

Định hướng hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật hiện hành VỀ KIỂM TOÁN ĐỘC LẬP

TS. Hà thị Ngọc Hà (*)

Thực trạng hệ thống văn bản pháp luật hiện hành về kiểm toán độc lập

Kết quả đạt được:

Là một bộ phận của nền kinh tế, việc hình thành và phát triển hoạt động kiểm toán độc lập vừa là tất yếu khách quan của nền kinh tế thị trường vừa là bộ phận cấu thành quan trọng của hệ thống công cụ quản lý vĩ mô nền kinh tế - tài chính và đóng vai trò tích cực đối với việc phát triển nền kinh tế xã hội, thông qua việc cung cấp dịch vụ kiểm toán báo cáo tài chính (BCTC) cho mọi đối tượng theo luật định hoặc theo yêu cầu của tổ chức và cá nhân.

Hoạt động kiểm toán độc lập là nhu cầu cần thiết để công khai minh bạch tài chính, trước hết vì lợi ích của doanh nghiệp, các nhà đầu tư trong và ngoài nước, lợi ích của chủ sở hữu vốn, các chủ nợ, lợi ích và yêu cầu của Nhà nước. Người sử dụng kết quả kiểm toán phải được đảm bảo rằng những thông tin họ được cung cấp là trung thực, khách quan, có độ tin cậy cao để làm căn cứ cho các quyết định kinh tế hoặc thực thi trách nhiệm quản lý, giám sát của mình.

Xuất phát từ lợi ích thiết yếu của hoạt động kiểm toán độc lập trong 18 năm qua, Nhà nước rất

quan tâm phát triển ngành kiểm toán độc lập, tạo mọi điều kiện để kiểm toán độc lập tại Việt Nam không ngừng phát triển và lớn mạnh.

Cho đến nay, Chính Phủ đã ban hành 04 Nghị định về kiểm toán độc lập, Bộ Tài chính đã ban hành khoảng 16 Quyết định, Thông tư hướng dẫn về tiêu chuẩn, điều kiện thành lập và hoạt động của doanh nghiệp kiểm toán và của kiểm toán viên (KTV), về đăng ký và quản lý hành nghề kiểm toán, về kiểm soát chất lượng kiểm toán, đã hỗ trợ sự ra đời của Hội kiểm toán viên hành nghề Việt Nam (VACPA) và đặc biệt là đã xây dựng và ban hành hệ thống 38 Chuẩn mực kỹ thuật nghiệp vụ và Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp cho hoạt động kiểm toán độc lập. Hệ thống văn bản pháp luật đã được ban hành làm cơ sở pháp lý cho sự ra đời, phát triển và quản lý hoạt động kiểm toán độc lập theo 2 giai đoạn:

Giai đoạn 1: Hoạt động kiểm toán độc lập ở Việt Nam bắt đầu hình thành từ năm 1991, ngay từ những năm đầu khi chuyển sang kinh tế thị trường cùng với chính sách khuyến khích đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, đã phát sinh hàng loạt nhu cầu được cung cấp dịch vụ kế toán, kiểm toán trong

mọi lĩnh vực. Chính Phủ đã ban hành Nghị định 07-CP ngày 29/1/1994 ban hành quy chế về kiểm toán độc lập trong nền kinh tế quốc dân. Bộ Tài chính đã ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện Nghị định số 07-CP gồm: Thông tư 22-TC/CĐKT ngày 19/3/1994 hướng dẫn thực hiện Nghị định 07-CP; Quyết định 237/TC/QĐ/CĐKT ngày 19/3/1994 ban hành quy chế thi tuyển và cấp chứng chỉ kiểm toán viên.

Giai đoạn 2: Từ năm 1998 đến nay, đầu tư nước ngoài tăng nhanh, Nhà nước bãi bỏ quy định xét duyệt quyết toán tài chính, quyết toán thuế của các doanh nghiệp và đòi hỏi phải được kiểm toán theo Luật định trước khi công khai làm cho nhu cầu dịch vụ kiểm toán ngày càng tăng.

Để doanh nghiệp phát triển lành mạnh và an toàn trong nền kinh tế thị trường nhiều thành phần đòi hỏi phải được cung cấp dịch vụ tài chính, kế toán và kiểm toán hoàn hảo, có chất lượng cao của các tổ chức kiểm toán thực sự độc lập, khách quan. Để tạo điều kiện cho kiểm toán độc lập Việt Nam phát triển và để góp phần tăng cường chất lượng kiểm toán, đáp ứng yêu cầu quản lý của Nhà nước và doanh

* Phó vụ trưởng Vụ Chế độ kế toán và kiểm toán, Bộ Tài chính

ng nghiệp trước xu thế hội nhập, từ năm 2004 đến nay, Chính phủ đã ban hành 3 Nghị định và Bộ Tài chính đã ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện các Nghị định của Chính phủ về kiểm toán độc lập, bao gồm:

- Nghị định 105/2004/NĐ-CP ngày 30/3/2004 của Chính phủ về Kiểm toán độc lập (Sau đây gọi tắt là Nghị định số 105).

- Nghị định 133/2005/NĐ-CP ngày 31/10/2005 và Nghị định số 30/2009/NĐ-CP ngày 30/3/2009 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 105 (Sau đây gọi tắt là Nghị định 133 và Nghị định 30).

- Thông tư 64/2004/TT-BTC ngày 29/6/2004 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 105.

- Thông tư 60/2006/TT-BTC ngày 28/6/2006 của Bộ Tài chính hướng dẫn tiêu chuẩn, điều kiện thành lập và hoạt động đối với doanh nghiệp kiểm toán.

- Quyết định 32/2007/QĐ-BTC ngày 15/5/2007 của Bộ Tài chính ban hành "Quy chế kiểm soát chất lượng dịch vụ kế toán, kiểm toán".

- Quyết định 59/2004/QĐ-BTC ngày 09/7/2004 và Quyết định số 94/2007/QĐ-BTC ngày 16/11/2007 của Bộ Tài chính ban hành Quy chế thi tuyển và cấp Chứng chỉ KTV và Chứng chỉ hành nghề kế toán.

- Quyết định 89/2007/QĐ-BTC ngày 24/10/2007 của Bộ Tài chính về lựa chọn doanh

ng nghiệp kiểm toán được chấp thuận kiểm toán cho tổ chức phát hành, tổ chức niêm yết và tổ chức kinh doanh chứng khoán.

- Quyết định 47/2005/QĐ-BTC ngày 14/7/2005 của Bộ Tài chính về việc chuyển giao cho Hội nghề nghiệp thực hiện một số nội dung công việc quản lý hành nghề kế toán, kiểm toán.

- Từ năm 1999 đến năm 2005 Bộ Tài chính đã ban hành 8 Quyết định về việc ban hành 38 Chuẩn mực kiểm toán và Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp kế toán, kiểm toán.

Hệ thống văn bản pháp luật về kiểm toán của Việt Nam trong 18 năm qua đã liên tục được phát triển và hoàn thiện nhằm tiếp cận với các thông lệ, Chuẩn mực quốc tế và phù hợp hơn với yêu cầu của nền kinh tế ngày càng tiếp cận với cơ chế thị trường, góp phần thực hiện thành công các cam kết hội nhập trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán và thị trường tài chính theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập. Trên thực tế, quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật về kiểm toán trong những năm qua đã từng bước góp phần thúc đẩy thị trường tài chính còn non trẻ của Việt Nam phát triển vững chắc.

Trong tổ chức triển khai thực hiện, Bộ Tài chính đã chủ động phối hợp với các Bộ, các địa phương tổ chức tập huấn, hướng dẫn nghiệp vụ, tuyên truyền phổ biến các văn bản pháp luật về kiểm toán độc lập đến các doanh nghiệp kiểm toán và KTV, các

doanh nghiệp, tổ chức bắt buộc phải kiểm toán BCTC theo luật định hoặc tự nguyện, cơ quan Nhà nước, đơn vị cấp trên và các tổ chức, cá nhân khác có liên quan.

Qua 18 năm hoạt động kiểm toán độc lập, dưới sự chỉ đạo sát sao của Chính Phủ, và nỗ lực của Bộ Tài chính và các Bộ, ngành, địa phương, tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán, các doanh nghiệp kiểm toán,... hệ thống văn bản pháp lý về kiểm toán đã đi vào cuộc sống và đạt được nhiều kết quả quan trọng trong việc phát triển cả về quy mô và chất lượng dịch vụ; thực hiện mục tiêu góp phần công khai, minh bạch BCTC của các doanh nghiệp, tổ chức; lành mạnh môi trường đầu tư; góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí tài sản; Phát hiện và ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật; nâng cao hiệu quả công tác quản lý và điều hành kinh tế, tài chính của Nhà nước và hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Chính vì vậy, kiểm toán độc lập đã phát triển nhanh về số lượng và quy mô nâng cao năng lực chuyên môn, chất lượng dịch vụ cung cấp. Đến nay cả nước đã có 165 doanh nghiệp kiểm toán với trên 6.400 người làm việc, có gần 1.500 người được cấp chứng chỉ KTV. Hầu hết các dịch vụ cung cấp cho khách hàng ngày càng được tín nhiệm, được xã hội thừa nhận.

Những mặt tồn tại

Nghị định và các văn bản hướng dẫn của Bộ Tài chính về

kiểm toán độc lập hiện nay đã tạo cơ sở pháp lý căn bản cho hoạt động kiểm toán độc lập ở nước ta. Tuy nhiên, kiểm toán độc lập là hoạt động dịch vụ có tính pháp lý cao, góp phần quan trọng làm lành mạnh hoá môi trường đầu tư ở Việt Nam và công khai, minh bạch nền tài chính quốc gia, nhưng với tốc độ phát triển cao và trong xu thế hội nhập, các văn bản pháp lý hiện hành về kiểm toán độc lập đã bộc lộ các tồn tại, hạn chế, cụ thể:

Một là, Nghị định về kiểm toán độc lập chưa đầy đủ, chưa tương xứng với vai trò, vị trí hoạt động kiểm toán độc lập trong nền kinh tế quốc dân

- Hệ thống khuôn khổ pháp luật hiện hành về kiểm toán độc lập có một số nội dung chưa qui định hoặc đã qui định nhưng chưa phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện thực tế của Việt Nam trong xu thế hội nhập như: Đối tượng bắt buộc phải kiểm toán theo luật định; phạm vi hành nghề kiểm toán, nội dung và phí dịch vụ; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của doanh nghiệp kiểm toán, khách hàng, đơn vị được kiểm toán và các tổ chức, cá nhân sử dụng kết quả kiểm toán; chưa có quy định về Hội nghề nghiệp để phối hợp với cơ quan nhà nước quản lý hoạt động kiểm toán độc lập.

- Để thích ứng với sự phát triển phong phú và đa dạng của các hoạt động kinh tế, tài chính trong điều kiện kinh tế thị trường và tăng cường công tác quản lý nhà nước, hầu hết các lĩnh vực

quản lý đã được luật hoá như: Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Thương mại, Luật các tổ chức tín dụng, Luật Chứng khoán, Luật kinh doanh Bảo hiểm, Luật Kiểm toán nhà nước ... Trong khi đó lĩnh vực kiểm toán độc lập mới ban hành Nghị định và các văn bản của Bộ Tài chính là chưa tương xứng với tầm quan trọng và quy mô phát triển của ngành nghề kinh doanh có điều kiện và không đảm bảo được hiệu lực pháp lý đầy đủ để thực hiện đúng vị trí, vai trò cung cấp sự "chứng thực" cho xã hội của hoạt động kiểm toán độc lập và không đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành.

Hai là, Nghị định về kiểm toán độc lập chưa qui định đầy đủ các nội dung cần thiết để góp phần tăng cường chất lượng dịch vụ kiểm toán và đáp ứng yêu cầu hội nhập

- Trong Nghị định về kiểm toán độc lập nhiều nội dung cần thiết, quan trọng và cũng là thông lệ quốc tế nhằm đảm bảo và góp phần tăng cường chất lượng dịch vụ kiểm toán chưa được qui định hoặc đã qui định nhưng chưa phù hợp như: chưa qui định các vấn đề về kỹ thuật kiểm toán như qui trình kiểm toán, hồ sơ kiểm toán, báo cáo kiểm toán; kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán và các dịch vụ có liên quan; các hành vi nghiêm cấm, xử lý vi phạm, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và bồi thường thiệt hại; cấp, đình chỉ và thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh.

Ba là, Một số quy định trong Nghị định về kiểm toán độc lập chưa phù hợp với thông lệ quốc tế và đòi hỏi của thị trường Việt Nam

- Nghị định về Kiểm toán độc lập chưa quy định về cung cấp dịch vụ kiểm toán và các dịch vụ có liên quan qua biên giới (không có hiện diện thể nhân) theo cam kết đã ký khi Việt Nam gia nhập WTO; Chưa quy định rõ quan hệ giữa kiểm toán độc lập với kiểm toán nhà nước, kiểm toán nội bộ và các cơ quan thanh tra, cơ quan thuế (về sử dụng kết quả kiểm toán, thanh tra, kiểm tra, cung cấp thông tin và xác định trách nhiệm của từng bên,...);

- Các KTV và doanh nghiệp kiểm toán hiện đang cung cấp các dịch vụ kinh doanh có điều kiện đòi hỏi phải có chứng chỉ hành nghề, như Chứng chỉ KTV, thẻ thẩm định viên về giá, chứng chỉ hành nghề tư vấn thuế. Theo thông lệ các nước, KTV hành nghề phải là hội viên, phải đăng ký và chịu sự quản lý hành nghề bởi 1 tổ chức hội nghề nghiệp độc lập, tự quản. Trong khi đó, ở Việt Nam, Nghị định vẫn quy định Bộ Tài chính là cơ quan thực hiện về đăng ký và quản lý hành nghề cũng như kiểm soát chất lượng hành nghề kiểm toán độc lập sẽ làm tăng thủ tục hành chính, làm giảm tính độc lập, khách quan là đặc trưng cơ bản của hoạt động kiểm toán độc lập này.

Bốn là, Nghị định về kiểm toán độc lập quy định về kiểm

toán bắt buộc còn quá hạn hẹp và chưa có qui định về kiểm toán báo cáo tài chính của các đơn vị có lợi công chúng

Các quy định hiện hành về đối tượng kiểm toán bắt buộc chưa thực sự đáp ứng đầy đủ yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế đối với việc xây dựng nền tài chính lành mạnh, công khai và minh bạch. Theo Nghị định về kiểm toán độc lập hiện hành, đối tượng bắt buộc phải kiểm toán BCTC quy định theo loại hình doanh nghiệp. Do đó tất cả các doanh nghiệp có quy mô lớn và vừa thuộc các loại hình doanh nghiệp DNHH, hợp danh, tư nhân có tác động rất lớn đối với nền tài chính quốc gia chưa thuộc đối tượng bắt buộc phải kiểm toán. Như vậy rất nhiều doanh nghiệp thuộc các loại hình trên có quy mô lớn và vừa khi công khai BCTC hoặc khi huy động vốn không phải kiểm toán sẽ hạn chế việc đảm bảo an toàn cho nền kinh tế.

Đơn vị có lợi ích công chúng là các doanh nghiệp, tổ chức (gồm tổ chức tín dụng, tổ chức tài chính, doanh nghiệp bảo hiểm, tổ chức phát hành, tổ chức niêm yết và tổ chức kinh doanh chứng khoán...) có liên quan nhiều đến công chúng. Kiểm toán theo luật định là một nhân tố quan trọng trong việc đảm bảo độ tin cậy các thông tin trong BCTC của các đơn vị có lợi ích công chúng. Đặc biệt là trong bối cảnh các Tập đoàn kinh tế lớn trên thế giới bị phá sản. Điều này đã gây nên sự thiệt hại kinh tế

ng nghiêm trọng đối với thị trường tài chính và nền kinh tế nói chung. Những sự kiện gây xôn xao dư luận về các Tập đoàn kinh tế lớn phá sản trong khi BCTC công khai có nhiều sai sót trọng yếu nhưng vẫn được KTV và doanh nghiệp kiểm toán xác nhận là trung thực và hợp lý càng khẳng định thêm về tình trạng khẩn cấp và yêu cầu tất cả các nước phải tăng cường hơn nữa các qui định bổ sung liên quan đến kiểm toán theo luật định BCTC của các đơn vị có lợi ích công chúng.

Tuy nhiên ở Việt nam vấn đề này chưa được qui định trong Nghị định về kiểm toán độc lập mà mới qui định trong Luật chuyên ngành như Luật Kinh doanh chứng khoán là chưa đầy đủ với các lĩnh vực chuyên ngành khác như kinh doanh bảo hiểm, ngân hàng... Từ đó chưa có đầy đủ cơ sở pháp lý để xác định rõ trách nhiệm của KTV và doanh nghiệp kiểm toán khi kiểm toán BCTC của các đơn vị có lợi ích công chúng cũng như đạo đức nghề nghiệp và tính độc lập trong công việc của họ do chưa có các qui định cho việc đảm bảo chất lượng, đảm bảo sự giám sát chặt chẽ của công chúng đối với hoạt động kiểm toán và tăng cường hợp tác giữa các cơ quan giám sát của các nước trong khu vực và trên thế giới.

Định hướng hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về kiểm toán độc lập

Thực trạng hệ thống văn bản

pháp luật hiện hành về kiểm toán độc lập như đã nêu trên đã ảnh hưởng tới hiệu lực, hiệu quả hoạt động kiểm toán độc lập. Để giải quyết những vướng mắc phát sinh trong thực tiễn hoạt động kiểm toán và khắc phục những hạn chế của hệ thống pháp luật hiện hành về kiểm toán độc lập, đòi hỏi phải ban hành Luật Kiểm toán độc lập nhằm điều chỉnh đối tượng, phạm vi, quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các doanh nghiệp kiểm toán và KTV, tổ chức nghề nghiệp, cơ quan quản lý nhà nước cũng như các đối tượng phải và cần được kiểm toán một cách đầy đủ, toàn diện hơn, tương xứng với vai trò và vị trí của kiểm toán độc lập trong nền kinh tế hội nhập.

Việc xây dựng, ban hành Luật Kiểm toán độc lập là một đòi hỏi cấp bách của Việt nam trong giai đoạn hiện nay và đã được đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội và đã được ký kết trong các cam kết với các tổ chức quốc tế, cụ thể:

- Thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội khoá XII về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XII (2007-2011) và năm 2008; Chính phủ đã giao Bộ Tài chính phối hợp với các Bộ, ngành liên quan nghiên cứu xây dựng Dự án Luật Kiểm toán độc lập.

- Hiện nay theo ma trận chính sách trong chương trình tài chính - ngân hàng II của ADB đã được các bên thống nhất thì từ tháng 10/2007 đến tháng 3/2009, Bộ

Tài chính soạn thảo và trình Chính phủ dự thảo Luật Kiểm toán độc lập, từ tháng 3/2009 đến tháng 9/2010, trình Quốc hội thông qua. Như vậy, việc triển khai xây dựng Luật Kiểm toán độc lập nhằm đảm bảo tiến độ đã cam kết trong ma trận chính sách nêu trên.

- Hiện nay trong dự thảo chương trình hành động của Bộ Tài chính về việc thực hiện cam kết khi gia nhập WTO cũng có điều khoản xây dựng Luật Kiểm toán độc lập nhằm đáp ứng yêu

cầu quản lý ngành nghề này trong tiến trình mở cửa, hội nhập, nhất là khi Việt Nam đã cam kết mở cửa không hạn chế khi gia nhập WTO trong lĩnh vực dịch vụ kiểm toán.

Tóm lại hoạt động kiểm toán độc lập đã đóng góp không nhỏ vào sự phát triển chung của đất nước nhưng đến nay văn bản pháp lý điều chỉnh hoạt động này chỉ là Nghị định của Chính phủ là chưa tương xứng với tầm quan trọng và quy mô phát triển của ngành nghề kinh doanh có điều

kiện. Do đó cần phải xây dựng một văn bản luật để quy định và định hướng phát triển cho hoạt động kiểm toán độc lập trong thời gian tới. Đồng thời để thúc đẩy sự phát triển mạnh mẽ của kiểm toán độc lập, đáp ứng xu thế phát triển kinh tế - xã hội theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế thế giới, thực hiện hiệu quả các cam kết quốc tế, cần phải tăng cường hơn nữa vị trí, vai trò, hoạt động kiểm toán độc lập trong nền kinh tế quốc dân./.

BẢN VỀ CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ LÃI SUẤT⁰⁰⁰ (Tiếp theo trang 29)

đưa vào biên bản, mà chỉ là rút kinh nghiệm nội bộ. Bởi vậy tính khách quan chính xác, toàn diện thực hiện và đầy đủ của công tác thanh tra là có giới hạn, chỉ có thể tiến hành làm điểm, làm đại diện, uốn nắn chấn chỉnh nội bộ, chứ không thể công bố công khai...

Do đó theo tác giả bài viết, cần nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, tính tự giác của các NHTM, của cán bộ tín dụng. Đồng thời những quy định nào bất hợp lý, máy móc trong đạo nợ cần được sửa đổi, bổ sung, chỉnh sửa cho phù hợp với thực

tiễn. Đối với 3 trường hợp "đạo nợ" đề cập ở phần cuối bài viết cần được chính thức thừa nhận, được coi là giải pháp cơ cấu lại nợ cho khách hàng và tạo điều kiện cho cơ cấu lại nợ, để tránh tiêu cực xảy ra, tránh gây tổn kém cho khách hàng và tâm lý không tốt cho cả cán bộ ngân hàng. Chính sách hỗ trợ lãi suất cũng cần sớm được đánh giá đầy đủ, khách quan để có những điều chỉnh cần thiết. Được biết Chính phủ cũng đã có chỉ đạo kiểm tra lĩnh vực hỗ trợ lãi suất này. Thống đốc NHNN cũng có văn bản đề nghị chủ tịch UBND các

tỉnh, thành phố quan tâm chỉ đạo kiểm tra việc thực hiện chính sách lãi suất ở địa phương mình./.

Tài liệu tham khảo:

- Thời báo kinh tế Sài Gòn số ra ngày 26-3-2009

- Hội thảo kinh tế Việt Nam do The Economist và Báo đối ngoại Việt Nam tổ chức ở Hà Nội trung tuần tháng 3-2009

- Mạng sbv.gov.vn và một số trang Web khác của một số NHTM