TỔ CHỨC CÁC CHI NHÁNH NGÂN HÀNG KHU VỰC - YÊU CẦU CẤP BÁCH TRONG CHƯƠNG TRÌNH CẢI CÁCH NGÂN HÀNG VIỆT NAM

TS. Võ Minh Châu
Trần Thị Lâm

Việc sắp xếp lại các ngân hàng nhà nước (NHNN) của các tỉnh, thành phố theo hướng tổ chức các ngân hàng khu vực đã và đang là một trong những yêu cầu cấp bách của ngành ngân hàng Việt Nam; đặc biệt trong thời gian tới, khi mà cuộc cải cách ngân hàng được đặt ra khẩn trương trong vài năm tới. Lý giải cho sự chậm trễ trong đổi mới mô hình của NHNN Việt Nam được tác giả thể hiện trong bài viết dưới đây.

Theo Luật NHNN 1997 thì các chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố được bố trí trải đều khắp các địa phương trên cả nước theo nguyên tắc địa lý hành chính. Có nghĩa là, ở đâu có chính quyền cấp tỉnh, thành phố thì ở đó có quyền thành lập chi nhánh NHNN với tư cách là đơn vị trực thuộc của NHNN Trung ương; là cánh tay kéo dài của Thống đốc.

Như vậy, điều mà Luật NHNN 1997 quy định đã không phù hợp với thực tế hoạt động của ngành ngân hàng sau khi có Nghị định 53 ngày 26/3/1989 của Hội đồng Bộ trưởng. Thực tế đó là, kể từ 1989, NHNN đã được tổ chức lại theo mô hình ngân hàng 2 cấp. Đến năm 1990, sau khi 2 Pháp lệnh ngân hàng ra đời thì đặc điểm "2 cấp" ngày càng được thể hiện rõ. NHNN chỉ tập trung vào một số nhiệm vụ mang tính chất quản lý Nhà nước và những nghiệp vụ của một ngân hàng Trung ương. Mọi hoạt động huy động vốn và cho vay đối với nền kinh tế đã có các ngân hàng thương mại (NHTM) đảm nhiệm. Vì vậy, việc duy trì mô hình tổ chức bộ máy của NHNN như trước thời kỳ đổi mới là không phù hợp; thậm chí đã tạo thêm những cản trở mới đối với các hoạt động của ngành ngân hàng (NNH) nói chung, của các tổ chức tín dụng nói riêng.

Sau khi tổ chức lại bộ máy của NNH theo mô hình 2 cấp thì hầu hết các hoạt động mang đặc điểm kinh doanh đều do các NHTM đảm nhiệm. Theo đó, nhiệm vụ của NHNN Trung ương còn lại chủ yếu là việc hoạch định chính sách, thực hiện các hoạt động thanh tra, giám sát đối với các tổ chức tín dụng nói chung, đối với các NHTM nói riêng. Chính vì vậy, đáng lẽ ra thì mô hình tổ chức bộ máy của NHNN đã phải được thay đổi ngay sau khi có Nghị định 53 của Hội đồng Bộ trưởng. Đáng tiếc là điều đó đã chưa được thực hiện. Như vậy, từ khi có Nghị định 53 đến nay đã là 18 năm nhưng NHNN vẫn được tổ chức như dưới thời của kinh tế bao cấp. Điều đáng nói ở đây là, việc chậm đổi mới mô hình tổ chức bộ máy NHNN không những đã tạo ra một tình trạng lãng phí về lao động và chi phí quản lý; mà điều quan trọng hơn là đã hình thành một cung cách làm việc theo kiểu cát cứ địa phương, tạo tiền đề cho những can thiệp không đáng có của cấp ủy và chính quyền địa phương vào các hoạt động mang tính chuyên nghiệp rất cao của NNH, đặc biệt là về mặt nhân sự. Trong khi Việt Nam vẫn duy trì mô hình tổ chức bộ máy NHNN như trước thời kỳ đổi mới thì Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào đã tổ chức lại NHNN tại 3 khu vực là Bắc Lào, Trung Lào, Nam Lào từ những năm đầu của thập kỷ 90 của thế kỷ 20 (có nghĩa là đã xóa bỏ mô hình NHNN trên tất cả các tỉnh, thành phố).

Nguyên nhân của tình trạng chậm đổi mới mô hình NHNN hầu như chưa được ai nói đến trên các phương tiện thông tin đại chúng. Có thể đây là một trong những thiếu sót vì đã không kịp thời tổng kết, đánh giá những vấn đề lớn của NNH kể từ khi đất nước bắt tay vào đổi mới; mà ngân hàng lại là một trong những ngành mũi nhọn, làm "đột phá khẩu" cho công cuộc đổi mới kinh tế của đất nước.

Đã và đang có một số ý kiến khác nhau về sự chậm trễ đổi mới mô hình NHNN Việt Nam sau khi có đổi mới rất căn bản của ngành ngân hàng theo Nghị định 53 năm 1989. Tuy nhiên, những ý kiến này chưa hề xuất hiện trên các phương tiện thông tin đại chúng, mà chỉ trong phạm vi trao đổi mang tính chất khoa học của những nhà khoa học và các nhà hoạch định chính sách trong nội bộ NNH.

Có loại ý kiến cho rằng, nguyên nhân của việc chậm đổi mới tổ chức bộ máy NHNN là do chưa nhận thức hết sự khác biệt rất căn bản giữa mô hình tổ chức NNH trong điều kiện của kinh tế kế hoạch hóa-tập trung-quan liêu-bao cấp với hoạt động của ngân hàng trong điều kiện kinh tế thị trường. Hơn thế nữa, do còn quá coi trọng yếu tố quản lý Nhà nước, nhất là khi mới chập chững đến với kinh tế thị trường, nên việc tồn tại mô hình NHNN trải đều trên khắp các tỉnh, thành phố của đất nước như là một tất yếu. Bên cạnh đó, hầu như địa phương nào, tỉnh nào, thành phố nào cũng thấy cần phải có NHNN với tư cách là một cơ quan tham mưu về lĩnh vực tiền tệ-tín dụng-ngân hàng, một trong những lĩnh vực kinh tế rất phức tạp mà không phải ai cũng có thể tiếp cận và nắm bắt được trong một thời gian ngắn, đặc biệt là trong điều kiện kinh tế thị trường. Thực ra, đây chỉ là cái cớ để củng cố và phát huy thanh thế của các cấp chính quyền địa phương, đồng thời, đây chính là điều kiện để các cấp ủy và chính quyền địa phương can thiệp sâu vào hoạt động ngân hàng từ một số lĩnh vực chuyên môn cho đến nhân sự. Cần nhấn mạnh rằng, ngân hàng là một trong những ngành mà sự thống nhất về chuyên môn sâu rất cao nên việc bố trí một mô hình các chi nhánh NHNN theo kiểu trải đều cho các tỉnh, thành phố là không cần thiết. Cũng do quá nhấn mạnh yếu tố quản lý nên trong hoạch định chính sách đã vấp phải một số sai lầm không đáng có. Một số ý kiến khác cho rằng, việc sắp xếp lại các chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố theo hướng thành lập các ngân hàng khu vực sẽ không có tính khả thi vì việc xử lý "hậu quả" của phương án này là không thể làm được vì hàng vạn lao động trong hệ thống NHNN dôi ra sau khi ra đời các ngân hàng khu vực không thể có cách nào để giải quyết cả. Nếu đặt vấn đề như vậy thì, có lẽ sẽ không bao giờ thực hiện được cuộc cải cách ngân hàng trong tương lai rất gần. Vấn đề này, nếu khó quá trong cách tư duy thì có thể học tập kinh nghiệm của ngân hàng Lào và Ngân hàng nhân dân Trung Quốc; là những ngân hàng trong khu vực đã đi tiên phong trong sắp xếp lại hệ thống NHNN cấp tỉnh, thành phố để lập ra các ngân hàng khu vực.

Vấn đề đặt ra là, trên cả phương diện nhận thức và phương diện cọ xát về lợi ích, trong đó có cả lợi ích của cá nhân, lợi ích có tính cục bộ với lợi ích mang tính toàn cục. Tất nhiên, với một vấn đề liên quan đến lợi ích của Nhà nước, của quốc gia, của cả dân tộc thì việc hy sinh lợi ích cá nhân và lợi ích cục bộ cũng là chuyện phải làm.

Có một vấn đề rất đáng được quan tâm là, kể từ khi Luật NHNN được Quốc hội thông qua (1997) đến nay thì hình ảnh của một ngân hàng trung ương (NHTW) độc lập, và theo đó là một số chi nhánh ngân hàng khu vực đối với Việt Nam có vẻ còn quá xa lạ trong nếp nghĩ của một số lãnh đạo NHNN cấp tỉnh. Thậm chí trên một số phương tiện thông tin đại chúng họ đã thẳng thừng phản đối việc thiết lập các chi nhánh ngân hàng khu vực với những lý do rất ít sức thuyết phục. Trong số các lý do họ nêu ra

thì vấn đề nổi bật là việc hình thành các chi nhánh ngân hàng khu vực sẽ làm cho cấp ủy, chính quyền địa phương không cập nhật được thông tin trong lĩnh vực tiền tệ-tín dụng-ngân hàng; và như vậy, sẽ là cản trở lớn cho lãnh đạo kinh tế ở địa phương. Điều này chỉ có thể đúng trong điều kiện của kinh tế chỉ huy theo kiểu kế hoạch hóa tập trung quan liêu bao cấp, điều kiện thông tin liên lạc rất khó khăn. Trong điều kiện của kinh tế thị trường thì, trước hết tính xã hội hoá của hoạt động ngân hàng và tính thống nhất cao trong chuyên môn nghiệp vụ ngân hàng trên phạm vi cả nước cũng như trên thế giới, và trong môi trường bùng nổ thông tin thì mô hình ngân hàng khu vực lại là mô hình tối ưu cho chỉ đạo của NHNN. Với mô hình này, sự chỉ đạo của NHTW được tập trung một cách cao độ; và đặc biệt là nhanh chóng, kịp thời trong cập nhật thông tin cũng như trong xử lý các vấn đề mang tính vĩ mô cũng như vi mô.

Để có được một quan niệm chính xác, đầy đủ và toàn diện về mô hình NHTW với các ngân hàng khu vực của nó, việc nêu ra những ưu điểm và nhược điểm của mô hình tổ chức bộ máy NHNN hiện hành trong quan hệ so sánh với mô hình tổ chức bộ máy NHTW với các ngân hàng khu vực của nó là điều rất cần thiết.

Mô hình tổ chức chi nhánh trải đều khắp cả nước:

Thật khó tìm ra ưu điểm cho mô hình này, trong khi đó có thể kể ra các mặt hạn chế của nó như sau:

• Bộ máy rất cồng kềnh.

• Buộc phải chấp nhận một sự lãng phí rất lớn cho việc xây dựng trụ sở làm việc, mua sắm phương tiện làm việc, xe - máy phục vụ lãnh đạo và các công vụ khác.

• Chịu nhiều sức ép từ các ngành, các cấp trên địa bàn.

• Tạo ra những cơ sở mang tính "pháp lý" cho sự can thiệp quá sâu của cấp ủy và chính quyền địa phương vào một số lĩnh vực hoạt động của ngân hàng.

• Tạo ra các cơ sở kinh tế - xã hội cho việc phát sinh tư tưởng cục bộ, cát cứ địa phương.

• Hiệu lực và hiệu quả chỉ do việc vận dụng của chi nhánh còn có trường hợp không đúng.

Mô hình tổ chức các chi nhánh theo khu vực:

Mô hình này có rất nhiều ưu điểm:

• Gắn với hoạt động kinh tế của các vùng.

• Bộ máy gọn nhẹ, có điều kiện cải thiện môi trường làm việc cho người lao động.

• Tăng tính tập trung, thống nhất trong chỉ đạo của NHTW.

• Xóa bỏ được sự can thiệp của cấp ủy và chính quyền địa phương vào các hoạt động mang tính chuyên nghiệp NNH.

• Phát huy tốt nhất chức năng, nhiệm vụ của hoạt động thanh tra, kiểm soát nội bộ.

• Giảm mạnh chi phí quản lý, tăng hiệu quả làm việc,

Hoạt động giao dịch trong ngân hàng

nâng cao được vai trò, vị thế của NNH đối với nền kinh tế.

Từ những phân tích trên, có thể khẳng định rằng, mô hình tổ chức bộ máy NHNN Việt Nam trong thời gian qua, đặc biệt là từ sau đổi mới kinh tế, sau khi có Luật NHNN là không phù hợp với kinh tế thị trường. Việc duy trì quá lâu mô hình NHNN không chỉ gây ra những thiệt hại lớn về mặt kinh tế mà điều quan trọng hơn nhiều là đã tạo thêm điều kiện để duy trì những yếu tố lạc hậu, bảo thủ, trì trệ vốn là con đẻ của kinh tế bao cấp luôn tạo ra những tác nhân làm chậm lại quá trình đổi mới một cách toàn diện hoạt động ngân hàng. Tổ chức lại các chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố theo hướng tạo ra các ngân hàng khu vực đang là một trong những đòi hỏi rất cấp bách trong hoạt động của Ngân hàng Việt Nam trong những năm tới. Vì vậy, ngay từ bây giờ, NHNN nên có một chương trình và kế hoạch có tính khả thi cao mới có thể thực hiện tốt chương trình cải cách ngân hàng trong 5 năm tới.

Liên quan đến đến việc tổ chức lại các chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố, cũng có ý kiến cho rằng cần phải có một sự chuẩn bị thật kỹ lưỡng về các vấn đề liên quan như xác định lại thực trạng của mạng lưới các chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố; đồng thời cần đưa ra một vài phương án để chọn ra phương án tối ưu. Đáng quan tâm ở đây là, trong một vài kiến nghị của một số chuyên gia trong ngành có đưa ra một lộ trình để thực hiện việc sắp xếp lại các chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố sẽ được tiến hành trong 3 bước.

***Bước 1*, từ năm 2006**, sẽ tiến hành mọi việc chuẩn bị. Trong bước này, nhiệm vụ chủ yếu là qua các kết quả điều tra, khảo sát thực trạng của các chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố mà xây dựng một kế hoạch tổng thể cho việc sắp xếp lại, đồng thời với việc xây dựng một số quy định chung.

***Bước 2*, từ 2007 đến 2008**. Nội dung chủ yếu trong bước này là việc điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của các chi nhánh tỉnh, thành phố trên cơ sở kết quả phân loại của bước 1.

Bước 3*, *từ 2008 đến 2010 hình thành các chi nhánh khu vực.

Như vậy, theo ý kiến trên đây thì ***phải đến 5 năm sau***, Ngân hàng Việt Nam mới thành lập các chi nhánh khu vực. Thiết nghĩ rằng, với phương án này thì việc đổi mới toàn diện hoạt động ngân hàng, việc cải cách ngân hàng để có thể đáp ứng được mọi đòi hỏi khác nhau trong phát triển kinh tế-xã hội của đất nước, trong hội nhập với kinh tế quốc tế sẽ phải đối mặt với những "lực cản" rất lớn đã được sinh ra ngay trong lòng của mô hình tổ chức cũ đã tồn tại quá lâu. Phải 5 năm sau, NHNN Việt Nam mới có thể làm gọn nhẹ bộ máy của nó, và mới có thể thực hiện được các chức năng, nhiệm vụ của một NHTW đích thực thì hậu quả do việc tiếp tục kéo dài sự tồn tại bộ máy theo mô hình cũ sẽ lại nặng nề hơn, mà việc giải quyết chúng sẽ vô cùng phức tạp. Kéo dài sự tồn tại của các chi nhánh NHNN như hiện nay cũng có thể đồng nghĩa với sự làm chậm lại quá trình đổi mới toàn diện hoạt động ngân hàng, gây ra những cản trở lớn cho cải cách ngân hàng Việt Nam trong tương lai.

Tổ chức lại các chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố theo hướng thành lập các chi nhánh khu vực là một trong những nhiệm vụ trọng tâm hàng đầu của NHNN Việt Nam trong thời gian tới. Hy vọng rằng, qua bài viết này, bạn đọc trong và ngoài ngành sẽ tiếp tục trao đổi nhằm làm sáng rõ hơn những ý kiến còn khác nhau về các vấn đề liên quan ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tạp chí Ngân hàng các năm 2002, 2003, 2004, 2005.

2. Tạp chí Công nghệ ngân hàng năm 2005.

3. Kinh nghiệm của CHND Trung Hoa và CHĐCN Lào về việc xây dựng các chi nhánh ngân hàng khu vực.

4. Luật Ngân hàng của một số nước công nghiệp hàng đầu thế giới.