|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ TÀI CHÍNH**  Số: /BTC-TCNH  V/v hoàn thiện khuôn khổ pháp lý  thị trường mua bán nợ | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày tháng năm 2020* |

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ

Thực hiện nhiệm vụ được giao tại Quyết định số 1058/QĐ-TTg ngày 19/7/2017 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng gắn với xử lý nợ xấu giai đoạn 2016 – 2020” (gọi tắt là Quyết định số 1058/QĐ-TTg) về việc “Nghiên cứu, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về hoạt động mua, bán nợ của các doanh nghiệp, về hình thành, phát triển và quản lý thị trường mua, bán nợ”, Bộ Tài chính xin báo cáo Thủ tướng Chính phủ như sau:

Triển khai Quyết định số 1058/QĐ-TTg, Bộ Tài chính đã có văn bản lấy ý kiến về việc xây dựng khuôn khổ pháp lý cho thị trường mua bán nợ gửi Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (viết tắt là NHNN), Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam, Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam, Ủy ban nhân dân các tỉnh, Công ty TNHH mua bán nợ Việt Nam, các công ty mua bán nợ thuộc các ngân hàng thương mại và một số công ty mua bán nợ chính (Công ty cổ phần mua bán nợ Miền Nam, Công ty mua bán nợ Á Châu).

Trên cơ sở rà soát các ý kiến tham gia của các đơn vị, Bộ Tài chính xin báo cáo Thủ tướng Chính phủ một số vấn đề chính liên quan đến thị trường mua bán nợ như sau:

**I. Về sự cần thiết nghiên cứu, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý để hình thành, phát triển và quản lý thị trường mua bán nợ**

***1. Vai trò của thị trường mua bán nợ trong việc xử lý nợ xấu.***

Nợ xấu là sản phẩm tất yếu trong hoạt động tín dụng của các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Đặc trưng của nợ xấu thường là tính thanh khoản rất thấp, không phát sinh hoặc ít phát sinh dòng tiền trả nợ, khó định giá do phụ thuộc lớn vào nhiều nhân tố (giá trị tài sản đảm bảo, đơn vị bảo lãnh, tài sản thanh lý nếu công ty phá sản, khả năng phục hồi của công ty…).

Thị trường nợ xấu là nơi các khoản nợ xấu được mua bán, trao đổi; do đó, nhờ vào thị trường mua bán nợ xấu mà các nhà đầu tư có thể dễ dàng chuyển đổi các khoản nợ xấu thành tiền hoặc các loại chứng khoán khác có mức thanh khoản tốt hơn. Khi các tổ chức tín dụng bán lại được khoản nợ xấu thì họ có điều kiện tiếp tục thực hiện chức năng trung gian tài chính cho nền kinh tế, tránh được việc đóng băng tín dụng; các doanh nghiệp thuộc diện có nợ xấu cũng có cơ hội được cung cấp dòng vốn mới nhằm tiếp tục thực hiện hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Thị trường mua bán nợ thúc đẩy xử lý nợ xấu bằng cách đưa thông tin đến nhiều người có nhu cầu mua nợ và có kinh nghiệm, chuyên môn trong các lĩnh vực liên quan để giúp công ty thoát khỏi giai đoạn khó khăn và có thể tái cơ cấu thành công hoặc người mua có thể sử dụng tài sản đảm bảo hoặc các giá trị hữu ích liên quan đến khoản nợ. Về phía người bán, thị trường mua bán nợ giúp người bán tìm được nhiều người mua và tránh bị ép phải bán giá thấp. Thị trường mua bán nợ phát triển sẽ làm tăng tính thanh khoản của khoản nợ xấu.

Thị trường mua bán nợ phát triển sẽ thu hút một lượng vốn lớn trong và ngoài nước sẽ giúp đẩy nhanh tiến độ xử lý nợ xấu.

Thêm vào đó, thị trường hiệu quả đồng nghĩa với việc hệ thống pháp luật rõ ràng và tạo điều kiện cho hoạt động mua bán nợ cũng như nợ xấu được giao dịch thuận lợi. Khuôn khổ pháp lý rõ ràng minh bạch cũng sẽ giảm đi chi phí hành chính và thủ tục rườm rà phát sinh góp phần đẩy nhanh tốc độ xử lý nợ xấu.

***2.*** Thị trường mua bán nợ tại Việt Nam đang trong quá trình phát triển và có đặc điểm: hàng hóa giao dịch chủ yếu là các khoản nợ của tổ chức tín dụng và doanh nghiệp nhà nước; doanh nghiệp thành lập với chức năng mua, bán nợ chuyên nghiệp hiện chỉ tập trung vào 03 loại hình chính là Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam, Công ty TNHH mua bán nợ Việt Nam, các công ty mua bán nợ thuộc các ngân hàng thương mại; chỉ có một số ít doanh nghiệp được thành lập theo Luật doanh nghiệp và Nghị định số 69/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ về điều kiện kinh doanh mua bán nợ.

Đối với 03 loại hình công ty mua bán nợ chính đang hoạt động hiện nay là Công ty TNHH mua bán nợ Việt Nam, Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam, các công ty mua bán nợ thuộc các ngân hàng thương mại thì khuôn khổ pháp lý về tổ chức và hoạt động đã được ban hành, tuy nhiên trên thực tế hoạt động của các tổ chức này chưa phát huy được hết vai trò và hiệu quả, chưa đáp ứng được kỳ vọng trong việc tham gia xử lý nợ xấu của hệ thống tổ chức tín dụng nói riêng và của nền kinh tế nói chung nhằm khơi thông dòng vốn. Do đó, tại Quyết định số 1058/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, một trong những định hướng để xử lý nợ xấu của hệ thống các tổ chức tín dụng là phải nghiên cứu hoàn thiện khuôn khổ pháp lý để hình thành, phát triển và quản lý thị trường mua bán nợ.

**II. Thực trạng khuôn khổ pháp lý thị trường mua, bán nợ**

***1. Về khuôn khổ pháp lý***

1.1. Quy định pháp luật trực tiếp điều chỉnh việc thành lập và hoạt động của các chủ thể tham gia thị trường mua, bán nợ

- Nhằm thúc đẩy phát triển của thị trường mua bán nợ xấu, trong thời gian qua Quốc hội và Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách về việc thành lập các công ty quản lý nợ và khai thác tài sản, thành lập Công ty mua bán nợ và tài sản tồn đọng, nay đổi tên là Công ty Mua bán nợ Việt Nam và Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam, cụ thể như sau:

+ Công ty quản lý nợ và khai thác tài sản (gọi tắt là AMC) đã chính thức ra đời theo Quyết định số 150/2001/QĐ-TTg ngày 05/10/2001 của Thủ tướng Chính phủ. Theo Quyết định này, các ngân hàng thương mại được phép thành lập AMC, có tư cách pháp nhân, hạch toán độc lập với mục tiêu chính là hỗ trợ các ngân hàng thương mại xử lý nợ tồn đọng trên bảng tổng kết tài sản đến thời điểm ngày 31/12/2000. Chức năng nhiệm vụ chính của các AMC này là tiếp nhận, quản lý và thu hồi các khoản nợ đọng thuộc nhóm 4, nhóm 5 tại ngân hàng mẹ, xử lý các khoản nợ nhằm tối đa hóa giá trị của các khoản nợ hoặc tài sản để bán và thu hồi vốn, giảm đến mức thấp nhất các tổn thất cho ngân hàng mẹ.

+ Công ty TNHH Mua bán nợ Việt Nam (gọi tắt là DATC), tiền thân là Công ty mua bán nợ và tài sản tồn đọng được thành lập, tổ chức và hoạt động theo Quyết định số 109/2003/QĐ-TTg ngày 05/6/2003 của Thủ tướng Chính phủ; Quyết định số 1494/QĐ-BTC ngày 30/6/2010 của Bộ Tài chính. Theo đó, DATC có nhiệm vụ mua các khoản nợ và tài sản tồn đọng của các doanh nghiệp (bao gồm cả tài sản và quyền sử dụng đất được sử dụng để bảo đảm cho các khoản nợ) bằng các phương thức: thỏa thuận trực tiếp, đấu giá hoặc theo chỉ định của các cấp có thẩm quyền; tiếp nhận để xử lý các khoản nợ và tài sản đã được loại trừ không tính vào giá trị doanh nghiệp khi thực hiện sắp xếp, chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp nhà nước; xử lý các khoản nợ và tài sàn đã mua; tư vấn, môi giới xử lý nợ và tài sản tồn đọng; được sử dụng vốn để đầu tư bằng các hình thức mua cổ phiếu, trái phiếu, góp vốn liên doanh và các hình thức khác theo quy định của pháp luật.

+ Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam (gọi tắt là VAMC) được thành lập và hoạt động theo Nghị định số 53/2013/NĐ-CP ngày 18/05/2013 của Chính phủ và các Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định 53/2013/NĐ-CP với mục đích nhằm xử lý nợ xấu, thúc đẩy tăng trưởng tín dụng hợp lý cho nền kinh tế. VAMC có nhiệm vụ mua các khoản nợ xấu của các TCTD Việt Nam, thu hồi nợ, đòi nợ và các tài sản bảo đảm liên quan, cơ cấu lại khoản nợ, quản lý khoản nợ xấu, phát hành bảo lãnh (cho các tổ chức, công ty và/hoặc cá nhân để vay vốn tại các tổ chức tín dụng), đầu tư tài chính, môi giới mua bán nợ và tài sản. VAMC mua các khoản nợ xấu bằng các phương thức sau: (i) mua khoản nợ xấu theo giá trị ghi sổ bằng trái phiếu đặc biệt theo kế hoạch được NHNN chấp thuận; và/hoặc (ii) mua các khoản nợ xấu theo giá trị trường bằng nguồn vốn khác không phải trái phiếu đặc biệt.

- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (viết tắt là NHNN) ban hành Thông tư số 09/2015/TT-NHNN ngày 17/7/2015 quy định về hoạt động mua, bán nợ của tổ chức tín dụng (viết tắt là TCTD), chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Thông tư số 09/2015/TT-NHNN là khung pháp lý về hoạt động mua, bán nợ của tổ chức tín dụng Việt Nam, các chi nhánh ngân hàng nước ngoài phát sinh từ nghiệp vụ cho vay, và/hoặc các thanh toán theo các hợp đồng bảo lãnh do các TCTD, các chi nhánh ngân hàng nước ngoài thực hiện bảo lãnh. Thông tư số 09/2015/TT-NHNN không áp dụng đối với hoạt động mua bán, nợ của VAMC hoặc mua bán nợ phát sinh từ hợp đồng vay giữa các TCTD và các chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Theo Thông tư số 09/2015/TT-NHNN, bên mua nợ sẽ nhận chuyển giao tất các các quyền và nghĩa vụ, cùng với các biện pháp bảo đảm đi kèm, liên quan đến các khoản nợ mua được từ bên bán nợ. Bên mua nợ bao gồm người cư trú (bao gồm (i) các TCTD và các chi nhánh ngân hàng nước ngoài được NHNN chấp thuận thực hiện hoạt động mua nợ, (ii) tổ chức không phải tổ chức tín dụng được thực hiện dịch vụ mua, bán nợ, và (iii) các tổ chức và/hoặc cá nhân khác (không được thực hiện dịch vụ mua, bán nợ) và người không cư trú là tổ chức hoặc cá nhân.

- Chính phủ ban hành Nghị định số 69/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 về điều kiện kinh doanh dịch vụ mua bán nợ, trong đó cho phép các tổ chức, cá nhân được kinh doanh mua bán, nợ.

- Quốc hội ban hành Nghị quyết số 42/2017/QH14 ngày 21/6/2017 về xử lý thí điểm nợ xấu. Nghị quyết số 42/2017/QH14 quy định (1) cho phép nhà đầu tư tư nhân tham gia mua bán nợ, (2) cho phép tiếp tục thực hiện quyền thu giữ tài sản bảo đảm của TCTD, (3) cho phép các bên mua bán nợ xấu (trong đó có VAMC) thỏa thuận phân chia phần chênh lệch giữa giá mua nợ và giá bán khi xử lý nợ, tách bạch trách nhiệm trong việc nộp các nghĩa vụ tài chính của các bên tham gia mua bán tài sản bảo đảm, (4) cho phép bên xử lý nợ xấu không phải là TCTD được nhận tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất, (5) cho phép các TCTD bán nợ được tăng thời gian trích lập dự phòng của các khoản nợ xấu đã bán, giãn thời gian thoái các khoản phải thu…

1.2. Quy định pháp luật có liên quan đến thị trường mua bán, nợ

Pháp luật liên quan đến thị trường mua, bán nợ còn có Bộ Luật dân sự, Luật kinh doanh bất động sản, chính sách thuế, chính sách tín dụng, quy định về phân loại nợ, xử lý tài sản bảo đảm và đăng ký giao dịch bảo đảm đối với Hợp đồng mua, bán nợ.

***2. Thực trạng mua, bán nợ của các chủ thể trên thị trường***

*2.1. Hoạt động mua, bán nợ của VAMC*

Theo báo cáo của NHNN, kết quả mua, bán, xử lý nợ xấu của VAMC như sau:

- Mua nợ bằng Trái phiếu đặc biệt (viết tắt là TPĐB): VAMC phát hành trái phiếu đặc biệt có thời hạn tối đa 05 năm, lãi suất 0% để mua các khoản nợ xấu của tổ chức tín dụng theo đúng giá trị còn lại của khoản nợ (nợ gốc trừ khoản tiền đã được tổ chức tín dụng trích lập dự phòng rủi ro cho khoản nợ đó). Lũy kế từ năm 2013 đến ngày 31/8/2019, VAMC mua nợ xấu đạt 348.500 tỷ đồng dư nợ gốc nội bảng tương ứng với giá mua nợ là 316.935 tỷ đồng. Trong thời gian mua nợ, VAMC quản lý các khoản nợ đã mua; thực hiện thu hồi nợ, đòi nợ và xử lý, bán nợ, tài sản bảo đảm... VAMC được ủy quyền cho tổ chức tín dụng bán nợ thực hiện các hoạt động này. Sau khi TPĐB đến hạn hoặc theo yêu cầu của tổ chức tín dụng khi có đủ nguồn trích lập dự phòng rủi ro đã trích cho TPĐB và nếu nợ xấu chưa được VAMC xử lý thì tổ chức tín dụng phải mua lại nợ xấu từ VAMC bằng chính trái phiếu mà VAMC phát hành để tổ chức tín dụng tiếp tục theo dõi, xử lý thu hồi.

- Mua nợ theo giá trị thị trường: VAMC thực hiện mua nợ trên cơ sở thỏa thuận và giá trị khoản nợ xấu được định giá lại. Lũy kế từ 2013 đến ngày 31/12/2018, VAMC đã mua được 55 khoản nợ theo giá trị thị trường với dư nợ gốc đạt 6.724 tỷ đồng và giá mua bán nợ đạt 6.821 tỷ đồng.

- Về kết quả xử lý nợ: Triển khai các giải pháp xử lý nợ xấu quy định tại Nghị quyết số 42/2017/QH14, trong 8 tháng đầu năm 2019, VAMC đã phối hợp cùng các tổ chức tín dụng xử lý đạt 33.108 tỷ đồng dư nợ gốc với giá trị thu hồi nợ ước đạt 18.967 tỷ đồng, cụ thể: (i) Kết quả xử lý các khoản nợ mua bằng TPĐB đạt 32.893 tỷ đồng dư nợ gốc, thu hồi đạt 18.631 tỷ đồng; (ii) Kết quả xử lý các khoản nợ mua theo giá trị thị trường đạt 215 tỷ đồng dư nợ gốc, thu hồi được 336 tỷ đồng. Lũy kế từ khi thành lập đến ngày 31/8/2019, VAMC đã xử lý, thu hồi nợ đạt 138.347 tỷ đồng. Đặc biệt, từ khi Nghị quyết số 42/2017/QH14 có hiệu lực, kết quả thu hồi nợ của VAMC đạt 77.053 tỷ đồng, bằng 56% tổng giá trị thu hồi nợ lũy kế từ năm 2013 đến ngày 31/8/2019.

*2.2. Hoạt động mua, bán nợ của DATC*

Tính đến nay, DATC đã tham gia mua, xử lý nợ xấu khoảng trên 80.000 tỷ đồng (trong đó: 63.000 tỷ đồng mua, xử lý nợ xấu theo cơ chế chỉ định; 17.142,6 tỷ đồng mua, xử lý nợ trực tiếp theo cơ chế thị trường) đã góp phần thực hiện vai trò là công cụ của Chính phủ trong quá trình thực hiện xử lý nợ xấu và thúc đẩy tiến trình tái cơ cấu doanh nghiệp.

DATC thực hiện mua và xử lý nợ theo chỉ định của Chính phủ để hỗ trợ các doanh nghiệp nhà nước đặc biệt khó khăn khi thực hiện chuyển đổi hoặc tái cơ cấu tài chính như Vinashin (SBIC), Vinalines, Tổng Công ty Dâu tằm tơ, Tổng Công ty Thực phẩm Miền Bắc, Haprosimex... (Đối với SBIC, DATC đã xử lý khoảng 32.000 tỷ đồng nợ trong nước và quốc tế bằng việc phát hành trái phiếu cơ cấu nợ; Đối với Vinalines, DATC đã mua và xử lý 4.915 tỷ đồng nợ phải trả tại các tổ chức tín dụng trong và ngoài nước…). Tổng giá trị nợ DATC tham gia xử lý theo yêu cầu của Chính phủ là khoảng 63.000 tỷ đồng, qua đó hỗ trợ cơ cấu lại nợ và lành mạnh tình hình tài chính cho một số Tập đoàn, Tổng công ty Nhà nước trong quá trình tái cơ cấu để cổ phần hóa theo kế hoạch của Chính phủ.

Đối với hoạt động tái cơ doanh nghiệp thông qua xử lý nợ mà trọng tâm là chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp nhà nước (viết tắt là DNNN) không đủ điều kiện cổ phần hóa, từ năm 2004 đến nay DATC đã thực hiện tái cơ cấu cho 173 doanh nghiệp. Trong đó, DATC đã kết hợp gắn tái có cấu tài chính với quản trị doanh nghiệp để chuyển đổi sở hữu cho 73 DNNN (trong đó có 33 DNNN làm ăn thua lỗ, âm vốn chủ sở hữu không đủ điều kiện cổ phần hóa và 40 DNNN đã được cổ phần hóa nhưng bị thua lỗ do gặp khó khăn tài chính), còn 100 doanh nghiệp còn lại được tái cơ cấu tài chính thông qua xử lý nợ, qua đó giúp doanh nghiệp giảm bớt áp lực về tài chính, từng bước phục hồi và ổn định sản xuất kinh doanh, đảm bảo việc làm cho người lao động và có đóng góp cho ngân sách.

*2.3. Hoạt động mua, bán nợ của các AMC của các ngân hàng thương mại*

Hiện nay, Việt Nam có khoảng 30 AMC đăng ký hoạt động, trong đó chỉ có khoảng 04 AMC thực sự đang vận hành (AMC thuộc Ngân hàng TMCP Á Châu, Ngân hàng TMCP Kỹ thương Việt Nam, Ngân hàng TMCP Việt Nam Thịnh vượng, Ngân hàng TMCP Quân đội). Phần lớn hoạt động của các AMC chỉ là các nghiệp vụ như thanh lý tài sản gán nợ, quản lý tài sản cầm cố, thu hồi nợ cho ngân hàng mẹ... Ngoài ra, các AMC cũng có thực hiện hoạt động mua bán nợ với các TCTD khác nhưng không nhiều, việc mua nợ từ các tổ chức, cá nhân khác hầu như chưa được thực hiện.

*2.4. Hoạt động mua bán nợ của các công ty mua bán nợ khác theo quy định tại Nghị định số 69/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ về điều kiện kinh doanh mua bán nợ*

Qua rà soát trên cổng đăng ký kinh doanh của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hiện nay có khoảng 20 doanh nghiệp có đăng ký ngành nghề kinh doanh mua bán nợ. Theo nắm bắt sơ bộ của Bộ Tài chính thì các công ty này hoạt động rất cầm chừng, doanh số phát sinh không nhiều.

***3. Mặt được và tồn tại, hạn chế***

*3.1. Mặt được*

a) Về kết quả xử lý nợ xấu nội bảng

Theo báo cáo của NHNN, tính từ năm 2012 đến cuối tháng 8/2019, toàn hệ thống các TCTD đã xử lý được 968,89 nghìn tỷ đồng nợ xấu, trong đó nợ xấu do các TCTD tự xử lý là 629,2 nghìn tỷ đồng (chiếm 64,94% tổng nợ xấu xử lý), còn lại là bán nợ (bao gồm bán cho VAMC và tổ chức, cá nhân khác) chiếm 35,06%. Tỷ lệ nợ xấu nội bảng đến cuối tháng 8/2019 là 1,98%.

Tỷ lệ nợ xấu nội bảng, nợ bán cho VAMC chưa xử lý và nợ tiềm ẩn trở thành nợ xấu của hệ thống TCTD đến tháng 8/2019 ở mức 4,84%, giảm mạnh so với mức 10,08% cuối năm 2016 và mức 7,36% cuối năm 2017 và mức 5,85% vào cuối năm 2018.

b) Về kết quả xử lý nợ xấu được xác định theo Nghị quyết 42/2017/QH14

Cũng theo báo cáo của NHNN, lũy kế từ ngày 15/8/2017 đến cuối tháng 8/2019, toàn hệ thống TCTD đã xử lý được 236,8 nghìn tỷ đồng nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42/2017/QH14, trong đó: (i) xử lý nợ xấu nội bảng là 137,7 nghìn tỷ đồng, (ii) xử lý các khoản nợ đang hạch toán ngoài bảng cân đối kế toán xác định theo Nghị quyết số 42/2017/QH14 là 47,97 nghìn tỷ đồng, (iii) xử lý các khoản nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42/2017/QH14 đã bán cho VAMC được thanh toán bằng trái phiếu đặc biệt là 51,12 nghìn tỷ đồng.

Kết quả xử lý nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42/2017/QH14 cho thấy ý thức trả nợ của khách hàng đã được cải thiện một bước quan trọng (số nợ xấu xử lý theo Nghị quyết số 42/2017/QH14 do khách hàng trả nợ trung bình khoảng 4,5 nghìn tỷ đồng/tháng, cao hơn 2,8 nghìn tỷ đồng so với kết quả xử lý nợ dưới hình thức khách hàng trả nợ trung bình từ năm 2012-2017 trước khi Nghị quyết số 42/0217/QH14 có hiệu lực).

Theo đánh giá của NHNN, việc xử lý nợ xấu theo hình thức mua bán nợ trong thời gian qua không phải là biện pháp xử lý chủ yếu là do chưa có thị trường mua bán nợ thật sự chuyên nghiệp dẫn đến việc mua bán nợ xấu chưa thật sự sôi động, các thương vụ lớn chưa phát sinh nhiều.

*3.2. Tồn tại, hạn chế*

*a) Về pháp lý*

##### - Về tổ chức hoạt động của các định chế tham gia mua bán nợ

##### Môi trường thể chế cho việc xử lý nợ xấu đã được ban hành, cơ chế mua bán nợ xấu đã theo hướng thị trường với sự tham gia của DATC, VAMC, các AMC và công ty mua bán nợ tư nhân. Tuy nhiên, hành lang pháp lý cho các tổ chức tham gia thị trường mua bán nợ chưa hoàn chỉnh, đồng bộ. Cụ thể:

##### + Đối với VAMC

Kể từ khi mới thành lập (năm 2013) đến nay, Chính phủ đã 02 lần ban hành Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 53/2013/NĐ-CP (Nghị định số 34/2015/NĐ-CP ngày 31/3/2015 và Nghị định số 18/2016/NĐ-CP ngày 18/3/2016) để thúc đẩy quá trình xử lý nợ xấu được hiệu quả hơn. Tuy nhiên, trên thực tế, quá trình xử lý nợ xấu của VAMC vẫn tồn tại nhiều khó khăn, vướng mắc về cơ chế pháp lý, dẫn đến quá trình xử lý nợ xấu của VAMC chưa đạt được kết quả như kế hoạch đề ra.

Để mua nợ xấu, VAMC có thể phát hành TPĐB. Tuy nhiên, việc mua nợ xấu bằng TPĐB thực chất chỉ là TCTD chuyển nợ sang cho VAMC và vẫn có trách nhiệm giữ tài sản bảo đảm, VAMC không phải thực hiện các khoản thanh toán bằng tiền cho TCTD. Điều này có nghĩa là khi VAMC muốn bán tài sản bảo đảm gắn liền với khoản nợ thì VAMC phải đạt được thỏa thuận của cả ba bên, gây ra khó khăn trong quá trình xử lý tài sản bảo đảm để thu hồi nợ. Do đó, cần cho phép VAMC có quyền xử lý tài sản đảm bảo, chuyển nhượng, bán khoản nợ mà không phải xin phép bên đi vay.

Hiện nay, Việt Nam vẫn chưa có một thị trường mua bán nợ tập trung đóng vai trò làm đầu mối thông tin, kết nối các bên mua, bán nợ. Điều này khiến cho hoạt động mua bán nợ tại thị trường Việt Nam hiện nay còn sơ khai, thủ công, không khuyến khích nhà đầu tư tham gia vào thị trường mua bán nợ như môi trường để phục hồi doanh nghiệp, đầu tư sinh lời cũng như tạo ra và đẩy mạnh tính thanh khoản của các khoản nợ. Trong hai năm trở lại đây, VAMC đang đẩy mạnh việc mua các khoản nợ xấu theo giá trị thị trường nhưng những giao dịch này chủ yếu vẫn chỉ được thực hiện dựa trên từng thỏa thuận riêng lẻ giữa VAMC với tư cách là bên mua nợ và các TCTD bán nợ. Việc tạo lập một thị trường mua bán nợ với mục tiêu tạo ra tính thương mại và khả năng sinh lợi cho bên mua nợ từ các khoản nợ được mua là cần thiết và sẽ góp phần thúc đẩy hiệu quả của việc xử lý nợ xấu cho hệ thống các TCTD.

##### + Đối với DATC

Với vai trò là công cụ tài chính của Chính phủ, DATC đã được tăng cường năng lực tài chính để có thể tham gia vào các hoạt động mua, bán, xử lý nợ, tái cơ cấu doanh nghiệp với phạm vi và quy mô lớn hơn theo yêu cầu của nền kinh tế và nhiệm vụ được Chính phủ giao, đặc biệt là tham gia mua và xử lý nợ, tái cơ cấu tại các Tập đoàn, Tổng Công ty Nhà nước. Tuy nhiên, qua thực tế triển khai, DATC đã gặp phải những khó khăn, vướng mắc do cơ chế, chính sách chưa có quy định cụ thể hoặc có quy định nhưng tính pháp lý chưa cao (mới chỉ ở cấp Thông tư nên vẫn bị các Nghị định khác điều chỉnh) hoặc chưa phù hợp với đặc thù hoạt động và nhiệm vụ được giao của DATC như việc phát hành hối phiếu, trái phiếu để tái cơ cấu khoản nợ của Vinashin, mua nợ, mua trái phiếu của các tổ chức quốc tế,...

Trong thời gian qua, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh liên quan đến hoạt động của các doanh nghiệp nói chung và DATC nói riêng, như: Luật doanh nghiệp 2014, Luật đầu tư 2014 và Luật quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014; và một số Nghị định, Nghị quyết, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư hướng dẫn có liên quan đến hoạt động mua bán nợ và thoái vốn. Những nội dung mới trên cần được quán triệt, cập nhật và cụ thể hóa thành các nội dung quy định cho hoạt động của DATC ở cấp Nghị định, qua đó làm cơ sở cho các cơ quan cấp Bộ khác ban hành các văn bản hướng dẫn cần thiết giúp DATC loại bỏ được những khó khăn, vướng mắc về pháp lý để thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao một cách hiệu quả nhất.

+ Đối với các công ty AMC

Từ khi được cho phép thành lập (năm 2001) đến nay, ngoài ba văn bản pháp luật là Quyết định số 150/2001/QĐ-TTg ngày 05/10/2001 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập AMC, Quyết định số 1390/2001/QĐ-NHNN của Ngân hàng Nhà nước về ban hành điều lệ mẫu AMC và Thông tư số 27/2002/TT-BTC của Bộ Tài chính quy định chế độ tài chính cho các công ty AMC, còn lại có rất ít các văn bản khác liên quan đến hoạt động của các AMC. Trong thời gian qua, hệ thống pháp luật đã có nhiều thay đổi, trong đó có nhiều luật có liên quan đến chế độ tài chính của công ty như Luật doanh nghiệp năm 2014, Luật các các tổ chức tín dụng và Luật sửa đổi, Nghị quyết số 42/2017/QH14...nhưng đến thời điểm hiện nay, vẫn chưa có văn bản pháp luật quy định cụ thể về cơ chế hoạt động cho AMC theo Luật doanh nghiệp hay Luật các tổ chức tín dụng. Suốt 18 năm qua, các AMC chỉ dựa vào 03 văn bản nêu trên để hoạt động; trong đó, việc tổ chức, hoạt động, mô hình quản trị của AMC theo điều lệ mẫu của ngân hàng đã không còn phù hợp; đồng thời chế độ tài chính với AMC do Bộ Tài chính hướng dẫn cũng được ban hành từ lâu, một số giới hạn đã không còn phù hợp với tình hình mới, như giới hạn về hoa hồng môi giới bán tài sản...

Từ những hạn chế trong cơ chế hoạt động của các AMC thuộc các tổ chức tín dụng, cần nghiên cứu ban hành mới quy định về tổ chức hoạt động của AMC trực thuộc các tổ chức tín dụng (thay cho văn bản điều chỉnh hoạt động của các AMC trực thuộc các tổ chức tín dụng được ban hành từ năm 2001) để các AMC này có thể tham gia thị trường mua bán nợ một cách đúng nghĩa thay cho thực trạng hiện nay chỉ là nơi để ngân hàng mẹ ủy thác xử lý các khoản nợ xấu thông qua khai thác tài sản đảm bảo, thu hồi nợ trực tiếp.

- Những vấn đề liên quan đến tài sản bảo đảm của khoản nợ được mua, bán

Hiện nay, khuôn khổ pháp lý cho việc mua bán nợ về cơ bản đã hình thành và được quy định trong các văn bản pháp luật liên quan. Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện việc mua bán nợ gặp một số vướng mắc liên quan đến việc kế thừa, xử lý các tài sản bảo đảm liên quan đến các khoản nợ.

+ Về thu giữ tài sản bảo đảm để xử lý

Nghị quyết số 42/2017/QH14 cho phép các TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài và VAMC có quyền thu giữ tài sản bảo đảm khi đáp ứng đầy đủ các điều kiện theo quy định pháp luật; việc thực hiện thu giữ tài sản bảo đảm được tuân theo quy định pháp luật. Thực tế cho thấy, nếu không có sự hợp tác và sự tự nguyện của bên bảo đảm trong việc bàn giao tài sản thì mọi nỗ lực tiếp theo của bên nhận bảo đảm đều không thể thực hiện được vì bên nhận bảo đảm không có quyền cưỡng chế, tịch thu hay kê biên tài sản.

+ Về việc chuyển nhượng tài sản bảo đảm là bất động sản

Quy định tại Nghị quyết số 42/2017/QH14 chưa có sự thống nhất với một số Luật chuyên ngành, nhất là liên quan đến Luật Đất đai. Cụ thể, theo quy định tại Nghị quyết 42/2017/QH14 về việc chuyển nhượng tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu là dự án bất động sản không bắt buộc phải có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (gọi tắt là Giấy chứng nhận). Tuy nhiên, Luật đất đai quy định đối với các dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở thì được chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án khi đã có Giấy chứng nhận. Do đó, trên thực tế việc chuyển nhượng các dự án chưa có Giấy chứng nhận gặp phải khó khăn khi tiến hành các thủ tục chuyển nhượng dự án tại các cơ quan có thẩm quyền.

- Về pháp lý cho tổ chức thị trường

+ Hiện nay, chưa có khuôn khổ pháp lý chung quy định điều chỉnh hoạt động của các chủ thể tham gia mua bán nợ mà hiện nằm rải rác tại các văn bản khác nhau, bao gồm các Nghị định, Quyết định của Thủ tướng, Thông tư của các Bộ: (i) Với tổ chức tín dụng là Thông tư số 09/2015/TT- NHNN (thay thế Quyết định số 59/2006/QĐ-NHNN); (ii) với VAMC là Nghị định số 53/2013/NĐ-CP, Thông tư số 19/2013/TT-NHNN và các văn bản sửa đổi, bổ sung; (iii) với DATC là Quyết định số 109/2003/QĐ-TTg; (iv) với các AMC của các ngân hàng thương mại là Quyết định số 150/2001/QĐ-TTg, Quyết định 1389/2001/QĐ - NHNN, Quyết định số 1390/2001/QĐ-NHNN và (v) với các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ mua bán nợ là Nghị định số 69/2016/NĐ-CP.

+ Ngoài ra, pháp luật hiện hành cũng chưa có quy định cụ thể về việc mua bán, nợ xấu đối với nhà đầu tư nước ngoài. Tại Nghị định số 69/2016/NĐ-CP cho phép các tổ chức, cá nhân được kinh doanh mua bán, nợ nhưng chưa có quy định rõ ràng việc nhà đầu tư nước ngoài (bao gồm TCTD nước ngoài) có thể thành lập công ty 100% vốn nước ngoài hoặc mua lại toàn bộ một công ty kinh doanh dịch vụ mua bán nợ tại Việt Nam hay không.

- Về phương thức mua bán, nợ xấu

Hiện tại, việc mua bán nợ, được thực hiện chủ yếu thông qua phương thức hợp đồng, nghĩa là bên mua nợ và bên bán nợ ký kết hợp đồng chuyển giao quyền và nghĩa vụ đối với một hoặc một số khoản nợ cụ thể. Ngoài phương thức này, hiện chưa có cơ chế chuyển các khoản nợ thành một loại hàng hóa có thể chuyển nhượng/giao dịch dễ dàng. Thực tế, tại một số thị trường mua bán nợ phát triển, “chứng khoán hóa” được sử dụng để biến các khoản nợ, đặc biệt là nợ xấu thành chứng khoán phát hành cho nhà đầu tư, qua đó để giải quyết nợ xấu một cách hiệu quả và tạo điều kiện phát triển cho thị trường mua bán nợ.

Khuôn khổ pháp lý của Việt Nam hiện nay chưa có quy định về “chứng khoán hóa” khoản nợ.

*b) Về năng lực của các đơn vị tham gia*

Khối lượng nợ xấu cần xử lý của các tổ chức tín dụng rất lớn, trong khi số lượng các công ty chuyên về mua bán nợ xấu lại không nhiều. Tham gia vào việc mua bán nợ xấu chủ yếu có hai công ty mua bán nợ của Nhà nước (DATC, VAMC), chưa có sự tham gia mạnh mẽ của các nhà đầu tư thuộc nhiều thành phần kinh tế như công ty mua bán nợ thuộc các định chế tài chính, các cá nhân và doanh nghiệp, các nhà đầu tư trong và ngoài nước có nhu cầu mua nợ.

- Đối với VAMC

Căn cứ vào kết quả xử lý, thu hồi nợ xấu của VAMC cho thấy tổng số nợ thu hồi được chiếm tỷ trọng khá nhỏ so với số nợ mà VAMC mua về. Trong thời gian qua, VAMC thu hồi nợ chủ yếu qua hình thức ủy quyền cho tổ chức tín dụng thực hiện, VAMC trực tiếp tổ chức thực hiện thu hồi còn rất ít. Việc mua nợ xấu bằng trái phiếu đặc biệt của VAMC chỉ là chuyển nợ tạm thời từ tổ chức tín dụng sang VAMC nhằm giảm tạm thời nợ xấu nội bảng của các tổ chức tín dụng, đồng thời kéo dài thời gian trích lập dự phòng rủi ro của các tổ chức tín dụng để giảm gánh nặng tài chính nhưng hậu quả là các tổ chức tín dụng bán bớt nợ xấu thì lại tiếp tục được mở tín dụng và giảm trích lập dự phòng rủi ro, làm tăng lợi nhuận sẽ được chia cổ tức. Do vậy, việc mua nợ xấu bằng trái phiếu đặc biệt của VAMC chưa thực sự mang lại hiệu quả, không phản ánh đúng việc xử lý nợ xấu của tổ chức tín dụng. Nguyên nhân của việc này là những vướng mắc trong cơ chế xử lý tài sản bảo đảm, những hạn chế trên thị trường mua bán nợ, cộng với việc VAMC mua nợ với giá quá cao, khiến cho việc bán nợ gặp khó khăn khi không tìm được tiếng nói chung với các nhà đầu tư trên thị trường.

- Đối với DATC

Mục tiêu hoạt động của DATC là vừa phải hỗ trợ quá trình tái cơ cấu, sắp xếp, chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp nhà nước nhưng lại vừa phải hoạt động có hiệu quả, bảo toàn và phát triển vốn giống một doanh nghiệp kinh doanh thông thường. Đây là một bài toán khó đối với DATC. Đối với công ty mà DATC đã mua được nợ, chuyển nợ thành cổ phần của DATC tại doanh nghiệp thì đối với cổ phần của DATC thực tế không có tiền mặt vì chỉ là chuyển nợ thành vốn góp. Đối với công ty cổ phần sau khi tái cấu trúc tài chính chỉ giảm trừ được một phần nợ, có thể kéo dài thời hạn trả nợ nhưng cũng không thêm nguồn tiền để phục vụ cho hoạt động kinh doanh. Tất cả các doanh nghiệp được DATC mua nợ và tái cấu trúc tài chính đều không có khả năng tiếp cận nguồn tín dụng của ngân hàng theo nguyên tắc cho vay của ngân hàng quy định. Không nhận được sự hỗ trợ kịp thời sau khi được tái cấu trúc tài chính, xóa nợ nên nhiều doanh nghiệp lại tiếp tục rơi vào tình trạng khó khăn về tài chính dẫn đến tiếp tục khó khăn trong hoạt động kinh doanh và khả năng trả nợ cho DATC hạn chế. Điều đó xảy ra không chỉ đối với doanh nghiệp là công ty nhà nước tái cấu trúc và chuyển đổi sở hữu mà cả các công ty cổ phần được chuyển đổi từ công ty nhà nước được tái cấu trúc cũng rơi vào tình trạng này. Hệ lụy của nó là khả năng thu hồi nợ của DATC bị ảnh hưởng khá nhiều, thậm chí có thể không còn khả năng thu nợ.

Do hạn chế về vốn nên DATC chưa có sự hỗ trợ tích cực nhất là vấn đề tài chính cho doanh nghiệp khách nợ sau khi tái cấu trúc tài chính. Các doanh nghiệp khách nợ sau khi được hỗ trợ tái cấu trúc về tài chính mới tạm thời giảm bớt khó khăn tại thời điểm tái cấu trúc. Đối với công ty nhà nước thì mới hết âm vốn chủ sở hữu đủ điều kiện để cổ phần hóa. Sau khi cồ phần hóa nguồn tiền thực tế của doanh nghiệp dùng cho hoạt động kinh doanh chỉ có một phần vốn điều lệ, đó là số tiền thu được do bán cổ phần cho đối tượng khác.

- Đối với các AMC

Hầu hết các AMC của TCTD được thành lập với mục đích để xử lý nợ xấu của các ngân hàng mẹ, ít tham gia vào thị trường mua bán nợ hoặc có tham gia thì mục đích cũng chỉ giúp các ngân hàng mẹ hoán đổi nợ xấu cho nhau. Từ đó dẫn đến các khoản nợ xấu vẫn tồn tại trong nội bộ ngân hàng mà chưa được loại bỏ hoàn toàn ra khỏi báo cáo tài chính hợp nhất, và như vậy, nợ xấu thực chất vẫn chưa được xử lý. Ngoài ra do nguồn nhân lực còn thiếu và chưa có nhiều kinh nghiệm, cũng như hạn chế về nguồn vốn nên hoạt động của các AMC này vẫn chưa thực sự hiệu quả đối với các mục đích nêu trên.

**III. Kinh nghiệm quốc tế**

***1. Về các tổ chức xử lý nợ xấu***

- Trong giai đoạn khủng hoảng tài chính khu vực châu Á năm 1997-1998, nhiều công ty quản lý tài sản công tại các quốc gia được thành lập và tổ chức theo hình thức tập trung và được tài trợ bởi Chính phủ, ngoại trừ trường hợp bốn công ty quản lý tài sản công tại Trung Quốc trực thuộc bốn ngân hàng sở hữu nhà nước.

- Việc chuyển giao nợ xấu từ các ngân hàng sang một công ty quản lý tài sản trực thuộc Chính phủ sẽ tối đa hoá giá trị phục hồi của các khoản nợ xấu với chi phí thấp cho ngân sách nhà nước. Dựa vào các nhiệm vụ ưu tiên đã được hoạch định sẵn, công ty này có thể hoạt động với chức năng là một công cụ thanh lý nhanh các khoản nợ xấu và các tài sản khác kèm theo hoặc tái cấu trúc hệ thống các doanh nghiệp có trong danh mục nợ xấu mà công ty này quản lý.

Bên cạnh công ty quản lý tài sản do Nhà nước thành lập thì tổ chức bảo hiểm tiền gửi, công ty quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng, công ty mua bán nợ tư nhân là các tổ chức cùng tham gia vào quá trình xử lý nợ xấu. Ngoài ra, Nhật Bản còn thành lập Tập đoàn Tái thiết công nghiệp Nhật Bản (IRCJ) với ngân sách chủ yếu từ các ngân hàng, thông qua IRCJ, các ngân hàng giúp khách hàng tái cấu trúc để có thể sinh lời và trả nợ.

***2. Thành lập công ty quản lý tài sản thuộc sở hữu nhà nước và một số tổ chức xử lý nợ xấu đặc thù tại các nước trên thế giới***

*2.1. Kinh nghiệm triển khai của các nước*

Các quốc gia đều thành lập công ty quản lý tài sản thuộc sở hữu nhà nước nhưng mục tiêu và cách điều hành lại có sự khác nhau giữa các nước và kết quả mang lại cũng khác nhau.

- Tại Hàn Quốc, vai trò tái cấu trúc doanh nghiệp của công ty quản lý tài sản KAMCO trong quá trình giải quyết một danh mục nợ xấu khổng lồ được ưu tiên thực hiện trong quá trình hoạt động, cho dù nhiệm vụ mấu chốt được đề ra ngay từ khi AMC này được thành lập là giải quyết nợ xấu càng sớm càng tốt. Nguồn vốn KAMCO xử lý nợ xấu đến từ vốn cấp ban đầu của Chính phủ và nguồn huy động từ phát hành trái phiếu dưới sự bảo lãnh của Chính phủ.

Ngoài công ty quản lý tài sản thuộc sở hữu nhà nước thì tại Hàn Quốc, Bảo hiểm tiền gửi đóng vai trò quan trọng trong xử lý nợ xấu và cơ cấu lại hệ thống ngân hàng. Bảo hiểm tiền gửi Hàn Quốc đóng vai trò tương tự như KAMCO trong việc mua bán và xử lý nợ xấu. Bảo hiểm tiền gửi phát hành trái phiếu dưới sự bảo lãnh của Chính phủ để hỗ trợ tài chính cho các tổ chức tín dụng gặp khó khăn, chi trả cho người gửi tiền tại các tổ chức tín dụng bị phá sản và mua nợ xấu để tái cơ cấu hoặc bán lại. Trường hợp nguồn thu từ việc xử lý nợ xấu không đủ chi trả cho nhà đầu tư nắm giữ trái phiếu, khoản nợ này được chuyển đổi thành trái phiếu chính phủ hoặc tăng phí bảo hiểm tiền gửi.

- Còn ở Trung Quốc, sau giai đoạn dành rất nhiều thời gian và nguồn lực cho việc tái cấu trúc hàng trăm doanh nghiệp quốc doanh cỡ lớn (chủ yếu thông qua nghiệp vụ biến các khoản nợ thành cổ phần tại các doanh nghiệp này), bốn công ty quản lý tài sản của Trung Quốc sau đó đã tập trung hơn vào việc bán và thanh lý các khoản nợ xấu thông qua các công cụ khác nhau do phương án tái cấu trúc doanh nghiệp thường khá dài và tốn kém chi phí cũng như nguồn lực, vòng quay vốn chậm (thường ít nhất từ 3-5 năm để tái cấu trúc một doanh nghiệp).

- Tại Malaysia, các khoản nợ xấu tại thời kỳ ngay trước khủng hoảng dao động từ 2-3% thì khi bong bóng vỡ ra, tỷ lệ nợ xấu tăng lên hai con số, đỉnh điểm vào tháng 8/1998 khi nợ xấu lên đến 11.4%. Đối mặt với khủng hoảng kinh tế, Chính phủ Malaysia buộc phải lập ra 3 tổ chức để giảm nợ xấu, lành mạnh hệ thống tài chính và khôi phục lại đà tăng trưởng: Danaharta để xử lý nợ xấu, CDRC để thỏa thuận với các ngân hàng có nợ xấu, SPV để bơm vốn cho hệ thống tài chính. Trong đó Danahara là trung tâm của kế hoạch. Trong khi giá trị hồi phục (recovery value) của các AMC nằm trong khoảng từ 20-50% thì các khoản nợ xấu của Danahara (Công ty quản lý tài sản của Malaysia) có giá trị hồi phục đến 58%.

+ Mô hình mà Danaharta lựa chọn là sự kết hợp của cả hai cách xử lý nợ xấu là bán, thanh lý các khoản nợ xấu và tái cơ cấu nợ xấu, hỗ trợ doanh nghiệp phục hồi. Một yếu tố đóng vai trò rất quan trọng giúp cho Danaharta thành công đó là bởi nó được sự hậu thuẫn đặc biệt từ chính quyền Malaysia. Vào tháng 8/1998, Luật Danaharta ra đời đem lại bộ khung pháp lý rất đặc biệt cho tổ chức này. Đạo luật này cho phép Danaharta những đặc quyền mà không một tổ chức tài chính nào có thể có được trong lịch sử ngành tài chính quốc gia, đó là: (1) Mua lại tài sản của các tổ chức tài chính; (2) Bổ nhiệm lãnh đạo ở các tổ chức đang nợ; (3) Có quyền tịch biên những tài sản thế chấp. Tuy nhiên AMC này không thể xử lý tất cả nợ xấu đang tồn đọng, vì vậy Danaharta đặt ra mục tiêu chỉ mua những khoản nợ xấu trên 5 triệu Ringgit và dưới 200 triệu Ringgit, tức là gần 70% tổng nợ xấu trong hệ thống tài chính. Điều này tương đương với khoảng từ 2,000 đến 3,000 khoản nợ xấu, một con số khả thi với năng lực xử lý của Danaharta trong thời gian 5 năm.

+ Danaharta không mua lại nợ ở mệnh giá và sẽ chỉ mua ở giá chiết khấu, do vậy sẽ xảy ra việc các tổ chức tài chính không muốn bán nợ xấu. Để giải quyết vấn đề này, Danaharta đưa ra một cơ chế. Danaharta đề nghị mức chia sẻ các khoản lợi nhuận từ việc xử lý nợ xấu với tổ chức tín dụng đã bán khoản nợ xấu này cho Danaharta.

Khi mới đi vào hoạt động, Chính phủ Malaysia cấp cho Danaharta 3 tỷ Ringgit làm vốn, phần còn lại sẽ phải tự đi huy động. Từ tháng 10/1998 đến tháng 3/2000, đã có 15 lượt trái phiếu được phát hành và Danaharta huy động được 8.22 tỷ Ringgit.

*2.2. Bài học rút ra*

- Việc xử lý nợ xấu của các tổ chức đặc thù nêu trên đòi hỏi sự hỗ trợ nhiều mặt từ Chính phủ bao gồm: (1) Cấp vốn thành lập ban đầu; (2) Bảo lãnh phát hành trái phiếu; (3) Ban hành khung khổ pháp lý cho phép các tổ chức này có nhiều quyền lực hơn trong việc cưỡng chế xử lý nợ xấu.

- Xử lý nợ xấu thông qua bán và thanh lý có ưu điểm là giải quyết nhanh nợ xấu, tuy nhiên tỷ lệ thu hồi nợ xấu là khá thấp. Ngược lại, tái cơ cấu nợ và hỗ trợ doanh nghiệp phục hồi đòi hỏi nhiều thời gian và nguồn lực, có thể phải cấp thêm vốn đễ hỗ trợ doanh nghiệp bên cạnh việc giãn thời gian trả nợ, giảm lãi suất. Ngoài ra, việc hỗ trợ doanh nghiệp tái cơ cấu có thể gặp phải rủi ro mất thêm vốn nếu doanh nghiệp không thực hiện thành công tái cơ cấu. Tuy nhiên, tỷ lệ thu hồi nợ xấu của biện pháp hỗ trợ doanh nghiệp tái cơ cấu cao hơn khá nhiều so với bán và thanh lý nợ xấu. Từ những ưu và nhược điểm trên, tùy tình hình diễn biến nợ xấu và có mục tiêu ưu tiên xử lý nợ xấu khác nhau.

- Các công ty quản lý tài sản thuộc sở hữu nhà nước có thể mua nợ xấu bằng trái phiếu đặc biệt hoặc mua bằng nguồn tiền thực. Hầu hết các quốc gia đều cho phép AMC nhà nước phát hành trái phiếu để có nguồn tiền mua nợ. Việc này giúp các ngân hàng, tổ chức tài chính có dòng tiền thực để tiếp tục kinh doanh, phục hồi nền kinh tế.

- Việc mua nợ xấu bằng nguồn tiền thực cho phép xử lý nợ xấu nhanh hơn và hiệu quả hơn, tuy nhiên, đánh đổi với lợi ích này là chi phí và rủi ro nhà nước phải bỏ ra đặc biệt trong trường hợp dòng tiền từ xử lý nợ xấu không đủ để trả cho nhà đầu tư nắm giữ trái phiếu thì ngân sách nhà nước sẽ phải bù đắp hoặc nhận nợ và chuyển thành trái phiếu Chính phủ.

- Tổ chức bảo hiểm tiền gửi thường có nguồn lực tài chính dồi dào, việc tổ chức này tham gia vào quá trình cơ cấu lại hệ thống ngân hàng và xử lý nợ xấu là rất quan trọng.

- Các tổ chức đặc thù được thành lập để xử lý nợ xấu giai đoạn khủng hoảng đều tiếp tục hoạt động sau khi nền kinh tế phục hồi. Hoạt động cho vay luôn phát sinh nợ xấu với tỷ lệ nhất định, do vậy, xử lý nợ xấu là hoạt động thường xuyên không chỉ trong giai đoạn khủng hoảng. Việc các AMC nhà nước tiếp tục duy trì hoạt động góp phần kiểm soát nợ xấu, tuy nhiên, quyền lực của các AMC nhà nước được giảm bớt trong giai đoạn kinh tế phục hồi để tạo sự cạnh tranh bình đẳng giữa các AMC tư nhân và AMC nhà nước. Việc xử lý nợ xấu lâu dài đòi hỏi sự tham gia của nhiều tổ chức và nhà đầu tư cá nhân trong nền kinh tế chứ không chỉ là nhiệm vụ riêng của các tổ chức đặc thù thuộc sở hữu nhà nước.

***3. Về thị trường mua bán nợ***

- Nợ xấu của các ngân hàng và TCTD luôn phát sinh vì nhiều nguyên nhân khác nhau làm ảnh hưởng đến hoạt động của ngân hàng và nền kinh tế. Việc hình thành và phát triển thị trường mua bán nợ góp phần đẩy nhanh quá trình xử lý nợ xấu và tạo thanh khoản cho thị trường. Từ kinh nghiệm các quốc gia, phát triển thị trường mua bán nợ bao gồm một số phương pháp như thành lập sàn giao dịch mua bán nợ, cho phép chứng khoán hóa và giao dịch sản phẩm chứng khoán hóa nợ xấu trên thị trường chứng khoán, xây dựng khung khổ pháp lý cho phép nhiều thành phần kinh tế được phép giao dịch và mua bán các khoản nợ.

- Chứng khoán hóa nợ xấu thường được những nước có thị trường chứng khoán phát triển cao như Mỹ, Ý, Hàn Quốc, Bồ Đào Nha lựa chọn do sản phẩm chứng khoán hóa đã có khung khổ pháp lý điều chỉnh và phương pháp này thu hút được các nhà đầu tư tổ chức và cá nhân từ nhiều thành phần kinh tế. Chứng khoán hóa nợ xấu được thực hiện bằng cách phát hành trái phiếu được đảm bảo bởi dòng tiền từ việc thu hồi nợ xấu. Trái phiếu có thể được phát hành bằng đồng nội tệ hay dưới các ngoại tệ khác nhau như trường hợp của Hàn Quốc. Tuy nhiên, hiệu quả của phương pháp này phụ thuộc chủ yếu vào sự phát triển của thị trường chứng khoán nước sở tại. Mặc dù rất nhiều nước trên thế giới có thị trường chứng khoán hóa phát triển và sử dụng phương thức xử lý nợ xấu là chứng khoán hóa nợ nhưng không nhiều các quốc gia chọn phương pháp này là biện pháp ưu tiên hàng đầu (riêng đối với Hàn Quốc, chứng khoán hóa được đánh giá là rất thành công và là một trong các công cụ chính góp phần xử lý nợ xấu.

***4. Về phát mại tài sản đảm bảo***

Khung pháp lý tại nhiều nước trong đó có Việt Nam rất ưu tiên đối với người đi vay. Nhiều người vay mặc định biết rằng các ngân hàng không thể buộc họ trả nợ nhanh chóng và ngay cả khi các ngân hàng có tài sản thế chấp, do thời gian dài trong quá trình khởi kiện hoặc tòa án sẽ không giải quyết tranh chấp nếu không triệu tập đủ các bên liên quan.

- Tại Ấn Độ, luật SARFESI được ban hành để hỗ trợ xử lý nợ xấu bằng nhiều phương pháp. Luật SARFESI ra đời cho phép thành lập các công ty tái cấu trúc tài sản (ARC) và cho phép các ngân hàng bán tài sản không hoạt động của họ cho ARC. Các ngân hàng được phép chiếm hữu tài sản thế chấp và bán nó mà không cần sự cho phép của tòa án. Ấn độ là quốc gia điểm hình trong việc thay đổi khung khổ pháp lý để xử lý nợ xấu. Phương pháp xử lý nợ xấu này cũng gặp phải một số khó khăn là sẽ vấp phải sự phản đối mạnh mẽ của người dân trong quá trình ban hành và thực thi pháp luật. Một số nước khác trong đó có Việt Nam áp dụng biện áp nhẹ tay hơn là ban hành quy định để góp phần giải quyết nhanh, thủ tục rút gọn trong tố tụng xử lý tài sản đảm bảo và nợ xấu.

**IV. Ý kiến của Bộ Tài chính**

Trên cơ sở tổng hợp kiến nghị của NHNN và các cơ quan liên quan, Bộ Tài chính thấy rằng cần hoàn thiện khuôn khổ pháp lý đồng bộ, trước mắt là tháo gỡ vướng mắc, khó khăn trong cơ chế, chính sách pháp luật đối với hoạt động xử lý, thu hồi nợ xấu, trong đó: (1) Bổ sung các chủ thể tham gia thị trường (tổ chức, cá nhân, định chế tài chính phi ngân hàng...); (2) mở rộng phương thức mua, bán nợ (cho phép chứng khoán hóa); (3) Có hướng dẫn cụ thể để giải quyết triệt để các vướng mắc liên quan đến hướng dẫn thực hiện Nghị quyết số 42/2017/QH14 (về định giá nợ và tài sản bảo đảm, về quyền thu giữ tài sản bảo đảm của tổ chức tín dụng, việc giải quyết tranh chấp theo thủ tục rút gọn, vướng mắc trong thủ tục sang tên cho người mua tài sản bảo đảm, trong chuyển nhượng dự án bất động sản....).

Để tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc nêu trên và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho thị trường mua, bán nợ, Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ cho các Bộ, ngành như sau:

***1. Đối với Ngân hàng Nhà nước Việt Nam***

(1) Nghiên cứu, hoàn thiện các chính sách liên quan đến hoạt động của VAMC để phù hợp với thực tiễn hoạt động.

(2) Khẩn trương hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và mô hình tổ chức của các công ty xử lý nợ và khai thác tài sản đảm bảo trực thuộc các ngân hàng thương mại để các công ty này thực sự tham gia vào thị trường mua bán nợ.

(3) Sửa đổi các quy định về định giá, chuyển giao tài sản quy định trong Thông tư 09/2015/TT-NHNN ngày 17/7/2015 của NHNN về hoạt động mua bán nợ của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài..

(4) Các nội dung khác liên quan đến hoạt động mua bán nợ của VAMC, AMC, tổ chức tín dụng.

***2. Đối với Bộ Tài chính***

Nghiên cứu về cơ chế chứng khoán hóa các khoản nợ.

***3. Đối với Bộ Tư pháp***

(1) Nghiên cứu khả năng cho phép các đối tượng được nhận thế chấp và đăng ký giao dịch bảo đảm quyền sử dụng đất bao gồm cả tổ chức không phải là tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam để trình cấp có thẩm quyền.

(2) Chủ trì nghiên cứu để xử lý các bất cập, vướng mắc liên quan đến việc mua bán nợ thông qua đấu giá; nghiên cứu, trình cấp có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đấu giá liên quan đến hoạt động mua bán nợ.

(3) Chủ trì, nghiên cứu sửa đổi, bổ sung quy định về đăng ký thay đổi giao dịch bảo đảm theo hướng tạo điều kiện thuận lợi cho bên mua nợ khi thực hiện các thủ tục đăng ký thay đổi đối với tài sản bảo đảm đi kèm khoản nợ.

(4) Các nội dung khác liên quan đến hoạt động mua bán nợ.

***4. Đối với Bộ Tài nguyên – Môi trường***

Hướng dẫn thủ tục chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chuyển quyền sử dụng đất trong quá trình xử lý tài sản bảo đảm theo quy định.

**V. Kiến nghị Thủ tướng Chính phủ:**

Trên cơ sở các nội dung báo cáo trên, để có cơ sở giao các Bộ, ngành tham gia hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho thị trường mua bán nợ, Bộ Tài chính kính trình Thủ tướng Chính phủ dự thảo Quyết định phê duyệt Kế hoạch Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý để quản lý thị trường mua bán nợ (dự thảo xin đính kèm).

Bộ Tài chính xin báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định./.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***  - Như trên;  - NHNN;  - Bộ TN&MT;  - Bộ Tư pháp;  - Bộ KH&ĐT;  - UBGSTCQG;  - VCCI;  - UBND các tỉnh;  - Lưu: VT, Vụ TCNH (H.T.Thùy-6b). | **KT.BỘ TRƯỞNG**  **THỨ TRƯỞNG**  **Huỳnh Quang Hải** |