

Nợ xấu và sự tham gia của tòa án

Đỗ Thiên Anh Tuấn

(TBKTSG-Số 51-2012)

Gần một năm kể từ khi Chính phủ ban hành đề án cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng theo Quyết định 254, Ngân hàng Nhà nước vẫn đang loay hoay soạn thảo đề án xử lý nợ xấu. Theo một số thông tin, bản đề án đưa ra hàng loạt các nhóm giải pháp, trong đó bao gồm việc thành lập công ty quản lý tài sản tập trung (AMC) nhằm xử lý các khoản nợ xấu mà hệ thống ngân hàng thương mại chuyển sang. Mặc dù có phần hơi chậm trễ nhưng sự ra đời của bản đề án trong điều kiện hiện nay là hết sức cần thiết. Tuy nhiên, liệu những biện pháp xử lý nợ xấu mà bản đề án đưa ra có lấp được những khoảng trống về mặt pháp lý cũng như sự yếu kém của hệ thống tòa án trong việc tham gia giải quyết vấn đề nợ xấu của toàn hệ thống tài chính hiện nay hay không. Nói khác đi, trong nhiều trường hợp, việc xử lý nợ xấu khó có thể tách rời khỏi sự tham gia của hệ thống tòa án đi cùng với các nền tảng pháp lý khác liên quan đến việc thực thi các hợp đồng, bảo vệ quyền tài sản của chủ nợ, và cả quyền được phục hồi của con nợ.

Một số ý kiến đề xuất để cho AMC hoạt động hiệu quả thì cần phải trao cho tổ chức này một số quyền hạn đặc biệt. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy việc trao quyền đặc biệt cũng không giúp hoạt động của AMC trở nên tốt hơn nếu như thiếu đi một nền tảng pháp lý vững mạnh, được thực thi bởi một hệ thống tòa án độc lập về mặt chính trị, hoạt động hiệu quả và đội ngũ thẩm phán có năng lực và đạo đức. Chính phủ một số nước như Ghana và Philippines đã cố gắng bù đắp bộ khung pháp lý yếu kém bằng cách trao những siêu quyền hạn tạm thời cho các AMC để xử lý nợ xấu. Tuy nhiên, thực trạng hầu như vẫn không được cải thiện khi hệ thống tòa án hoạt động không hữu hiệu, thậm chí thân thiện với con nợ. Ngay cả ở Ghana, một tòa án đặc biệt đã được thiết lập để hỗ trợ cho AMC (NPART) thực thi quyền của mình. Tuy nhiên, bản thân NPART vẫn không mặn mà sử dụng tòa này để bảo vệ quyền lợi cho mình, trong khi tòa thì vẫn thường xuyên đứng về phía con nợ, và NPART vẫn cần có sự phê chuẩn của con nợ trước khi có thể tiến hành thủ tục thanh lý tài sản.

Ở Việt Nam, các ngân hàng cũng đối mặt với một tình trạng tương tự về mặt pháp lý liên quan đến các vấn đề xử lý nợ cũng như tài sản đảm bảo. Mặc dù khi cho vay, ngân hàng đã chủ động ràng buộc các điều kiện pháp lý với bên đi vay và các bên liên quan bằng nhiều hợp đồng như hợp đồng tín dụng, hợp đồng bảo đảm tín dụng, hợp đồng bảo lãnh... nhưng khi rủi ro phát sinh thì việc xử lý thu hồi nợ của ngân hàng luôn gặp khó khăn. Thực ra những khó khăn này không xuất phát từ các điều khoản của hợp đồng mà chính từ tính hiệu lực trong việc thực thi các điều khoản đó và khả năng cưỡng chế của hợp đồng. Thủ tục tố tụng phức tạp, thời gian thực thi các vụ kiện tụng mất quá nhiều thời gian và quá tốn kém (xem *Báo cáo môi trường Giải quyết phá sản* của Ngân hàng Thế giới) khiến cho các ngân hàng ngại sử dụng các kênh thu nợ chính thống và thông qua vai trò của tòa án. Điều này cho thấy rằng các ngân hàng đang mất dần niềm tin vào hệ thống tòa án và vai trò bảo vệ của hệ thống luật pháp. Thiên hướng là các ngân hàng tiếp tục nuôi nợ một cách tốn kém hoặc sử dụng các cách thức thu nợ phi chính thống. Trường hợp vỡ nợ của Công ty Thủy sản Bình An (Cần Thơ), Công ty KM Phương Nam (Sóc Trăng), và nhiều trường hợp khác cho thấy năng lực yếu kém, sự lúng túng và bị động như thế nào của hệ thống tòa án trong việc tiếp nhận, thụ lý các đơn kiện đòi nợ cũng như vai trò hết sức mờ nhạt của cơ quan này trong việc bảo đảm quyền lợi của các chủ nợ.

Việc thiếu bộ khung pháp lý rõ ràng cho các hoạt động phá sản, thanh lý tài sản và bảo vệ chủ nợ là những nguyên nhân quan trọng dẫn đến sự thất bại của các kế hoạch xử lý nợ xấu của hệ thống ngân hàng. Luật phá sản ra đời nhằm điều hoà lợi ích giữa chủ nợ và con nợ cũng như những người có liên quan. Luật phá sản thiên về bảo vệ con nợ có thể làm xói mòn các giao dịch tài chính và tạo ra tâm lý ỷ lại nguy hiểm. Hệ thống luật pháp lệch sang hướng có lợi cho con nợ sẽ làm giảm niềm tin của bên cho vay, giảm động cơ khuyến khích tiết kiệm, giảm hiệu quả kinh tế; trong khi đó, do không phải gánh chịu những hậu quả nghiêm trọng, con nợ sẽ thiếu sự thận trọng cần thiết và có động cơ chấp nhận rủi ro quá mức. Luật phá sản mặc dù được ban hành nhưng không được thực thi trong thực tế thì điều này cũng có nghĩa là quyền lợi của chủ nợ đã không được coi trọng và mặc nhiên con nợ vẫn được ưu tiên được bảo hộ (ngầm định hoặc công khai). Lẽ đương nhiên nếu con nợ là doanh nghiệp Nhà nước thường sẽ nhận được sự bảo hộ từ hệ thống luật pháp và toà án. Trong khi đó, các doanh nghiệp tư nhân có quan hệ thân hữu với khu vực Nhà nước cũng có thể nhận được sự bảo hộ tương tự. Hệ quả của tình trạng thiên lệch này là chi phí vốn của cả nền kinh tế luôn ở mức cao do các chủ nợ luôn đòi hỏi một mức bù rủi ro tương ứng. Ngược lại, nếu luật phá sản nghiêng về phía chủ nợ cũng có thể dẫn đến việc phá sản không hiệu quả đối với những doanh nghiệp có khả năng tái cơ cấu để tiếp tục hoạt động và tạo ra lợi ích kinh tế cho xã hội.

Nhìn rộng vấn đề hơn, khi cho vay ngân hàng đương đầu với rủi ro là khoản nợ bị con nợ chiếm dụng và không thể thu hồi. Nếu việc chiếm dụng này trở nên phổ biến thì nó sẽ tạo ra những tác hại nghiêm trọng làm suy yếu hệ thống tài chính. Điều nguy hiểm không chỉ là sự phá sản của một vài ngân hàng đã cho vay rủi ro mà quan trọng hơn chính là niềm tin bị đánh mất. Hệ thống tài chính chỉ vận hành được khi có niềm tin. Khi những nhà đầu tư tiềm năng nhận thấy rằng có khả năng khoản đầu tư của mình cũng sẽ bị chiếm dụng thì họ sẽ hạn chế cung ứng vốn dưới bất kỳ hình thức gì, dù là trong vai trò của chủ nợ hay cổ đông. Đứng ở góc độ doanh nghiệp, dù có dự án tốt thì việc tìm kiếm nguồn vốn cũng trở nên khó khăn hơn và đắt đỏ hơn. Chính vì vậy, việc xác lập quyền sở hữu tài sản còn phải đi liền với bảo vệ quyền sở hữu tài sản đó. Bảo vệ chủ nợ cũng chính là việc bảo vệ quyền tài sản, giúp củng cố niềm tin của nhà đầu tư và khuyến khích tiết kiệm. Tuy nhiên, bảo vệ chủ nợ không chỉ dừng lại ở việc ban hành một bộ khung pháp lý về phá sản mà quan trọng hơn chính là việc thực hành những quy tắc của luật pháp trên thực tế.

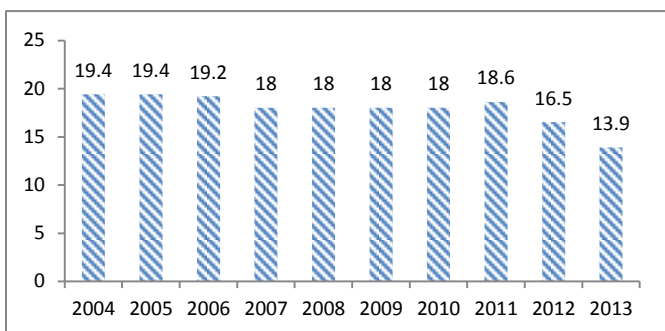
Điều cũng cần nói thêm rằng, trong nhiều trường hợp, những thất bại về mặt thể chế và sự yếu kém của hệ thống toà án không phải bởi vì những ràng buộc đối với hành động của những tổ chức này mà nó chỉ là sự phản ánh mục tiêu của giới chức lãnh đạo và quyền lợi mà họ đại diện. Nói cách khác, sự thiếu vắng các nền tảng thể chế này chủ yếu nhằm phục vụ cho quyền lợi của một nhóm nhỏ đặc quyền đang hiện hữu (Beim và Calomiris, 2000). Sự phớt lờ những điều luật phá sản hiện hữu, thủ tục đăng ký thế chấp, quyền tài sản sẽ tạo cơ hội cho các dàn xếp nội bộ giữa các doanh nghiệp gắn chặt với một ngân hàng trung tâm, và điều này làm cho môi trường cạnh tranh trong hoạt động ngân hàng trở nên khó khăn hơn. Để giải quyết được vấn đề nợ xấu một cách triệt để, xa hơn là có một thị trường vốn tín dụng phát triển cả về chiều rộng lẫn chiều sâu thì Chính phủ cần phải xác lập được các quyền tài sản một cách rõ ràng, trong đó có quyền của chủ nợ đối với tài sản đảm bảo, và quan trọng là cần phải có cơ chế thực thi hiệu quả những quyền này trên thực tế. Trong vai trò của mình, hệ thống toà án phải thực sự am hiểu và có nghĩa vụ thực hiện chức trách của mình trên tinh thần của một cơ quan tư pháp độc lập.

Thực trạng môi trường giải quyết phá sản ở Việt Nam

Trong báo cáo xếp hạng Môi trường kinh doanh 2013 (Doing Business 2013) của Ngân hàng Thế giới (NHTG), Việt Nam được xếp hạng 149/185 nước về chỉ tiêu *Giải quyết phá sản* (Resolving Insolvency), tức đã tụt 4 bậc so với xếp hạng năm 2012. Trong số các nước thuộc khu vực Đông Nam Á, thứ hạng này của Việt Nam xếp trên các nước, Cam-pu-chia (152), Philippines (165), Lào (185), và Đông Timor (185), nhưng xếp sau Singapore (2), Brunei (46), Malaysia (49), Thái Lan (58), và Indonesia (148). Nếu so sánh tương đối với thứ hạng 108/185 về chỉ tiêu *Khởi sự doanh nghiệp* (Starting a Business) thì đánh giá về giải quyết phá sản ở Việt Nam còn kém hơn nhiều.

Nhìn vào các tiêu chí cấu thành của chỉ tiêu *Giải quyết phá sản* cho thấy, Việt Nam phải mất trung bình 5 năm để giải quyết một vụ phá sản, trong khi Nhật Bản chỉ mất 0,6 năm, Singapore mất 0,8 năm, Trung Quốc cũng chỉ mất 1,7 năm. Trong khi đó, chi phí giải quyết phá sản ở Việt Nam chiếm 15% tài sản doanh nghiệp, tương đương với Malaysia, thấp hơn so với Trung Quốc (22%), Thái Lan (36%), Philippines (38%); nhưng cao hơn nhiều so với Singapore (1%), Nhật Bản (4%), Hàn Quốc (4%). Điều cần lưu ý là chi phí này chỉ mới tính đến các khoản chi phí chính thức, tức là chi phí danh nghĩa, còn nếu tính cả các khoản chi phí không chính thức khác thì có lẽ chi phí này ở Việt Nam là không hề thấp. Một cách để nhận biết điều này chính là nhìn vào thời gian quá dài để giải quyết một vụ phá sản như đã nói ở trên. Một cách khác là nhìn vào tỉ lệ thu hồi nợ của các chủ nợ. Ở Việt Nam, tính bình quân, cứ 100 đồng nợ phải thu, các chủ nợ chỉ thu được khoảng 13,9 đồng. Tỉ lệ này của Việt Nam thấp hơn nhiều so với Nhật Bản (92,8%), Singapore (91,3%), Hàn Quốc (81,8%), Malaysia (44,7%), Thái Lan (42,4%). Điều đáng nói là tỉ lệ thu hồi nợ của Việt Nam đã giảm liên tục kể từ năm 2004 đến nay.

Tỷ lệ thu hồi nợ bình quân tính trên 100 đồng nợ ở Việt Nam (%)



Nguồn: Báo cáo Môi trường Kinh doanh của Ngân hàng Thế giới các năm từ 2004-2013.

Xếp hạng các chỉ tiêu về giải quyết phá sản năm 2013

	Việt Nam	Trung Quốc	Hồng Kông	Nhật Bản	Hàn Quốc	Malaysia	Singapore	Đài Loan	Thái Lan
Xếp hạng	149	82	17	1	14	49	2	15	58
Thời gian (năm)	5	1.7	1.1	0.6	1.5	1.5	0.8	1.9	2.7
Chi phí (% tài sản)	15	22	9	4	4	15	1	4	36
Tỷ lệ thu hồi nợ (%)	13.9	35.7	81.2	92.8	81.8	44.7	91.3	81.8	42.4

Nguồn: Báo cáo Môi trường Kinh doanh của Ngân hàng Thế giới 2013