|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **BỘ TÀI CHÍNH**  \_\_\_\_\_ |  | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |
|  |  | **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_** |  |
| Số: /TTr-BTC |  | *Hà Nội, ngày tháng năm 2019* |

**TỜ TRÌNH**

**Về việc ban hành Nghị định của Chính phủ quy định về tổ chức và**

**hoạt động của Quỹ đầu tư phát triển địa phương**

**(thay thế Nghị định số 138 và Nghị định số 37)**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

Kính gửi: Chính phủ

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 138/2007/NĐ-CP ngày 28/8/2007 về tổ chức và hoạt động của Quỹ Đầu tư phát triển địa phương (Nghị định số 138) và Nghị định số 37/2013/NĐ-CP ngày 22/4/2013 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 138 (Nghị định số 37). Đánh giá quá trình triển khai thực hiện các Nghị định nêu trên từ năm 2007 đến nay, có thể thấy bên cạnh những kết quả đã đạt được, đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế cần sửa đổi để phù hợp với sự phát triển của hệ thống Quỹ Đầu tư phát triển địa phương (Quỹ ĐTPTĐP). Trên cơ sở đánh giá, tổng kết việc thi hành Nghị định số 138/2007/NĐ-CP và Nghị định số 37/2013/NĐ-CP, Bộ Tài chính đã có Tờ trình Chính phủ số 178/TTr-BTC ngày 21/12/2018 đề nghị xây dựng Nghị định quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP.

Ngày 14/6/2019, Chính phủ có Nghị quyết số 41/NQ-CP về việc thông qua đề nghị xây dựng Nghị định về tổ chức, hoạt động của Quỹ Đầu tư phát triển địa phương (*kèm theo*).

Thực hiện chỉ đạo của Chính phủ, theo quy trình của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tài chính đã xây dựng dự thảo Nghị định quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ Đầu tư phát triển địa phương thay thế Nghị định số 138 và Nghị định số 37 (sau đây gọi tắt là dự thảo Nghị định). Sau khi lấy ý kiến các Bộ, ngành liên quan (Bộ Tư pháp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam), Ủy ban nhân dân (UBND) các địa phương có thành lập Quỹ ĐTPTĐP (44 địa phương) và Cổng thông tin điện tử của Chính phủ, Bộ Tài chính đã tổng hợp, hoàn thiện hồ sơ trình Chính phủ ban hành Nghị định.

Trên cơ sở ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính xin báo cáo Chính phủ như sau:

**I. Sự cần thiết ban hành Nghị định**

**1. Đánh giá triển khai Nghị định số 138 và Nghị định số 37**

***1.1. Kết quả đạt được***

Triển khai quy định tại Nghị định số 138 và Nghị định số 37 từ năm 2007 đến nay, đã có 44 địa phương thành lập Quỹ ĐTPTĐP với mục tiêu huy động các nguồn vốn trung và dài hạn để thực hiện cho vay, đầu tư trực tiếp các dự án trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội tại địa phương. Đến 31/12/2018, số dư nguồn vốn hoạt động của hệ thống Quỹ là 34.980 tỷ đồng, gấp 5 lần so với năm 2007. Về cơ cấu, vốn chủ sở hữu chiếm 79% và vốn huy động chiếm 21%. Vốn huy động của các Quỹ ĐTPTĐP tương đương 26% vốn chủ sở hữu. Về sử dụng vốn, tính đến 31/12/2018, tổng vốn sử dụng cho các hoạt động cho vay, đầu tư trực tiếp và góp vốn thành lập doanh nghiệp của hệ thống Quỹ ĐTPTĐP là 18.111 tỷ đồng, gấp 5 lần so với năm 2007, trong đó hoạt động cho vay đầu tư cơ sở hạ tầng là 14.084 tỷ đồng, chiếm tỷ trọng lớn nhất trong cơ cấu sử dụng vốn của Quỹ (chiếm 77,7%).

Nguồn vốn cho vay và đầu tư của Quỹ ĐTPTĐP đã phát huy hiệu quả, đóng vai trò làm “vốn mồi” để huy động các nguồn vốn khác tham gia vào việc đầu tư cơ sở hạ tầng tại địa phương. Theo đó, tổng lợi nhuận của toàn hệ thống Quỹ ĐTPTĐP đến 31/12/2018 là 1.268 tỷ đồng, tăng 4 lần so với năm 2007. Hoạt động của hệ thống Quỹ ĐTPTĐP có tăng trưởng về quy mô, nguồn vốn hoạt động, góp phần vào việc huy động các nguồn lực tài chính cho đầu tư cơ sở hạ tầng tại địa phương.

***1.2. Hạn chế, tồn tại***

Bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình triển khai thời gian qua cho thấy hệ thống Quỹ ĐTPTĐP chưa có sự phát triển đồng đều, một số Quỹ hoạt động chưa hiệu quả, quy mô nhỏ, không huy động được vốn và không triển khai được các hoạt động cho vay, đầu tư. Bên cạnh đó, quy mô và hoạt động của một số Quỹ chưa đạt được hiệu quả như kỳ vọng, trong khi để phát triển kinh tế và đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội, các địa phương cần huy động được nguồn lực ngày càng lớn. Ngoài ra, trong thời gian vừa qua Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đầu tư và Luật quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp mới được ban hành dẫn đến cần thiết rà soát lại các quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP để phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành. Trên cơ sở đánh giá, phân tích các hạn chế trong tổ chức thực hiện, đồng thời rà soát các văn bản pháp luật có liên quan, cần có các giải pháp chính sách nhằm cải cách và phát triển hệ thống Quỹ ĐTPTĐP. Cụ thể như sau:

*Thứ nhất,* năng lực hoạt động của các Quỹ ĐTPTĐP vẫn còn hạn chế do nguồn vốn hoạt động còn thấp. Một số địa phương còn chưa bố trí đủ nguồn vốn điều lệ tối thiếu. Nguồn vốn hoạt động hạn chế đã ảnh hưởng tới việc triển khai các nghiệp vụ của Quỹ ĐTPTĐP, hầu hết các Quỹ mới chỉ tập trung vào hoạt động cho vay dự án, chỉ một số ít Quỹ có nguồn lực để triển khai nghiệp vụ đầu tư, do đó chưa phát huy được vai trò là nguồn vốn mồi để thu hút các nguồn vốn khác trong xã hội cùng tham gia đầu tư kết cấu hạ tầng. Vì vậy, cần bổ sung quy định về điều kiện và quy trình thành lập Quỹ, tránh trường hợp địa phương không đủ nguồn lực và chưa xác định rõ mục tiêu đầu tư, cho vay vẫn thành lập Quỹ dẫn đến Quỹ có quy mô nhỏ, việc cho vay, đầu tư hạn chế. Đồng thời, cần thiết phải rà soát sửa đổi trách nhiệm của Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong việc quyết định thành lập Quỹ.

*Thứ hai,* Nghị định số 138 và Nghị định số 37 quy định Quỹ ĐTPTĐP là quỹ tài chính nhà nước tại địa phương, áp dụng quy định cơ chế tiền lương, khen thưởng, xếp hạng doanh nghiệp như đối với công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước sở hữu 100% vốn. Tuy nhiên, trong thời gian qua, quy định liên quan đến cơ chế áp dụng đối với doanh nghiệp nhà nước đã được ban hành mới ở cấp Luật và Nghị định, dẫn đến một số vướng mắc trong việc đánh giá hiệu quả hoạt động, xác định tiền lương, tiền thưởng. Mô hình hoạt động của Quỹ với Hội đồng quản lý Quỹ bao gồm lãnh đạo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cán bộ của một số Sở, Ban ngành tại địa phương tại một số thời điểm chưa thực sự linh hoạt và hiệu quả cao, tuy nhiên, có tác động tích cực là hỗ trợ Quỹ trong việc tìm kiếm, đầu tư và cho vay đối với các dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội tại địa phương, định hướng hoạt động của Quỹ, hỗ trợ cho mục tiêu phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn. Theo đó, để nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ, cần rà soát, củng cố phương thức hoạt động của Quỹ phù hợp với cơ chế áp dụng cho công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước sở hữu 100% vốn.

*Thứ ba,* hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP còn một số bất cập như mức lãi suất cho vay tối thiểu chưa phản ánh được đầy đủ chi phí, tỷ lệ nợ xấu ở mức cao của một số Quỹ chưa được xử lý dứt điểm, hoạt động đầu tư trực tiếp chưa được đẩy mạnh, cơ chế trích lập dự phòng rủi ro cho vay, đầu tư cần được hoàn thiện.

*Thứ tư,* cơ chế quản lý giám sát cần phải tiếp tục hoàn thiện theo hướng (i) có biện pháp xử lý dứt điểm đối với những Quỹ hoạt động không hiệu quả, không hoạt động theo đúng mục đích thành lập Quỹ (ii) bổ sung trách nhiệm của các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân (UBND) trong việc quản lý giám sát hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP, đặc biệt là trách nhiệm của UBND. Thủ tướng Chính phủ đã có chỉ đạo về việc hướng dẫn và giám sát các địa phương về việc cho dừng và giải thể các Quỹ ĐTPTĐP hoạt động không hiệu quả, không đúng mục đích, quy định của pháp luật theo Chỉ thị số 22/CT-TTg và Công văn số 5335/VPCP-KTTH. Theo đó, đối với những Quỹ hoạt động không hiệu quả (không triển khai được các hoạt động theo quy định của Nghị định), không có nguồn lực để hoạt động (không đủ mức vốn điều lệ thực có tối thiếu là 100 tỷ đồng), cần có căn cứ pháp lý để rà soát, chấm dứt, giải thể hoạt động nhằm tránh lãng phí nguồn lực, không hiệu quả trong việc duy trì bộ máy hoạt động.

*Thứ năm*, trong thời gian vừa qua, một số văn bản pháp luật có quy định điều chỉnh về hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP đã được ban hành mới như Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp. Do đó, cần phải rà soát, sửa đổi các quy định tại Nghị định để phù hợp với các quy định hiện hành.

**2. Sự cần thiết ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 138 và Nghị định số 37**

Trên cơ sở đánh giá quá trình triển khai Nghị định số 138 và Nghị định số 37 (cụ thể tại Báo cáo tổng kết thi hành Nghị định trình kèm) các Bộ, ngành; các địa phương và Quỹ ĐTPTĐP đều thống nhất về sự cần thiết ban hành Nghị định quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP. Việc ban hành Nghị định đáp ứng được các yêu cầu sau:

*Một là,* xây dựng khung khổ pháp lý thống nhất để tạo điều kiện cho các Quỹ ĐTPTĐP hoạt động nhằm khắc phục các tồn tại, hạn chế trong tổ chức và hoạt động, đảm bảo phù hợp, đồng bộ với khung khổ pháp lý hiện hành;

*Hai là,* góp phần giảm rủi ro trong hoạt động cho vay, đầu tư của các Quỹ, nâng cao năng lực hoạt động của hệ thống Quỹ ĐTPTĐP;

*Ba là*, nâng cao hiệu quả quản lý, giám sát hoạt động của hệ thống Quỹ ĐTPTĐP.

**II. Mục đích, quan điểm chỉ đạo việc xây dựng Nghị định**

**1. Mục đích**

Việc ban hành Nghị định quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, giám sát, tăng cường năng lực hoạt động, tạo điều kiện thuận lợi cho các Quỹ hoạt động trên cơ sở khắc phục được các tồn tại, hạn chế trong tổ chức và hoạt động của Quỹ trong thời gian qua. Theo đó, mục tiêu ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 138 và Nghị định số 37 như sau:

*- Thứ nhất,* tuân thủ các quy định của Luật Ngân sách nhà nước, Luật doanh nghiệp, Luật các tổ chức tín dụng và các quy định pháp luật có liên quan để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ về pháp lý trong quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP.

*- Thứ hai,* kế thừa những ưu điểm và những nội dung còn phù hợp tại Nghị định số 138 và Nghị định số 37 để xây dựng Nghị định mới; đồng thời, bổ sung, hoàn chỉnh nhằm khắc phục những hạn chế, tồn tại trong quá trình triển khai thực hiện các nghị định nêu trên.

*- Thứ ba,* nghiên cứu, bổ sung những nội dung quy định mới để phù hợp với yêu cầu nâng cao hiệu quả quản lý, giám sát và góp phần phát triển hệ thống Quỹ ĐTPTĐP.

**2. Quan điểm chỉ đạo**

- Chỉ thị số 22/CT-TTg ngày 27/8/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường công tác quản lý đối với các quỹ tài chính nhà nước, yêu cầu các Bộ, ngành và Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh "*khẩn trương rà soát các quy định hiện hành liên quan đến việc thành lập, hoạt động và quản lý đối với các quỹ tài chính ngoài ngân sách nhà nước trong phạm vi ngành, lĩnh vực và địa bàn được phân công phụ trách, nhất là các quy định về chế độ tiền lương, tiền thưởng và trích lập quỹ khen thưởng, phúc lợi, mở tài khoản tại Kho bạc Nhà nước đối với các quỹ có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước; trên cơ sở đó, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với pháp luật hiện hành*", đồng thời "*rà soát, đánh giá hiệu quả hoạt động của các quỹ tài chính ngoài ngân sách nhà nước"; "tăng cường giám sát, thanh tra, kiểm tra hoạt động và việc chấp hành pháp luật của các quỹ tài chính ngoài ngân sách nhà nước, bảo đảm nguồn lực tài chính nhà nước được quản lý, sử dụng hiệu quả, công khai, minh bạch"*.

- Đối với hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP, Phó Thủ tướng Vương Đình Huệ chỉ đạo giao Bộ Tài *chính "chủ trì, phối hợp với Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các Bộ, cơ quan liên quan hướng dẫn và giám sát Ủy ban nhân dân các địa phương thực hiện đúng các chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Chỉ thị số 22/CT-TTg ngày 27/8/2015 về việc cho dừng hoạt động và giải thể các Quỹ đã thành lập nhưng không hiệu quả, hoạt động không đúng mục đích, quy định của pháp luât"* (Công văn 5335/VPCP-KTTH ngày 24/5/2017 của Văn phòng Chính phủ).

Theo quy trình soạn thảo văn bản của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tài chính phối hợp với các Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh và các Quỹ ĐTPTĐP, xây dựng Nghị định thay thế các Nghị định số 138 và Nghị định số 37 về tổ chức và hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP quán triệt theo quan điểm, chỉ đạo nêu trên của Chính phủ.

**III. Quá trình xây dựng dự thảo Nghị định**

- Ngày 13/6/2019, Chính phủ có Nghị quyết số 41/NQ-CP thông qua đề nghị của Bộ Tài chính tại văn bản số 178/TTr-BTC, Bộ Tài chính chủ trì xây dựng Nghị định của Chính phủ quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP (thay thế Nghị định số 138 và Nghị định số 37) trình Chính phủ xem xét ban hành trong tháng 03/2020.

- Trên cơ sở các đề xuất chính sách tại nêu tại văn bản số 178 /TTr-BTC ngày 21/12/2018 đã được Chính phủ phê duyệt, Bộ Tài chính dự thảo Nghị định quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP, lấy ý kiến các Bộ, ngành và các cơ quan có liên quan đồng thời lấy ý kiến trên cổng thông tin điện tử của Chính phủ. Ngày ..., Bộ Tư pháp có ý kiến thẩm định tại Báo cáo số .../BC-BTP đối với dự thảo Nghị định, trên cơ sở ý kiến thẩm định Bộ Tài chính đã hoàn thiện dự thảo Nghị định để trình Chính phủ ban hành.

**IV. Một số nội dung cơ bản của dự thảo Nghị định**

**1. Kết cấu:** Dự thảo Nghị định gồm 8 chương và 65 điều, trong đó:

- Chương I: "Quy định chung" quy định về phạm vi điều chỉnh; địa vị pháp lý, tư cách pháp nhân và nghĩa vụ với ngân sách nhà nước; phạm vi và nguyên tắc hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP.

- Chương II: "Thành lập, cơ cấu tổ chức của Quỹ ĐTPTĐP" quy định về điều kiện thành lập; quy trình thành lập; điều lệ tổ chức và hoạt động; trách nhiệm và quyền hạn; cơ cấu tổ chức, bao gồm Hội đồng quản lý, Kiểm soát viên, Giám đốc, Phó Giám đốc, Kế toán trưởng và bộ máy giúp việc của Quỹ.

- Chương III: "Hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP" quy định về hoạt động đầu tư, cho vay, nhận ủy thác và ủy thác vốn của Quỹ ĐTPTĐP.

- Chương IV: "Chế độ tài chính, kế toán, kiểm toán và báo cáo" quy định về vốn chủ sở hữu; vốn nhận ủy thác; nguyên tắc quản lý vốn; chênh lệch thu chi; quyết toán chênh lệch thu chi; quản lý và sử dụng các quỹ; chế độ tài chính, kế toán và kiểm toán; cơ chế tiền lương, phụ cấp, tiền thưởng và xếp hạng doanh nghiệp của Quỹ...

- Chương V: "Giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động" quy định về cơ quan giám sát; nội dung giám sát; căn cứ thực hiện và phương thức giám sát; đánh giá hiệu quả hoạt động của Quỹ; thẩm quyền đánh giá, xếp loại người quản lý Quỹ; căn cứ, nội dung, quy trình và phương pháp đánh giá, xếp loại người quản lý Quỹ...

- Chương VI: "Cơ cấu lại, giải thể Quỹ ĐTPTĐP" quy định về cơ cấu lại và giải thể Quỹ; các trường hợp buộc phải giải thể; Hội đồng giải thể; quy trình giải thể; quyết định giải thể; trách nhiệm của Quỹ và Hội đồng giải thể sau khi có quyết định giải thể.

- Chương VII: "Tổ chức thực hiện" quy định về trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội.

- Chương VIII: "Điều khoản thi hành" quy định về điều khoản chuyển tiếp, tổ chức thực hiện, hiệu lực và trách nhiệm thi hành Nghị định.

**2. Nội dung cơ bản của dự thảo Nghị định:**

- Tại Nghị quyết số 41/NQ-CP ngày 14/6/2019, Chính phủ đã thông qua 4 nhóm chính sách đề xuất sửa đổi tại Nghị định, bao gồm: (i) nhóm chính sách về hoàn thiện mô hình tổ chức hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP; (ii) nhóm chính sách về tăng quy mô và hiệu quả hoạt động của Quỹ ; (iii) nhóm chính sách về nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ; và (iv) nhóm chính sách về hoàn thiện cơ chế quản lý, giám sát.

- Căn cứ Nghị quyết số 41/NQ-CP, dự thảo Nghị định quy định cụ thể 4 nhóm chính sách, trong đó một số nội dung cơ bản gồm:

***2.1. Nhóm chính sách về hoàn thiện mô hình tổ chức hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP***

***2.1.1. Về mô hình tổ chức của Quỹ ĐTPTĐP***

Dự thảo Nghị định quy định mô hình của Quỹ như quy định hiện hành tại Nghị định số 138 và Nghị định số 37, đồng thời rà soát, bổ sung các quy định về quản lý, giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động để phù hợp với đặc thù của Quỹ ĐTPTĐP và áp dụng cách thức quản lý, giám sát doanh nghiệp nhà nước.

***2.1.2. Về cơ chế tiền lương, tiền thưởng và phân phối chênh lệch thu chi của Quỹ ĐTPTĐP***

- Về cơ chế tiền lương, tiền thưởng, trên cơ sở rà soát quy định về cơ chế tiền lương, tiền thưởng áp dụng đối với doanh nghiệp Nhà nước đã được ban hành mới ở cấp Luật và Nghị định, dự thảo Nghị định quy định (Điều 45 và Điều 64) đã bổ sung trách nhiệm hướng dẫn của Bộ LĐTBXH. Theo đó, cơ chế tiền lương, phụ cấp của người quản lý, người lao động Quỹ ĐTPTĐP thực hiện theo quy định áp dụng cho công ty TNHH MTV do NN sở hữu 100% vốn và hướng dẫn của Bộ LĐTBXH; việc xếp hạng Quỹ ĐTPTĐP thực hiện theo hướng dẫn của Bộ LĐTBXH.

- Về phân phối chênh lệch thu chi, do Quỹ ĐTPTĐP hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận nên khác với doanh nghiệp nhà nước, sau khi phân phối và trích lập các quỹ, phần chênh lệch thu chi còn lại được bổ sung vào quỹ đầu tư phát triển để bổ sung vốn điều lệ cho Quỹ thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương. UBND cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định cấp bổ sung vốn điều lệ cho Quỹ từ nguồn quỹ đầu tư phát triển. Quy định này là tương đồng với quy định về phân phối chênh lệch thu chi và trích lập các quỹ của các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách khác như Quỹ bảo lãnh tín dụng doanh nghiệp nhỏ và vừa, Quỹ bảo vệ môi trường...

***2.2. Nhóm chính sách về tăng quy mô và hiệu quả hoạt động của Quỹ***

***2.2.1. Về điều kiện và quy trình thành lập Quỹ ĐTPTĐP***

- Nghị định số 138 và Nghị định số 37 quy định một trong các điều kiện để Quỹ ĐTPTĐP được thành lập phải có vốn điều lệ tối thiểu là 100 tỷ đồng. Tuy nhiên, các Nghị định này chưa có quy định về việc đánh giá sự cần thiết, khả năng huy động vốn, khả năng cho vay, đầu tư của Quỹ ĐTPTĐP tại thời điểm thành lập Quỹ. Bên cạnh đó, trong bối cảnh nguồn vốn huy động còn hạn chế, mức vốn điều lệ tối thiểu của các Quỹ chỉ là 100 tỷ đồng nên không bảo đảm cho Quỹ có thể quay vòng nguồn vốn để thực hiện nhiều dự án thuộc lĩnh vực đầu tư kết cấu hạ tầng, chưa thúc đẩy việc huy động thêm các nguồn lực khác trên địa bàn cho phát triển kinh tế xã hội tại địa phương.

- Để đảm bảo Quỹ ĐTPTĐP khi thành lập có nguồn vốn triển khai các hoạt động theo đúng chức năng, nhiệm vụ, đóng góp có hiệu quả vào đầu tư phát triển kinh tế xã hội tại địa phương, dự thảo Nghị định quy định cụ thể về điều kiện và quy trình thành lập Quỹ ĐTPTĐP (Điều 6 và Điều 7), bao gồm: (i) địa phương có nhu cầu và đảm bảo Quỹ hoạt động hiệu quả, đóng góp vào phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương; (ii) nguồn cấp vốn điều lệ của Quỹ đã được bố trí trong kế hoạch đầu tư công trung hạn của địa phương tối thiểu là 300 tỷ đồng; (iii) có Đề án thành lập Quỹ do UBND cấp tỉnh trình HĐND cấp tỉnh thông qua; (iv) có dự thảo Điều lệ tổ chức và hoạt động của Quỹ. Đồng thời, dự thảo Nghị định quy định các nội dung cơ bản của Đề án thành lập Quỹ, bao gồm phương án huy động, sử dụng vốn và danh mục các dự án dự kiến cho vay, đầu tư trong thời gian 3 năm từ thời điểm dự kiến thành lập Quỹ.

***2.2.2. Về cơ cấu lại, giải thể Quỹ ĐTPTĐP***

Để nâng cao hiệu quả thành lập và hoạt động Quỹ ĐTPTĐP, trên cơ sở quy định của pháp luật đối với doanh nghiệp nhà nước, dự thảo Nghị định quy định về trách nhiệm của UBND cấp tỉnh trong việc đánh giá hiệu quả hoạt động, quản lý giám sát để kịp thời phát hiện các rủi ro và có giải pháp cơ cấu lại hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP (Điều 47 đến Điều 50). Theo đó, căn cứ vào xếp loại Quỹ ĐTPTĐP, UBND cấp tỉnh quyết định cơ cấu lại bộ máy tổ chức, điều hành và hoạt động đối với Quỹ xếp loại hoạt động không hiệu quả. Bên cạnh đó, dự thảo Nghị định quy định theo hướng Quỹ ĐTPTĐP buộc phải giải thể khi thuộc các trường hợp sau: (i) mức vốn thực góp của chủ sở hữu không đáp ứng quy định về vốn điều lệ tối thiểu theo quy định; (ii) tỷ lệ tổng số vốn cho vay và đầu tư (không bao gồm các khoản ủy thác cho vay) trên vốn chủ sở hữu thấp hơn 20% trong ba (03) năm liên tiếp; (iii) tỷ lệ nợ xấu trên tổng dư nợ cho vay cao hơn 50% hoặc tỷ lệ các khoản nợ phải thu khó đòi trên tổng số vốn đầu tư cao hơn 80% trong ba (03) năm liên tiếp; (iv) có số chênh lệch thu chi âm lũy kế lớn hơn hoặc bằng 75% số vốn điều lệ thực có của Quỹ đầu tư phát triển địa phương; (v) Quỹ ĐTPĐP đã được cơ cấu lại nhưng trong vòng 2 năm vẫn tiếp tục hoạt động không đúng quy định của pháp luật hoặc vẫn bị đánh giá xếp loại hoạt động chưa hiệu quả.

***2.3. Nhóm chính sách về nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ***

***2.3.1. Về hoạt động cho vay của Quỹ ĐTPTĐP***

- Xuất phát từ thực tế hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP thời gian qua: (i) tỷ lệ nợ xấu ở một số Quỹ ở mức cao, mức lãi suất tối thiểu được UBND một số địa phương quy định ở mức thấp, chưa phản ánh được đầy đủ chi phí trong lãi suất cho vay; (ii) quy định về sử dụng dự phòng rủi ro cho vay, dự phòng rủi ro đầu tư trực tiếp đang được quy định ở cấp Thông tư, cần được quy định tại Nghị định để đảm bảo hiệu lực về pháp lý.

- Dự thảo Nghị định đã rà soát, bổ sung các quy định về hoạt động cho vay đối với Quỹ ĐTPTĐP như sau:

*a) Về điều kiện cho vay:*  Dự thảo Nghị định bổ sung điều kiện cho vay từ Quỹ ĐTPTĐP theo hướng thận trọng (tương tự như điều kiện cho vay nguồn vốn tín dụng đầu tư của nhà nước và điều kiện cho vay của tổ chức tín dụng), cụ thể: (i) dự án thuộc danh mục lĩnh vực đầu tư, cho vay của Quỹ ĐTPTĐP đã được UBND cấp tỉnh ban hành; (ii) chủ đầu tư của dự án phải có năng lực pháp luật dân sự và không là công ty con, công ty liên kết của Quỹ; (iii) dự án đã hoàn thành thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư; (iv) dự án được Quỹ thẩm định, đánh giá là có hiệu quả, có khả năng trả được nợ vay; và (v) đã mua bảo hiểm tài sản đối với tài sản đảm bảo tiền vay thuộc đối tượng mua bảo hiểm bắt buộc (Điều 24).

*b) Về lãi suất cho vay:* Dự thảo Nghị định quy định lãi suất cho vay tối thiểu của Quỹ được xác định theo nguyên tắc không thấp hơn lãi suất huy động bình quân của các nguồn vốn huy động, chi phí cơ hội của vốn chủ sở hữu, đảm bảo bù đắp chi phí quản lý, các chi phí khác có liên quan đến hoạt động của vay của Quỹ và bảo toàn, phát triển nguồn vốn chủ sở hữu. Trong đó, *chi phí cơ hội của vốn chủ sở hữu được tính tối thiểu bằng bình quân lãi suất trái phiếu Chính phủ kỳ hạn 5 (năm) công bố tại Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội trong 5 (năm) tháng gần nhất*. Căn cứ nguyên tắc này, hàng năm hoặc trong từng thời kỳ, Quỹ ĐTPTĐP báo cáo UBND cấp tỉnh ban hành mức lãi suất cho vay tối thiểu. Quy định nêu trên đảm bảo khả năng sinh lời của vốn chủ sở hữu, đảm bảo bù đắp các chi phí liên quan đến hoạt động cho vay, bao gồm cả chi phí dự phòng rủi ro của Quỹ.

*c) Về cấp bù chênh lệch lãi suất*

- Theo quy định tại Nghị định số 138 và Nghị định số 37, UBND cấp tỉnh ban hành mức lãi suất cho vay tối thiểu của Quỹ. Quỹ ĐTPTĐP không được cho vay với lãi suất thấp hơn mức lãi suất cho vay tối thiểu. Trường hợp UBND cấp tỉnh quyết định cho vay với lãi suất thấp hơn mức lãi suất cho vay tối thiểu thì UBND cấp tỉnh có trách nhiệm cấp bù phần chênh lệch lãi suất cho Quỹ để đảm bảo bảo toàn và phát triển vốn của Quỹ.

- Theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước 2015, NSNN không hỗ trợ kinh phí hoạt động cho các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách (Khoản 11 Điều 8). Qua kiểm tra giám sát, Bộ Tài chính nhận thấy có trường hợp UBND cấp tỉnh thường xuyên quyết định cho vay với lãi suất 0% và cấp bù chênh lệch lãi suất cho Quỹ (tỉnh Bắc Ninh). Ngân sách địa phương phải chịu chi phí, trong khi doanh nghiệp vay vốn được hưởng ưu đãi (mặc dù mức lãi suất cho vay tối thiểu của Quỹ ĐTPTĐP hiện trung bình là 8%, thấp hơn mức lãi suất cho vay của các tổ chức tín dụng).

- Để phù hợp với quy định tại Luật NSNN, dự thảo Nghị định quy định theo hướng không cho phép UBND cấp bù chênh lệch lãi suất cho Quỹ.

*d) Về thẩm quyền và quy trình xử lý rủi ro cho vay:*

Dự thảo Nghị định đã sửa đổi thẩm quyền và quy trình xử lý rủi ro cho vay trên cơ sở rà soát quy định hiện hành của các tổ chức tín dụng (Thông tư số 02/2013/TT-NHHH, Thông tư số 09/2014/TT-NHN và Thông tư số 39/2016/TT-NHNN) và quy định đối với vốn tín dụng đầu tư của Ngân hàng Phát triển (Nghị định số 32/2017/NĐ-CP). Cụ thể, dự thảo Nghị định quy định (Điều 30):

- Việc xử lý rủi ro đối với các dự án vay vốn của Quỹ ĐTPTĐP như sau:

+ Trường hợp chủ đầu tư gặp khó khăn trong trả nợ vay thì Quỹ xem xét điều chỉnh kỳ hạn trả nợ và/hoặc gia hạn nợ; miễn, giảm lãi tiền vay hoặc chấm dứt cho vay và thu hồi nợ trước hạn.

+ Trường hợp chủ đầu tư không trả được nợ đến hạn thì Quỹ áp dụng các biện pháp thu hồi nợ theo thỏa thuận cho vay, hợp đồng bảo đảm và quy định của pháp luật có liên quan. Trường hợp sau khi áp dụng các biện pháp thu hồi nợ nhưng vẫn không đủ để hoàn thành nghĩa vụ trả nợ đối với Quỹ, thì chủ đầu tư có trách nhiệm tiếp tục trả đầy đủ nợ gốc và lãi tiền vay cho Quỹ.

- Thẩm quyền xử lý rủi ro:

+ Cấp quyết định cho vay có thẩm quyền quyết định gia hạn nợ, sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro và chịu trách nhiệm về quyết định của mình;

+ Hội đồng quản lý Quỹ quyết định việc điều chỉnh kỳ hạn trả nợ; miễn, giảm lãi tiền vay;

+ Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định việc xóa nợ gốc và báo cáo HĐND cấp tỉnh sau khi quyết định.

- Quy trình, thẩm quyền xử lý rủi ro thực hiện theo quy chế xử lý rủi ro của Quỹ ĐTPTĐP do Chủ tịch HĐQL ban hành sau khi có ý kiến chấp thuận của UBND cấp tỉnh.

*d) Về giới hạn cho vay:* dự thảo Nghị định quy định giới hạn cho vay đối với một dự án, giới hạn cho vay đối với một khách hàng, nhóm khách hàng và giới hạn khi Quỹ vừa thực hiện đầu tư, vừa cho vay đối với 1 dự án. Quy định này tương tự quy định đối với tổ chức tín dụng và đảm bảo an toàn trong hoạt động cho vay của Quỹ.

***2.3.2. Về hoạt động đầu tư của Quỹ***

*a) Về hình thức đầu tư*

- Nghị định số 138 và Nghị định số 37 quy định Quỹ ĐTPTĐP thực hiện hoạt động đầu tư trực tiếp và góp vốn thành lập tổ chức kinh tế.

- Theo quy định hiện hành tại Luật Đầu tư năm 2014, "*đầu tư kinh doanh là việc nhà đầu tư bỏ vốn đầu tư để thực hiện hoạt động kinh doanh thông qua việc thành lập tổ chức kinh tế; đầu tư góp vốn, mua cổ phần, phần vốn góp của tổ chức kinh tế; đầu tư theo hình thức hợp đồng hoặc thực hiện dự án đầu tư*" (Khoản 5 Điều 3). Theo đó, hoạt động góp vốn thành lập tổ chức kinh tế chỉ là 1 hình thức đầu tư.

- Do vậy, để phù hợp với quy định hiện hành tại Luật Đầu tư, tại dự thảo Nghị định, Vụ TCNH trình Bộ quy định theo hướng Quỹ ĐTPTĐP được phép đầu tư theo các hình thức đầu tư quy định tại Luật Đầu tư, bao gồm: (i) thành lập tổ chức kinh tế, đầu tư góp vốn, mua cổ phần, phần vốn góp của tổ chức kinh tế và (ii) đầu tư theo hình thức hợp đồng hoặc thực hiện dự án đầu tư.

*b) Về lĩnh vực đầu tư*

- Nghị định số 138 và Nghị định số 37 quy định Quỹ ĐTPTĐP đầu tư và góp vốn thành lập tổ chức kinh tế thuộc danh mục các lĩnh vực kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ưu tiên phát triển của địa phương đã được UBND cấp tỉnh ban hành; Nghị định quy định danh mục các lĩnh vực đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội làm căn cứ để UBND cấp tỉnh xem xét, thực hiện.

- Trong quá trình triển khai, có nhiều cách hiểu về khái niệm "kết cấu hạ tầng", trong đó có ý kiến cho rằng lĩnh vực kết cấu hạ tầng chỉ bao gồm phần xây dựng, không bao gồm phần máy móc, thiết bị. Theo đó, đối với một số dự án xây dựng bệnh viện, hạ tầng khu công nghiệp, dự án xử lý rác thải..., Quỹ chỉ được đầu tư phần xây dựng (chiếm tỷ trọng nhỏ của dự án) mà không được đầu tư phần máy móc, thiết bị (chiếm tỷ trọng lớn của dự án). Trong bối cảnh các dự án do Quỹ đầu tư thường có tỷ lệ sinh lời thấp, khó tìm kiếm được nguồn vốn từ khu vực tư nhân, với cách hiểu về " kết cấu hạ tầng" chưa thống nhất, dẫn đến Quỹ không thể cho vay được các dự án đầu tư có cả phần máy móc, thiết bị ảnh hưởng đến mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

- Trong quá trình triển khai thực hiện, nhiều địa phương và các Quỹ ĐTPTĐP phản ánh danh mục khung ban hành tại Nghị định số 37 hiện nay không bao gồm hết các lĩnh vực ưu tiên phát triển của địa phương. Nhiều địa phương muốn ưu tiên phát triển một số lĩnh vực đặc thù nhưng không có trong danh mục khung của Nghị định số 37 nên không thể triển khai được. Đồng thời, trong quá trình thực hiện, nhiều địa phương có văn bản hỏi về các lĩnh vực đầu tư được phép của Quỹ ĐTPTĐP gây chậm trễ trong triển khai thực hiện dẫn đến chưa thu hút vốn từ khu vực tư nhân.

- Để khắc phục các khó khăn, vướng mắc nêu trên, tại dự thảo Nghị định giao quyền chủ động cho các địa phương theo hướng căn cứ vào chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, hàng năm hoặc trong từng thời kỳ, UBND cấp tỉnh quyết định ban hành danh mục lĩnh vực đầu tư, cho vay của Quỹ ĐTPTĐP sau khi có ý kiến thông qua của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, đảm bảo phù hợp với Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, trung hạn, hàng năm của địa phương và quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực trên địa bàn. Đồng thời, để đảm bảo an toàn hoạt động của Quỹ, dự thảo Nghị định bổ sung các điều kiện cho vay và đầu tư.

*c) Về việc quản lý và chuyển nhượng vốn đầu tư*

Trên cơ sở quy định về hình thức và lĩnh vực đầu tư nêu trên, để quản lý chặt chẽ các khoản đầu tư của Quỹ, đảm bảo an toàn hoạt động, dự thảo Nghị định quy định bổ sung về việc quản lý và chuyển nhượng vốn đầu tư như sau:

- Quỹ ĐTPTĐP quản lý và chuyển nhượng dự án đầu tư, phần vốn góp tại tổ chức kinh tế theo quy định của pháp luật đối với DNNN. Trong đó, Quỹ ĐTPTĐP trích lập dự phòng rủi ro đối với hoạt động đầu tư, dự phòng các khoản phải thu khó đòi theo quy định của pháp luật đối với doanh nghiệp. Quy định này đảm bảo Quỹ trích lập đúng các rủi ro tiềm ẩn của dự án, đảm bảo an toàn hoạt động. Bên cạnh đó, để đảm bảo an toàn trong hoạt động đầu tư của Quỹ, dự thảo Nghị định quy định giới hạn đầu tư đối với tổng giá trị các khoản đầu tư, tối đa bằng 50% vốn chủ sở hữu của Quỹ.

- Dự thảo quy định cụ thể về thẩm quyền quyết định và chuyển nhượng dự án đầu tư, phần vốn góp tại tổ chức kinh tế (UBND cấp tỉnh quyết định khi giá trị vốn đầu tư trên 10% vốn chủ sở hữu của Quỹ).

***2.4. Nhóm chính sách về hoàn thiện cơ chế quản lý, giám sát***

Thực hiện chỉ đạo của Chính phủ tại Nghị quyết số 41/NQ-CP ngày 14/6/2019 về việc "*lưu ý làm rõ trách nhiệm quản lý nhà nước của Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN), UBND các địa phương và các cơ quan liên quan trong quản lý, giám sát, thanh tra, kiểm tra, tổ chức hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động và công tác quản lý, giám sát Quỹ"*, dự thảo Nghị định đã quy định cụ thể trách nhiệm quản lý, giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của UBND cấp tỉnh với vai trò đại diện chủ sở hữu nhà nước (tại Khoản 1 Điều 3 và Khoản 1 Điều 61) và trách nhiệm quản lý, giám sát của Bộ Tài chính (Điều 62), NHNN (Điều 63) và Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (Điều 64) với vai trò cơ quan quản lý nhà nước.

***2.5. Đối với Công ty đầu tư tài chính nhà nước thành phố Hồ Chí Minh (HFIC)***

- HFIC là công ty TNHH MTV do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ, thực hiện 2 nhiệm vụ chính bao gồm: (i) chức năng Quỹ ĐTPTĐP và (ii) thí điểm thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại một số doanh nghiệp trực thuộc UBND TP. HCM. Trong giai đoạn 2016-2018, Lãnh đạo Chính phủ có các chỉ đạo về việc giao UBND TP. HCM chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng Nghị định về mô hình hoạt động và cơ chế tài chính của HFIC. Về việc này, Bộ Tài chính đã có văn bản số 5055/BTC-TCNH ngày 03/5/2019 trình Thủ tướng Chính phủ cho phép rà soát các nội dung liên quan đến hoạt động của HFIC để sửa đổi, bổ sung tại Nghị định về tổ chức và hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP và Thủ tướng Chính phủ đã có ý kiến chỉ đạo tại văn bản số 9055/VPCP-DMDN ngày 07/10/2019, theo đó Phó Thủ tướng Chính phủ Vương Đình Huệ có ý kiến: (i) Đồng ý việc UBND TP. HCM đưa vào Đề án thí điểm thành lập Cơ quan quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp của TP nội dung về chấm dứt thí điểm chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp của HFIC; (ii) Bộ Tài chính phối hợp với UBND TP. HCM và các cơ quan liên quan rà soát các nội dung liên quan đến hoạt động của HFIC để sửa đổi, bổ sung Nghị định về tổ chức và hoạt động của Quỹ ĐTPTĐP, trình Chính phủ ban hành. Thực hiện chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ, UBND TP. HCM hiện đang rà soát và trình Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ xem xét Đề án thí điểm thành lập Cơ quan quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp của TP theo hướng chấm dứt thí điểm chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp của HFIC.

- Về chức năng nhiệm vụ của HFIC, trên cơ sở đề xuất của UBND TP. HCM về việc chấm dứt thí điểm chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại HFIC và ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ Vương Đình Huệ nêu trên, dự kiến trong thời gian tới, HFIC không thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp trực thuộc UBND TP. HCM, chỉ còn thực hiện chức năng Quỹ ĐTPTĐP, bao gồm cho vay, đầu tư, ủy thác và nhận ủy thác vốn. Ngoài ra, về mô hình tổ chức, do hiện nay HFIC là công ty TNHH MTV do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ nên HFIC hoạt động theo quy định của pháp luật đối với doanh nghiệp Nhà nước (Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và các Nghị định hướng dẫn).

- Căn cứ đặc thù về mô hình tổ chức và chức năng nhiệm vụ nêu trên của HFIC, dự thảo Nghị định quy định theo hướng: (i) các hoạt động huy động vốn, cho vay, đầu tư, ủy thác và nhận ủy thác theo chức năng Quỹ ĐTPTĐP của HFIC thực hiện theo quy định tại Nghị định này (tương tự như quy định hiện hành tại Nghị định số 37); (ii) các hoạt động khác của HFIC thực hiện theo quy định của pháp luật đối với doanh nghiệp nhà nước (theo đó, cơ chế tài chính, quản lý giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động và công bố, công khai thông tin của HFIC thực hiện theo quy định của pháp luật đối với doanh nghiệp nhà nước và hướng dẫn của Bộ Tài chính). Quy định này tương tự như quy định hiện hành mà HFIC đang triển khai, thực hiện. Do đó, dự kiến sau khi Nghị định có hiệu lực thi hành, HFIC tiếp tục duy trì được chức năng huy động vốn, cho vay, đầu tư các dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội tại thành phố Hồ Chí Minh.

**V. Ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp**

Trên đây là Tờ trình về dự thảo Nghị định của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Quỹ đầu tư phát triển địa phương, Bộ Tài chính xin kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

*(Xin gửi kèm theo:*

*- Dự thảo Nghị định;*

*- Tổng hợp ý kiến tham gia của các Bộ, ngành;*

*- Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp)*

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - Thủ tướng Chính phủ;  - Văn phòng Chính phủ;  - Bộ Tư pháp;  - Lưu: VT, Vụ TCNH ( b) | **BỘ TRƯỞNG**  **Đinh Tiến Dũng** |