

BẤT CẬP CỦA PHÁP LUẬT

VỀ BẢO VỆ QUYỀN CHỦ NỢ CỦA TỔ CHỨC TÍN DỤNG

ThS. ĐOÀN THÁI SƠN *



Những bất cập trong hệ thống pháp luật chưa tạo điều kiện cho các TCTD thực hiện tốt vai trò trung gian tài chính trong nền kinh tế, đồng thời làm giảm khả năng tiếp cận nguồn vốn tín dụng ngân hàng của doanh nghiệp

Ảnh: NH

Trong nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, các quan hệ tài sản dựa trên quyền sở hữu, một hệ thống pháp luật về bảo vệ quyền chủ nợ phù hợp, hiệu quả có vai trò rất lớn đối với cả nền kinh tế và các doanh nghiệp như tạo điều kiện nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực của xã hội, góp phần tạo dựng và duy trì niềm tin của nhà đầu tư vào thị trường tài chính, bảo

vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ nợ; góp phần tăng cường kỷ luật hợp đồng, tạo ra tiền đề pháp lý vững chắc để ổn định các quan hệ kinh tế, giảm chi phí cấp tín dụng của các tổ chức tín dụng (TCTD) cho doanh nghiệp, tạo điều kiện cho doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận nguồn vốn ngân hàng và góp phần thực hiện mục tiêu an toàn và lành mạnh của hệ thống ngân hàng. Tuy nhiên, trong bối

cảnh Việt Nam đang xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo cơ chế thị trường và thực hiện các cam kết quốc tế tại các Hiệp định song phương, đa phương như Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ, AFTA, APEC và WTO cũng như sự phát triển nhanh chóng của nền kinh tế trong thời gian tới đã làm cho hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật ngân hàng nói riêng bộc lộ nhiều bất cập, không còn phù hợp với yêu cầu của thực tiễn, đặc biệt là các quy định về bảo vệ bảo vệ quyền chủ nợ của TCTD. Các bất cập của hệ thống pháp luật và các vướng mắc nảy sinh trong việc thi hành các quy định pháp luật làm cho hệ thống pháp luật về bảo vệ quyền chủ nợ không khả thi, hệ thống cưỡng chế thi hành không được hoàn thiện, vận hành có hiệu quả, chưa là chỗ dựa tin cậy cho các bên liên quan bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Thực tế này cũng tạo điều kiện cho kỷ luật hợp đồng không được các bên liên quan

* NHNN

tuân thủ, các quyền hợp pháp của chủ nợ (bao gồm cả các TCTD) không được bảo đảm và do vậy, việc tiếp cận nguồn vốn tín dụng ngân hàng của các doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn, các ngân hàng vẫn phải cho vay chủ yếu dựa nhiều vào tài sản bảo đảm. Để góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ quyền chủ nợ, trong phạm vi bài viết này, chúng tôi xin đề cập một số điểm bất cập chủ yếu của các quy định pháp luật hiện hành về quyền chủ nợ của TCTD, cũng như hạn chế của cơ chế thực thi các quy định pháp luật này.

CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH VỀ QUYỀN CHỦ NỢ CỦA TCTD

Về nguyên tắc, hệ thống pháp luật về bảo vệ quyền chủ nợ bảo gồm các chế định về (i) Cấp tín dụng có bảo đảm bằng tài sản; (ii) Cường chế thực thi nghĩa vụ nợ theo hợp đồng; (iii) Thanh lý tài sản của con nợ; (iv) Phục hồi khả năng thanh toán của con nợ; (v) Tuyên bố phá sản con nợ; và (vi) Thoả thuận xử lý nợ ngoài toà án như mua bán nợ, chuyển nợ thành vốn góp, nhận tài sản bảo đảm thay cho nghĩa vụ trả nợ... Ở nước ta, các chế định này nằm rải rác trong nhiều văn bản khác nhau như Bộ luật Dân sự (BLDS), Luật Phá sản, Pháp lệnh Thi hành án (Pháp lệnh THA), Nghị định của Chính phủ về giao dịch bảo đảm, Nghị định về bán đấu giá tài sản, các quy định về

đăng ký giao dịch bảo đảm, mua bán nợ... Về cơ bản, các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về quyền chủ nợ ở nước ta đã hình thành khung pháp lý ban đầu cho việc bảo vệ quyền chủ nợ của TCTD. Tuy nhiên, các quy định của pháp luật về bảo vệ quyền chủ nợ đã bộc lộ nhiều bất cập như chưa được ban hành kịp thời, chưa tạo thành hệ thống pháp luật đồng bộ, còn chứa đựng nhiều quy định không khả thi, không phù hợp với thực tiễn, cũng như thông lệ quốc tế.

MỘT SỐ ĐIỂM BẤT CẬP CHỦ YẾU CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ QUYỀN CHỦ NỢ

Thứ nhất, quy định về lãi suất cho vay tối đa trong BLDS năm 2005

Theo quy định mới của BLDS năm 2005¹, lãi suất vay trong các hợp đồng vay tài sản, bao gồm cả các hợp đồng tín dụng² do các bên thoả thuận nhưng không được vượt quá 150% lãi suất cơ bản do Ngân hàng Nhà nước (NHNN) công bố đối với loại cho vay tương ứng. Theo cơ chế hiện hành, NHNN công bố lãi suất cơ bản theo định kỳ hàng tháng. Mức lãi suất cơ bản do NHNN công bố cho tháng 04/2007 là 8,25%/năm. Như vậy, mức lãi suất vay trong các hợp đồng vay tài sản (bao gồm cả các hợp đồng tín dụng) không được phép vượt quá 150% mức lãi suất cơ bản trên. Trong khi đó, với tư cách là trung gian tài

chính nhận tiền gửi từ công chúng và sử dụng tiền gửi này để cấp tín dụng, mức lãi suất cho vay của các tổ chức tín dụng được xác định trên cơ sở lãi suất tiền gửi, chi phí huy động vốn, chi phí cho vay, thời hạn vay, uy tín của khách hàng, mức độ rủi ro của từng khoản vay... và chịu sự tác động của hoạt động cạnh tranh trên thị trường tín dụng ngân hàng. Thực tiễn hoạt động cho vay của các TCTD cho thấy TCTD thường xác định mức lãi suất cho vay khác nhau đối với từng loại khách hàng khác nhau và NHNN đã thay đổi chính sách lãi suất từ việc có khống chế mức lãi suất cho vay tối đa sang tự do hoá lãi suất - cho phép TCTD và khách hàng tự thoả thuận lãi suất trên cơ sở cung cầu của thị trường từ 01/06/2002.

Như vậy, với quy định khống chế mức lãi suất cho vay tối đa tại Điều 476 BLDS 2005, rất nhiều thoả thuận về mức lãi suất cho vay trong các Hợp đồng tín dụng giữa TCTD và khách hàng có mức lãi suất từ hơn 12,375%/năm (quá 150% mức lãi suất cơ bản do NHNN công bố) là vi phạm quy định tại Điều 467 BLDS 2005. Hậu quả là các TCTD có thể không thu được tiền lãi từ các hợp đồng tín dụng có mức lãi suất cho vay vi phạm pháp luật này, nếu khách hàng yêu cầu Toà án tuyên vô hiệu thoả thuận vi phạm điều cấm của pháp luật. Mặt khác, quy định về khống chế mức lãi

suất cho vay tối đa của BLDS là không phù hợp với chính sách tự do hoá lãi suất của các TCTD do NHNN Việt Nam đang thực hiện³.

Thứ hai, quy định về trách nhiệm nộp phí thi hành án của người được thi hành án trong Pháp lệnh THA năm 2004

Điều 20 của Pháp lệnh THA năm 2004 quy định "Người được thi hành án có đơn yêu cầu thi hành án phải nộp phí thi hành án đối với khoản thi hành án có giá ngạch tính trên giá trị tài sản mà người đó thực nhận". Cụ thể quy định này của Pháp lệnh THA, Bộ Tư pháp và Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư liên tịch số 43/2006/TTLT-BTC-BTP ngày 19/05/2006 của Bộ Tư pháp và Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thi hành án. Thông tư liên tịch này quy định chi tiết mức phí thi hành mà người được thi hành phải nộp theo giá ngạch tính theo giá trị tài sản hoặc số tiền người được thi hành án thực nhận. Chúng tôi cho rằng, quy định này là không hợp lý và về bản chất, đã hạn chế quyền chủ nợ hợp pháp (về tài sản) của người được thi hành án, vì các lý do sau đây: (i) Với việc phải trả phí thi hành, trên thực tế, người được thi hành chỉ nhận được số tiền ít hơn số tiền mà bản án hoặc quyết định của Toà án đã tuyên cho họ được hưởng. Hay nói cách khác, việc thu phí thi hành án đối với người được thi hành là việc thực hiện

không đúng nội dung bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Toà án; (ii) Quy định về việc người được thi hành phải nộp phí thi hành án còn có thể vi phạm nghiêm trọng quyền của người được thi hành. Trong trường hợp người được thi hành không có khả năng tài chính để nộp phí thi hành án khi được cơ quan thi hành án giao tài sản thì quyền nhận tài sản của họ sẽ bị ảnh hưởng do việc cơ quan thi hành án kê biên, bán đấu giá tài sản đã giao cho người được thi hành án. Thực tế, với quy định này, cơ quan thi hành án luôn đảm bảo được nguồn thu phí của mình. Tuy nhiên, gánh nặng kinh phí lại bị đẩy sang phía người được thi hành án trong khi quyền của họ còn chưa được bảo đảm trọn vẹn. Về bản chất, khi thực hiện quy định này, quyền của người được thi hành không được bảo đảm đúng như quyết định, phán quyết của Toà án.

Thứ ba, quy định cho phép cơ quan thi hành án được phép kê biên tài sản bảo đảm trong Pháp lệnh THA năm 2004

Pháp lệnh THA năm 2004⁴ cho phép chấp hành viên kê biên cả tài sản của người phải thi hành án đang cầm cố, thế chấp trong trường hợp người này không có tài sản nào khác ngoài tài sản đang cầm cố, thế chấp và giá trị của tài sản bảo đảm lớn hơn nghĩa vụ được bảo đảm. Quy định này gây ảnh hưởng bất lợi đến quyền chủ nợ

hợp pháp của TCTD vì khi TCTD buộc phải thực hiện thu nợ trước hạn đối với khoản vay được bảo đảm bằng tài sản cầm cố, thế chấp đã bị kê biên, thì số tiền TCTD thu được từ giao dịch này có thể ít hơn số tiền dự tính thu được theo thoả thuận trong Hợp đồng tín dụng do thời gian cho vay bị rút ngắn và giá trị thu hồi từ tài sản bảo đảm thường giảm đáng kể do bị kê biên, bán đấu giá.

Ngoài ra, việc Pháp lệnh THA không cho phép các bên tự thoả thuận xử lý tài sản bảo đảm đã kê biên cũng ảnh hưởng quyền chủ nợ của TCTD. Trên thực tế, nếu các tài sản bảo đảm được các bên xử lý theo phương thức thoả thuận thường có thể thu được giá trị lớn hơn so với việc bị cơ quan thi hành án thu hồi và xử lý theo quy định tại điều 39 Pháp lệnh THA. Do vậy, quy định này của Pháp lệnh THA đã hạn chế quyền của chủ nợ trong việc lựa chọn giải pháp tích cực hơn về mặt kinh tế, do đó, xét từ tư cách của chủ nợ, họ đã không đảm bảo được yêu cầu tối đa hoá lợi ích có thể nhận được từ phía con nợ.

Thứ tư, quy định về bán đấu giá tài sản kê biên trong Pháp lệnh THA

Trong trường hợp tài sản kê biên không bán được thì trong thời hạn mười ngày làm việc, kể từ ngày bán đấu giá không thành, Cơ quan thi hành án tổ chức định giá lại theo hướng

giảm giá để tiếp tục bán đấu giá. Mỗi lần giảm giá không quá mười phần trăm (10%) giá đã định⁵. Nếu sau hai lần giảm giá mà tài sản vẫn không bán được thì người được thi hành án có quyền nhận tài sản theo giá đã giảm để thi hành án. Nếu người được thi hành án không nhận thì Chấp hành viên trả lại tài sản đó cho người phải thi hành án và áp dụng biện pháp cưỡng chế khác. Không có một giải thích chính thức hoặc các cơ sở kinh tế để quy định bước giá giảm (10%/lần) làm cơ sở cho việc áp dụng quy định này trên thực tế. Trong thực tiễn, khi thực hiện các quy định này, có TCTD⁶ phải tổ chức rất nhiều phiên bán đấu giá những vẫn không thể bán được tài sản vì giá khởi điểm quá cao so với thị trường.

Thứ năm, về cơ chế giải quyết tranh chấp và cưỡng chế thực thi hợp đồng

Theo một báo cáo gần đây của Ngân hàng Thế giới⁷, các doanh nghiệp nói chung ít tin tưởng vào hệ thống pháp luật của Việt Nam trong việc giải quyết tranh chấp hay cưỡng chế thực hiện hợp đồng. Chính vì việc cưỡng chế thực thi hợp đồng kém hiệu quả, các doanh nghiệp thường sử dụng một số chiến lược giảm thiểu rủi ro, thích hợp tác với các đối tác đã quen biết. Lấy ví dụ tại Hà Nội, nơi tập trung khoảng 10.000 doanh nghiệp, các tòa kinh tế chỉ giải quyết 70 vụ trong năm

2003, trọng tài thương mại giải quyết khoảng 20 vụ⁸. Mặc dù, hiện tại, Việt Nam đang có những nỗ lực cải cách thủ tục cưỡng chế thực hiện hợp đồng. Thời gian để thực hiện một hợp đồng đã giảm 2 tháng sau khi Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2004 được ban hành, theo đó Tòa án cấp quận, huyện có thể xử các vụ án trên 50 triệu đồng. Tuy nhiên, việc cưỡng chế thực thi nghĩa vụ theo hợp đồng qua con đường Tòa án vẫn còn mất tới 343 ngày (giảm từ 403 ngày trong năm 2003) và phải trải qua 37 thủ tục⁹ - và Việt Nam trở thành nước đòi hỏi nhiều thủ tục nhất trong khu vực Đông Á - để cưỡng chế thực hiện được một hợp đồng với chi phí khoảng bằng 30% giá trị đòi nợ¹⁰. Ngoài ra, cũng theo số liệu điều tra của Ngân hàng Thế giới¹¹, cho đến thời điểm 2004, tại Việt Nam vẫn còn hơn 17.000 bản án chưa được thi hành. Điều này cũng thể hiện yếu kém trong công tác tổ chức thi hành án dân sự, kinh tế.

Tóm lại, các bất cập nêu trên của hệ thống pháp luật về bảo vệ quyền chủ nợ và bất cập trong cơ chế thực thi các quy định pháp luật đã làm cho môi trường kinh doanh của Việt Nam nói chung, môi trường kinh doanh của TCTD nói riêng còn nhiều bất cập, chưa tạo điều kiện cho các TCTD thực hiện tốt vai trò trung gian tài chính của mình trong nền kinh tế, đồng thời làm giảm khả năng tiếp cận nguồn vốn tín dụng ngân hàng

của các doanh nghiệp. Để có thể tạo lập cơ chế hữu hiệu bảo vệ quyền chủ nợ, việc khắc phục và hoàn thiện các bất cập của pháp luật hiện hành cần phải tiến hành đồng thời với việc nâng cao nhận thức về vai trò của hệ thống pháp luật về bảo vệ quyền chủ nợ đối với các doanh nghiệp, TCTD, nền kinh tế và tạo lập một cơ chế thực thi nghiêm minh, có hiệu quả các quy định pháp luật quan trọng này trên thực tế. ■

(1) Điều 478 khoản 1 Bộ luật Dân sự 2005.

(2) Do phạm vi điều chỉnh của Bộ luật Dân sự 2005 đã được mở rộng sang cả lĩnh vực kinh doanh, thương mại và Pháp lệnh Hợp đồng kinh tế đã bị hủy bỏ, nên các quy định của Bộ luật Dân sự điều chỉnh cả các Hợp đồng tín dụng của TCTD.

(3) Xem thêm bài "Hàng triệu hợp đồng tín dụng có nguy cơ đổ vỡ", báo điện tử VnExpress.net ngày 17/10/2006.

(4) Điều 41 khoản 4 Pháp lệnh Thi hành án dân sự 2004.

(5) Điều 48 Pháp lệnh Thi hành án dân sự 2004.

(6) Như việc bán đấu giá không thành các tài sản bảo đảm của Ngân hàng Công thương Việt Nam tại Bình Dương, Vũng Tàu.

(7) Báo cáo "Doing Business 2006" của Ngân hàng Thế giới.

(8) Thúc đẩy quan hệ hợp đồng kinh doanh giữa các doanh nghiệp ở Việt Nam, Phân tích chính sách phát triển khu vực tư nhân, Ngân hàng Thế giới, tháng 1/2005.

(9) Thời gian cần để giải quyết một tranh chấp được tính theo ngày, kể từ khi nguyên đơn nộp đơn kiện đến tòa án cho đến khi khoản nợ được thanh toán.

(10) Chỉ số chi phí đo các chi phí chính thức trang trải cho các thủ tục của tòa, bao gồm chi phí tòa, phí luật sư tại các nước mà việc sử dụng luật sư là bắt buộc hoặc phổ biến, hoặc các chi phí hành chính cho việc thu nợ, thể hiện trên % của giá trị nợ.

(11) Báo cáo về sự tuân thủ các tiêu chuẩn và quy tắc về hệ thống thanh toán nợ và quyền chủ nợ tại Việt Nam do nhóm nhân viên của Ngân hàng Thế giới biên soạn dựa trên các thông tin do các cơ quan Việt Nam cung cấp năm 2004.