



KIỂM SOÁT NỘI BỘ

tại Ngân hàng Chính sách Xã hội

TRẦN THỊ HỒNG NGÂN

1. Lời giới thiệu

Nếu như hệ thống ngân hàng được ví như “huyết mạch” của nền kinh tế thì cơ chế kiểm soát được ví như “thần kinh trung ương” của một ngân hàng thương mại (NHTM). Khi hội đồng quản trị (HDQT) kiểm tra Ban Giám đốc bằng cách áp dụng các hoạt động kiểm soát đối với các vấn đề như: những cuộc họp nhất, hoạt động mua sắm, xem xét một khoản nợ mới, phát triển lĩnh vực kinh doanh khác,... Những quan điểm trên được chỉ đạo của cấp trên được trình bày bởi Hội đồng Giám đốc dẫn tới việc hình thành những chính sách cụ thể, những quá trình kiểm soát phục vụ việc quản lý rủi ro. Những chính sách này không hiệu quả, ngân hàng gặp rủi ro cao. Rủi ro có thể giảm khi ngân hàng có một cơ cấu kiểm soát nội bộ hiệu quả. Do đó, cần đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ (KSNB) để có thể quản lý, giảm bớt ảnh hưởng và chia sẻ rủi ro, hoạt động ngân hàng ngày một hiệu quả hơn.

Đề cập nội dung này, bài viết đánh giá hệ thống KSNB qua nghiệp vụ tín dụng tại Ngân hàng Chính sách xã hội (VBSP) Việt Nam.

2. Đánh giá hệ thống KSNB qua hoạt động tín dụng tại NH CSXH Việt Nam

Đảng và Nhà nước đã đưa ra quan điểm chiến lược là “Tăng trưởng kinh tế phải đi đôi với xoá đói giảm nghèo” và chiến lược này đã chính thức trở thành chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo của nước ta. Theo Nghị định số 78/2002/NĐ-CP và Quyết định 131/2002/QĐ TTg ngày 04 tháng 10 năm 2002 của Thủ tướng Chính phủ, VBSP được thành lập nhằm tách tín dụng chính sách ra khỏi tín

dụng thương mại trên cơ sở tổ chức lại ngân hàng phụ vụ người nghèo. Đây là nỗ lực rất lớn của Chính phủ Việt Nam trong việc thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia và cam kết trước cộng đồng quốc tế về xoá đói giảm nghèo. vì vậy, NHCSXH Việt Nam (VBSP) là một ngân hàng đặc thù trong hệ thống ngân hàng. Mục tiêu hoạt động không vì lợi nhuận mà cho vay theo chỉ định của chính phủ. Đối tượng phục vụ là Hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác. Nguồn vốn do ngân sách cấp và nếu thừa lỗ được Trung ương cấp bù. Lãi suất cho vay ưu đãi và hàng năm



được xử lý nợ rủi ro. Hệ thống NHCSXH gồm 1 hội sở chính đặt tại thủ đô Hà Nội và 64 chi nhánh trên toàn quốc.

Tính đến 31-12-2008, tổng nguồn vốn của VBSP là 54.610 tỷ đồng, dư nợ tín dụng 52.522 tỷ đồng. Toàn hệ thống có 6,79 triệu khách hàng, trong đó hộ nghèo là 3,87 triệu hộ; còn lại là các chương trình cho vay khác 2,92 triệu hộ; giải quyết việc làm mới cho 185 nghìn lao động; giúp trên 1,2 triệu học sinh sinh viên có hoàn cảnh khó khăn vay vốn đi học; trên 13 nghìn lao động nghèo. Hiện tại, VBSP thực hiện cho vay các chương trình:

- Cho vay hộ nghèo
- Cho vay học sinh – sinh viên có hoàn cảnh khó khăn
- Cho vay mua nhà trả chậm trong vùng lũ
- Cho vay nước sạch vệ sinh môi trường
- Cho vay con em gia đình chính sách đi lao động nước ngoài
- Cho vay quỹ quốc gia giải quyết việc làm.
- V.v,....

Hầu hết các chương trình cho vay đều ủy thác qua Hội đoàn thể, Chính quyền địa phương từ khâu xét duyệt đối tượng vay đến kiểm tra, giám sát suốt quy trình tín dụng. Với đặc trưng như vậy nên quy trình cấp tín dụng, giám sát tín dụng đơn giản hơn nhiều so với các NHTM.

Mặt khác, VBSP không có chức năng kinh doanh, hoạt động không vì lợi nhuận nên không được kiểm toán hàng năm. Theo Quyết định 493/2005/QĐ-NHNN ngày 22 tháng 4 năm 2005 về phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng để xử lý RRTD thì VBSP được miễn các khoản này.

VBSP có bộ máy nhân sự khá khiêm tốn với 7.000 cán bộ chuyên trách, 8.000 cán bộ kiêm nhiệm do cơ cấu đại diện các cấp chính quyền, đoàn thể chính trị – xã hội từ trung ương đến địa phương. Mỗi chi nhánh cấp tỉnh có trên dưới 100 cán bộ công nhân viên, công tác rải rác ở hội sở tỉnh và các Phòng giao dịch (PGD), khoảng 10 PGD/1 chi nhánh cấp tỉnh. Mỗi PGD có khoảng 8 nhân viên: 1 Giám đốc, 2 kế toán, 1 thủ quỹ, 1 bảo vệ và 3 CBTD (kiêm lái xe cơ quan đi giao dịch xã), không có nhân viên kiểm soát nội bộ (chỉ có ở hội sở cấp tỉnh). CBTD phụ trách

nhiều địa bàn, nhiều chương trình (10 xã, phường/1CBTD). Do đó, công việc quá tải, nguy cơ rủi ro trong quy trình cấp Tín dụng do rủi ro kiểm soát.

Để đánh giá hệ thống KSNB tại đơn vị, cần thực hiện các bước sau:

- Một là, tìm hiểu hệ thống KSNB qua quy trình tín dụng:

- (1) Hộ nghèo viết Giấy đề nghị vay vốn gửi tổ tiết kiệm và vay vốn.
- (2) Tổ tiết kiệm và vay vốn bình xét hộ được vay lập danh sách hộ gia đình nghèo đề nghị vay vốn và gửi danh sách hộ nghèo lên Ban Xóa đói giảm nghèo và ủy ban nhân dân phường xã.
- (3) Ban xóa đói giảm nghèo xã, ủy ban nhân dân phường xã xác nhận và chuyển danh sách lên Ngân hàng.
- (4) Ngân hàng xét duyệt và thông báo danh sách các hộ được vay, lịch giải ngân, địa điểm giải ngân cho UBND phường xã.
- (5) UBND phường xã thông báo kết quả phê duyệt của ngân hàng đến đơn vị nhận ủy thác.
- (6) Đơn vị nhận ủy thác thông báo cho tổ tiết kiệm và vay vốn kết quả phê duyệt của ngân hàng.
- (7) Đơn vị nhận ủy thác thông báo cho Hộ nghèo kết quả phê duyệt của ngân hàng.
- (8) Hộ nghèo thông báo cho NHCSXH kết quả phê duyệt của ngân hàng.

(7) Tổ tiết kiệm và vay vốn thông báo cho hộ vay biết kết quả phê duyệt của ngân hàng, thông báo thời gian và địa điểm giải ngân đến các hộ được vay vốn.

(8) Ngân hàng cùng đơn vị nhận ủy thác và tổ tiết kiệm và vay vốn giải ngân đến từng hộ gia đình được vay vốn.

Từ sơ đồ quy trình cấp tín dụng, các chốt kiểm soát được đặt ở các điểm:

- Từ khi phát sinh nghiệp vụ đến khi giải ngân:

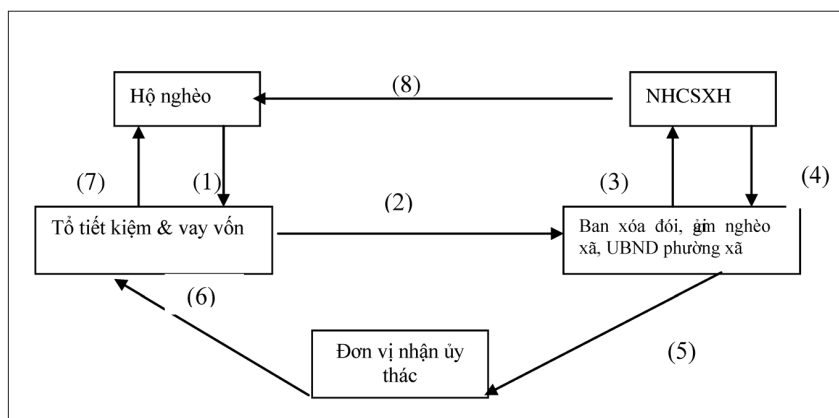
* Kiểm soát đối tượng vay, tiêu chuẩn cho vay: CBTD chỉ căn cứ vào kết quả bình xét của tổ trưởng tổ tiết kiệm vay vốn, Ban xóa đói giảm nghèo và UBND xã. Theo tiêu chuẩn của Bộ Lao động – Thương binh xã hội, Hộ nghèo là những hộ có thu nhập dưới 180.000 đồng (khu vực nông thôn), dưới 240.000 đồng (khu vực thành thị).

* Kiểm soát hạn mức cho vay: mức cho vay tối đa 30.000.000 đồng/hộ.

* Kiểm soát thực hiện quyền phán quyết tín dụng: do Giám đốc phê duyệt.

- Quá trình giám sát tín dụng: Hội đoàn thể nhận ủy thác thực hiện kiểm tra vốn vay.

Quy trình cấp tín dụng:





– Kiểm soát việc thực hiện sự đánh giá và thẩm định định kỳ: Hội đoàn thể kết hợp với cán bộ ngân hàng thực hiện.

Rõ ràng với mô hình tổ chức và qui mô hoạt động như vậy, hệ thống KSNB đóng vai trò rất quan trọng trong quá trình vận hành bộ máy của VBSP hướng tới mục tiêu quốc gia về “Xóa đói, giảm nghèo”. Tuy nhiên, hệ thống KSNB của VBSP cũng bộc lộ một số yếu kém:

Môi trường KSNB còn nhiều yếu tố không thuận lợi cho công tác KSNB:

* Công tác xét chọn hộ vay, ký xác nhận lập danh sách hộ nghèo vay vốn, kiểm tra sử dụng vốn vay, giám sát đều do tổ trưởng và Ban xóa đói giảm nghèo lập nên không đảm bảo đúng đối tượng vay và mục đích vay.

* Không có quy trình hoạt động bằng văn bản rõ ràng: công việc chỉ được điều hành theo khẩu lệnh, lúc nhớ thì kiểm tra, quên lại thôi.

* Có sự chồng chéo trong điều hành và tác nghiệp giữa các phòng ban, không có sự trao đổi thông tin, khi có sự sai sót xảy ra thì các bộ phận đùn đẩy trách nhiệm cho nhau.

* Cơ chế tập thể quyết định vẫn tồn tại phổ biến.

* Sự phân cấp, phân quyền giữa HĐQT với Tổng Giám đốc đã có nhưng chưa rõ ràng và chưa gắn với trách nhiệm cụ thể. Trong nhiều trường hợp quyền hạn đã phân cấp không được sử dụng hết hoặc bị lạm dụng.

* Nhân viên không yên tâm về tình hình tài chính, chính sách lương bổng tại ngân hàng. Trong năm có nhiều nhân viên

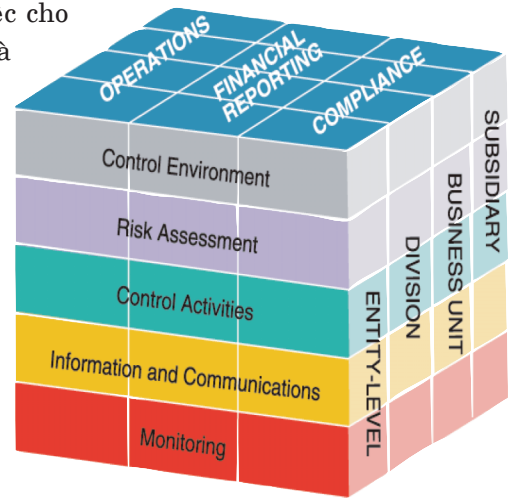
rời bỏ ngành sang làm việc cho các ngân hàng khác. Đây là dấu hiệu đáng ngại nhất cho hệ thống KSNB đang trực trực.

* Ban đại diện HĐQT (Chủ tịch Hội đồng dân, Chủ tịch Hội Phụ nữ, bí thư Đoàn,...) là đại diện sở hữu Nhà nước. Họ chủ yếu là kiêm nhiệm nên chưa thực hiện hết quyền hạn và chức năng của mình. Đa số những vấn đề phát sinh tại ngân hàng phải được sự cho phép của Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước và Bộ tài chính. Điều này gây khó khăn cho công tác KSNB, đặc biệt là kiểm soát quản lý bởi trách nhiệm quyết định không thuộc phạm vi nội bộ của ngân hàng.

* Ban kiểm tra KSNB trực thuộc Tổng Giám đốc nhưng công tác tại chi nhánh. Do đó, tính độc lập kiểm tra không cao, chưa đạt mục tiêu đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng. Điều này có nguy cơ dẫn đến rủi ro kiểm soát.

– Hai là, KSNB yếu nên RRTD của ngân hàng cao

VBSP không trích lập dự phòng RRTD đối với các khoản vay theo chỉ định, theo kế hoạch Nhà nước và các khoản nợ khoanh. Hiện tại, hàng năm chi nhánh có xử lý những khoản vay gặp rủi ro theo quy định của Chính phủ (Công văn 155) nhưng chưa có văn bản nào khẳng định Chính phủ sẽ bù đắp hoàn toàn rủi ro cho các khoản vay này. Việc này dẫn đến số dự rủi ro năm 2008 theo chuẩn mục kế toán Việt Nam (VAS) thấp hơn nhiều so với chuẩn mục kế toán quốc tế (IAS).



Trong khi đó các NHTM Việt Nam được phân loại nợ, xử lý nợ và trích lập quỹ dự phòng rủi ro. Tuy vậy, họ phân loại nợ chủ yếu dựa vào thời hạn, thiếu hẳn sự đánh giá tình hình tài chính, kết quả sản xuất kinh doanh nghiệp. Điều này dẫn đến việc phân loại nợ (vào các nhóm 1 – Tốt, nhóm 2 – Trung bình, nhóm 3 – Xấu, nhóm 4 – Yếu, nhóm 5 – Kém) không phản ánh đúng thực chất khoản nợ.

Một thí dụ điển hình là doanh nghiệp A trả nợ tốt, nhưng làm ăn thua lỗ, vốn chủ sở hữu âm, vẫn được ngân hàng cho vay xếp vào nhóm 1, trong khi theo thông lệ quốc tế, khoản nợ của doanh nghiệp A phải nằm ở nhóm 3 hoặc nhóm 4. Doanh nghiệp B là khách hàng của nhiều NHTM, có thể lấy khoản vay ở ngân hàng sau trả nợ cho ngân hàng trước. Vậy là doanh nghiệp B chỉ có nợ xấu ở một ngân hàng còn ở các ngân hàng khác là nợ tốt,... Bức tranh toàn cảnh thực trạng chất lượng nợ vì thế bị che bớt một phần đáng kể.

Quay trở lại thực trạng tín dụng tại VBSP là hiện tượng gia hạn nợ. Chúng ta biết rằng,

gia hạn nợ là một nghiệp vụ bình thường ở các ngân hàng. Nhưng một khi lạm dụng quá mức, gia hạn nợ có thể trở thành bức màn che dấu nợ xấu. Trong năm 2008, số nợ đến hạn mà hộ nghèo chưa có khả năng trả, được VBSP cho gia hạn ước tính gần gấp ba lần tỷ lệ nợ xấu trong sổ sách của ngân hàng. Một số chi nhánh thậm chí điều chỉnh kỳ hạn trả nợ 3-4 lần cho một khách hàng. Rõ ràng, nếu đánh giá, rà soát một cách kỹ lưỡng, đầy đủ, thì nợ xấu của cả hệ thống sẽ tăng lên đáng kể.

Mặt khác, VBSP chưa xây dựng hệ thống xếp hạng tín dụng nội bộ. Tất cả các khoản nợ xấu đều gọi là nợ quá hạn (NQH) trong bảng cân đối kế toán, với một tiêu khoản duy nhất là 4 cho tất cả các chương trình cho vay. Cụ thể tài khoản NQH hộ nghèo là 21x403.xxxx, NQH Quỹ quốc gia giải quyết việc làm là 21x404.xxxx,... Theo Quyết định 664/QĐ-NHCS ngày 20 tháng 04 năm 2007 về bổ sung, sắp xếp lại tài khoản, NQH có sự phân loại. Tuy nhiên, việc phân loại nợ dựa vào thời gian, định lượng mà thiếu định tính. Đây là điểm xuất phát sự khác nhau trong việc đánh giá nợ xấu giữa Việt Nam và thông lệ quốc tế.

Như đã đề cập, do hệ thống kế toán áp dụng đối với các TCTD Việt Nam mới chỉ tuân thủ khoảng 50% chuẩn mực kế toán quốc tế nên kết quả kiểm toán theo VAS và IAS có sự khác biệt về một số chỉ tiêu như số liệu dự phòng rủi ro tín dụng (RRTD) phải trích lập, dự phòng RRTD, nguồn vốn chủ sở hữu...

Do VBSP không trích lập dự phòng rủi ro, nếu vốn cho vay không thu hồi được, cũng chẳng có nguồn nào để xử lý, nợ xấu cứ thế hạch toán lũy kế, dồn lại qua các năm, dồn lên trên các tài khoản ở nội bảng. Vì vậy RRTD rất cao.

– *Ba là*, vai trò của kế toán trong hoạt động kiểm soát còn hạn chế.

Hệ thống kế toán là một bộ phận cấu thành quan trọng của cơ chế KSNB của VBSP. Tuy vậy, bộ phận này vẫn đang ở trong quá trình chuyển đổi. Hoạt động trong một lĩnh vực đặc thù, VBSP áp dụng một hệ thống kế toán tương đối khác biệt so với các NHTM và doanh nghiệp sản xuất. Tuy nhiên, hệ thống chuẩn mực kế toán Việt Nam đã được ban hành chưa tính đến yếu tố đặc thù này và vẫn có sự khác biệt xa so với chuẩn mực kế toán quốc tế. Hệ thống kế toán của VBSP đã được hình thành tương đối đầy đủ gồm hệ thống chứng từ ban đầu, hệ thống sổ kế toán, hệ thống tài khoản kế toán và hệ thống báo cáo kế toán. Chức năng ghi nhận, tính toán, kết chuyển của hệ thống kế toán đã được thực hiện tương đối tốt nhưng chức năng tổng hợp và lập báo cáo các nghiệp vụ phát sinh gần như chưa được đề cập. Hệ thống kế toán chưa lập được báo cáo bộ phận và báo cáo tổng thể bằng cách sử dụng phương pháp kế toán

hợp nhất (consolidation). vì lẽ đó, vai trò KSNB của hệ thống kế toán còn rất hạn chế.

– *Bốn là*, hoạt động kiểm soát chưa được thiết lập đầy đủ.

Cơ chế KSNB của VBSP mới chỉ chú trọng đến công tác kiểm soát xử lý và kiểm soát bảo vệ tài sản mà chưa chú trọng đến công tác rủi ro kiểm soát, kiểm soát quản lý cũng như kiểm soát tổng quát. Nói khác, KSNB chưa làm tốt chức năng ngăn chặn và giám sát mà mới chỉ thực hiện chức năng kiểm tra, phát hiện và xử lý các vấn đề đã phát sinh. Cơ chế kiểm soát quá tập trung vào các cuộc kiểm tra, kiểm soát đột xuất, trong khi đáng ra cơ chế kiểm soát thường xuyên cần được xây dựng và thực hiện.

3. Một số định hướng hoàn thiện hệ thống KSNB tại VBSP





Từ những yếu kém của hệ thống KSNB qua nghiên cứu điển hình tại VBSP, bài viết xin đề xuất một số định hướng hoàn thiện cơ chế KSNB.

– *Thứ nhất*, cần sớm hoàn thiện môi trường KSNB, góp phần thực hiện thắng lợi mục tiêu về xóa đói giảm nghèo mà Quốc hội đã đề ra. Tăng quyền tự chủ và tự quyết cho các chi nhánh cấp tỉnh. Đây là điều kiện căn bản để xác lập các quan hệ tín dụng chính sách, quản lý vốn ngân sách, chi phí hoạt động và kiểm soát... giữa hội sở chính và các chi nhánh ở các tỉnh thành.

– *Thứ hai*, cần tăng cường nhận thức về vai trò của KSNB trong ngân hàng. Mặc dù VBSP được một số “đặc cách” trong khi các NHTM Nhà nước đang trong quá trình thực hiện dự án hiện đại hoá cổ phần hóa, mức

độ phân cấp, phân quyền ngày càng cao, kể cả phân quyền đến từng nhân viên giao dịch. Chẳng lẽ VBSP hoạt động nguồn vốn ngân sách, được bù lỗ mãi được sao? Trong xu hướng quốc tế hóa, toàn cầu hóa, khi nền kinh tế nước nhà đang mở cửa, hội nhập, các ngân hàng nước ngoài tràn vào ô ạt thì VBSP cũng phải “vươn mình” vụt dậy. Do đó, vai trò kiểm soát trở nên cực kỳ quan trọng để có thể ngăn chặn và phát hiện những sai sót và tiêu cực, đảm bảo an toàn trong hoạt động của ngân hàng.

Trong thời gian trước mắt, VBSP cần chú trọng hơn nữa tới việc hoàn thiện các yếu tố của hệ thống kế toán như: hệ thống các chính sách, tài khoản kế toán áp dụng chung trong phạm vi toàn hệ thống; quy trình chuẩn cho hoạt động ghi chép, lập và sử dụng các báo cáo tài chính; xây dựng hệ thống báo cáo kế toán bộ phận và báo cáo kế toán hợp nhất cho toàn ngân hàng. Bên cạnh đó, tăng cường giao ban với các đoàn thể chính trị – xã hội các cấp nhằm thực hiện tốt kênh tín dụng chính sách đến tay người nghèo. Đặt các chốt kiểm soát chặt chẽ ở các khâu trong quy trình cấp tín dụng, tránh rủi ro, sai sót xảy ra.

– *Thứ ba*, tăng cường ứng dụng tin học trong công tác quản trị điều hành, đặc biệt là quản lý tài

chính, quản lý giao dịch và quản lý tài sản, tin học hoàn toàn hệ thống kế toán của các đơn vị thành viên. Điều này cho phép xây dựng một cơ chế giám sát tự động, thường xuyên và liên tục, hoạt động thống nhất tại hội sở chính, có khả năng phát hiện và ngăn chặn kịp thời những sai sót phát sinh.

– *Thứ tư*, cần nghiên cứu hoàn thiện mô hình tổ chức và chức năng của Ban kiểm soát thuộc HĐQT và Ban kiểm tra nội bộ thuộc Tổng giám đốc đảm bảo sự phối hợp hài hòa, tránh chồng chéo để hạn chế tối đa rủi ro kiểm soát. Về lâu dài, cần xây dựng Ban kiểm soát độc lập với HĐQT và Tổng giám đốc, do đại hội cổ đông trực tiếp bầu ra để đảm bảo tính khách quan và hiệu quả của cơ chế giám sát.

– *Thứ năm*, vì VBSP cho vay chủ yếu là tín chấp nên chứa đựng rủi ro cao. Quản lý rủi ro trong hoạt động tín dụng cũng có nghĩa là hạn chế rủi ro xảy ra. VBSP phải chấp nhận rủi ro nhưng rủi ro này có thể kiểm soát được; cần tăng thêm biên chế, mỗi Phòng giao dịch thuộc chi nhánh cấp tỉnh nên bố trí 1 kiểm soát viên. Trước mắt, mỗi nhân viên đều tự kiểm soát mình trong quá trình tác nghiệp, không để người khác phát hiện sai sót rồi sửa chữa. Về lâu dài, hệ thống VBSP nên chăng thực hiện phân loại nợ và trích lập dự phòng rủi ro. Ban lãnh đạo ngân hàng căn cứ vào mức bù đắp lỗ lỗ, thất thoát hàng năm, đồng thời tranh thủ sự quan tâm của Nhà nước, của Chính phủ giám sát rủi ro và vận hành tốt cơ chế kiểm tra, KSNB ■

