Dự thảo 1 (ngày 08/2/2017)

**BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT HỖ TRỢ TÁI CƠ CẤU CÁC TỔ CHỨC TÍN DỤNG VÀ XỬ LÝ NỢ XẤU**

 *(Kèm Tờ trình số …/TTr-NHNN ngày tháng năm 2017)*

**I. Xác định vấn đề bất cập tổng quan**

*1. Bối cảnh xây dựng chính sách*

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) (chỉ số giá tiêu dùng tăng 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 tín dụng 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.Để đảm bảo an toàn hệ thống các TCTD và tạo hành lang pháp lý trong xử lý các TCTD 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, Luật Bảo hiểm tiền gửi, 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 pháp lý khá đồng bộ về xử lý tổ chức tín dụng yếu kém.

(Đánh giá về thực tiễn thi hành *các văn bản pháp luật có liên quan được nêu chi tiết tại Báo cáo tổng kết thi hành pháp luật về xử lý tổ chức tín dụng yếu kém và xử lý nợ xấu*).

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, thực tiễn thi hành các quy định về xử lý tổ chức tín dụng yếu kém và xử lý nợ xấu cũng cho thấy hệ thống các quy định pháp luật hiện hành vẫn còn một số vấn đề tồn tại, vướng mắc, cụ thể:

*a) Về xử lý TCTD yếu kém:*

- 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: Về quy định đặt TCTD vào kiểm soát đặc biệt: Khoản 3 Điều 146 Luật các TCTD 2010 quy định 4 trường hợp NHNN xem xét đặt TCTD vào kiểm soát đặc biệt (Có nguy cơ mất khả năng chi trả; Nợ không có khả năng thu hồi có nguy cơ dẫn đến nguy cơ mất khả năng thanh toán; Khi số lỗ lũy kế của TCTD lớn hơn 50% vốn điều lệ thực có và các quỹ dự trữ ghi trong báo cáo tài chính đã được kiểm toán gần nhất; Hai năm liên tục bị xếp loại yếu kém). Thực tế cho thấy quy định trên của Luật các TCTD còn thiếu quy định về trường hợp TCTD mất vốn lớn do nguyên nhân chủ quan khác không liên quan đến hoạt động kinh doanh của TCTD, chưa quy định rõ việc tiến hành ngay thủ tục phá sản TCTD mà không cần thực hiện kiểm soát đặc biệt đối với TCTD yếu kém không thể và không cần phục hồi...

- 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.

- Tiến trình phục hồi và cơ cấu lại các TCTD yếu kém còn hết sức khó khăn do chưa có giải pháp và biện pháp hỗ trợ phù hợp với đặc thù của TCTD yếu kém như các quy định về biện pháp hỗ trợ từ Ngân hàng Nhà nước, từ các ngân hàng hỗ trợ và từ cơ chế hoạt động đặc thù cho các TCTD yếu kém, đặt biệt là các ngân hàng thương mại mua lại bắt buộc.

*b) Về xử lý nợ xấu*:

Theo báo cáo của các TCTD, tổng nợ xấu nội bảng của hệ thống các TCTD tính đến cuối năm 2015 tương ứng với 2,55%/tổng dư nợ. Tuy nhiên, hệ thống các TCTD vẫn còn tồn tại một số TCTD có tỷ lệ nợ xấu cao, chủ yếu tập trung ở 03 NHTM mua bắt buộc, TCTD được kiểm soát đặc biệt và các 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.

Bên cạnh đó, theo số liệu của TCTD báo cáo, nợ xấu của các DNNN và doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối mặc dù đã được xử lý quyết liệt trong thời gian qua, nhưng đến cuối năm 2015 vẫn còn trên 10.090 tỷ đồng. Tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản tại các địa phương cũng diễn ra phổ biến, nhiều công trình thi công dở dang, kéo dài, hiệu quả đầu tư kém; chủ đầu tư không có nguồn vốn để thanh toán cho giá trị khối lượng thực hiện; nhiều doanh nghiệp xây dựng, nhà thầu nợ lương công nhân, chiếm dụng vốn của nhau, không ít doanh nghiệp giải thể và phá sản. Nhiều khoản vay là nợ xấu được cho vay theo các chỉ định, chương trình của Chính phủ và liên quan đến nguồn trả nợ từ ngân sách cũng góp phần làm cho nợ xấu của hệ thống ngân hàng tăng lên.

Thực trạng trên đã và đang ảnh hưởng xấu đến an ninh tiền tệ, an toàn nợ công và tăng trưởng kinh tế bền vững. Theo đánh giá sơ bộ của NHNN, tính đến thời điểm 31/12/2015, các khoản nợ xấu liên quan đến các khoản vay theo chỉ định của Chính phủ ước khoảng 4.267,4 tỷ đồng; các khoản nợ xấu liên quan đến nguồn trả nợ từ NSNN là 1.844,6 tỷ đồng; các khoản nợ xấu liên quan đến các khoản vay được bảo lãnh bởi các tổ chức chính trị, xã hội là khoảng 35 tỷ đồng. Như vậy, nếu ước chung các khoản nợ xấu liên quan đến nợ đọng xây dựng cơ bản có nguồn trả nợ từ NSNN Trung ương, địa phương, nợ xấu cho vay theo các chương trình dự án, chỉ định của Chính phủ ước khoảng 6.147 tỷ đồng.

Quá trình xử lý nợ xấu còn gặp nhiều khó khăn, 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 xử lý nợ xấu của ngành Ngân hàng, TCTD và VAMC không được chủ động toàn quyền xử lý bất động sản 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 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 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.

VAMC ra đời là một sự cố gắng lớn của ngành Ngân hàng và nhận được sự hỗ trợ lớn từ Chính phủ, NHNN và các TCTD. Sau hơn 2 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 đã mua.

*2. Mục tiêu xây dựng chính sách*

Nhằm khắc phục các hạn chế, bất cập của pháp luật về xử lý TCTD yếu kém và xử lý nợ xấu trong thời gian qua để thực hiện tái cơ cấu, xử lý TCTD yếu kém và xử lý nợ xấu của hệ thống TCTD để đảm bảo an toàn hiệu quả hoạt động của toàn hệ thống theo định hướng, mục tiêu đã nêu tại 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, việc “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 bán 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 ...” và tại Nghị quyết số 23/2016/QH14 ngày 07/11/2016 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2017, 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. Do vậy, mục tiêu xây dựng chính sách là:

- Xử lý kịp thời, hiệu quả các tổ chức tín dụng yếu kém,

- Nâng cao năng lực quản trị, điều hành,bảo đảm an toàn của hệ thống TCTD theo chuẩn mực quốc tế.

- Xử lý cơ bản nợ xấu, duy trì tỷ lệ nợ xấu ở mức an toàn, dưới 3% tổng dư nợ của hệ thống TCTD.

**II. Đánh giá tác động của chính sách**

**A. Về xử lý các TCTD yếu kém**

***1. Chính sách 1: Bổ sung các quy định pháp luật cụ thể về biện pháp để đẩy nhanh tiến trình phục hồi, củng cố tổ chức và hoạt động phù hợp với đặc thù của các TCTD yếu kém***

**1.1. Xác định vấn đề bất cập**

Hiện tại, việc xử lý các TCTD yếu kém được thực hiện theo một số quy định tại Luật các TCTD (Chương VIII từ Điều 145 đến Điều 150) về các biện pháp xử lý của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) đối với các TCTD yếu kém được đặt vào tình trạng kiểm soát đặc biệt. Trong các năm qua, NHNN đã thực hiện việc mua lại bắt buộc đối với 03 ngân hàng thương mại yếu kém.

Tuy nhiên, những yếu kém căn bản của các ngân hàng thương mại này vẫn chưa được giải quyết triệt để, như: Tỷ lệ nợ xấu của hệ thống tổ chức tín dụng chủ yếu tập trung ở 03 ngân hàng thương mại mua bắt buộc và các TCTD yếu kém. Quy mô nợ xấu và tài sản không sinh lời của các ngân hàng hiện ở mức cao. Việc xử lý nợ xấu, thu hồi tài sản không sinh lời rất khó khăn, chưa đạt được kết quả đáng kể. Tình trạng âm vốn chủ sở hữu của 03 ngân hàng yếu kém được mua lại bắt buộc quá lớn, âm nhiều lần quy mô vốn điều lệ. Các ngân hàng vẫn trong tình trạng mất khả năng thanh toán nghiêm trọng và không đảm bảo tỷ lệ an toàn hoạt động theo quy định. Mặc dù lỗ kinh doanh của các ngân hàng mua bắt buộc giảm dần nhưng do hoạt động của các ngân hàng vẫn trong tình trạng cầm chừng, nguồn thu tạo ra không đủ bù chi phí hoạt động kinh doanh nên lỗ lũy kế tiếp tục gia tăng. Để đảm bảo thanh toán, các ngân hàng hiện huy động vốn với lãi suất cao nên trên thị trường dẫn đến áp lực trả lãi tiền gửi, cùng với trang trải chi phí hoạt động trong điều kiện nguồn thu hạn chế dẫn đến chênh lệch thu nhập – chi phí của các ngân hàng này vẫn tiếp tục ở tình trạng âm.

Nhìn chung, 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 thông thường

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. Cụ thể:

- Về cơ chế cho vay tái cấp vốn của NHNN và cho vay đặc biệt: Điều 10, Điều 11 Luật NHNN Việt Nam và các văn bản hướng dẫn hiện hành quy định NHNN thực hiện tái cấp vốn đối với các TCTD tuy nhiên việc tái cấp vốn của NHNN nhằm cung ứng vốn ngắn hạn và phương tiện thanh toán cho TCTD. Như vậy, việc cho vay tái cấp vốn của NHNN để hỗ trợ nguồn vốn dài hạn phục hồi hoạt động của các TCTD yếu kém, các ngân hàng thương mại mua bắt buộc chưa được quy định.

Khoản 2 Điều 24 Luật NHNN Việt Nam và Khoản 1 Điều 151 Luật các TCTD quy định việc cho vay đặc biệt của NHNN đối với TCTD được thực hiện trong trường hợp TCTD lâm vào tình trạng mất khả năng chi trả, đe dọa sự an toàn của hệ thống các TCTD hoặc mất khả năng chi trả do sự cố nghiêm trọng khác. Như vậy, Luật NHNN Việt Nam, Luật các TCTD cũng chưa có quy định về việc cho vay đặc biệt để hỗ trợ nguồn vốn dài hạn để phục hồi TCTD yếu kém.

- Về các biện pháp hỗ trợ từ các ngân hàng hỗ trợ: Trong điều kiện ngân sách nhà nước không có nguồn lực dành cho việc tái cơ cấu các TCTD yếu kém, để đảm bảo phục hồi lại 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 như: các ngân hàng hỗ trợ điều động cán bộ có kinh nghiệm sang tham gia quản trị, kiểm soát, điều hành ngân hàng mua lại bắt buộc; các hỗ trợ về mặt tài chính để các ngân hàng mua bắt buộc bước đầu có ngay nguồn thu nhập bù đắp chi phí hoạt động, sớm chấm dứt lỗ kinh doanh như việc các ngân hàng mua bắt buộc được ngân hàng hỗ trợ gửi tiền hoặc cho vay với lãi suất phù hợp, tham gia cho vay hợp vốn, ủy thác lại ngân hàng hỗ trợ cho vay... Tuy nhiên, hiện nay chưa có quy định pháp luật quy định cụ thể về các biện pháp hỗ trợ nêu trên cũng như quyền, trách nhiệm của ngân hàng hỗ trợ, chế độ thu nhập, lương đối với các cán bộ được các ngân hàng hỗ trợ cử trực tiếp sang quản lý, điều hành các ngân hàng yếu kém... Ngoài ra, cần có cơ chế hỗ trợ của nhà nước đối với các ngân hàng hỗ trợ để khuyến khích và giảm thiểu rủi ro cho các ngân hàng này.

 - Về các quy định hỗ trợ về cơ chế hoạt động cho các TCTD yếu kém: 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 các đặc thù về cách tính các tỷ lệ bảo đảm an toàn, giới hạn tín dụng, giới hạn về trạng thái vàng, ngoại tệ, thực trạng nợ xấu của các ngân hàng yếu kém ***(iv)*** 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)...

**1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

 Tạo cơ sở pháp lý, xây dựng các quy định pháp luật cụ thể, đầy đủ để thực hiện các biện pháp phục hồi, tổ chức và hoạt động kinh doanh phù hợp với đặc thù của các TCTD tín dụng yếu kém nói chung và ngân hàng mua bắt buộc nói riêng, nhằm đảm bảo giải quyết, khắc phục triệt để các hạn chế, yếu kém của các TCTD này, đảm bảo định hướng của Nhà nước về tái cơ cấu các TCTD.

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

**1.3.1. Giải pháp 1A**: Giữ nguyên hiện trạng (giữ nguyên như quy định pháp luật hiện hành)

**1.3.2. Giải pháp 1B**: Bổ sung các quy định pháp luật cụ thể về các biện pháp để đẩy nhanh tiến trình phục hồi, củng tổ chức, hoạt động của các TCTD yếu kém, cụ thể trên 03 nhóm biện pháp: (i) Sử dụng công cụ tái cấp vốn và cho vay đặc biệt của NHNN; (ii) Sử dụng các biện pháp hỗ trợ từ các ngân hàng hỗ trợ; (iii) Sử dụng các biện pháp về cơ chế hoạt động đặc thù cho các tổ chức tín dụng yếu kém.

**1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

**1.4.1. Giải pháp 1A**: **Giữ nguyên hiện trạng**

*a) Tác động về kinh tế*

Cơ quan quản lý và các TCTD không có cơ sở pháp lý để thực hiện các biện pháp thúc đẩy quá trình phục hồi của các TCTD yếu kém, không giải quyết triệt để được các yếu kém, hạn chế của TCTD, sẽ làm gia tăng chi phí, thời gian phục hồi cũng như thực trạng hoạt động và tài chính của các ngân hàng có thể diễn biến theo chiều hướng xấu khó kiểm soát được so với thực trạng hiện tại.

*b) Tác động về xã hội*:

+) Mặt tích cực: Tác động tích cực về mặt xã hội của chính sách này hầu như không có.

+) Mặt tiêu cực: Gây mất niềm tin của xã hội vào Nhà nước khi không thực hiện được triệt để các giải pháp nhằm phục hồi hoạt động của các TCTD yếu kém, đặc biệt đối với các ngân hàng thương mại yếu kém; tiềm ẩn nguy cơ gây đổ vỡ hệ thống TCTD do rủi ro lan truyền, gây tác động tiêu cực an ninh trật tự, an toàn xã hội.

**1.4.2. Giải pháp 1B**: **Bổ sung các quy định pháp luật cụ thể về các biện pháp để đẩy nhanh tiến trình phục hồi, củng tổ chức, hoạt động của các TCTD yếu kém, cụ thể trên 03 nhóm biện pháp: (i) Sử dụng công cụ tái cấp vốn và cho vay đặc biệt của NHNN; (ii) Sử dụng các biện pháp hỗ trợ từ các ngân hàng hỗ trợ; (iii) Sử dụng các biện pháp về cơ chế hoạt động đặc thù cho các tổ chức tín dụng yếu kém**

*a) Tác động về kinh tế*

- Chi phí: Việc bổ sung các quy định chính sách này sẽ làm phát sinh thêm việc giải quyết các công việc của cơ quan quản lý nhà nước như phải giải quyết thêm các trường hợp tái cấp vốn, cho vay đặc biệt và tăng cường việc giám sát, thanh tra, kiểm tra các TCTD trong việc sử dụng các cơ chế hoạt động đặc thù và các biện pháp hỗ trợ; việc điều hành chính sách tiền tệ của NHNN sẽ phải chủ động, tăng chi phí sử dụng các công cụ chính sách tiền tệ.

- Lợi ích: Việc đưa ra cơ chế pháp lý rõ ràng, đầy đủ sẽ tạo điều kiện cho các TCTD yếu kém đẩy nhanh quá trình phục hồi hoạt động kinh doanh, khắc phục triệt để các yếu kém, góp phần bảo vệ quyền lợi của các khách hàng gửi tiền, mức độ an toàn của hệ thống các TCTD, ổn định tình hình kinh tế - xã hội.

*b) Tác động về xã hội:*

- Tích cực: Khi các TCTD yếu kém được đẩy nhanh tiến độ phục hồi hoạt động kinh doanh sẽ tăng cường niềm tin của xã hội vào các chính sách của Nhà nước, bảo vệ được quyền lợi của người gửi tiền và khách hàng của các TCTD.

- Tiêu cực: Hầu như không có.

**1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)**

Qua phân tích đánh giá các tác động của các chính sách, mặt tích cực, tiêu cực của mỗi giải pháp đưa ra, Cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn giải pháp 1B nhằm khắc phục các bất cập, hạn chế của quy định pháp luật hiện hành, tạo cơ sở pháp lý cho cơ quan quản lý, tổ chức tín dụng yếu kém đẩy nhanh tiến trình phục hồi, củng cố tổ chức hoạt động kinh doanh hoàn thành mục tiêu, định hướng của Đảng và Nhà nước về tái cơ cấu các tổ chức tín dụng trong giai đoạn 2016 – 2020.

Để giải quyết triệt để vấn đề bất cập đã nêu, cần thiết phải trình Quốc Hội xây dựng Luật hỗ trợ tái cơ cấu các TCTD và xử lý nợ xấu.

**2. Chính sách 2: Về quy trình, thẩm quyền, biện pháp xử lý TCTD yếu kém**

**2.1. Xác định vấn đề bất cập**

Luật các TCTD 2010, Luật NHNN Việt Nam và các văn bản hướng dẫn hiện hành chưa làm rõ các khâu, các bước (kèm theo các sự kiện pháp lý để chuyển các bước xử lý khác nhau), đồng thời cũng không dứt điểm xử lý được các tổ chức tín dụng yếu kém nếu các cổ đông của TCTD đó không hợp tác hoặc cố tình kéo dài thời gian xử lý trách nhiệm tài chính.

Quy định hiện hành chưa quy định rõ về đánh giá thực trạng tổng thể về tài chính, hoạt động, quản lý, điều hành của TCTD trước khi xây dựng phương án củng cố và phục hồi hoạt động để làm cơ sở cho việc xem xét lựa chọn, áp dụng các giải pháp để phục hồi, củng cố hoạt động của TCTD cho phù hợp với thực trạng và việc NHNN (hoặc cấp có thẩm quyền) đưa ra định hướng lựa chọn phương án xử lý tổ chức tín dụng yếu kém (củng cố hoặc xử lý pháp nhân) trước khi Ban kiểm soát đặc biệt thực hiện phương án củng cố tổ chức và hoạt động. Mặt khác, pháp luật hiện hành cũng chưa quy định cụ thể thời điểm NHNN thực hiện biện pháp yêu cầu chủ sở hữu tăng vốn, xây dựng thực hiện kế hoạch tái cơ cấu hoặc bắt buộc sáp nhập, hợp nhất, mua lại đối với TCTD được kiểm soát đặc biệt, nếu chủ sở hữu không có khả năng hoặc không thực hiện việc tăng vốn..

**2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Xây dựng rõ ràng, cụ thể quy trình xử lý các TCTD yếu kém để làm cơ sở pháp lý cho cơ quan quản lý nhà nước, TCTD triển khai thực hiện.

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

**2.3.1. Giải pháp 2A**: Giữ nguyên hiện trạng (giữ nguyên như quy định pháp luật hiện hành)

 **2.3.2. Giải pháp 2B**: Bổ sung quy định cụ thể về quy trình xử lý tổ chức tín dụng yếu kém, theo định hướng 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 (hoặc 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: Chủ thể mua, 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 sau khi mua bắt buộc; Phương thức xử lý sau khi phục hồi (thoái vốn, chuyển nhượng, bán ....)

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

**2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

**2.4.1. Giải pháp 2A: Giữ nguyên hiện trạng**

*a) Tác động về kinh tế*

Quy định về xử lý tổ chức tín dụng yếu kém như hiện tại chưa có quy trình rõ ràng, do đó việc xử lý tổ chức tín dụng yếu kém chưa kịp thời, còn chậm trễ, chưa hiệu quả, gia tăng chi phí xử lý, tăng rủi ro tiềm ẩn cho sự an toàn của hệ thống các TCTD và quyền lợi người gửi tiền.

*b) Tác động về xã hội*:

Việc chưa có quy trình rõ ràng về xử lý tổ chức tín dụng yếu kém dẫn đến một số tác động về xã hội như: ảnh hưởng tâm lý của người gửi tiền dẫn tới người gửi tiền rút tiền hàng loạt tại một số TCTD, tính minh bạch trong xử lý hoạt động của các TCTD yếu kém chưa cao, các cổ đông lớn của TCTD có vi phạm nhưng không nhận thấy rõ những hậu quả pháp lý cũng như hậu quả tài chính mà họ phải gánh chịu trong các trường hợp cụ thể nên dẫn đến tình trạng chây ỳ, không hợp tác, kéo dài thời gian xử lý…

***2.4.1. Giải pháp 2B: Bổ sung quy định cụ thể về quy trình xử lý tổ chức tín dụng yếu kém***

*a) Tác động về kinh tế*

Quy định mới nhằm làm rõ từng bước của quá trình xử lý pháp nhân là các TCTD yếu kém. Đồng thời, làm rõ và nâng cao vai trò của BKSĐB cũng như quyền hạn của Chính phủ, NHNN trong quá trình xử lý TCTD nhằm xử lý triệt để, nhanh chóng các TCTD yếu kém, không kéo dài quá trình xử lý mỗi TCTD có thể ảnh hưởng xấu, lan truyền đến sự an toàn đối với hệ thống TCTD, giảm chi phí xử lý TCTD yếu kém.

Bên cạnh đó, xử lý dứt điểm các TCTD yếu kém cũng làm cho các trình tự pháp lý khác khi giải quyết các tranh chấp phát sinh cũng như quyền và nghĩa vụ của các bên được rõ ràng và hiệu quả, tính toán về chi phí thời gian sẽ hợp lý để góp phần nâng cao hiệu quả kinh doanh, xây dựng hệ thống các TCTD thêm lành mạnh, hiệu quả.

*b) Tác động về xã hội*: Việc quy định cụ thể và rõ ràng các quy định, quy trình này nhằm nâng cao kỷ luật thị trường và quyền hạn của cơ quan quản lý đối với các TCTD yếu kém. Việc quy định này cũng tạo điều kiện công khai và minh bạch các quy định của pháp luật, tạo điều kiện nâng cao tính có thể dự báo của các quy định pháp lý cũng như làm cho các cổ đông và các TCTD có thể nhận thấy hậu quả pháp lý từ những hành vi/hoạt động của chính mình.

Quy trình xử lý tổ chức tín dụng yếu kém rõ ràng giúp việc xử lý tổ chức tín dụng nhanh chóng, thống nhất đảm bảo quyền lợi cho người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, trong đó có người gửi tiền, qua đó giúp ổn định tâm lý của người gửi tiền và bảo đảm an toàn của hệ thống TCTD. Quy định này đảm bảo tính minh bạch, bình đẳng về quyền nghĩa vụ của các bên có liên quan, đặc biệt sẽ làm rõ trách nhiệm pháp lý của các tổ chức, cá nhân dẫn TCTD đến tình trạng yếu kém. Từ việc nâng cao tình minh bạch sẽ làm cho hệ thống được công khai, rõ ràng hơn để nâng cao hiệu quả hoạt động của các TCTD trong tương lai.

**2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)**

Qua đánh giá tác động của từng giải pháp cho thấy, mỗi giải pháp đều có ưu điểm, nhược điểm, có mặt tích cực, tiêu cực nhưng giải pháp Giải pháp 2B: Bổ sung rõ ràng quy trình, thẩm quyền, biện pháp xử lý tổ chức tín dụng yếu kém là giải pháp tối ưu, cần thiết để đảm bảo tính khả thi, hiệu quả của việc xử lý tổ chức tín dụng yếu kém.

Để giải quyết triệt để vấn đề bất cập đã nêu, cần thiết phải trình Quốc Hội xây dựng Luật hỗ trợ tái cơ cấu các TCTD và xử lý nợ xấu.

**B. Đánh giá tác động chính sách về xử lý nợ xấu:**

**1. Chính sách 3: Về quyền thu giữ tài sản**

***1.1. Xác định vấn đề bất cập***

Điều 301 Bộ Luật dân sự năm 2015 (BLDS 2015) quy định về giao tài sản bảo đảm để xử lý như sau:

*“Người đang giữ tài sản bảo đảm có nghĩa vụ giao tài sản bảo đảm cho bên nhận bảo đảm để xử lý khi thuộc một trong các trường hợp quy định tại Điều 299 của Bộ luật này.*

*Trường hợp người đang giữ tài sản không giao tài sản thì bên nhận bảo đảm có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết trừ trường hợp luật liên quan có quy định khác”.*

Như vậy, theo quy định của BLDS 2015, trường hợp người đang giữ tài sản không giao tài sản thì bên nhận bảo đảm chỉ có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết trừ trường hợp luật liên quan có quy định khác. Điều này gây khó khăn rất lớn đến quyền xử lý TSBĐ của VAMC/TCTD vì 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.

***1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề***

Giải quyết khó khăn, vướng mắc của TCTD/VAMC trong quá trình xử lý tài sản bảo đảm liên quan đến việc giao tài sản bảo đảm để xử lý, tạo điều kiện cho TCTD/VAMC thúc đẩy nhanh quá trình xử lý nợ xấu, tránh trường hợp chủ tài sản lợi dụng chây ỳ, chống đối kéo dài thời gian xử lý, gây ảnh hưởng lớn đến việc xử lý nợ xấu của VAMC/TCTD.

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

**1.3.1. Giải pháp 3A:** Không có quy định hướng dẫn riêng về trường hợp người đang giữ tài sản không giao tài sản cho bên xử lý tài sản. Theo đó, trường hợp người đang giữ tài sản không giao tài sản thì bên nhận bảo đảm chỉ có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết.

**1.3.2. Giải pháp 3B:** Có quy định hướng dẫn riêng về trường hợp người đang giữ tài sản không giao tài sản cho bên xử lý tài sản theo hướng cho phép VAMC/TCTD được thực hiện quyền thu giữ tài sản bảo đảm để xử lý trong trường hợp VAMC/TCTD và chủ tài sản đã có thỏa thuận về việc thu giữ tài sản trong hợp đồng bảo đảm tài sản. Trong đó bao gồm quy định về trách nhiệm hỗ trợ của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền (cơ quan công an, UBND các cấp...)

***1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan***

1.4.1. Giải pháp 3A: Không có quy định hướng dẫn riêng về trường hợp người đang giữ tài sản không giao tài sản cho bên xử lý tài sản. Theo đó, trường hợp người đang giữ tài sản không giao tài sản thì bên nhận bảo đảm chỉ có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết

a. Tác động về kinh tế:

- Đối với Nhà nước: Với quy định này sẽ làm phát sinh chi phí cho Tòa án do bên xử lý tài sản không có lựa chọn khác ngoài Tòa án để tiến hành thu giữ, xử lý TSBĐ khi chủ tài sản không đồng ý do đó làm tăng các vụ việc phải giải quyết tại Tòa.

- Đối với TCTD/VAMC: Phát sinh thêm chi phí cho TCTD/VAMC trong quá trình xử lý TSBĐ như: chi phí Tòa án, chi phí do kéo dài thời gian xử lý TSĐB, giảm giá trị thu hồi từ xử lý tài sản bảo đảm do thời gian xử lý kéo dài dẫn đến giá trị tài sản bảo đảm giảm sút; tiềm ẩn tăng chi phí vốn của TCTD do tăng chi phí xử lý nợ, ảnh hưởng nguồn thu ngân sách do hiệu quả hoạt động của TCTD giảm sút (tăng chi phí xử lý nợ, tăng trích lập dự phòng...).

b. Tác động về xã hội:

- Mặt tiêu cực: Quy định này sẽ gây khó khăn cho VAMC/TCTD vì 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, tạo cơ hội khuyến khích việc không tuân thủ kỷ luật hợp đồng, ảnh hưởng xấu đến môi trường kinh doanh.

- Mặt tích cực: Giải pháp này có thể tránh được trường hợp tùy tiện trong quá trình thu giữ tài sản nếu không có các quy định chặt chẽ về việc thu giữ tài sản.

1.4.2. Giải pháp 3B: Có quy định hướng dẫn riêng về trường hợp người đang giữ tài sản không giao tài sản cho bên xử lý tài sản theo hướng cho phép VAMC/TCTD được thực hiện quyền thu giữ tài sản bảo đảm để xử lý trong trường hợp VAMC/TCTD và chủ tài sản đã có thỏa thuận về việc thu giữ tài sản trong hợp đồng bảo đảm tài sản.

a. Tác động về kinh tế: Giảm các vụ việc phải giải quyết tại Tòa án, rút ngắn được quá trình xử lý TSĐB, qua đó giảm thiểu chi phí cho Nhà nước và TCTD/VAMC, tối đa hóa giá trị thu nợ từ tài sản bảo đảm, giảm nợ xấu của hệ thống TCTD, tăng quyền tiếp cận tín dụng ngân hàng cho các doanh nghiệp.

b. Tác động về xã hội:

- Mặt tích cực: Giải pháp này được xây dựng trên cơ sở tôn trọng thỏa thuận giữa các bên (việc thu giữ tài sản bảo đảm chỉ được thực hiện khi giữa TCTD/VAMC và chủ tài sản đã có thỏa thuận về việc thu giữ) qua đó thúc đẩy chủ tài sản phối hợp với VAMC/TCTD trong quá trình thu hồi nợ, xử lý tài sản bảo đảm, tránh cho chủ tài sản có tâm lý chây ỳ, trốn tránh trả nợ, tạo điều kiện cho VACM/TCTD thúc đẩy nhanh quá trình thu hồi, xử lý TSBĐ nói riêng và xử lý nợ xấu nói chung. Ngoài ra, 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).

Quy định này cũng là biện pháp phù hợp nhằm tránh tình trạng con nợ không hợp tác trong quá trình xử lý nợ (gồm cả việc thực thi các quyền và nghĩa vụ đã được thỏa thuận trong các hợp đồng tín dụng).

- Mặt tiêu cực: cần có quy định chặt chẽ (quy định về việc thu giữ tài sản bảo đảm chỉ được thực hiện khi giữa TCTD/VAMC và chủ tài sản đã có thỏa thuận về việc thu giữ, trong quá trình thu giữ phải có sự tham gia của các cơ quan liên quan) để tránh việc tùy tiện trong quá trình thu giữ tài sản.

***1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)***

Trên cơ sở các phân tích nêu trên, cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất chọn phương án 1B vì phương án này đảm bảo mục tiêu là giải quyết khó khăn, vướng mắc của TCTD/VAMC trong quá trình xử lý tài sản bảo đảm liên quan đến việc giao tài sản bảo đảm để xử lý, tạo điều kiện cho TCTD/VAMC thúc đẩy nhanh quá trình xử lý nợ xấu, tránh trường hợp chủ tài sản lợi dụng chây ỳ, chống đối kéo dài thời gian xử lý, gây ảnh hưởng lớn đến việc xử lý nợ xấu của VAMC/TCTD. Mặt khác, với quy định hiện hành về thu giữ tài sản bảo đảm tại NĐ 163/2006/NĐ-CP, việc thu giữ TSBĐ, việc thu hồi nợ của TCTD còn gặp nhiều khó khăn. Nếu không quy định về việc thu giữ TSBĐ thì việc thu hồi nợ của TCTD sẽ gặp nhiều khó khăn và ảnh hưởng lớn đến hoạt động của TCTD.

Để giải quyết triệt để vấn đề bất cập đã nêu, cần thiết phải trình Quốc hội xây dựng Luật hỗ trợ tái cơ cấu các TCTD và xử lý nợ xấu.

**2. Chính sách 4: Về quyền nhận tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất**

***2.1. Xác định vấn đề bất cập***

Theo các quy định tại Điều 174, 175, 176 Luật Đất đai 2013, tổ chức sử dụng đất chỉ được thế chấp quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam. Tuy nhiên, hiện nay hoạt động chính của VAMC là mua các khoản nợ xấu từ TCTD. Khi VAMC mua khoản nợ xấu đồng thời cũng thế quyền nhận TSBĐ của TCTD, trong đó đa số các TSBĐ là QSDĐ và tài sản gắn liền với đất. Do đó, việc không quy định quyền nhận thế chấp QSDĐ và tài sản gắn liền với đất của VAMC là không phù hợp với hoạt động hiện hành của VAMC. Mặt khác, 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 Luật Đất đai 2013, VAMC không thuộc đối tượng được nhận thế chấp QSDĐ. Tương tự, khi VAMC, TCTD bán lại khoản nợ xấu 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, TCTD 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 ảnh hưởng lớn đến hoạt động xử lý các khoản nợ xấu VAMC đã mua, làm giảm hiệu quả của hoạt động xử lý các khoản nợ xấu của VAMC.

***2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề***

Đảm bảo VAMC, TCTD được thực hiện các biện pháp cần thiết để xử lý nợ xấu hiệu quả, tăng quyền tiếp cận tín dụng ngân hàng cho doanh nghiệp.

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

**2.3.1. Giải pháp 4A:** Giữ nguyên quy định tại Điều 174, 175, 176 Luật Đất đai 2013, theo đó chỉ tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam được nhận thế chấp bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất của tổ chức sử dụng đất.

**2.3.2. Giải pháp 4B**: Bổ sung quy định cho phép VAMC/bên mua nợ của TCTD và VAMC (đối với khoản nợ được bảo đảm bằng QSDĐ, TSGLVĐ) được nhận thế chấp bằng QSDĐ, tài sản gắn liền với đất.

***2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan***

2.4.1. Giải pháp 4A: Giữ nguyên quy định tại Điều 174, 175, 176 Luật Đất đai 2013, theo đó chỉ tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam được nhận thế chấp bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất của tổ chức sử dụng đất.

a. Tác động về kinh tế: Hạn chế quyền nhận thế chấp bằng QSDĐ, TSGLVĐ của VAMC/bên mua nợ của TCTD và VAMC, gây khó khăn cho hoạt động xử lý nợ xấu của VAMC, không kích thích được việc mua bán, chuyển giao khoản nợ xấu giữa VAMC/TCTD với các cá nhân, tổ chức bên ngoài, qua đó ảnh hưởng lớn đến hiệu quả của quá trình xử lý nợ xấu, ảnh hưởng đến việc hình thành, phát triển thị trường mua bán nợ.

 b. Tác động về xã hội:

- Mặt tích cực: Tránh trường hợp lợi dụng hoạt động thế chấp quyền sử dụng đất để chuyển nhượng quyền sử dụng đất không đúng quy định pháp luật.

- Mặt tiêu cực: Với quy định này, tổ chức sử dụng đất chỉ được thế chấp tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất tại tổ chức tín dụng, qua đó đã hạn chế quyền hợp pháp của chủ sở hữu tài sản, hạn chế quyền hợp pháp của bên nhận thế chấp.

2.4.2. Giải pháp 4B: Bổ sung quy định cho phép VAMC/bên mua nợ của TCTD và VAMC (đối với khoản nợ được bảo đảm bằng QSDĐ, TSGLVĐ) được nhận thế chấp bằng QSDĐ, tài sản gắn liền với đất.

a. Tác động về mặt kinh tế: Giải quyết khó khăn, vướng mắc cho VAMC khi mua các khoản nợ có TSĐB là quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất; thúc đẩy các cá nhân, tổ chức bên ngoài tham gia vào quá trình xử lý nợ xấu, qua đó đẩy nhanh quá trình xử lý nợ xấu theo mục tiêu của Quốc hội, Chính phủ, tạo điều kiện hình thành thị trường mua bán nợ, qua đó tăng quyền tiếp cận tín dụng ngân hàng của doanh nghiệp.

b. Tác động về mặt xã hội: Việc mở rộng đối tượng được nhận thế chấp bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất của tổ chức sử dụng đất bao gồm cả VAMC và bên mua nợ của TCTD và VAMC với mục đích là thúc đẩy nhanh việc xử lý nợ xấu, do đó sẽ không ảnh hưởng tới các chính sách về đất đai.

Quy định này cũng nhằm thống nhất quan điểm của các cơ quan quản lý và các cơ quan tư pháp (trong quá trình xét xử) nhằm xử lý thống nhất các vụ việc tranh chấp phát sinh, giảm thiểu chi phí về tài chính và thời gian của các bên trong quá trình tham gia tố tụng.

***2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)***

Trên cơ sở phân tích nêu trên, cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất chọn phương án 4B: Bổ sung quy định cho phép VAMC/bên mua nợ của TCTD và VAMC (đối với khoản nợ được bảo đảm bằng QSDĐ, TSGLVĐ) được nhận thế chấp bằng QSDĐ, tài sản gắn liền với đất., qua đó đảm bảo tính khả thi và hiệu quả của công tác xử lý nợ xấu

Để giải quyết triệt để vấn đề bất cập đã nêu, cần thiết phải trình Quốc hội xây dựng Luật về xử lý các TCTD yếu kém và xử lý nợ xấu để Luật hóa các quy định về quyền hạn của VAMC/bên mua nợ.

**3. Chính sách 5: Về phí thi hành án**

***3.1. Xác định vấn đề bất cập***

Điều 60 Luật thi hành án dân sự năm quy định người được thi hành án phải nộp phí thi hành án. Quy định 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.

***3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề:***

Nâng cao hiệu quả của hoạt động thi hành án, qua đó thúc đẩy nhanh quá trình thu hồi nợ của TCTD/VAMC; giảm thiểu chi phí trong quá trình thi hành án, đảm bảo quyền lợi hợp pháp của TCTD/VAMC.

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

**3.3.1. Giải pháp 5A:** Giữ nguyên như quy định tại Luật thi hành án dân sự, theo đó người được thi hành án phải nộp phí thi hành án.

**3.3.2. Giải pháp 5B:** Bỏ quy định yêu cầu người được thi hành án phải nộp phí thi hành án.

***3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan***

3.4.1. Giải pháp 5A: Giữ nguyên như quy định tại Luật thi hành án dân sự, theo đó người được thi hành án phải nộp phí thi hành án.

a. Tác động về kinh tế: Việc thu phí thi hành án từ người được thi hành án nhanh chóng, thuận tiện hơn, tuy nhiên lại làm tăng chi phí xử lý nợ xấu của TCTD/VAMC là bên được thi hành án theo quyết định, bản án của tòa án, đặc biệt 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; không bảo đảm quyền hợp pháp của TCTD/VAMC với tư cách là bên được thi hành án vì việc không tự nguyện thi hành án là lỗi của bên phải thi hành.

b. Tác động về xã hội: Quy định như hiện nay đang vô tình khuyến khích người phải thi hành án không tự nguyện thi hành án. Do nêu quy định trách nhiệm nộp án phí thi hành án thuộc người được thi hành án, người phải thi hành án có tâm lý chây ỳ,kéo dài thời gian thi hành án, xâm phạm quyền lợi hợp pháp của TCTD/VAMC.

3.4.2. Giải pháp 5B: Bỏ quy định bắt buộc người được thi hành án phải nộp phí thi hành án.

a. Tác động về kinh tế: Giảm nguồn thu của cơ quan thi hành án dân sự. Tuy nhiên, không tác động lớn đến hiệu quả hoạt động của cơ quan thi hành án vì theo quy định của pháp luật hiện hành, người phải thi hành phải nộp phí thi hành án và cơ quan thi hành án dân sự được thu chi phí thi hành án. Đồng thời, giảm thiểu áp lực tài chính cho TCTD/VAMC đồng thời nâng cao khả năng thu hồi được đầy đủ khoản nợ.

b. Tác động về xã hội: Bỏ quy định người được thi hành án phải đóng phí thi hành án sẽ nâng cao trách nhiệm của người phải thi hành án trong quá trình thực thi bản án vì nếu không tự nguyện thi hành bản án thì khi người được thi hành án có quyền yêu cầu cơ quan thi hành án thi hành bản án.

***3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)***

Trên cơ sở phân tích nêu trên, cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất chọn phương án 5B: Bỏ quy định người được thi hành án không phải nộp phí thi hành án. Quy định này là cần thiết và phù hợp với thực tiễn xử lý nợ xấu tại nước ta.

Để giải quyết triệt để vấn đề bất cập đã nêu, cần thiết phải trình Quốc hội xây dựng Luật hỗ trợ tái cơ cấu các tổ chức tín dụng và xử lý nợ xấu để luật hóa quy định này.

**4. Chính sách 6: Về việc kê biên tài sản bảo đảm:**

***4.1. Xác định vấn đề bất cập***

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.

***4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề:*** Đảm bảo quyền chủ nợ của bên nhận bảo đảm trong trường hợp bên có tài sản bảo đảm bị kê biên tài sản để thi hành án.

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

**4.3.1. Giải pháp 6A:** Giữ nguyên quy định tại Luật thi hành án dân sự 2008, theo đó 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

**4.3.2. Giải pháp 6B:** Bổ sung quy định theo hướng chấp hành viên không được kê biên đối với tài sản đang cầm cố, thế chấp tại TCTD/VAMC khi chưa đến hạn trả nợ được bảo đảm.

***4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan***

**4.4.1.** Giải pháp 6A: Giữ nguyên quy định tại luật thi hành án dân sự 2008, theo đó 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

a. Tác động về kinh tế:

- Mặt tích cực: Nâng cao khả năng thi hành án của bên phải thi hành án.

- Mặt tiêu cực: Quy định này ảnh hưởng trực tiếp tới bên vay vốn và hoạt động sử dụng vốn của TCTD do khi chấp hành viên kê biên tài sản cầm cố, thế chấp để xử lý trong khi hợp đồng vay vốn (được bảo đảm bằng các tài sản này) tại TCTD của bên vay vẫn đang còn hiệu lực dẫn tới các bên phải chấm dứt hợp đồng trước thời hạn, qua đó ảnh hưởng tới hoạt động sản xuất, kinh doanh của bên vay cũng như việc quản lý vốn vay của TCTD, làm 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

b. Tác động về xã hội: Quy định này làm hạn chế quyền tự do thỏa thuận giữa các bên, dẫn tới việc phải chấm dứt trước hạn các hợp đồng vay vốn, hợp đồng bảo đảm giữa TCTD với khách hàng gây xáo trộn hoạt động sản xuất, kinh doanh của khách hàng và 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 có thể đẩy khách hàng vay vốn đến chỗ không có nguồn thu nhập để trả nợ.

**4.4.2.** Giải pháp 6B: Bổ sung quy định theo hướng chấp hành viên không được kê biên đối với tài sản đang cầm cố, thế chấp tại TCTD/VAMC khi chưa đến hạn trả nợ được bảo đảm.

a. Tác động về kinh tế:

- Mặt tiêu cực: Làm giảm khả năng thi hành án của bên chủ tài sản cầm cố/thế chấp.

- Mặt tích cực: Đảm bảo không làm xáo trộn tới hoạt động cấp vốn, sử dụng vốn giữa TCTD và khách hàng, qua đó không làm ảnh hưởng tới hoạt động kinh doanh của các cá nhân, tổ chức vay vốn tại TCTD.

b. Tác động về xã hội: Quy định này đảm bảo quyền chủ nợ của bên nhận bảo đảm, đảm bảo quyền tự do thỏa thuận giữa các bên, không làm gia tăng nợ xấu của hệ thống TCTD, không làm xáo trộn hoạt động sản xuất, kinh doanh, của TCTD và khách hàng.

***4.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)***

Trên cơ sở phân tích nêu trên, cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất chọn phương án 6B: Bổ sung quy định theo hướng chấp hành viên không được kê biên đối với tài sản đang cầm cố, thế chấp tại TCTD/VAMC khi chưa đến hạn trả nợ được bảo đảm. Quy định này là cần thiết, có tác động tích cực cả về mặt kinh tế và xã hội, giúp làm giảm thiểu nợ xấu cho nền kinh tế.

Để giải quyết triệt để vấn đề bất cập đã nêu, cần thiết phải trình Quốc hội xây dựng Luật hỗ trợ tái cơ cấu các tổ chức tín dụng và xử lý nợ xấu để luật hóa quy định này.

**5. Chính sách 7: Về các loại thuế trong xử lý tài sản bảo đảm:**

***5.1. Xác định vấn đề bất cập***

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.

***5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề:*** Đảm bảo tạo điều kiện để TCTD có thể thu hồi được khoản nợ xấu từ xử lý tài sản bảo đảm, qua đó giảm thiểu nợ xấu cho nền kinh tế.

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

**5.3.1. Giải pháp 7A:** Giữ nguyên quy định tại Luật quản lý thuế, Luật thuế thu nhập doanh nghiệp, luật thuế thu nhập cá nhân, luật thuế giá trị gia tăng, theo đó 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.

**5.3.2. Giải pháp 7B:** 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 chỉ thu thuế tính trên số tiền chênh lệch cao hơn giá trị khoản nợ xấu cần thu hồi và 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.

***5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan***

**5.4.1. Giải pháp 7A:** Giữ nguyên quy định tại Luật quản lý thuế, Luật thuế thu nhập doanh nghiệp, luật thuế thu nhập cá nhân, luật thuế giá trị gia tăng, theo đó 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.

Tác động về kinh tế: Tăng nguồn thu cho Nhà nước, tuy nhiên làm giảm khả năng thu hồi nợ của TCTD. 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.

**5.4.2. Giải pháp 7B:** 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 chỉ thu thuế tính trên số tiền chênh lệch cao hơn giá trị khoản nợ xấu cần thu hồi và 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.

Tác động kinh tế: Tăng khả năng thu hồi nợ của TCTD, giảm áp lực tài chính cho TCTD trong quá trình xử lý nợ xấu, bảo đảm nguyên tắc khi xử lý tài sản bảo đảm phải ưu tiên thanh toán cho bên nhận tài sản bảo đảm

***5.5.  Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)***

Trên cơ sở phân tích nêu trên, cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất chọn phương án 7B: 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 chỉ thu thuế tính trên số tiền chênh lệch cao hơn giá trị khoản nợ xấu cần thu hồi và 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.

Để giải quyết triệt để vấn đề bất cập đã nêu, cần thiết phải trình Quốc hội xây dựng Luật hỗ trợ tái cơ cấu các tổ chức tín dụng và xử lý nợ xấu.

**C. Đánh giá tác động chính sách về sửa đổi một số quy định của Luật các tổ chức tín dụng về tiêu chuẩn người quản trị, điều hành; nguồn vốn để góp vốn, mua cổ phần**

**1. Chính sách 8: Về tiêu chuẩn, điều kiện các chức danh người điều hành, quản lý tại TCTD**

***1.1. Xác định vấn đề bất cập***

Một trong các nguyên nhân chính để xảy ra việc các TCTD lâm vào tình trạng yếu kém trong thời gian qua là do năng lực của người quản trị, điều hành tại một số TCTD còn nhiều bất cập so với quy mô, tốc độ tăng trưởng, mức độ và yêu cầu về quản trị rủi ro trong hoạt động của TCTD hoặc do các hành vi sai phạm từ người quản lý, điều hành dẫn tới thất thoát tài sản của TCTD. Điều này thể hiện rõ trong một số vụ án thời gian qua phát sinh do năng lực quản lý, sai phạm từ người quản lý, điều hành của TCTD. Do đó đặt ra yêu cầu cần phải có các quy định về tiêu chuẩn, điều kiện chặt chẽ hơn đối với người giữ chức danh quản lý, điều hành tại các TCTD.

1.2. ***Mục tiêu giải quyết vấn đề:*** Nâng cao năng lực quản trị, điều hành của người quản lý, điều hành tại các TCTD qua đó nâng cao năng lực quản trị và kiểm soát rủi ro của các TCTD.

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

1.3.1. Giải pháp 8A: Giữ nguyên quy định tại Luật các TCTD 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 TCTD.

1.3.2. Giải pháp 8B: Sửa đổi, bổ sung Điều 50 Luật các TCTD 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 theo hướng chặt chẽ hơn (ví dụ: các cá nhân vi phạm nghiêm trọng quy định pháp luật về hoạt động ngân hàng bị cấm vĩnh viễn không được là người quản lý, điều hành TCTD; Thành viên HĐQT, HĐTV 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 TCTD tham gia điều hành ...).

***1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan***

1.4.1. Giải pháp 8A: Giữ nguyên quy định tại Luật các TCTD 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 TCTD

a. Tác động về kinh tế: Các quy định hiện hành 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 tại Luật Các tổ chức tín dụng được xây dựng từ năm 2010, đến thời điểm hiện tại đã không còn phù hợp với quy mô phát triển của hệ thống TCTD dẫn tới yêu cầu về tiêu chuẩn, điều kiện người quản lý, điều hành quy định tại Luật thấp hơn so với quy mô, tốc độ tăng trưởng, mức độ và yêu cầu về quản trị rủi ro trong hoạt động của TCTD. Điều này làm giảm năng lực quản trị, điều hành tại các TCTD, làm ảnh hưởng tới tốc độ, quy mô tăng trưởng của các TCTD và tiềm ẩn làm phát sinh các rủi ro từ các lỗ hổng trong quản lý, điều hành TCTD.

b. Tác động về xã hội: Trong thời gian qua đã phát sinh nhiều sai phạm của người giữ chức danh quản lý, điều hành tại các TCTD, trong đó có những sai phạm gây thiệt hại tới hàng nghìn tỷ đồng, gây mất lòng tin của người dân vào hệ thống ngân hàng. Với môi trường hoạt động đặc thù có nhiều khả năng phát sinh các rủi ro về mặt đạo đức, yêu cầu phải có các các tiêu chuẩn, điều kiện chặt chẽ hơn đối với người giữ chức danh quản lý, điều hành bao gồm cả các yêu cầu về phẩm chất, đạo đức mà các tiêu chuẩn, điều kiện quy định tại Luật các TCTD đã không còn đáp ứng được.

**1.4.2. Giải pháp 8B**: Sửa đổi, bổ sung Điều 33 và Điều 50 Luật các TCTD 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 theo hướng chặt chẽ hơn (ví dụ: các cá nhân vi phạm nghiêm trọng quy định pháp luật về hoạt động ngân hàng bị cấm vĩnh viễn không được là người quản lý, điều hành TCTD; Thành viên HĐQT, HĐTV 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 TCTD tham gia điều hành ...).

a. Tác động về kinh tế: Với các điều kiện, tiêu chuẩn chặt chẽ hơn sẽ đảm bảo người được lựa chọn vào các vị trí quản lý, điều hành tại TCTD có đủ năng lực, đạo đức, qua đó nâng cao năng lực quản trị của TCTD, hạn chế các rủi ro về đạo đức, thúc đẩy TCTD phát triển ổn định, kiểm soát được rủi ro.

b. Tác động về xã hội: Với các điều kiện, tiêu chuẩn chặt chẽ hơn với người được lựa chọn vào vị trí quản lý, điều hành tại TCTD sẽ tránh được các sai phạm của cán bộ lợi dung chức vụ, quyền hạn cố ý làm trái quy định, đe dọa nghiêm trọng đến sự an toàn, lành mạnh, ổn định của ngân hàng; tạo tâm lý tin tưởng của người dân vào hệ thống ngân hàng.

1.5. ***Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)***

Trên cơ sở phân tích nêu trên, cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất chọn phương án 8B: Sửa đổi, bổ sung Điều 33 và Điều 50 Luật các TCTD 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 theo hướng chặt chẽ hơn (ví dụ: các cá nhân vi phạm nghiêm trọng quy định pháp luật về hoạt động ngân hàng bị cấm vĩnh viễn không được là người quản lý, điều hành TCTD; Thành viên HĐQT, HĐTV 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 TCTD tham gia điều hành ...).

Để giải quyết triệt để vấn đề bất cập đã nêu, cần thiết phải trình Quốc hội xây dựng tại Luật hỗ trợ tái cơ cấu các tổ chức tín dụng và xử lý nợ xấu quy định sửa đổi Điều 33 và Điều 50 Luật các tổ chức tín dụng.

**2. Chính sách 9: Về nguồn vốn góp vốn, mua cổ phần của TCTD**

2.1. ***Xác định vấn đề bất cập***

Hiện nay, 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. Các vi phạm về giới hạn sở hữu cổ phần, sở hữu chéo 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. Hiện nay chưa có quy định hạn chế sử dụng vốn do các TCTD cấp tín dụng để góp vốn, mua cổ phần của TCTD, do đó trường hợp tổ chức, cá nhân sử dụng nguồn vốn vay từ các TCTD để góp vốn mua cổ phần của TCTD cũng là một trong các nguyên nhân dẫn tới tình trạng sở hữu chéo giữa các TCTD nêu trên, không phản ánh thực chất cơ cấu, năng lực cổ đông tại các TCTD…

***2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề:*** Xử lý tình trạng sở hữu chéo tại TCTD, minh bạch hóa nguồn vốn góp vốn, mua cổ phần tại TCTD, đảm bảo các cổ đông lớn tại các TCTD phải thực sự có năng lực tài chính.

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

**2.3.1. Giải pháp 9A:** Giữ nguyên quy định hiện hành về nguồn vốn góp vốn, mua cổ phần của TCTD.

**2.3.2. Giải pháp 9B:** Bổ sung Điều 52a vào sau Điều 52 Luật Các TCTD 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).

**2.4**. ***Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan***

**2.4.1. Giải pháp 9A:** Giữ nguyên quy định hiện hành về nguồn vốn góp vốn, mua cổ phần của TCTD.

a. Tác động về kinh tế: Việc không cấm tổ chức, cá nhân sử dụng vốn vay từ TCTD để góp vốn, mua cổ phần của TCTD dẫn tới việc khó xử lý tình trạng sở hữu chéo, không phản ánh đúng năng lực cổ đông – đặc biệt là các cổ đông lớn tại các TCTD, có thể dẫn tới mất an toàn trong hoạt động TCTD.

b. Tác động về xã hội: Việc sử dụng vốn vay từ TCTD để góp vốn, mua cổ phần của TCTD làm trầm trọng thêm tình trạng sở hữu chéo, dễ dẫn tới mất an toàn trong hoạt động TCTD, gây tâm lý hoang mang cho người gửi tiền.

**2.4.2. Giải pháp 9B:** Bổ sung Điều 52a vào sau Điều 52 Luật Các TCTD 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).

a. Tác động về kinh tế: Hạn chế được sở hữu chéo, minh bạch hóa cơ cấu cổ đông, đảm bảo các cổ đông lớn tại TCTD có đủ năng lực tài chính, tránh trường hợp nguồn vốn góp là vốn “ảo” do chủ yếu từ nguồn vốn vay tại TCTD, giúp cho hệ thống TCTD hoạt động lành mạnh, an toàn, thực chất.

b. Tác động về xã hội: Giúp TCTD hoạt động lành mạnh, an toàn, tạo tâm lý tin tưởng cho người gửi tiền vào hệ thống TCTD.

**2.5. *Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)***

Trên cơ sở phân tích nêu trên, cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất chọn phương án 9B: Bổ sung Điều 52a vào sau Điều 52 Luật Các TCTD 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)

Để giải quyết triệt để vấn đề bất cập đã nêu, cần thiết phải trình Quốc hội xây dựng tại Luật hỗ trợ tái cơ cấu các tổ chức tín dụng và xử lý nợ xấu quy định bổ sung Điều 52a vào Luật các tổ chức tín dụng.

**III. Lấy ý kiến**

 (Cơ quan soạn thảo sẽ hoàn chỉnh sau khi hoàn thành các nội dung này).

**IV. Giám sát và đánh giá**

- Cơ quan giám sát: Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội; Hội đồng dân tộc; Ủy ban của Quốc hội; đại biểu Quốc hội.

- Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách: Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, các Bộ, ngành có liên quan./.

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 2015 … [↑](#footnote-ref-2)