thủ tướng Chính phủ trực tiếp làm trưởng ban.

- Ngày 08/7/2024, Thủ tướng Chính phủ đã chủ trì Phiên họp thứ 1 Ban chỉ đạo rà soát xử lý vướng mắc trong hệ thống văn bản QPPL để đề xuất các nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô. Sau khi nghe báo cáo của Bộ Tư pháp (Báo cáo số 282/BC-BTP ngày 07/7/2024), Thủ tướng Chính phủ đã kết luận về việc cần thiết phải nghiên cứu, xây dựng dự án một luật sửa đổi, bổ sung nhiều luật theo trình tự,

thủ tục rút gọn nhằm thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô. Ngày 15/7/2024, Văn phòng Chính phủ đã có Thông báo số 322/TB-VPCP về kết luận của Thường trực Chính phủ về đánh giá chung và triển khai nhiệm vụ, giải pháp, trọng tâm trong thời gian tới và ngày 16/8/2024, VPCP có Thông báo số 386/TB-VPCP về ý kiến Kết luận của Thường trực Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

- Ngày 07/8/2024, Thủ tướng Chính phủ đã chủ trì Phiên họp thứ 2 Ban chỉ đạo rà soát xử lý vướng mắc trong hệ thống văn bản QPPL. Trên cơ sở báo cáo tổng hợp của Bộ Tư pháp, Thủ tướng Chính phủ đã giao: Bộ Tài chính chủ trì nghiên cứu, xây dựng Luật sửa đổi 07 luật thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tài chính, gồm: (1) Luật Chứng khoán; (2) Luật Kế toán; (3) Luật Kiểm toán độc lập; (4) Luật Ngân sách nhà nước; (5) Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; (6) Luật Quản lý thuế; (7) Luật Dự trữ quốc gia.

- Để tổ chức triển khai thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính đã có Thông báo số 631/TB-BTC ngày 09/8/2024 thông báo ý kiến chỉ đạo của Bộ trưởng về việc xây dựng dự án một luật sửa đổi, bổ sung một số điều tại các luật thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tài chính nhằm thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô. Theo đó, hiện nay, các đơn vị thuộc Bộ đang khẩn trương thực hiện để tổng hợp trình Chính phủ trình Quốc hội cho ý kiến và thông qua tại kỳ họp thứ 8 (tháng 10/2024).

## **2. Mục tiêu xây dựng chính sách**

- Tiếp tục thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối, quan điểm đã được xác định trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Kết luận số 64-KL/TW ngày 18 tháng 10 năm 2023 của Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về kinh tế - xã hội năm 2023 - 2024, Kết luận số 19-KL/TW ngày 14 tháng 10 năm 2021 của Bộ Chính trị về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, Nghị quyết số 101/2023/QH15 và Nghị quyết số 110/2023/QH15 của Quốc hội khóa XV và các Nghị quyết, kết luận khác của Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Quốc hội và Chính phủ.

- Tập trung rà soát, xử lý các vướng mắc có tính chất cấp bách tại một số luật nhằm tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc, điểm nghẽn để thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô.

- Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền (xây dựng cơ chế, chính sách, pháp luật, quy hoạch, kiểm tra, giám sát; không làm các công việc cụ thể); cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính; xóa bỏ cơ chế xin - cho; chống phiền hà, sách nhiễu cho người dân và doanh nghiệp; khơi thông, sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, lấy đầu tư công, nguồn lực Nhà nước dẫn dắt và kích hoạt mọi nguồn lực hợp pháp khác, trong đó, cả vốn đầu tư nước ngoài, đảm bảo mục tiêu góp phần khắc phục tình trạng né tránh, đùn đẩy, sợ sai, sợ trách nhiệm, không dám nghĩ, không dám làm, bệnh trì trệ trong một bộ phận cán bộ, công chức; cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh; xây dựng Nhà nước pháp quyền

xã hội chủ nghĩa, góp phần thực hiện mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát, thúc đẩy tăng trưởng, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế và các mục tiêu lớn theo Nghị quyết Đại hội XIII.

## II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Đề nghị xây dựng dự án một luật sửa đổi, bổ sung một số điều tại các luật thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tài chính gồm 30 chính sách đối với 07 luật (Luật Chứng khoán; Luật Kế toán; Luật Kiểm toán độc lập; Luật Ngân sách nhà nước; Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; Luật Quản lý thuế; Luật Dự trữ quốc gia), cụ thể như sau:

### 1. Luật Chứng khoán (03 chính sách)

#### ***1.1. Chính sách 1: Nâng cao tính minh bạch, hiệu quả trong hoạt động phát hành, chào bán chứng khoán***

##### ***a) Xác định vấn đề:***

##### ***(i) Về chào bán chứng khoán***

\* Chào bán chứng khoán ra công chúng

- Về điều kiện chào bán chứng khoán ra công chúng

Qua thực tiễn triển khai, phần lớn các đợt chào bán cổ phiếu ra công chúng hiện nay được thực hiện bằng phương thức chào bán thêm cổ phiếu ra công chúng cho cổ đông hiện hữu theo tỷ lệ sở hữu, theo đó vào ngày thực hiện quyền mua (ngày giao dịch không hưởng quyền), giá các cổ phiếu đang lưu hành sẽ được điều chỉnh giảm giá tham chiếu tương ứng với giá cổ phiếu được chào bán. Tuy nhiên, khi hủy bỏ đợt chào bán lại không điều chỉnh tăng lại giá cổ phiếu. Như vậy sẽ ảnh hưởng đến quyền lợi của những người nắm giữ cổ phiếu là cổ đông hiện hữu tại ngày điều chỉnh giá tham chiếu cổ phiếu.

\* Chào bán chứng khoán riêng lẻ

- Về điều kiện chào bán cổ phiếu riêng lẻ, trái phiếu chuyển đổi riêng lẻ, trái phiếu kèm chứng quyền riêng lẻ của công ty đại chúng: Pháp luật hiện hành đã có quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục hồ sơ chào bán riêng lẻ đơn giản hơn hồ sơ chào bán ra công chúng. Tuy nhiên việc kiểm soát, giám sát của các cổ đông hiện hữu đối với hoạt động chào bán cổ phiếu riêng lẻ còn nhiều hạn chế, kinh nghiệm, hiểu biết của các cổ đông về vai trò, quyền lợi của mình chưa cao. Điều này dẫn đến nguy cơ có thể ảnh hưởng đến lợi ích của cổ đông thiểu số, mà quan trọng nhất ảnh hưởng đến lợi ích là giá chào bán chiết khấu cho nhà đầu tư.

- Đối với thị trường trái phiếu phát hành riêng lẻ

Tại các thị trường chứng khoán trên thế giới, trái phiếu phát hành riêng lẻ được coi là một loại “chứng khoán ngoại trừ” nên không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Chứng khoán và khi thực hiện việc phát hành, tổ chức phát hành không phải đăng ký, không chịu sự quản lý của Ủy ban Chứng khoán các nước.

Về nguyên tắc, thị trường trái phiếu riêng lẻ là một thị trường đặc biệt có mức độ rủi ro cao, nên đối tượng tham gia thị trường này được hạn chế trong số lượng nhỏ nhà đầu tư có tiềm lực tài chính, kinh nghiệm chuyên môn có khả năng nhận biết và chấp nhận rủi ro.

Thời gian qua, thị trường trái phiếu phát hành riêng lẻ ở nước ta đang hoạt động chưa phù hợp với bản chất của thị trường này, thực tế cho thấy nhiều đợt chào bán trái phiếu riêng lẻ được phân phối cho hàng nghìn nhà đầu tư cá nhân, trong đó chủ yếu là nhà đầu tư cá nhân nhỏ lẻ (trực tiếp hoặc gián tiếp sở hữu trái phiếu thông qua các hợp đồng hợp tác đầu tư, hợp đồng mua bán lại...), thường là các nhà đầu tư có giá trị đầu tư thấp, không thực sự có kinh nghiệm chuyên môn và khả năng nhận biết rủi ro khi tham gia đầu tư vào trái phiếu doanh nghiệp chào bán riêng lẻ. Những bất cập này đã được xử lý thông qua việc ban hành Nghị định số 65/2022/NĐ-CP ngày 16/9/2022 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 153/2020/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2020 quy định về chào bán, giao dịch trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ tại thị trường trong nước và chào bán trái phiếu doanh nghiệp ra thị trường quốc tế, đồng thời tăng cường việc kiểm soát chặt chẽ các kênh phân phối trên thị trường sơ cấp, thứ cấp.

Để tiếp tục hỗ trợ thị trường phát hành trái phiếu riêng lẻ đi vào hoạt động đúng bản chất và phù hợp với thông lệ quốc tế, cần nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung một số quy định liên quan tại Luật Chứng khoán nâng cao hơn tính chuyên nghiệp của nhà đầu tư, cũng như bảo đảm an toàn, phòng ngừa rủi ro cho các nhà đầu tư trái phiếu riêng lẻ.

*(ii) Về công ty đại chúng*

- Về vốn chủ sở hữu (Điều 32): Thực tế cho thấy một số trường hợp công ty có vốn điều lệ đã góp trên 30 tỷ đồng nhưng vốn chủ sở hữu tại thời điểm đăng ký công ty đại chúng nhỏ hơn 30 tỷ đồng hoặc âm vốn. Do vậy, việc bổ sung quy định về “vốn chủ sở hữu” nhằm đảm bảo tính chặt chẽ về điều kiện đăng ký công ty đại chúng, nâng cao chất lượng hàng hoá của thị trường chứng khoán.

- Về hồ sơ đăng ký công ty đại chúng (Điều 33):

Thực hiện chỉ đạo của Chính phủ về việc tăng cường chất lượng hàng hóa trên thị trường chứng khoán tại Nghị quyết số 86/NQ-CP ngày 11/7/2022 về phát triển thị trường vốn an toàn, minh bạch, hiệu quả, bền vững nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, huy động nguồn lực phát triển kinh tế xã hội, việc xem xét kỹ về quá trình góp vốn, tăng vốn và sử dụng vốn trước khi đăng ký công ty đại chúng là cần thiết. Việc xác nhận của tổ chức kiểm toán đối với việc góp vốn, tăng vốn và sử dụng vốn trước khi đăng ký công ty đại chúng là cơ sở để đánh giá tính đầy đủ, hợp lệ của việc góp vốn điều lệ và tăng vốn của tổ chức đăng ký công ty đại chúng.

Luật chỉ quy định danh mục Hồ sơ đăng ký công ty đại chúng. Do vậy, để đảm bảo tính khả thi cho việc xem xét, đánh giá hồ sơ đăng ký tư cách công ty đại chúng, cần thiết giao Chính phủ quy định chi tiết Điều này.

- Về mua lại cổ phiếu (khoản 7 Điều 37):

Khoản 7 Điều 37 Luật Chứng khoán có quy định hạn chế tổ chức phát hành không được chào bán cổ phiếu trong thời hạn 06 tháng kể từ ngày kết thúc việc mua lại cổ phiếu. Mục tiêu của quy định nhằm đảm bảo sự nhất quán trong hoạt động của doanh nghiệp (doanh nghiệp mua lại cổ phiếu khi đánh giá cần thu hẹp sản xuất kinh doanh, giảm quy mô hoạt động). Tuy nhiên, thực tế phát sinh trường hợp công ty mua lại cổ phiếu trong tình huống bắt buộc (như mua lại cổ phiếu của người lao động nghỉ việc theo chương trình phát hành cổ phiếu cho người lao động, công ty chứng khoán mua lại cổ phiếu của chính mình trong trường hợp thực hiện sửa lỗi giao dịch), không phải công ty chủ động giảm quy mô hoạt động. Do đó, với quy định hiện tại, trong một số trường hợp doanh nghiệp có thể bị lỡ cơ hội kinh doanh khi không thể huy động vốn theo kế hoạch.

Ngoài ra, khoản 7 Điều 37 Luật Chứng khoán cũng có quy định trong trường hợp mua lại này công ty đại chúng không được chào bán cổ phiếu để tăng vốn điều lệ, trừ trường hợp chuyển đổi trái phiếu thành cổ phiếu theo cam kết khi thực hiện chào bán trái phiếu chuyển đổi. Quy định ngoại trừ này không cần thiết do việc chuyển đổi trái phiếu thành cổ phiếu là hoạt động phát hành, không phải chào bán (huy động thêm vốn).

- Về huỷ tư cách công ty đại chúng (Điều 38)

Thực tế có tình trạng các doanh nghiệp đã đăng ký đại chúng nhưng không tuân thủ nghĩa vụ về công bố thông tin theo quy định. Do vậy, để khắc phục tình trạng nêu trên, cần thiết bổ sung quy định huỷ tư cách công ty đại chúng đối với trường hợp Công ty đại chúng không thực hiện nghĩa vụ công bố thông tin về báo cáo tài chính năm được kiểm toán hoặc Nghị quyết Đại hội cổ đông thường niên trong 2 năm liên tục.

- Về hồ sơ huỷ tư cách công ty đại chúng (Điều 39): Thực tế có các trường hợp công ty đại chúng không thực hiện đăng ký giao dịch. Việc quy định như hiện tại (một trong các tài liệu tại hồ sơ huỷ tư cách công ty đại chúng là danh sách cổ đông do Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam cung cấp) dẫn tới vướng mắc trong việc thực hiện huỷ công ty đại chúng.

**b) Mục tiêu giải quyết vấn đề:**

- Thực hiện đồng bộ các giải pháp tháo gỡ khó khăn, tăng cường quản lý, giám sát các thị trường chứng khoán theo Nghị quyết số 101/2023/QH15 về Kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XV.

- Tiếp tục nâng cao chất lượng, tính minh bạch trong hoạt động chào bán, phát hành chứng khoán (bao gồm trái phiếu ra công chúng, cổ phiếu và trái phiếu riêng lẻ), bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, nhất là các nhà

đầu tư nhỏ lẻ, ngăn chặn hành vi gian lận khi đưa hàng hóa lên thị trường chứng khoán. Qua đó, tạo điều kiện cho TTCK phát triển, Chính phủ, các doanh nghiệp có khả năng huy động nguồn lực dài hạn, chi phí phù hợp để phát triển sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, thúc đẩy tăng trưởng.

**c) Các giải pháp đề xuất:**

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Chứng khoán:

Sửa đổi, bổ sung quy định về chào bán chứng khoán ra công chúng, chào bán chứng khoán riêng lẻ, về công ty đại chúng tại Luật Chứng khoán, cụ thể như sau:

- Về chào bán chứng khoán ra công chúng:

+ Khoản 2 Điều 15 (chào bán thêm cổ phiếu ra công chúng của công ty đại chúng): bổ sung ngoại trừ chào bán cho cổ đông hiện hữu theo tỷ lệ sở hữu thì không phải đạt tỷ lệ tối thiểu 70% số cổ phiếu được chào bán trong trường hợp chào bán ra công chúng nhằm mục đích huy động phần vốn để thực hiện dự án của tổ chức phát hành;

+ Khoản 3 Điều 15 (chào bán trái phiếu ra công chúng): bổ sung điều kiện chào bán trái phiếu ra công chúng phải có tài sản đảm bảo hoặc được bảo lãnh ngân hàng theo quy định của pháp luật.

- Về chào bán chứng khoán (cổ phiếu và trái phiếu) riêng lẻ của công ty đại chúng:

+ Nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp (Điều 11 Luật Chứng khoán): bổ sung đối với công ty có vốn điều lệ đã góp trên 100 tỷ đồng thì phải có thời gian hoạt động tối thiểu 02 năm. Đối với cá nhân, bổ sung quy định (i) phải tham gia đầu tư chứng khoán trong thời gian tối thiểu 02 năm, có tần suất giao dịch tối thiểu 10 lần mỗi quý trong 04 quý gần nhất; (ii) có thu nhập tối thiểu 01 tỷ đồng mỗi năm trong 02 năm gần nhất. Bổ sung thêm quy định nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp gồm nhà đầu tư là tổ chức, cá nhân nước ngoài. Bổ sung khoản 1a vào sau khoản 1 Điều 11 quy định: *“1a. Nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp tham gia mua, giao dịch, chuyển nhượng trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ là tổ chức theo quy định tại khoản 1 Điều này.”*

+ Điều 31 (chào bán chứng khoán riêng lẻ của công ty đại chúng): bổ sung rõ ĐHĐCĐ phải quyết định về số lượng cổ phiếu, giá chào bán hoặc nguyên tắc xác định giá chào bán; tăng thời gian hạn chế chuyển nhượng từ 01 năm đối với nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp lên thành 03 năm tương ứng với nhà đầu tư chiến lược (khoản 1 Điều 31); đối với điều kiện chào bán trái phiếu riêng lẻ, quy định đối tượng tham gia đợt chào bán chỉ bao gồm nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp là tổ chức, việc chuyển nhượng trái phiếu chào bán riêng lẻ chỉ được thực hiện giữa các nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp là tổ chức (điểm b, c khoản 2 Điều 31), bổ sung quy định chuyển tiếp.

- Về Công ty đại chúng:

+ Khoản 1 Điều 32 (điều kiện đăng ký công ty đại chúng): sửa đổi quy định công ty không chỉ có vốn điều lệ đã góp mà phải có vốn chủ sở hữu từ 30 tỷ đồng trở lên;

+ Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 33 theo hướng bổ sung tài liệu đăng ký công ty đại chúng phải có *Xác nhận của tổ chức kiểm toán về việc góp vốn điều lệ, tăng vốn và sử dụng vốn đến thời điểm đăng ký công ty đại chúng, xác nhận của cơ quan đăng ký kinh doanh nơi cấp giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp cho công ty đăng ký công ty đại chúng về các lần thay đổi Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp theo đúng quy định của pháp luật*; sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 33 quy định *Chính phủ quy định chi tiết về hồ sơ đăng ký công ty đại chúng, trình tự, thủ tục xác nhận hoàn tất việc đăng ký công ty đại chúng, ban hành mẫu Bản công bố thông tin về công ty đại chúng, quy định hồ sơ đăng ký công ty đại chúng hình thành sau chia tách, hợp nhất, sáp nhập doanh nghiệp*; bổ sung khoản 3 quy định *các tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia vào quá trình lập Hồ sơ đăng ký công ty đại chúng gửi UBCKNN chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính hợp pháp, chính xác, trung thực và đầy đủ của hồ sơ*.

+ Khoản 7 Điều 37 (báo cáo mua lại cổ phiếu, công bố thông tin và thực hiện việc mua lại cổ phiếu): sửa đổi theo hướng bổ sung quy định ngoại trừ các trường hợp mua lại cổ phiếu bắt buộc (mua lại cổ phiếu của người lao động nghỉ việc theo chương trình phát hành cổ phiếu cho người lao động, công ty chứng khoán mua lại cổ phiếu của chính mình trong trường hợp thực hiện sửa lỗi giao dịch); đồng thời bỏ đoạn *“trừ trường hợp chuyển đổi trái phiếu thành cổ phiếu theo cam kết khi thực hiện chào bán trái phiếu chuyển đổi”* do đây không phải trường hợp chào bán.

+ Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 38 theo hướng quy định công ty đại chúng có trách nhiệm gửi Ủy ban Chứng khoán Nhà nước văn bản thông báo kèm tài liệu về việc không đáp ứng một hoặc một số điều kiện công ty đại chúng quy định tại điểm a khoản 1 Điều 32 của Luật này; sửa đổi, bổ sung quy định tại khoản 5 Điều 38 theo hướng giao Chính phủ hướng dẫn một số trường hợp cụ thể.

+ Sửa đổi, bổ sung khoản 3 và khoản 4 Điều 39 theo hướng chỉnh sửa lại một số tài liệu trong hồ sơ hủy tư cách công ty đại chúng để đảm bảo khả thi trong thực tiễn.

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên hiện trạng quy định tại luật hiện hành

**d) Đánh giá tác động của các giải pháp**

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Giải pháp chính sách không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; thống nhất với Luật Doanh nghiệp và các văn bản quy phạm

pháp luật khác có liên quan, nhất là các quy định về chào bán trái phiếu; đồng thời, tương thích, phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Việc bổ sung quy định về công ty đại chúng nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về điều kiện đăng ký, hủy đăng ký công ty đại chúng đảm bảo chặt chẽ, nâng cao tính thực thi.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực:

Đối với Nhà nước: Giải pháp không làm phát sinh chi phí cho hoạt động quản lý nhà nước, không ảnh hưởng tới nguồn thu ngân sách Nhà nước. Các doanh nghiệp có điều kiện huy động vốn phát triển sản xuất, kinh doanh, góp phần tăng thu cho ngân sách nhà nước. Quy định về báo cáo tài chính đối với tổ chức thực hiện chào bán cổ phiếu lần đầu ra công chúng sẽ bổ sung công cụ để hạn chế việc niêm yết cửa sau của một số doanh nghiệp chưa đủ điều kiện niêm yết thông qua các hoạt động hợp nhất, sáp nhập. Bên cạnh đó, niềm tin đối với hoạt động chào bán chứng khoán tăng cao sẽ thu hút được nhà đầu tư tham gia vào TTCK, tăng thu cho ngân sách Nhà nước. Đối với hoàn thiện quy định về công ty đại chúng, việc bổ sung hồ sơ đăng ký công ty đại chúng là cơ sở để cơ quan quản lý nhà nước đánh giá tính đầy đủ, hợp lệ của việc góp vốn điều lệ và tăng vốn của tổ chức đăng ký CTĐC.

Đối với người dân: Bổ sung thêm nguồn thông tin để nhà đầu tư công chúng đánh giá một cách đầy đủ, toàn diện hơn về tình hình hoạt động sản xuất, kinh doanh sát với hiện trạng của doanh nghiệp. Bên cạnh đó, cơ chế giám sát hoạt động huy động vốn qua chào bán của doanh nghiệp chặt chẽ, các thông tin về chào bán được minh bạch làm cơ sở nhà đầu tư ra quyết định đầu tư đúng đắn và đem lại lợi ích tốt nhất, tài sản đầu tư của người dân vào doanh nghiệp được bảo đảm.

Đối với doanh nghiệp: Tăng tính minh bạch về tình hình tăng vốn, sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp có quá trình tăng vốn nhanh trong vòng 02 năm trước năm đăng ký chào bán cổ phiếu lần đầu ra công chúng. Công tác quản trị doanh nghiệp được tăng cường, vị thế trên thị trường tốt, niềm tin đối với doanh nghiệp được gia tăng, doanh nghiệp có khả năng huy động vốn lớn đầu tư cho hoạt động sản xuất kinh doanh, tăng lợi nhuận cho doanh nghiệp. Các quy định về hủy công ty đại chúng, quy định về trách nhiệm của tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia lập Hồ sơ đăng ký công ty đại chúng không làm phát sinh chi phí cho DN khi triển khai thực hiện. Bên cạnh đó, các quy định được bổ sung nhằm nâng cao trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong quá trình lập hồ sơ; khắc phục tình trạng các doanh nghiệp đã đăng ký đại chúng nhưng không tuân thủ nghĩa vụ về công bố thông tin theo quy định qua đó cơ cấu lại danh mục hàng hoá trên thị trường chứng khoán, loại bỏ các doanh nghiệp không cần tiếp tục duy trì trên TTCK; tăng cường chất lượng hàng hoá cho thị trường chứng khoán.



- Tác động tiêu cực:

Đối với Nhà nước: Việc bổ sung quy định pháp luật làm phát sinh chi phí không đáng kể cho hoạt động quản lý nhà nước để xây dựng, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật, không ảnh hưởng tới nguồn thu ngân sách Nhà nước.

Đối với người dân: Tính minh bạch, trách nhiệm của những người liên quan đến việc chào bán chứng khoán được tăng lên, không làm ảnh hưởng đến chi phí đầu tư của nhà đầu tư, do vậy, cơ bản không làm phát sinh chi phí.

Đối với doanh nghiệp: Đối với quy định về công ty đại chúng, việc bổ sung quy định thành phần hồ sơ đăng ký công ty đại chúng, đối với doanh nghiệp, việc bổ sung quy định này có thể làm phát sinh chi phí để thực hiện xác nhận việc góp vốn điều lệ, tăng vốn và sử dụng vốn đến thời điểm đăng ký công ty đại chúng

\* Tác động về giới:

Giải pháp không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách không mang tính phân biệt, được áp dụng chung.

\* Tác động của thủ tục hành chính:

Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp, cá nhân.

## **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Nội dung chào bán chứng khoán có liên quan trực tiếp tới các văn bản pháp luật như Luật Chứng khoán, Luật Doanh nghiệp ... Theo đó, cần hoàn thiện các quy định để đảm bảo tính phù hợp, thống nhất của hệ thống pháp luật, đảm bảo TTCK hoạt động ổn định, tăng cường công tác quản lý Nhà nước và bảo vệ quyền, lợi ích của nhà đầu tư.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực:

Đối với Nhà nước: quy định pháp luật về chào bán chứng khoán được hoàn thiện đã tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp thực hiện hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng, qua đó, Nhà nước tăng được nguồn thu từ nguồn phí đăng ký chào bán chứng khoán. Sự tham gia tích cực của các nhà đầu tư cũng tăng thu cho ngân sách Nhà nước từ các nguồn thu phí, lệ phí, giá, thuế.

Đối với doanh nghiệp: quy định pháp luật hiện hành đã tạo điều kiện cho nhiều doanh nghiệp thực hiện hoạt động chào bán chứng khoán, qua đó thu về nguồn vốn lớn để đầu tư cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, ổn định hoạt động và tăng lợi nhuận cho doanh nghiệp.

- Tác động tiêu cực:

Đối với Nhà nước:

+ Rủi ro giảm hiệu lực, hiệu quả thực thi chính sách, pháp luật về tài chính, đầu tư do ảnh hưởng đến niềm tin của thị trường; tăng chi phí cho các hoạt động quản lý nhà nước do phải bổ sung nguồn lực để xử lý hậu quả của các hoạt động chào bán, phát hành (như vấn đề giải quyết khiếu kiện, xử lý vi phạm). Bên cạnh đó, sự dè dặt trong quyết định đầu tư của nhà đầu tư sẽ làm ảnh hưởng tới nguồn thu cho ngân sách từ các hoạt động thu phí, lệ phí.

+ Thị trường trái phiếu phát hành riêng lẻ đang hoạt động chưa đúng bản chất của thị trường và thông lệ quốc tế, quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư dễ bị ảnh hưởng do một số nhà đầu tư không thực sự có kinh nghiệm chuyên môn và khả năng nhận biết rủi ro khi tham gia đầu tư, có thể gây ra hệ quả không tốt về mặt xã hội.

+ Đối với doanh nghiệp: doanh nghiệp bị hạn chế nguồn vốn để đầu tư vào hoạt động sản xuất, kinh doanh do hoạt động chào bán, huy động vốn gặp khó khăn hơn; trách nhiệm của tổ chức tư vấn hồ sơ chào bán, tổ chức bảo lãnh phát hành, của doanh nghiệp kiểm toán, kiểm toán viên và trách nhiệm cá nhân của các thành viên hội đồng quản trị trong tổ chức phát hành chưa được chi tiết, cụ thể hoá trong Luật ảnh hưởng chất lượng, tiến độ của các thông tin trong hồ sơ đăng ký chào bán và ảnh hưởng đến tiến độ xem xét hồ sơ đăng ký chào bán.

Đối với người dân:

+ Nhà đầu tư là cổ đông doanh nghiệp có thể có thiệt hại do thị trường suy giảm niềm tin vào doanh nghiệp, ảnh hưởng đến hình ảnh, giá trị của doanh nghiệp.

+ Quy định về tỷ lệ thành công của đợt chào bán cổ phiếu để thực hiện dự án đang gây một số vướng mắc, bất cập do phần lớn các đợt chào bán thêm cổ phiếu của các công ty đại chúng là chào bán cho các cổ đông hiện hữu theo tỷ lệ sở hữu. Vào ngày thực hiện quyền mua, các cổ phiếu đang lưu hành sẽ được điều chỉnh giá. Trong trường hợp cổ phiếu mới chào bán bị huỷ do không đáp ứng điều kiện về tỷ lệ huy động nêu trên, các nhà đầu tư đã bán cổ phiếu sau ngày chốt quyền sẽ bị thiệt hại.

+ Nhà đầu tư mua trái phiếu bị thiệt hại khi doanh nghiệp phát hành lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán gốc và lãi trái phiếu do số lượng người nắm giữ trái phiếu lớn và những người nắm giữ trái phiếu có khả năng chịu đựng rủi ro về mặt tài chính thấp.

\* Tác động về giới:

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

\* Tác động của thủ tục hành chính:

Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp, cá nhân.

***d) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

***1.2. Chính sách 2: Tiếp tục hoàn thiện các quy định để tăng cường công tác giám sát và xử lý nghiêm các hành vi gian lận, lừa đảo trong hoạt động phát hành, chào bán chứng khoán, nâng cao trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan, bảo đảm hiệu quả phòng ngừa, xử lý vi phạm trên TTCK***

***a) Xác định vấn đề:***

(i) Về chào bán chứng khoán, Luật Chứng khoán đã có quy định chung về trách nhiệm của cá nhân và tổ chức tham gia vào quá trình chào bán chứng khoán ra công chúng. Tuy nhiên:

- Chưa quy định trách nhiệm đầy đủ các chủ thể là cá nhân, tổ chức tham gia vào quá trình lập hồ sơ chào bán như tổ chức thẩm định giá độc lập, các thẩm định viên tham gia thẩm định giá;... dẫn đến nhiều tổ chức, cá nhân chưa ý thức được trách nhiệm của mình, làm ảnh hưởng đến chất lượng của thông tin cung cấp cho nhà đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước mất nhiều thời gian xem xét, xử lý hồ sơ chào bán, ảnh hưởng đến tiến độ phục vụ người dân và doanh nghiệp;

- Quy định hiện hành chỉ có quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ đăng ký chào bán chứng khoán ra công chúng mà chưa có quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân tham gia vào quá trình chào bán chứng khoán riêng lẻ;

- Quy định hiện hành không có quy định trách nhiệm của thành viên Hội đồng quản trị, thành viên Hội đồng thành viên của các tổ chức phát hành trong việc thu thập các căn cứ, bằng chứng, cơ sở tính toán, các hồ sơ, tài liệu tham chiếu kèm theo trước khi trình Đại hội đồng cổ đông thông qua phương án phát hành, phương án sử dụng vốn thu được từ đợt chào bán, dẫn đến không thể hiện được tính hợp lý, công bằng, công khai, minh bạch, có thể ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư.

Đồng thời, Luật hiện hành chưa quy định cụ thể, đầy đủ trách nhiệm của các chủ thể liên quan đến hồ sơ niêm yết, đăng ký giao dịch chứng khoán, ảnh hưởng đến thông tin cung cấp cho nhà đầu tư.

Bên cạnh đó, Luật Chứng khoán (Điều 28) đã có quy định về các trường hợp huỷ bỏ đợt chào bán chứng khoán ra công chúng, tuy nhiên mới chỉ quy định việc huỷ đợt chào bán khi đợt chào bán chưa hoàn thành và chỉ áp dụng đối với trường hợp chào bán ra công chúng, không bao gồm các đợt chào bán chứng khoán riêng lẻ. Điều này gây khó khăn, lúng túng cho các cơ quan quản lý khi các gian lận, sai sót hoặc các hành vi lừa đảo được phát hiện sau khi đợt chào bán đã hoàn thành. Về cơ bản, việc huỷ các đợt chào bán trái phiếu (bao gồm ra

công chúng và riêng lẻ) sau khi đợt chào bán đã hoàn thành là khả thi nếu Luật Chứng khoán có quy định về vấn đề này. Đối với trường hợp chứng khoán chào bán là cổ phiếu, việc huỷ bỏ đợt chào bán chỉ khả thi khi các cổ phiếu này chưa được đưa vào giao dịch. Sau khi đưa vào giao dịch, việc huỷ bỏ đợt chào bán không thể thực hiện được do không phù hợp với nguyên tắc đăng ký, lưu ký tập trung và nguyên tắc giao dịch tập trung, đa phương trên thị trường chứng khoán. Về mặt kỹ thuật, việc huỷ bỏ các đợt chào bán có yếu tố gian lận, lừa đảo hay sai sót nghiêm trọng cũng là bất khả thi do không thể bóc tách các cổ phiếu và người sở hữu các cổ phiếu được chào bán trên cơ sở các hành vi gian lận, lừa đảo hay sai sót nghiêm trọng.

Ngoài ra, Luật Doanh nghiệp và Bộ luật Hình sự cũng cần được rà soát để có phương án xử lý đối với các hành vi gian lận, tăng vốn ảo, tăng vốn không. Hành vi góp vốn ảo, vốn không là hành vi bị nghiêm cấm theo Điều 16 Luật Doanh nghiệp. Trong trường hợp phát hiện ra hành vi tăng vốn ảo, vốn không, theo các quy định của Nghị định số 01/2021/NĐ-CP, cơ quan đăng ký kinh doanh sẽ huỷ bỏ đăng ký thay đổi vốn điều lệ và cấp giấy chứng nhận mới. Cũng theo Luật Doanh nghiệp năm 2020 thì “vốn điều lệ của công ty cổ phần là tổng mệnh giá cổ phần các loại đã bán” (Điều 112). Như vậy, khi nội dung về vốn điều lệ trong giấy đăng ký kinh doanh thay đổi, số lượng cổ phiếu lưu hành trên thị trường cũng phải được điều chỉnh. Tuy nhiên, như phân tích nêu trên, trong trường hợp các cổ phiếu này đã được đưa vào niêm yết hoặc giao dịch tập trung, việc bóc tách các cổ phiếu và người nắm giữ cổ phiếu phát hành trên cơ sở các hành vi lừa đảo, gian lận là không thể thực hiện được. Vấn đề này cũng gây khó khăn cho cả chính các cơ quan tiến hành tố tụng khi khởi tố các vụ án lừa đảo liên quan đến chứng khoán. Việc không thể bóc tách các cổ phiếu tăng trên cơ sở các hành vi gian lận, lừa đảo gây nhiều khó khăn trong việc xác định người bị hại. Mức độ thiệt hại cũng khó có thể xác định do giá mua, giá bán cổ phiếu trên thị trường biến đổi liên tục; việc thua lỗ của nhà đầu tư, người bị hại bị ảnh hưởng bởi cả yếu tố gian lận lẫn yếu tố thị trường và cũng không có căn cứ để xác định được ảnh hưởng của từng yếu tố lên giá mua, giá bán hay xác định mức độ thiệt hại của nhà đầu tư có nguyên nhân từ hành vi gian lận.

(ii) Về hành vi thao túng TTCK, hành vi này được quy định chung là hành vi bị nghiêm cấm tại khoản 3 Điều 12 Luật Chứng khoán 2019. So với Luật Chứng khoán 2006, mô tả về hành vi thao túng tại Luật Chứng khoán 2019 đã bổ sung thêm 02 nội dung gồm "*Sử dụng một hoặc nhiều tài khoản giao dịch của mình hoặc của người khác*" và "*kết hợp tung tin đồn sai sự thật, cung cấp thông tin sai lệch ra công chúng*", làm rõ và bao quát hơn hành vi thao túng TTCK, theo đó mặc dù "kết hợp hoặc sử dụng các phương pháp giao dịch khác" thể hiện tính bao quát các phương thức thao túng có thể xảy ra nhưng Luật Chứng khoán 2019 nhấn mạnh hình thức kết hợp tung tin đồn sai sự thật, sai lệch để thao túng.

Mô tả chi tiết các hành vi được coi là thao túng TTCK được quy định tại khoản 1 Điều 211 Bộ luật Hình sự 2015 sửa đổi năm 2017, theo đó các hành vi

được coi là thao túng TTCK được mô tả tương tự như quy định về các hành vi thao túng TTCK quy định tại khoản 2 Điều 70 Nghị định 58/2012/NĐ-CP trước đây. Do ban hành trước thời điểm Luật Chứng khoán 2019 nên hành vi thao túng TTCK quy định tại Điều 211 Bộ luật Hình sự 2015 sửa đổi năm 2017 không bao gồm mô tả hành vi "*kết hợp tung tin đồn sai sự thật, cung cấp thông tin sai lệch ra công chúng*" như được nêu tại Luật Chứng khoán 2019. Tuy nhiên, tại điểm e khoản 1 Điều 211 Bộ luật Hình sự 2015 sửa đổi năm 2017 đã có mô tả có tính "quét" các hành vi thao túng có thể xảy ra, cụ thể: **Điều 211.1.e) Sử dụng các phương thức hoặc thực hiện các hành vi giao dịch khác để tạo cung cầu giả tạo, thao túng giá chứng khoán.** Như vậy, mô tả hành vi thao túng TTCK tại Bộ luật Hình sự 2015 sửa đổi năm 2017 vẫn đảm bảo cập nhật, bao quát các hành vi thao túng tại các văn bản pháp luật khác ban hành sau thời điểm Bộ luật Hình sự 2015 sửa đổi năm 2017 có hiệu lực.

Để mô tả chi tiết các hành vi thao túng TTCK trong xử phạt hành chính tương ứng với Luật Chứng khoán 2019, Khoản 2 Điều 3 Nghị định 156/2020/NĐ-CP ngày 30/12/2020 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và TTCK đã quy định chi tiết các hành vi được coi là thao túng TTCK tương tự như Điều 211 Bộ luật Hình sự 2015 sửa đổi năm 2017, có bổ sung thêm nội dung "*kết hợp tung tin đồn sai sự thật, cung cấp thông tin sai lệch ra công chúng*".

Thời gian qua, việc xử phạt hành chính các hành vi thao túng TTCK chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự vẫn đảm bảo phù hợp, xử lý răn đe vi phạm. Tuy nhiên, cần thiết bổ sung thêm quy định chi tiết các hành vi thao túng TTCK tại Luật Chứng khoán 2019 để đảm bảo quy định thống nhất giữa Luật Chứng khoán 2019 và Bộ luật hình sự năm 2015, được sửa đổi năm 2017 trong mô tả hành vi được coi là thao túng TTCK, đảm bảo hiệu lực pháp lý cao hơn (quy định tại Luật thay vì tại Nghị định) trong xử lý hành vi thao túng. Đồng thời, qua công tác giám sát, kiểm tra giao dịch trên TTCK Việt Nam thời gian qua, có những nhà đầu tư/nhóm nhà đầu tư chỉ giao dịch 01 hoặc một số ngày (có thể không liên tục) nhưng đó là hành vi cố ý tác động đến giá đóng cửa hoặc mở cửa cho loại chứng khoán đó, vì vậy, khi luật hóa quy định về hành vi thao túng tại Nghị định số 156/2020/NĐ-CP sẽ bỏ cụm từ "liên tục" quy định tại điểm c khoản 2 Điều 3 Nghị định số 156/2020/NĐ-CP ("*c. Liên tục mua hoặc bán chứng khoán với khối lượng chi phối vào thời điểm mở cửa hoặc đóng cửa thị trường nhằm tạo ra mức giá đóng cửa hoặc giá mở cửa mới cho loại chứng khoán đó trên thị trường*") cho phù hợp với các hành vi thực tế diễn ra trên TTCK Việt Nam hiện nay.

#### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

- Thực hiện đồng bộ các giải pháp tháo gỡ khó khăn, tăng cường quản lý, giám sát các thị trường chứng khoán theo Nghị quyết số 101/2023/QH15 về Kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XV.

- Khắc phục những tồn tại, bất cập mang tính cấp bách phát sinh trong quá trình thực hiện Luật Chứng khoán để xử lý các hành vi gian lận, lừa đảo trong hoạt động giao dịch và phát hành, chào bán chứng khoán, nâng cao trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan, bảo đảm hiệu quả của công tác quản lý nhà nước và tăng cường bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư, nhằm đảm bảo hoạt động TTCK lành mạnh, tuân thủ pháp luật, giữ nghiêm kỷ luật của thị trường.

**c) Các giải pháp đề xuất:**

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Chứng khoán:

Sửa đổi, bổ sung quy định Luật chứng khoán, cụ thể như sau:

+ Bổ sung Điều 9a vào sau Điều 9 theo hướng quy định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ, tài liệu báo cáo trong hoạt động về chứng khoán và thị trường chứng khoán (tổ chức, cá nhân nộp hồ sơ hoặc tham gia vào quá trình lập hồ sơ, tài liệu báo cáo; cơ quan, tổ chức tiếp nhận hồ sơ, tài liệu báo cáo; tổ chức tư vấn hồ sơ; tổ chức kiểm toán, kiểm toán viên được chấp thuận ký báo cáo kiểm toán; doanh nghiệp thẩm định giá, thẩm định viên về giá; tổ chức bảo lãnh phát hành, các tổ chức, cá nhân ký xác nhận các tài liệu trong hồ sơ).

+ Sửa đổi khoản 3 Điều 12 theo hướng luật hóa quy định về hành vi thao túng thị trường chứng khoán từ Nghị định 156/2020/NĐ-CP bao gồm cụ thể các hành vi như mua hoặc bán chứng khoán với khối lượng chi phối vào thời điểm mở cửa hoặc đóng cửa thị trường nhằm tạo ra mức giá đóng cửa hoặc giá mở cửa mới cho loại chứng khoán đó trên thị trường; đặt lệnh mua và bán cùng loại chứng khoán trong cùng ngày giao dịch hoặc thông đồng với nhau giao dịch mua, bán chứng khoán mà không dẫn đến chuyển nhượng thực sự ...; bổ sung khoản 6a vào sau khoản 6 theo hướng quy định người nội bộ của công ty đại chúng, công ty đầu tư chứng khoán đại chúng, quỹ đại chúng và người có liên quan của các đối tượng này không công bố thông tin về việc dự kiến giao dịch cổ phiếu, chứng chỉ quỹ đại chúng trước khi giao dịch cho UBCKNN, Sở Giao dịch chứng khoán theo quy định của pháp luật.

+ Sửa đổi, bổ sung Điều 28 theo hướng bổ sung quy định về một số trường hợp hủy bỏ đợt chào bán như phát hiện đợt chào bán trái phiếu, chứng quyền có bảo đảm ra công chúng đã được niêm yết, đăng ký giao dịch trên hệ thống giao dịch chứng khoán vi phạm quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều 27 Luật Chứng khoán; bổ sung quy định không hủy bỏ đợt chào bán...

+ Bổ sung Điều 31a sau Điều 31 quy định về đình chỉ, hủy bỏ đợt chào bán chứng khoán riêng lẻ tương ứng với chào bán chứng khoán ra công chúng.

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên hiện trạng quy định tại luật hiện hành

**d) Đánh giá tác động của các giải pháp**

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Giải pháp chính sách không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; thống nhất với Luật Doanh nghiệp và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan; luật hóa quy định tại Nghị định về hành vi thao túng TTCK, bảo đảm hiệu lực pháp lý cao hơn trong xử lý hành vi thao túng TTCK, thống nhất với quy định về hành vi thao túng TTCK tại Bộ luật Hình sự.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực/lợi ích:

Đối với Nhà nước: Giải pháp không làm phát sinh chi phí cho hoạt động quản lý nhà nước, không ảnh hưởng tới nguồn thu ngân sách Nhà nước. Đối với công tác quản lý nhà nước, cơ quan quản lý nhanh chóng xử lý các trường hợp vi phạm do phương án xử lý phù hợp với tính chất của hoạt động giao dịch chứng khoán tập trung (giao dịch khớp lệnh là giao dịch đa phương nên việc xác định chính xác đối tượng thiệt hại, giá trị thiệt hại của đối tượng bị thiệt hại tại thời điểm phát sinh hành vi vi phạm là khó khả thi và thời gian xử lý kéo dài).

Đối với tổ chức phát hành: theo phương án này, doanh nghiệp được xác định là đối tượng bị thiệt hại. Các tổ chức, cá nhân vi phạm phải thực hiện trách nhiệm đền bù thiệt hại (thanh toán phần vốn cho chứng khoán đã hành). Như vậy, doanh nghiệp sẽ được hoàn trả phần vốn tương ứng số lượng cổ phiếu đã phát hành và có nguồn vốn bổ sung cho hoạt động sản xuất kinh doanh.

+ Doanh nghiệp: Cộng đồng doanh nghiệp: thu được lợi ích từ củng cố niềm tin của thị trường, cộng đồng đầu tư về môi trường đầu tư, kinh doanh; giải pháp đưa ra sẽ góp phần nâng cao ý thức của doanh nghiệp trên TTCK, phòng ngừa các hành vi gian lận, lừa đảo trong hoạt động phát hành, chào bán chứng khoán; tăng cường trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có liên quan trên TTCK.

Giải pháp nào tăng cường hiệu lực, hiệu quả thực thi chính sách, pháp luật về tài chính, chứng khoán, có thể tăng niềm tin của xã hội vào tính nghiêm minh của pháp luật, vào môi trường đầu tư, kinh doanh; tăng hiệu quả đảm bảo thực thi pháp luật.

- Tác động tiêu cực/chi phí:

+ Nhà nước: Giải pháp đề xuất không làm phát sinh chi phí đối với Nhà nước.

+ Doanh nghiệp: không phát sinh chi phí, trừ khi người vi phạm là doanh nghiệp thì phải chịu xử lý theo quy định pháp luật.

+ Đối với tổ chức phát hành: các đối tượng vi phạm có thể không kịp thời đền bù phần vốn bị thiếu hụt. Do đó, số vốn thực góp tại doanh nghiệp không tương ứng đúng với vốn điều lệ của doanh nghiệp.

+ Cá nhân: Các nhà đầu tư không phát sinh chi phí; chỉ riêng đối tượng vi phạm sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật.

\* Tác động về giới:

Giải pháp không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách không mang tính phân biệt, được áp dụng chung.

\* Tác động của thủ tục hành chính:

Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp, cá nhân.

### **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Nội dung chào bán chứng khoán có liên quan trực tiếp tới các văn bản pháp luật như Luật Chứng khoán, Luật Doanh nghiệp ... Theo đó, cần hoàn thiện các quy định để đảm bảo tính phù hợp, thống nhất của hệ thống pháp luật, đảm bảo TTCK hoạt động ổn định, tăng cường công tác quản lý Nhà nước và bảo vệ quyền, lợi ích của nhà đầu tư. Bên cạnh đó, quy định về hành vi thao túng thị trường hiện đang quy định chi tiết tại văn bản dưới luật, chưa đảm bảo đồng bộ, thống nhất với quy định của Bộ luật hình sự.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực:

Đối với Nhà nước: quy định pháp luật về chào bán chứng khoán cơ bản được hoàn thiện tại Luật chứng khoán 2019 đã tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp thực hiện hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng, qua đó, Nhà nước tăng được nguồn thu từ nguồn phí đăng ký chào bán chứng khoán. Sự tham gia tích cực của các nhà đầu tư cũng tăng thu cho ngân sách Nhà nước từ các nguồn thu phí, lệ phí, giá, thuế.

Đối với doanh nghiệp: pháp luật hiện hành đã tạo điều kiện cho nhiều doanh nghiệp thực hiện hoạt động chào bán chứng khoán, qua đó thu về nguồn vốn lớn để đầu tư cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, ổn định hoạt động và tăng lợi nhuận cho doanh nghiệp.

- Tác động tiêu cực/chi phí:

Đối với Nhà nước: rủi ro giảm hiệu lực, hiệu quả thực thi chính sách, pháp luật về tài chính, đầu tư do ảnh hưởng đến niềm tin của thị trường; tăng chi phí cho các hoạt động quản lý nhà nước do phải bổ sung nguồn lực để xử lý hậu quả của các hoạt động chào bán, phát hành (như vấn đề giải quyết khiếu kiện, xử lý vi phạm). Bên cạnh đó, sự dè dặt trong quyết định đầu tư của nhà đầu tư sẽ làm ảnh hưởng tới nguồn thu cho ngân sách từ các hoạt động thu phí, lệ phí. Luật chứng khoán, Luật Doanh nghiệp và Bộ luật Hình sự chưa quy định cụ thể, chi tiết về phương án xử lý đối với các hành vi gian lận, tăng vốn ảo, tăng vốn không, gây khó khăn cho cơ quan quản lý cũng như các cơ quan tiến hành tố tụng khi khởi tố các vụ án lừa đảo liên quan đến chứng khoán; quyền, lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư có thể bị ảnh hưởng do khó xác định mức độ thiệt hại.



Đối với doanh nghiệp: hình ảnh, giá trị của doanh nghiệp doanh nghiệp bị suy giảm dẫn đến hoạt động chào bán, huy động vốn gặp khó khăn hơn, doanh nghiệp bị hạn chế nguồn vốn để đầu tư vào hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Đối với người dân: Một số hành vi gian lận làm cho hoạt động của thị trường bị ảnh hưởng, giá trị đầu tư nhà đầu tư có thể bị giảm sút từ sự suy giảm của thị trường. Trong trường hợp xuất hiện hành vi lừa đảo, gian lận, thiệt hại của nhà đầu tư có thể rất lâu mới được đền bù do việc xác định nhà đầu tư bị hại và mức độ thiệt hại của nhà đầu tư gặp khó khăn. Hoạt động đầu tư bị ảnh hưởng dẫn đến doanh nghiệp gặp khó khăn trong huy động vốn, hạn chế cơ hội mở rộng sản xuất, kinh doanh, ảnh hưởng cơ hội việc làm và tiền lương của người dân.

**\* Tác động về giới:**

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

**\* Tác động của thủ tục hành chính:**

Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp, cá nhân.

***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

***1.3. Chính sách 3: Hoàn thiện các quy định để tháo gỡ các vướng mắc trên thực tiễn, thúc đẩy sự phát triển của TTCK với mục tiêu nâng hạng thị trường chứng khoán***

***a) Xác định vấn đề:***

- Về thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài

Điều a khoản 4 Điều 56 Luật Chứng khoán quy định: “Thành viên bù trừ có các quyền sau đây: a) Thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh và các chứng khoán khác. Thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài chỉ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh cho chính ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài”. Ngoài ra, khoản 6 Điều 56 Luật Chứng khoán đã giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết việc cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam và thành viên của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam. Trên cơ sở đó, Chính phủ đã ban hành 02 Nghị định bao gồm: (i) Nghị định số 155/2020/NĐ-CP đã có hướng dẫn đối với ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài về việc cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán, đăng ký làm thành viên bù trừ trên TTCK cơ sở và (ii) Nghị định số 158/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ về chứng khoán phái sinh và thị trường chứng

khoán phái sinh (Nghị định số 158/2020/NĐ-CP) đã có hướng dẫn đối với ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài về việc cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán, đăng ký làm thành viên bù trừ trên TTCK phái sinh.

Trong quá trình xây dựng Nghị định số 155/2020/NĐ-CP, Nghị định số 158/2020/NĐ-CP, quan điểm thống nhất liên quan đến thành viên bù trừ cụ thể như sau: Thành viên bù trừ (bao gồm CTCK, ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài) được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán trên cả TTCK cơ sở và TTCK phái sinh. Riêng đối với thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài khi thực hiện bù trừ thanh toán giao dịch chứng khoán trên TTCK phái sinh thì chỉ được thực hiện cho chính ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài đó. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai để áp dụng cơ chế CCP, đã có các cách hiểu khác nhau giữa lĩnh vực ngân hàng và lĩnh vực chứng khoán về việc có cho phép ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được làm thành viên bù trừ trên thị trường chứng khoán cơ sở hay không.

Do vậy, việc sửa đổi, bổ sung quy định tại điểm a Khoản 4 Điều 56 là cần thiết để có cách hiểu thống nhất về việc cho phép thành viên bù trừ, đặc biệt là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch trên cả TTCK cơ sở và TTCK phái sinh.

- Về đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức hoạt động bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán theo cơ chế CCP:

Sau khi Luật Chứng khoán năm 2019 có hiệu lực thi hành, trong quá trình xây dựng Quyết định số 26/2022/QĐ-TTg ngày 16/12/2022 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập, tổ chức và hoạt động của Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam, một số đơn vị có ý kiến cho rằng không đủ cơ sở chặt chẽ để Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam thành lập công ty con thực hiện chức năng CCP do khoản 1 Điều 63 Luật Chứng khoán năm 2019 quy định cụ thể pháp nhân thực hiện hoạt động bù trừ và thanh toán chứng khoán là Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam. Theo đó, Quyết định số 26/2022/QĐ-TTg chưa có căn cứ quy định việc Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam thành lập công ty con để vận hành CCP như mục tiêu đặt ra khi xây dựng Luật Chứng khoán năm 2019.

Căn cứ chức năng nhiệm vụ được giao, hiện nay Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam đang đảm nhận thực hiện chức năng CCP cho thị trường chứng khoán phái sinh và tiến tới triển khai chức năng CCP cho cả thị trường chứng khoán cơ sở theo quy định tại Nghị định số 155/2020/NĐ-CP. Thành viên bù trừ của Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam sẽ chịu trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ của khách hàng với Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam với tư cách là đại diện theo ủy quyền của khách hàng. Tuy nhiên, trong trường hợp thành viên bù trừ không thực hiện được nghĩa vụ của mình, Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam là

bên chịu trách nhiệm thanh toán cuối cùng thay cho thành viên bù trừ thông qua cơ chế đảm bảo thanh toán hiện đang được quy định tại Nghị định 155/2020/NĐ-CP, Thông tư 119/2020/TT-BTC.

Như vậy, theo cơ chế CCP, Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam sẽ là đơn vị cuối cùng chịu rủi ro thanh toán, phải thực hiện nghĩa vụ bảo lãnh, thanh toán thay cho thành viên bù trừ mất khả năng thanh toán, có thể xảy ra trường hợp phải sử dụng nguồn vốn của mình để thực hiện các nghĩa vụ của thành viên bù trừ mất khả năng thanh toán giao dịch chứng khoán. Điều này có thể ảnh hưởng đến an toàn tài chính của chính Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam và ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện hoạt động nghiệp vụ khác tại Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam như: đăng ký, lưu ký, thực hiện quyền, chuyển quyền sở hữu, chuyển khoản chứng khoán, đăng ký giao dịch bảo đảm,... Theo thông lệ chung của hầu hết các thị trường đang vận hành cơ chế CCP trên thế giới và khuyến nghị của IOSCO, cũng như yêu cầu nâng hạng lên thị trường mới nổi của một số tổ chức xếp hạng quốc tế, bộ phận thực hiện chức năng CCP cần được tổ chức thành một pháp nhân riêng, độc lập, để phòng ngừa và kiểm soát rủi ro cho Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam nói riêng và toàn TTCK nói chung. Do đó, cần thiết nghiên cứu, bổ sung quy định để tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc thành lập công ty con của Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam để triển khai chức năng CCP, đảm bảo hoạt động này hiệu quả, an toàn và đúng thông lệ quốc tế.

- Đối với hoạt động của quỹ đầu tư chứng khoán: Các quy định về hạn mức đầu tư của các quỹ đại chúng tại Điều 110 Luật Chứng khoán 2019 đã được xây dựng phù hợp với thông lệ quốc tế. Theo thống kê, đa số các quỹ đại chúng đều tuân thủ tốt các quy định về hạn mức đầu tư tại Luật Chứng khoán. Tuy nhiên, thực tiễn trong thời gian qua cho thấy:

+ Một số quỹ xuất hiện tình trạng gần chạm ngưỡng và vượt hạn chế *mức đầu tư thụ động* do nguyên nhân diễn biến thị trường không thuận lợi, giá trị tài sản ròng (NAV) giảm, dẫn đến các quỹ vượt thụ động theo hạn chế tại điểm b, điểm đ khoản 1 Điều 110 Luật Chứng khoán (*Không đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành quá 10% tổng giá trị chứng khoán đang lưu hành của tổ chức đó, trừ trái phiếu Chính phủ; Không đầu tư quá 30% tổng giá trị tài sản của quỹ đại chúng vào các công ty trong cùng một nhóm công ty có quan hệ sở hữu với nhau*). Các quỹ bắt buộc phải bán ra để đảm bảo tỷ lệ theo quy định pháp luật về chứng khoán trong thời hạn quy định (khoản 6, khoản 7, khoản 8 Điều 24 Thông tư 98/2020/TT-BTC), theo đó, có thể ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động đầu tư do bán khi thị trường chưa thuận lợi.

+ Việc vượt hạn mức thụ động cũng diễn ra đối với các quỹ ETF trong giai đoạn hiện nay. Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 110 Luật chứng khoán, quỹ đại chúng (bao gồm quỹ ETF) *không được đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành quá 10% tổng giá trị chứng khoán đang lưu hành của tổ chức*

đó. Thực tiễn đã xảy ra trường hợp khi quy mô của một số tổ chức phát hành (tổ chức phát hành có chứng khoán thuộc chỉ số tham chiếu) còn nhỏ trong khi quy mô quỹ ETF ngày càng lớn, quỹ sẽ bị vượt thụ động hạn mức 10% nêu trên. Đặc trưng của quỹ ETF là đầu tư thụ động theo danh mục chứng khoán của chỉ số và theo tỷ trọng của từng chứng khoán trong chỉ số. Khi xảy ra trường hợp nêu trên, quỹ buộc phải giảm quy mô để không vi phạm hạn mức đầu tư, gây thiệt hại cho hoạt động đầu tư của quỹ. Quỹ cũng sẽ phải ngừng phát hành thêm chứng chỉ quỹ cho nhà đầu tư, do đó ảnh hưởng đến quyền lợi của nhà đầu tư.

+ Quyết định số 368/QĐ-TTg ngày 21/3/2022 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược tài chính đến năm 2030 đã xác định giải pháp: *“Mở rộng cơ sở nhà đầu tư, tăng cường khả năng tiếp cận thị trường và triển khai các loại hình quỹ đầu tư, nhà đầu tư có tổ chức dài hạn trên thị trường. Đảm bảo cơ cấu hợp lý giữa nhà đầu tư cá nhân và nhà đầu tư tổ chức, giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài, thúc đẩy sự phát triển của các nhà đầu tư chuyên nghiệp”*. Đồng thời, theo Quyết định số 1726/QĐ-TTg ngày 29/12/2023 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển TTCK đến năm 2030 đề ra một trong những giải pháp là *phát triển các nhà đầu tư tổ chức trong nước, trong đó chú trọng phát triển các quỹ đầu tư*. Việc nâng hạn mức đầu tư của quỹ đại chúng là một giải pháp quan trọng để thúc đẩy ngành quỹ phát triển.

#### ***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Nhằm hoàn thiện các quy định, kịp thời khắc phục các bất cập, vướng mắc có tính cấp bách trong thực tiễn hoạt động TTCK, đáp ứng yêu cầu phát triển mới, bảo đảm tính toàn diện của khung pháp lý quản lý hoạt động TTCK, nâng cao hiệu quả hoạt động của TTCK nhằm thực hiện mục tiêu nâng hạng thị trường thông qua việc:

- Tạo hành lang pháp lý đầy đủ, toàn diện cho việc triển khai hoạt động bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán theo cơ chế đối tác bù trừ trung tâm trên toàn TTCK.

- Tháo gỡ điểm nghẽn trong thu hút nhà đầu tư tổ chức vào TTCK Việt Nam.

#### ***c) Các giải pháp đề xuất:***

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Chứng khoán:

- Sửa đổi, bổ sung quy định tại điểm a khoản 4 Điều 56, khoản 4 Điều 55, khoản 1 Điều 63 để triển khai cơ chế CCP như sau:

+ Sửa đổi điểm a khoản 4 Điều 56: *“Thành viên bù trừ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch cho các chứng khoán giao dịch trên hệ thống giao dịch chứng khoán. Trường hợp thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh, thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài chỉ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch cho chính thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài”*.

+ Sửa đổi khoản 1 Điều 63: “1. Hoạt động bù trừ, xác định nghĩa vụ thanh toán tiền và chứng khoán được thực hiện thông qua Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam hoặc công ty con của Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam”. Đồng thời, bổ sung khoản 4 Điều 55: “4. Thủ tướng Chính phủ quyết định việc tổ chức, phân công thực hiện một số quyền, nghĩa vụ của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam theo quy định của Luật này cho công ty con của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam trên cơ sở đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tài chính”.

- Sửa đổi, bổ sung điểm b, điểm đ khoản 1 Điều 110 về hạn chế đầu tư của Quỹ đại chúng như sau:

Điểm b, điểm đ khoản 1 Điều 110 (về hạn chế đối với quỹ đại chúng): *mở rộng hạn chế đầu tư của quỹ từ 10% lên 15% đối với đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành; từ 30% lên 35% đối với đầu tư vào các công ty trong cùng một nhóm công ty có quan hệ sở hữu với nhau.*

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên trạng các quy định có liên quan tại luật hiện hành

#### ***d) Đánh giá tác động của các giải pháp***

##### **Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Về hoạt động thanh toán, bù trừ chứng khoán:

Bảo đảm tính rõ ràng, dễ hiểu và thống nhất trong quy định pháp luật chứng khoán và pháp luật về tổ chức tín dụng.

Tạo cơ sở pháp lý đầy đủ để thành lập công ty con của Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam đảm nhiệm chức năng CCP nhằm kiểm soát rủi ro, tách bạch việc thực hiện chức năng CCP với việc thực hiện chức năng nghiệp vụ khác của Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam, phù hợp với thông lệ quốc tế.

- Nội dung quy định về hạn mức đầu tư của quỹ đại chúng được quy định tại Luật Chứng khoán và các Thông tư hướng dẫn Luật. Vì vậy, việc sửa đổi quy định về hạn chế đối với quỹ đại chúng tại Luật Chứng khoán sẽ dẫn đến sửa đổi các quy định tương ứng tại Thông tư hướng dẫn Luật nhằm đảm bảo tính phù hợp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật, đảm bảo thị trường chứng khoán hoạt động ổn định và bảo vệ quyền, lợi ích của nhà đầu tư.

\* Tác động về kinh tế, xã hội

- Tác động tích cực:

+ Đối với cơ quan nhà nước:

Giải pháp không làm phát sinh chi phí cho hoạt động quản lý nhà nước, không ảnh hưởng tới nguồn thu ngân sách nhà nước; rõ ràng trong triển khai thực thi chính sách pháp luật; thống nhất trong cơ chế phối hợp cấp phép giữa

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và UBCKNN đối với chính sách cho phép ngân hàng lưu ký làm thành viên bù trừ.

Thuận lợi trong việc giám sát rủi ro tài chính, đảm bảo an toàn tài chính cho Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam thực hiện các hoạt động nghiệp vụ liên quan đến đăng ký, lưu ký, bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán.

+ Đối với các doanh nghiệp, nhà đầu tư:

Các nhà đầu tư nước ngoài thường chọn các ngân hàng lưu ký toàn cầu để lưu ký tiền, chứng khoán của họ để đảm bảo an toàn tài sản khi đầu tư vào thị trường chứng khoán Việt Nam. Do đó, việc ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được làm thành viên bù trừ và tham gia vào hệ thống CCP là phù hợp thông lệ quốc tế (đã trình bày chi tiết ở mục I) do tiền, chứng khoán không phải chuyển sang CTCK mà chỉ cần chuyển giao vào ngày thanh toán, đáp ứng nguyên tắc chuyển giao chứng khoán đồng thời với thanh toán tiền (DVP). Do đó, khi các ngân hàng lưu ký được làm thành viên bù trừ sẽ đáp ứng tiêu chí đảm bảo an toàn tài sản cho NĐTNN, dẫn đến thu hút thêm NĐTNN vào TTCK Việt Nam, thuận lợi cho việc triển khai cơ chế CCP là một trong những tiêu chí quan trọng để duy trì xếp hạng thị trường chứng khoán sau khi được nâng hạng, góp phần phát triển thị trường chứng khoán Việt Nam an toàn, hiệu quả, bền vững.

Nâng hạng TTCK là tiền đề nâng bậc tín nhiệm quốc gia: TTCK tự do, hiệu quả luôn được coi là một trong những tiêu chí cốt yếu để đánh giá mức độ phát triển nền kinh tế thị trường của một quốc gia, vùng lãnh thổ. Do đó, nâng hạng TTCK sẽ là tiền đề quan trọng đối với cộng đồng quốc tế, cho thấy Việt Nam đang trên đà phát triển thành một nền kinh tế thị trường theo đúng bản chất. Từ đó, góc nhìn của các nhà đầu tư quốc tế về môi trường đầu tư – kinh doanh tại Việt Nam cũng sẽ có chuyển biến tích cực hơn, các doanh nghiệp Việt Nam sẽ có cơ hội huy động trên thị trường quốc tế.

Giải pháp này cũng giúp cơ chế bù trừ thanh toán của TTCK VN tương đồng với cơ chế bù trừ thanh toán của nhiều TTCK trên thế giới. Theo báo cáo đánh giá của Ngân hàng Thế giới vào tháng 12/2020, việc được nâng hạng sẽ thu hút thêm dòng vốn ngoại gián tiếp ròng khoảng 7,2 tỷ USD vào Việt Nam một năm, dòng vốn này chủ yếu đến từ các quỹ đầu tư và NĐTNN lớn trên thế giới.

Nâng hạng TTCK sẽ là tín hiệu quan trọng đối với cộng đồng quốc tế, giúp TTCK không chỉ gia tăng số lượng nhà đầu tư mà chất lượng của nhà đầu tư cũng sẽ được nâng cao với sự tham gia của các quỹ đầu tư, các tổ chức đầu tư quốc tế lớn với mục tiêu đầu tư dài hạn. Các CTCK, thành viên thị trường và các DN niêm yết, CTĐC cũng được tiếp cận với dòng vốn đầu tư ngoại lớn đầu tư gián tiếp vào, tăng cường công tác quản trị doanh nghiệp, thúc đẩy hoạt động đầu tư, sản xuất kinh doanh trong nước.

Đảm bảo an toàn tài chính cho Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam khi triển khai cơ chế CCP cùng với việc thực hiện các hoạt động nghiệp vụ khác.

Bên cạnh đó, giải pháp góp phần đa dạng hóa cơ cấu nhà đầu tư trên TTCK, giải quyết điểm nghẽn thu hút nhà đầu tư tổ chức tham gia TTCK Việt Nam; đồng thời mở rộng hoạt động đầu tư cho các quỹ đầu tư chứng khoán đại chúng trên TTCK; giải quyết một số bất cập phát sinh trong thực tiễn triển khai trong thời gian qua như tình trạng chạm ngưỡng, vượt hạn mức đầu tư thụ động của các quỹ đại chúng, đặc biệt là các quỹ trái phiếu, quỹ ETF. Việc nâng một số hạn mức đầu tư của quỹ đại chúng vẫn dựa trên nguyên tắc đảm bảo an toàn và phát triển các quỹ đầu tư chứng khoán, đảm bảo quyền lợi của các nhà đầu tư.

- Tác động tiêu cực:

+ Đối với cơ quan nhà nước: Không

+ Đối với tổ chức: Không

\* Tác động về giới:

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

\* Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp.

## **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Đối với hoạt động bù trừ, thanh toán chứng khoán tại điểm a khoản 4 Điều 56 Luật Chứng khoán: còn có các cách hiểu khác nhau giữa lĩnh vực ngân hàng và lĩnh vực chứng khoán về việc có cho phép ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được làm thành viên bù trừ trên thị trường chứng khoán cơ sở. Theo đó, các văn bản hướng dẫn điểm a khoản 4 Điều 56 Luật Chứng khoán trong lĩnh vực chứng khoán và ngân hàng còn chưa thống nhất trong quy trình cấp phép để có thể ghi nhận nghiệp vụ này vào Giấy phép NHNN cấp cho các ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

- Đối với quy định hiện hành tại Điều 55, khoản 1 Điều 63: Không đủ cơ sở pháp lý thành lập công ty con của Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt để đảm nhiệm chức năng CCP, khó kiểm soát rủi ro hoạt động khi Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam thực hiện chức năng CCP cho cả thị trường chứng khoán cơ sở.

- Việc giữ nguyên trạng các quy định về hạn chế đối với quỹ đại chúng sẽ không dẫn đến việc sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn Luật (cụ thể là Thông tư hướng dẫn về hoạt động của quỹ đầu tư chứng khoán). Như vậy,

nội dung quy định về hạn chế đầu tư của quỹ đại chúng được quy định tại Luật Chứng khoán và các Thông tư hướng dẫn Luật đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực:

+ Đối với cơ quan nhà nước: không phát sinh chi phí sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các văn bản để điều chỉnh chính sách.

Về quỹ đầu tư chứng khoán: chính sách không làm xáo trộn các chính sách hiện hành liên quan đến hoạt động đầu tư của các quỹ.

Đồng thời, việc giữ nguyên trạng quy định không phát sinh chi phí sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các văn bản để phù hợp với Luật.

+ Đối với quỹ đầu tư, nhà đầu tư: Quy định tại điểm b, điểm đ khoản 1 Điều 110 Luật Chứng khoán hiện hành cơ bản phù hợp với hoạt động của các quỹ đầu tư trong trường hợp thị trường không có nhiều biến động mạnh do các nguyên nhân khách quan.

- Tác động tiêu cực:

+ Đối với cơ quan nhà nước:

Khó khăn trong triển khai thực hiện do chưa thống nhất trong quy trình cấp phép để có thể ghi nhận nghiệp vụ này vào Giấy phép NHNN cấp cho các ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài

Khó khăn trong việc giám sát rủi ro tài chính, đảm bảo an toàn tài chính cho Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam trong việc thực hiện toàn bộ các hoạt động nghiệp vụ liên quan đến đăng ký, lưu ký, bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán.

+ Đối với doanh nghiệp, nhà đầu tư:

Các ngân hàng lưu ký chưa được NHNN cấp phép làm thành viên bù trừ sẽ không được tham gia vào hoạt động bù trừ, thanh toán theo quy định pháp luật chứng khoán khi cơ chế CCP chính thức được triển khai. Theo đó, chưa tạo ra sự bình đẳng giữa các thành viên thị trường trong việc cho phép tiếp cận đầy đủ vào hệ thống của CCP để thực hiện hoạt động bù trừ thanh toán cho khách hàng của mình. Ngoài ra, chưa tháo gỡ được quan ngại của NĐTNN, nhất là các quỹ đầu tư từ Mỹ, Châu Âu về vấn đề an toàn lưu giữ tài sản do lúc này tài sản của NĐTNN được lưu giữ đầy đủ tại ngân hàng lưu ký cho đến khi chuyển giao để hoàn tất thanh toán tại ngày thanh toán. Nhất là khi quy định tại nhiều thị trường chứng khoán quốc tế yêu cầu ngân hàng lưu ký chỉ được lưu giữ tài sản tại ngân hàng lưu ký, không được chuyển sang công ty chứng khoán để đảm bảo an toàn tài sản cho khách hàng.

Rủi ro đối với Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam trong việc đảm bảo an toàn tài chính khi triển khai cơ chế CCP cùng với việc thực



hiện các hoạt động nghiệp vụ khác.

Đối với quỹ đầu tư, nhà đầu tư: Trong trường hợp thị trường có nhiều biến động do các nguyên nhân khách quan, các quỹ đầu tư dễ bị vượt hạn mức đầu tư, do đó phải chia nhỏ danh mục hoặc tốn chi phí điều chỉnh cơ cấu danh mục nhằm đáp ứng quy định, ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư và quyền lợi của nhà đầu tư.

\* Tác động về giới:

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

\* Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp không làm phát sinh thủ tục hành chính mới nên không ảnh hưởng đến chi phí của doanh nghiệp.

#### ***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

### **2. Luật Kế toán (02 chính sách)**

#### ***2.1. Chính sách 1: Tháo gỡ khó khăn, góp phần thúc đẩy hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp***

##### ***a) Xác định vấn đề:***

*(i) Về áp dụng Chuẩn mực quốc tế về kế toán (IFRS) và xây dựng khuôn khổ pháp lý cho việc áp dụng IFRS tại Việt Nam*

Theo tài liệu của Ủy ban Chuẩn mực kế toán quốc tế, tính đến nay đã có 87,5% quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới bắt buộc áp dụng IFRS, nếu tính thêm các nước đã tuyên bố về việc cho phép áp dụng IFRS thì là khoảng 94%.

Việt Nam là nền kinh tế có độ mở cao với kim ngạch xuất nhập khẩu ước đạt 150% GDP. Trong những năm gần đây, nhu cầu niêm yết và huy động vốn của các doanh nghiệp Việt Nam trên thị trường chứng khoán quốc tế ngày càng nhiều và để thực hiện được điều đó, các đơn vị bắt buộc phải lập báo cáo tài chính theo IFRS. Đồng thời, các công ty có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài là một bộ phận quan trọng trong nền kinh tế cũng có nhu cầu áp dụng IFRS theo chính sách của công ty mẹ.

Tuy nhiên, Việt Nam lại nằm trong số ít các quốc gia chưa thừa nhận và cho phép áp dụng IFRS, dẫn đến khó khăn trong việc:

- Được các định chế quốc tế nâng hạng thị trường chứng khoán;
- Tranh thủ cơ hội thu hút đầu tư nước ngoài;
- Được quốc tế công nhận là nền kinh tế thị trường;

- Niêm yết trên thị trường quốc tế và tiếp cận với nguồn vốn từ các thị trường tài chính quốc tế;

- Triển khai nghị quyết của quốc hội về chống xói mòn thuế toàn cầu.

*(ii) Về hỗ trợ sự phát triển của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ; Giảm bớt thời gian, chi phí cho công tác kế toán của đơn vị; Nâng cao tính minh bạch và tuân thủ báo cáo tài chính của các đơn vị có quy mô lớn; phòng chống rửa tiền.*

- Một số quy định của luật về dịch tất cả tài liệu từ tiếng nước ngoài ra tiếng Việt, in ấn lưu trữ hồ sơ tài liệu trên giấy... gây tốn kém nhiều chi phí và thời gian cho công tác kế toán tại đơn vị, làm giảm hiệu quả hoạt động của đơn vị. Việc sửa đổi Luật theo hướng chỉ cần dịch ra tiếng Việt và in ấn, lưu trữ tài liệu ra giấy khi cơ quan có thẩm quyền yêu cầu là để tiết giảm chi phí, thời gian thực thi và tuân thủ, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của đơn vị.

- Các đơn vị có quy mô vừa, nhỏ, siêu nhỏ có nguồn lực hạn chế về tài chính và nhân sự, nhiều đơn vị chỉ có 1 kế toán, chưa được đào tạo bài bản. Báo cáo tài chính của đối tượng này cần đơn giản, hướng tới mục đích quản lý thuế là chính. Nếu yêu cầu các đối tượng này lập báo cáo tài chính theo đúng quy định của Chuẩn mực kế toán thì vượt quá khả năng, tốn kém nhiều chi phí cho doanh nghiệp.

- Về sự minh bạch của các thông tin trên báo cáo tài chính và tính tuân thủ quy định của pháp luật về kế toán tại các đơn vị có lợi ích công chúng, các đơn vị có quy mô lớn và doanh nghiệp Nhà nước:

+ Hiện nay tính tuân thủ của một số doanh nghiệp chưa cao, gây ảnh hưởng xấu đến môi trường kinh doanh, ổn định kinh tế vĩ mô. Một số các đơn vị thuộc lĩnh vực kinh doanh lập báo cáo tài chính chưa tuân thủ chuẩn mực kết toán và chế độ kế toán nên còn nhiều sai sót, làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, gây những hậu quả xấu cho môi trường đầu tư, cho nền kinh tế và tình hình trật tự an toàn xã hội, gây khiếu kiện kéo dài.

+ Một số đơn vị lập báo cáo tài chính (BCTC) cho một số mục đích đặc biệt như cung cấp riêng cho nhà đầu tư nước ngoài, báo cáo riêng về thuế, đánh giá xếp hạng tín nhiệm.... nhưng vẫn gọi là BCTC làm người sử dụng BCTC hiểu chưa đúng về tình hình tài chính dẫn đến đưa ra các quyết định không phù hợp. Mặt khác, hiện nay có sự bất cập, chồng chéo về phạm vi hoặc không rõ về phạm vi áp dụng của một số văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến công tác kế toán, lập và trình bày báo cáo tài chính, gây khó khăn cho các đơn vị trong việc áp dụng quy định của pháp luật cho công tác kế toán. Ví dụ một số quy định căn cứ quy định về thuế nhưng phạm vi không nói rõ là áp dụng cho thuế hay kế toán; Một số cơ quan đưa ra các quy định về quản trị nhưng lại có nội hàm về kế toán khác với quy định của Chuẩn mực kế toán và Chế độ kế toán.

- Luật quy định thời hạn nộp báo cáo tài chính hợp nhất của các đơn vị công là 90 ngày. Tuy nhiên, các đơn vị công có thể có sự phân cấp, phân quyền

rất đa dạng và phức tạp từ Trung ương đến địa phương nên nhiều đơn vị như các Bộ, UBND cấp tỉnh không kịp lập báo cáo theo luật định.

**b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

- Ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát, thúc đẩy tăng trưởng và triển khai Nghị quyết số 107/2023/QH15 của Quốc hội về chống xói mòn thuế toàn cầu.

- Thúc đẩy vốn đầu tư nước ngoài, góp phần tạo điều kiện nâng hạng thị trường chứng khoán, đạt mục tiêu Việt Nam được công nhận là nền kinh tế thị trường.

- Hỗ trợ sự phát triển của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ; Giảm bớt thời gian, chi phí cho công tác kế toán của đơn vị; Nâng cao tính minh bạch và tuân thủ báo cáo tài chính của các đơn vị có quy mô lớn; phòng chống rửa tiền.

**c) Các giải pháp đề xuất:**

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật kế toán:

- Làm rõ khái niệm Chuẩn mực về kế toán gồm Chuẩn mực quốc tế và Chuẩn mực Việt Nam tại khoản 19 Điều 3:

Điều 3. Chuẩn mực về kế toán

*“19. Chuẩn mực về kế toán là Chuẩn mực để lập và trình bày báo cáo tài chính, gồm:*

*a. Chuẩn mực về kế toán của Việt Nam;*

*b. Chuẩn mực quốc tế về kế toán do Ủy ban Chuẩn mực kế toán quốc tế ban hành.”*

- Sửa khoản 1 Điều 11 về Chữ viết và chữ số sử dụng trong kế toán

*“1. Chữ viết sử dụng trong kế toán là tiếng Việt. Các tài liệu kế toán bằng tiếng nước ngoài thì phải dịch ra tiếng Việt khi cơ quan Nhà nước có thẩm quyền yêu cầu. Các loại tài liệu kế toán giống nhau về nội dung, biểu mẫu thì chỉ phải dịch một lần.”*

- Sửa khoản 4 Điều 12 về Kỳ kế toán

*“4. Trường hợp kỳ kế toán năm đầu tiên hoặc kỳ kế toán năm cuối cùng có thời gian không quá 3 tháng thì được cộng với kỳ kế toán năm tiếp theo hoặc cộng với kỳ kế toán năm trước đó để tính thành một kỳ kế toán năm; kỳ kế toán năm đầu tiên hoặc kỳ kế toán năm cuối cùng phải không quá 15 tháng”.*

- Sửa Điều 29 về Báo cáo tài chính

*2. Việc lập báo cáo tài chính của đơn vị kế toán được thực hiện như sau:*

*d) Báo cáo tài chính phải có chữ ký của người lập, kế toán trưởng và người đại diện theo pháp luật hoặc người đứng đầu của đơn vị.*

*đ. Đối với các đơn vị thuộc lĩnh vực kinh doanh, ngoại trừ các đơn vị có quy mô vừa, nhỏ, siêu nhỏ theo quy định của pháp luật: Chuẩn mực về kế toán và Chế độ kế toán mà đơn vị áp dụng là căn cứ để lập và trình bày Báo cáo tài chính của đơn vị. Các loại báo cáo lập theo các quy định khác với Chuẩn mực về kế toán và Chế độ kế toán không được gọi là báo cáo tài chính.*

*e. Đơn vị có quy mô vừa, nhỏ, siêu nhỏ theo quy định của pháp luật lập và trình bày báo cáo tài chính theo Chế độ kế toán đơn giản.*

*3. Báo cáo tài chính năm của đơn vị kế toán phải được nộp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong thời hạn 90 ngày, kể từ ngày kết thúc kỳ kế toán năm theo quy định của pháp luật. Riêng Báo cáo tài chính hợp nhất của đơn vị công phải được nộp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong thời hạn 120 ngày, kể từ ngày kết thúc kỳ kế toán năm theo quy định của pháp luật.”*

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên các quy định như hiện nay

**d) Đánh giá tác động của các giải pháp**

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, phù hợp với các chủ trương, định hướng của Đảng, Quốc hội và Chính phủ về hội nhập phát triển kinh tế.

- Làm rõ phạm vi áp dụng của các văn bản quy phạm pháp luật, đảm bảo tính nhất quán của pháp luật đối với việc lập và trình bày báo cáo tài chính, nâng cao khả năng so sánh giữa các đơn vị do cùng lập báo cáo tài chính theo một cơ sở thống nhất.

- Thiết lập được hệ thống công cụ quản lý hữu hiệu phục vụ quá trình cải cách kinh tế; Tạo dựng môi trường kinh doanh lành mạnh, phục vụ mục tiêu phát triển bền vững;

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Việc cho phép áp dụng IFRS tại Việt Nam góp phần đạt mục tiêu Việt Nam sớm được công nhận là nền kinh tế thị trường, nâng hạng thị trường chứng khoán.

- Tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài

Theo khảo sát tại các quốc gia và các doanh nghiệp đại chúng quy mô lớn trong nước, việc áp dụng IFRS và sửa đổi VAS theo định hướng IFRS sẽ tác động rất tích cực đến môi trường đầu tư, đặc biệt thu hút mạnh mẽ các nguồn lực quốc tế trên các khía cạnh:

+ IFRS được quốc tế thừa nhận việc cho phép áp dụng IFRS tại Việt Nam sẽ lấy được lòng tin của cộng đồng các nhà đầu tư nước ngoài, là yếu tố góp phần để cộng đồng quốc tế sớm công nhận Việt Nam có nền kinh tế thị trường đầy đủ, từ đó khơi thông dòng vốn FDI, tạo điều kiện để doanh nghiệp Việt Nam niêm yết trên thị trường quốc tế hoặc nhận được các khoản vay ưu đãi từ các

định chế tài chính quốc tế như WB, IMF, ADB... chủ sở hữu, nhà đầu tư, đặc biệt là các nhà đầu tư nước ngoài;

+ Các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là công ty con của các tập đoàn xuyên quốc gia sẽ không còn phải thực hiện chuyển đổi báo cáo tài chính được lập từ VAS sang IFRS để hợp nhất với công ty mẹ. Theo Hội đồng kinh doanh Hoa Kỳ - ASEAN, việc được phép áp dụng IFRS sẽ tạo ra một làn sóng FDI mới đổ vào Việt Nam do giúp doanh nghiệp tiết giảm chi phí, giảm được rủi ro đáng kể và tạo dựng môi trường kinh doanh ổn định;

+ Các đơn vị có lợi ích công chúng áp dụng IFRS cũng giúp khơi thông dòng vốn đầu tư nước ngoài qua kênh đầu tư góp vốn mua cổ phần do thỏa mãn được đòi hỏi của các nhà đầu tư quốc tế thông qua các quỹ đầu tư, quỹ tín thác...

- Tác động đến thị trường tài chính, là một trong những yếu tố đề nâng hạng cho thị trường chứng khoán Việt Nam

Trong giai đoạn vừa qua, với sự điều hành quyết liệt của Chính phủ, nền kinh tế Việt Nam nói chung và thị trường chứng khoán nói riêng đang có những bước tăng trưởng vượt bậc. Việc đưa IFRS vào áp dụng sẽ giúp cho thông tin tài chính của doanh nghiệp niêm yết đầy đủ, trung thực và minh bạch hơn, là yếu tố quan trọng để các tổ chức quốc tế sớm xem xét, đánh giá nâng hạng cho thị trường chứng khoán Việt Nam.

- Tác động đến công tác quản trị, điều hành doanh nghiệp

IFRS không những được coi là một công cụ quản lý hữu hiệu mà còn được coi là ngôn ngữ kinh doanh quốc tế. Vì vậy, việc áp dụng IFRS sẽ giúp nâng cao tính trung thực, minh bạch của của báo cáo tài chính, trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp; Ban giám đốc sẽ có được những thông tin tốt hơn phục vụ cho việc dự báo kết quả hoạt động và dòng tiền trong tương lai, từ đó có căn cứ và công cụ để thực hiện công tác quản trị, điều hành phù hợp với tình hình thực tiễn.

- Đáp ứng nhu cầu niêm yết trên thị trường quốc tế, tạo điều kiện thuận lợi để huy động vốn với chi phí thấp từ các định chế tài chính quốc tế

Hiện nay, một số doanh nghiệp Việt Nam đã có nhu cầu phát hành trái phiếu trên thị trường quốc tế hoặc dự kiến niêm yết trên sàn giao dịch quốc tế (như Vingroup, HAGL, Vinamilk,...) hoặc nhận được sự tài trợ dưới hình thức vốn vay của các định chế tài chính quốc tế như Ngân hàng thế giới (WB), Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) (như EVN)... Để thực hiện được điều này, theo quy định của hầu hết các nhà tài trợ quốc tế và cơ quan quản lý chứng khoán nước ngoài thì việc trình bày thông tin tài chính theo Chuẩn quốc tế là điều kiện bắt buộc, do đó việc triển khai Đề án sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp có thể thu hút được các nguồn lực tài chính phù hợp với chi phí thấp hơn, đem lại hiệu quả cao hơn cho hoạt động sản xuất kinh doanh.

- Nâng cao năng lực cạnh tranh và tăng cường khả năng so sánh giữa các doanh nghiệp Việt Nam với các doanh nghiệp khác trên thế giới:

Khi doanh nghiệp Việt Nam lập và trình bày báo cáo tài chính theo IFRS thì khả năng so sánh, đánh giá hiệu quả kinh doanh giữa doanh nghiệp Việt Nam và doanh nghiệp khác trong khu vực và thế giới sẽ được tăng cường do cùng áp dụng chung một hệ thống Chuẩn mực báo cáo tài chính. Mặt khác do thu hút được thêm các nguồn lực, công tác quản trị, điều hành được cải thiện nên kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh sẽ hiệu quả hơn giúp doanh nghiệp nâng cao năng lực cạnh tranh trên trường quốc tế.

- Tác động đến cơ chế quản lý, giám sát và hoạch định chính sách của cơ quan Nhà nước

+ Việt Nam là quốc gia đi sau nên có lợi thế là được học tập kinh nghiệm của các nước đi trước để đi tắt, đón đầu. Vì vậy, các cơ quan quản lý Nhà nước cần hoạch định chính sách theo hướng ưu tiên phù hợp với thông lệ quốc tế nhưng vẫn mang tính khả thi tại Việt Nam trên cơ sở nghiên cứu kỹ lưỡng thông lệ quốc tế, lựa chọn các mô hình phù hợp nhất cho quốc gia;

+ IFRS yêu cầu thông tin được công bố phải tập trung phản ánh được diễn biến của thị trường tại thời điểm báo cáo thông qua việc đánh giá lại giá trị hợp lý, giá trị có thể thu hồi của tài sản và nợ phải trả... chứ không phải chỉ là các thông tin quá khứ tại thời điểm phát sinh giao dịch (giá gốc). Vì vậy cơ quan Nhà nước phải phân tích thông tin dựa trên việc đánh giá lại tài sản và nợ phải trả theo các mô hình định giá tin cậy, cách tiếp cận mới này làm thay đổi căn bản tư duy, phương pháp kiểm tra, giám sát của cơ quan chức năng đối với tình hình hoạt động của các doanh nghiệp;

+ IFRS có nhiều nội dung mới, sử dụng nhiều ước tính kế toán, mô hình tài chính tiên tiến để phản ánh các giao dịch. Do đó, việc triển khai Đề án sẽ tác động đến đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp làm công tác thanh tra, giám sát tại doanh nghiệp phải trang bị mới các kỹ năng như nhận diện giao dịch kinh tế, lựa chọn chính sách áp dụng, phân tích và đánh giá một cách toàn diện hơn;

+ IFRS nêu rõ báo cáo tài chính được lập và trình bày không chỉ phục vụ cơ quan thuế mà còn phục vụ nhà đầu tư, chủ nợ và công chúng. Vì vậy cơ quan quản lý Nhà nước cần thay đổi quan điểm hoặc định chính sách, giám sát, kiểm tra theo hướng tôn trọng các nguyên tắc kế toán khách quan khi lập báo cáo tài chính chứ không nên áp đặt các quy định quản lý điều hành ngân sách đối với các thông tin do doanh nghiệp công bố ra công chúng.

- Tác động đến NSNN

IFRS giúp nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp, từ đó chất lượng báo cáo tài chính của doanh nghiệp được cải thiện, thì việc xác định nghĩa vụ của doanh nghiệp với Nhà nước cũng trở nên tin cậy hơn, góp phần đáng kể vào việc thu đúng, thu đủ và gia tăng ngân sách Nhà nước.

- Tác động đến người sử dụng báo cáo tài chính

Việc áp dụng IFRS giúp nâng cao tính minh bạch của báo cáo tài chính, hạn chế rủi ro, tăng cường niềm tin và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của Nhà nước, nhà đầu tư, chủ nợ và công chúng do IFRS yêu cầu doanh nghiệp giải trình chi tiết về những rủi ro có thể gặp phải như rủi ro kinh doanh, rủi ro tín dụng, rủi ro thanh khoản, lãi suất, tỷ giá, chính sách... đồng thời yêu cầu báo cáo tài chính của các doanh nghiệp phải được trình bày cho mục đích chung một cách trung thực, hợp lý và minh bạch mà không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của Ban giám đốc hoặc Ban Lãnh đạo doanh nghiệp (cố tình phản ánh không trung thực tình hình tài chính nhằm mục đích đi vay, đẩy giá cổ phiếu hoặc che dấu những khoản lợi nhuận để hưởng lợi về thuế).

- Tác động đến công tác kế toán và người làm công tác kế toán

+ IFRS sẽ giúp thay đổi nhận thức, hành vi, thói quen của người làm công tác kế toán, kiểm toán theo hướng chuyên nghiệp, hiện đại; Các doanh nghiệp phải tiến hành đào tạo lại, trang bị kỹ năng và kiến thức mới cho đội ngũ cán bộ kế toán, kiểm toán để đáp ứng yêu cầu trong giai đoạn mới.

+ Tiết giảm thời gian và chi phí cho các đơn vị;

+ Quy định các tài liệu kế toán chỉ phải dịch ra tiếng Việt khi cơ quan Nhà nước có thẩm quyền yêu cầu; Các loại tài liệu kế toán giống nhau về nội dung, biểu mẫu thì chỉ phải dịch một lần giúp tiết kiệm chi phí và thời gian đáng kể của đơn vị;

+ Việc cho phép các doanh nghiệp có quy mô vừa, nhỏ và siêu nhỏ không bắt buộc phải áp dụng Chuẩn mực kế toán mà chỉ áp dụng kế toán đơn giản giúp tiết kiệm chi phí, nguồn lực của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ; Góp phần tạo thuận lợi để Việt Nam đạt mục tiêu có 1 triệu doanh nghiệp như chỉ đạo của Chính phủ và phù hợp với khả năng của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ.

+ Việc sửa đổi Luật theo hướng quy định nếu kỳ đầu tiên hoặc cuối cùng không quá 3 tháng thì được gộp với các kỳ có liên quan giúp thuận tiện cho công tác kế toán, giảm bớt thời gian và chi phí tại các đơn vị mới thành lập hoặc chấm dứt hoạt động.

- Nâng cao tính minh bạch của báo cáo tài chính và trách nhiệm giải trình trước công chúng của đơn vị có lợi ích công chúng, doanh nghiệp Nhà nước và các đơn vị có quy mô lớn:

+ Quy định các loại báo cáo lập theo quy định khác với Chuẩn mực về kế toán và Chế độ kế toán không được coi là báo cáo tài chính giúp làm rõ căn cứ lập báo cáo tài chính của từng loại hình đơn vị, minh bạch hóa các thông tin kinh tế tài chính và nâng cao trách nhiệm giải trình của đơn vị.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không có tác động về thủ tục hành chính.

## **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì không thể đảm bảo về cơ sở pháp lý nhằm giải quyết các vấn đề nêu trên.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### ***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

***2.2. Chính sách 2. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, nâng cao năng lực quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán; Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu; đảm bảo sự nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật.***

#### ***a) Xác định vấn đề:***

Luật kế toán quy định về chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán của Bộ Tài chính, các bộ ngành khác, UBND các cấp còn tương đối chung chung gây khó khăn trong việc xác định được trách nhiệm của từng cơ quan, để từ đó chủ động thực thi các biện pháp theo thẩm quyền. Ngoài ra, các Bộ, ngành, UBND chưa được giao cụ thể việc thanh tra, kiểm tra, giám sát các đối tượng thuộc phạm vi quản lý nên làm giảm hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán.

Trong thời gian vừa qua, xuất hiện tình trạng trì trệ trong một bộ phận xã hội do tâm lý sợ sai, sợ trách nhiệm. Ngoài ra, nhiều vụ án kinh tế đã cho thấy nhiều người đứng đầu đơn vị thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng.

*(i) Về tăng cường phân cấp, phân quyền, quy định rõ trách nhiệm ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thanh tra, kiểm tra, giám sát cho các Bộ, ngành và UBND cấp Tỉnh*

- Về chức năng quản lý Nhà nước của Bộ Tài chính:

Khoản 2 Điều 71 Luật 2015 quy định Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về kế toán, có các nhiệm vụ xây dựng, trình Chính phủ quyết định chiến lược, chính sách phát triển kế toán; xây dựng, trình Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền văn bản quy phạm pháp luật về kế toán. Như vậy, chưa quy định chưa rõ Bộ Tài chính có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật nào, văn bản nào phải trình Chính phủ. Thực tế từ trước đến nay, Bộ Tài chính thường ban hành các thông tư hướng dẫn chế độ kế toán, tuy nhiên chưa có văn bản pháp luật quy định, giao cho Bộ Tài chính ban hành Chế độ kế toán, trong khi tại khoản 3 Điều 7 Luật



2015 có giao cho Bộ Tài chính quy định chuẩn mực kế toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp kế toán trên cơ sở chuẩn mực quốc tế về kế toán phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam.

- Về chức năng quản lý Nhà nước của Bộ và cơ quan ngang Bộ:

Khoản 3 Điều 71 Luật 2015 quy định các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện quản lý nhà nước về kế toán trong ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách. Quy định về trách nhiệm trong việc phối hợp quản lý Nhà nước về kế toán còn rất chung chung, các bộ, ngành trên thực tế không xác định nội dung công việc cần phải thực hiện, nội dung công việc cần phải phối hợp với Bộ Tài chính. Bên cạnh đó, qua hoạt động kiểm tra, giám sát của Bộ Tài chính cho thấy, với quy định hiện nay các Bộ, ngành cũng rất khó khăn xác định được trách nhiệm của mình, để từ đó chủ động thực thi các biện pháp theo thẩm quyền.

Thực tế hoạt động của các đơn vị kế toán thuộc các bộ ngành khá phức tạp có nhiều đặc điểm khá đặc thù, các đơn vị kế toán được tổ chức theo đơn vị dự toán, với quy mô khác nhau, theo tổ chức hoạt động của đơn vị. Trong đó có mô hình cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, các quỹ tài chính ngoài ngân sách, các doanh nghiệp,... Trong rất nhiều trường hợp, có các đơn vị có quy mô nhỏ, hoạt động rất đặc thù<sup>1</sup> theo tính chất công việc, đặc điểm hoạt động của từng bộ, ngành. Do là đơn vị có quy mô rất nhỏ, nhiều đơn vị hiện nay không được bố trí vị trí việc làm về kế toán, dẫn đến phát sinh sai sót trong việc quản lý các nguồn lực của nhà nước, chất lượng thông tin BCTC rất hạn chế, hoạt động thiếu chuyên nghiệp, có nguy cơ thất thoát.

- Về chức năng quản lý Nhà nước của UBND cấp Tỉnh

Khoản 4 Điều 71 Luật kế toán 2015 quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về kế toán tại địa phương. Quy định về trách nhiệm của UBND các tỉnh về việc quản lý Nhà nước về kế toán còn rất chung chung, các địa phương trên thực tế không xác định nội dung công việc cần phải thực hiện để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, qua hoạt động kiểm tra, giám sát của Bộ Tài chính cho thấy, với quy định hiện nay các địa phương cũng rất khó khăn xác định được trách nhiệm của mình, để từ đó chủ động thực thi các biện pháp theo thẩm quyền.

Thực tế hoạt động của các đơn vị kế toán tại các địa phương khá phức tạp, với việc các đơn vị kế toán được tổ chức theo đơn vị dự toán với quy mô khác nhau, theo tổ chức hoạt động của đơn vị. Thực tế có rất nhiều đơn vị kế toán có

<sup>1</sup> Mô hình cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài thuộc Bộ ngoại giao không được bố trí người có chuyên môn về tài chính, kế toán, thực tế phải bố trí cán bộ ngoại giao làm kế toán.

Mô hình thương vụ Việt Nam tại nước ngoài thuộc Bộ Công thương, có những nơi chỉ bố trí 1-2 người làm công tác thương mại, không có người có chuyên môn về kế toán...

quy mô rất nhỏ, không đủ cán bộ để làm công tác kế toán<sup>2</sup>, dẫn đến áp lực đối với người làm kế toán. Việc xác định cấp đơn vị dự toán ở các tỉnh khác nhau, dẫn đến việc tổ chức bộ máy kế toán của các đơn vị sự toán, cả hành chính và sự nghiệp, nếu xét trên bình diện cả nước là không thống nhất. Các đặc điểm này phù thuộc và tổ chức hoạt động của từng địa phương, thậm chí thay đổi theo từng giai đoạn.

Các đơn vị có quy mô nhỏ là đặc điểm phổ biến ở các địa phương, thể hiện qua các đơn vị ở cấp quận huyện<sup>3</sup>. Đây là các đơn vị báo cáo có quy mô rất nhỏ, nhiều đơn vị hiện nay không được bố trí vị trí việc làm về kế toán, dẫn đến nhiều sai sót trong việc quản lý các nguồn lực của nhà nước, chất lượng thông tin BCTC rất hạn chế, hoạt động thiếu chuyên nghiệp, lãng phí nhân lực, có nguy cơ thất thoát.

Ngoài ra, do số lượng đơn vị kế toán rất lớn, phân bố rộng khắp ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nên nếu nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra chỉ tập trung ở một cơ quan trung ương (Bộ Tài chính) sẽ không đảm bảo tính khả thi vì không đủ nguồn lực.

#### - Về trách nhiệm của Ngân hàng Nhà nước

Ngân hàng Nhà nước là cơ quan quản lý các tổ chức tín dụng theo Luật tổ chức tín dụng, Luật kế toán không quy định Ngân hàng Nhà nước có thẩm quyền ban hành Chế độ kế toán áp dụng cho các tổ chức tín dụng.

Hiện nay, các tổ chức tín dụng thực hiện theo Luật tổ chức tín dụng, thực hiện các quy trình giao dịch, thanh toán với khách hàng với các đặc điểm đặc thù riêng không chỉ đối với cả hệ thống mà còn đối với từng ngân hàng. Ngoài các yêu cầu chung, các ngân hàng có yêu cầu riêng đối với hệ thống kiểm soát, quy trình kiểm soát giao dịch, thanh toán. Trên thực tế, các đơn vị này có nhiều vướng mắc liên quan đến chữ ký, mẫu chứng từ, lưu chuyển chứng từ, ... nhất là trong bối cảnh chuyển đổi số hiện nay.

Trên thực tế, kể cả sau khi Luật kế toán 2015 được ban hành, Ngân hàng nhà nước đã có các văn bản hướng dẫn về chế độ kế toán, hướng dẫn cụ thể về các nội dung chứng từ, tài khoản, sổ và báo cáo kế toán. Tuy nhiên để có đầy đủ căn cứ thực hiện, cần có quy định cụ thể giao cho Ngân hàng nhà nước có thẩm quyền ban hành chế độ kế toán hoặc các văn bản quy phạm pháp luật về kế toán áp dụng cho các tổ chức tín dụng, chi nhánh nước ngoài của tổ chức tín dụng, văn phòng đại diện nước ngoài của tổ chức tín dụng và các đối tượng khác thuộc phạm vi quản lý. Để đảm bảo tính thống nhất chung, các chế độ kế toán do Ngân

<sup>2</sup> Có đơn vị không được giao định biên nhưng vẫn quản lý nguồn lực lớn của Nhà nước; nhưng có đơn vị bố trí không đủ cán bộ kế toán so với công việc.

<sup>3</sup> Tính đến tháng 6/2023 cả nước có khoảng 37.619 cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông công lập; Tính đến tháng 5/2024 có 10.595 đơn vị là UBND cấp xã.

Các địa phương có nhiều mô hình tổ chức đoàn thể, hội (như hội cựu chiến binh, mặt trận tổ quốc cấp huyện,...) chỉ có khoảng 2-3 người, không thể bố trí 1 vị trí việc làm về kế toán.

hàng nhà nước ban hành cần phải tuân thủ chuẩn mực về kế toán quy định trong Luật Kế toán.

*(ii) Về nâng cao trách nhiệm người đứng đầu; Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp người làm kế toán*

- Về trách nhiệm người đứng đầu

+ Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương sử dụng thuật ngữ người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu. Luật Lao động sử dụng thuật ngữ người đứng đầu cơ quan, tổ chức có tư cách pháp nhân và người được ủy quyền theo quy định pháp luật. Như vậy trong khu vực công không có quy định về người đại diện theo pháp luật.

+ Luật kế toán 2015 chỉ quy định các nội dung liên quan đến người đại diện theo pháp luật. Vì vậy một số ý kiến cho rằng các quy định này không áp dụng cho các đơn vị thuộc khu vực công.

+ Thời gian gần đây, nhiều vụ án kinh tế đã cho thấy nhiều người đứng đầu đơn vị thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng. Hiện nay đã có nhiều ý kiến phản ánh vướng mắc, cần được bổ sung để phù hợp với pháp luật hiện nay.

- Về quyền và trách nhiệm của người làm kế toán

Hiện nay nhiều người làm công tác kế toán vi phạm pháp luật thụ động do phải chấp hành mệnh lệnh của lãnh đạo trong khi Luật chưa có quy định về việc người làm kế toán khi được quyền báo cáo và bảo lưu ý kiến của mình để phòng tránh rủi ro nghề nghiệp.

*(iii) Về đảm bảo sự nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật.*

- Thời gian vừa qua, pháp luật đã có một số thay đổi liên quan đến tên gọi các đơn vị thuộc khu vực công nên một số thuật ngữ đã không còn phù hợp, như: “đơn vị sự nghiệp sử dụng ngân sách nhà nước”, “đơn vị sự nghiệp không sử dụng ngân sách nhà nước”. Ngoài ra quy định hiện nay chưa nêu rõ đến các đơn vị như: Tổ chức chính trị; tổ chức chính trị - xã hội; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức, cơ quan, đơn vị khác là đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước; Đơn vị được giao nhiệm vụ quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; đơn vị hoạt động theo pháp luật về hội; tổ chức nghề nghiệp; quỹ xã hội, quỹ từ thiện; đơn vị có các hoạt động huy động, đóng góp nguồn lực xã hội không vì mục đích lợi nhuận.

- Theo luật các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 thì các tổ chức tín dụng được định nghĩa là tổ chức kinh tế nhưng Luật kế toán mới chỉ có khái niệm doanh nghiệp mà chưa có đối tượng áp dụng là các tổ chức kinh tế.

***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Thế chế hóa nhiệm vụ đầy mạnh phân cấp, phân quyền; đề cao trách nhiệm người đứng đầu, khắc phục kịp thời, hiệu quả tình trạng đùn đẩy, né

tránh, thiếu trách nhiệm trong một bộ phận cán bộ, công chức, xử lý nghiêm các vi phạm tại Nghị quyết số 101/2023/QH15 về Kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XV.

- Thực hiện nhiệm vụ tổ chức rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, trọng tâm là tài chính; phát hiện, xác định cụ thể những quy định có mâu thuẫn, chồng chéo, sơ hở, bất cập, những vấn đề vướng mắc trong các luật và văn bản dưới luật có liên quan.

- Điều chỉnh đồng bộ các thuật ngữ và tên gọi các đơn vị thuộc khu vực công do pháp luật có một số thay đổi, bổ sung thêm định nghĩa về các đơn vị để đảm bảo rõ ràng; đảm bảo Luật kế toán có sự phù hợp và đồng bộ với các quy định khác của pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng luật.

**c) Các giải pháp đề xuất:**

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Kế toán:

- Sửa đổi các khoản 2,3,4 Điều 2 về đối tượng áp dụng Luật:

*“2. Cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập;*

*3. Tổ chức chính trị; tổ chức chính trị - xã hội; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức, cơ quan, đơn vị khác là đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước; Đơn vị được giao nhiệm vụ quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; đơn vị hoạt động theo pháp luật về hội; tổ chức nghề nghiệp; quỹ xã hội, quỹ từ thiện; đơn vị có các hoạt động huy động, đóng góp nguồn lực xã hội không vì mục đích lợi nhuận.*

*4. Doanh nghiệp, tổ chức kinh tế được thành lập và hoạt động theo pháp luật Việt Nam; chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế nước ngoài hoạt động tại Việt Nam.”*

- Sửa đổi, bổ sung Điều 71 về Quản lý Nhà nước về kế toán để phân cấp, phân quyền chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND cấp tỉnh, góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý Nhà nước như sau:

*“2. Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về kế toán, có các nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:*

*a) Xây dựng, trình Chính phủ quyết định chiến lược, chính sách phát triển kế toán; ban hành văn bản quy phạm pháp luật về kế toán;*

*b) Ban hành theo thẩm quyền Chuẩn mực về kế toán của Việt Nam, Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp về kế toán, Chế độ kế toán và các văn bản quy phạm pháp luật khác về kế toán; Hướng dẫn đối tượng, phạm vi, lộ trình, thể thức và các nội dung khác liên quan đến việc áp dụng IFRS tại Việt nam.*

*3. Các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện quản lý nhà nước về kế toán trong ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách:*

a) Tổ chức thực hiện công tác kế toán cho các đơn vị thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật về kế toán;

b) Thanh tra, kiểm tra, giám sát việc chấp hành pháp luật kế toán đối với các đơn vị thuộc phạm vi quản lý.

4. Ngân hàng Nhà nước, ngoài các quy định tại khoản 3 Điều này, chịu trách nhiệm ban hành chế độ kế toán hoặc các văn bản quy phạm pháp luật về kế toán áp dụng cho các tổ chức tín dụng, chi nhánh nước ngoài của tổ chức tín dụng thuộc phạm vi quản lý, đảm bảo tuân thủ chuẩn mực về kế toán quy định trong Luật này.

5. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về kế toán tại địa phương:

a) Chỉ đạo tổ chức thực hiện công tác kế toán cho các đơn vị kế toán tại địa phương theo quy định của pháp luật về kế toán;

b) Tổ chức thực hiện việc thanh tra, kiểm tra, giám sát việc chấp hành pháp luật kế toán và xử lý vi phạm pháp luật về kế toán đối với các đơn vị kế toán tại địa phương theo quy định của pháp luật;

c) Giải quyết khiếu nại, tố cáo về lĩnh vực kế toán thuộc phạm vi quản lý của địa phương theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.”

- Bãi bỏ khoản điểm d khoản 1 Điều 16.

- Sửa đổi khoản 2 Điều 24 về Sổ kế toán: “2. Sổ kế toán phải ghi rõ tên đơn vị; tên sổ; ngày, tháng, năm lập sổ; ngày, tháng, năm khóa sổ; chữ ký của người lập sổ, kế toán trưởng, người đứng đầu hoặc người đại diện theo pháp luật của đơn vị; số trang; đóng dấu giáp lai.”

- Sửa đổi điểm d khoản 2 Điều 29 về Báo cáo tài chính: “d) Báo cáo tài chính phải có chữ ký của người lập, kế toán trưởng; người đứng đầu đơn vị công hoặc cấp phó của người đứng đầu đơn vị công (nếu được ủy quyền); người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp. Người ký báo cáo tài chính phải chịu trách nhiệm về nội dung của báo cáo.”

- Sửa đổi khoản 4 Điều 41 về bảo quản lưu trữ tài liệu kế toán: “4. Người đứng đầu, người đại diện theo pháp luật của đơn vị kế toán chịu trách nhiệm tổ chức bảo quản, lưu trữ tài liệu kế toán.”

- Sửa đổi tên Điều 50: “Điều 50. Trách nhiệm của người đứng đầu hoặc người đại diện theo pháp luật của đơn vị kế toán.”

- Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 51 về Tiêu chuẩn, quyền và trách nhiệm của người làm kế toán

“2. Người làm kế toán có quyền độc lập về chuyên môn, nghiệp vụ kế toán; Có quyền bảo lưu ý kiến của mình bằng văn bản hoặc các hình thức khác có thể kiểm chứng được. Trường hợp người làm kế toán có ý kiến khác với cấp

*trên và đã bảo lưu ý kiến của mình thì không phải chịu trách nhiệm về các sai phạm khi chấp hành ý kiến chỉ đạo của cấp trên”.*

- Sửa đổi khoản 2, 3 Điều 53 về kế toán trưởng:

*“2. Kế toán trưởng của các đơn vị quy định tại khoản 1,2,3 Điều 2 và doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ ngoài nhiệm vụ quy định tại khoản 1 Điều này còn có nhiệm vụ giúp người đại diện theo pháp luật, người đứng đầu đơn vị kế toán giám sát tài chính tại đơn vị kế toán.*

*3. Kế toán trưởng chịu sự lãnh đạo của người đứng đầu, người đại diện theo pháp luật của đơn vị kế toán; trường hợp có đơn vị kế toán cấp trên thì đồng thời chịu sự chỉ đạo và kiểm tra của kế toán trưởng của đơn vị kế toán cấp trên về chuyên môn, nghiệp vụ.”*

- Sửa đổi, bổ sung điểm a, d khoản 3 Điều 55 về trách nhiệm và quyền của kế toán trưởng:

*“3. Kế toán trưởng của đơn vị kế toán thuộc khoản 1,2,3 Điều 2 Luật này và doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, ngoài các quyền quy định tại khoản 2 Điều này còn có các quyền sau đây:*

*a) Có ý kiến bằng văn bản với người đứng đầu, người đại diện theo pháp luật của đơn vị kế toán về việc tuyển dụng, thuyên chuyển, tăng lương, khen thưởng, kỷ luật người làm kế toán, thủ kho, thủ quỹ;*

*d) Báo cáo bằng văn bản cho người đứng đầu, người đại diện theo pháp luật của đơn vị kế toán khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật về tài chính, kế toán trong đơn vị; trường hợp vẫn phải chấp hành quyết định thì báo cáo lên cấp trên trực tiếp của người đã ra quyết định hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền và không phải chịu trách nhiệm về hậu quả của việc thi hành quyết định đó.”*

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên các quy định hiện nay

**d) Đánh giá tác động của các giải pháp**

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Quy định rõ hơn nhiệm vụ thẩm quyền của Bộ Tài chính trong việc ban hành Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp về kế toán, Chế độ kế toán và các văn bản quy phạm pháp luật khác về kế toán. Bên cạnh đó, có cơ sở giao cho các bộ, ngành quản lý chuyên sâu thẩm quyền hướng dẫn chế độ kế toán, đảm bảo phù hợp với đặc thù hoạt động, nhưng vẫn đảm bảo tuân thủ hệ thống chuẩn mực do Bộ Tài chính quy định. Điều này giúp cho hoạt động quản lý nhà nước tập trung nhưng cũng được phân cấp phù hợp để các chính sách chung đi vào cuộc sống đảm bảo tính khả thi, hiệu quả.

- Xác định rõ trách nhiệm của Bộ Tài chính, bộ, cơ quan ngang bộ và các địa phương theo hướng phân cấp các công việc phù hợp với đặc điểm quản lý, tổ

chức hoạt động giúp cho các quy định pháp luật về kế toán được triển khai phù hợp và hiệu quả hơn.

- Các nội dung hướng dẫn, biện pháp tổ chức điều hành sẽ đảm bảo tính kịp thời, phù hợp với từng đơn vị, từng địa phương, giúp cho các quy định pháp luật dễ đi vào cuộc sống; các phản ánh về khó khăn vướng mắc sẽ được tiếp nhận và giải quyết kịp thời.

- Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu: Quy định này giúp hoàn thiện quy định của pháp luật và phù hợp với các luật khác để tăng cường hiệu quả, hiệu lực quản lý tài chính, tài sản công, đồng thời cũng tạo điều kiện để xử lý vi phạm khi người đứng đầu buông lỏng quản lý, thiếu trách nhiệm, phòng chống tham nhũng lãng phí tại các đơn vị công.

- Về quyền và trách nhiệm của người làm kế toán: Quy định về việc người làm kế toán có ý kiến khác với cấp trên và đã bảo lưu ý kiến của mình thì không phải chịu trách nhiệm về các sai phạm khi chấp hành ý kiến chỉ đạo của cấp trên sẽ giúp cho người làm kế toán giảm bớt rủi ro nghề nghiệp, yên tâm công tác, mạnh dạn có ý kiến khi phát hiện chỉ đạo của cấp trên sai nguyên tắc và đạo đức nghề nghiệp, từ đó góp phần phòng chống tham nhũng, tiêu cực ngay tại đơn vị.

- Về đảm bảo đồng bộ với các quy định khác của pháp luật: Việc sửa đổi, bổ sung các nội dung nêu trên để đảm bảo Luật kế toán có sự phù hợp và đồng bộ với các quy định khác của pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng luật, đồng thời tránh được sự chồng chéo giữa các quy định của pháp luật.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát với việc phân cấp phù hợp với nguồn lực của các cơ quan quản lý nhà nước sẽ đảm bảo sâu sát, hiệu quả và đúng mục tiêu. Theo đó Bộ Tài chính tập trung xây dựng cơ chế, chính sách chung, thực hiện thanh, kiểm tra đối với các đối tượng cần thiết, giải các trường hợp vướng mắc của các bộ, ngành, địa phương khi có ý kiến khác nhau.

- Việc giao cho các bộ, ngành, địa phương có trách nhiệm tổ chức bộ máy kế toán tập trung, hiệu quả sẽ giải quyết vấn đề cấp bách hiện nay là có quá nhiều đơn vị kế toán nhỏ, lẻ; bố trí cán bộ kế toán thiếu cả về số lượng và chuyên môn; giải quyết được các áp lực, bức xúc của người làm kế toán tại một số đơn vị hiện nay. Đây là nhiệm vụ cấp bách để thực hiện của trương tình giản biên chế, giảm bớt đầu mối các đơn vị, tổ chức.

+ Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu, tạo điều kiện để xử lý vi phạm khi người đứng đầu buông lỏng quản lý, thiếu trách nhiệm, phòng chống tham nhũng lãng phí tại các đơn vị công.

+ Về quyền và trách nhiệm của người làm kế toán: Quy định về việc người làm kế toán có ý kiến khác với cấp trên và đã bảo lưu ý kiến của mình thì không phải chịu trách nhiệm về các sai phạm khi chấp hành ý kiến chỉ đạo của cấp trên sẽ giúp cho người làm kế toán giảm bớt rủi ro nghề nghiệp, yên tâm công tác, mạnh dạn có ý kiến khi phát hiện chỉ đạo của cấp trên sai nguyên tắc

và đạo đức nghề nghiệp, từ đó góp phần phòng chống tham nhũng, tiêu cực ngay tại đơn vị.

- Tạo thuận lợi cho các đối tượng trong việc áp dụng pháp luật.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì không thể đảm bảo về cơ sở pháp lý nhằm giải quyết các vấn đề nêu trên.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### ***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

## **3. Luật Kiểm toán độc lập (03 chính sách)**

### ***3.1. Chính sách 1: Tăng cường hiệu lực, hiệu quả của các chế tài xử phạt***

#### ***a) Xác định vấn đề:***

Về tăng cường hiệu lực, hiệu quả của các chế tài xử phạt: Điều 60 Luật KTĐL chưa quy định phân biệt rõ xử phạt vi phạm hành chính về kiểm toán độc lập và xử phạt vi phạm về việc không tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp đối với kiểm toán viên (KTV) và doanh nghiệp kiểm toán (DNKT). Qua quá trình tổ chức thực hiện cho thấy, hành vi vi phạm do không tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp của KTV và DNKT gây ra các tác động lớn hơn rất nhiều so với hành vi vi phạm hành chính về kiểm toán độc lập, ảnh hưởng lớn tới các nhà đầu tư, các bên cho vay nói riêng và lợi ích công chúng nói chung, làm giảm uy tín của ngành kiểm toán.

#### ***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Tiếp tục thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối, quan điểm đã được xác định trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Kết luận số 64-KL/TW ngày 18/10/2023 của Hội nghị lần thứ tám Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về kinh tế - xã hội năm 2023-2024, Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, Nghị quyết số 101/2023/QH15 và



Nghị quyết số 110/2023/QH15 của Quốc hội khóa XV và các Nghị quyết, kết luận khác của Trung ương, Bộ Chính trị, Ban bí thư, Quốc hội và Chính phủ.

- Tập trung rà soát, xử lý các vướng mắc có tính chất cấp bách tại Luật Kiểm toán độc lập hiện nay nhằm tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc, điểm nghẽn để thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô.

**c) Các giải pháp đề xuất:**

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Kiểm toán độc lập:

- Sửa đổi, bổ sung Điều 60:

*“Điều 60. Xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập*

*1. Tổ chức, cá nhân vi phạm quy định tại Điều 59 của Luật này thì bị xử lý theo các hình thức sau:*

*a) Cảnh cáo;*

*b) Phạt tiền: Tối đa là 3 tỷ đồng đối với tổ chức, 1,5 tỷ đồng đối với cá nhân;*

*c) Ngoài hình thức xử lý quy định tại điểm a và điểm b của khoản này, tổ chức, cá nhân vi phạm có thể bị thu hồi Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán, thu hồi chứng chỉ kiểm toán viên, thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán, đình chỉ kinh doanh dịch vụ kiểm toán, đình chỉ hành nghề kiểm toán, không tiếp tục cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán, không tiếp tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán hoặc cấm tham gia hoạt động kiểm toán độc lập.*

*2. Cá nhân vi phạm quy định của Luật này thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà còn bị truy cứu trách nhiệm hình sự.*

*3. Tổ chức, cá nhân vi phạm quy định của Luật này, ngoài việc bị xử lý theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này còn bị đăng tải trên trang thông tin điện tử của Bộ Tài chính hoặc của tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.*

*4. Thời hiệu xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập là 10 năm.*

*5. Chính phủ quy định chi tiết việc xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập.”*

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên các quy định hiện nay

**d) Đánh giá tác động của các giải pháp**

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Việc quy định xử phạt vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập sẽ góp phần hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, phù hợp với các chủ trương, định hướng của

Đảng, Quốc hội về xử lý vi phạm, góp phần vào việc ổn định kinh tế.

- Việc giao cho Chính phủ quy định chi tiết việc xử phạt hành vi vi phạm hành chính và xử phạt vi phạm về việc không tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp giúp phân biệt và xử lý đúng người, đúng việc. Những hành vi về không tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp được xử lý nghiêm, bất kể thời điểm vi phạm, cùng với mức xử phạt, thời gian xử phạt cao để đảm bảo tính răn đe.

- Khi tăng cường các hình thức xử phạt vi phạm, ngoài việc tăng trực tiếp ngân sách nhà nước, còn giúp chất lượng báo cáo tài chính được kiểm toán được cải thiện, việc xác định nghĩa vụ của doanh nghiệp được kiểm toán với Nhà nước cũng trở nên tin cậy hơn, góp phần đáng kể vào việc thu đúng, thu đủ và gia tăng ngân sách Nhà nước, thúc đẩy tăng trưởng

\* Tác động đến kinh tế - xã hội

- Việc xử phạt vi phạm hành chính đã góp phần không nhỏ vào việc bảo vệ quyền, lợi ích của nhà nước, của tổ chức và cá nhân cũng như vào công tác bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội, góp phần thực hiện nhiệm vụ chiến lược công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

- Tăng cường các hình thức xử phạt vi phạm sẽ hạn chế các vi phạm của các DNKT và KTV, buộc các DNKT phải cơ cấu, tổ chức lại để đảm bảo chất lượng dịch vụ kiểm toán cao hơn.

- Việc tăng cường các hình thức xử phạt vi phạm giúp nâng cao tính minh bạch của báo cáo tài chính được kiểm toán, hạn chế rủi ro, tăng cường niềm tin và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của Nhà nước, nhà đầu tư, chủ nợ và công chúng.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động thủ tục hành chính: Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì không thể đảm bảo về cơ sở pháp lý nhằm giải quyết các vấn đề nêu trên.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### ***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

### **3.2. Chính sách 2: Chính sách nâng cao chất lượng dịch vụ KTĐL trong điều kiện hiện nay.**

#### **a) Xác định vấn đề:**

Luật Kiểm toán độc lập hiện nay có các quy định liên quan đến doanh nghiệp kiểm toán (DNKT), chi nhánh DNKT, Kiểm toán viên (KTV) hành nghề. Tuy nhiên hơn 10 năm thực hiện, một số quy định đã tỏ ra bất cập, không phù hợp với quy mô của nền kinh tế, yêu cầu về chất lượng KTĐL với bối cảnh ứng dụng công nghệ thông tin, chuyên đổi số và các quy định pháp luật khác có liên quan, cụ thể:

- Quy định đối với KTV: Quy định về những người không được đăng ký hành nghề kiểm toán (Điều 16 Luật KTĐL) có một số nội dung không còn phù hợp hoặc chưa được hiểu rõ ràng khi áp dụng trong thực tiễn.

- Quy định đối với DNKT, chi nhánh DNKT:

- + Quy định chi nhánh (gồm cả chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam) phải có ít nhất 2 KTV hành nghề (điểm b, c khoản 4 Điều 21) không còn phù hợp. Với số lượng KTV tại 1 chi nhánh quá mỏng, các đơn vị dễ dàng thành lập nhiều chi nhánh tại các địa phương khác nhau hay cùng địa phương với trụ sở chính của DNKT. Tình trạng này một phần đã dẫn đến chất lượng dịch vụ tại một số chi nhánh không đảm bảo yêu cầu mà bản thân DNKT không được đảm bảo, dẫn đến rủi ro trong hoạt động cung cấp dịch vụ kiểm toán.

- + Bên cạnh đó, có trường hợp DNKT chỉ duy trì tổng số lượng KTV hành nghề là 5 người, bao gồm ở cả trụ sở chính và chi nhánh, dẫn đến số lượng KTV hành nghề ở trụ sở chính và ở chi nhánh đều dưới 5 người, khó đảm bảo chất lượng dịch vụ kiểm toán.

- + Khoản 1 Điều 29 Luật KTĐL quy định DNKT có nghĩa vụ hoạt động theo nội dung ghi trong Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán. Hiện nay, điều kiện cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán cho DNKT được quy định tại Điều 21 Luật KTĐL, trong đó có điều kiện DNKT (gồm Công ty TNHH hai thành viên trở lên, Công ty hợp danh, Doanh nghiệp tư nhân) phải có ít nhất năm KTV hành nghề. Thực tế cho thấy có trường hợp DNKT chỉ duy trì tổng số lượng KTV hành nghề là 5 người, bao gồm ở cả trụ sở chính và chi nhánh, dẫn đến số lượng KTV hành nghề ở trụ sở chính và ở chi nhánh đều dưới 5 người, khó đảm bảo chất lượng dịch vụ kiểm toán khi ký báo cáo kiểm toán.

- Về quy định thay đổi kiểm toán viên: Luật KTĐL quy định sau 3 năm phải thay đổi KTV hành nghề ký báo cáo kiểm toán (khoản 8 Điều 39). Tuy nhiên, trong thực tế thực hiện, nhiều KTV và DNKT có ý kiến rằng thời gian luân chuyển 3 năm là quá ngắn, khi KTV vừa có được hiểu biết kỹ lưỡng về đơn vị được kiểm toán thì phải thay đổi sang KTV khác.

**b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

- Tiếp tục thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối, quan điểm đã được xác định trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Kết luận số 64-KL/TW ngày 18/10/2023 của Hội nghị lần thứ tám Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về kinh tế - xã hội năm 2023-2024, Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, Nghị quyết số 101/2023/QH15 và Nghị quyết số 110/2023/QH15 của Quốc hội khóa XV và các Nghị quyết, kết luận khác của Trung ương, Bộ Chính trị, Ban bí thư, Quốc hội và Chính phủ

- Tập trung rà soát, xử lý các vướng mắc có tính chất cấp bách tại Luật Kiểm toán độc lập hiện nay nhằm tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc, điểm nghẽn để thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô.

- Thực hiện chủ trương hiện đại hóa và đơn giản hóa thủ tục hành chính, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho doanh nghiệp kiểm toán thực hiện quyền và lợi ích hợp pháp.

- Tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước về lĩnh vực kiểm toán độc lập để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật, không chồng chéo, không mâu thuẫn và đáp ứng yêu cầu của công tác quản lý nhà nước về kiểm toán độc lập, góp phần phục vụ phát triển kinh tế.

**c) Các giải pháp đề xuất:**

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung tại Luật Kiểm toán độc lập:

Sửa đổi bổ sung: Quy định đối với KTV không được hành nghề kiểm toán; Quy định đối với DNKT, chi nhánh DNKT; Quy định về số lượng KTV hành nghề tại chi nhánh (gồm cả chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam); Quy định về luân chuyển KTV hành nghề ký báo cáo kiểm toán, cụ thể:

- Sửa đổi, bổ sung Điều 16 như sau:

*“Điều 16. Những người không được hành nghề kiểm toán*

*1. Cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức; sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân; sĩ quan, hạ sĩ quan nghiệp vụ, sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên môn kỹ thuật, công nhân công an trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân.*

*2. Người đang bị cấm hành nghề kiểm toán theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; người đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự; người đã bị kết án một trong các tội về kinh tế, chức vụ liên quan đến tài chính, kế toán mà chưa được xóa án; người đang bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đưa vào cơ sở chữa bệnh, đưa vào cơ sở giáo dục.*

3. Người có tiền án về tội kinh tế từ nghiêm trọng trở lên.

4. Người đang trong thời gian bị đình chỉ hành nghề kiểm toán.”.

- Sửa đổi, bổ sung điểm b khoản 4 Điều 21 như sau:

*“b. Có ít nhất 05 kiểm toán viên hành nghề, trong đó có Giám đốc hoặc Tổng giám đốc chi nhánh;”*

- Sửa đổi, bổ sung khoản 1, khoản 2 Điều 29 như sau:

*“1. Hoạt động theo nội dung ghi trong Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán. Phải luôn duy trì tối thiểu năm kiểm toán viên hành nghề tại trụ sở chính, kể cả trường hợp có chi nhánh.*

*2. Bố trí nhân sự có trình độ chuyên môn phù hợp để bảo đảm chất lượng dịch vụ kiểm toán; quản lý hoạt động nghề nghiệp của kiểm toán viên hành nghề. Trường hợp ký hợp đồng kiểm toán với một khách hàng quá năm năm liên tục thì phải thay đổi kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán. Kiểm toán viên hành nghề đã bị thay đổi thì không được là thành viên tham gia cuộc kiểm toán ở khách hàng này trong vòng năm năm sau đó.”.*

- Sửa đổi, bổ sung khoản 3 Điều 18 như sau:

*“3. Từ chối thực hiện kiểm toán cho khách hàng, đơn vị được kiểm toán nếu xét thấy không bảo đảm tính độc lập, không đủ năng lực chuyên môn, không đủ điều kiện theo quy định của pháp luật. Trường hợp đã ký báo cáo kiểm toán năm năm liên tục cho một khách hàng thì không được là thành viên tham gia cuộc kiểm toán ở khách hàng này trong vòng năm năm sau đó;”.*

- Sửa đổi, bổ sung khoản 8 Điều 39 như sau:

*“8. Trường hợp ký hợp đồng kiểm toán với một doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam quá năm năm liên tục thì phải yêu cầu doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam thay đổi kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán.”.*

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên các quy định hiện nay

**d) Đánh giá tác động của các giải pháp**

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật: Các quy định trên góp phần thiết lập được hệ thống công cụ quản lý hữu hiệu phục vụ quá trình cải cách kinh tế.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

Việc nâng cao chất lượng dịch vụ kiểm toán sẽ buộc các DNKT phải cơ cấu, tổ chức lại để đảm bảo chất lượng dịch vụ kiểm toán cao hơn.

Việc nâng cao chất lượng dịch vụ kiểm toán (DNKT, KTV) giúp tăng cường chất lượng báo cáo kiểm toán, minh bạch nền kinh tế và niềm tin của các

nhà đầu tư, tạo dựng môi trường đầu tư kinh doanh lành mạnh, phục vụ mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững.

Việc nâng cao chất lượng dịch vụ kiểm toán giúp chất lượng báo cáo tài chính được kiểm toán được cải thiện, việc xác định nghĩa vụ của doanh nghiệp được kiểm toán với Nhà nước cũng trở nên tin cậy hơn, góp phần đáng kể vào việc thu đúng, thu đủ và gia tăng ngân sách Nhà nước.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì không thể đảm bảo về cơ sở pháp lý nhằm giải quyết các vấn đề nêu trên.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### ***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

## ***3.3. Chính sách 3. Chính sách tăng cường tính trung thực và minh bạch của các thông tin được kiểm toán.***

### ***a) Xác định vấn đề:***

Thực tiễn thi hành Luật KTĐL cho thấy, đơn vị bắt buộc phải được kiểm toán theo quy định tại Điều 37 Luật KTĐL chưa bao trùm được hết các đối tượng cần phải kiểm toán hiện nay. Trên thực tế, có nhiều doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn, có các giao dịch phức tạp, có số lượng lao động lớn, doanh thu hoạt động cao, ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế... cần thiết phải được kiểm toán báo cáo tài chính hàng năm để nhằm minh bạch thông tin tài chính, giúp các cơ quan chức năng, cơ quan thuế có căn cứ xem xét trong quá trình giám sát, quản lý, điều hành đặc biệt là đảm bảo số thuế nộp vào ngân sách nhà nước được đầy đủ, tránh hiện tượng trốn thuế.

Việc các doanh nghiệp này không là đối tượng được kiểm toán bắt buộc sẽ dẫn đến rủi ro thông tin tài chính của các đơn vị này không đúng, công tác kế toán và chấp hành kỷ luật tài chính không nghiêm, thậm chí tiềm ẩn rủi ro. Việc đưa các đơn vị này vào đối tượng bắt buộc được kiểm toán là rất cần thiết và cấp

bách, nhất là trong bối cảnh hiện nay đã phát sinh các sai phạm của doanh nghiệp rất nghiêm trọng.

Bên cạnh đó, Luật Kiểm toán độc lập không thể quy định đầy đủ các đối tượng phải được kiểm toán bắt buộc trong thời gian dài. Các doanh nghiệp tổ chức ngày càng phát triển theo các quy mô và hình thức khác nhau, nên việc Luật KĐLT không phủ hết các đối tượng bắt buộc là thực tế khách quan. Theo đó, để đáp ứng yêu cầu quản lý, các pháp luật chuyên ngành khác có thể đang và sẽ có những yêu cầu về đối tượng khác cần phải được kiểm toán.

*(i) Về đơn vị lợi ích công chúng*

- Điều 53 Luật Kiểm toán độc lập quy định 4 nhóm đơn vị có lợi ích công chúng, trong đó khoản 4 quy định nhóm thứ 4: “Doanh nghiệp, tổ chức khác có liên quan đến lợi ích của công chúng do tính chất, quy mô hoạt động của đơn vị đó theo quy định của pháp luật”. Như đã nêu ở nội dung liên quan đến Điều 37 sửa đổi, dự thảo quy định doanh nghiệp, tổ chức quy mô lớn là đơn vị có lợi ích công chúng. Do đó, để tránh việc quy định chồng chéo, đảm bảo thống nhất trong 1 Luật, cần phải sửa đổi khoản 4 Điều 53 theo hướng nhóm thứ 4 của đơn vị có lợi ích công chúng là “Doanh nghiệp, tổ chức khác có quy mô lớn theo quy định của Chính phủ”.

- Khoản 2 Điều 54 quy định Bộ Tài chính có thẩm quyền quy định về tiêu chuẩn, điều kiện lựa chọn, thủ tục xem xét chấp thuận và các trường hợp đình chỉ hoặc huỷ bỏ tư cách doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam và kiểm toán viên hành nghề được thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính của các đơn vị có lợi ích công chúng... Thực tế cho thấy, do các vấn đề liên quan đến lợi ích công chúng liên quan đến nhiều quy định pháp luật khác, việc giao Chính phủ quy định các nội dung này sẽ phù hợp, linh hoạt và trên thực tế sẽ có tính hiệu lực, hiệu quả hơn.

*b) Mục tiêu giải quyết vấn đề*

- Tiếp tục thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối, quan điểm đã được xác định trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Kết luận số 64-KL/TW ngày 18/10/2023 của Hội nghị lần thứ tám Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về kinh tế - xã hội năm 2023-2024, Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, Nghị quyết số 101/2023/QH15 và Nghị quyết số 110/2023/QH15 của Quốc hội khóa XV và các Nghị quyết, kết luận khác của Trung ương, Bộ Chính trị, Ban bí thư, Quốc hội và Chính phủ

- Tập trung rà soát, xử lý các vướng mắc có tính chất cấp bách tại Luật Kiểm toán độc lập hiện nay nhằm tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc, điểm nghẽn để thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô.

- Tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước về lĩnh vực kiểm toán độc lập để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật, không chồng chéo, không mâu thuẫn và đáp ứng yêu cầu của công tác quản lý

nhà nước về kiểm toán độc lập, góp phần phục vụ phát triển kinh tế.

**c) Các giải pháp đề xuất:**

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Kiểm toán độc lập:

Bổ sung nhóm đối tượng phải kiểm toán bắt buộc là các doanh nghiệp, tổ chức khác có quy mô lớn, cụ thể như sau:

- Sửa đổi, bổ sung khoản 5 Điều 37 như sau:

*“5. Doanh nghiệp, tổ chức khác có quy mô lớn theo quy định của Chính phủ.”*

- Sửa đổi, bổ sung khoản 6 Điều 37 như sau:

*“6. Doanh nghiệp, tổ chức khác theo quy định của pháp luật.”*

- Sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 53 như sau:

*“4. Doanh nghiệp, tổ chức khác có quy mô lớn theo quy định của Chính phủ.”*

- Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 54 được sửa đổi như sau:

*“2. Chính phủ quy định tiêu chuẩn, điều kiện lựa chọn, thủ tục xem xét, chấp thuận và các trường hợp đình chỉ hoặc huỷ bỏ tư cách doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam và kiểm toán viên hành nghề được thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính của các đơn vị có lợi ích công chúng, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.”*

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên các quy định hiện nay

**d) Đánh giá tác động của các giải pháp**

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Với việc quy định rõ hơn các doanh nghiệp, tổ chức là đối tượng phải kiểm toán còn được quy định ở các văn bản pháp luật khác, giúp cho các đối tượng kiểm toán đầy đủ, đáp ứng được yêu cầu quản lý của các lĩnh vực khác nhau, mà luật KTĐL không thể bao quát hết được. Các Luật chuyên ngành sẽ có hướng để quy định cụ thể hơn các đối tượng cần được kiểm toán theo mục tiêu của các Luật này.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Với việc quy định nêu trên sẽ đảm bảo các đối tượng phải được kiểm toán đầy đủ theo luật định, giúp cho chất lượng thông tin tài chính, tính tuân thủ pháp luật tiếp tục được cải thiện hơn đối với tất cả các đơn vị cần được quản lý. Việc quy định bắt buộc phải kiểm toán đối với một số đối tượng mới, sẽ làm cho chất lượng báo cáo kiểm toán được nâng cao, thay vì một số đơn vị tự nguyện kiểm toán như hiện nay.



- Tăng sự minh bạch của nền kinh tế và niềm tin của các nhà đầu tư, đảm bảo kịp thời với xu thế phát triển kinh tế đất nước trong thời gian tới.

- Buộc nhiều đơn vị có quy mô lớn trở thành đối tượng bắt buộc phải kiểm toán hàng năm. Đây là nội dung rất cần thiết, cấp bách vì xu hướng các doanh nghiệp tư nhân có quy mô lớn ngày càng tăng, lĩnh vực hoạt động khá phong phú theo pháp luật hiện nay.

- Việc bắt buộc phải kiểm toán sẽ giúp chất lượng báo cáo tài chính được kiểm toán được cải thiện, việc xác định nghĩa vụ của doanh nghiệp được kiểm toán với Nhà nước cũng trở nên tin cậy hơn, góp phần đáng kể vào việc thu đúng, thu đủ và gia tăng ngân sách Nhà nước.

Ngoài ra, việc giao cho Chính phủ hướng dẫn cụ thể đối với các doanh nghiệp có quy mô lớn, đảm bảo tính, hiệu lực, phù hợp với yêu cầu quản lý, tình hình thực tế của từng giai đoạn, từng thời kỳ, nhất là trong điều kiện chuyển đổi số, hiện trạng kinh tế và phát triển kinh tế tư nhân hiện nay để góp phần thực hiện mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì không thể đảm bảo về cơ sở pháp lý nhằm giải quyết các vấn đề nêu trên.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### ***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

## **4. Luật Ngân sách nhà nước (03 chính sách)**

***4.1. Chính sách 1: Bổ sung cơ chế cho phép các địa phương sử dụng NSDP để hỗ trợ NSTW, hỗ trợ các địa phương khác và chi viện trợ cho các địa phương nước ngoài.***

### ***a) Xác định vấn đề:***

***(i) Về việc sử dụng NSDP để hỗ trợ NSTW, hỗ trợ các địa phương khác***

Hiện nay, nhu cầu đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng có tính chất liên vùng, liên tỉnh là rất lớn. Trong khi đó, một số địa phương khác trong vùng có điều kiện KT-XH khó khăn nên chưa thể đảm bảo kinh phí bố trí đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng trên địa bàn và một số dự án sử dụng NSTW chưa thể cân đối bố trí hoặc bố trí đủ nguồn vốn cho các dự án có tính động lực, kết nối liên vùng, trong khi các địa phương có điều kiện hơn lại không được phép hỗ trợ các nhiệm vụ chi của NSTW trên địa bàn và trên địa bàn các địa phương khó khăn hơn.

Do đó, việc quy định cho phép NSĐP được đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của Trung ương trên địa bàn và hỗ trợ địa phương khác để thực hiện hoặc tham gia thực hiện đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng có tính chất vùng và liên vùng sẽ nhằm góp phần huy động nguồn lực từ ngân sách của các địa phương có năng lực về tài chính vào các dự án liên vùng để sớm hoàn thành, giúp cải thiện nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, giúp các địa phương trong vùng thúc đẩy phát triển KT-XH. Tuy nhiên, hiện nay chưa có quy định về nội dung này nên nhiều địa phương chưa có căn cứ pháp lý để triển khai thực hiện.

*(ii) Về việc sử dụng NSĐP để chi viện trợ cho các địa phương nước ngoài*

Trên cơ sở Thỏa thuận ngày 12/12/2011 giữa Chính phủ nước Cộng hòa XHCN Việt Nam và Chính phủ nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân (CHDCND) Lào về quy chế tài chính và quản lý sử dụng vốn viện trợ không hoàn lại của Chính phủ Việt Nam dành cho Chính phủ Lào<sup>4</sup>, Thỏa thuận về Kế hoạch hợp tác Việt Nam - Lào năm 2019 ngày 06/01/2019<sup>5</sup>, để tăng cường quan hệ đối ngoại, hợp tác với nước CHDCND Lào, một số địa phương (Thái Nguyên, Thái Bình, Bắc Ninh...), Thủ tướng Chính phủ đồng ý cho phép bố trí từ nguồn NSĐP chi hỗ trợ các tỉnh nước Lào để xây dựng các công trình trường học, bệnh viện. Kinh phí hỗ trợ được lập dự toán, thanh toán, quyết toán chi NSĐP theo quy định của Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn.

Tuy nhiên, Thỏa thuận về quy chế tài chính và quản lý sử dụng vốn viện trợ không hoàn lại của Chính phủ Việt Nam dành cho Chính phủ Lào ký ngày 06/12/2020 (thay thế Thỏa thuận ký năm 2011) đã bỏ khoản 4, Điều 4 Thỏa thuận năm 2011 nêu trên. Do đó, không còn cơ sở để các địa phương tiếp tục triển khai các khoản viện trợ, dự án, chương trình hợp tác giữa địa phương hai bên, thúc đẩy tăng cường quan hệ đối ngoại, hợp tác với nước CHDCND Lào.

Trong khi đó, hiện nay, một số địa phương (Sơn La, Quảng Ninh, Hải Dương, Bắc Ninh, Thanh Hóa, Thừa – Thiên Huế) đã có các văn bản báo cáo

<sup>4</sup> Khoản 4 Điều 4 Thỏa thuận đã nêu: “Đối với các khoản viện trợ hoặc các dự án, chương trình hợp tác giữa các Bộ, ngành và địa phương của hai Bên nhưng không thuộc nội dung ghi trong Hiệp định hợp tác giữa hai Chính phủ đã ký kết, không do hai Chính phủ chỉ đạo thì các Bộ, ngành và địa phương hai Bên chủ động tự cân đối bố trí vốn trong ngân sách của Bộ, ngành, địa phương theo khả năng”.

<sup>5</sup> Tại Thỏa thuận về Kế hoạch hợp tác Việt Nam – Lào năm 2019 ngày 06/01/2019 hai Chính phủ đã thống nhất khuyến khích các Bộ, ngành, tổ chức, địa phương và các doanh nghiệp hai Bên giúp đỡ lẫn nhau trên các lĩnh vực mà hai Bên có thế mạnh; phía Việt Nam tiếp tục dành sự hỗ trợ tối đa trong khả năng của mình cho các Bộ, ngành, tổ chức, địa phương của Lào.

Thủ tướng Chính phủ và đề nghị các Bộ, cơ quan trung ương chấp thuận việc cho phép sử dụng NSDP để hỗ trợ các địa phương nước bạn xây dựng các trường học, công trình văn hóa, giáo dục.

Tuy nhiên, do chưa có quy định về nội dung này nên nhiều địa phương khác chưa có căn cứ pháp lý để triển khai thực hiện.

### ***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Thẻ chế hóa các chỉ đạo của Bộ Chính trị liên quan đến liên kết vùng, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương, cho phép các địa phương được sử dụng ngân sách địa phương đầu tư cho các dự án vùng, liên vùng tại các Nghị quyết về phát triển KT-XH và bảo đảm quốc phòng, an ninh của các vùng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 như Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 10/2/2022; Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 2/4/2022; Nghị quyết số 23-NQ/TW ngày 06/10/2022; Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 7/10/2022; Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 3/11/2022; Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 23/11/2022.

- Thẻ chế hóa các quan điểm, định hướng về thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, đa phương hóa, đa dạng hóa; chủ động và tích cực hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng, có hiệu quả; không ngừng nâng cao vị thế, uy tín quốc tế của Việt Nam và đẩy mạnh hợp tác với các quốc gia tại Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam; Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững; Các thỏa thuận hợp tác giữa Việt Nam với Lào, Campuchia.

- Xây dựng cơ sở pháp lý để làm căn cứ cho các địa phương xem xét, quyết định việc sử dụng NSDP của mình để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của NSTW trên địa bàn và của địa phương khác có tính chất vùng, liên vùng.

- Xây dựng cơ sở pháp lý để làm căn cứ cho các địa phương Việt Nam trong việc sử dụng NSDP hỗ trợ địa phương nước ngoài, chủ động thực hiện nhiệm vụ tăng cường quan hệ chiến lược, hữu nghị, truyền thống với các nước, giữ vững an ninh quốc phòng.

### ***c) Các giải pháp đề xuất:***

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách nhà nước:

- Bổ sung vào khoản 9 Điều 9: *“Sử dụng vốn đầu tư phát triển của ngân sách địa phương để thực hiện hoặc tham gia thực hiện đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của ngân sách trung ương trên địa bàn; hỗ trợ địa phương khác để thực hiện hoặc tham gia thực hiện đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng có tính chất Vùng và liên Vùng”*.

- Bổ sung nội dung quy định cho phép NSDP được chi viện trợ và giao Chính phủ hướng dẫn cụ thể.

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên các quy định hiện nay.

**d) Đánh giá tác động của các giải pháp**

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tác động tích cực:

+ Quy định bảo đảm phù hợp với Hiến pháp, pháp luật của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, lợi ích quốc gia, dân tộc, đường lối đối ngoại của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa XHCN là thành viên. Nội dung giải pháp không thuộc nội dung các điều ước quốc tế có liên quan mà CHXHCN Việt Nam là thành viên.

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không có các tác động mang tính tiêu cực.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực:

+ Giải pháp tạo cơ sở pháp lý cho các địa phương được phép sử dụng NSDP để thực hiện hoặc tham gia thực hiện đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng của ngân sách trung ương trên địa bàn; hỗ trợ địa phương khác để thực hiện hoặc tham gia thực hiện đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng có tính chất Vùng và liên Vùng. Góp phần thúc đẩy phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội theo đúng chủ trương tại các Nghị quyết của Bộ Chính trị nêu trên, từ đó góp phần quản lý, sử dụng hiệu quả NSNN.

+ Giải pháp tạo cơ sở pháp lý cho các địa phương được phép sử dụng NSDP để chi viện trợ, góp phần cụ thể hóa các Chiến lược, Hiệp định, Thỏa thuận đã được ký kết giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ các nước, thúc đẩy và tăng cường quan hệ đối ngoại, hợp tác hữu nghị, toàn diện với các địa phương nước ngoài.

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không có các tác động mang tính tiêu cực.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

**Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì không thể đảm bảo về cơ sở pháp lý nhằm giải quyết các vấn đề nêu trên.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

#### ***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

### ***4.2. Chính sách 2: Quy định rõ nội dung chi NSNN thực hiện một số nhiệm vụ từ cả nguồn chi đầu tư và thường xuyên.***

#### ***a) Xác định vấn đề:***

- Luật Ngân sách nhà nước quy định:

+ Chi đầu tư xây dựng cơ bản (khoản 5 Điều 4) là nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước để thực hiện các chương trình, dự án đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và các chương trình dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội.

+ Chi thường xuyên (khoản 6 Điều 4) là nhiệm vụ chi của NSNN nhằm đảm bảo hoạt động của bộ máy nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, hỗ trợ hoạt động của các tổ chức khác và thực hiện nhiệm vụ thường xuyên của nhà nước về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh.

- Luật Đầu tư công quy định:

+ Đầu tư công (khoản 15 Điều 4) là hoạt động đầu tư của nhà nước nhằm vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế- xã hội

+ Phân loại dự án đầu tư công (khoản 1 Điều 6) như sau:

. Dự án có cấu phần xây dựng là dự án đầu tư xây dựng mới, cải tạo, nâng cấp, mở rộng dự án đã đầu tư xây dựng, bao gồm cả phần mua tài sản, mua trang thiết bị của dự án;

. Dự án không có cấu phần xây dựng là dự án mua tài sản, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, mua, sửa chữa, nâng cấp trang thiết bị, máy móc và dự án khác không quy định tại điểm a khoản này.

- Theo các quy định pháp luật nêu trên cho thấy:

+ Quy định tại Luật Đầu tư công về đối tượng đầu tư công rất rộng, bao trùm cả nội dung đầu tư phục vụ hoạt động của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, ...; đầu tư và hỗ trợ hoạt động đầu tư cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích, phúc lợi xã hội... Nội dung “*đầu tư công*” (khoản 15 Điều 4 của Luật Đầu tư công), có nội dung quy định trùng với nội dung *chi đầu tư xây dựng cơ bản* (khoản 5 Điều 4 của Luật Ngân sách nhà nước), nhưng cũng có những nội dung nằm ngoài nội hàm “*chi đầu tư xây dựng cơ bản*” (các dự án không có

cầu phần xây dựng như mua tài sản, mua, sửa chữa, nâng cấp trang thiết bị, máy móc và dự án khác) được quy định tại Luật Ngân sách nhà nước.

+ Nội dung “*chi thường xuyên*” quy định tại Luật NSNN không được quy định rõ trong Luật NSNN. Tuy nhiên, Luật NSNN có quy định về việc *UBTVQH* quyết định định mức phân bổ chi đầu tư, chi thường xuyên NSNN áp dụng cho mỗi thời kỳ ổn định ngân sách. Tại các *Nghị quyết của UBTVQH* về tiêu chí phân bổ chi thường xuyên NSNN và tiêu chí phân bổ vốn đầu tư công NSNN (*Nghị quyết số 01/2021/UBTVQH15* và *Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14*) đều có quy định được sử dụng chi thường xuyên NSNN và chi đầu tư công từ NSNN để thực hiện mua sắm tài sản, trang thiết bị; xây dựng sửa chữa trụ sở; nhưng chưa có quy định cụ thể ranh giới phân định việc sử dụng hai nguồn kinh phí này cho các nội dung chi nêu trên.

### **b) Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Tạo cơ sở pháp lý cho các Bộ, cơ quan ở trung ương và các địa phương bố trí đủ kinh phí từ NSNN (bao gồm cả từ nguồn chi đầu tư công, chi thường xuyên) để thực hiện kịp thời mua sắm, sửa chữa, cải tạo, nâng cấp tài sản, trang thiết bị; chi thuê hàng hóa, dịch vụ; sửa chữa, cải tạo, nâng cấp, mở rộng, xây dựng mới hạng mục công trình trong các dự án đã đầu tư xây dựng phát sinh trong điều hành thực tế, nhưng chưa được bố trí trong kế hoạch đầu tư công trung hạn hằng năm, cần phải thực hiện ngay trong năm ngân sách để đảm bảo hoạt động thường xuyên của cơ quan, đơn vị và trong bối cảnh vốn đầu tư công của đơn vị đã được phân bổ hết, kinh phí chi thường xuyên có thể đáp ứng được.

### **c) Các giải pháp đề xuất:**

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp sửa đổi, bổ sung Luật NSNN.

- Bổ sung quy định tại Luật NSNN về nội dung chi ngân sách nhà nước (bao gồm cả nguồn chi đầu tư công, chi thường xuyên) cho nhiệm vụ mua sắm, sửa chữa, cải tạo, nâng cấp tài sản, trang thiết bị; chi thuê hàng hóa, dịch vụ; sửa chữa, cải tạo, nâng cấp, mở rộng, xây dựng mới hạng mục công trình trong các dự án đã đầu tư xây dựng thực hiện theo quy định của Chính phủ, để đảm bảo thống nhất trong cách hiểu và tổ chức thực hiện.

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên các quy định hiện nay.

### **d) Đánh giá tác động của các giải pháp**

#### **Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Đảm bảo đồng bộ về tổ chức thực hiện pháp luật (Luật NSNN, Luật Đầu tư công và pháp luật khác có liên quan), tránh phát sinh các cách hiểu khác nhau trong quá trình thực hiện.

- Phương án này không ảnh hưởng đến quyền cơ bản của công dân, không liên quan đến cam kết của Việt Nam, các điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam đang là thành viên.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực: Hoàn thiện cơ sở pháp lý để Chính phủ hướng dẫn các Bộ, ngành, địa phương chủ động cân đối chi NSNN đã được cấp thẩm quyền thông qua hàng năm để thực hiện mua sắm, sửa chữa, cải tạo, nâng cấp tài sản, trang thiết bị; chi thuê hàng hóa, dịch vụ; sửa chữa, cải tạo, nâng cấp, mở rộng, xây dựng mới hạng mục công trình trong các dự án đã đầu tư xây dựng, đáp ứng yêu cầu thực tiễn trong khi những công trình này chưa được bố trí kế hoạch vốn đầu tư công trung hạn.

- Tác động tiêu cực: Phát sinh thời gian nghiên cứu, rà soát quy định pháp luật thực tiễn để phục vụ sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật hiện hành.

\* Tác động về giới (nếu có): Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

## **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Phương án không giải quyết được các bất cập hiện nay về các cách hiểu khác nhau trong việc bố trí nguồn kinh phí NSNN cho các nhiệm vụ, dự án mua sắm tài sản, trang thiết bị; cải tạo, nâng cấp, mở rộng, xây dựng mới hạng mục công trình trong dự án đã đầu tư xây dựng.

- Phương án này không ảnh hưởng đến quyền cơ bản của công dân, không liên quan đến cam kết của Việt Nam, các điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam đang là thành viên.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tiêu cực: Tiếp tục có khó khăn vướng mắc trong việc bố trí kinh phí chi NSNN để thực hiện mua sắm, sửa chữa, cải tạo, nâng cấp tài sản, trang thiết bị; chi thuê hàng hóa, dịch vụ; sửa chữa, cải tạo, nâng cấp, mở rộng, xây dựng mới hạng mục công trình trong các dự án đã đầu tư xây dựng, theo đó không kịp thời đảm bảo hoạt động thường xuyên bình thường của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công.

- Tác động tích cực: Phương án này không có tác động tích cực.

\* Tác động về giới (nếu có): Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

***d) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1. Đây là phương án đem lại nhiều tác động tích cực, đáp ứng yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn quản lý; giúp nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước về chi NSNN.

***4.3. Chính sách 3: Quy định rõ nội dung chi ĐTPT theo quy định của Luật Đầu tư công và nội dung chi đầu tư phát triển khác.***

***a) Xác định vấn đề:***

***(i) Đối với việc cấp vốn điều lệ từ NSNN cho các ngân hàng thương mại***

- Thời gian qua, để hỗ trợ giúp tăng vốn điều lệ cho Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Việt Nam (Agribank) từ NSNN, Bộ Tài chính đã phối hợp với NHNN trình cấp có thẩm quyền đề cấp bổ sung vốn điều lệ cho Agribank.

- Tại Nghị quyết số 43/2022/QH15, Nghị quyết 11/NQ-CP quy định NHNN chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ quyết định phương án tăng vốn điều lệ từ nguồn lợi nhuận sau thuế, sau trích lập các quỹ giai đoạn 2021 - 2023 cho các NHTMCP do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ và trình Chính phủ báo cáo Quốc hội phương án tăng vốn điều lệ Agribank từ nguồn NSNN. Ngày 24/6/2023, Quốc hội có Nghị quyết số 101/2023/QH15 chấp thuận chủ trương đầu tư bổ sung vốn điều lệ cho Agribank giai đoạn 2021-2023 tối đa 17.100 tỷ đồng, tương ứng với số lợi nhuận còn lại mà Agribank nộp NSNN giai đoạn 2021-2023. Vì vậy, trong giai đoạn 2022-2024, Agribank đã được ngân sách nhà nước cấp đủ 17.100 tỷ đồng để bổ sung vốn điều lệ theo Phương án đầu tư bổ sung vốn điều lệ giai đoạn 2021-2023 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, đưa tổng vốn điều lệ của Agribank lên 51.616 tỷ đồng vào thời điểm 30/6/2024.

Do đó, hiện nay chưa có cơ sở pháp lý để làm căn cứ cho việc sử dụng ngân sách nhà nước để đầu tư bổ sung vốn điều lệ cho các ngân hàng thương mại.

***(ii) Đối với việc hỗ trợ lãi suất cho các ngân hàng thương mại***

- Theo quy định hiện hành thì cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi thuộc đối tượng đầu tư công và thời gian qua Bộ KHĐT đã bố trí dự toán chi đầu tư phát triển hơn 600 tỷ đồng để CBLs cho Agribank (trong đó riêng giai đoạn 2016-2020 là 406 tỷ đồng) để thực hiện các chương trình tín dụng chính sách<sup>6</sup>. Cụ thể, Khoản 6 Điều 5 Luật Đầu tư công năm 2019 quy định: “*Đối tượng đầu tư công:...6. Cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi, phí quản lý;... ”*

- Tuy nhiên, tại hồ sơ đề xuất xây dựng Luật sửa đổi Luật Đầu tư công

<sup>6</sup> Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP; Quyết định số 63/2010/QĐ-TTg, Quyết định số 65/2011/QĐ-TTg, Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg;...



năm 2019, Bộ KH&ĐT đề xuất hiệu chỉnh lại khoản 6 Điều 5 về đối tượng đầu tư công theo hướng việc cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi, phí quản lý chỉ áp dụng cho các ngân hàng chính sách.

- Thực tế triển khai thời gian vừa qua Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách cấp bù lãi suất thông qua các NHTM<sup>7</sup>. Việc thực hiện cấp kinh phí HTLS cho các NHTM tham gia triển khai chính sách gặp nhiều khó khăn. Đến hết năm 2024 ước tính ngân sách vẫn còn nợ các NHTM khoảng 2.400 tỷ đồng kinh phí cấp bù dẫn đến việc không đảm bảo quyền lợi của các NHTM và các NHTM không nhiệt tình khi tham gia các chính sách của Nhà nước.

Do đó, trường hợp sửa Luật Đầu tư công như nêu trên thì sẽ không có cơ sở pháp lý về hỗ trợ lãi suất cho các ngân hàng thương mại.

- Theo quy định tại Nghị định số 78/2002/NĐ-CP ngày 04/10/2002 của Chính phủ về tín dụng đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác, ngân sách địa phương có thể sử dụng nguồn tăng thu, tiết kiệm chi để ủy thác vốn cho Ngân hàng Chính sách xã hội để cho vay các đối tượng chính sách trên địa bàn. Tại Kết luận số 06-KL/TW ngày 10/6/2021 và Chỉ thị số 40-CT/TW ngày 22/11/2014 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với tín dụng chính sách xã hội, Ban Bí thư đã chỉ đạo: “Cân đối, ưu tiên bố trí ngân sách địa phương uỷ thác sang Ngân hàng Chính sách xã hội nhằm bổ sung nguồn vốn cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác được vay vốn tín dụng chính sách xã hội”. Ngoài ra, trong thời gian tới, triển khai Luật các Tổ chức tín dụng năm 2024, chính quyền địa phương có thể ủy thác nguồn vốn cho vay qua Ngân hàng Phát triển Việt Nam để thực hiện chính sách kinh tế xã hội của Nhà nước (tương tự như với NHCSXH).

Tuy nhiên do chưa có quy định cụ thể tại Luật NSNN nên chưa đảm bảo căn cứ pháp lý và sự thống nhất triển khai thực hiện của các địa phương trên phạm vi cả nước. Thời gian qua, Bộ Tài chính nhận được nhiều kiến nghị của địa phương về việc làm rõ nguồn vốn ủy thác từ ngân sách địa phương qua Ngân hàng Chính sách xã hội để cho vay là từ nguồn nào.

- Chưa có đủ cơ sở pháp lý để có căn cứ sử dụng nguồn đầu tư phát triển khác thực hiện các dự án đầu tư ngoài kế hoạch đầu tư công trung hạn.

***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề:***

- Xây dựng cơ sở pháp lý để làm căn cứ cho việc sử dụng ngân sách nhà nước để đầu tư bổ sung vốn điều lệ cho các ngân hàng, hỗ trợ cho các ngân hàng tăng vốn, giúp các ngân hàng nâng cao năng lực tài chính để thực hiện nhiệm vụ cung ứng vốn cho nền kinh tế.

- Trường hợp sửa Luật Đầu tư công như nêu trên thì cần thiết bổ sung quy định về hỗ trợ lãi suất cho các ngân hàng thương mại tại Luật NSNN để có căn

<sup>7</sup> Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP; Quyết định số 63/2010/QĐ-TTg, Quyết định số 65/2011/QĐ-TTg, Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg; Quyết định số 28/2004/QĐ-TTg; Nghị định số 67/2014/NĐ-CP;...

cứ pháp lý bố trí ngân sách nhà nước để cấp bù cho các NHTM đã thực hiện chính sách tín dụng của Nhà nước.

- Thể chế hóa các chủ trương của Đảng và Nhà nước và thống nhất các quy định của hệ thống pháp luật liên quan đến việc ủy thác nguồn vốn ngân sách địa phương cho ngân hàng chính sách để cho vay tín dụng chính sách.

- Xây dựng cơ sở pháp lý vững chắc làm căn cứ cho các địa phương triển khai thực hiện thống nhất trên phạm vi cả nước, ủy thác nguồn vốn ngân sách địa phương cho ngân hàng chính sách để cho vay tín dụng chính sách, góp phần phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn, thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia theo chủ trương, định hướng của Đảng và Nhà nước.

- Bổ sung cơ sở pháp lý để có căn cứ sử dụng nguồn đầu tư phát triển khác thực hiện các dự án đầu tư ngoài kế hoạch đầu tư công trung hạn, đồng thời phân biệt rõ chi đầu tư công theo Luật Đầu tư công và chi đầu tư phát triển khác.

### ***c) Các giải pháp đề xuất:***

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp sửa đổi, bổ sung Luật NSNN.

- Ngoài quy định của Luật NSNN hiện hành, quy định việc quyết định đầu tư và chi đầu tư chương trình, dự án có sử dụng vốn ngân sách nhà nước phải phù hợp với Luật đầu tư công, bổ sung quy định các chương trình, dự án ngoài kế hoạch đầu tư công trung hạn được thực hiện theo pháp luật về ngân sách nhà nước và quy định của pháp luật có liên quan và sẽ được tổng hợp, báo cáo cấp có thẩm quyền vào cuối kỳ trung hạn.

- Bổ sung nội dung quy định việc đầu tư và hỗ trợ vốn của nhà nước của Trung ương bao gồm cả hỗ trợ lãi suất; quy định rõ nhiệm vụ chi đầu tư phát triển của NSDP được cấp bù chênh lệch lãi suất, phí quản lý và ủy thác cho vay qua ngân hàng chính sách để thực hiện các chính sách kinh tế - xã hội tại địa phương.

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên các quy định hiện nay.

### ***d) Đánh giá tác động của các giải pháp:***

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tác động tích cực:

+ Quy định bảo đảm phù hợp với Hiến pháp, pháp luật của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam; góp phần thể chế hóa các chủ trương của Đảng và Nhà nước và hoàn thiện, thống nhất các quy định của hệ thống pháp luật hiện hành.

+ Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì không đảm bảo về cơ sở pháp lý nhằm giải quyết các vấn đề đã nêu và chưa góp phần thể chế hóa các chủ trương của Đảng và Nhà nước.

+ Giải pháp tạo cơ sở pháp lý làm căn cứ cho việc sử dụng chi ĐTPT để bổ sung các nhiệm vụ đầu tư và hỗ trợ vốn của Nhà nước (bao gồm cả hỗ trợ lãi suất) cho các tổ chức kinh tế; cấp bù chênh lệch lãi suất, phí quản lý và ủy thác cho vay qua ngân hàng chính sách; bổ sung cơ sở pháp lý để có căn cứ sử dụng nguồn đầu tư phát triển khác thực hiện các dự án đầu tư ngoài kế hoạch đầu tư công trung hạn, đồng thời phân biệt rõ chi đầu tư công theo Luật Đầu tư công và chi đầu tư phát triển khác.

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không có các tác động mang tính tiêu cực.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực: Giải pháp tạo cơ sở pháp lý cho các bộ, cơ quan trung ương và địa phương tham mưu, đề xuất bố trí kinh phí thực hiện các nhiệm vụ được giao, đảm bảo tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật.

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không có các tác động mang tính tiêu cực.

\* Tác động về giới: Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính: Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì không thể đảm bảo về cơ sở pháp lý nhằm giải quyết các vấn đề nêu trên.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### **đ) Lựa chọn giải pháp:**

Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

## **5. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công (02 chính sách)**

**5.1. Chính sách 1: Chính sách về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và nâng cao hiệu quả trong quản lý, sử dụng tài sản công**

### **a) Xác định vấn đề:**

- Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định một trong các đột phá chiến lược trong định hướng phát triển và phương hướng nhiệm vụ phát triển đất nước trong thời gian tới về hoàn thiện đồng bộ thể chế là đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực bằng hệ thống pháp luật.

- Tại Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hiện hành đang giao một số nhiệm vụ trực tiếp cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phải thực hiện. Cụ thể như, điểm a, b khoản 3 Điều 39 giao Bộ quản lý ngành, lĩnh vực quy định chế độ, tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật bảo dưỡng, sửa chữa đối với tài sản công thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định chế độ, tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật bảo dưỡng, sửa chữa áp dụng đối với tài sản công tại các cơ quan thuộc phạm vi quản lý mà chưa có chế độ, tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật và khoản 2 Điều 58 quy định Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định phê duyệt đề án sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết...

Việc giao trách nhiệm cho người đứng đầu các Bộ ngành, địa phương trực tiếp quy định hoặc quyết định một số nhiệm vụ cụ thể như trên là chưa phù hợp với thực tiễn và chưa thực sự đẩy mạnh việc phân cấp, phân quyền, phát huy tinh thần tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị trực tiếp sử dụng tài sản công do chủng loại tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị rất đa dạng, đồng thời, tần suất sử dụng, điều kiện môi trường, thời tiết tại từng vùng, miền là khác nhau ảnh hưởng đến chất lượng của tài sản công...

- Về thực tiễn, việc triển khai Luật Quản lý, sử dụng tài sản công đã phát sinh một số vấn đề bất cập liên quan đến quản lý, xử lý tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, cụ thể như sau:

+ Luật Quản lý, sử dụng tài sản công chưa có quy định để điều chỉnh đối với tài sản công tại Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

+ Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hiện hành mới chỉ quy định về hình thức xử lý bán đối với vật liệu, vật tư thu hồi từ phá dỡ, hủy bỏ tài sản công. Hình thức này chưa phù hợp với thực tế nhu cầu của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trong trường hợp có nhu cầu tận dụng các vật liệu, vật tư hoặc điều chuyển cho các đơn vị khác có nhu cầu. Trong khi đó, hình thức xử lý tài sản “chuyên giao về địa phương quản lý, xử lý” đã chứng minh hiệu quả trong thực tiễn, được sử dụng phổ biến hiện nay và cần được luật hóa.

+ Luật Quản lý sử dụng tài sản công hiện hành quy định đối với tài sản là ngoại tệ được xác lập quyền sở hữu toàn dân thì phải xử lý theo hình thức nộp ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, quy định này chưa đảm bảo đồng bộ thống nhất với Luật Ngân sách nhà nước và pháp luật về ngoại hối do đối với ngoại tệ không thuộc cơ cấu dự trữ ngoại hối của Nhà nước theo quy định của pháp luật về ngoại hối thì chi nhánh Ngân hàng Nhà nước các địa phương không thực hiện mua nên không có cơ sở để hạch toán thu, chi ngân sách nhà nước theo quy định.

+ Đối với tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân, tại khoản 6 Điều 109 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công quy định hình thức bán chỉ được áp dụng trong trường hợp tài sản không thuộc các trường hợp: (i) Giao cho cơ quan quản lý chuyên ngành; (ii) Nộp ngân sách nhà nước hoặc (iii) Tiêu hủy. Theo

đó, chưa đảm bảo hiệu quả trong khai thác giá trị tài sản công được xác lập sở hữu toàn dân trong một số trường hợp nhất định.

+ Theo Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hiện hành thì trong mọi trường hợp, sau khi có quyết định tịch thu hoặc quyết định xác lập quyền sở hữu toàn dân, cơ quan được giao thực hiện nhiệm vụ quản lý tài sản công có trách nhiệm lập phương án xử lý tài sản theo quy định. Quy định này là chưa phù hợp trong thực tiễn do số lượng tài sản là tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tịch thu phát sinh nhiều với các mức giá trị khác nhau, thậm chí có những tài sản tịch thu có giá trị thấp (như chăn, màn, gậy, dép, túi ni lông...), ảnh hưởng đến tiến độ xử lý tài sản.

+ Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hiện hành mới chỉ quy định tính hao mòn đối với tài sản kết cấu hạ tầng. Theo đó, chưa phù hợp với một số loại tài sản kết cấu hạ tầng (hạ tầng cấp nước sạch, hạ tầng thủy lợi,...) được giao cho doanh nghiệp quản lý. Đối với những tài sản này cần phải được tính khấu hao để đối tượng được giao quản lý tài sản có nguồn tài chính kịp thời để bảo trì, phát triển tài sản kết cấu hạ tầng.

+ Luật Quản lý, sử dụng tài sản công quy định phải tính khấu hao đối với tài sản cố định tại đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư. Tuy nhiên, trên thực tế có các đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư nhưng được Nhà nước giao nhiệm vụ và giá cung cấp dịch vụ nhưng trong giá dịch vụ sự nghiệp công do Nhà nước quy định không có yếu tố khấu hao tài sản (như đối với các đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư phải trong lĩnh vực y tế, hiện nay giá thu dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh của các cơ sở y tế công lập do Nhà nước định giá và chưa được kết cấu đủ các yếu tố chi phí, theo đó, chưa có chi phí khấu hao tài sản và chi phí quản lý).

+ Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hiện hành quy định phải lập Đề án khai thác tài sản kết cấu hạ tầng để trình cơ quan, người có thẩm quyền phê duyệt; đồng thời, quy định điều kiện khi áp dụng phương thức đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng trực tiếp tổ chức khai thác tài sản. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, sử dụng, khai thác tài sản, cắt giảm thủ tục hành chính, phù hợp với chủ trương của Đảng và Nhà nước thì có một số trường hợp tài sản kết cấu hạ tầng không cần thiết phải lập đề án khai thác tài sản, làm phát sinh tăng thủ tục hành chính (như tài sản phục vụ mục đích công cộng mà không phát sinh nguồn thu từ khai thác tài sản...); việc quy định điều kiện khi áp dụng phương thức đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng trực tiếp tổ chức khai thác tài sản như hiện nay là không còn phù hợp, làm hạn chế chủ động của đơn vị trong việc thực hiện các phương thức khai thác tài sản kết cấu hạ tầng.

### ***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản công, theo Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII

của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết số 101/2023/QH15 và Nghị quyết số 110/2023/QH15 của Quốc hội.

- Nâng cao hiệu quả của việc quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công, khai thác, sử dụng hiệu quả nguồn lực từ tài sản công cho phát triển kinh tế - xã hội.

**c) Các giải pháp đề xuất:**

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Quản lý, sử dụng tài sản công:

- Sửa đổi Điều 39 về bảo dưỡng, sửa chữa tài sản công theo hướng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, giao trách nhiệm ban hành định mức chi bảo dưỡng, sửa chữa tài sản công cho Thủ trưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công gắn với việc xác định cụ thể căn cứ ban hành định mức, làm cơ sở để tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát.

- Sửa đổi từ cơ chế phân cấp sang cơ chế phân quyền cho Chính phủ, Bộ, cơ quan trung ương, địa phương quy định thẩm quyền trong mua sắm, thuê, quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công. Theo đó, thay thế các cụm từ “*quyết định hoặc phân cấp*”, “*phân cấp*” thành “*quy định*” tại khoản 4 Điều 13; điểm a khoản 2, khoản 8 Điều 15; khoản 1 Điều 16; khoản 2 Điều 17; khoản 4 Điều 18; khoản 4, khoản 5 Điều 26; khoản 3 Điều 29; điểm b khoản 2 Điều 69; khoản 3 Điều 107.

- Sửa đổi quy định về thẩm quyền phê duyệt Đề án sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết theo hướng phân quyền cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định thẩm quyền phê duyệt đề án sử dụng tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập thuộc phạm vi quản lý của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết.

- Bổ sung đối tượng áp dụng là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và quy định chế độ quản lý, sử dụng tài sản công tại Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được thực hiện tương tự như chế độ quản lý, sử dụng tài sản công tại tổ chức chính trị - xã hội. Theo đó, bổ sung quy định về quản lý, sử dụng tài sản công tại Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (bổ sung cụm từ “*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*” vào trước cụm từ “*tổ chức chính trị - xã hội*” tại khoản 5 Điều 2, khoản 3 Điều 3, khoản 1 Điều 4, khoản 5 Điều 21, khoản 3 Điều 34, khoản 2 Điều 42, Điều 68).

- Sửa đổi, cập nhật hình thức xử lý tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, tài sản kết cấu hạ tầng.

- Sửa đổi quy định về các hình thức xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân đối với tài sản là ngoại tệ, bỏ điều kiện áp dụng hình thức bán, bổ sung hình thức xử lý khác theo quy định của pháp luật.

- Sửa đổi quy định về trình tự, thủ tục xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân.

- Sửa đổi quy định về khai thác tài sản kết cấu hạ tầng theo hướng quy

định một số trường hợp đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng không phải lập Đề án khai thác tài sản kết cấu hạ tầng; bỏ quy định về điều kiện áp dụng phương thức đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng trực tiếp tổ chức khai thác tài sản.

- Sửa đổi, bổ sung quy định về việc tính khấu hao, hao mòn tài sản cố định tại đơn vị sự nghiệp công lập, tài sản kết cấu hạ tầng.

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên các quy định hiện nay.

**d) Đánh giá tác động của các giải pháp**

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tác động tích cực: Quy định bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật; phù hợp với điều ước quốc tế có liên quan mà CHXHCN Việt Nam tham gia (Thoả thuận Việt Mỹ).

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không có các tác động mang tính tiêu cực.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực:

+ Tăng tính chủ động cho cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công.

+ Tạo sự chủ động cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh điều hành linh hoạt đối với việc quản lý, sử dụng tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập, phù hợp với yêu cầu quản lý và khả năng của từng Bộ, cơ quan trung ương, địa phương, đồng thời vẫn đảm bảo sự kiểm soát trong việc sử dụng tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập.

+ Tăng tính chủ động cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong việc quy định thẩm quyền quyết định trong quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công; là cơ sở để thực hiện chủ trương đẩy mạnh phân cấp, phân quyền của Đảng.

+ Tạo cơ sở pháp lý cho MTTQ VN thực hiện quản lý, sử dụng tài sản công, từ đó góp phần quản lý, sử dụng hiệu quả tài sản công.

+ Tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị liên quan đến việc xử lý tài sản có thể tận dụng các vật liệu, vật tư thu hồi từ việc phá dỡ hủy bỏ tài sản hoặc xử lý vật tư, vật liệu thu hồi từ việc phá dỡ, hủy bỏ tài sản tiết kiệm, hiệu quả hơn. Tăng tính hiệu lực, hiệu quả, tiết kiệm, chống lãng phí trong quản lý, sử dụng tài sản công.

+ Tạo cơ sở cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị triển khai thực hiện thống nhất, tránh vướng mắc, đặc biệt là liên quan đến xử lý tài sản là ngoại tệ. Ngoài ra, việc quy định bổ sung hình thức xử lý khác theo quy định của pháp luật sẽ

tạo tính chủ động cho Chính phủ khi phát sinh các tình huống mới trong thực tiễn mà không cần phải sửa quy định tại Luật.

+ Góp phần cải cách thủ tục hành chính, rút ngắn thời gian xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân và phù hợp với cơ cấu tổ chức của các cơ quan lực lượng thường xuyên có tài sản xác lập sở hữu toàn dân phải xử lý và thẩm quyền phê duyệt phương án xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân. Việc xử lý tài sản bị tịch thu được thuận lợi tạo động lực cho cán bộ, công chức trong việc tăng cường xử lý tài sản bị tịch thu, góp phần bổ sung nguồn thu cho ngân sách nhà nước.

+ Xây dựng được cơ sở pháp lý để làm căn cứ cho việc khai thác tài sản kết cấu hạ tầng, kế toán tài sản kết cấu hạ tầng nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng và khai thác tài sản.

- Tác động tiêu cực: Không có tác động mang tính tiêu cực.

\* Tác động về giới: Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính: Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì các vấn đề liên quan đến đẩy mạnh phân cấp phân quyền và quản lý, sử dụng tài sản công hiệu quả sẽ không đầy đủ cơ sở pháp lý để triển khai thực hiện.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### ***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

## ***2.2. Chính sách 2: Chính sách về việc áp dụng pháp luật giữa Luật Quản lý, sử dụng tài sản công với các văn bản quy phạm pháp luật khác***

### ***a) Xác định vấn đề:***

- Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hiện hành chưa có quy định cụ thể về ranh giới áp dụng pháp luật giữa Luật Quản lý, sử dụng tài sản công với các văn bản quy phạm pháp luật khác về việc thực hiện quản lý, sử dụng, khai thác nguồn lực tài sản từ đất đai, tài nguyên.

- Thực tế, Quốc hội đã ban hành các Luật quy định cụ thể về chế độ quản lý, sử dụng đối với đất đai, tài nguyên như: Luật Đất đai năm 2024 quy định về



chế độ quản lý và sử dụng đất đai; Luật Tài nguyên nước năm 2023 quy định về quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên nước; Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định về quản lý, bảo vệ, phát triển, sử dụng rừng;....

- Việc thực hiện sắp xếp lại, xử lý nhà, đất tại doanh nghiệp như hiện nay đã làm tăng thủ tục hành chính; hạn chế tính chủ động của doanh nghiệp trong việc quản lý, sử dụng nhà, đất của doanh nghiệp để phục vụ sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Vì vậy, việc bỏ quy định về việc phải thực hiện sắp xếp lại nhà, đất tại doanh nghiệp sẽ tạo sự chủ động cho doanh nghiệp trong việc quản lý, sử dụng nhà, đất của doanh nghiệp để phục vụ sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô.

### ***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Thê chế hóa nhiệm vụ tổ chức rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, trọng tâm là pháp luật về tài sản công tại Nghị quyết số 101/2023/QH15 của Quốc hội khóa XV.

- Đảm bảo đồng bộ, thống nhất với quy định của pháp luật, tăng cường quản lý, sử dụng hiệu quả, tránh thất thoát, lãng phí trong quản lý, sử dụng tài sản công; tạo thuận lợi cho cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp trong quá trình áp dụng pháp luật góp phần tăng cường khai thác, sử dụng tài sản tạo nguồn lực cho phát triển kinh tế.

### ***c) Các giải pháp đề xuất:***

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Quản lý, sử dụng tài sản công:

- Bổ sung quy định theo hướng các nội dung khác về quản lý, sử dụng, khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai, tài nguyên không quy định tại Luật Quản lý, sử dụng tài sản công thì được thực hiện theo quy định của pháp luật về đất đai, pháp luật về tài nguyên và pháp luật có liên quan.

- Bổ sung quy định theo hướng nhà, đất tại doanh nghiệp được thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan (pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, quản lý tài sản kết cấu hạ tầng, đất đai,...), không phải thực hiện sắp xếp lại theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công.

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên các quy định hiện nay

### ***d) Đánh giá tác động của các giải pháp***

#### **Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tác động tích cực: Quy định bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp; đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật. Nội dung giải pháp không thuộc nội dung các điều ước quốc tế có liên quan mà CHXHCN Việt Nam là thành viên,

đảm bảo tính minh bạch, công khai, thống nhất trong tổ chức thực hiện.

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không có các tác động mang tính tiêu cực.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực:

+ Giải pháp nhằm đảm bảo tính minh bạch, công khai, thống nhất trong tổ chức thực hiện.

+ Việc bỏ quy định về việc phải thực hiện sắp xếp lại nhà, đất tại doanh nghiệp sẽ tạo sự chủ động cho doanh nghiệp trong việc quản lý, sử dụng nhà, đất của doanh nghiệp để phục vụ sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô.

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không có các tác động mang tính tiêu cực.

\* Tác động về giới: Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính: Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì không thể đảm bảo về cơ sở pháp lý nhằm giải quyết các vấn đề nêu trên.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### ***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

## **6. Luật Quản lý thuế (03 chính sách)**

***6.1. Chính sách 01: Hoàn thiện quy định để tháo gỡ vướng mắc về cơ chế chính sách, nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý thuế, tăng cường trách nhiệm công vụ để đảm bảo công bằng, bình đẳng, minh bạch, thống nhất trong hệ thống văn bản pháp luật.***

### ***a) Xác định vấn đề:***

*(i) Về vấn đề liên quan đến quy định về mức tiền phải trả lãi*

Khoản 3 điều 75 Luật Quản lý thuế quy định về trả tiền lãi cho người nộp thuế khi cơ quan thuế giải quyết hoàn thuế chậm với mức tính lãi là 0,03%/ngày

nhưng chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền, trình tự, thủ tục hoàn trả tiền lãi cho người nộp thuế và kinh phí chi trả nên hiện nay cơ quan thuế chưa có cơ sở để triển khai thực hiện (không có phát sinh nguồn tiền chi trả lãi theo Khoản 3 Điều 75 Luật Quản lý thuế).

Theo quy định tại Khoản 4 Điều 23 Luật Trách nhiệm bồi thường của nhà nước năm 2017, khoản tiền lãi phải trả cho NNT được tính theo lãi suất phát sinh do chậm trả tiền trong trường hợp không có thỏa thuận theo quy định của Bộ Luật dân sự tại thời điểm thụ lý hồ sơ yêu cầu bồi thường.

Như vậy, quy định về mức lãi phải trả tại 02 văn bản pháp luật có sự không thống nhất. Ngoài ra, Khoản 9 Điều 18 Luật Quản lý thuế cũng đã quy định nhiệm vụ của cơ quan quản lý thuế: *“Bồi thường thiệt hại cho người nộp thuế theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường Nhà nước.”*

*(ii) Về vấn đề liên quan đến quy định về thẩm quyền quyết định hoàn thuế*

Theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 2 Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 thì cơ quan thuế bao gồm Tổng cục Thuế, Cục Thuế, Chi cục Thuế, Chi cục Thuế khu vực.

Theo quy định tại Điều 72 Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 thì cơ quan thuế quản lý trực tiếp người nộp thuế tiếp nhận hồ sơ hoàn thuế đối với các trường hợp được hoàn thuế theo quy định của pháp luật về thuế. Tuy nhiên tại khoản 1 Điều 76 Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 chỉ có quy định Cục trưởng Cục Thuế tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thẩm quyền quyết định hoàn thuế đối với trường hợp hoàn thuế theo quy định của pháp luật về thuế.

Do Cục trưởng Cục Thuế doanh nghiệp lớn không có thẩm quyền quyết định hoàn thuế đối với trường hợp hoàn thuế theo pháp luật thuế nên một số Tập đoàn, Tổng công ty lớn mặc dù đã được Bộ Tài chính phân công cho Cục Thuế doanh nghiệp lớn quản lý nhưng khi phát sinh hoàn thuế giá trị gia tăng lại phải chuyển về cho các Cục Thuế tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết hoàn thuế cho người nộp thuế. Quy định về thẩm quyền quyết định hoàn thuế nêu trên chưa tạo thuận lợi cho người nộp thuế, dẫn đến việc giải quyết hồ sơ hoàn thuế chậm và tác động đến hoạt động hoàn thuế, người nộp thuế, các tổ chức, cá nhân có liên quan.

Đối với người nộp thuế do Chi cục Thuế trực tiếp quản lý thì hồ sơ hoàn do Chi cục Thuế tiếp nhận nhưng Chi cục trưởng Chi cục Thuế lại không có thẩm quyền quyết định hoàn thuế.

Theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 2 Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 thì cơ quan thuế bao gồm Tổng cục Thuế, Cục Thuế, Chi cục Thuế, Chi cục Thuế khu vực.

*(iii) Về vấn đề liên quan đến nguyên tắc quản lý thuế*

Pháp luật về quản lý thuế chưa quy định rõ trách nhiệm của công chức trong quản lý thuế, đặc biệt trong lĩnh vực hoàn thuế. Thực tế đã xảy ra tại Cục Thuế TP Hồ Chí Minh, một số công chức đã bị Tòa án kết tội và phải thực hiện án phạt tù. Vụ án này gây tâm lý hoang mang, thận trọng trong việc giải quyết hồ sơ hoàn thuế của các công chức thuế trên toàn quốc, làm ảnh hưởng đến thời gian giải quyết hồ sơ cho người nộp thuế.

Do đó, để bao quát các trường hợp cơ quan thuế phải giải quyết cho NNT và đồng bộ với Luật thuế GTGT đang được sửa đổi, cần thiết phải bổ sung quy định trách nhiệm của công chức quản lý thuế trong việc giải quyết hồ sơ hoàn thuế nói riêng và giải quyết thủ tục hành chính cho NNT nói chung.

*(iv) Về vấn đề liên quan đến hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế trong trường hợp xuất cảnh*

Theo quy định tại khoản 1 Điều 2 Luật Quản lý thuế, “người nộp thuế” bao gồm cả tổ chức và cá nhân, do đó việc tạm hoãn xuất cảnh đối với chủ thể này như quy định tại khoản 1 Điều 66 là không phù hợp với thực tiễn; thêm nữa, việc áp dụng biện pháp tạm hoãn xuất cảnh cần được thực hiện đối với các chủ thể là cá nhân người nộp thuế và các cá nhân khác là đại diện theo pháp luật của tổ chức nộp thuế (gồm: chủ hộ kinh doanh, cá nhân là người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp, cá nhân là người đại diện theo pháp luật của hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, cá nhân kinh doanh), chứ không chỉ áp dụng riêng đối với cá nhân người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp như quy định tại khoản 7 Điều 124.

*(v) Về vấn đề liên quan đến quy định về biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế*

Thực tiễn khó khăn, bất cập của việc áp dụng biện pháp Kê biên tài sản và biện pháp Thu bên thứ 3: Trong quá trình xác minh thông tin thì khó xác định quyền sở hữu tài sản của đối tượng nộp thuế để cưỡng chế hoặc việc xác định tỷ lệ trách nhiệm của người nộp thuế nợ thuế với tỷ lệ đóng góp của doanh nghiệp hoặc xác định tỷ lệ tài sản đối với các tài sản có đồng sở hữu; Hầu hết tài sản của người nộp thuế đang được thế chấp tại các tổ chức tín dụng hoặc thời gian sử dụng của tài sản thấp; Việc thực hiện rất phức tạp và mất nhiều thời gian, công chức cơ quan thuế không được đào tạo về nghiệp vụ thẩm định giá trị tài sản kê biên; ... Từ những khó khăn, bất cập nêu trên, thì việc áp dụng biện pháp Kê biên tài sản và biện pháp Thu bên thứ 3 rất phức tạp, khó khăn và phụ thuộc nhiều các đơn vị liên quan, do đó, cơ quan thuế không có đủ nguồn lực để kịp thời thực hiện tất cả các đối tượng bị cưỡng chế.

Các quy định mang tính chất định tính như “một số biện pháp”, “không hiệu quả” nên cơ quan thuế rất khó xác định và thực hiện; chưa có nguyên tắc đối với người nộp thuế có hành vi phát tán tài sản hoặc bỏ trốn thì có thể lựa chọn áp dụng ngay biện pháp cưỡng chế phù hợp trong 7 biện pháp cưỡng chế để kịp thời thu tiền nợ thuế cho ngân sách nhà nước.

*(vi) Về vấn đề liên quan đến quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp*

Quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp quy định tại điểm b khoản 2 Điều 59 Luật Quản lý thuế hiện hành chưa thống nhất với quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp đối với trường hợp phải nộp tiền chậm nộp quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều 59 Luật Quản lý thuế.

***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Thực hiện nhiệm vụ tại Nghị quyết số 23/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về Kế hoạch tài chính quốc gia vay và trả nợ công 5 năm giai đoạn 2021-2025.

- Đảm bảo thống nhất giữa Luật Quản lý thuế và Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

- Đảm bảo quyền lợi của người nộp thuế và đảm bảo tính minh bạch, công bằng trong quản lý thuế.

- Giải quyết vướng mắc, bất cập trong thực tiễn công tác hoàn thuế, thúc đẩy tăng trưởng, ổn định kinh tế vĩ mô.

- Tạo thuận lợi cho NNT được giải quyết hồ sơ hoàn thuế nhanh, cơ quan thuế có đầy đủ thẩm quyền để quyết định hoàn thuế và không ảnh hưởng, tác động đến người nộp thuế và các tổ chức, cá nhân có liên quan.

- Nâng cao trách nhiệm của công chức quản lý thuế, bảo đảm nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế trong giải quyết hồ sơ hoàn thuế nói riêng và giải quyết thủ tục hành chính cho NNT nói chung; đồng bộ với pháp luật về thuế GTGT để thúc đẩy tăng trưởng, kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô.

- Nâng cao hiệu quả công tác thu nợ thuế cho phù hợp với thực tiễn quản lý thuế; Thống nhất đối tượng quy định tại Luật Quản lý thuế trong trường hợp xuất cảnh.

- Đảm bảo hệ thống pháp luật đối xử công bằng, bình đẳng đối với tất cả người nộp thuế mà chưa hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế với NSNN, tăng tính tuân thủ pháp luật thuế.

- Nâng cao hiệu quả công tác cưỡng chế nợ thuế, tăng tính linh hoạt trong việc áp dụng đồng thời các biện pháp cưỡng chế phù hợp với thực tế tại cơ quan thuế. Bảo đảm thu đúng, thu đủ, thu kịp thời vào ngân sách nhà nước, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

- Đảm bảo thống nhất quy tắc về thời gian tính tiền chậm nộp tại Luật Quản lý thuế và các văn bản hướng dẫn thi hành; tháo gỡ khó khăn, thúc đẩy hoạt động sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội.

***c) Các giải pháp đề xuất:***

**Giải pháp 1:** Giữ nguyên các quy định hiện nay.

**Giải pháp 2:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Quản lý thuế:

\* Vấn đề liên quan đến quy định về mức tiền phải trả lãi

- Bãi bỏ khoản 3 Điều 75 Luật Quản lý thuế và cụ thể hóa đối với nội dung quy định quyền của người nộp thuế được bồi thường thiệt hại do cơ quan quản lý thuế, công chức quản lý thuế gây ra theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường Nhà nước.

\* Vấn đề liên quan đến quy định về thẩm quyền quyết định hoàn thuế

- Sửa đổi khoản 1 Điều 76 theo hướng bổ sung thẩm quyền quyết định hoàn thuế của Cục trưởng Cục Thuế doanh nghiệp lớn, Chi cục trưởng Chi cục Thuế và Chi cục trưởng Chi cục Thuế khu vực.

\* Vấn đề liên quan đến nguyên tắc quản lý thuế

- Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 5 Luật Quản lý thuế quy định về nguyên tắc quản lý thuế: *“Công chức thuế chịu trách nhiệm giải quyết hồ sơ thuế theo đúng chức trách, nhiệm vụ, tuân thủ quy định của pháp luật về quản lý thuế và pháp luật có liên quan trong phạm vi hồ sơ, tài liệu của người nộp thuế cung cấp, văn bản thông tin của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cung cấp có liên quan đến giải quyết hồ sơ thuế của người nộp thuế”*.

\* Vấn đề liên quan đến hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế trong trường hợp xuất cảnh

Sửa đổi, bổ sung tại khoản 1 Điều 66 về hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế trong trường hợp xuất cảnh và bỏ quy định khoản 7 Điều 124 Luật Quản lý thuế nhằm nâng cao hiệu quả thu nợ thuế, thực hiện thống nhất.

\* Vấn đề liên quan đến quy định về biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế

Sửa đổi, bổ sung tại khoản 3 Điều 125 về Biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế:

- Cơ quan thuế chỉ áp dụng biện pháp (kê biên tài sản và biện pháp Thu bên thứ 3) khi đã có đầy đủ thông tin, điều kiện để thực hiện cưỡng chế không bắt buộc phải thực hiện tất cả các đối tượng, giúp cơ quan thuế tập trung nguồn lực vào các đối tượng trọng tâm trọng điểm có khả năng thu hồi nợ nhằm tăng cường hiệu quả công tác cưỡng chế nợ thuế.

- Bỏ các quy định mang tính định tính như “một số biện pháp”, “không hiệu quả” vì cơ quan thuế khó xác định và thực hiện.

- Bổ sung nguyên tắc đối với NNT có hành vi phát tán tài sản hoặc bỏ trốn thì có thể lựa chọn áp dụng ngay biện pháp cưỡng chế phù hợp trong 7 biện pháp cưỡng chế để kịp thời thu tiền thuế nợ vào NSNN.

\* Vấn đề liên quan đến quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp

Sửa đổi, bổ sung quy định về thời gian tính tiền chậm nộp tại điểm b khoản 2 Điều 59 Luật Quản lý thuế phù hợp, thống nhất quy tắc về thời gian tính tiền chậm nộp, trường hợp phải nộp tiền chậm nộp quy định tại điểm a, điểm b

khoản 1 Điều 59 Luật Quản lý thuế và điểm b, điểm c khoản 6 Điều 8 Nghị Định số 126/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ.

***d) Đánh giá tác động của các giải pháp***

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì sẽ không đầy đủ cơ sở pháp lý để triển khai thực hiện đối với các vấn đề liên quan đến: quy định về mức tiền phải trả lãi; quy định về thẩm quyền quyết định hoàn thuế; nguyên tắc quản lý thuế; quy định về hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế trong trường hợp xuất cảnh; quy định về biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế; quy định về quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

**Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tác động tích cực:

Quy định bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật; phù hợp với điều ước quốc tế có liên quan mà CHXHCN Việt Nam tham gia.

+ Khắc phục được các bất cập phát sinh trong việc thực hiện quy định quản lý thuế hiện hành và thống nhất quy định với quy định tại Luật TNBTCNN năm 2017.

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không có các tác động mang tính tiêu cực.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực:

+ Việc sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến các yêu cầu bồi thường của người nộp thuế liên quan đến tiền lãi phải trả của cơ quan thuế thực hiện theo quy định của Luật Trách nhiệm bồi thường của nhà nước là biện pháp để bảo vệ quyền lợi của người nộp thuế và đảm bảo tính minh bạch, công bằng trong quản lý thuế nâng cao tính tuân thủ và sự hài lòng của người nộp thuế.

+ Thông qua bổ sung quy định về thẩm quyền quyết định hoàn thuế sẽ tạo cơ sở pháp lý giải quyết được bất cập về công tác hoàn thuế tại cơ quan thuế các cấp để đảm bảo công tác hoàn thuế tại cơ quan thuế các cấp được thuận lợi,

giảm thời gian làm thủ tục hoàn thuế của người nộp thuế nâng cao sự hài lòng của người nộp thuế khi làm thủ tục hoàn thuế.

+ Bổ sung quy định trách nhiệm của công chức quản lý thuế để thực hiện đầy đủ chức trách nhiệm vụ được giao theo quy định của pháp luật nhằm phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện nghĩa vụ thuế của người nộp thuế.

+ Thông qua việc bổ sung quy định trách nhiệm của công chức quản lý thuế sẽ nâng cao trách nhiệm của công chức quản lý thuế, bảo đảm nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế trong giải quyết hồ sơ hoàn thuế và đồng bộ với pháp luật về thuế GTGT để thúc đẩy tăng trưởng, kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô.

+ Thông qua việc bổ sung các trường hợp tạm hoãn xuất cảnh giúp nâng cao hiệu quả công tác cưỡng chế nợ thuế, tăng tính linh hoạt trong việc áp dụng đồng thời các biện pháp cưỡng chế phù hợp với thực tế tại cơ quan thuế, bảo đảm thu đúng, thu đủ, thu kịp thời vào ngân sách nhà nước, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

+ Thông qua việc sửa đổi quy định về biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế sẽ dẫn đến tăng hiệu quả trong công tác đôn đốc thu hồi nợ thuế vào ngân sách nhà nước.

+ Việc điều chỉnh mốc thời gian tính tiền chậm nộp thuế sẽ đảm bảo thống nhất quy tắc về thời gian tính tiền chậm nộp tại Luật Quản lý thuế và các văn bản hướng dẫn thi hành tháo gỡ khó khăn vướng mắc của cơ quan thuế và người nộp thuế khi xác định tiền chậm nộp tiền thuế, giảm thời gian khai thuế, nộp thuế nâng cao sự hài lòng của người nộp thuế thông qua đó thúc đẩy hoạt động sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế xã hội.

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không phát sinh tác động tiêu cực

\* Tác động về giới: Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính: Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

#### ***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn giải pháp 2.

***6.2. Chính sách 02: Tạo nguồn lực cho phát triển kinh tế xã hội thông qua mở rộng cơ sở thu, chống thất thu thuế, nhất là hoạt động thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số***

#### ***a) Xác định vấn đề:***

*(i) Về vấn đề liên quan đến nguyên tắc khai thuế, tính thuế và nguyên tắc lập, quản lý, sử dụng hóa đơn điện tử.*

- Khái niệm về “*cơ sở thường trú*” hiện nay chỉ có tại quy định của pháp luật thuế thu nhập doanh nghiệp và trong việc áp dụng hiệp định tránh đánh thuế 2 lần giữa Việt Nam và các quốc gia, vùng lãnh thổ. Quy định hiện hành tại



khoản 4 Điều 42 Luật Quản lý thuế dẫn đến một số nhà cung cấp ở nước ngoài cho rằng, trường hợp họ có hình thành cơ sở thường trú tại Việt Nam thì họ không thuộc đối tượng phải đăng ký thuế, kê khai nộp thuế theo quy định tại khoản 4 Điều 42 Luật Quản lý thuế. Trong trường hợp này, họ chỉ thuộc đối tượng nộp thuế thu nhập doanh nghiệp trên phần lợi nhuận phân bổ cho cơ sở thường trú theo quy định của pháp luật thuế thu nhập doanh nghiệp và Hiệp định tránh đánh thuế 2 lần (ví dụ như trường hợp của Booking.com).

Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật về thuế giá trị gia tăng và pháp luật về thuế thu nhập doanh nghiệp thì các nhà cung cấp nước ngoài khi thực hiện hoạt động kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác tại Việt Nam thì nhà cung cấp ở nước ngoài thuộc đối tượng nộp thuế TNDN và thuế GTGT. Vì vậy, để đảm bảo thực hiện công bằng, bình đẳng giữa các đối tượng nộp thuế, bao quát đầy đủ nguồn thu từ hoạt động kinh doanh TMĐT, kinh doanh dựa trên nền tảng số cần bỏ cụm từ “*không có cơ sở thường trú tại Việt Nam*”.

Quy định pháp luật hiện hành mới chỉ quy định một số trường hợp khai thay, nộp thay cho các hộ, cá nhân kinh doanh TMĐT bao gồm tổ chức hợp tác kinh doanh với cá nhân, tổ chức trong nước là đối tác của nhà cung cấp nước ngoài không có cơ sở thường trú tại Việt Nam thực hiện chi trả thu nhập từ sản phẩm, dịch vụ nội dung thông tin số cho cá nhân theo thỏa thuận với nhà cung cấp nước ngoài. Đối với mô hình kinh doanh TMĐT thông qua sàn – mô hình kinh doanh phổ biến nhất hiện nay, quy định hiện hành mới chỉ quy định sàn trong nước có trách nhiệm cung cấp thông tin của các tổ chức, cá nhân kinh doanh thông qua sàn, qua đánh giá tổng thể, thông tin sàn cung cấp còn chưa đầy đủ và chưa sát thực tế phát sinh, do đó cần giải pháp quản lý hiệu quả, căn cơ hơn. Về việc trực tiếp khai thuế đối với các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử pháp luật hiện hành chưa có quy định riêng mà áp dụng chung quy định như đối với hộ, cá nhân kinh doanh truyền thống. Do đó, cần bổ sung quy định về các trường hợp khai thuế thay, nộp thuế thay cho hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử và việc trực tiếp khai thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử để cải cách thủ tục hành chính, tập trung đầu mối kê khai, đáp ứng việc kê khai, nộp thuế phù hợp với đặc thù của hoạt động kinh doanh TMĐT, đồng thời mở rộng nguồn thu, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Bộ Tài chính đề xuất sửa đổi, bổ sung tại khoản 4 Điều 42 về nguyên tắc khai thuế, tính thuế.

Đồng thời, đề xuất sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 90 để đảm bảo bao quát hết các trường hợp (liên quan đến sử dụng hóa đơn điện tử của các tổ chức, cá nhân, nhà cung cấp ở nước ngoài kinh doanh TMĐT, kinh doanh dựa trên nền tảng số) và phù hợp với thực tế nguyên tắc lập, quản lý, sử dụng hóa đơn điện tử.

*(ii) Về vấn đề liên quan đến khai thác, chia sẻ dữ liệu giữa cơ quan Thuế với các cơ quan liên quan*

Luật quản lý thuế hiện hành chưa có quy định về việc xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung về thương mại điện tử để thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại các văn bản chỉ đạo như Chỉ thị 18/CT-TTg, Công điện 889/CĐ-TTg, Công điện 56/CĐ-TTg về tăng cường công tác quản lý đối với hoạt động thương mại điện tử.

*(iii) Về vấn đề liên quan đến quy định về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế*

Pháp luật hiện hành đã quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế, tuy nhiên chưa có quy định cụ thể đối với Cơ quan quản lý căn cước, do vậy đã làm tăng thủ tục hành chính, cũng như chưa khai thác tối đa số định danh cá nhân thay cho mã số thuế, đồng thời chưa chủ động khai thác thông tin từ Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư phục vụ cho việc sử dụng số định danh cá nhân thay cho mã số thuế.

#### ***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Thực hiện nhiệm vụ tại Nghị quyết số 23/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về Kế hoạch tài chính quốc gia vay và trả nợ công 5 năm giai đoạn 2021-2025.

- Mở rộng cơ sở thu và chống thất thu thuế từ hoạt động thương mại điện tử, kinh doanh trên nền tảng số; thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

- Đảm bảo công bằng, bình đẳng giữa các tổ chức cá nhân trong nước với các nhà cung cấp ở nước ngoài; Phù hợp với thực tiễn công tác quản lý thuế, đặc thù của hoạt động thương mại điện tử đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh.

- Bao quát các trường hợp về sử dụng hóa đơn điện tử đối với tổ chức, cá nhân kinh doanh TMĐT, kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác.

- Xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung về thương mại điện tử, qua đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong việc phối hợp giữa các bộ, ngành phục vụ công tác quản lý nhà nước nói chung, quản lý thuế nói riêng đối với hoạt động thương mại điện tử nhằm mở rộng cơ sở thu, chống thất thu thuế, thúc đẩy tăng trưởng, ổn định kinh tế vĩ mô.

- Tạo cơ sở pháp lý cho việc truyền chủ động thông tin từ phía cơ quan quản lý dữ liệu dân cư cho cơ quan thuế.

- Giảm thủ tục hành chính, tạo thuận lợi tối đa cho người dân trong việc sử dụng số định danh cá nhân thay cho mã số thuế;

- Phù hợp với định hướng, chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác quản lý đối với hoạt động TMĐT; đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô.

**c) Các giải pháp đề xuất:**

**Giải pháp 1:** Giữ nguyên các quy định hiện nay.

**Giải pháp 2:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Quản lý thuế:

\* Vấn đề liên quan đến nguyên tắc khai thuế, tính thuế và nguyên tắc lập, quản lý, sử dụng hóa đơn điện tử

Sửa đổi, bổ sung khoản 4 Điều 42 về khai thuế, tính thuế đối với hoạt động kinh doanh TMĐT, kinh doanh dựa trên nền tảng số; đồng thời sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 90 về nguyên tắc lập, quản lý, sử dụng hóa đơn điện tử.

\* Vấn đề liên quan đến khai thác, chia sẻ dữ liệu giữa cơ quan Thuế với các cơ quan liên quan

Bổ sung tại khoản 11 Điều 15 quy định Bộ Công Thương, Bộ Công an, Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giao thông Vận tải, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các Bộ, ngành liên quan có trách nhiệm phối hợp xây dựng cơ sở dữ liệu, cung cấp thông tin, kết nối để chia sẻ dữ liệu liên quan đến các đối tượng kinh doanh trong lĩnh vực thương mại điện tử, kinh doanh trên nền tảng số phục vụ công tác quản lý thuế đối với hoạt động thương mại điện tử.

\* Vấn đề liên quan đến quy định về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế

Bổ sung trách nhiệm cung cấp thông tin đối với cơ quan quản lý căn cước phục vụ cho việc sử dụng số định danh cá nhân thay cho mã số thuế. Luật hoá quy định về trách nhiệm cung cấp thông tin của các sàn giao dịch TMĐT.

**d) Đánh giá tác động của các giải pháp**

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì sẽ không đầy đủ cơ sở pháp lý để triển khai thực hiện đối với các vấn đề liên quan đến: nguyên tắc khai thuế, tính thuế đối với hoạt động kinh doanh TMĐT, kinh doanh dựa trên nền tảng số; khai thác, chia sẻ dữ liệu giữa cơ quan Thuế với các cơ quan liên quan; quy định về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

## **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tác động tích cực:

+ Quy định bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật; phù hợp với điều ước quốc tế có liên quan mà CHXHCN Việt Nam tham gia.

+ Luật hoá quy định về trách nhiệm cung cấp thông tin của các sàn giao dịch TMĐT, Luật hóa quy định về trách nhiệm của một số Bộ ngành liên quan về xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ công tác quản lý thuế.

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không có các tác động mang tính tiêu cực.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực:

+ Việc điều chỉnh quy định liên quan nhà cung cấp ở nước ngoài khi thực hiện hoạt động kinh doanh thương mại điện tử (TMĐT), kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác không phân biệt có hay không có cơ sở thường trú tại Việt Nam đảm bảo căn cứ pháp lý đầy đủ cho việc thực hiện quyền thu thuế của Việt Nam trong bối cảnh các hoạt động thương mại điện tử xuyên biên giới có xu hướng ngày càng được mở rộng tạo cơ sở pháp lý mở rộng nguồn thu, chống thất thu ngân sách nhà nước.

+ Việc bổ sung quy định về khai thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử để cải cách thủ tục hành chính, tập trung đầu mối kê khai, đáp ứng việc kê khai, nộp thuế trên Cổng thông tin điện tử dành cho các hộ, cá nhân có phát sinh hoạt động TMĐT, đồng thời mở rộng nguồn thu, chống thất thu ngân sách nhà nước.

+ Việc bổ sung trách nhiệm của một số Bộ ngành liên quan nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc, góp phần thuận lợi trong quá trình triển khai, kết nối dữ liệu thương mại điện tử.

+ Việc sửa đổi, bổ sung trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin để xây dựng, làm giàu cơ sở dữ liệu về TMĐT phục vụ công tác quản lý thuế, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý thuế, chống thất thu thuế đối với hoạt động kinh doanh TMĐT, đặc biệt là với các nhóm đối tượng có tính ẩn danh cao như các tổ chức, cá nhân kinh doanh trên sàn TMĐT, mạng xã hội.

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không phát sinh tác động tiêu cực

\* Tác động về giới: Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính: Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

***d) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn giải pháp 2.

***6.3. Chính sách 03: hiện đại hóa công tác quản lý thuế, đẩy mạnh triển khai chuyển đổi số, hóa đơn điện tử tạo động lực tăng trưởng kinh tế***

***a) Xác định vấn đề:***

Việc quy định nội dung chi phục vụ việc hiện đại hóa công tác quản lý thuế và cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử nhằm thực hiện Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030; các giải pháp trọng tâm tại Nghị quyết số 93/NQ-CP ngày 18/6/2024 của Chính phủ trong đó quyết liệt triển khai chuyển đổi số, quy định về hóa đơn điện tử, nhất là đẩy mạnh ứng dụng chuyển đổi số trong thu, chi ngân sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý thu, chi ngân sách nhà nước; bảo đảm thu đúng, thu đủ, thu kịp thời. Đây là quy định để bảo đảm nguồn lực cho thực hiện hiện đại hóa ngành Thuế, ngành Hải quan để phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện nghĩa vụ thuế của NNT phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ để thực hiện nhiệm vụ, nguồn thu NSNN hằng năm được Quốc hội giao:

- Cụ thể hóa các nội dung Điều 11 vì tại khoản 1 Điều 11 có quy định *“Căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, Nhà nước bảo đảm các nguồn lực tài chính để thực hiện nội dung quy định tại khoản này”* nhưng chưa cụ thể sử dụng nguồn lực nào chủ yếu chi cho công tác hiện đại hóa và cấp có thẩm quyền nào quy định, hướng dẫn để thực hiện trong từng thời kỳ. Trên cơ sở nghiên cứu Luật Bảo hiểm xã hội số 41/2024/QH15 ngày 29/6/2024, Điều 120, khoản 2 có quy định *“Mức chi tổ chức và hoạt động bảo hiểm xã hội được tính trên cơ sở số phần trăm của dự toán thu, chi bảo hiểm xã hội...”*; đồng thời tại một số Luật hiện hành (Luật Giáo dục, Luật Khoa học và Công nghệ, Luật Ngân hàng Nhà nước...) có quy định về kinh phí đảm bảo hoạt động.

Theo đó, bổ sung nội dung tại khoản 1 Điều 11 Luật Quản lý thuế quy định nguyên tắc: nguồn lực bố trí từ ngân sách nhà nước không quá 01% trên dự toán thu Ngân sách Nhà nước được Quốc hội giao hằng năm; Chính phủ quy định, hướng dẫn chi tiết khoản này để thực hiện phù hợp với quy định của Luật NSNN, Luật Đầu tư công,...hiện hành.

- Việc bổ sung quy định trong khoản 1 Điều 11 Luật Quản lý thuế nội dung nêu trên: không phải là cơ chế tài chính đặc thù mới mà đây là quy định để bảo đảm nguồn lực cho thực hiện hiện đại hóa ngành Thuế, ngành Hải quan phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ để thực hiện nhiệm vụ, nguồn thu NSNN hằng năm được Quốc hội giao. Việc lập dự toán, phân bổ, chấp hành, quyết toán hằng năm, Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan bảo đảm theo đúng quy định của Luật NSNN, Luật Đầu tư công, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công,... nên không chông chéo với các Luật hiện hành. Đồng thời, việc xây dựng dự toán hằng năm cho hiện đại hóa phải phù hợp với nhu cầu thực tế, khả năng thực hiện và giải ngân để bảo đảm không được vượt quá

mức đã quy định; không để tình trạng chuyển nguồn không đúng quy định, bảo đảm thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

- Việc chi hiện đại hóa công tác quản lý thuế nhằm mục đích chủ yếu là để phục vụ người dân, doanh nghiệp, các tổ chức có liên quan được nhanh chóng, thuận lợi, thân thiện, an toàn, bảo mật, tránh tác động chủ quan từ công chức thuế, hải quan... được thực hiện trên cơ sở trang thiết bị hiện đại, ứng dụng công nghệ mới được liên tục cập nhật (*việc hiện đại hóa không phải chỉ để cho nội bộ ngành thuế, hải quan thụ hưởng*). Đồng thời, công tác tuyên truyền hỗ trợ NNT, đào tạo bồi dưỡng công chức chuyên nghiệp để đáp ứng yêu cầu hiện đại hóa và phục vụ người dân, doanh nghiệp.

- Việc chi hiện đại hóa công tác quản lý thuế thu góp phần đảm bảo thực hiện thu NSNN theo dự toán thu NSNN được Quốc hội giao, bảo đảm thực hiện chính sách tài khóa, ổn định kinh tế vĩ mô theo đúng tinh thần chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ.

### ***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Củng cố căn cứ pháp lý cho việc sử dụng cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử để thực hiện các biện pháp khuyến khích người tiêu dùng lấy hóa đơn khi mua hàng hóa, dịch vụ, từ đó góp phần làm thay đổi thói quen của người tiêu dùng, hướng tới bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, xây dựng môi trường kinh doanh minh bạch.

- Đảm bảo hiện đại hóa hệ thống công nghệ thông tin, chuyển đổi số, hóa đơn điện tử, cơ sở vật chất, các nhiệm vụ chuyên môn phục vụ công tác quản lý thuế nhằm mục tiêu phục vụ người nộp thuế, các doanh nghiệp, tổ chức (gọi tắt là NNT)... được thực hiện thường xuyên, liên tục bảo đảm duy trì ổn định, nâng cấp, cập nhật kịp thời trong hầu hết các nhiệm vụ của cơ quan thuế, cơ quan hải quan để công tác quản lý thuế được triển khai đến NNT và phục vụ NNT một cách nhanh nhất, thuận tiện nhất, góp phần thúc đẩy tăng trưởng, phát triển kinh tế xã hội.

### ***c) Các giải pháp đề xuất:***

**Giải pháp 1:** Giữ nguyên các quy định hiện nay.

**Giải pháp 2:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Quản lý thuế:

Bổ sung quy định khoản 1 Điều 11 về hiện đại hóa công tác quản lý thuế theo hướng: đẩy mạnh triển khai chuyển đổi số, quy định về hóa đơn điện tử, sử dụng cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử để tổ chức các biện pháp quản lý việc thực hiện nghĩa vụ về hóa đơn, chứng từ. Căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, Nhà nước bảo đảm các nguồn lực tài chính để thực hiện nội dung quy định tại khoản này; trong đó nguồn lực bố trí từ Ngân sách Nhà nước để thực hiện các nội dung hiện đại hóa (hệ thống công nghệ thông tin, chuyển đổi số, hóa đơn điện tử, cơ sở vật chất, các nhiệm vụ chuyên môn phục vụ công tác quản lý thuế) không quá 01% trên dự toán thu Ngân sách Nhà nước được Quốc hội giao hằng năm. Chính phủ quy định chi tiết khoản này.

## ***d) Đánh giá tác động của các giải pháp***

### **Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì sẽ không đầy đủ cơ sở pháp lý để triển khai thực hiện đối với các vấn đề liên quan đến hiện đại hóa công tác quản lý thuế để thực hiện tốt công tác chống thất thu ngân sách đảm bảo nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không tạo động lực hiện đại hóa công tác quản lý thuế.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

### **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tác động tích cực:

+ Quy định bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật; phù hợp với điều ước quốc tế có liên quan mà CHXHCN Việt Nam tham gia.

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không có các tác động mang tính tiêu cực.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

- Tác động tích cực:

+ Việc bổ sung quy định về hiện đại hóa quản lý thuế không phải là cơ chế tài chính đặc thù mới mà nhằm tạo cơ sở pháp lý tạo nguồn lực để triển khai thực hiện các nhiệm vụ quản lý thuế phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện nghĩa vụ thuế của người nộp thuế phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ để thực hiện nhiệm vụ, nguồn thu NSNN hằng năm được Quốc hội giao, bảo đảm thực hiện chính sách tài khóa, ổn định kinh tế vĩ mô theo đúng tinh thần chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ.

+ Việc bổ sung quy định về hiện đại hóa quản lý thuế để tạo nguồn lực hiện đại hóa trang thiết bị, hệ thống công nghệ thông tin, cơ sở vật chất, tăng cường đào tạo, chuyển giao công nghệ và đẩy mạnh tuyên truyền hỗ trợ người nộp thuế là một trong những nội dung được quan tâm, chú trọng trong chiến lược cải cách hiện đại hóa ngành Thuế đến năm 2030.

+ Bên cạnh đó, để phục vụ mục tiêu phát triển KTXH, hằng năm các nhiệm vụ của Chính phủ, Bộ Tài chính giao cho Tổng cục Thuế thực hiện với khối lượng công việc rất lớn, nhiều nội dung giao phát sinh đột xuất cần phải thực hiện ngay, nếu ngành Thuế được quy định nguồn lực tài chính từ NSNN, chủ động bố trí kinh phí hiện đại hóa, đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin kịp

thời giúp cho việc cung cấp các dịch vụ công trực tuyến của ngành Thuế đối với người nộp thuế và bảo đảm an ninh, an toàn cơ sở dữ liệu của người nộp thuế, dữ liệu hóa đơn điện tử để phục vụ người người dân, doanh nghiệp, các tổ chức có liên quan được nhanh chóng, thuận lợi, thân thiện, an toàn, bảo mật.

- Tác động tiêu cực: Giải pháp không phát sinh tác động tiêu cực

\* Tác động về giới: Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính: Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

#### ***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn giải pháp 2.

### **7. Luật Dự trữ quốc gia (02 chính sách)**

***7.1. Chính sách 1: Bổ sung cơ chế cho phép Thủ tướng Chính phủ quyết định xuất hàng dự trữ quốc gia phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước***

#### ***a) Xác định vấn đề:***

Luật Dự trữ Quốc gia hiện hành chưa có quy định về thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ đối với việc quyết định nhập, xuất hàng dự trữ quốc gia “*phục vụ đối ngoại của Lãnh đạo Đảng và Nhà nước*”. Do đó, chưa có cơ sở pháp lý đầy đủ phát huy hết hiệu quả công tác đối ngoại, ngoại giao để mang lại những đóng góp gián tiếp vào phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

#### ***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Thực hiện chỉ đạo tại Nghị quyết số 101/2023/QH15 về Kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XV. Theo đó, nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực thi Luật Dự trữ quốc gia.

- Tạo cơ sở pháp lý rõ ràng nhằm kịp thời đáp ứng yêu cầu công tác đối ngoại của lãnh đạo Đảng, Nhà nước nhằm nâng cao vị thế, uy tín của Việt Nam.

#### ***c) Các giải pháp đề xuất:***

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật dự trữ quốc gia:

Bổ sung quy định vào khoản 1 Điều 35: “*đ) Phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước*”;

Bổ sung quy định vào khoản 2 Điều 35: “*d) Trường hợp xuất hàng dự trữ quốc gia phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước, Bộ Ngoại giao có văn bản đề nghị Bộ Tài chính thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định*”.

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên các quy định hiện nay.

#### ***d) Đánh giá tác động của các giải pháp***



**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật: Việc bổ sung tình huống nhập, xuất hàng DTQG để phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước góp phần hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc triển khai thực hiện xuất hàng DTQG.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Việc bổ sung quy định về trường hợp nhập, xuất hàng dự trữ “phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước” không ảnh hưởng đến ngân sách, đồng thời, kịp thời đáp ứng yêu cầu công tác đối ngoại của lãnh đạo Đảng, Nhà nước nhằm nâng cao vị thế, uy tín của Việt Nam.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

**Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì không thể đảm bảo về cơ sở pháp lý nhằm giải quyết các vấn đề nêu trên.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

***7.2. Chính sách 2: Phân cấp thẩm quyền cho Thủ tướng Chính phủ quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG******a) Xác định vấn đề:***

Điều 12 Luật Dự trữ quốc gia quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội. Theo đó, Quốc hội có nhiệm vụ, thẩm quyền quyết định mức phân bổ ngân sách trung ương cho dự trữ quốc gia hàng năm; Ủy ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ quyết định mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho DTQG hàng năm và quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG đã xuất cấp. Thực tế từ năm 2013 đến năm 2023, Chính phủ đã trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung kinh phí từ từ nguồn dự phòng NSTW hàng năm để mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp. Tuy nhiên, do quy trình trình cấp có thẩm quyền quyết định kinh phí mua bù hàng dự trữ quốc gia còn qua nhiều cấp, mất nhiều thời gian (từ khi Chính phủ có văn bản trình đến khi UBTVQH có nghị quyết phê duyệt mất khoảng 2 tháng), trong khi đó các mặt hàng dự trữ quốc gia mua bù thường theo thời vụ (như mặt hàng

lượng thực, hạt giống cây trồng), hoặc phải đặt hàng, nhập khẩu từ nước ngoài (các mặt hàng an ninh, quốc phòng; một số mặt hàng vật tư nông nghiệp), việc bổ sung kinh phí chưa được kịp thời dẫn tới công tác triển khai thực hiện còn kéo dài (hoặc lỡ thời vụ), không kịp thực hiện trong năm kế hoạch phải chuyển dự toán sang năm sau thực hiện.

Điều 7 Luật Dự trữ Quốc gia quy định nguyên tắc “...*Hàng dự trữ quốc gia sau khi xuất cấp phải được bù lại đủ kịp thời*”, như vậy việc bố trí ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG là hoàn toàn phù hợp và là điều kiện cần thiết để thực hiện nguyên tắc đã được quốc hội quy định rõ tại Luật DTQG nêu trên. Bên cạnh đó, thực tế trong nhiều năm qua, ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG được bố trí từ nguồn dự phòng ngân sách trung ương. Theo quy định tại Luật Ngân sách Nhà nước và Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số Điều của Luật Ngân sách nhà nước, việc quyết định sử dụng dự phòng ngân sách trung ương (đối với các khoản chi trên 3 tỷ) do Thủ tướng Chính phủ Quyết định và định kỳ báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

Như vậy, việc quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG là không cần thiết, không phù hợp với đặc thù của hoạt động DTQG. Để cải cách thủ tục hành chính, đảm bảo tính kịp thời cho hoạt động Dự trữ Quốc gia và thuận lợi trong thực hiện các quy trình, thủ tục theo quy định của pháp luật DTQG và pháp luật về NSNN, cần thiết phân cấp, thẩm quyền quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG cho Thủ tướng Chính phủ.

#### ***b) Mục tiêu giải quyết vấn đề***

- Thực hiện nhiệm vụ đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, tăng cường cải cách hành chính, nhất là thủ tục hành chính theo Nghị quyết số 101/2023/QH15 về Kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XV.

- Tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện Luật Dự trữ quốc gia.

#### ***c) Các giải pháp đề xuất:***

**Giải pháp 1:** Nhóm giải pháp về sửa đổi, bổ sung Luật Dự trữ quốc gia:

- Bỏ điểm b khoản 2 Điều 12 Luật Dự trữ quốc gia.
- Bỏ điểm d khoản 1 Điều 13 Luật Dự trữ quốc gia.
- Bổ sung điểm d khoản 2 Điều 13 Luật Dự trữ quốc gia: “*d) Quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp.*”

**Giải pháp 2:** Giữ nguyên các quy định hiện nay.

#### ***d) Đánh giá tác động của các giải pháp***

**Giải pháp 1:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc quy định thẩm quyền Thủ tướng Chính phủ quyết định bổ sung kinh phí mua bù hàng dự trữ quốc gia để đảm bảo hoàn thiện thống nhất các quy định của Luật Dự trữ quốc gia, Luật Ngân sách nhà nước trong việc sử dụng nguồn dự phòng ngân sách trung ương để mua bù hàng dự trữ quốc gia hàng năm; đồng thời, phù hợp với thực tế tình hình thực hiện nhiệm vụ được giao (đảm bảo việc mua bù hàng được nhanh chóng, thuận lợi, có ngay nguồn kinh phí để thực hiện) và cũng đảm bảo tuân thủ đúng theo quy định tại Điều 7 Luật Dự trữ quốc gia “Hàng dự trữ quốc gia sau khi xuất phải được bù lại đủ, kịp thời”.

Mặt khác, tại điểm b Khoản 1 và điểm a Khoản 2 Luật Dự trữ quốc gia quy định: “*Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn: Quyết định mức phân bổ ngân sách trung ương cho dự trữ quốc gia hàng năm. Ủy ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn: Quyết định mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho dự trữ quốc gia hàng năm (nếu có)*”. Như vậy, xét về quy định của pháp luật thì mức dự trữ quốc gia hàng năm và mức bổ sung cho dự trữ quốc gia hàng năm (nếu có) đã được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định. Việc Thủ tướng Chính phủ bổ sung vốn mua bù hàng dự trữ quốc gia là để đảm bảo duy trì đủ mức dự trữ quốc gia đã được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phân bổ (xét về bản chất không làm tăng thêm lượng dự trữ quốc gia đã được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê duyệt); như vậy, việc thay đổi thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ đảm bảo không làm thay đổi hệ thống pháp luật hiện hành.

\* Tác động về kinh tế - xã hội:

Theo quy định tại Điều 7 Luật dự trữ quốc gia; hàng dự trữ quốc gia sau khi xuất phải được tính toán, cân đối, bố trí kinh phí từ ngân sách nhà nước để mua bù lại đủ về số lượng; do đó, việc thay đổi thẩm quyền quyết định mua bù hàng dự trữ quốc gia không ảnh hưởng tới việc tăng hay giảm ngân sách nhà nước (cấp nào quyết định cũng phải bố trí đủ kinh phí như tính toán để mua bù lại đủ lượng hàng DTQG đã xuất), đồng thời không có tác động về mặt xã hội do số kinh phí quyết định không thay đổi.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính:

Việc quy định thẩm quyền Thủ tướng Chính phủ quyết định kinh phí mua bổ sung, mua bù hàng dự trữ quốc gia sẽ làm giảm bớt phát sinh về thủ tục hành chính cho các cơ quan của Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc xem xét, trình phê duyệt bổ sung kinh phí mua bổ sung, mua bù hàng DTQG.

## **Giải pháp 2:**

\* Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Việc giữ nguyên các quy định như hiện nay thì không thể đảm bảo về cơ sở pháp lý nhằm giải quyết các vấn đề nêu trên.

\* Tác động về kinh tế - xã hội: Giải pháp không thể giải quyết được những vướng mắc, bất cập phát sinh trên thực tế đối với các đối tượng có liên quan.

\* Tác động về giới (nếu có): Giải pháp không có tác động về giới.

\* Tác động của thủ tục hành chính (nếu có): Giải pháp không phát sinh thủ tục hành chính.

***đ) Lựa chọn giải pháp***

- Từ các cơ sở trên, Bộ Tài chính lựa chọn Giải pháp 1.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động của các chính sách đối với Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Dự trữ quốc gia, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán độc lập, Luật Chứng khoán, Luật Quản lý thuế và một số đề xuất của Bộ Tài chính về một số vấn đề cấp bách cần sửa đổi đối với dự án Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Dự trữ quốc gia, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán độc lập, Luật Chứng khoán, Luật Quản lý thuế./.

***Nơi nhận:***

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để b/cáo);
- Các Phó TTCP (để b/cáo);
- Bộ trưởng (để b/cáo);
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Lưu: VT, PC ( b)

**KT. BỘ TRƯỞNG  
THỨ TRƯỞNG**

**Lê Tấn Cận**

**BÁO CÁO**

**Tổng kết thi hành Luật Chứng khoán; Luật Kế toán;  
Luật Kiểm toán độc lập; Luật Ngân sách nhà nước; Luật Quản lý, sử dụng  
tài sản công; Luật Quản lý thuế; Luật Dự trữ quốc gia**

**A. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT CHỨNG KHOÁN**

**I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN**

**1. Công tác tổ chức thi hành Luật Chứng khoán**

**1.1. Công tác xây dựng văn bản quy định chi tiết thi hành, hướng dẫn thực hiện Luật**

Sau khi Luật được ban hành, trên cơ sở các nội dung được giao quy định chi tiết tại Luật Chứng khoán, Bộ Tài chính đã trình Chính phủ ban hành 07 Nghị định, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành 02 Quyết định và đã ban hành theo thẩm quyền 18 Thông tư để quy định chi tiết thi hành và hướng dẫn thực hiện Luật.

Về cơ bản, các nghị định, thông tư đã quy định đủ các nội dung được giao quy định chi tiết. Các văn bản quy định chi tiết thi hành, hướng dẫn thực hiện Luật đã tuân thủ các quy định về thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục ban hành văn bản. So với thời điểm Luật Chứng khoán có hiệu lực thi hành, đa số các văn bản quy định chi tiết đã được ban hành đúng thời hạn, cơ bản có nội dung rõ ràng, khả thi, phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội và thống nhất với các văn bản pháp luật có liên quan, phù hợp thông lệ quốc tế, tương thích với các điều ước, cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính. Qua đó, văn bản quy phạm pháp luật về chứng khoán vừa bảo đảm mục tiêu quản lý, vừa bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân tham gia thị trường chứng khoán (TTCK).

**1.2. Công tác phổ biến, tuyên truyền, rà soát, hỗ trợ pháp lý, hướng dẫn tháo gỡ vướng mắc, khó khăn trong thi hành pháp luật**

Để góp phần đưa pháp luật về chứng khoán và TTCK đi vào cuộc sống, Bộ Tài chính (trực tiếp là UBCKNN) đã xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch phổ biến, tuyên truyền văn bản quy phạm pháp luật về chứng khoán và TTCK. Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các cơ quan, tổ chức liên quan tiến hành nhiều hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật đến các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chủ thể tham gia TTCK và đông đảo nhân dân bằng nhiều hình thức phù hợp như: (i) Tổ chức các hội nghị, hội thảo; (ii) Phổ biến pháp luật qua mạng internet: Đăng tải, giới thiệu văn bản quy phạm pháp luật, bài viết chuyên sâu, hỏi - đáp pháp luật, thủ tục hành chính trong lĩnh vực chứng khoán... trên Cổng thông tin điện tử (bảo đảm 100% văn bản quy phạm pháp luật về chứng

khoán và TTCK được đăng tải, cập nhật đầy đủ trên Cổng thông tin điện tử của UBCKNN); (iii) Tuyên truyền, phổ biến thông tin trên báo chí; (iv) Biên soạn, xuất bản các tài liệu (các video phổ biến pháp luật, phối hợp với Nhà Xuất bản Chính trị quốc gia sự thật xuất bản bộ sách Luật Chứng khoán năm 2019 và các văn bản quy định chi tiết thi hành); (v) Phổ biến thông qua các chương trình đào tạo pháp luật về chứng khoán và TTCK... Sau khi Luật Chứng khoán được ban hành, do tình hình diễn biến phức tạp của dịch bệnh Covid-19, việc tổ chức phổ biến Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành được tăng cường thực hiện thông qua mạng internet và các báo, tạp chí.

Bên cạnh đó, Bộ Tài chính, UBCKNN đã tích cực, chủ động hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp, giúp doanh nghiệp tham gia TTCK tăng cường năng lực cạnh tranh, hạn chế rủi ro trong quá trình hoạt động. Hàng năm, Bộ Tài chính, UBCKNN tiếp nhận và giải đáp, hướng dẫn thực hiện pháp luật, khắc phục, giải đáp vướng mắc, khó khăn trong thực tiễn thi hành cho các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp thông qua văn bản, qua Cổng thông tin điện tử, điện thoại hoặc trực tiếp tại tọa đàm, thông qua các đợt kiểm tra định kỳ, đột xuất.

Ngoài ra, qua công tác tổ chức thi hành pháp luật, UBCKNN thường xuyên chủ động rà soát quy định Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành, hướng dẫn thực hiện Luật hàng năm, để có cơ sở xem xét, đề xuất hoàn thiện pháp luật khắc phục những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn thi hành và áp dụng pháp luật.

## **2. Kết quả chủ yếu trong thi hành Luật Chứng khoán**

Luật Chứng khoán và các văn bản quy định chi tiết thi hành đã tạo khuôn khổ pháp lý cao nhất, tương đối đầy đủ, đồng bộ, thống nhất điều chỉnh toàn diện hoạt động chứng khoán và TTCK; thể chế hóa kịp thời đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, trong đó có việc phát triển TTCK; khắc phục những tồn tại, hạn chế trong thực thi Luật Chứng khoán năm 2006 (được sửa đổi, bổ sung năm 2010), đáp ứng yêu cầu phát triển tất yếu của nền kinh tế. Luật cũng đã bảo đảm tốt yêu cầu cải cách hành chính nhà nước, tiếp cận với các chuẩn mực và thông lệ quốc tế. Nội dung quy định trong Luật Chứng khoán được mở rộng theo hướng bao quát các hoạt động về chứng khoán và TTCK:

**Thứ nhất**, cụ thể hóa các nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tài chính, UBCKNN bảo đảm phân công, phân cấp rõ ràng. UBCKNN đã có đủ thẩm quyền để quản lý, giám sát hoạt động về chứng khoán và TTCK; bảo đảm tính độc lập của UBCKNN trong hoạt động quản lý, điều hành, xử lý các vấn đề của thị trường; phù hợp với thông lệ quốc tế và các nguyên tắc của Tổ chức quốc tế các Ủy ban Chứng khoán.

**Thứ hai**, chuẩn hóa một bước điều kiện, trình tự, thủ tục chào bán chứng khoán phù hợp với từng loại chứng khoán, nâng cao chất lượng công ty đại chúng thông qua nâng cao tiêu chuẩn công ty đại chúng, chuẩn hóa quy định về quản trị công ty đại chúng.

**Thứ ba**, bổ sung quy định tạo cơ sở pháp lý thực hiện tái cấu trúc thị

trường giao dịch chứng khoán theo hướng hình thành các công ty con hoạt động chuyên biệt theo từng thị trường, chuyên môn hóa, chuyên nghiệp hóa, đồng thời mở ra cơ hội để các Sở Giao dịch chứng khoán (SGDCK) và Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam (VSDC) có thể chuyển sang hoạt động theo mô hình công ty cổ phần khi điều kiện cho phép; mở rộng hoạt động giao dịch chứng khoán trên cơ sở hình thành các khu vực TTCK cơ sở và TTCK phái sinh; xác định vai trò, trách nhiệm của SGDCK trong giám sát giao dịch; xác định các giải pháp phòng ngừa, xử lý rủi ro, khủng hoảng; mở rộng các hoạt động nghiệp vụ và chuẩn hóa quy định về tiêu chuẩn, trình tự, thủ tục về đăng ký, lưu ký, bù trừ, thanh toán chứng khoán.

**Thứ tư**, làm rõ hơn phạm vi hoạt động, các dịch vụ được cung cấp, bổ sung trách nhiệm của công ty chứng khoán (CTCK) trong thực hiện giám sát giao dịch chứng khoán, xây dựng hệ thống, cơ sở dữ liệu dự phòng..., tạo điều kiện cho các tổ chức kinh doanh chứng khoán hoạt động hiệu quả.

**Thứ năm**, quy định về công bố thông tin (CBTT) được sửa đổi, bổ sung bảo đảm khắc phục một số hạn chế phát sinh thực tiễn, phù hợp hơn với bối cảnh mới của thị trường và tiệm cận gần hơn với thông lệ tốt của quốc tế.

**Thứ sáu**, bổ sung thẩm quyền của UBCKNN trong việc yêu cầu các tổ chức, cá nhân, tổ chức tín dụng, doanh nghiệp viễn thông cung cấp thông tin có liên quan để xác minh, xử lý các hành vi bị cấm, tăng cường cơ chế phối hợp giám sát giữa UBCKNN với các cơ quan khác như thuế, đăng ký kinh doanh, với các cơ quan quản lý TTCK các nước, nâng mức phạt tiền trong xử phạt vi phạm hành chính tối đa đối với các hành vi vi phạm về chứng khoán và TTCK.

Về cơ bản, Luật Chứng khoán đã đạt được một số mục tiêu, yêu cầu chủ yếu đặt ra khi xây dựng Luật:

**Một là**, góp phần nâng cao chất lượng hàng hóa trên TTCK, giảm thiểu rủi ro cho các nhà đầu tư, tiếp tục mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng thị trường, thu hút vốn đầu tư của nhà đầu tư trong nước và ngoài nước trên TTCK.

**Hai là**, góp phần nâng cao chất lượng công ty đại chúng trên TTCK.

**Ba là**, góp phần tổ chức thị trường giao dịch chứng khoán công bằng, công khai, minh bạch và hiệu quả, bảo đảm hoạt động thanh toán tiền, chứng khoán thông suốt, an toàn.

**Bốn là**, nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức kinh doanh chứng khoán.

**Năm là**, nâng cao hiệu quả công tác quản lý, giám sát, thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực chứng khoán và TTCK, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư.

Qua thực tiễn thi hành, Luật Chứng khoán đã tác động tích cực đến sự phát triển của TTCK, góp phần phát triển kinh tế đất nước, thể hiện ở một số kết quả chủ yếu sau đây:

**Một là**, quy mô TTCK ngày càng phát triển, TTCK đã trở thành kênh huy

động vốn trung và dài hạn quan trọng cho nền kinh tế. Tính đến hết 30/6/2024, mức vốn hóa thị trường cổ phiếu 3 sàn HOSE, HNX và UPCoM đạt 7.066 nghìn tỷ đồng, tăng 19% so với cuối năm 2023, tương đương 69,1% GDP; thị trường có 729 cổ phiếu, chứng chỉ quỹ niêm yết trên 2 SGDCK và 878 cổ phiếu đăng ký giao dịch trên UPCoM với tổng giá trị niêm yết, đăng ký giao dịch đạt 2.176 nghìn tỷ đồng, tăng 2,3% với cuối năm 2023; có 397 mã trái phiếu Chính phủ và trái phiếu Chính quyền địa phương niêm yết với giá trị niêm yết đạt 2.072 nghìn tỷ đồng, tăng 5,4 % so với cuối năm 2023; 66 mã trái phiếu doanh nghiệp niêm yết với giá trị niêm yết đạt 77,8 nghìn tỷ đồng, tăng 19,4% so với cuối năm 2023.

**Hai là**, tính thanh khoản thị trường được duy trì và cải thiện. Trong 6 đầu năm 2024, giá trị giao dịch cổ phiếu đạt 24.665 tỷ đồng/phiên (năm 2023 là 17.630 tỷ đồng/phiên); giá trị giao dịch trái phiếu (bao gồm cả trái phiếu doanh nghiệp) bình quân đạt 11.391 tỷ đồng/phiên (năm 2023 là 6.861 tỷ đồng/phiên); khối lượng giao dịch hợp đồng tương lai trên chỉ số VN30 bình quân đạt 220.281 hợp đồng/phiên (năm 2023 là 234.587 hợp đồng/phiên); khối lượng giao dịch chứng quyền đạt 55,5 triệu chứng quyền/phiên (năm 2023 là 32,7 triệu chứng quyền/phiên).

**Ba là**, hệ thống các tổ chức kinh doanh chứng khoán tiếp tục được tăng cường quản lý, giám sát, kiểm soát chặt chẽ hoạt động. Bên cạnh đó, Luật cũng góp phần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, qua đó cải thiện năng lực quản lý và tính chuyên nghiệp của các tổ chức kinh doanh chứng khoán. Hoạt động kinh doanh của các tổ chức kinh doanh chứng khoán ổn định và có lãi trong những năm qua.

Hiện nay, có 82 CTCK và 43 công ty quản lý quỹ đầu tư chứng khoán (CTQLQ) đang hoạt động, có 116 quỹ đầu tư được thành lập, bao gồm 34 quỹ thành viên, 3 quỹ đóng, 62 quỹ mở, 16 quỹ ETF và 01 quỹ bất động sản.

Tính đến ngày 30/6/2024, tổng nguồn vốn chủ sở hữu của các CTCK là 258.232 tỷ đồng, tăng 16% so với cùng kỳ năm 2023; tỷ lệ an toàn tài chính bình quân 506%. Tổng lợi nhuận sau thuế của các CTCK năm 2023 đạt 17.764 tỷ đồng, tăng 25% so với năm 2022.

Tổng giá trị tài sản quản lý (AUM) tại các CTQLQ tính đến 30/06/2024 ước tính khoảng 696 nghìn tỷ đồng, tăng 4% so với thời điểm cuối năm 2023. Tổng lợi nhuận sau thuế tính đến hết năm 2023 của các CTQLQ ước đạt 1.100 tỷ đồng. Tính đến 30/06/2024, tổng giá trị tài sản ròng của các quỹ đầu tư chứng khoán (NAV) đạt khoảng 76 nghìn tỷ đồng, tăng khoảng 8 nghìn tỷ đồng so với cuối năm 2023.

**Bốn là**, đa dạng hóa cơ sở nhà đầu tư, phát triển hệ thống nhà đầu tư có tổ chức, thu hút sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài. Số lượng nhà đầu tư chuyên nghiệp và nhà đầu tư cá nhân liên tục tăng. Cuối năm 2020 có khoảng 2,8 triệu tài khoản nhà đầu tư, thì đến 30/6/2024 đạt 8.044.825 tài khoản.

**Năm là**, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về chứng khoán và TTCK, nhất là trong hoạt động giám sát, thanh tra, cưỡng chế thực thi ngày càng được nâng cao; các hành vi vi phạm pháp luật về chứng khoán được xử lý nghiêm



minh, cụ thể:

- *Công tác giám sát thị trường, thanh tra, kiểm tra* tiếp tục được củng cố, hoàn thiện trên các mảng hoạt động. Hoạt động giám sát tuân thủ các tổ chức trung gian thị trường dựa trên chế độ báo cáo (giám sát từ xa) và các đợt kiểm tra định kỳ, qua đó phát hiện và kịp thời xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm các quy định trong lĩnh vực chứng khoán. Giám sát tuân thủ trong hoạt động CBTT của các tổ chức phát hành ngày càng được tăng cường. Công tác giám sát tuân thủ nghĩa vụ công ty đại chúng (nghĩa vụ CBTT, quản trị công ty, CBTT về tình hình sử dụng vốn thu được từ đợt chào bán) cũng được UBCKNN triển khai thường xuyên. Tổng số công ty đại chúng phải giám sát báo cáo CBTT (bao gồm các báo cáo CBTT định kỳ và các thông tin bất thường) tính đến hết tháng 7/2024 là 1.722 công ty đại chúng (trong đó, SGDCK thành phố Hồ Chí Minh có 379 công ty niêm yết; SGDCK Hà Nội có 301 công ty niêm yết; Upcom có 863 công ty đăng ký giao dịch; công ty chưa niêm yết/Upcom là 179 công ty). Đồng thời, UBCKNN còn chủ động tiến hành rà soát việc tuân thủ nghĩa vụ công ty đại chúng của một số công ty có giá giao dịch bất thường trên sàn. Hoạt động giám sát giao dịch trên TTCK nhằm phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi lạm dụng thị trường được thực hiện dựa trên mô hình giám sát ba cấp theo thông lệ quốc tế hiện nay: CTCK có vai trò là cấp giám sát thứ nhất; SGDCK, VSDC có vai trò là cấp giám sát thứ hai; UBCKNN là cấp giám sát thứ ba. Do vậy công tác giám sát bảo đảm tính chủ động, chặt chẽ và đúng thẩm quyền, qua đó góp phần bảo đảm TTCK vận hành an toàn, lành mạnh. Từ ngày 01/01/2021 đến ngày 30/6/2024, UBCKNN triển khai tổng cộng 133 đoàn thanh tra, kiểm tra việc tuân thủ pháp luật của các tổ chức, cá nhân tham gia thị trường.

- *Về xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị:* Từ ngày 01/01/2021 đến ngày 30/6/2023, căn cứ kết quả giám sát và thanh kiểm tra, UBCKNN đã xử phạt tổng cộng 1.250 trường hợp tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính về chứng khoán với tổng số tiền 83,25 tỷ đồng; tiếp nhận, xử lý tổng cộng hơn 1.000 đơn thư khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị.

UBCKNN cũng phối hợp chặt chẽ với cơ quan công an trong việc chuyển kết quả giám sát, kiểm tra, cung cấp hồ sơ tài liệu các vụ việc có dấu hiệu tội phạm trên TTCK. Trong giai đoạn này, với sự phối hợp của UBCKNN, cơ quan điều tra đã khởi tố một số vụ án hình sự liên quan đến lĩnh vực chứng khoán như: ASA, FLC, Louis Holdings, Tân Hoàng Minh...

## **II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

### **1. Hạn chế, bất cập trong công tác tổ chức thi hành Luật Chứng khoán**

#### ***1.1. Trong công tác xây dựng văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thực hiện Luật***

Đa số các văn bản quy định chi tiết được ban hành kịp thời, đúng tiến độ. Tuy nhiên, một số văn bản quy định chi tiết được ban hành và có hiệu lực chưa

cùng với thời điểm Luật có hiệu lực thi hành<sup>1</sup> nhưng thời gian có hiệu lực sau thời điểm Luật có hiệu lực thi hành là ngắn và các nội dung đã được quy định tương đối chi tiết, đầy đủ nên không ảnh hưởng đến việc thực thi Luật. Bên cạnh đó, việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cần phải thường xuyên được cập nhật, sửa đổi, bổ sung, bảo đảm phát huy tối đa các nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội.

### ***1.2. Công tác phổ biến, tuyên truyền, theo dõi, đôn đốc, hỗ trợ pháp lý, hướng dẫn tháo gỡ vướng mắc, khó khăn trong thi hành pháp luật***

Trong các năm 2020 - 2022, do diễn biến phức tạp của dịch bệnh Covid-19 nên việc tổ chức phổ biến, tuyên truyền Luật Chứng khoán và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật chủ yếu thực hiện qua tài liệu đăng tải trên mạng điện tử, chưa tổ chức được nhiều hội nghị tập huấn, phổ biến, đối thoại chính sách với các doanh nghiệp, nhà đầu tư. Nhận thức, ý thức tuân thủ pháp luật của các chủ thể tham gia thị trường, nhất là các nhà đầu tư còn chưa đồng đều.

### ***1.3. Công tác quản lý, giám sát, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về chứng khoán và TTCK***

Công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra, xử lý các hành vi giao dịch nghi vấn gặp nhiều khó khăn, nhất là khi xảy ra dịch bệnh phức tạp, kéo dài những năm vừa qua.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động trên TTCK, cần có sự kết nối, chia sẻ dữ liệu của các cơ quan quản lý, giữa các ngành, lĩnh vực, nhất là cơ sở dữ liệu về thị trường vốn, thị trường tiền tệ, thuế, doanh nghiệp, dân cư. Tuy nhiên, việc kết nối, liên thông cơ sở dữ liệu chưa đáp ứng yêu cầu quản lý, cần đẩy mạnh chuyển đổi số TTCK.

## **2. Một số quy định của Luật Chứng khoán cần sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu phát sinh từ thực tiễn**

Luật Chứng khoán và các văn bản quy định chi tiết thi hành đã bổ sung, sửa đổi những vướng mắc của pháp lý, cơ chế chính sách thị trường. Tuy nhiên, qua hơn 03 năm thực thi, trước sự phát triển nhanh chóng của thị trường đã phát sinh một số bất cập, vướng mắc mang tính cấp bách trong thực tiễn thi hành Luật cần được xem xét, sớm sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện quy định pháp luật nhằm khắc phục kịp thời hạn chế, rủi ro trong hoạt động của TTCK, tháo gỡ khó khăn, góp phần nâng cao hơn nữa hiệu lực thực thi pháp luật, tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về chứng khoán và TTCK, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, góp phần thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô, cụ thể như sau:

---

<sup>1</sup>Có 01 Nghị định ban hành chậm hơn 04 ngày và 05 Thông tư có hiệu lực từ ngày 15/02/2021 chậm hơn so với thời điểm Luật có hiệu lực thi hành (15/55 nội dung, chiếm 27,2% số lượng nội dung được giao trong Luật). Có 01 Nghị định ban hành chậm hơn 04 ngày và 05 Thông tư có hiệu lực từ ngày 15/02/2021 chậm hơn so với thời điểm Luật có hiệu lực thi hành (15/55 nội dung, chiếm 27,2% số lượng nội dung được giao trong Luật).

## **2.1. Về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ, tài liệu báo cáo**

- Luật Chứng khoán chưa quy định cụ thể, đầy đủ trách nhiệm các chủ thể là tổ chức, cá nhân nộp hồ sơ hoặc tham gia vào quá trình lập hồ sơ, tài liệu báo cáo; cơ quan, tổ chức tiếp nhận hồ sơ, tài liệu báo cáo; tổ chức tư vấn hồ sơ; tổ chức kiểm toán, kiểm toán viên được chấp thuận ký báo cáo kiểm toán; doanh nghiệp thẩm định giá, thẩm định viên về giá; tổ chức bảo lãnh phát hành, các tổ chức, cá nhân ký xác nhận các tài liệu trong hồ sơ dẫn đến nhiều tổ chức, cá nhân chưa ý thức được trách nhiệm của mình, làm ảnh hưởng đến chất lượng của thông tin cung cấp cho nhà đầu tư, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước mất nhiều thời gian xem xét, xử lý hồ sơ chào bán, ảnh hưởng đến tiến độ phục vụ người dân và doanh nghiệp.

- Luật hiện hành chưa quy định cụ thể, đầy đủ, minh bạch trách nhiệm của các chủ thể liên quan đến hồ sơ niêm yết, đăng ký giao dịch chứng khoán, ảnh hưởng đến thông tin cung cấp cho nhà đầu tư, cũng như chưa đầy đủ cơ sở để xử lý đối với các tổ chức cung cấp dịch vụ, tổ chức phát hành, niêm yết trên TTCK để bảo vệ nhà đầu tư.

## **2.2. Về hành vi thao túng TTCK**

Để đảm bảo quy định thống nhất giữa Luật Chứng khoán 2019 và Bộ luật hình sự năm 2015, được sửa đổi năm 2017 trong mô tả hành vi được coi là thao túng TTCK, đảm bảo hiệu lực pháp lý cao hơn (quy định tại Luật thay vì tại Nghị định) trong xử lý hành vi thao túng. Đồng thời, qua công tác giám sát, kiểm tra giao dịch trên TTCK Việt Nam thời gian qua, có những nhà đầu tư/nhóm nhà đầu tư chỉ giao dịch 01 hoặc một số ngày (có thể không liên tục) nhưng đó là hành vi cố ý tác động đến giá đóng cửa hoặc mở cửa cho loại chứng khoán đó, vì vậy, khi luật hóa quy định về hành vi thao túng tại Nghị định số 156/2020/NĐ-CP sẽ bỏ cụm từ “liên tục” quy định tại điểm c khoản 2 Điều 3 Nghị định số 156/2020/NĐ-CP (“c. Liên tục mua hoặc bán chứng khoán với khối lượng chi phối vào thời điểm mở cửa hoặc đóng cửa thị trường nhằm tạo ra mức giá đóng cửa hoặc giá mở cửa mới cho loại chứng khoán đó trên thị trường”) cho phù hợp với các hành vi thực tế diễn ra trên TTCK Việt Nam hiện nay. Chưa có quy định nghiêm cấm người nội bộ của công ty đại chúng, công ty đầu tư chứng khoán đại chúng, quỹ đại chúng và người có liên quan của các đối tượng này không công bố thông tin về việc dự kiến giao dịch cổ phiếu, chứng chỉ quỹ đại chúng trước khi giao dịch cho Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, Sở giao dịch chứng khoán theo quy định pháp luật, gây khó khăn trong xử lý, phòng ngừa hành vi vi phạm này trên TTCK.

## **2.3. Về chào bán chứng khoán**

### **a) Về chào bán chứng khoán ra công chúng**

- Về điều kiện chào bán chứng khoán ra công chúng

Qua thực tiễn triển khai, phần lớn các đợt chào bán cổ phiếu ra công chúng hiện nay được thực hiện bằng phương thức chào bán thêm cổ phiếu ra công

chúng cho cổ đông hiện hữu theo tỷ lệ sở hữu, theo đó vào ngày thực hiện quyền mua (ngày giao dịch không hưởng quyền), giá các cổ phiếu đang lưu hành sẽ được điều chỉnh giảm giá tham chiếu tương ứng với giá cổ phiếu được chào bán. Tuy nhiên, khi hủy bỏ đợt chào bán lại không điều chỉnh tăng lại giá cổ phiếu. Như vậy sẽ ảnh hưởng đến quyền lợi của những người nắm giữ cổ phiếu là cổ đông hiện hữu tại ngày điều chỉnh giá tham chiếu cổ phiếu.

*- Về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ đăng ký chào bán chứng khoán*

Điều 23 Luật Chứng khoán đã có quy định chung về trách nhiệm của cá nhân và tổ chức tham gia vào quá trình chào bán chứng khoán ra công chúng. Tuy nhiên:

+ Chưa quy định trách nhiệm đầy đủ các chủ thể là cá nhân, tổ chức tham gia vào quá trình lập hồ sơ chào bán như tổ chức thẩm định giá độc lập, các thẩm định viên tham gia thẩm định giá;... dẫn đến nhiều tổ chức, cá nhân chưa ý thức được trách nhiệm của mình, làm ảnh hưởng đến chất lượng của thông tin cung cấp cho nhà đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước mất nhiều thời gian xem xét, xử lý hồ sơ chào bán, ảnh hưởng đến tiến độ phục vụ người dân và doanh nghiệp.

+ Quy định hiện hành chỉ có quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ đăng ký chào bán chứng khoán ra công chúng mà chưa có quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân tham gia vào quá trình chào bán chứng khoán riêng lẻ.

+ Quy định hiện hành không có quy định trách nhiệm của thành viên Hội đồng quản trị, thành viên Hội đồng thành viên của các tổ chức phát hành trong việc thu thập các căn cứ, bằng chứng, cơ sở tính toán, các hồ sơ, tài liệu tham chiếu kèm theo trước khi trình Đại hội đồng cổ đông thông qua phương án phát hành, phương án sử dụng vốn thu được từ đợt chào bán, dẫn đến không thể hiện được tính hợp lý, công bằng, công khai, minh bạch, có thể ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư.

*- Hủy bỏ chào bán chứng khoán ra công chúng*

Mặc dù Luật đã có quy định về các trường hợp hủy bỏ đợt chào bán chứng khoán ra công chúng (tại Điều 28). Tuy nhiên, quy định này chỉ áp dụng đối với việc hủy bỏ đợt chào bán chứng khoán khi đợt chào bán chưa hoàn thành, chưa có quy định hủy bỏ đợt chào bán, hủy bỏ chứng khoán đã chào bán. Trên thực tiễn, cổ phiếu sau khi đưa vào giao dịch, việc hủy bỏ đợt chào bán không thể thực hiện được do không phù hợp với nguyên tắc đăng ký, lưu ký tập trung và nguyên tắc giao dịch tập trung, đa phương trên TTCK. Về mặt kỹ thuật, việc hủy bỏ các đợt chào bán có yếu tố gian lận, lừa đảo hay sai sót nghiêm trọng cũng là bất khả thi do không thể bóc tách các cổ phiếu và người sở hữu các cổ phiếu được chào bán trên cơ sở các hành vi gian lận, lừa đảo hay sai sót nghiêm trọng. Do vậy, cần sửa đổi, bổ sung Luật Chứng khoán về nội dung hủy bỏ đợt chào bán, hủy bỏ chứng khoán đã chào bán để đảm bảo căn cứ xử lý thống nhất, đảm bảo tính khả thi khi “ứng xử” đối với mỗi loại chứng khoán (cổ phiếu, trái

phiếu), đối với cổ phiếu ở từng giai đoạn (chưa hoàn thành chào bán, đã chào bán nhưng chưa đưa vào giao dịch và đã đưa vào giao dịch tập trung).

### ***b) Chào bán chứng khoán riêng lẻ***

- Về việc chào bán chứng khoán riêng lẻ: Về điều kiện chào bán cổ phiếu riêng lẻ, trái phiếu chuyển đổi riêng lẻ, trái phiếu kèm chứng quyền riêng lẻ của công ty đại chúng: Pháp luật hiện hành đã có quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục hồ sơ chào bán riêng lẻ đơn giản hơn hồ sơ chào bán ra công chúng. Tuy nhiên, việc kiểm soát, giám sát của các cổ đông hiện hữu đối với hoạt động chào bán cổ phiếu riêng lẻ còn nhiều hạn chế, kinh nghiệm, hiểu biết của các cổ đông về vai trò, quyền lợi của mình chưa cao. Điều này dẫn đến nguy cơ có thể ảnh hưởng đến lợi ích của cổ đông thiểu số, mà quan trọng nhất ảnh hưởng đến lợi ích là giá chào bán chiết khấu cho nhà đầu tư, do đó cần thiết Đại hội đồng cổ đông phải thông qua tiêu chí, số lượng cổ phiếu phát hành, giá chào bán hoặc nguyên tắc xác định giá chào bán nhằm đảm bảo tính khách quan, công bằng và đảm bảo lợi ích hợp pháp của cổ đông.

- Đối với thị trường trái phiếu phát hành riêng lẻ: Tại các TTCK trên thế giới, trái phiếu phát hành riêng lẻ được coi là một loại “chứng khoán ngoại trừ” nên không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Chứng khoán và khi thực hiện việc phát hành, tổ chức phát hành không phải đăng ký, không chịu sự quản lý của Ủy ban Chứng khoán các nước. Về nguyên tắc, thị trường trái phiếu riêng lẻ là một thị trường đặc biệt có mức độ rủi ro cao, nên đối tượng tham gia thị trường này được hạn chế trong số lượng nhỏ nhà đầu tư có tiềm lực tài chính, kinh nghiệm chuyên môn có khả năng nhận biết và chấp nhận rủi ro.

Thời gian qua, thị trường trái phiếu phát hành riêng lẻ ở nước ta đang hoạt động chưa phù hợp với bản chất của thị trường này, thực tế cho thấy nhiều đợt chào bán trái phiếu riêng lẻ được phân phối cho hàng nghìn nhà đầu tư cá nhân, trong đó chủ yếu là nhà đầu tư cá nhân nhỏ lẻ (trực tiếp hoặc gián tiếp sở hữu trái phiếu thông qua các hợp đồng hợp tác đầu tư, hợp đồng mua bán lại...), trên thực tế, các nhà đầu tư có giá trị đầu tư thấp, không thực sự có kinh nghiệm chuyên môn và khả năng nhận biết rủi ro khi tham gia đầu tư vào trái phiếu doanh nghiệp chào bán riêng lẻ. Những bất cập này đã được xử lý thông qua việc ban hành Nghị định số 65/2022/NĐ-CP ngày 16/9/2022 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 153/2020/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2020 quy định về chào bán, giao dịch trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ tại thị trường trong nước và chào bán trái phiếu doanh nghiệp ra thị trường quốc tế, đồng thời tăng cường việc kiểm soát chặt chẽ các kênh phân phối trên thị trường sơ cấp, thứ cấp.

Để tiếp tục hỗ trợ thị trường phát hành trái phiếu riêng lẻ đi vào hoạt động đúng bản chất và phù hợp với thông lệ quốc tế, cần nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung một số quy định liên quan tại Luật Chứng khoán nâng cao hơn tính chuyên nghiệp của nhà đầu tư, cũng như bảo đảm an toàn, phòng ngừa rủi ro cho các nhà đầu tư trái phiếu riêng lẻ.

## **2.4. Về công ty đại chúng**

### **a) Về vốn chủ sở hữu (Điều 32)**

Trong thời gian qua, có một số trường hợp công ty có vốn điều lệ đã góp trên 30 tỷ đồng nhưng vốn chủ sở hữu tại thời điểm đăng ký công ty đại chúng nhỏ hơn 30 tỷ đồng hoặc âm vốn. Do vậy, việc bổ sung quy định về “vốn chủ sở hữu” nhằm đảm bảo tính chặt chẽ về điều kiện đăng ký công ty đại chúng, nâng cao chất lượng hàng hoá trên TTCK.

### **b) Về hồ sơ đăng ký công ty đại chúng (Điều 33)**

Thực hiện chỉ đạo của Chính phủ về việc tăng cường chất lượng hàng hóa trên TTCK tại Nghị quyết số 86/NQ-CP ngày 11/7/2022 về phát triển thị trường vốn an toàn, minh bạch, hiệu quả, bền vững nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, huy động nguồn lực phát triển kinh tế xã hội, việc xem xét kỹ về quá trình góp vốn, tăng vốn và sử dụng vốn trước khi đăng ký công ty đại chúng là cần thiết. Việc xác nhận của tổ chức kiểm toán đối với việc góp vốn, tăng vốn và sử dụng vốn trước khi đăng ký công ty đại chúng là cơ sở để đánh giá tính đầy đủ, hợp lệ của việc góp vốn điều lệ và tăng vốn của tổ chức đăng ký công ty đại chúng.

Tuy nhiên, Luật chỉ quy định danh mục Hồ sơ đăng ký công ty đại chúng. Do vậy, để đảm bảo tính khả thi cho việc xem xét, đánh giá hồ sơ đăng ký tư cách công ty đại chúng, cần thiết giao Chính phủ quy định chi tiết Điều này.

Việc bổ sung 1 điều khoản quy định về trách nhiệm này nhằm nâng cao trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong quá trình lập Hồ sơ đăng ký công ty đại chúng, đồng thời đảm bảo tính hợp pháp, chính xác, trung thực của Hồ sơ.

### **c) Về mua lại cổ phiếu**

Khoản 7 Điều 37 Luật Chứng khoán có quy định hạn chế tổ chức phát hành không được chào bán cổ phiếu trong thời hạn 06 tháng kể từ ngày kết thúc việc mua lại cổ phiếu. Mục tiêu của quy định nhằm đảm bảo sự nhất quán trong hoạt động của doanh nghiệp (doanh nghiệp mua lại cổ phiếu khi đánh giá cần thu hẹp sản xuất kinh doanh, giảm quy mô hoạt động). Tuy nhiên, thực tế phát sinh trường hợp công ty mua lại cổ phiếu trong tình huống bắt buộc (như mua lại cổ phiếu của người lao động nghỉ việc theo chương trình phát hành cổ phiếu cho người lao động, công ty chứng khoán mua lại cổ phiếu của chính mình trong trường hợp thực hiện sửa lỗi giao dịch), không phải công ty chủ động giảm quy mô hoạt động. Do đó, với quy định hiện tại, trong một số trường hợp doanh nghiệp có thể bị lỗ cơ hội kinh doanh khi không thể huy động vốn theo kế hoạch.

Ngoài ra, khoản 7 Điều 37 Luật Chứng khoán cũng có quy định trong trường hợp mua lại này công ty đại chúng không được chào bán cổ phiếu để tăng vốn điều lệ, trừ trường hợp chuyển đổi trái phiếu thành cổ phiếu theo cam kết khi thực hiện chào bán trái phiếu chuyển đổi. Quy định ngoại trừ này không cần thiết do việc chuyển đổi trái phiếu thành cổ phiếu là hoạt động phát hành, không phải chào bán (huy động thêm vốn).

***d) Về hủy tư cách công ty đại chúng (Điều 38)***

Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 38 cho phù hợp với quy định về sửa đổi Điều 32 nêu trên.

Thực tế có tình trạng các doanh nghiệp đã đăng ký đại chúng nhưng không tuân thủ nghĩa vụ về công bố thông tin theo quy định. Do vậy, để khắc phục tình trạng nêu trên, cần thiết bổ sung quy định *hủy tư cách công ty đại chúng đối với trường hợp Công ty đại chúng không thực hiện nghĩa vụ công bố thông tin về báo cáo tài chính năm được kiểm toán hoặc Nghị quyết Đại hội cổ đông thường niên trong 2 năm liên tục*. Việc hủy công ty đại chúng đối với các đối tượng này nhằm nâng cao tính minh bạch của công ty đại chúng trên TTCK.

***đ) Về hồ sơ hủy tư cách công ty đại chúng (Điều 39)***

Trong thời gian qua, có các trường hợp công ty đại chúng không thực hiện đăng ký giao dịch. Việc quy định như hiện tại (một trong các tài liệu tại hồ sơ hủy tư cách công ty đại chúng là danh sách cổ đông do VSDC cung cấp) dẫn tới vướng mắc trong việc thực hiện hủy tư cách công ty đại chúng.

***2.5. Thành viên Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam***

- Về thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài

Điểm a khoản 4 Điều 56 Luật Chứng khoán quy định: “*Thành viên bù trừ có các quyền sau đây: a) Thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh và các chứng khoán khác. Thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài chỉ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh cho chính ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài*”. Ngoài ra, khoản 6 Điều 56 Luật Chứng khoán đã giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết việc cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán của VSDC và thành viên của VSDC. Trên cơ sở đó, Chính phủ đã ban hành 02 Nghị định bao gồm: (i) Nghị định số 155/2020/NĐ-CP đã có hướng dẫn đối với ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài về việc cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán, đăng ký làm thành viên bù trừ trên TTCK cơ sở và (ii) Nghị định số 158/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ về chứng khoán phái sinh và thị trường chứng khoán phái sinh đã có hướng dẫn đối với ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài về việc cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán, đăng ký làm thành viên bù trừ trên TTCK phái sinh.

Trong quá trình xây dựng Nghị định số 155/2020/NĐ-CP, Nghị định số 158/2020/NĐ-CP, quan điểm thống nhất liên quan đến thành viên bù trừ cụ thể như sau: Thành viên bù trừ (bao gồm CTCK, ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài) được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán trên cả TTCK cơ sở và TTCK phái sinh. Riêng đối với thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài khi thực hiện bù trừ thanh toán giao dịch chứng khoán trên TTCK phái sinh thì chỉ được thực hiện cho chính ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài đó. Tuy nhiên,

trong quá trình triển khai để áp dụng cơ chế CCP, đã có các cách hiểu khác nhau giữa lĩnh vực ngân hàng và lĩnh vực chứng khoán về việc có cho phép ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được làm thành viên bù trừ trên TTCK cơ sở hay không.

Do vậy, việc sửa đổi, bổ sung quy định tại điểm a Khoản 4 Điều 56 là cần thiết để có cách hiểu thống nhất về việc cho phép ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch trên cả TTCK cơ sở và TTCK phái sinh.

- Về đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức hoạt động bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán theo cơ chế CCP:

Sau khi Luật Chứng khoán năm 2019 có hiệu lực thi hành, trong quá trình xây dựng Quyết định số 26/2022/QĐ-TTg ngày 16/12/2022 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập, tổ chức và hoạt động của VSDC, có ý kiến cho rằng chưa đủ cơ sở pháp lý chặt chẽ để VSDC thành lập công ty con thực hiện chức năng CCP do khoản 1 Điều 63 Luật Chứng khoán năm 2019 quy định cụ thể pháp nhân thực hiện hoạt động bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán là VSDC. Theo đó, Quyết định số 26/2022/QĐ-TTg chưa có căn cứ quy định việc VSDC thành lập công ty con để vận hành CCP như mục tiêu đặt ra khi xây dựng Luật Chứng khoán năm 2019.

Căn cứ chức năng nhiệm vụ được giao, hiện nay VSDC đang đảm nhận thực hiện chức năng CCP cho thị trường chứng khoán phái sinh và tiến tới triển khai chức năng CCP cho cả thị trường chứng khoán cơ sở. Thành viên bù trừ của VSDC sẽ chịu trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ của khách hàng với VSDC với tư cách là đại diện theo ủy quyền của khách hàng. Tuy nhiên, trong trường hợp thành viên bù trừ không thực hiện được nghĩa vụ của mình, VSDC là bên chịu trách nhiệm thanh toán cuối cùng thay cho thành viên bù trừ thông qua cơ chế đảm bảo thanh toán hiện đang được quy định tại Nghị định 155/2020/NĐ-CP, Thông tư 119/2020/TT-BTC.

Như vậy, theo cơ chế CCP, VSDC sẽ là đơn vị cuối cùng chịu rủi ro thanh toán, phải thực hiện nghĩa vụ bảo lãnh, thanh toán thay cho thành viên bù trừ mất khả năng thanh toán, có thể xảy ra trường hợp phải sử dụng nguồn vốn của mình để thực hiện các nghĩa vụ của thành viên bù trừ mất khả năng thanh toán giao dịch chứng khoán. Điều này có thể ảnh hưởng đến an toàn tài chính của chính VSDC và ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện hoạt động nghiệp vụ khác tại VSDC như: đăng ký, lưu ký, thực hiện quyền, chuyển quyền sở hữu, chuyển khoản chứng khoán, đăng ký giao dịch bảo đảm,... Theo thông lệ chung của hầu hết các thị trường đang vận hành cơ chế CCP trên thế giới và khuyến nghị của IOSCO, cũng như yêu cầu nâng hạng lên thị trường mới nổi của một số tổ chức xếp hạng quốc tế, bộ phận thực hiện chức năng CCP cần được tổ chức thành một pháp nhân riêng, độc lập, để phòng ngừa và kiểm soát rủi ro cho VSDC nói riêng và toàn TTCK nói chung. Do đó, cần thiết nghiên cứu, bổ sung quy định để tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc thành lập công ty con của VSDC để triển khai chức năng CCP, đảm bảo hoạt động này hiệu quả, an toàn và đúng thông lệ quốc tế.



## 2.6. Về hạn chế đối với quỹ đại chúng

Theo quy định tại điểm b, điểm đ khoản 1 Điều 110 Luật Chứng khoán, công ty quản lý quỹ đầu tư chứng khoán không được sử dụng vốn và tài sản của quỹ đại chúng để thực hiện: “b) Đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành quá 10% tổng giá trị chứng khoán đang lưu hành của tổ chức đó, trừ trái phiếu Chính phủ”; “đ) Đầu tư quá 30% tổng giá trị tài sản của quỹ đại chúng vào các công ty trong cùng một nhóm công ty có quan hệ sở hữu với nhau thuộc các trường hợp sau đây: công ty mẹ, công ty con; các công ty sở hữu trên 35% cổ phần, phần vốn góp của nhau; nhóm công ty con có cùng một công ty mẹ;”.

Các quy định về hạn mức đầu tư của các quỹ đại chúng tại Điều 110 Luật Chứng khoán đã được xây dựng phù hợp với thông lệ quốc tế. Theo thống kê, đa số các quỹ đại chúng đều tuân thủ tốt các quy định về hạn mức đầu tư tại Luật Chứng khoán. Tuy nhiên, thực tiễn trong thời gian qua cho thấy:

- Một số quỹ xuất hiện tình trạng gần chạm ngưỡng và vượt hạn chế mức đầu tư thụ động do nguyên nhân diễn biến thị trường không thuận lợi, giá trị tài sản ròng (NAV) giảm, dẫn đến các quỹ vượt thụ động theo hạn chế tại điểm b, điểm đ khoản 1 Điều 110 Luật Chứng khoán (*Không đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành quá 10% tổng giá trị chứng khoán đang lưu hành của tổ chức đó, trừ trái phiếu Chính phủ; Không đầu tư quá 30% tổng giá trị tài sản của quỹ đại chúng vào các công ty trong cùng một nhóm công ty có quan hệ sở hữu với nhau*). Các quỹ bắt buộc phải bán ra để đảm bảo tỷ lệ theo quy định pháp luật về chứng khoán trong thời hạn quy định (khoản 6, khoản 7, khoản 8 Điều 24 Thông tư 98/2020/TT-BTC), theo đó, có thể ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động đầu tư do bán khi thị trường chưa thuận lợi.

- Việc vượt hạn mức thụ động cũng diễn ra đối với các quỹ ETF trong giai đoạn hiện nay. Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 110 Luật Chứng khoán, quỹ đại chúng (bao gồm quỹ ETF) *không được đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành quá 10% tổng giá trị chứng khoán đang lưu hành của tổ chức đó*. Trenn thực tế đã xảy ra trường hợp khi quy mô của một số tổ chức phát hành (tổ chức phát hành có chứng khoán thuộc chỉ số tham chiếu) còn nhỏ trong khi quy mô quỹ ETF ngày càng lớn, quỹ sẽ bị vượt thụ động hạn mức 10% nêu trên. Đặc trưng của quỹ ETF là đầu tư thụ động theo danh mục chứng khoán của chỉ số và theo tỷ trọng của từng chứng khoán trong chỉ số. Khi xảy ra trường hợp nêu trên, quỹ buộc phải giảm quy mô để không vi phạm hạn mức đầu tư, gây thiệt hại cho hoạt động đầu tư của quỹ. Quỹ cũng sẽ phải ngừng phát hành thêm chứng chỉ quỹ cho nhà đầu tư, do đó ảnh hưởng đến quyền lợi của nhà đầu tư.

## 3. Nguyên nhân của bất cập, hạn chế

### 3.1. Nguyên nhân khách quan

a) TTCK là thị trường tài chính bậc cao, dễ chịu ảnh hưởng, tác động của các yếu tố kinh tế vĩ mô dẫn tới biến động thường xuyên. TTCK Việt Nam trong thời gian gần đây phát triển nhanh, vượt quá dự báo, một số vấn đề mới phát sinh trong công tác quản lý, giám sát hoạt động của TTCK chưa có tiền lệ. Do

vậy, cần phải rà soát, đánh giá, xem xét hoàn thiện khung khổ pháp lý nhằm xử lý, khắc phục kịp thời các bất cập, vướng mắc có tính cấp bách trong thực tiễn hoạt động thị trường, bảo đảm cơ sở pháp lý phù hợp giúp TTCK phát triển ổn định, bền vững.

b) Trong các năm từ 2020 đến hết 2022, đại dịch Covid diễn biến phức tạp đã ảnh hưởng nhất định tới hiệu quả công tác tổ chức thi hành Luật Chứng khoán (công tác phổ biến pháp luật, công tác kiểm tra, thanh tra trực tiếp) và tiến độ xây dựng các văn bản quy định chi tiết thi hành, hướng dẫn thực hiện, nhất là khi phải bảo đảm tuân thủ một cách đầy đủ, chặt chẽ quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) và bảo đảm các VBQPPL quy định chi tiết, văn bản hướng dẫn thi hành phải được ban hành và có hiệu lực cùng một thời điểm để có thể thực thi đầy đủ các quy định của Luật.

### **3.2. Nguyên nhân chủ quan**

a) Kinh nghiệm xây dựng chính sách pháp luật về chứng khoán chưa theo kịp sự phát triển nhanh của thực tiễn thị trường.

b) Nguồn nhân lực cán bộ, công chức thực hiện công tác quản lý, tổ chức thực thi, giám sát, thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực chứng khoán và TTCK chưa đáp ứng được yêu cầu trong bối cảnh TTCK phát triển ngày càng nhanh và phức tạp như hiện nay.

c) Hạ tầng công nghệ còn hạn chế, ảnh hưởng tới hiệu quả công tác quản lý, giám sát TTCK.

d) Nhận thức, ý thức, tính tuân thủ pháp luật của một bộ phận nhà đầu tư tổ chức, nhà đầu tư cá nhân, đạo đức người hành nghề kinh doanh chứng khoán còn hạn chế.

đ) Các hành vi vi phạm pháp luật trên TTCK ngày càng tinh vi, phức tạp. Do vậy, công tác kiểm tra, thanh tra, xử lý các hành vi giao dịch nghi vấn còn gặp khó khăn.

## **III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT**

### **1. Chính sách 1: Nâng cao tính minh bạch, hiệu quả trong hoạt động phát hành, chào bán chứng khoán**

a) *Mục tiêu của chính sách:* tiếp tục nâng cao chất lượng, tính minh bạch trong hoạt động chào bán, phát hành chứng khoán (bao gồm trái phiếu ra công chúng, cổ phiếu và trái phiếu riêng lẻ), bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, nhất là các nhà đầu tư nhỏ lẻ, ngăn chặn hành vi gian lận khi đưa hàng hóa lên TTCK. Qua đó, tạo điều kiện cho TTCK phát triển, Chính phủ, các doanh nghiệp có khả năng huy động nguồn lực dài hạn, chi phí phù hợp để phát triển sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, thúc đẩy tăng trưởng.

b) *Phương án sửa đổi, bổ sung tại Luật Chứng khoán*

(1) Về chào bán chứng khoán ra công chúng:

- Khoản 2 Điều 15 (điều kiện chào bán thêm cổ phiếu ra công chúng của

công ty đại chúng): bổ sung *ngoại trừ chào bán cho cổ đông hiện hữu theo tỷ lệ sở hữu* thì không phải đạt tỷ lệ tối thiểu 70% số cổ phiếu được chào bán trong trường hợp chào bán ra công chúng nhằm mục đích huy động phần vốn để thực hiện dự án của tổ chức phát hành;

- Khoản 3 Điều 15 (điều kiện chào bán trái phiếu ra công chúng): bổ sung điều kiện chào bán trái phiếu ra công chúng *phải có tài sản đảm bảo hoặc được bảo lãnh ngân hàng theo quy định của pháp luật*;

(2) Về chào bán chứng khoán (cổ phiếu và trái phiếu) riêng lẻ của công ty đại chúng:

- Nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp (Điều 11 Luật Chứng khoán): bổ sung đối với công ty có vốn điều lệ đã góp trên 100 tỷ đồng thì *phải có thời gian hoạt động tối thiểu 02 năm*. Đối với cá nhân, bổ sung quy định (i) *phải tham gia đầu tư chứng khoán trong thời gian tối thiểu 02 năm, có tần suất giao dịch tối thiểu 10 lần mỗi quý trong 04 quý gần nhất*; (ii) *có thu nhập tối thiểu 01 tỷ đồng mỗi năm trong 02 năm gần nhất*. Bổ sung thêm quy định nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp gồm nhà đầu tư là tổ chức, cá nhân nước ngoài. Bổ sung khoản 1a vào sau khoản 1 Điều 11 quy định: “1a. Nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp tham gia mua trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ là tổ chức theo quy định tại khoản 1 Điều này.”.

- Điều 31 (chào bán chứng khoán riêng lẻ của công ty đại chúng):

+ Điểm a, điểm c khoản 1 Điều 31 về điều kiện chào bán cổ phiếu riêng lẻ, trái phiếu chuyển đổi riêng lẻ, trái phiếu kèm chứng quyền riêng lẻ của công ty đại chúng: Sửa đổi, bổ sung, quy định rõ *Đại hội đồng cổ đông phải quyết định về số lượng cổ phiếu, giá chào bán hoặc nguyên tắc xác định giá chào bán; tăng thời gian hạn chế chuyển nhượng từ 01 năm đối với nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp lên thành 03 năm* tương ứng với nhà đầu tư chiến lược;

+ Điểm b, điểm c khoản 2 Điều 31 về điều kiện chào bán trái phiếu riêng lẻ của công ty đại chúng: Sửa đổi, bổ sung, quy định đối tượng tham gia đợt chào bán và chuyển nhượng trái phiếu chào bán riêng lẻ chỉ bao gồm nhà đầu tư chuyên nghiệp là tổ chức; đối tượng chào bán và chuyển nhượng trái phiếu riêng lẻ của công ty đại chúng chỉ bao gồm nhà đầu tư chuyên nghiệp là tổ chức, đồng thời có điều khoản quy định chuyển tiếp liên quan đến nội dung sửa đổi này.

(3) Về Công ty đại chúng:

- Khoản 1 Điều 32 (điều kiện đăng ký công ty đại chúng): bổ sung quy định công ty không chỉ có vốn điều lệ đã góp mà phải có *vốn chủ sở hữu từ 30 tỷ đồng trở lên*;

- Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 33 theo hướng bổ sung tài liệu đăng ký công ty đại chúng phải có *Xác nhận của tổ chức kiểm toán về việc góp vốn điều lệ, tăng vốn và sử dụng vốn đến thời điểm đăng ký công ty đại chúng, xác nhận của cơ quan đăng ký kinh doanh nơi cấp giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp cho công ty đăng ký công ty đại chúng về các lần thay đổi Giấy chứng nhận*

*đăng ký doanh nghiệp theo đúng quy định của pháp luật; sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 33 quy định Chính phủ quy định chi tiết về hồ sơ đăng ký công ty đại chúng, trình tự, thủ tục xác nhận hoàn tất việc đăng ký công ty đại chúng, ban hành mẫu Bản công bố thông tin về công ty đại chúng, quy định hồ sơ đăng ký công ty đại chúng hình thành sau chia tách, hợp nhất, sáp nhập doanh nghiệp; bổ sung khoản 3 quy định các tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia vào quá trình lập Hồ sơ đăng ký công ty đại chúng gửi UBCKNN chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính hợp pháp, chính xác, trung thực và đầy đủ của hồ sơ.*

- Khoản 7 Điều 37 (báo cáo mua lại cổ phiếu, công bố thông tin và thực hiện việc mua lại cổ phiếu): sửa đổi theo hướng bổ sung quy định ngoại trừ các trường hợp mua lại cổ phiếu bắt buộc (mua lại cổ phiếu của người lao động nghỉ việc theo chương trình phát hành cổ phiếu cho người lao động, công ty chứng khoán mua lại cổ phiếu của chính mình trong trường hợp thực hiện sửa lỗi giao dịch); đồng thời bỏ đoạn *“trừ trường hợp chuyển đổi trái phiếu thành cổ phiếu theo cam kết khi thực hiện chào bán trái phiếu chuyển đổi”* do đây không phải trường hợp chào bán.

- Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 38 theo hướng quy định công ty đại chúng có trách nhiệm gửi Ủy ban Chứng khoán Nhà nước văn bản thông báo kèm tài liệu về việc không đáp ứng một hoặc một số điều kiện công ty đại chúng quy định tại điểm a khoản 1 Điều 32 của Luật này; sửa đổi, bổ sung quy định tại khoản 5 Điều 38.

- Sửa đổi, bổ sung khoản 3 và khoản 4 Điều 39 theo hướng chỉnh sửa lại một số tài liệu trong hồ sơ hủy tư cách công ty đại chúng để đảm bảo khả thi trong thực tiễn.

**2. Chính sách 2: Tiếp tục hoàn thiện các quy định để tăng cường công tác giám sát và xử lý nghiêm các hành vi gian lận, lừa đảo trong hoạt động phát hành, chào bán chứng khoán, nâng cao trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan, bảo đảm hiệu quả phòng ngừa, xử lý vi phạm trên TTCK**

a) *Mục tiêu của chính sách:* Khắc phục những tồn tại, bất cập mang tính cấp bách phát sinh trong quá trình thực hiện Luật Chứng khoán để xử lý nghiêm các hành vi gian lận, lừa đảo trong hoạt động giao dịch và phát hành, chào bán chứng khoán, nâng cao trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan, bảo đảm hiệu quả của công tác quản lý nhà nước và tăng cường bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư, nhằm đảm bảo hoạt động TTCK lành mạnh, tuân thủ pháp luật, giữ nghiêm kỷ luật của thị trường.

b) *Phương án sửa đổi, bổ sung tại Luật Chứng khoán*

(1) Về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ, tài liệu báo cáo

Bổ sung Điều 9a vào sau Điều 9 theo hướng quy định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ, tài liệu báo cáo trong hoạt động về chứng khoán và thị trường chứng khoán (tổ chức, cá nhân nộp hồ sơ hoặc tham gia vào quá trình lập hồ sơ, tài liệu báo cáo; cơ quan, tổ chức tiếp nhận hồ sơ, tài liệu báo cáo; tổ chức tư vấn hồ sơ; tổ chức kiểm toán, kiểm toán viên được chấp

thuận ký báo cáo kiểm toán; doanh nghiệp thâm định giá, thâm định viên về giá; tổ chức bảo lãnh phát hành, các tổ chức, cá nhân ký xác nhận các tài liệu trong hồ sơ).

(2) Về bổ sung hành vi thao túng TTCK:

Khoản 3 Điều 12 (các hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động về chứng khoán và TTCK): luật hóa quy định về hành vi thao túng TTCK từ Nghị định 156/2020/NĐ-CP bao gồm cụ thể các hành vi như *mua hoặc bán chứng khoán với khối lượng chi phối vào thời điểm mở cửa hoặc đóng cửa thị trường nhằm tạo ra mức giá đóng cửa hoặc giá mở cửa mới cho loại chứng khoán đó trên thị trường; đặt lệnh mua và bán cùng loại chứng khoán trong cùng ngày giao dịch hoặc thông đồng với nhau giao dịch mua, bán chứng khoán mà không dẫn đến chuyển nhượng thực sự...*; bổ sung khoản 6a vào sau khoản 6 theo hướng quy định người nội bộ của công ty đại chúng, công ty đầu tư chứng khoán đại chúng, quỹ đại chúng và người có liên quan của các đối tượng này không công bố thông tin về việc dự kiến giao dịch.

(3) Quy định về đình chỉ, hủy bỏ đợt chào bán:

- Sửa đổi, bổ sung Điều 28 theo hướng bổ sung quy định về một số trường hợp hủy bỏ đợt chào bán như phát hiện đợt chào bán trái phiếu, chứng quyền có bảo đảm ra công chúng đã được niêm yết, đăng ký giao dịch trên hệ thống giao dịch chứng khoán vi phạm quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều 27 Luật Chứng khoán; bổ sung quy định không hủy bỏ đợt chào bán...;

- Bổ sung Điều 31a sau Điều 31 quy định về đình chỉ, hủy bỏ đợt chào bán chứng khoán riêng lẻ tương ứng với chào bán chứng khoán ra công chúng.

**3. Chính sách 3: Hoàn thiện các quy định để tháo gỡ các vướng mắc trên thực tiễn, thúc đẩy sự phát triển của TTCK với mục tiêu nâng hạng TTCK**

*a) Mục tiêu của chính sách:*

Nhằm hoàn thiện các quy định, kịp thời khắc phục các bất cập, vướng mắc có tính cấp bách trong thực tiễn hoạt động TTCK, đáp ứng yêu cầu phát triển mới, bảo đảm tính toàn diện của khung pháp lý quản lý hoạt động TTCK, nâng cao hiệu quả hoạt động của TTCK nhằm thực hiện mục tiêu nâng hạng thị trường thông qua việc:

- Tạo hành lang pháp lý đầy đủ, toàn diện cho việc triển khai hoạt động bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán theo cơ chế đối tác bù trừ trung tâm trên toàn TTCK.

- Tháo gỡ điểm nghẽn trong thu hút nhà đầu tư tổ chức vào TTCK Việt Nam.

- Tăng cường phân cấp, phân quyền, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của TTCK, thực hiện mục tiêu phát triển thị trường vốn an toàn, minh bạch, hiệu quả và bền vững, tạo điều kiện ổn định kinh tế vĩ mô.

*b) Phương án sửa đổi, bổ sung tại Luật Chứng khoán*

Sửa đổi, bổ sung quy định của Luật Chứng khoán theo hướng:

## (1) Về tổ chức triển khai cơ chế CCP:

Sửa đổi, bổ sung điểm a khoản 4 Điều 56, khoản 4 Điều 55, khoản 1 Điều 63 theo hướng hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc triển khai cơ chế CCP trên thị trường chứng khoán Việt Nam như sau:

+ Sửa đổi điểm a khoản 4 Điều 56: “a) Thành viên bù trừ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch cho các chứng khoán giao dịch trên hệ thống giao dịch chứng khoán. Trường hợp thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh, thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài chỉ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch cho chính thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài”.

+ Sửa đổi khoản 1 Điều 63: “1. Hoạt động bù trừ, xác định nghĩa vụ thanh toán tiền và chứng khoán được thực hiện thông qua Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam hoặc công ty con của Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam”. Đồng thời, bổ sung khoản 4 Điều 55: “4. Thủ tướng Chính phủ quyết định việc tổ chức, phân công thực hiện một số quyền, nghĩa vụ của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam theo quy định của Luật này cho công ty con của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam trên cơ sở đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tài chính”.

## (2) Về hạn chế đầu tư của Quỹ đại chúng:

Điểm b, điểm đ khoản 1 Điều 110 (về hạn chế đối với quỹ đại chúng): mở rộng hạn chế đầu tư của quỹ từ 10% lên 15% đối với đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành; từ 30% lên 35% đối với đầu tư vào các công ty trong cùng một nhóm công ty có quan hệ sở hữu với nhau.

## B. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT KẾ TOÁN

### I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN

#### 1. Đánh giá chung

Việc ban hành Luật Kế toán và các văn bản hướng dẫn trong gần 10 năm qua đã tạo cơ sở pháp lý để kế toán thực hiện vai trò là công cụ quản lý kinh tế quan trọng và chức năng tạo lập hệ thống thông tin về kinh tế - tài chính - ngân sách phục vụ cho việc điều hành và quyết định kinh tế của Nhà nước cũng như của mỗi đơn vị, tổ chức, doanh nghiệp. Từ đó góp phần thực hiện thành công các giải pháp chủ yếu về chỉ đạo, điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và các Nghị quyết của Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Luật Kế toán năm 2015 được kế thừa trên cơ sở Luật Kế toán năm 2003, có sửa đổi, bổ sung một số nội dung mới nhằm phù hợp với điều kiện thực tế của nền kinh tế, xã hội. Các nội dung được hướng dẫn bao gồm các quy định chung; công tác kế toán bao gồm chứng từ kế toán, tài khoản kế toán và sổ kế toán, báo cáo tài chính; kiểm tra kế toán; kiểm kê tài sản, bảo quản, lưu trữ tài liệu kế toán; công việc kế toán trong trường hợp đơn vị kế toán chia, tách, hợp nhất, sáp nhập, chuyển đổi loại hình hoặc hình thức sở hữu, giải thể, chấm dứt hoạt động,

phá sản; tổ chức bộ máy kế toán và người làm kế toán; hoạt động kinh doanh dịch vụ kế toán; quản lý nhà nước về kế toán.

Theo đó, một số nội dung trong Luật Kế toán năm 2015 đã có những đổi mới khá cơ bản so với Luật Kế toán năm 2003. Ví dụ, trong nội dung nguyên tắc kế toán đã đề cập đến “giá trị hợp lý” để tạo cơ sở cho việc áp dụng chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế trong doanh nghiệp; ban hành các chuẩn mực kế toán có liên quan trong lĩnh vực này bao gồm cả các chuẩn mực về công cụ tài chính, hợp đồng bảo hiểm, tài sản cố định và bất động sản đầu tư. Ngoài ra, Luật Kế toán năm 2015 cũng có quy định về báo cáo tài chính nhà nước và hoạt động kiểm toán nội bộ. Đây là các vấn đề mới đã được Chính phủ hướng dẫn và tổ chức thực hiện tại các đơn vị liên quan trong thời gian qua.

Để triển khai Luật Kế toán, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 174/2016/NĐ-CP ngày 30/12/2016 quy định chi tiết một số điều của Luật Kế toán về nội dung công tác kế toán, tổ chức bộ máy kế toán và người làm kế toán, hoạt động kinh doanh dịch vụ kế toán, cung cấp dịch vụ kế toán qua biên giới và tổ chức nghề nghiệp về kế toán. Đây là những nội dung cần thiết, được Luật Kế toán giao cho Chính phủ hướng dẫn để đảm bảo đầy đủ căn cứ để tổ chức thực hiện.

Ngoài ra, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 41/2018/NĐ-CP ngày 12/3/2018 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán - kiểm toán độc lập quy định về hành vi vi phạm hành chính, thời hiệu xử phạt, hình thức xử phạt, mức xử phạt, các biện pháp khắc phục hậu quả, thẩm quyền lập biên bản và thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán - kiểm toán độc lập.

## **2. Đánh giá việc thực hiện một số quy định cụ thể trong Luật Kế toán**

### **2.1. Về nội dung công tác kế toán**

Nội dung công tác kế toán bao gồm các hoạt động tổ chức thu thập thông tin kế toán theo các chứng từ tài liệu kế toán; tổ chức phân loại và ghi nhận trên cơ sở dữ liệu kế toán của đơn vị theo hệ thống tài khoản và sổ kế toán; tổ chức cung cấp thông tin theo các biểu mẫu báo cáo tài chính và báo cáo quyết toán. Các chế độ kế toán đã quy định đầy đủ về nội dung công tác kế toán áp dụng cho từng loại hình đơn vị trong lĩnh vực kế toán doanh nghiệp và kế toán nhà nước. Theo đó các đơn vị kế toán thực hiện các chế độ kế toán theo quy định, tuân thủ đúng các quy định của Luật Kế toán về chứng từ kế toán, tài khoản kế toán, sổ kế toán và báo cáo tài chính.

Về lĩnh vực kế toán doanh nghiệp, Bộ Tài chính đã ban hành các Thông tư hướng dẫn chế độ kế toán chung cho các đơn vị thuộc các loại hình, quy mô khác nhau. Các quy định này phù hợp với hệ thống 26 chuẩn mực kế toán Việt Nam do Bộ Tài chính ban hành. Hiện nay, Bộ Tài chính đang triển khai việc dự thảo chế độ kế toán doanh nghiệp, với những nội dung bổ sung, sửa đổi phù hợp với thực tiễn và yêu cầu quản lý.

Về lĩnh vực kế toán nhà nước, các đơn vị kế toán nhà nước thực hiện theo chế độ kế toán quy định phù hợp theo từng lĩnh vực, như chế độ kế toán hành chính sự nghiệp, chế độ kế toán áp dụng cho ban quản lý dự án đầu tư công, chế

độ kế toán ngân sách Nhà nước (NSNN) và hoạt động nghiệp vụ Kho bạc Nhà nước (KBNN), chế độ kế toán thuế nội địa, chế độ kế toán thu thuế và thu khác hàng hóa xuất, nhập khẩu, chế độ kế toán nợ công, chế độ kế toán bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế,... Các chế độ kế toán này đều hướng dẫn các đơn vị thuộc lĩnh vực kế toán nhà nước lập báo cáo tài chính của đơn vị theo quy định của Luật Kế toán.

## **2.2. Về công tác kiểm tra kế toán**

Luật Kế toán đã quy định cụ thể các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra công tác kế toán, bao quát đầy đủ các đơn vị từ trung ương đến địa phương, các nội dung kiểm tra kế toán, thời gian kiểm tra kế toán, quyền và trách nhiệm của đoàn kiểm tra kế toán, quyền và trách nhiệm của đơn vị kế toán được kiểm tra kế toán. Các quy định này là căn cứ để các Bộ, ngành các địa phương tổ chức công tác kiểm tra kế toán phù hợp với tổ chức hoạt động, bộ máy và yêu cầu quản lý của đơn vị mình.

Về lĩnh vực kế toán doanh nghiệp, công tác kiểm tra, giám sát tình hình thực hiện chuẩn mực và chế độ kế toán tại các doanh nghiệp nhằm đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động doanh nghiệp, phục vụ việc quản lý, giám sát tài chính, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Việc giám sát còn thông qua các hoạt động kiểm toán báo cáo tài chính, phân tích, đánh giá, xếp loại doanh nghiệp, thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện cơ chế, chính sách tài chính doanh nghiệp, công bố công khai thông tin về kết quả kinh doanh và tình hình tài chính doanh nghiệp... được duy trì hiệu quả. Các yêu cầu về kiểm tra, giám sát thực thi pháp luật, chế độ kế toán và kiểm tra kế toán được thực hiện theo quy định của Luật Kế toán, Nghị định số 174/2016/NĐ-CP về hướng dẫn Luật Kế toán và các Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính. Các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra kế toán như cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước,... trực tiếp thực hiện các công việc kiểm tra, giám sát việc thực thi các quy định của pháp luật về kế toán.

Về lĩnh vực kế toán nhà nước, các yêu cầu về kiểm tra, giám sát thực thi pháp luật, chế độ kế toán và kiểm tra kế toán được thực hiện theo quy định của Luật Kế toán, Nghị định số 174/2016/NĐ-CP, các chế độ kế toán mà đơn vị là đối tượng áp dụng. Hiện nay, việc giám sát thực thi các quy định của pháp luật về kế toán tại các đơn vị kế toán nhà nước do các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra kế toán như cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước,... trực tiếp thực hiện. Ngoài ra, các đơn vị sử dụng NSNN còn tổ chức thực hiện công tác tự kiểm tra theo hướng dẫn tại Quyết định số 67/2004/QĐ-BTC ngày 13/8/2004 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc ban hành Quy chế về tự kiểm tra tài chính, kế toán tại các cơ quan, đơn vị có sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước.

## **2.3. Về kiểm kê tài sản, bảo quản, lưu trữ tài liệu kế toán**

Luật Kế toán đã quy định các trường hợp phải kiểm kê tài sản, các nội dung chính của việc bảo quản, lưu trữ tài liệu kế toán trong đó có thời hạn lưu trữ tài liệu, trách nhiệm của đơn vị kế toán trong trường hợp tài liệu kế toán bị mất hoặc bị hủy hoại.



Các nội dung cụ thể về bảo quản, lưu trữ tài liệu kế toán được quy định trong Nghị định số 174/2016/NĐ-CP ngày 30/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Kế toán, làm căn cứ cho các đơn vị tổ chức thực hiện đối với tài liệu trên giấy và tài liệu dưới hình thức dữ liệu điện tử.

#### **2.4. Về công việc kế toán trong trường hợp đơn vị kế toán chia, tách, hợp nhất, sáp nhập, chuyển đổi loại hình hoặc hình thức sở hữu, giải thể, chấm dứt hoạt động, phá sản**

Luật Kế toán đã quy định rõ nội dung công việc trong các trường hợp cụ thể, làm cơ sở cho các đơn vị tổ chức thực hiện khi phát sinh các hoạt động. Khi phát sinh các trường hợp trong thực tế, các đơn vị căn cứ quy định của Luật Kế toán đã tổ chức thực hiện các công việc kế toán, thực hiện các phương án tài chính, hoàn tất các tài liệu có liên quan để thực hiện kết thúc hoạt động tại các đơn vị cũ và tổ chức hoạt động tại các đơn vị mới theo quy định của pháp luật.

#### **2.5. Về tổ chức bộ máy kế toán và người làm kế toán**

Luật Kế toán đã quy định rõ đơn vị kế toán phải tổ chức bộ máy kế toán, bố trí người làm kế toán hoặc thuê dịch vụ làm kế toán; việc tổ chức bộ máy, bố trí người làm kế toán, kế toán trưởng, phụ trách kế toán hoặc thuê dịch vụ làm kế toán, kế toán trưởng thực hiện theo quy định của Chính phủ. Đối với người đại diện theo pháp luật, Luật cũng quy định trách nhiệm tổ chức bộ máy kế toán, bố trí người làm kế toán hoặc quyết định thuê doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ kế toán, hộ kinh doanh dịch vụ kế toán theo đúng quy định của Luật Kế toán. Căn cứ các quy định này, các đơn vị kế toán đều phải tổ chức bộ máy kế toán, bố trí người đứng đầu bộ máy kế toán theo đúng tiêu chuẩn, điều kiện được quy định trong Luật Kế toán.

Ngoài ra Luật cũng quy định đơn vị kế toán được ký hợp đồng với doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ kế toán hoặc hộ kinh doanh dịch vụ kế toán để thuê dịch vụ làm kế toán hoặc dịch vụ làm kế toán trưởng theo quy định của pháp luật.

#### **2.6. Về hoạt động kinh doanh dịch vụ kế toán**

Luật Kế toán năm 2015 đã có quy định về dịch vụ kế toán trong điều kiện hội nhập. Với mục tiêu hội nhập kinh tế nói chung và lĩnh vực kế toán nói riêng, quy định của Luật về cơ bản tương đối đầy đủ, rõ ràng, đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc hình thành và phát triển các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ kế toán. Với việc triển khai Luật Kế toán, thị trường dịch vụ kế toán Việt Nam đã đạt những kết quả đáng ghi nhận, từng bước đáp ứng yêu cầu thực tiễn của nền kinh tế xã hội.

Tuy nhiên, có thể đánh giá số lượng doanh nghiệp dịch vụ kế toán đăng ký hoạt động kinh doanh do mới bắt đầu thực hiện nên còn hạn chế, quy mô còn khá nhỏ. Mặc dù doanh nghiệp thành lập mới tăng qua từng năm<sup>2</sup>, tuy nhiên về

<sup>2</sup> Năm 2018 có 91 doanh nghiệp tăng 12,8% so với năm 2017; năm 2019 có 118 doanh nghiệp tăng 30% so với năm 2018; năm 2020 có 148 doanh nghiệp tăng 25,4% so với năm 2019; năm 2021 có 153 doanh nghiệp, tăng 3% so với năm 2020.

số lượng khách hàng mới chỉ đạt con số 10.970 khách hàng trong năm 2020, tăng 48% so với năm 2019.

## **2.7. Về hoạt động quản lý nhà nước**

Luật Kế toán quy định Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về kế toán. Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về kế toán, có nhiệm vụ xây dựng, trình Chính phủ quyết định chiến lược, chính sách phát triển kế toán; xây dựng, trình Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền văn bản quy phạm pháp luật về kế toán; cấp, cấp lại, thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề dịch vụ kế toán và Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kế toán; đình chỉ hành nghề dịch vụ kế toán và đình chỉ kinh doanh dịch vụ kế toán; quy định việc thi, cấp, thu hồi và quản lý chứng chỉ kế toán viên; kiểm tra kế toán; kiểm tra hoạt động dịch vụ kế toán; giám sát việc tuân thủ chuẩn mực kế toán và chế độ kế toán; quy định việc cập nhật kiến thức cho kế toán viên hành nghề; tổ chức và quản lý công tác nghiên cứu khoa học về kế toán và ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động kế toán; thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về kế toán;

Các Bộ, cơ quan ngang Bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện quản lý nhà nước về kế toán trong ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về kế toán tại địa phương.

Trong quá trình triển khai thực hiện đã phát sinh vướng mắc trong việc phối hợp thực hiện giữa Bộ Tài chính và các đơn vị liên quan. Vì vậy, cần nghiên cứu giải pháp để làm tốt hơn nữa công tác phối hợp của các Bộ, cơ quan ngang Bộ với Bộ Tài chính phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn của từng đơn vị theo quy định của pháp luật.

## **2.8. Về hệ thống chuẩn mực kế toán**

### **a) Về chuẩn mực kế toán doanh nghiệp**

Trong thời gian từ năm 2000 đến 2005, Bộ Tài chính đã ban hành 26 chuẩn mực kế toán doanh nghiệp. Hệ thống 26 chuẩn mực kế toán và các chế độ kế toán có phạm vi áp dụng cho tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi lĩnh vực, thành phần kinh tế hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam, đã đóng góp đáng kể vào việc quản trị, điều hành của các doanh nghiệp, phản ánh được nhiều giao dịch của nền kinh tế thị trường, phù hợp với yêu cầu quản lý của Nhà nước trong giai đoạn cải cách và hội nhập kinh tế thế giới.

Tuy nhiên, trong giai đoạn 2011 - 2020, các chuẩn mực này chưa được cập nhật và ban hành đầy đủ so với chuẩn mực quốc tế. Vì vậy, trước các yêu cầu của nền kinh tế xã hội, hội nhập kinh tế và sự phát triển của công nghệ thông tin, ngày 16/3/2020, được sự đồng ý của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định số 345/QĐ-BTC phê duyệt Đề án áp dụng chuẩn mực báo cáo tài chính tại Việt Nam, bao gồm 2 mục tiêu sau:

- Xây dựng phương án, lộ trình và công bố, hỗ trợ áp dụng chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế (IFRS) tại Việt Nam cho từng nhóm đối tượng cụ thể được xác định, phù hợp với thông lệ quốc tế nhằm mục đích nâng cao tính minh bạch, trung thực của báo cáo tài chính, nâng cao trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp đối với người sử dụng báo cáo tài chính.

- Ban hành mới và tổ chức thực hiện hệ thống chuẩn mực báo cáo tài chính Việt Nam (VFRS) theo nguyên tắc tiếp thu tối đa thông lệ quốc tế, phù hợp với đặc thù của nền kinh tế Việt Nam và nhu cầu của doanh nghiệp, đảm bảo tính khả thi trong quá trình thực hiện.

### ***b) Về chuẩn mực kế toán công***

Ngày 31/7/2019, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định số 1299/QĐ-BTC phê duyệt Đề án xây dựng và công bố chuẩn mực kế toán công tại Việt Nam, bao gồm các mục tiêu sau:

- Nghiên cứu, xây dựng, ban hành và công bố hệ thống chuẩn mực kế toán công Việt Nam (VPSAS) trên cơ sở Chuẩn mực kế toán công quốc tế. Hệ thống chuẩn mực kế toán công Việt Nam áp dụng cho các đơn vị kế toán trong lĩnh vực công phải đảm bảo các yêu cầu hội nhập kinh tế của đất nước; đồng bộ với cải cách, đổi mới chính sách quản lý kinh tế, chính sách quản lý tài chính công của Việt Nam; là cơ sở để cung cấp thông tin tài chính kịp thời, trung thực nhằm nâng cao năng lực, hiệu quả, tính công khai minh bạch trong quản lý các nguồn lực của Chính phủ.

- Việc nghiên cứu, xây dựng và công bố hệ thống chuẩn mực kế toán công Việt Nam gắn với việc triển khai đề án xây dựng mô hình lập báo cáo tài chính nhà nước; làm cơ sở, nền tảng cho hệ thống cơ chế, chính sách tài chính Nhà nước với hệ thống văn bản pháp luật liên quan như Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Quản lý nợ công, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Chứng khoán... đã và đang được cải cách phù hợp chuẩn mực, thông lệ quốc tế.

- Hệ thống chuẩn mực kế toán công Việt Nam là căn cứ ban hành hệ thống chế độ kế toán hướng dẫn cụ thể phù hợp với từng loại hình đơn vị, đặc điểm tổ chức hoạt động trong môi trường phù hợp với các cơ chế chính sách về tài chính công và ngân sách nhà nước.

Theo lộ trình của Đề án công bố chuẩn mực kế toán công Việt Nam, từ năm 2020 đến năm 2024 sẽ ban hành và công bố 21 chuẩn mực kế toán công Việt Nam. Thực hiện kế hoạch của Đề án, đến tháng 7/2022, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định công bố 11 chuẩn mực kế toán công Việt Nam.

### ***2.9. Về báo cáo tài chính nhà nước***

Triển khai Luật Kế toán, Bộ Tài chính đã xây dựng Nghị định của Chính phủ và các văn bản hướng dẫn lập báo cáo tài chính nhà nước trên cơ sở tổng hợp báo cáo tài chính của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức kinh tế và các đơn vị có liên quan khác thuộc khu vực nhà nước từ năm tài chính 2018. Báo cáo này dùng để tổng hợp và thuyết minh về tình hình tài chính nhà

nước, kết quả hoạt động tài chính nhà nước và lưu chuyển tiền tệ từ hoạt động tài chính nhà nước trên phạm vi toàn quốc và từng địa phương.

Về cơ bản, báo cáo tài chính nhà nước đã cung cấp thông tin về tình hình thu, chi ngân sách nhà nước, các quỹ tài chính nhà nước, nợ công, vốn nhà nước tại doanh nghiệp, tài sản, nguồn vốn và sử dụng nguồn vốn của Nhà nước. Tuy nhiên cũng cần hoàn thiện thông tin của báo cáo tài chính nhà nước theo hướng đầy đủ, chính xác hơn.

### **2.10. Về kiểm toán nội bộ**

Điều 39 Luật Kế toán quy định về kiểm soát nội bộ và kiểm toán nội bộ, trong đó có giao cho Chính phủ quy định chi tiết về kiểm toán nội bộ trong doanh nghiệp, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp. Thực hiện yêu cầu này, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 05/2019/NĐ-CP ngày 22/01/2019 của Chính phủ quy định về kiểm toán nội bộ tại các Bộ, cơ quan ngang Bộ thuộc Chính phủ; Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; các đơn vị sự nghiệp công lập có quy mô lớn có đủ điều kiện và các doanh nghiệp theo nguyên tắc độc lập về nghiệp vụ, hiệu quả, phù hợp với tổ chức hoạt động của từng đơn vị. Bộ Tài chính cũng đã ban hành các Thông tư hướng dẫn chuẩn mực kiểm toán nội bộ và quy chế mẫu về kiểm toán nội bộ cho các đơn vị.

Các đơn vị thuộc đối tượng quy định cần phải tổ chức bộ phận kiểm toán nội bộ nhằm: Kiểm tra tính phù hợp, hiệu lực và hiệu quả của hệ thống kiểm soát nội bộ; Kiểm tra và xác nhận chất lượng, độ tin cậy của thông tin kinh tế, tài chính của báo cáo tài chính, báo cáo kế toán quản trị trước khi trình ký duyệt; Kiểm tra việc tuân thủ nguyên tắc hoạt động, quản lý, việc tuân thủ pháp luật, chế độ tài chính, kế toán, chính sách, nghị quyết, quyết định của lãnh đạo đơn vị kế toán; Phát hiện những sơ hở, yếu kém, gian lận trong quản lý, bảo vệ tài sản của đơn vị; đề xuất các giải pháp nhằm cải tiến, hoàn thiện hệ thống quản lý, điều hành hoạt động của đơn vị kế toán.

### **2.11. Về hoạt động của các tổ chức nghề nghiệp**

Hiện nay có 02 tổ chức nghề nghiệp kế toán, kiểm toán là Hiệp hội Kế toán và kiểm toán Việt Nam (VAA) và Hội Kiểm toán viên hành nghề Việt Nam (VACPA). Hội viên của cả 02 tổ chức nghề nghiệp này là những người làm nghề kế toán và kiểm toán tại các cơ quan, đơn vị, tổ chức và doanh nghiệp ở Việt Nam, việc tham gia cả 02 hội nghề nghiệp này đều trên cơ sở tự nguyện, không mang tính bắt buộc.

Tổ chức nghề nghiệp là cầu nối quan trọng giữa cơ quan Nhà nước với doanh nghiệp và xã hội; thực hiện chức năng phản biện xã hội, tham gia xây dựng văn bản pháp luật phản ánh các bất cập, vướng mắc trong thực thi pháp luật. Qua hoạt động của các tổ chức nghề nghiệp, chức năng, nhiệm vụ của quản lý Nhà nước và hoạt động quản lý nghề nghiệp cũng đã hình thành và phân biệt rõ nét hơn. Đây là thực tế khách quan, xuất phát từ thông lệ quốc tế và sự cần thiết của công cuộc đổi mới, mở cửa và hội nhập quốc tế đối với lĩnh vực kế toán ở Việt Nam.

Trong những năm gần đây, Bộ Tài chính đã thực hiện tăng cường quản lý nhà nước về kế toán trên cơ sở đổi mới cơ chế hoạt động, đồng thời nâng cao chất lượng quản lý nghề nghiệp phù hợp với thông lệ quốc tế; duy trì sự kết hợp chặt chẽ giữa cơ quan quản lý nhà nước và các tổ chức nghề nghiệp nhằm tăng cường công tác giám sát chất lượng hành nghề kế toán, đảm bảo việc hành nghề thực hiện đúng quy định của pháp luật, nâng cao chất lượng của các đối tượng hành nghề dịch vụ kế toán ngang tầm các quốc gia phát triển trong khu vực và thế giới.

### **2.12. Về nguồn nhân lực kế toán**

Trong thời gian qua, đội ngũ người làm kế toán trong các lĩnh vực kế toán nhà nước, kế toán doanh nghiệp; đội ngũ kiểm toán viên, kế toán viên hành nghề đã được đào tạo, xây dựng và phát triển đảm bảo có trình độ chuyên môn, có đạo đức và trách nhiệm nghề nghiệp tốt. Đối với nhân lực kế toán trong khu vực nhà nước, ngoài việc đáp ứng các tiêu chí chung trong lĩnh vực kế toán còn phải nắm vững các quy định về cơ chế tài chính đặc thù trong lĩnh vực tài chính công, các quy định về quản lý NSNN trong nước, các nguồn vốn cho vay, viện trợ, đầu tư công,...

Thường xuyên đổi mới phương pháp, chương trình đào tạo về kế toán tại các cơ sở đào tạo; đổi mới quy định và cách thức tổ chức thi kế toán viên. Tổ chức bồi dưỡng kiến thức cho cán bộ, người làm kế toán; cập nhật kiến thức cho người hành nghề kế toán. Nguồn lực bổ sung hàng năm từ các cơ sở đào tạo, trường đại học, cao đẳng chuyên ngành kế toán có số lượng đông đảo và chất lượng tốt, được đào tạo với chương trình ngày càng gắn với yêu cầu thực tế.

Số lượng người có chứng chỉ kế toán viên cho đến thời điểm tháng 12/2021 là 1.091 người, trong đó có 419 người đang làm việc trong các doanh nghiệp dịch vụ kế toán (chiếm 38% số người có chứng chỉ kế toán viên).

Tất cả các kế toán viên đều có trình độ cử nhân về tài chính, kế toán - kiểm toán, ngân hàng,... trở lên, có ít nhất 3 năm kinh nghiệm thực tế và được trải qua kỳ thi cấp quốc gia để được cấp chứng chỉ kế toán viên, kiểm toán viên. Với kinh nghiệm công tác và việc trải qua kỳ thi để được cấp chứng chỉ, các kế toán viên hành nghề đều có kiến thức tổng hợp về pháp luật kinh tế, tài chính doanh nghiệp, chính sách thuế, kế toán - kiểm toán. Khi đăng ký hành nghề kế toán, để đảm bảo chất lượng dịch vụ cung cấp, hàng năm kế toán viên phải cập nhật kiến thức theo thời gian quy định.

### **2.13. Về hợp tác quốc tế trong lĩnh vực kế toán**

Sau hơn 20 năm, hội nhập trong lĩnh vực kế toán, Việt Nam đã có những thay đổi cơ bản về các quy định trong khung pháp lý, hướng đến mục tiêu cho phát triển ngành nghề và dịch vụ kế toán - kiểm toán. Trong thực tế triển khai, Việt Nam đã có những quan hệ, hợp tác với các tổ chức kế toán quốc tế và các nước thông qua các hoạt động ký thoả thuận trong các Hiệp định WTO, Hiệp định với khối ASEAN; tham gia Ủy ban điều phối về kế toán viên chuyên nghiệp tiêu chuẩn ASEAN; tham gia làm thành viên của Liên đoàn Kế toán ASEAN (AFA), Châu Á - Thái Bình Dương (CAPA), thế giới (IFAC).

Bộ Tài chính, các tổ chức nghề nghiệp thường xuyên tham gia Hội nghị, hội thảo quốc tế, khu vực về kế toán; tham gia ký thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau về dịch vụ kế toán ASEAN; tham gia Hội nghị thường niên của Liên hiệp quốc về thương mại và đầu tư (UNTAC) tại Thụy Sĩ; thành viên của Nhóm các nhà ban hành chuẩn mực kế toán Châu Á - Châu Đại Dương (AOSSG).

Duy trì các hoạt động đẩy mạnh phối hợp hoạt động với các tổ chức nghề nghiệp quốc tế hoạt động tại Việt Nam như: ACCA, CPA Úc, ICAEW; Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA)... để hỗ trợ và thúc đẩy hoạt động kế toán phát triển. Tham gia hội nghị nhóm các nền kinh tế mới nổi (EEG).

#### ***2.14. Về việc ứng dụng công nghệ thông tin và các hoạt động khác***

Tại các đơn vị, tổ chức, doanh nghiệp, đã triển khai thực hiện ứng dụng công nghệ thông tin trong các hoạt động quản lý và tổ chức thực hiện công tác kế toán, phù với sự phát triển của cuộc cách mạng công nghệ 4.0.

Tại cơ quan quản lý nhà nước, các đơn vị thu, chi NSNN đã thực hiện cải cách hành chính một cách thực chất với các giải pháp cụ thể, thiết thực; triển khai và đưa vào áp dụng các dịch vụ công trực tuyến đối với các thủ tục hành chính trong lĩnh vực kế toán ở cấp độ cao nhất phù hợp với điều kiện cho phép; xây dựng và tổng hợp các thông tin dữ liệu để công khai thông tin về hành nghề kế toán phục vụ nhu cầu của các tổ chức, cá nhân.

Tại các đơn vị, tổ chức, cơ sở đào tạo và tổ chức nghề nghiệp, thực hiện ứng dụng công nghệ trong các hoạt động nghiên cứu, đào tạo; đẩy mạnh quá trình số hóa hướng tới hoạt động chuyên đổi số trong lĩnh vực kế toán phù hợp, hiệu quả.

## **II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

### **1. Về một số quy định gây khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp**

#### ***1.1. Về việc chưa có quy định áp dụng Chuẩn mực quốc tế về kế toán (IFRS) tại các đơn vị và xây dựng khuôn khổ pháp lý cho việc áp dụng IFRS tại Việt Nam***

Theo tài liệu của Ủy ban Chuẩn mực kế toán quốc tế, tính đến nay đã có 87,5% quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới bắt buộc áp dụng IFRS, nếu tính thêm các nước đã tuyên bố về việc cho phép áp dụng IFRS thì là khoảng 94%.

Việt Nam là nền kinh tế có độ mở cao với kim ngạch xuất nhập khẩu ước đạt 150% GDP. Trong những năm gần đây, nhu cầu niêm yết và huy động vốn của các doanh nghiệp Việt Nam trên thị trường chứng khoán quốc tế ngày càng nhiều và để thực hiện được điều đó, các đơn vị bắt buộc phải lập báo cáo tài chính theo IFRS. Đồng thời, các công ty có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài là một bộ phận quan trọng trong nền kinh tế cũng có nhu cầu áp dụng IFRS theo chính sách của công ty mẹ.

Tuy nhiên, Việt Nam lại nằm trong số ít các quốc gia chưa thừa nhận và

cho phép áp dụng IFRS, dẫn đến khó khăn trong việc: (i) Được các định chế quốc tế nâng hạng thị trường chứng khoán; (ii) Tranh thủ cơ hội thu hút đầu tư nước ngoài; (iii) Được quốc tế công nhận là nền kinh tế thị trường; (iv) Các doanh nghiệp khó khăn trong quá trình niêm yết trên thị trường quốc tế và tiếp cận với nguồn vốn từ các thị trường tài chính quốc tế; (v) Triển khai nghị quyết của quốc hội về chống xói mòn thuế toàn cầu.

***1.2. Về yêu cầu hỗ trợ phát triển các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ; Giảm bớt thời gian, chi phí cho công tác kế toán của đơn vị; Nâng cao tính minh bạch và tuân thủ báo cáo tài chính của các đơn vị có quy mô lớn; phòng chống rửa tiền***

(1) Tiết giảm thời gian và chi phí cho các đơn vị:

- Qua phản hồi của các đơn vị, việc dịch tài liệu kế toán từ tiếng nước ngoài ra tiếng Việt rất tốn kém và lãng phí, nhiều đơn vị không có điều kiện tự dịch phải thuê bên ngoài gây lãng phí lớn nguồn lực trong khi nhiều tài liệu chỉ phục vụ cho công tác quản trị là chính (cho công tác kế toán là phụ) thì việc dịch là không cần thiết;

- Việc cho phép các doanh nghiệp có quy mô vừa, nhỏ và siêu nhỏ không bắt buộc phải áp dụng Chuẩn mực kế toán mà chỉ áp dụng kế toán đơn giản giúp tiết kiệm chi phí, nguồn lực của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ; Góp phần tạo thuận lợi để Việt Nam đạt mục tiêu có 1 triệu doanh nghiệp như chỉ đạo của Chính phủ và phù hợp với khả năng của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ.

- Luật Kế toán năm 2003 cho phép gộp kỳ kế toán năm đầu tiên hoặc kỳ kế toán năm cuối cùng thì được phép cộng với kỳ kế toán năm tiếp theo hoặc cộng với kỳ kế toán năm trước đó với điều kiện không quá 15 tháng. Tuy nhiên, Luật Kế toán năm 2015 lại quy định kỳ kế toán năm đầu tiên hoặc cuối cùng phải không quá 90 ngày. Quy định này làm phát sinh vướng mắc đối với trường hợp quý 2 và quý 3 kéo dài 92 ngày, dẫn đến việc các đơn vị vẫn phải lập báo cáo tài chính nếu kỳ đầu tiên hoặc kỳ cuối cùng rơi vào quý 2 và 3, dẫn đến tốn kém chi phí và thời gian. Để thuận tiện cho công tác kế toán, giảm bớt thời gian và chi phí tại các đơn vị mới thành lập hoặc chấm dứt hoạt động, cần thiết phải sửa đổi theo hướng quy định nếu kỳ đầu tiên hoặc cuối cùng không quá 3 tháng thì được gộp với các kỳ có liên quan.

(2) Một số quy định chưa đảm bảo nâng cao tính minh bạch của báo cáo tài chính và trách nhiệm giải trình trước công chúng của đơn vị có lợi ích công chúng, doanh nghiệp Nhà nước và các đơn vị có quy mô lớn:

- Hiện nay, tính tuân thủ của một số doanh nghiệp chưa cao, gây ảnh hưởng xấu đến môi trường kinh doanh, ổn định kinh tế vĩ mô. Một số đơn vị thuộc lĩnh vực kinh doanh lập báo cáo tài chính chưa tuân thủ Chuẩn mực kế toán và Chế độ kế toán nên còn nhiều sai sót, làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư. Việc cung cấp thông tin không trung thực có thể gây những hậu quả xấu cho môi trường đầu tư, cho nền kinh tế và tình hình trật tự an toàn xã hội, gây khiếu kiện kéo dài. Thời gian vừa qua, nhiều vụ án kinh tế

bị khởi tố cũng bắt nguồn từ việc đơn vị không cung cấp thông tin trung thực, báo cáo tài chính không tuân thủ Chuẩn mực kế toán và Chế độ kế toán. Vì vậy, cần sửa đổi để đảm bảo đơn vị phải tuân thủ nghiêm Chuẩn mực kế toán và Chế độ kế toán, góp phần phòng chống tiêu cực, tham nhũng, lãng phí;

- Một số đơn vị lập báo cáo cho một số mục đích đặc biệt như cung cấp riêng cho nhà đầu tư nước ngoài, báo cáo riêng về thuế, đánh giá xếp hạng tín nhiệm... nhưng vẫn gọi là báo cáo tài chính làm người sử dụng báo cáo tài chính hiểu chưa đúng về tình hình tài chính dẫn đến đưa ra các quyết định không phù hợp. Mặt khác, hiện nay có sự bất cập, chông chéo về phạm vi hoặc không rõ về phạm vi áp dụng của một số văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến công tác kế toán, lập và trình bày báo cáo tài chính, gây khó khăn cho các đơn vị trong việc áp dụng quy định của pháp luật cho công tác kế toán. Ví dụ một số quy định căn cứ quy định về thuế nhưng phạm vi không nói rõ là áp dụng cho thuế hay kế toán; Một số cơ quan đưa ra các quy định về quản trị nhưng lại có nội hàm về kế toán khác với quy định của Chuẩn mực kế toán và Chế độ kế toán. Vì vậy, để làm rõ sự khác biệt giữa báo cáo tài chính (sử dụng cho mục đích chung) và báo cáo sử dụng cho mục đích đặc biệt thì cần có những sửa đổi theo hướng các báo cáo lập theo cơ sở khác với quy định của Chuẩn mực kế toán, Chế độ kế toán thì không gọi là báo cáo tài chính để nâng cao tính minh bạch, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư và người sử dụng báo cáo tài chính;

(3) Hiện nay, Luật quy định thời hạn nộp báo cáo tài chính hợp nhất của các đơn vị công là 90 ngày. Tuy nhiên, các đơn vị công có tổ chức bộ máy rất đa dạng và phức tạp từ Trung ương đến địa phương, nên nhiều đơn vị như các Bộ, UBND cấp tỉnh không kịp lập báo cáo theo Luật định. Vì vậy, để đảm bảo tính khả thi và phù hợp với thực tiễn, cần cho phép kéo dài thời hạn các đơn vị công nộp báo cáo hợp nhất từ 90 ngày lên 120 ngày kể từ ngày kết thúc niên độ kế toán.

**2. Về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, nâng cao năng lực quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán; xây dựng bộ máy tinh gọn, hiệu quả; nâng cao trách nhiệm người đứng đầu; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp người làm kế toán; đảm bảo sự nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật**

***2.1. Về chức năng quản lý Nhà nước của Bộ Tài chính, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND cấp tỉnh chưa được quy định rõ***

- Khoản 2 Điều 71 Luật Kế toán năm 2015 quy định Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về kế toán, có các nhiệm vụ xây dựng, trình Chính phủ quyết định chiến lược, chính sách phát triển kế toán; xây dựng, trình Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền văn bản quy phạm pháp luật về kế toán. Như vậy, chưa quy định chưa rõ Bộ Tài chính có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật nào, văn bản nào phải trình Chính phủ. Do đó cần quy định cụ thể hơn về chức năng, nhiệm vụ của Bộ Tài chính.

- Khoản 3 Điều 71 Luật 2015 quy định các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện quản lý nhà nước về kế toán trong ngành, lĩnh vực được phân công phụ



trách. Quy định về trách nhiệm trong việc phối hợp quản lý Nhà nước về kế toán còn rất chung chung, các bộ, ngành trên thực tế không xác định nội dung công việc cần phải thực hiện, nội dung công việc cần phải phối hợp với Bộ Tài chính. Bên cạnh đó, qua hoạt động kiểm tra, giám sát của Bộ Tài chính cho thấy, với quy định hiện nay các Bộ, ngành cũng rất khó khăn xác định được trách nhiệm của mình, để từ đó chủ động thực thi các biện pháp theo thẩm quyền.

- Ngân hàng Nhà nước là cơ quan quản lý các tổ chức tín dụng theo Luật Các tổ chức tín dụng; Luật Kế toán hiện nay không quy định Ngân hàng Nhà nước có thẩm quyền ban hành Chế độ kế toán áp dụng cho các tổ chức tín dụng. Hiện nay, các tổ chức tín dụng thực hiện theo Luật Các tổ chức tín dụng, thực hiện các quy trình giao dịch, thanh toán với khách hàng với các đặc điểm đặc thù riêng không chỉ đối với cả hệ thống mà còn đối với từng ngân hàng. Ngoài các yêu cầu chung, các ngân hàng có yêu cầu riêng đối với hệ thống kiểm soát, quy trình kiểm soát giao dịch, thanh toán. Trên thực tế, các đơn vị này có nhiều vướng mắc liên quan đến chữ ký, mẫu chứng từ, lưu chuyển chứng từ, quy trình thanh toán,... nhất là trong bối cảnh chuyển đổi số hiện nay.

Trên thực tế, sau khi Luật Kế toán năm 2015 được ban hành, Ngân hàng Nhà nước đã có các văn bản hướng dẫn về chế độ kế toán, hướng dẫn cụ thể về các nội dung chứng từ, tài khoản, sổ và báo cáo kế toán. Tuy nhiên, để có đầy đủ căn cứ thực hiện, cần có quy định cụ thể giao cho Ngân hàng Nhà nước có thẩm quyền ban hành Chế độ kế toán hoặc các văn bản quy phạm pháp luật về kế toán áp dụng cho các tổ chức tín dụng, chi nhánh nước ngoài của tổ chức tín dụng và các đối tượng khác thuộc phạm vi quản lý. Để đảm bảo tính thống nhất chung, các Chế độ kế toán do Ngân hàng nhà nước ban hành cần phải theo nguyên tắc tuân thủ Chuẩn mực kế toán quy định trong Luật Kế toán.

- Khoản 4 Điều 71 Luật kế toán 2015 quy định UBND cấp tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về kế toán tại địa phương. Quy định này còn khá chung chung dẫn tới việc các địa phương không có căn cứ để xác định nội dung công việc quản lý nhà nước cần phải thực hiện. Bên cạnh đó, qua hoạt động kiểm tra, giám sát của Bộ Tài chính cũng cho thấy, với quy định hiện nay các địa phương cũng rất khó khăn xác định được trách nhiệm của mình, để từ đó chủ động thực thi các biện pháp theo thẩm quyền.

Thực tế hoạt động của các đơn vị kế toán tại các địa phương khá phức tạp, với việc các đơn vị kế toán được tổ chức theo đơn vị dự toán với quy mô khác nhau, theo tổ chức hoạt động của đơn vị; có rất nhiều đơn vị kế toán có quy mô rất nhỏ, không đủ cán bộ để làm công tác kế toán<sup>3</sup>, dẫn đến áp lực đối với người làm kế toán. Việc xác định cấp đơn vị dự toán ở các tỉnh khác nhau, dẫn đến việc tổ chức bộ máy kế toán của các đơn vị dự toán, cả cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp, nếu xét trên bình diện cả nước là không thống nhất. Các đặc điểm này phụ thuộc và tổ chức hoạt động của từng địa phương, thậm chí thay đổi theo từng giai đoạn.

<sup>3</sup> Có đơn vị không được giao định biên nhưng vẫn quản lý nguồn lực lớn của Nhà nước; nhưng có đơn vị bố trí không đủ cán bộ kế toán so với công việc.

Các đơn vị có quy mô nhỏ là đặc điểm phổ biến ở các địa phương, thể hiện qua các đơn vị ở cấp quận huyện<sup>4</sup>. Đây là các đơn vị báo cáo có quy mô rất nhỏ, nhiều đơn vị hiện nay không được bố trí vị trí việc làm về kế toán dẫn đến phát sinh sai sót trong việc quản lý các nguồn lực của nhà nước, chất lượng thông tin báo cáo tài chính rất hạn chế, hoạt động thiếu chuyên nghiệp, có nguy cơ thất thoát tài sản của Nhà nước. Về yêu cầu quản lý, các hoạt động tài chính, tài sản công, việc nhận sử dụng nguồn lực của nhà nước tại các đơn vị này cần được quản lý chặt chẽ, an toàn. Theo đó các thông tin số liệu phải được ghi chép kế toán đầy đủ, minh bạch, đúng quy định, đảm bảo chuyên nghiệp và hiệu quả.

Ngoài ra, do số lượng đơn vị kế toán rất lớn, phân bố rộng khắp ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nếu nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra chỉ được giao cho Bộ Tài chính sẽ không đảm bảo tính khả thi vì không đủ nguồn lực. Vì vậy, việc phân cấp cho UBND cấp tỉnh thực hiện thanh tra, kiểm tra tại địa phương là phù hợp.

## ***2.2. Quy định về trách nhiệm người đứng đầu chưa rõ ràng:***

- Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương sử dụng thuật ngữ người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu. Luật Lao động sử dụng thuật ngữ người đứng đầu cơ quan, tổ chức có tư cách pháp nhân và người được ủy quyền theo quy định pháp luật. Như vậy, trong khu vực công không có quy định về người đại diện theo pháp luật. Luật Kế toán năm 2015 chỉ quy định các nội dung liên quan đến người đại diện theo pháp luật. Có một số ý kiến cho rằng các quy định này không áp dụng cho các đơn vị thuộc khu vực công.

- Thời gian gần đây, nhiều vụ án kinh tế đã cho thấy nhiều người đứng đầu đơn vị thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng. Hiện nay, đã có nhiều ý kiến phản ánh vướng mắc, cần được bổ sung để phù hợp với pháp luật.

Vì vậy, cần sửa quy định theo hướng xác định trách nhiệm của các cá nhân đơn vị trong việc tuân thủ Luật Kế toán; nâng cao trách nhiệm người đứng đầu đơn vị. Quy định này giúp hoàn thiện quy định của pháp luật và phù hợp với các luật khác để tăng cường hiệu quả, hiệu lực quản lý tài chính, tài sản công, đồng thời cũng tạo cơ sở pháp lý để xử lý vi phạm khi người đứng đầu buông lỏng quản lý, thiếu trách nhiệm, phòng chống tham nhũng lãng phí tại các đơn vị công.

## ***2.3. Quy định về quyền và trách nhiệm của người làm kế toán chưa phù hợp:***

Hiện nay, nhiều người làm công tác kế toán vi phạm pháp luật thụ động do phải chấp hành mệnh lệnh của lãnh đạo trong khi Luật chưa có quy định về việc người làm kế toán khi được quyền báo cáo và bảo lưu ý kiến của mình để phòng tránh rủi ro nghề nghiệp. Vì vậy, để đảm bảo quyền lợi hợp pháp của người làm kế toán, khắc phục tình trạng né tránh, đùn đẩy, sợ sai, sợ trách nhiệm, không

<sup>4</sup> Tính đến tháng 6/2023 cả nước có khoảng 37.619 cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông công lập; Tính đến tháng 5/2024 có 10.595 đơn vị là UBND cấp xã. Các địa phương có nhiều mô hình tổ chức đoàn thể, hội (như hội cựu chiến binh, mặt trận tổ quốc cấp huyện,...) chỉ có khoảng 2-3 người, không thể bố trí 1 vị trí việc làm về kế toán.

dám nghĩ, không dám làm của kế toán trưởng và người làm công tác kế toán, Luật cần bổ sung trường hợp người làm kế toán có ý kiến khác với cấp trên và đã bảo lưu ý kiến của mình thì không phải chịu trách nhiệm về các sai phạm khi chấp hành ý kiến chỉ đạo của cấp trên. Quy định này sẽ giúp cho người làm kế toán giảm bớt rủi ro nghề nghiệp, yên tâm công tác, mạnh dạn có ý kiến khi phát hiện chỉ đạo của cấp trên sai nguyên tắc và đạo đức nghề nghiệp, từ đó góp phần phòng chống tham nhũng, tiêu cực ngay tại đơn vị.

#### ***2.4. Một số quy định chưa đảm bảo nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật***

- Thời gian vừa qua, pháp luật đã có một số thay đổi liên quan đến tên gọi các đơn vị thuộc khu vực công nên một số thuật ngữ đã không còn phù hợp, như: “đơn vị sự nghiệp sử dụng ngân sách nhà nước”, “đơn vị sự nghiệp không sử dụng ngân sách nhà nước”. Ngoài ra, quy định hiện nay chưa nêu rõ đến các đơn vị như: Tổ chức chính trị; tổ chức chính trị - xã hội; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức, cơ quan, đơn vị khác là đơn vị sử dụng NSNN; đơn vị được giao nhiệm vụ quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; đơn vị hoạt động theo pháp luật về hội; tổ chức nghề nghiệp; quỹ xã hội, quỹ từ thiện; đơn vị có các hoạt động huy động, đóng góp nguồn lực xã hội không vì mục đích lợi nhuận. Vì vậy, cần sửa đổi để Luật Kế toán phù hợp với các quy định khác của pháp luật đối với đơn vị công để tăng cường trách nhiệm của các đơn vị trong việc thực thi pháp luật.

- Theo Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 thì các tổ chức tín dụng được định nghĩa là tổ chức kinh tế nhưng Luật Kế toán mới chỉ có khái niệm doanh nghiệp mà chưa có đối tượng áp dụng là các tổ chức kinh tế. Vì vậy, cần bổ sung đối tượng áp dụng là các tổ chức kinh tế để phù hợp với Luật Các tổ chức tín dụng.

### **III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT**

**1. Nhóm nội dung: Tháo gỡ khó khăn, góp phần thúc đẩy cho hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp**

#### ***1.1. Áp dụng Chuẩn mực quốc tế về kế toán (IFRS) và xây dựng khuôn khổ pháp lý cho việc áp dụng IFRS tại Việt Nam***

Để thực hiện áp dụng IFRS tại Việt Nam, đề nghị giao Bộ Tài chính quy định cụ thể về đối tượng, phạm vi, lộ trình, thể thức và phương pháp áp dụng chuẩn mực quốc tế về kế toán.

Việc cho phép các đơn vị có nhu cầu và khả năng áp dụng IFRS sẽ góp phần giúp đạt các mục tiêu:

- Ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát, thúc đẩy tăng trưởng do việc áp dụng IFRS là một trong các yếu tố để được các định chế quốc tế nâng hạng thị trường chứng khoán và được quốc tế công nhận là nền kinh tế thị trường;

- Tranh thủ cơ hội thu hút đầu tư nước ngoài do các doanh nghiệp FDI lớn như Samsung, LG, Panasonic, Hiệp hội các doanh nghiệp châu Âu, Hoa Kỳ... đều mong muốn được áp dụng IFRS;

- Giúp các doanh nghiệp Việt Nam như Vinfast, Viettel dễ dàng niêm yết trên thị trường quốc tế và các doanh nghiệp như PVN, EVN... dễ dàng tiếp cận với nguồn vốn từ các thị trường tài chính quốc tế;

- Phù hợp với Nghị quyết của quốc hội về chống xói mòn thuế toàn cầu do Nghị quyết quy định căn cứ để xác định thuế tối thiểu dựa trên báo cáo tài chính được lập theo IFRS.

**1.2. Hỗ trợ sự phát triển của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ; Giảm bớt thời gian, chi phí cho công tác kế toán của đơn vị; Nâng cao tính minh bạch và tuân thủ báo cáo tài chính của các đơn vị có quy mô lớn; phòng chống rửa tiền**

(1) Về dịch tài liệu ra tiếng Việt: Cho phép các tài liệu kế toán chỉ phải dịch ra tiếng Việt khi cơ quan Nhà nước có thẩm quyền yêu cầu. Các loại tài liệu kế toán giống nhau về nội dung, biểu mẫu thì chỉ phải dịch một lần.

(2) Về kỳ kế toán đầu tiên và cuối cùng của đơn vị: Cho phép Trường hợp kỳ kế toán năm đầu tiên hoặc kỳ kế toán năm cuối cùng có thời gian **không quá 3 tháng** thì được phép cộng với kỳ kế toán năm tiếp theo hoặc cộng với kỳ kế toán năm trước đó để tính thành một kỳ kế toán năm; kỳ kế toán năm đầu tiên hoặc kỳ kế toán năm cuối cùng phải không quá 15 tháng.

**(3) Về Báo cáo tài chính**

- Đối với các đơn vị thuộc lĩnh vực kinh doanh, ngoại trừ các đơn vị có quy mô vừa, nhỏ, siêu nhỏ theo quy định của pháp luật: Chuẩn mực về kế toán và Chế độ kế toán mà đơn vị áp dụng là căn cứ để lập và trình bày Báo cáo tài chính của đơn vị. Các loại báo cáo lập theo các quy định khác với Chuẩn mực về kế toán và Chế độ kế toán không được gọi là báo cáo tài chính.

- Đơn vị có quy mô vừa, nhỏ, siêu nhỏ theo quy định của pháp luật lập và trình bày báo cáo tài chính theo Chế độ kế toán đơn giản.

- Báo cáo tài chính hợp nhất của đơn vị công phải được nộp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong thời hạn 120 ngày, kể từ ngày kết thúc kỳ kế toán năm theo quy định của pháp luật.

**2. Nhóm nội dung: Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, nâng cao năng lực quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán; đảm bảo sự nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật**

**2.1. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, nâng cao năng lực quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán**

(1) Về chức năng quản lý Nhà nước của Bộ Tài chính: quy định rõ hơn nhiệm vụ của Bộ Tài chính trong việc trình Chính phủ ban hành và ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền; quy định phạm vi, lộ trình áp dụng chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế.

(2) Về chức năng quản lý Nhà nước của Bộ và cơ quan ngang Bộ: quy định rõ hơn trách nhiệm của các Bộ, ngành khác khi thực hiện quản lý nhà nước về kế toán.

(3) Quy định rõ hơn trách nhiệm, quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND cấp tỉnh trong việc hướng dẫn, chỉ đạo, thanh tra, kiểm tra, giám sát trong lĩnh vực kế toán.

## ***2.2. Sửa đổi quy định về đối tượng áp dụng Luật Kế toán để đảm bảo sự nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật***

Về đối tượng áp dụng Luật:

- Cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập;
- Tổ chức chính trị; tổ chức chính trị - xã hội; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức, cơ quan, đơn vị khác là đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước; Đơn vị được giao nhiệm vụ quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; đơn vị hoạt động theo pháp luật về hội; tổ chức nghề nghiệp; quỹ xã hội, quỹ từ thiện; đơn vị có các hoạt động huy động, đóng góp nguồn lực xã hội không vì mục đích lợi nhuận.
- Doanh nghiệp, tổ chức kinh tế được thành lập và hoạt động theo pháp luật Việt Nam; chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế nước ngoài hoạt động tại Việt Nam.

## **C. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT KIỂM TOÁN ĐỘC LẬP**

### **I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI THỰC HIỆN**

#### **1. Về công tác lãnh đạo, chỉ đạo, tổ chức triển khai thi hành Luật Kiểm toán độc lập**

##### ***1.1. Công tác chỉ đạo, tổ chức ban hành văn bản quy định chi tiết hướng dẫn thi hành***

Luật Kiểm toán độc lập (Luật KTĐL) được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 29/3/2011 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2012, bao gồm 8 chương, 64 điều. Với vai trò là đạo luật gốc trong lĩnh vực kiểm toán độc lập, Luật KTĐL đã góp phần thể chế hóa kịp thời các chủ trương, đường lối của Đảng trong lĩnh vực kiểm toán độc lập phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và đẩy nhanh sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Qua thực tiễn 11 năm thi hành, Luật KTĐL đã phát huy vai trò quan trọng trong việc tạo hành lang pháp lý cơ bản và quan trọng cho việc triển khai cơ chế, chính sách, thực hiện công khai minh bạch báo cáo tài chính của các doanh nghiệp, ngăn ngừa lãng phí, tham nhũng, phục vụ tốt hơn cho công tác quản lý và điều hành của Chính phủ, hoạt động của doanh nghiệp, nhất là công khai minh bạch thông tin tài chính của các doanh nghiệp niêm yết. Cùng với đó vai trò và năng lực quản lý nhà nước về kiểm toán từng bước được nâng cao; việc kiểm tra, giám sát tuân thủ pháp luật về kiểm toán được thực hiện phù hợp, hiệu quả; Giúp các đơn vị xác định giá trị vốn đầu tư đúng đắn, góp phần loại bỏ các chi phí bất hợp lý, góp phần làm lành mạnh hoạt động quản lý đầu tư xây dựng cơ bản; Mở rộng quan hệ hợp tác quốc tế về kiểm toán thúc đẩy tiến trình mở cửa, hội nhập kinh tế của Việt Nam.

Gần đây, Đảng ta đã ban hành nhiều văn bản thể hiện quan điểm, chủ trương mới liên quan đến lĩnh vực kiểm toán cần được thể chế hóa. Đồng thời, thực tiễn thi hành thời gian qua cho thấy, Luật KTĐL còn có nhiều tồn tại, vướng mắc cần phải được nghiên cứu sửa đổi.

Trên cơ sở đó, Bộ Tài chính đã phối hợp với các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tiến hành tổng kết đánh giá các kết quả đạt được và xác định các tồn tại, bất cập của Luật KTĐL cũng như các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật KTĐL trong thời gian qua.

Để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật KTĐL, Bộ Tài chính đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương, các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp có liên quan xây dựng, trình Chính phủ ban hành 05 nghị định (trong đó có 02 nghị định đã được sửa đổi, bổ sung là Nghị định quy định về kiểm toán đơn vị có lợi ích công chúng và Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán độc lập), ban hành theo thẩm quyền 21 Thông tư.

Nhìn chung đến nay, hệ thống văn bản pháp luật về kiểm toán tương đối đầy đủ, đồng bộ, tạo khung pháp lý cần thiết cho việc triển khai hoạt động kiểm toán độc lập.

### ***1.2. Công tác phổ biến, tuyên truyền, theo dõi, đôn đốc, hướng dẫn tháo gỡ khó khăn vướng mắc, khó khăn trong thi hành Luật KTĐL***

Ngay sau khi Luật KTĐL được ban hành, Bộ Tài chính, các Bộ, ngành, các đơn vị trong nền kinh tế đã tích cực triển khai các hoạt động tuyên truyền, phổ biến nội dung Luật với nhiều hình thức đa dạng như: Tổ chức hội nghị, hội thảo, tọa đàm, truyền thông; tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng nhằm nâng cao nhận thức chung cho người dân, doanh nghiệp và các cơ quan quản lý nhà nước về pháp luật kiểm toán độc lập cũng như vai trò kiểm toán độc lập trong sự thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội... Tại các doanh nghiệp, đơn vị, công tác phổ biến pháp luật về kiểm toán độc lập cũng được người đứng đầu doanh nghiệp, đơn vị quan tâm, tích cực triển khai như: Tổ chức hội nghị, hội thảo, tập huấn cho các kiểm toán viên, kế toán viên, người làm công tác tài chính kế toán; xây dựng phim tài liệu về nội dung 30 năm kiểm toán độc lập trong đó có nội dung triển khai Luật KTĐL và phát sóng trên đài truyền hình trung ương; tuyên truyền trên các phương tiện truyền hình, báo viết; biên soạn, in ấn ấn phẩm, sách về kiểm toán độc lập.

Ngoài ra, đơn vị được Bộ Tài chính chấp thuận cho cập nhật kiến thức cho kiểm toán viên cũng đã tích cực bồi dưỡng cập nhật kiến thức pháp luật về kiểm toán độc lập cho kế toán viên, kiểm toán viên và người hành nghề kế toán, kiểm toán trên phạm vi cả nước.

Nhìn chung, công tác tuyên truyền, phổ biến Luật KTĐL đã được tiến hành một cách bài bản, nghiêm túc, bảo đảm tính kịp thời và khoa học. Qua đó, tạo sự chuyển biến trong nhận thức về vai trò, tầm quan trọng của kiểm toán độc lập trong sự nghiệp phát triển của đất nước.

## **2. Về đánh giá kết quả chủ yếu trong thi hành Luật Kiểm toán độc lập**

### **2.1. Đánh giá chung**

Luật KTĐL là cơ sở pháp lý quan trọng, đóng vai trò trung tâm trong hệ thống các văn bản pháp luật về kiểm toán độc lập.

Các văn bản quy phạm pháp luật về kiểm toán độc lập đã điều chỉnh tương đối toàn diện các vấn đề pháp lý về hoạt động kiểm toán độc lập (về thi, cấp chứng chỉ kiểm toán viên; về cập nhật kiến thức hàng năm cho kiểm toán viên; về đăng ký hành nghề kiểm toán; về cung cấp dịch vụ kiểm toán; về đơn vị được kiểm toán; về kiểm toán báo cáo tài chính của đơn vị có lợi ích công chúng; về cung cấp, sử dụng dịch vụ kiểm toán qua biên giới; về kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán; về chế tài xử phạt vi phạm đối với kiểm toán viên, doanh nghiệp kiểm toán, đơn vị được kiểm toán) phù hợp với thực tiễn và tạo lập được hành lang pháp lý vững chắc, góp phần thúc đẩy kiểm toán độc lập phát triển.

Luật KTĐL và các văn bản hướng dẫn thi hành được ban hành kịp thời, thống nhất, đồng bộ đảm bảo các đối tượng áp dụng không gặp phải các vướng mắc, tạo cơ sở để duy trì trật tự, kỷ cương, ngăn ngừa những hành vi vi phạm pháp luật; đấu tranh phòng, chống thất thoát, tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực kiểm toán ảnh hưởng đến quyền và lợi ích chính đáng của doanh nghiệp, nhà đầu tư trong và ngoài nước, chủ sở hữu vốn và các chủ nợ; đồng thời duy trì môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng giữa các doanh nghiệp kiểm toán (DNKT), bảo đảm các quy định của pháp luật về kiểm toán độc lập được thực hiện nghiêm túc; thúc đẩy các kiểm toán viên (KTV) hành nghề và DNKT ra được báo cáo kiểm toán trung thực và hợp lý để đáp ứng nhu cầu xã hội. Bên cạnh đó, vai trò và năng lực quản lý nhà nước về kiểm toán từng bước được nâng cao; việc kiểm tra, giám sát tuân thủ pháp luật về kiểm toán được thực hiện phù hợp, hiệu quả.

Tóm lại, việc ban hành Luật KTĐL về cơ bản đã đảm bảo tính kịp thời, phù hợp, thống nhất và đồng bộ. Các quy định trong Luật KTĐL đã phản ánh đúng và phù hợp với trình độ phát triển của kinh tế xã hội, bắt nhịp kịp thời với sự phát triển của xã hội, đáp ứng yêu cầu của xã hội trong việc có những quy định pháp luật để điều chỉnh trong lĩnh vực kiểm toán độc lập. Bên cạnh đó, các quy định trong Luật cũng thể hiện sự thống nhất, không bị chông chéo, trùng lặp hoặc mâu thuẫn với các văn bản quy phạm pháp luật khác.

### **2.2. Đánh giá việc thực hiện một số quy định cụ thể trong Luật KTĐL**

#### **a) Đánh giá về hoạt động quản lý nhà nước**

- Về công tác xây dựng văn bản, hoàn thiện thể chế về kiểm toán độc lập

Để triển khai Luật KTĐL, Bộ Tài chính trình Chính phủ ban hành các Nghị định hướng dẫn Luật (Nghị định số 17/2012/NĐ-CP ngày 13/3/2012 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật KTĐL; Nghị định số 41/2018/NĐ-CP ngày 12/3/2018 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán độc lập). Đồng thời, Bộ Tài chính đã ban hành các

Thông tư hướng dẫn về: Cập nhật kiến thức hàng năm cho kiểm toán viên đăng ký hành nghề kiểm toán; Đăng ký, quản lý và công khai danh sách kiểm toán viên hành nghề kiểm toán; Trình tự, thủ tục cấp, quản lý, sử dụng Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán; Kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán; Hệ thống chuẩn mực kiểm toán và các dịch vụ đảm bảo có liên quan (Hệ thống chuẩn mực kiểm toán Việt Nam; Các chuẩn mực Việt Nam về hợp đồng dịch vụ soát xét; Chuẩn mực kiểm toán Việt Nam về kiểm toán báo cáo quyết toán dự án hoàn thành; Chuẩn mực Việt Nam về dịch vụ liên quan; Khuôn khổ Việt Nam về hợp đồng dịch vụ đảm bảo; Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp kế toán, kiểm toán); Kiểm toán độc lập đối với đơn vị có lợi ích công chúng (ĐVCLICC).

Các văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành Luật KTĐL được ban hành kịp thời, đảm bảo tiến độ đề ra, tạo lập được một hệ thống văn bản pháp luật về kiểm toán độc lập đồng bộ, thống nhất với các văn bản pháp luật có liên quan, thực hiện đơn giản hóa thủ tục hành chính, giảm chi phí cho doanh nghiệp, nhà đầu tư, phù hợp với tình hình phát triển kinh tế xã hội và chuẩn mực quốc tế. Qua đó góp phần đưa Luật KTĐL trở thành một bộ phận cấu thành quan trọng của hệ thống công cụ quản lý kinh tế vĩ mô, đóng vai trò tích cực phục vụ phát triển kinh tế - xã hội.

*- Về công tác quản lý hành nghề kiểm toán*

Căn cứ quy định của Luật KTĐL và các văn bản hướng dẫn, từ năm 2012 đến nay Bộ Tài chính đã thực hiện tiếp nhận hồ sơ, xem xét, thẩm định và cấp hàng nghìn lượt giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán cho KTV hành nghề; hàng trăm lượt giấy chứng nhận đủ điều kiện cung cấp dịch vụ kiểm toán cho DNKT. Hiện nay, số lượng KTV hành nghề được cấp giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán là gần 2.400, số lượng DNKT được cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện cung cấp dịch vụ kiểm toán là hơn 220.

STT	Chỉ tiêu	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1	Số lượng DN kiểm toán	155	134	140	142	151	169	185	192	203	210	212	219
2	Tổng số KTV hành nghề	1.206	1.400	1.528	1.709	1.840	1.949	2.037	2.250	2.311	2.308	2.181	2.292

Nhìn chung, các văn bản quy định về quản lý hành nghề kiểm toán được ban hành đầy đủ và đồng bộ. Về cơ bản, công tác quản lý hành nghề kiểm toán được thực hiện nghiêm túc và thường xuyên.

Việc kiểm tra thực tế hành nghề của KTV tại DNKT được thực hiện bằng nhiều biện pháp trong đó việc kiểm tra qua hồ sơ đóng BHXH là hiệu quả nhất. Tuy nhiên, việc tra cứu bảo hiểm xã hội để đối chiếu quá trình công tác của kiểm toán viên chủ yếu vẫn do các KTV tự kê khai, sao chụp và nộp trong hồ sơ. Không có quy định để các cán bộ thẩm định hồ sơ có thể chủ động truy cập vào hệ thống BHXH để khai thác, kiểm tra thông tin.



Tóm lại, các quy định pháp lý về quản lý hành nghề kiểm toán tương đối đồng bộ, thống nhất, kịp thời, bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả thúc đẩy các KTV hành nghề và DNKT ra được báo cáo kiểm toán trung thực và hợp lý để đáp ứng nhu cầu xã hội. Bên cạnh đó, vai trò và năng lực quản lý nhà nước về kiểm toán từng bước được nâng cao; việc kiểm tra, giám sát tuân thủ pháp luật về kiểm toán được thực hiện phù hợp, hiệu quả.

*- Về công tác kiểm tra giám sát chất lượng dịch vụ kiểm toán*

Để triển khai công tác kiểm tra, giám sát chất lượng dịch vụ kiểm toán, căn cứ khoản 5 Điều 52 Luật KTĐL, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 157/2014/TT-BTC ngày 23/10/2014 hướng dẫn về kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán (Thông tư 157). Về cơ bản, các quy định về kiểm tra chất lượng dịch vụ kiểm toán đã đầy đủ. Việc kiểm tra đã được thực hiện thường xuyên, liên tục góp phần ngăn ngừa, xử lý các sai phạm, nâng cao chất lượng dịch vụ kiểm toán.

*- Về công tác xử lý vi phạm về kiểm toán độc lập*

*+ Về xử lý vi phạm chất lượng dịch vụ kiểm toán*

Việc xử lý vi phạm về chất lượng dịch vụ kiểm toán của DNKT và KTV hành nghề được thực hiện theo quy định của Luật KTĐL và các văn bản hướng dẫn của Bộ Tài chính. Theo đó, từ năm 2013 đến nay, đã có 114 KTV bị đình chỉ hành nghề kiểm toán do vi phạm nghiêm trọng chuẩn mực kiểm toán hoặc không có đủ số giờ cập nhật kiến thức hàng năm theo quy định, 03 DNKT bị đình chỉ kinh doanh dịch vụ kiểm toán do vi phạm nghiêm trọng chuẩn mực kiểm toán, 03 DNKT bị thu hồi giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán do không đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán.

*+ Về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực kiểm toán*

Từ năm 2015 đến nay, có 67 DNKT và 08 KTV bị xử phạt vi phạm hành chính về các hành vi vi phạm, gồm: (1) Nộp báo cáo tình hình duy trì điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán cho Bộ Tài chính hàng năm hoặc khi có yêu cầu chậm từ 15 ngày trở lên so với thời hạn quy định; (2) Thực hiện kiểm toán khi thuộc một trong các trường hợp không được thực hiện kiểm toán theo quy định của pháp luật; (3) Không thông báo bằng văn bản cho Bộ Tài chính khi có thay đổi danh sách KTV hành nghề đã đăng ký với Bộ Tài chính; (4) Không nộp báo cáo tình hình duy trì điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán hàng năm; (5) Không nộp báo cáo kết quả tự kiểm tra chất lượng dịch vụ kiểm toán cho Bộ Tài chính.

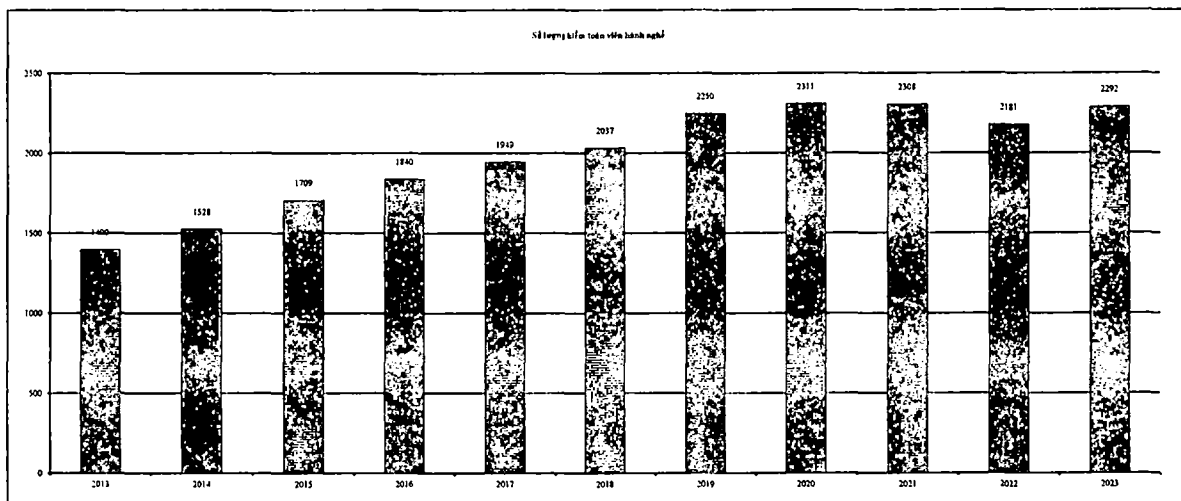
***b) Đánh giá về cung thị trường***

Số lượng người được cấp chứng chỉ KTV của Việt Nam cho đến thời điểm tháng 5/2024 là 6.387 người, trong đó có 2.501 người đang làm việc trong các DNKT (chiếm 39% số người có chứng chỉ KTV).

Tất cả các KTV đều có trình độ cử nhân về tài chính, kế toán, kiểm toán, ngân hàng... trở lên, có ít nhất 36 tháng kinh nghiệm thực tế và được trải qua kỳ thi cấp quốc gia để được cấp chứng chỉ KTV. Với kinh nghiệm công tác và việc trải qua kỳ thi chứng chỉ KTV, các KTV hành nghề đều có kiến thức tổng hợp về pháp luật kinh tế, tài chính doanh nghiệp, chính sách thuế, kế toán, kiểm toán.

Khi đăng ký hành nghề kiểm toán, để đảm bảo chất lượng dịch vụ cung cấp, hàng năm KTV phải cập nhật kiến thức theo thời gian quy định hàng năm.

Trong hơn 10 năm thực hiện Luật KTĐL, số lượng KTV hành nghề luôn có sự biến động. Số lượng KTV hành nghề tăng lên qua các năm và tương đối phù hợp với quy mô của nền kinh tế, nhu cầu được kiểm toán theo quy định của pháp luật hiện hành. Tính đến tháng 6/2024, trên cả nước có 2.420 KTV hành nghề, cụ thể như sau:



(Biểu số 01: Số lượng kiểm toán viên hành nghề từ năm 2013-2023)

Nhìn chung, các quy định về KTV hành nghề là khá đầy đủ. Tuy nhiên, cũng còn một số ít nội dung cần được quy định cụ thể và chặt chẽ hơn đảm bảo quản lý thống nhất giữa các chủ thể tham gia thị trường, chẳng hạn như quy định về việc ký báo cáo kiểm toán quá một thời gian nhất định liên tục cho một khách hàng.

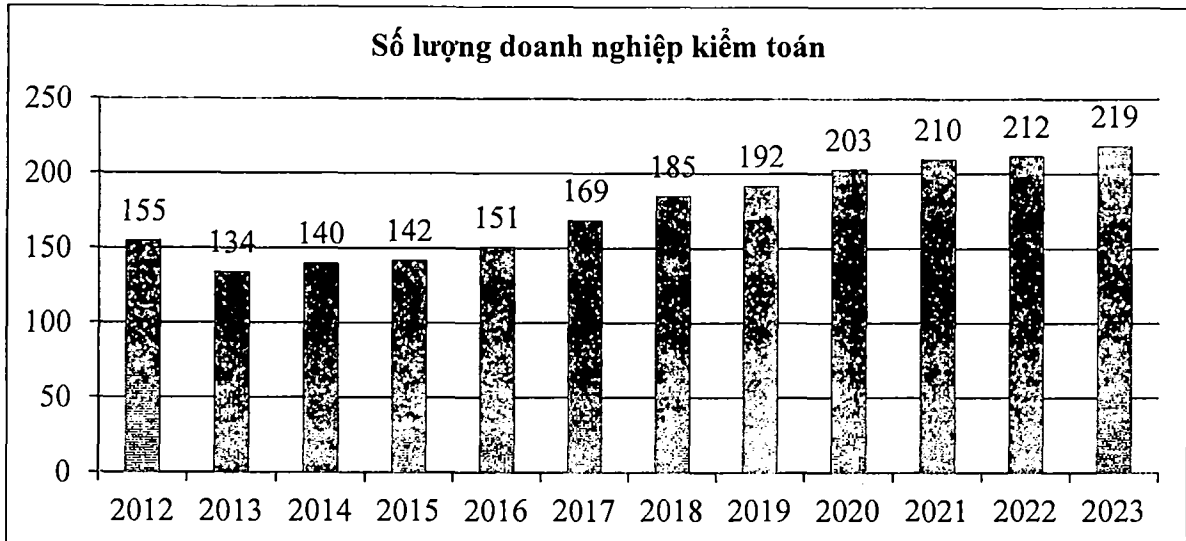
### c) Về doanh nghiệp kiểm toán

Trước nhu cầu của thị trường, đặc biệt là hoạt động đầu tư nước ngoài, năm 1991 Bộ Tài chính thành lập 2 công ty kế toán, kiểm toán trực thuộc Bộ Tài chính như những bước đi thử nghiệm và lấy kinh nghiệm thực tế để xây dựng văn bản pháp luật về kiểm toán độc lập.

Kể từ khi Luật KTĐL ra đời, điều kiện hoạt động kiểm toán đối với các DNKT có sự thay đổi. Mỗi DNKT phải có ít nhất 5 KTV hành nghề thay vì 3 KTV hành nghề như trước đây. Thêm vào đó yêu cầu về vốn pháp định đã được quy định tại Nghị định 17/2012/NĐ-CP ngày 13/3/2012. Cụ thể vốn pháp định đối với công ty TNHH kiểm toán là 3 tỷ đồng (từ ngày 01/01/2015 là 5 tỷ đồng), trong đó trên 50% vốn điều lệ phải thuộc về các KTV hành nghề. Một KTV hành nghề không được đồng thời là thành viên góp vốn của 02 DNKT trở lên. Các quy định này được áp dụng ngay đối với các công ty thành lập mới, đối với các công ty đã cung cấp dịch vụ kiểm toán trước 01/01/2012 thì quy định này áp dụng từ ngày 01/01/2014. Để thực hiện theo quy định của Luật KTĐL, các công ty đã chủ trương tăng thêm KTV hành nghề và đảm bảo mức vốn pháp định mới đủ điều kiện hoạt động kiểm toán. Ngoài ra, cũng phát sinh xu hướng các công ty tăng cường nguồn lực, như các công ty nhỏ tìm hiểu, đàm phán để sáp nhập nhằm tăng cường quy mô hoạt động.

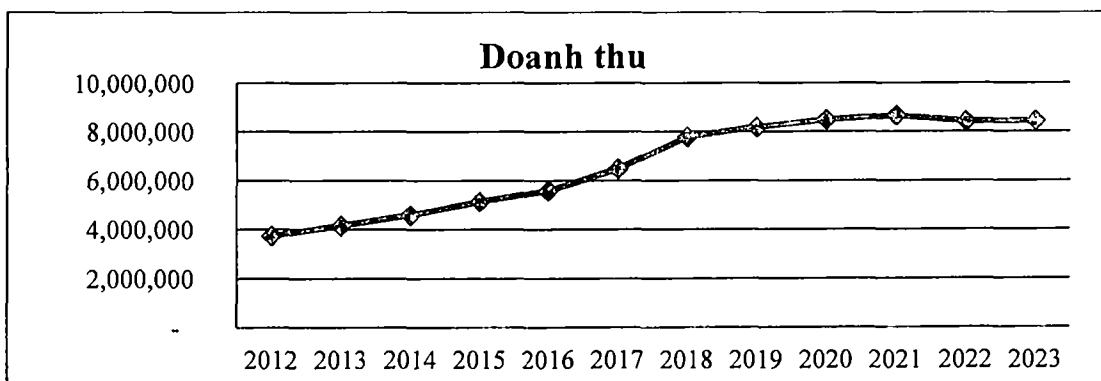
Hàng năm thường cũng có DNKT ngừng hoạt động do năng lực không đáp ứng yêu cầu, nhưng cũng có nhiều hơn các công ty mới thành lập. Đó là quá trình chọn lọc của thị trường giúp cho các DNKT đủ lớn về quy mô và năng lực tiếp tục hoạt động, thúc đẩy toàn ngành kiểm toán độc lập phát triển như hiện nay, được khách hàng trong nước và quốc tế thừa nhận.

Trong hơn 10 năm thực hiện Luật KTĐL, số lượng DNKT trên thị trường luôn có sự biến động. Số lượng các DNKT tăng lên qua các năm và tương đối phù hợp với quy mô của nền kinh tế, nhu cầu được kiểm toán theo quy định của pháp luật hiện hành. Cụ thể như sau:



(Biểu số 02: Số lượng doanh nghiệp kiểm toán từ năm 2012-2023)

Dịch vụ do các DNKT cung cấp trong những năm đầu chỉ là kiểm toán báo cáo tài chính (BCTC) và dịch vụ kế toán, sau đó doanh thu theo loại dịch vụ có thay đổi theo hướng mở rộng, ngoài dịch vụ kiểm toán, các công ty đã chú trọng phát triển các dịch vụ khác như tư vấn thuế, tư vấn quản lý tài chính, định giá tài sản, tư vấn nguồn nhân lực. Khả năng DNKT đáp ứng nhu cầu của khách hàng ngày càng đa dạng hơn. Vai trò của các DNKT không chỉ dừng lại ở việc xác nhận thông tin mà quan trọng hơn là tư vấn làm gia tăng lợi ích cho doanh nghiệp và đáp ứng yêu cầu của Nhà nước trong quản lý đầu tư xây dựng cơ bản và quá trình tái cơ cấu, cổ phần hóa, đồng thời hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong kiểm soát, quản lý, điều hành đảm bảo tuân thủ các quy định của pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động.



(Biểu số 03: Doanh thu toàn ngành từ năm 2012-2023)

Có thể thấy rằng, doanh thu của toàn ngành đã có sự tăng trưởng ổn định trong giai đoạn từ khi Luật KTĐL được ban hành (năm 2012) đến năm 2020. Sau đó, do ảnh hưởng của dịch bệnh Covid-19, doanh thu của toàn ngành giảm sút có xu hướng giảm nhẹ. Dù vậy, trong năm 2022-2023, doanh thu toàn ngành đang phục hồi và có xu hướng tăng nhẹ so với thời kỳ trước đó.

Theo thống kê qua các năm, dịch vụ kiểm toán BCTC vẫn là mảng dịch vụ mang lại doanh thu nhiều nhất cho các DNKT. Ngoài ra, các DNKT cũng có doanh thu cao ở mảng cung cấp dịch vụ kiểm toán báo cáo quyết toán dự án hoàn thành và dịch vụ kế toán.

Qua đánh giá, không có biểu hiện rõ nét thiếu hụt về cung dịch vụ kiểm toán, thể hiện qua việc các DNKT còn phải cạnh tranh (hạ giá phí) để tiếp cận và giữ được khách hàng. Tuy nhiên, quy mô các DNKT không đồng đều nhau, bên cạnh các doanh nghiệp lớn, đa phần các DNKT có quy mô nhỏ. Thực tế vẫn có hiện tượng chỉ sáp nhập trên hình thức pháp lý mà thực tế vẫn hoạt động riêng rẽ dưới hình thức chi nhánh.

Nhìn chung, các quy định về DNKT đầy đủ, hợp lý (về tiêu chuẩn, điều kiện đối với DNKT; phạm vi hoạt động, các dịch vụ kiểm toán; các nghĩa vụ của DNKT) tạo cơ sở pháp lý cho các DNKT phát triển cả về số lượng và quy mô, phù hợp với tương quan nhu cầu kiểm toán của xã hội.

Tuy nhiên, một số quy định chưa thực sự chặt chẽ, như: quy định về số lượng KTV hành nghề tối thiểu (05 người) tại một DNKT, chưa phân biệt DNKT đó có một (hay nhiều) chi nhánh; việc coi “kiểm toán báo cáo quyết toán dự án hoàn thành” là dịch vụ kiểm toán mang tính đảm bảo hay chỉ là dịch vụ thỏa thuận trước không mang tính đảm bảo; quy định về mua bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp hoặc trích lập dự phòng rủi ro nghề nghiệp. Cụ thể, khoản 5 Điều 29 quy định DNKT có thể lựa chọn mua bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp hoặc trích lập dự phòng rủi ro nghề nghiệp. Thực tế triển khai cho thấy các DNKT mua bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp với mức phí mua phù hợp sẽ có khả năng bù đắp thiệt hại khi xảy ra hơn là thực hiện trích lập dự phòng. Với mức trích lập dự phòng của các DNKT hiện nay từ 0,5%-1%/doanh thu thì khoản dự phòng trích lập vẫn còn thấp hơn nhiều so với thiệt hại xảy ra (nếu có). Theo kinh nghiệm thông lệ quốc tế thì các DNKT trên thế giới đều thực hiện mua bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp cho các KTV hành nghề. Việc mua bảo hiểm là cần thiết giúp cho hoạt động của doanh nghiệp được ổn định, từ đó có thể thực hiện đồng bộ các hoạt động để phát triển doanh nghiệp, phát triển thị trường.

### **2.3. Đánh giá về cầu thị trường**

#### **a) Về quy định đối tượng bắt buộc kiểm toán**

Khoản 1, Khoản 2 Điều 37 Luật KTĐL và Điều 15 Nghị định số 17/2012/NĐ-CP ngày 13/03/2012 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật KTĐL quy định chi tiết các đơn vị phải được kiểm toán bắt buộc đối với BCTC hàng năm, báo cáo quyết toán dự án hoàn thành và các thông tin tài chính khác của các đơn vị được kiểm toán bao gồm:

- Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài
- Tổ chức tín dụng được thành lập và hoạt động theo Luật các tổ chức tín dụng, bao gồm cả chi nhánh ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam;
- Tổ chức tài chính, doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp tái bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm, chi nhánh doanh nghiệp bảo hiểm phi nhân thọ nước ngoài.
- Công ty đại chúng, tổ chức phát hành và tổ chức kinh doanh chứng khoán.

Theo quy định của pháp luật, hiện nay các ĐVCLICC như doanh nghiệp niêm yết, công ty đại chúng, doanh nghiệp nhà nước, các tổ chức tín dụng, bảo hiểm, công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ,... là đối tượng phải kiểm toán BCTC hàng năm. Quy định này là phù hợp với thông lệ quốc tế do tính chất và mức độ ảnh hưởng đến lợi ích công chúng của những đơn vị này.

Đối tượng phải kiểm toán BCTC hiện nay còn bao gồm tất cả các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, kể cả công ty TNHH quy mô vốn nhỏ, số lượng người góp vốn ít, không huy động vốn trên thị trường, không phát hành trái phiếu ra công chúng. Vì vậy nhiều đơn vị chỉ sử dụng kiểm toán BCTC cho mục đích tuân thủ, không do nhu cầu thực tế và trả phí rất thấp. Tuy nhiên, hiện nay có những công ty TNHH, công ty cổ phần trong nước có quy mô lớn, sử dụng nhiều lao động chưa phải là đối tượng kiểm toán BCTC bắt buộc, làm hạn chế tính minh bạch thông tin tài chính, ảnh hưởng chung đến môi trường kinh doanh.

Vì vậy, đối với quy định đối tượng kiểm toán BCTC ngoài yêu cầu đảm bảo tính khách quan, minh bạch, trung thực của BCTC còn phải quan tâm đến mục đích, nhu cầu của dịch vụ kiểm toán, tạo ra giá trị thật sự của kiểm toán, giúp cho doanh nghiệp coi trọng giá trị và sẵn sàng trả phí phù hợp để KTV và DNKT thực hiện đầy đủ thủ tục kiểm toán theo chuẩn mực nghề nghiệp. Các đối tượng còn lại, nếu có nhu cầu thì thực hiện dịch vụ soát xét BCTC hàng năm, tự nguyện thực hiện kiểm toán BCTC chỉ khi có nhu cầu thật sự. Ngoài ra, thực tế nên đề quy định đối tượng bắt buộc phải kiểm toán cho các cơ quan quản lý đưa ra yêu cầu đối tượng.

#### ***b) Về trách nhiệm, nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán***

Theo quy định tại Điều 39 Luật KTĐL, trách nhiệm lập và trình bày BCTC thuộc về Ban Giám đốc của đơn vị được kiểm toán, phải đảm bảo tuân thủ các quy định và hướng dẫn của Luật Kế toán về chuẩn mực kế toán, chế độ kế toán áp dụng và các quy định pháp luật có liên quan đến việc lập và trình bày BCTC. Tuy nhiên, trên thực tế, một số đơn vị được kiểm toán vẫn chưa tuân thủ đầy đủ các quy định nêu trên, dẫn đến BCTC vẫn còn tồn tại nhiều sai sót. Cá biệt, có tình trạng cố tình che giấu thông tin, làm sai lệch các thông tin kế toán mà DNKT, KTV không phát hiện được.

Như vậy, chất lượng của BCTC có tác động đến chất lượng hoạt động dịch vụ kiểm toán. Tuy nhiên, hiện nay, chế tài xử lý vi phạm về lập và trình bày BCTC vẫn còn thấp, chưa đủ sức răn đe. Theo đó cần xem xét và đánh giá lại

tổng thể các chế tài liên quan nhằm đảm bảo chất lượng lập và trình bày BCTC kể cả đã hay chưa thực hiện kiểm toán BCTC.

#### ***2.4. Đánh giá vấn đề liên quan đến hợp tác quốc tế đối với kiểm toán độc lập***

Ngày 13/11/2014, Việt Nam đã ký Thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau về dịch vụ kế toán, kiểm toán trong ASEAN (MRA) giữa 10 nước ASEAN. Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ký Quyết định số 1529/QĐ-BTC ngày 09/8/2021 ban hành Quy chế đánh giá đối với kế toán viên chuyên nghiệp tiêu chuẩn ASEAN và Quyết định số 1844/QĐ-BTC ngày 21/9/2021 về việc kiện toàn Ủy ban Giám sát của Việt Nam thực hiện Thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau về dịch vụ kế toán, kiểm toán trong ASEAN (MC Việt Nam).

Theo đó, Bộ Tài chính đã gửi thông báo số 786/TB-BTC ngày 05/11/2021 về việc tiếp nhận hồ sơ đăng ký công nhận là kế toán viên chuyên nghiệp tiêu chuẩn ASEAN tới các doanh nghiệp dịch vụ kế toán, kiểm toán, các hội nghề nghiệp kế toán, kiểm toán. Tất cả các hồ sơ đó đã được MC Việt Nam xem xét đối chiếu với các tiêu chuẩn, điều kiện theo quy định và lựa chọn các hồ sơ đủ điều kiện đệ trình lên Ủy ban Điều phối kế toán viên chuyên nghiệp tiêu chuẩn ASEAN (ACPACC) tại các phiên họp. Trên cơ sở các hồ sơ được MC Việt Nam đệ trình, ACPACC sẽ xem xét, xin ý kiến các nước thành viên ASEAN và phê duyệt (nếu đủ điều kiện) để cấp chứng nhận ASEAN CPA cho ứng viên. Cho đến hiện nay, Việt Nam đã có 246 người đủ điều kiện công nhận chức danh ASEAN CPA và được công khai trên trang web của ACPACC.

Hiện tại, ở Việt Nam, các tổ chức nghề nghiệp quốc tế lớn như ACCA, ICAEW, CPA Australia đều đã có văn phòng đại diện và hoạt động tương đối sớm<sup>5</sup>. Thông qua các tổ chức này, Bộ Tài chính đã nhận được hỗ trợ về tài liệu, chuyên gia, qua đó học hỏi kỹ năng chuyên môn, kinh nghiệm quốc tế, là một trong những cơ sở để hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, chuẩn mực nghề nghiệp. Các hội viên của các tổ chức này đều là các chuyên gia cao cấp hoạt động tại các đơn vị, tổ chức khác nhau tại Việt Nam.

Trong 14 năm qua, Diễn đàn quốc tế của các Cơ quan quản lý kiểm toán độc lập (IFIAR) đã trở thành tổ chức quốc tế đi đầu trong việc thúc đẩy các vấn đề chất lượng kiểm toán. Hàng năm, IFIAR đều tổ chức các cuộc họp để các thành viên thảo luận về các vấn đề pháp lý mới nổi, những thách thức đối với nghề kiểm toán và các phương pháp chiến lược để đảm bảo chất lượng kiểm toán bền vững. Ngoài ra, IFIAR cũng công bố các tài liệu nghiên cứu liên quan đến thiết lập cơ quan giám sát chất lượng kế toán, kiểm toán độc lập và hiệu quả.

Hiện nay, Việt Nam chưa tham gia là thành viên của IFIAR, việc tham gia vào IFIAR sẽ giúp Việt Nam học hỏi được những kinh nghiệm thực tế của các nước phát triển và thúc đẩy sự hợp tác trong việc giám sát chất lượng kiểm toán độc lập.

<sup>5</sup> ACCA gần 20 năm, CPA Australia hơn 12 năm, ICAEW 5 năm.

## **2.5. Đánh giá hoạt động của tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán**

Khoản 2 Điều 12 Luật KTĐL quy định tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán được bồi dưỡng kiến thức cho kiểm toán viên, kiểm toán viên hành nghề và thực hiện một số nhiệm vụ liên quan đến hoạt động kiểm toán độc lập do Chính phủ quy định.

Các tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán đã thực hiện thường xuyên và có hiệu quả một số công việc:

- Tổ chức các lớp đào tạo, cập nhật kiến thức cho tất cả KTV đăng ký hành nghề theo kế hoạch đã đăng ký với Bộ Tài chính với chương trình và chất lượng giảng dạy ngày càng bài bản và chuyên nghiệp, giúp học viên đáp ứng yêu cầu bình quân mỗi người học 5 ngày (40 giờ) theo đúng quy định của Nhà nước.

- Tham gia các đoàn kiểm tra của Bộ Tài chính, UBCKNN và phối hợp xử lý các sai sót phát hiện sau kiểm tra.

- Thực hiện nghiên cứu, soạn thảo Chuẩn mực kiểm toán Việt Nam phù hợp với Chuẩn mực kiểm toán quốc tế và điều kiện Việt Nam theo hợp đồng giao việc với Bộ Tài chính.

- Cung cấp miễn phí dịch vụ tư vấn chuyên môn về kế toán, kiểm toán, thuế, tài chính, công cụ phần mềm hỗ trợ việc lập và trình bày BCTC, E.Book, xây dựng, đào tạo, phổ biến Chương trình kiểm toán mẫu cho các hội viên.

- Tham gia xây dựng các văn bản pháp luật trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán và các lĩnh vực khác có liên quan của Bộ Tài chính, tham gia xây dựng văn bản nghiệp vụ của Kiểm toán Nhà nước, tham gia quá trình soát xét BCTC do UBCKNN chủ trì và nhiều văn bản quy phạm pháp luật của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam và các tổ chức khác.

- Thực hiện mở rộng hoạt động đối ngoại, tuyên truyền quảng bá nghề nghiệp.

Các hoạt động của VACPA là những hoạt động rất mới ở Việt Nam, việc tổ chức và hoạt động của VACPA đã theo đúng định hướng để trở thành tổ chức nghề nghiệp chuyên nghiệp, độc lập, góp phần tích cực vào việc nâng cao chất lượng KTV, chất lượng dịch vụ và nâng cao chất lượng và hiệu quả của việc quản lý hành nghề kiểm toán độc lập ở Việt Nam, phù hợp thông lệ quốc tế, hướng đến mục tiêu được quốc tế thừa nhận.

Ngoài tổ chức nghề nghiệp trong nước, các tổ chức nghề nghiệp quốc tế cũng đã có mặt tại Việt Nam. Năm 1996, ACCA là tổ chức nghề nghiệp quốc tế về kế toán, kiểm toán đầu tiên vào Việt Nam, sau đó là CPA Australia. Các tổ chức quốc tế khác như ICPAS, ICAEW, ICAA, IIA... cũng đã có các hoạt động tại Việt Nam. Các hội nghề nghiệp quốc tế nói trên đã góp phần tích cực vào việc tăng cường nhân lực có chuyên môn cao cho các doanh nghiệp kiểm toán, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, các tổ chức tài chính, ngân hàng, bảo hiểm.

Ngoài thực hiện các hoạt động riêng của tổ chức mình, hàng năm ACCA và CPA Australia đều phối hợp với VACPA tổ chức các lớp cập nhật kiến thức cho

KTV Việt Nam. Hoạt động của ACCA, CPA Australia và các tổ chức nghề nghiệp quốc tế khác đã giữ vai trò tích cực trong sự phát triển kiểm toán độc lập ở Việt Nam, trước hết thúc đẩy việc hoàn thiện chương trình và nội dung đào tạo đội ngũ KTV Việt Nam, truyền bá kinh nghiệm, thông lệ quốc tế và đặc biệt giúp cho KTV Việt Nam nâng cao trình độ, vừa đạt trình độ Việt Nam, vừa đạt trình độ quốc tế như hiện nay.

Nhìn chung, hoạt động của các tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán là đa dạng, thiết thực, đáp ứng khá tốt nhu cầu của hội viên, phù hợp thông lệ quốc tế, nâng cao chất lượng hội viên, từ đó góp phần nâng cao chất lượng dịch vụ do các hội viên cung cấp.

## **II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

**1. Các quy định của Luật KTĐL và các văn bản hướng dẫn đã có độ trễ so với thực tế, bộc lộ bất cập, tồn tại, chưa thật sự phù hợp thông lệ quốc tế về tổ chức quản lý và kỹ thuật nghiệp vụ**

### ***1.1. Về hoạt động quản lý nhà nước***

***a) Một số quy định không còn phù hợp với tình hình thực tế, đồng bộ với các văn bản pháp luật khác có liên quan***

Các văn bản quy phạm pháp luật về lĩnh vực KTĐL đã cơ bản tiếp cận với thông lệ, chuẩn mực quốc tế, phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế theo cơ chế thị trường, góp phần thực hiện thành công các cam kết hội nhập trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán và thị trường tài chính, từng bước góp phần thúc đẩy thị trường tài chính còn non trẻ của Việt Nam phát triển.

Trước yêu cầu phát triển của nền kinh tế xã hội và hội nhập quốc tế, đồng thời qua thực tế triển khai khung pháp lý về kiểm toán độc lập đã bộc lộ một số bất cập, tồn tại, cần được sửa đổi, bổ sung để phù hợp với yêu cầu thực tế, đồng bộ với các văn bản pháp luật khác có liên quan như:

- Các quy định về kiểm tra, giám sát chất lượng KTV và chất lượng dịch vụ kiểm toán chưa thật sự hiệu quả;

- Các chế tài chưa đủ mạnh, đầy đủ và hiệu lực cho các hoạt động nghề nghiệp, việc xử lý vi phạm, xử lý vi phạm hành chính chưa đảm bảo tính răn đe;

- Quy trình xem xét, xử lý các vi phạm của DNKT, KTV vẫn còn một số hạn chế do các quy định pháp luật khác chưa thực sự đồng bộ. Cơ quan trực tiếp kiểm tra không có thẩm quyền xử phạt; thời hiệu xử phạt đối với lĩnh vực kiểm toán độc lập chỉ là 01 năm, vì vậy, có trường hợp không thể xử phạt được đối tượng vi phạm vì đã hết thời hiệu xử phạt theo quy định.

Do vậy, cần phải nghiên cứu, sửa đổi các nội dung bất cập nêu trên khi xây dựng văn bản và hoàn thiện thể chế về KTĐL nhằm xử lý vướng mắc trong hệ thống văn bản pháp luật.

### ***b) Công tác quản lý hành nghề kiểm toán phát sinh nhiều bất cập***

Để đảm bảo các DNKT và KTV thực hiện đúng quy định về hành nghề



kiểm toán, Bộ Tài chính thực hiện soát xét, chấp thuận hồ sơ đăng ký hành nghề kiểm toán, kế toán, dịch vụ kiểm toán cho các KTV, DNKT; chấp thuận hồ sơ kiểm toán cho đơn vị có lợi ích công chúng khác, cấp Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán cho KTV và Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán cho DNKT. Qua hoạt động quản lý hành nghề, đã giúp cho hoạt động của DNKT và KTV thực hiện đúng pháp luật hơn, từ đó duy trì, đảm bảo chất lượng dịch vụ. Tuy nhiên, trong một số trường hợp còn gặp khó khăn trong việc rà soát và phát hiện việc thuê chứng chỉ, không làm việc toàn thời gian,... làm ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ kiểm toán, cụ thể:

- Một số DNKT cung cấp thông tin không chính xác trong hồ sơ đấu thầu, “làm đẹp” hồ sơ năng lực, có thông tin quảng cáo không đúng. Hành vi này vi phạm pháp luật về đấu thầu, quảng cáo, quy định của chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp kế toán, kiểm toán cần phải được xử lý nếu vi phạm pháp luật liên quan. Tuy nhiên các hành vi này cần được phát hiện bởi các cơ quan, đơn vị trực tiếp tham gia hoạt động liên quan; việc kiểm tra, giám sát của Bộ Tài chính không thể thực hiện được hết đối với tất cả các hoạt động vi phạm của các đơn vị.

- Trong hoạt động hành nghề, để đảm bảo chất lượng dịch vụ, pháp luật yêu cầu KTV phải làm việc toàn bộ thời gian cho DNKT. Tuy nhiên, trên thực tế một số KTV không chấp hành nghiêm túc quy định này, làm việc nhiều nơi với thời gian đan xen nhau. Trong khi đó, việc kiểm tra tình hình thực hiện gặp khó khăn, phải thông qua rà soát, đối chiếu nhiều hồ sơ, tài liệu, như việc tham gia BHXH của KTV và xác nhận của các đơn vị, tổ chức có liên quan. Ngoài ra có trường hợp KTV và DNKT cố tình kê khai không trung thực hồ sơ để được cấp giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán. Việc này dẫn đến gây khó khăn cho các công chức của BTC khi xác minh hồ sơ để kiểm tra, phát hiện và xử lý một số KTV và DNKT vi phạm.

Quy định hiện nay của Luật KTĐL chưa có quy định về việc phối hợp với cơ quan Bảo hiểm xã hội và cơ quan thuế trong việc chủ động được truy cập để tra cứu, khai thác thông tin trong quá trình thẩm định, xử lý hồ sơ khi xác định KTV có làm việc toàn thời gian ở DNKT hay còn làm việc ở các đơn vị khác cùng thời gian làm việc tại DNKT. Nội dung này cần được quy định bổ sung vào Luật KTĐL sửa đổi.

- Một số DNKT thực hiện chậm công bố công khai báo cáo theo quy định tại Thông tư 183/2013/TT-BTC<sup>6</sup> yêu cầu tổ chức kiểm toán được chấp thuận kiểm toán cho ĐVCLICC phải công khai trên trang thông tin điện tử của mình báo cáo minh bạch hàng năm trong thời hạn 90 ngày kể từ ngày kết thúc năm tài chính.

- Theo quy định của Luật KTĐL, mỗi DNKT phải có tối thiểu 5 KTV hành nghề khi thành lập và phải duy trì suốt quá trình hoạt động. Việc sáp nhập giữa các DNKT có quy mô nhỏ lại với nhau xuất phát từ việc cần có đủ số lượng KTV theo quy định để được chấp thuận kiểm toán cho ĐVCLICC<sup>7</sup> hoặc có đủ số lượng

<sup>6</sup> Thông tư 183/2013/TT-BTC ngày 04/12/2013 của Bộ Tài chính về kiểm toán độc lập đối với ĐVCLICC.

<sup>7</sup> DNKT phải có từ 10-15 KTV trở lên.

KTV nhất định theo yêu cầu để tham gia hồ sơ thầu,... Việc sáp nhập làm tăng quy mô, mở rộng kinh doanh là hoạt động cần thiết để nâng cao năng lực. Tuy nhiên, một số trường hợp, việc sáp nhập thực chất chỉ là cộng “cơ học” các DNKT với nhau để đảm bảo thủ tục. Về danh nghĩa là một DNKT, nhưng các chi nhánh gần như hoạt động độc lập không vận hành theo các chính sách, thủ tục KSCL dịch vụ chung, dẫn đến chất lượng dịch vụ kiểm toán không đồng đều.

Về nội dung này, cần có các quy định pháp luật cụ thể hơn, tăng cường công tác thanh, kiểm tra của cơ quan Nhà nước hoặc hội nghề nghiệp. Đồng thời, việc kiểm tra chất lượng dịch vụ cần đảm bảo thời gian và phạm vi công việc, đảm bảo xem xét đầy đủ thông tin để đánh giá chất lượng dịch vụ một cách toàn diện.

- Có hiện tượng cạnh tranh không lành mạnh giữa các DNKT, trong đó điển hình là về mức phí kiểm toán, có trường hợp giảm xuống dưới mức hợp lý, ảnh hưởng đến hoạt động bền vững của DNKT. Việc cạnh tranh giảm giá phí kiểm toán để giành hợp đồng, dẫn đến ảnh hưởng chất lượng dịch vụ kiểm toán do không đảm bảo nguồn lực để thực hiện.

Chính phủ đã có hướng dẫn các căn cứ để xác định giá phí làm cơ sở cho việc DNKT và đơn vị được kiểm toán thỏa thuận trong hợp đồng kiểm toán<sup>8</sup>. Tuy nhiên trên thực tế việc thỏa thuận giá phí kiểm toán còn phụ thuộc vào thị trường, thỏa thuận giữa DNKT và khách hàng. Để khắc phục hiện tượng này, giải pháp có tính khả thi cần xuất phát từ chất lượng dịch vụ. Theo đó cần tăng cường kiểm tra, kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán tại các doanh nghiệp có dấu hiệu hạ giá phí, xử lý nghiêm vi phạm về chất lượng dịch vụ theo quy định của pháp luật, từ đó hạn chế việc cạnh tranh giảm giá phí làm ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ kiểm toán.

***c) Công tác kiểm tra giám sát chất lượng dịch vụ kiểm toán, tuân thủ pháp luật về kiểm toán độc lập chưa thật sự chặt chẽ***

Công tác quản lý Nhà nước đối với công tác kiểm tra giám sát chất lượng dịch vụ kiểm toán, tuân thủ pháp luật về kiểm toán độc lập tuy đã được chú trọng, tăng cường song chưa thật chặt chẽ, còn một số hạn chế, tồn tại, thể hiện như sau:

- Việc thực hiện quản lý, giám sát hành nghề, thực thi pháp luật về kiểm toán độc lập ở đơn vị; tổ chức công tác thanh tra, kiểm tra, thực hiện xử phạt các vi phạm;... Hoạt động quản lý, giám sát, thanh tra, kiểm tra hoạt động kiểm toán là hết sức quan trọng nhưng chưa được hoàn thiện cả về khung pháp lý, công tác tổ chức thực hiện, điều kiện, nhân lực để triển khai.

Công tác kiểm tra chất lượng đã được thực hiện hàng năm nhưng đạt hiệu quả chưa cao như kỳ vọng, cụ thể:

+ Trong một số trường hợp kết quả kiểm tra chưa phản ánh đầy đủ thực trạng hoạt động của đơn vị;

<sup>8</sup> Nghị định số 105/2004/NĐ-CP ngày 30/3/2004 của Chính phủ về kiểm toán độc lập.

+ Bộ máy nhân sự để thực hiện kiểm tra còn thiếu, phụ thuộc vào KTV hành nghề của DNKT được huy động.

Nhân sự hiện nay của Bộ Tài chính cho công tác kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán còn mỏng, chưa có kinh nghiệm và trải qua thực tế hành nghề. Do đó, các cuộc kiểm tra phải huy động nhân sự từ các DNKT lớn trong nước để thực hiện kiểm tra hồ sơ kiểm toán. Điều 52 Luật KTĐL quy định việc huy động nhân sự phải đảm bảo yêu cầu về tính độc lập khách quan. Tuy nhiên, trong một số trường hợp cũng đã dẫn đến hiện tượng xung đột lợi ích do sự cạnh tranh lẫn nhau giữa các DNKT khác nhau, hạn chế về tính chủ động trong công tác tổ chức kiểm tra chất lượng dịch vụ. Tồn tại này sẽ được khắc phục khi cơ quan quản lý nhà nước thu hút được đội ngũ cán bộ có chuyên môn cao, có kinh nghiệm hành nghề.

Việc thiếu hụt nhân lực còn ảnh hưởng đến khối lượng, chất lượng hoạt động kiểm tra, đôi khi dẫn đến việc bị động trong việc xây dựng kế hoạch và thực hiện kiểm tra từ đó phản ánh chưa hoàn toàn đúng chất lượng của toàn bộ hoạt động của DNKT.

+ Chưa có cơ quan giám sát về kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán độc lập với cơ quan nghiên cứu, ban hành chính sách về kiểm toán độc lập;

+ Số lượng DNKT được kiểm tra hàng năm còn ít do bộ máy nhân sự thực hiện kiểm tra còn ít và phụ thuộc vào KTV huy động từ DNKT. Vì vậy, cơ quan quản lý Nhà nước chưa nắm được đầy đủ, kịp thời các vướng mắc để có biện pháp tháo gỡ, xử lý, ngăn chặn các vi phạm.

+ Thời gian kiểm tra còn ngắn: Theo ý kiến của Thanh tra Chính phủ cũng cho thấy, để xác định trách nhiệm của kiểm toán thông thường phải thu thập, kiểm tra hồ sơ kiểm toán mới có đủ cơ sở kết luận, trong khi thời gian kiểm tra bị giới hạn, kiểm tra hồ sơ kiểm toán (đặc biệt là đối với Big 4) đòi hỏi yêu cầu cao về trình độ nghiệp vụ về kiểm toán và các lĩnh vực đặc thù như dầu khí, tài chính, ngân hàng, ngoại ngữ,...

+ Phạm vi kiểm tra chưa bao quát được toàn bộ các hoạt động của DNKT;

+ Số lượng DNKT được lựa chọn để kiểm tra hàng năm còn chưa nhiều chủ yếu mới ưu tiên, tập trung đối với các DNKT kiểm toán các khách hàng có rủi ro cao, có ảnh hưởng đến lợi ích của công chúng; DNKT có quy mô lớn, có dư luận phản ánh, doanh thu từ phí dịch vụ kiểm toán BCTC lớn.

+ Số lượng hồ sơ kiểm toán được lựa chọn kiểm tra còn ít.

- Theo quy định hiện hành báo cáo kết quả kiểm tra cụ thể của từng công ty không được công khai trên các trang thông tin điện tử, mà chỉ công khai báo cáo tổng hợp kết quả kiểm tra. Kinh nghiệm các nước, việc công khai thông tin là rất quan trọng đối với các DNKT các ĐVCLICC, một số nước quy định thời hạn kiểm tra chất lượng của DNKT các ĐVCLICC ngắn hơn các DN khác, ít nhất hai năm một lần, trong đó yêu cầu kiểm tra hàng năm đối với các công ty có thị phần lớn như Big 4.

- Thiếu cơ chế phát huy vai trò hỗ trợ ngành nghề của hội nghề nghiệp trong hoạt động giám sát tuân thủ đối với KTV là hội viên của hội nghề nghiệp. Hội nghề nghiệp chưa có các quy định về việc kiểm tra tuân thủ đạo đức nghề nghiệp cũng như chất lượng dịch vụ của hội viên.

- Việc đào tạo, bồi dưỡng để nâng cao trình độ cho đội ngũ cán bộ trực tiếp đảm nhiệm công việc kiểm tra chất lượng dịch vụ kiểm toán chưa được thực hiện thường xuyên.

- Trên thực tế, hoạt động kiểm tra, quản lý nghề nghiệp về KTĐL không có đầy đủ căn cứ để phát hiện và kết luận, mà cần có nghiệp vụ điều tra, xác minh của cơ quan có nghiệp vụ và cấp có thẩm quyền khác.

#### ***d) Quy định chế tài xử lý vi phạm về kiểm toán độc lập có nhiều bất cập***

Hiện nay, Luật KTĐL và Nghị định số 41/2018/NĐ-CP ngày 12/3/2018 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán độc lập (Nghị định số 41) đã quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kiểm toán độc lập, trong đó bao gồm cả các hành vi vi phạm hành chính và hành vi thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước về hoạt động kiểm toán độc lập. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện đã có nhiều bất cập không thực hiện được; nhiều nội dung chưa phù hợp với thực tế cũng như thông lệ quốc tế; mức xử phạt còn thấp so với quốc tế<sup>9</sup>, chưa đủ tính răn đe (mức phạt tiền tối đa là 50 triệu đồng đối với cá nhân và 100 triệu đồng đối với tổ chức); Thời hiệu xử phạt không phù hợp (01 năm đối với lĩnh vực kiểm toán độc lập) nên hầu hết các trường hợp khi phát hiện hành vi vi phạm thì đều đã hết thời hiệu xử phạt, không xử phạt được. Do đó, các DNKT, đối tượng vi phạm đều không sợ và không ngại vi phạm các quy định của Luật KTĐL và các văn bản hướng dẫn.

- Đối với các hành vi vi phạm về việc không tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp ảnh hưởng đến chất lượng báo cáo kiểm toán phát hành. Thực tế các hành vi này không phải là hành vi vi phạm hành chính (hành vi vi phạm hành chính là các hành vi như không thực hiện nghĩa vụ

<sup>9</sup> Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, một số nước quy định số tiền phạt đối với DNKT, KTV có giá trị rất lớn, Ví dụ: ở Anh năm 2017, Hội đồng báo cáo tài chính Anh (FRC) đã phạt Công ty PwC với mức phạt 5,1 triệu bảng Anh, đồng thời KTV phụ trách kiểm toán bị phạt 115 nghìn bảng Anh vì thực hiện kiểm toán cho công ty RSM Tenon trong năm 2011 không phù hợp với các chuẩn mực kiểm toán và quy trình kiểm toán.

Công ty KPMG cũng bị Ủy ban chứng khoán và giao dịch Hoa Kỳ (SEC) xử phạt 4,8 triệu bảng Anh (cao gấp 100 lần so với giá trị hợp đồng) vì sai phạm trong kiểm toán cho công ty dầu khí Miller energy Resources khi phát hành báo cáo kiểm toán không đạt tiêu chuẩn theo quy định của chuẩn mực kiểm toán. Đối tác của KPMG tham gia cuộc kiểm toán này cũng phải gánh một khoản phạt 25 nghìn USD và bị đình chỉ công tác.

Công ty E&Y bị xử phạt 1,8 triệu bảng Anh (2,5 triệu USD) vì sai phạm trong kiểm toán tại Công ty Tech Data Limited cho năm tài chính kết thúc ngày 31/1/2012. Đồng thời KTV phụ trách kiểm toán cũng bị phạt 59 nghìn USD.

Công ty Grant Thornton bị xử phạt 4 triệu bảng vì sai phạm trong kiểm toán công ty Nichols và Trường đại học Salford cho các năm tài chính từ 2013 đến 2018.

Có những nước số tiền phạt tối đa và thời hiệu xử phạt không bị giới hạn. Tùy thuộc vào mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm mà cơ quan giám sát sẽ áp dụng mức phạt cho phù hợp.

thông báo, báo cáo cho Bộ Tài chính của DNKT, KTV). Theo kinh nghiệm quốc tế thì đối với các hành vi này thì thời hiệu xử lý sẽ không có giới hạn về thời gian mà bất cứ khi nào phát hiện vi phạm thì đều bị xử lý vi phạm.

- Xử lý chưa đúng đối tượng vi phạm theo hướng người vi phạm sẽ chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước khách hàng về kết quả kiểm toán theo hợp đồng kiểm toán đã giao kết; Bồi thường thiệt hại cho khách hàng, đơn vị được kiểm toán trên cơ sở hợp đồng kiểm toán và theo quy định của pháp luật; chịu trách nhiệm với người sử dụng kết quả kiểm toán khi người sử dụng kết quả kiểm toán có lợi ích liên quan trực tiếp tới kết quả kiểm toán.

- Hiện nay, cơ quan thuộc Bộ Tài chính là Cục Quản lý, giám sát kế toán, kiểm toán chưa được giao quyền hạn xử lý vi phạm về kế toán, kiểm toán. Việc xử lý vi phạm được thực hiện thông qua các quyết định của Chánh Thanh tra Bộ Tài chính. Quy trình này trong một số trường hợp đã làm giảm tính kịp thời và trách nhiệm trong việc phát hiện, lập biên bản và quyết định xử lý vi phạm.

Để thực hiện được các nhiệm vụ tại Chiến lược kế toán - kiểm toán đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 633/QĐ-TTg, cũng như để khắc phục các hạn chế, tồn tại của các quy định hiện hành, thì cần thiết phải sửa đổi, bổ sung một số nội dung nêu trên để đảm bảo chất lượng hoạt động kiểm toán độc lập, cũng như đảm bảo tính răn đe và có thể áp dụng được ngay vào thực tế.

***đ) Chất lượng dịch vụ kiểm toán xây dựng cơ bản còn chưa cao; còn hiện tượng hạ giá phí kiểm toán để tranh giành khách hàng***

Theo quy định hiện hành<sup>10</sup>, tất cả các dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A sử dụng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước khi hoàn thành đều phải kiểm toán báo cáo quyết toán dự án hoàn thành trước khi trình cấp có thẩm quyền thẩm tra, phê duyệt quyết toán. Các dự án còn lại, người có thẩm quyền quyết định phê duyệt đầu tư dự án xem xét, quyết định việc lựa chọn nhà thầu kiểm toán độc lập để kiểm toán báo cáo quyết toán dự án hoàn thành. Chủ đầu tư tổ chức lựa chọn nhà thầu kiểm toán theo đúng quy định của pháp luật về đấu thầu.

Qua thông tin phản ánh, trong một số trường hợp chất lượng dịch vụ kiểm toán trong lĩnh vực hoạt động này còn chưa cao; vẫn xảy ra hiện tượng các DNKT hạ giá phí kiểm toán để tranh giành khách hàng mặc dù định mức chi phí kiểm toán đối với dự án sử dụng vốn nhà nước theo ý kiến của DNKT còn thấp; một số trường hợp chỉ định thầu đã ảnh hưởng đến chất lượng kiểm toán, có thể dẫn đến các hành vi vi phạm khác. Ngoài ra các ý kiến còn cho rằng, việc chưa có quy định pháp luật cụ thể về trách nhiệm phải thực hiện các hoạt động khảo sát kỹ thuật, lấy mẫu để đưa ra ý kiến kiểm toán cũng có thể ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ kiểm toán xây dựng cơ bản.

***e) Quy định về hoạt động của hội nghề nghiệp chưa rõ ràng***

Khuôn khổ pháp lý hiện nay liên quan đến hoạt động của Hội nghề nghiệp

<sup>10</sup> Thông tư 10/2020/TT-BTC của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định về quyết toán dự án hoàn thành sử dụng vốn nhà nước.

còn một số nội dung chưa có quy định rõ, như: chưa có Luật về Hội, chưa có quy định bắt buộc người hành nghề tham gia hội,... Năng lực hoạt động, tổ chức của Hội còn hạn chế, nên việc tiếp nhận các nhiệm vụ, hoạt động cần phải được thực hiện theo lộ trình đảm bảo tính ổn định, khả thi. Vai trò quản lý hội viên của hội nghề nghiệp chưa phù hợp với thông lệ quốc tế.

### ***1.2. Về cung thị trường dịch vụ kiểm toán***

- Quy mô dịch vụ kiểm toán còn nhỏ, chưa tương xứng với tiềm năng và tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế;
- Chất lượng dịch vụ kiểm toán đã từng bước được nâng cao nhưng cũng chưa đáp ứng được yêu cầu của nền kinh tế.

Qua công tác giám sát cho thấy, đến nay, mặc dù đã có sự cải thiện đáng kể về kiểm soát chất lượng nhưng thực tế chất lượng dịch vụ kiểm toán độc lập tại một số DNKT vẫn còn hạn chế, có BCTC đã được KTV chấp nhận nhưng sau đó vẫn phát hiện có sai phạm, gian lận. Một số KTV chưa tuân thủ đầy đủ chuẩn mực kế toán, chuẩn mực kiểm toán và các quy định pháp luật có liên quan. Các sai sót này thường xảy ra tại các DNKT nhỏ do không có đủ nguồn lực trong khi phải chịu sức ép về doanh thu, thời gian và giá phí. Do đó một số trường hợp, các bên sử dụng kết quả dịch vụ kiểm toán chưa thật sự yên tâm, tin tưởng vào chất lượng kiểm toán.

Các DNKT lớn, là thành viên các hãng kiểm toán quốc tế đã xây dựng và thực hiện tốt các chính sách, thủ tục kiểm soát chất lượng dịch vụ nên chất lượng dịch vụ kiểm toán được đảm bảo. Tuy nhiên, một số doanh nghiệp đã xây dựng các chính sách, thủ tục kiểm soát chất lượng dịch vụ nhưng chưa tổ chức thực hiện tốt, dẫn đến chất lượng dịch vụ kiểm toán không đạt yêu cầu, yếu kém có sai sót nghiêm trọng.

- Số lượng và chất lượng KTV chưa đáp ứng yêu cầu hội nhập.
- Một số tồn tại trong việc chấp hành quy định pháp luật và đạo đức nghề nghiệp của KTV, DNKT:

+ Một số DNKT, KTV chưa thực hiện tốt quy định của pháp luật, đạo đức nghề nghiệp; chưa tuân thủ đầy đủ các thủ tục và quy trình kiểm toán được quy định trong hệ thống chuẩn mực kiểm toán, thậm chí còn cố ý vi phạm pháp luật. Có trường hợp bị phản ánh là có hoạt động có liên quan đến các đối tượng thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật, lừa đảo, gây thiệt hại cho nhà đầu tư<sup>11</sup>.

+ Một số DNKT hiểu và thực hiện không đúng theo quy định cụ thể của pháp luật về kiểm toán độc lập. Nghị định số 84/2016/NĐ-CP cho phép các DNKT nếu không được chấp thuận kiểm toán cho năm sau thì được phép thực hiện tiếp các hợp đồng kiểm toán đã ký trong năm được chấp thuận nếu đã thực hiện việc soát xét BCTC 6 tháng của khách hàng đó<sup>12</sup>. Quy định này không áp

<sup>11</sup> Ví dụ: Công ty Kiểm toán Thăng Long - TDK, Công ty Kiểm toán - Tư vấn Tài chính quốc tế.

<sup>12</sup> Quy định này để tránh vướng mắc do khách hàng đã bỏ nhiệm vụ và đã ký kết hợp đồng kiểm toán từ đầu năm và công ty phải thuộc danh sách được đại hội đồng cổ đông phê duyệt.

dụng đối với các công ty đã có vi phạm và không được chấp thuận do bị đình chỉ trong năm. Nhưng do hiểu chưa đúng về điều khoản này, nên trong năm 2017 một số công ty<sup>13</sup> vẫn thực hiện và phát hành báo cáo kiểm toán cho 9 khách hàng.

Nguyên nhân xảy ra sai phạm có thể xuất phát từ các lý do khách quan, chủ quan. Nguyên nhân khách quan do những hạn chế vốn có của cuộc kiểm toán, khả năng thu thập bằng chứng kiểm toán của KTV bị giới hạn về phạm vi, như không được cung cấp đầy đủ thông tin và không thể chắc chắn về tính đầy đủ của thông tin; không có khả năng phát hiện các gian lận được che giấu tinh vi và kỹ lưỡng; các thủ tục kiểm toán không thể thực hiện giống như hoạt động điều tra hoặc thanh tra về các sai phạm. Nguyên nhân chủ quan là DNKT chưa xây dựng và vận hành có hiệu quả các chính sách, thủ tục kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán; KTV chưa tinh thông về nghiệp vụ, chưa đặt thái độ hoài nghi nghề nghiệp đúng mức; KTV không thực hiện đầy đủ các thủ tục và quy trình kiểm toán theo quy định của chuẩn mực kiểm toán, vi phạm các quy định về đạo đức nghề nghiệp khi thực hiện kiểm toán; trong một số trường hợp cố tình vi phạm pháp luật. Đạo đức nghề nghiệp của người hành nghề kiểm toán và ý thức tuân thủ pháp luật kiểm toán và chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp chưa cao, còn hạn chế dẫn đến giảm vai trò của thông tin trên báo cáo kiểm toán của đơn vị.

### **1.3. Về cầu thị trường dịch vụ kiểm toán**

**a) Quy định đối tượng bắt buộc phải kiểm toán là các doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn (không phân biệt loại hình đơn vị, doanh nghiệp)**

Tại Quyết định số 633/QĐ-TTg ngày 23 tháng 5 năm 2022 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chiến lược kế toán - kiểm toán đến năm 2030 (Chiến lược kế toán - kiểm toán), đã đưa ra mục tiêu cụ thể đối với việc nâng cao chất lượng nguồn nhân lực và thị trường dịch vụ kế toán - kiểm toán cần: “Phát triển thị trường dịch vụ kế toán - kiểm toán; thực hiện các giải pháp nâng cao chất lượng dịch vụ kế toán, dịch vụ kiểm toán. Định hướng quy mô, số lượng các tổ chức cung cấp dịch vụ kế toán - kiểm toán phù hợp với yêu cầu thực tế thông qua việc hoàn thiện cơ chế và điều kiện hành nghề. Xác định đối tượng được kiểm toán thiết thực hiệu quả, đến năm 2025 đảm bảo 100% doanh nghiệp, đơn vị có quy mô lớn được kiểm toán BCTC, không phân biệt loại hình hoạt động, hình thức sở hữu.”

Bên cạnh các mục tiêu cụ thể trên thì để phát triển thị trường dịch vụ kế toán - kiểm toán cũng cần phải: *“Nghiên cứu xác định đối tượng phải thực hiện kiểm toán độc lập báo cáo tài chính một cách phù hợp; quy định rõ tiêu chí đối với các doanh nghiệp phải được kiểm toán BCTC hàng năm và minh bạch thông tin tài chính, kế toán nhằm nâng cao yêu cầu, chất lượng dịch vụ, tính hiệu quả trong việc công khai, minh bạch các hoạt động kinh tế, tài chính. Xác định tiêu chí đối với các đơn vị có lợi ích công chúng theo hướng bổ sung các đối tượng cần thiết, ... Nghiên cứu, xác định về đối tượng kiểm toán BCTC hàng năm là các đơn vị sự nghiệp công lập quy mô lớn, đặc biệt là các đơn vị sự nghiệp công*

<sup>13</sup> Ví dụ: Công ty Thăng Long - TDK, CPA Hanoi.

*lập tự chủ cả chi đầu tư và chi thường xuyên, đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về chi thường xuyên.”.*

Hiện nay, Luật KTĐL chưa có hướng dẫn cụ thể đối với các nhiệm vụ nêu trên, đặc biệt chưa quy định về tiêu chí để xác định doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn, đơn vị sự nghiệp công lập quy mô lớn, đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ cả chi đầu tư và chi thường xuyên, đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về chi thường xuyên.

#### ***b) Về doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài***

Điều 37 Luật KTĐL quy định doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là đối tượng mà BCTC hàng năm phải được kiểm toán. Tuy nhiên có nhiều ý kiến cho rằng không nên quy định kiểm toán bắt buộc đối với BCTC hàng năm của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Có thể chỉ xem xét các DN có vốn đầu tư nước ngoài có quy mô lớn (tương ứng với các DN, tổ chức trong nước có quy mô lớn) mới phải thực hiện kiểm toán bắt buộc BCTC hàng năm.

#### ***1.4. Về các nội dung khác***

- Về việc luân chuyển kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán:

Hiện nay, theo quy định của Luật KTĐL (Khoản 1 Điều 58 và đoạn 291.100 Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp) thì DNKT không được bố trí KTVHN thực hiện kiểm toán cho một đơn vị có lợi ích công chúng trong năm năm tài chính liên tục. Trường hợp kiểm toán cho đơn vị có lợi ích công chúng, thành viên Ban Giám đốc phụ trách tổng thể cuộc kiểm toán và KTV hành nghề ký báo cáo kiểm toán không được phép ký báo cáo kiểm toán quá 3 năm liên tục cho một khách hàng kiểm toán. KTV hành nghề không được tham gia thực hiện kiểm toán cho một đơn vị có lợi ích công chúng trong 5 năm tài chính liên tục.

Về quy định này, có nhiều ý kiến đề xuất kéo dài thời gian luân chuyển KTV như quốc tế (5-6 năm) vì 3 năm như quy định hiện nay là quá ngắn, thực tế khi chấp nhận khách hàng thì năm thứ nhất cần tìm hiểu, đánh giá rủi ro của khách hàng; năm thứ 2 mới làm quen hơn chút và đến năm thứ 3 hơi quen thì năm thứ 4 đã phải thực hiện luân chuyển. Nên từ 5-6 năm mới luân chuyển thì KTV mới đánh giá được sát sao, hiểu đơn vị được kiểm toán hơn.

- Về hợp tác quốc tế: Luật KTĐL có quy định về việc Bộ Tài chính chịu trách nhiệm thực hiện hợp tác quốc tế về kiểm toán độc lập (điểm m khoản 2 Điều 11). Đặc biệt đối với các tổ chức nghề nghiệp quốc tế lớn về KTĐL cần được hợp tác thường xuyên như ACCA, ICAEW, CPA Australia, IFIAR (Diễn đàn quốc tế của các cơ quan quản lý kiểm toán độc lập),...

Tuy nhiên, hiện nay Bộ Tài chính mới chỉ hợp tác và nhận được sự hỗ trợ thường xuyên từ các tổ chức ACCA, ICAEW, CPA Australia. Còn đối với tổ chức IFIAR - các cơ quan quản lý về kiểm toán độc lập ở các quốc gia trên toàn cầu, là tổ chức quốc tế đi đầu trong việc thúc đẩy các vấn đề chất lượng kiểm toán; Hàng năm, đều tổ chức các cuộc họp để các thành viên thảo luận về các vấn đề pháp lý mới nổi, những thách thức đối với nghề kiểm toán và các phương



pháp chiến lược để đảm bảo chất lượng kiểm toán bền vững thì Việt Nam chưa tham gia là thành viên. Ngoài ra, IFIAR cũng công bố các tài liệu nghiên cứu liên quan đến thiết lập cơ quan giám sát chất lượng kế toán, kiểm toán độc lập và hiệu quả. Tuy nhiên, hiện nay Việt Nam chưa là thành viên của IFIAR. Việc tham gia vào IFIAR sẽ giúp Việt Nam học hỏi được những kinh nghiệm thực tế của các nước phát triển và thúc đẩy sự hợp tác trong việc giám sát chất lượng kiểm toán độc lập.

Trong thời gian tới cần có những chính sách để thúc đẩy gia nhập tổ chức IFIAR cũng như các tổ chức quốc tế về KTĐL khác.

## 2. Các quy định pháp luật có liên quan có thay đổi

- **Luật Đầu tư năm 2014 và 2020:** quy định về “*Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*” mà không còn khái niệm về “*Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài*” như Luật Đầu tư trước đây. Tuy nhiên, Luật KTĐL có quy định về “*Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài*” là đối tượng phải thực hiện kiểm toán đối với BCTC hàng năm. Do vậy, cần phải sửa đổi quy định này tại Luật KTĐL cho phù hợp với Luật Đầu tư 2020.

- **Luật Chứng khoán năm 2019:** Khoản 2 Điều 21 Luật Chứng khoán quy định “*Đơn vị có lợi ích công chúng thuộc lĩnh vực chứng khoán bao gồm công ty đại chúng, tổ chức niêm yết, tổ chức đăng ký giao dịch, tổ chức chào bán chứng khoán ra công chúng, công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ đầu tư chứng khoán, công ty đầu tư chứng khoán, quỹ đầu tư chứng khoán*”.

Tuy nhiên, Luật KTĐL (khoản 3, 4 Điều 53) quy định: *Đơn vị có lợi ích công chúng là Công ty đại chúng, tổ chức phát hành, tổ chức kinh doanh chứng khoán theo quy định của pháp luật về chứng khoán. Doanh nghiệp, tổ chức khác có liên quan đến lợi ích của công chúng do tính chất, quy mô hoạt động của đơn vị đó theo quy định của pháp luật.*

Theo đó, cần phải xem xét sửa đổi, bổ sung khái niệm đơn vị có lợi ích công chúng cho phù hợp với Luật chứng khoán và bổ sung khái niệm đơn vị có lợi ích công chúng sẽ bao gồm cả các doanh nghiệp/tổ chức có quy mô lớn, không phân biệt loại hình hoạt động, hình thức sở hữu nêu trên.

- **Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024:** Luật Các tổ chức tín dụng quy định đối tượng áp dụng gồm: tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài,... Tuy nhiên, Luật KTĐL hiện nay chỉ quy định đơn vị có lợi ích là “*tổ chức tín dụng*” (Khoản 1 Điều 53). Theo đó, cần phải xem xét sửa đổi, bổ sung khái niệm ĐVCLICC cho phù hợp với Luật Các tổ chức tín dụng.

- **Luật Bảo vệ môi trường năm 2020:** Luật Bảo vệ môi trường có quy định về “*Kiểm toán môi trường*” - là việc xem xét, đánh giá có hệ thống, toàn diện hiệu quả quản lý môi trường, kiểm soát ô nhiễm của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ. Luật KTĐL hiện nay chưa có quy định về kiểm toán môi trường.

- **Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả năm 2010:** Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả có quy định về “*Kiểm toán năng lượng*” - là

hoạt động đo lường, phân tích, tính toán, đánh giá để xác định mức tiêu thụ năng lượng, tiềm năng tiết kiệm năng lượng và đề xuất giải pháp sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả đối với cơ sở sử dụng năng lượng. Luật KTĐL hiện nay chưa có quy định về kiểm toán năng lượng.

- **Luật Hợp tác xã năm 2023:** Luật Hợp tác xã 2023 quy định: Hợp tác xã, Liên hiệp Hợp tác xã phải có BCTC năm được kiểm toán bởi tổ chức KTĐL, bao gồm: Hợp tác xã, Liên hiệp Hợp tác xã từ 10 thành viên trở lên; Hợp tác xã, liên hiệp Hợp tác xã đề nghị thụ hưởng các chính sách của nhà nước theo quy định của chính sách đó; Quỹ hỗ trợ phát triển hợp tác xã hoạt động theo mô hình Hợp tác xã. Luật KTĐL hiện nay chưa có quy định về kiểm toán Hợp tác xã.

### III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT

#### 1. Tăng cường hiệu lực, hiệu quả của các chế tài xử phạt

- *Sửa đổi quy định về xử phạt vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập:*

Điều 60 Luật KTĐL chưa quy định phân biệt rõ xử phạt vi phạm hành chính về kiểm toán độc lập và xử phạt vi phạm về việc không tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp đối với KTV và DNKT. Qua quá trình tổ chức thực hiện cho thấy, hành vi vi phạm do không tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp của KTV và DNKT gây ra các tác động lớn hơn rất nhiều so với hành vi vi phạm hành chính về kiểm toán độc lập, ảnh hưởng lớn tới các nhà đầu tư, các bên cho vay nói riêng và lợi ích công chúng nói chung, làm giảm uy tín của ngành kiểm toán.

Các vi phạm liên quan đến các vụ án lớn đều được xác định là vi phạm về việc không tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp đối với KTV và DNKT, cần được xử lý với các chế tài khác với vi phạm hành chính. Đây là vấn đề hết sức cấp bách cần được quy định rõ, để cơ quan có thẩm quyền thực hiện các biện pháp quản lý nhà nước, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả, nhất là trong bối cảnh hiện nay.

- *Sửa đổi thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kiểm toán độc lập là 10 năm:*

Hiện nay, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 41/2018/NĐ-CP ngày 12/3/2018 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán độc lập (Nghị định số 41) đối với cả các hành vi vi phạm hành chính về nghĩa vụ của DNKT, KTV hành nghề (như thông báo, báo cáo, duy trì điều kiện hành nghề,...). Trong quá trình triển khai thực hiện đã phát sinh vướng mắc: Thời hiệu xử phạt theo quy định tại Luật xử lý vi phạm hành chính đối với hành vi vi phạm về KTĐL là 01 năm. Căn cứ giá trị, ý nghĩa của các thông tin tài chính, mức độ ảnh hưởng của các sai phạm về chuẩn mực thì quy định hiện tại là không hợp lý. Vì thời hiệu xử lý quá ngắn, nhiều trường hợp không xử lý được do hết thời hiệu. Theo thông lệ quốc tế, các nước có mức xử phạt vi phạm thường rất cao và không giới hạn về thời hiệu xử phạt đặc biệt là đối với các hành vi vi phạm về tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp.

Do vậy, cần xem xét quy định trong Luật để nâng thời hiệu xử phạt dài hơn. Căn cứ vào thực tế hiện nay và sắp tới, dự thảo đề xuất thời hiệu xử phạt là 10 năm để phù hợp với quy định khác, phù hợp với thực tế, đảm bảo thời gian cần xem xét các thông tin tài chính liên quan đến KTĐL.

Từ thực tế nêu trên, dự thảo bổ sung theo hướng sau: (1). Thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính về lĩnh vực kiểm toán độc lập là 10 năm. (2). Chính phủ quy định chi tiết việc xử phạt vi phạm hành chính về kiểm toán độc lập. Quy định này phù hợp với Luật hình sự hiện nay cũng đang quy định thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự tối đa là 20 năm (Điều 27 Luật hình sự). Do vậy, việc quy định thời hiệu là 10 năm cũng thuộc khung thời gian của Luật hình sự và cũng phù hợp với thời gian lưu trữ hồ sơ, tài liệu kiểm toán là 10 năm.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 60 Luật KTĐL, ngoài hình thức phạt tiền và cảnh cáo thì tổ chức, cá nhân vi phạm có thể bị thu hồi Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán, chứng chỉ kiểm toán viên, Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán, đình chỉ đăng ký hành nghề hoặc cấm tham gia hoạt động kiểm toán độc lập. Để tăng thêm tính răn đe, dự thảo bổ sung các hình thức xử phạt như: đình chỉ kinh doanh dịch vụ kiểm toán, không tiếp tục cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán, không tiếp tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán. Riêng với phạt tiền, quy định mức phạt đối với KTV là 1,5 tỷ đồng, mức phạt đối với DNKT là 3 tỷ đồng. Mức phạt này nhằm đảm bảo tính răn đe và phù hợp với thông lệ quốc tế.

Theo đó, sửa đổi, bổ sung Điều 60:

*“Điều 60. Xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập*

*1. Tổ chức, cá nhân vi phạm quy định tại Điều 59 của Luật này thì bị xử lý theo các hình thức sau:*

*a) Cảnh cáo;*

*b) Phạt tiền: Tối đa là 3 tỷ đồng đối với tổ chức, 1,5 tỷ đồng đối với cá nhân;*

*c) Ngoài hình thức xử lý quy định tại điểm a và điểm b của khoản này, tổ chức, cá nhân vi phạm có thể bị thu hồi Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán, thu hồi chứng chỉ kiểm toán viên, thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán, đình chỉ kinh doanh dịch vụ kiểm toán, đình chỉ hành nghề kiểm toán, không tiếp tục cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán, không tiếp tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán hoặc cấm tham gia hoạt động kiểm toán độc lập.*

*2. Cá nhân vi phạm quy định của Luật này thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà còn bị truy cứu trách nhiệm hình sự.*

*3. Tổ chức, cá nhân vi phạm quy định của Luật này, ngoài việc bị xử lý theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này còn bị đăng tải trên trang thông tin điện tử của Bộ Tài chính hoặc của tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.*

*4. Thời hiệu xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập là 10 năm.*

5. Chính phủ quy định chi tiết việc xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập.”

## **2. Về nâng cao chất lượng dịch vụ KTĐL trong điều kiện hiện nay**

### **2.1. Sửa đổi quy định đối với KTV không được hành nghề kiểm toán**

#### **- Sửa đổi quy định về người không được hành nghề kiểm toán:**

Điều 16 quy định những người không được hành nghề kiểm toán. Tuy nhiên quy định này có thể bị hiểu theo hướng không áp dụng cho những người đã đăng ký hành nghề kiểm toán, tức là đã đăng ký rồi thì vẫn được hành nghề. Vì vậy, dự thảo quy định theo hướng sửa đổi nội dung “*Không được hành nghề kiểm toán*” thay cho “*Không được đăng ký hành nghề kiểm toán*” để áp dụng cho cả những người đã đăng ký hành nghề kiểm toán và người chưa đăng ký hành nghề. Quy định này không liên quan đến các quy định pháp luật khác, nêu rõ hơn đối tượng không được hành nghề, tránh cách hiểu khác dẫn đến vướng mắc trong khi thực hiện. Theo đó dự thảo sửa tên đề của Điều 16 lại là “*Những người không được hành nghề kiểm toán*”.

#### **- Bỏ quy định những người không được hành nghề kiểm toán tại khoản 4 Điều 16 Luật KTĐL**

Khoản 4 Điều 16 quy định người có hành vi vi phạm pháp luật về tài chính, kế toán, kiểm toán và quản lý kinh tế bị xử phạt vi phạm hành chính trong thời hạn một năm, kể từ ngày có quyết định xử phạt sẽ không được đăng ký hành nghề. Trên thực tế, những vi phạm hành chính của KTV có thể xuất phát từ những sơ suất nhỏ, không quá nghiêm trọng và không ảnh hưởng nhiều đến chất lượng dịch vụ kiểm toán và đạo đức nghề nghiệp và không đến mức phải dừng/chấm dứt hành nghề kiểm toán. Do đó, Luật KTĐL sửa đổi, bổ sung nên bỏ khoản 4 Điều 16 khỏi quy định những người không được hành nghề kiểm toán.

#### **- Sửa quy định người bị đình chỉ hành nghề kiểm toán không được đăng ký hành nghề tại khoản 5 Điều 16 Luật KTĐL:**

Quy định tại khoản 5 Điều 16 Luật KTĐL áp dụng cho những người đang trong thời gian bị đình chỉ hành nghề kiểm toán thì không được đăng ký hành nghề. Tuy nhiên, sau khi hết thời hạn bị đình chỉ hành nghề kiểm toán, thì những KTV này sẽ được hành nghề trở lại. Do đó, khoản 5 Điều 16 được sửa lại rõ hơn như sau: “*Người đang trong thời gian bị đình chỉ hành nghề kiểm toán.*”

Từ yêu cầu nêu trên, Luật KTĐL sửa đổi, làm rõ hơn các trường hợp không được hành nghề kiểm toán. Theo đó, Điều 16 được sửa lại như sau: “*Điều 16. Những người không được hành nghề kiểm toán*

1. Cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức; sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân; sĩ quan, hạ sĩ quan nghiệp vụ, sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên môn kỹ thuật, công nhân công an trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân.

2. Người đang bị cấm hành nghề kiểm toán theo bản án, quyết định của

*Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; người đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự; người đã bị kết án một trong các tội về kinh tế, chức vụ liên quan đến tài chính, kế toán mà chưa được xóa án; người đang bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đưa vào cơ sở chữa bệnh, đưa vào cơ sở giáo dục.*

3. *Người có tiền án về tội kinh tế từ nghiêm trọng trở lên.*

4. *Người đang trong thời gian bị đình chỉ hành nghề kiểm toán.”*

## **2.2. Quy định đối với DNKT, chi nhánh DNKT**

**- Quy định số lượng KTV hành nghề tại chi nhánh (gồm cả chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam) ít nhất là 5 KTV:**

Theo quy định tại điểm b khoản 4 Điều 21, các chi nhánh (gồm cả chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam) phải có ít nhất 2 KTV hành nghề. Với số lượng KTV tại 01 chi nhánh quá mỏng, các đơn vị dễ dàng thành lập nhiều chi nhánh tại các địa phương khác nhau hay cùng địa phương với trụ sở chính của DNKT. Tình trạng này một phần đã dẫn đến chất lượng dịch vụ tại một số chi nhánh không đảm bảo yêu cầu mà bản thân doanh nghiệp kiểm toán không được đảm bảo, dẫn đến rủi ro trong hoạt động cung cấp dịch vụ kiểm toán.

Bên cạnh đó, để đảm bảo tính độc lập, quy định hiện nay yêu cầu phải thay đổi KTV ký báo cáo kiểm toán sau một số năm. Nếu chi nhánh chỉ có từ 2-3 KTV hành nghề sẽ khó đảm bảo số lượng kiểm toán viên đáp ứng được quy định này do mỗi báo cáo kiểm toán cần có 2 chữ ký của KTV, dẫn tới tình trạng chi nhánh phải yêu cầu KTV tại trụ sở hoặc chi nhánh khác ký tên trên báo cáo kiểm toán do chi nhánh mình thực hiện kiểm toán. Điều này làm phát sinh thêm thời gian và chi phí do KTV ở trụ sở chính và chi nhánh, do phải tìm hiểu khách hàng và soát xét hồ sơ trước khi ký báo cáo kiểm toán.

Đây là vấn đề cần được xử lý ngay tại thời điểm hiện nay. Căn cứ thực tế hiện nay và tốc độ tăng trưởng của KTV hành nghề trong thời gian tới, dự thảo sửa đổi nâng số lượng kiểm toán viên hành nghề tại chi nhánh từ ít nhất 2 KTV lên thành ít nhất 5 KTV hành nghề để đảm bảo chất lượng dịch vụ kiểm toán, từ đó hạn chế việc thành lập các chi nhánh nhỏ không đủ nguồn lực dẫn tới hậu quả là dịch vụ kiểm toán kém chất lượng.

**- Bổ sung quy định yêu cầu về số lượng KTV hành nghề tại trụ sở chính:**

Khoản 1 Điều 29 Luật KTĐL quy định DNKT có nghĩa vụ hoạt động theo nội dung ghi trong Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán. Hiện nay, điều kiện cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán cho DNKT được quy định tại Điều 21 Luật KTĐL, trong đó có điều kiện DNKT (gồm Công ty TNHH hai thành viên trở lên, Công ty hợp danh, Doanh nghiệp tư nhân) phải có ít nhất 5 KTV hành nghề. Thực tế cho thấy có trường hợp DNKT chỉ duy trì tổng số lượng KTV hành nghề là 5 người, bao gồm ở cả trụ sở chính và chi nhánh, dẫn đến số lượng KTV hành nghề ở trụ sở chính và ở chi nhánh đều dưới 5 người, khó đảm bảo chất lượng dịch vụ kiểm toán.

Đây là vấn đề cần thiết phải được xử lý ngay, vì xu hướng này có thể dẫn đến rủi ro trong hoạt động của doanh nghiệp kiểm toán. Theo đó cần quy định một cách rõ ràng hơn yêu cầu về số lượng kiểm toán viên tại trụ sở chính, để đồng bộ với số lượng KTV tại các chi nhánh.

Vì vậy, để khắc phục tình trạng này, dự thảo bổ sung quy định tại khoản 1, 2 Điều 29 về nghĩa vụ của DNKT, chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam là: *“Phải luôn duy trì tối thiểu năm kiểm toán viên hành nghề tại trụ sở chính, kể cả trường hợp có chi nhánh”* và *“2. Bố trí nhân sự có trình độ chuyên môn phù hợp để bảo đảm chất lượng dịch vụ kiểm toán; quản lý hoạt động nghề nghiệp của kiểm toán viên hành nghề. Trường hợp ký hợp đồng kiểm toán với một khách hàng quá năm năm liên tục thì phải thay đổi kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán. Kiểm toán viên hành nghề đã bị thay đổi thì không được là thành viên tham gia cuộc kiểm toán ở khách hàng này trong vòng năm năm sau đó.”*.

### **2.3. Về thay đổi KTV ký báo cáo kiểm toán**

**- Sửa đổi thời hạn yêu cầu thay đổi KTV hành nghề ký báo cáo kiểm toán tại khoản 8 Điều 39 Luật KTĐL thành 05 năm:**

Khoản 8 Điều 39 Luật KTĐL quy định nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán là sau 3 năm phải yêu cầu thay đổi KTV hành nghề ký báo cáo kiểm toán. Tuy nhiên, trong thực tế thực hiện, nhiều KTV và DNKT có ý kiến rằng thời gian luân chuyển 3 năm là quá ngắn, khi KTV vừa có được hiểu biết kỹ lưỡng về đơn vị được kiểm toán thì phải thay đổi sang KTV khác. Theo thông lệ của các nước, các đơn vị được kiểm toán thông thường phải thay đổi KTV ký báo cáo kiểm toán sau 7 năm, đồng thời KTV hành nghề đã bị thay đổi thì không được là thành viên tham gia cuộc kiểm toán ở khách hàng này trong vòng năm năm sau đó.

Việc điều chỉnh thời gian luân chuyển KTV ký báo cáo kiểm toán cho phép KTV và doanh nghiệp kiểm toán có đủ mức độ hiểu biết về đơn vị được kiểm toán để thực hiện kiểm toán một cách có chất lượng và hiệu quả. Đơn vị được kiểm toán cũng chủ động được thời gian và nhân sự cho việc kiểm toán. Tuy nhiên, việc tăng thời hạn luân chuyển lên theo thông lệ quốc tế (7 năm) cũng dẫn đến rủi ro KTV không duy trì được tính độc lập với khách hàng. Do vậy thời gian phù hợp với điều kiện của Việt Nam có thể được xác định là 5 năm.

Do đó dự thảo đề xuất sửa khoản 8 Điều 39 như sau: *“Trường hợp ký hợp đồng kiểm toán với một doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam quá năm năm liên tục thì phải yêu cầu doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam thay đổi kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán.”*

**- Sửa đổi quy định đơn vị được kiểm toán phải yêu cầu DNKT, chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam thay đổi KTV hành nghề ký báo cáo kiểm toán trong trường hợp ký hợp đồng kiểm toán quá 5 năm:**

Một trong những nghĩa vụ của DNKT, chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam được quy định tại khoản 2 Điều 29 Luật KTĐL là: *“Bố trí nhân sự có trình độ chuyên môn phù hợp để bảo đảm chất lượng dịch vụ kiểm toán; quản lý*

*hoạt động nghề nghiệp của kiểm toán viên hành nghề”.*

Khoản 1 Điều 58 Luật KTĐL quy định: “*Doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam không được bố trí kiểm toán viên hành nghề thực hiện kiểm toán cho một đơn vị có lợi ích công chúng trong năm năm tài chính liên tục”.*

Theo thông lệ của các nước, các DNKT khi kiểm toán cho đơn vị có lợi ích công chúng phải thay đổi KTV ký báo cáo kiểm toán sau 7 năm.

Tương tự như đã trình bày ở trên, dự thảo đề xuất sửa đổi quy định theo hướng: đơn vị được kiểm toán phải yêu cầu DNKT, chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam thay đổi KTV hành nghề ký báo cáo kiểm toán trong trường hợp ký hợp đồng kiểm toán quá 5 năm liên tục, **không phân biệt** đơn vị được kiểm toán có là đơn vị có lợi ích công chúng hay không. Đây là nội dung cần thiết, phù hợp với thực tiễn, dự thảo đề xuất sửa đổi, bổ sung khoản 1, 2 Điều 29 như sau:

*“1. Hoạt động theo nội dung ghi trong Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán. Phải luôn duy trì tối thiểu năm kiểm toán viên hành nghề tại trụ sở chính, kể cả trường hợp có chi nhánh.*

*2. Bố trí nhân sự có trình độ chuyên môn phù hợp để bảo đảm chất lượng dịch vụ kiểm toán; quản lý hoạt động nghề nghiệp của kiểm toán viên hành nghề. Trường hợp ký hợp đồng kiểm toán với một khách hàng quá năm năm liên tục thì phải thay đổi kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán. Kiểm toán viên hành nghề đã bị thay đổi thì không được là thành viên tham gia cuộc kiểm toán ở khách hàng này trong vòng năm năm sau đó”.*

**- Sửa đổi quy định nghĩa vụ của KTV tại khoản 3 Điều 18 Luật KTĐL:**

Bên cạnh nghĩa vụ của DNKT thì KTV hành nghề cũng phải có nghĩa vụ không tham gia là thành viên cuộc kiểm toán ở khách hàng trong vòng năm năm sau đó trong trường hợp đã ký báo cáo kiểm toán năm năm liên tục cho khách hàng này. Do đó Luật KTĐL sửa đổi, bổ sung đề xuất bổ sung thêm nội dung này tại khoản 3 Điều 18 quy định về nghĩa vụ của KTV.

**3. Chính sách tăng cường tính trung thực và minh bạch của các thông tin được kiểm toán**

**3.1. Bổ sung quy định về đối tượng bắt buộc phải kiểm toán**

Đơn vị bắt buộc phải được kiểm toán theo quy định tại Điều 37 Luật KTĐL chưa bao trùm được hết các đối tượng cần phải kiểm toán hiện nay. Trên thực tế, có nhiều doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn, có các giao dịch phức tạp, có số lượng lao động lớn, doanh thu hoạt động cao, ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế... cần thiết phải được kiểm toán báo cáo tài chính hàng năm để nhằm minh bạch thông tin tài chính, giúp các cơ quan chức năng, cơ quan thuế có căn cứ xem xét trong quá trình giám sát, quản lý, điều hành đặc biệt là đảm bảo số thuế nộp vào ngân sách nhà nước được đầy đủ, tránh hiện tượng trốn thuế.

Việc các doanh nghiệp này không là đối tượng được kiểm toán bắt buộc sẽ dẫn đến rủi ro thông tin tài chính của các đơn vị này không đúng, công tác kế

toán và chấp hành kỷ luật tài chính không nghiêm, thậm chí tiềm ẩn rủi ro. Việc đưa các đơn vị này vào đối tượng bắt buộc được kiểm toán là rất cần thiết và cấp bách, nhất là trong bối cảnh hiện nay đã phát sinh các sai phạm của doanh nghiệp rất nghiêm trọng.

Do đó, dự thảo Luật cần bổ sung thêm quy định doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn vào đối tượng bắt buộc phải kiểm toán tại Điều 37, đồng thời quy định doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn là đơn vị có lợi ích công chúng tại Điều 53 để đảm bảo tính thống nhất của dự thảo Luật. Nội dung này giao cho Chính phủ hướng dẫn cụ thể.

Bên cạnh đó, Luật KTĐL không thể quy định đầy đủ các đối tượng phải được kiểm toán bắt buộc trong thời gian dài. Các doanh nghiệp tổ chức ngày càng phát triển theo các quy mô và hình thức khác nhau, nên việc Luật KĐLT không phủ hết các đối tượng bắt buộc là thực tế khách quan. Theo đó, để đáp ứng yêu cầu quản lý, các pháp luật chuyên ngành khác có thể đang và sẽ có những yêu cầu về đối tượng khác cần phải được kiểm toán. Do đó để đảm bảo tính đầy đủ, Luật KTĐL sửa đổi cần bổ sung thêm quy định về đối tượng khác phải được kiểm toán là các doanh nghiệp, tổ chức khác theo quy định của pháp luật.

### **3.2. Về đơn vị có lợi ích công chúng**

- Điều 53 Luật KTĐL quy định 4 nhóm đơn vị có lợi ích công chúng, trong đó khoản 4 quy định nhóm thứ 4: *“Doanh nghiệp, tổ chức khác có liên quan đến lợi ích của công chúng do tính chất, quy mô hoạt động của đơn vị đó theo quy định của pháp luật”*. Như đã nêu ở nội dung liên quan đến Điều 37 sửa đổi, dự thảo quy định doanh nghiệp, tổ chức quy mô lớn là đơn vị có lợi ích công chúng. Do đó, để tránh việc quy định chồng chéo, đảm bảo thống nhất trong 1 Luật, cần phải sửa đổi khoản 4 Điều 53 theo hướng nhóm thứ 4 của đơn vị có lợi ích công chúng là *“Doanh nghiệp, tổ chức khác có quy mô lớn theo quy định của Chính phủ”*.

- Khoản 2 Điều 54 quy định Bộ Tài chính có thẩm quyền quy định về tiêu chuẩn, điều kiện lựa chọn, thủ tục xem xét chấp thuận và các trường hợp đình chỉ hoặc huỷ bỏ tư cách doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam và kiểm toán viên hành nghề được thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính của các đơn vị có lợi ích công chúng... Thực tế cho thấy, do các vấn đề liên quan đến lợi ích công chúng liên quan đến nhiều quy định pháp luật khác, việc giao Chính phủ quy định các nội dung này sẽ phù hợp, linh hoạt và trên thực tế sẽ có tính hiệu lực, hiệu quả hơn. Vì vậy, trong quá trình triển khai thực hiện, thực tế hiện nay đối với các quy định về tiêu chuẩn, điều kiện nêu trên đang được Chính phủ hướng dẫn theo Nghị định 84/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 về tiêu chuẩn điều kiện đối với KTV hành nghề, tổ chức kiểm toán được chấp thuận kiểm toán cho đơn vị có lợi ích công chúng. Đây là vấn đề cần thiết, không ảnh hưởng đến quy định pháp luật khác, triển khai không vướng mắc, đảm bảo tính khả thi và hiệu quả ngay.

Từ thực tế nêu trên, Luật KTĐL cần sửa đổi quy định theo hướng: *“Chính phủ quy định tiêu chuẩn, điều kiện lựa chọn, thủ tục xem xét, chấp thuận và các*



trường hợp đình chỉ hoặc huỷ bỏ tư cách doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam và kiểm toán viên hành nghề được thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính của các đơn vị có lợi ích công chúng, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác”.

#### **4. Các nội dung liên quan cần thực hiện để triển khai Luật KTĐL**

##### ***4.1. Ban hành, công bố các hệ thống chuẩn mực BCTC***

Kiểm toán BCTC là việc thu thập và đánh giá các thông tin tài chính nhằm xác định và báo cáo về sự phù hợp của thông tin này với chuẩn mực kế toán, chế độ kế toán và các chính sách tài chính. Điều này cho thấy rằng cơ sở để đưa ra ý kiến kiểm toán phụ thuộc rất lớn vào BCTC do đơn vị lập căn cứ vào hệ thống chuẩn mực kế toán và các chính sách tài chính. Theo đó, thông tin đơn vị kiểm toán sẽ minh bạch, phù hợp với thông lệ quốc tế, tạo cơ sở để phân định rõ ràng đúng, sai của KTV và DNKT, tạo điều kiện đánh giá chất lượng kiểm toán một cách sát thực.

Chuẩn mực kiểm toán là cơ sở để KTV đưa ra nhận xét về BCTC và thực hiện kiểm toán. Do đó, cần hoàn thiện hệ thống chuẩn mực kiểm toán, cập nhật các chuẩn mực kiểm toán cho phù hợp với sự thay đổi của quốc tế.

##### ***4.2. Tăng cường năng lực cơ quan quản lý, giám sát về kiểm toán và hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát tuân thủ pháp luật về kiểm toán***

Hiện nay, Bộ Tài chính là cơ quan quản lý nhà nước về kiểm toán độc lập, ban hành trình cấp có thẩm quyền các quy định về kiểm toán độc lập, chịu trách nhiệm kiểm tra, kiểm soát chất lượng và xử phạt vi phạm. Để nâng cao cho cơ quan trực tiếp thực hiện chức năng quản lý giám sát về kiểm toán, đặc biệt thu hút và duy trì được đội ngũ nhân sự thực hiện kiểm tra, kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán cần phải cơ chế đặc thù phù hợp về tuyển dụng và đãi ngộ cho các chuyên gia có trình độ cao. Do đó, cần nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và triển khai phương án phù hợp để tổ chức hoạt động theo mô hình tham vấn ý kiến tư vấn về kiểm toán, nhằm có các quyết định phù hợp với thông lệ quốc tế, pháp luật của Việt Nam và thực tiễn của đơn vị.

Phối hợp với các tổ chức nghề nghiệp, cơ sở đào tạo và đội ngũ chuyên gia có kinh nghiệm thực tế về hành nghề kiểm toán để tăng cường công tác đào tạo chuyên môn nghiệp vụ kiểm toán.

Tăng cường các hoạt động kiểm tra, giám sát việc tuân thủ các quy định pháp luật và các chuẩn mực chuyên môn nghiệp vụ của KTV, DNKT. Đặc biệt tăng cường tần suất giám sát, kiểm tra, thanh tra chuyên ngành đối với DNKT và KTV hành nghề, cùng với việc xử lý nghiêm và công khai các hành vi vi phạm của DNKT và KTV.

Tăng cường việc kiểm tra, hướng dẫn tổ chức triển khai có hiệu quả hoạt động kiểm toán độc lập tại các DNKT, nhất là các DNKT thực hiện kiểm toán cho ĐVCLICC.

### ***4.3. Phát triển các hội nghề nghiệp***

- Căn cứ quy định của pháp luật về Hội, pháp luật về kiểm toán, xây dựng ban hành các quy định pháp lý liên quan đến trách nhiệm hoạt động của các tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán; xây dựng mô hình tổ chức hoạt động nghề nghiệp thống nhất, tự quản, chuyên nghiệp, theo thông lệ quốc tế, thu hút đông đảo hội viên tham gia.

- Nâng cao hiệu quả việc tham gia xây dựng và phản biện cơ chế, chính sách; nâng cao năng lực quản lý, giám sát việc tuân thủ các chuẩn mực nghề nghiệp, các chuẩn mực và quy định về đạo đức nghề nghiệp của các kiểm toán viên; kiểm tra chất lượng dịch vụ và bồi dưỡng kiến thức chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp cho kiểm toán viên hành nghề.

- Nghiên cứu để chuyển giao các hoạt động nghề nghiệp phù hợp với pháp luật và năng lực của hội nghề nghiệp theo lộ trình phù hợp, đảm bảo nguyên tắc ổn định và chịu trách nhiệm trước pháp luật.

- Mở rộng quan hệ hợp tác với các tổ chức nghề nghiệp trong khu vực và trên thế giới, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của hội nghề nghiệp, góp phần thúc đẩy hội nhập kiểm toán.

### ***4.4. Phát triển nguồn nhân lực về kiểm toán***

- Đổi mới nội dung, chương trình và phương pháp để nâng cao chất lượng đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực kiểm toán, kết hợp lý luận và thực tiễn, gắn liền với quy trình số hóa và chuyển đổi số về kiểm toán. Quan tâm đến đội ngũ kiểm toán viên hành nghề nhân lực chất lượng cao, phục vụ nhu cầu của các doanh nghiệp, đơn vị và các tổ chức khác trong toàn bộ nền kinh tế trong bối cảnh hội nhập ngày càng sâu rộng.

- Đổi mới phương thức học, tổ chức thi và cấp chứng chỉ kiểm toán viên hành nghề, đảm bảo các kiến thức và kỹ năng theo đúng yêu cầu, thông lệ quốc tế, đảm bảo các điều kiện công nhận lẫn nhau trong khu vực và trên thế giới.

- Nâng cao ý thức kỷ luật, trình độ chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp của kiểm toán viên thông qua việc đổi mới quy định về nội dung, hình thức đào tạo, cập nhật kiến thức; quan tâm, khuyến khích các chương trình đào tạo chứng chỉ nghề nghiệp quốc tế nhằm tiếp cận kiến thức và kỹ năng hành nghề theo thông lệ quốc tế.

### ***4.5. Tăng cường, mở rộng các hoạt động hợp tác quốc tế***

- Tăng cường mối quan hệ và tranh thủ sự giúp đỡ của các tổ chức nghề nghiệp quốc tế về kiểm toán và các tổ chức phi Chính phủ trong việc nghiên cứu, trao đổi kinh nghiệm về kiểm toán; hỗ trợ kỹ thuật đổi mới mô hình quản lý nghề nghiệp kiểm toán cũng như các kỹ thuật chuyên môn nghiệp vụ khác về kiểm toán.

- Nghiên cứu mô hình của các nước phát triển để vận dụng vào Việt Nam trong việc tổ chức, quản lý hoạt động kiểm tra, thanh tra chất lượng dịch vụ kiểm toán; hoạt động xây dựng, áp dụng chuẩn mực kiểm toán; phát triển dịch

vụ kiểm toán; hoàn thiện mô hình đào tạo, thi, cấp chứng chỉ KTV hành nghề.

- Nghiên cứu, triển khai các giải pháp để thúc đẩy mạnh mẽ hội nhập kiểm toán; thị trường dịch vụ kiểm toán với các nước trên thế giới và khu vực.

- Tăng cường hợp tác ASEAN trong lĩnh vực thừa nhận lẫn nhau về dịch vụ kiểm toán.

#### **4.6. Ứng dụng công nghệ thông tin và các hoạt động khác**

- Về ứng dụng công nghệ: Tiếp tục rà soát, cắt giảm, đơn giản hoá thủ tục hành chính để tạo điều kiện thuận lợi, tiết kiệm thời gian và chi phí cho kiểm toán viên, doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ kiểm toán. Ứng dụng hiệu quả thành tựu phát triển của công nghệ thông tin, đáp ứng yêu cầu của quá trình số hóa và chuyển đổi số trong hoạt động kiểm toán.

- Để nâng cao chất lượng dịch vụ thông tin hoạt động quản lý hành nghề, cần xem xét việc xây dựng hệ thống thông tin quản lý hành nghề đối với KTV, quản lý hoạt động kinh doanh đối với các DNKT. Trong đó, thông tin cụ thể về KTV và DNKT được lưu trữ, cập nhật phục vụ cho công tác quản lý nghề nghiệp và cung cấp thông tin cần thiết cho các đối tượng có liên quan theo quy định của pháp luật.

## **D. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

### **I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN**

Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2015 được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 25/6/2015, có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2017 (sau đây gọi tắt là Luật NSNN).

Qua quá trình thực hiện, Luật NSNN đã đi vào cuộc sống, quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, nâng cao tính chủ động và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc quản lý và sử dụng NSNN, củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả ngân sách và tài sản của Nhà nước, tăng tích lũy nhằm thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại. Tuy nhiên, trong quá trình tổ chức thực hiện, những tác động khách quan làm thay đổi cơ cấu thu, ngân sách trung ương (NSTW) vẫn giữ vai trò chủ đạo nhưng có xu hướng giảm, trong khi yêu cầu đòi hỏi cần tăng cường hơn nữa tính chủ động của ngân sách địa phương (NSĐP); công tác xây dựng, tổng hợp dự toán NSNN và phân bổ NSTW, chấp hành, quyết toán NSNN cũng đã phát sinh một số điểm hạn chế, bất cập cần được nghiên cứu để rà soát, sửa đổi cho phù hợp với thực tiễn.

- Tạo khuôn khổ pháp lý về quản lý NSNN thống nhất, đồng bộ theo nguyên tắc tập trung dân chủ; tiềm lực tài chính quốc gia và quy mô NSNN được phát triển; đảm bảo an ninh, an toàn nền tài chính quốc gia.

- Đảm bảo vai trò, quyền hạn của Quốc hội, bước đầu tăng tính chủ động của HĐND các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, quyết định phân bổ ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách

- Đã quy định NSTW được hưởng các khoản thu quan trọng, qua đó NSTW có nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ trọng yếu của quốc gia (như quốc phòng, an ninh, ngoại giao, đầu tư xây dựng các công trình quan trọng,...), bổ sung cho các địa phương khó khăn.

- Cơ chế phân cấp, phân bổ ngân sách đã được quy định cụ thể, từng bước hướng tới mục tiêu nâng cao tính công khai, minh bạch ở từng cấp ngân sách và các đơn vị sử dụng ngân sách.

## **II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

### **1. Một số tồn tại, hạn chế**

- Phân cấp thu ngân sách không còn phù hợp với xu hướng, diễn biến các khoản thu ngân sách, làm giảm vai trò chủ đạo của NSTW, trong khi chưa thực sự khuyến khích tính tự chủ của các địa phương.

- Phân cấp chi ngân sách còn bất cập, một số nội dung phân cấp nhiệm vụ chi giữa NSTW và NSDP còn chưa phù hợp với yêu cầu thực tế; đồng thời, chưa khuyến khích các địa phương tham gia các dự án đầu tư của NSTW trên địa bàn, đặc biệt là các dự án có tính chất vùng và liên vùng.

- Tính chủ động của các đơn vị sử dụng ngân sách còn hạn chế

### **2. Nguyên nhân**

Nhận thức về vai trò chủ đạo của NSTW và chủ động của NSDP còn chưa thông suốt, còn tư tưởng cục bộ, co kéo nguồn lực giữa các cấp ngân sách.

Đổi mới phân cấp, phân bổ NSNN là vấn đề lớn, phức tạp, tác động đến nguồn lực của tất cả các Bộ, ngành, địa phương, gắn liền với việc đổi mới phân cấp quản lý KT-XH, liên quan không chỉ đến quy định của Luật NSNN, Luật Đầu tư công mà còn một số Luật chuyên ngành, vì vậy, nội dung đề xuất luôn có nhiều ý kiến khác nhau.

## **III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT**

- Về phạm vi thu: Cơ bản giữ như quy định hiện hành bên cạnh đó nghiên cứu hoàn thiện quy định thuế đối với nhà, đất; tiếp tục nghiên cứu mở rộng và chống xói mòn cơ sở thuế theo Chiến lược tài chính và Chiến lược cải cách thuế đến năm 2030. Đẩy mạnh thu trên nền tảng số cũng như ứng dụng công nghệ thông tin hiệu quả trong công tác quản lý thu. Thống nhất việc quản lý nguồn thu viện trợ không hoàn lại thuộc nguồn thu NSNN, đầu mối quản lý nhà nước là cơ quan Bộ Tài chính.

- Phân cấp các nguồn thu: Tiếp tục phân chia các nguồn thu NSNN giữa trung ương và địa phương theo 3 nhóm; tuy nhiên cần điều chỉnh phương thức phân chia để đảm bảo củng cố vai trò chủ đạo của NSTW vững chắc, bền vững và nâng cao tính chủ động của NSDP, thực hiện theo hướng quy định cụ thể tỷ lệ phân chia từng khoản thu theo nhóm các địa phương và chỉ thay đổi, bổ sung khi có những biến động lớn

- Về phân cấp chi NSNN: Phân định rõ trách nhiệm và khả năng tham gia của NSNN vào các hoạt động cung ứng dịch vụ công, xây dựng, quản lý vận

hành các công trình hạ tầng kinh tế - kỹ thuật có khả năng thu hồi vốn cao; khuyến khích huy động tối đa các nguồn lực ngoài nhà nước tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng; rà soát, sửa đổi bổ sung quy định của pháp luật có liên quan đối với quỹ tài chính nhà nước ngoài NSNN để đảm bảo nguồn thu, nhiệm vụ chi của các Quỹ không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSNN.

- Phân cấp về thẩm quyền quyết định chính sách, chế độ chi NSNN: Tăng thẩm quyền của địa phương trong việc quyết định chính sách, chế độ chi phù hợp với yêu cầu quản lý kinh tế - xã hội trên địa bàn và khả năng cân đối NSDP. Trung ương chỉ ban hành một số chính sách, chế độ áp dụng chung trong toàn quốc hoặc quy định mức khung để địa phương chủ động quyết định mức cụ thể. Thực hiện mở rộng thẩm quyền HĐND cấp tỉnh được ban hành chính sách thu nhập cán bộ, công chức theo Nghị quyết 27-NQ/TW.

- Phân cấp nhiệm vụ chi: Phân định rõ nhiệm vụ giữa NSTW và NSDP đối với chi quốc phòng, an ninh, chi hỗ trợ người có công, sự nghiệp kinh tế sửa chữa, bảo trì giao thông vận tải, công trình thủy lợi; phòng chống biến đổi khí hậu; bảo vệ môi trường,...; bổ sung quy định cho phép các địa phương quyết định sử dụng NSNN cấp mình để hỗ trợ NSTW, hỗ trợ địa phương khác để thực hiện hoặc tham gia các dự án đầu tư của NSTW trên địa bàn, đặc biệt là các dự án có tính chất Vùng và liên Vùng.

- Phân cấp về vay, trả nợ và bội chi NSNN: Cho phép Chính phủ trong điều hành được điều chỉnh chỉ tiêu tổng mức vay, số bội chi giữa các địa phương trên cơ sở đảm bảo không làm tăng tổng mức vay và số bội chi NSDP đã được Quốc hội quyết định và không vượt quá giới hạn dư nợ vay của từng địa phương. Nghiên cứu quy định trong cho phép các địa phương được vay lại từ nguồn vốn trái phiếu Chính phủ NSTW huy động để giảm chi phí vay của địa phương.

- Về cơ chế phân bổ NSNN: Đẩy mạnh cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan, đơn vị; bổ sung quy định cho phép người đứng đầu đơn vị được quyết định một số chế độ chi đặc thù phù hợp với thực tế yêu cầu của đơn vị; các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Thực hiện đổi mới cơ chế tự chủ theo yêu cầu Nghị quyết 19-NQ/TW trên cơ sở đẩy nhanh lộ trình tính đúng, đủ giá, phí dịch vụ sự nghiệp công.

Trên cơ sở đó, thực hiện chỉ đạo của Ban cán sự Đảng Chính phủ, Ban Cán sự Đảng Bộ Tài chính đã trình Bộ Chính trị Đề án "*Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý, phân bổ ngân sách nhà nước để bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương và chủ động của ngân sách địa phương, các cơ quan, đơn vị có liên quan*". Ngày 29/7/2024, Ban Cán sự Đảng Bộ Tài chính đã có Tờ trình, công văn gửi Văn phòng Trung ương về việc hoàn thiện dự thảo Tờ trình, Đề án...

Từ tình hình trên, sau khi có Kết luận của Bộ Chính trị đối với Đề án, Bộ Tài chính sẽ trình cấp có thẩm quyền đề xuất cụ thể việc đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đối với việc xây dựng Luật để sửa đổi, bổ sung Luật NSNN hiện hành, đảm bảo tuân thủ đúng quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật; trên cơ sở đó, sẽ đề xuất tổng thể các nội dung sửa đổi, bổ sung Luật NSNN sau.

Thực hiện yêu cầu của Ban Chỉ đạo rà soát xử lý vướng mắc trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, Nghị quyết số 93/NQ-CP ngày 18/6/2024 của Chính phủ về nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm để thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô; trên cơ sở tổng hợp các bất cập, vướng mắc, mâu thuẫn, chồng chéo tại của luật tại các Báo cáo của Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính đã có Văn bản số 7898/BTC-PC ngày 26/7/2024 gửi Bộ Tư pháp tổng hợp đề báo cáo Thủ tướng Chính phủ tại Phiên họp thứ 2 Ban Chỉ đạo rà soát, xử lý vướng mắc trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (ngày 07/8/2024). Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại phiên họp Thường trực Chính phủ ngày 16/8/2024, Bộ Tài chính lựa chọn 02 chính sách đề đề xuất trình cấp có thẩm quyền để đưa vào 01 luật một số luật liên quan đến chức năng quản lý nhà nước của Bộ Tài chính, cụ thể là:

Chính sách 1: Mở rộng quy định sử dụng NSDP để hỗ trợ NSTW, hỗ trợ các địa phương khác.

Chính sách 2: Cho phép ngân sách địa phương được chi viện trợ cho các địa phương nước ngoài.

## **Đ. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT QUẢN LÝ, SỬ DỤNG TÀI SẢN CÔNG**

### **I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN**

#### **1. Về việc ban hành văn bản quy định chi tiết Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; tuyên truyền, phổ biến Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật**

Ngay sau khi Luật Quản lý, sử dụng tài sản công được ban hành, để triển khai thực hiện các quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Chính phủ đã ban hành 22 Nghị định quy định chi tiết, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 03 Quyết định.

#### **2. Về việc tuyên truyền, phổ biến Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật**

Ngay sau khi Luật Quản lý, sử dụng tài sản công được ban hành, Bộ Tài chính đã tổ chức đăng tải Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Tài chính, Trang thông tin điện tử về tài sản nhà nước; tuyên truyền những nội dung chính, những điểm mới trong quy định về quản lý, sử dụng tài sản công thông qua các cuộc họp báo chuyên đề, các bài viết, chuyên mục đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng; tổ chức các cuộc Hội nghị để phổ biến các nội dung chủ yếu của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết cho tất cả các Bộ, cơ quan trung ương, Sở Tài chính các địa phương và phối hợp tổ chức các buổi phổ biến, tuyên truyền cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý của Bộ, ngành, địa phương theo đề nghị của Bộ, ngành, địa phương.

Trong quá trình thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật, Các Bộ, cơ quan trung ương, Ủy ban nhân

dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã tích cực tổ chức tuyên truyền, phổ biến các quy định của Luật với nhiều hình thức như đăng tải toàn văn các quy định của Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành trên cổng thông tin điện tử của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương, có văn bản triển khai việc tổ chức thi hành Luật đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý, tổ chức các cuộc hội nghị tập huấn, tuyên truyền các quy định của Luật,...

Sau hơn 05 năm triển khai thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công đã được triển khai thường xuyên, với nhiều hình thức khác nhau, qua đó góp phần nâng cao nhận thức của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trong công tác quản lý, sử dụng tài sản công.

### **3. Về công tác chỉ đạo thực hiện Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật**

Trong quá trình thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Thủ tướng Chính phủ đã có các Chỉ thị để chỉ đạo thực hiện<sup>14</sup>; Bộ Tài chính đã có nhiều văn bản gửi các bộ, ngành, địa phương để đôn đốc, chỉ đạo việc thực hiện các quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật<sup>15</sup>.

### **4. Về việc ban hành quy định về phân cấp thẩm quyền trong quản lý, sử dụng tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, quản lý, xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân**

Tại khoản 1 Điều 138 Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 của Chính phủ quy định: *“Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm ban hành quy định về phân cấp quản lý tài sản công thuộc phạm vi quản lý theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và Nghị định này”*.

Theo quy định tại điểm b, điểm c khoản 1, điểm c khoản 2, điểm c khoản 3 Điều 19 Nghị định số 29/2018/NĐ-CP ngày 05/3/2018 của Chính phủ, Bộ

<sup>14</sup> Chỉ thị số 32/CT-TTg ngày 10/12/2019 về đẩy mạnh triển khai thi hành Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật; Chỉ thị số 09/CT-TTg ngày 28/3/2023 về tăng cường công tác quản lý tài sản kết cấu hạ tầng do Nhà nước đầu tư, quản lý; Chỉ thị số 22/CT-TTg ngày 23/6/2023 về việc chấn chỉnh, tăng cường kỷ cương, kỷ luật trong việc chấp hành pháp luật về tài chính - ngân sách nhà nước.

<sup>15</sup> Công văn 2617/BTC-QLCS ngày 21/3/2022 về thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản công; Công điện 04/CĐ-BTC ngày 28/7/2022 về việc tăng cường công tác sắp xếp lại, xử lý tài sản công; Công văn 9217/BTC-QLCS ngày 14/9/2022 triển khai thực hiện Nghị định số 43/2022/NĐ-CP quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng cấp nước sạch; Công văn 13669/BTC-QLCS ngày 26/12/2022 về việc ban hành tiêu chuẩn, định mức diện tích chuyên dùng theo quy định tại NĐ 152/2017/NĐ-CP; Công văn 1076/BTC-QLCS ngày 07/02/2023 về việc tăng cường công tác quản lý, sử dụng tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; Công văn 2635/BTC-QLCS ngày 22/3/2023 về việc đẩy nhanh tiến độ thực hiện sắp xếp lại, xử lý nhà, đất theo Nghị quyết số 74/2022/QH15; Công văn 5783/BTC-QLCS ngày 07/6/2023 về việc thực hiện kiểm tra chuyên đề công tác quản lý, sử dụng tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; Công văn 5767/BTC-QLCS ngày 06/6/2023 về tăng cường công tác quản lý tài sản kết cấu hạ tầng do Nhà nước đầu tư, quản lý theo Chỉ thị số 09/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ;....

trưởng, thủ trưởng cơ quan trung ương quyết định hoặc phân cấp quyết định phê duyệt phương án xử lý đối với tài sản là tang vật phương tiện vi phạm hành chính có giá trị dưới 500 triệu đồng/01 đơn vị tài sản do cơ quan, người có thẩm quyền thuộc trung ương quyết định tịch thu, tài sản chuyển giao cho cơ quan chuyên ngành; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc người được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phân cấp quyết định phê duyệt phương án xử lý đối với tài sản do cơ quan, người có thẩm quyền thuộc cơ quan địa phương quyết định tịch thu.

Thực hiện các quy định nêu trên, đến nay, về cơ bản, các bộ, cơ quan trung ương, địa phương đều đã ban hành quy định về phân cấp quản lý tài sản công theo quy định tại Nghị định số 151/2017/NĐ-CP (trừ một số cơ quan như: Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Văn phòng Chủ tịch nước không thực hiện phân cấp do không có đơn vị cấp dưới).

## **5. Về việc ban hành tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công chuyên dùng cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý**

Theo tổng hợp báo cáo tình hình quản lý, sử dụng tài sản công của các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương thì các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương đều đã ban hành quy định về phân cấp thẩm quyền ban hành tiêu chuẩn, định mức tài sản công chuyên dùng (máy móc, thiết bị chuyên dùng, xe ô tô chuyên dùng, diện tích chuyên dùng) hoặc ban hành tiêu chuẩn, định mức tài sản công chuyên dùng để áp dụng cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương

Việc ban hành các tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công đã tạo cơ sở cho việc lập kế hoạch đầu tư xây dựng, mua sắm vừa phù hợp với yêu cầu sử dụng, vừa phù hợp với khả năng ngân sách, tạo sự công bằng, minh bạch. Đồng thời, các tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công cũng là cơ sở cho việc sắp xếp lại, xử lý các cơ sở nhà, đất, điều chuyển tài sản trong toàn hệ thống để đảm bảo tiết kiệm, nâng cao hiệu quả sử dụng tài sản công.

## **6. Một số kết quả đạt được**

### **6.1. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật đã xác định cụ thể đối tượng được giao quản lý, sử dụng tài sản công**

Tại khoản 1 Điều 6 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công đã xác lập một trong những nguyên tắc quan trọng nhất trong quản lý, sử dụng tài sản công, đó là: *“Mọi tài sản công đều phải được Nhà nước giao quyền quản lý, quyền sử dụng và các hình thức trao quyền khác cho cơ quan, tổ chức, đơn vị và đối tượng khác theo quy định của Luật này và pháp luật có liên quan”*. Với nguyên tắc này, mỗi tài sản công đều phải được giao cho một đối tượng cụ thể chịu trách nhiệm trước nhà nước trong việc quản lý, bảo vệ, sử dụng, khai thác, nâng cao ý thức, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được giao quản lý, sử dụng tài sản công. Thể chế hóa nguyên tắc nêu trên, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành đã xác định rõ đối tượng được giao quản lý, sử dụng đối với từng loại tài sản (tài sản công phục vụ công tác quản lý nhà nước, cung cấp dịch vụ công, bảo đảm quốc phòng, an ninh, tài



sản kết cấu hạ tầng giao thông, thủy lợi, nước sạch...). Trên cơ sở xác định đối tượng được giao quản lý, sử dụng tài sản công, pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công đã quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công, quyền và nghĩa vụ của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị sử dụng tài sản công<sup>16</sup>. Các cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công phải xây dựng Quy chế quản lý, sử dụng tài sản công của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình và tổ chức triển khai thực hiện.

## **6.2. Thực hiện phân công, phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm trong quản lý, sử dụng tài sản công**

Để tổ chức thực hiện quản lý tài sản công, các nước theo đuổi các mô hình quản lý khác nhau. Có 05 mô hình đang được áp dụng là: mô hình quản lý tập trung, mô hình quản lý phân tán, mô hình quản lý kiểu doanh nghiệp, mô hình hợp tác công - tư và mô hình hỗn hợp. Với quy mô lớn, phong phú về chủng loại, đối tượng được giao quản lý, sử dụng, mô hình quản lý tài sản công ở Việt Nam là mô hình hỗn hợp, thiên về phân tán. Theo đó, việc phân công, phân cấp quản lý giữ vai trò quan trọng.

Theo các quy định hiện hành, Chính phủ thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với các tài sản công thuộc sở hữu toàn dân; thống nhất quản lý việc sử dụng các tài sản công khác, bảo đảm sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quản lý tài sản công. Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về tài sản công; chủ trì xây dựng tiêu chuẩn, định mức, chế độ quản lý, sử dụng tài sản công đối với một số loại tài sản. Việc tổ chức thực hiện các quyết định về hình thành, sử dụng, khai thác và xử lý tài sản công (mua sắm, thuê, bảo dưỡng, sửa chữa, nâng cấp, mở rộng, bàn giao, tiếp nhận, bán, chuyển nhượng, thanh lý...) thuộc trách nhiệm của các Bộ, ngành, địa phương, đơn vị trực tiếp quản lý, sử dụng tài sản công. Các Bộ, cơ quan trung ương, UBND các cấp thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu đối với tài sản công thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật. Trên cơ sở đó, Chính phủ phân cấp thẩm quyền quyết định đối với: (i) Giao, mua sắm, thuê, xử lý tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; (ii) Sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; (iii) Giao, xử lý tài sản kết cấu hạ tầng; phê duyệt đề án khai thác tài sản kết cấu hạ tầng; (iv) Sử dụng tài sản công để tham gia dự án theo hình thức đối tác công tư; sử dụng tài sản công để thanh toán cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình theo hình thức hợp đồng xây dựng - chuyển giao; (v) Xác lập quyền sở hữu toàn dân về tài sản; phê duyệt phương án xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân; (v) Mua sắm, thuê, phê duyệt phương án xử lý tài sản phục vụ hoạt động của dự án sử dụng vốn nhà nước. Việc phân cấp được thực hiện theo nguyên tắc “tài sản cấp nào do cấp đó quyết định”. Tài sản công do trung ương quản lý, việc quyết định các vấn đề nêu trên do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương quyết định hoặc phân cấp thẩm

<sup>16</sup> Điều 23, Điều 76 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Điều 6 Nghị định số 165/2017/NĐ-CP, Điều 6 Nghị định số 29/2018/NĐ-CP của Chính phủ..

quyền quyết định; tài sản công do địa phương quản lý do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định hoặc phân cấp thẩm quyền quyết định. Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định trong trường hợp phạm vi xử lý có liên quan đến nhiều Bộ, ngành, địa phương hoặc tài sản có giá trị đặc biệt lớn. Đến nay, các Bộ, ngành, địa phương đã ban hành quy định về phân cấp trong quản lý, sử dụng tài sản công theo quy định nêu trên, trừ một số cơ quan trung ương không có các đơn vị cấp dưới: Văn phòng Chủ tịch nước, Trung ương Hội Cựu chiến binh Việt Nam.

**6.3. Đã hình thành đồng bộ hệ thống tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công làm cơ sở cho việc lập kế hoạch, dự toán, quyết định và thực hiện giao, đầu tư xây dựng, mua sắm, sử dụng, xử lý đối với tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, đồng thời cũng là công cụ để kiểm soát việc chấp hành pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong quản lý, sử dụng tài sản công.**

Luật Quản lý, sử dụng tài sản công đã quy định việc ban hành tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công phải tuân thủ các nguyên tắc: đúng thẩm quyền; tuân thủ trình tự, thủ tục ban hành theo quy định của pháp luật; phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao; khả năng của ngân sách nhà nước; mức độ tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập. Đồng thời xác định rõ thẩm quyền ban hành tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công như sau: (i) Chính phủ quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng đối với các tài sản công là trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp; xe ô tô; tài sản công của cơ quan Việt Nam ở nước ngoài; (ii) Thủ tướng Chính phủ quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng đối với các tài sản công là: Tài sản đặc biệt tại đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân; Nhà ở công vụ; Máy móc, thiết bị và các loại tài sản công được sử dụng phổ biến tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; (iii) Bộ, cơ quan trung ương quyết định hoặc phân cấp thẩm quyền quyết định áp dụng tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản chuyên dùng tại cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý; (iv) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định hoặc phân cấp thẩm quyền quyết định áp dụng tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản chuyên dùng tại cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý sau khi có ý kiến thống nhất của Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp; (v) Người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư quyết định áp dụng tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công tại đơn vị mình, trừ tiêu chuẩn, định mức diện tích làm việc, xe ô tô, máy móc, thiết bị của các chức danh quản lý.

Để công cụ tiêu chuẩn, định mức đi vào thực tiễn quản lý, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công đã giao Bộ, cơ quan trung ương, UBND các cấp có trách nhiệm tổ chức kiểm tra việc tuân thủ tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công có trách nhiệm tự kiểm tra việc tuân thủ tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công. Việc kiểm tra tuân thủ tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công được thực hiện trong toàn bộ quy trình đầu tư xây dựng, mua sắm, giao, thuê, sử dụng, xử lý tài sản công.

Trên cơ sở quy định của Luật, Chính phủ đã ban hành quy định về tiêu chuẩn định mức sử dụng trụ sở làm việc và cơ sở hoạt động sự nghiệp, xe ô tô, tài sản của cơ quan Việt Nam ở nước ngoài, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản đặc biệt tại đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, nhà công vụ, máy móc, thiết bị; các Bộ, cơ quan trung ương, UBND cấp tỉnh đang từng bước ban hành tiêu chuẩn định mức sử dụng tài sản công chuyên dùng thuộc phạm vi quản lý.

## II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN

*Một là*, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hiện nay quy định “cứng” thẩm quyền phê duyệt Đề án sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Quy định này đã hạn chế tính chủ động của các Bộ, ngành, địa phương, đơn vị cấp dưới trong việc khai thác tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập; thời gian ra quyết định phê duyệt Đề án bị kéo dài do phải qua nhiều khâu trung gian; đồng thời, thiếu sự đồng bộ với quy định về thẩm quyền áp dụng cho các hành vi khác liên quan đến quản lý, sử dụng tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị (mua sắm, thuê, bán, điều chuyển, thanh lý,...).

*Hai là*, thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật, các Bộ, cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã ban hành quy định phân cấp thẩm quyền trong mua sắm, thuê, quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công. Việc phân cấp thẩm quyền được các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương thực hiện theo nhiều tiêu chí khác nhau như: theo loại tài sản, theo giá trị của tài sản, theo mức độ tự chủ của cơ quan, tổ chức, đơn vị,... và được phân cấp cho nhiều đối tượng khác nhau như: UBND cấp tỉnh, huyện xã, Chủ tịch UBND cấp tỉnh, huyện, xã, Giám đốc Sở, ngành, tổ chức, đơn vị thuộc tỉnh, Thủ trưởng cơ quan nhà nước, Thủ trưởng đơn vị sự nghiệp công lập,... Quá trình thực hiện các quy định về phân cấp của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương cho thấy việc phân cấp này là phù hợp với thực tiễn, sát với yêu cầu quản lý tài sản công của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương. Tuy nhiên, việc phân cấp nêu trên hiện nay chưa bảo đảm thống nhất với Luật Tổ chức chính quyền địa phương do theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chỉ phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới.

*Ba là*, hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp do ngân sách nhà nước bảo đảm theo quy định của pháp luật; do đó, tài sản tại Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tài sản công theo Điều 53 Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, loại hình của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chưa được xác định cụ thể trong các nhóm tổ chức đã quy định tại Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; do đó, còn có sự lúng túng trong áp dụng pháp luật để quản lý, sử dụng đối với tài sản công tại Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

*Bốn là*, một số hình thức xử lý tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân cần được điều chỉnh, cập nhật cho phù hợp với thực tiễn xử lý tài sản, nhằm bảo đảm việc xử lý tài sản được tiết kiệm,

hiệu quả; quy trình xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân chưa phù hợp với thực tiễn phân cấp thẩm quyền quyết định xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân

*Năm là*, quy định về khai thác tài sản kết cấu hạ tầng hiện nay còn chưa hợp lý, làm phát sinh thủ tục hành chính không cần thiết đối với một số trường hợp tài sản kết cấu hạ tầng phục vụ mục đích công cộng không phát sinh nguồn thu từ khai thác tài sản (do vẫn phải lập Đề án khai thác tài sản) và hạn chế các đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng tự khai thác tài sản kết cấu hạ tầng được giao để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, sử dụng, khai thác tài sản.

*Sáu là*, một số quy định về tính khấu hao, hao mòn tài sản công chưa đồng bộ, chưa đáp ứng được thực tiễn của cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp được giao quản lý tài sản công trong quá trình quản lý, sử dụng, khai thác tài sản; một số đơn vị sự nghiệp công lập thuộc đối tượng phải tính khấu hao tài sản nhưng vẫn được Nhà nước giao nhiệm vụ và định giá cung cấp dịch vụ của đơn vị mà trong giá cung cấp dịch vụ chưa được cấu thành yếu tố khấu hao tài sản.

*Bảy là*, chưa có quy định cụ thể để phân định việc áp dụng giữa Luật Quản lý, sử dụng tài sản công với các luật có liên quan như: Luật Đất đai, các luật về tài nguyên và pháp luật khác dẫn đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp vẫn còn lúng túng trong việc áp dụng pháp luật.

### **III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT QUẢN LÝ, SỬ DỤNG TÀI SẢN CÔNG**

Trên cơ sở kết quả đánh giá việc thi hành Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Bộ Tài chính đề xuất một số định hướng sửa đổi, bổ sung Luật Quản lý, sử dụng tài sản công như sau:

- Hoàn thiện các quy định về thẩm quyền quyết định trong mua sắm, thuê, quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công, bao gồm cả việc phê duyệt Đề án sử dụng tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết, việc ban hành chế độ, tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật bảo dưỡng, sửa chữa tài sản công;

- Bổ sung quy định về chế độ quản lý, sử dụng tài sản công tại Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

- Hoàn thiện quy định về hình thức xử lý tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, hình thức xử lý tài sản kết cấu hạ tầng; hình thức xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân.

- Hoàn thiện quy định về trình tự, thủ tục xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân theo hướng đơn giản hóa thủ tục, tạo sự chủ động cho đơn vị chủ trì quản lý tài sản trong việc lập phương án xử lý tài sản.

- Hoàn thiện quy định về tính khấu hao, hao mòn tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập, tài sản kết cấu hạ tầng.

- Hoàn thiện quy định về khai thác tài sản kết cấu hạ tầng để tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng trong việc khai

thác tài sản.

- Hoàn thiện quy định về quản lý, sử dụng đất đai, tài nguyên để phân định rõ việc áp dụng giữa các luật.

## **E. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT QUẢN LÝ THUẾ**

### **I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN**

Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 hiện hành được Quốc hội khóa XIV thông qua tại kỳ họp thứ 7 ngày 13/6/2019, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2020 (trong đó, quy định về hóa đơn, chứng từ điện tử có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2022) (thay thế Luật Quản lý thuế số 78/2006/QH11 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 21/2012/QH13, Luật số 71/2014/QH13 và Luật số 106/2016/QH13).

Qua quá trình triển khai thực hiện, Luật Quản lý thuế đã phát huy hiệu quả tích cực góp phần đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính thuế theo hướng đơn giản, rõ ràng, minh bạch nhằm tạo thuận lợi, giảm thời gian thực hiện thủ tục hành chính cho người nộp thuế trong việc thực hiện nghĩa vụ thuế; giảm tần suất kê khai, nộp thuế đối với người nộp thuế có quy mô vừa và nhỏ, từ đó giảm chi phí cho doanh nghiệp, người dân và được dư luận xã hội đánh giá cao. Luật đã thực hiện tốt các mục tiêu đề ra khi xây dựng và ban hành.

Luật Quản lý thuế được ban hành và triển khai thực hiện trong bối cảnh Cơ quan thuế đang từng bước thực hiện các chiến lược cải cách hiện đại hoá hệ thống thuế qua các giai đoạn: Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011-2020 theo Quyết định số 732/2011/QĐ-TTg ngày 17/5/2011; Chiến lược cải cách hiện đại hoá hệ thống thuế đến năm 2030 theo Quyết định số 508/QĐ-TTg ngày 23/4/2022 của Thủ tướng Chính phủ. Sau các giai đoạn thực hiện chiến lược, việc đánh giá kết quả thực hiện các mục tiêu cũng như nội dung đã đề ra trong Chiến lược là cơ sở để nghiên cứu, đề xuất, sửa đổi các vướng mắc, các hạn chế liên quan đến việc thực thi pháp luật cũng như công tác quản lý thuế. Trước những khó khăn, thách thức, Đảng và Nhà nước đã kịp thời điều chỉnh mục tiêu và nhiệm vụ trọng tâm theo hướng tập trung ưu tiên kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, duy trì tăng trưởng hợp lý, đảm bảo an sinh xã hội. Cùng với sự nỗ lực phấn đấu của cộng đồng doanh nghiệp, kinh tế xã hội qua các giai đoạn có bước phát triển, nhờ đó việc triển khai, thực hiện Luật Quản lý thuế đã dần đi vào ổn định và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đã có những kết quả đáng ghi nhận và tạo tiền đề cho những giai đoạn tiếp theo.

Trong giai đoạn hơn 04 năm triển khai thực hiện, Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 về cơ bản đã đạt được các mục tiêu, quan điểm khi ban hành. Kết quả của việc ban hành Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 như sau:

#### **1. Một số đánh giá chung**

- Đã quán triệt các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước vào cuộc sống; Nghị quyết đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng; Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương giải pháp

tái cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững; đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc mở rộng cơ sở thu.

- Đáp ứng được yêu cầu của cải cách hành chính, trong đó có cải cách tài chính công, cải cách thủ tục quản lý thuế hướng tới hoạt động quản lý thống nhất, công khai, minh bạch, đơn giản hóa, dễ hiểu, dễ thực hiện, dễ kiểm tra, đồng thời tạo cơ sở pháp lý để nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế để phòng chống trốn thuế, thất thu và nợ đọng thuế.

- Góp phần tạo ra môi trường đầu tư kinh doanh lành mạnh, tạo điều kiện phát triển các thành phần kinh tế, trong đó coi trọng phát triển thành phần kinh tế tư nhân, khuyến khích các hộ kinh doanh mở rộng quy mô đầu tư, nâng cao hiệu quả hoạt động trong quá trình hình thành các tổ chức hợp tác, hoặc chuyển đổi hoạt động kinh doanh theo mô hình doanh nghiệp, tạo thuận lợi để mở rộng cơ sở nộp thuế.

- Góp phần tiếp cận tới các chuẩn mực và thông lệ quốc tế để góp phần thu hút đầu tư trong nước, nước ngoài, tạo cơ sở để tham gia đàm phán, ký kết các Hiệp định đa phương, song phương về thuế.

- Tạo hành lang pháp lý cho việc ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại cho công tác quản lý thuế, trong đó có việc áp dụng rộng rãi phổ biến quản lý thuế điện tử, giao dịch điện tử trong cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4.

- Góp phần khắc phục những hạn chế, bất cập hiện nay về công tác quản lý thuế và đảm bảo tính thống nhất giữa Luật Quản lý thuế và các Luật thuế, các văn bản pháp luật có liên quan.

## **2. Một số đánh giá cụ thể:**

### **2.1. Về phạm vi điều chỉnh**

Luật đã quy định đảm bảo bao quát việc quản lý các loại thuế và các khoản thu khác thuộc ngân sách nhà nước; tạo cơ sở pháp lý cho quản lý thuế hiện đại, tiếp cận tới những chuẩn mực, thông lệ quốc tế, tạo điều kiện thuận lợi cho người nộp thuế, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người nộp thuế; quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan quản lý thuế cũng như các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong quản lý thuế. Một số nội dung cơ bản như:

- Quy định người nộp thuế không bị xử lý vi phạm về thuế, không tính tiền chậm nộp đối với trường hợp do người nộp thuế thực hiện theo văn bản hướng dẫn và quyết định xử lý của cơ quan thuế, cơ quan nhà nước có thẩm quyền liên quan đến nội dung xác định nghĩa vụ thuế của người nộp thuế. Quy định này tạo điều kiện cho người nộp thuế trong việc thực hiện nghĩa vụ của mình, đồng thời nâng cao vai trò trách nhiệm của cơ quan thuế khi thực thi công vụ.

- Quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan như: Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về quản lý thuế, bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan quản lý ngành và địa phương trong quản lý thuế; Bộ Tài chính là cơ quan chủ trì giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về quản lý thuế. Một số Bộ, ngành có liên quan phối hợp thực hiện quản lý thuế phù hợp với chức năng,

nhiệm vụ của từng Bộ, ngành (*những nhiệm vụ, quyền hạn có tính chất đặc thù của Bộ trong việc quản lý thuế, không phải công việc thường xuyên đã được quy định tại văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ của Bộ*) gồm: Bộ Công an, Bộ Công Thương, Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Y Tế, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam...

- Đối với ngân hàng thương mại có trách nhiệm phối hợp với cơ quan quản lý thuế trong việc thu, nộp thuế, khấu trừ, nộp thay nghĩa vụ thuế của người nộp thuế, cung cấp thông tin, phong tỏa tài khoản... theo đề nghị của cơ quan quản lý thuế; đồng thời bổ sung quy định việc khấu trừ, nộp thay tổ chức, cá nhân ở nước ngoài có hoạt động kinh doanh thương mại điện tử; cung cấp thông tin để quản lý thuế phù hợp với việc quản lý thuế theo phương thức điện tử, đồng bộ trong phát triển Chính phủ điện tử và đảm bảo phù hợp với pháp luật về an toàn thông tin, an ninh mạng.

- Quy định các biện pháp hỗ trợ thu thuế theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Theo đó, đối với các điều ước quốc tế trong lĩnh vực thuế, Bộ Tài chính sẽ thay mặt Chính phủ trong việc đàm phán ký kết; đối với thoả thuận song phương giữa hai cơ quan thuế (*cả cơ quan thuế và hải quan*), tùy theo thẩm quyền được phân cấp, cơ quan quản lý thuế sẽ thực hiện việc khai thác, trao đổi thông tin, hợp tác nghiệp vụ, hỗ trợ thu thuế cho phù hợp.

**2.2. Quy định của Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 đã đáp ứng yêu cầu của cải cách hành chính, trong đó có cải cách thủ tục quản lý thuế hướng tới hoạt động quản lý thống nhất, công khai, minh bạch, đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện, dễ kiểm tra, đồng thời tạo cơ sở pháp lý nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế để phòng chống trốn thuế, thất thu và nợ đọng thuế được quy định thống nhất trong tất cả các khâu của quản lý thuế: từ khâu khai thuế, tính thuế, nộp thuế, hoàn thuế đến quản lý nợ thu, thanh tra, kiểm tra thuế...**

- Quy định nguyên tắc kê khai thuế căn cứ vào mô hình hoạch toán kinh doanh và quy định về phân cấp ngân sách; nguyên tắc xác định giá tính thuế đối với giao dịch liên kết.

- Quy định trường hợp khi cơ quan thuế, cơ quan có thẩm quyền đã công bố quyết định thanh tra, kiểm tra thuế tại trụ sở của người nộp thuế thì người nộp thuế vẫn được khai bổ sung hồ sơ khai thuế và bị xử phạt vi phạm hành chính về thuế theo quy định của Luật này.

- Quy định về thứ tự thanh toán theo nguyên tắc nộp các khoản nợ thuộc diện cưỡng chế trước, khoản nợ chưa thuộc diện cưỡng chế và khoản phải nộp phát sinh sau để đảm bảo hiệu lực của pháp luật thuế.

- Quy định thời hạn nộp hồ sơ thuế; thời hạn nộp hồ sơ khai thuế khoán; thời hạn được khai bổ sung; thời hạn nộp thuế, tính tiền chậm nộp đối với số thuế phải nộp tăng thêm qua khai bổ sung nhằm đảm bảo thống nhất, rõ ràng, minh bạch giữa người nộp thuế và cơ quan thuế.

- Quy định về thời hạn khai quyết toán thuế thu nhập cá nhân chậm nhất là

ngày cuối cùng của tháng thứ 4 kể từ ngày kết thúc năm dương lịch.

- Quy định trường hợp người nộp thuế khai bổ sung hồ sơ khai thuế sau thông quan phát sinh số thuế phải nộp tăng thêm hoặc cơ quan hải quan ấn định thuế sau thông quan, thì thời hạn nộp tiền thuế khai bổ sung, nộp tiền thuế ấn định được áp dụng theo thời hạn nộp thuế của tờ khai ban đầu.

- Quy định về khoan tiền thuế nợ, theo đó, đối với các đối tượng là người nộp thuế đã chết hoặc được pháp luật coi là đã chết, mất tích, mất năng lực hành vi dân sự; người nộp thuế bỏ địa chỉ kinh doanh đã đăng ký với cơ quan đăng ký kinh doanh, doanh nghiệp chờ giải thể, doanh nghiệp mất khả năng thanh toán, cơ quan đăng ký kinh doanh đã thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh được khoan nợ thuế. Đồng thời, quy định rõ về thẩm quyền khoan nợ tiền thuế, tiền chậm nộp, phân cấp cho thủ trưởng cơ quan quản lý thuế; quy định thời điểm không tính tiền chậm nộp đối với các trường hợp được khoan nợ. Quy định này hạn chế phát sinh nợ ảo (*tính nợ trên số tiền nợ không có khả năng thu hồi*).

- Quy định rõ các trường hợp được xóa nợ thuế và mở rộng thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được xóa nợ thuế đối với khoản nợ dưới 5 tỷ đồng trên cơ sở đề nghị của Cục trưởng Cục thuế, Cục trưởng cục Hải quan.

- Quy định đối với trường hợp người nộp thuế phải nộp tiền chậm nộp có quyền đề nghị miễn tiền chậm nộp trong trường hợp gặp khó khăn do thiên tai, thảm họa, dịch bệnh, hoả hoạn, tai nạn bất ngờ, các trường hợp bất khả kháng khác.

- Để tăng cường hiệu quả của công tác cưỡng chế thu nợ, đơn giản hóa thủ tục hành chính, Luật Quản lý thuế 38/2019/QH14 quy định nguyên tắc áp dụng các biện pháp cưỡng chế linh hoạt, như: (i) đối với các biện pháp cưỡng chế là: trích tiền từ tài khoản, khấu trừ một phần tiền lương hoặc thu nhập, dùng làm thủ tục hải quan thì căn cứ vào tình hình thực tế, cơ quan quản lý thuế áp dụng biện pháp cưỡng chế phù hợp; (ii) đối với các biện pháp cưỡng chế khác (*ngừng sử dụng hoá đơn; kê biên, bán đấu giá tài sản kê biên; thu tiền, tài sản khác của đối tượng bị cưỡng chế thi hành quyết định hành chính thuế do tổ chức, cá nhân khác đang nắm giữ; thu hồi giấy chứng nhận, giấy phép*) thì cơ quan quản lý thuế thực hiện việc cưỡng chế theo nguyên tắc: Trường hợp không áp dụng được biện pháp cưỡng chế trước thì cơ quan quản lý thuế chuyển sang áp dụng biện pháp cưỡng chế sau; trường hợp quyết định cưỡng chế đối với một số biện pháp chưa hết hiệu lực nhưng không có hiệu quả mà cơ quan quản lý thuế có đủ thông tin, điều kiện thì thực hiện áp dụng biện pháp cưỡng chế trước đó hoặc biện pháp cưỡng chế tiếp theo.

**2.3. Quy định các giải pháp nhằm nâng cao tính tuân thủ pháp luật về thuế của người nộp thuế, xử lý vi phạm hành chính về quản lý thuế, chống xói mòn cơ sở tính thuế và hoàn thiện các quy định về quản lý thuế đối với doanh nghiệp có giao dịch liên kết để phòng chống chuyển giá**

- Luật quy định nguyên tắc ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý rủi ro trong tất cả các khâu quản lý thuế, đặc biệt là trong thanh tra, kiểm tra.



Trên cơ sở đó, nội dung thanh tra, kiểm tra được thực hiện theo kết quả đánh giá rủi ro và thanh tra, kiểm tra khi phát hiện dấu hiệu vi phạm pháp luật.

- Quy định rõ nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính, các trường hợp xử phạt, các trường hợp không bị xử phạt và thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thuế, vừa phù hợp với Luật thanh tra, vừa đảm bảo phù hợp với nội dung quản lý thuế.

- Quy định rõ các nguyên tắc cơ bản trong kê khai, nộp thuế và quản lý thuế đối với nhóm người nộp thuế có phát sinh giao dịch liên kết, như: (i) nguyên tắc quản lý thuế đối với người nộp thuế có phát sinh giao dịch liên kết; (ii) áp dụng cơ chế đơn giản hoá trong kê khai, xác định giá giao dịch liên kết đối với người nộp thuế có quy mô nhỏ, rủi ro thấp; (iii) nghĩa vụ cung cấp hồ sơ, thông tin dữ liệu đối với người nộp thuế có phát sinh giao dịch liên kết; (iv) quy định về trao đổi thông tin giữa cơ quan thuế Việt Nam và cơ quan thuế nước ngoài phục vụ công tác quản lý giá chuyển nhượng đối với người nộp thuế có phát sinh giao dịch liên kết.

#### ***2.4. Tạo hành lang pháp lý cho việc ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại cho công tác quản lý thuế***

Quy định của Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 đã tạo hành lang pháp lý cho việc ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại cho công tác quản lý thuế, trong đó có việc áp dụng hoá đơn, chứng từ điện tử, quản lý thuế điện tử, đặc biệt là tạo cơ sở để quản lý thuế đối với các hoạt động kinh tế mới phát sinh phát triển trong cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4, như kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số... Một số nội dung cơ bản như:

- Quy định các doanh nghiệp phải sử dụng hóa đơn điện tử trong giao dịch bán hàng hóa, cung cấp dịch vụ để góp phần khắc phục những gian lận trong việc sử dụng hoá đơn giấy, giảm chi phí cho người nộp thuế, nâng cao tính cạnh tranh của toàn nền kinh tế, xây dựng cơ sở dữ liệu về hóa đơn, phục vụ xây dựng quản lý thuế điện tử. Quy định về nguyên tắc lập, quản lý và sử dụng hóa đơn; áp dụng hóa đơn khi bán hàng hóa, cung cấp dịch vụ.

- Quy định liên quan đến quản lý thuế đối với hoạt động thương mại điện tử như: Đối với hoạt động kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác được thực hiện bởi nhà cung cấp ở nước ngoài không có cơ sở thường trú tại Việt Nam thì nhà cung cấp ở nước ngoài có nghĩa vụ trực tiếp hoặc ủy quyền thực hiện đăng ký thuế, khai thuế, nộp thuế tại Việt Nam. Xây dựng cơ sở dữ liệu và triển khai rộng rãi các dịch vụ thuế điện tử như khai thuế điện tử, hoá đơn điện tử, nộp thuế online; bổ sung quy định trách nhiệm của các Bộ, ngành, các tổ chức, đơn vị liên quan đến hoạt động kinh doanh thương mại điện tử, quản lý giám sát dòng tiền, thực hiện khấu trừ thuế đối với tổ chức, cá nhân sử dụng dịch vụ thương mại điện tử trong trường hợp tổ chức kinh doanh không có hiện diện thương mại tại Việt Nam.

## **II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

### **1. Tồn tại, hạn chế**

Bên cạnh những kết quả quan trọng đã đạt được, việc triển khai thực hiện Luật Quản lý thuế cho thấy vẫn còn một số hạn chế, cụ thể như sau:

**1.1. Vương mắc về cơ chế chính sách, pháp luật liên quan, hiệu lực, hiệu quả quản lý thuế, trách nhiệm công vụ**

**a) Về những tồn tại, hạn chế trong quy định mức tiền phải trả lãi**

Luật Quản lý thuế hiện hành quy định về trả tiền lãi cho người nộp thuế khi cơ quan thuế giải quyết hoàn thuế chậm với mức tính lãi là 0,03%/ngày nhưng chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền, trình tự, thủ tục hoàn trả tiền lãi cho người nộp thuế và kinh phí chi trả nên hiện nay cơ quan thuế chưa có cơ sở để triển khai thực hiện (không có phát sinh nguồn tiền chi trả lãi theo Khoản 3 Điều 75 Luật Quản lý thuế).

Theo quy định Luật Trách nhiệm bồi thường của nhà nước năm 2017, khoản tiền lãi phải trả cho NNT được tính theo lãi suất phát sinh do chậm trả tiền trong trường hợp không có thỏa thuận theo quy định của Bộ luật Dân sự tại thời điểm thụ lý hồ sơ yêu cầu bồi thường.

Như vậy, quy định về mức lãi phải trả tại 02 văn bản pháp luật có sự không thống nhất. Ngoài ra, Khoản 9 Điều 18 Luật Quản lý thuế cũng đã quy định nhiệm vụ của cơ quan quản lý thuế: “*Bồi thường thiệt hại cho người nộp thuế theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường Nhà nước.*”

**b) Về quy định về thẩm quyền quyết định hoàn thuế**

Luật Quản lý thuế hiện hành chỉ có quy định Cục trưởng Cục Thuế tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thẩm quyền quyết định hoàn thuế đối với trường hợp hoàn thuế theo quy định của pháp luật về thuế. Do Cục trưởng Cục Thuế doanh nghiệp lớn không có thẩm quyền quyết định hoàn thuế đối với trường hợp hoàn thuế theo pháp luật thuế nên một số Tập đoàn, Tổng công ty lớn mặc dù đã được Bộ Tài chính phân công cho Cục Thuế doanh nghiệp lớn quản lý nhưng khi phát sinh hoàn thuế giá trị gia tăng lại phải chuyển về cho các Cục Thuế tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết hoàn thuế cho người nộp thuế. Điều này chưa tạo thuận lợi cho người nộp thuế, dẫn đến việc giải quyết hồ sơ hoàn thuế chậm và tác động đến hoạt động hoàn thuế, người nộp thuế, các tổ chức, cá nhân có liên quan.

Đối với người nộp thuế do Chi cục Thuế trực tiếp quản lý thì hồ sơ hoàn do Chi cục Thuế tiếp nhận nhưng Chi cục trưởng Chi cục Thuế lại không có thẩm quyền quyết định hoàn thuế.

**c) Về quy định liên quan đến nguyên tắc quản lý thuế**

Pháp luật về quản lý thuế chưa quy định rõ trách nhiệm của công chức trong quản lý thuế, đặc biệt trong lĩnh vực hoàn thuế. Thực tế đã xảy ra tại Cục Thuế thành phố Hồ Chí Minh, một số công chức đã bị Tòa án kết tội và phải thực hiện án phạt tù. Vụ án này gây tâm lý hoang mang, thận trọng trong việc giải quyết hồ sơ hoàn thuế của các công chức thuế trên toàn quốc, làm ảnh hưởng đến thời gian giải quyết hồ sơ cho người nộp thuế.

Theo quy định của Luật Quản lý thuế thì người nộp thuế phải có trách nhiệm tự tính, tự kê khai, tự nộp thuế và chịu trách nhiệm về việc kê khai, nộp thuế của mình theo quy định của pháp luật. Cơ quan thuế sẽ thực hiện hậu kiểm theo nguyên tắc quản lý rủi ro. Mặc dù hiện nay đã áp dụng hóa đơn điện tử trên toàn quốc tạo thuận lợi cho doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất kinh doanh nhưng nhiều vụ việc mua bán hóa đơn với số tiền thuế lớn vẫn bị cơ quan công an phát hiện trong thời gian qua, do đó, việc triển khai hóa đơn điện tử không thể ngăn chặn được việc gian lận, mua bán hóa đơn của doanh nghiệp vì hoạt động mua bán, xuất nhập khẩu có thật hay không cơ quan thuế không thể xác định được nếu chưa kiểm tra, xác minh mặc dù doanh nghiệp đã gửi hóa đơn điện tử cho cơ quan thuế. Cán bộ thuế không thể kiểm soát hết được dữ liệu; hệ thống tự động không thể kiểm soát được hết bản chất giao dịch thực tế; gian lận về thuế.

Cơ quan thuế chưa có chức năng điều tra nên việc xác minh về hoạt động mua bán của người nộp thuế mất rất nhiều thời gian và cần sự phối hợp của nhiều cơ quan, đơn vị như ngân hàng thương mại, đơn vị vận chuyển và các cơ quan quản lý nhà nước như công an, hải quan,... Do đó, việc giải quyết hồ sơ hoàn thuế trước kiểm tra sau phải có quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan thuế, cán bộ thuế chỉ chịu trách nhiệm theo các thông tin trên hồ sơ doanh nghiệp và cơ quan nhà nước có thẩm quyền cung cấp liên quan đến giải quyết hồ sơ hoàn, không phải chịu trách nhiệm khi doanh nghiệp gian lận trong việc kê khai và cung cấp thông tin không trung thực, không chính xác dẫn đến giải quyết hoàn thuế cho doanh nghiệp không đúng quy định

***d) Về quy định về hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế trong trường hợp xuất cảnh***

Luật Quản lý thuế hiện hành có quy định trường hợp bị cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế. Theo đó, người nộp thuế thuộc trường hợp đang bị cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế, người Việt Nam xuất cảnh để định cư ở nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, người nước ngoài trước khi xuất cảnh từ Việt Nam phải hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế; trường hợp chưa hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế thì bị tạm hoãn xuất cảnh theo quy định của pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 1 Điều 2 Luật Quản lý thuế, “người nộp thuế” bao gồm cả tổ chức và cá nhân, do đó việc tạm hoãn xuất cảnh đối với chủ thể này như quy định trên là không phù hợp với thực tiễn. Ngoài ra, việc áp dụng biện pháp tạm hoãn xuất cảnh cần được thực hiện đối với các chủ thể là cá nhân người nộp thuế và các cá nhân khác là đại diện theo pháp luật của tổ chức nộp thuế (gồm: chủ hộ kinh doanh, cá nhân là người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp, cá nhân là người đại diện theo pháp luật của hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, cá nhân kinh doanh), chứ không chỉ áp dụng riêng đối với cá nhân người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp như quy định tại khoản 7 Điều 124.

***đ) Về quy định về biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế***

Thực tiễn khó khăn, bất cập của việc áp dụng biện pháp Kê biên tài sản và biện pháp Thu bên thứ 3: Trong quá trình xác minh thông tin thì khó xác định quyền sở hữu tài sản của đối tượng nộp thuế để cưỡng chế hoặc việc xác định tỷ lệ trách nhiệm của người nộp thuế nợ thuế với tỷ lệ đóng góp của doanh nghiệp hoặc xác định tỷ lệ tài sản đối với các tài sản có đồng sở hữu; Hầu hết tài sản của người nộp thuế đang được thế chấp tại các tổ chức tín dụng hoặc thời gian sử dụng của tài sản thấp; Việc thực hiện rất phức tạp và mất nhiều thời gian, công chức cơ quan thuế không được đào tạo về nghiệp vụ thẩm định giá trị tài sản kê biên;... Từ những khó khăn, bất cập nêu trên, thì việc áp dụng biện pháp Kê biên tài sản và biện pháp Thu bên thứ 3 rất phức tạp, khó khăn và phụ thuộc nhiều các đơn vị liên quan, do đó, cơ quan thuế không có đủ nguồn lực để kịp thời thực hiện tất cả các đối tượng bị cưỡng chế.

Thực tế triển khai, cơ quan thuế có thể đồng thời áp dụng biện pháp cưỡng chế trước hoặc biện pháp cưỡng chế tiếp theo hiệu quả hơn để thu tiền thuế nợ vào ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, trường hợp đang áp dụng một số biện pháp cưỡng chế (bao gồm biện pháp cưỡng chế a quy định tại khoản 1 Điều 125 Luật Quản lý thuế) chưa hết hiệu lực nhưng không có hiệu quả, cơ quan thuế có thể áp dụng đồng thời biện pháp cưỡng chế tiếp theo. Các quy định mang tính chất định tính như “một số biện pháp”, “không hiệu quả” nên cơ quan thuế rất khó xác định và thực hiện; chưa có nguyên tắc đối với người nộp thuế có hành vi phát tán tài sản hoặc bỏ trốn thì có thể lựa chọn áp dụng ngay biện pháp cưỡng chế phù hợp trong 7 biện pháp cưỡng chế để kịp thời thu tiền nợ thuế cho ngân sách nhà nước.

***e) Về quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp vẫn chưa thống nhất giữa các quy định tại Luật Quản lý thuế hiện hành***

Theo đó, quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp quy định tại điểm b khoản 2 Điều 59 Luật Quản lý thuế hiện hành chưa thống nhất với quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp đối với trường hợp phải nộp tiền chậm nộp quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều 59 Luật Quản lý thuế.

***1.2. Hạn chế trong nguồn lực cho phát triển kinh tế xã hội, chống thất thu thuế, nhất là hoạt động thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số***

Trong bối cảnh nền kinh tế nước ta đang hội nhập sâu rộng, mạnh mẽ, cuộc cách mạng công nghệ số 4.0 đang làm thay đổi phương thức kinh doanh của các doanh nghiệp, sự chuyển dịch các ngành, lĩnh vực kinh tế cùng với đó là sự vươn lên mạnh mẽ của loại hình kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng kinh tế số một mặt tạo động lực cho phát triển kinh tế nhưng cũng đồng thời tạo ra các thách thức không nhỏ trong công tác quản lý thuế trong tình hình mới.

***a) Về quy định liên quan đến nguyên tắc khai thuế, tính thuế và nguyên tắc lập, quản lý, sử dụng hóa đơn điện tử***

Về khai thuế đối với các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh

hoạt động kinh doanh thương mại điện tử pháp luật hiện hành chưa có quy định riêng mà áp dụng chung quy định như đối với hộ, cá nhân kinh doanh truyền thống, đồng thời chưa có giải pháp quản lý căn cơ, hiệu quả đối với các mô hình kinh doanh qua sàn giao dịch thương mại điện tử.

Tuy nhiên, khái niệm về “*cơ sở thường trú*” hiện nay chỉ có tại quy định của pháp luật thuế thu nhập doanh nghiệp và trong việc áp dụng hiệp định tránh đánh thuế 2 lần giữa Việt Nam và các quốc gia, vùng lãnh thổ. Quy định hiện hành tại khoản 4 Điều 42 Luật Quản lý thuế dẫn đến một số nhà cung cấp nước ngoài cho rằng, trường hợp họ có hình thành cơ sở thường trú tại Việt Nam thì họ không thuộc đối tượng phải đăng ký thuế, kê khai nộp thuế theo quy định tại khoản 4 Điều 42 Luật Quản lý thuế. Trong trường hợp này, họ chỉ thuộc đối tượng nộp thuế TNDN trên phần lợi nhuận phân bổ cho cơ sở thường trú theo quy định của pháp luật thuế TNDN và Hiệp định tránh đánh thuế 2 lần (ví dụ như trường hợp của Booking.com). Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật về thuế GTGT và pháp luật về thuế TNDN thì các nhà cung cấp nước ngoài khi thực hiện hoạt động kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác tại Việt Nam thì nhà cung cấp nước ngoài thuộc đối tượng nộp thuế TNDN và thuế GTGT.

Quy định pháp luật hiện hành mới chỉ quy định một số trường hợp khai thay, nộp thay cho các hộ, cá nhân kinh doanh TMĐT bao gồm tổ chức hợp tác kinh doanh với cá nhân, tổ chức trong nước là đối tác của nhà cung cấp nước ngoài không có cơ sở thường trú tại Việt Nam thực hiện chi trả thu nhập từ sản phẩm, dịch vụ nội dung thông tin số cho cá nhân theo thỏa thuận với nhà cung cấp nước ngoài. Đối với mô hình kinh doanh TMĐT thông qua sàn – mô hình kinh doanh phổ biến nhất hiện nay, quy định hiện hành mới chỉ quy định sàn trong nước có trách nhiệm cung cấp thông tin của các tổ chức, cá nhân kinh doanh thông qua sàn, qua đánh giá tổng thể, thông tin sàn cung cấp còn chưa đầy đủ và chưa sát thực tế phát sinh, do đó cần giải pháp quản lý hiệu quả, căn cơ hơn. Về việc trực tiếp khai thuế đối với các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử pháp luật hiện hành chưa có quy định riêng mà áp dụng chung quy định như đối với hộ, cá nhân kinh doanh truyền thống.

***b) Về quy định liên quan đến khai thác, chia sẻ dữ liệu giữa cơ quan Thuế với các cơ quan liên quan***

Qua thực tiễn, việc định danh, xác thực cá nhân, tổ chức là vấn đề quan trọng để phòng ngừa các hành vi gian lận, trốn thuế trong hoạt động thương mại điện tử. Tuy nhiên việc kết nối Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư với cơ sở dữ liệu, hệ thống thông tin của các bộ, ngành, địa phương về hộ tịch, thuế, ngân hàng, viễn thông... còn chậm và chưa đồng bộ. Việc chia sẻ dữ liệu giữa các bộ, ngành trong thời gian qua chủ yếu theo phương thức thủ công, chưa được thực hiện theo hình thức điện tử để đảm bảo chính xác, thường xuyên, liên tục, đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý. Công tác phối hợp giữa các bộ, ngành để quản lý đối với hoạt động TMĐT chưa thực sự hiệu quả do đó cần thiết bổ sung sửa đổi quy định như trên

để công tác cung cấp, chia sẻ, kết nối thông tin đạt kết quả tốt hơn.

***c) Về quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế***

Pháp luật hiện hành đã quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế, tuy nhiên chưa có quy định cụ thể đối với Cơ quan quản lý căn cước, do vậy đã làm tăng thủ tục hành chính, cũng như chưa khai thác tối đa số định danh cá nhân thay cho mã số thuế, đồng thời chưa chủ động khai thác thông tin từ Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư phục vụ cho việc sử dụng số định danh cá nhân thay cho mã số thuế.

Đối với 05 dịch vụ được Bộ Tài chính phối hợp với Bộ Công an thống nhất trong việc kết nối, chia sẻ dữ liệu giữa Cơ sở dữ liệu thuế với Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư nhằm thực hiện Quyết định số 06/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, còn tồn tại hạn chế do cơ quan thuế không chủ động có dữ liệu số định danh cá nhân để tự động gán làm mã số thuế cá nhân, khi cá nhân thay đổi thông tin, hủy - xác lập lại số định danh, chết, mất tích thì cơ quan thuế cũng không chủ động có thông tin mà lại phải sử dụng dịch vụ truy vấn với Bộ Công an để gọi từng trường hợp.

Đối với trách nhiệm cung cấp thông tin về nhà bán hàng cho cơ quan thuế trên các sàn thương mại điện tử, hiện chưa đáp ứng đầy đủ thông tin cho công tác quản lý thuế đối với các trường hợp kinh doanh trên các nền tảng mạng xã hội hoặc nền tảng thương mại điện tử khác.

***1.3. Những nội dung cần được đẩy mạnh hiện đại hóa công tác quản lý thuế như triển khai chuyển đổi số, hóa đơn điện tử và nguồn lực thực hiện***

Luật Quản lý thuế hiện hành quy định Nhà nước bảo đảm các nguồn lực tài chính để thực hiện hiện đại hóa công tác quản lý thuế, tuy nhiên, chưa cụ thể sử dụng nguồn lực nào chủ yếu chỉ cho công tác hiện đại hóa và cấp có thẩm quyền nào quy định, hướng dẫn để thực hiện trong từng thời kỳ.

Để phục vụ mục tiêu phát triển KTXH, hằng năm các nhiệm vụ của Chính phủ, Bộ Tài chính giao cho Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan thực hiện với khối lượng công việc rất lớn, nhiều nội dung giao phát sinh đột xuất cần phải thực hiện ngay, nếu ngành Thuế, Hải quan không được quy định nguồn lực tài chính từ NSNN, chủ động bố trí kinh phí hiện đại hóa, đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số... kịp thời sẽ ảnh hưởng đến việc cung cấp các dịch vụ công trực tuyến của ngành Thuế, ngành Hải quan đối với NNT và bảo đảm an ninh, an toàn cơ sở dữ liệu của NNT, dữ liệu hóa đơn điện tử...

Cơ chế, chính sách thuế, hải quan thường xuyên được sửa đổi, bổ sung, thay thế phù hợp với chỉ đạo của Chính phủ, đáp ứng yêu cầu của NNT, nên ngành Thuế, ngành Hải quan cũng phải thường xuyên nâng cấp, mở rộng hệ thống ứng dụng CNTT hiện hành đáp ứng các yêu cầu quản lý mới, tăng cường công tác hỗ trợ NNT, đẩy mạnh phát triển các dịch vụ thuế, hải quan điện tử, góp phần thúc đẩy quá trình chuyển đổi số của ngành Thuế, ngành Hải quan nói riêng, của Chính phủ nói chung. Điều này đòi hỏi trình tự, thủ tục triển khai

nâng cấp ứng dụng, hệ thống CNTT phải được thực hiện kịp thời, nhanh chóng đáp ứng kịp thời về hiệu lực theo các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực thuế, hải quan.

Nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý thu và chống thất thu thuế thông qua việc thay đổi thói quen của người tiêu dùng lấy hóa đơn khi mua hàng hóa, dịch vụ, hướng tới bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, xây dựng môi trường kinh doanh minh bạch, Tổng cục Thuế đã báo cáo Bộ Tài chính cho phép triển khai chương trình “Hóa đơn may mắn” (thí điểm) trên toàn quốc từ Quý II năm 2022, qua đó việc tạo thói quen lấy hóa đơn từng bước được lan tỏa và đã có hiệu quả nhất định. Tuy nhiên, việc kiểm soát theo hình thức gián tiếp thông qua người tiêu dùng để đáp ứng yêu cầu quản lý thuế chưa được quy định cụ thể trong nội dung chi về nghiệp vụ của ngành thuế.

## **2. Nguyên nhân của các tồn tại, hạn chế**

Những tồn tại, hạn chế nói trên xuất phát từ cả các nguyên nhân khách quan và chủ quan. Cụ thể như sau:

### **2.1. Về nguyên nhân khách quan**

- Do tác động của dịch bệnh Covid 19, cuộc chiến Nga - Ucraina đến sản xuất, thương mại toàn cầu, kinh tế thế giới suy giảm đã ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh, thu nhập, nguồn tài chính của doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân trong việc thực hiện nghĩa vụ đối với ngân sách Nhà nước.

- Hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp ngày càng đa dạng, phức tạp. Các mô hình kinh doanh mới liên tục xuất hiện. Trong những thập niên gần đây, quá trình toàn cầu hoá diễn ra ngày càng sâu rộng và được mở rộng ra nhiều lĩnh vực. Phân công lao động toàn cầu cùng với sự phát triển của các chuỗi giá trị đã và đang làm thay đổi cấu trúc tổ chức và hoạt động của các tập đoàn đa quốc gia. Qua đó, đã và đang làm thay đổi mạnh mẽ các hoạt động kinh doanh truyền thống, đặt các cơ quan quản lý vào những tình huống chưa có tiền lệ không riêng với Việt Nam mà đối với hầu hết các quốc gia khác trên thế giới.

- Nền kinh tế trong nước liên tục phải ứng phó với các biến động khó lường, khó dự báo, nền kinh tế ngày càng hội nhập sâu, rộng trong điều kiện kinh tế toàn cầu có nhiều biến động và tiềm ẩn nhiều rủi ro, trong khi hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu chưa đầy đủ, khả năng phân tích, dự báo còn hạn chế, chưa theo kịp với sự phát sinh ngày càng nhiều nghiệp vụ kinh tế phức tạp mới như chuyển giá, thương mại điện tử.

- Tính đồng bộ của pháp luật thuế, pháp luật quản lý thuế với hệ thống các chính sách pháp luật khác có liên quan còn bộc lộ một số bất cập do sự điều chỉnh liên tục cho phù hợp với các yêu cầu và bối cảnh mới. Sau khi Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 được ban hành, nhiều văn bản pháp luật có liên quan khác cũng đã được Quốc hội thông qua như Luật Đầu tư năm 2020, Luật Doanh nghiệp năm 2020...

- Trình độ và ý thức tuân thủ pháp luật thuế của một bộ phận người nộp

thuế còn chưa cao, việc thanh toán không dùng tiền mặt chưa phổ biến. Thêm vào đó, sự phối hợp với các cơ quan chức năng trong quản lý thu thuế tuy đã có nhiều chuyển biến tích cực nhưng chưa được thường xuyên, liên tục, cơ chế trao đổi thông tin còn chưa phù hợp, mức độ ứng dụng công nghệ thông tin, hạ tầng kỹ thuật của các đơn vị không đồng đều, chưa thống nhất do đó chưa quản lý chặt chẽ hết người nộp thuế.

- Cùng với sự phát triển của công nghệ thông tin, nền kinh tế số và toàn cầu hóa đã và đang có ảnh hưởng đến nền kinh tế. Trong bối cảnh đó, công tác quản lý nói chung, quản lý thuế nói riêng cũng gặp phải nhiều thách thức.

- Việc xử lý tội phạm trong lĩnh vực kinh tế (bao gồm cả tội phạm trong lĩnh vực thuế) thuộc chức năng của cơ quan cảnh sát Điều tra. Việc thực hiện thanh tra, kiểm tra thuế thực hiện theo quy định tại Luật Thanh tra và Luật Quản lý thuế với thẩm quyền hạn chế: thanh tra, kiểm tra theo kế hoạch, phải thông báo trước đến người nộp thuế; cơ quan thuế không có quyền kiểm tra, khám xét đột xuất trụ sở, địa điểm kinh doanh của người nộp thuế, không có quyền điều tra, thẩm vấn các đối tượng có liên quan để xác minh, làm rõ dấu hiệu tội phạm... nên nhiều trường hợp cơ quan thuế xác định được dấu hiệu tội phạm nhưng không có đủ thẩm quyền để xử lý ngay mà phải thực hiện chuyển hồ sơ cho cơ quan điều tra dẫn đến việc chậm trễ xử lý, các đối tượng vi phạm có thời gian để che dấu, xóa dấu vết, tiêu hủy chứng cứ phạm tội.

## ***2.2. Về nguyên nhân chủ quan***

- Việc đánh giá, dự báo tình hình kinh tế trong nước và quốc tế còn chưa sát, chưa đáp ứng được yêu cầu trong tình hình mới, khi bối cảnh kinh tế thế giới biến động liên tục nên một số chính sách, giải pháp đề ra còn chưa kịp thời.

- Sự phối hợp giữa các Bộ, ngành trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện quản lý thuế còn chưa cao; còn thiếu các hệ thống thông tin, số liệu để có thể đánh giá một cách hiệu quả các chính sách được ban hành.

- Một số yêu cầu về cải cách quản lý thuế đã được nhận diện khá sớm nhưng kết quả thực hiện trên thực tiễn chưa cao do việc thực hiện còn chưa đồng bộ.

- Nguồn lực cán bộ công chức hạn chế, thiếu cơ chế khuyến khích, đào tạo và huy động nguồn lực có chất lượng cao, có khả năng sử dụng thành thạo ngoại ngữ, có năng lực, trình độ nghiệp vụ quản lý thuế chuyên sâu, chuyên nghiệp để tận dụng các thành tựu quản lý thuế quốc tế để quản lý các hoạt động kinh tế mới phát sinh như quản lý giá chuyển nhượng, thương mại điện tử... trong bối cảnh hội nhập kinh tế đang diễn ra ngày càng sâu, rộng.

- Trong thời gian qua, công tác đấu tranh phòng chống tội phạm trong lĩnh vực thuế được thực hiện theo quy chế phối hợp giữa Tổng cục Thuế và Tổng cục cảnh sát. Tuy nhiên, hiệu quả từ việc thực hiện Quy chế phối hợp còn chưa cao, có nhiều tồn tại, bất cập cần khắc phục như: Số vụ việc được khởi tố, điều tra không nhiều và tiến độ điều tra chậm; Số lượng hồ sơ tồn đọng nhiều do việc chuyển hồ sơ không được hồi báo hoặc hồi báo chậm; Một số trường hợp khi cơ quan Công an chuyển lại cơ quan thuế để xử lý hành chính gặp khó khăn vì đã



quá thời hạn xử phạt vi phạm hành chính nên tác động răn đe qua xử lý vi phạm chưa cao.

### III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT

Xuất phát từ yêu cầu hội nhập quốc tế, hiện đại hóa hoạt động quản lý thuế, áp dụng rộng rãi phổ biến quản lý thuế điện tử, cải cách thủ tục hành chính và để tạo môi trường pháp luật thống nhất và đồng bộ áp dụng trong nền kinh tế và khắc phục những hạn chế, bất cập của Luật Quản lý thuế hiện hành thì cần phải nghiên cứu sửa Luật Quản lý thuế một cách tổng thể, toàn diện.

Để khắc phục những tồn tại, hạn chế nêu trên, Bộ Tài chính đề xuất sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quản lý thuế với 3 nhóm chính sách (*bao gồm 10 nội dung đã được nêu tại báo cáo của Bộ Tư pháp<sup>17</sup> gửi Ban chỉ đạo về rà soát, xử lý vướng mắc trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật*), **dự kiến sửa đổi, bổ sung 13/152 Điều của Luật Quản lý thuế hiện hành**, cụ thể như sau:

**1. Chính sách 01: hoàn thiện quy định để tháo gỡ vướng mắc về cơ chế chính sách, nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý thuế, tăng cường trách nhiệm công vụ để đảm bảo công bằng, bình đẳng, minh bạch, thống nhất trong hệ thống văn bản pháp luật**

#### *1.1. Sửa đổi quy định về mức tiền phải trả lãi*

Nhằm đảm bảo thống nhất giữa Luật Quản lý thuế và Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cũng như bảo vệ quyền lợi của người nộp thuế, đảm bảo tính minh bạch, công bằng trong quản lý thuế, đề xuất bãi bỏ khoản 3 Điều 75 Luật Quản lý thuế và cụ thể hóa đối với nội dung quy định quyền của người nộp thuế được bồi thường thiệt hại do cơ quan quản lý thuế, công chức quản lý thuế gây ra theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường Nhà nước.

#### *1.2. Sửa đổi quy định về thẩm quyền quyết định hoàn thuế*

Bổ sung thẩm quyền quyết định hoàn thuế theo pháp luật về thuế để giải quyết vướng mắc, bất cập trong thực tiễn công tác hoàn thuế, đồng thời, tạo thuận lợi cho NNT được giải quyết hồ sơ hoàn thuế nhanh, cơ quan thuế có đầy đủ thẩm quyền để quyết định hoàn thuế và không ảnh hưởng, tác động đến người nộp thuế và các tổ chức, cá nhân có liên quan.

Theo đó, sửa đổi theo hướng bổ sung thẩm quyền quyết định hoàn thuế của Cục trưởng Cục Thuế doanh nghiệp lớn, Chi cục trưởng Chi cục Thuế và Chi cục trưởng Chi cục Thuế khu vực.

#### *1.3. Sửa đổi, bổ sung quy định liên quan đến nguyên tắc quản lý thuế*

Để hoàn thiện quy định về trách nhiệm của công chức thuế, bảo đảm nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế trong giải quyết hồ sơ hoàn thuế nói riêng, giải quyết thủ tục hành chính cho NNT nói chung và đồng bộ với pháp luật về

<sup>17</sup> Báo cáo số 324/BC-BTP ngày 07/8/2024 của Bộ Tư pháp đã nêu 07 Luật của Bộ Tài chính cần sửa đổi, bổ sung, gồm: (1) Luật Ngân sách nhà nước; (2) Luật Quản lý thuế; (3) Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; (4) Luật Kế toán; (5) Luật Kiểm toán độc lập; (6) Luật Dự trữ quốc gia; (7) Luật Chứng khoán.

thuế GTGT, đề xuất bổ sung khoản 2 Điều 5 Luật Quản lý thuế quy định trách nhiệm của công chức quản lý thuế để thực hiện đầy đủ chức trách nhiệm vụ được giao theo quy định của pháp luật nhằm phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện nghĩa vụ thuế của người nộp thuế: *“Công chức thuế chịu trách nhiệm giải quyết hồ sơ thuế theo đúng chức trách, nhiệm vụ, tuân thủ quy định của pháp luật về quản lý thuế và pháp luật có liên quan trong phạm vi hồ sơ, tài liệu của người nộp thuế cung cấp, văn bản thông tin của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cung cấp có liên quan đến giải quyết hồ sơ thuế của người nộp thuế.”*

#### ***1.4. Sửa đổi quy định về hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế trong trường hợp xuất cảnh***

- Đề thống nhất đối tượng quy định tại Luật Quản lý thuế trong trường hợp xuất cảnh và nâng cao hiệu quả công tác thu nợ thuế cho phù hợp với thực tiễn quản lý thuế, đề xuất sửa đổi đưa đối tượng cá nhân là người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp tại khoản 7 Điều 124 Luật Quản lý thuế vào khoản 1 Điều 66 Luật Quản lý thuế.

- Bổ sung thêm đối tượng bị tạm hoãn xuất cảnh gồm: cá nhân là đại diện theo pháp luật của hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, cá nhân là chủ hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh. Việc mở rộng đối tượng bị tạm hoãn xuất cảnh (chủ hộ kinh doanh, người đại diện theo pháp luật của hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, cá nhân kinh doanh) đảm bảo hệ thống pháp luật đối xử công bằng, bình đẳng đối với tất cả người nộp thuế (doanh nghiệp, hộ kinh doanh, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, cá nhân kinh doanh) mà chưa hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế với NSNN.

#### ***1.5. Sửa đổi quy định về biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế***

Điều chỉnh quy định về áp dụng các biện pháp cưỡng chế nhằm tăng hiệu quả trong công tác đôn đốc thu hồi nợ thuế vào ngân sách nhà nước:

- Cơ quan thuế chỉ áp dụng biện pháp (kê biên tài sản và biện pháp Thu bên thứ 3) khi đã có đầy đủ thông tin, điều kiện để thực hiện cưỡng chế không bắt buộc phải thực hiện tất cả các đối tượng, giúp cơ quan thuế tập trung nguồn lực vào các đối tượng trọng tâm trọng điểm có khả năng thu hồi nợ nhằm tăng cường hiệu quả công tác cưỡng chế nợ thuế.

- Bỏ các quy định mang tính định tính như “một số biện pháp”, “không hiệu quả” vì cơ quan thuế khó xác định và thực hiện.

- Bổ sung nguyên tắc đối với NNT có hành vi phát tán tài sản hoặc bỏ trốn thì có thể lựa chọn áp dụng ngay biện pháp cưỡng chế phù hợp trong 7 biện pháp cưỡng chế để kịp thời thu tiền thuế nợ vào NSNN.

#### ***1.6. Sửa đổi quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp***

Để đảm bảo thống nhất quy tắc về thời gian tính tiền chậm nộp tại Luật Quản lý thuế và các văn bản hướng dẫn thi hành, đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định về thời gian tính tiền chậm nộp tại điểm b khoản 2 Điều 59 Luật Quản lý

thuế phù hợp, thống nhất quy tắc về thời gian tính tiền chậm nộp, trường hợp phải nộp tiền chậm nộp quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều 59 Luật Quản lý thuế và điểm b, điểm c khoản 6 Điều 8 Nghị Định số 126/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ, theo hướng: Thời gian tính tiền chậm nộp được tính liên tục kể từ ngày tiếp theo ngày cuối cùng của thời hạn nộp thuế, thời hạn gia hạn nộp thuế, thời hạn ghi trong thông báo hoặc quyết định ấn định thuế hoặc quyết định xử lý của cơ quan quản lý thuế đến ngày liền kề trước ngày số tiền nợ thuế, tiền thu hồi hoàn thuế, tiền thuế tăng thêm, tiền thuế ấn định, tiền thuế chậm chuyển đã nộp vào ngân sách nhà nước.

## **2. Chính sách 02: Tạo nguồn lực cho phát triển kinh tế xã hội thông qua mở rộng cơ sở thu, chống thất thu thuế, nhất là hoạt động thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số**

### ***2.1. Sửa đổi, bổ sung quy định về nguyên tắc khai thuế, tính thuế và nguyên tắc lập, quản lý, sử dụng hóa đơn điện tử***

- Điều chỉnh quy định liên quan nhà cung cấp ở nước ngoài khi thực hiện hoạt động kinh doanh thương mại điện tử (TMĐT), kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác không phân biệt có hay không có cơ sở thường trú tại Việt Nam đảm bảo căn cứ pháp lý đầy đủ cho việc thực hiện quyền thu thuế của Việt Nam trong bối cảnh các hoạt động thương mại điện tử xuyên biên giới có xu hướng ngày càng được mở rộng.

- Bổ sung quy định về các trường hợp khai thuế thay, nộp thuế thay cho hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử và việc trực tiếp khai thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử để cải cách thủ tục hành chính, tập trung đầu mối kê khai, đáp ứng việc kê khai, nộp thuế phù hợp với đặc thù của hoạt động kinh doanh TMĐT.

- Bổ sung nguyên tắc đối với hóa đơn điện tử của tổ chức, cá nhân khi thực hiện hoạt động kinh doanh TMĐT, kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác thực hiện theo quy định của Chính phủ để đảm bảo công bằng và đồng bộ với pháp luật về thuế GTGT.

### ***2.2. Sửa đổi, bổ sung quy định liên quan đến khai thác, chia sẻ dữ liệu giữa cơ quan Thuế với các cơ quan liên quan***

- Xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung về thương mại điện tử để nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong việc phối hợp giữa các bộ, ngành phục vụ công tác quản lý nhà nước nói chung, quản lý thuế nói riêng đối với hoạt động thương mại điện tử, cần thiết luật hoá quy định này nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc, góp phần tạo thuận lợi trong quá trình triển khai, kết nối dữ liệu thương mại điện tử.

- Bổ sung tại khoản 11 Điều 15 quy định Bộ Công Thương, Bộ Công an, Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giao thông Vận tải, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các Bộ, ngành liên quan có trách nhiệm phối hợp xây dựng cơ sở dữ liệu, cung cấp thông tin, kết nối để chia sẻ dữ liệu liên quan đến các đối tượng kinh doanh trong lĩnh vực thương mại điện tử, kinh

doanh trên nền tảng số phục vụ công tác quản lý thuế đối với hoạt động thương mại điện tử.

### ***2.3. Sửa đổi, bổ sung quy định về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế***

- Ngày 06/01/2022, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 06/QĐ-TTg phê duyệt Đề án “Phát triển ứng dụng dữ liệu về dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia giai đoạn 2022-2025, tầm nhìn đến năm 2030”. Bộ Tài chính (Tổng cục Thuế) đang phối hợp Bộ Công An kết nối, chia sẻ dữ liệu giữa Cơ sở dữ liệu thuế với Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Do đó, đề xuất bổ sung nội dung về trách nhiệm cung cấp thông tin đối với cơ quan quản lý căn cước nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc truyền chủ động thông tin từ phía cơ quan quản lý dữ liệu dân cư cho cơ quan thuế phục vụ cho việc sử dụng số định danh cá nhân thay cho mã số thuế, tạo thuận lợi tối đa cho người dân và sử dụng hiệu quả thông tin sẵn có trong cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

- Đề xuất luật hóa quy định về trách nhiệm cung cấp thông tin của các sàn giao dịch TMĐT nhằm phù hợp với định hướng, chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác quản lý đối với hoạt động TMĐT.

### **3. Chính sách 03: hiện đại hóa công tác quản lý thuế, đẩy mạnh triển khai chuyển đổi số, hóa đơn điện tử tạo động lực tăng trưởng kinh tế**

Nhằm củng cố căn cứ pháp lý cho việc sử dụng cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử để thực hiện các biện pháp khuyến khích người tiêu dùng lấy hóa đơn khi mua hàng hóa, dịch vụ, đồng thời, đảm bảo hiện đại hóa hệ thống công nghệ thông tin, chuyển đổi số, hóa đơn điện tử, cơ sở vật chất, các nhiệm vụ chuyên môn phục vụ công tác quản lý thuế nhằm mục tiêu phục vụ người nộp thuế, các doanh nghiệp, tổ chức (gọi tắt là NNT)... được thực hiện thường xuyên, liên tục bảo đảm duy trì ổn định, nâng cấp, cập nhật kịp thời trong hầu hết các nhiệm vụ của cơ quan thuế, cơ quan hải quan để công tác quản lý thuế được triển khai đến NNT và phục vụ NNT một cách nhanh nhất, thuận tiện nhất, góp phần thúc đẩy tăng trưởng, phát triển kinh tế xã hội, đề xuất bổ sung khoản 1 Điều 11 Luật Quản lý thuế về hiện đại hóa công tác quản lý thuế: đẩy mạnh triển khai chuyển đổi số, quy định về hóa đơn điện tử, sử dụng cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử để tổ chức các biện pháp quản lý việc thực hiện nghĩa vụ về hóa đơn, chứng từ. Căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, Nhà nước bảo đảm các nguồn lực tài chính để thực hiện nội dung quy định tại khoản này; trong đó nguồn lực bố trí từ Ngân sách Nhà nước để thực hiện các nội dung hiện đại hóa (hệ thống công nghệ thông tin, chuyển đổi số, hóa đơn điện tử, cơ sở vật chất, các nhiệm vụ chuyên môn phục vụ công tác quản lý thuế) không quá 01% trên dự toán thu Ngân sách Nhà nước được Quốc hội giao hằng năm. Chính phủ quy định chi tiết khoản này.

Việc quy định nội dung chi phục vụ việc hiện đại hóa công tác quản lý thuế và cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử nhằm thực hiện Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030; các giải pháp trọng tâm tại Nghị quyết số 93/NQ-CP ngày 18/6/2024 của Chính phủ trong đó quyết liệt

triển khai chuyển đổi số, quy định về hóa đơn điện tử, nhất là đẩy mạnh ứng dụng chuyển đổi số trong thu, chi ngân sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý thu, chi ngân sách nhà nước; bảo đảm thu đúng, thu đủ, thu kịp thời. Đây là quy định để bảo đảm nguồn lực cho thực hiện hiện đại hóa ngành Thuế, ngành Hải quan để phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện nghĩa vụ thuế của người nộp thuế phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ để thực hiện nhiệm vụ, nguồn thu NSNN hằng năm được Quốc hội giao.

## **G. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT DỰ TRỮ QUỐC GIA**

### **I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN**

#### **1. Tình hình ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện các nội dung của Luật**

Thực hiện quy định của Luật DTQG, Bộ Tài chính đã trình Chính phủ ban hành Nghị định số 94/2013/NĐ-CP ngày 21/8/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật DTQG; Nghị định số 128/2015/NĐ-CP ngày 15/12/2015 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung danh mục chi tiết hàng DTQG và phân công cơ quan quản lý hàng DTQG; đồng thời ban hành theo thẩm quyền 39 thông tư quy định và hướng dẫn thực hiện tất cả các hoạt động DTQG. Năm 2020, để đáp ứng nhu cầu công tác phòng chống dịch covid 19, Bộ Tài chính đã báo cáo Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 1024/2020/UBTVQH14 ngày 09/10/2020 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung nhóm hàng Vật tư thiết bị y tế vào danh mục hàng DTQG và ban hành Nghị định số 56/2021/NĐ-CP ngày 08/11/2021 quy định danh mục chi tiết 15 mặt hàng Vật tư thiết bị y tế.

Trong 10 năm thực thi Luật DTQG, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) hướng dẫn thực hiện Luật DTQG thường xuyên được Bộ Tài chính rà soát, cập nhật đảm bảo đáp ứng và phù hợp với nhu cầu thực tiễn trong công tác DTQG. Đến nay, hệ thống văn bản QPPL hướng dẫn thực hiện Luật DTQG gồm 01 Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 03 Nghị định Chính phủ; 02 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ; 39 Thông tư do Bộ Tài chính ban hành. Ngoài ra, Bộ Tài chính còn ban hành nhiều quyết định cá biệt về tiêu chuẩn cơ sở hàng DTQG và tiêu chuẩn, định mức trang thiết bị phục vụ quản lý hàng DTQG.

Về cơ bản, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về DTQG bảo đảm công khai, minh bạch, rõ nhiệm vụ, quyền hạn; tạo hành lang pháp lý điều chỉnh quá trình hình thành, quản lý, sử dụng hàng DTQG; tăng cường hiệu lực quản lý, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực DTQG.

#### **2. Công tác phổ biến, tuyên truyền pháp luật**

Công tác phổ biến, tuyên truyền Luật Dự trữ Quốc gia đã được Bộ Tài chính chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia (DTQG) và các địa phương triển khai, thực hiện chủ động và có hiệu quả ngay sau khi Luật được ban hành. Cụ thể, nhiều cuộc hội nghị tập huấn, hội thảo tuyên truyền phổ biến Luật DTQG và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đã được tổ chức. Nhiều bài viết giới thiệu các quy định mới về DTQG đã được đăng tải trên Cổng

thông tin điện tử của Tổng cục Dự trữ Nhà nước. Bộ Tài chính đã biên tập và phát hành các cuốn sách về hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về DTQG; phối hợp với các cơ quan thông tấn báo chí tổ chức thực hiện nhiều chuyên mục, chương trình, tin, bài phổ biến Luật DTQG và các văn bản hướng dẫn thi hành; tổ chức nhiều khóa học giới thiệu phổ biến, hướng dẫn thực hiện các quy định của Luật DTQG và các văn bản hướng dẫn... Qua đó đã nâng cao nhận thức pháp luật và giúp cho việc thực thi các hoạt động DTQG theo đúng quy định của pháp luật.

### **3. Một số kết quả đạt được:**

***3.1. Luật DTQG tạo khung pháp lý để DTQG phát huy vai trò sẵn sàng, chủ động đáp ứng các yêu cầu đột xuất, cấp bách phục vụ nhân dân; góp phần phát triển kinh tế - xã hội, xóa đói, giảm nghèo và bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia***

***a) Tạo khuôn khổ pháp lý cho hoạt động DTQG, cơ bản thống nhất với hệ thống pháp luật chung, tạo điều kiện thuận lợi và nâng cao hiệu quả hoạt động DTQG***

Luật DTQG đã thể chế hóa các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước, là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất điều chỉnh hoạt động DTQG từ trước đến nay, đã tạo khuôn khổ pháp lý cho hoạt động DTQG. Luật DTQG cùng hệ thống văn bản hướng dẫn thực hiện và những quy định pháp luật có liên quan (về đấu thầu, đấu giá, thương mại, quản lý chất lượng sản phẩm hàng hóa, tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật, v.v...) đã tạo hành lang pháp lý thống nhất, đầy đủ, tạo thuận lợi để triển khai và nâng cao hiệu quả của hoạt động DTQG.

***b) Xác định mục tiêu DTQG phù hợp với đặc thù của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đồng thời đảm bảo vai trò của hoạt động DTQG trong phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh, quốc phòng***

Luật DTQG quy định mục tiêu DTQG nhằm chủ động đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách về phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh; phục vụ an ninh, quốc phòng. Mục tiêu DTQG nêu trên phù hợp với bối cảnh nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa, cụ thể hóa được quan điểm chủ trương của Đảng về DTQG nêu tại văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X: “xây dựng lực lượng dự trữ nhà nước vững mạnh với cơ cấu hợp lý, có khả năng chủ động tham gia phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai và những biến cố bất thường xảy ra”; đồng thời tiếp tục đảm bảo vai trò của hoạt động DTQG trong phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh, quốc phòng.

***c) Nguồn lực DTQG được hình thành, tăng trưởng phù hợp với khả năng cân đối của NSNN; đảm bảo chủ động đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách, góp phần ổn định sản xuất và đời sống nhân dân***

Từ khi Luật DTQG có hiệu lực (01/7/2013) đến nay, tổng mức DTQG và mức chi ngân sách nhà nước (NSNN) cho lĩnh vực DTQG có sự tăng trưởng về giá trị tuyệt đối so với với giai đoạn trước, đảm bảo chủ động đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách theo mục tiêu DTQG. Hàng DTQG đảm bảo ứng cứu kịp thời, hiệu quả cho phòng, chống thiên tai, bão lũ, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh

và phục vụ an ninh, quốc phòng, góp phần đảm bảo ổn định sản xuất, đời sống người dân. Cụ thể:

- Tổng mức DTQG có chuyển dịch theo xu hướng tăng về giá trị tuyệt đối trong giai đoạn 2013 - 2023. Tổng mức DTQG tính đến cuối năm 2023 tăng gần 1,5 lần so với thời điểm cuối năm 2013.

- Chi NSNN cho mua hàng DTQG có tăng trưởng đáng kể trong giai đoạn 2013 - 2023, mức chi NSNN cho DTQG năm 2023 cao gấp 3,5 lần so với năm 2013.

- Giá trị hàng DTQG xuất cấp trong mục tiêu DTQG có xu hướng tăng đều qua các năm trong giai đoạn 2013 đến 2021. Tổng giá trị hàng xuất cấp năm 2021 đạt 2.380 tỷ vnd, tăng 2,4 lần so với năm 2013. Trong 2 năm gần đây, 2022 và 2023, giá trị hàng DTQG xuất cấp cho mục tiêu DTQG sụt giảm đáng kể chỉ còn 664 tỷ vnd năm 2021 và 492 tỷ năm 2022 (chi tiết theo phụ lục 4 đính kèm). Mặc dù có sự tăng giảm biến động lớn về giá trị hàng DTQG xuất cấp nhưng từ khi Luật DTQG có hiệu lực đến nay, hàng dự trữ quốc gia xuất cấp đáp ứng đủ 100% các đề xuất xuất của các địa phương, Bộ, ngành theo mục tiêu DTQG cả về số lượng, chất lượng và chủng loại hàng.

***d) Danh mục, cơ cấu hàng DTQG được chuyển dịch theo hướng hợp lý, phù hợp với nhu cầu sử dụng theo mục tiêu DTQG***

Đến nay, danh mục hàng DTQG quy định gồm 13 nhóm hàng DTQG được chi tiết thành 68 mặt hàng trong danh mục chi tiết hàng DTQG. Các mặt hàng quy định trong danh mục đảm bảo phù hợp với mục tiêu DTQG và tiêu chí hàng DTQG quy định tại Luật. Cơ cấu hàng DTQG trong giai đoạn 2013-2023 chuyển dịch theo xu hướng tăng tỷ trọng các mặt hàng phục vụ an ninh, quốc phòng; giảm tỷ trọng mặt hàng lương thực. Nhìn chung danh mục và cơ cấu mặt hàng DTQG đang dự trữ trong thời gian qua cơ bản phù hợp với nhu cầu sử dụng hàng DTQG, đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách theo mục tiêu DTQG.

***3.2. Tạo ra cơ chế huy động nguồn lực, khuyến khích, tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động DTQG, hướng tới tăng quy mô nguồn lực DTQG, giảm dần gánh nặng cho NSNN***

Luật DTQG quy định nhà nước có chính sách huy động nguồn lực, khuyến khích, tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động dự trữ quốc gia và cho phép các bộ, ngành quản lý hàng DTQG được thuê doanh nghiệp bảo quản hàng DTQG. Nghị định số 94/2013/NĐ-CP của Chính phủ giao các Bộ quản lý hàng DTQG tiếp nhận, quản lý, đưa vào sử dụng có hiệu quả tài sản, phát minh, sáng chế... do các tổ chức, cá nhân đóng góp và Bộ Tài chính ghi nhận bằng văn bản những đóng góp của tổ chức, cá nhân cho DTQG. Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 172/2013/TT-BTC hướng dẫn cụ thể thuê bảo quản hàng DTQG. Theo đó, các tổ chức, doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đáp ứng các điều kiện về kho tàng và công nghệ bảo quản có thể được thuê bảo quản hàng DTQG. Thực tế, cơ chế thuê tổ chức, doanh nghiệp bảo quản hàng DTQG đã tạo điều kiện huy động, khuyến khích các tổ chức, doanh nghiệp tham gia hoạt động

DTQG. Đến nay, toàn bộ hàng DTQG do Bộ Công Thương và hầu hết hàng DTQG Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý hiện đang thuê doanh nghiệp bảo quản, góp phần giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước trong việc đầu tư xây dựng hệ thống kho và công nghệ bảo quản hàng DTQG.

**3.3. Phân công nhiệm vụ, quyền hạn rõ ràng, góp phần nâng cao hiệu quả, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình trong quản lý, điều hành hoạt động DTQG.**

**a) Quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng các bộ và các cơ quan, đơn vị có liên quan trong quản lý, điều hành hoạt động DTQG**

Luật DTQG có 66 Điều, trong đó có tới 9 điều (từ Điều 12 đến Điều 20) quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, tổ chức liên quan trong quản lý, điều hành DTQG. Luật quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của hoạt động DTQG; quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong công tác quản lý nhà nước về DTQG. Đồng thời, Luật quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, ngành quản lý hàng DTQG; của cơ quan DTQG chuyên trách; của đơn vị DTQG và các tổ chức, doanh nghiệp nhận hợp đồng thuê bảo quản và của UBND tỉnh, thành phố trong quản lý, sử dụng hàng DTQG.

Mặc dù quy định về nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội còn có điểm chưa hợp lý, chưa đảm bảo tính linh hoạt, kịp thời cho hoạt động DTQG nhưng thực tế triển khai cho thấy những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan nêu trên đảm bảo rõ ràng, không chồng chéo và cơ bản phù hợp với thực tiễn, tạo điều kiện thuận lợi, tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình trong quản lý, điều hành hoạt động DTQG.

**b) Quy định rõ thẩm quyền, tăng cường phân cấp trong nhập, xuất hàng DTQG**

Luật DTQG quy định rõ các trường hợp nhập, xuất hàng DTQG và thẩm quyền quyết định đối với từng trường hợp nhập, xuất (Điều 35, 36, 37). Theo đó, Thủ tướng Chính phủ quyết định nhập, xuất hàng DTQG (Điều 13) và phân cấp cho Bộ trưởng các Bộ: Tài chính, Quốc phòng, Công an, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quyết định đối với trường hợp tạm xuất, tái nhập và nhập, xuất hàng DTQG trong tình huống đột xuất, cấp bách với giá trị hàng nhập, xuất tương ứng với thẩm quyền quyết định chi ngân sách của Bộ trưởng Bộ Tài chính (3 tỷ đồng) cho mỗi tình huống cấp bách phát sinh.

Trên thực tế, mặc dù quy định tại Luật chưa bao quát hết các trường hợp nhập xuất hàng DTQG cần thiết, phát sinh trên thực tế nhưng về cơ bản các quy định rõ ràng về thẩm quyền và việc tăng cường phân cấp trong quyết định nhập, xuất hàng DTQG nêu trên đã thúc đẩy cải cách thủ tục hành chính, nâng cao trách nhiệm giải trình; đảm bảo linh hoạt, kịp thời và hiệu quả của hoạt động DTQG.



### **3.4. Hình thành, quản lý và sử dụng nguồn lực DTQG ngày càng hợp lý, chặt chẽ, minh bạch và hiệu quả**

#### **a) Kế hoạch DTQG được xây dựng phù hợp với khả năng cân đối ngân sách, năng lực thực hiện của các đơn vị DTQG và đáp ứng nhu cầu sử dụng hàng DTQG**

Luật DTQG quy định kế hoạch DTQG được xây dựng 5 năm, hàng năm và được tổng hợp chung vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Kế hoạch DTQG được xây dựng căn cứ vào chiến lược DTQG; mục tiêu DTQG; khả năng cân đối của NSNN và dự báo tình hình kinh tế xã hội trong nước và quốc tế. Luật DTQG cũng quy định rõ các nội dung cần có trong kế hoạch DTQG và nhiệm vụ, trách nhiệm và thẩm quyền của các cơ quan đơn vị có liên quan trong lập và phê duyệt kế hoạch.

Thực tế, kế hoạch DTQG hàng năm được xây dựng cơ bản phù hợp với khả năng cân đối ngân sách, năng lực thực hiện của các đơn vị DTQG, đáp ứng được nhu cầu sử dụng hàng DTQG trong giai đoạn 2013-2023. Cụ thể, trong giai đoạn 2013-2023, NSNN đã bố trí đủ kinh phí cho 100% chỉ tiêu kế hoạch DTQG hàng năm được duyệt; hàng DTQG đủ đáp ứng nhu cầu sử dụng hàng DTQG cho các tình huống đột xuất, cấp bách do thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh, phục vụ an ninh, quốc phòng cả về số lượng, chủng loại và chất lượng, chưa xảy ra tình trạng từ chối xuất cấp hàng DTQG trong mục tiêu DTQG theo đề nghị của các bộ, ngành, địa phương vì lý do thiếu hàng dự trữ trong kho.

#### **b) Công tác mua, bán hàng DTQG cơ bản đảm bảo công khai, minh bạch, tăng cường cạnh tranh, góp phần sử dụng tiết kiệm, hiệu quả NSNN**

Luật DTQG quy định nguyên tắc mua hàng DTQG theo quy định pháp luật về đấu thầu; bán hàng DTQG theo quy định pháp luật về đấu giá; đồng thời bổ sung thêm phương thức mua, bán trực tiếp rộng rãi mọi đối tượng (đối với thóc) và quy định rõ một số trường hợp được chỉ định thầu. Về giá mua, giá bán, Luật DTQG quy định Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định giá mua tối đa, giá bán tối thiểu, thủ trưởng Bộ, ngành quản lý hàng DTQG quyết định giá mua, giá bán cụ thể phù hợp với giá mua tối đa, giá bán tối thiểu đối với trường hợp mua, bán theo phương thức trực tiếp rộng rãi và chỉ định thầu. Riêng hàng DTQG phục vụ an ninh, quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ Quốc phòng quyết định giá mua, giá bán hàng sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ Tài chính về nguyên tắc định giá.

Các quy định nêu trên vừa phù hợp với đặc thù hàng DTQG, tạo điều kiện thuận lợi để triển khai công tác mua, bán hàng DTQG; vừa đảm bảo tính công khai, minh bạch, tăng cường cạnh tranh để giảm giá mua, tăng giá bán, góp phần sử dụng tiết kiệm, hiệu quả kinh phí từ NSNN chỉ cho DTQG. Cụ thể, trong giai đoạn 2013 - 2023, số lượng nhà thầu tham gia đấu thầu mua và đấu giá bán hàng DTQG tăng nhiều so với giai đoạn trước. Các bộ, ngành quản lý hàng DTQG, đặc biệt là Bộ Tài chính, mua được hàng DTQG đảm bảo chất lượng với giá mua hàng rất cạnh tranh, góp phần sử dụng có hiệu quả và tiết kiệm NSNN.

***c) Công tác nhập, xuất hàng DTQG tuân thủ nguyên tắc đúng kế hoạch, đúng thẩm quyền theo quy trình, thủ tục rõ ràng, minh bạch***

Luật DTQG quy định nguyên tắc nhập, xuất hàng DTQG đúng kế hoạch, thẩm quyền; đúng chủng loại, số lượng, chất lượng, giá, địa điểm; bảo đảm kịp thời, an toàn; đúng thủ tục nhập, xuất theo quy định pháp luật. Bộ Tài chính đã ban hành nhiều thông tư hướng dẫn quy trình, thủ tục nhập, xuất hàng DTQG cụ thể đảm bảo thực hiện nhập, xuất hàng DTQG đúng theo nguyên tắc nêu trên.

Thực tế, công tác nhập, xuất hàng DTQG từ năm 2013 đến nay đã bảo đảm đúng nguyên tắc, thẩm quyền, quy trình nhập, xuất theo quy định tại Luật DTQG và các văn bản hướng dẫn thực hiện. Hàng DTQG nhập kho được kiểm soát chặt chẽ về số lượng, chất lượng và thời gian; hàng xuất kho bảo đảm kịp thời, đúng mục đích, đúng định mức, đúng đối tượng, góp phần quản lý chặt chẽ nguồn lực Dự trữ quốc gia.

***d) Công tác quản lý chất lượng hàng DTQG từng bước đổi mới, nâng cao chất lượng, kéo dài thời gian bảo quản hàng DTQG***

Luật DTQG quy định, hàng DTQG được bảo quản theo quy chuẩn kỹ thuật quốc gia (sau đây gọi tắt là quy chuẩn); các bộ, ngành quản lý hàng DTQG chịu trách nhiệm trong việc bảo đảm chất lượng hàng DTQG theo quy chuẩn. Nhà nước có chính sách đầu tư nghiên cứu phát triển khoa học - kỹ thuật về dự trữ quốc gia, ứng dụng công nghệ bảo quản, công nghệ thông tin để hiện đại hóa hoạt động dự trữ quốc gia, ứng dụng công nghệ bảo quản, công nghệ thông tin để hiện đại hóa hoạt động DTQG. Luật quy định rõ nội dung và yêu cầu đối với công tác nghiên cứu khoa học, kỹ thuật và ứng dụng công nghệ bảo quản hàng DTQG là phải hướng tới kéo dài thời gian lưu kho bảo quản, bảo đảm chất lượng, giảm hao hụt hàng DTQG, hạn chế ô nhiễm môi trường, phù hợp với thực tiễn và tiếp thu, chuyển giao có chọn lọc công nghệ bảo quản tiên tiến của quốc tế.

Từ năm 2013 đến nay, công tác quản lý chất lượng hàng DTQG đã có chuyển biến tích cực và đi vào nền nếp từ khâu nhập hàng, khâu bảo quản hàng và kiểm tra chất lượng hàng trước khi xuất hàng. Công tác nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ bảo quản có nhiều thành tựu, nhiều đề tài nghiên cứu khoa học được triển khai, góp phần tích cực nâng cao hiệu quả công tác quản lý chất lượng hàng DTQG, nổi bật là nghiên cứu ứng dụng thành công và áp dụng diện rộng công nghệ bảo quản áp suất thấp đối với thóc tăng thời gian bảo quản từ 24 tháng lên 34 tháng, giảm tỷ lệ hao hụt từ 2,4% xuống còn 1,4% và công nghệ bảo quản kín bằng khí Nitơ đối với gạo kéo dài thời gian bảo quản từ 12 tháng lên 18 tháng đã đem lại hiệu quả cao, tiết kiệm chi phí nâng cao chất lượng hàng DTQG.

***đ) Hàng DTQG được sử dụng mục đích, đúng đối tượng, đáp ứng có hiệu quả cho công tác phòng, chống thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, và đáp ứng yêu cầu quốc phòng, an ninh, góp phần ổn định sản xuất và đời sống nhân dân***

Luật DTQG quy định đầy đủ về nguyên tắc, trách nhiệm và thẩm quyền của các cơ quan đơn vị; trình tự, thủ tục, kiểm tra, giám sát trong xuất cấp; tiếp

nhận, quản lý và sử dụng hàng DTQG. Theo đó, hàng DTQG phải được sử dụng đúng mục đích, đối tượng, đúng chế độ quản lý tài chính, tài sản nhà nước, thống kê theo quy định pháp luật. Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 211/2013/TT-BTC và Thông tư số 82/2016/TT-BTC, trong đó có hướng dẫn cụ thể về quy trình xuất cấp phân phối, sử dụng hàng DTQG; đồng thời tham mưu xây dựng quy định về chế tài xử phạt hành chính đối với các hành vi vi phạm trong xuất và sử dụng hàng dự trữ quốc gia tại Nghị định số 192/2013/NĐ-CP và Nghị định số 58/2015/NĐ-CP của Chính phủ...

Thực tế kết quả thực thi Luật DTQG trong giai đoạn 2013 đến nay, về cơ bản việc xuất cấp, sử dụng hàng DTQG phù hợp với các nguyên tắc sử dụng hàng DTQG, sử dụng đúng mục tiêu, đáp ứng kịp thời, hiệu quả cho công tác phòng, chống thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, phục vụ an ninh, quốc phòng. Hàng DTQG xuất cấp được sử dụng đúng mục đích, đúng đối tượng, góp phần ổn định sản xuất và đời sống nhân dân.

### ***3.5. Chi NSNN cho DTQG được bố trí trong dự toán NSNN và được quản lý chặt chẽ, phù hợp với đặc thù của hoạt động DTQG***

Về chi NSNN cho mua hàng DTQT, Luật DTQG quy định chi DTQG thực hiện theo quy định của Luật NSNN; đồng thời quy định đối với dự toán mua hàng DTQG năm kế hoạch chưa sử dụng hết được xem xét quyết định chuyển nguồn sang năm sau để tiếp tục thực hiện. Luật NSNN năm 2015 đã tách riêng chi DTQG thành một nhiệm vụ chi của NSTW (không gộp chung với chi đầu tư phát triển như trước đây). Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 145/2013/TT-BTC và Thông tư số 131/2018/TT-BTC hướng dẫn cơ chế cấp phát, quản lý vốn mua hàng DTQG, kinh phí bán hàng DTQG; đồng thời tham mưu Chính phủ quy định về chế tài xử phạt các hành vi vi phạm quy định về quản lý vốn mua hàng trong hoạt động DTQG tại Nghị định số 192/2013/NĐ-CP. Thực tế thực thi Luật DTQG từ năm 2013 đến nay cho thấy các quy định trên giúp việc quản lý nguồn kinh phí mua hàng DTQG chặt chẽ, minh bạch, hiệu quả và góp phần từng bước tăng tổng mức DTQG, hướng tới thực hiện chỉ tiêu về Tổng mức DTQG do Đảng và Nhà nước đề ra.

Về chi NSNN cho nhập, xuất, bảo quản hàng DTQG, Luật DTQG quy định chi phí nhập, xuất, bảo quản hàng DTQG thực hiện chế độ khoán theo định mức chi phí nhập, chi phí xuất và chi phí bảo quản được quy định trên cơ sở định mức kinh tế kỹ thuật hàng DTQG và quy chuẩn hàng DTQG. Thực tiễn thực thi Luật DTQG từ năm 2013 đến nay cho thấy chế độ khoán theo định mức chi phí nhập, xuất, bảo quản đã góp phần vừa sử dụng NSNN tiết kiệm, hiệu quả vừa đảm bảo tính linh hoạt cho các đơn vị DTQG trong thực hiện nhiệm vụ nhập, xuất, bảo quản hàng DTQG.

Luật DTQG quy định Bộ, ngành quản lý hàng DTQG, đơn vị DTQG và tổ chức, doanh nghiệp bảo quản hàng DTQG phải tuân thủ các quy định pháp luật về quản lý tài chính, ngân sách, chế độ kế toán, thống kê và kiểm toán. Chế độ

kế toán DTQG cũng đã được ban hành, hoàn thiện phù hợp với đặc thù quản lý hàng DTQG theo Thông tư số 142/2014/TT-BTC, Thông tư số 108/2018/TT-BTC và sẽ thực hiện lồng ghép cùng Chế độ Kế toán Hành chính sự nghiệp từ 01/01/2025 theo hướng dẫn tại Thông tư số 24/2024/TT-BTC, ngày 17/4/2024 hướng dẫn chế độ Kế toán Hành chính sự nghiệp. Theo đó, các bộ, ngành quản lý hàng DTQG phải thực hiện hạch toán kế toán hàng DTQG được Chính phủ giao cho bộ, ngành quản lý. Tổng cục Dự trữ Nhà nước là cơ quan thẩm định, tổng hợp quyết toán về DTQG, đảm bảo vai trò quản lý nhà nước và đơn vị đầu mối trong hoạt động DTQG của cơ quan chuyên trách về DTQG.

**3.6. Hệ thống kho DTQG được quy hoạch và từng bước đầu tư xây dựng phù hợp với khả năng của NSNN cùng định hướng chiến lược phát triển DTQG**

**a) Tạo hành lang pháp lý để phát triển hệ thống kho DTQG phù hợp với mục tiêu, yêu cầu DTQG và sự phát triển khoa học công nghệ bảo quản trong từng thời kỳ**

Quy hoạch tổng thể hệ thống kho DTQG đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 94/QĐ-TTg ngày 17/01/2011 phù hợp với Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, phù hợp với các vùng kinh tế trọng điểm của đất nước. Quy hoạch chi tiết mạng lưới kho DTQG do Bộ Tài chính quản lý đã được Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành tại Quyết định số 403/QĐ-BTC phù hợp với quy hoạch tổng thể kho DTQG. Hiện dự thảo “Quy hoạch tổng thể hệ thống kho DTQG đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050” đã được Bộ Tài chính chủ trì xây dựng và đang trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Để thực hiện quy hoạch kho DTQG, Luật DTQG còn bổ sung quy định về quy hoạch quỹ đất sử dụng xây dựng kho DTQG (Điều 60) và quy định UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm bố trí đất xây dựng kho DTQG theo quy hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt (Điều 20), tạo điều kiện thuận lợi trong thực hiện quy hoạch hệ thống kho DTQG.

**b) Hệ thống kho DTQG từng bước được cải tạo, nâng cấp và đầu tư xây dựng mới phù hợp với khả năng của NSNN, phù hợp với định hướng chiến lược phát triển DTQG và quy hoạch kho DTQG**

Giai đoạn 2013 - 2023, hệ thống kho DTQG đã từng bước được sửa chữa, nâng cấp, xây dựng mới phù hợp với định hướng phát triển theo quy hoạch kho và phù hợp với khả năng chi trả của NSNN. Chỉ tính riêng tổng vốn đầu tư xây dựng mới, sửa chữa, nâng cấp hệ thống kho do Bộ Tài chính quản lý giai đoạn 2013 - 2023 đạt gần 951 tỷ VNĐ. Tích lượng kho do Bộ Tài chính quản lý tính vào thời điểm cuối năm 2023 đạt gần 940 nghìn tấn, tăng 40,8% sp với năm 2013.

## **II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

**1. Chưa đảm bảo cơ sở pháp lý cho xuất hàng DTQG phục vụ hoạt động đối ngoại của Đảng, nhà nước**

Việc sử dụng nguồn lương thực DTQG để phục vụ nhiệm vụ trên theo điều

hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giúp tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực DTQG và bộ máy cơ quan DTNN, góp phần tăng cường hợp tác quốc tế theo chủ trương của Đảng và Nhà nước.

Tuy nhiên, nội dung xuất cấp hàng DTQG phục vụ hoạt động đối ngoại của Đảng, Nhà nước theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ chưa được quy định trong các trường hợp nhập, xuất hàng DTQG do Thủ tướng Chính phủ quyết định tại Luật DTQG (*Điều 35 Luật DTQG*). Điều 13 Luật DTQG có quy định Thủ tướng Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn: “*Quyết định xuất hàng DTQG theo quy định tại Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan*” nhưng thực tế đến nay chưa có quy định pháp luật cụ thể nào cho việc xuất hàng dự trữ làm quà tặng đối ngoại của Đảng và nhà nước từ nguồn DTQG.

## **2. Phân cấp thẩm quyền quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG chưa phù hợp, chưa đảm bảo tính kịp thời cho hoạt động DTQG**

Điều 12 Luật Dự trữ quốc gia quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội. Theo đó, Quốc hội có nhiệm vụ, thẩm quyền quyết định mức phân bổ ngân sách trung ương cho dự trữ quốc gia hàng năm; Ủy ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ quyết định mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho DTQG hàng năm và quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG đã xuất cấp. Thực tế từ năm 2013 đến năm 2023, Chính phủ đã trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung kinh phí từ từ nguồn dự phòng NSTW hàng năm để mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp. Tuy nhiên, do quy trình trình cấp có thẩm quyền quyết định kinh phí mua bù hàng dự trữ quốc gia còn qua nhiều cấp, mất nhiều thời gian (từ khi Chính phủ có văn bản trình đến khi UBTVQH có nghị quyết phê duyệt mất khoảng 2 tháng), trong khi đó các mặt hàng dự trữ quốc gia mua bù thường theo thời vụ (như mặt hàng lương thực, hạt giống cây trồng), hoặc phải đặt hàng, nhập khẩu từ nước ngoài (các mặt hàng an ninh, quốc phòng; một số mặt hàng vật tư nông nghiệp), việc bổ sung kinh phí chưa được kịp thời dẫn tới công tác triển khai thực hiện còn kéo dài (hoặc lỡ thời vụ), không kịp thực hiện trong năm kế hoạch phải chuyển dự toán sang năm sau thực hiện.

Điều 7 Luật Dự trữ Quốc gia quy định nguyên tắc “...*Hàng dự trữ quốc gia sau khi xuất cấp phải được bù lại đủ kịp thời*”, như vậy việc bố trí ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG là hoàn toàn phù hợp và là điều kiện cần thiết để thực hiện nguyên tắc đã được quốc hội quy định rõ tại Luật DTQG nêu trên. Bên cạnh đó, thực tế trong nhiều năm qua, ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG được bố trí từ nguồn dự phòng ngân sách trung ương. Theo quy định tại Luật Ngân sách Nhà nước và Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số Điều của Luật Ngân sách nhà nước, việc quyết định sử dụng dự phòng ngân sách trung ương (đối với các khoản chi trên 3 tỷ) do Thủ tướng Chính phủ Quyết định và định kỳ báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

Như vậy, việc quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG là không cần thiết, không phù hợp với đặc thù của hoạt động DTQG. Để cải cách thủ tục hành chính, đảm bảo tính kịp thời cho hoạt động Dự trữ Quốc gia và thuận lợi trong thực hiện các quy trình, thủ tục theo quy định của pháp luật DTQG và pháp luật về NSNN, cần thiết phân cấp, thẩm quyền quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG cho Thủ tướng Chính phủ.

Tóm lại, về cơ bản Luật DTQG đã thể chế hóa, luật hóa được chủ trương, đường lối của Đảng về hoạt động DTQG, tạo ra khung pháp lý để quản lý, vận hành hoạt động DTQG chặt chẽ, đảm bảo tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý nguồn lực dự trữ vật tư, thiết bị, hàng hóa do nhà nước quản lý, nắm giữ để chủ động đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách về phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh; phục vụ quốc phòng, an ninh; Hơn thế nữa, Luật DTQG đã góp phần từng bước nâng cao tổng mức DTQG và bước đầu tạo ra cơ chế huy động nguồn lực ngoài NSNN cho DTQG. Tuy nhiên, sau hơn 10 năm triển khai thực hiện, Luật DTQG đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế như chưa đảm bảo cơ sở pháp lý cho hoạt động xuất cấp hàng DTQG phục vụ công tác đối ngoại của Đảng và Nhà nước; phân cấp thẩm quyền quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG chưa phù hợp...

### **III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT**

Để khắc phục tồn tại, hạn chế nêu tại mục B phần thứ nhất trên đây, Bộ Tài chính đề xuất sửa đổi, bổ sung một số điểm tại Luật Dự trữ Quốc gia như sau:

#### **1. Bổ sung thêm quy định Thủ tướng Chính phủ quyết định xuất cấp hàng dự trữ quốc gia phục vụ hoạt động đối ngoại của Đảng và nhà nước**

- Bổ sung thêm 1 điểm là điểm đ vào khoản 1, Điều 35, như sau: “*đ) Phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước*”.

Việc bổ sung nội dung này một mặt hoàn thiện thêm cơ sở pháp lý cho việc triển khai thực hiện, mặt khác bảo đảm, bao quát điều chỉnh phù hợp với tình hình thực tế Đảng và Nhà nước đã sử dụng nguồn gạo DTQG để làm quà tặng (viện trợ nước ngoài) trong những năm qua.

Theo hướng này, đề nghị bổ sung thêm điểm d vào khoản 2, Điều 35 như sau:

*“d) Trường hợp xuất hàng dự trữ quốc gia Phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước, Bộ Ngoại giao có văn bản đề nghị Bộ Tài chính thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.”*

#### **2. Điều chỉnh thẩm quyền quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG từ Ủy ban Thường vụ Quốc hội sang cho Thủ tướng Chính phủ**

Sửa đổi, bổ sung Điều 12 và Điều 13 Luật Dự trữ Quốc gia để chuyển thẩm quyền quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất

cấp từ Ủy ban thường vụ Quốc hội sang Thủ tướng Chính phủ. Cụ thể:

- Bỏ điểm b khoản 2 Điều 12

- Bỏ điểm d khoản 1 Điều 13

- Bổ sung điểm d vào khoản 2 Điều 13 Luật Dự trữ quốc gia, như sau: “*d) Quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp*”.

Trên đây là Báo cáo tổng kết thi hành Luật Chứng khoán, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán độc lập, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Quản lý thuế, Luật Dự trữ quốc gia và một số đề xuất của Bộ Tài chính về một số vấn đề cấp bách cần sửa đổi đối với dự án Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán độc lập, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Quản lý thuế, Luật Dự trữ quốc gia./.

**Nơi nhận:**

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Văn phòng Trung ương Đảng (để báo cáo Bộ Chính trị);
- Văn phòng Quốc hội;
- Văn phòng Chính phủ;
- Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội;
- Ủy ban Pháp luật của Quốc hội;
- Lưu: VT, PC (20b).

**KT. BỘ TRƯỞNG  
THỨ TRƯỞNG**

**Lê Tấn Cận**

Luật số: /2024/QH15

Hà Nội, ngày tháng năm 2024

Dự thảo đề cương chi tiết Luật kèm hồ sơ lập đề nghị xây dựng Luật

**DỰ THẢO ĐỀ CƯƠNG**  
**LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA**  
**LUẬT CHỨNG KHOÁN; LUẬT KẾ TOÁN;**  
**LUẬT KIỂM TOÁN ĐỘC LẬP; LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ**  
**NƯỚC; LUẬT QUẢN LÝ, SỬ DỤNG TÀI SẢN CÔNG; LUẬT**  
**QUẢN LÝ THUẾ; LUẬT DỰ TRỮ QUỐC GIA**

Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

Quốc hội ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán số 54/2019/QH14; Luật Kế toán số 88/2015/QH13 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14; Luật Kiểm toán độc lập số 67/2011/QH12 đã được bãi bỏ một số điều theo Luật Phí và lệ phí số 97/2015/QH13; Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH13 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật Doanh nghiệp số 59/2020/QH14; Luật Quản lý, sử dụng tài sản công số 15/2017/QH14 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư số 64/2020/QH14, Luật số 07/2022/QH15; Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14; Luật Dự trữ quốc gia số 22/2012/QH13 đã được sửa đổi bổ sung một số điều theo Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14.

**Điều 1. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán**

1. Bổ sung Điều 9a vào sau Điều 9 về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ, tài liệu báo cáo như sau:

Bổ sung quy định về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân nộp hồ sơ hoặc tham gia vào quá trình lập hồ sơ, tài liệu báo cáo phải chịu trách nhiệm về tính hợp pháp, chính xác, trung thực và đầy đủ của hồ sơ, tài liệu báo cáo; cụ thể quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức tiếp nhận hồ sơ, tổ chức tư vấn hồ sơ, tổ chức kiểm toán, kiểm toán viên được chấp thuận, doanh nghiệp thẩm định giá, thẩm định viên về giá, tổ chức bảo lãnh phát hành, các tổ chức, cá nhân ký xác nhận,.. liên quan đến hồ sơ, tài liệu báo cáo trong hoạt động về chứng khoán và thị trường chứng khoán.

2. Sửa đổi, bổ sung Điều 11 (về nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp) như sau:

Đối với công ty có vốn điều lệ đã góp trên 100 tỷ đồng thì phải có thời gian hoạt động tối thiểu 02 năm.