

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ XỬ LÝ NỢ XẤU CỦA NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI Ở VIỆT NAM

VŨ THỊ MINH HẰNG
Khoa Luật và Lý luận chính trị, Trường Đại học Thủy lợi
TRINH VĂN TOÀN
Viện Đào tạo quốc tế, Trường Đại học Hàng hải Việt Nam

Nhận bài ngày 07/6/2026. Sửa chữa xong 26/6/2026. Duyệt đăng 30/6/2026.

Abstract

Non-performing loan (NPL) resolution is directly relevant to the safety of the banking system. After Resolution No. 42/2017/QH14 ceased to apply, the 2024 Law on Credit Institutions, the 2025 Law amending and supplementing it, and Decree No. 304/2025/ND-CP codified several NPL resolution mechanisms, marking a significant transition from a pilot scheme to a stable legal framework. This article analyzes remaining shortcomings in collateral enforcement, civil judgment enforcement, credit dispute resolution, the debt trading market, and loan classification. It then proposes legal reforms oriented toward inter-sectoral legal harmonization to enhance NPL resolution effectiveness and ensure the safety and stability of Vietnam's commercial banking system.

Keywords: non-performing loan resolution; collateral; commercial bank; Law on Credit Institutions; cross-sector legal synchronization.

1. Đặt vấn đề

Tín dụng ngân hàng giữ vai trò quan trọng trong phân bổ nguồn lực tài chính, hỗ trợ sản xuất, kinh doanh và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và yêu cầu nâng cao khả năng chống chịu của hệ thống tài chính - ngân hàng, việc kiểm soát và xử lý nợ xấu không chỉ là yêu cầu nội tại của hoạt động ngân hàng mà còn gắn trực tiếp với an toàn hệ thống tài chính và ổn định kinh tế vĩ mô (Basel Committee on Banking Supervision, 2017). Thực tiễn cho thấy, áp lực nợ xấu trong hệ thống tổ chức tín dụng vẫn ở mức đáng kể. Trong 08 tháng đầu năm 2024, toàn hệ thống đã xử lý khoảng 188,5 nghìn tỷ đồng nợ xấu (Chính phủ, 2024). Tuy nhiên, áp lực nợ xấu vẫn tiếp tục hiện hữu; theo tổng hợp từ báo cáo tài chính hợp nhất quý I/2026 của các ngân hàng, phần lớn tổ chức tín dụng ghi nhận xu hướng gia tăng nợ xấu, trong khi tỷ lệ bao phủ nợ xấu bình quân của nhóm ngân hàng được khảo sát có xu hướng giảm. Diễn biến này phản ánh áp lực xử lý nợ xấu vẫn chưa được giải quyết căn bản và tiềm ẩn nguy cơ gia tăng khi điều kiện kinh tế thay đổi.

Ở phương diện thể chế, việc Nghị quyết số 42/2017/QH14 của Quốc hội về thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng (Nghị quyết số 42/2017/QH14) hết hiệu lực đã chấm dứt cơ chế thí điểm với nhiều công cụ đặc thù. Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 (Luật Các tổ chức tín dụng) và Luật sửa đổi, bổ sung số 96/2025/QH15 (Luật sửa đổi năm 2025) đã chính thức luật hóa cơ chế xử lý nợ xấu thông qua Chương XII về xử lý nợ xấu, tài sản bảo đảm (Chính phủ, 2026). Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng cho thấy, hiệu quả thực thi vẫn phụ thuộc vào sự đồng bộ giữa pháp luật ngân hàng với pháp luật dân sự, tố tụng dân sự, thi hành án dân sự, đất đai, đăng ký biện pháp bảo đảm, đăng ký tài sản và đấu giá tài sản. Sự thiếu liên thông giữa các đạo luật này đã tạo ra những khoảng trống pháp lý, làm giảm hiệu quả xử lý nợ xấu và hạn chế khả năng thu hồi nợ của hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM) trong

Email: minhhang3105@tlu.edu.vn.

thực tiễn (Hương Dịu, 2026b).

Vấn đề đặt ra là việc luật hóa cơ chế xử lý nợ xấu mới chỉ giải quyết một phần yêu cầu về cơ sở pháp lý, trong khi hiệu quả thực thi lại phụ thuộc chủ yếu vào sự tương thích giữa Luật Các tổ chức tín dụng với các luật về tố tụng, thi hành án, đất đai, đăng ký tài sản và đấu giá tài sản. Trong phạm vi bài viết, nghiên cứu tập trung vào NHTM với tư cách là nhóm tổ chức tín dụng giữ vai trò chủ yếu trong hoạt động cấp tín dụng và xử lý nợ xấu; các quy định áp dụng chung cho tổ chức tín dụng chỉ được phân tích khi có liên quan trực tiếp đến NHTM. Trên cơ sở phân tích thực trạng pháp luật, bài viết chỉ ra những bất cập pháp lý trong thực tiễn áp dụng, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả xử lý nợ xấu, góp phần bảo đảm an toàn, ổn định của hệ thống NHTM Việt Nam.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Quá trình chuyển đổi từ cơ chế thí điểm sang cơ chế luật hóa trong xử lý nợ xấu

2.1.1. Cơ chế thí điểm theo Nghị quyết số 42/2017/QH14

Giai đoạn 2017 - 2023, cơ chế xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng được xây dựng chủ yếu trên cơ sở Nghị quyết số 42/2017/QH14 của Quốc hội về thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng. Cơ chế này được thiết kế nhằm tạo cơ sở pháp lý thuận lợi hơn cho việc xử lý nợ xấu, nhất là xử lý tài sản bảo đảm, bán nợ xấu, xác lập thứ tự ưu tiên thanh toán và tăng cường phối hợp giữa các chủ thể có liên quan trong quá trình thu hồi nợ. Theo Dự thảo Báo cáo tổng kết của Ngân hàng Nhà nước, lũy kế từ ngày 15/8/2017 đến ngày 31/12/2023, toàn hệ thống tổ chức tín dụng đã xử lý khoảng 443,8 nghìn tỷ đồng nợ xấu theo Nghị quyết số 42/2017/QH14; trong đó, nợ xấu được xử lý do khách hàng tự trả nợ đạt 161,3 nghìn tỷ đồng, chiếm 36,35%, còn xử lý, bán, phát mại tài sản bảo đảm để thu hồi nợ đạt 92,5 nghìn tỷ đồng, chiếm 20,85% (Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, 2018).

Nghị quyết số 42/2017/QH14 không chỉ có ý nghĩa như một công cụ xử lý tình huống đối với nợ xấu, mà còn là cơ chế kiểm nghiệm thực tiễn cho việc xây dựng khuôn khổ pháp luật ổn định hơn về xử lý nợ xấu. Tuy nhiên, do là cơ chế có thời hạn nên sau khi được kéo dài thời hạn áp dụng đến hết ngày 31/12/2023 theo Nghị quyết số 63/2022/QH15, Nghị quyết số 42/2017/QH14 không còn được áp dụng từ ngày 01/01/2024. Điều này làm phát sinh khoảng trống chuyển tiếp về cơ chế xử lý. Các công cụ đặc thù liên quan đến quyền thu giữ tài sản bảo đảm, kê biên tài sản bảo đảm của bên phải thi hành án và hoàn trả tài sản bảo đảm là vật chứng trong vụ án hình sự không còn được áp dụng theo cơ chế đặc thù của Nghị quyết số 42/2017/QH14. Thực tế này đặt ra yêu cầu luật hóa các cơ chế xử lý nợ xấu đã được kiểm nghiệm, đồng thời bảo đảm tính thống nhất, ổn định và khả thi của pháp luật trong giai đoạn tiếp theo.

2.1.2. Luật hóa cơ chế xử lý nợ xấu theo Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2025

Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15, có hiệu lực từ ngày 01/7/2024, đã luật hóa một số nội dung về xử lý nợ xấu và tài sản bảo đảm thông qua Chương XII về xử lý nợ xấu, tài sản bảo đảm. Việc đưa các nội dung này vào luật là bước chuyển quan trọng từ cơ chế thí điểm sang khuôn khổ pháp lý ổn định, góp phần khắc phục tình trạng phụ thuộc hoàn toàn vào một nghị quyết có thời hạn. Tuy nhiên, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 chưa luật hóa đầy đủ một số công cụ đặc thù từng có ý nghĩa quan trọng trong thực tiễn xử lý nợ xấu, đặc biệt là quyền thu giữ tài sản bảo đảm, cơ chế xử lý trường hợp kê biên tài sản bảo đảm của bên phải thi hành án và cơ chế hoàn trả tài sản bảo đảm là vật chứng trong vụ án hình sự (Chính phủ, 2026).

Trên cơ sở đó, Luật sửa đổi, bổ sung số 96/2025/QH15, có hiệu lực từ ngày 15/10/2025, đã bổ sung các Điều 198a, 198b và 198c vào sau Điều 198 của Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024. Trong đó, Điều 198a quy định quyền thu giữ tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu; Điều 198b quy định về kê biên tài sản của bên phải thi hành án đang được sử dụng làm tài sản bảo đảm cho khoản nợ xấu; Điều 198c quy định về hoàn trả tài sản bảo đảm là vật chứng trong vụ án hình sự. Đáng chú ý, Điều 198a không chỉ ghi

nhận quyền thu giữ tài sản bảo đảm mà còn đặt ra điều kiện áp dụng, nghĩa vụ công khai thông tin, trách nhiệm bảo đảm an ninh, trật tự của Ủy ban nhân dân cấp xã và cơ quan Công an cấp xã, giới hạn về ủy quyền thu giữ và yêu cầu tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, tổ chức mua bán, xử lý nợ ban hành quy định nội bộ về trình tự, thủ tục thu giữ (Hương Dịu, 2026a).

Đối với thi hành án dân sự, Điều 198b xác định tài sản của bên phải thi hành án đang được sử dụng làm tài sản bảo đảm cho khoản nợ xấu chỉ bị kê biên, xử lý theo pháp luật thi hành án dân sự trong các trường hợp nhất định, bao gồm: hợp đồng bảo đảm được ký kết và phát sinh hiệu lực sau thời điểm bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật; thi hành bản án, quyết định về cấp dưỡng, bồi thường thiệt hại về tính mạng, sức khỏe; hoặc có sự đồng ý bằng văn bản của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, tổ chức mua bán, xử lý nợ. Điều 198c tiếp tục xử lý tình huống tài sản bảo đảm là vật chứng trong vụ án hình sự bằng cách cho phép hoàn trả vật chứng là tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu cho bên nhận bảo đảm khi đáp ứng điều kiện luật định. Các quy định này cho thấy xu hướng luật hóa sâu hơn các công cụ xử lý nợ xấu, không chỉ ở khâu thu giữ tài sản bảo đảm mà còn ở những tình huống pháp lý phức tạp liên quan đến thi hành án dân sự và tố tụng hình sự (Hương Dịu, 2026a).

Trên cơ sở điểm đ khoản 2 Điều 198a của Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 sau khi được sửa đổi, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 304/2025/NĐ-CP ngày 25/11/2025 quy định điều kiện tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ, có hiệu lực từ ngày 01/12/2025. Nghị định này cụ thể hóa điều kiện đối với tài sản bảo đảm được thu giữ, đặc biệt trong trường hợp tài sản bảo đảm là chỗ ở duy nhất hoặc công cụ lao động chủ yếu hoặc duy nhất của bên bảo đảm là cá nhân. Theo đó, đối với chỗ ở duy nhất, bên nhận bảo đảm phải trích cho bên bảo đảm khoản tiền bằng 12 tháng lương tính theo mức lương tối thiểu; đối với công cụ lao động chủ yếu hoặc duy nhất không hình thành từ vốn vay, khoản tiền được trích bằng 06 tháng lương tính theo mức lương tối thiểu. Cách tiếp cận này cho thấy pháp luật không chỉ tăng cường hiệu lực thu hồi nợ của bên nhận bảo đảm, mà còn thiết lập giới hạn cần thiết nhằm bảo vệ tối thiểu quyền, lợi ích hợp pháp của bên bảo đảm trong quá trình xử lý nợ xấu.

Như vậy, quá trình chuyển đổi từ cơ chế thí điểm sang cơ chế luật hóa đã tạo bước tiến quan trọng trong hoàn thiện pháp luật về xử lý nợ xấu. Tuy nhiên, việc luật hóa các công cụ xử lý nợ xấu mới chỉ là điều kiện cần; hiệu quả thực thi còn phụ thuộc vào mức độ đồng bộ giữa Luật Các tổ chức tín dụng với pháp luật dân sự, tố tụng dân sự, thi hành án dân sự, đất đai, đăng ký tài sản và đấu giá tài sản.

2.1.3. Giới hạn của việc luật hóa nếu thiếu đồng bộ pháp luật liên ngành

Luật hóa cơ chế xử lý nợ xấu là bước tiến quan trọng nhưng luật hóa không đồng nghĩa với việc cơ chế xử lý nợ xấu đương nhiên được bảo đảm thực thi đầy đủ trong thực tiễn. Đặc thù của xử lý nợ xấu là quan hệ pháp lý liên ngành: việc thu giữ, phát mại, chuyển nhượng, đăng ký biến động và phân chia số tiền thu được từ tài sản bảo đảm còn chịu sự điều chỉnh của pháp luật dân sự, đất đai, đấu giá tài sản, tố tụng dân sự và thi hành án dân sự. Vì vậy, nếu các lĩnh vực pháp luật này không được thiết kế đồng bộ, quyền xử lý nợ xấu của tổ chức tín dụng dù đã được ghi nhận trong luật vẫn có thể bị đình trệ ở khâu thực thi.

Thực tiễn tổng kết thi hành Nghị quyết số 42/2017/QH14 cũng cho thấy, nhiều vướng mắc không chỉ phát sinh từ bản thân pháp luật ngân hàng, mà còn từ sự thiếu thống nhất giữa pháp luật ngân hàng với các lĩnh vực pháp luật có liên quan, nhất là trong thu giữ tài sản bảo đảm, đăng ký quyền sở hữu, quyền sử dụng tài sản, xử lý tài sản qua thủ tục tố tụng và thi hành án dân sự (Hương Dịu, 2026b). Do đó, giới hạn của quá trình luật hóa nằm ở chỗ: nếu chỉ bổ sung quyền và cơ chế trong Luật Các tổ chức tín dụng mà không đồng thời hoàn thiện pháp luật tố tụng, thi hành án, đất đai, đăng ký tài sản và đấu giá tài sản, thì hiệu quả xử lý nợ xấu trên thực tiễn vẫn khó bảo đảm như mục tiêu lập pháp đề ra.

2.2. Bất cập pháp lý trong xử lý nợ xấu và những vướng mắc thực tiễn

2.2.1. Bất cập trong thu giữ tài sản bảo đảm

Mặc dù Luật sửa đổi năm 2025 đã bổ sung quyền thu giữ tài sản bảo đảm tại Điều 198a và Nghị định

số 304/2025/NĐ-CP đã quy định điều kiện tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu được thu giữ, song hiệu quả thực thi còn phụ thuộc vào cơ chế phối hợp, xác minh và tổ chức thực hiện. Đối với tài sản bảo đảm là chỗ ở duy nhất hoặc công cụ lao động chủ yếu hoặc duy nhất của bên bảo đảm là cá nhân, Nghị định số 304/2025/NĐ-CP thiết lập một số điều kiện nhằm bảo vệ tối thiểu quyền, lợi ích hợp pháp của bên bảo đảm. Tuy nhiên, cơ chế xác nhận, chứng minh tình trạng tài sản, xác định mức lương tối thiểu làm căn cứ trích khoản tiền hỗ trợ và xử lý trường hợp bên bảo đảm không hợp tác vẫn tiềm ẩn vướng mắc trong thực tiễn áp dụng (Hương Dịu, 2026a).

Bên cạnh đó, quyền thu giữ tài sản bảo đảm chỉ có thể phát huy hiệu quả khi có sự phối hợp thực chất giữa tổ chức tín dụng, chính quyền địa phương, cơ quan công an cấp xã và cơ quan đăng ký tài sản. Trường hợp bên bảo đảm hoặc người đang giữ tài sản không hợp tác, việc xử lý tài sản bảo đảm có thể tiếp tục phải chuyển sang con đường tố tụng dân sự hoặc thi hành án dân sự, làm kéo dài thời gian thu hồi nợ và gia tăng chi phí xử lý. Thực tiễn tổng kết thi hành Nghị quyết số 42/2017/QH14 cũng cho thấy, khi không có cơ chế đặc thù đủ hiệu quả, việc xử lý tài sản bảo đảm có thể bị kéo dài do bên bảo đảm không bàn giao tài sản, phát sinh tranh chấp hoặc phải chờ kết quả giải quyết của Tòa án và cơ quan thi hành án.

Ở phương diện thiết chế xử lý nợ, kết quả hoạt động năm 2025 của Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam (VAMC) cho thấy những chuyển biến nhất định: hoạt động mua nợ theo giá trị thị trường đạt 1.386 tỷ đồng, vượt 16% kế hoạch và tăng mạnh so với năm 2024; tổng dư nợ gốc xử lý đạt 19.560 tỷ đồng, tương đương 168% kế hoạch; lũy kế đến hết năm 2025, VAMC đã xử lý, thu hồi hơn 384 nghìn tỷ đồng dư nợ gốc (Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, 2025). Tuy nhiên, kết quả này cũng cho thấy hiệu quả xử lý nợ xấu vẫn phụ thuộc đáng kể vào năng lực xử lý tài sản bảo đảm, cơ chế pháp lý về thu giữ, phát mại, chuyển nhượng tài sản và mức độ phát triển của thị trường mua bán nợ. Vì vậy, nếu quyền thu giữ tài sản bảo đảm chỉ được ghi nhận trong Luật Các tổ chức tín dụng mà thiếu hướng dẫn thực thi đồng bộ với pháp luật dân sự, đất đai, đăng ký tài sản, tố tụng và thi hành án, thì quyền này vẫn có nguy cơ bị hạn chế trong thực tiễn.

2.2.2. Bất cập trong kê biên tài sản bảo đảm và thi hành án dân sự

Luật sửa đổi năm 2025 đã bổ sung Điều 198b nhằm xử lý một phần xung đột giữa cơ chế xử lý nợ xấu và thi hành án dân sự. Theo đó, tài sản của bên phải thi hành án đang được sử dụng làm tài sản bảo đảm cho khoản nợ xấu chỉ bị kê biên, xử lý theo pháp luật thi hành án dân sự trong một số trường hợp nhất định, bao gồm: hợp đồng bảo đảm được ký kết và phát sinh hiệu lực sau thời điểm bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật; thi hành bản án, quyết định về cấp dưỡng, bồi thường thiệt hại về tính mạng, sức khỏe; hoặc có sự đồng ý bằng văn bản của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, tổ chức mua bán, xử lý nợ. Quy định này góp phần bảo vệ vị trí pháp lý của bên nhận bảo đảm trong xử lý nợ xấu, từ đó hạn chế nguy cơ tài sản bảo đảm bị kê biên trước khi bên nhận bảo đảm có cơ hội xử lý tài sản theo thỏa thuận (Hương Dịu, 2026a).

Tuy nhiên, Luật Thi hành án dân sự năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành cần được sửa đổi, bổ sung tương ứng để bảo đảm sự thống nhất trong trình tự kê biên, thông báo, định giá, bán đấu giá và phân chia số tiền thu được từ tài sản. Nếu chỉ bổ sung quy định trong Luật Các tổ chức tín dụng mà chưa đồng bộ hóa quy trình thi hành án dân sự, nguy cơ không thống nhất trong thực thi vẫn khó tránh khỏi (Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, 2018).

Liên quan đến tố tụng hình sự, Điều 198c về hoàn trả tài sản bảo đảm là vật chứng trong vụ án hình sự có ý nghĩa thực tiễn quan trọng. Trong nhiều trường hợp, tài sản bảo đảm liên quan đến vụ án hình sự bị tạm giữ kéo dài, làm đình trệ quá trình xử lý nợ xấu và gây thiệt hại cho bên nhận bảo đảm. Tuy nhiên, để quy định này vận hành hiệu quả, cần có hướng dẫn cụ thể về tiêu chí xác định tài sản “không ảnh hưởng đến việc xử lý vụ án và thi hành án hình sự”, cũng như cơ chế phối hợp giữa cơ quan tiến hành tố tụng và bên nhận bảo đảm (Hương Dịu, 2026).

2.2.3. Thiếu cơ chế giải quyết nhanh tranh chấp về nợ xấu

Cơ chế tố tụng hiện hành chưa đáp ứng yêu cầu xử lý kịp thời trong xử lý nợ xấu, nhất là đối với tranh chấp hợp đồng tín dụng có tài sản bảo đảm rõ ràng. Trước đây, Nghị quyết số 42/2017/QH14 đã cho phép áp dụng thủ tục rút gọn đối với một số tranh chấp về nghĩa vụ giao tài sản bảo đảm và quyền xử lý tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu (Nguyễn Hoài Phương, 2023). Tuy nhiên, sau khi Nghị quyết số 42/2017/QH14 hết thời hạn áp dụng, cơ chế tố tụng đặc thù này không còn là cơ sở pháp lý ổn định cho việc giải quyết nhanh các tranh chấp liên quan đến xử lý nợ xấu.

Trong khi đó, tranh chấp về nghĩa vụ giao tài sản bảo đảm hoặc quyền xử lý tài sản bảo đảm thường làm kéo dài quá trình thu hồi nợ. Nếu không có cơ chế giải quyết nhanh, tổ chức tín dụng phải khởi kiện theo thủ tục thông thường và chờ thi hành bản án, quyết định của Tòa án, dẫn đến chi phí xử lý tăng, tài sản có nguy cơ giảm giá trị và nghĩa vụ trả nợ bị kéo dài. Thực tiễn triển khai Nghị quyết số 42/2017/QH14 cũng cho thấy việc áp dụng thủ tục rút gọn trong xử lý nợ xấu còn nhiều hạn chế, chưa phát huy đầy đủ vai trò rút ngắn thời gian giải quyết tranh chấp.

2.2.4. Hạn chế của thị trường mua bán nợ

Thị trường mua bán nợ ở Việt Nam chưa phát triển tương xứng với quy mô nợ xấu (Quốc hội, 2022). Về bản chất, thị trường này chỉ có thể vận hành hiệu quả khi quyền đối với khoản nợ, quyền đối với tài sản bảo đảm, cơ chế định giá, nghĩa vụ công bố thông tin và thủ tục chuyển giao quyền xử lý tài sản được pháp luật xác lập rõ ràng. Nếu các yếu tố này thiếu minh bạch, nhà đầu tư khó định giá rủi ro pháp lý, từ đó làm giảm khả năng tham gia của các chủ thể ngoài hệ thống ngân hàng (Hương Dịu, 2026b).

Khoảng trống pháp lý về thị trường mua bán nợ còn thể hiện ở việc chưa có đạo luật riêng điều chỉnh toàn diện hoạt động này, dẫn đến khung pháp lý phân tán và thiếu tính liên thông. Thực tiễn cho thấy, hoạt động mua bán, xử lý nợ vẫn chủ yếu xoay quanh vai trò của VAMC, trong khi sự tham gia của nhà đầu tư ngoài hệ thống ngân hàng còn hạn chế. Khi thị trường thứ cấp chưa phát triển, chức năng chuyển giao và phân tán rủi ro không được phát huy đầy đủ, khiến gánh nặng xử lý nợ xấu tiếp tục tập trung vào hệ thống ngân hàng.

Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về mua bán nợ cần được đặt trong tổng thể phát triển thị trường mua bán, xử lý nợ chuyên nghiệp, minh bạch và có khả năng thu hút nhà đầu tư. Trọng tâm không chỉ là mở rộng chủ thể tham gia thị trường, mà còn là xác lập rõ cơ chế định giá khoản nợ, công bố thông tin, chuyển giao quyền đối với khoản nợ và tài sản bảo đảm, cũng như bảo vệ quyền của bên mua nợ trong quá trình xử lý tài sản.

2.2.5. Bất cập trong phân loại nợ và cơ chế chuyển tiếp

Áp lực nợ xấu gia tăng rõ rệt sau khi Thông tư số 02/2023/TT-NHNN của Ngân hàng Nhà nước hết hiệu lực từ ngày 31/12/2024, khi nhiều khoản nợ được cơ cấu lại thời hạn trả nợ phải được phân loại theo chất lượng thực tế. Đến quý II năm 2025, tổng dư nợ xấu của 27 NHTM niêm yết đạt 267.329 tỷ đồng, tăng 16% so với cuối năm 2024 (Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, 2025). Diễn biến này cho thấy rủi ro tín dụng có xu hướng bộc lộ rõ hơn khi chính sách hỗ trợ kết thúc, đặt ra yêu cầu hoàn thiện cơ chế phân loại nợ và giám sát chất lượng tài sản của tổ chức tín dụng.

Thông tư số 31/2024/TT-NHNN ngày 30/6/2024 của NHNN, có hiệu lực từ ngày 01/7/2024 và thay thế Thông tư số 11/2021/TT-NHNN, đã góp phần chuẩn hóa quy định về phân loại tài sản có trong hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành vẫn cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế nhận diện và giám sát đối với các khoản nợ được cơ cấu lại, nhất là trong việc phân biệt giữa trường hợp khách hàng gặp khó khăn tạm thời nhưng có khả năng phục hồi với trường hợp cơ cấu nợ chủ yếu nhằm trì hoãn việc ghi nhận suy giảm chất lượng tín dụng. Nếu thiếu tiêu chí giám sát rõ ràng, việc phân loại nợ có thể chưa phản ánh đầy đủ chất lượng tài sản thực tế của tổ chức tín dụng, từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả quản trị rủi ro, trích lập dự phòng và giám sát an toàn hệ thống ngân hàng (World Bank, 2019).

2.3. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật

Từ những phân tích trên có thể thấy, quá trình luật hóa cơ chế xử lý nợ xấu đã tạo nền tảng pháp lý quan trọng, nhưng hiệu quả thực thi vẫn bị giới hạn bởi sự thiếu đồng bộ giữa pháp luật ngân hàng với các lĩnh vực pháp luật có liên quan. Do đó, để nâng cao hiệu lực thực thi của pháp luật về xử lý nợ xấu, cần tập trung hoàn thiện các nhóm quy định sau:

2.3.1. Hoàn thiện cơ chế phối hợp khi thu giữ tài sản bảo đảm

Trên cơ sở Điều 198a Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 sau khi được sửa đổi, bổ sung năm 2025 và Nghị định số 304/2025/NĐ-CP, cần quy định cụ thể hơn cơ chế phối hợp, giám sát và trách nhiệm thực thi trong thu giữ tài sản bảo đảm. Trọng tâm là xác định rõ trách nhiệm của ba nhóm chủ thể: Ủy ban nhân dân cấp xã trong việc phối hợp, chứng kiến và hỗ trợ thực hiện thu giữ; cơ quan Công an cấp xã trong việc bảo đảm an ninh, trật tự; và cơ quan đăng ký tài sản trong việc cung cấp, cập nhật, xác nhận thông tin pháp lý về tài sản.

Đối với tài sản bảo đảm là chỗ ở duy nhất hoặc công cụ lao động chủ yếu hoặc duy nhất của bên bảo đảm là cá nhân, cần hướng dẫn cụ thể phương thức xác nhận, chứng minh tình trạng tài sản và cơ chế trích khoản tiền theo Nghị định số 304/2025/NĐ-CP. Quy định này phải bảo đảm cân bằng giữa quyền thu hồi nợ hợp pháp của bên nhận bảo đảm và yêu cầu bảo vệ tối thiểu quyền, lợi ích hợp pháp của bên bảo đảm.

2.3.2. Đồng bộ pháp luật thi hành án dân sự và tố tụng hình sự

Cần sửa đổi, bổ sung Luật Thi hành án dân sự năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành để tương thích với Điều 198b Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 sau khi được sửa đổi, bổ sung năm 2025. Nội dung cần tập trung là trình tự kê biên, thông báo, định giá, bán đấu giá và phân chia số tiền thu được đối với tài sản đang được sử dụng làm tài sản bảo đảm cho khoản nợ xấu; đồng thời xác định rõ trách nhiệm phối hợp giữa chấp hành viên, tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài và tổ chức mua bán, xử lý nợ.

Đối với tài sản bảo đảm là vật chứng trong vụ án hình sự theo Điều 198c, cần có hướng dẫn cụ thể về tiêu chí xác định tài sản “không ảnh hưởng đến việc xử lý vụ án và thi hành án hình sự”, thời điểm hoàn trả tài sản và cơ chế phối hợp giữa cơ quan tiến hành tố tụng với bên nhận bảo đảm. Đây là điều kiện cần thiết để tránh xung đột thẩm quyền, hạn chế kéo dài thời gian xử lý và bảo đảm quy định về hoàn trả tài sản bảo đảm là vật chứng có thể vận hành thống nhất trong thực tiễn.

2.3.3. Thiết lập cơ chế giải quyết nhanh đối với tranh chấp tín dụng có tài sản bảo đảm

Cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 theo hướng thiết lập cơ chế giải quyết nhanh đối với tranh chấp hợp đồng tín dụng có chứng cứ rõ ràng, tài sản bảo đảm đã được đăng ký hợp pháp và biện pháp bảo đảm đã phát sinh hiệu lực đối kháng với người thứ ba. Cơ chế này chỉ nên áp dụng đối với các tranh chấp có sự thật pháp lý tương đối rõ ràng, không có tranh chấp phức tạp về quyền sở hữu tài sản, không có đương sự ở nước ngoài hoặc tài sản ở nước ngoài.

Việc thiết lập cơ chế giải quyết nhanh không nhằm ưu tiên tuyệt đối cho bên cho vay, mà nhằm xây dựng thủ tục tố tụng phù hợp với tính chất đặc thù của tranh chấp tín dụng có tài sản bảo đảm. Thủ tục này phải bảo đảm quyền tranh tụng, quyền tiếp cận công lý và quyền kháng cáo, kháng nghị của các bên, đồng thời hạn chế tình trạng lợi dụng thủ tục tố tụng để kéo dài nghĩa vụ trả nợ.

2.3.4. Hoàn thiện khung pháp lý về thị trường mua bán nợ

Trước mắt, cần hoàn thiện các quy định về định giá, đấu giá nợ xấu và tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu theo nguyên tắc thị trường; xác lập rõ quyền của bên mua nợ đối với khoản nợ và tài sản bảo đảm; cũng như cơ chế chuyển giao quyền xử lý tài sản sau khi giao dịch mua bán nợ được xác lập. Đồng thời, cần quy định minh bạch hơn về nghĩa vụ công bố thông tin trong giao dịch mua bán nợ để nhà đầu tư có thể nhận diện và định giá đúng rủi ro pháp lý.

Bên cạnh đó, cần hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của các công ty quản lý nợ, khai thác

tài sản và các chủ thể mua bán nợ chuyên nghiệp; kết nối dữ liệu về tài sản bảo đảm với hệ thống đăng ký tài sản và thông tin tín dụng quốc gia. Về dài hạn, cần nghiên cứu xây dựng luật riêng về thị trường mua bán nợ nhằm tạo khung pháp lý toàn diện, ổn định, khắc phục tình trạng phân tán và thiếu liên thông của pháp luật hiện hành.

2.3.5. Chuẩn hóa quy định về phân loại nợ và trích lập dự phòng đối với nợ cơ cấu lại

Cần tiếp tục hoàn thiện quy định về phân loại nợ, trích lập dự phòng và giám sát đối với các khoản nợ được cơ cấu lại. Trọng tâm là bổ sung tiêu chí nhận diện rõ hơn giữa trường hợp khách hàng gặp khó khăn tạm thời nhưng có khả năng phục hồi với trường hợp việc cơ cấu nợ chủ yếu làm trì hoãn ghi nhận suy giảm chất lượng tín dụng. Nội dung này có thể được nghiên cứu bổ sung trong Thông tư số 31/2024/TT-NHNN hoặc văn bản hướng dẫn có liên quan.

Đồng thời, cần thiết kế cơ chế chuyển tiếp phù hợp khi các chính sách hỗ trợ tín dụng hết thời hạn áp dụng, tránh tình trạng rủi ro bị dồn tích và chỉ bộc lộ khi điều kiện kinh tế thay đổi. Việc chuẩn hóa quy định về phân loại nợ và trích lập dự phòng sẽ góp phần phản ánh đúng hơn chất lượng tài sản của tổ chức tín dụng, nâng cao hiệu quả giám sát an toàn hệ thống ngân hàng và tạo cơ sở pháp lý ổn định cho xử lý nợ xấu.

3. Kết luận

Quá trình chuyển đổi từ cơ chế thí điểm theo Nghị quyết số 42/2017/QH14 sang khuôn khổ pháp lý ổn định theo Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024, Luật sửa đổi, bổ sung năm 2025 và Nghị định số 304/2025/NĐ-CP là bước tiến quan trọng trong hoàn thiện thể chế xử lý nợ xấu ở Việt Nam. Việc bổ sung các Điều 198a, 198b và 198c đã mở rộng phạm vi luật hóa sang những tình huống pháp lý phức tạp liên quan đến thu giữ tài sản bảo đảm, kê biên tài sản trong thi hành án dân sự và hoàn trả tài sản bảo đảm là vật chứng trong vụ án hình sự. Tuy nhiên, luật hóa mới chỉ là điều kiện cần. Hiệu quả xử lý nợ xấu còn phụ thuộc vào mức độ đồng bộ giữa pháp luật ngân hàng với pháp luật thi hành án dân sự, tố tụng dân sự, tố tụng hình sự, đất đai, đăng ký tài sản và đấu giá tài sản; đồng thời phụ thuộc vào sự phát triển của thị trường mua bán nợ và tính minh bạch trong phân loại nợ, trích lập dự phòng. Do đó, hoàn thiện pháp luật về xử lý nợ xấu cần được tiếp cận như một quá trình đồng bộ hóa pháp luật liên ngành, thay vì chỉ bổ sung quyền xử lý trong Luật Các tổ chức tín dụng. Cách tiếp cận này góp phần nâng cao hiệu lực thực thi của pháp luật, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các bên và bảo đảm an toàn, ổn định của hệ thống ngân hàng thương mại Việt Nam.

Tài liệu tham khảo

Basel Committee on Banking Supervision (2017). *Prudential treatment of problem assets: Definitions of non-performing exposures and forbearance*. Bank for International Settlements.

Chính phủ (2024). *Báo cáo tóm tắt kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2024; dự kiến kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2025*. Số 688/BC-CP ngày 21/10/2024.

Chính phủ (2026). *Báo cáo số 186/BC-CP ngày 08/4/2026 về đánh giá bổ sung kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2025; tình hình triển khai kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2026*.

Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (2018). *Nghị quyết số 03/2018/NQ-HĐTP ngày 15/5/2018 hướng dẫn áp dụng một số quy định của pháp luật trong giải quyết tranh chấp về xử lý nợ xấu, tài sản bảo đảm của khoản nợ xấu tại Tòa án nhân dân*.

Hương Dịu (2026a). Áp lực nợ xấu quay lại, ngân hàng củng cố "bộ đệm" rủi ro. *Tạp chí Kinh tế - Tài chính*. Ngày 20/5/2026.

Hương Dịu (2026b). Nghị quyết số 79-NQ/TW và yêu cầu nâng tầm thị trường mua bán nợ. *Tạp chí Kinh tế - Tài chính*. Ngày 04/3/2026.

Kiểm toán Nhà nước (2019). *Đề cương kiểm toán chuyên đề việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 42/2017/QH14 về thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng*. Ban hành kèm theo Quyết định số 590/QĐ-KTNN ngày 29/3/2019.

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2025). *Dự thảo Báo cáo tổng kết việc thi hành Nghị quyết số 42/2017/QH14 về thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng và Chương XII Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15*.

Nguyễn Hoài Phương (2023). *Xử lý nợ xấu của ngân hàng thương mại theo pháp luật Việt Nam hiện nay*. Luận án tiến sĩ luật học. Học viện Khoa học Xã hội.

Quốc hội (2022). *Nghị quyết số 63/2022/QH15 ngày 16/6/2022 về kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ quy định của Nghị quyết số 42/2017/QH14*.

World Bank. (2019). *NPL resolution in the Europe and Central Asia region: Lessons learned and future directions*. World Bank Group.