

DỰ THẢO XIN Ý KIẾN

**BÁO CÁO**

**Tổng kết việc thi hành Nghị quyết số 42/2017/QH14 về thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng và Chương VII Luật các Tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15**

Trong thời gian qua, công tác xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài (sau đây gọi tắt là TCTD) luôn nhận được sự quan tâm, chỉ đạo sát sao của Đảng, Quốc hội, Chính phủ và sự vào cuộc mạnh mẽ của các cấp, các ngành, các tổ chức xã hội, cùng sự quan tâm của đông đảo cử tri cả nước. Đặc biệt, với việc Quốc hội thể chế hóa các chính sách nhằm hỗ trợ việc xử lý nợ xấu, xử lý tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu thông qua việc ban hành Nghị quyết số 42/2017/QH14 ngày 21/6/2017 về thí điểm xử lý nợ xấu của các TCTD (Nghị quyết số 42/2017/QH14) cũng như việc luật hóa một số quy định của Nghị quyết số 42/2017/QH14 tại Luật các Tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15, các vướng mắc, khó khăn trong công tác xử lý nợ xấu, xử lý tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu đã từng bước được khắc phục, mang lại nhiều kết quả tích cực cho ngành ngân hàng nói riêng và cho nền kinh tế nói chung.

Thực hiện Điều 19 Nghị quyết số 42/2017/QH14 và kết luận của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại Thông báo số 882/TB-TTKQH ngày 06/4/2022<sup>1</sup>, Thông báo số 906/TB-TTKQH ngày 21/4/2022<sup>2</sup>, Nghị quyết số 19/2022/UBTVQH ngày 18/4/2022<sup>3</sup>, Chính phủ đã có Báo cáo số 174/BC-CP ngày 11/5/2022 báo cáo Quốc hội tổng kết thực hiện Nghị quyết số 42/2017/QH14. Tiếp đó, thực hiện Nghị quyết số 63/2022/QH15 ngày 16/6/2022 của Quốc hội về Kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XV, Chính phủ đã nghiên cứu, đề xuất luật hóa các quy định về xử lý nợ xấu, tài sản bảo đảm (TSBĐ) của khoản nợ xấu cùng với việc rà soát, sửa đổi, bổ sung Luật các TCTD số 47/2010/QH12 và Luật số 17/2017/QH14 sửa đổi, bổ sung Luật các TCTD số 47/2010/QH12.

Luật các Tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 (Luật các TCTD) đã luật hóa

<sup>1</sup> Kết luận của UBTVQH về tổng kết thực hiện Nghị quyết số 42/2017/QH14 và dự thảo Nghị quyết kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ quy định của Nghị quyết số 42/2017/QH14

<sup>2</sup> Kết luận của UBTVQH về dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022

<sup>3</sup> Nghị quyết của UBTVQH về việc điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022

một số quy định của Nghị quyết số 42/2017/QH14 như xử lý TSBĐ là dự án bất động sản; phân bổ lãi dự thu, chênh lệch khi bán khoản nợ xấu của TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ. Luật các TCTD không luật hóa quy định về quyền thu giữ TSBĐ (trừ quy định về việc chuyển tiếp tại khoản 6 Điều 210 Luật các TCTD); cũng như quy định về kê biên TSBĐ của bên phải thi hành án và quy định về hoàn trả TSBĐ là vật chứng trong vụ án hình sự.

Việc không luật hóa các quy định về thu giữ TSBĐ, kê biên TSBĐ của bên phải thi hành án, hoàn trả TSBĐ là vật chứng trong vụ án hình sự đã dẫn đến hệ quả là khi hết hiệu lực thi hành Nghị quyết số 42/2017/QH14 (đến hết ngày 31/12/2023), các quy định liên quan đến (i) quyền thu giữ TSBĐ; (ii) kê biên TSBĐ của bên phải thi hành án; và (iii) hoàn trả TSBĐ là vật chứng trong vụ án hình sự tại Nghị quyết số 42/2017/QH14 không còn được áp dụng.

Các vướng mắc, khó khăn của TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ liên quan đến các nội dung trên - đã được ghi nhận trước khi Nghị quyết số 42/2017/QH14 được ban hành - sẽ tiếp tục là nhân tố gây ra hạn chế trong công tác xử lý nợ xấu và xử lý TSBĐ gắn liền với khoản nợ xấu; làm kéo dài quá trình xử lý nợ xấu, ảnh hưởng đến việc cơ cấu lại hệ thống các TCTD, nhất là các TCTD yếu kém. Đặc biệt, khi không có công cụ hữu hiệu để xử lý nợ xấu, xử lý TSBĐ gắn liền với khoản nợ xấu, trong thời gian tới, việc xử lý nợ xấu nói chung và xử lý TSBĐ của khoản nợ xấu nói riêng bị chậm trễ, từ đó ảnh hưởng đến tình hình tài chính của các TCTD cũng như có thể hạn chế khả năng tiếp cận tín dụng của khách hàng là doanh nghiệp và người dân. Điều này đặt ra yêu cầu tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về xử lý nợ xấu, xử lý TSBĐ của khoản nợ xấu.

Thực hiện quy định tại Điều 34 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành (Luật BHVBQPPL), Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) tổng kết việc thi hành Nghị quyết số 42/2017/QH14 và Chương VII Luật các TCTD như sau:

## **I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN**

### **1. Công tác tổ chức thi hành Nghị quyết số 42/2017/QH14 và Chương VII Luật các Tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15**

Như đã nêu tại Báo cáo số 174/BC-CP, Nghị quyết số 42/2017/QH14 được ban hành trong bối cảnh hoạt động của hệ thống TCTD còn nhiều khó khăn, thanh khoản căng thẳng, nợ xấu – “cục máu đông” của hệ thống các TCTD tích tụ rất lớn, một bộ phận không nhỏ các TCTD trong trạng thái thiếu hụt nghiêm trọng khả năng chi trả, tiềm ẩn rủi ro gây đổ vỡ hệ thống, tác động đến toàn bộ đời sống, kinh tế, xã hội và hoạt động sản xuất, kinh doanh của người dân và doanh nghiệp.

Tình trạng trên xuất phát từ nguyên nhân chủ yếu là các vướng mắc về mặt pháp lý. Các quy định pháp luật về xử lý TSBĐ để thu hồi nợ (trước khi Nghị quyết số 42/2017/QH14 được ban hành) về cơ bản đã có nhiều bất cập, làm hạn chế tiến độ, hiệu quả của việc xử lý nợ xấu trong ngành ngân hàng; TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ không được chủ động, toàn quyền xử lý TSBĐ khi khách hàng không thực hiện nghĩa vụ trả nợ, khiến cho tỷ lệ nợ xấu luôn chiếm tỷ trọng cao ở một số TCTD. Do vậy, khi Nghị quyết số 42/2017/QH14 – với nhiều cơ chế, chính sách đặc thù hỗ trợ việc xử lý nợ xấu, xử lý TSBĐ của khoản nợ xấu – được ban hành, NHNN và các cơ quan có thẩm quyền đã tích cực, khẩn trương, chủ động tổ chức, triển khai để các quy định này sớm đi vào đời sống, sớm phát sinh hiệu quả tích cực đối với nền kinh tế.

Tương tự, khi Luật các TCTD được ban hành, việc luật hóa một số quy định của Nghị quyết số 42/2017/QH14 tại Luật các TCTD đã tạo cơ sở pháp lý ổn định, lâu dài để các TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ thực hiện hoạt động kinh doanh một cách an toàn, hiệu quả.

### **1.1. Công tác hoàn thiện thể chế**

Công tác hoàn thiện thể chế để triển khai, thực hiện Nghị quyết số 42/2017/QH14 cũng như Chương VII Luật các TCTD đã được NHNN và các cơ quan có thẩm quyền kịp thời thực hiện.

(i) NHNN đã ban hành các văn bản, chỉ thị hướng dẫn các TCTD, công ty Quản lý tài sản của các TCTD (VAMC) triển khai thực hiện Nghị quyết số 42/2017/QH14 cũng như Luật các TCTD.

(ii) Đồng thời, NHNN đã ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định hoạt động mua, bán và xử lý nợ xấu của VAMC<sup>4</sup>; trình Chính phủ ban hành Nghị định quy định chi tiết về việc thẩm định giá khởi điểm của khoản nợ xấu, TSBĐ

<sup>4</sup> Thông tư số 19/2013/TT-NHNN ngày 06 tháng 9 năm 2013 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về việc mua, bán và xử lý nợ xấu của Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam; Thông tư số 14/2015/TT-NHNN ngày 28 tháng 8 năm 2015 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 19/2013/TT-NHNN ngày 06 tháng 9 năm 2013 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước quy định về việc mua, bán và xử lý nợ xấu của Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam; Thông tư số 08/2016/TT-NHNN ngày 16 tháng 6 năm 2016 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 19/2013/TT-NHNN ngày 06 tháng 9 năm 2013 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước quy định về việc mua, bán và xử lý nợ xấu của Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam; Thông tư số 09/2017/TT-NHNN ngày 14 tháng 8 năm 2017 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 19/2013/TT-NHNN ngày 06 tháng 9 năm 2013 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về việc mua, bán và xử lý nợ xấu của Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam; Thông tư số 32/2019/TT-NHNN ngày 31 tháng 12 năm 2019 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 19/2013/TT-NHNN ngày 06 tháng 9 năm 2013 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về việc mua, bán và xử lý nợ xấu của Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam; Thông tư số 03/2024/TT-NHNN ngày 16 tháng 5 năm 2024 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số Điều của Thông tư số 19/2013/TT-NHNN ngày 06 tháng 9 năm 2013 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về việc mua, bán và xử lý nợ xấu của Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam.

của khoản nợ xấu và việc thành lập Hội đồng đầu giá nợ xấu, TSBĐ của khoản nợ xấu đối với khoản nợ xấu, TSBĐ của khoản nợ xấu có giá trị lớn<sup>5</sup>.

(iii) Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Thông tư hướng dẫn Điều 9 Nghị quyết số 42/2017/QH14 về quyền nhận thế chấp, đăng ký thế chấp quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất hình thành trong tương lai là TSBĐ của khoản nợ đã mua của VAMC<sup>6</sup>.

(iv) Bên cạnh đó, các Bộ, ngành cũng tích cực ban hành các văn bản hướng dẫn, chỉ đạo để đẩy mạnh tính hiệu quả, hiệu lực của Nghị quyết số 42/2017/QH14 (như đã nêu tại Báo cáo số 174/BC-CP).

(v) Từ những kết quả tích cực mà Nghị quyết số 42/2017/QH14 (như đã nêu tại Báo cáo số 174/BC-CP) đã đem lại cho ngành ngân hàng nói riêng và cho nền kinh tế nói chung, NHNN đã tham mưu Chính phủ trình Quốc hội luật hóa một số quy định của Nghị quyết số 42/2017/QH14 như xử lý TSBĐ là dự án bất động sản; phân bổ lãi dự thu, chênh lệch khi bán khoản nợ xấu của TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ.

Luật các TCTD không luật hóa quy định về quyền thu giữ TSBĐ (trừ quy định về việc chuyển tiếp tại khoản 6 Điều 210 Luật các TCTD); cũng như quy định về kê biên TSBĐ của bên phải thi hành án và quy định về hoàn trả TSBĐ là vật chứng trong vụ án hình sự.

## **1.2. Công tác phổ biến, tuyên truyền, rà soát, hỗ trợ pháp lý, hướng dẫn tháo gỡ vướng mắc, khó khăn trong thi hành pháp luật**

Xác định việc triển khai các chính sách hỗ trợ công tác xử lý nợ xấu, xử lý TSBĐ của khoản nợ xấu theo Nghị quyết số 42/2017/QH14 và Chương VII Luật các TCTD là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của ngành ngân hàng nhằm xử lý nhanh, triệt để, hiệu quả nợ xấu của các TCTD, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo NHNN phối hợp với các bộ, ngành có liên quan chủ động, tích cực triển khai quyết liệt, đồng bộ các nhiệm vụ được giao.

Để các chính sách kịp thời đi vào đời sống, NHNN đã phối hợp với các bộ, ngành đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến Nghị quyết số 42/2017/QH14 và Luật các TCTD. Việc phổ biến, tuyên truyền các chính sách mới được thể hiện thông qua các hình thức đa dạng như tổ chức các tọa đàm, hội nghị, đăng tải các bài viết để truyền thông về các chính sách cũng như kết quả tích cực đạt được từ

<sup>5</sup> Nghị định số 61/2017/NĐ-CP ngày 16/5/2017 của Chính phủ quy định chi tiết về việc thẩm định giá khởi điểm của khoản nợ xấu, TSBĐ của khoản nợ xấu và việc thành lập Hội đồng đầu giá nợ xấu, TSBĐ của khoản nợ xấu đối với khoản nợ xấu, TSBĐ của khoản nợ xấu có giá trị lớn

<sup>6</sup> Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29/9/2017 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường.

việc áp dụng các chính sách mới; đồng thời, ghi nhận đề kịp thời giải quyết các vướng mắc, khó khăn về mặt pháp lý liên quan đến việc áp dụng các chính sách về xử lý nợ xấu và TSBĐ của khoản nợ xấu.

Bên cạnh đó, NHNN cũng đã chủ động phối hợp với các bộ, ngành có liên quan đến rà soát những khó khăn, vướng mắc, bất cập, xung đột pháp lý giữa hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật ngành ngân hàng với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật khác nhằm tạo lập khuôn khổ pháp lý đồng bộ để triển khai, thực hiện các chính sách về xử lý nợ xấu, xử lý TSBĐ của khoản nợ xấu; kịp thời có văn bản gửi các bộ, ngành để phối hợp, hỗ trợ, hướng dẫn, tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện các chính sách về xử lý nợ xấu, xử lý TSBĐ của khoản nợ xấu.

## **2. Kết quả chủ yếu trong thi hành Nghị quyết số 42/2017/QH14 và Chương VII Luật các TCTD**

2.1. Với sự quyết tâm vào cuộc của toàn hệ thống chính trị, kể từ khi Nghị quyết số 42/2017/QH14 có hiệu lực thi hành, công tác xử lý nợ xấu đã có những chuyển biến tích cực, góp phần không nhỏ vào kết quả thực hiện công tác cơ cấu lại hệ thống các TCTD gắn với xử lý nợ xấu giai đoạn 2016-2020. Cụ thể:

(i) Nghị quyết số 42/2017/QH14 cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo lập khuôn khổ pháp lý để xử lý các khoản nợ xấu. Các chính sách tại Nghị quyết số 42/2017/QH14 được thực thi trên thực tế đã tạo ra những chuyển biến tích cực trong công tác xử lý nợ xấu, ý thức trả nợ của khách hàng đã cải thiện.

Nghị quyết số 42/2017/QH14 đã tạo cơ sở pháp lý để thúc đẩy và khơi thông việc xử lý khối nợ xấu, cải thiện lịch sử tín dụng và nâng cao khả năng tiếp cận tín dụng của khách hàng.

(ii) Nghị quyết số 42/2017/QH14 đã tháo gỡ những khó khăn vướng mắc, hỗ trợ các TCTD trong việc xử lý nợ xấu, từng bước đảm bảo và bảo vệ được quyền của chủ nợ. Thông qua cơ chế thí điểm, Nghị quyết số 42/2017/QH14 đã tạo điều kiện cho hệ thống các TCTD xử lý nợ xấu được chủ động hơn, tháo gỡ những vướng mắc về mặt pháp lý tồn tại trong thời gian trước khi có Nghị quyết số 42/2017/QH14.

(iii) Kết quả xử lý nợ xấu theo Nghị quyết số 42/2017/QH14 cũng đã tác động tích cực đến quá trình tái cơ cấu, bảo đảm an toàn của hệ thống các TCTD vì khi nợ xấu được xử lý sẽ khơi thông nguồn vốn và tạo điều kiện giảm chi phí cũng như tăng cường năng lực tài chính cho các TCTD. Nhờ đó, các TCTD có điều kiện hạ mặt bằng lãi suất, hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong nền kinh tế, đặc biệt trong giai đoạn các doanh nghiệp và người dân gặp nhiều khó khăn do dịch

bệnh cũng như khó khăn khách quan gây ra.

(iv) Kể từ khi Nghị quyết số 42/2017/QH14 có hiệu lực, việc xử lý nợ xấu thông qua hình thức khách hàng tự trả nợ; xử lý, bán, phát mại TSBĐ... tăng cao. Theo đó, lũy kế từ 15/8/2017 đến 31/12/2023, trong tổng số 443,8 nghìn tỷ đồng nợ xấu theo Nghị quyết số 42/2017/QH14 đã được xử lý có 161,3 nghìn tỷ đồng là do khách hàng tự trả nợ (chiếm 36,35%), cao hơn so với mức 22,8% trung bình năm từ 2012-2017 do khách hàng tự trả nợ/tổng nợ xấu nội bảng đã xử lý. Đồng thời, kết quả xử lý, bán, phát mại TSBĐ để thu hồi nợ đạt 92,5 nghìn tỷ đồng (chiếm 20,85%).

Tính trung bình nợ xấu đã xử lý đạt khoảng 5,80 nghìn tỷ đồng/tháng, cao hơn khoảng 2,28 nghìn tỷ đồng/tháng so với kết quả xử lý nợ xấu trung bình tại thời điểm trước khi Nghị quyết số 42/2017/QH14 có hiệu lực (trung bình từ năm 2012-2017, hệ thống các TCTD xử lý được khoảng 3,52 nghìn tỷ đồng/tháng).

2.2. Về cơ bản, Nghị quyết số 42/2017/QH14 và Chương VII Luật các TCTD đã đạt được một số mục tiêu, yêu cầu chủ yếu đặt ra khi xây dựng Nghị quyết và Luật, đó là:

(i) Tạo khuôn khổ pháp lý đồng bộ về xử lý nợ xấu, đảm bảo phù hợp với thực tiễn và tiệm cận các chuẩn mực, thông lệ quốc tế cũng như xử lý những vấn đề bất cập, xung đột pháp lý giữa các văn bản quy phạm pháp luật;

(ii) Xử lý vướng mắc, khó khăn liên quan đến xử lý nợ xấu và TSBĐ của khoản nợ xấu, tạo cơ chế xử lý đồng bộ, thống nhất, hiệu quả, khả thi, kiểm soát chặt chẽ các khoản nợ xấu và xử lý TSBĐ của các khoản nợ xấu của TCTD, đảm bảo các TCTD tiếp tục phát huy tốt vai trò là kênh dẫn vốn chủ đạo và đáp ứng nhu cầu vốn cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của nền kinh tế;

(iii) Xử lý cơ bản và duy trì tỷ lệ nợ xấu ở mức an toàn, dưới 3% tổng dư nợ của hệ thống TCTD, nâng cao vai trò, năng lực của Công ty Quản lý tài sản của các TCTD.

2.3. Trong thời gian vừa qua, thực hiện chức năng của Ngân hàng Trung ương, NHNN đã thực hiện các giải pháp điều hành tín dụng phù hợp với diễn biến kinh tế vĩ mô, lạm phát, góp phần hỗ trợ tăng trưởng kinh tế, kiểm soát lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đáp ứng vốn cho nền kinh tế. Đồng thời, NHNN đã chỉ đạo TCTD thực hiện tăng trưởng tín dụng an toàn, hiệu quả, nâng cao chất lượng tín dụng, kiểm soát và xử lý nợ xấu; hướng tín dụng vào các lĩnh vực sản xuất kinh doanh, lĩnh vực ưu tiên và các động lực tăng trưởng kinh tế theo chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; kiểm soát chặt chẽ tín dụng đối với lĩnh vực tiềm ẩn rủi ro. Theo đó, tín dụng đối với nền kinh tế tăng trưởng phù hợp với sức hấp thụ

vốn của nền kinh tế, góp phần hỗ trợ tăng trưởng kinh tế và kiểm soát lạm phát, đảm bảo an toàn hoạt động của TCTD. Tuy nhiên, theo ghi nhận thông tin từ các ngân hàng thương mại, tổ chức mua bán, xử lý nợ và Hiệp hội ngân hàng Việt Nam, một số quy định của Nghị quyết số 42/2017/QH14 không được luật hóa tại Luật các TCTD đã tạo ra độ chững trong công tác xử lý nợ xấu, xử lý TSBD của khoản nợ xấu, khiến công tác này chưa đạt được những kết quả khả quan như kỳ vọng.

## **II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

### **1. Hạn chế, bất cập trong việc xử lý TSBD, xử lý nợ xấu khi một số quy định của Nghị quyết số 42/2017/QH14 chưa được luật hóa tại Luật các TCTD**

#### **1.1. Về việc thu giữ TSBD**

Điều 301 Bộ luật dân sự 2015 quy định: “Trường hợp người đang giữ tài sản không giao tài sản thì bên nhận bảo đảm có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết, trừ trường hợp luật liên quan có quy định khác”.

Như vậy, trong trường hợp người đang giữ tài sản không giao tài sản, tổ chức mua bán, xử lý nợ, TCTD phải khởi kiện và chờ thi hành bản án, quyết định của Tòa án. Điều này cũng tạo áp lực lên cho các cơ quan xét xử. Bên cạnh đó, sự kéo dài về mặt thời gian cũng tạo nên tâm lý chây ỳ trả nợ của bên có nghĩa vụ. Đồng thời, pháp luật mới chỉ ghi nhận quyền yêu cầu Tòa án giải quyết việc người đang giữ tài sản không giao tài sản để bên nhận bảo đảm xử lý TSBD mà không quy định trực tiếp quyền thu giữ TSBD của bên nhận bảo đảm đã gây khó khăn rất lớn đến quyền xử lý TSBD của tổ chức mua bán, xử lý nợ và TCTD vì tổ chức mua bán, xử lý nợ cũng như các TCTD không thể thực hiện việc 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 TSBD nhằm kéo dài thời gian xử lý TSBD.

Ngoài ra, quá trình khởi kiện, tham gia tố tụng và tiến hành thi hành án theo quy định cho mỗi vụ án thường kéo dài nhiều năm, trong bối cảnh ngân hàng phải trích dự phòng rủi ro, dùng dự thu lãi trong khi vẫn phải trả chi phí huy động vốn hàng ngày. Thực trạng đó tạo ra rủi ro lớn, đặc biệt cho TCTD có hàm lượng cho vay bán lẻ tỷ trọng cao, hướng tới kích cầu, phải xử lý rất nhiều món nợ xấu giá trị nhỏ, địa lý phân tán, dẫn đến chi phí hoạt động cao trong vấn đề thu hồi nợ và làm giảm khả năng đẩy mạnh cho vay khách hàng, khó giảm được lãi suất cho vay.

Như vậy, việc xử lý TSBD của tổ chức mua bán, xử lý nợ, TCTD bị kéo dài cũng làm ảnh hưởng tiêu cực đến kết quả của việc xử lý nợ xấu, dẫn đến khó có thể khơi thông được nguồn vốn của hệ thống ngân hàng, làm ảnh hưởng đến mức

độ an toàn, lành mạnh của hệ thống ngân hàng và là một trong những nguyên nhân làm hạn chế việc tiếp cận tín dụng của khách hàng, hạn chế khả năng tăng trưởng tín dụng và tăng trưởng của nền kinh tế.

### **1.2. Về việc kê biên TSBĐ**

Điều 90 Luật Thi hành án dân sự (đã được sửa đổi, bổ sung) quy định cơ quan thi hành án dân sự có quyền kê biên tài sản cầm cố, thế chấp trong trường hợp người phải thi hành án không còn TSBĐ nào khác để thi hành án hoặc có mà không đủ nếu giá trị TSBĐ đó lớn hơn nghĩa vụ được bảo đảm và chi phí cưỡng chế thi hành án. Quy định này ảnh hưởng lớn đến quyền chủ nợ của bên nhận bảo đảm, làm gia tăng nợ xấu của hệ thống các TCTD, đặc biệt trong trường hợp TSBĐ hình thành từ vốn vay là nguồn chính để trả nợ cho TCTD. Trước đây, khi Điều 11 Nghị quyết số 42/2017/QH14 có hiệu lực, khó khăn của TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ đã cơ bản được khắc phục, xử lý. Vì vậy, khi quy định này không được luật hóa tại Luật các TCTD, TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ tiếp tục gặp khó khăn do TSBĐ có thể bị kê biên để thi hành án, kể cả để thực hiện các nghĩa vụ không phải thuộc trường hợp thi hành bản án, quyết định về cấp dưỡng, bồi thường thiệt hại về tính mạng, sức khỏe; điều này ảnh hưởng lớn đến quyền lợi chủ nợ của các TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ.

### **1.3. Về việc hoàn trả TSBĐ là vật chứng trong vụ án hình sự**

Khoản 3 Điều 106 Bộ Luật Tố tụng hình sự mới chỉ quy định việc trả lại tài sản đã thu giữ, tạm giữ nhưng không phải là vật chứng cho chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp tài sản đó; hoặc trả lại vật chứng cho chủ sở hữu hoặc người quản lý hợp pháp nếu xét thấy không ảnh hưởng đến việc xử lý vụ án và thi hành án.

Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa có quy định về việc hoàn trả tài sản/vật chứng là TSBĐ cho bên nhận bảo đảm sau khi cơ quan tiến hành tố tụng hoàn tất thủ tục xác định TSBĐ là vật chứng hay không phải vật chứng. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến quyền xử lý TSBĐ của TCTD (bên nhận bảo đảm) cũng như ảnh hưởng đến tiến độ và hiệu quả xử lý nợ xấu của các TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ. Do vậy, việc luật hóa quy định về hoàn trả tài sản là vật chứng trong vụ án hình sự cho bên nhận bảo đảm sẽ giúp khắc phục hạn chế trên.

Ngoài ra, khoản 1 Điều 126 Luật Xử lý vi phạm hành chính mới chỉ quy định: “Đối với tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thuộc trường hợp bị tịch thu nhưng đã đăng ký biện pháp bảo đảm thế chấp tài sản theo quy định của pháp luật dân sự thì bên nhận thế chấp được nhận lại tang vật, phương tiện hoặc trị giá tương đương với nghĩa vụ được bảo đảm...” mà chưa quy định cụ thể trường hợp



khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định không áp dụng hình thức tịch thu đối với tang vật, phương tiện trong vụ việc vi phạm hành chính thì hoàn trả tang vật, phương tiện là TSBĐ cho bên nhận bảo đảm, dẫn đến việc cơ quan có thẩm quyền hoàn trả tài sản cho chủ tài sản là bên bảo đảm, khiến bên nhận bảo đảm (TCTD) có thể không còn TSBĐ, gây thiệt hại cho TCTD. Do vậy, việc bổ sung quy định về hoàn trả tài sản là tang vật, phương tiện vi phạm hành chính sẽ giúp TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ bảo vệ được quyền lợi hợp pháp của mình.

## **2. Nguyên nhân của bất cập, hạn chế**

### **2.1. Nguyên nhân khách quan**

Những bất cập, hạn chế trên xuất phát từ việc khuôn khổ pháp lý của Việt Nam về xử lý TSBĐ, xử lý nợ xấu còn có sự chưa hoàn thiện, chưa xử lý được những đặc thù của lĩnh vực ngân hàng. Không giống như giao dịch dân sự thông thường, hoạt động ngân hàng được vận hành theo phương thức đi vay (nhận tiền gửi của người gửi tiền) để cho (doanh nghiệp, người dân) vay. Do vậy, ngân hàng chịu áp lực về thời gian cũng như chi phí để hoàn trả người gửi tiền khi được yêu cầu. Nếu áp dụng các quy định chung như đối với giao dịch vay dân sự (khởi kiện và chờ thi hành bản án, quyết định của Tòa án có thẩm quyền) hoặc không có quy định đặc thù riêng, quyền lợi của ngân hàng sẽ không được bảo vệ thích đáng, dẫn đến một mặt, ngân hàng không có khả năng hoàn trả tiền gửi cho người gửi tiền khi được yêu cầu, làm phát sinh các khủng hoảng tài chính theo hiệu ứng domino; mặt khác, ngân hàng không có xu hướng, động lực cho vay, dẫn đến vốn của ngân hàng không được xoay vòng, không tạo ra lợi nhuận, giá trị gia tăng cho nền kinh tế, khiến doanh nghiệp, người dân khó tiếp cận vốn vay hoặc tiếp cận vốn vay với chi phí cao.

Ngoài ra, ý thức trả nợ của một bộ phận khách hàng vay còn nhiều hạn chế, lợi dụng sự thiếu hụt của khuôn khổ pháp lý để trì hoãn, chây ì trong việc trả nợ.

### **2.2. Nguyên nhân chủ quan**

Bên cạnh đó, nguyên nhân chủ quan chính dẫn đến những khó khăn nêu trên là một bộ phận ngân hàng còn yếu trong khâu thẩm định hồ sơ xin cấp tín dụng cũng như kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn vay, tài sản cho thuê tài chính và trả nợ của khách hàng, dẫn đến việc cấp tín dụng, giải ngân cho các dự án, đối tượng có năng lực tài chính, khả năng trả nợ thấp. Để hạn chế điều này, Luật các TCTD đã quy định các TCTD phải tổ chức xét duyệt cấp tín dụng theo nguyên tắc phân định trách nhiệm giữa khâu thẩm định và quyết định cấp tín dụng; đồng thời, hiện nay, NHNN đang tích cực rà soát, nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng.

Ngoài ra, để xử lý các bất cập, hạn chế do khuôn khổ pháp lý về xử lý TSBD, xử lý nợ xấu chưa được hoàn thiện, NHNN đề xuất một số giải pháp, kiến nghị sửa đổi Luật các TCTD như dưới đây.

### **III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT**

#### **1. Chính sách 1: Luật hóa quy định về quyền thu giữ TSBD**

*a) Mục tiêu của chính sách:* Xử lý vướng mắc của các TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ trong quá trình xử lý TSBD, xử lý nợ xấu, nhằm đảm bảo cân bằng giữa quyền của chủ nợ và các quyền lợi hợp pháp của bên bảo đảm; đẩy nhanh tốc độ và chi phí xử lý TSBD, xử lý nợ xấu, từ đó góp phần giảm chi phí các khoản cấp tín dụng, hạ lãi suất, tăng cường khả năng quay vòng vốn và tiếp cận tín dụng của người dân và doanh nghiệp; tránh để phát sinh và bùng phát tình trạng người dân, doanh nghiệp tiếp cận “tín dụng đen”.

#### *b) Phương án sửa đổi, bổ sung Luật các TCTD*

Bổ sung Điều 198a vào sau Điều 198 Luật các TCTD theo hướng cho phép TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ được quyền thu giữ TSBD với các nội dung sau:

(i) Quy định rõ TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ được quyền thu giữ TSBD. Việc thu giữ TSBD chỉ được thực hiện trong trường hợp đồng bảo đảm có thỏa thuận về việc bên bảo đảm đồng ý cho bên nhận bảo đảm có quyền thu giữ TSBD của khoản nợ xấu khi phải xử lý TSBD theo quy định của pháp luật. Quy định này nhằm bảo đảm việc thu giữ TSBD đảm bảo tôn trọng quyền tự do, tự nguyện cam kết, thỏa thuận giữa các bên, phù hợp quy định của Hiến pháp và Bộ luật dân sự 2015.

(ii) Quy định về thu giữ TSBD không phải là việc thu giữ đơn phương, vô điều kiện mà phải tuân thủ phạm vi, giới hạn, điều kiện thu giữ. Đồng thời, cần quy định về trình tự, thủ tục thu giữ, công bằng, công khai, minh bạch, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của bên có nghĩa vụ, TCTD và các bên có liên quan. Cụ thể: để thực hiện được việc thu giữ phải bảo đảm đáp ứng các điều kiện: (1) Khi xảy ra trường hợp xử lý TSBD theo quy định của pháp luật về dân sự; (2) Tại hợp đồng bảo đảm có thỏa thuận về việc bên bảo đảm đồng ý cho bên nhận bảo đảm có quyền thu giữ TSBD của khoản nợ xấu; (3) Biện pháp bảo đảm đã phát sinh hiệu lực đối kháng với bên thứ ba theo quy định của pháp luật về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ; (4) TSBD không phải là tài sản tranh chấp trong vụ án đã được thụ lý nhưng chưa được giải quyết hoặc đang được giải quyết tại Tòa án có thẩm quyền; không đang bị Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời; không đang bị kê biên hoặc áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án theo quy định của

pháp luật; (5) TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ đã hoàn thành nghĩa vụ công khai thông tin về thời gian, địa điểm thu giữ TSBĐ, TSBĐ được thu giữ, lý do thu giữ dưới các hình thức: (a) Đăng tải thông tin trên trang thông tin điện tử của mình; (b) Gửi văn bản thông báo cho Ủy ban nhân dân cấp xã và cơ quan Công an nơi có TSBĐ; (c) Niêm yết văn bản thông báo tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã; (d) Thông báo cho bên bảo đảm và bên cùng nhận bảo đảm, người giữ TSBĐ. Thời hạn thông báo được quy định là 15 ngày đối với bất động sản. Phương thức thông báo được thực hiện theo thỏa thuận hoặc gửi cho bên bảo đảm, bên thứ ba có liên quan bằng văn bản trực tiếp hoặc thông qua ủy quyền, dịch vụ bưu chính, phương tiện điện tử hoặc phương thức khác.

(iii) Đồng thời, để tránh việc lạm dụng quyền thu giữ TSBĐ, cần quy định rõ trong quá trình thu giữ, TCTD không được áp dụng các biện pháp vi phạm điều cấm của pháp luật, trái đạo đức xã hội; TCTD chỉ được ủy quyền thu giữ cho công ty quản lý nợ và khai thác tài sản thuộc tổ chức tín dụng đó; tổ chức mua bán, xử lý nợ chỉ được ủy quyền thu giữ cho tổ chức tín dụng bán nợ, công ty quản lý nợ và khai thác tài sản thuộc TCTD bán nợ.

## ***2. Chính sách 2: Luật hóa quy định về kê biên TSBĐ của bên phải thi hành án***

a) *Mục tiêu của chính sách:* Khắc phục được khó khăn, vướng mắc của TCTD, tổ chức mua bán, xử lý nợ trong việc bảo đảm quyền lợi hợp pháp của mình nhưng vẫn đảm bảo việc thi hành án đối với một số nghĩa vụ như cấp dưỡng, bồi thường thiệt hại về tính mạng, sức khỏe.

### ***b) Phương án sửa đổi, bổ sung Luật các TCTD***

Bổ sung Điều 198b vào sau Điều 198 Luật các TCTD theo hướng TSBĐ của khoản nợ xấu của bên phải thi hành án đang bảo đảm cho nghĩa vụ trả nợ tại tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, tổ chức mua bán, xử lý nợ không bị kê biên để thực hiện nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật về thi hành án dân sự, trừ trường hợp thi hành bản án, quyết định về cấp dưỡng, bồi thường thiệt hại về tính mạng, sức khỏe hoặc trường hợp có sự đồng ý bằng văn bản của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, tổ chức mua bán, xử lý nợ.

## ***3. Chính sách 3: Luật hóa quy định về hoàn trả TSBĐ là vật chứng trong vụ án hình sự và bổ sung quy định về hoàn trả TSBĐ là tang vật, phương tiện vi phạm hành chính***

a) *Mục tiêu của chính sách:* Nhằm hoàn thiện các quy định, tạo hành lang pháp lý đầy đủ, toàn diện để kịp thời khắc phục các bất cập, vướng mắc có tính cấp bách trong thực tiễn, tháo gỡ điểm nghẽn trong công tác xử lý và thu hồi nợ

xấu nhằm góp phần xây dựng kiến trúc thượng tầng đồng bộ, sẵn sàng để tăng tốc, bứt phá, thúc đẩy tăng trưởng của nền kinh tế, nhằm phát huy vai trò của ngành ngân hàng – là mạch máu của nền kinh tế.

*b) Phương án sửa đổi, bổ sung Luật các TCTD*

Bổ sung Điều 198c vào sau Điều 198 Luật các TCTD theo hướng sau khi hoàn tất thủ tục xác định chứng cứ và xét thấy không ảnh hưởng đến việc xử lý vụ án, cơ quan tiến hành tố tụng có trách nhiệm hoàn trả vật chứng trong vụ án hình sự là TSBĐ của khoản nợ xấu theo đề nghị của bên nhận bảo đảm là tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, tổ chức mua bán, xử lý nợ.

Đối với tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là TSBĐ của khoản nợ xấu bị tạm giữ, cơ quan có thẩm quyền có trách nhiệm hoàn trả cho bên nhận bảo đảm là tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, tổ chức mua bán, xử lý nợ khi có đề nghị của các chủ thể này.

Trên đây là Báo cáo tổng kết thi hành Nghị quyết số 42/2017/QH14 và Chương VII Luật các Tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15./.

***Nơi nhận:***

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Thống đốc;
- Văn phòng Trung ương Đảng (để báo cáo Bộ Chính trị);
- Văn phòng Quốc hội;
- Văn phòng Chính phủ;
- Ủy ban Kinh tế và Tài chính của Quốc hội;
- Ủy ban Pháp luật và Tư pháp của Quốc hội;
- Lưu: VT, PC, T.L.Anh.

**THÔNG ĐỐC**