**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 năm 2021*

**BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH ĐỀ NGHỊ**

**XÂY DỰNG LUẬT XỬ LÝ NỢ XẤU CỦA TCTD, CHI NHÁNH NGÂN HÀNG NƯỚC NGOÀI, TỔ CHỨC MÀ NHÀ NƯỚC SỞ HỮU 100% VỐN ĐIỀU LỆ DO CHÍNH PHỦ THÀNH LẬP ĐỂ XỬ LÝ NỢ XẤU CỦA TCTD**

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

*1. Bối cảnh xây dựng chính sách*

Trải qua gần 05 năm đi vào thực tiễn, các quy định tại Nghị quyết số 42/2017/QH14 về thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng (Nghị quyết 42) đã tạo ra hành lang pháp lý cần thiết cho công tác xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài (TCTD), Công ty TNHH MTV quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam (VAMC), mang lại những chuyển biến tích cực trong công tác xử lý nợ xấu và góp phần không nhỏ vào kết quả công tác cơ cấu lại hệ thống các TCTD gắn với xử lý nợ xấu giai đoạn 2016-2020, thể hiện định hướng, chính sách đúng đắn của Đảng, Quốc hội, Chính phủ, tạo niềm tin đối với hệ thống các TCTD nói riêng và toàn bộ xã hội nói chung đối với công tác xử lý nợ xấu trong nền kinh tế. Xử lý nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42 đã đạt kết quả tích cực[[1]](#footnote-1). Trong đó, xử lý nợ xấu bằng hình thức khách hàng tự nguyện trả nợ tăng mạnh, phản ánh ý thức trả nợ của khách hàng đã cải thiện. Khách hàng chủ động và hợp tác hơn trong việc trả nợ TCTD, hạn chế tình trạng chủ tài sản cố ý chây ỳ, chống đối nhằm kéo dài thời gian xử lý[[2]](#footnote-2). Các biện pháp, chính sách tại Nghị quyết số 42 đã góp phần tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc, thúc đẩy sự phối hợp giữa các cá nhân, tổ chức, các cơ quan hữu quan với tổ chức tín dụng trong công tác xử lý nợ xấu, góp phần thúc đẩy việc xử lý nợxấu được thực hiện một cách nhanh chóng, hiệu quả.

Theo báo cáo của các TCTD, tổng nợ xấu xác định theo Nghị quyết 42 của toàn hệ thống các TCTD đến 31/12/2020 là 440,4 nghìn tỷ đồng[[3]](#footnote-3), giảm 4,29% so với cuối năm 2019. Lũy kế từ 15/08/2017 đến 31/12/2020, đã xử lý được 331,87 nghìn tỷ đồng nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42[[4]](#footnote-4).

Tổng số nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42 được xử lý từ 15/8/2017 đến 31/12/2020 đạt trung bình khoảng 8,09 nghìn tỷ đồng/tháng, cao hơn 4,57 nghìn tỷ đồng/tháng so với kết quả xử lý nợ xấu nội bảng trung bình tháng từ năm 2012 – 2017 của hệ thống các TCTD trước khi Nghị quyết số 42 có hiệu lực (khoảng 3,52 nghìn tỷ đồng/tháng).

Trước khi có Nghị quyết số 42, nợ xấu của toàn hệ thống các TCTD chủ yếu được xử lý bằng dự phòng rủi ro cũng như thông qua các biện pháp xử lý tài sản bảo đảm. Tuy nhiên, kể từ khi Nghị quyết số 42 có hiệu lực từ 15/8/2017 đến 31/12/2020, xử lý nợ xấu nội bảng xác định theo Nghị quyết số 42 thông qua hình thức khách hàng trả nợ là 129,82 nghìn tỷ đồng (chiếm 39,11% tổng nợ xấu theo Nghị quyết số 42 đã xử lý), cao hơn nhiều tỷ trọng nợ xấu được xử lý do khách hàng tự trả nợ/tổng nợ xấu đã xử lý trung bình năm từ 2012-2017 là khoảng 22,8%.

Trên cơ sở những kết quả quan trọng đó, tại Phiên họp thứ 47, UBTVQH (Khóa XIV) đã tiến hành thảo luận, cho ý kiến đối với Báo cáo số 358/BC-CP ngày 5/8/2020 về kết quả 03 năm thực hiện Nghị quyết số 42 và đã kết luận tại Thông báo số 3844/TB-TTKQH ngày 17/8/2020: *“UBTVQH hoan nghênh sự chủ động của Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) trong việc đánh giá 03 năm thực hiện Nghị quyết số 42 bên cạnh việc đánh giá hằng năm theo quy định tại Khoản 3 Điều 19 của Nghị quyết này…UBTVQH đánh giá cao những cố gắng của Chính phủ, NHNN, các Bộ, ngành trung ương và địa phương, đặc biệt là các TCTD trong triển khai thực hiện Nghị quyết số 42 trong thời gian qua đã đạt những kết quả rất tích cực. Tỷ lệ nợ xấu giảm, chất lượng tín dụng được cải thiện chứng tỏ sự đúng đắn, hiệu quả của việc thực hiện Nghị quyết….”.*

 Trong bối cảnh dịch bệnh Covid-19 bùng phát mạnh trên phạm vi toàn cầu, tiếp tục ảnh hưởng nghiêm trọng đến mọi mặt kinh tế - xã hội của các quốc gia trên thế giới và Việt Nam, gây tác động tiêu cực đến thu nhập của các cá nhân, hộ gia đình và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp. Điều này dẫn đến khả năng trả nợ của khách hàng vay suy giảm, nợ xấu của các TCTD có khả năng tiếp tục tăng mạnh trong thời gian tới, việc kiểm soát tỷ lệ nợ xấu nội bảng của hệ thống các TCTD ở mức dưới 2% trong thời gian tới được coi là thách thức không nhỏ đối với ngành ngân hàng[[5]](#footnote-5). Bên cạnh đó, mô hình tăng trưởng của Việt Nam là mô hình phụ thuộc vào quy mô vốn đầu tư; trong đó chủ yếu dựa vào tín dụng từ khu vực ngân hàng. Nếu các khó khăn, vướng mắc trong khuôn khổ pháp lý liên quan đến xử lý nợ xấu (đặc biệt trong bối cảnh dịch bệnh Covid-19 còn diễn biến phức tạp) chưa được tháo gỡ thì sẽ không thể khơi thông được nguồn vốn của hệ thống ngân hàng, qua đó ảnh hưởng đến mức độ an toàn, lành mạnh của hệ thống ngân hàng và tăng trưởng GDP của nền kinh tế.

Như vậy, tác động của dịch Covid-19 đối với nền kinh tế nói chung và ngành ngân hàng nói riêng sẽ tác động tới khả năng thực hiện thành công các mục tiêu của Đảng, Quốc hội và Chính phủ đề ra đối với ngành Ngân hàng trong giai đoạn 2021-2025, trong đó có các mục tiêu về cơ cấu lại, xử lý nợ xấu của hệ thống các TCTD, là thách thức, khó khăn không nhỏ, đòi hỏi sự nỗ lực rất lớn của toàn ngành Ngân hàng cũng như sự hỗ trợ của toàn hệ thống chính trị.

*2. Mục tiêu xây dựng chính sách*

Qua 05 năm triển khai, Nghị quyết số 42 thực sự đã mang lại những hiệu quả rõ rệt cho công tác xử lý nợ xấu của các TCTD, VAMC góp phần xử lý hiệu quả nợ xấu, đáp ứng nhu cầu vốn cho hoạt động động sản xuất, kinh doanh của nền kinh tế. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai Nghị quyết vẫn còn tồn tại các khó khăn, vướng mắc liên quan đến cơ sở pháp lý, đến quá trình thực thi. Nguyên nhân của các khó khăn, vướng mắc tập trung ở việc áp dụng pháp luật còn thiếu đồng bộ do có sự khác nhau giữa nội dung Nghị quyết số 42 với pháp luật chuyên ngành. Việc chỉ dừng lại ở Nghị quyết thí điểm đã dẫn đến tâm lý ưu tiên áp dụng pháp luật chuyên ngành tại một số cơ quan hữu quan. Bên cạnh đó, trong quá trình triển khai, một số quy định tại Nghị quyết cũng chưa đáp ứng được yêu cầu xử lý nợ xấu của các TCTD, VAMC, gây khó khăn, bất cập trong việc xử lý nợ xấu.

*3. Chủ trương, quan điểm của Đảng, Quốc hội và Chính phủ về xây dựng chính sách*

(i) Định hướng đột phá chiến lược nêu tại Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII cho giai đoạn 2021-2025 quy định “…(1) Hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, trước hết là thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa…Tập trung ưu tiên hoàn thiện đồng bộ, có chất lượng và tổ chức thực hiện tốt hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách, tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, lành mạnh, công bằng cho mọi thành phần kinh tế, thúc đẩy đổi mới sáng tạo; huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển..”;

(ii) Tiếp tục khắc phục các hạn chế, bất cập của pháp luật về 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 “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. Tăng cường công tác thanh tra, giám sát, quản trị rủi ro các tổ chức tín dụng. Tiếp tục cơ cấu lại các tổ chức tín dụng; xử lý căn bản và triệt để nợ xấu và các tổ chức tín dụng yếu kém bằng các hình thức phù hợp với cơ chế thị trường trên nguyên tắc thận trọng, bảo đảm quyền lợi của người gửi tiền và giữ vững sự ổn định, an toàn hệ thống...”;

(iii) Thực hiện nhiệm vụ tại Nghị quyết số 124/2020/QH14 ngày 11/11/2020 về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2021 “Tiếp tục đẩy mạnh xử lý nợ xấu, cơ cấu lại các tổ chức tín dụng, nhất là các ngân hàng thương mại yếu kém, bảo đảm an toàn hệ thống, ứng dụng khoa học công nghệ, đặc biệt là công nghệ số trong lĩnh vực ngân hàng…” và thực hiện kết luận tại Thông báo số 3844/TB-TTKQH ngày 17/8/2020 của UBTVQH về việc đề nghị Chính phủ “…tăng cường các giải pháp hạn chế tối đa nợ xấu phát sinh dự báo sẽ gia tăng trong thời gian tới do bị ảnh hưởng bởi đại dịch Covid-19”.

(iv) Thực hiện nhiệm vụ tại Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/1/2021 về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách Nhà nước năm 2021: “….tăng cường kiểm soát chất lượng tín dụng, hạn chế nợ xấu phát sinh, nhất là trong bối cảnh diễn biến phức tạp của dịch Covid-19”.

Do vậy, mục tiêu xây dựng chính sách là:

- Kế thừa toàn bộ chính sách tại Nghị quyết số 42 đã được triển khai một cách hiệu quả trên thực tế, xây dựng các chính sách mới tạo khuôn khổ pháp lý đồng bộ, ổn định về xử lý nợ xấu đảm bảo phù với thực tiễn và tiệm cận các chuẩn mực, thông lệ quốc tế cũng như giải quyết những vấn đề bất cập, xung đột pháp lý giữa các văn bản quy phạm pháp luật ngành Ngân hàng với các văn bản quy phạm pháp luật khác liên quan;

- Xử lý cơ bản nợ xấu, duy trì tỷ lệ nợ xấu ở mức an toàn, phù hợp với định hướng, chỉ đạo của Chính phủ.

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

**1. Luật hóa các quy định tại Nghị quyết 42**

**1.1. Xác định vấn đề bất cập**

Nghị quyết 42 trải qua gần 05 năm đi vào thực tiễn, các quy định tại Nghị quyết số 42 đã tạo ra hành lang pháp lý cần thiết cho công tác xử lý nợ xấu của các TCTD, VAMC mang lại những chuyển biến tích cực trong công tác xử lý nợ xấu và góp phần không nhỏ vào kết quả công tác cơ cấu lại hệ thống các TCTD gắn với xử lý nợ xấu giai đoạn 2016-2020, thể hiện định hướng, chính sách đúng đắn của Đảng, Quốc hội, Chính phủ, tạo niềm tin đối với hệ thống các TCTD nói riêng và toàn bộ xã hội nói chung đối với công tác xử lý nợ xấu trong nền kinh tế.

# Trong gần 05 năm áp dụng Nghị quyết số 42, Chính phủ đã chỉ đạo Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) cùng với các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương triển khai nghiêm túc, nỗ lực đẩy mạnh xử lý nợ xấu đúng mục tiêu, định hướng; công tác xử lý nợ xấu đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận. Các quy định tại Nghị quyết số 42 đã được các TCTD, VAMC áp dụng có hiệu quả trên thực tế, TCTD đã tích cực hơn trong công tác xử lý nợ xấu, ý thức trả nợ của khách hàng tăng cao.

Tuy nhiên, Nghị quyết 42 là Nghị quyết thí điểm nên hiệu lực chỉ kéo dài 5 năm, đến ngày 15/8/2022 Nghị quyết 42 sẽ hết hiệu lực thi hành. Khi hết hiệu lực thi hành, toàn bộ cơ chế về xử lý nợ xấu theo Nghị quyết 42 đang được thực hiện sẽ chấm dứt, việc xử lý nợ xấu của TCTD, VAMC sẽ thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan, không được ưu tiên áp dụng một số chính sách được quy định tại Nghị quyết 42.

**1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Tạo khuôn khổ pháp lý đồng bộ, ổn định về xử lý nợ xấu đảm bảo phù hợp với thực tiễn và tiệm cận các chuẩn mực, thông lệ quốc tế cũng như giải quyết các vấn đề bất cập, xung đột pháp lý giữa các văn bản quy phạm pháp luật để giải quyết các khó khăn, vướng mắc mà TCTD, VAMC gặp phải trong quá trình xử lý nợ xấu của TCTD, tạo điều kiện cho TCTD thúc đẩy nhanh quá trình xử lý nợ xấu.

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

**1.3.1. Giải pháp 1A:** Không luật hóa các quy định của Nghị quyết 42, theo đó, đến ngày 15/8/2022, Nghị quyết 42 sẽ hết hiệu lực thi hành, toàn bộ cơ chế xử lý nợ xấu theo Nghị quyết 42 sẽ chấm dứt, TCTD/VAMC thực hiện việc xử lý nợ theo các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.

**1.3.2. Giải pháp 1B**: Luật hóa các quy định của Nghị quyết 42 dưới hình thức ban hành một Luật về xử lý nợ xấu. Theo đó, Luật về xử lý nợ xấu sẽ kế thừa các quy định của Nghị quyết 42 còn phù hợp và sửa đổi, bổ sung các nội dung khác để phù hợp với thực tiễn hoạt động xử lý nợ xấu, khắc phục những khó khăn, bất cập khi thực hiện Nghị quyết 42, góp phần đẩy nhanh việc xử lý nợ xấu của TCTD/VAMC.

**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. Đối với giải pháp 1A:** Không luật hóa các quy định của Nghị quyết 42, theo đó, đến ngày 15/8/2022, Nghị quyết 42 sẽ hết hiệu lực thi hành, toàn bộ cơ chế xử lý nợ xấu theo Nghị quyết 42 sẽ chấm dứt, TCTD/VAMC thực hiện việc xử lý nợ theo các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.

**a. Tác động kinh tế**

Việc chấm dứt cơ chế xử lý nợ xấu theo Nghị quyết 42 sẽ dẫn đến các khoản nợ cũ chưa xử lý xong[[6]](#footnote-6), trong khi đó nợ xấu mới tiếp tục hình thành do đại dịch Covid-19, sẽ phải kéo dài hoặc không thể xử lý được, đồng thời, TCTD thiếu cơ chế tự xử lý nợ xấu, vấn đề này có thể gây bất ổn cho nền kinh tế nói chung và hệ thống ngân hàng nói riêng.

Việc chấm dứt cơ chế xử lý nợ xấu theo Nghị quyết 42 sẽ gặp phải những tác động như trước khi có Nghị quyết 42, cụ thể:

 - Việc chấm dứt cơ chế xử lý nợ xấu theo Nghị quyết 42 có thể sẽ tác động làm giảm ý thức tự trả nợ của khách hàng, quyền chủ nợ hợp pháp của các TCTD sẽ không được bảo vệ, làm ảnh hưởng tới niềm tin của công chúng, nhà đầu tư đối với chủ trương, chính sách của Nhà nước, Chính phủ về công tác tái cơ cấu và xử lý nợ xấu. Trong bối cảnh dịch bênh Covid-19 bùng phát sẽ dẫn đến khó khăn trong việc kiểm soát nợ xấu phát sinh và duy trì tỷ lệ nợ xấu ở mức an toàn, ảnh hưởng đến sự an toàn, lành mạnh của hệ thống các TCTD nói riêng và nguồn cung tín dụng cho mục tiêu tăng trưởng kinh tế nói chung.

- Việc chấm dứt quyền thu giữ tài sản theo Nghị quyết 42, không áp dụng thủ tục tố tụng rút gọn tại Tòa sẽ làm phát sinh chi phí cho Tòa án do bên xử lý tài sản không có lựa chọn nào 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 tài sản bảo đảm như: chi phí Tòa án, chi phí do kéo dài thời gian xử lý tài sản bảo đảm, 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...).

- Việc ngừng chính sách áp dụng điều kiện chuyển nhượng tài sản bảo đảm là dự án bất động sản sẽ dẫn đến việc chuyển nhượng tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu là dự án bất động sản bắt buộc phải có Giấy chứng nhận theo quy định tại Điểm b Khoản 2 Điều 194 Luật Đất đai 2013. Điều này dẫn đến việc chuyển nhượng các dự án chưa có Giấy chứng nhận vẫn gặp phải khó khăn khi tiến hành các thủ tục chuyển nhượng dự án tại các cơ quan có thẩm quyền, ảnh hưởng đến quá trình xử lý nợ xấu.

- Việc ngừng chính sách về quyền nhận tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất hình thành trong tương lai của khoản nợ có nguồn gốc là khoản nợ xấu 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 TCTD/VAMC 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.

- Đối với việc ngừng chính sách không kê biên đối với tài sản đang cầm cố, thế chấp tại TCTD/VAMC sẽ 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.

- Đối với chính sách về thứ tự ưu tiên thanh toán khi xử lý tài sản bảo đảm: Tăng nguồn thu của nhà nước, tuy nhiên, làm giảm khả năng thu hồi nợ của các TCTD. Việc phải nộp các khoản thuế trước khi thực hiện nghĩa vụ ưu tiên thanh toán cho bên nhận bảo đảm là tổ chức tín dụng đã làm giảm số tiền thu hồi nợ của tổ chức tín dụng, nhiều trường hợp số tiền bán tài sản bảo đảm không đủ thu hồi nợ cho tổ chức tín dụng 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 tổ chức tín dụng.

- Về việc phân bổ lãi dự thu, chênh lệch bán nợ xấu: Nếu TCTD thực hiện thoái lãi dự thu, phân bổ ngay chênh lệch giá trị khoản nợ và giá khoản nợ thì ảnh hưởng xấu đến tình hình tài chính của TCTD, giảm nguồn tài chính để hoạt động kinh doanh, TCTD có thể lâm vào tình trạng đổ vỡ khi số lãi dự thu phải thoái và phần chênh lệch giá trị khoản nợ, giá khoản nợ lớn, gây ảnh hưởng đến an toàn hệ thống TCTD

**b. Tác động về mặt xã hội**

- Việc chấm dứt cơ chế xử lý nợ xấu theo Nghị quyết 42 sẽ làm giảm ý thức tự trả nợ của khách hàng, làm ảnh hưởng tới niềm tin của công chúng đối với công tác tái cơ cấu và xử lý nợ xấu, qua đó ảnh hưởng đến sự an toàn, lành mạnh của hệ thống các TCTD và tạo ra nguy cơ rủi ro lan truyền; nền kinh tế sẽ dễ bị tổn thương khi hệ thống các TCTD đối mặt với các nguy cơ, rủi ro đổ vỡ.

- Đối với việc không quy định quyền thu giữ tài sản của TCTD, VAMC

*(i) Về mặt tiêu cực*, việc không ghi nhận quyền thu giữ sẽ gây khó khăn cho TCTD/VAMC vì 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 tài sản bảo đảm để khởi kiện ra tòa nhằm kéo dài thời gian xử lý tài sản bảo đảm. TCTD/VAMC 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.

(ii) *Về 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.

- Việc ngừng chính sách về quyền nhận tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất hình thành trong tương lai của khoản nợ có nguồn gốc là khoản nợ xấu:

(i) *Về 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;

(ii) *Về 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.

- Đối với việc ngừng chính sách không kê biên đối với tài sản đang cầm cố, thế chấp tại TCTD/VAMC: 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.

- Về việc phân bổ lãi dự thu, chênh lệch bán nợ xấu: Khi TCTD thực hiện thoái hoặc phân bổ các chi phí này làm ảnh hưởng kết quả kinh doanh, tình hình tài chính sẽ gây dư luận tiêu cực, ảnh hưởng niềm tin của nhà đầu tư, người gửi tiền.

**1.4.2. Giải pháp 1B:** Luật hóa các quy định của Nghị quyết 42 dưới hình thức ban hành một Luật về xử lý nợ xấu, theo đó, các quy định thí điểm tại Nghị quyết 42 được quy định trong Luật về xử lý nợ xấu của các TCTD, tạo hành lang pháp lý lâu dài, ổn định cho các TCTD xử lý nợ xấu, giảm sự xung đột giữa quy định tại Luật này với các luật chuyên ngành khác khi Luật này được ưu tiên áp dụng”.

a. Tác động kinh tế:

- Tiếp tục duy trì chính sách xử lý nợ xấu tại Nghị quyết 42 tạo điều kiện cho TCTD đẩy nhanh việc xử lý nợ xấu, thu hồi vốn nhanh, khơi thông nguồn vốn cho TCTD hoạt động, kinh doanh, góp phần ổn định hoạt động của TCTD, đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu của TCTD và tránh các nguy cơ tiềm ẩn của nền kinh tế.

- Việc tiếp tục duy trì chính sách về quyền thu giữ tài sản của TCTD/VAMC: 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.

- Việc ghi nhận VAMC/bên mua nợ của TCTD/VAMC khi mua các khoản nợ có tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất giải quyết khó khăn, vướng mắc cho VAMC khi mua các khoản nợ có tài sản bảo đảm 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.

- Việc duy trì chính sách 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, mặt tiêu cực là làm giảm khả năng thi hành án của bên chủ tài sản cầm cố/thế chấp. Về 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.

- Việc duy trì chính sách về thứ tự ưu tiên thanh toán khi xử lý TSBĐ: Làm tăng khả năng thu hồi nợ của các 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.

b. Tác động xã hội

- Việc xử lý nợ xấu nói chung, xử lý tài sản bảo đảm nói riêng, không chỉ đơn thuần giúp các TCTD thu hồi nợ mà còn bảo đảm quyền lợi của người gửi tiền và giữ vững sự ổn định, an toàn của hệ thống ngân hàng, hệ thống tài chính quốc gia. Do đó, việc tiếp tục duy trì các chính sách từ Nghị quyết 42 sẽ tạo tâm lý tin tưởng của nhân dân và hệ thống ngân hàng.

- Về quyền thu giữa tài sản bảo đảm,

*(i) Về mặt tích cực*: Giải pháp này 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), Nghị quyết 42 chỉ quy định nhằm nối tiếp các quyền này của chủ nợ là TCTD/VAMC. 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).

*(ii) Về mặt tiêu cực*: Có thể nảy sinh tình trạng lạm dụng quyền này vì vậy Nghị quyết cần có quy định 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.

- 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.

- Bổ sung quy định về phân bổ dần lãi dự thu, chênh lệch giữa giá trị khoản nợ và giá bán nợ xấu của tổ chức tín dụng trong khoảng thời gian nhất định, 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.

**1.5. Đánh giá tính tương thích với các điều ước quốc tế**

Đối với giải pháp duy trì các chính sách quy định tại Nghị quyết 42 không nằm trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia. Ngoài ra, các chính sách tại Nghị quyết 42 góp phần thúc đẩy xử lý nợ xấu ngoài Tòa án mà rất nhiều quốc gia trong quá trình cải cách khu vực tài chính và xử lý nợ xấu áp dụng với các quy trình, biện pháp khác nhau, tùy thuộc vào hoàn cảnh, điều kiện của từng nước.

**1.6. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

Trên cơ sở phân tích nêu trên, đồng thời, qua quá trình gần 5 năm thực hiện thí điểm Nghị quyết 42 cho thấy việc ban hành Nghị quyết 42 là chính sách đúng đắn, kịp thời của Đảng, Quốc hội, Chính phủ. Nghị quyết 42 thực sự đã mang lại những hiệu quả rõ rệt cho công tác xử lý nợ xấu của các TCTD, góp phần xử lý hiệu quả nợ xấu, đáp ứng nhu cầu vốn cho hoạt động động sản xuất, kinh doanh của nền kinh tế. Đồng thời, Nghị quyết 42 góp phần không nhỏ vào kết quả công tác cơ cấu lại hệ thống các TCTD gắn với xử lý nợ xấu giai đoạn 2016-2020, tạo niềm tin đối với hệ thống các TCTD nói riêng và toàn bộ xã hội nói chung đối với công tác xử lý nợ xấu trong nền kinh tế.

Mặc dù việc xử lý nợ xấu theo Nghị quyết 42 đã đạt được những kết quả quan trọng, tuy nhiên, tỷ lệ nợ xấu vẫn còn và có thể tiếp tục gia tăng trong thời gian tới khi dịch Covid – 19 chưa được kiểm soát. Do đó, việc tiếp tục kéo dài cơ chế xử lý nợ xấu theo Nghị quyết 42 là rất cần thiết. Việc không ban hành Luật sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến tiến độ, hiệu quả xử lý nợ xấu của các TCTD, thiếu hụt cơ chế, chính sách khuyến khích để hỗ trợ TCTD/VAMC xử lý nợ xấu, xử lý tài sản bảo đảm, hỗ trợ tài chính cho việc cơ cấu lại tổ chức tín dụng cũng sẽ kéo dài tiến trình cơ cấu lại các tổ chức tín dụng yếu kém.

Để tiếp tục các chính sách của Nghị quyết 42, Cơ quan chủ trì soạn thảo lựa chọn **Phương án 1B** cần thiết phải trình Quốc hội xây dựng Luật về xử lý nợ xấu, xử lý tài sản bảo đảm của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, tổ chức mà Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ do Chính phủ thành lập để xử lý nợ của các TCTD.

**2. Chính sách 2: Sửa đổi, bổ sung các quy định tại Nghị quyết 42**

**2.1. Sửa đổi chính sách về quyền thu giữ tài sản không cần phải thỏa thuận trong hợp đồng**

**2.1.1. Xác định vấn đề bất cập**

Theo quy định tại điểm b Khoản 2 Điều 7 Nghị quyết 42/2017/QH14, điều kiện TCTD có quyền thu giữ tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu là *“Tại hợp đồng bảo đảm có thỏa thuận về việc bên bảo đảm đồng ý cho TCTD có quyền thu giữ tài sản bảo đảm…”*. Tuy nhiên, các hợp đồng bảo đảm được ký kết trước thời điểm Nghị quyết 42 có hiệu lực đều không quy định trực tiếp nội dung này (vì tại thời điểm hợp đồng được ký kết thì Nghị định 163/2006/NĐ-CP không quy định nội dung này). Do vậy, để đủ điều kiện áp dụng quyền thu giữ tài sản bảm đảm theo quy định trên, các TCTD phải đàm phán lại với bên vay/bên bảo đảm để ký lại hợp đồng bảo đảm có điều khoản thu giữ. Tuy nhiên, khách hàng thường không hợp tác (không ký lại nội dung điều chỉnh hợp đồng bảo đảm có điều khoản thu giữ), vì vậy, các TCTD rất khó để thực hiện việc thu giữ tài sản bảo đảm theo Điều 7 Nghị quyết 42.

**2.1.2. 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 chây ỳ, chống đối không ký lại thỏa thuận/hợp đồng bảo đảm có điều khoản thu giữ nhằm kéo dài thời gian xử lý, gây ảnh hưởng lớn đến việc xử lý nợ xấu của TCTD/VAMC.

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

**2.1.3.1. Giải pháp 2.1A:** Giữ nguyên quy định cần phải có thỏa thuận về việc bên nhận bảo đảm đồng ý cho TCTD có quyền thu giữ tài sản bảo đảm trong hợp đồng bảo đảm.

**2.1.3.2. Giải pháp 2.1B:** Sửa đổi quy định về việc thu giữ tài sản bảo đảm theo hướng TCTD có quyền thu giữ tài sản bảo đảm cho khoản nợ xấu mà không cần phải có thỏa thuận về việc bên nhận bảo đảm đồng ý cho TCTD có quyền thu giữ tài sản bảo đảm trong hợp đồng bảo đảm.

**2.1.4. 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**

**2.1.4.1.Giải pháp 2.1A:** Giữ nguyên quy định cần phải có thỏa thuận về việc bên nhận bảo đảm đồng ý cho TCTD có quyền thu giữ tài sản bảo đảm trong hợp đồng bảo đảm.

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 tài sản bảo đảm khi chủ tài sản không đồng ý ký lại thỏa thuận bảo đảm có điều khoản thu giữ 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 tài sản bảo đảm như: chi phí Tòa án, chi phí do kéo dài thời gian xử lý tài sản bảo đảm, 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 TCTD/VAMC vì 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 tài sản bảo đảm để khởi kiện ra tòa nhằm kéo dài thời gian xử lý tài sản bảo đảm. TCTD/VAMC 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 khi các bên không bắt buộc có thỏa thuận về thu giữ.

**2.1.4.2.Giải pháp 2.1B:** Sửa đổi quy định về việc thu giữ tài sản bảo đảm theo hướng TCTD có quyền thu giữ tài sản bảo đảm cho khoản nợ xấu mà không cần phải có thỏa thuận về việc bên nhận bảo đảm đồng ý cho TCTD có quyền thu giữ tài sản bảo đảm trong hợp đồng bảo đảm.

a. Tác động về kinh tế: Giảm các vụ việc phải giải quyết tại Tòa án, rút ngắn được quá trình xử lý tài sản bảo đảm, 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: Tính đến thời điểm Nghị quyết 42/2017/QH14 có hiệu lực, quyền thu giữ tài sản bảo đảm đã được thực hiện hơn 10 năm theo quy định tại Nghị định 163/2006/NĐ-CP về giao dịch bảo đảm (Điều 63), theo đó, việc thu giữ được thực hiện theo quy định tại Nghị định này được các bên thực hiện và không bắt buộc phải có thỏa thuận trong hợp đồng bảo đảm. Việc quy định tại Nghị quyết 42/2017/QH14 để áp dụng trở lại với các hợp đồng bảo đảm đã được ký kết trước đây gây khó khăn, bất cập cho các TCTD khi khách hàng không hợp tác trong việc ký lại hợp đồng bảo đảm. Do đó, việc không quy định phải có thỏa thuận về việc bên nhận bảo đảm đồng ý cho TCTD có quyền thu giữ tài sản bảo đảm trong hợp đồng bảo đảm sẽ 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 tài sản bảo đảm nói riêng và xử lý nợ xấu nói chung.

Quy định này cũng là biện pháp phù hợp nhằm tránh tình trạng con nợ lợi dụng quy định tại Nghị quyết để 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: Có thể nảy sinh một số tranh chấp trong quá trình thu giữ.

**2.1.5. Đánh giá tính tương thích với các điều ước quốc tế:**

Quy định này được thực hiện trên cơ sở thỏa thuận giữa các bên theo quy định của luật pháp trong nước.

Nội dung này không nằm trong phạm vi điều chỉnh trong các Điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia.

**2.1.6. 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 2.1B** để 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 TCTD/VAMC. Nếu không sửa đổi quy định về việc phải có thỏa thuận về việc bên nhận bảo đảm đồng ý cho TCTD có quyền thu giữ tài sản bảo đảm trong hợp đồng bảo đảm thì việc thu hồi nợ của TCTD sẽ gặp nhiều khó khăn và ảnh hưởng lớn đến hoạt động xử lý nợ của TCTD.

**2.2. Sửa đổi chính sách về áp dụng thủ tục rút gọn trong giải quyết tranh chấp liên quan đến xử lý tài sản bảo đảm đã đăng ký giao dịch bảo đảm**

**2.2.1. Xác định vấn đề bất cập**

Để triển khai Nghị quyết 42, Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao đã ban hành Nghị quyết số 03/2018/NQ-HĐTP ngày 15/5/2018 hướng dẫn về việc áp dụng thủ tục rút gọn. Tuy nhiên, trên thực tế, việc hoàn thiện các thủ tục theo yêu cầu của Tòa án để áp dụng thủ tục rút gọn gặp nhiều khó khăn, như việc thực hiện quy định về xác nhận công nợ, tài liệu về nơi cư trú của người bị kiện (người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan), do khi xảy ra nợ xấu, đa phần khách hàng trốn tránh, không hợp tác với TCTD để phối hợp xử lý, nên việc xác nhận này rất khó thực hiện;… Bên cạnh đó, theo quy định tại Khoản 3 Điều 317 Bộ luật tố tụng dân sự 2015 về điều kiện áp dụng thủ tục tố tụng rút gọn và Khoản 4 Điều 323 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định về thời hạn chuẩn bị xét xử phúc thẩm theo thủ tục rút gọn thì trong giai đoạn chuẩn bị xét xử vụ án theo thủ tục rút gọn, nếu xuất hiện tình tiết mới mà các bên đương sự không thống nhất làm cho vụ án không còn đủ điều kiện để giải quyết theo thủ tục rút gọn thì Tòa án phải ra quyết định chuyển vụ án sang giải quyết theo thủ tục thông thường. Như vậy, trường hợp bên có nghĩa vụ trả nợ/chủ tài sản/bên bảo đảm không hợp tác, chống đối, rất dễ dẫn đến trường hợp cố tình tạo ra các tình tiết mới làm cho vụ án không còn bảo đảm điều kiện quy định tại Khoản 1 Điều 8 Nghị quyết số 42 để đưa vụ án về thủ tục tố tụng thông thường, dẫn đến việc không thể áp dụng thủ tục tố tụng rút gọn theo quy định tại Nghị quyết 42.

**2.2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Tăng hiệu quả hoạt động xử lý tài sản bảo đảm qua tòa án thông qua thủ tục tố tụng rút gọn.

**2.2.3. Các giải pháp đề xuất**

**2.2.3.1. Giải pháp 2.2A:** Giữ nguyên quy định tại Điều 8 Nghị quyết 42

**2.2.3.2. Giải pháp 2.2B:** Bổ sung quy định tại Điều 8 Nghị quyết 42 theo hướng có quy định loại trừ không áp dụng: quy định về trường hợp xuất hiện tình tiết mới trong giai đoạn chuẩn bị xét xử vụ án theo thủ tục rút gọn (khoản 3 Điều 317) và quy định về thời hạn chuẩn bị xét xử phúc thẩm theo thủ tục rút gọn (khoản 4 Điều 323) của Bộ luật tố tụng dân sự 2015 đối với các vụ án giải quyết tranh chấp liên quan đến tài sản bảo đảm tại Tòa án.

**2.2.4. 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**

**2.2.4.1. Giải pháp 2.2A:** Giữ quy định tại Điều 8 Nghị quyết 42

Tác động về kinh tế: Theo quy định của Bộ luật tố tụng dân sự 2015, thời gian thực hiện thủ tục giải quyết vụ án dân sự theo trình tự thủ tục tố tụng thông thường kéo dài hơn trình tự rút gọn từ khoảng từ 3 tháng đến 7 tháng. Việc không có quy định loại trừ không áp dụng: quy định về trường hợp xuất hiện tình tiết mới trong giai đoạn chuẩn bị xét xử vụ án theo thủ tục rút gọn (khoản 3 Điều 317) và quy định về thời hạn chuẩn bị xét xử phúc thẩm theo thủ tục rút gọn (khoản 4 Điều 323) của Bộ luật tố tụng dân sự 2015 đối với các vụ án giải quyết tranh chấp liên quan đến tài sản bảo đảm là khoản nợ xấu tại Tòa án sẽ ảnh hưởng đến tiến độ xử lý nợ xấu và xử lý tài sản bảo đảm của tổ chức tín dụng, tăng chi phí xử lý nợ, tài sản bảo đảm.

**2.2.4.2. Giải pháp 2.2B:** Sửa đổi, bổ sung quy định tại Điều 8 Nghị quyết 42 theo hướng có quy định loại trừ không áp dụng quy định về trường hợp xuất hiện tình tiết mới trong giai đoạn chuẩn bị xét xử vụ án theo thủ tục rút gọn (khoản 3 Điều 317) và quy định về thời hạn chuẩn bị xét xử phúc thẩm theo thủ tục rút gọn (khoản 4 Điều 323) của Bộ luật tố tụng dân sự 2015 đối với các vụ án giải quyết tranh chấp liên quan đến tài sản bảo đảm tại Tòa án.

Tác động về kinh tế: Việc quy định loại trừ không áp dụng quy định về trường hợp xuất hiện tình tiết mới trong giai đoạn chuẩn bị xét xử vụ án theo thủ tục rút gọn (khoản 3 Điều 317) và quy định về thời hạn chuẩn bị xét xử phúc thẩm theo thủ tục rút gọn (khoản 4 Điều 323) của Bộ luật tố tụng dân sự 2015 đối với các vụ án giải quyết tranh chấp liên quan đến tài sản bảo đảm tại Tòa án sẽ hỗ trợ rất nhiều trong việc tăng cường tốc độ xử lý nợ xấu, xử lý tài sản bảo đảm của tổ chức tín dụng. Do vậy, giảm chi phí xử lý nợ, tài sản bảo đảm.

**2.2.5. Đánh giá tính tương thích với các điều ước quốc tế:**

Nội dung này không nằm trong phạm vi điều chỉnh trong các Điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia.

**2.2.6. 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 2.2B.**

**2.3. Sửa đổi chính sách về việc xác định thời hạn khoản nợ là nợ xấu**

**2.3.1. Xác định vấn đề bất cập**

Khoản 1 Điều 4 Nghị quyết 42 có quy định về việc xác định khoản nợ là nợ xấu bao gồm: *“a) Khoản nợ được hình thành và xác định là nợ xấu trước ngày 15 tháng 8 năm 2017; b) Khoản nợ được hình thành trước ngày 15 tháng 8 năm 2017 và được xác định là nợ xấu trong thời gian Nghị quyết này có hiệu lực thi hành”.* Do đó, căn cứ vào quy định nêu trên, khoản nợ của TCTD được hình thành sau ngày 15/8/2017 và sau đó được xác định là nợ xấu sẽ không thuộc phạm vi điều chỉnh và không được áp dụng các chính sách của Nghị quyết 42 trong quá trình xử lý.

**2.3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Mở rộng phạm vi khoản nợ xấu được áp dụng các chính sách tại Nghị quyết 42, tạo điều kiện cho TCTD/VAMC áp dụng các chính sách xử lý nợ xấu tại Nghị quyết 42 đối với cả các khoản nợ xấu được hình thành sau ngày 15/8/2017 và sau đó được xác định là nợ xấu, giúp tăng cường kết quả xử lý nợ xấu, khơi thông được nguồn vốn của hệ thống ngân hàng.

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

**2.3.3.1. Giải pháp 2.3A:** Giữ nguyên quy định về việc xác định khoản nợ là nợ xấu theo Khoản 1 Nghị quyết số 42.

**2.3.3.2. Giải pháp 2.3B:** Sửa đổi quy định về việc xác định khoản nợ là nợ xấu theo hướng không tính thời hạn là khoản nợ hình thành trước ngày 15/7/2017 mà tất cả các khoản nợ được xác định là khoản nợ xấu sẽ được áp dụng các chính sách về xử lý nợ xấu.

**2.3.4. 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**

**2.3.4.1.Giải pháp 2.3A:** Giữ nguyên quy định về việc xác định khoản nợ là nợ xấu theo Khoản 1 Nghị quyết số 42. Theo đó, nợ xấu là khoản nợ được hình thành trước ngày 15/8/2017.

a. Tác động về kinh tế:

Với quy định này, các khoản nợ được hình thành sau ngày 15/8/2017 và sau đó được xác định là nợ xấu từ khi hình thành đến thời gian Nghị quyết 42 hết hiệu lực (dự kiến 15/8/2022) sẽ không được áp dụng các chính sách như quy định tại Nghị quyết 42 (ví dụ như: thực hiện quyền thu giữ TSBĐ, đề nghị được áp dụng thủ tục rút gọn tại Tòa, phân bổ lãi dự thu...). Trong bối cảnh TTCD/VAMC sẽ phải đẩy mạnh việc xử lý các khoản nợ xấu do tác động của dịch bệnh Covid-19 trong thời gian tới, việc nhiều khoản nợ không được áp dụng các chính sách tại Nghị quyết 42 sẽ làm tăng các vụ việc phải giải quyết tại Tòa do bên xử lý tài sản không có lựa chọn nào khác ngoài Tòa án để tiến hành thu giữ, dẫn đến kéo dài thời gian xử lý, tăng chi phí xử lý nợ, chi phí trích lập dự phòng và giảm giá trị thu hồi TSBĐ. Đồng thời, TCTD không được phân bổ dần số lãi dự thu và chênh lệch giữa giữa giá trị khoản nợ và giá bán khoản nợ, kết quả là tăng chi phí hoạt động và ảnh hưởng đến nguồn thu ngân sách do hiệu quả hoạt động của TCTD giảm.

b. Tác động về xã hội:

Quy định này sẽ gây khó khăn cho TCTD/VAMC vì không áp dụng được chính sách quy định tại Nghị quyết số 42 đối với các khoản nợ xấu không thuộc phạm vi của Nghị quyết; từ đó sẽ diễn ra tình trạng TCTD/VAMC gặp các khó khăn, vướng mắc trong quá trình xử lý nợ xấu như trước khi Nghị quyết số 42 được ban hành. Theo đó, quyền chủ nợ hợp pháp của TCTD sẽ không được bảo vệ, khách hàng chây ỳ, chống đối việc thu giữ TSBĐ của khoản nợ, kéo dài thời gian xử lý, ảnh hưởng đến tình hình an ninh, trật tự trên địa bàn nơi tiến hành thu giữ. Đồng thời, việc phát sinh nhiều tranh chấp liên quan đến việc thu giữ TSBĐ cần phải thụ lý, giải quyết tạo áp lực về khối lượng công việc lên cho các cơ quan xét xử, khuyến khích việc không tuân thủ kỷ luật hợp đồng, ảnh hưởng xấu đến môi trường kinh doanh.

**2.3.4.2.Giải pháp 2.3B:** Sửa đổi quy định về việc xác định khoản nợ là nợ xấu theo hướng không tính thời hạn là khoản nợ hình thành trước ngày 15/7/2017 mà tất cả các khoản nợ được xác định là khoản nợ xấu sẽ được áp dụng các chính sách về xử lý nợ xấu.

a. Tác động về kinh tế:

Với quy định này, các khoản nợ xấu của TCTD nói chung sẽ được áp dụng các chính sách như quy định tại Nghị quyết 42, từ đó dẫn đến rút ngắn thời gian xử lý, giảm chi phí xử lý nợ, hiệu quả hoạt động của TCTD tăng lên, tác động tích cực đến nguồn thu ngân sách; đồng thời, TCTD cũng được phân bổ chênh lệch giữa giá trị khoản nợ và giá bán khoản nợ vào kết quả hoạt động kinh doanh hàng năm với mức phân bổ tối thiểu là chênh lệch thu chi, giúp giảm tác động đột ngột đến tình hình tài chính của TCTD, hỗ trợ TCTD có thêm nguồn lực tài chính để hoạt động kinh doanh hiệu quả.

b. Tác động về xã hội:

Trong bối cảnh dịch bênh Covid-19 bùng phát sẽ dẫn đến khó khăn trong việc kiểm soát nợ xấu phát sinh và duy trì tỷ lệ nợ xấu ở mức an toàn, ảnh hưởng đến sự an toàn, lành mạnh của hệ thống các TCTD nói riêng và nguồn cung tín dụng cho mục tiêu tăng trưởng kinh tế nói chung. Quy định này sẽ có tác động tích cực về mặt xã hội do việc tiếp tục cơ chế xử lý nợ xấu theo Nghị quyết 42 đối với phạm vi các khoản nợ xấu rộng hơn sẽ tác động làm tăng ý thức tự trả nợ của khách hàng, bảo vệ tốt hơn quyền chủ nợ hợp pháp của các TCTD, tăng cường niềm tin của người gửi tiền, nhà đầu tư đối với chủ trương, chính sách của Nhà nước, Chính phủ về công tác tái cơ cấu và xử lý nợ xấu.

**2.3.5. Đánh giá tính tương thích với các điều ước quốc tế:**

Quy định này được thực hiện trên cơ sở thỏa thuận giữa các bên theo quy định của luật pháp trong nước.

Nội dung này không nằm trong phạm vi điều chỉnh trong các Điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia.

**2.3.6. 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 2.3B;** theo đó, sửa đổi, quy định về việc xác định khoản nợ là nợ xấu theo hướng nợ xấu quy định tại chính sách mới là nợ xấu được xác định theo quy định của NHNN về phân loại tài sản có, mức trích, phương pháp trích lập dự phòng rủi ro và việc xử dụng dự phòng để xử lý rủi ro trong hoạt động của TCTD.

**3. Chính sách 3: Bổ sung quy định về việc hoàn trả tài sản bảo đảm là tang vật của các vụ việc hành chính**

**3.1. Xác định vấn đề bất cập**

Điều 14 Nghị quyết 42 mới chỉ quy định về việc hoàn trả tài sản là vật chứng trong vụ án hình sự cho các TCTD mà chưa quy định về việc hoàn trả tài sản bảo đảm là tang vật của các vụ việc hành chính cho các TCTD. Trên thực tế xảy ra nhiều vụ việc tài sản bảo đảm là phương tiện vận tải bị cơ quan công an tịch thu, tạm giữ do là tang vật trong vụ việc vi phạm bị xử lý hành chính hoặc do vi phạm luật giao thông đường bộ. Các cơ quan nhà nước không hoàn trả các tài sản này cho TCTD do chưa có văn bản pháp luật quy định về nội dung này. Trong các trường hợp khác nhau, cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện theo quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính là bán đấu giá tài sản bảo đảm là tang vật của vụ việc vi phạm hành chính theo quyết định xử lý vi phạm hành chính, số tiền thu được từ việc xử lý tài sản này sẽ được sử dụng theo quy định của pháp luật mà không chuyển cho TCTD. Hoặc sau khi xử lý tài sản bảo đảm là tang vật trong vụ việc vi phạm hành chính, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ trả lại tài sản là tang vật trong vụ việc vi phạm hành chính cho chủ tài sản là bên bảo đảm. Như vậy việc xử lý tài sản bảo đảm là tang vật trong vụ việc vi phạm hành chính nêu trên đã dẫn đến việc TCTD không còn tài sản bảo đảm, gây thiệt hại cho TCTD.

**3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề:**

Nâng cao hiệu quả của hoạt động xử lý nợ xấu, đảm bảo quyền của chủ nợ, qua đó thúc đẩy nhanh quá trình thu hồi nợ của TCTD/VAMC.

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

**3.3.1. Giải pháp 3A:** Không quy định về việc hoàn trả tài sản bảo đảm là tang vật của các vụ việc hành chính.

**3.3.2.Giải pháp 3B:** Quy định về việc hoàn trả tài sản bảo đảm là tang vật của các vụ việc hành chính.

**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 3A**: Không quy định về việc hoàn trả tài sản bảo đảm là tang vật của các vụ việc hành chính.

Tác động về kinh tế: Không quy định về việc hoàn trả tài sản bảo đảm là tang vật của các vụ việc hành chính sẽ dẫn đến việc tài sản bảo đảm/số tiền từ việc xử lý tang vật là tài sản bảo đảm trong các vụ việc hành chính sẽ được trả/thanh toán cho bên bảo đảm mà không trả/thanh toán cho TCTD (bên nhận bảo đảm) dẫn đến TCTD gặp khó khăn trong việc nắm giữ tài sản để xử lý nợ/không còn tài sản thế chấp mà không có tài sản nào để thay thế. Do đó, không bảo đảm quyền hợp pháp của TCTD/VAMC với tư cách là bên nhận bảo đảm.

**3.4.2**. **Giải pháp 3B**: Quy định về việc hoàn trả tài sản bảo đảm là tang vật của các vụ việc hành chính.

Tác động về kinh tế: Việc quy định về việc hoàn trả tài sản bảo đảm là tang vật của các vụ việc hành chính đảm bảo quyền lợi chính đáng của chủ nợ, đảm bảo việc xử lý nợ xấu được thực hiện một cách nhanh chóng, tránh thiệt hại cho TCTD khi số tiền xử lý tài sản là vật chứng trong vụ việc hành chính được hoàn trả cho bên bảo đảm.

**3.5. Đánh giá tính tương thích với các điều ước quốc tế:**

Nội dung này không nằm trong phạm vi điều chỉnh trong các Điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia.

**3.6. 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 3B:** Quy định về việc hoàn trả tài sản bảo đảm là tang vật của các vụ việc hành chính.

Để giải quyết triệt để vấn đề bất cập đã nêu, cần thiết phải trình Quốc hội xây dựng Luật xử lý nợ xấu của tổ chức tín dụng.

**III. Lấy ý kiến**

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã tổ chức lấy ý kiến đối với nội dung đánh giá tác động các chính sách nêu trên qua 02 hình thức:

1. Gửi văn bản đề nghị một số Bộ, ngành (Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính, Mặt trận tổ quốc Việt Nam) và một số đối tượng chịu sự tác động của chính sách (TCTD, VAMC).

2. Đăng tải nội dung dự thảo báo cáo đánh giá tác động chính sách lên cổng thông tin điện tử của Chính phủ và của Ngân hàng Nhà nước để lấy ý kiến rộng rãi của các tổ chức, cá nhân.

**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./.

 **THỐNG ĐỐC**

***Nơi nhận:***

- Chính phủ Nước CHXHCNVN;

- Thủ tướng Chính phủ;

- Các Phó Thủ tướng Chính phủ;

- Bộ Tư pháp;

- Thống đốc NHNN;

- Lưu VP, PC1 (03).

ĐTAThu

1. Theo báo cáo của các TCTD:

*(i)* Tổng nợ xấu xác định theo Nghị quyết 42 của toàn hệ thống các TCTD đến 31/5/2021 là 425,4 nghìn tỷ đồng (bao gồm nợ xấu nội bảng, nợ hạch toán ngoại bảng cân đối kế toán, nợ xấu đã bán cho VAMC được thanh toán bằng trái phiếu đặc biệt được xác định theo Nghị quyết 42), giảm 3,4% so với cuối năm 2020. Lũy kế từ 15/08/2017 đến 31/5/2021, đã xử lý được 353,81 nghìn tỷ đồng nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42 (Không bao gồm nợ xấu xử lý bằng sử dụng dự phòng rủi ro);

*(ii)* Tổng số nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42 được xử lý từ 15/8/2017 đến 31/5/2021 đạt trung bình khoảng 6,06 nghìn tỷ đồng/tháng, cao hơn 2,54 nghìn tỷ đồng/tháng so với kết quả xử lý nợ xấu nội bảng trung bình tháng từ năm 2012 – 2017 của hệ thống các TCTD trước khi Nghị quyết số 42 có hiệu lực (khoảng 3,52 nghìn tỷ đồng/tháng). [↑](#footnote-ref-1)
2. Trước khi có Nghị quyết số 42, nợ xấu của toàn hệ thống các TCTD chủ yếu được xử lý bằng dự phòng rủi ro, các biện pháp xử lý nợ xấu thông qua xử lý TSBĐ và khách hàng trả nợ còn chưa cao. Tuy nhiên, kể từ khi Nghị quyết số 42 có hiệu lực từ 15/8/2017 đến 31/5/2021, xử lý nợ xấu nội bảng xác định theo Nghị quyết số 42 chủ yếu thông qua hình thức khách hàng trả nợ là 130,1 nghìn tỷ đồng (chiếm 39,28% tổng nợ xấu theo Nghị quyết số 42 đã xử lý), cao hơn nhiều tỷ trọng nợ xấu được xử lý do khách hàng tự trả nợ/tổng nợ xấu đã xử lý trung bình năm từ 2012-2017 là khoảng 22,8%. [↑](#footnote-ref-2)
3. Bao gồm nợ xấu nội bảng, nợ hạch toán ngoại bảng cân đối kế toán, nợ xấu đã bán cho VAMC được thanh toán bằng trái phiếu đặc biệt được xác định theo Nghị quyết 42. [↑](#footnote-ref-3)
4. Không bao gồm nợ xấu xử lý bằng sử dụng dự phòng rủi ro. [↑](#footnote-ref-4)
5. Đến cuối tháng 5/2021, tỷ lệ nợ xấu nội bảng đến cuối tháng 5/2021 ở mức 1,77%; tăng so với mức 1,69% vào cuối năm 2020. [↑](#footnote-ref-5)
6. Đến thời điểm 31/5/2021, toàn hệ thống vẫn còn khoảng 425,40 nghìn tỷ đồng nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42 của, chiếm 42,27% tổng dư nợ xác định theo Nghị quyết số 42. [↑](#footnote-ref-6)