

# Cần sắp xếp lại hệ thống chi nhánh của NHNN

Tại Việt Nam, NHNN-chi nhánh tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (Chi nhánh) là đơn vị phụ thuộc của NHNN chịu sự lãnh đạo và điều hành tập trung, thống nhất của Thống đốc NHNN có nhiệm vụ thực hiện một số nội dung thuộc chức năng quản lý Nhà nước về tiền tệ và hoạt động ngân hàng trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và trực tiếp thực hiện một số nghiệp vụ ngân hàng Trung ương theo sự ủy quyền của Thống đốc.

Hệ thống Chi nhánh gắn với địa phương đã có từ khi thành lập Ngân hàng Quốc gia Việt Nam (tiền thân của NHNN hiện nay) từ năm 1951. Việc hình thành các chi nhánh xuất phát từ nguyên tắc quản lý ngành kết hợp với quản lý theo lãnh thổ. Trong bài tham luận này, chúng tôi không đề cập đến thời kỳ mô hình một cấp. Khi NHNN vừa quản lý, vừa kinh doanh thì các chi nhánh là cần thiết và nói chung đã hoàn thành sứ mạng của mình. Tuy nhiên khi chuyển sang mô hình ngân hàng hai cấp, nhất là khi có hai Luật về Ngân hàng ra đời khẳng định tính tự chủ kinh doanh thì mặc dù các chi nhánh đã đóng một vai trò khá quan trọng trong công tác quản lý ngành trên lãnh thổ nhưng đã từ lâu tình trạng một hệ thống chi nhánh dàn trải tất cả các tỉnh, thành phố ngày càng trở nên bất cập, lãng phí, yếu về năng lực, hiệu lực và không hiệu quả.

**1.Những tồn tại, hạn chế hiện nay ở các Chi nhánh**

*Công kênh, lãng phí, bất cập và không hiệu quả: Mức độ phát triển kinh tế và theo đó là số lượng các TCTD của các tỉnh, thành phố là không đồng đều.*

Có sự chênh lệch rất lớn giữa hai TP Hà Nội, TP HCM với các tỉnh, thành phố khác. Ví dụ, Hà Nội có 204 TCTD (Hội số chính và chi nhánh) với tổng nguồn vốn huy động đến hết năm 2007 dự kiến đạt gần 350.000 tỷ đồng và dư nợ đạt 170.000 tỷ đồng thì Cần Thơ (một địa phương phát triển

**Hầu hết các NHTU đều tổ chức thành một hệ thống tập trung, thống nhất bao gồm Hội số chính, chi nhánh, các văn phòng đại diện (trong và ngoài nước) và các đơn vị trực**

nhất của Đồng bằng sông Cửu Long) có hơn chục chi nhánh của các NHTM Nhà nước và cổ phần với số vốn huy động và dư nợ chỉ tương ứng bằng 2,2% và 8,2% của Hà Nội. Tuy nhiên Cán Thơ cũng có một chi nhánh NHNN với bộ máy, nhân lực và chi phí quản lý cũng không kém nhiều so Hà Nội, đó là chưa kể các tỉnh mới tách, các tỉnh thuộc khu vực miền núi, Tây Nam bộ... Theo QĐ số 1440/2004/QĐ-NHNN ngày 18.11.2004 của Thống đốc NHNN thì trừ Hà Nội và TP HCM thì bộ máy tổ chức của các Chi nhánh gồm 7 phòng chức năng. Tuy nhiên, do quá ít các TCTD để quản lý và quan hệ kinh tế nên rất nhiều chi nhánh gần như chỉ có các phòng Kế toán-thanh toán. Tiền tệ và kho quỹ còn có công việc làm tương đối thường xuyên (nhưng hiệu suất thì rất thấp) còn các phòng, ban khác, kể cả thanh tra và quản lý các TCTD rất ít việc làm. Nhiều người ở các chi nhánh nhận xét công việc của một chi nhánh chỉ cần đến 30% hoặc cùng lắm là 50% số CCVC hiện có. Số thời gian bình quân trong tuần thực sự có công việc

HOÀI SON

để làm của các CCVC chi nhánh cũng rất thấp, thậm chí có những bộ phận, những cán bộ có những ngày chỉ đến có mặt tại cơ quan mà không có việc làm. Đây là biểu hiện rõ nhất của sự công kênh, lãng phí của một hệ thống chi nhánh trải rộng trong khắp các tỉnh, thành phố trong cả nước bất chấp nhu cầu thực tế.

Trong các mối quan hệ với đối tượng quản lý (TCTD) và các cấp, ngành có liên quan, chi nhánh cũng không đạt nhiều hiệu quả:

Trước hết về quan hệ quản lý đối với các TCTD: Đa số các chi nhánh chỉ đóng vai trò là người truyền đạt, phổ biến thi hành các VBQPPL của Nhà nước, của ngành về tiền tệ và hoạt động ngân hàng đến các TCTD. Nhưng vai trò này ngày càng trở nên mờ nhạt vì NHTU đã có sự chỉ đạo trực tiếp đến Hội số chính các TCTD để họ triển khai theo hệ thống, nhiều khi việc phổ biến của chi nhánh chỉ là sự nhắc lại. Việc phản hồi thực tiễn đến NHTU và chính quyền hạn chế vì các TCTD cũng thực hiện những báo cáo chiếu lệ với Chi nhánh



NHNN.

Trong mối quan hệ với chính quyền: Ở một số địa phương do quá ít ngân hàng nên chính quyền các tỉnh chỉ đạo và nắm tình hình trực tiếp ngay đối với các NHTM không cần qua Chi nhánh NHNN. Vì vậy, chức năng tham mưu, tư vấn và vai trò đầu mối của hệ thống NH trên địa bàn của một số chi nhánh cũng rất lu mờ.

Không đủ quyền và năng lực để thực hiện tốt công tác quản lý Nhà nước

Các văn bản trước đây cũng như Quyết định 1440/QĐ-NHNN ngày 8.11.2004 của Thống đốc NHNN về việc ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của NHNN-CN tỉnh, thành phố quy định rất rõ nhiệm vụ và quyền hạn của các chi nhánh (gồm 14 nhiệm vụ cụ thể và thêm điều khoản thực hiện các nhiệm vụ khác do Thống đốc giao) nhưng trong lịch sử chi nhánh và hiện nay, chưa bao giờ các chi nhánh được ủy quyền đầy đủ các quyền hạn đó. Hoặc nếu có được ủy quyền thì cũng là sự ủy quyền nửa vời (chỉ có tính sự vụ như một cửa kiểm tra, thẩm định) còn những quyền quyết định chính vẫn thuộc về các Vụ, Cục của NHNNVN. Ví dụ, chi nhánh được giao nhiệm vụ cấp, thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động của các TCTD và giấy phép hoạt động của các tổ chức khác, quyết định giải thể, chấp thuận, chia tác hợp nhất, sáp nhập các TCTD... nhưng cho đến nay các Chi nhánh chỉ có quyền đó với

Quê tin được ND cơ sở còn đối

với các loại hình khác thì chi nhánh chỉ có ý kiến hiệp ý, nhưng nhiều trường hợp chi nhánh có ý kiến không đồng ý, NHTƯ vẫn quyết định. Vì vậy quyền của chi nhánh chỉ là hình thức. Vì cách làm việc bao giờ cũng vậy, nên dẫn dắt tính chủ động, sáng tạo của các chi nhánh bị yếu kém đi và hoạt động quản lý hiện nay chỉ mang tính tuân thủ.

Những quyền của Giám đốc chi nhánh trong việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, điều động, khen thưởng, kỷ luật đối với một số chức danh quản lý và điều hành của các TCTD hầu như chỉ là hình thức. Gần như giám đốc các chi nhánh có ý kiến ngược với đề xuất của các TCTD kể cả khi chưa đồng ý vì biết là ý kiến của mình cũng không được coi là quan trọng.

*Bị thu hẹp các nghiệp vụ của ngân hàng Trung ương*

Từ trước đến nay, nhìn chung các chi nhánh thực hiện tốt, nghiêm túc các công việc mang chức năng NHTƯ như cung ứng dịch vụ thanh toán, ngân quỹ và các dịch vụ ngân hàng khác cho các TCTD và KBNN. Tuy nhiên cùng với tiến trình công nghệ hóa hoạt động ngân hàng và phát triển các dịch vụ thanh toán không dùng tiền mặt, cộng thêm việc NHNN chuẩn bị sửa đổi Chế độ báo cáo thống kê theo hướng các TCTD tập trung truyền số liệu thẳng về NHNN VN không thông qua chi nhánh như trước đây thì các chức năng NHTƯ của các chi nhánh sẽ bị không còn nhiều việc để làm. Hiện nay trên địa bàn Hà Nội, một vài NHTMNN đã thành lập các đơn vị có chức năng điều hòa tiền mặt giữa các chi nhánh trong hệ thống không qua Chi nhánh NHNN, một số NHTM khác lại quan hệ ngân quỹ trực tiếp với Sở Giao dịch NHNN...

Về năng lực của các chi nhánh Do lý do về cơ chế (trong đó có cả cơ chế về bổ nhiệm, thưởng, điều động), về môi trường làm việc mang tính hành chính sự vụ, nên năng lực của các chi nhánh nói chung (thể hiện qua năng lực cán bộ) là thấp. Không kể các bộ phận hỗ trợ (back office) ngay cả

đội ngũ cán bộ thanh tra, quản lý các TCTD và đội ngũ chuyên gia điều tra, phân tích và dự báo hầu như chỉ làm việc theo chỉ đạo và danh mục công việc đã định sẵn. Thiếu những mối liên hệ, khảo sát chặt chẽ với các TCTD lại không được cập nhật những nghiệp vụ NHTM hiện đại nên đại đa số cán bộ chi nhánh rất bất cập và không nắm được thực sự những gì đang diễn ra trong hoạt động của các NHTM. Ngay cách thức thanh tra tại chỗ và giám sát từ xa của thanh tra NHNN cũng là ngày càng trở nên bất cập với hoạt động NH. Hầu như cán bộ thanh tra chỉ có thể thanh tra vụ việc theo phương pháp thủ công (chủ yếu là vụ việc trong tín dụng) chứ không thực hiện được công tác giám sát, cảnh báo và cũng chưa đi sâu vào kiểm tra được các hoạt động khác, đặc biệt là các giao dịch phái sinh của các NHTM. Hiện đang diễn ra tình trạng, đối với những cán bộ đã lớn tuổi khoảng 45 trở lên thì không tính đến chuyên sang các NHTM, còn trẻ hơn thì nhiều người không an tâm làm việc. Họ chỉ làm việc chiếu lệ và có mặt tại cơ quan còn nhiều người kiểm việc làm thêm (tay trái) cho mình hoặc là có tư tưởng muốn chuyển sang làm việc tại các NHTMCP (điều này cũng diễn ra ở một số Vụ, Cục của NHNN VN).

**2. Những tiến đề và điều kiện cho việc tiến hành sắp xếp lại mô hình chi nhánh**

Đến nay tuy chưa phải là điều kiện chín muồi nhưng việc sắp xếp lại mô hình chi nhánh đã có những tiến đề cần thiết, đó là:

- Quan điểm của Đảng và Chính phủ, ý tưởng của NHNN VN về việc cần thiết phải xây dựng một mô hình NHTƯ hiện đại trong đó có việc từng bước hình thành các chi nhánh khu vực.

- Quan điểm của Đảng và Nhà nước về các vùng kinh tế trọng điểm và (8 vùng) các vùng phát triển lớn (4 vùng).

- NHNN VN đã có những khởi động (kể cả việc dự thảo sửa đổi Luật NHNN) để tiến tới xây dựng mô hình NHTƯ hiện



đại. Nhận thức của CCVC trong hệ thống về sự cần thiết phải cơ cấu lại NHNN. Quan hệ giữa các Bộ, ngành với chính quyền địa phương đã có nhiều thay đổi.

- Trình độ công nghệ của ngành NH trên cả hạ tầng kỹ thuật và nhân lực đã được nâng cấp đáng kể. Công tác QLNN đã dần mang dáng dấp Chính phủ điện tử.

- Chiến lược phát triển mạng lưới, tăng quy mô hoạt động của các NHTM nội địa tạo điều kiện cho việc giải quyết vấn đề nhân lực của NHNN.

### 3. Những vấn đề đặt ra

Đã nhiều năm nay cả NHTÚ và các chi nhánh đều nhận thức được bất cập của hệ thống chi nhánh. Tuy nhiên vì nhiều lý do nên mỗi cấp có một cách ứng xử khác nhau. Đối với NHTÚ thì không thể giải quyết được vấn đề chi nhánh khi mà bản thân NHTÚ cũng chưa tái cơ cấu được mô hình của Hội sở chính. Có một số vấn đề mà bản thân NHTÚ cũng khó tìm phương án giải quyết cho phù hợp. Ví dụ như hai vấn đề: 1/ Giải quyết mối quan hệ đối với chính quyền các tỉnh. Ngành nào cũng có Sở quản lý tại địa phương, thông qua đó chính quyền địa phương nắm bắt tình hình hoạt động ngành, chỉ đạo các vấn đề có liên quan đến lĩnh vực do ngành quản lý trên địa bàn và NHTÚ cũng thông qua chi nhánh để giải quyết một số vấn đề trong quan hệ quản lý với chính quyền. Chi nhánh cũng như một biểu tượng thể hiện sự hiện diện của NHTÚ tại các lãnh thổ. Vì vậy nếu bỏ mô hình chi nhánh ở địa phương cũng là một vấn đề cần cân nhắc. Việc bố trí lại hệ thống chi nhánh cũng liên quan đến việc sửa đổi một quy định trong các văn bản pháp luật có liên quan, 2/Vấn đề giải quyết lao động. Hệ thống các chi nhánh có một số lượng cán bộ khá lớn. Giải quyết vấn đề lao động tại các chi nhánh bị xóa bỏ cũng là một vấn đề nan giải. Bên cạnh đó còn phải tính đến cả tâm tư nguyện vọng của người lao động trong hệ thống.

Về phía các chi nhánh. Mặc

đù biết là tác dụng của chi nhánh rất hạn chế, nhưng vì quyền lợi của mình, hầu hết lãnh đạo các chi nhánh, đặc biệt là các địa phương kinh tế kém phát triển- nơi có khả năng là những chi nhánh đầu tiên sẽ không còn tồn tại nếu thực hiện mô hình mới thì không ủng hộ việc cải cách mô hình chi nhánh mà còn tìm cách xin tăng thêm biên chế.

Vấn đề đối với các cấp chính quyền: Trước đây thì các cấp chính quyền thường can thiệp khá sâu vào hoạt động ngân hàng, nhưng hiện nay vấn đề này không còn nặng nề nữa. Nhìn chung chính quyền các tỉnh sẽ tôn trọng các quyết định của ngành quản lý và NHNN cũng nên có các phương án để giải quyết thỏa đáng vấn đề kết hợp với quản lý lãnh thổ.

### 4. Giải pháp

Sắp xếp lại hệ thống chi nhánh là một việc tất yếu phải làm khi NHNN chuyển sang mô hình một ngân hàng trung ương hiện đại. Chắc chắn là việc sắp xếp các chi nhánh sẽ đi sau việc cơ cấu lại mô hình của NHTÚ vì còn liên quan nhiều đến cơ cấu, chức năng, nhiệm vụ của các vụ trên NHTÚ, đặc biệt nếu mô hình thanh tra ngân hàng thay đổi như dự kiến sẽ ảnh hưởng rất nhiều đến mô hình các chi nhánh.

Trong bài tham luận này chúng tôi chưa có đủ căn cứ để đưa ra những ý kiến cụ thể, chỉ xin nêu một vài vấn đề mà chúng tôi cho là cần phải chú ý khi tiến hành sắp xếp, tổ chức lại mạng lưới chi nhánh trong tương lai, đó là:

- Chú ý yếu tố các trung tâm kinh tế, tài chính lớn. Nơi tập trung nhiều Hội sở chính của các TCTD. Chú ý các tỉnh, thành phố là trung tâm của các vùng kinh tế.

- Các điều kiện về địa lý, không gian, vị trí... để tạo ra phạm vi hoạt động hay vùng ảnh hưởng. Yếu tố này cần kết hợp với trình độ phát triển của công nghệ lưu trữ và truyền thông.

- Khu vực có cơ sở hạ tầng công nghệ để tạo ra sự tiện lợi cho hoạt động giám sát và thực hiện các chức năng của NHTÚ về ngân quỹ, thanh toán và hiệu quả của việc truyền dẫn chính sách

tiền tệ đến nền kinh tế.

- Tính toán các khả năng và các chi phí cơ hội khi thành lập các NH khu vực.

- Việc tổ chức sắp xếp cơ cấu tổ chức, nhân lực của các chi nhánh nên phù hợp và phải xử lý dứt khoát không để tồn tại kéo dài rất khó giải quyết về sau này.

Một số công việc cần tiến hành trong giai đoạn hiện nay:

#### 1/ Khảo sát tình hình cụ thể:

Cần có cuộc khảo sát toàn diện về hệ thống chi nhánh trên tất cả các khía cạnh cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, mạng lưới, nhân lực, chi phí quản lý, số lượng đối tượng quản lý của chi nhánh... Những vấn đề trên thì có thể lấy được qua số liệu thống kê. Trước đây, một số vụ của NHTÚ đã có những khảo sát nhưng khảo sát này chưa đạt yêu cầu và thiếu diện. Vấn đề chính là khảo sát về những vấn đề định tính như: năng lực-hiệu lực-hiệu quả của các chi nhánh (tốt nhất là có đánh giá cụ thể từng chi nhánh) đến đâu? Chi nhánh hiện làm được gì và không làm được gì... Để kết quả khảo sát được khách quan thì cần có những phiếu điều tra do chính các đoàn khảo sát thực hiện, không thông qua các chi nhánh.

#### 2/ Dự kiến mô hình chi nhánh mới:

Trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của mô hình NHTÚ, dự kiến mô hình NHTÚ VN trong tương lai kết hợp dự kiến những thay đổi trong về bộ máy hành chính, vùng kinh tế ... và trên kết quả khảo sát thực tiễn, NHNN nên đưa ra các phương án sắp xếp, cơ cấu lại hệ thống chi nhánh. Sẽ có nhiều phương án được đưa ra. Chúng tôi có một đề xuất: Về cơ bản thành lập các Chi nhánh theo vùng kinh tế. Hiện nay toàn quốc 07 vùng kinh tế (vùng ĐB sông Cửu Long, vùng ĐB Sông Hồng, vùng Đông Nam bộ, vùng Đông Bắc, vùng Bắc Trung bộ, vùng duyên hải miền Trung, vùng Tây Nguyên). Căn cứ vào mức độ phát triển kinh tế và sức ảnh hưởng, nên cân nhắc thành lập 04 chi nhánh tại vùng ĐB sông Cửu Long, vùng ĐB Sông Hồng, vùng Đông Nam bộ, vùng duyên hải miền

Nhà nước trong việc quản lý các NHTM cũng như việc tham gia vào thủ tục phá sản.

#### 4. Kết luận.

Xây dựng, triển khai Luật phá sản ở nước ta vẫn còn là vấn đề mang tính thời sự. Cùng với những ngôn ngữ đó, việc bảo đảm môi trường pháp lý cho việc áp dụng thủ tục phá sản đối với các lĩnh vực đặc thù như trường hợp lĩnh vực ngân hàng vẫn còn nhiều điều còn bỏ ngõ cần được tiếp tục nghiên cứu và làm rõ cả về lý luận và thực tiễn. Mức độ phát triển, độ an toàn trong hoạt động của

thị trường ngân hàng nước ta có sự ảnh hưởng không nhỏ của Pháp Luật phá sản ngân hàng ■

#### Tài liệu tham khảo

1. TS Phạm Duy Nghĩa, *Đi tìm triết lý của Luật phá sản, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp năm 2003.*
2. *Pháp luật về bảo hiểm tiền gửi của nước ta quy định mức chi trả bảo hiểm tiền gửi cả gốc lẫn lãi là 50 triệu đồng (Khoản 3 Điều 1 Nghị định 109/2005/NĐ-CP ngày 24 tháng 8 năm 2005 của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 89/1999/NĐ-CP ngày*

01/09/1999 của Chính phủ về Bảo hiểm tiền gửi). *Khoản tiền chi trả này thực chất là rất thấp, không có khả năng bù đắp những tổn thất do việc phá sản TCTD gây ra.*

3. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (1996), *Ngân hàng Việt Nam quá trình xây dựng và phát triển, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội*
4. Xem chi tiết bài "Chim nổi Việt Hoa trên Thời báo kinh tế Sài Gòn số ra ngày 17/09/2006.
5. Xem thêm, *Trịnh Bá Từ (2003), Các vấn đề đặc thù khi phá sản một Tổ chức tín dụng.*

## Pháp luật phá sản ngân hàng ở Việt Nam ...

(Tiếp theo trang 54)

hải miền Trung) trên cơ sở các Chi nhánh NHNN TP HCM, Hà Nội, Cần Thơ, Đà Nẵng. Riêng ở Hà Nội nên cân nhắc giữa để việc tồn tại song song Sở Giao dịch và Chi nhánh NHNN hoặc nên sáp nhập làm một. Tại các tỉnh, thành phố khác chỉ nên để các Phòng đại diện.

3/ Một số vấn đề nên triển khai dần:

Về nhân lực: Với số CCVC

hiện có, kể cả hai Chi nhánh HN và TP HCM hiện nhìn chung đã thừa nhân lực so với yêu cầu của công việc. Vì vậy, không nên tuyển dụng thêm nhiều CC nữa. Đến giai đoạn này có thể tính đến phương án giảm nhân lực một cách tự nhiên để bớt những vấn đề về nhân lực khi phải có phương án xử lý về sau. Nếu có, chỉ bổ sung thêm cho bộ phận thanh tra.

Về cơ cấu tổ chức; Nghiên cứu

có thể tiếp tục tinh giản hơn nữa số phòng ở một số chi nhánh. Đối với những chi nhánh có khả năng trở thành phòng đại diện thì nên rút dần nhiệm vụ và quyền hạn. Còn đối với các chi nhánh dự định xây dựng thành chi nhánh khu vực thì nên tập trung vào củng cố và tăng cường năng lực và hiệu lực cho những chức năng chính như: thanh tra, quản lý các TCTD và dự báo phân tích kinh tế... ■

**VietinBank**

**NGÂN HÀNG CÔNG THƯƠNG VIỆT NAM  
CHI NHÁNH SA ĐÉC**

Địa chỉ: 209A Trần Hưng Đạo, Phường 1, Thị xã Sa Đéc, Đồng Tháp  
ĐT: (067) 772879 - 861647, Fax: (067) 866989 - 770379



#### Các loại dịch vụ:

- Mở tài khoản, thanh toán, chuyển tiền trong nước và ngoài nước.
- Thu ngân quỹ tại đơn vị và thực hiện hợp đồng thu hộ, chi hộ.
- Các loại hình thanh toán, chuyển tiền nhanh qua mạng điện tử trên toàn quốc.
- Dịch vụ kiều hối, Western Union và các dịch vụ khác.
- Dịch vụ thẻ tín dụng Quốc tế Visa và MasterCard.
- Dịch vụ thẻ ATM.
- + Sản phẩm thẻ phong phú: Thẻ vàng (G-Card), thẻ chuẩn (C-Card), thẻ thông thường (S-Card) và thẻ dành cho phụ nữ (Pink-Card).
- + Dịch vụ đa dạng: Rút tiền mặt tại ATM, thanh toán hóa đơn, chuyển khoản, mua thẻ cào, vắn tin....
- + Phát thẻ nhanh chóng.

#### Các sản phẩm tín dụng:

- Cho vay ngắn hạn, trung - dài hạn phục vụ cho sản xuất kinh doanh, dịch vụ và đầu tư phát triển với mọi thành phần kinh tế, cho vay tiêu dùng.
- Cho vay cầm cố, chiết khấu giấy tờ có giá, số tiết kiệm, kỳ phiếu, chứng chỉ tiền gửi....
- Tư vấn các nghiệp vụ ngân hàng.
- Thực hiện nghiệp vụ thanh toán điện tử liên Ngân hàng.
- Nhận tiền gửi VND và Ngoại tệ đối với mọi thành phần kinh tế.
- Huy động tiền gửi không kỳ hạn, có kỳ hạn.