

Tính khả thi của việc áp dụng pháp luật phá sản đối với tổ chức tín dụng

• **Cao Thị Thùy Như**

Trường Đại học Thủ Dầu Một - Email: nhuctt@tdmu.edu.vn

(Bài nhận ngày 29 tháng 9 năm 2015, hoàn chỉnh sửa chữa ngày 25 tháng 01 năm 2016)

TÓM TẮT

Phá sản tổ chức tín dụng là một trong những điểm nhấn đáng chú ý của Luật Phá sản 2014, chính thức có hiệu lực thi hành vào ngày 01/01/2015. Đây là vấn đề được người dân và doanh nghiệp đặc biệt quan tâm bởi lần đầu tiên luật phá sản dành hẳn một chương quy định cụ thể trình tự, thủ tục giải quyết phá sản tổ chức tín dụng và cũng bởi từ trước đến nay chưa từng có tổ chức tín dụng nào phá sản ở Việt Nam mặc dù Luật Phá sản 2004 đã có đề cập đến vấn đề này. Khi thảo luận về việc phá sản tổ chức tín

dụng, hầu hết các nhà khoa học Luật và người dân đều đặt ra câu hỏi: “Liệu những quy định về phá sản tổ chức tín dụng được đề cập trong Luật Phá sản 2014 có phải là một bước tiến hay không và tính khả thi của những quy định này trên thực tế như thế nào?”. Để giải quyết câu hỏi trên, bài viết sẽ phân tích những quy định mới của Luật Phá sản 2014 về thủ tục phá sản tổ chức tín dụng, đồng thời đi sâu làm rõ thực tiễn áp dụng và tính khả thi của những quy định này trên thực tế.

Từ khóa: tính khả thi, phá sản, tổ chức tín dụng.

1. GIỚI THIỆU

Tổ chức tín dụng (TCTD) là doanh nghiệp thực hiện một, một số hoặc tất cả các hoạt động ngân hàng. TCTD bao gồm ngân hàng, TCTD phi ngân hàng, tổ chức tài chính vi mô và quỹ tín dụng nhân dân¹. Như vậy, TCTD cũng là một doanh nghiệp có chức năng kinh doanh và do đó phá sản là quy luật tất yếu của nền kinh tế thị trường nếu TCTD đó không đủ năng lực để cạnh tranh với các TCTD khác. Tuy nhiên, khác với các doanh nghiệp thông thường, TCTD là một loại doanh nghiệp đặc biệt, thể hiện ở nội dung hoạt động và cách thức hoạt động. Về nội dung hoạt động, TCTD hoạt động với tư cách là một

trung gian tài chính trong nền kinh tế. Về cách thức hoạt động, TCTD có thể có rất nhiều tài khoản phục vụ cho hoạt động của mình và đồng thời phải quản lý một số lượng tài khoản vô cùng lớn của khách hàng. Chính vì vậy, khả năng tác động của TCTD, đặc biệt là ngân hàng thương mại, đối với nền kinh tế rất lớn. Chỉ cần một ngân hàng sụp đổ sẽ kéo theo những hệ quả khôn lường cho hệ thống tài chính quốc gia, cụ thể như sau:

Thứ nhất, phá sản TCTD sẽ gây ảnh hưởng đến quyền lợi người gửi tiền. Đối với khách hàng là cá nhân, khoản tiền gửi trong TCTD là khoản tiền tiết kiệm mà họ tích góp được trong quá trình lao động. Họ gửi tiền vào TCTD với hy vọng đảm bảo an toàn cho khoản tiền gửi và

¹ Khoản 1, Điều 4 Luật các tổ chức tín dụng 2010.

thu được một khoản lãi từ số tiền này. Đối với khách hàng là tổ chức, đây là khoản tiền vốn nhận rồi chưa có nhu cầu sử dụng hoặc khoản lợi nhuận không chia nhằm tái sản xuất kinh doanh trong thời gian tới. Xuất phát từ tầm quan trọng của khoản tiền gửi đối với người gửi tiền, việc tổ chức nhận tiền gửi bị tuyên bố phá sản sẽ gây ra hậu quả không nhỏ đối với đời sống và hoạt động sản xuất kinh doanh của người gửi tiền.

Thứ hai, phá sản TCTD sẽ gây đổ vỡ cả hệ thống tài chính. Hiện tượng này được gọi là “hiệu ứng domino” trong phá sản. Theo lý thuyết chung, trong nền kinh tế, các doanh nghiệp đều có mối quan hệ hợp tác kinh doanh với nhau một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Một doanh nghiệp bị phá sản thì tất yếu sẽ dẫn đến sự đổ vỡ của những doanh nghiệp có mối quan hệ hợp tác với nó và dần dần sự đổ vỡ này sẽ lan sang các doanh nghiệp khác, cuối cùng sẽ gây sụp đổ cả nền kinh tế. Đối với TCTD, do là một loại doanh nghiệp đặc biệt nên hiệu ứng domino diễn ra càng nhanh và gây hậu quả nặng nề hơn. Theo đó, việc một số khách hàng bị mất tiền gửi tại TCTD bị tuyên bố phá sản sẽ gây tâm lý hoang mang cho khách hàng gửi tiền ở những TCTD khác, dẫn đến hiện tượng rút tiền hàng loạt trong hệ thống TCTD. Khi tất cả khách hàng đều yêu cầu rút tiền trước thời hạn, TCTD sẽ không thể xoay vòng vốn và không đủ khả năng chi trả, điều này có thể dẫn đến nguy cơ phá sản ở cả những TCTD lẽ ra đang hoạt động bình thường.

Thứ ba, phá sản TCTD sẽ gây mất trật tự xã hội. Việc người dân chen chúc, đổ xô đi rút tiền với tâm lý hoang mang cũng sẽ gây ảnh hưởng không tốt đến trật tự an toàn xã hội và sẽ rất khó cho cơ quan chức năng trong việc ổn định trật tự và trấn an người dân khi toàn bộ tài sản của họ đều đang ủy thác cho TCTD. Bên cạnh đó, khi hệ thống TCTD sụp đổ, số lượng lớn người lao động làm việc trong TCTD sẽ bị thất nghiệp và

khó có thể tìm được công việc phù hợp trong thời gian ngắn. Đây sẽ là một gánh nặng rất lớn cho xã hội.

Từ những hậu quả nặng nề mà việc phá sản TCTD có thể gây ra cho nền tài chính quốc gia, việc phá sản TCTD trở thành một trong những vấn đề nhạy cảm được Nhà nước cân nhắc rất kỹ lưỡng. Đó là lý do tại sao trong một khoảng thời gian dài từ khi Luật Phá sản lần đầu tiên được ban hành vào năm 1993 đến nay, Tòa án Việt Nam chưa từng tiếp nhận bất kỳ vụ việc phá sản nào liên quan đến TCTD trong khi số lượng TCTD hoạt động yếu kém ở nước ta không nhỏ. Đáng nhớ nhất trong lịch sử là vào những năm 1990, hàng loạt hợp tác xã tín dụng đổ vỡ để lại hàng loạt khó khăn cho nền kinh tế và xã hội. Tuy nhiên, Luật Phá sản 1993 không có bất kỳ quy định nào đề cập đến vấn đề phá sản TCTD, do đó các hợp tác xã tín dụng yếu kém được giải quyết bằng cách hợp nhất, sáp nhập, mua lại đổi tên, trường hợp xấu nhất là giải thể. Năm 2004, Luật Phá sản mới được ban hành thay thế cho Luật Phá sản 1993, theo đó danh mục các doanh nghiệp, hợp tác xã hoạt động trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng, bảo hiểm được áp dụng Luật Phá sản do Chính phủ quy định². Và theo Đề án “*Cơ cấu lại hệ thống tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015*” ban hành kèm theo Quyết định 254/QĐ-TTg ngày 01/3/2012 do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, tạm thời chưa áp dụng giải pháp phá sản TCTD theo quy định của Luật Phá sản trong giai đoạn hiện nay để bảo đảm giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội. Thay vào đó, Ngân hàng Nhà nước khuyến khích việc sáp nhập, hợp nhất, mua lại các TCTD theo nguyên tắc tự nguyện, bảo đảm quyền lợi của người gửi tiền và các quyền, nghĩa vụ kinh tế của các bên có liên quan. Như vậy, phá sản TCTD là sự việc chưa từng xảy ra trong khoảng thời gian có hiệu lực

² Khoản 2, Điều 2 Luật Phá sản 2004.

của Luật Phá sản 1993 và Luật Phá sản 2004. Đến năm 2014, Luật Phá sản mới được thông qua và chính thức có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2015. Một trong những đổi mới căn bản của luật này là đã dành hẳn một chương riêng để quy định việc phá sản TCTD. Điều này đồng nghĩa với việc Nhà nước đã chính thức cho phép áp dụng pháp luật phá sản đối với những TCTD yếu kém.

Trên cơ sở quan điểm mới mang tính bước ngoặt của Luật Phá sản 2014, bài viết sẽ tập trung vào các nội dung sau:

(i) Phân tích thực tiễn giải quyết tình trạng TCTD mất khả năng thanh toán trong khoảng thời gian có hiệu lực của Luật Phá sản 1993 và Luật Phá sản 2004;

(ii) Làm rõ quy định của Luật Phá sản 2014 về thủ tục phá sản TCTD;

(iii) Đánh giá tính khả thi của các quy định về phá sản TCTD trong Luật Phá sản 2014 trên cơ sở phân tích thực trạng hoạt động của hệ thống các TCTD ở nước ta hiện nay và quan điểm của Nhà nước đối với vấn đề phá sản TCTD.

Trong số các nội dung được đề cập trên, bài viết xin tập trung đi sâu vào nội dung thứ (iii) để xem liệu Luật Phá sản 2014 nói chung và các quy định về phá sản TCTD nói riêng có khả năng khắc phục được nhược điểm của hai luật phá sản trước không, hay nói cách khác là liệu Luật Phá sản 2014 có thể góp phần giải quyết một cách “gọn gàng” hậu quả sau phá sản của các doanh nghiệp, hợp tác xã nói chung và TCTD nói riêng để làm lành mạnh hóa nền kinh tế hay không.

2. CƠ SỞ LÝ THUYẾT VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Cơ sở lý thuyết và khung phân tích

Phá sản TCTD là vấn đề đã được đề cập từ khá lâu và là chủ đề được đưa ra thảo luận sôi nổi trong khoảng thời gian chuẩn bị sửa đổi Luật Phá sản 2004. Sở dĩ vấn đề này nhận được nhiều sự quan tâm của dư luận là do thực trạng nợ xấu và khả năng hoạt động yếu kém của hàng loạt TCTD trong thời gian qua, đặc biệt là các ngân hàng thương mại. Trên các phương tiện thông tin đại chúng đã có nhiều bài viết cập nhật quy định mới của Luật Phá sản 2014 về thủ tục phá sản TCTD khi Luật này còn trong giai đoạn lập dự thảo và khi Quốc hội chính thức thông qua. Nội dung các bài viết này cũng có đề cập đến tính khả thi của những quy định pháp luật phá sản trên thực tế, tuy nhiên chỉ dừng lại ở mức độ bài báo mang tính thời sự, chưa phân tích một cách cụ thể và khoa học.

Về công trình nghiên cứu, đã có một số bài báo khoa học được công bố trên các tạp chí trong nước có nội dung liên quan đến vấn đề phá sản TCTD, bao gồm một số bài viết tiêu biểu sau:

Bài viết “*Định hướng xây dựng pháp luật phá sản các tổ chức tín dụng*” của tác giả Nguyễn Văn Vân đăng trên Tạp chí Khoa học pháp lý số 8/2002 ra đời vào thời điểm Nhà nước chuẩn bị sửa đổi Luật Phá sản doanh nghiệp 1993. Bài viết nhấn mạnh sự chông chéo trong các quy định của Luật Phá sản doanh nghiệp 1993, Luật Các tổ chức tín dụng 1997 và các văn bản dưới luật khác dẫn đến nhiều bất cập trong quá trình xây dựng và áp dụng thủ tục phá sản TCTD. Ưu điểm của bài viết là tác giả đã đóng góp hai xu hướng ban hành pháp luật phá sản TCTD và một số nội dung khác có liên quan thông qua việc nghiên cứu pháp luật phá sản của một số nước trên thế giới. Tuy nhiên, do bài viết ra đời từ khá lâu nên một số phân tích của bài viết đã không còn phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành và tình hình thực tế của xã hội.

Bài viết “*Giải quyết phá sản tổ chức tín dụng: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*” của tác giả Cao Đăng Vinh đăng trên Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số 12/2009 nhấn mạnh sự cần thiết phải có những quy định đặc thù đối với những TCTD lâm vào tình trạng phá sản xuất phát từ chính những yếu tố đặc thù trong quá trình hoạt động của loại hình kinh doanh này. Đồng thời, bài viết cũng trình bày sơ lược về các xu hướng ban hành pháp luật phá sản của một số quốc gia trên thế giới và nhấn mạnh quan điểm của những quốc gia theo xu hướng cho phép phá sản TCTD. Tuy nhiên, bài viết chưa phân tích điều kiện thực tế của Việt Nam và chưa chỉ ra những kinh nghiệm quốc tế nào có thể được áp dụng một cách hiệu quả vào thực tiễn hoạt động của các TCTD ở Việt Nam.

Ngoài hai bài viết trên, vẫn còn một số bài viết khác được công bố ở Việt Nam có liên quan đến đối tượng nghiên cứu. Nhìn chung, quan điểm của hầu hết các tác giả là cần thiết xây dựng cơ chế đặc thù để giải quyết triệt để vấn đề phá sản TCTD. Không phủ nhận sự đóng góp của các bài viết trên nhưng chúng đều đã tương đối lạc hậu và không còn giá trị cập nhật bởi sự ra đời của Luật Phá sản 2014 - điều sẽ được khắc phục trong bài viết này. Đồng thời, trong phạm vi bài viết, người viết muốn tiếp cận vấn đề phá sản TCTD theo một góc nhìn khác, đó là đánh giá tính khả thi của những quy định này trên thực tế.

Trên cơ sở đối tượng và mục đích nghiên cứu, bài viết được bố cục như sau:

1. Giới thiệu
2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu
3. Kết quả và thảo luận
4. Kết luận và kiến nghị

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng các phương pháp sau:

(i) Phương pháp phân tích, tổng hợp và khái quát hóa: Phương pháp này được sử dụng để làm rõ một số vấn đề lý luận và pháp lý liên quan đến vấn đề phá sản TCTD.

(ii) Phương pháp thống kê, điều tra xã hội học: Phương pháp này được sử dụng nhằm làm rõ thực tiễn áp dụng pháp luật để giải quyết các TCTD yếu kém trong thời gian qua, từ đó đưa ra các ý kiến nhận xét, đánh giá về vấn đề phá sản TCTD ở Việt Nam.

(iii) Phương pháp so sánh, đối chiếu pháp luật: phương pháp này được sử dụng để làm rõ những điểm tương đồng và khác biệt giữa Luật Phá sản 2014 với Luật Phá sản 1993 và Luật Phá sản 2004, từ đó nhấn mạnh những điểm mới của Luật Phá sản 2014 về phá sản TCTD.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Kết quả nghiên cứu

Thủ tục phá sản TCTD là một thủ tục tư pháp được tiến hành bởi Tòa án. Điều này hoàn toàn phù hợp với thông lệ chung của đa số các nước trên thế giới, ngoại trừ một số nước xem thủ tục phá sản là một thủ tục hành chính (Hoa Kỳ, Italy) hay là sự kết hợp giữa thủ tục hành chính và thủ tục tư pháp (Australia, Pháp, Hà Lan). Mặc dù vẫn còn nhiều quan điểm cho rằng Nhà nước nên ban hành một văn bản Luật riêng điều chỉnh vấn đề phá sản TCTD nhưng theo quan điểm của người viết thì việc lồng ghép nội dung này vào Luật Phá sản 2014 là hoàn toàn phù hợp bởi TCTD cũng là một loại hình doanh nghiệp và cần phải được thể hiện sự ngang bằng về vị thế với các loại hình doanh nghiệp, hợp tác xã khác. Tính đặc thù của TCTD trong quá trình giải quyết thủ tục phá sản đã được Nhà nước xem xét bằng cách tách nội dung này thành một chương riêng trong Luật Phá sản 2014.

Theo quy định của Luật Phá sản 2014, thủ tục phá sản TCTD bao gồm các bước cơ bản sau:

(1) Nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản

Khác với thủ tục phá sản doanh nghiệp thông thường, việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD chỉ được thực hiện sau khi Ngân hàng nhà nước đã có văn bản xác nhận không áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán hoặc đã qua giai đoạn kiểm soát đặc biệt nhưng TCTD vẫn không thể phục hồi. Quy định này hoàn toàn phù hợp với Luật các tổ chức tín dụng 2010 nhằm đảm bảo rằng khi một TCTD bị mở thủ tục phá sản thì chắc chắn rằng TCTD này đã thực sự mất khả năng thanh toán và không thể phục hồi, tránh gây tâm lý hoang mang và ảnh hưởng đến hoạt động của TCTD nói riêng và cả hệ thống TCTD nói chung. Có thể nói giai đoạn kiểm soát đặc biệt chính là giai đoạn áp dụng các biện pháp phục hồi hoạt động kinh doanh cho TCTD và nó được thực hiện trước khi tiến hành thủ tục phá sản. Hầu như không có quốc gia nào trên thế giới cho phép TCTD áp dụng giai đoạn phục hồi hoạt động kinh doanh sau khi mở thủ tục phá sản bởi Nhà nước luôn mong muốn vực dậy TCTD càng sớm càng tốt, và một khi TCTD bị mở thủ tục phá sản thì việc thanh lý tài sản của TCTD đó là tất yếu. Đây cũng là lý do tại sao thủ tục phá sản TCTD được rút gọn đi các bước tổ chức hội nghị chủ nợ và phục hồi hoạt động kinh doanh.

Về đối tượng nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, tương tự như đối với vụ việc phá sản thông thường, các chủ thể sau có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD: (i) Chủ nợ không bảo đảm hoặc chủ nợ có bảo đảm một phần; (ii) Người lao động, công đoàn cơ sở, công đoàn cấp trên trực tiếp cơ sở ở những nơi chưa thành lập công đoàn cơ sở; (iii) Cổ đông hoặc nhóm cổ đông sở hữu từ 20% số cổ phần phổ thông trở lên trong thời gian liên tục ít nhất

06 tháng hoặc tỷ lệ khác nhỏ hơn do 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. Luật cũng quy định rõ nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản của bản thân TCTD mất khả năng thanh toán sau giai đoạn kiểm soát đặc biệt, đồng thời thừa nhận quyền nộp đơn của Ngân hàng Nhà nước trong trường hợp TCTD không thực hiện nghĩa vụ này. Đương nhiên, các chủ thể này chỉ có quyền nộp đơn đến Tòa án sau khi có văn bản xác nhận của Ngân hàng Nhà nước như đã phân tích trên.

Có thể nhận thấy rằng quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD không được thực hiện một cách tùy tiện như đối với các doanh nghiệp, hợp tác xã thông thường. Bỏ qua dấu hiệu doanh nghiệp, hợp tác xã mất khả năng thanh toán tại Khoản 1, Điều 4 Luật Phá sản 2014, chỉ có Ngân hàng Nhà nước là cơ quan duy nhất được quyền xác định TCTD có mất khả năng thanh toán hay không. Ngoài ra, theo quy định của một số quốc gia trên thế giới, quyền tuyên bố TCTD mất khả năng thanh toán còn có thể được giao cho cơ quan giám sát ngân hàng, tổ chức bảo hiểm tiền gửi hoặc Tòa án. Đồng thời, các chủ thể này cũng có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD mà mình giám sát. Cụ thể, theo pháp luật của Hoa Kỳ, tổ chức bảo hiểm tiền gửi tín dụng và Ủy ban thanh tra tài chính có quyền nộp đơn yêu cầu phá sản ngân hàng.

(2) Thụ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản

Tòa án nhân dân thụ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản TCTD ngay khi có đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản và 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 Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Việc giải quyết vụ việc phá sản được tiến hành ngay mà không cần phải qua các bước điều

tra, xác minh khả năng thanh toán của TCTD, tổ chức Hội nghị chủ nợ hay phục hồi hoạt động kinh doanh.

(3) Tuyên bố TCTD phá sản

Do không cần phải qua các bước tổ chức hội nghị chủ nợ và phục hồi hoạt động kinh doanh nên thời gian giải quyết phá sản TCTD tương đối ngắn. Luật Phá sản 2014 quy định trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày Quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản lập xong danh sách chủ nợ, danh sách người mắc nợ, bảng kê tài sản của tổ chức tín dụng, Tòa án nhân dân ra quyết định tuyên bố TCTD phá sản. Quy định này nhằm đẩy nhanh tiến độ giải quyết phá sản TCTD, đảm bảo quyền và lợi ích cho các chủ nợ của TCTD và phù hợp với đặc thù của TCTD. Thực chất, việc tuyên bố TCTD phá sản chỉ còn là một thủ tục mang tính hình thức sau khi hoàn thành tất cả các bước cần thiết của thủ tục phá sản.

(4) Thi hành Quyết định tuyên bố TCTD phá sản

Hoàn trả khoản vay đặc biệt

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy Ngân hàng Trung ương và tổ chức Bảo hiểm tiền gửi được quyền can thiệp, hỗ trợ vào quá trình phục hồi hoạt động kinh doanh của TCTD mất khả năng thanh toán nhằm ngăn chặn nguy cơ đổ vỡ, hạn chế thất thoát tài sản, bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền. Cụ thể, các chủ thể này có thể “bơm tiền” bằng cách cho vay ngắn hạn để đảm bảo khả năng chi trả cho các TCTD đang gặp khó khăn. Ở nước ta, mặc dù vai trò này của tổ chức Bảo hiểm tiền gửi không được thể hiện rõ rệt nhưng Ngân hàng Nhà nước và các TCTD khác có thể thực hiện chính sách tương tự để hỗ trợ TCTD mất khả năng thanh toán trong quá trình kiểm soát đặc biệt. Và đương nhiên, nếu TCTD này bị tuyên bố phá sản thì phải hoàn trả khoản vay đặc biệt cho Ngân hàng Nhà nước và các TCTD khác trước khi phân chia tài sản.

Điều này có nghĩa rằng khoản vay đặc biệt dùng trong quá trình phục hồi hoạt động kinh doanh được ưu tiên thanh toán trước tất cả các khoản nợ khác.

Phân chia tài sản

Như đã phân tích, quyền lợi của số đông người gửi tiền sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng khi TCTD sụp đổ. Do đó, bảo hiểm tiền gửi là một trong những giải pháp mà đa số các quốc gia trên thế giới lựa chọn để bù đắp phần nào thiệt hại của người gửi tiền. Nhìn chung, có hai xu hướng chi trả bảo hiểm tiền gửi: chi trả toàn bộ hoặc chi trả một phần khoản tiền gửi. Ở nước ta, bảo hiểm tiền gửi chỉ được áp dụng đối với khách hàng là cá nhân và mức chi trả tối đa là 50 triệu đồng/ khách hàng. Khoản tiền gửi còn lại không được chi trả sẽ được thanh toán khi thanh lý tài sản của TCTD. Theo quy định của Luật Phá sản 2014, việc thanh toán phần tài sản còn lại của TCTD cho các chủ nợ được thực hiện theo thứ tự sau:

(i) Chi phí phá sản;

(ii) Khoản nợ lương, trợ cấp thôi việc, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế đối với người lao động, quyền lợi khác theo hợp đồng lao động và thỏa ước lao động tập thể đã ký kết;

(iii) Khoản tiền gửi; khoản tiền tổ chức bảo hiểm tiền gửi phải trả cho người gửi tiền tại tổ chức tín dụng phá sản theo quy định của pháp luật về bảo hiểm tiền gửi và hướng dẫn của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam;

(iv) 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.

Như vậy, pháp luật phá sản nước ta có sự phân biệt giữa khách hàng gửi tiền và các chủ nợ thông thường. Theo đó, người gửi tiền được

ưu tiên thanh toán trước các chủ nợ không bảo đảm khác, kể cả Nhà nước. Đây cũng là một quy định nhằm bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền khi TCTD phá sản. Nếu giá trị tài sản không đủ để thanh toán tất cả các khoản nợ trên thì các đối tượng thuộc cùng một thứ tự ưu tiên được thanh toán theo tỷ lệ phần trăm tương ứng với số nợ. Ngược lại, nếu giá trị tài sản đủ để thanh toán tất cả các khoản nợ thì phần tài sản còn lại sau khi thanh toán nợ sẽ thuộc về thành viên của TCTD là hợp tác xã; chủ sở hữu của TCTD là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên; thành viên góp vốn của TCTD là công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; cổ đông của TCTD là công ty cổ phần. Tuy nhiên, theo lý thuyết thì trường hợp này khó có khả năng xảy ra.

Trả lại tài sản nhận ủy thác, nhận giữ hộ

Trong thời hạn 10 ngày làm việc kể từ ngày nhận được quyết định tuyên bố TCTD phá sản, chủ sở hữu tài sản ủy thác cho TCTD, gửi TCTD giữ hộ, giao TCTD quản lý thông qua hợp đồng ủy thác, giữ hộ, quản lý tài sản phải xuất trình giấy tờ chứng minh quyền sở hữu và hồ sơ, giấy tờ liên quan với cơ quan thi hành án dân sự để nhận lại tài sản của mình.

Như vậy, Luật Phá sản 2014 đã chính thức luật hóa vấn đề phá sản TCTD và như vậy là những khiếm khuyết của Luật Phá sản 1993 và Luật Phá sản 2004 đã được khắc phục. Vấn đề tiếp theo cần xem xét đó là liệu những quy định mới này sẽ được áp dụng trên thực tế hay chỉ nằm trên lý thuyết? Câu trả lời phụ thuộc hoàn toàn vào quan điểm của Nhà nước. Nếu Nhà nước vẫn e ngại hậu quả từ việc phá sản TCTD và vẫn kiên trì áp dụng các biện pháp tái cấu trúc TCTD thay vì cho phá sản chúng thì tính khả thi của các quy định tại Chương VIII Luật Phá sản 2014 sẽ không bao giờ được đảm bảo. Ngược lại, nếu Nhà nước để cho TCTD hoạt động đúng theo quy luật của nền kinh tế thị trường thì những quy định trên có thể được xem

là bước đột phá so với hai luật phá sản cũ bởi lần đầu tiên ở Việt Nam những quy phạm pháp luật phá sản TCTD được đi vào cuộc sống.

3.2. Thảo luận

Luật Phá sản 2014 đã chính thức có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2015, thế nhưng dường như Nhà nước ta vẫn chưa chuẩn bị sẵn sàng để cho phá sản TCTD. Một trường hợp thực tế gần đây nhất là vụ việc Nhà nước mua lại toàn bộ cổ phần của Ngân hàng Thương mại Cổ phần Đại Dương (OceanBank) với giá 0 đồng/ 1 cổ phần vào tháng 4/2015 và trước đó là Ngân hàng Thương mại Cổ phần Xây dựng (VNCB). Nguyên nhân của việc mua lại³ là do hoạt động kinh doanh của OceanBank bộc lộ nhiều yếu kém, đã qua giai đoạn kiểm soát đặc biệt của Ngân hàng Nhà nước nhưng vẫn không có các giải pháp khả thi để tăng vốn điều lệ đảm bảo mức vốn pháp định của Ngân hàng Nhà nước. Như vậy, có thể thấy rằng trong trường hợp trên

³ Hiện tại, vẫn còn nhiều quan điểm khác nhau về trường hợp của OceanBank. Có ý kiến cho rằng việc Nhà nước mua lại toàn bộ cổ phần của OceanBank với giá 0 đồng không phải là hình thức quốc hữu hóa mà thực chất Nhà nước đang giao dịch theo giá thị trường. Chính vì Oceanbank đã mất hết vốn nên giá trị cổ phần bằng 0 và do đó việc Nhà nước không mất tiền vẫn có thể sở hữu ngân hàng này là điều tất yếu. Tuy nhiên, theo quan điểm cá nhân của người viết, quốc hữu hóa cũng có thể được hiểu là việc Nhà nước nắm quyền kiểm soát các ngân hàng, có đền bù hoặc không, để tránh tình trạng ngân hàng phá sản dẫn đến những hậu quả nặng nề cho nền kinh tế. Sau khi quốc hữu hóa, Nhà nước sẽ đưa ra quyết định về việc sắp xếp ban lãnh đạo, chiến lược hoạt động của ngân hàng đó. Chính sách này đã được áp dụng ở một số nước trên thế giới như Hoa Kỳ trong cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008, Ấn Độ trong giai đoạn từ năm 1955 – 1980 và trong thời gian tới có khả năng Hy Lạp cũng sẽ áp dụng chính sách tương tự để giải quyết tình trạng khủng hoảng nợ quốc tế. Quay lại trường hợp của OceanBank, mặc dù không nhằm thực hiện chính sách tiền tệ theo đúng bản chất của từ “quốc hữu hóa”, nhưng thực chất OceanBank đã bị quốc hữu hóa về mặt kỹ thuật khi Nhà nước thu lại toàn bộ cổ phần của Oceanbank với giá 0 đồng, sau đó chuyển đổi loại hình doanh nghiệp thành Ngân hàng trách nhiệm hữu hạn một thành viên và giao cho VietinBank quản lý để “cứu” OceanBank khỏi tình trạng phá sản.

OceanBank đã lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán và không thể phục hồi sau giai đoạn kiểm soát đặc biệt. Căn cứ theo quy định của Luật Phá sản 2014, các chủ thể được đề cập tại Điều 5 Luật Phá sản 2014 và Ngân hàng Nhà nước có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với OceanBank, Tòa án có thẩm quyền sẽ thụ lý, tuyên bố ngân hàng này phá sản và giải quyết các hệ quả pháp lý theo quy định của pháp luật phá sản được đề cập trên. Tuy nhiên, vì quyền lợi của người gửi tiền và tránh những tác động xấu có thể xảy đến cho nền tài chính quốc gia, Nhà nước đã không áp dụng quy định của Luật Phá sản mới mà lại tiếp tục giải quyết theo cách thức truyền thống. Như vậy, Luật Phá sản 2014 dường như chưa mang tính khả thi khi nó không được áp dụng để giải quyết những trường hợp xảy ra trong khoảng thời gian mà nó có hiệu lực thi hành.

Theo quan điểm riêng của người viết, phá sản để đào thải những doanh nghiệp yếu kém là quy luật tất yếu của nền kinh tế thị trường. Mặc dù những hậu quả có thể xảy ra từ việc phá sản TCTD là rất lớn nhưng không nên vì vậy mà Nhà nước cho phép TCTD được hưởng ngoại lệ so các doanh nghiệp kinh doanh trong lĩnh vực khác. Có thể nói giai đoạn kiểm soát đặc biệt trước khi thụ lý đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản đối với TCTD đã là một “ân huệ” rất lớn cho chủ thể này, bởi trong giai đoạn kiểm soát đặc biệt, Ngân hàng Nhà nước và các TCTD khác sẽ hỗ trợ tất cả các điều kiện cần thiết, đặc biệt là vốn, để TCTD mất khả năng thanh toán có thể khôi phục hoạt động kinh doanh. Do đó, nếu TCTD không thể vượt qua giai đoạn khó khăn thì đồng nghĩa với việc TCTD đó không đủ khả năng để tồn tại trên thị trường. Một vấn đề nữa cần đặt ra đó là việc thành lập tràn lan các TCTD trong thời gian qua và hệ quả sau đó là kinh doanh không hiệu quả và tái cấu trúc một cách ồ ạt. Điều này gây xáo trộn trong hệ thống TCTD và lãng phí thời gian, công sức, tiền bạc

của Nhà nước và doanh nghiệp. Theo người viết, việc mạnh tay cho phép phá sản TCTD sẽ góp phần định hướng cho nhà đầu tư khi quyết định bỏ vốn thành lập TCTD, hoặc là họ xây dựng một chiến lược kinh doanh phù hợp và tạo được vị thế trên thương trường, hoặc là họ sẽ phá sản, mất toàn bộ vốn đầu tư và gánh chịu những hậu quả nặng nề từ việc phá sản. Không có lý do gì Nhà nước cấp giấy phép thành lập TCTD một cách ồ ạt rồi sau đó buộc các TCTD lớn, uy tín phải nhận sáp nhập những TCTD yếu kém, trừ khi chính bản thân TCTD lớn nhận thấy những lợi thế có thể khai thác từ TCTD yếu kém và tự nguyện nhận sáp nhập. Về phần khách hàng gửi tiền, mặc dù những thiệt hại mà họ phải gánh chịu từ việc phá sản TCTD là khá lớn nhưng nếu nhận thức được những thiệt hại này thì họ sẽ cân nhắc hơn trong việc lựa chọn TCTD nhận tiền gửi. Theo khảo sát, phần lớn người gửi tiền ở Việt Nam đều không ý thức được những rủi ro có thể xảy đến với số tiền gửi của mình, thậm chí họ còn cho rằng gửi tiền ở ngân hàng chính là giải pháp an toàn nhất. Khi được đề cập đến vấn đề phá sản TCTD và bảo hiểm tiền gửi, hầu hết khách hàng đều không tin rằng TCTD sẽ phá sản vì đã có Nhà nước “lo liệu”, đồng thời họ cũng không biết đến sự tồn tại của khoản bảo hiểm tiền gửi mà họ được nhận sau khi TCTD phá sản. Từ đó có thể thấy rằng khách hàng của TCTD chỉ lựa chọn TCTD nhận tiền gửi một cách cảm tính hoặc theo những ưu đãi mà TCTD đặt ra như lãi suất, khuyến mại bằng các hình thức tặng quà hoặc rút thăm trúng thưởng... Theo người viết, việc Nhà nước bao bọc cho các TCTD trong thời gian qua đã phần nào tạo tâm lý ỷ lại của người dân vào Nhà nước. Họ không bao giờ tìm hiểu thực trạng tài chính và khả năng thanh toán của TCTD trước khi quyết định gửi tiền, do đó thiệt hại xảy ra đối với khoản tiền gửi khi TCTD không còn khả năng thanh toán là tất yếu. Như vậy, việc Nhà nước thay đổi quan điểm đối với

vấn đề phá sản TCTD không hoàn toàn là tiêu cực mà nó vẫn mang lại những giá trị tích cực nhất định đối với cả TCTD và người gửi tiền.

4. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

4.1. Kết luận

Qua phân tích từ bài viết, có thể thấy rằng trình tự, thủ tục giải quyết phá sản TCTD đã được quy định một cách tương đối hợp lý và phù hợp với thông lệ quốc tế. Tuy nhiên, trải qua hơn 1 năm có hiệu lực thi hành nhưng những quy định về vấn đề phá sản TCTD của Luật Phá sản 2014 vẫn chưa từng được áp dụng trên thực tế. Để đảm bảo tính khả thi của những quy định này, chúng ta cần có sự thay đổi về mặt tâm lý và chuẩn bị kỹ lưỡng những điều kiện cần thiết để hạn chế đến mức thấp nhất hậu quả của việc phá sản TCTD đối với nền kinh tế.

4.2. Kiến nghị

Theo người viết, Nhà nước cần mạnh tay cho phép phá sản đối với các TCTD yếu kém trên cơ sở đánh giá mức độ tác động của từng TCTD đối với hệ thống tài chính quốc gia. Điều này có nghĩa rằng Nhà nước chỉ nên “cân nhắc” trong trường hợp sự đổ vỡ quá lớn có thể gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến nền kinh tế, và kiên quyết áp dụng thủ tục phá sản đối với những trường hợp còn lại. Người viết đề xuất quan điểm trên xuất phát từ hai nguyên nhân: (i) Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền, đề cao tính nghiêm minh của pháp luật, do đó nếu những quy định về phá sản TCTD đã được thông qua bởi cơ quan quyền lực Nhà nước thì chắc chắn chúng phải được thi hành trên thực tế; (ii) Tái cấu trúc, mua lại TCTD yếu kém chỉ là giải pháp tạm thời bởi Nhà nước không thể dùng mệnh lệnh hành chính để can thiệp vào quá trình hợp nhất, sáp nhập TCTD hoặc buộc một TCTD nào đó phải tiếp nhận quyền, nghĩa vụ của một TCTD yếu kém. Sẽ là một gánh nặng rất lớn đối với TCTD nếu việc tái cấu trúc không được thực hiện theo quy luật thị trường. Do đó, trong giai

đoạn hiện nay khi chúng ta chưa chuẩn bị đầy đủ những điều kiện cần thiết để khắc phục hậu quả sau phá sản thì tái cấu trúc có thể là giải pháp tối ưu, nhưng trong tương lai giải pháp phá sản cũng nên được xem xét áp dụng để đảm bảo tính khả thi của luật.

Nhằm hoàn thiện khung pháp lý liên quan đến vấn đề phá sản TCTD, người viết đề xuất một số ý kiến sau:

Thứ nhất, Nhà nước cần tăng cường giám sát hoạt động của TCTD để ngăn chặn sự đổ vỡ ngay từ đầu. Có thể nói rằng việc Ngân hàng Nhà nước xác định dấu hiệu bất ổn của TCTD đúng thời điểm và có những biện pháp hữu hiệu để can thiệp kịp thời đóng vai trò rất quan trọng trong việc phục hồi khả năng kinh doanh của TCTD. Thêm vào đó, vai trò của tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam nên được đề cao. Cơ quan này có thể được xem như là đối tác hỗ trợ cho Ngân hàng nhà nước trong quá trình vực dậy TCTD bằng cách cho TCTD vay những khoản vay ngắn hạn hoặc đề xuất phương hướng kinh doanh mới phù hợp hơn. Điều này cũng hoàn toàn hợp lý và phù hợp với thông lệ quốc tế bởi quyền lợi của tổ chức Bảo hiểm tiền gửi gắn với sự bền vững của hệ thống ngân hàng.

Thứ hai, thứ tự ưu tiên thanh toán khi thanh lý tài sản của TCTD cần được xem xét lại. Dường như đã có sự “thiên vị” trong chính sách của Nhà nước đối với tổ chức bảo hiểm tiền gửi khi chủ thể này được xếp cùng thứ tự ưu tiên thanh toán với người gửi tiền. Theo quan điểm của người viết, tổ chức bảo hiểm tiền gửi có thể được xem là một loại chủ nợ không bảo đảm của TCTD và do đó nên được xếp cùng thứ tự ưu tiên thanh toán với các chủ nợ không bảo đảm khác, ngoại trừ người gửi tiền. Sở dĩ người viết đưa ra kiến nghị này vì các nguyên nhân sau: (i) Khi tham gia bảo hiểm tiền gửi, TCTD đã nộp phí bảo hiểm tiền gửi, khoản phí này có thể được tổ chức bảo hiểm tiền gửi mang đi đầu tư

và thu lợi nhận, do đó khi TCTD phá sản thì tất yếu tổ chức bảo hiểm tiền gửi phải có trách nhiệm bù đắp một phần thiệt hại cho người gửi tiền; (ii) Mặc dù không phải là đối tượng dễ bị tổn thương nhất khi TCTD phá sản nhưng quyền lợi của các chủ nợ không bảo đảm khác cũng cần phải được quan tâm và bảo vệ bởi những thiệt hại mà họ phải gánh chịu khi TCTD phá sản cũng không hề nhỏ, do đó sẽ không công bằng nếu loại chủ nợ này luôn bị xếp sau tất cả các loại chủ nợ khác. Từ những lý do trên, người viết cho rằng trong số các chủ nợ không bảo đảm, chỉ có người gửi tiền là nên được ưu tiên thanh toán trước, còn các chủ thể còn lại như tổ chức bảo hiểm tiền gửi, Nhà nước và các chủ nợ không bảo đảm khác nên được xếp cùng một thứ tự ưu tiên thanh toán. Điều này cũng phù hợp với quan điểm của Nhà nước về việc bảo vệ tối đa quyền lợi của người gửi tiền, bởi

số tiền mà họ được nhận sẽ cao hơn nếu điều chỉnh thứ tự ưu tiên thanh toán theo hướng trên. Hạn chế thiệt hại của người gửi tiền có thể được xem là một trong những giải pháp làm giảm tâm lý e ngại của Nhà nước, từ đó nâng cao tính khả thi của pháp luật phá sản.

Tính khả thi của pháp luật phá sản nói chung và phá sản TCTD nói riêng là một trong những vấn đề được quan tâm bởi trong nhiều năm qua pháp luật phá sản của nước ta không thể đi vào cuộc sống. Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực thi Luật Phá sản trên thực tế, cộng đồng cần có cái nhìn thoáng hơn về phá sản bởi đây là quy luật tất yếu của nền kinh tế thị trường. Hy vọng rằng trong thời gian tới, những quy định của Luật Phá sản 2014 liên quan đến phá sản TCTD sẽ đi vào cuộc sống, góp phần lành mạnh hóa nền kinh tế nói chung và lĩnh vực tài chính, tiền tệ nói riêng.

The feasibility of applying bankruptcy law to credit institutions

• **Cao Thi Thuy Nhu**

Thu Dau Mot University - Email: nhuctt@tdmu.edu.vn

ABSTRACT

Bankruptcy of credit institutions is one of highlights of the Bankruptcy Law 2014, which officially took effect in January 1, 2015. This is an issue of special interest to the citizens and enterprises because this is the first time the Bankruptcy Law 2014 sets aside a whole chapter to define the settlement procedure of bankruptcy for credit institutions and there also has not been a single bankruptcy of a credit institution in Vietnam, despite the fact that it

was mentioned in the Bankruptcy Law 2004. The key questions raised regarding the bankruptcy of credit institutions are whether the provisions in the Bankruptcy Law 2014 are a forward step and whether they are feasible in practice. To answer the above question, this article will analyse some new provisions of the Bankruptcy Law 2014 as well as the feasibility of applying these provisions in practice.

Từ khóa: Feasibility, bankruptcy, credit institutions.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Cao Đăng Vinh, Giải quyết phá sản tổ chức tín dụng – Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật* 12, tr.16-27 (2009).
- [2]. Luật Các tổ chức tín dụng 2010
- [3]. Luật Phá sản 1993
- [4]. Luật Phá sản 2004
- [5]. Luật Phá sản 2014
- [6]. Nguyễn Văn Vân, Định hướng xây dựng pháp luật phá sản các tổ chức tín dụng, *Tạp chí Khoa học pháp lý* 8 (2002).
- [7]. Quyết định 254/QĐ-TTg ngày 01/3/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án Cơ cấu lại hệ thống tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015.
- [8]. Thông tư 07/2013/TT-NHNN ngày 14/3/2013 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về kiểm soát đặc biệt đối với tổ chức tín dụng.