**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 2022*

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

**TIẾP TỤC THỰC HIỆN NGHỊ QUYẾT 42/2017/QH14 VỀ THÍ ĐIỂM XỬ LÝ NỢ XẤU CỦA CÁC TỔ CHỨC TÍN DỤNG**

**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. 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. 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 số 42 của toàn hệ thống các TCTD đến 30/11/2021 là 420,0 nghìn tỷ đồng[[1]](#footnote-1), giảm 4,65% so với cuối năm 2020 và giảm 15,74% so với ngày 14/8/2017[[2]](#footnote-2). Lũy kế từ 15/08/2017 đến 30/11/2021, toàn hệ thống các TCTD đã xử lý được 373,3 nghìn tỷ đồng nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42; trong đó: *(i)* Xử lý nợ xấu nội bảng[[3]](#footnote-3) là 193,3 nghìn tỷ đồng[[4]](#footnote-4) (chiếm 51,78% tổng nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42 đã xử lý); *(ii)* Xử lý các khoản nợ đang hạch toán ngoài bảng cân đối kế toán xác định theo Nghị quyết số 42 là 98,4 nghìn tỷ đồng (chiếm 26,36% tổng nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42 đã xử lý); *(iii)* Xử lý các khoản nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42 đã bán cho VAMC được thanh toán bằng TPĐB là 81,6 nghìn tỷ đồng[[5]](#footnote-5) (chiếm 21,85% tổng nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42 đã xử lý).

Tổng số nợ xấu xác định theo Nghị quyết số 42 được xử lý từ 15/8/2017 đến 30/11/2021 đạt trung bình khoảng 5,66 nghìn tỷ đồng/tháng, cao hơn khoảng 2,14 nghìn tỷ đồng/tháng so với kết quả xử lý nợ xấu trung bình tại thời điểm trước khi Nghị quyết số 42 có hiệu lực *(trung bình từ năm 2012 – 2017, hệ thống các TCTD xử lý được 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, 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, xử lý nợ xấu nội bảng thông qua hình thức khách hàng trả nợ tăng cao, từ 15/8/2017 đến 30/11/2021, xử lý nợ xấu nội bảng xác định theo Nghị quyết số 42 thông qua hình thức khách hàng trả nợ là 144,5 nghìn tỷ đồng (chiếm 38,71% tổng nợ xấu theo Nghị quyết số 42 đã xử lý), cao hơn nhiều so với tỷ trọng nợ xấu được xử lý do khách hàng tự trả nợ/tổng nợ xấu trước khi Nghị quyết số 42 có hiệu lực *(tỷ trọng nợ xấu được xử lý do khách hàng trả trung bình năm từ 2012-2017 nợ/tổng nợ xấu 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 đã ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng tín dụng của hệ thống các TCTD. Nợ xấu và tỷ lệ nợ xấu nội bảng tăng liên tục từ năm 2020 đến nay, đến cuối tháng 11/2021 tỷ lệ nợ xấu nội bảng của hệ thống các TCTD ở mức 1,98%, ước tính đến cuối tháng 12/2021 ở mức trên 2,0%. Trong trường hợp đánh giá một cách thận trọng[[6]](#footnote-6), tỷ lệ nợ xấu nội bảng, nợ bán cho VAMC và các khoản nợ tiềm ẩn thành nợ xấu ở mức cao (so với tổng dư nợ) là 7,42%. Như vậy, chất lượng tín dụng của hệ thống các TCTD nói chung đang tiềm ẩn nguy cơ rủi ro lớn, đáng quan ngại.

Với bối cảnh dịch bệnh Covid-19 như hiện nay, ước tính đến cuối năm 2021, tỷ lệ nợ xấu nội bảng, nợ bán cho VAMC chưa xử lý và các khoản tiềm ẩn trở thành nợ xấu (bao gồm nợ xấu tiềm ẩn do được cơ cấu lại và giữ nguyên nhóm nợ theo Thông tư 01) khoảng 7,32%. Trường hợp dịch bệnh vẫn diễn biến phức tạp và chưa được kiểm soát thì nợ xấu tiếp tục tăng cao, tỷ lệ nợ xấu nội bảng, nợ tiềm ẩn nợ xấu có thể cao hơn mức 7,5%.

Trong ngắn hạn, trường hợp kinh tế chậm phục hồi do tác động của dịch bệnh Covid-19 trong năm 2021 và dịch bệnh tiếp tục kéo dài sang năm 2022, tỷ lệ nợ xấu nội bảng, nợ xấu tiềm ẩn theo dự báo ở mức khá cao, thậm chí có thể lên đến trên 7,5%[[7]](#footnote-7) trong vòng 01 năm tới. Trong trung và dài hạn, nếu dịch bệnh Covid-19 tiếp tục diễn biến phức tạp, dự báo chất lượng tín dụng của hệ thống các TCTD sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng, tỷ lệ nợ xấu nội bảng và các khoản tiềm ẩn trở thành nợ xấu có thể tiếp tục tăng nhanh và ở mức cao hơn nữa. Như vậy, nguy cơ nợ xấu gia tăng trở lại do dịch bệnh Covid-19 sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến mọi hoạt động của nền kinh tế.

Ngoài ra, sau khi xử lý được khối lượng lớn nợ xấu trong năm 2018, 2019, tốc độ xử lý nợ xấu trong năm 2020 và năm 2021 có xu hướng chậm lại, trong đó xử lý nợ xấu theo hình thức khách hàng trả nợ giảm (năm 2020 giảm 12,98 nghìn tỷ đồng, chỉ tương đương 75,8% năm 2019) do dịch bệnh Covid-19 đã tác động, ảnh hưởng lớn đến tình hình tài chính của khách hàng. Đồng thời, việc xử lý TSBĐ, đặc biệt là TSBĐ bằng bất động sản cũng gặp nhiều khó khăn trong bối cảnh nền kinh tế cần thời gian để phục hồi và khuôn khổ pháp lý về xử lý nợ xấu và TSBĐ cần tiếp tục được rà soát, bổ sung và hoàn thiện.

Do đó, để thực hiện mục tiêu phấn đấu xử lý và kiểm soát tỷ lệ nợ xấu nội bảng của hệ thống các TCTD ở mức dưới 2% trong thời gian tới là thách thức không nhỏ đối với ngành Ngân hàng, đòi hỏi sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị, sự phối hợp chặt chẽ của các bộ, ngành, địa phương trong việc triển khai các giải pháp về xử lý nợ xấu, nâng cao chất lượng tín dụng của hệ thống các TCTD.

*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. Trên cơ sở các tồn tại nêu trên, tại Kế hoạch triển khai thực hiện Kết luận 19-KL/TW, Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Quyết định 2114/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã giao NHNN nghiên cứu, xây dựng Luật về xử lý nợ xấu của các TCTD. Tuy nhiên, trong thời gian xây dựng Luật xử lý nợ xấu, vẫn cần duy trì các chính sách tại Nghị quyết 42 để tiếp tục thể chế hóa chủ trương chính sách của Đảng, tiếp tục khắc phục những khó khăn, hạn chế trong việc xử lý nợ xấu của các TCTD, đặc biệt trong giai đoạn nền kinh tế bị ảnh hưởng bởi đại dịch Covid, tạo nền tảng cho sự phát triển an toàn, hiệu quả của hệ thống tổ chức tín dụng, gia tăng khả năng tiếp cận nguồn vốn tín dụng ngân hàng của doanh nghiệp, tạo điều kiện phát triển kinh tế bền vững.

*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 Thông báo số 384-TB/BCSĐCP ngày 26/10/2021 của Ban cán sự Đảng Chính phủ: *“Ngân hàng Nhà nước Việt Nam...đề xuất giải pháp xử lý nợ xấu phù hợp, trên cơ sở kế thừa và tổng kết thực hiện Nghị quyết số 42/2017/QH14 của Quốc hội để đề xuất gia hạn Nghị quyết này”.*

Do vậy, mục tiêu xây dựng chính sách là:

- Tiếp tục thực hiện 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**

**1.1. 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. Thực hiện kết luận của Bộ Chính trị tại Kết luận số 19-KL/TW và Đề án định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, NHNN được giao chủ trì nghiên cứu xây dựng Luật xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, trong thời gian xây dựng Luật xử lý nợ xấu, việc không tiếp tục thực hiện Nghị quyết 42/2017/QH14 sẽ dẫn đến không còn hành lang pháp lý cho cơ chế xử lý nợ xấu của các TCTD, VAMC.

**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 tiếp tục thực hiện 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**: Tiếp tục thực hiện các quy định của Nghị quyết 42 dưới hình thức ban hành một Nghị quyết về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết.

**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 tiếp tục thực hiện 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[[8]](#footnote-8), 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:** Tiếp tục thực hiện các quy định của Nghị quyết 42 dưới hình thức ban hành một Nghị quyết về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết, tạo hành lang pháp lý lâu dài, ổn định cho các TCTD xử lý nợ xấu, giảm sự xung đột giữa quy định tại Nghị quyết 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 tiếp tục thực hiện Nghị quyết trong thời gian ban hành Luật xử lý nợ xấu của các TCTD 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 ban hành Nghị quyết về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết 42/2017/QH14 về thí điểm xử lý nợ xấu của các 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. 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 TPĐB theo Nghị quyết số 42. [↑](#footnote-ref-1)
2. Nợ xấu được xác theo Nghị quyết số 42 tại thời điểm cuối ngày 14/8/2017 (thời điểm Nghị quyết số 42 bắt đầu có hiệu lực) là 498,5 nghìn tỷ đồng. [↑](#footnote-ref-2)
3. Không bao gồm nợ xấu xử lý bằng sử dụng dự phòng rủi ro và hình thức TCTD bán nợ cho VAMC thông qua phát hành TPĐB. [↑](#footnote-ref-3)
4. Nợ xấu nội bảng xác định theo Nghị quyết số 42 được xử lý dưới các hình thức: *(i)* Khách hàng trả nợ: 141,7 nghìn tỷ đồng; *(ii)* TCTD nhận TSBĐ thay cho nghĩa vụ trả nợ: 3,2 nghìn tỷ đồng; *(iii)* Bán, phát mại TSBĐ: 7,9 nghìn tỷ đồng; *(iv)* Bán cho các tổ chức khác: 24,0 nghìn tỷ đồng; *(v)* Các hình thức xử lý khác: 12,9 nghìn tỷ đồng. [↑](#footnote-ref-4)
5. Không bao gồm hình thức TCTD mua lại khoản nợ xấu từ VAMC. [↑](#footnote-ref-5)
6. Nếu tính cả dư nợ được cơ cấu và giữ nguyên nhóm nợ theo Thông tư 01/2020/TT-NHNN và các văn bản sửa đổi, bổ sung (Thông tư 01) có nguy cơ chuyển thành nợ xấu. [↑](#footnote-ref-6)
7. Trường hợp tính thêm các khoản nợ tiềm ẩn trở thành nợ xấu do được cơ cấu lại và giữ nguyên nhóm nợ theo Thông tư 01 và các văn bản sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế (nếu có). [↑](#footnote-ref-7)
8. 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-8)