Môi trường pháp lý hiện hành về kiểm toán độc lập và phương hướng hoàn thiện

II TS. HÀ THỊ NGỌC HÀ

Môi trường pháp lý 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 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.

Sau 18 năm hoạt động, kiểm toán độc lập đã phát triển nhanh về số lượng và quy mô cũng như 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 tin 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:

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.

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.

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. Cơ quan nhà nước không trực tiếp quản lý các hoạt động kinh doanh và quản lý hành nghề. 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. Các quy định liên quan đến quản lý nhà nước đối với các hoạt động, ngành nghề kinh doanh có điều kiện như kiểm toán độc lập, hành nghề kế toán, tư vấn thuế và thẩm định giá chưa được phối hợp nghiên cứu một cách đồng bộ nhằm có quy định hợp lý, quản lý có hiệu quả các hoạt động trên đồng thời phải đảm bảo đơn giản thủ tục hành chính và phù hợp với thông lệ quốc tế.

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 ích 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 Luật Kiểm toán nhà nước thì mọi tổ chức đơn vị quản lý và sử dụng NSNN, công quỹ và tài sản nhà nước đều phải được kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước. Nhưng 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 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.

Mục tiêu, yêu cầu, quan điểm chỉ đạo và nguyên tắc xây dựng Luật Kiểm toán độc lập

▸▸▸ Mục tiêu, yêu cầu xây dựng Luật Kiểm toán độc lập

Một là, nâng cao hiệu lực pháp lý và hiệu quả quản lý Nhà nước đối với hoạt động kiểm toán độc lập, đảm bảo kiểm toán là công cụ quản lý, góp phần làm lành mạnh hóa, minh bạch thông tin tài chính theo đúng chủ trương cải cách kinh tế theo cơ chế thị trường và tiến trình hội nhập.

Hai là, quy định rõ quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của kiểm toán viên, doanh nghiệp kiểm toán,đơn vị được kiểm toán và của các tổ chức, cá nhân có liên quan trong hoạt động kiểm toán độc lập.

Ba là, tăng cường đối tượng kiểm toán theo luật định, góp phần làm minh bạch tình hình tài chính của các doanh nghiệp, tổ chức nói chung, đặc biệt là đơn vị có lợi ích công chúng, đảm bảo quyền lợi của Nhà nước và tổ chức, cá nhân có liên quan.

▸▸▸ Quan điểm chỉ đạo và nguyên tắc xây dựng Luật Kiểm toán độc lập

Thứ nhất, xây dựng Luật Kiểm toán độc lập trên cơ sở tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm thực tế sau 18 năm hoạt động kiểm toán và phù hợp với mục tiêu, yêu cầu quản lý hoạt động kiểm toán độc lập những năm tới.

Thứ hai, Luật Kiểm toán độc lập phải kế thừa những quy định còn phù hợp trong các văn bản pháp luật hiện hành, bổ sung những quy định cần thiết để đảm bảo cho hoạt động kiểm toán độc lập vừa đáp ứng yêu cầu trước mắt, vừa phù hợp với xu hướng phát triển hoạt động kiểm toán độc lập trong tương lai.

Thứ ba, Luật Kiểm toán độc lập phải đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành, nhất là Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Chứng khoán, Luật Kinh doanh bảo hiểm, pháp luật về Hội. Đồng thời giải quyết các vấn đề đặt ra mà các luật này chưa quy định hoặc quy định chưa phù hợp với hoạt động kiểm toán độc lập như: Quy định về đối tượng kiểm toán bắt buộc, tiêu chuẩn và điều kiện hành nghề, vị trí, vai trò của Hội nghề nghiệp, quản lý nhà nước đối với hoạt động kiểm toán độc lập,...

Thứ tư, Luật Kiểm toán độc lập được xây dựng trên cơ sở tham khảo có chọn lọc nội dung các quy định pháp lý về kiểm toán hiện hành của các nước trong khu vực và trên thế giới, phù hợp với các cam kết của Việt Nam và tiến trình hội nhập giữa nước ta với các nước trong khu vực và thế giới.

Thứ năm, xây dựng luật theo phương án chi tiết: các nội dung đã rõ ràng và ổn định sẽ được quy định cụ thể để đơn vị có thể thực hiện được. Những nội dung quá cụ thể và dễ thay đổi thì hướng dẫn tại Nghị định của Chính phủ và Thông tư của Bộ Tài chính. KT

CHUYÊN MỤC NÀY ĐƯỢC TÀI TRỢ BỞI ACCA

Văn bản mới

(Tiếp theo trang 72)

Ngày 01 và 02 tháng 7 năm 2009, Tổng Kiểm toán Nhà nước ra các Quyết định số 766; 767; 768; 769; 774 và 775/QĐ-KTNN về việc tiếp nhận, điều động và bổ nhiệm cán bộ. Cụ thể như sau:

- Bổ nhiệm ông Nguyễn Thắng - Phó Tổng Biên tập Tạp chí Kiểm toán, giữ chức vụ Tổng Biên tập Tạp chí Kiểm toán.

- Bổ nhiệm ông Nguyễn Văn Đạt - Trưởng phòng Nghiệp vụ 4, Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành II, giữ chức vụ Phó Kiểm toán trưởng Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành II.

- Điều động và bổ nhiệm ông Phan Sỹ Hùng - Trưởng phòng Nghiệp vụ 3, Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành V, giữ chức vụ Phó Kiểm toán trưởng Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành I.

- Tiếp nhận ông Phạm Văn Đức - Trưởng phòng Tin học và Thống kê tài chính thuộc Sở Tài chính tỉnh Hải Dương về công tác tại Kiểm toán Nhà nước và bổ nhiệm giữ chức vụ Phó Trưởng phòng Thanh tra thuộc Vụ Pháp chế.

- Tiếp nhận ông Nguyễn Thiện Phong - Phó Giám đốc Trung tâm Xúc tiến Đầu tư, Thương mại và Du lịch Kiên Giang về công tác tại Kiểm toán Nhà nước và bổ nhiệm giữ chức vụ Phó Kiểm toán trưởng Kiểm toán Nhà nước khu vực V.

- Tiếp nhận ông Phạm Gia Hạnh - Phó Chủ tịch UBND thành phố Hải Dương về công tác tại Kiểm toán Nhà nước và bổ nhiệm giữ chức vụ Phó Kiểm toán trưởng Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành III.