

Tình hình phát triển mạng lưới của các ngân hàng thương mại tại Việt Nam: Thực trạng và giải pháp

Phan Hữu Việt(*) • Trần Thị Hòa • Nguyễn Hải Ninh • Nguyễn Duy Anh

Ngày nhận bài: 20/9/2022 | Biên tập xong: 02/10/2022 | Duyệt đăng: 05/10/2022

TÓM TẮT: Thông tư số 21/2013/TT-NHNN quy định về cấp phép mạng lưới của các ngân hàng thương mại (NHTM) và các Thông tư sửa đổi bổ sung (Thông tư 21) là một trong những chính sách quan trọng nhằm đảm bảo việc mở rộng mạng lưới đi kèm với an toàn, hiệu quả hoạt động (HQHĐ), từng bước đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương và phù hợp với định hướng của Đảng, Chính phủ về tài chính toàn diện. Sau một thời gian triển khai, Thông tư 21 đã đạt được một số hiệu quả nhất định trong việc cấp phép mở rộng mạng lưới của các NHTM tại Việt Nam. Nhằm đánh giá tình hình hoạt động của mạng lưới các NHTM được cấp phép theo quy định Thông tư 21, nhóm tác giả đã sử dụng mô hình DEA để từ đó đề xuất giải pháp định hướng sửa đổi, bổ sung quy định pháp lý nhằm cơ cấu lại mạng lưới các NHTM trong tương lai. Qua đó, các dịch vụ ngân hàng được cung ứng một cách toàn diện hơn cho nền kinh tế, từng bước phát triển kinh tế theo hướng bền vững cũng như nâng cao HQHĐ của chính các NHTM, đặc biệt là những khu vực vùng sâu, vùng xa.

TỪ KHÓA: Mạng lưới, chi nhánh ngân hàng thương mại, Thông tư 21, hiệu quả hoạt động.

Mã phân loại JEL: E58, E61, G21.

1. Đặt vấn đề

Tại Việt Nam, nền kinh tế trong hai năm qua đã bị ảnh hưởng đáng kể bởi đại dịch Covid-19. Mặc dù vậy, vẫn cần nhìn nhận đại dịch Covid-19 cũng giúp hình thành, đẩy nhanh nhiều xu hướng mới, định hình lại các dòng tài chính, thương mại và đầu tư. Cùng với xu thế đó, ngành ngân hàng cần nhận thức được cơ hội cũng như thách thức để tiếp tục thực thi vai trò góp phần thúc đẩy tài chính toàn diện quốc gia, cung ứng các dịch vụ ngân

hàng đến cho các đối tượng dân cư trong nền kinh tế, nhất là ở những khu vực vùng sâu, vùng xa, từ đó thúc đẩy kinh tế ở những khu vực này phát triển (ở Việt Nam, khoảng 80% nguồn vốn phục vụ đầu tư cho nền kinh tế

(*) **Phan Hữu Việt** - Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; 25 Lý Thường Kiệt, Hoàn Kiếm, Hà Nội; **Email:** viet.phanhuu@sbv.gov.vn.

đều bắt nguồn từ hệ thống ngân hàng (Khuê Nguyễn, 2020)). Hiện nay, bên cạnh việc phát triển dịch vụ ngân hàng hiện đại, việc mở rộng mạng lưới kinh doanh của các NHTM vẫn đang được xem là một trong những chìa khóa để phổ cập các dịch vụ ngân hàng tới mọi đối tượng dân cư. Theo đó, phát triển mạng lưới của các NHTM nhằm phổ cập dịch vụ ngân hàng tới người dân là nhu cầu thực tế khách quan. Qua triển khai, một số giải pháp đã giải quyết được phần nào bài toán về khoảng cách tiếp cận dịch vụ ngân hàng.

Tuy vậy, nhiều chuyên gia cho rằng tỷ lệ dân số sử dụng dịch vụ ngân hàng thông qua điện thoại/internet trong giao dịch và thanh toán vẫn còn khiêm tốn, mạng lưới vẫn chủ yếu tập trung ở một số thành phố lớn, HQHĐ còn chưa tương xứng với tiềm năng. Vì vậy, ngành ngân hàng cần tiếp tục rà soát, hoàn thiện các quy định về cấp phép mạng lưới của các NHTM; đồng thời thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp, nhất là các chương trình, để án tăng cường thực thi chiến lược tài chính toàn diện thông qua hệ thống NHTM nhằm đem nguồn lợi về dịch vụ ngân hàng, tài chính tới vùng sâu, vùng xa, từng bước phát triển kinh tế theo hướng bền vững cũng như nâng cao HQHĐ của chính các NHTM. Xuất phát từ thực tiễn đó, việc nghiên cứu tình hình phát triển mạng lưới, đánh giá HQHĐ của các chi nhánh NHTM theo địa phương và theo NHTM là hết sức cần thiết nhằm định hình lại mạng lưới của NHTM theo hướng tối ưu hóa HQHĐ, phục vụ mọi đối tượng của nền kinh tế, phát huy tốt vai trò là kênh dẫn vốn chủ đạo, đáp ứng nhu cầu vốn cho hoạt động sản xuất, kinh doanh.

2. Tổng quan nghiên cứu

Để đánh giá HQHĐ của các NHTM, các nhà nghiên cứu thường sử dụng phương pháp phân tích bao dữ liệu (Data Envelopment Analysis - DEA), được đề xuất đầu tiên bởi Farrell (1957) và được phát triển bởi Charnes

(1978). Các nghiên cứu trên thế giới về HQHĐ của ngân hàng đã được thực hiện tương đối nhiều. Luo (2003) và Kwon & Lee (2015) đánh giá các NHTM điển hình của Mỹ và Iago, và Vinicius, & Herbert (2018) đánh giá 37 NHTM của Brazil giai đoạn 2012–2016 đều cho kết quả, NHTM lớn thường có hiệu quả giảm theo quy mô trong khi các NHTM nhỏ hơn lại có hiệu quả tăng theo quy mô. Eken & Kale (2011) sử dụng DEA với hai cách tiếp cận theo hướng sản phẩm và tính sinh lợi đối với các NHTM Thổ Nhĩ Kỳ, rút ra kết luận về sự tương quan giữa quy mô và tính HQHĐ. Các tác giả cũng rút ra kết luận là quy mô càng cao thì hiệu quả biên càng giảm dần.

Tại Việt Nam, Nguyễn Thị Thu Thương (2017) sử dụng DEA để đánh giá HQHĐ của 21 NHTM trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2011–2015. Kết quả cho thấy, các chi nhánh NHTM trên địa bàn sử dụng tương đối hiệu quả các nguồn lực đầu vào với chỉ số hiệu quả kỹ thuật trung bình đạt 94%. Kết quả ước lượng từ mô hình hồi quy Tobit cho thấy có bốn nhân tố tác động đến hiệu quả kỹ thuật của các NHTM trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên bao gồm: lợi nhuận/tổng tài sản (ROA), nợ xấu/tổng dư nợ tín dụng (NPL), logarit tự nhiên của tổng tài sản (LN(A)) và số lượng doanh nghiệp đang hoạt động trên địa bàn tỉnh (ENNUM). Nguyễn Thanh Bình (2021) ước lượng HQHĐ NHTM tại Việt Nam giai đoạn 2009–2019 bằng phương pháp DEA cho thấy, các biến độc lập quy mô tài sản ngân hàng, tỷ lệ dư nợ cho vay trên tổng tài sản, số lượng chi nhánh có tác động đến hiệu quả kỹ thuật; riêng biến tỷ lệ dư nợ cho vay trên tổng tài sản có tác động mạnh đến HQHĐ của ngân hàng. Các NHTM Việt Nam có HQHĐ vẫn còn phụ thuộc nhiều vào quy mô cho vay. Với lợi thế sở hữu nhà nước, các NHTM nhà nước hoạt động hiệu quả hơn các NHTM cổ phần. Trịnh Đoàn Tuấn Linh (2021) đánh giá năng lực cạnh tranh của các NHTM Việt Nam trong bối cảnh gia nhập Cộng đồng kinh tế

ASEAN. Kết quả cho thấy hiệu quả toàn bộ của hệ thống NHTM Việt Nam trong thời kỳ nghiên cứu là 0,578 xếp thứ 7/9 trong hệ thống NHTM, hệ thống NHTM Cambodia có hiệu quả bình quân cao nhất đạt 0,725, xếp thứ hai là Brunei với mức hiệu quả 0,711 và thứ xếp ba là Indonesia 0,680.

Mặc dù đã có một số nghiên cứu trong nước sử dụng DEA để đo lường HQHĐ của các NHTM Việt Nam, về cơ bản, chưa có nghiên cứu nào đánh giá HQHĐ của các chi nhánh NHTM trên quy mô toàn hệ thống. Từ đó, trong khuôn khổ của nghiên cứu này, nhóm nghiên cứu sẽ sử dụng mô hình DEA để đánh giá, so sánh HQHĐ của các chi nhánh NHTM, từ đó đề xuất các định hướng, giải pháp về cấp phép mạng lưới của các NHTM, đặc biệt là định hướng sửa đổi, bổ sung Thông tư 21 để hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về cấp phép mạng lưới nhằm tối ưu hóa HQHĐ của các NHTM và đảm bảo phù hợp với định hướng của Đảng, Chính phủ về tài chính toàn diện.

3. Thực trạng hệ thống mạng lưới các ngân hàng thương mại tại Việt Nam

3.1. Cơ sở pháp lý về cấp phép thành lập mạng lưới các ngân hàng thương mại

Hiện nay, việc xem xét đề nghị cấp phép, mở rộng mạng lưới các NHTM được thực hiện căn cứ theo quy định tại Thông tư 21, trong đó:

Thứ nhất, điều kiện thành lập chi nhánh, bao gồm các điều kiện về: (i) Hoạt động của NHTM¹; (ii) Số lượng chi nhánh được phép thành lập (bao gồm tổng số lượng chi nhánh hiện có và dự kiến mở phải đảm bảo không vượt quá giá trị thực của vốn điều lệ²; Số lượng được thành lập tối đa tại mỗi khu vực nội thành Thành phố Hà Nội hoặc Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM) (10 chi nhánh); và Số lượng chi nhánh được thành lập trong một năm tài chính (không quá năm chi nhánh) (Điều 6, Điều 7).

Thứ hai, điều kiện thành lập phòng giao dịch (PGD), bao gồm các điều kiện về: (i) hoạt động của NHTM (là các điều kiện để NHTM mở chi nhánh); (ii) Chi nhánh dự kiến quản lý PGD³; và (iii) Số lượng PGD được phép thành lập tại khu vực nội thành/ngoại thành Thành phố Hà Nội, TP. HCM⁴; số lượng PGD được quản lý bởi một chi nhánh do NHTM tự quyết

¹ Giá trị thực của vốn điều lệ không thấp hơn mức vốn pháp định; Hoạt động kinh doanh có lãi; Tuân thủ các hạn chế để bảo đảm an toàn trong hoạt động liên tục trong thời gian 12 tháng trước tháng đề nghị; Tuân thủ đầy đủ các quy định về phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro, tỷ lệ nợ xấu so với tổng dư nợ không vượt quá 3% hoặc một tỷ lệ khác theo quyết định của Thống đốc NHNN trong từng thời kỳ; có đủ số lượng, cơ cấu Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Ban kiểm, không bị khuyết Tổng giám đốc; có bộ phận kiểm toán nội bộ và hệ thống kiểm soát nội bộ bảo đảm quy định; Không thuộc đối tượng phải thực hiện biện pháp không được mở rộng mạng lưới theo quy định.

² Số lượng chi nhánh phải đảm bảo tuân thủ: $300 \text{ tỷ đồng} \times N1 + 50 \text{ tỷ đồng} \times N2 < C$ (trong đó: C là giá trị thực của vốn điều lệ của NHTM. N1 là số lượng chi nhánh đã thành lập và đề nghị thành lập tại khu vực nội thành Thành phố Hà Nội và khu vực nội thành TP. HCM. N2 là số lượng chi nhánh đã thành lập và đề nghị thành lập tại khu vực ngoại thành thành phố Hà Nội, khu vực ngoại thành TP. HCM; và các tỉnh, thành phố khác trực thuộc Trung ương).

³ Điều kiện về thời gian hoạt động tối thiểu 12 tháng; Có tỷ lệ nợ xấu so với tổng dư nợ không vượt quá 3% hoặc một tỷ lệ khác theo quyết định Thống đốc NHNN trong từng thời kỳ; Không bị xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng bằng hình thức phạt tiền.

⁴ Số lượng PGD tại khu vực nội thành không lớn hơn quá hai lần số lượng chi nhánh hiện có của NHTM tại mỗi khu vực này; Số lượng PGD tại khu vực ngoại thành thành phố Hà Nội, TP. HCM và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương khác không lớn hơn quá ba lần số lượng chi nhánh hiện có của NHTM tại mỗi khu vực này.

định phù hợp với năng lực quản lý của mỗi chi nhánh (Điều 10, Điều 11).

3.2. Thực trạng hệ thống mạng lưới của ngân hàng thương mại

3.2.1. Công tác cấp phép mạng lưới chi nhánh, phòng giao dịch của ngân hàng thương mại giai đoạn 2016–2020

Hiện nay, công tác cấp phép liên quan mạng lưới của NHTM vẫn chủ yếu dựa trên nhu cầu của NHTM và việc từ chối cấp phép vẫn cơ bản chỉ dựa trên tính đầy đủ và hợp lệ của hồ sơ chứ chưa thực sự có sự gắn kết giữa việc đánh giá thực trạng hoạt động mạng lưới hiện có của các NHTM với công tác cấp phép cũng như chưa gắn với một chủ trương/ định hướng cấp phép mạng lưới cụ thể trong từng thời kỳ. Trong giai đoạn này, cùng với việc tập trung cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng gắn với xử lý nợ xấu, công tác cấp phép mở rộng mạng lưới bước đầu đã được NHNN cân nhắc và đưa ra thông điệp yêu cầu các NHTM mở rộng mạng lưới phải đi đôi với việc kiện toàn mạng lưới. Theo đó, số lượng đơn vị mạng lưới của NHTM được cấp phép thêm mới có biến động tăng không lớn. Tính đến năm 2020, mạng lưới thành lập mới chi nhánh được cấp phép đã bước đầu không còn tập trung ở các thành phố lớn như Thành phố Hà Nội, TP. HCM,... mà đã dần phát triển sang các tỉnh thành còn lại; đồng thời, việc cấp phép thành lập PGD của một số NHTM đã được thực hiện trên cơ sở các ngân hàng

này chủ động củng cố kiện toàn lại mạng lưới PGD thông qua việc thành lập mới PGD và đóng cửa PGD hiện có. Trong đó:

- Về mạng lưới chi nhánh: Toàn hệ thống NHTM đến cuối năm 2020 tăng 206 chi nhánh so với cuối năm 2016 (+7,5%); trong đó, khối NHTM nhà nước tăng 15 chi nhánh (+1,04%), khối NHTM cổ phần tăng 158 chi nhánh (+12,89%), khối ngân hàng nước ngoài (NHNNg) tăng 33 chi nhánh (+53,23%). Như vậy trung bình mỗi năm, toàn hệ thống NHTM chỉ tăng 1,9% số lượng chi nhánh mở mới trong giai đoạn 2016–2020 để đáp ứng nhu cầu cung cấp dịch vụ ngân hàng cho nền kinh tế.

- Về mạng lưới PGD: Trong giai đoạn 2016–2020, toàn hệ thống NHTM tăng 803 PGD (+10,91%), trong đó khối NHTM nhà nước tăng 136 PGD (+3,68%), khối NHTM cổ phần tăng 646 PGD (+17,88%), khối NHNNg tăng 21 PGD (43,75%). Đáng chú ý, tốc độ tăng trưởng PGD của hệ thống NHTM đã giảm dần qua các năm (tốc độ tăng số lượng PGD từ 4,2% đến 4,7% từ cuối các năm 2016–2018, thì đến những năm 2019–2020, con số này tương ứng chỉ còn tăng 0,6%-0,99%). Số liệu này thể hiện việc từng bước giảm dần đầu mỗi đơn vị mạng lưới theo định hướng của NHNN trong việc yêu cầu các NHTM phải tiếp tục đẩy mạnh cơ cấu lại hệ thống mạng lưới, trong đó có loại hình PGD, song song với việc thực hiện phương án cơ cấu lại của từng NHTM qua các năm.

Bảng 1: Số lượng chi nhánh của hệ thống NHTM qua từng năm

Năm	2016	2017	2018	2019	2020
Khối NHTM nhà nước	1.445	1.445	1.445	1.450	1.460
Khối NHTM cổ phần	1.226	1.260	1.312	1.341	1.384
Ngân hàng 100% vốn nước ngoài và ngân hàng liên doanh	62	72	76	88	95
Toàn hệ thống NHTM	2.733	2.777	2.833	2.879	2.939

Nguồn: Thống kê số lượng mạng lưới trên trang web của các NHTM.

Bảng 2: Số lượng PGD của hệ thống NHTM qua từng năm

Năm	2016	2017	2018	2019	2020
Khối NHTM nhà nước	3.698	3.723	3.777	3.783	3.834
Khối NHTM cổ phần	3.613	3.894	4.202	4.238	4.259
Ngân hàng 100% vốn nước ngoài và ngân hàng liên doanh	48	56	55	61	69
Toàn hệ thống NHTM	7.359	7.673	8.034	8.082	8.162

Nguồn: Thống kê số lượng mạng lưới trên trang web của các NHTM.

3.2.2. Tình hình phân bố mạng lưới chi nhánh các ngân hàng thương mại đến năm 2020

• Hệ thống mạng lưới chi nhánh của NHTM trên địa bàn các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

- Mạng lưới của các NHTM phủ rộng khắp các địa phương trên toàn quốc, tuy nhiên số lượng phân bố không đồng đều: Tính đến thời điểm cuối năm 2020, trên toàn quốc hiện có 2.153 chi nhánh của các NHTM (không bao gồm số lượng chi nhánh cấp 2 của Agribank), có mặt ở tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Tuy nhiên, số lượng chi nhánh phân bố có sự chênh lệch khá lớn tại các địa phương. Thành phố Hà Nội và TP. HCM là hai địa phương dẫn đầu về số lượng chi nhánh trên địa bàn, lần lượt là 338 và 405 chi nhánh của các NHTM. Xét theo vùng kinh tế, mạng lưới của các NHTM cũng phân bố không đồng đều, khu vực Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ chiếm số lượng lớn nhất, lần lượt là 604 và 611 chi nhánh, trong khi đó khu vực Tây Nguyên chỉ có 102 chi nhánh của các NHTM.

- Trung bình trên cả nước có khoảng 3,02 chi nhánh, 15,55 chi nhánh và PGD cung cấp dịch vụ cho mỗi 100.000 người dân trưởng thành⁵ (trên 15 tuổi⁶): Tính trung bình theo



Nguồn: Nhóm nghiên cứu.

Hình 1: Sơ đồ các tỉnh, thành phố có số chi nhánh/100.000 người trưởng thành trên mức trung bình cả nước

dân số, phần lớn các địa phương đang có số chi nhánh trên 100.000 người trưởng thành dưới mức trung bình cả nước, chỉ có 11/63 tỉnh, thành phố có số chi nhánh trên 100.000

⁵Theo Chiến lược tài chính toàn diện quốc gia phê duyệt theo Quyết định số 149/QĐ-TTg, đến năm 2025 đạt ít nhất 20 chi nhánh, PGD của NHTM trên 100.000 người trưởng thành.

⁶Số liệu dân số trưởng thành của Tổng cục Thống kê, cập nhật đến 01/4/2019.

người trưởng thành cao hơn mức trung bình cả nước, trong đó cao nhất là Thành phố Đà Nẵng (6,69 chi nhánh/100.000 người trưởng thành), TP. HCM (5,65 chi nhánh/100.000 người trưởng thành), Quảng Ninh (5,37 chi nhánh/100.000 người trưởng thành). Xét theo vùng kinh tế, khu vực Đông Nam Bộ đang có số lượng chi nhánh trên 100.000 người trưởng thành cao nhất cả nước (4,4 chi nhánh/100.000 người), trong khi chỉ tiêu này tại khu vực Trung du và miền núi phía Bắc thấp nhất cả nước với 1,67 chi nhánh/100.000 người trưởng thành (Hình 1).

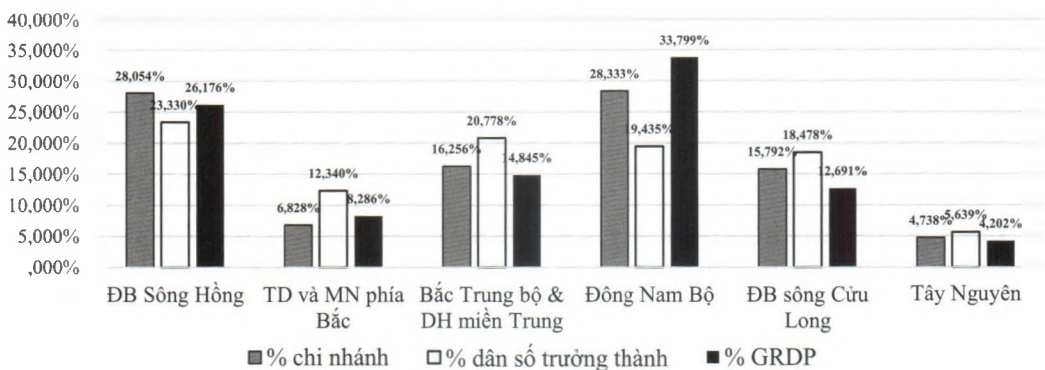
- Xét theo GRDP (Tổng sản phẩm trên địa bàn - Gross regional domestic product) thực tế của các địa phương⁷ trên cả nước, trung bình mỗi chi nhánh cung cấp dịch vụ tài chính góp phần tạo ra 3.011 tỷ đồng thu nhập: Nếu xét chỉ tiêu GRDP/số lượng chi nhánh như một chỉ tiêu để đánh giá mức độ góp phần tạo ra thu nhập tại địa phương của các chi nhánh NHTM, đến năm 2018, tỉnh Hòa Bình (6.811 tỷ đồng/chi nhánh) là địa phương đứng đầu cả nước về mức độ góp phần tạo ra thu nhập GRDP của chi nhánh NHTM. Trong khi đó, Thành phố Đà Nẵng (1.579 tỷ đồng/chi nhánh) là địa phương có mức độ góp phần tạo

ra thu nhập GRDP của các chi nhánh NHTM thấp nhất cả nước.

- Xét tổng hợp các tiêu chí dân số trưởng thành và GRDP so với số chi nhánh của các vùng kinh tế, ngoại trừ khu vực Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ tỷ lệ chi nhánh đã cao hơn cả tỷ lệ dân số trưởng thành so với cả nước, các khu vực còn lại (Trung du và Miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, Tây nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long) có tỷ lệ chi nhánh NHTM đang thấp hơn cả tỷ lệ dân số trưởng thành so với cả nước. Tỷ lệ chi nhánh phân bố ở vùng Đông Nam Bộ cũng cao hơn tỷ lệ GRDP của vùng.

• Hệ thống mạng lưới chi nhánh của các khối NHTM

- Hệ thống mạng lưới của khối NHTM nhà nước dẫn đầu về số lượng chi nhánh: Tính đến cuối năm 2020, khối NHTM nhà nước có tổng số 1.460/2.939 chi nhánh của toàn hệ thống (chiếm 49,54%), trong đó, Agribank có số chi nhánh lớn nhất (939 chi nhánh). Trong số bốn ngân hàng có quy mô lớn nhất hệ thống kể trên, chỉ có Vietcombank chưa có hiện diện ở tất cả các tỉnh, thành phố trên toàn quốc.



Nguồn: Số liệu từ NHNN và Tổng Cục thống kê

Hình 2: Tỷ lệ chi nhánh, dân số trưởng thành và GRDP của các vùng kinh tế

⁷Nguồn: Tư liệu kinh tế-xã hội 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương của Tổng cục thống kê, số liệu cập nhật đến năm 2018.

- Hệ thống mạng lưới chi nhánh của khối NHTM cổ phần: Khối NHTM cổ phần có 1.394 chi nhánh, chiếm 47,3% số chi nhánh của toàn hệ thống, trong đó NHTM cổ phần Sài Gòn Thương tín và NHTM cổ phần Quân đội có số lượng chi nhánh lớn nhất (lần lượt là 109 và 101 chi nhánh). NHTM cổ phần Xăng dầu Petrolimex và NHTM cổ phần Bảo Việt có số chi nhánh ít nhất trong khối (lần lượt là 16 và 22 chi nhánh).

- Hệ thống mạng lưới của khối ngân hàng liên doanh, ngân hàng 100% vốn nước ngoài chiếm tỷ lệ rất nhỏ trong số chi nhánh của toàn hệ thống: So với khối NHTM nhà nước và NHTM cổ phần, số lượng chi nhánh của khối NHNNg khá khiêm tốn, chỉ chiếm một phần khá nhỏ (3,18%) số lượng chi nhánh của hệ thống NHTM, chủ yếu tập trung ở khu vực đô thị, các thành phố lớn.

4. Đánh giá hoạt động của mạng lưới chi nhánh ngân hàng thương mại

4.1. Phương pháp sử dụng

4.1.1. Mô hình lý thuyết - Giới thiệu khái quát về mô hình DEA

Mô hình DEA ra đời từ năm 1978 sau “sáng kiến” của Charnes, Cooper, & Rhodes (1978), tuy nhiên nó lại có xuất phát điểm từ trước đó hơn 20 năm. Năm 1957, Farrell đưa ra ý tưởng áp dụng đường giới hạn khả năng sản xuất (Production Possibility Frontier – PPF) làm tiêu chí đánh giá hiệu quả (tương đối) giữa các công ty trong cùng một ngành; theo đó các công ty đạt đến mức giới hạn sẽ được coi là hiệu quả (hơn) và các công ty không đạt đến đường PPF sẽ bị coi là kém hiệu quả (hơn các công ty kia). Phương pháp CCR (1978) sau đó áp dụng bài toán tối ưu hóa tuyến tính phi tham số (non-parametric linear optimization) để xây dựng đường PPF dựa trên số liệu đã biết về một nhóm các công ty nhất định (decision

making unit – DMU) và tính toán điểm hiệu quả cho các công ty đó. Trong khuôn khổ của nghiên cứu này, nhóm nghiên cứu sử dụng mô hình DEA dựa trên hàm sản xuất của một đơn vị kinh doanh $y=AK^{\alpha}L^{\beta}$ để đánh giá HQHĐ của các DMU là các chi nhánh của NHTM.

DEA là một kỹ thuật quy hoạch tuyến tính đánh giá HQHĐ của một đơn vị kinh doanh một cách tương đối so với các đơn vị khác trong mẫu nghiên cứu. Trong hoạt động đánh giá và xếp hạng ngân hàng, các NHTW thường sử dụng phương pháp DEA kết hợp với việc xếp hạng các NHTM theo CAMELS. Như vậy, phương pháp DEA thường được xem là phương pháp hỗ trợ hoặc phục vụ tham khảo và kiểm tra chéo (cross-check) với phương pháp xếp hạng các NHTM theo CAMELS. Hiện nay, có hai cách thức tiếp cận mô hình DEA chủ yếu được sử dụng trên thế giới trong đánh giá HQHĐ của một đơn vị kinh doanh: Mô hình DEA chuẩn định hướng đầu ra và Mô hình DEA trường hợp xấu nhất. Mô hình DEA chuẩn hay mô hình DEA trường hợp xấu nhất cho biết được các thông tin về HQHĐ hoặc rủi ro, chỉ số đánh đổi rủi ro - hiệu quả. Chỉ số này cho biết một ngân hàng phải chấp nhận bao nhiêu điểm rủi ro để đạt được 1 điểm hiệu quả. Hay nói cách khác, ngân hàng phải chấp nhận nhiều rủi ro để gia tăng lợi nhuận. Như vậy, những ngân hàng nào có chỉ số này lớn chứng tỏ về mặt tổng thể có HQHĐ thấp và được xếp hạng thấp hơn.

Trong phạm vi của nghiên cứu này, nhóm nghiên cứu sử dụng mô hình DEA chuẩn định hướng đầu ra: đánh giá HQHĐ của một ngân hàng dựa trên việc ước lượng hiệu quả kỹ thuật thông qua xem xét các biến đầu vào và đầu ra, trong đó một ngân hàng được coi là hiệu quả hơn các ngân hàng khác khi cùng một lượng đầu vào (ví dụ vốn, tài sản, lao động), tạo ra một lượng đầu ra lớn hơn (ví dụ lợi nhuận trước thuế). Nói một cách khác, cùng với mức đầu vào không đổi, những ngân hàng được đánh giá có HQHĐ thấp hơn có

thể tăng sản lượng đầu ra bằng cách cải thiện kỹ thuật.

Theo hiểu biết của nhóm, đến thời điểm hiện tại, chưa có nghiên cứu nào tương tự về chủ đề mạng lưới hoạt động của các NHTM ở Việt Nam (bao gồm việc sử dụng mô hình định lượng để đánh giá hoạt động của chi nhánh các NHTM). Trong nghiên cứu này, nhóm cứu ưu tiên sử dụng mô hình DEA chuẩn để đánh giá HQHĐ chi nhánh của NHTM. Bên cạnh việc sử dụng mô hình DEA chuẩn, nhóm nghiên cứu sẽ sử dụng chỉ tiêu nợ xấu của các chi nhánh như một yếu tố bổ sung để đánh giá HQHĐ chi nhánh của NHTM.

4.1.2. Phương pháp và số liệu sử dụng

- Số liệu sử dụng

Tính đến cuối năm 2020, toàn hệ thống có 2.939 chi nhánh NHTM (bao gồm NHTM do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, NHTM cổ phần, NHNNg). Tuy nhiên, theo số liệu trên hệ thống báo cáo thống kê của NHNN, hiện chỉ thống kê được số liệu của 2.148 chi nhánh NHTM thực hiện báo cáo đủ các chỉ tiêu để sử dụng đánh giá theo mô hình DEA. Vì vậy trong bài viết này, nhóm nghiên cứu chỉ đánh giá HQHĐ của 2.148/2.939 chi nhánh NHTM trên toàn hệ thống.

- Biến sử dụng

Đánh giá HQHĐ của các chi nhánh được thực hiện thông qua việc áp dụng phương pháp đánh giá hiệu quả sử dụng các yếu tố đầu vào và đầu ra để tạo ra lợi nhuận. Các yếu tố đầu vào và đầu ra như tại Bảng 3.

Bảng 3: Các biến đầu vào/đầu ra lựa chọn

Mô hình DEA chuẩn	
Đầu vào	Đầu ra
<ul style="list-style-type: none"> Tổng tài sản Chi phí hoạt động Vốn chủ sở hữu 	<ul style="list-style-type: none"> Chênh lệch thu-chi lũy kế

Nguồn: Phát triển của nhóm nghiên cứu.

- Điểm HQHĐ

Thông qua các biến đầu vào và đầu ra tại Bảng 3 áp dụng vào mô hình DEA chuẩn, nhóm nghiên cứu thực hiện tính điểm HQHĐ của các chi nhánh. Cụ thể, các chi nhánh sẽ được xếp hạng theo bốn nhóm: Nhóm A (Nhóm có HQHĐ tốt nhất), Nhóm B (Nhóm có HQHĐ khá), Nhóm C (Nhóm có HQHĐ Trung bình khá), Nhóm D (Nhóm có HQHĐ thấp⁸) theo các ngưỡng xếp hạng như sau: Nhóm A: từ 0,75 đến 1; Nhóm B: từ 0,5 đến dưới 0,75; Nhóm C: từ 0,25 đến dưới 0,5; Nhóm D: dưới 0,25 hoặc có chênh lệch thu – chi lũy kế <0 hoặc có vốn chủ sở hữu <0.

- Phương pháp đánh giá

Để đánh giá một cách khách quan HQHĐ của các chi nhánh NHTM, nhóm nghiên cứu đã áp dụng mô hình DEA theo hai chiều dữ liệu: (i) Theo tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương để so sánh tương quan HQHĐ giữa các chi nhánh trên cùng một địa bàn; và (ii) Theo NHTM để so sánh tương quan HQHĐ giữa các chi nhánh trong cùng một NHTM.

Bên cạnh đó, ngoài kết quả xếp hạng theo mô hình DEA, nhóm nghiên cứu sẽ đánh giá thêm chỉ tiêu tỷ lệ nợ xấu của các chi nhánh NHTM như một chỉ tiêu bổ sung để làm rõ HQHĐ của các chi nhánh xét trên cả tiêu chí tối đa hóa lợi nhuận và tối thiểu hóa rủi ro.

4.2. Kết quả hoạt động hệ thống mạng lưới chi nhánh của ngân hàng thương mại đến ngày 31/12/2020 (theo mô hình DEA)

4.2.1. Kết quả hoạt động của chi nhánh theo địa bàn

Khi so sánh tương quan các chi nhánh trong cùng NHTM, nhóm tác giả nhận thấy

⁸ HQHĐ thấp trong mô hình DEA được hiểu theo nghĩa “tương đối”, nghĩa là thấp hơn tương đối so với các ngân hàng có HQHĐ cao nhất trong mẫu ngân hàng được lựa chọn để đánh giá.

một số địa bàn có tỷ lệ các chi nhánh xếp loại D khá lớn, nghĩa là mặc dù trong cùng một NHTM, các chi nhánh hoạt động trên địa bàn đó thường hoạt động kém hiệu quả hơn các chi nhánh của chính NHTM đó hoạt động trên địa bàn khác. Cụ thể, các địa phương có tỷ lệ chi nhánh xếp nhóm D/tổng số chi nhánh tại địa phương cao tập trung ở khu vực Trung du và miền núi phía Bắc⁹: Lào Cai (61,11%), Hà Giang (60%), Lạng Sơn (53%), Lai Châu (50%), Cao Bằng (50%),... Đây là vùng có vị trí chiến lược đặc biệt quan trọng về kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh của cả nước, có nhiều tiềm năng, được sự quan tâm đặc biệt của Đảng và Nhà nước nhưng nhiều năm qua vẫn là vùng lõi nghèo và khó khăn nhất cả nước: diện tích trên 116,9 ngàn km² (35% diện tích của cả nước); dân số khoảng 14,7 triệu người (15,2% dân số cả nước); tỷ lệ hộ nghèo của vùng cao nhất cả nước chiếm tới 17% (năm 2019), mật độ doanh nghiệp của cả vùng là 2,7 doanh nghiệp/1.000 dân, chỉ bằng 1/3 mật độ trung bình của cả nước.

Bên cạnh đó, một số địa bàn có tỷ lệ chi nhánh xếp nhóm A/tổng số chi nhánh cao, nghĩa là các chi nhánh hoạt động tại địa bàn này thường hoạt động có hiệu quả cao hơn các địa bàn khác mặc dù trong cùng một NHTM. Cụ thể, các địa phương có nhiều chi nhánh hoạt động hiệu quả tập trung ở khu vực Đông Nam Bộ và Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam: Bình Dương (48,28%), Bà Rịa-Vũng Tàu (37,21%), Bình Phước (36,84%), Long An (36,36%), Đồng Nai (34,55%), TP. HCM (31,11%), Tây Ninh (30,43%),... Đây đều là

các địa phương có tiềm năng phát triển, là các đô thị lớn, có vị trí chiến lược đặc biệt quan trọng về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại: diện tích trên 30,5 ngàn km² (9,2% diện tích của cả nước); dân số khoảng 21,9 triệu người (22% dân số cả nước); GRDP chiếm hơn 35% cả nước; đóng góp trên 40% tổng thu ngân sách; thu nhập bình quân đầu người cao gấp 1,58 lần, đô thị hóa gấp 1,8 lần trung bình cả nước¹⁰.

Kết quả nghiên cứu tương đối phù hợp với kết quả của các nghiên cứu về phát triển kinh tế vùng về mặt lý thuyết và thực tiễn, trong đó các chi nhánh của NHTM hoạt động trên các địa bàn có mật độ dân số cao, nhiều khu công nghiệp, thu hút nhiều nguồn vốn đầu tư, hạ tầng giao thông thuận lợi, kinh tế, văn hóa xã hội phát triển,... hoạt động hiệu quả hơn các chi nhánh của cùng NHTM hoạt động trên địa bàn khác.

4.2.2. Kết quả hoạt động của các chi nhánh theo ngân hàng thương mại

Khi so sánh tương quan hoạt động của chi nhánh các NHTM khác nhau theo địa bàn, nhóm nghiên cứu thấy số lượng ngân hàng có tỷ lệ chi nhánh xếp loại A cao (trên 50%) chỉ tập trung vào các NHTM cổ phần (không bao gồm NHTM cổ phần nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ) và số lượng cũng không nhiều (3/28 NHTM cổ phần). Khối NHTM cổ phần nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ và khối NHNN cũng chỉ có 1 ngân hàng tương ứng mỗi khối có số lượng chi nhánh xếp loại A chiếm tỷ lệ ở mức trung bình (từ 30% đến

⁹ Gồm 14 tỉnh Hà Giang, Cao Bằng, Lào Cai, Bắc Kạn, Lạng Sơn, Tuyên Quang, Yên Bái, Thái Nguyên, Phú Thọ, Bắc Giang, Lai Châu, Điện Biên, Sơn La, Hòa Bình.

¹⁰ Hội nghị ngày 09/7/2022 về việc tổng kết thực hiện Nghị quyết số 53-NQ/TW ngày 29/8/2005 và Kết luận số 27-KL/TW ngày 02/8/2012 của Bộ Chính trị về phát triển kinh tế-xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh Vùng Đông Nam bộ và Vùng Kinh tế trọng điểm phía Nam đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 do TP. HCM, Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Văn phòng Chính phủ tổ chức.

50%). Theo mô hình DEA của nhóm nghiên cứu, HQHĐ chi nhánh của NHTM được xác định bằng chênh lệch thu nhập – chi phí tạo ra với cùng một lượng yếu tố đầu vào, tức là ngân hàng có tỷ lệ chi nhánh xếp loại A cao thể hiện chi nhánh của ngân hàng đó có HQHĐ cao hơn các chi nhánh của ngân hàng khác trên cùng địa bàn.

Ở chiều ngược lại, một phát hiện thú vị là khối NHNNg có kết quả hoạt động của các chi nhánh tương đối thấp so với các ngân hàng khác trên cùng địa bàn (5/9 ngân hàng 100%

vốn nước ngoài tại Việt Nam có trên 75% chi nhánh xếp loại D).

Mặc dù chưa như kỳ vọng của nhóm nghiên cứu song điều này lại phản ánh đúng với thực trạng hiện nay. Một số NHNNg có hiện diện tại Việt Nam tuy là pháp nhân Việt Nam nhưng vẫn đang phục vụ cho các doanh nghiệp FDI của quốc gia đó¹¹; đồng thời, khối NHNNg muốn tập trung vào việc phát triển các dịch vụ ngân hàng trực tuyến, vì vậy, dù năng lực quản trị điều hành, quản trị rủi ro tốt hơn so với ngân hàng trong nước,

Bảng 4: 10 địa phương có tỷ lệ chi nhánh xếp loại A và loại D cao nhất

STT	10 địa phương có tỷ lệ chi nhánh xếp loại A cao nhất trên toàn quốc	10 địa phương có tỷ lệ chi nhánh xếp loại D cao nhất trên toàn quốc
1	Bình Dương (48,28%)	Lào Cai (61,11%)
2	Bà Rịa-Vũng Tàu (37,21%)	Hà Giang (60%)
3	Bình Phước (36,84%)	Lạng Sơn (53%)
4	Long An (36,36%)	Cao Bằng (50%)
5	Đồng Nai (34,55%)	Kon Tum (50%)
6	Kiên Giang (34,15%)	Lai Châu (50%)
7	TP. HCM (31,11%)	Gia Lai (45,83%)
8	Tây Ninh (30,43%)	Khánh Hòa (44,44%)
9	Vĩnh Long (27,27%)	Bạc Liêu (44,44%)
10	Lâm Đồng (26,92%)	Đồng Tháp (42,86%)

Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu.

Bảng 5: Khối NHTM có tỷ lệ chi nhánh xếp loại A và loại D cao nhất

STT	Khối NHTM có tỷ lệ chi nhánh xếp loại A cao trên toàn quốc	Số lượng ngân hàng	Khối NHTM có tỷ lệ chi nhánh xếp loại D cao trên toàn quốc	Số lượng ngân hàng
1	Khối NHTM cổ phần (>50%)	3	Khối NHNNg (100%)	4
2	Khối NHNNg (50%)	1	Khối NHTM cổ phần (từ 70% đến <100%)	4
3	Khối NHTM nhà nước (từ 30% đến <50%)	2	Khối NHTM nhà nước	0

Nguồn: Tính toán của nhóm nghiên cứu.

¹¹ Thực tế thời gian qua, việc cạnh tranh với các NHTM trong nước về mạng lưới chi nhánh vật lý còn gặp khá nhiều khó khăn.

nhưng chi phí thường cao và kết quả kinh doanh lại không hiệu quả bằng các ngân hàng trong nước.

Khi đánh giá bổ sung thêm tiêu chí tỷ lệ nợ xấu của chi nhánh trên 3% tại thời điểm năm 2020, nhóm nghiên cứu nhận thấy có 91 chi nhánh có điểm HQHĐ theo DEA bằng 0 cả khi xếp hạng theo địa bàn và xếp hạng theo NHTM. Trong đó, riêng các ngân hàng yếu kém và ngân hàng mua bắt buộc, số lượng này đã chiếm đến gần 50%.

Như vậy, qua đánh giá sơ bộ hoạt động của mạng lưới chi nhánh NHTM theo mô hình DEA trên đây có thể thấy, các địa phương có tiềm lực kinh tế mạnh, mạng lưới chi nhánh NHTM hoạt động khá tốt, trong khi các ngân hàng có thời gian hoạt động ít hơn (chủ yếu là khối NHNNg) hoặc ngân hàng yếu kém có mạng lưới chi nhánh với chất lượng thấp, cần cơ cấu lại để giảm thiểu các đơn vị mạng lưới hoạt động không hiệu quả. Đồng thời, khi có nhu cầu mở rộng mạng lưới, các NHTM ngoài việc phải đảm bảo các điều kiện thành lập chi nhánh theo quy định tại Điều 6, Điều 7 Thông tư 21 còn cần có ý thức tự rà soát, đánh giá toàn diện và hoàn thiện đầy đủ các nội dung tại Đề án thành lập từng chi nhánh theo quy định tại Khoản 4 Điều 12 Thông tư 21; trong đó đặc biệt lưu ý các nội dung liên quan đến: (i) Các nghiên cứu khả thi: Phân tích môi trường kinh doanh, thị trường mục tiêu các cơ hội kinh doanh cần nắm bắt và kế hoạch chiếm lĩnh thị trường (cụ thể tại địa bàn chi nhánh hoạt động); và (ii) Phương án kinh doanh dự kiến trong ba năm đầu: dự kiến bảng cân đối kế toán, báo cáo kết quả kinh doanh, căn cứ xây dựng phương án kinh doanh và thuyết minh khả năng thực hiện phương án kinh doanh của chi nhánh trong từng năm.

5. Kết luận và kiến nghị chính sách

5.1. Khó khăn, vướng mắc

5.1.1. Từ phía cơ quan quản lý

Thứ nhất, việc thực hiện công tác cấp phép mở rộng mạng lưới chỉ dựa trên các điều kiện quy định của pháp luật hiện hành và nhu cầu mở rộng mạng lưới của các NHTM mà chưa có định hướng đầy đủ và cụ thể trong việc phát triển mạng lưới gắn với địa phương; Đồng thời, công tác giám sát hoạt động của từng NHTM chưa thực sự gắn với công tác cấp phép để cơ quan quản lý có thể đưa ra quyết định cấp phép/không cấp phép mở rộng mạng lưới một cách toàn diện.

Thứ hai, nguồn dữ liệu báo cáo thống kê chưa đầy đủ: Hệ thống số liệu thống kê nhằm theo dõi, đánh giá đối với việc tiếp cận và sử dụng dịch vụ ngân hàng trong nền kinh tế hiện còn rất hạn chế. Nhiều số liệu cần thiết (như tỷ lệ chi nhánh/PGD của các NHTM tại địa bàn nông thôn, dân số trưởng thành, GRDP,...) còn gặp nhiều khó khăn khi thực hiện thu thập, cập nhật, tính toán. Bên cạnh đó, phương pháp thống kê còn chưa thống nhất giữa các đơn vị dẫn đến việc số liệu báo cáo chưa hoàn toàn đầy đủ, chính xác; năng lực khai thác, tổng hợp, xử lý số liệu của cán bộ còn hạn chế.

Thứ ba, quy định của pháp luật hiện hành chưa đầy đủ để cơ quan quản lý có thể buộc các NHTM phải đóng cửa chi nhánh, PGD trong trường hợp hoạt động không hiệu quả, có vi phạm nghiêm trọng,....

5.1.2. Từ phía các ngân hàng thương mại

Thứ nhất, nhiều NHTM còn chạy theo số lượng hiện diện mạng lưới để quảng bá hình ảnh mà chưa chú trọng đến chất lượng hoạt động của các đơn vị mạng lưới, đảm bảo phát triển theo hướng bền vững hơn.

Thứ hai, còn tồn tại NHTM được hoạt động phát triển mạng lưới theo cơ chế riêng nhưng chưa đánh giá hết được ưu điểm và nhược điểm của cơ chế này, dẫn đến cạnh tranh giữa các ngân hàng đôi khi chưa thật sự bình đẳng. Ngoài ra, trường hợp Agribank còn

tồn tại các chi nhánh dù hoạt động là phù hợp với nhu cầu thực tế (chi nhánh cấp 2) nhưng chưa có quy định pháp lý điều chỉnh đầy đủ.

5.2. Định hướng cấp phép mạng lưới chi nhánh ngân hàng thương mại

Thông tư 21 là một trong những chính sách nhằm đảm bảo việc mở rộng mạng lưới đi kèm với an toàn, HQHĐ của các NHTM, từng bước đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương và phù hợp với định hướng của Đảng, Chính phủ về tài chính toàn diện. Từ thực trạng hoạt động của các chi nhánh NHTM trên các địa bàn cho thấy việc cấp phép thành lập mạng lưới cần được xem xét để phản ánh được thực trạng hoạt động của chi nhánh, PGD của các NHTM, phù hợp với nguồn lực thanh tra, giám sát của NHNN chi nhánh tỉnh, thành phố trên địa bàn. Cụ thể: (i) Khuyến khích thành lập và phát triển các mạng lưới chi nhánh phi vật lý đáp ứng nhu cầu gia tăng dịch vụ ngân hàng hiện đại cho khách hàng; (ii) Một số chi nhánh, PGD hoạt động kém hiệu quả (kinh doanh thua lỗ) cần kiến nghị yêu cầu chấm dứt hoạt động; (iii) Ưu tiên cấp phép mở thêm chi nhánh, PGD ở vùng sâu, vùng xa, nơi không có điều kiện áp dụng ngân hàng số và các dịch vụ ngân hàng hiện đại; và (iv) Cân nhắc cấp phép mở rộng mạng lưới đối với NHTM thuộc nhóm tổ chức tín dụng hoạt động lành mạnh quy mô lớn, tham gia cơ cấu lại tổ chức tín dụng yếu kém.

• Định hướng theo từng địa phương

Thứ nhất, hạn chế cấp phép mở rộng mạng lưới với những địa phương có mật độ mạng lưới cao, đặc biệt, các vùng có tỷ lệ chi nhánh cao hơn tỷ lệ dân số trưởng thành như khu vực Đông Nam bộ và Đồng bằng sông Hồng.

Thứ hai, khuyến khích cấp phép mạng lưới đối với những địa phương: (i) Có ít chi nhánh NHTM hoạt động (có số chi nhánh tính trên 100.000 người trưởng thành đến hết năm 2020 dưới ba chi nhánh), đặc biệt, khu

vực có tỷ lệ chi nhánh thấp hơn tỷ lệ dân số trưởng thành như khu vực Trung du và miền núi phía Bắc,...; (ii) Vùng kinh tế trọng điểm; và (iii) Vùng sâu, vùng xa, tỷ lệ tiếp cận dịch vụ tài chính thấp.

• Định hướng phát triển mạng lưới theo NHTM

Thứ nhất, hạn chế hoặc không cho phép mở rộng mạng lưới với NHTM hoạt động không hiệu quả, tiềm ẩn nhiều rủi ro trong hoạt động. Cụ thể: (i) Hạn chế cấp phép mở rộng mạng lưới đối với các NHTM có tỷ lệ lớn các chi nhánh hoạt động kém hiệu quả trên các địa phương; và (ii) Đánh giá HQHĐ của các chi nhánh NHTM hàng năm và lập danh sách các NHTM có tỷ lệ lớn các chi nhánh hoạt động kém hiệu quả để có giải pháp đóng cửa; đồng thời, hạn chế cấp phép mở rộng mạng lưới trong năm tiếp theo đối với các ngân hàng này.

Thứ hai, phát triển mạng lưới chi nhánh NHTM hoạt động hiệu quả (trong đó bao gồm việc lưu ý tiêu chí: các NHTM đã được kiểm toán độc lập đánh giá trong triển khai ba trụ cột của Basel II có hiệu quả; tham gia hỗ trợ các quỹ tín dụng nhân dân yếu kém,...).

5.3. Kiến nghị chính sách

5.3.1. Đối với các ngân hàng thương mại

- *Về kế hoạch phát triển mạng lưới chi nhánh hàng năm*: Ngoài các nội dung yêu cầu theo quy định hiện hành, cần yêu cầu các NHTM bổ sung đánh giá: (i) Về HQHĐ của hệ thống mạng lưới hiện hành; và (ii) Chiến lược cung ứng sản phẩm, dịch vụ ngân hàng qua kênh điện tử/internet phù hợp với việc phát triển mạng lưới truyền thống (đảm bảo phù hợp với chiến lược, mục tiêu kinh doanh và định hướng, chỉ đạo của Chính phủ, NHNN).

- *Về việc tăng cường kiểm tra, kiểm soát, quản lý của trụ sở chính đối với các chi nhánh*: Tiếp tục rà soát và xây dựng các quy định nội bộ, đầu tư nhân lực, cơ sở hạ tầng để trụ sở

chính tăng cường giám sát, quản lý tập trung hoạt động của các chi nhánh.

5.3.2. Đối với cơ quan quản lý nhà nước/Ngân hàng Nhà nước

- *Xây dựng định hướng cấp phép mạng lưới*

Việc xây dựng định hướng cấp phép mạng lưới cần phù hợp với: (i) Địa bàn hoạt động, đặc biệt có định hướng đối với các địa bàn có mật độ mạng lưới cao (gồm các thành phố Hà Nội, Hồ Chí Minh, Quảng Ninh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ), xác định các địa bàn cần khuyến khích phát triển (địa bàn có ít chi nhánh NHTM hoạt động (có số chi nhánh tính trên 100.000 người trưởng thành đến hết năm 2020 dưới ba chi nhánh), địa bàn vùng sâu, vùng xa; và (ii) Quy mô, chất lượng và HQHĐ của NHTM.

- *Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý*

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung quy định hiện hành (Thông tư 21) về các tiêu chí cấp phép phù hợp với địa bàn và quy mô hoạt động của NHTM: (i) Hạn chế cấp phép mở rộng mạng lưới với những địa phương có mật độ mạng lưới cao (ngoại trừ các trường hợp ngân hàng mới thành lập hoặc ngân hàng có mạng lưới mỏng và có tỷ trọng chi nhánh hoạt động xếp loại A chiếm tỷ trọng lớn trên $\frac{3}{4}$ số lượng chi nhánh đang hoạt động tính đến thời điểm NHTM có đề nghị thành lập mới chi nhánh). Khuyến khích cấp phép mạng lưới đối với những địa phương nêu tại định hướng cấp phép mạng lưới; (ii) Bổ sung quy định về trách nhiệm và quyền hạn của NHNN trong việc yêu cầu đóng cửa chi nhánh của NHTM hoạt động không hiệu quả; và (iii) Sửa đổi, bổ sung tiêu chí cấp phép theo hướng chặt chẽ, minh bạch hơn đối với điều kiện về tỷ lệ nợ xấu (có bao gồm/không bao gồm nợ xấu và nợ tiềm ẩn trở thành nợ xấu) cũng như thời điểm đánh giá việc phân loại nợ và trích lập dự phòng.

Thứ hai, nghiên cứu, xây dựng khuôn khổ pháp lý về xếp hạng các chi nhánh, trong đó

bao gồm các nội dung: (i) Tiêu chí, phương pháp xếp hạng các chi nhánh; (ii) Quy định về chế độ báo cáo; và (iii) Trách nhiệm của các đơn vị có liên quan trong việc công bố và sử dụng kết quả xếp hạng.

- *Tăng cường năng lực thanh tra, giám sát*

Thứ nhất, tăng cường năng lực của cán bộ thực hiện công tác thanh tra, giám sát, cấp phép: Bổ sung số lượng cán bộ và chất lượng cán bộ thông qua đào tạo và xây dựng cơ chế gắn trách nhiệm thực hiện công tác cấp phép với công tác giám sát để đảm bảo có được cán bộ thực hiện công tác giám sát, cấp phép thực sự có chất lượng.

Thứ hai, nâng cao năng lực cảnh báo về hoạt động của hệ thống mạng lưới chi nhánh NHTM và xây dựng các dấu hiệu/ngưỡng cảnh báo đối với yêu cầu này: Thường xuyên theo dõi danh sách các chi nhánh có điểm HQHĐ xấp xỉ $\sim 0,00$ và tỷ lệ nợ xấu $> 3\%$, đưa vào diện cảnh báo các chi nhánh nằm trong danh sách này trong ba năm liên tiếp; cảnh báo hai đến ba năm liên tiếp về cùng một vấn đề nhưng hoạt động không được cải thiện, cần xem xét yêu cầu đóng cửa chi nhánh; (ii) Theo dõi và cảnh báo các NHTM có chi nhánh hoạt động không hiệu quả chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số chi nhánh đang tồn tại; và (iii) Yêu cầu các NHTM thực hiện việc xây dựng kế hoạch cơ cấu lại mạng lưới và hạn chế mở rộng mạng lưới đối với các NHTM có chi nhánh hoạt động không hiệu quả chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số chi nhánh hiện tại và có cơ chế kiểm tra, giám sát thường xuyên việc triển khai thực hiện kế hoạch này.

Tài liệu tham khảo

- Charnes, A., Cooper, W. W., & Rhodes, E. (1978). Measuring The Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429-444.
- Eken, M. H. & Kale, S. (2011). Measuring Bank Branch Performance Using Data Envelopment Analysis (DEA): The Case of Turkish Bank Branches. *African Journal of Business Management*, 5(3), 889-901.
- Farrell (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of Royal Statistical Society*, 120(3), 253-290.
- Iago, C., Vinicius, A., & Herbert, K. (2018). Efficiency in the Brazilian banking system using data envelopment analysis. *Future Business Journal*, 4(2), 157-178.
- Khuê Nguyễn (2020). Gia tăng độ phủ sóng, thúc đẩy tài chính toàn diện, *Thời báo Ngân hàng* 22/02/2020. Truy cập tại <https://thoibaonganhang.vn/gia-tang-do-phu-song-thuc-day-tai-chinh-toan-dien-98203.html>.
- Kwon, H. B., & Lee, J. (2015). Two-stage production modeling of large U.S banks: A DEA-neural network approach. *Expert Systems with Applications*, 42 (November (19)), 6758-6766.
- Luo, X. (2003). Evaluating the profitability and marketability efficiency of large banks: An application of data envelopment analysis, *Journal of Business Research*, 56(1), 627-635.
- Nguyễn Thanh Bình (2021). Ước lượng HQHĐ ngân hàng thương mại Việt Nam. *Tạp chí Tài chính* (kỳ 2 tháng 3/2021), 38-43.
- Nguyễn Thị Thu Thương (2017). HQHĐ của các ngân hàng thương mại trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên. *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ*, Tập 50, Phần D, 52-62.
- NHNN (2013). *Thông tư 21/2013/TT-NHNN* ngày 09/9/2013 quy định về mạng lưới hoạt động của ngân hàng thương mại và văn bản sửa đổi, bổ sung. Quyết định 149/QĐ-TTg ngày 22/01/2020 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược tài chính toàn diện quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030.
- Thúy Hồng & Mạnh Cường (2021). Nhìn lại bức tranh kinh tế vùng Trung du và miền núi phía Bắc: Nhiều tiềm năng nhưng vẫn là “lõi nghèo”. *Tạp chí Dân tộc và Phát triển*, Ủy ban dân tộc, Bài 1 số ngày 25/05/2021.
- Tổng cục Thống kê (2018). *Tư liệu kinh tế-xã hội 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*.
- Trịnh Đoàn Tuấn Linh (2021). Đánh giá năng lực cạnh tranh của các ngân hàng thương mại Việt Nam trong bối cảnh gia nhập cộng đồng kinh tế Asean. *Luận án tiến sĩ kinh tế*, Đại học quốc gia TP.HCM.

The Development of Commercial-Banking Networks in Vietnam: Reality and Solutions

Phan Huu Viet^(*), Tran Thi Hoa,
Nguyen Hai Ninh, Nguyen Duy Anh

Received: 20 September 2022 | Revised: 02 October 2022 | Accepted: 10 October 2022

ABSTRACT: Circular No. 21/2013/TT-NHNN regulating network licensing of commercial banks and the amended and supplemented Circulars (Circular 21) is one of the vital policies to ensure the expansion of commercial banks along side the soundness and efficiency in operation, gradually meeting the needs of socio-economic development in the locality and line with the Party and Government's orientation on financial inclusion. After implementation, Circular 21 has achieved specific effects in licensing the expansion of the network of commercial banks in Vietnam. The paper employed the DEA model to evaluate the operational performance of the network of commercial banks licensed under Circular 21. The results are expected to propose orientations and solutions to amend legal regulations for structuring the network of commercial banks in the future, through which banking services are provided in a more comprehensive way for the economy, gradually sustainably developing the economy as well as improving the operational efficiency of the commercial banks, especially in isolated and remote areas.

KEYWORDS: Network, commercial bank's branch, Circular No 21, operational performance.

JEL classification: E58, E61, G21.



Phan Huu Viet

Email: viet.phanhuu@sbv.gov.vn.

^(*) Banking Supervision Agency, State Bank of Vietnam;
25 Ly Thuong Kiet Street, Hoan Kiem District, Hanoi.