

Pháp luật phá sản ngân hàng ở Việt Nam: từ nhận thức đến thực thi còn nhiều thử thách

VIÊN THẾ GIANG

1. Áp dụng Luật phá sản tại Việt Nam:

Khác với các nước, ở Việt Nam, pháp luật về phá sản xuất hiện muộn. Trong cơ chế kinh tế kế hoạch hóa tập trung bao cấp không có hiện tượng phá sản và vì vậy không cần Luật phá sản. Bởi lẽ, trong chế độ kinh tế chỉ có hai thành phần kinh tế là thành phần kinh tế Nhà nước và thành phần kinh tế tập thể, chúng không cạnh tranh với nhau, mà tồn tại nhằm thực hiện các chỉ tiêu pháp lệnh mà Nhà nước giao. Nếu vì thực hiện chỉ tiêu kế hoạch mà thua lỗ thì Nhà nước sẽ là người bù lỗ và cơ chế giải quyết cho các doanh nghiệp rút khỏi thị trường là cho các doanh nghiệp giải thể.

Bước sang nền kinh tế thị trường, chúng ta buộc phải thừa nhận các quy luật vốn có của nó và Nhà nước đã bắt tay vào xây dựng Luật phá sản và được Quốc hội thông qua ngày 29 tháng 12 năm 1993. Tuy vậy, hiếm thấy một đạo luật nào tốn tiền biên soạn mà ít được dùng trong thực tế như Luật phá sản doanh nghiệp năm 1993. Gần 10 năm từ ngày Luật phá sản được ban hành, tổng số đơn nại đến tòa án yêu cầu phá sản doanh nghiệp (PSDN) trên toàn quốc chỉ đếm được trên đầu ngón tay [Theo VnExpress, Thứ hai, 19/11/2001, 10:17 (GMT+7): Tại TP Hồ Chí Minh, tổng số đơn yêu cầu phá sản doanh nghiệp trong giai đoạn 1993-2001 là 11, trong số đó chỉ có 8 doanh nghiệp được tuyên bố phá sản]. Đối chiếu với tình trạng nợ đọng phổ biến của doanh nghiệp Nhà nước và sự bùng nổ của hàng chục vạn doanh nghiệp dân doanh mỗi năm- trong đó vô số doanh nghiệp làm ăn yếu

Làm sao để bảo đảm môi trường kinh doanh ngân hàng thực sự an toàn và hiệu quả vẫn đang là vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu. Thiết lập một cơ chế gia nhập và rút khỏi thị trường một cách thuận lợi là cần thiết nhằm bảo đảm cho thị trường vận hành một cách nhịp nhàng. Bài viết xin được đóng góp một vài ý kiến về vấn đề phá sản ngân hàng ở nước ta, nhân dịp chúng ta tiến hành sửa đổi toàn diện Luật Ngân hàng Nhà nước và Luật các Tổ chức tín dụng.

kém hoặc nợ lặn g l e r ú t lui dần khỏi thị trường, sự vắng b ó n g c u ' a m o t trật tự pháp l u a t d a n x e p quyền lợi của chủ nợ và do- an h nghiệp mắc nợ một cách v a n minh đang đặt ra nhiều vấn đề cần có lời giải đáp¹.

Luật phá sản 2004 được Quốc hội thông qua năm 2004 hứa hẹn sẽ giải quyết được những bất cập trong các quy định của Luật phá sản doanh nghiệp 1993. Song qua hơn 03 năm thực thi Luật phá sản 2004 số lượng doanh nghiệp bị tuyên bố phá sản cũng không

v ớ nhiều. Theo ông Phạm Xuân Thọ - Chánh tòa kinh tế Tòa án Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh thì do giới doanh nhân vẫn chưa có thói quen cầu viện đến công lý để giải quyết các vấn đề phát sinh trong hoạt động kinh doanh. Thói quen này cộng với tâm lý sợ mang tiếng bị phá sản cũng khiến giới đầu tư không làm thủ tục phá sản tại Tòa mà tự giải quyết nội bộ với nhau.

Luật phá sản là một thiết chế không thể thiếu của nền kinh tế thị trường, nó sẽ góp phần thiết lập trật tự kinh doanh an toàn và hiệu quả. Những gì mà thực tiễn thi

hành pháp luật phá sản ở nước ta thời gian qua đã đặt ra yêu cầu là nâng cao hiệu quả thực thi Luật phá sản; Luật phá sản cần trở thành công cụ hữu hiệu cho



thương nhân tự dàn xếp, hòa giải phục vụ cho các hoạt động kinh doanh có như vậy thì mới chấm dứt tình trạng doanh nghiệp “chết” nhưng không “chôn” được, doanh nhân xa lánh và không muốn tìm đến Luật phá sản khi cần.

2. Vì sao phá sản ngân hàng lại khó?

Theo quy định của Luật các TCTD 1997 và Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật các TCTD 1997 năm 2004, TCTD được hiểu là *doanh nghiệp được thành lập theo quy định của Luật các TCTD và các quy định khác của pháp luật để hoạt động ngân hàng*. Các TCTD trong đó nòng cốt là các ngân hàng thương mại thực hiện toàn bộ các hoạt động kinh doanh ngân hàng và các hoạt động kinh doanh khác có liên quan bao gồm các hoạt động kinh doanh tiền tệ và dịch vụ ngân hàng với nội dung thường xuyên là nhận tiền gửi, sử dụng số tiền này để cấp tín dụng và cung ứng các dịch vụ thanh toán. Các quan hệ tín dụng được dựa trên uy tín của các bên. Khi TCTD lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán, chi trả các khoản tiền gửi cho người gửi tiền (dù là mất thanh toán nội bộ hay mất khả năng thanh toán của toàn bộ ngân hàng) thì uy tín cũng như vị thế của các TCTD trên thị trường bị giảm sút, và hệ quả là khách hàng đến rút tiền ô ạt, làm trầm trọng thêm tình trạng mất khả năng thanh toán của TCTD.

Là kênh dẫn chuyển vốn, là “mạch máu” của nền kinh tế, các TCTD ngày càng đóng góp rất quan trọng vào sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước, song rủi ro từ hoạt động kinh doanh ngân hàng lại mang tính chất dây chuyền, gây hiệu ứng đặc biệt lớn đối với nền kinh tế, ảnh hưởng đến việc cung ứng vốn cho nền kinh tế hoạt động. Không những thế, hoạt động của các TCTD cũng chịu sự tác động mạnh mẽ từ hoạt động của các chủ thể có sử dụng nguồn vốn do TCTD cung ứng. Nếu các chủ thể đó bị phá sản thì cũng ảnh hưởng đến việc thu hồi vốn đã cho vay, đến các chỉ số bảo đảm an toàn hoạt động và phát triển

bền vững của hệ thống các TCTD.

Khi TCTD lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán các khoản nợ đến hạn có nghĩa là các khoản tiền gửi của người gửi tiền có nguy cơ bị mất hoặc được nhận lại rất ít². Chẳng hạn như sự đổ vỡ của hệ thống hợp tác xã tín dụng làm thất thoát hơn 2.000 tỷ đồng và cuối những thập kỷ 80 đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX. Nhiều hợp tác xã tín dụng bị phá sản, người đứng đầu các hợp tác xã tín dụng bỏ trốn, nhiều người gửi tiền đã tập trung trước trụ sở của các cơ quan Đảng, Chính phủ đòi nợ, gây mất ổn định xã hội, làm giảm lòng tin của của nhân dân vào chính sách tài chính ngân hàng của Đảng và Nhà nước, nhiều người phải lâm vào cảnh vào tù ra tội một cách oan ức, nhiều kẻ lợi dụng trục lợi bất chính mà không được xử lý một cách nghiêm minh...

Nếu như việc phá sản doanh nghiệp kinh doanh trong lĩnh vực khác thì nó cũng có tác động rất lớn đến các mặt kinh tế xã hội, như tình trạng mất việc làm, đào tạo lại nguồn lao động bị mất việc làm do việc phá sản doanh nghiệp; nên các gánh nặng từ hậu quả phá sản doanh nghiệp lại đặt lên vai Nhà nước.

Khi ngân hàng bị phá sản, ngay lập tức nó ảnh hưởng đến việc cung ứng vốn cho nền kinh tế. Là tổ chức trung gian tài chính, đi vay rồi cho vay lại, các NHTM phải bảo đảm việc hoàn trả các khoản tiền gửi trong dân chúng. Khi lựa chọn NHTM để gửi tiền, người gửi tiền đã có sự “chọn mặt gửi vàng” rất kỹ lưỡng do phải luôn luôn đối mặt với nguy cơ bị mất tiền. Hiệu ứng tâm lý từ việc mất tiền đối với người dân là rất lớn. Bởi lẽ, khoản tiền gửi có thể là khoản tiền tiết kiệm, dự phòng trong các trường hợp bất trắc có thể xảy ra trong cuộc sống, là nguồn dự trữ chi trả trong những trường hợp cần thiết...

Trong hoạt động, các NHTM có mối liên hệ rất chặt chẽ với nhau, nên việc phá sản NHTM này có thể là nguyên nhân dẫn đến việc phá sản NHTM khác, là ngòi nổ cho khủng hoảng kinh tế. Bài học từ cuộc khủng hoảng tài

chính tiền tệ châu Á năm 1997 vẫn là ví dụ cần được nhắc lại trong các nghiên cứu về việc xây dựng thị trường ngân hàng nước ta an toàn và phát triển bền vững. Và tại Việt Nam, sự đổ vỡ của hệ thống hợp tác xã tín dụng trong những năm đầu thập kỷ 90 đã mang lại cho chúng ta nhiều hậu quả nặng nề cộng với những bài học đắt giá.

Yêu cầu đặt ra đối với Nhà nước khi hoạch định chính sách tài chính ngân hàng là phải vừa bảo đảm môi trường kinh doanh an toàn, hiệu quả của các TCTD; đồng thời cũng cần có những biện pháp hữu hiệu để bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền. Điều đó có nghĩa là, chính sách tài chính ngân hàng của Nhà nước vừa bảo đảm quyền tự do kinh doanh, nâng cao tính độc lập, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các TCTD; các TCTD được cạnh tranh trong khuôn khổ pháp luật cho phép. Bên cạnh những nội dung trên, chính sách tài chính ngân hàng của Nhà nước còn phải tập trung vào việc giải quyết những vấn đề phát sinh khi TCTD gặp khó khăn, đặc biệt là khi TCTD lâm vào tình trạng phá sản, góp phần vào việc hạn chế các hậu quả xấu phát sinh từ việc phá sản TCTD.

3. Phá sản ngân hàng nên như thế nào?

Một là, nâng cao nhận thức về vị trí và tầm quan trọng của việc phá sản TCTD trong hoạt động kinh doanh ngân hàng, từ đó Ngân hàng Nhà nước Việt Nam với tư cách là Ngân hàng Trung ương của nước ta sẽ đề ra các biện pháp nhằm hạn chế những rủi ro đối với thị trường ngân hàng. Cần coi việc phá sản TCTD là một quy luật tất yếu của nền kinh tế thị trường và phải dũng cảm đối mặt với nó.

Chúng ta đang tiến hành tái cơ cấu lại hệ thống ngân hàng thương mại để nâng cao sức cạnh tranh của chúng trong quá trình hội nhập. Trong quá trình đó, nếu TCTD nào không còn khả năng hoạt động thì nên cho chúng phá sản nếu đủ điều kiện. Bởi lẽ, hiện nay làn sóng thành lập ngân hàng đang rất sôi động, thì việc loại bỏ một ngân hàng không đủ

điều kiện hoạt động theo thủ tục phá sản cũng không phải là quá khó khăn. Do đó, từng TCTD cần phải chủ động trong việc xây dựng chiến lược kinh doanh, quản lý rủi ro phù hợp với thông lệ quốc tế, tăng cường giao lưu và học tập kinh nghiệm trong việc xử lý tình trạng tạm thời mất khả năng thanh toán các khoản nợ, các giải pháp hữu hiệu để ngăn chặn tình trạng rút tiền ồ ạt như đã xảy ra đối với Ngân hàng ACB năm 2003, NHTM Cổ phần Nông thôn Ninh Bình và Ngân hàng Phương Nam Chi nhánh Sóc Sơn năm 2005. Cùng với các biện pháp trên, các TCTD cũng cần cảnh giác trong việc quản lý cán bộ, thẩm định dự án cho vay để hạn chế những tác động từ việc vi phạm pháp luật của cán bộ ngân hàng.

Từ những nhận định trên, để hạn chế tình trạng lâm vào tình trạng phá sản, từng NHTM cần:

- Chủ động xây dựng chiến lược kinh doanh phù hợp với tiến trình hội nhập của đất nước, trong đó chú trọng đến việc phát triển các thị trường truyền thống, bởi lẽ, khi các ngân hàng khổng lồ nước ngoài nhập cuộc với túi tiền không đáy, với kinh nghiệm cho vay lâu đời, ngân hàng nội địa Việt Nam e không thể là đối thủ cân xứng vì khi đó các NHTM nước ngoài còn mất rất nhiều thời gian để tìm hiểu và xâm nhập thị trường;

- Tăng cường công tác quản lý, phòng ngừa rủi ro kinh doanh, từng bước áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế trong quản lý rủi ro ngay từ đơn vị cơ sở;

- Chủ động trong việc vận dụng các cam kết quốc tế để mở rộng hoạt động kinh doanh. Khi Việt Nam đã là thành viên của WTO, nghĩa là thị trường ngân hàng đã mở rộng rất lớn, việc chiếm lĩnh, mở rộng thị trường không bị một rào cản nào, kể cả thị trường nước ngoài;

- Từng NHTM phải coi phá sản là một hiện tượng tất yếu của nền kinh tế thị trường; việc phá sản không phải là một việc làm xấu, mà cần phải nhận thức chính thông qua thủ tục phá sản mới có thể tiến tới xây dựng thị trường ngân hàng an toàn và lành mạnh.

Hai là, vấn đề tìm bài toán cho việc xây dựng và hoàn thiện thủ tục phá sản tổ chức tín dụng có quan điểm cho rằng nên xây dựng luật phá sản riêng cho các TCTD⁵. Chúng tôi cho rằng không nên xây dựng một luật phá sản riêng cho các TCTD vì các lý do sau đây:

- Các nguyên lý của Luật phá sản đã được quy định rất cụ thể tại Luật phá sản 2004;

- Luật phá sản 2004 đã tiếp thu được các giá trị tiến bộ của Luật phá sản các nước, phù hợp với thông lệ quốc tế và trình độ phát triển của nước ta hiện nay;

- Việc tổ chức thực hiện Luật phá sản chịu sự tác động rất lớn từ nhiều phía, trong đó có cả việc cân nhắc tới cả yếu tố chính trị như việc phá sản các doanh nghiệp Nhà nước, thực tế đó đã làm suy giảm rất nhiều tính hiệu quả của Luật phá sản. Không những thế, tâm lý giới doanh nhân nước ta còn rất e ngại khi đề cập tới việc phá sản. Do đó cần có sự nhìn nhận khách quan và công bằng hơn đối với việc phá sản doanh nghiệp;

- Đa số các lập luận về sự cần thiết phải xây dựng Luật phá sản riêng đối với các NHTM vì các NHTM kinh doanh trong lĩnh vực đặc thù, ẩn chứa nhiều rủi ro, song không thể đi vượt ra ngoài các nguyên lý của Luật phá sản.

Để bảo đảm thực thi tốt thủ tục phá sản đối với các NHTM, trước hết cần nghiên cứu lại quy định về quy chế kiểm soát đặc biệt của Luật các TCTD và thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh của Luật phá sản nhằm tạo tiền đề bảo đảm tính thống nhất trong các quy định của pháp luật.

Hai thủ tục này có những điểm chung là: i) Mục tiêu là để phục hồi lại khả năng thanh toán các khoản nợ đến hạn; ii) Từng bước giúp cho doanh nghiệp thoát khỏi tình trạng mất khả năng thanh toán nợ đến hạn và iii) Nếu sau khi áp dụng hai thủ tục này mà doanh nghiệp không phục lại khả năng thanh toán thì doanh nghiệp đương nhiên thoát khỏi tình trạng phá sản. Tuy nhiên, thủ tục và hậu quả của việc áp dụng hai thủ tục này

là khác nhau.

Đối với thủ tục kiểm soát đặc biệt thì đây là thủ tục hành chính, do Ngân hàng Nhà nước thực hiện và giám sát. Khi TCTD có nguy cơ lâm vào tình trạng bị kiểm soát đặc biệt thì TCTD phải chủ động phát hiện và báo cáo cho Ngân hàng Nhà nước để có các biện pháp hỗ trợ kịp thời. Khi lâm vào tình trạng kiểm soát đặc biệt, TCTD **không được phép công khai tình trạng mất khả năng chi trả, mất khả năng thanh toán của mình cho công chúng biết** (chúng tôi nhấn mạnh – VTG), bởi nếu cho công chúng biết thì họ sẽ đồng loạt đến rút tiền thì sẽ làm tăng nguy cơ phá sản của các TCTD. Tuy nhiên, việc duy trì tình trạng bí mật về tình trạng mất khả năng thanh toán sẽ ảnh hưởng rất lớn đến quyền lợi của người gửi tiền.

Khi doanh nghiệp lâm vào tình trạng phá sản đáp ứng các điều kiện theo quy định tại Điều 8 Luật phá sản thì được áp dụng thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh. Thông qua việc áp dụng thủ tục phục hồi, các doanh nghiệp sẽ huy động được rất nhiều biện pháp để đưa doanh nghiệp ra khỏi tình trạng mất khả năng thanh toán nợ đến hạn. Thực chất, thủ tục phục hồi chính là sự thỏa thuận của con nợ với chủ nợ nhằm thay thế người quản trị doanh nghiệp tồi (đưa doanh nghiệp vào tình trạng mất khả năng thanh toán nợ) bằng người quản trị tài ba hơn dưới sự kiểm soát của các chủ nợ và Tòa án. Do vậy, việc phá sản không phải là “khai tử” doanh nghiệp mà là một biện pháp hữu hiệu để giúp doanh nghiệp hoạt động tốt hơn.

Bên cạnh việc nghiên cứu lại quy định về quy chế kiểm soát đặc biệt của Luật các TCTD và thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh của Luật phá sản còn cần phải có các quy định bảo đảm cho các chủ nợ tham gia càng sớm càng tốt vào các thủ tục phá sản khi NHTM mất khả năng thanh toán các khoản nợ đến hạn. Và cuối cùng, cần nâng cao hơn nữa vị trí, vai trò của Ngân hàng Nhà nước trong việc quản lý các

NHTM cũng như việc tham gia vào thủ tục phá sản.

4. Kết luận.

Xây dựng, triển khai Luật phá sản ở nước ta vẫn còn là vấn đề mang tính thời sự. Cùng với những ngổn ngang đó, việc bảo đảm môi trường pháp lý cho việc áp dụng thủ tục phá sản đối với các lĩnh vực đặc thù như trường hợp lĩnh vực ngân hàng vẫn còn nhiều điều còn bỏ ngõ cần được tiếp tục nghiên cứu và làm rõ cả về lý luận và thực tiễn. Mức độ phát triển, độ an toàn trong hoạt động của thị trường ngân hàng

nước ta có sự ảnh hưởng không nhỏ của Pháp Luật phá sản ngân hàng ■

Tài liệu tham khảo

1. TS Phạm Duy Nghĩa, *Đi tìm triết lý của Luật phá sản, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp năm 2003.*
2. *Pháp luật về bảo hiểm tiền gửi của nước ta quy định mức chi trả bảo hiểm tiền gửi cả gốc lẫn lãi là 50 triệu đồng (Khoản 3 Điều 1 Nghị định 109/2005/NĐ-CP ngày 24 tháng 8 năm 2005 của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 89/1999/NĐ-CP ngày*

01/09/1999 của Chính phủ về Bảo hiểm tiền gửi). Khoản tiền chi trả này thực chất là rất thấp, không có khả năng bù đắp những tổn thất do việc phá sản TCTD gây ra.

3. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (1996), *Ngân hàng Việt Nam quá trình xây dựng và phát triển, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội*

4. Xem chi tiết bài “Chìm nổi” Việt Hoa trên Thời báo kinh tế Sài Gòn số ra ngày 17/09/2006.

5. Xem thêm, Trịnh Bá Từu (2003), *Các vấn đề đặc thù khi phá sản một Tổ chức tín dụng.*

Pháp luật phá sản ngân hàng ở Việt Nam ...

(Tiếp theo trang 54)

hải miền Trung) trên cơ sở các Chi nhánh NHNN TP HCM, Hà Nội, Cần Thơ, Đà Nẵng. Riêng ở Hà Nội nên cân nhắc giữa để việc tồn tại song song Sở Giao dịch và Chi nhánh NHNN hoặc nên sáp nhập làm một. Tại các tỉnh, thành phố khác chỉ nên để các Phòng đại diện.

3/ Một số vấn đề nên triển khai dân:

Về nhân lực: Với số CCVC

hiện có, kể cả hai Chi nhánh HN và TPHCM hiện nhìn chung đã thừa nhân lực so với yêu cầu của công việc. Vì vậy, không nên tuyển dụng thêm nhiều CC nữa. Đến giai đoạn này có thể tính đến phương án giảm nhân lực một cách tự nhiên để bớt những vấn đề về nhân lực khi phải có phương án xử lý về sau. Nếu có, chỉ bổ sung thêm cho bộ phận thanh tra.

Về cơ cấu tổ chức; Nghiên cứu

có thể tiếp tục tinh giản hơn nữa số phòng ở một số chi nhánh. Đối với những chi nhánh có khả năng trả thành phòng đại diện thì nên rút dần nhiệm vụ và quyền hạn. Còn đối với các chi nhánh dự định xây dựng thành chi nhánh khu vực thì nên tập trung vào củng cố và tăng cường năng lực và hiệu lực cho những chức năng chính như: thanh tra, quản lý các TCTD và dự báo phân tích kinh tế... ■



NGÂN HÀNG CÔNG THƯƠNG VIỆT NAM CHI NHÁNH SA ĐÉC

Địa chỉ: 209A Trần Hưng Đạo, Phường 1, Thị xã Sa Đéc, Đồng Tháp
ĐT: (067) 772879 - 861647, Fax: (067) 865989 - 770379



Các loại dịch vụ:

- Mở tài khoản, thanh toán, chuyển tiền trong nước và ngoài nước.
- Thu ngân quỹ tại đơn vị và thực hiện hợp đồng thu hộ, chi hộ.
- Các loại hình thanh toán, chuyển tiền nhanh qua mạng điện tử trên toàn quốc.
- Dịch vụ kiều hối, Western Union và các dịch vụ khác.
- Dịch vụ thẻ tín dụng Quốc tế Visa và MasterCard.
- Dịch vụ thẻ ATM:
+ Sản phẩm thẻ phong phú: Thẻ vàng (G-Card), thẻ chuẩn (C-Card), thẻ thông thường (S-Card) và thẻ dành cho phụ nữ (Pink-Card).
- + Dịch vụ đa dạng: Rút tiền mặt tại ATM, thanh toán hóa đơn, chuyển khoản, mua thẻ cào, vắn tin,...
- + Phát thẻ nhanh chóng.
- Thực hiện nghiệp vụ thanh toán điện tử liên Ngân hàng.
- Nhận tiền gửi VND và Ngoại tệ đối với mọi thành phần kinh tế.
- Huy động tiền gửi không kỳ hạn, có kỳ hạn.

Các sản phẩm tín dụng:

- Cho vay ngắn hạn, trung - dài hạn phục vụ cho sản xuất kinh doanh, dịch vụ và đầu tư phát triển với mọi thành phần kinh tế, cho vay tiêu dùng.
- Cho vay cầm cố, chiết khấu giấy tờ có giá, sổ tiết kiệm, kỳ phiếu, chứng chỉ tiền gửi,...
- Tư vấn các nghiệp vụ ngân hàng.