**NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**VIỆT NAM** **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: /BC-NHNN *Hà Nội, ngày tháng 02 năm 2017*

Dự thảo 1

(ngày 07/2/2017)

**BÁO CÁO**

**TỔNG KẾT THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ XỬ LÝ TỔ CHỨC TÍN DỤNG YẾU KÉM VÀ XỬ LÝ NỢ XẤU**

**Phần thứ nhất**

**ĐÁNH GIÁ KHÁI QUÁT TÌNH HÌNH THỰC HIỆN**

**A. THỰC TRẠNG THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ XỬ LÝ TỔ CHỨC TÍN DỤNG YẾU KÉM VÀ XỬ LÝ NỢ XẤU**

**I. Bối cảnh kinh tế**

Kể từ khi Việt Nam đẩy mạnh mở cửa và hội nhập quốc tế thì cũng là lúc nền kinh tế và hệ thống tài chính toàn cầu và trong khu vực diễn biến hết sức phức tạp, tác động lớn đến kinh tế và hệ thống tài chính trong nước. Khủng hoảng tài chính, suy thoái kinh tế toàn cầu năm 2007 gây đổ vỡ nhiều định chế tài chính, ngân hàng đẩy kinh tế khu vực và kinh tế thế giới vào suy thoái, từ đó ảnh hưởng lớn đến thương mại, đầu tư quốc tế và tăng trưởng kinh tế trong nước; kinh tế vĩ mô diễn biến bất ổn[[1]](#footnote-1) (lạm phát cao, tăng trưởng kinh tế suy giảm, nợ công gia tăng, sản xuất kinh doanh trì trệ, nhiều doanh nghiệp giải thể, ngừng hoạt động), thị trường bất động sản, chứng khoán sụt giảm mạnh, trầm lắng kéo dài tác động bất lợi cho hệ thống TCTD Việt Nam.

Trong bối cảnh đó, những yếu kém, tồn tại, vi phạm pháp luật và các biểu hiện lợi ích nhóm trong các TCTD bộc lộ rõ rệt; hệ thống các TCTD ở thời điểm cuối năm 2011 hết sức khó khăn, thanh khoản căng thẳng, một bộ phận không nhỏ các TCTD trong trạng thái mất khả năng chi trả, tiềm ẩn rủi ro rất cao, có nguy cơ đổ vỡ gây mất an toàn hệ thống, thị trường tiền tệ bất ổn, cạnh tranh huy động vốn giữa các TCTD gay gắt, thiếu lành mạnh. Sau một thời kỳ tăng trưởng tín dụng nhanh nhưng đi kèm với chất lượng tăng trưởng thấp (bình quân 29,49%/năm trong giai đoạn 2001-2010 và bình quân 33,34%/năm trong giai đoạn 2006-2010, đặc biệt năm 2007 tăng tới 51,54%; tỷ lệ tín dụng trên huy động vốn năm 2011 là 103,07%), nợ xấu của hệ thống các TCTD tích tụ rất lớn nhưng chưa được đánh giá, phân loại và phản ánh đầy đủ, và chưa có biện pháp ngăn chặn, xử lý kịp thời (tỷ lệ nợ xấu vào tháng 9/2012 ước tính thận trọng là 17,21%, nếu đánh giá toàn diện và thanh tra chất lượng tín dụng đối với từng TCTD thì nợ xấu có thể còn lớn hơn). Tình trạng yếu kém nói trên cùng với lạm phát cao dẫn đến lãi suất ở mức rất cao (năm 2011 lãi suất cho vay bình quân đối với lĩnh vực sản xuất trên 20%/năm và cho vay phi sản xuất là 24%/năm), tăng trưởng tín dụng cho nền kinh tế hết sức khó khăn và vai trò của các TCTD trong việc truyền dẫn tác động của chính sách tiền tệ suy giảm.

Trong giai đoạn 2011 trở lại đây, nền kinh tế Việt Nam đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức, nhiều yếu tố kinh tế vĩ mô bất ổn xuất hiện, lạm phát cao, tăng trưởng GDP giảm sút, chỉ số hàng tồn kho tăng cao, sản xuất kinh doanh khó khăn (nhiều doanh nghiệp giải thể, ngừng hoạt động như theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, doanh nghiệp gặp khó khăn buộc phải giải thể, ngừng hoạt động trong năm 2011 là 53.922 doanh nghiệp, 2012 là 54.261 doanh nghiệp; 2013 lả 60.737 doanh nghiệp; năm 2014: 67.823 doanh nghiệp và năm 2015 là 71.391 doanh nghiệp). Bên cạnh đó, sau thời kỳ tăng trưởng tín dụng nhanh, liên tục và tập trung vào một số ngành, lĩnh vực tiềm ẩn rủi ro cao kết hợp với tác động bất lợi của kinh tế vĩ mô khiến nợ xấu của tổ chức tín dụng tăng lên rất lớn.

Trước bối cảnh như vậy, đặt ra một mục tiêu cấp bách cần thực hiện là tái cơ cấu, xử lý tổ chức tín dụng yếu kém và xử lý nợ xấu của hệ thống tổ chức tín dụng để đảm bảo an toàn hiệu quả hoạt động của toàn hệ thống.Tại Kết luận số 10-KL/TW ngày 18/10/2011 của Hội nghị Trung ương lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Khóa XI), chủ trương, quan điểm của Đảng và Chính phủ về đổi mới, phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động hệ thống các TCTD được nêu rõ, theo đó: “*Cấu trúc lại hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính theo hướng giảm số lượng; giảm nhanh số lượng ngân hàng thương mại và tổ chức tài chính yếu kém, sáp nhập, hợp nhất các ngân hàng thương mại, các tổ chức tài chính nhỏ... để có số lượng phù hợp các ngân hàng thương mại và tổ chức tài chính có quy mô và uy tín, hoạt động lành mạnh, bảo đảm tính thanh khoản và an toàn hệ thống*”.

Tại Đề án 254 cũng đã nêu rõ định hướng giải pháp cơ cấu lại hệ thống tổ chức tín dụng như sau: “*Trên cơ sở đánh giá thực trạng tài chính, hoạt động và quản trị, đặc biệt là chất lượng tài sản, công nợ, vốn tự có và mức độ an toàn của TCTD, các TCTD sẽ được phân loại thành 3 nhóm (TCTD lành mạnh; TCTD thiếu thanh khoản tạm thời và TCTD yếu kém) để có biện pháp xử lý thích hợp. TCTD cần có phương án cơ cấu lại phù hợp với mức độ rủi ro, yếu kém và điều kiện cụ thể của TCTD. Nội dung cơ cấu lại các TCTD yếu kém bao gồm: (1) Lành mạnh hóa về tài chính; (2) Cơ cấu lại hoạt động; (3) Cơ cấu lại hệ thống quản trị; (4) Cơ cấu lại pháp nhân và sở hữu”.*

**II. Thực trạng**

**1. Về xử lý tổ chức tín dụng yếu kém**

**1.1. Về khuôn khổ pháp lý**

Để xử lý tổ chức tín dụng yếu kém, Ngân hàng Nhà nước đã tập trung xây dựng, ban hành theo thẩm quyền và trình cấp có thẩm quyền ban hành các văn bản tạo cơ sở pháp lý cho việc xử lý tổ chức tín dụng yếu kém bao gồm: Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Luật các tổ chức tín dụng 2010, Đề án cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015 phê duyệt theo Quyết định số 254/QĐ-TTg ngày 01/3/2012 của Thủ tướng Chính phủ (Đề án 254), Thông tư 07/2013/TT-NHNN về kiểm soát đặc biệt đối với tổ chức tín dụng, Quyết định số 48/2013/QĐ-TTg về góp vốn, mua cổ phần bắt buộc của tổ chức tín dụng được kiểm soát đặc biệt. Các văn bản quy phạm pháp luật này và các quy định pháp luật khác có liên quan[[2]](#footnote-2) đã tạo lập khuôn khổ khá đồng bộ về xử lý tổ chức tín dụng yếu kém.

**1.2. Kết quả thực hiện**

Cuối năm 2011, hoạt động của các TCTD hết sức khó khăn, nợ xấu tích tụ lớn, thanh khoản căng thẳng, một bộ phận không nhỏ các TCTD mất khả năng chi trả, tiềm ẩn rủi ro cao, có nguy cơ đổ vỡ gây mất an toàn hệ thống, thị trường tiền tệ bất ổn, cạnh tranh giữa các TCTD gay gắt, thiếu lành mạnh.

Thực hiện chủ trương của Đảng, Nhà nước, ngành Ngân hàng đã tích cực phối hợp với các bộ, ngành, địa phương xây dựng và triển khai Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015” (ban hành kèm theo Quyết định số 254/QĐ-TTg ngày 01/3/2012 của Thủ tướng Chính phủ) trong đó có các nội dung liên quan đến xử lý tổ chức tín dụng yếu kém. Đến nay, về cơ bản đã đạt được một số kết quả nhất định như sau:

- Các tổ chức tín dụng yếu kém được nhận diện và được cơ cấu lại, không để xảy ra đổ vỡ TCTD ngoài tầm kiểm soát. Các tổ chức tín dụng yếu kém được xử lý kiên quyết thông qua sáp nhập, hợp nhất, mua lại, đảm bảo giữ vững sự ổn định, an toàn của hệ thống các TCTD, tài sản của Nhà nước, nhân dân được bảo đảm an toàn. Các ngân hàng thương mại nhà nước vừa chủ động thực hiện tự cơ cấu lại vừa tích cực tham gia quá trình cơ cấu lại các tổ chức tín dụng yếu kém, duy trì vị trí chủ đạo, vào trò trụ cột trong việc giữ ổn định hệ thống, dẫn dắt thị trường và tiên phong thực hiện chủ trương, chính sách của nhà nước nói chung và của Ngân hàng Nhà nước nói riêng.

- Hoạt động sáp nhập, hợp nhất diễn ra trên cơ sở tự nguyện, chủ yếu sử dụng các nguồn lực của xã hội và không sử dụng trực tiếp tiền của ngân sách nhà nước. Số lượng các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài giảm dần thông qua sáp nhập, hợp nhất, rút giấy phép, đặc biệt là các ngân hàng thương mại cổ phần yếu kém. Ngân hàng thương mịa cổ phần yếu kém không có khả năng thực hiện phương án cơ cấu lại được duyệt hoặc không có phương án cơ cấu lại khả thi được Ngân hàng Nhà nước áp dụng các biện pháp xử lý can thiệp bắt buộc (được đặt vào kiểm soát đặc biệt, mua lại bắt buộc) để kiểm soát toàn diện trong bối cảnh chưa áp dụng biện pháp phá sản ngân hàng. Ngân hàng Nhà nước tạo điều kiện thuận lợi cho việc sáp nhập, hợp nhất, mua lại các tổ chức tín dụng và nhà đầu tư mới có vốn, công nghệ, quản trị tham gia vào cơ cấu lại ngân hàng yếu kém để giảm bớt gánh nặng cho nhà nước. Số lượng các tổ chức tín dụng có quy mô nhỏ, hoạt động yếu kém giảm dần từ cuối năm 2011, đến nay, số lượng các TCTD đã giảm được khoảng 22 tổ chức, gồm: 07 NHTM trong nước, 03 NH liên doanh, 04 TCTD phi ngân hàng và 08 chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

- Sở hữu chéo, đầu tư chéo được xử lý một bước quan trọng, tình trạng cổ đông/nhóm cổ đông lớn thao túng ngân hàng được xử lý cơ bản. Đến nay, số cặp TCTD sở hữu chéo trực tiếp lẫn nhau đã giảm từ 7 cặp xuống 3 cặp; sở hữu cổ phần trực tiếp lẫn nhau giữa ngân hàng và doanh nghiệp giảm từ 56 cặp xuống 04 cặp; tình trạng một TCTD sở hữu cổ phần tại một số TCTD hoặc một số TCTD sở hữu cổ phần tại một TCTD giảm so với trước đây.

**2. Về xử lý nợ xấu**

**2.1. Khuôn khổ pháp lý**

Ngân hàng Nhà nước đã xây dựng và ban hành theo thẩm quyền và trình cấp có thẩm quyền ban hành các văn bản pháp luật tạo lập khuôn khổ pháp lý cho việc xử lý nợ xấu, cụ thể: Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Luật các tổ chức tín dụng 2010, Đề án “Xử lý nợ xấu của hệ thống các tổ chức tín dụng” và Đề án “Thành lập Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam” phê duyệt theo Quyết định số 843/QĐ-TTg ngày 31/5/2013, Nghị định 53/2013/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 34/2015/NĐ-CP và Nghị định 18/2016/NĐ-CP, các Thông tư hướng dẫn Luật, Nghị định nêu trên ...

**2.2. Kết quả thực hiện**

Theo báo cáo của Ngân hàng Nhà nước trình Bộ Chính trị và Thủ tướng Chính phủ, tại thời điểm 30/9/2012, nếu ước tính thận trọng thì nợ xấu tương đương 17,21% tổng dư nợ tín dụng. Nếu đánh giá toàn diện và thanh tra chất lượng tín dụng đối với từng TCTD thì nợ xấu có thể còn lớn hơn.

Dưới sự chỉ đạo quyết liệt của NHNN, từ cuối năm 2011 đến cuối năm 2015 các TCTD đã tích cực nâng cao chất lượng tài sản, kiểm soát chất lượng tín dụng và xử lý nợ xấu, đặc biệt là nỗ lực tự xử lý nợ xấu bằng các biện pháp đôn đốc thu hồi nợ, phát mại tài sản, thu hồi nợ từ thi hành án, sử dụng dự phòng rủi ro, v.v. Kết quả, tính đến thời điểm 31/12/2015, toàn hệ thống các TCTD đã xử lý được 493,09 nghìn tỷ đồng nợ xấu (*nợ xấu được xử lý năm 2012: 74,68 nghìn tỷ đồng; năm 2013: 87,98 nghìn tỷ đồng; năm 2014: 143,55 nghìn tỷ đồng; và năm 2015: 186,89 nghìn tỷ đồng*), trong đó nợ xấu do các TCTD tự xử lý (chiếm 55,4%), còn lại là bán nợ (bao gồm bán cho VAMC và tổ chức, cá nhân khác) chiếm 44,6%. Theo đó, nợ xấu đã được kiềm chế, đưa tỷ lệ nợ xấu nội bảng đến cuối năm 2015 về mức 2,55% tổng dư nợ tín dụng[[3]](#footnote-3). Tuy nhiên, nếu tính cả nợ xấu còn tồn đọng tại VAMC chưa xử lý được thì tổng nợ xấu chiếm tỷ lệ 5,94% tổng dư nợ cho vay theo quy định. Đến cuối tháng 11/2016, tỷ lệ nợ xấu nội bảng của hệ thống tổ chức tín dụng là 2,46% (giảm so với mức 2,55% vào cuối năm 2015). Tỷ lệ nợ xấu không giảm nhiều so với cuối năm 2015 do nợ xấu mới phát sinh trong bối cảnh kinh tế vĩ mô chưa có nhiều cải thiện, hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp còn nhiều khó khăn, bên cạnh đó, nợ cơ cấu lại thời hạn trả nợ hết thời hạn cơ cấu nhưng khách hàng không thanh toán được. Trong đó, tính đến 31/12/2016, nợ còn phải xử lý tại VAMC khoảng 190.000 tỷ; nợ tồn đọng tại khâu thi hành án tính đến 30/9/2016 là khoảng 58.998 tỷ đồng (theo báo cáo số 3542/BC-TCTHADS ngày 25/10/2016 của Tổng cục thi hành án dân sự - Bộ Tư pháp).

Việc xử lý nợ xấu bước đầu đã đạt được kết quả khả quan, nhưng giá trị nợ xấu hiện tại và nợ tiềm ẩn trở thành nợ xấu vẫn còn lớn tiềm ẩn rủi ro đối với an toàn, hiệu quả hoạt động của các TCTD; Cơ chế, chính sách hỗ trợ của Nhà nước và Chính phủ cho xử lý nợ xấu, pháp luật về xử lý nợ xấu, tài sản bảo đảm còn nhiều bất cập; Thiếu nguồn lực và cơ chế đặc thù cho VAMC hoạt động.

Đồng thời, hệ thống các TCTD vẫn còn tồn tại một số TCTD có tỷ lệ nợ xấu cao, chủ yếu tập trung ở các TCTD được kiểm soát đặc biệt và một số công ty tài chính, công ty cho thuê tài chính yếu kém, do đó đòi hỏi cần phải tiếp tục và sớm có giải pháp xử lý quyết liệt trong thời gian tới không để tác động xấu đến an toàn hệ thống và bảo đảm tính khả thi của việc xử lý TCTD yếu kém.

**B. ĐÁNH GIÁ TỔNG QUÁT THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT XỬ LÝ TỔ CHỨC TÍN DỤNG YẾU KÉM VÀ XỬ LÝ NỢ XẤU**

**I. VỀ XỬ LÝ TỔ CHỨC TÍN DỤNG YẾU KÉM**

Quá trình thực hiện cơ cấu lại hệ thống TCTD giai đoạn 2011-2015 cho thấy việc các tổ chức tín dụng lâm vào tình trạng yếu kém trên thực tế trong thời gian vừa qua do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, trong đó yếu tố chủ yếu là các vấn đề sau: (i) Năng lực quản trị và kiểm soát rủi ro của các tổ chức tín dụng còn nhiều bất cập so với quy mô, tốc độ tăng trưởng, mức độ tăng trưởng, mức độ và yêu cầu về quản trị rủi ro trong hoạt động; (ii) Tình trạng sở hữu, sở hữu chéo, nhóm cổ đông, chi phối đã từng bước được kiểm soát nhưng trong thực tế vẫn còn tiềm ẩn nhiều rủi ro do tình trạng chi phối, thao túng hoạt động ngân hàng chưa được xử lý triệt để. Thực tiễn cho thấy rất khó phát hiện và kiểm soát đối với trường hợp cố tình sở hữu hộ hoặc sở hữu che giấu qua nhiều chủ thể. Các vi phạm về giới hạn sở hữu cổ phần, sở hữu cheo mặc dù đã dần được xử lý nhưng một số tổ chức tín dụng vẫn đang có sở hữu cổ phần lẫn nhau hoặc sở hữu qua lại với doanh nghiệp. Một số tổ chức tín dụng vẫn còn tình trạng cổ đông là tổ chức sở hữu trên 15% vốn điều lệ, cổ đông và người có liên quan sở hữu trên 20% vốn điều lệ của tổ chức tín dụng, trong đó tỷ lệ sở hữu lớn chủ yếu tại một số doanh nghiệp nhà nước chưa khắc phục xong.

Việc xử lý các tổ chức tín dụng yếu kém dưới hình thức cơ cấu lại hoặc kiểm soát đặc biệt, mặc dù đạt được một số kết quả bước đầu trong quá trình cơ cấu lại các tổ chức tín dụng yếu kém được Ngân hàng Nhà nước mua lại bắt buộc cũng như quá trình kiểm soát đặc biệt tổ chức tín dụng yếu kém khác tuy nhiên vẫn còn tồn tại nhiều bất cập như sau:

**1.** Khuôn khổ pháp lý liên quan đến quá trình kiểm soát đặc biệt tổ chức tín dụng còn nhiều nội dung chưa hoàn thiện, chưa đầy đủ như:

- Quy định về thẩm quyền của NHNN khi xử lý TCTD yếu kém: (i) Luật các TCTD 2010 đã có quy định cụ thể về việc NHNN có quyền trực tiếp mua cổ phần bắt buộc và giao Thủ tướng Chính phủ quy định về việc mua cổ phần bắt buộc của NHNN. Tuy nhiên, quá trình triển khai thực hiện quy định này còn có nhiều ý kiến chưa đồng thuận, dẫn đến khó khăn lớn cho NHNN triển khai thực hiện; (ii) Luật các TCTD 2010 đã có quy định giao quyền cho NHNN thực hiện sáp nhập, hợp nhất bắt buộc đối với TCTD bị kiểm soát đặc biệt khi chủ sở hữu không tăng được vốn, tuy nhiên, luật chưa có các quy định cụ thể để NHNN thực hiện quyền này.

**2.** Tiến trình phục hồi và cơ cấu lại các ngân hàng yếu kém còn hết sức khó khăn do chưa có giải pháp và biện pháp hỗ trợ phù hợp với đặc thù của ngân hàng thương mại yếu kém. Những yếu kém căn bản chưa được giải quyết hiệu quả đối với các ngân hàng thương mại yếu kém đã được mua bắt buộc, như: Quy mô nợ xấu và tài sản không sinh lời của các ngân hàng này hiện rất lớn. Việc xử lý nợ xấu, thu hồi tài sản không sinh lời rất khó khăn, chưa đạt được kết quả đáng kể. Nguyên nhân của tồn tại này do nhiều yếu tố, trong đó, quan trọng nhất là do chưa có khuôn khổ pháp lý về các biện pháp phục hồi, củng cố hoạt động đối với các tổ chức tín dụng yếu kém. Hay nói cách khác, cơ sở pháp lý hiện hành về xử lý tổ chức tín dụng yếu kém chưa đồng bộ, chưa toàn diện, chưa có các quy định pháp luật cụ thể và toàn diện để thực hiện các biện pháp phục hồi, củng cố tổ chức và hoạt động phù hợp với đặc thù của ngân hàng yếu kém nói chung, ngân hàng mua bắt buộc nói riêng, cụ thể:

- Các TCTD yếu kém nói chung và các ngân hàng mua bắt buộc nói riêng không thể đáp ứng các quy định về an toàn hoạt động và không đủ điều kiện đáp ứng về giới hạn cấp tín dụng, điều kiện huy động vốn, ... để triển khai một số hoạt động kinh doanh như một TCTD bình thường do thực trạng tài chính yếu kém. Tuy nhiên, hiện nay, Luật các TCTD 2010 chưa có các quy định cụ thể về: *(i)* điều chỉnh hoạt động kinh doanh của TCTD đang bị kiểm soát đặc biệt, nên việc triển khai các biện pháp phục hồi gặp nhiều khó khăn; *(ii)* điều chỉnh quan hệ cho vay, gửi tiền, mua bán nợ... giữa TCTD bị kiểm soát đặc biệt với TCTD khác, do vậy, việc áp dụng các biện pháp hỗ trợ từ các TCTD khác cho TCTD bị kiểm soát đặc biệt còn hạn chế; *(iii)* Quy định về việc đầu tư tài sản, công nghệ thông tin của các TCTD bị kiểm soát đặc biệt, nhất là các TCTD đã âm vốn điều lệ thực có. Hạ tầng công nghệ thông tin của các ngân hàng mua bắt buộc đều rất lạc hậu, không đảm bảo lưu trữ thông tin phục vụ hoạt động của ngân hàng, đòi hỏi phải được đầu tư nâng cấp, thay thế để đảm bảo an toàn hoạt động kinh doanh. Tuy nhiên, việc đầu tư trên có thể dẫn đến việc ngân hàng không đáp ứng giới hạn mua, đầu tư vào tài sản cố định (tối đa 50% vốn điều lệ và quỹ dự trữ bổ sung vốn điều lệ theo quy định tại Điều 140 Luật Các TCTD)

- Việc xử lý tài sản đảm bảo để thu hồi nợ vay là một trong những nội dung quan trọng đảm bảo khả năng phục hồi của các ngân hàng mua bắt buộc. Thực tế thời gian qua, việc xử lý tài sản đảm bảo để thu hồi nợ của các ngân hàng mua bắt buộc là hết sức khó khăn, chưa nhận được sự quan tâm đúng mức của các cơ quan có thẩm quyền.

- Để đảm bảo triển khai cơ cấu lại để phục hồi các ngân hàng mua bắt buộc, vai trò tham gia của ngân hàng hỗ trợ là hết sức quan trọng và cần thiết trên các mặt hỗ trợ về quản trị, tài chính, tổ chức,...Tuy nhiên, hiện chưa có quy định pháp luật quy định cụ thể và đầy đủ về quyền và trách nhiệm của ngân hàng hỗ trợ. ...

- Về quy định cho vay tái cấp vốn, cho vay đặc biệt: *(i)* Điều 11 Luật NHNN 2010 quy định NHNN thực hiện tái cấp vốn nhằm cung ứng vốn ngắn hạn và phương tiện thanh toán cho TCTD. Trong điều kiện, NSNN không có nguồn lực dành cho việc tái cơ cấu TCTD yếu kém, quy định trên đã cản trở việc hỗ trợ vốn dài hạn của NHNN cho TCTD yếu kém thông qua công cụ tái cấp vốn. Do đó, trên thực tế, để áp dụng biện pháp phục hồi, NHNN đã thực hiện tái cấp vốn ngắn hạn và xem xét cho gia hạn theo quy định. *(ii)* Điều 151 Luật các TCTD 2010 quy định việc cho vay đặc biệt của NHNN đối với TCTD trong trường hợp TCTD lâm vào trình trạng mất khả năng chi trả, đe dọa sự an toàn cả hệ thống TCTD… Tuy nhiên, Luật các TCTD hiện hành chưa có quy định cho vay đặc biệt để hỗ trợ nguồn vốn dài hạn để phục hồi TCTD yếu kém.

**II. VỀ XỬ LÝ NỢ XẤU**

Quá trình xử lý nợ xấu còn gặp nhiều khó khăn[[4]](#footnote-4), chủ yếu liên quan đến khâu xử lý tài sản bảo đảm (TSBĐ). Nguyên nhân của vướng mắc này bao gồm nhiều yếu tố như (i) Thị trường bất động sản (BĐS) phục hồi chậm, nhiều tài sản thế chấp vướng mắc về điều kiện giao dịch, việc xác định giá trị tài sản chưa phù hợp với thực tế và thị trường nên việc xử lý bán tài sản khó khăn và kéo dài, TSBĐ của bên thứ 3 khó xử lý, quy trình, thủ tục tố tụng và thi hành án phức tạp, kéo dài; (ii) Thiếu cơ chế ưu đãi, thu hút nhà đầu tư có năng lực mua lại các công trình dự án bất động sản lớn đang triển khai dở dang (như việc tạo cơ chế thông thoáng, đơn giản hóa thủ tục hành chính liên quan đến bán, chuyển nhượng các tài sản đảm bảo là các bất động sản, dự án đang đầu tư dở dang..). Nhiều khách hàng chây ỳ trả nợ, không hợp tác trong việc thanh lý tài sản, ảnh hưởng đến việc hoàn thiện hồ sơ thủ tục pháp lý về TSBĐ. Đối với các khoản vay có tài sản thế chấp là dây chuyền máy móc thiết bị, TSBĐ bị giảm sút giá trị, rất khó khăn trong việc tìm đối tác để thanh lý, giá trị TSBĐ thu hồi được không đủ thanh toán cho các nghĩa vụ nợ phát sinh của khách hàng; …

Trong đó, nguyên nhân liên quan đến vướng mắc về mặt pháp lý là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến hiệu quả của công tác xử lý nợ xấu chưa cao. Theo đó, quy định của pháp luật đối với việc xử lý tài sản bảo đảm để thu hồi nợ còn nhiều bất cập làm hạn chế tiến độ, hiệu quả của việc xử lý nợ xấu của ngành Ngân hàng, trong đó TCTD và VAMC không được chủ động toàn quyền xử lý tài sản bảo đảm khi khách hàng vay không trả được nợ. Nợ xấu đang tập trung chủ yếu tại các TCTD yếu kém, trong khi hầu hết các khoản nợ xấu có liên quan đến các vụ án trọng điểm đang trong quá trình điều tra, tố tụng, nên quá trình xử lý nợ xấu bị kéo dài, do vậy, cần có thời gian xử lý cùng với việc đẩy mạnh tái cơ cấu các ngân hàng này. Cơ chế, chính sách hỗ trợ của Nhà nước và Chính phủ cho xử lý nợ xấu còn thiếu, chưa đồng bộ, thiếu nguồn lực và cơ chế đặc thù cho VAMC hoạt động. Thời gian qua, NHNN đã báo cáo Thủ tướng Chính phủ[[5]](#footnote-5) về các khó khăn vướng mắc và tình hình triển khai tháo gỡ của các Bộ liên quan; Thủ tướng Chính phủ cũng đã có chỉ đạo[[6]](#footnote-6) đẩy nhanh tiến độ thực hiện. Tuy nhiên, đây đều là những kiến nghị liên quan đến các văn bản pháp lý cần phải có thời gian để nghiên cứu, xử lý. Một số kiến nghị liên quan đến quy định tại các Luật nên việc giải quyết thuộc thẩm quyền của Quốc hội[[7]](#footnote-7).

VAMC ra đời là một sự cố gắng lớn của ngành Ngân hàng và nhận được sự hỗ trợ lớn từ phía NHNN và các TCTD. Sau hơn 3 năm đi vào hoạt động, một số cơ chế, chính sách tối thiểu bảo đảm cho VAMC được hoạt động an toàn, hiệu quả vẫn chưa hoàn chỉnh. VAMC chưa có các cơ chế, chính sách, quy định pháp lý mang tính đặc thù, đặc biệt để xử lý nhanh nợ và tài sản bảo đảm của khoản nợ đã mua. Năng lực tài chính, nguồn thu, nhân lực, cơ sở hạ tầng hoạt động của VAMC còn hạn chế, cơ chế tài chính chưa phù hợp, pháp luật về dân sự và xử lý tài sản đảm bảo còn bất cập,... đang ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động của VAMC, đặc biệt là việc mua bán nợ theo cơ chế thị trường và xử lý các khoản nợ xấu, tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu đã mua.

Một số khó khăn, vướng mắc cơ bản trong quá trình xử lý tài sản bảo đảm, xử lý nợ xấu của VAMC và TCTD có thể kể đến như:

**1.** Về quyền thu giữ tài sản: Theo quy định của BLDS 2015 thì BLDS 2015 đã bỏ quyền thu giữ TSBĐ, trừ trường hợp luật liên quan có quy định khác. Điều này sẽ gây khó khăn rất lớn đến quyền xử lý TSBĐ của VAMC/TCTD vì lý do sau: VAMC cũng như các TCTD không thể chủ động thu giữ nếu các chủ tài sản không đồng thuận, cố tình chống đối, thậm chí tạo ra các tranh chấp khác liên quan đến TSBĐ để khởi kiện ra tòa nhằm kéo dài thời gian xử lý TSBĐ. VAMC/TCTD sẽ phải chờ bản án của Tòa án, tạo tâm lý chây ỳ trả nợ của bên có nghĩa vụ, tạo áp lực lên cho các cơ quan xét xử. Theo đó, việc xử lý TSBĐ của VAMC/TCTD sẽ bị kéo dài thời gian xử lý, gây ảnh hưởng lớn đến việc xử lý nợ xấu của VAMC/TCTD. Trong khi đó, quyền thu giữ tài sản bảo đảm của TCTD đã được các TCTD thực hiện từ hơn 10 năm qua theo quy định tại Nghị định 163/2006/NĐ-CP về giao dịch bảo đảm (Điều 63).

Do vậy, để đảm bảo tiến độ xử lý nợ xấu của VAMC/TCTD cũng như quyền thu giữ tài sản bảo đảm của VAMC/TCTD như quy định hiện hành, việc tiếp tục cho phép VAMC/TCTD thực hiện quyền thu giữ tài sản bảo đảm là cần thiết và phù hợp.

**2.** Về quyền nhận tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất

Trong quá trình VAMC xử lý nợ, khách hàng vay đồng ý bổ sung thêm tài sản thế chấp là QSDĐ, tài sản gắn liền với đất nhưng theo các quy định tại Điều 174, 175, 176 Luật Đất đai 2013, VAMC không được nhận thế chấp QSDĐ. Tương tự, khi VAMC bán lại khoản nợ xấu đã mua cho bên mua nợ là các cá nhân, tổ chức không phải là TCTD thì các cá nhân, tổ chức này cũng không được nhận thế chấp QSDĐ, tài sản gắn liền với đất theo quy định của Luật Đất đai. Do vậy, VAMC sẽ khó có thể bán những khoản nợ xấu có TSBĐ là QSDĐ, tài sản gắn liền với đất cho cá nhân, tổ chức không phải là TCTD.

Bất cập này của Luật Đất đai 2013 ảnh hưởng lớn đến hoạt động xử lý các khoản nợ xấu VAMC đã mua. Do đó, việc bổ sung quy định theo hướng cho phép VAMC/bên mua nợ của TCTD và VAMC (đối với khoản nợ được bảo đảm bằng QSDĐ) được nhận thế chấp bằng QSDĐ, tài sản gắn liền với đất là rất cần thiết để đảm bảo tính khả thi và hiệu quả của công tác xử lý nợ xấu.

**3.** Về quyền xử lý tài sản bảo đảm là dự án bất động sản

Khi xử lý TSBĐ là dự án bất động sản, việc đáp ứng áp dụng đầy đủ điều kiện chuyển nhượng dự án bất động sản theo Điểm b Khoản 1 và Khoản 2 Điều 49 Luật Kinh doanh bất động sản 2014 là không khả thi vì: pháp luật cho phép thế chấp/nhận thế chấp tài sản hình thành trong tương lai (bao gồm cả các dự án bất động sản). Do vậy, khi không trả được nợ, VAMC phải có quyền xử lý tài sản bảo đảm. Hiện tại, rất nhiều khoản nợ xấu đã bán cho VAMC có TSBĐ là dự án bất động sản hoặc tài sản HTTTL là các dự án bất động sản chưa hoàn thành “công trình hạ tầng kỹ thuật tương ứng theo tiến độ ghi trong dự án đã được phê duyệt” hoặc chủ đầu tư chưa có đủ giấy chứng nhận “QSDĐ đối với toàn bộ hoặc phần dự án chuyển nhượng”. Các dự án là TSBĐ về cơ bản đều đã được đánh giá, xem xét về hiệu quả, tiềm năng và đều nhận được sự quan tâm của các nhà đầu tư. Việc chuyển nhượng được các TSBĐ này sẽ góp phần mang lại hiệu quả cho nền kinh tế bên cạnh việc xử lý nợ xấu của VAMC.

Do đó, để VAMC có cơ sở pháp lý xử lý được TSBĐ là các dự án bất động sản qua đó góp phần tăng cường hiệu quả của công tác xử lý nợ xấu thì việc có cơ chế pháp lý riêng cho VAMC về điều kiện chuyển nhượng dự án bất động sản đảm bảo phù hợp với đặc thù giao kết TSBĐ trong lĩnh vực tín dụng, ngân hàng là rất cần thiết.

**4.** Về chi phí thi hành án

Khoản 3 Điều 47 Luật thi hành án dân sự 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) quy định số tiền thu được từ việc bán TSBĐ phải trừ án phí của bản án/quyết định, chi phí cưỡng chế và khoản tiền quy định tại khoản 5 Điều 115 của Luật thi hành án dân sự (Trường hợp cưỡng chế giao nhà là nhà ở duy nhất của người phải thi hành án cho người mua được tài sản bán đấu giá, nếu xét thấy sau khi thanh toán các khoản nghĩa vụ thi hành án mà người phải thi hành án không còn đủ tiền để thuê nhà hoặc tạo lập nơi ở mới thì trước khi làm thủ tục chi trả cho người được thi hành án, Chấp hành viên trích lại từ số tiền bán tài sản một khoản tiền để người phải thi hành án thuê nhà phù hợp với giá thuê nhà trung bình tại địa phương trong thời hạn 01 năm. Nghĩa vụ thi hành án còn lại được tiếp tục thực hiện theo quy định của Luật này) trước khi thanh toán cho nghĩa vụ được bảo đảm.

Với nhiều khoản chi phí và phí phải trả trong quá trình bán TSBĐ nêu trên, trong nhiều trường hợp, chủ nợ khó có thể thu hồi đủ giá trị khoản nợ, ảnh hưởng đến quyền lợi hợp pháp của bên được thi hành án (không thu được đủ số tiền được hưởng theo quyết định, bản án đã có hiệu lực pháp luật). Do đó, cần có quy định riêng đối với VAMC, TCTD theo hướng số tiền thu được từ việc bán TSBĐ phải ưu tiên thanh toán cho nghĩa vụ được bảo đảm, trước khi trừ các chi phí về thi hành án.

**5.** Về phí thi hành án

Quy định về người được thi hành án phải nộp phí thi hành án như hiện nay đang vô tình khuyến khích người phải thi hành án chây ỳ, không tự nguyện thi hành án, kéo dài thời gian thi hành án, xâm phạm quyền lợi hợp pháp của TCTD/VAMC. Đồng thời, quy định này không bảo đảm quyền lợi hợp pháp của TCTD/VAMC là bên được thi hành án theo quyết định, bản án của tòa án. Bên cạnh đó, trong bối cảnh TCTD/VAMC không thể thu hồi đủ nợ thì mức phí thi hành án theo quy định tại Điều 46 Nghị định 62/2015/NĐ-CP là tương đối cao, gây thêm áp lực về tài chính cho TCTD/VAMC, giảm thiểu giá trị khoản nợ được thu hồi. Do đó, việc bổ sung quy định án tại Luật riêng về xử lý tổ chức tín dụng yếu kém và xử lý nợ xấu theo hướng người phải thi hành án chịu phí thi hành án là cần thiết và phù hợp với thực tiễn.

**6.** Về việc kê biên tài sản bảo đảm

Luật thi hành án dân sự 2008 cho phép chấp hành viên kê biên cả tài sản bảo đảm của bên phải thi hành án đang thế chấp/cầm cố tại TCTD đảm bảo cho khoản vay. Quy định này ảnh hưởng lớn đến quyền chủ nợ của bên nhận bảo đảm, gia tăng nợ xấu của hệ thống TCTD, đặc biệt trong trường hợp tài sản bảo đảm là tài sản hình thành từ vốn vay hoặc là nguồn thu nhập chính để trả nợ cho TCTD. Theo đó, việc bổ sung quy định không thực hiện kê biên tài sản bảo đảm của bên phải thi hành án khi chưa đến hạn trả nợ vay được bảo đảm là cần thiết.

**7.** Về các loại thuế trong xử lý tài sản bảo đảm

Theo quy định tại Nghị định 163/2006/NĐ-CP về giao dịch bảo đảm, việc xử lý TSBĐ không phải là hoạt động kinh doanh, tạo ra thu nhập cho TCTD, và cũng không tạo ra thu nhập cho tổ chức, cá nhân là chủ sở hữu tài sản. Tuy nhiên, theo Luật quản lý thuế, Luật thuế thu nhập doanh nghiệp, luật thuế thu nhập cá nhân, luật thuế giá trị gia tăng thì bên bảo đảm vẫn phải nộp các loại thuế từ việc chuyển nhượng tài sản. Đồng thời, khi có tiền thu được từ việc xử lý tài sản bảo đảm, cơ quan thuế cũng thực hiện thu các khoản thuế của bên bảo đảm còn nợ Nhà nước.

Do đó, các cơ quan thuế thường yêu cầu trích từ số tiền bán TSBĐ để thanh toán tiền thuế trước khi thanh toán cho bên bảo đảm thì mới xác nhận hoàn thành nghĩa vụ thuế để TCTD thực hiện thủ tục sang tên. Tuy nhiên, việc phải nộp các khoản thuế trước khi thực hiện nghĩa vụ ưu tiên thanh toán cho bên nhận bảo đảm là TCTD đã làm giảm số tiền thu hồi nợ của TCTD, nhiều trường hợp số tiền bán TSBĐ không đủ thu hồi nợ cho TCTD nhưng vẫn phải nộp thuế, gây khó khăn cho cả bên bảo đảm và bên nhận bảo đảm và ảnh hưởng lớn đến quyền lợi chủ nợ có bảo đảm của TCTD. Do đó, cần bổ sung quy định miễn thuế thu nhập đối với tổ chức, cá nhân có TSBĐ bị xử lý theo quy định pháp luật về giao dịch bảo đảm hoặc sửa đổi thứ tự ưu tiên thanh toán cho VAMC/TCTD trước khi thu các loại thuế khác của tổ chức, cá nhân có TSBĐ bị xử lý hoặc chỉ thu thuế tính trên số tiền chênh lệch cao hơn giá trị khoản nợ xấu cần thu hồi.

**Phần thứ hai**

**ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ XỬ LÝ TỔ CHỨC TÍN DỤNG YẾU KÉM VÀ XỬ LÝ NỢ XẤU**

**I. ĐỊNH HƯỚNG**

Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01/11/2016, Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng Khóa XII về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế đã xác định chủ trương lớn trong cơ cấu lại thị trường tài chính là “*tiếp tục lành mạnh hóa tình hình tài chính, nâng cao năng lực quản trị của các tổ chức tín dụng theo quy định pháp luật và phù hợp với thông lệ quốc tế. Từng bước xử lý và xóa bỏ tình trạng đầu tư chéo, sở hữu chéo trong các tổ chức tín dụng có liên quan; đẩy mạnh thoái vốn ngoài ngành của các ngân hàng thương mại. Ban hành các quy định hỗ trợ xử lý nợ xấu và cơ cấu lại các tổ chức tín dụng; giao thẩm quyền và nâng cao năng lực của Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng (VAMC) trong mua bản nợ theo giá thị trường gắn với xử lý tài sản thế chấp, bảo vệ lợi ích hợp pháp, chính đáng của chủ nợ; đồng thời, bố trí nguồn lực phù hợp để xử lý nhanh và dứt điểm nợ xấu trong nền kinh tế* ...”.

Nghị quyết số 23/2016/QH14 ngày 07/11/2016 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2017 đã nêu rõ việc *“tiếp tục cơ cấu lại các tổ chức tín dụng, phát triển thị trường mua bán nợ, kiểm soát chặt chẽ, xử lý hiệu qua nợ xấu và tổ chức tín dụng yếu kém”* là giải pháp, nhiệm vụ chủ yếu cần tập trung thực hiện trong năm 2017.

Nghị quyết 01/NQ-CP của Chính phủ ngày 01/01/2017 về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách Nhà nước năm 2017 đã xác định tập trung cơ cấu lại tổ chức tín dụng là nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu, trong đó, giao Ngân hàng Nhà nước xây dựng lộ trình hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về xử lý nợ xấu đi đối với hoàn thiện hệ thống pháp luật về thị trường mua bán nợ, nghiên cứu xây dựng Luật hỗ trợ tái cơ cấu tổ chức tín dụng và xử lý nợ xấu; kế hoạch nâng cao năng lực của Công ty quản lý tài sản của tổ chức tín dụng Việt Nam (VAMC).

Tại Công văn số 395/TB-VPCP ngày 09/12/2016, Thủ tướng Chính phủ đã giao Ngân hàng Nhà nước và các Bộ, ngành nghiên cứu, xây dựng Luật tái cơ cấu tổ chức tín dụng và xử lý nợ xấu.

Tại Công văn số 18/TB-VPCP ngày 17/01/2017, Thủ tướng Chính phủ đồng ý với đề nghị của NHNN về việc xây dựng, trình Quốc hội ban hành Luật Hỗ trợ tái cơ cấu các tổ chức tín dụng và xử lý nợ xấu; đồng thời giao Bộ Tư pháp khẩn trương đăng ký nội dung luật này vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2017.

Như vậy, việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý xử lý ngân hàng yếu kém và xử lý nợ xấu là rất cần thiết, nhằm thể chế hóa chủ trương chính sách của Đảng và cần thực hiện ngay để kịp thời thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội năm 2017 theo định hướng của Chính phủ, Quốc hội cũng như đáp ứng yêu cầu cấp bách của thực tiễn. Đây là yếu tố quan trọng, mang tính quyết định để thực hiện hiệu quả và khả thi việc tái cơ cấu hệ thống tổ chức tín dụng gắn với xử lý nợ xấu, qua đó góp phần phát triển của nền kinh tế trong giai đoạn mới và khắc phục những khó khăn, hạn chế của các tổ chức tín dụng trong giai đoạn trước, tạo nền tảng cho sự phát triển an toàn, hiệu quả của hệ thống tổ chức tín dụng, phát triển kinh tế bền vững.

**2. GIẢI PHÁP**

**2.1.** Trên cơ sở chủ trương, đường lối của Đảng, định hướng của Chính phủ, Quốc hội nêu trên, việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý xử lý tổ chức tín dụng yếu kém và xử lý nợ xấu cần được triển khai dưới hình thức ban hành **Luật hỗ trợ tái cơ cấu các tổ chức tín dụng và xử lý nợ xấu**, trong đó, để đảm bảo xử lý triệt để, toàn diện mọi vấn đề liên quan, kết cấu của Luật sẽ bao gồm 03 phần, cụ thể: Phần 1 bao gồm các quy định về quy trình xử lý tổ chức tín dụng yếu kém, các biện pháp hỗ trợ phục hồi các tổ chức tín dụng yếu kém . Phần 2 bao gồm các quy định về xử lý nợ xấu, xử lý tài sản bảo đảm các khoản nợ của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Phần 3 gồm các Điều khoản sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các tổ chức tín dụng 2010 có liên quan đến việc khắc phục tình trạng sở hữu chéo, đầu tư chéo trong hệ thống tổ chức tín dụng, nâng cao năng lực quản trị, điều hành của tổ chức tín dụng.

**2.2. Nguyên tắc xây dựng Luật**

2.2.1. Luật cần cụ thể hóa các chủ trương, chính sách của Đảng liên quan đến xử lý tổ chức tín dụng yếu kém và xử lý nợ xấu.

2.2.2. Cần phải xác định Luật xử lý tổ chức tín dụng yếu kém và xử lý nợ xấu là một luật riêng, chuyên ngành để xử lý và hỗ trợ phục hồi các tổ chức tín dụng yếu kém, xử lý triệt để và hiệu quả nợ xấu của ngành ngân hàng. Các nội dung liên quan đến xử lý tổ chức tín dụng yếu kém và xử lý nợ xấu, xử lý tài sản bảo đảm cần được ưu tiên thực hiện theo quy định của Luật này.

2.2.3. Luật cần phải xây dựng đồng bộ với các Luật khác có liên quan (như Bộ luật dân sự, Luật các tổ chức tín dụng, …) và phải tham khảo tới các chuẩn mực và thông lệ quốc tế (như các Luật về xử lý tổ chức tín dụng yếu kém và xử lý nợ xấu của Nhật Bản, Hàn Quốc...) để có được những quy định cụ thể, khả thi, hiệu quả.

2.2.4. Luật cần có quy định chi tiết, cụ thể đến mức có thể để hạn chế các văn bản hướng dẫn dưới Luật. Luật cũng quy định rõ thẩm quyền ban hành văn bản hướng dẫn đối với những nội dung cụ thể.

2.2.5. Luật cần quy định chi tiết, cụ thể, rõ ràng về các phương thức, quy trình xử lý tổ chức tín dụng yếu kém và xử lý nợ xấu, tài sản bảo đảm phù hợp với đặc thù của hoạt động này để đảm bảo khả thi khi triển khai thực hiện.

2.2.6. Luật cần khắc phục các vướng mắc, bất cập của hệ thống pháp luật về xử lý tổ chức tín dụng yếu kém và xử lý nợ xấu, xử lý tài sản bảo đảm như đã được đề cập tại Báo cáo này.

**3. DỰ KIẾN NỘI DUNG CỦA LUẬT VỀ XỬ LÝ TỔ CHỨC TÍN DỤNG YẾU KÉM VÀ XỬ LÝ NỢ XẤU**

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

- Luật này điều chỉnh việc xử lý TCTD yếu kém, xử lý nợ xấu, tài sản bảo đảm của khoản nợ của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài và sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các TCTD về tiêu chuẩn, điều kiện của người quản lý, điều hành của TCTD; về quản trị, điều hành và nguồn vốn góp, mua cổ phần vào TCTD.

- TCTD yếu kém là TCTD bị NHNN đặt vào kiểm soát đặc biệt.

- Nợ xấu là nợ phân loại nhóm 3, 4, 5 theo quy định của NHNN.

- Tài sản bảo đảm của các khoản nợ là tài sản bảo đảm của các khoản cấp tín dụng của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài cho khách hàng và của khoản nợ VAMC đã mua của TCTD.

**2. Về các quy định để xử lý TCTD yếu kém**

- Quy định trình tự các bước để xử lý TCTD yếu kém. Dự kiến gồm 9 bước như sau:

**+ Bước 1:** Phát hiện TCTD yếu kém và xem xét đặt TCTD này vào kiểm soát đặc biệt

**+ Bước 2:** Đặt TCTD yếu kém vào tình trạng kiểm soát đặc biệt

**+ Bước 3:** Ban Kiểm soát đặc biệt (BKSĐB) chỉ đạo TCTD thuê hoặc trực tiếp thuê tổ chức kiểm toán độc lập đánh giá thực trạng tổng thể của TCTD được kiểm soát đặc biệt.

**+ Bước 4:** NHNN (hoặc cấp có thẩm quyền...) lựa chọn phương án xử lý TCTD yếu kém (củng cố, phục hồi hoặc xử lý pháp nhân).

**+ Bước 5A:**BKSĐB chỉ đạo các TCTD được đặt vào kiểm soát đặc biệt xây dựng phương án củng cố phục hồi (bao gồm cả phương án tăng vốn, thời hạn thực hiện phương án tăng vốn nếu có)

**+ Bước 5B:** BKSĐB chỉ đạo các TCTD được đặt vào kiểm soát đặc biệt xây dựng phương án xử lý pháp nhân theo các biện pháp tự nguyện (sáp nhập, hợp nhất, bán, giải thể)

Trường hợp không xây dựng, thông qua được phương án trong thời hạn quy định thì thực hiện theo bước 8

**+ Bước 6:** NHNN thông qua phương án 5A (5B) theo đề nghị của BKSĐB

**+ Bước 7A:** Thực hiện phương án 5A.

Hết thời hạn (bao gồm thời gian gia hạn nếu có) thực hiện phương án 5A mà không phục hồi được thì NHNN có quyết định chấm dứt thực hiện phương án củng cố, phục hồi 5A và yêu cầu TCTD xây dựng PA xử lý pháp nhân 5B (Việc xây dựng và thông qua Phương án 5B thực hiện theo Bước 5 quy trình này) hoặc chuyển sang thực hiện bước 8.

**+ Bước 7B:** Thực hiện phương án 5B. Hết thời hạn không thực hiện được chuyển sang bước 8.

**+ Bước 8:** NHNN trình cấp có thẩm quyền quyết định việc NHNN trực tiếp mua bắt buộc hoặc phá sản đối với TCTD được kiểm soát đặc biệt trong các trường hợp sau: (i) TCTD không có khả năng hoặc không thực hiện việc tăng vốn theo phương án 5A; (ii) Không thực hiện được 5A, 5B trong thời hạn quy định; (iii) Việc mua lại chỉ thực hiện với điều kiện: ảnh hưởng an toàn hệ thống; đánh giá có khả năng phục hồi khi được áp dụng các biện pháp hỗ trợ của NHNN.

**+ Bước 9A:** Thực hiện phương án mua bắt buộc bao gồm các quy định về: Hình thức mua; Nguồn tài chính để mua; Phương thức, quy trình mua; Giá mua; Các biện pháp quản lý, xử lý, hỗ trợ phục hồi TCTD trong giai đoạn NHNN mua TCTD; Phương thức xử lý sau khi phục hồi (thoái vốn, chuyển nhượng, bán ....)

**+ Bước 9B:** Thực hiện phương án phá sản

- Quy định về các biện pháp áp dụng, thẩm quyền áp dụng đối với TCTD yếu kém mỗi bước xử lý theo quy trình nêu trên.

**3. Về các quy định xử lý nợ xấu, tài sản bảo đảm của khoản nợ**

- Quy định về quyền thu giữ tài sản

- Quy định về quyền nhận thế chấp tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất của VAMC/bên mua nợ của TCTD và VAMC

- Quy định liên quan đến quyền xử lý tài sản bảo đảm là dự án bất động sản

- Quy định liên quan đến phí, chi phí thi hành án.

- Quy định về việc không kê biên tài sản bảo đảm của bên phải thi hành án khi chưa đến hạn trả nợ vay.

- Quy định về các loại thuế trong xử lý tài sản bảo đảm ...

**4. Về nội dung sửa đổi, bổ sung Luật các tổ chức tín dụng 2010**

**-** Sửa đổi, bổ sung Khoản 28 Điều 4 về khái niệm người có liên quan

**-** Sửa đổi, bổ sung Điều 33, Điều 50 về tiêu chuẩn, điều kiện đối với các chức danh Chủ tịch Hội đồng quản trị/Hội đồng thành viên, thành viên Hội đồng quản trị/Hội đồng thành viên, thành viên Ban kiểm soát, Tổng giám đốc của các tổ chức tín dụng (Các cá nhân vi phạm nghiêm trọng quy định về hoạt động ngân hàng cấm vĩnh viện không được phép tham gia quản trị, điều hành tổ chức tín dụng; Thành viên HĐQT phải có kiến thức về quản trị rủi ro; Tổng giám đốc phải có năng lực phù hợp với quy mô và mức độ phức tạp trong hoạt động của Tổ chức tín dụng tham gia điều hành ...).

- Bổ sung Điều 52a về nguồn vốn góp vốn, mua cổ phần của tổ chức tín dụng (Nguồn vốn có được do các tổ chức tín dụng cấp tín dụng không được sử dụng để góp vốn mua cổ phần của bất kỳ tổ chức tín dụng nào).

**5.** Về điều khoản thi hành, tổ chức thực hiện và trách nhiệm phối hợp hỗ trợ của các Bộ, ngành có liên quan.

**KẾT LUẬN**

Trên đây là kết quả tổng hợp đánh giá việc thực hiện pháp luật về xử lý ngân hàng yếu kém và xử lý nợ xấu; trên cơ sở đó xác định được định hướng, nội dung xây dựng Luật riêng về xử lý tổ chức tín dụng yếu kém và xử lý nợ xấu trên cơ sở phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

***Nơi nhận:*** **THỐNG ĐỐC**

- Quốc hội Nước CHXHCNVN;

- Chủ tịch Nước CHXHXNVN;

- Chính phủ Nước CHXHCNVN;

- Thủ tướng Chính phủ;

- Các Phó Thủ tướng Chính phủ;

- Lưu VP, PC, CNH.

1. Chỉ số giá tiêu dùng (CPI) tăng liên tục trong giai đoạn 2007-2011 ở mức 2 con số (trừ năm 2009), cụ thể: năm 2007: 12.62%; năm 2008: 19.89%; năm 2009: 6.52%; năm 2010: 11.75%; năm 2011: 18.13%. Điều này làm gia tăng tâm lý găm giữ vàng và ngoại tệ của các tổ chức và cá nhân trong nền kinh tế như một phương tiện tiết kiệm, đảm bảo giá trị tài sản, phòng ngừa rủi ro mất giá của đồng nội tệ và ảnh hưởng lớn tới nỗ lực ổn định kinh tế vĩ mô, khôi phục niềm tin của người dân vào VND;

   Nợ công gia tăng: chỉ trong vòng 3 năm từ 2008-2011, tỷ lệ nợ công/GDP đã tăng từ 36,2% lên 54,9%. Trong đó, tỷ lệ nợ công nước ngoài/GDP cũng tăng từ 25,1% lên hơn 41,5%, tạo ra sức ép tới nghĩa vụ trả nợ của Chính phủ và dự trữ ngoại hối Nhà nước. [↑](#footnote-ref-1)
2. Như Luật doanh nghiệp 2014, các văn bản hướng dẫn luật doanh nghiệp, bộ luật dân sự 2005 … [↑](#footnote-ref-2)
3. Số nợ xấu xử lý thông qua các biện pháp: (i) Khách hàng trả nợ 91,94 nghìn tỷ đồng; (ii) Bán, phát mại tài sản bảo đảm thu hồi nợ 13,91 nghìn tỷ đồng; (iii) Xử lý nợ xấu bằng dự phòng rủi ro 131,55 nghìn tỷ đồng; (iv) Bán nợ xấu 219,94 nghìn tỷ đồng, trong đó bán cho VAMC là 204,23 nghìn tỷ đồng; (v) Hình thức khác là 35,73 nghìn tỷ đồng. [↑](#footnote-ref-3)
4. Theo quy trình thông thường, để xử lý một khoản nợ, trước tiên TCTD phải áp dụng các biện pháp thu hồi nợ từ khách hàng, thậm chí phải xét đến các điều kiện để áp dụng các biện pháp hỗ trợ (cơ cấu lại kỳ hạn trả nợ, cơ cấu khoản vay...) giúp nâng cao năng lực tài chính, tăng khả năng trả nợ của khách hàng. Sau đó, phát mại TSBĐ và/hoặc yêu cầu bên bảo lãnh thực hiện nghĩa vu bảo lãnh và/hoặc khởi kiện trước Toà án. Dự phòng rủi ro được sử dụng thường là bước sau cùng vì khi đó TCTD sẽ trực tiếp phải gánh chịu tổn thất và ảnh hưởng đến lợi nhuận. [↑](#footnote-ref-4)
5. Tờ trình số 192/TTr-NHNN ngày 17/12/2014, Tờ trình số 59/TTr-NHNN ngày 29/5/2015, Tờ trình số 150/TTr-NHNN ngày 30/9/2016. [↑](#footnote-ref-5)
6. Công văn số 255/VPCP-KTTH ngày 13/1/2015, Công văn số 4949/VPCP-KTTH ngày 30/6/2015 của Văn phòng Chính phủ. [↑](#footnote-ref-6)
7. NHNN theo ủy quyền của Chính phủ đã có văn bản số 227/TTr-CP ngày 19/5/2015 báo cáo Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. [↑](#footnote-ref-7)