

Luật Phá sản năm 2014- cơ sở pháp lý cho việc phá sản các tổ chức tín dụng yếu kém

Lê Ngọc Thăng

Ngày nhận: 22/03/2017

Ngày nhận bản sửa: 07/05/2017

Ngày duyệt đăng: 22/05/2017

Giải quyết phá sản tổ chức tín dụng (TCTD) yếu kém là vấn đề không mới đối với đa số các quốc gia có nền kinh tế thị trường phát triển. Việt Nam, với đặc trưng của nền kinh tế đang chuyển đổi, việc phá sản TCTD là vấn đề mới cả về lý luận, thực tiễn và cơ sở pháp lý. Sau khi chuyển từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường, vấn đề phá sản doanh nghiệp nói chung, trong đó có phá sản TCTD mới được đề cập đến. Tuy nhiên, phải đến năm 2014, khi ban hành Luật Phá sản mới thay thế cho Luật Phá sản năm 2004, thủ tục giải quyết phá sản TCTD mới được pháp điển hóa thành một nội dung riêng biệt dành cho loại hình doanh nghiệp đặc biệt, kinh doanh lĩnh vực đặc thù này¹. Nội dung của Luật Phá sản năm 2014 chính là cơ sở pháp lý để Việt Nam giải quyết theo thủ tục phá sản các TCTD kinh doanh không hiệu quả, sau khi đã áp dụng các biện pháp cần thiết. Bài viết phân tích các quy định đặc thù của Luật Phá sản năm 2014 đối với phá sản các TCTD, cùng với việc bình luận ý nghĩa của việc thực thi các quy định đó trên thực tế.

Từ khóa: Phá sản, Luật Phá sản, phá sản tổ chức tín dụng.

1. Đặt vấn đề

Về lý luận, tự do cạnh tranh và phá sản là những thuộc tính vốn có của kinh tế thị trường. Trong một môi trường cạnh tranh khốc liệt, câu chuyện “mạnh được, yếu thua” là điều hiển nhiên. Bên cạnh những doanh nghiệp làm ăn có lãi, cũng sẽ có những doanh nghiệp thua

lỗ, thậm chí thua lỗ kéo dài, mất khả năng thanh toán các khoản nợ đến hạn. Để loại bỏ những doanh nghiệp này ra khỏi nền kinh tế, đồng thời phòng ngừa, khắc phục những hậu quả rủi ro mà các doanh nghiệp này có thể gây ra cho xã hội, cần có sự can thiệp kịp thời của nhà nước thông qua pháp luật phá sản. Việc phá sản các doanh nghiệp yếu kém nói chung và các TCTD nói riêng là hiện tượng bình thường trong nền kinh tế thị trường và

¹ Trước đó vấn đề này chỉ được ghi nhận bởi một nội dung ngắn gọn của Luật Phá sản năm 2004 là giao cho Chính phủ quy định, theo đó năm 2010, Chính phủ ban hành Nghị định 05/2010/NĐ-CP quy định áp dụng Luật Phá sản các TCTD.

xảy ra phổ biến ở các nước phát triển. Việt Nam, với tư cách là nền kinh tế thị trường đang trong giai đoạn chuyển đổi, việc phải giải quyết phá sản đối với các TCTD yếu kém (nếu có) cũng không phải là ngoại lệ.

Về thực tiễn, năm 2015 là năm cuối của việc triển khai thực hiện Đề án Tái cấu trúc hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015 để xử lý các TCTD yếu kém. Rất nhiều biện pháp quyết liệt đã được Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) với tư cách là cơ quan quản lý áp dụng. Theo đó, hàng loạt các cuộc sáp nhập, hợp nhất đã được diễn ra, tổng cộng có cả chục thương hiệu ngân hàng không còn tồn tại như: Tín Nghĩa, Đệ Nhất, HaBuBank, Đại Á, Đại Tín, MHB... và gần đây nhất, kể từ ngày 01/10/2015, cái tên SouthernBank cũng đã biến mất sau khi ngân hàng này chính thức sáp nhập vào Sacombank. Đặc biệt, để xử lý các ngân hàng bị coi là đứng bên bờ vực của việc mất khả năng thanh toán, NHNN đã phải dùng đến biện pháp mua lại với giá 0 đồng 03 ngân hàng là OceanBank, VNCB, GBBank.

Từ thực tiễn trên cho thấy, NHNN đã có những bước đi khá thận trọng và dè dặt đối với việc xử lý các TCTD yếu kém thông qua thủ tục phá sản. Khác với phá sản các loại hình doanh nghiệp khác, phá sản TCTD kéo theo nhiều hệ lụy cho hệ thống, cho nền kinh tế và cho cả xã hội mà nhiều khi không thể định lượng hoặc định tính được một cách rõ ràng. Phá sản TCTD chỉ được coi là biện pháp cuối cùng khi không còn lựa chọn nào khác. Chính vì vậy, trong Đề án phát triển của ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020, thì một trong những mục tiêu phát triển các TCTD là: *“Tiếp tục củng cố, lành mạnh hóa và phát triển các ngân hàng cổ phần, ngăn ngừa và xử lý kịp thời, không để xảy ra đổ vỡ ngân hàng ngoài sự kiểm soát của NHNN đối với các TCTD yếu kém”*. Thực tế, cho đến thời điểm hiện tại chưa có bất kỳ một TCTD nào bị xử lý theo thủ tục phá sản. Đây có thể coi là thành công của NHNN trong việc quản lý lĩnh vực kinh doanh đặc thù này trong suốt thời gian qua. Song không thể đảm bảo rằng phá sản TCTD là không thể xảy ra nếu một hoặc một số TCTD nào đó bị coi là “không thể cứu vãn”. Lộ trình thực hiện của Báo cáo tóm tắt số 460/BC-CP về kế hoạch tái cơ cấu nền kinh tế giai đoạn 2016- 2020 được Chính phủ trình bày tại Kỳ họp Thứ 2, Quốc hội khóa XIV

ngày 20/10/2016, đã nêu ra một số nhiệm vụ cần ưu tiên thực hiện ngay trong giai đoạn 2017- 2018. Theo đó, nhiệm vụ đầu tiên được xác định là:

“Kiên quyết xử lý nợ xấu tại các TCTD, lành mạnh hóa thị trường tài chính, đẩy nhanh quá trình xử lý nợ xấu một cách hiệu quả và thực chất, áp dụng các biện pháp phá sản đối với các ngân hàng thương mại yếu kém”.

Về mặt pháp lý, ở Việt Nam, phá sản và pháp luật phá sản được đề cập đến ở tầm một văn bản luật riêng biệt kể từ năm 1993 khi Quốc hội thông qua Luật Phá sản doanh nghiệp đầu tiên. Cho đến thời điểm này, Luật Phá sản doanh nghiệp 1993 đã qua hai lần sửa đổi, bổ sung vào các năm 2004 và 2014. Hiện tại, Luật Phá sản mới nhất được Quốc hội Khóa XIII kỳ họp thứ VII thông qua ngày 19/6/2014 và đã chính thức có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2015, với rất nhiều nội dung được bổ sung, thay thế. Một trong những nội dung được sửa đổi và bổ sung một cách căn bản là phần *“quy định về phá sản đối với TCTD”*. Trước đó, vì là loại hình doanh nghiệp đặc biệt, ngành nghề kinh doanh có tính chất đặc thù, nên việc quy định về phá sản TCTD khá dè dặt. Cụ thể: Luật Phá sản doanh nghiệp năm 1993 không có bất kỳ quy định riêng nào đối với phá sản TCTD; Luật Phá sản năm 2004 chỉ với duy nhất một quy định (Khoản 2, Điều 2), theo đó giao cho Chính phủ quy định cụ thể về việc áp dụng Luật Phá sản đối với các doanh nghiệp đặc biệt, trong đó có các TCTD. Luật Phá sản 2014 ra đời, đánh dấu một bước ngoặt mới đối với vấn đề này, với việc dành hẳn một chương cùng gần chục điều khoản quy định riêng cho phá sản TCTD (Chương VIII, từ điều 97 đến 104), cho thấy Việt Nam đã sẵn sàng về mặt pháp lý cho việc giải quyết theo thủ tục phá sản đối với chủ thể kinh doanh đặc thù này.

Việc Luật Phá sản hiện hành có hẳn một chương với nhiều quy định chi tiết cho việc giải quyết phá sản TCTD đã thể hiện rõ ràng và nhất quán quan điểm của Đảng và Nhà nước ta trong việc tích cực hoàn thiện mô hình kinh tế thị trường, cùng với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền mà nguyên tắc cơ bản là mọi chủ thể trong xã hội phải bình đẳng trước pháp luật. Là chủ thể kinh doanh, TCTD cũng không thể nằm ngoài sự điều chỉnh đó. Việt Nam với đặc thù của nền kinh tế chuyển đổi, TCTD là loại hình doanh nghiệp đặc biệt với

ngành nghề kinh doanh đặc thù, nên an toàn hệ thống, tránh đổ vỡ dây chuyền là những vấn đề cần phải tính đến. Tuy nhiên, để hướng tới một môi trường kinh doanh lành mạnh, đặc biệt, để thực hiện các cam kết quốc tế và khu vực mà Việt Nam đã ký kết và tham gia, TCTD không thể “nằm ngoài” Luật Phá sản. Quy định đã có, song việc triển khai, tổ chức thực thi Luật Phá sản năm 2014, trong đó có phần qui định về phá sản TCTD là vấn đề cần được nhận thức đầy đủ và rõ ràng hơn.

2. Quy định đặc thù của Luật Phá sản năm 2014 đối với phá sản các tổ chức tín dụng

Luật Phá sản năm 2014 dành một chương (Chương VIII) quy định về thủ tục phá sản TCTD, với các nội dung cụ thể: Nguyên tắc và phạm vi áp dụng; Quyền và nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản; Thủ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản; Hoàn trả khoản vay đặc biệt; Thứ tự phân chia tài sản; Trả lại tài sản nhận ủy thác, nhận giữ hộ khi TCTD bị tuyên bố phá sản và thanh lý tài sản; Giao dịch của TCTD trong giai đoạn bị kiểm soát đặc biệt; Quyết định tuyên bố TCTD phá sản. Trong phạm vi bài viết, tác giả chỉ đề cập đến một số nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, về dấu hiệu xác định tổ chức tín dụng lâm vào tình trạng phá sản

Luật Phá sản 2014 đã không còn dùng khái niệm doanh nghiệp “lâm vào tình trạng phá sản”, mà thay bằng khái niệm “mất khả năng thanh toán”. Theo đó: “Doanh nghiệp mất khả năng thanh toán là doanh nghiệp không thực hiện nghĩa vụ thanh toán khoản nợ trong thời hạn 03 tháng kể từ ngày đến hạn thanh toán” (Khoản 1, Điều 4 Luật Phá sản 2014). Tuy nhiên, về mặt khoa học, có thể xem dấu hiệu nói trên là căn cứ pháp lý để xác định doanh nghiệp đã “lâm vào tình trạng phá sản” và kể từ khi xuất hiện dấu hiệu này, các chủ thể có liên quan sẽ có quyền, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu tòa án mở thủ tục phá sản đối với doanh nghiệp đó. Dấu hiệu này cũng được coi như là điều kiện để tòa án thụ lý vụ phá sản.

Tại chương VIII, chương quy định riêng về phá sản các TCTD, luật không có quy định trực tiếp, cụ thể về việc TCTD “lâm vào tình trạng phá sản”. Song, với quy định dẫn chiếu về các nội dung tương ứng của Luật Phá sản 2014 đối với doanh nghiệp, hợp tác xã nói chung ở Điều 97, và các

quy định gián tiếp như: Quyền và nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản (Điều 98); thủ tục thụ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản (Điều 99), có thể suy ra, *TCTD lâm vào tình trạng phá sản là TCTD khi đã có văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt hoặc văn bản chấm dứt áp dụng hoặc không áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán của NHNN* mà TCTD vẫn mất khả năng thanh toán. Như vậy, kể từ thời điểm này- thời điểm TCTD “lâm vào tình trạng phá sản” (mất khả năng thanh toán), tòa án sẽ có nghĩa vụ thụ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD đó, nếu có đơn yêu cầu và đơn yêu cầu được xác định là *hợp pháp*.

Thứ hai, các chủ thể có quyền và nghĩa vụ yêu cầu nộp đơn mở thủ tục phá sản các tổ chức tín dụng

Sau khi NHNN có văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt hoặc văn bản chấm dứt áp dụng hoặc không áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán mà TCTD vẫn mất khả năng thanh toán thì những người sau đây có quyền, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản (Điều 98): (i) Chủ nợ (không có bảo đảm và bảo đảm một phần); (ii) người lao động của TCTD trong trường hợp TCTD nợ lương; (iii) cổ đông hoặc nhóm cổ đông đại diện cho từ 20% số cổ phần phổ thông trong thời hạn liên tục ít nhất 06 tháng, cổ đông hoặc nhóm cổ đông sở hữu dưới 20% số cổ phần phổ thông trong thời gian liên tục ít nhất 06 tháng trong trường hợp điều lệ TCTD quy định; (iv) thành viên hợp tác xã hoặc người đại diện theo pháp luật của hợp tác xã, thành viên của liên hiệp hợp tác xã có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản khi hợp tác xã mất khả năng thanh toán trong trường hợp TCTD là hợp tác xã. Về phía chủ thể có nghĩa vụ nộp đơn, Khoản 2, Điều 98 Luật Phá sản 2014 quy định: “TCTD có nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, trường hợp TCTD không nộp thì NHNN nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD đó”. Lưu ý là, các chủ thể có quyền và nghĩa vụ nộp đơn kể trên, họ có quyền nộp đơn ngay sau khi NHNN có văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt, hoặc văn bản chấm dứt áp dụng, hoặc không áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán mà TCTD vẫn mất khả năng thanh toán, mà không cần phải đợi “sau 03 tháng” kể từ ngày doanh nghiệp “không thanh toán nợ”, “không trả được lương”

hoặc “mất khả năng thanh toán” như đối với các doanh nghiệp thông thường khác. Đây được coi là quy định đặc thù đối với điều kiện nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD.

Thứ ba, về trình tự thủ tục giải quyết phá sản tổ chức tín dụng

Theo quy định phá sản đối với một doanh nghiệp nói chung tại Luật Phá sản năm 2014, một vụ phá sản thông thường sau khi tòa án thụ lý đơn yêu cầu sẽ trải qua 04 thủ tục cơ bản sau:

- Thủ tục mở thủ tục phá sản;
- Thủ tục phục hồi (tái tổ chức hoạt động kinh doanh);
- Thủ tục tuyên bố phá sản;
- Thủ tục thanh lý tài sản.

Tùy theo tình trạng thực tế của doanh nghiệp mắc nợ mà không phải doanh nghiệp nào cũng phải trải qua tất cả các thủ tục kể trên. Có thể sẽ không có thủ tục phục hồi nếu doanh nghiệp không còn khả năng phục hồi. Riêng TCTD áp dụng thủ tục phá sản rút gọn- nghĩa là không có thủ tục phục hồi.

Đây cũng được coi là nội dung đặc thù đối với thủ tục phá sản TCTD so với phá sản các doanh nghiệp thông thường khác. Vấn đề này đã được xác nhận rõ ràng tại Chương VIII Luật Phá sản 2014, là chương dành riêng cho phá sản TCTD. Phần nói về phạm vi áp dụng, Điều 97 quy định: “*Thủ tục phá sản đối với TCTD thực hiện theo quy định tại chương này. Những nội dung không quy định tại chương này thì áp dụng quy định tương ứng của Luật này, trừ quy định tại chương VI và chương VII*”. Cần lưu ý, Chương VI quy định về Hội nghị chủ nợ, Chương VII quy định về Thủ tục phục hồi. Không có thủ tục phục hồi trong quy trình phá sản TCTD không có nghĩa là TCTD không được hoặc không có cơ hội phục hồi, mà phải hiểu rằng việc phục hồi TCTD đã được thực hiện trước đó, trước khi tòa án vào cuộc đối với vụ phá sản đó. Theo quan điểm của tác giả, thủ tục phục hồi TCTD bắt buộc phải có và đã tiến hành khi TCTD đặt trong tình trạng kiểm soát đặc biệt và đã trải qua một giai đoạn hỗ trợ, phục hồi dưới sự giám sát của NHNN và ban kiểm soát đặc biệt. Ở giai đoạn này, những việc mà TCTD phải làm (xây dựng phương án kiểm soát đặc biệt theo sự chỉ đạo của ban kiểm soát đặc biệt để trình Thống đốc NHNN phê duyệt...) về bản chất chính là giai đoạn áp dụng “thủ tục phục hồi” đối với TCTD đó. Khi phương

án phục hồi không hiệu quả, mục đích phục hồi không đạt được (NHNN có văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt hoặc văn bản chấm dứt áp dụng hoặc không áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán mà TCTD vẫn mất khả năng thanh toán) thì TCTD đó được xác định là “không thể cứu vãn”, lúc này việc “vào cuộc” của tòa án trên cơ sở đơn yêu cầu của các chủ thể có liên quan chỉ đơn thuần là thủ tục thanh lý tài sản còn lại đối với TCTD đó. Chỉ có điều thủ tục phục hồi này khác với thủ tục phục hồi ở các doanh nghiệp thông thường khác ở chỗ: Thủ tục phục hồi ở các doanh nghiệp khác (nếu có) thì bắt buộc phải nằm trong quy trình phá sản, là thủ tục tư pháp do tòa án tiến hành; còn thủ tục phục hồi đối với TCTD (bắt buộc phải có) lại nằm ngoài thủ tục phá sản, không phải là thủ tục tư pháp, không do tòa án tiến hành mà đã được thực hiện trước bằng một thủ tục hành chính do NHNN (cơ quan quản lý nhà nước) quyết định và thực hiện¹.

Hiện tại, NHNN đang xây dựng Dự thảo Báo cáo Tổng kết thi hành pháp luật về xử lý TCTD yếu kém và xử lý nợ xấu. Dự thảo dự kiến 09 bước để xử lý đối với một TCTD yếu kém: (1) Phát hiện TCTD yếu kém để xem xét đặt TCTD này vào kiểm soát đặc biệt; (2) đặt TCTD yếu kém vào tình trạng kiểm soát đặc biệt; và bước cuối cùng- bước (9), thực hiện phương án phá sản đối với TCTD đó (xem thêm Dự thảo Báo cáo Tổng kết thi hành pháp luật về xử lý TCTD yếu kém và xử lý nợ xấu- Dự thảo lần 01 ngày 07/02/2017). Theo đó, 08 bước đầu là thủ tục hành chính (do cơ quan quản lý nhà nước thực hiện) với bản chất là thủ tục phục hồi. Bước cuối cùng (bước 9) là thủ tục tư pháp (do tòa án tiến hành) mà bản chất là thủ tục thanh lý và tuyên bố phá sản đối với TCTD đó.

Thứ tư, về thứ tự ưu tiên thanh toán (thủ tục thanh lý tài sản)

Khoản 1 Điều 101 Luật Phá sản 2014 quy định về thứ tự ưu tiên thanh toán đối với phần giá trị tài sản còn lại của TCTD như sau:

Chi phí phá sản;

Các khoản nợ lương, trợ cấp thôi việc, bảo hiểm xã

¹ Đây là quan điểm cá nhân của tác giả: Với mục đích, ý nghĩa và tất cả những gì TCTD phải thực hiện ở giai đoạn kiểm soát đặc biệt thông qua sự vào cuộc và đặt dưới sự giám sát của NHNN thì về bản chất, đó chính là thủ tục phục hồi (xem thêm: Điều 3, 4, 5, 8, 9, 10, 15 và 20 Thông tư 07/2013/TT-NHNN quy định về kiểm soát đặc biệt đối với TCTD).

hội, bảo hiểm y tế đối với người lao động; Khoản tiền gửi; khoản tiền tổ chức bảo hiểm tiền gửi phải trả cho người gửi tiền tại TCTD phá sản theo quy định của pháp luật về bảo hiểm tiền gửi và hướng dẫn của NHNN;

Nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước; khoản nợ không có bảo đảm phải trả cho chủ nợ trong danh sách chủ nợ; khoản nợ có bảo đảm chưa được thanh toán do giá trị tài sản bảo đảm không đủ thanh toán nợ.

Về cơ bản, thứ tự ưu tiên thanh toán đối với việc thanh lý tài sản của TCTD là trùng với thứ tự ưu tiên thanh toán đối với việc phá sản các doanh nghiệp thông thường khác. Điểm đặc biệt lưu ý ở đây là sự có mặt của nhóm chủ nợ của các khoản tiền gửi và tổ chức bảo hiểm tiền gửi. Nhóm này được ưu tiên thanh toán ngay sau người lao động và trước các chủ nợ thông thường khác. Đây là các chủ nợ đặc thù, riêng có ở các TCTD. Xét về bản chất, người gửi tiền và bảo hiểm tiền gửi (khi phải thay TCTD trả cho người gửi tiền) cũng chỉ là các chủ nợ không có bảo đảm giống như các chủ nợ không có bảo đảm thông thường khác, nhưng lại có sự ưu tiên trước về thứ tự thanh toán. Đối với chủ nợ là người gửi tiền, việc ưu tiên này được coi là hợp lý, bởi lẽ pháp luật phá sản TCTD của hầu hết các quốc gia đều hướng tới việc bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền như là một mục tiêu tiên quyết.

Thực tế cho thấy, việc đáng lo ngại, phải cân nhắc nhiều nhất là có nên hay không cho phá sản các TCTD yếu kém chủ yếu liên quan đến lợi ích của người gửi tiền. Việc NHNN phải mua lại các TCTD yếu kém với giá 0 đồng cũng là để giải quyết trước hết quyền lợi của nhóm chủ nợ này. Vì vậy việc luật xác định ưu tiên thanh toán trước cho chủ nợ của các khoản tiền gửi so với các chủ nợ không có bảo đảm thông thường khác là cần thiết và chấp nhận được. Tuy nhiên, việc ưu tiên cho chủ nợ là bảo hiểm tiền gửi (khi thay TCTD trả nợ cho người gửi tiền) trước các chủ nợ không có bảo đảm khác thì cần phải cân nhắc thêm, vì xét về bản chất bảo hiểm tiền gửi là loại hình bảo hiểm đặc biệt. Bảo hiểm tiền gửi không phải là bảo hiểm tài sản hay bảo hiểm trách nhiệm dân sự nên không thể giải thích việc ưu tiên của bảo hiểm tiền là xuất phát từ áp dụng nguyên tắc thế quyền để thực hiện truy đòi². Do đó, việc ưu tiên thanh toán với chủ

² Dương Kim Thế Nguyên (2015), Thủ tục phá sản các tổ

nợ này giống như chủ nợ với các khoản tiền gửi là chưa thực sự thuyết phục.

Cũng cần phải lưu ý thêm là khi phá sản TCTD, là lúc TCTD đó đã trải qua giai đoạn kiểm soát đặc biệt (thủ tục phục hồi). Vì vậy, thường xuất hiện các khoản vay đặc biệt (hỗ trợ thanh khoản) từ NHNN và các TCTD khác. Các khoản vay này phải được thanh toán trước khi thực hiện việc phân chia tài sản theo thứ tự ưu tiên nói trên. Thậm chí, việc thanh toán các khoản nợ này còn được ưu tiên trước khi thanh toán đối với các khoản nợ có bảo đảm³.

3. Ý nghĩa của việc thực thi các quy định về phá sản đối với các tổ chức tín dụng yếu kém ở Việt Nam

Việc xem xét, thí điểm giải quyết theo thủ tục phá sản đối với các TCTD yếu kém ở Việt Nam trong thời gian tới là vấn đề cần được nhìn nhận một cách nghiêm túc, cân nhắc cẩn trọng và có thể cho thực hiện vì đã hội đủ các điều kiện cần thiết, có cơ sở pháp lý vững chắc. Việc cho phá sản các TCTD yếu kém, dù phải chấp nhận những hệ lụy nhất định đối với xã hội và nền kinh tế, thì cũng mang lại những lợi ích cho nền kinh tế xét trên các khía cạnh sau:

Một là, đảm bảo sự tuân thủ pháp luật. Một nguyên tắc được đặt ra là mọi chủ thể kinh doanh đều bình đẳng trước pháp luật. TCTD cũng là chủ thể kinh doanh nên không thể “đứng ngoài” Luật Phá sản, Luật Bảo hiểm tiền gửi, Luật Các TCTD... được ban hành đều hướng đến việc dự liệu để giải quyết tình trạng TCTD mất khả năng thanh toán. Việc giải quyết phá sản đối với các TCTD yếu kém nhằm bảo đảm sự bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh với nhau. Qua đó thể hiện sự thượng tôn pháp luật- một trong những thuộc tính cốt tử của nhà nước pháp quyền và là các mảng pháp luật đặc thù của kinh tế thị trường.

Hai là, lành mạnh hóa thị trường. Việc cho phá sản các TCTD yếu kém sẽ có tác dụng tích cực là làm lành mạnh hóa thị trường nói chung và thị trường tài chính nói riêng. Phá sản TCTD yếu kém

chức tín dụng theo pháp luật Việt Nam, Luận án tiến sĩ Luật học, Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.

³ Xem thêm: Điều 100, Luật Phá sản 2014 và Điều 151, Luật Các tổ chức tín dụng 2010.

không chỉ là một trong những công cụ cơ cấu lại thị trường mà còn là biện pháp “răn đe” thường trực đối với các TCTD đang hoạt động trong nền kinh tế. Mọi TCTD muốn tồn tại, trước hết phải là TCTD kinh doanh có hiệu quả, hạn chế rủi ro gây ra cho hệ thống tài chính nói riêng và nền kinh tế nói chung. Ngược lại, nếu làm ăn thua lỗ kéo dài thì sớm muộn cũng không có lý do để tồn tại. Hay nói cách khác, việc cho phá sản các TCTD yếu kém góp phần loại bỏ những tế bào yếu, để duy trì “cơ thể kinh tế” thực sự khỏe mạnh.

Ba là, nâng cao kỹ luật thị trường và hiểu biết pháp luật của người dân. Mặc dù các quy định về phá sản các TCTD không phải đến Luật Phá sản 2014 mới có, song theo số liệu khảo sát của tác giả⁴, nhiều người dân có giao dịch với các TCTD với tư cách là người gửi tiền không biết có quy định về phá sản các TCTD, nên họ chỉ quan tâm lựa chọn TCTD có mức lãi suất huy động cao để gửi tiền mà không cần tìm hiểu kỹ về sự “tốt”, “xấu” của TCTD đó. Họ thường cho rằng NHNN cam kết bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền, hỗ trợ thanh khoản kịp thời, đảm bảo chi trả đầy đủ cho mọi khoản tiền gửi, không để xảy ra đổ vỡ... Thực tế người gửi tiền chưa phải gánh chịu bất cứ rủi ro nào cho hành vi gửi tiền không cân nhắc như đã nói ở trên.

Chính vì vậy, việc cho một vài TCTD yếu kém phá sản sẽ nâng cao ý thức của người dân. Họ sẽ phải cân nhắc kỹ càng và thận trọng hơn với khoản tiền gửi của mình thay vì cứ lãi suất cao thì tìm đến mà không quan tâm tới chất lượng và sự an toàn của TCTD đó, tránh được tình trạng chạy đua lãi suất huy động không bình thường. Câu chuyện lãi suất “ngoài”, lãi suất “trong” ở các phiên tòa hình sự liên quan tới các tội danh trong hoạt động ngân hàng gần đây đã chứng minh điều đó⁵. Thậm chí

⁴ Thời điểm cuối năm 2016, Tác giả đã thực hiện phỏng vấn trực tiếp khách hàng gửi tiền trong phạm vi hẹp và quy mô nhỏ tại chi nhánh của 02 NHTM cổ phần hoạt động trên địa bàn Hà Nội, hầu hết người dân có giao dịch với các TCTD với tư cách là người gửi tiền (24/30 khách hàng được hỏi) đều trả lời là không biết có quy định về phá sản các TCTD.

⁵ Thuật ngữ lãi suất “ngoài”, lãi suất “trong” là ngôn ngữ cộng đồng, không phải là ngôn ngữ pháp lý. Tuy nhiên, thuật ngữ này lại được cơ quan bảo vệ pháp luật sử dụng chính thức tại phiên tòa hình sự sơ thẩm vụ Hà Văn Thắm và các đồng phạm, diễn ra từ ngày 27/2 đến ngày 8/3/2017 tại Hà Nội, để làm rõ hành vi vượt trần lãi suất huy động theo quy định của OceanBank. Trong khi, khách hàng bất chấp sự quan ngại về tình hình tài chính

có những thời điểm, vì sự không cân phải cân nhắc này của người gửi tiền mà ngay cả những ngân hàng tốt cũng phải “lao đao” vì lãi suất.

4. Kết luận

Bài viết tập trung vào phân tích, làm rõ nội dung các quy định về thủ tục giải quyết phá sản đối với TCTD tại Luật Phá sản năm 2014. Trên cơ sở phân tích luật thực định, đưa ra các bình luận và nhận định đối với một số nội dung cơ bản của các quy định đặc thù này. Theo đó, khẳng định rằng, Việt Nam hiện đã có cơ sở pháp lý để xử lý theo thủ tục phá sản các TCTD yếu kém, khi mà việc áp dụng các biện pháp khác là không thể hoặc không hiệu quả. Bên cạnh đó, bài viết cũng chỉ ra rằng, việc các cơ quan chức năng cân nhắc, thí điểm cho TCTD kinh doanh không hiệu quả, hoạt động có vấn đề, đứng bên bờ của sự đổ vỡ “ra đi” theo thủ tục phá sản là cần thiết.

Việc xử lý phá sản thí điểm TCTD yếu kém, bên cạnh những tác động không mong muốn (nhưng phải chấp nhận) thì ở những chừng mực nhất định, nó sẽ giải quyết được các vấn đề cơ bản như: Đảm bảo sự tuân thủ pháp luật một cách bình đẳng đối với mọi chủ thể kinh doanh; lành mạnh hóa thị trường nói chung, trong đó có thị trường tài chính ngân hàng; nâng cao kỹ luật thị trường và sự hiểu biết pháp luật đối với người dân...

Tuy nhiên, việc cho phá sản các TCTD yếu kém cần có lộ trình để chuẩn bị và dự liệu tới đa các tình huống, cùng các phương án tối ưu để kiểm soát các tác động không mong muốn như: Đổ vỡ dây chuyền, mất khả năng thanh khoản cục bộ, xáo trộn xã hội... Cùng với đó, tiếp tục hoàn thiện các nội dung của pháp luật về phá sản TCTD như: Cần phải có quy định cụ thể hơn nữa về trách nhiệm công bố thông tin của cơ quan quản lý Nhà nước về tình trạng TCTD áp dụng biện pháp kiểm soát đặc biệt, cũng như việc chấm dứt kiểm soát đặc biệt để các chủ thể có liên quan có căn cứ thực hiện quyền nộp đơn; hướng dẫn chi tiết hơn nữa chức năng, nhiệm vụ, tiêu chuẩn, điều kiện cấp phép và hành nghề quản tài viên- Một nghề mới được ghi nhận ở Luật Phá sản năm 2014; cân nhắc nên cho phép bảo hiểm tiền gửi có quyền nộp đơn

của ngân hàng để được hưởng các khoản “chi lãi ngoài” và yên tâm với việc được Nhà nước bảo đảm cho khoản tiền gửi nếu ngân hàng mất khả năng thanh toán (Cafef.vn).

mở thủ tục phá sản đối với TCTD khi có đủ căn cứ pháp lý; nâng mức chi trả bảo hiểm đối với một khoản tiền gửi của khách hàng cho phù hợp với

mức thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam ở thời điểm hiện tại; tăng cường tuyên truyền và phổ biến pháp luật rộng rãi trong dân chúng. ■

Tài liệu tham khảo

1. Luật Phá sản năm 2014
2. Luật Các Tổ chức tín dụng 2010
3. Luật Bảo hiểm tiền gửi năm 2012
4. Nghị định số 05/2010/NĐ-CP quy định về việc áp dụng Luật Phá sản đối với TCTD
5. Thông tư số 07/2013/TT-NHNN quy định về kiểm soát đặc biệt đối với TCTD
6. Nghị quyết của Quốc hội về kế hoạch tái cơ cấu nền kinh tế giai đoạn 2016- 2020
7. Dự thảo Báo cáo Tổng kết thi hành pháp luật về xử lý TCTD yếu kém và xử lý nợ xấu- Dự thảo lần 01 ngày 07/02/2017
8. Trần Ngọc (2016), Phá sản ngân hàng yếu kém: Quyền lợi của người gửi tiền ra sao? tại <http://vov.vn/kinh-te/pha-san-ngan-hang-yeu-kem-quyen-loi-cua-nguoi-gui-tien-ra-sao-563265.vov> (truy cập lần cuối ngày 22/12/2016).

Thông tin tác giả

Lê Ngọc Thắng, Tiến sĩ

Bộ môn Luật, Học viện Ngân hàng

Email: thangln@hvn.edu.vn

Summary

Bankruptcy law of 2014- legal foundation for the bankruptcy of weak credit intitutions

Addressing the bankruptcy of weak credit intitutions is not new to most developed countries. Vietnam- characterized by a transitional economy, the bankruptcy of weak credit intitutions is a new issue in both theory and practice and legal foundation. After moving from a centrally planned economy to a market economy, the problem of corporate bankruptcy in general, including bankruptcy of credit intitution is mentioned. However, until 2014, when the new Bankruptcy Law was enacted to replace the Bankruptcy Law of 2004, the procedure in solving bankruptcy of credit intitutions was codified into a separate content for special business type of this particular field. The above content of the Bankruptcy Law of 2014 is the legal foundation for Vietnam to deal with the bankruptcy procedures of ineffective credit intitutions after applying the necessary methods. In the following, the author focused on analyzing on the above-mentioned particular provisions, and commenting on the purpose and significance of the implementation of those provisions in reality.

Keywords: Bankruptcy, Law on Bankruptcy, Bankruptcy of Credit Institutions

Thang Ngoc Le, PhD.

Division of Law, Banking Academy