

MỘT SỐ TỒN TẠI, BẤT CẬP VÀ NHỮNG KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC TRONG QUÁ TRÌNH XỬ LÝ TÀI SẢN THỂ CHẤP LÀ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT TẠI CÁC NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI HIỆN NAY

*Nguyễn Thị Nga**

Trong các báo cáo hàng năm của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) cho thấy, vài năm trở lại đây, tỷ lệ nợ xấu có giảm, song thực tế thì tổng số vốn bị nợ quá hạn lại tăng lên. Tại thành phố Hồ Chí Minh, tính đến cuối năm 2000, nợ tồn đọng có tài sản bảo đảm là 8573 tỷ đồng, chiếm 73,87% trong tổng số nợ quá hạn. Đến tháng 9/2001 giá trị của những tài sản bảo đảm tiền vay còn tồn đọng chưa xử lý được của các Ngân hàng Thương mại trên cả nước là 15.000 tỷ đồng. Trong con số khổng lồ này, có đến 80% tài sản thế chấp là quyền sử dụng đất (QSDĐ) và tài sản gắn liền với đất. Cũng từ thống kê của NHNN, giữa năm 2005, nợ xấu của toàn hệ thống ngân hàng đã lên đến gần 20.000 tỷ đồng, trong đó có đến 1/3 là nợ có tài sản bảo đảm là QSDĐ và tài sản trên đất. Chỉ riêng trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh đã có khoảng 2.915 tài sản trị giá gần 1.000 tỷ đồng cần xử lý nhưng mới xử lý được khoảng 120 tài sản¹.

Những con số trên đã phản ánh tình trạng nợ có tài sản bảo đảm nhưng chậm được thu hồi. Điều này thực sự gây ảnh hưởng xấu đến hoạt động của cả hệ thống ngân hàng trong việc tái cấp vốn đối với nền kinh tế. Bên cạnh đó, một khối lượng lớn tài sản thế chấp là QSDĐ do các ngân hàng nắm giữ thay cho nghĩa vụ trả nợ khách hàng đã làm cho vốn không luân chuyển được, kèm theo nó là tài sản thế chấp có thể mất giá do biến động phức tạp của thị trường và những

chi phí lớn cho việc phải quản lý tài sản bảo đảm. Có thể nhận thấy rằng, tỷ lệ nợ xấu càng cao thì độ rủi ro cho hệ thống ngân hàng càng lớn, hậu quả xảy ra khó lường. Điều không thể phủ nhận là hậu quả của rủi ro tín dụng xảy ra sẽ rất nguy kịch vì nó mang tính chất dây chuyền, gây tác hại nghiêm trọng đến không chỉ bản thân ngân hàng, mà còn gây thiệt hại ở mức độ sâu rộng đến toàn bộ nền kinh tế, kéo theo sự bất ổn định về chính trị và xã hội. Khi ngân hàng gặp rủi ro từ các khoản nợ khó đòi của các công ty sẽ dẫn đến nhiều công ty bị phá sản để thế nợ, còn phía ngân hàng thì những khoản nợ thua lỗ cũng tăng lên làm xói mòn nền kinh tế. Nếu rủi ro xảy ra vượt quá giới hạn cho phép sẽ đẩy các ngân hàng đứng trước bờ vực của sự phá sản, hệ thống ngân hàng cũng bị khủng hoảng. Trong tình huống ấy, tâm lý hoảng loạn cũng dễ xảy ra, khiến người dân sẽ đổ xô vào các ngân hàng để làm sao rút được tiền gửi của mình thật nhanh nhằm tránh tổn thất, mất mát, sẽ gây ra sự đổ vỡ, phá sản của hàng loạt các ngân hàng. Các chủ thể kinh tế khác sẽ mất đi cái nôi nuôi dưỡng và cung cấp nguồn vốn khiến đầu tư giảm, sản xuất bị ngừng trệ, nhiều người lao động bị mất công ăn, việc làm, cung thị trường hàng hóa bị giảm sút mạnh, nhỏ hơn cầu thị trường hàng hóa, dẫn đến giá cả hàng hóa tăng vọt, lạm phát cao, đồng tiền mất giá trị, gây sự thiếu ổn định về kinh tế, chính trị, xã hội. Trong nhiều trường hợp buộc nhà nước phải đứng ra tài trợ để vực hệ thống ngân hàng dậy. Điều đó sẽ ngốn mất một khoản tiền khổng lồ của ngân sách nhà nước mà lẽ ra chúng cần được sử dụng để

* Ths. Luật học, khoa Pháp luật Kinh tế - Trường Đại học Luật Hà Nội

¹ <http://www.vietcombank.com.vn> ngày 22/7/2005.

dầu tư cho các ngành nghề, các lĩnh vực khác của nền kinh tế. Một minh chứng điển hình là trong những năm 1998 - 2000 Chính phủ Nhật Bản đã nhiều lần chi từ ngân sách với tổng nguồn vốn ước tính hơn 10.000 tỷ yên để hỗ trợ cho ngân hàng nước này xử lý vấn đề nợ khó đòi. Ở Việt Nam, vụ lừa đảo Epcó - Minh Phụng cũng đã gây nên một cơn sốt lớn cho hệ thống ngân hàng, ngốn mất của nhà nước trên 4000 tỷ đồng.

Nhìn một cách tổng quan cho thấy, tình trạng nợ khó đòi, nợ tồn đọng từ hoạt động cho vay bất động sản chiếm tỷ lệ cao hơn nhiều so với các hoạt động cho vay khác. Quá trình xử lý tài sản bảo đảm tiền vay là QSDĐ để thu hồi nợ cũng khó khăn và kéo dài hơn so với các trường hợp xử lý nợ khác. Để giải quyết tình trạng nêu trên, bảo đảm sự an toàn cho hoạt động kinh doanh của hệ thống ngân hàng, trong thời gian qua Nhà nước luôn quan tâm và có định hướng chỉ đạo kịp thời. Trong Báo cáo chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010 tại Đại hội đại biểu lần thứ IX của Đảng đã khẳng định nhiệm vụ trước mắt: *"Hình thành đồng bộ khung khổ pháp lý áp dụng đầy đủ hơn các thiết chế và chuẩn mực quốc tế về an toàn trong kinh doanh tiền tệ - ngân hàng, giải quyết nợ tồn đọng đi đôi với tăng cường chế định pháp lý, kinh tế và hành chính về nghĩa vụ trả nợ của người đi vay và bảo vệ quyền thu hồi nợ hợp pháp của người cho vay"*². Tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ IX Ban chấp hành Trung ương khóa IX Đảng Cộng sản Việt Nam về một số chủ trương, chính sách, giải pháp lớn nhằm thực hiện thắng lợi Nghị quyết đại hội toàn quốc lần thứ IX của Đảng, ổn định các định chế tài chính năm 2000 cũng đã nhấn mạnh: *"Việc xây dựng một môi trường pháp lý an toàn, bình đẳng, lành mạnh là mục tiêu tiếp tục đổi mới nhằm tăng tính cạnh tranh và lành mạnh hóa thị trường tài chính - tín dụng, tạo cơ hội bình đẳng cho*

các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế tiếp cận với các nguồn vốn vay trên cơ sở có dự án hiệu quả".

Để cụ thể hóa kịp thời đường lối, chủ trương và chính sách nêu trên của Đảng và Nhà nước; mặt khác cũng là để đáp ứng với yêu cầu đổi mới của nền kinh tế, phù hợp với chuẩn mực chung của nền kinh tế thị trường, pháp luật về xử lý tài sản bảo đảm nói chung và xử lý tài sản là QSDĐ nói riêng trong thời gian qua đã liên tục được sửa đổi, bổ sung và ban hành mới; thể hiện sự đổi mới toàn diện các nội dung có liên quan đến xử lý tài sản thế chấp là QSDĐ. Cụ thể là, cùng một vấn đề về xử lý tài sản thế chấp là QSDĐ được sự điều chỉnh trong nhiều các lĩnh vực pháp luật khác nhau như: dân sự, đất đai và tài chính ngân hàng... Trong mỗi giai đoạn, mỗi thời kỳ khác nhau, xuất phát từ yêu cầu của việc nâng cao chất lượng pháp luật điều chỉnh đối với quan hệ khá phức tạp này mà các quy phạm pháp luật đã liên tục được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện cho phù hợp. Theo đó, các quy định của pháp luật hiện hành về nguyên tắc, trình tự, thủ tục cũng như quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quá trình thực hiện việc xử lý tài sản thế chấp là QSDĐ được quy định khá cụ thể và đầy đủ. Đây là những chuẩn mực pháp lý, là biện pháp mang tính quyền lực nhà nước để đảm bảo cho hoạt động xử lý tài sản thế chấp QSDĐ để thu hồi nợ được diễn ra thuận lợi, nhanh chóng, an toàn có hiệu quả.

Tuy nhiên, quá trình triển khai pháp luật về xử lý tài sản thế chấp là QSDĐ trên thực tế cho thấy, còn có quá nhiều những tồn tại, bất cập, những khó khăn, vướng mắc mà nguyên nhân cơ bản lại bắt nguồn ngay từ chính sách pháp luật không cụ thể, rõ ràng, không phù hợp và thiếu tính thống nhất. Bên cạnh đó, cũng không thể không kể đến những trở ngại do chính yếu tố chủ quan của con người gây nên. Có thể chỉ ra qua những bất cập và hạn chế sau đây:

- Thứ nhất, hạn chế trong qui định về phương thức xử lý QSDĐ

² Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.

Phương thức xử lý QSDĐ hiện nay được quy định trong cả Bộ luật Dân sự, Luật Đất đai và các văn bản có liên quan đến bảo đảm tiền vay trong hoạt động của ngân hàng. Tuy nhiên, giữa các văn bản này lại quy định không có sự thống nhất, thậm chí là rất khác nhau, thể hiện rõ nét qua việc quy định xử lý QSDĐ và tài sản gắn liền với đất trong trường hợp các bên không có thỏa thuận về phương thức xử lý. Cụ thể: Tại Điều 721 Bộ luật Dân sự 2005 quy định: *“Khi đã đến hạn thực hiện nghĩa vụ được bảo đảm bằng thế chấp QSDĐ mà bên thế chấp không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ thì QSDĐ đã thế chấp được xử lý theo thoả thuận; nếu không có thoả thuận hoặc không xử lý được theo thoả thuận thì bên nhận thế chấp có quyền khởi kiện ra Tòa án”*. Với quy định này, phương thức xử lý tài sản thế chấp duy nhất mà Bộ luật Dân sự 2005 quy định là khởi kiện ra Tòa án.

Trong khi đó, nếu so sánh với Luật Đất đai (LDD) 2003 thì vấn đề lại khác hơn rất nhiều. Điều 130 LDD 2003 quy định: *“Khi bên thế chấp, bên được bảo lãnh bằng QSDĐ không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ trả nợ theo hợp đồng tín dụng thì QSDĐ đã thế chấp, đã bảo lãnh được xử lý theo thoả thuận của hợp đồng thế chấp, bảo lãnh; trường hợp không xử lý được theo thoả thuận đã ghi trong hợp đồng thì bên nhận thế chấp, bên nhận bảo lãnh có quyền chuyển nhượng QSDĐ đã được thế chấp, đã được bảo lãnh cho người khác để thu hồi nợ hoặc yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền bán đấu giá QSDĐ hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân theo quy định của pháp luật”*. Từ quy định này cho thấy, LDD 2003 quy định nhiều phương thức xử lý tài sản hơn như: chuyển nhượng, bán đấu giá hoặc khởi kiện ra Tòa án.

Pháp luật trong lĩnh vực tài chính ngân hàng cũng có khá nhiều các văn bản qua nhiều thời kỳ khác nhau quy định về các phương thức xử lý tài sản bảo đảm nói chung và xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng

đất nói riêng, từ Luật Các tổ chức tín dụng (TCTD) 1997 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2004); Nghị định số 178/1999/NĐ-CP ngày 19/12/1999 về bảo đảm tiền vay; Nghị định số 85/2002/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 178/1999/NĐ-CP; Nghị định số 165/1999/NĐ-CP ngày 19/11/1999 về giao dịch bảo đảm và gần đây nhất là sự ra đời của Nghị định số 163/2006/NĐ-CP ngày 29/12/2006. Theo đó, phương thức xử lý tài sản thế chấp là QSDĐ được quy định đơn giản và rút gọn hơn. Điều 68 Nghị định số 163/2006/NĐ-CP quy định: *“Trong trường hợp các bên không có sự thoả thuận về phương thức xử lý QSDĐ thì QSDĐ được bán đấu giá”*.

Chưa bình luận và phân tích tính phù hợp hơn của văn bản pháp luật nào trong các văn bản nêu trên khi quy định về các phương thức xử lý QSDĐ, mà mới chỉ nhìn nhận về hình thức cũng đủ cho chúng ta thấy rằng, tính tản mạn, thiếu thống nhất và đồng bộ là điều thể hiện khá rõ nét trong pháp luật về giao dịch bảo đảm nói chung và pháp luật xử lý tài sản là QSDĐ nói riêng hiện nay. Mỗi quy định trong các văn bản pháp luật quy định về phương thức xử lý tài sản thế chấp là quyền sử dụng đất hết sức khác nhau. Quy định này không chỉ gây khó khăn, lúng túng mà còn là những rào cản rất lớn cho tiến trình thu hồi nợ của các ngân hàng. Bất cập này đòi hỏi phải được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện kịp thời trong thời gian tới. Theo đó, pháp luật về giao dịch bảo đảm cần phải được quy định cụ thể, phù hợp, thống nhất và đồng bộ, không mâu thuẫn, không chồng chéo để đảm bảo tốt hơn cho công tác thực thi. Cho dù chúng được quy định bởi nhiều văn bản pháp luật thuộc nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau, nhưng phải được quy định thống nhất về phương thức xử lý. Về vấn đề này, chúng tôi hoàn toàn chia sẻ quan điểm với tác giả Bùi Ngọc Cường khi ông cho rằng: *“Tất cả các quy phạm pháp luật, dù được ban hành trong các văn bản khác nhau phải tạo thành một hệ thống, tức là một chỉnh thể có mỗi*

liên hệ nội tại hữu cơ, không mâu thuẫn, chồng chéo, loại bỏ hay vô hiệu hoá lẫn nhau”³.

- Thứ hai, về cơ chế xin phép khi TCTD thực hiện bán đấu giá QSDĐ

Không những quy định về mặt hình thức (bắt buộc phải bán đấu giá), pháp luật về xử lý QSDĐ nói riêng còn thể hiện sự can thiệp quá sâu của Nhà nước vào quy trình này. Quy định của pháp luật về việc yêu cầu các ngân hàng phải thông qua cơ chế xin phép các cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo một trình tự, thủ tục chặt chẽ và việc bán đấu giá QSDĐ chỉ có thể diễn ra khi được sự cho phép của các cơ quan đó. Với quy định này cho thấy, các ngân hàng không thể tự mình chủ động thực hiện quyền đòi nợ, quyền thu hồi vốn của mình mà phụ thuộc vào sự cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Chúng tôi thấy rằng, đây là quy định không hợp lý, thể hiện sự khiên cưỡng không cần thiết và sự can thiệp quá sâu của cơ quan nhà nước đến đời sống dân sự, kinh tế. Đành rằng, trong bất cứ lĩnh vực nào của đời sống xã hội thì tăng cường sự kiểm tra, giám sát, đảm bảo thực hiện đúng pháp luật của các cơ quan nhà nước là rất quan trọng. Có lẽ quy định về thủ tục “xin phép” của các ngân hàng khi xử lý tài sản là QSDĐ cũng không nằm ngoài mục đích đó. Song, liệu quy định này có thật sự cần thiết hay không? Hãy cùng nhìn nhận và đánh giá vấn đề qua các khía cạnh sau đây:

+ Một là: Pháp luật đất đai hiện hành đã quy định khá cụ thể và đầy đủ về đối tượng, chủ thể được tham gia quan hệ thế chấp QSDĐ và tài sản trên đất (từ Điều 109 đến Điều 121). Qua các quy định trên cho thấy, không phải bất kỳ chủ thể sử dụng đất nào cũng trở thành chủ thể thế chấp QSDĐ, cũng không phải bất kỳ QSDĐ nào cũng trở thành

đối tượng bảo đảm trong các hợp đồng vay vốn. Mặt khác, việc thực hiện thế chấp QSDĐ và tài sản gắn liền với đất phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện chặt chẽ theo quy định của pháp luật đất đai như: QSDĐ phải hợp pháp, hợp đồng thế chấp phải công chứng và người thế chấp phải tiến hành đăng ký giao dịch bảo đảm... Tất cả các quy định này trong pháp luật đất đai đủ cho thấy rõ sự kiểm tra và giám sát chặt chẽ của Nhà nước đối với việc xác minh tính hợp pháp của giao dịch thế chấp. Bên cạnh đó, giao dịch này còn được điều chỉnh bởi các quy định chung của Bộ luật Dân sự và gắn chặt với nghiệp vụ kiểm soát gặt gao của tổ chức cho vay. Vậy thì các TCTD có cần thiết phải “xin phép” thêm lần nữa trước khi xử lý QSDĐ?

+ Hai là: nếu làm một phép tính nhẩm, từ việc xin phép bán đấu giá, thông báo bán đấu giá, thời hạn đăng ký mua tài sản đấu giá ... đến thời điểm chuyển quyền sở hữu, quyền sử dụng tài sản thông qua việc cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu tài sản và QSDĐ cho người mua là một khoảng thời gian khá dài, nếu mọi việc trôi chảy theo đúng thời gian, lịch trình luật định cũng đã mất 115 ngày. Với quy định này, gần như tiến trình hoạt động xử lý QSDĐ của các TCTD trông chờ vào hoạt động của các cơ quan khác. Nếu không nhận được thái độ hợp tác từ phía các cơ quan thì con đường xử lý QSDĐ để thu hồi nợ sẽ trở nên ách tắc, mờ mịt.

Điều bất lợi hơn cả là trong khoảng thời gian xin phép và chờ đợi sự cho phép của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, vốn của ngân hàng vẫn tồn đọng trong khối “tài sản chết”. Dù ngân hàng được phép khai thác hay sử dụng QSDĐ trong thời gian chờ xử lý nhưng quy định này trên thực tế không mang tính khả thi bởi đối với QSDĐ, người ta chỉ có thể khai thác được các giá trị tối ưu của nó trong một khoảng thời gian dài nhất định và phải có sự đầu tư. Nhưng liệu các ngân hàng sẽ đầu tư và khai thác, sử dụng như thế nào khi không tiên liệu được thời gian nào

³ Bùi Ngọc Cường (2001). Xây dựng và hoàn thiện pháp luật kinh tế nhằm đảm bảo quyền tự do kinh doanh ở nước ta, *Luận án tiến sĩ Luật học*, Trường Đại học Luật Hà Nội.

thì QSDĐ xử lý. Không thu hồi được các khoản tín dụng đã cấp, trong khi chủ yếu vốn đi vay để cho vay lại, ngân hàng lại phải chịu thêm các khoản chi phí cho việc bảo quản tài sản; bên cạnh đó, lại còn phải chịu thêm chi phí cho việc bán đấu giá, quảng cáo, lệ phí bán đấu giá, thuế và phí phải nộp vào ngân sách nhà nước...tất cả đều trông chờ vào giá trị thu được từ xử lý QSDĐ ngoài nợ gốc và lãi vay của người đi vay. Và mặc dù mục đích của việc xử lý QSDĐ là đảm bảo thu hồi nợ cho các ngân hàng, nhưng nợ gốc, lãi vay, lãi quá hạn của khách hàng chỉ được thanh toán sau khi đã trừ đi tất cả các chi phí trên. Vì thế, trong nhiều trường hợp, dù nghĩa vụ của khách hàng nhỏ hơn giá trị tài sản bảo đảm nhưng khi xử lý được tài sản đó, TCTD vẫn không thể thu hồi được hết số nợ của khách hàng. Điều này cũng phần nào lý giải vì sao xử lý tài sản bảo đảm là QSDĐ luôn là vấn đề nan giải của các ngân hàng.

- Thứ ba, về thứ tự thanh toán nợ sau khi xử lý QSDĐ

Theo quy định của pháp luật thì thuế và các khoản phí nộp ngân sách nhà nước được ưu tiên thanh toán trước khoản nợ được bảo đảm. Tuy nhiên, pháp luật lại không xác định rõ các “chi phí cần thiết, hợp lý phát sinh” khi xử lý QSDĐ. Do vậy, khi chi phí xử lý QSDĐ được pháp luật ưu tiên thanh toán trước khoản nợ thì trong trường hợp bên thứ ba xử lý QSDĐ sẽ có nguy cơ ảnh hưởng tới giá trị tài sản thu nợ do không xác định và kiểm soát được các chi phí xử lý tài sản phát sinh trên thực tế. Cũng tương tự như trên, pháp luật cũng không xác định rõ cụ thể các loại thuế, lệ phí phải nộp cho ngân sách nhà nước bao gồm những loại nào. Vì vậy, đã có nhiều cách hiểu và vận dụng khác nhau trên thực tế. Bên cạnh sự quy định thiếu rõ ràng và thiếu cụ thể nêu trên, chúng tôi cho rằng, quy định về việc ưu tiên thanh toán các khoản thuế và lệ phí trước khoản nợ được bảo đảm là không hợp lý, không đúng với bản chất của giao dịch bảo đảm bằng tài sản. Về bản chất thì tài sản bảo đảm được

dùng để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ trả nợ vay mà không phải là các khoản nợ thuế của doanh nghiệp. Việc ưu tiên thanh toán các khoản nợ thuế trước khoản nợ được bảo đảm làm cho tài sản bảo đảm nghĩa vụ trả nợ chuyển thành tài sản để thực hiện nghĩa vụ thuế và làm mất đi ý nghĩa của việc thực hiện các biện pháp bảo đảm là bảo đảm thực hiện nghĩa vụ.

- Thứ tư, về thuế chuyển QSDĐ và thuế thu nhập doanh nghiệp phát sinh từ xử lý QSDĐ

Theo quy định tại khoản 5 Điều 58 Nghị định số 163/2006/NĐ-CP: “Việc xử lý tài sản bảo đảm để thu hồi nợ không phải là hoạt động kinh doanh của bên nhận tài sản bảo đảm”. Xét về bản chất và mục đích của việc xử lý QSDĐ, chúng tôi hoàn toàn đồng ý với quan điểm này. Và theo cách hiểu này thì hoạt động bán tài sản của các ngân hàng để thu hồi nợ sẽ không phải chịu thuế. Tuy nhiên, tại Thông tư số 03/2001/TTLT/NHNN-BCA-BTC-TCĐC ngày 23/4/2001 hướng dẫn việc xử lý tài sản bảo đảm tiền vay để thu hồi nợ lại quy định: “Việc tính thuế chuyển nhượng quyền sở hữu quyền sử dụng tài sản bảo đảm tiền vay được thực hiện khi làm thủ tục chuyển nhượng quyền sở hữu, quyền sử dụng hoặc khi TCTD nhận chính tài sản bảo đảm để thay thế nghĩa vụ trả nợ mà tài sản đó được chuyển nhượng quyền sở hữu, quyền sử dụng cho TCTD”. Tiếp theo, tại Điều 7 Luật Thuế thu nhập Doanh nghiệp 2003 cũng quy định: “Thu nhập chịu thuế bao gồm thu nhập từ... chuyển QSDĐ, chuyển quyền thuê đất; lãi từ chuyển nhượng cho thuê, thanh lý tài sản...”. Theo các quy định nêu trên thì các TCTD cùng một lúc phải chịu rất nhiều loại thuế như: thuế trước bạ, thuế thu nhập từ chuyển QSDĐ, thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp. Các khoản tiền thu được từ việc xử lý QSDĐ đều phải thực hiện các khoản thuế nêu trên. Chúng tôi cho rằng, đây là quy định không phù hợp bởi vì, mục đích của việc TCTD xử lý QSDĐ là nhằm thu hồi

nợ chứ không phải vì mục đích kinh doanh kiếm lời. Đây là quy định gây bất bình cho các TCTD trong thời gian vừa qua và đã được các TCTD kiến nghị nhưng chưa được cơ quan thuế hướng dẫn và trả lời cụ thể.

- Thứ năm, hoạt động thiếu động bộ, thái độ bất hợp tác của các cơ quan nhà nước trong việc hỗ trợ các TCTD xử lý QSDĐ

Quá trình xử lý QSDĐ trong thời gian vừa qua cho thấy, hoạt động thiếu nhịp nhàng của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền làm cho tiến trình xử lý kéo dài. Tình trạng nợ đọng chậm thu hồi của ngân hàng không chỉ xuất phát từ phía khách hàng, mà nhiều khi còn do hoạt động chưa hiệu quả và tích cực của các cơ quan trên. Thậm chí, các TCTD đã gặp không ít những khó khăn, vướng mắc vì thái độ bất hợp tác của các cơ quan chức năng. Xin đơn cử một một tình tiết nhỏ trong vụ án Epcos - Minh Phụng. Ngân hàng Công thương được Tòa án giao có quyền quản lý và sử dụng 21.918 m² đất tại Thuận An, Bình Dương, nhưng khi cơ quan thi hành án bàn giao thì đất trên thực tế bị thiếu hụt 147m² so với phán quyết của Tòa án, diện tích đất này đã bị các hộ dân lấn chiếm. Khi ngân hàng đề nghị được giải thích về sự thiếu hụt này thì Sở Địa chính và Ủy ban nhân dân tỉnh đã lý giải do nhiều lần đo vẽ lại sơ đồ diện tích nên có sự chênh lệch. Đây là sự giải thích không thấu tình đạt lý bởi nguyên nhân chính trong trường hợp này là sự quản lý lỏng lẻo và thiếu tinh thần trách nhiệm của chính quyền địa phương về quản lý đất đai⁴.

Bên cạnh đó, một sự thật đáng buồn là một bộ phận cán bộ có thái độ rõ ràng gây phiền hà, sách nhiễu, thậm chí là “ngã giá” hoặc “gợi ý chung chi” khi hỗ trợ với TCTD trong quá trình xử lý tài sản. Về vấn đề này, ông Phạm Xuân Hòa, Trưởng Phòng phân tích kinh tế - Vụ Chính sách tiền tệ NHNN Việt Nam đã chia sẻ trên Tạp chí Ngân hàng

như sau: “Chúng tôi thật buồn khi phải nói tới việc một số ngành chức năng khi vào cuộc giúp Ngân hàng xử lý tài sản thu hồi nợ, thì bài toán đầu tiên đặt ra lại là tỷ lệ % được hưởng trên kết quả thu nợ. Nhiều ngân hàng cho rằng, tối ưu nhất là phải cố gắng tự mình thu hồi hết nợ, sau cùng mới gỡ cứu các cơ quan chức năng, vì nhiều khi phí phát sinh cho việc kê biên, phát mại tài sản lại lớn hơn số nợ thu về. Nếu đứng trên tổng thể lợi ích của nền kinh tế, thì đây là vấn đề trọng điểm Chính phủ rất cần có biện pháp giải tỏa, mà suy cho cùng đó phải là chế độ tiền lương cho cán bộ công chức”⁵.

- Thứ sáu, một số vướng mắc khác

Trong quá trình tổ chức thực hiện xử lý tài sản là QSDĐ, các TCTD còn gặp rất nhiều khó khăn, vướng mắc và tỏ ra khá mệt mỏi trong hành trình thu hồi nợ của mình. Có thể chỉ ra qua nhiều những vướng mắc sau đây:

Một là, trong trường hợp xử lý QSDĐ thông qua con đường tố tụng tại Tòa án hoặc trong trường hợp phải thi hành bản án, quyết định của Tòa án thì các ngân hàng gặp rất nhiều trở ngại. Thủ tục tố tụng thường kéo dài, thông thường giải quyết xong một vụ kiện về nợ phải mất đến 2 năm. Nếu bị đơn bỏ trốn hoặc trì hoãn thì vụ kiện có thể bị kéo dài nhiều năm nữa. Sau khi bản án, quyết định có hiệu lực thì lại phải chờ đợi kết quả cưỡng chế của cơ quan thi hành án. Thời gian thu hồi nợ lại bị kéo dài thêm nhiều tháng do thủ tục phát mại, đấu giá phức tạp, kèm theo đó, chi phí liên quan cũng tăng lên do thời gian xử lý bị kéo dài. Theo thống kê, tài sản bảo đảm của ngân hàng ngoại thương thuộc nhóm khó khăn từ cơ quan thi hành án, Hội đồng giải thể, Ủy ban nhân dân các địa phương gồm 32 danh mục tài sản, khoảng gần 114 tỷ đồng⁶.

⁵ ThS. Trịnh Thanh Huyền, “Đề Ngân hàng vươn ra biển lớn - điều trị căn bệnh nợ xấu của ngân hàng thương mại”, *Tạp chí Tài chính*.

⁶ Ngô Quốc Kỳ (2003), “Thực trạng xử lý tài sản bảo đảm tiền vay tại Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam -

⁴ Báo Pháp luật Việt Nam, số 09, ngày 20/9/2005.

Hai là, xử lý tài sản bảo đảm của doanh nghiệp phá sản. Theo quy định tại Điều 57 Nghị định số 163/2006/NĐ-CP thì việc xử lý tài sản bảo đảm trong trường hợp bên bảo đảm bị phá sản phải tuân theo các quy định của pháp luật về phá sản. Trong thực tế, các vụ việc phá sản thường kéo dài và bế tắc. Việc xử lý QSDĐ phải thực hiện chung với tiến trình phá sản doanh nghiệp. Vì thế mà bị đình trệ vô thời hạn. Mặt khác, trong tiến trình giải quyết việc phá sản thì tài sản bảo đảm được sử dụng vào kế hoạch tổ chức lại doanh nghiệp nhưng TCTD lại không được tham gia (do với tư cách là chủ nợ có bảo đảm). Trình tự, thủ tục xử lý tài sản của doanh nghiệp phá sản mất nhiều thời gian và phụ thuộc nhiều vào hiệu quả hoạt động của Tổ thanh toán tài sản. Nói chung, việc xử lý tài sản bảo đảm mang nặng tính chất của một thủ tục hành chính, rườm rà và phức tạp.

Ba là, xuất phát từ nguyên tắc quyền có nhà ở của công dân là một trong những quyền cơ bản nên tại Thông tư liên tịch số 12/2001/TTLT/BTP- VKSNDTC ngày 26/02/2001 hướng dẫn thực hiện một số quy định của pháp luật về thi hành án dân sự quy định: "*Người phải thi hành án không có tài sản giá trị nào khác ngoài nhà ở duy nhất của người phải thi hành án và gia đình thì khi kê biên, bán đấu giá, tùy vào điều kiện cụ thể của đương sự, sau khi thống nhất với Viện kiểm sát cùng cấp, cơ quan thi hành án có thể trích lại một khoản tiền, tạo điều kiện về chỗ ở cho người phải thi hành án và gia đình của họ*". Quy định này thiếu tính rõ ràng và cụ thể. Pháp luật hiện hành không quy định cụ thể về mức duy trì tối thiểu về nhà ở và cách giải quyết với người có QSDĐ bị cưỡng chế. Điều này làm cho cả TCTD và cơ quan thi hành án bối rối và vướng mắc khi xử lý. Trên thực tế, trong quá trình thi hành án, cơ quan thi hành án chỉ gửi văn bản cho ngân

hàng yêu cầu mua chỗ ở cho người phải thi hành án và gia đình của họ theo giá thỏa thuận giữa ngân hàng và người phải thi hành án theo những điều kiện thực tế địa phương. Quy định này vô hình chung đã tạo ra một tiền lệ xấu cho người phải thi hành án đưa ra các đòi hỏi, các yêu cầu, các ưu sách đối với các TCTD về việc phải đáp ứng về nhà ở cho họ vượt ngoài khả năng và phạm vi mà các TCTD có thể đáp ứng. Trong trường hợp hai bên không thỏa thuận được, ngân hàng không đáp ứng yêu cầu của phía bên kia thì thường bên phải thi hành án có thái độ bất hợp tác, chây ì và tìm mọi cách kéo dài thời hạn thi hành. Như vậy, quy định này chẳng những làm giảm nợ thu được của TCTD, mà còn gây phiền hà và là một trong những nguyên nhân làm trì trệ, kéo dài quá trình xử lý nợ cho ngân hàng.

Bốn là, đánh giá cả phương diện khách quan lẫn chủ quan, một nguyên nhân trở ngại nữa trong việc khó thu hồi vốn từ QSDĐ là tài sản thế chấp của các TCTD chính là sự thiếu tuân thủ pháp luật của chính một số cán bộ ngân hàng và một số cơ quan chức năng khác có liên quan. Giá trị QSDĐ thế chấp chính là cơ sở để các TCTD định mức cấp tín dụng. Chính vì thế, khâu thẩm định, định giá tài sản bảo đảm tiền vay có ý nghĩa vô cùng quan trọng để hạn chế những rủi ro tiềm ẩn. Theo đó, bên cạnh yêu cầu, đòi hỏi về năng lực, trình độ chuyên môn, sự tuân thủ tuyệt đối các quy định của pháp luật, còn đòi hỏi đến đạo đức của nhà thẩm định. Bài học đắt giá mà chúng ta đã chứng kiến qua vụ việc Tamexco cách đây gần 10 năm bằng việc khai khống giá trị đất tăng gấp hàng trăm lần so với giá trị thực tế để rút ra hàng trăm tỷ đồng từ các ngân hàng. Khi vụ việc đưa ra ánh sáng, khoản tiền này đã không có cơ sở để thu hồi.

Một vụ việc điển hình gần đây nhất cũng liên quan đến vấn đề này là vụ việc Nguyễn Đức Chi, Chủ tịch hội đồng quản trị Công ty đầu tư và phát triển Rusinvesttur đã dùng

những giải pháp pháp lý", *Hội thảo khoa học về xử lý tài sản bảo đảm tiền vay là QSDĐ*, tổ chức tại Trường Đại học Luật Hà Nội.

khu nghỉ mát Rusalka (Nha Trang) để vay tiền ngân hàng và lừa đảo các doanh nghiệp hơn 100 tỷ đồng. Song sai phạm lại bắt đầu từ chính các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai và khâu thẩm định giá tài sản thế chấp. Cụ thể: trong dự án Rusalka, Nguyễn Đức Chi chưa nộp tiền thuê đất, tiền bồi thường và giải phóng mặt bằng thì Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh đã làm tờ trình đề nghị Ủy ban nhân dân tỉnh Khánh Hoà cấp giấy chứng nhận QSDĐ (không ghi rõ việc chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính). Do vậy, đã tạo điều kiện cho Nguyễn Đức Chi thế chấp QSDĐ dự án để vay vốn tại các ngân hàng⁷.

Hay trở lại với vụ án Minh Phụng - Epcó, phán quyết của Tòa tuyên năm 1999 giao cho Epcó thu hồi số tiền Liên Khui Thìn đầu tư trên các thửa đất Quận 2 và Quận 9 để trả nợ Ngân hàng Công thương thành phố Hồ Chí Minh. Án chưa được thi hành, Ngân hàng Công thương chưa thu hồi được nợ nhưng đến cuối năm 2005, Ngân hàng Công thương mới phát hiện ra phần lớn diện tích đất phải thi hành án này của Epcó ngày đó đã vào tay người khác một cách rất hợp pháp, mà người tiếp tay cho hành vi tẩu tán này lại là chấp hành viên của vụ án⁸.

Qua một số các vụ việc xảy ra trong thời gian qua cho thấy, sự thiếu cẩn trọng, ách tắc, thiếu tinh thần trách nhiệm và thiếu tôn trọng pháp luật của cán bộ ngân hàng và các cơ quan chức năng đã và đang làm thiệt hại và thất thoát lớn về tài chính không chỉ đối với hệ thống ngân hàng mà còn thiệt hại chung đến nền kinh tế đất nước.

Năm là, các ngân hàng gặp một số khó khăn, vướng mắc trong quá trình xử lý QSDĐ xuất phát từ cơ chế, chính sách. Trước hết, đó là tính không ổn định trong quy

hoạch phát triển kinh tế, nhất là quy hoạch cơ sở hạ tầng, đường giao thông, khu dân cư. Điều này gây rất nhiều khó khăn cho ngân hàng trong quá trình xử lý QSDĐ bởi vì, khi chính quyền địa phương quy hoạch lại đất, mà đất thế chấp nằm trong khuôn viên của đất quy hoạch đó thì ngân hàng không những bị thiệt hại và rủi ro trong việc thu hồi vốn do Nhà nước bồi thường thấp hơn nhiều thay vì nếu được đưa chúng ra đấu giá hoặc chuyển nhượng trên thị trường. Bên cạnh đó, Ngân hàng cũng không thể thực hiện việc thu hồi nợ một cách nhanh chóng bởi điều đó còn phụ thuộc vào tiến độ thực hiện quy hoạch của Nhà nước và khả năng tài chính cho quy hoạch đó nữa. Và cuối cùng, con đường xử lý QSDĐ để thu hồi nợ của ngân hàng vẫn là câu chuyện đầy gian nan, thử thách.

Từ các phân tích nêu trên cho thấy, cho vay có bảo đảm bằng QSDĐ là một trong các biện pháp quan trọng để phòng ngừa rủi ro cho hệ thống ngân hàng, làm lành mạnh hoá quan hệ tài chính - tiền tệ, thông qua đó nguồn vốn được lưu thông trong nền kinh tế một cách an toàn và có hiệu quả. Tuy nhiên, cho vay có tài sản thế chấp là QSDĐ chỉ có ý nghĩa và hiệu quả khi xử lý tài sản tiền vay được pháp luật quy định chặt chẽ và phù hợp với thực tiễn xã hội; có đủ cơ sở pháp lý thuận lợi, thông thoáng trong quá trình xử lý tài sản thế chấp để đảm bảo cho việc thu hồi nợ được diễn ra nhanh chóng và an toàn trên cơ sở tiết kiệm các chi phí. Đây cũng là một trong những yêu cầu cần thiết khách quan trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về xử lý tài sản bảo đảm tiền vay nói chung và xử lý tài sản thế chấp là QSDĐ nói riêng trong thời gian tới.

⁷ <http://www.vnexpress.net>, thứ ba, ngày 16/5/2006.

⁸ Báo Pháp luật Việt Nam, số 177 (2.953) ngày 18/7/2006, "Sai phạm trong vụ thi hành án vụ Epcó - Minh Phụng. Thi hành án quá lạm quyền", tr. 4.