|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **BỘ TÀI CHÍNH** |  | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |
| Số: /BC-BTC |  | *Hà Nội, ngày tháng 8 năm 2024* |

**BÁO CÁO**

**Tổng kết thi hành Luật Chứng khoán; Luật Kế toán;**

**Luật Kiểm toán độc lập; Luật Ngân sách nhà nước; Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; Luật Quản lý thuế; Luật Dự trữ quốc gia**

**A. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT CHỨNG KHOÁN**

**I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN**

**1. Công tác tổ chức thi hành Luật Chứng khoán**

***1.1. Công tác xây dựng văn bản quy định chi tiết thi hành, hướng dẫn thực hiện Luật***

Sau khi Luật được ban hành, trên cơ sở các nội dung được giao quy định chi tiết tại Luật Chứng khoán, Bộ Tài chính đã trình Chính phủ ban hành 07 Nghị định, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành 02 Quyết định và đã ban hành theo thẩm quyền 18 Thông tư để quy định chi tiết thi hành và hướng dẫn thực hiện Luật.

Về cơ bản, các nghị định, thông tư đã quy định đủ các nội dung được giao quy định chi tiết. Các văn bản quy định chi tiết thi hành, hướng dẫn thực hiện Luật đã tuân thủ các quy định về thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục ban hành văn bản. So với thời điểm Luật Chứng khoán có hiệu lực thi hành, đa số các văn bản quy định chi tiết đã được ban hành đúng thời hạn, cơ bản có nội dung rõ ràng, khả thi, phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội và thống nhất với các văn bản pháp luật có liên quan, phù hợp thông lệ quốc tế, tương thích với các điều ước, cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính. Qua đó, văn bản quy phạm pháp luật về chứng khoán vừa bảo đảm mục tiêu quản lý, vừa bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân tham gia thị trường chứng khoán (TTCK).

***1.2. Công tác phổ biến, tuyên truyền, rà soát, hỗ trợ pháp lý, hướng dẫn tháo gỡ vướng mắc, khó khăn trong thi hành pháp luật***

Để góp phần đưa pháp luật về chứng khoán và TTCK đi vào cuộc sống, Bộ Tài chính (trực tiếp là UBCKNN) đã xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch phổ biến, tuyên truyền văn bản quy phạm pháp luật về chứng khoán và TTCK. Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các cơ quan, tổ chức liên quan tiến hành nhiều hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật đến các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chủ thể tham gia TTCK và đông đảo nhân dân bằng nhiều hình thức phù hợp như: (i) Tổ chức các hội nghị, hội thảo; (ii) Phổ biến pháp luật qua mạng internet: Đăng tải, giới thiệu văn bản quy phạm pháp luật, bài viết chuyên sâu, hỏi - đáp pháp luật, thủ tục hành chính trong lĩnh vực chứng khoán... trên Cổng thông tin điện tử (bảo đảm 100% văn bản quy phạm pháp luật về chứng khoán và TTCK được đăng tải, cập nhật đầy đủ trên Cổng thông tin điện tử của UBCKNN); (iii) Tuyên truyền, phổ biến thông tin trên báo chí; (iv) Biên soạn, xuất bản các tài liệu (các video phổ biến pháp luật, phối hợp với Nhà Xuất bản Chính trị quốc gia sự thật xuất bản bộ sách Luật Chứng khoán năm 2019 và các văn bản quy định chi tiết thi hành); (v) Phổ biến thông qua các chương trình đào tạo pháp luật về chứng khoán và TTCK… Sau khi Luật Chứng khoán được ban hành, do tình hình diễn biến phức tạp của dịch bệnh Covid-19, việc tổ chức phổ biến Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành được tăng cường thực hiện thông qua mạng internet và các báo, tạp chí.

Bên cạnh đó, Bộ Tài chính, UBCKNN đã tích cực, chủ động hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp, giúp doanh nghiệp tham gia TTCK tăng cường năng lực cạnh tranh, hạn chế rủi ro trong quá trình hoạt động. Hàng năm, Bộ Tài chính, UBCKNN tiếp nhận và giải đáp, hướng dẫn thực hiện pháp luật, khắc phục, giải đáp vướng mắc, khó khăn trong thực tiễn thi hành cho các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp thông qua văn bản, qua Cổng thông tin điện tử, điện thoại hoặc trực tiếp tại tọa đàm, thông qua các đợt kiểm tra định kỳ, đột xuất.

Ngoài ra, qua công tác tổ chức thi hành pháp luật, UBCKNN thường xuyên chủ động rà soát quy định Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành, hướng dẫn thực hiện Luật hàng năm, để có cơ sở xem xét, đề xuất hoàn thiện pháp luật khắc phục những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn thi hành và áp dụng
pháp luật.

**2. Kết quả chủ yếu trong thi hành Luật Chứng khoán**

Luật Chứng khoán và các văn bản quy định chi tiết thi hành đã tạo khuôn khổ pháp lý cao nhất, tương đối đầy đủ, đồng bộ, thống nhất điều chỉnh toàn diện hoạt động chứng khoán và TTCK; thể chế hóa kịp thời đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, trong đó có việc phát triển TTCK; khắc phục những tồn tại, hạn chế trong thực thi Luật Chứng khoán năm 2006 (được sửa đổi, bổ sung năm 2010), đáp ứng yêu cầu phát triển tất yếu của nền kinh tế. Luật cũng đã bảo đảm tốt yêu cầu cải cách hành chính nhà nước, tiếp cận với các chuẩn mực và thông lệ quốc tế. Nội dung quy định trong Luật Chứng khoán được mở rộng theo hướng bao quát các hoạt động về chứng khoán và TTCK:

***Thứ nhất***, cụ thể hóa các nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tài chính, UBCKNN bảo đảm phân công, phân cấp rõ ràng. UBCKNN đã có đủ thẩm quyền để quản lý, giám sát hoạt động về chứng khoán và TTCK; bảo đảm tính độc lập của UBCKNN trong hoạt động quản lý, điều hành, xử lý các vấn đề của thị trường; phù hợp với thông lệ quốc tế và các nguyên tắc của Tổ chức quốc tế các Uỷ ban Chứng khoán.

***Thứ hai***, chuẩn hóa một bước điều kiện, trình tự, thủ tục chào bán chứng khoán phù hợp với từng loại chứng khoán, nâng cao chất lượng công ty đại chúng thông qua nâng cao tiêu chuẩn công ty đại chúng, chuẩn hóa quy định về quản trị công ty đại chúng.

***Thứ ba****,* bổ sung quy định tạo cơ sở pháp lý thực hiện tái cấu trúc thị trường giao dịch chứng khoán theo hướng hình thành các công ty con hoạt động chuyên biệt theo từng thị trường, chuyên môn hóa, chuyên nghiệp hóa, đồng thời mở ra cơ hội để các Sở Giao dịch chứng khoán (SGDCK) và Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam (VSDC) có thể chuyển sang hoạt động theo mô hình công ty cổ phần khi điều kiện cho phép; mở rộng hoạt động giao dịch chứng khoán trên cơ sở hình thành các khu vực TTCK cơ sở và TTCK phái sinh; xác định vai trò, trách nhiệm của SGDCK trong giám sát giao dịch; xác định các giải pháp phòng ngừa, xử lý rủi ro, khủng hoảng; mở rộng các hoạt động nghiệp vụ và chuẩn hóa quy định về tiêu chuẩn, trình tự, thủ tục về đăng ký, lưu ký, bù trừ, thanh toán chứng khoán.

***Thứ tư,*** làm rõ hơn phạm vi hoạt động, các dịch vụ được cung cấp, bổ sung trách nhiệm của công ty chứng khoán (CTCK) trong thực hiện giám sát giao dịch chứng khoán, xây dựng hệ thống, cơ sở dữ liệu dự phòng…, tạo điều kiện cho các tổ chức kinh doanh chứng khoán hoạt động hiệu quả.

***Thứ năm***, quy định về công bố thông tin (CBTT) được sửa đổi, bổ sung bảo đảm khắc phục một số hạn chế phát sinh thực tiễn, phù hợp hơn với bối cảnh mới của thị trường và tiệm cận gần hơn với thông lệ tốt của quốc tế.

***Thứ sáu****,* bổ sung thẩm quyền của UBCKNN trong việc yêu cầu các tổ chức, cá nhân, tổ chức tín dụng, doanh nghiệp viễn thông cung cấp thông tin có liên quan để xác minh, xử lý các hành vi bị cấm, tăng cường cơ chế phối hợp giám sát giữa UBCKNN với các cơ quan khác như thuế, đăng ký kinh doanh, với các cơ quan quản lý TTCK các nước, nâng mức phạt tiền  trong xử phạt vi phạm hành chính tối đa đối với các hành vi vi phạm về chứng khoán và TTCK.

Về cơ bản, Luật Chứng khoán đã đạt được một số mục tiêu, yêu cầu chủ yếu đặt ra khi xây dựng Luật:

***Một là****,* góp phần nâng cao chất lượng hàng hóa trên TTCK, giảm thiểu rủi ro cho các nhà đầu tư, tiếp tục mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng thị trường, thu hút vốn đầu tư của nhà đầu tư trong nước và ngoài nước trên TTCK.

***Hai là*,** góp phần nâng cao chất lượng công ty đại chúng trên TTCK.

***Ba là*,** góp phần tổ chức thị trường giao dịch chứng khoán công bằng, công khai, minh bạch và hiệu quả, bảo đảm hoạt động thanh toán tiền, chứng khoán thông suốt, an toàn.

***Bốn là,*** nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức kinh doanh chứng khoán.

***Năm là****,* nâng cao hiệu quả công tác quản lý, giám sát, thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực chứng khoán và TTCK, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư.

Qua thực tiễn thi hành, Luật Chứng khoán đã tác động tích cực đến sự phát triển của TTCK, góp phần phát triển kinh tế đất nước, thể hiện ở một số kết quả chủ yếu sau đây:

***Một là,*** quy mô TTCK ngày càng phát triển, TTCK đã trở thành kênh huy động vốn trung và dài hạn quan trọng cho nền kinh tế. Tính đến hết 30/6/2024, mức vốn hóa thị trường cổ phiếu 3 sàn HOSE, HNX và UPCoM đạt 7.066 nghìn tỷ đồng, tăng 19% so với cuối năm 2023, tương đương 69,1% GDP; thị trường có 729 cổ phiếu, chứng chỉ quỹ niêm yết trên 2 SGDCK và 878 cổ phiếu đăng ký giao dịch trên UPCoM với tổng giá trị niêm yết, đăng ký giao dịch đạt 2.176 nghìn tỷ đồng, tăng 2,3% với cuối năm 2023; có 397 mã trái phiếu Chính phủ và trái phiếu Chính quyền địa phương niêm yết với giá trị niêm yết đạt 2.072 nghìn tỷ đồng, tăng 5,4 % so với cuối năm 2023; 66 mã trái phiếu doanh nghiệp niêm yết với giá trị niêm yết đạt 77,8 nghìn tỷ đồng, tăng 19,4% so với cuối năm 2023.

 ***Hai là***, tính thanh khoản thị trường được duy trì và cải thiện. Trong 6 đầu năm 2024, giá trị giao dịch cổ phiếu đạt 24.665 tỷ đồng/phiên (năm 2023 là 17.630 tỷ đồng/phiên); giá trị giao dịch trái phiếu (bao gồm cả trái phiếu doanh nghiệp) bình quân đạt  11.391 tỷ đồng/phiên (năm 2023 là 6.861 tỷ đồng/phiên); khối lượng giao dịch hợp đồng tương lai trên chỉ số VN30 bình quân đạt 220.281 hợp đồng/phiên (năm 2023 là 234.587 hợp đồng/phiên); khối lượng giao dịch chứng quyền đạt 55,5 triệu chứng quyền/phiên (năm 2023 là 32,7 triệu chứng quyền/phiên).

***Ba là,*** hệ thống các tổ chức kinh doanh chứng khoán tiếp tục được tăng cường quản lý, giám sát, kiểm soát chặt chẽ hoạt động. Bên cạnh đó, Luật cũng góp phần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, qua đó cải thiện năng lực quản lý và tính chuyên nghiệp của các tổ chức kinh doanh chứng khoán. Hoạt động kinh doanh của các tổ chức kinh doanh chứng khoán ổn định và có lãi trong những năm qua.

Hiện nay, có 82 CTCK và 43 công ty quản lý quỹ đầu tư chứng khoán (CTQLQ) đang hoạt động, có 116 quỹ đầu tư được thành lập, bao gồm 34 quỹ thành viên, 3 quỹ đóng, 62 quỹ mở, 16 quỹ ETF và 01 quỹ bất động sản.

Tính đến ngày 30/6/2024, tổng nguồn vốn chủ sở hữu của các CTCK là 258.232 tỷ đồng, tăng 16% so với cùng kỳ năm 2023; tỷ lệ an toàn tài chính bình quân 506%. Tổng lợi nhuận sau thuế của các CTCK năm 2023 đạt 17.764 tỷ đồng, tăng 25% so với năm 2022.

Tổng giá trị tài sản quản lý (AUM) tại các CTQLQ tính đến 30/06/2024 ước tính khoảng 696 nghìn tỷ đồng, tăng 4% so với thời điểm cuối năm 2023. Tổng lợi nhuận sau thuế tính đến hết năm 2023 của các CTQLQ ước đạt 1.100 tỷ đồng. Tính đến 30/06/2024, tổng giá trị tài sản ròng của các quỹ đầu tư chứng khoán (NAV) đạt khoảng 76 nghìn tỷ đồng, tăng khoảng 8 nghìn tỷ đồng so với cuối năm 2023.

***Bốn là,*** đa dạng hóa cơ sở nhà đầu tư, phát triển hệ thống nhà đầu tư có tổ chức, thu hút sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài. Số lượng nhà đầu tư chuyên nghiệp và nhà đầu tư cá nhân liên tục tăng. Cuối năm 2020 có khoảng 2,8 triệu tài khoản nhà đầu tư, thì đến 30/6/2024 đạt 8.044.825 tài khoản.

***Năm là,*** hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về chứng khoán và TTCK, nhất là trong hoạt động giám sát, thanh tra, cưỡng chế thực thi ngày càng được nâng cao; các hành vi vi phạm pháp luật về chứng khoán được xử lý nghiêm minh, cụ thể:

*- Công tác giám sát thị trường, thanh tra, kiểm tra* tiếp tục được củng cố, hoàn thiện trên các mảng hoạt động. Hoạt động giám sát tuân thủ các tổ chức trung gian thị trường dựa trên chế độ báo cáo (giám sát từ xa) và các đợt kiểm tra định kỳ, qua đó phát hiện và kịp thời xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm các quy định trong lĩnh vực chứng khoán. Giám sát tuân thủ trong hoạt động CBTT của các tổ chức phát hành ngày càng được tăng cường. Công tác giám sát tuân thủ nghĩa vụ công ty đại chúng (nghĩa vụ CBTT, quản trị công ty, CBTT về tình hình sử dụng vốn thu được từ đợt chào bán) cũng được UBCKNN triển khai thường xuyên. Tổng số công ty đại chúng phải giám sát báo cáo CBTT (bao gồm các báo cáo CBTT định kỳ và các thông tin bất thường) tính đến hết tháng 7/2024 là 1.722 công ty đại chúng (trong đó, SGDCK thành phố Hồ Chí Minh có 379 công ty niêm yết; SGDCK Hà Nội có 301 công ty niêm yết; Upcom có 863 công ty đăng ký giao dịch; công ty chưa niêm yết/Upcom là 179 công ty). Đồng thời, UBCKNN còn chủ động tiến hành rà soát việc tuân thủ nghĩa vụ công ty đại chúng của một số công ty có giá giao dịch bất thường trên sàn. Hoạt động giám sát giao dịch trên TTCK nhằm phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi lạm dụng thị trường được thực hiện dựa trên mô hình giám sát ba cấp theo thông lệ quốc tế hiện nay: CTCK có vai trò là cấp giám sát thứ nhất; SGDCK, VSDC có vai trò là cấp giám sát thứ hai; UBCKNN là cấp giám sát thứ ba. Do vậy công tác giám sát bảo đảm tính chủ động, chặt chẽ và đúng thẩm quyền, qua đó góp phần bảo đảm TTCK vận hành an toàn, lành mạnh. Từ ngày 01/01/2021 đến ngày 30/6/2024, UBCKNN triển khai tổng cộng 133 đoàn thanh tra, kiểm tra việc tuân thủ pháp luật của các tổ chức, cá nhân tham gia thị trường.

*- Về xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị*: Từ ngày 01/01/2021 đến ngày 30/6/2023, căn cứ kết quả giám sát và thanh kiểm tra, UBCKNN đã xử phạt tổng cộng 1.250 trường hợp tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính về chứng khoán với tổng số tiền 83,25 tỷ đồng; tiếp nhận, xử lý tổng cộng hơn 1.000 đơn thư khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị.

UBCKNN cũng phối hợp chặt chẽ với cơ quan công an trong việc chuyển kết quả giám sát, kiểm tra, cung cấp hồ sơ tài liệu các vụ việc có dấu hiệu tội phạm trên TTCK. Trong giai đoạn này, với sự phối hợp của UBCKNN, cơ quan điều tra đã khởi tố một số vụ án hình sự liên quan đến lĩnh vực chứng khoán như: ASA, FLC, Louis Holdings, Tân Hoàng Minh...

**II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

**1. Hạn chế, bất cập trong công tác tổ chức thi hành Luật Chứng khoán**

***1.1. Trong công tác xây dựng văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thực hiện Luật***

Đa số các văn bản quy định chi tiết được ban hành kịp thời, đúng tiến độ. Tuy nhiên, một số văn bản quy định chi tiết được ban hành và có hiệu lực chưa cùng với thời điểm Luật có hiệu lực thi hành[[1]](#footnote-1) nhưng thời gian có hiệu lực sau thời điểm Luật có hiệu lực thi hành là ngắn và các nội dung đã được quy định tương đối chi tiết, đầy đủ nên không ảnh hưởng đến việc thực thi Luật. Bên cạnh đó, việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cần phải thường xuyên được cập nhật, sửa đổi, bổ sung, bảo đảm phát huy tối đa các nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội.

***1.2. Công tác phổ biến, tuyên truyền, theo dõi, đôn đốc, hỗ trợ pháp lý, hướng dẫn tháo gỡ vướng mắc, khó khăn trong thi hành pháp luật***

Trong các năm 2020 - 2022, do diễn biến phức tạp của dịch bệnh Covid-19 nên việc tổ chức phổ biến, tuyên truyền Luật Chứng khoán và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật chủ yếu thực hiện qua tài liệu đăng tải trên mạng điện tử, chưa tổ chức được nhiều hội nghị tập huấn, phổ biến, đối thoại chính sách với các doanh nghiệp, nhà đầu tư. Nhận thức, ý thức tuân thủ pháp luật của các chủ thể tham gia thị trường, nhất là các nhà đầu tư còn chưa đồng đều.

***1.3. Công tác quản lý, giám sát, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về chứng khoán và TTCK***

Công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra, xử lý các hành vi giao dịch nghi vấn gặp nhiều khó khăn, nhất là khi xảy ra dịch bệnh phức tạp, kéo dài những năm vừa qua.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động trên TTCK, cần có sự kết nối, chia sẻ dữ liệu của các cơ quan quản lý, giữa các ngành, lĩnh vực, nhất là cơ sở dữ liệu về thị trường vốn, thị trường tiền tệ, thuế, doanh nghiệp, dân cư. Tuy nhiên, việc kết nối, liên thông cơ sở dữ liệu chưa đáp ứng yêu cầu quản lý, cần đẩy mạnh chuyển đổi số TTCK.

**2. Một số quy định của Luật Chứng khoán cần sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu phát sinh từ thực tiễn**

Luật Chứng khoán và các văn bản quy định chi tiết thi hành đã bổ sung, sửa đổi những vướng mắc của pháp lý, cơ chế chính sách thị trường. Tuy nhiên, qua hơn 03 năm thực thi, trước sự phát triển nhanh chóng của thị trường đã phát sinh một số bất cập, vướng mắc mang tính cấp bách trong thực tiễn thi hành Luật cần được xem xét, sớm sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện quy định pháp luật nhằm khắc phục kịp thời hạn chế, rủi ro trong hoạt động của TTCK, tháo gỡ khó khăn, góp phần nâng cao hơn nữa hiệu lực thực thi pháp luật, tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước về chứng khoán và TTCK, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, góp phần thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô, cụ thể như sau:

***2.1. Về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ, tài liệu báo cáo***

- Luật Chứng khoán chưa quy định cụ thể, đầy đủ trách nhiệm các chủ thể là tổ chức, cá nhân nộp hồ sơ hoặc tham gia vào quá trình lập hồ sơ, tài liệu báo cáo; cơ quan, tổ chức tiếp nhận hồ sơ, tài liệu báo cáo; tổ chức tư vấn hồ sơ; tổ chức kiểm toán, kiểm toán viên được chấp thuận ký báo cáo kiểm toán; doanh nghiệp thẩm định giá, thẩm định viên về giá; tổ chức bảo lãnh phát hành, các tổ chức, cá nhân ký xác nhận các tài liệu trong hồ sơ dẫn đến nhiều tổ chức, cá nhân chưa ý thức được trách nhiệm của mình, làm ảnh hưởng đến chất lượng của thông tin cung cấp cho nhà đầu tư, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước mất nhiều thời gian xem xét, xử lý hồ sơ chào bán, ảnh hưởng đến tiến độ phục vụ người dân và doanh nghiệp.

- Luật hiện hành chưa quy định cụ thể, đầy đủ, minh bạch trách nhiệm của các chủ thể liên quan đến hồ sơ niêm yết, đăng ký giao dịch chứng khoán, ảnh hưởng đến thông tin cung cấp cho nhà đầu tư, cũng như chưa đầy đủ cơ sở để xử lý đối với các tổ chức cung cấp dịch vụ, tổ chứ phát hành, niêm yết trên TTCK để bảo vệ nhà đầu tư.

***2.2. Về hành vi thao túng TTCK***

Để đảm bảo quy định thống nhất giữa Luật Chứng khoán 2019 và Bộ luật hình sự năm 2015, được sửa đổi năm 2017 trong mô tả hành vi được coi là thao túng TTCK, đảm bảo hiệu lực pháp lý cao hơn (quy định tại Luật thay vì tại Nghị định) trong xử lý hành vi thao túng. Đồng thời, qua công tác giám sát, kiểm tra giao dịch trên TTCK Việt Nam thời gian qua, có những nhà đầu tư/nhóm nhà đầu tư chỉ giao dịch 01 hoặc một số ngày (có thể không liên tục) nhưng đó là hành vi cố ý tác động đến giá đóng cửa hoặc mở cửa cho loại chứng khoán đó, vì vậy, khi luật hóa quy định về hành vi thao túng tại Nghị định số 156/2020/NĐ-CP sẽ bỏ cụm từ “liên tục” quy định tại điểm c khoản 2 Điều 3 Nghị định số 156/2020/NĐ-CP *(“c. Liên tục mua hoặc bán chứng khoán với khối lượng chi phối vào thời điểm mở cửa hoặc đóng cửa thị trường nhằm tạo ra mức giá đóng cửa hoặc giá mở cửa mới cho loại chứng khoán đó trên thị trường”)* cho phù hợp với các hành vi thực tế diễn ra trên TTCK Việt Nam hiện nay. Chưa có quy định nghiêm cấm người nội bộ của công ty đại chúng, công ty đầu tư chứng khoán đại chúng, quỹ đại chúng và người có liên quan của các đối tượng này không công bố thông tin về việc dự kiến giao dịch cổ phiếu, chứng chỉ quỹ đại chúng trước khi giao dịch cho Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, Sở giao dịch chứng khoán theo quy định pháp luật, gây khó khăn trong xử lý, phòng ngừa hành vi vi phạm này trên TTCK.

***2.3. Về chào bán chứng khoán***

***a) Về chào bán chứng khoán ra công chúng***

*- Về điều kiện chào bán chứng khoán ra công chúng*

Qua thực tiễn triển khai, phần lớn các đợt chào bán cổ phiếu ra công chúng hiện nay được thực hiện bằng phương thức chào bán thêm cổ phiếu ra công chúng cho cổ đông hiện hữu theo tỷ lệ sở hữu, theo đó vào ngày thực hiện quyền mua (ngày giao dịch không hưởng quyền), giá các cổ phiếu đang lưu hành sẽ được điều chỉnh giảm giá tham chiếu tương ứng với giá cổ phiếu được chào bán. Tuy nhiên, khi hủy bỏ đợt chào bán lại không điều chỉnh tăng lại giá cổ phiếu. Như vậy sẽ ảnh hưởng đến quyền lợi của những người nắm giữ cổ phiếu là cổ đông hiện hữu tại ngày điều chỉnh giá tham chiếu cổ phiếu.

*- Về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ đăng ký chào bán chứng khoán*

Điều 23 Luật Chứng khoán đã có quy định chung về trách nhiệm của cá nhân và tổ chức tham gia vào quá trình chào bán chứng khoán ra công chúng. Tuy nhiên:

+ Chưa quy định trách nhiệm đầy đủ các chủ thể là cá nhân, tổ chức tham gia vào quá trình lập hồ sơ chào bán như tổ chức thẩm định giá độc lập, các thẩm định viên tham gia thẩm định giá;… dẫn đến nhiều tổ chức, cá nhân chưa ý thức được trách nhiệm của mình, làm ảnh hưởng đến chất lượng của thông tin cung cấp cho nhà đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước mất nhiều thời gian xem xét, xử lý hồ sơ chào bán, ảnh hưởng đến tiến độ phục vụ người dân và doanh nghiệp.

+ Quy định hiện hành chỉ có quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ đăng ký chào bán chứng khoán ra công chúng mà chưa có quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân tham gia vào quá trình chào bán chứng khoán riêng lẻ.

+ Quy định hiện hành không có quy định trách nhiệm của thành viên Hội đồng quản trị, thành viên Hội đồng thành viên của các tổ chức phát hành trong việc thu thập các căn cứ, bằng chứng, cơ sở tính toán, các hồ sơ, tài liệu tham chiếu kèm theo trước khi trình Đại hội đồng cổ đông thông qua phương án phát hành, phương án sử dụng vốn thu được từ đợt chào bán, dẫn đến không thể hiện được tính hợp lý, công bằng, công khai, minh bạch, có thể ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư.

*- Huỷ bỏ chào bán chứng khoán ra công chúng*

Mặc dù Luật đã có quy định về các trường hợp huỷ bỏ đợt chào bán chứng khoán ra công chúng (tại Điều 28). Tuy nhiên, quy định này chỉ áp dụng đối với việc huỷ đợt chào bán chứng khoán khi đợt chào bán chưa hoàn thành, chưa có quy định hủy bỏ đợt chào bán, hủy bỏ chứng khoán đã chào bán. Trên thực tiễn, cổ phiếu sau khi đưa vào giao dịch, việc huỷ bỏ đợt chào bán không thể thực hiện được do không phù hợp với nguyên tắc đăng ký, lưu ký tập trung và nguyên tắc giao dịch tập trung, đa phương trên TTCK. Về mặt kỹ thuật, việc huỷ bỏ các đợt chào bán có yếu tố gian lận, lừa đảo hay sai sót nghiêm trọng cũng là bất khả thi do không thể bóc tách các cổ phiếu và người sở hữu các cổ phiếu được chào bán trên cơ sở các hành vi gian lận, lừa đảo hay sai sót nghiêm trọng. Do vậy, cần sửa đổi, bổ sung Luật Chứng khoán về nội dung hủy bỏ đợt chào bán, hủy bỏ chứng khoán đã chào bán để đảm bảo căn cứ xử lý thống nhất, đảm bảo tính khả thi khi “ứng xử” đối với mỗi loại chứng khoán (cổ phiếu, trái phiếu), đối với cổ phiếu ở từng giai đoạn (chưa hoàn thành chào bán, đã chào bán nhưng chưa đưa vào giao dịch và đã đưa vào giao dịch tập trung).

***b) Chào bán chứng khoán riêng lẻ***

- Về việc chào bán chứng khoán riêng lẻ: Về điều kiện chào bán cổ phiếu riêng lẻ, trái phiếu chuyển đổi riêng lẻ, trái phiếu kèm chứng quyền riêng lẻ của công ty đại chúng: Pháp luật hiện hành đã có quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục hồ sơ chào bán riêng lẻ đơn giản hơn hồ sơ chào bán ra công chúng. Tuy nhiên, việc kiểm soát, giám sát của các cổ đông hiện hữu đối với hoạt động chào bán cổ phiếu riêng lẻ còn nhiều hạn chế, kinh nghiệm, hiểu biết của các cổ đông về vai trò, quyền lợi của mình chưa cao. Điều này dẫn đến nguy cơ có thể ảnh hưởng đến lợi ích của cổ đông thiểu số, mà quan trọng nhất ảnh hưởng đến lợi ích là giá chào bán chiết khấu cho nhà đầu tư, do đó cần thiết Đại hội đồng cổ đông phải thông qua tiêu chí, số lượng cổ phiếu phát hành, giá chào bán hoặc nguyên tắc xác định giá chào bán nhằm đảm bảo tính khách quan, công bằng và đảm bảo lợi ích hợp pháp của cổ đông.

- Đối với thị trường trái phiếu phát hành riêng lẻ: Tại các TTCK trên thế giới, trái phiếu phát hành riêng lẻ được coi là một loại “chứng khoán ngoại trừ” nên không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Chứng khoán và khi thực hiện việc phát hành, tổ chức phát hành không phải đăng ký, không chịu sự quản lý của Uỷ ban Chứng khoán các nước. Về nguyên tắc, thị trường trái phiếu riêng lẻ là một thị trường đặc biệt có mức độ rủi ro cao, nên đối tượng tham gia thị trường này được hạn chế trong số lượng nhỏ nhà đầu tư có tiềm lực tài chính, kinh nghiệm chuyên môn có khả năng nhận biết và chấp nhận rủi ro.

Thời gian qua, thị trường trái phiếu phát hành riêng lẻ ở nước ta đang hoạt động chưa phù hợp với bản chất của thị trường này, thực tế cho thấy nhiều đợt chào bán trái phiếu riêng lẻ được phân phối cho hàng nghìn nhà đầu tư cá nhân, trong đó chủ yếu là nhà đầu tư cá nhân nhỏ lẻ (trực tiếp hoặc gián tiếp sở hữu trái phiếu thông qua các hợp đồng hợp tác đầu tư, hợp đồng mua bán lại…), trên thực tế, các nhà đầu tư có giá trị đầu tư thấp, không thực sự có kinh nghiệm chuyên môn và khả năng nhận biết rủi ro khi tham gia đầu tư vào trái phiếu doanh nghiệp chào bán riêng lẻ. Những bất cập này đã được xử lý thông qua việc ban hành Nghị định số 65/2022/NĐ-CP ngày 16/9/2022 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 153/2020/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2020 quy định về chào bán, giao dịch trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ tại thị trường trong nước và chào bán trái phiếu doanh nghiệp ra thị trường quốc tế, đồng thời tăng cường việc kiểm soát chặt chẽ các kênh phân phối trên thị trường sơ cấp, thứ cấp.

Để tiếp tục hỗ trợ thị trường phát hành trái phiếu riêng lẻ đi vào hoạt động đúng bản chất và phù hợp với thông lệ quốc tế, cần nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung một số quy định liên quan tại Luật Chứng khoán nâng cao hơn tính chuyên nghiệp của nhà đầu tư, cũng như bảo đảm an toàn, phòng ngừa rủi ro cho các nhà đầu tư trái phiếu riêng lẻ.

***2.4. Về công ty đại chúng***

***a) Về vốn chủ sở hữu (Điều 32)***

Trong thời gian qua, có một số trường hợp công ty có vốn điều lệ đã góp trên 30 tỷ đồng nhưng vốn chủ sở hữu tại thời điểm đăng ký công ty đại chúng nhỏ hơn 30 tỷ đồng hoặc âm vốn. Do vậy, việc bổ sung quy định về “vốn chủ sở hữu” nhằm đảm bảo tính chặt chẽ về điều kiện đăng ký công ty đại chúng, nâng cao chất lượng hàng hoá trên TTCK.

***b) Về hồ sơ đăng ký công ty đại chúng (Điều 33)***

Thực hiện chỉ đạo của Chính phủ về việc tăng cường chất lượng hàng hóa trên TTCK tại Nghị quyết số 86/NQ-CP ngày 11/7/2022 về phát triển thị trường vốn an toàn, minh bạch, hiệu quả, bền vứng nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, huy động nguồn lực phát triển kinh tế xã hội, việc xem xét kỹ về quá trình góp vốn, tăng vốn và sử dụng vốn trước khi đăng ký công ty đại chúng là cần thiết. Việc xác nhận của tổ chức kiểm toán đối với việc góp vốn, tăng vốn và sử dụng vốn trước khi đăng ký công ty đại chúng là cơ sở để đánh giá tính đầy đủ, hợp lệ của việc góp vốn điều lệ và tăng vốn của tổ chức đăng ký công ty đại chúng.

Tuy nhiên, Luật chỉ quy định danh mục Hồ sơ đăng ký công ty đại chúng. Do vậy, để đảm bảo tính khả thi cho việc xem xét, đánh giá hồ sơ đăng ký tư cách công ty đại chúng, cần thiết giao Chính phủ quy định chi tiết Điều này.

Việc bổ sung 1 điều khoản quy định về trách nhiệm này nhằm nâng cao trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong quá trình lập Hồ sơ đăng ký công ty đại chúng, đồng thời đảm bảo tính hợp pháp, chính xác, trung thực của Hồ sơ.

***c) Về mua lại cổ phiếu***

Khoản 7 Điều 37 Luật Chứng khoán có quy định hạn chế tổ chức phát hành không được chào bán cổ phiếu trong thời hạn 06 tháng kể từ ngày kết thúc việc mua lại cổ phiếu. Mục tiêu của quy định nhằm đảm bảo sự nhất quán trong hoạt động của doanh nghiệp (doanh nghiệp mua lại cổ phiếu khi đánh giá cần thu hẹp sản xuất kinh doanh, giảm quy mô hoạt động). Tuy nhiên, thực tế phát sinh trường hợp công ty mua lại cổ phiếu trong tình huống bắt buộc (như mua lại cổ phiếu của người lao động nghỉ việc theo chương trình phát hành cổ phiếu cho người lao động, công ty chứng khoán mua lại cổ phiếu của chính mình trong trường hợp thực hiện sửa lỗi giao dịch), không phải công ty chủ động giảm quy mô hoạt động. Do đó, với quy định hiện tại, trong một số trường hợp doanh nghiệp có thể bị lỡ cơ hội kinh doanh khi không thể huy động vốn theo kế hoạch.

Ngoài ra, khoản 7 Điều 37 Luật Chứng khoán cũng có quy định trong trường hợp mua lại này công ty đại chúng không được chào bán cổ phiếu để tăng vốn điều lệ, trừ trường hợp chuyển đổi trái phiếu thành cổ phiếu theo cam kết khi thực hiện chào bán trái phiếu chuyển đổi. Quy định ngoại trừ này không cần thiết do việc chuyển đổi trái phiếu thành cổ phiếu là hoạt động phát hành, không phải chào bán (huy động thêm vốn).

***d) Về huỷ tư cách công ty đại chúng (Điều 38)***

Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 38 cho phù hợp với quy định về sửa đổi Điều 32 nêu trên.

Thực tế có tình trạng các doanh nghiệp đã đăng ký đại chúng nhưng không tuân thủ nghĩa vụ về công bố thông tin theo quy định. Do vậy, để khắc phục tình trạng nêu trên, cần thiết bổ sung quy định *huỷ tư cách công ty đại chúng đối với trường hợp Công ty đại chúng không thực hiện nghĩa vụ công bố thông tin về báo cáo tài chính năm được kiểm toán hoặc Nghị quyết Đại hội cổ đông thường niên trong 2 năm liên tục*. Việc huỷ công ty đại chúng đối với các đối tượng này nhằm nâng cao tính minh bạch của công ty đại chúng trên TTCK.

***đ) Về hồ sơ huỷ tư cách công ty đại chúng (Điều 39)***

Trong thời gian qua, có các trường hợp công ty đại chúng không thực hiện đăng ký giao dịch. Việc quy định như hiện tại (một trong các tài liệu tại hồ sơ hủy tư cách công ty đại chúng là danh sách cổ đông do VSDC cung cấp) dẫn tới vướng mắc trong việc thực hiện hủy tư cách công ty đại chúng.

***2.5. Thành viên Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam***

- Về thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài

Điểm a khoản 4 Điều 56 Luật Chứng khoán quy định: *“Thành viên bù trừ có các quyền sau đây: a) Thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh và các chứng khoán khác. Thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài chỉ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh cho chính ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài”*. Ngoài ra, khoản 6 Điều 56 Luật Chứng khoán đã giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết việc cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán của VSDC và thành viên của VSDC. Trên cơ sở đó, Chính phủ đã ban hành 02 Nghị định bao gồm: (i) Nghị định số 155/2020/NĐ-CP đã có hướng dẫn đối với ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài về việc cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán, đăng ký làm thành viên bù trừ trên TTCK cơ sở và (ii) Nghị định số 158/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ về chứng khoán phái sinh và thị trường chứng khoán phái sinh đã có hướng dẫn đối với ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài về việc cung cấp dịch vụ bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán, đăng ký làm thành viên bù trừ trên TTCK phái sinh.

Trong quá trình xây dựng Nghị định số 155/2020/NĐ-CP, Nghị định số 158/2020/NĐ-CP, quan điểm thống nhất liên quan đến thành viên bù trừ cụ thể như sau: Thành viên bù trừ (bao gồm CTCK, ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài) được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán trên cả TTCK cơ sở và TTCK phái sinh. Riêng đối với thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài khi thực hiện bù trừ thanh toán giao dịch chứng khoán trên TTCK phái sinh thì chỉ được thực hiện cho chính ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài đó. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai để áp dụng cơ chế CCP, đã có các cách hiểu khác nhau giữa lĩnh vực ngân hàng và lĩnh vực chứng khoán về việc có cho phép ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được làm thành viên bù trừ trên TTCK cơ sở hay không.

Do vậy, việc sửa đổi, bổ sung quy định tại điểm a Khoản 4 Điều 56 là cần thiết để có cách hiểu thống nhất về việc cho phép ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch trên cả TTCK cơ sở và TTCK phái sinh.

- Về đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức hoạt động bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán theo cơ chế CCP:

Sau khi Luật Chứng khoán năm 2019 có hiệu lực thi hành, trong quá trình xây dựng Quyết định số 26/2022/QĐ-TTg ngày 16/12/2022 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập, tổ chức và hoạt động của VSDC, có ý kiến cho rằng chưa đủ cơ sở pháp lý chặt chẽ để VSDC thành lập công ty con thực hiện chức năng CCP do khoản 1 Điều 63 Luật Chứng khoán năm 2019 quy định cụ thể pháp nhân thực hiện hoạt động bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán là VSDC. Theo đó, Quyết định số 26/2022/QĐ-TTg chưa có căn cứ quy định việc VSDC thành lập công ty con để vận hành CCP như mục tiêu đặt ra khi xây dựng Luật Chứng khoán năm 2019.

Căn cứ chức năng nhiệm vụ được giao, hiện nay VSDC đang đảm nhận thực hiện chức năng CCP cho thị trường chứng khoán phái sinh và tiến tới triển khai chức năng CCP cho cả thị trường chứng khoán cơ sở. Thành viên bù trừ của VSDC sẽ chịu trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ của khách hàng với VSDC với tư cách là đại diện theo ủy quyền của khách hàng. Tuy nhiên, trong trường hợp thành viên bù trừ không thực hiện được nghĩa vụ của mình, VSDC là bên chịu trách nhiệm thanh toán cuối cùng thay cho thành viên bù trừ thông qua cơ chế đảm bảo thanh toán hiện đang được quy định tại Nghị định 155/2020/NĐ-CP, Thông tư 119/2020/TT-BTC.

Như vậy, theo cơ chế CCP, VSDC sẽ là đơn vị cuối cùng chịu rủi ro thanh toán, phải thực hiện nghĩa vụ bảo lãnh, thanh toán thay cho thành viên bù trừ mất khả năng thanh toán, có thể xảy ra trường hợp phải sử dụng nguồn vốn của mình để thực hiện các nghĩa vụ của thành viên bù trừ mất khả năng thanh toán giao dịch chứng khoán. Điều này có thể ảnh hưởng đến an toàn tài chính của chính VSDC và ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện hoạt động nghiệp vụ khác tại VSDC như: đăng ký, lưu ký, thực hiện quyền, chuyển quyền sở hữu, chuyển khoản chứng khoán, đăng ký giao dịch bảo đảm,... Theo thông lệ chung của hầu hết các thị trường đang vận hành cơ chế CCP trên thế giới và khuyến nghị của IOSCO, cũng như yêu cầu nâng hạng lên thị trường mới nổi của một số tổ chức xếp hạng quốc tế, bộ phận thực hiện chức năng CCP cần được tổ chức thành một pháp nhân riêng, độc lập, để phòng ngừa và kiểm soát rủi ro cho VSDC nói riêng và toàn TTCK nói chung. Do đó, cần thiết nghiên cứu, bổ sung quy định để tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc thành lập công ty con của VSDC để triển khai chức năng CCP, đảm bảo hoạt động này hiệu quả, an toàn và đúng thông lệ quốc tế.

***2.6. Về hạn chế đối với quỹ đại chúng***

Theo quy định tại điểm b, điểm đ khoản 1 Điều 110 Luật Chứng khoán, công ty quản lý quỹ đầu tư chứng khoán không được sử dụng vốn và tài sản của quỹ đại chúng để thực hiện: “*b) Đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành quá 10% tổng giá trị chứng khoán đang lưu hành của tổ chức đó, trừ trái phiếu Chính phủ”;* *“đ) Đầu tư quá 30% tổng giá trị tài sản của quỹ đại chúng vào các công ty trong cùng một nhóm công ty có quan hệ sở hữu với nhau thuộc các trường hợp sau đây: công ty mẹ, công ty con; các công ty sở hữu trên 35% cổ phần, phần vốn góp của nhau; nhóm công ty con có cùng một công ty mẹ;”.*

Các quy định về hạn mức đầu tư của các quỹ đại chúng tại Điều 110 Luật Chứng khoán đã được xây dựng phù hợp với thông lệ quốc tế. Theo thống kê, đa số các quỹ đại chúng đều tuân thủ tốt các quy định về hạn mức đầu tư tại Luật Chứng khoán. Tuy nhiên, thực tiễn trong thời gian qua cho thấy:

- Một số quỹ xuất hiện tình trạng gần chạm ngưỡng và vượt hạn chế *mức đầu tư thụ động* do nguyên nhân diễn biến thị trường không thuận lợi, giá trị tài sản ròng (NAV) giảm, dẫn đến các quỹ vượt thụ động theo hạn chế tại điểm b, điểm đ khoản 1 Điều 110 Luật Chứng khoán *(Không đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành quá 10% tổng giá trị chứng khoán đang lưu hành của tổ chức đó, trừ trái phiếu Chính phủ; Không đầu tư quá 30% tổng giá trị tài sản của quỹ đại chúng vào các công ty trong cùng một nhóm công ty có quan hệ sở hữu với nhau)*. Các quỹ bắt buộc phải bán ra để đảm bảo tỷ lệ theo quy định pháp luật về chứng khoán trong thời hạn quy định (khoản 6, khoản 7, khoản 8 Điều 24 Thông tư 98/2020/TT-BTC), theo đó, có thể ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động đầu tư do bán khi thị trường chưa thuận lợi.

*-* Việc vượt hạn mức thụ động cũng diễn ra đối với các quỹ ETF trong giai đoạn hiện nay. Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 110 Luật Chứng khoán, quỹ đại chúng (bao gồm quỹ ETF) *không được đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành quá 10% tổng giá trị chứng khoán đang lưu hành của tổ chức đó.* Trenn thực tế đã xảy ra trường hợp khi quy mô của một số tổ chức phát hành (tổ chức phát hành có chứng khoán thuộc chỉ số tham chiếu) còn nhỏ trong khi quy mô quỹ ETF ngày càng lớn, quỹ sẽ bị vượt thụ động hạn mức 10% nêu trên. Đặc trưng của quỹ ETF là đầu tư thụ động theo danh mục chứng khoán của chỉ số và theo tỷ trọng của từng chứng khoán trong chỉ số. Khi xảy ra trường hợp nêu trên, quỹ buộc phải giảm quy mô để không vi phạm hạn mức đầu tư, gây thiệt hại cho hoạt động đầu tư của quỹ. Quỹ cũng sẽ phải ngừng phát hành thêm chứng chỉ quỹ cho nhà đầu tư, do đó ảnh hưởng đến quyền lợi của nhà đầu tư.

**3. Nguyên nhân của bất cập, hạn chế**

***3.1. Nguyên nhân khách quan***

a) TTCK là thị trường tài chính bậc cao, dễ chịu ảnh hưởng, tác động của các yếu tố kinh tế vĩ mô dẫn tới biến động thường xuyên. TTCK Việt Nam trong thời gian gần đây phát triển nhanh, vượt quá dự báo, một số vấn đề mới phát sinh trong công tác quản lý, giám sát hoạt động của TTCK chưa có tiền lệ. Do vậy, cần phải rà soát, đánh giá, xem xét hoàn thiện khung khổ pháp lý nhằm xử lý, khắc phục kịp thời các bất cập, vướng mắc có tính cấp bách trong thực tiễn hoạt động thị trường, bảo đảm cơ sở pháp lý phù hợp giúp TTCK phát triển ổn định, bền vững.

b) Trong các năm từ 2020 đến hết 2022, đại dịch Covid diễn biến phức tạp đã ảnh hưởng nhất định tới hiệu quả công tác tổ chức thi hành Luật Chứng khoán (công tác phổ biến pháp luật, công tác kiểm tra, thanh tra trực tiếp) và tiến độ xây dựng các văn bản quy định chi tiết thi hành, hướng dẫn thực hiện, nhất là khi phải bảo đảm tuân thủ một cách đầy đủ, chặt chẽ quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) và bảo đảm các VBQPPL quy định chi tiết, văn bản hướng dẫn thi hành phải được ban hành và có hiệu lực cùng một thời điểm để có thể thực thi đầy đủ các quy định của Luật.

***3.2. Nguyên nhân chủ quan***

a) Kinh nghiệm xây dựng chính sách pháp luật về chứng khoán chưa theo kịp sự phát triển nhanh của thực tiễn thị trường.

b) Nguồn nhân lực cán bộ, công chức thực hiện công tác quản lý, tổ chức thực thi, giám sát, thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực chứng khoán và TTCK chưa đáp ứng được yêu cầu trong bối cảnh TTCK phát triển ngày càng nhanh và phức tạp như hiện nay.

c) Hạ tầng công nghệ còn hạn chế, ảnh hưởng tới hiệu quả công tác quản lý, giám sát TTCK.

d) Nhận thức, ý thức, tính tuân thủ pháp luật của một bộ phận nhà đầu tư tổ chức, nhà đầu tư cá nhân, đạo đức người hành nghề kinh doanh chứng khoán còn hạn chế.

đ) Các hành vi vi phạm pháp luật trên TTCK ngày càng tinh vi, phức tạp. Do vậy, công tác kiểm tra, thanh tra, xử lý các hành vi giao dịch nghi vấn còn gặp khó khăn.

**III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT**

**1. Chính sách 1:** **Nâng cao tính minh bạch, hiệu quả trong hoạt động phát hành, chào bán chứng khoán**

*a) Mục tiêu của chính sách:* tiếp tục nâng cao chất lượng, tính minh bạch trong hoạt động chào bán, phát hành chứng khoán (bao gồm trái phiếu ra công chúng, cổ phiếu và trái phiếu riêng lẻ), bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, nhất là các nhà đầu tư nhỏ lẻ, ngăn chặn hành vi gian lận khi đưa hàng hóa lên TTCK. Qua đó, tạo điều kiện cho TTCK phát triển, Chính phủ, các doanh nghiệp có khả năng huy động nguồn lực dài hạn, chi phí phù hợp để phát triển sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, thúc đẩy tăng trưởng.

*b) Phương án sửa đổi, bổ sung tại Luật Chứng khoán*

(1) Về chào bán chứng khoán ra công chúng:

- Khoản 2 Điều 15 (điều kiện chào bán thêm cổ phiếu ra công chúng của công ty đại chúng): bổ sung *ngoại trừ chào bán cho cổ đông hiện hữu theo tỷ lệ sở hữu* thì không phải đạt tỷ lệ tối thiểu 70% số cổ phiếu được chào bán trong trường hợp chào bán ra công chúng nhằm mục đích huy động phần vốn để thực hiện dự án của tổ chức phát hành;

- Khoản 3 Điều 15 (điều kiện chào bán trái phiếu ra công chúng): bổ sung điều kiện chào bán trái phiếu ra công chúng *phải có tài sản đảm bảo hoặc được bảo lãnh ngân hàng theo quy định của pháp luật*;

(2) Về chào bán chứng khoán (cổ phiếu và trái phiếu) riêng lẻ của công ty đại chúng:

- Nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp (Điều 11 Luật Chứng khoán): bổ sung đối với công ty có vốn điều lệ đã góp trên 100 tỷ đồng thì *phải có thời gian hoạt động tối thiểu 02 năm*. Đối với cá nhân, bổ sung quy định *(i) phải tham gia đầu tư chứng khoán trong thời gian tối thiểu 02 năm, có tần suất giao dịch tối thiểu 10 lần mỗi quý trong 04 quý gần nhất; (ii) có thu nhập tối thiểu 01 tỷ đồng mỗi năm trong 02 năm gần nhất*. Bổ sung thêm quy định nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp gồm nhà *đầu tư là tổ chức, cá nhân nước ngoài*. Bổ sung khoản 1a vào sau khoản 1 Điều 11 quy định: *“1a. Nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp tham gia mua trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ là tổ chức theo quy định tại khoản 1 Điều này.”.*

- Điều 31 (chào bán chứng khoán riêng lẻ của công ty đại chúng):

+ Điểm a, điểm c khoản 1 Điều 31 về điều kiện chào bán cổ phiếu riêng lẻ, trái phiếu chuyển đổi riêng lẻ, trái phiếu kèm chứng quyền riêng lẻ của công ty đại chúng: Sửa đổi, bổ sung, quy định rõ *Đại hội đồng cổ đông phải quyết định về số lượng cổ phiếu, giá chào bán hoặc nguyên tắc xác định giá chào bán*; *tăng thời gian hạn chế chuyển nhượng từ 01 năm đối với nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp lên thành 03 năm* tương ứng với nhà đầu tư chiến lược;

+ Điểm b, điểm c khoản 2 Điều 31 về điều kiện chào bán trái phiếu riêng lẻ của công ty đại chúng: Sửa đổi, bổ sung, quy định đối tượng tham gia đợt chào bán và chuyển nhượng trái phiếu chào bán riêng lẻ chỉ bao gồm nhà đầu tư chuyên nghiệp *là tổ chức*; đối tượng chào bán và chuyển nhượng trái phiếu riêng lẻ của công ty đại chúng chỉ bao gồm nhà đầu tư chuyên nghiệp *là tổ chức*, đồng thời có điều khoản quy định chuyển tiếp liên quan đến nội dung sửa đổi này.

(3) Về Công ty đại chúng:

- Khoản 1 Điều 32 (điều kiện đăng ký công ty đại chúng): bổ sung quy định công ty không chỉ có vốn điều lệ đã góp mà phải có *vốn chủ sở hữu từ 30 tỷ đồng trở lên*;

- Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 33 theo hướng bổ sung tài liệu đăng ký công ty đại chúng phải có *Xác nhận của tổ chức kiểm toán về việc góp vốn điều lệ, tăng vốn và sử dụng vốn đến thời điểm đăng ký công ty đại chúng, xác nhận của cơ quan đăng ký kinh doanh nơi cấp giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp cho công ty đăng ký công ty đại chúng về các lần thay đổi Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp theo đúng quy định của pháp luật;* sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 33 quy định *Chính phủ quy định chi tiết về hồ sơ đăng ký công ty đại chúng, trình tự, thủ tục xác nhận hoàn tất việc đăng ký công ty đại chúng,* *ban hành mẫu Bản công bố thông tin về công ty đại chúng, quy định hồ sơ đăng ký công ty đại chúng hình thành sau chia tách, hợp nhất, sáp nhập doanh nghiệp;* bổ sung khoản 3 quy định *các tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia vào quá trình lập Hồ sơ đăng ký công ty đại chúng gửi UBCKNN chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính hợp pháp, chính xác, trung thực và đầy đủ của hồ sơ.*

- Khoản 7 Điều 37 (báo cáo mua lại cổ phiếu, công bố thông tin và thực hiện việc mua lại cổ phiếu): sửa đổi theo hướng bổ sung quy định ngoại trừ các trường hợp mua lại cổ phiếu bắt buộc (mua lại cổ phiếu của người lao động nghỉ việc theo chương trình phát hành cổ phiếu cho người lao động, công ty chứng khoán mua lại cổ phiếu của chính mình trong trường hợp thực hiện sửa lỗi giao dịch); đồng thời bỏ đoạn *“trừ trường hợp chuyển đổi trái phiếu thành cổ phiếu theo cam kết khi thực hiện chào bán trái phiếu chuyển đổi”* do đây không phải trường hợp chào bán.

- Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 38 theo hướng quy định công ty đại chúng có trách nhiệm gửi Ủy ban Chứng khoán Nhà nước văn bản thông báo kèm tài liệu về việc không đáp ứng một hoặc một số điều kiện công ty đại chúng quy định tại điểm a khoản 1 Điều 32 của Luật này; sửa đổi, bổ sung quy định tại khoản 5 Điều 38.

- Sửa đổi, bổ sung khoản 3 và khoản 4 Điều 39 theo hướng chỉnh sửa lại một số tài liệu trong hồ sơ hủy tư cách công ty đại chúng để đảm bảo khả thi trong thực tiễn*.*

***2. Chính sách 2:*** ***Tiếp tục hoàn thiện các quy định để tăng cường công tác giám sát và xử lý nghiêm các hành vi gian lận, lừa đảo trong hoạt động phát hành, chào bán chứng khoán, nâng cao trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan, bảo đảm hiệu quả phòng ngừa, xử lý vi phạm trên TTCK***

*a) Mục tiêu của chính sách:* Khắc phục những tồn tại, bất cập mang tính cấp bách phát sinh trong quá trình thực hiện Luật Chứng khoán để xử lý nghiêm các hành vi gian lận, lừa đảo trong hoạt động giao dịch và phát hành, chào bán chứng khoán, nâng cao trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan, bảo đảm hiệu quả của công tác quản lý nhà nước và tăng cường bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư, nhằm đảm bảo hoạt động TTCK lành mạnh, tuân thủ pháp luật, giữ nghiêm kỷ luật của thị trường.

*b) Phương án sửa đổi, bổ sung tại Luật Chứng khoán*

(1) Về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ, tài liệu báo cáo

Bổ sung Điều 9a vào sau Điều 9 theo hướng quy định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan đến hồ sơ, tài liệu báo cáo trong hoạt động về chứng khoán và thị trường chứng khoán (tổ chức, cá nhân nộp hồ sơ hoặc tham gia vào quá trình lập hồ sơ, tài liệu báo cáo; cơ quan, tổ chức tiếp nhận hồ sơ, tài liệu báo cáo; tổ chức tư vấn hồ sơ; tổ chức kiểm toán, kiểm toán viên được chấp thuận ký báo cáo kiểm toán; doanh nghiệp thẩm định giá, thẩm định viên về giá; tổ chức bảo lãnh phat hành, các tổ chức, cá nhân ký xác nhận các tài liệu trong hồ sơ).

(2) Về bổ sung hành vi thao túng TTCK:

Khoản 3 Điều 12 (các hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động về chứng khoán và TTCK): luật hóa quy định về hành vi thao túng TTCK từ Nghị định 156/2020/NĐ-CP bao gồm cụ thể các hành vi như *mua hoặc bán chứng khoán với khối lượng chi phối vào thời điểm mở cửa hoặc đóng cửa thị trường nhằm tạo ra mức giá đóng cửa hoặc giá mở cửa mới cho loại chứng khoán đó trên thị trường; đặt lệnh mua và bán cùng loại chứng khoán trong cùng ngày giao dịch hoặc thông đồng với nhau giao dịch mua, bán chứng khoán mà không dẫn đến chuyển nhượng thực sự…*; bổ sung khoản 6a vào sau khoản 6 theo hướng quy định người nội bộ của công ty đại chúng, công ty đầu tư chứng khoán đại chúng, quỹ đại chúng và người có liên quan của các đối tượng này không công bố thông tin về việc dự kiến giao dịch.

(3) Quy định về đình chỉ, hủy bỏ đợt chào bán:

- Sửa đổi, bổ sung Điều 28 theo hướng bổ sung quy định về một số trường hợp hủy bỏ đợt chào bán như phát hiện đợt chào bán trái phiếu, chứng quyền có bảo đảm ra công chúng đã được niêm yết, đăng ký giao dịch trên hệ thống giao dịch chứng khoán vi phạm quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều 27 Luật Chứng khoán; bổ sung quy định không hủy bỏ đợt chào bán...;

- Bổ sung Điều 31a sau Điều 31 quy định về đỉnh chỉ, hủy bỏ đợt chào bán chứng khoán riêng lẻ tương ứng với chào bán chứng khoán ra công chúng.

**3. Chính sách 3:** **Hoàn thiện các quy định để tháo gỡ các vướng mắc trên thực tiễn, thúc đẩy sự phát triển của TTCK với mục tiêu nâng hạng TTCK**

*a) Mục tiêu của chính sách:*

Nhằm hoàn thiện các quy định, kịp thời khắc phục các bất cập, vướng mắc có tính cấp bách trong thực tiễn hoạt động TTCK, đáp ứng yêu cầu phát triển mới, bảo đảm tính toàn diện của khung pháp lý quản lý hoạt động TTCK, nâng cao hiệu quả hoạt động của TTCK nhằm thực hiện mục tiêu nâng hạng thị trường thông qua việc:

- Tạo hành lang pháp lý đầy đủ, toàn diện cho việc triển khai hoạt động bù trừ và thanh toán giao dịch chứng khoán theo cơ chế đối tác bù trừ trung tâm trên toàn TTCK.

- Tháo gỡ điểm nghẽn trong thu hút nhà đầu tư tổ chức vào TTCK Việt Nam.

- Tăng cường phân cấp, phân quyền, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của TTCK, thực hiện mục tiêu phát triển thị trường vốn an toàn, minh bạch, hiệu quả và bền vững, tạo điều kiện ổn định kinh tế vĩ mô.

*b) Phương án sửa đổi, bổ sung tại Luật Chứng khoán*

Sửa đổi, bổ sung quy định của Luật Chứng khoán theo hướng:

(1) Về tổ chức triển khai cơ chế CCP:

Sửa đổi, bổ sung điểm a khoản 4 Điều 56, khoản 4 Điều 55, khoản 1 Điều 63 theo hướng hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc triển khai cơ chế CCP trên thị trường chứng khoán Việt Nam như sau:

+ Sửa đổi điểm a khoản 4 Điều 56: “*a) Thành viên bù trừ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch cho các chứng khoán giao dịch trên hệ thống giao dịch chứng khoán. Trường hợp thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch chứng khoán phái sinh, thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài chỉ được thực hiện bù trừ, thanh toán giao dịch cho chính thành viên bù trừ là ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài*”.

+ Sửa đổi khoản 1 Điều 63: “*1. Hoạt động bù trừ, xác định nghĩa vụ thanh toán tiền và chứng khoán được thực hiện thông qua Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam hoặc công ty con của Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam*”*.* Đồng thời, bổ sung khoản 4 Điều 55: “*4. Thủ tướng Chính phủ quyết định việc tổ chức, phân công thực hiện một số quyền, nghĩa vụ của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam theo quy định của Luật này cho công ty con của Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam trên cơ sở đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tài chính”*.

(2) Về hạn chế đầu tư của Quỹ đại chúng:

Điểm b, điểm đ khoản 1 Điều 110 (về hạn chế đối với quỹ đại chúng): mở rộng hạn chế đầu tư của quỹ *từ 10% lên 15% đối với đầu tư vào chứng khoán của 01 tổ chức phát hành; từ 30% lên 35% đối với đầu tư vào các công ty trong cùng một nhóm công ty có quan hệ sở hữu với nhau*.

**B. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT KẾ TOÁN**

**I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN**

**1. Đánh giá chung**

Việc ban hành Luật Kế toán và các văn bản hướng dẫn trong gần 10 năm qua đã tạo cơ sở pháp lý để kế toán thực hiện vai trò là công cụ quản lý kinh tế quan trọng và chức năng tạo lập hệ thống thông tin về kinh tế - tài chính - ngân sách phục vụ cho việc điều hành và quyết định kinh tế của Nhà nước cũng như của mỗi đơn vị, tổ chức, doanh nghiệp. Từ đó góp phần thực hiện thành công các giải pháp chủ yếu về chỉ đạo, điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội theo Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và các Nghị quyết của Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Luật Kế toán năm 2015 được kế thừa trên cơ sở Luật Kế toán năm 2003, có sửa đổi, bổ sung một số nội dung mới nhằm phù hợp với điều kiện thực tế của nền kinh tế, xã hội. Các nội dung được hướng dẫn bao gồm các quy định chung; công tác kế toán bao gồm chứng từ kế toán, tài khoản kế toán và sổ kế toán, báo cáo tài chính; kiểm tra kế toán; kiểm kê tài sản, bảo quản, lưu trữ tài liệu kế toán; công việc kế toán trong trường hợp đơn vị kế toán chia, tách, hợp nhất, sáp nhập, chuyển đổi loại hình hoặc hình thức sở hữu, giải thể, chấm dứt hoạt động, phá sản; tổ chức bộ máy kế toán và người làm kế toán; hoạt động kinh doanh dịch vụ kế toán; quản lý nhà nước về kế toán.

Theo đó, một số nội dung trong Luật Kế toán năm 2015 đã có những đổi mới khá cơ bản so với Luật Kế toán năm 2003. Ví dụ, trong nội dung nguyên tắc kế toán đã đề cập đến “giá trị hợp lý” để tạo cơ sở cho việc áp dụng chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế trong doanh nghiệp; ban hành các chuẩn mực kế toán có liên quan trong lĩnh vực này bao gồm cả các chuẩn mực về công cụ tài chính, hợp đồng bảo hiểm, tài sản cố định và bất động sản đầu tư. Ngoài ra, Luật Kế toán năm 2015 cũng có quy định về báo cáo tài chính nhà nước và hoạt động kiểm toán nội bộ. Đây là các vấn đề mới đã được Chính phủ hướng dẫn và tổ chức thực hiện tại các đơn vị liên quan trong thời gian qua.

Để triển khai Luật Kế toán, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 174/2016/NĐ-CP ngày 30/12/2016 quy định chi tiết một số điều của Luật Kế toán về nội dung công tác kế toán, tổ chức bộ máy kế toán và người làm kế toán, hoạt động kinh doanh dịch vụ kế toán, cung cấp dịch vụ kế toán qua biên giới và tổ chức nghề nghiệp về kế toán. Đây là những nội dung cần thiết, được Luật Kế toán giao cho Chính phủ hướng dẫn để đảm bảo đầy đủ căn cứ để tổ chức thực hiện.

Ngoài ra, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 41/2018/NĐ-CP ngày 12/3/2018 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán - kiểm toán độc lập quy định về hành vi vi phạm hành chính, thời hiệu xử phạt, hình thức xử phạt, mức xử phạt, các biện pháp khắc phục hậu quả, thẩm quyền lập biên bản và thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán - kiểm toán độc lập.

**2. Đánh giá việc thực hiện một số quy định cụ thể trong Luật Kế toán**

***2.1. Về nội dung công tác kế toán***

Nội dung công tác kế toán bao gồm các hoạt động tổ chức thu thập thông tin kế toán theo các chứng từ tài liệu kế toán; tổ chức phân loại và ghi nhận trên cơ sở dữ liệu kế toán của đơn vị theo hệ thống tài khoản và sổ kế toán; tổ chức cung cấp thông tin theo các biểu mẫu báo cáo tài chính và báo cáo quyết toán. Các chế độ kế toán đã quy định đầy đủ về nội dung công tác kế toán áp dụng cho từng loại hình đơn vị trong lĩnh vực kế toán doanh nghiệp và kế toán nhà nước. Theo đó các đơn vị kế toán thực hiện các chế độ kế toán theo quy định, tuân thủ đúng các quy định của Luật Kế toán về chứng từ kế toán, tài khoản kế toán, sổ kế toán và báo cáo tài chính.

Về lĩnh vực kế toán doanh nghiệp, Bộ Tài chính đã ban hành các Thông tư hướng dẫn chế độ kế toán chung cho các đơn vị thuộc các loại hình, quy mô khác nhau. Các quy định này phù hợp với hệ thống 26 chuẩn mực kế toán Việt Nam do Bộ Tài chính ban hành. Hiện nay, Bộ Tài chính đang triển khai việc dự thảo chế độ kế toán doanh nghiệp, với những nội dung bổ sung, sửa đổi phù hợp với thực tiễn và yêu cầu quản lý.

Về lĩnh vực kế toán nhà nước, các đơn vị kế toán nhà nước thực hiện theo chế độ kế toán quy định phù hợp theo từng lĩnh vực, như chế độ kế toán hành chính sự nghiệp, chế độ kế toán áp dụng cho ban quản lý dự án đầu tư công, chế độ kế toán ngân sách Nhà nước (NSNN) và hoạt động nghiệp vụ Kho bạc Nhà nước (KBNN), chế độ kế toán thuế nội địa, chế độ kế toán thu thuế và thu khác hàng hóa xuất, nhập khẩu, chế độ kế toán nợ công, chế độ kế toán bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế,... Các chế độ kế toán này đều hướng dẫn các đơn vị thuộc lĩnh vực kế toán nhà nước lập báo cáo tài chính của đơn vị theo quy định của Luật Kế toán.

***2.2. Về công tác kiểm tra kế toán***

Luật Kế toán đã quy định cụ thể các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra công tác kế toán, bao quát đầy đủ các đơn vị từ trung ương đến địa phương, các nội dung kiểm tra kế toán, thời gian kiểm tra kế toán, quyền và trách nhiệm của đoàn kiểm tra kế toán, quyền và trách nhiệm của đơn vị kế toán được kiểm tra kế toán. Các quy định này là căn cứ để các Bộ, ngành các địa phương tổ chức công tác kiểm tra kế toán phù hợp với tổ chức hoạt động, bộ máy và yêu cầu quản lý của đơn vị mình.

Về lĩnh vực kế toán doanh nghiệp, công tác kiểm tra, giám sát tình hình thực hiện chuẩn mực và chế độ kế toán tại các doanh nghiệp nhằm đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động doanh nghiệp, phục vụ việc quản lý, giám sát tài chính, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Việc giám sát còn thông qua các hoạt động kiểm toán báo cáo tài chính, phân tích, đánh giá, xếp loại doanh nghiệp, thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện cơ chế, chính sách tài chính doanh nghiệp, công bố công khai thông tin về kết quả kinh doanh và tình hình tài chính doanh nghiệp… được duy trì hiệu quả. Các yêu cầu về kiểm tra, giám sát thực thi pháp luật, chế độ kế toán và kiểm tra kế toán được thực hiện theo quy định của Luật Kế toán, Nghị định số 174/2016/NĐ-CP về hướng dẫn Luật Kế toán và các Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính. Các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra kế toán như cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước,… trực tiếp thực hiện các công việc kiểm tra, giám sát việc thực thi các quy định của pháp luật về kế toán.

Về lĩnh vực kế toán nhà nước,các yêu cầu về kiểm tra, giám sát thực thi pháp luật, chế độ kế toán và kiểm tra kế toán được thực hiện theo quy định của Luật Kế toán, Nghị định số 174/2016/NĐ-CP, các chế độ kế toán mà đơn vị là đối tượng áp dụng. Hiện nay, việc giám sát thực thi các quy định của pháp luật về kế toán tại các đơn vị kế toán nhà nước do các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra kế toán như cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước,… trực tiếp thực hiện. Ngoài ra, các đơn vị sử dụng NSNN còn tổ chức thực hiện công tác tự kiểm tra theo hướng dẫn tại Quyết định số 67/2004/QĐ-BTC ngày 13/8/2004 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc ban hành Quy chế về tự kiểm tra tài chính, kế toán tại các cơ quan, đơn vị có sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước.

***2.3. Về kiểm kê tài sản, bảo quản, lưu trữ tài liệu kế toán***

Luật Kế toán đã quy định các trường hợp phải kiểm kê tài sản, các nội dung chính của việc bảo quản, lưu trữ tài liệu kế toán trong đó có thời hạn lưu trữ tài liệu, trách nhiệm của đơn vị kế toán trong trường hợp tài liệu kế toán bị mất hoặc bị hủy hoại.

Các nội dung cụ thể về bảo quản, lưu trữ tài liệu kế toán được quy định trong Nghị định số 174/2016/NĐ-CP ngày 30/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Kế toán, làm căn cứ cho các đơn vị tổ chức thực hiện đối với tài liệu trên giấy và tài liệu dưới hình thức dữ liệu điện tử.

***2.4. Về công việc kế toán trong trường hợp đơn vị kế toán chia, tách, hợp nhất, sáp nhập, chuyển đổi loại hình hoặc hình thức sở hữu, giải thể, chấm dứt hoạt động, phá sản***

Luật Kế toán đã quy định rõ nội dung công việc trong các trường hợp cụ thể, làm cơ sở cho các đơn vị tổ chức thực hiện khi phát sinh các hoạt động. Khi phát sinh các trường hợp trong thực tế, các đơn vị căn cứ quy định của Luật Kế toán đã tổ chức thực hiện các công việc kế toán, thực hiện các phương án tài chính, hoàn tất các tài liệu có liên quan để thực hiện kết thúc hoạt động tại các đơn vị cũ và tổ chức hoạt động tại các đơn vị mới theo quy định của pháp luật.

***2.5. Về tổ chức bộ máy kế toán và người làm kế toán***

Luật Kế toán đã quy định rõ đơn vị kế toán phải tổ chức bộ máy kế toán, bố trí người làm kế toán hoặc thuê dịch vụ làm kế toán; việc tổ chức bộ máy, bố trí người làm kế toán, kế toán trưởng, phụ trách kế toán hoặc thuê dịch vụ làm kế toán, kế toán trưởng thực hiện theo quy định của Chính phủ. Đối với người đại diện theo pháp luật, Luật cũng quy định trách nhiệm tổ chức bộ máy kế toán, bố trí người làm kế toán hoặc quyết định thuê doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ kế toán, hộ kinh doanh dịch vụ kế toán theo đúng quy định của Luật Kế toán. Căn cứ các quy định này, các đơn vị kế toán đều phải tổ chức bộ máy kế toán, bố trí người đứng đầu bộ máy kế toán theo đúng tiêu chuẩn, điều kiện được quy định trong Luật Kế toán.

Ngoài ra Luật cũng quy định đơn vị kế toán được ký hợp đồng với doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ kế toán hoặc hộ kinh doanh dịch vụ kế toán để thuê dịch vụ làm kế toán hoặc dịch vụ làm kế toán trưởng theo quy định của pháp luật.

***2.6. Về hoạt động kinh doanh dịch vụ kế toán***

Luật Kế toán năm 2015 đã có quy định về dịch vụ kế toán trong điều kiện hội nhập. Với mục tiêu hội nhập kinh tế nói chung và lĩnh vực kế toán nói riêng, quy định của Luật về cơ bản tương đối đầy đủ, rõ ràng, đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc hình thành và phát triển các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ kế toán. Với việc triển khai Luật Kế toán, thị trường dịch vụ kế toán Việt Nam đã đạt những kết quả đáng ghi nhận, từng bước đáp ứng yêu cầu thực tiễn của nền kinh tế xã hội.

Tuy nhiên, có thể đánh giá số lượng doanh nghiệp dịch vụ kế toán đăng ký hoạt động kinh doanh do mới bắt đầu thực hiện nên còn hạn chế, quy mô còn khá nhỏ. Mặc dù doanh nghiệp thành lập mới tăng qua từng năm[[2]](#footnote-2), tuy nhiên về số lượng khách hàng mới chỉ đạt con số 10.970 khách hàng trong năm 2020, tăng 48% so với năm 2019.

***2.7. Về hoạt động quản lý nhà nước***

Luật Kế toán quy định Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về kế toán. Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về kế toán, có nhiệm vụ xây dựng, trình Chính phủ quyết định chiến lược, chính sách phát triển kế toán; xây dựng, trình Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền văn bản quy phạm pháp luật về kế toán; cấp, cấp lại, thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề dịch vụ kế toán và Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kế toán; đình chỉ hành nghề dịch vụ kế toán và đình chỉ kinh doanh dịch vụ kế toán; quy định việc thi, cấp, thu hồi và quản lý chứng chỉ kế toán viên; kiểm tra kế toán; kiểm tra hoạt động dịch vụ kế toán; giám sát việc tuân thủ chuẩn mực kế toán và chế độ kế toán; quy định việc cập nhật kiến thức cho kế toán viên hành nghề; tổ chức và quản lý công tác nghiên cứu khoa học về kế toán và ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động kế toán; thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về kế toán;

Các Bộ, cơ quan ngang Bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện quản lý nhà nước về kế toán trong ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về kế toán tại địa phương.

Trong quá trình triển khai thực hiện đã phát sinh vướng mắc trong việc phối hợp thực hiện giữa Bộ Tài chính và các đơn vị liên quan. Vì vậy, cần nghiên cứu giải pháp để làm tốt hơn nữa công tác phối hợp của các Bộ, cơ quan ngang Bộ với Bộ Tài chính phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn của từng đơn vị theo quy định của pháp luật.

***2.8. Về hệ thống chuẩn mực kế toán***

***a) Về chuẩn mực kế toán doanh nghiệp***

Trong thời gian từ năm 2000 đến 2005, Bộ Tài chính đã ban hành 26 chuẩn mực kế toán doanh nghiệp. Hệ thống 26 chuẩn mực kế toán và các chế độ kế toán có phạm vi áp dụng cho tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi lĩnh vực, thành phần kinh tế hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam, đã đóng góp đáng kể vào việc quản trị, điều hành của các doanh nghiệp, phản ánh được nhiều giao dịch của nền kinh tế thị trường, phù hợp với yêu cầu quản lý của Nhà nước trong giai đoạn cải cách và hội nhập kinh tế thế giới.

Tuy nhiên, trong giai đoạn 2011 - 2020, các chuẩn mực này chưa được cập nhật và ban hành đầy đủ so với chuẩn mực quốc tế. Vì vậy, trước các yêu cầu của nền kinh tế xã hội, hội nhập kinh tế và sự phát triển của công nghệ thông tin, ngày 16/3/2020, được sự đồng ý của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định số 345/QĐ-BTC phê duyệt Đề án áp dụng chuẩn mực báo cáo tài chính tại Việt Nam, bao gồm 2 mục tiêu sau:

- Xây dựng phương án, lộ trình và công bố, hỗ trợ áp dụng chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế (IFRS) tại Việt Nam cho từng nhóm đối tượng cụ thể được xác định, phù hợp với thông lệ quốc tế nhằm mục đích nâng cao tính minh bạch, trung thực của báo cáo tài chính, nâng cao trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp đối với người sử dụng báo cáo tài chính.

- Ban hành mới và tổ chức thực hiện hệ thống chuẩn mực báo cáo tài chính Việt Nam (VFRS) theo nguyên tắc tiếp thu tối đa thông lệ quốc tế, phù hợp với đặc thù của nền kinh tế Việt Nam và nhu cầu của doanh nghiệp, đảm bảo tính khả thi trong quá trình thực hiện.

***b) Về chuẩn mực kế toán công***

Ngày 31/7/2019, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định số 1299/QĐ-BTC phê duyệt Đề án xây dựng và công bố chuẩn mực kế toán công tại Việt Nam, bao gồm các mục tiêu sau:

- Nghiên cứu, xây dựng, ban hành và công bố hệ thống chuẩn mực kế toán công Việt Nam (VPSAS) trên cơ sở Chuẩn mực kế toán công quốc tế. Hệ thống chuẩn mực kế toán công Việt Nam áp dụng cho các đơn vị kế toán trong lĩnh vực công phải đảm bảo các yêu cầu hội nhập kinh tế của đất nước; đồng bộ với cải cách, đổi mới chính sách quản lý kinh tế, chính sách quản lý tài chính công của Việt Nam; là cơ sở để cung cấp thông tin tài chính kịp thời, trung thực nhằm nâng cao năng lực, hiệu quả, tính công khai minh bạch trong quản lý các nguồn lực của Chính phủ.

- Việc nghiên cứu, xây dựng và công bố hệ thống chuẩn mực kế toán công Việt Nam gắn với việc triển khai đề án xây dựng mô hình lập báo cáo tài chính nhà nước; làm cơ sở, nền tảng cho hệ thống cơ chế, chính sách tài chính Nhà nước với hệ thống văn bản pháp luật liên quan như Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Quản lý nợ công, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Chứng khoán… đã và đang được cải cách phù hợp chuẩn mực, thông lệ quốc tế.

- Hệ thống chuẩn mực kế toán công Việt Nam là căn cứ ban hành hệ thống chế độ kế toán hướng dẫn cụ thể phù hợp với từng loại hình đơn vị, đặc điểm tổ chức hoạt động trong mối quan hệ phù hợp với các cơ chế chính sách về tài chính công và ngân sách nhà nước.

Theo lộ trình của Đề án công bố chuẩn mực kế toán công Việt Nam, từ năm 2020 đến năm 2024 sẽ ban hành và công bố 21 chuẩn mực kế toán công Việt Nam. Thực hiện kế hoạch của Đề án, đến tháng 7/2022, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định công bố 11 chuẩn mực kế toán công Việt Nam.

***2.9. Về báo cáo tài chính nhà nước***

Triển khai Luật Kế toán, Bộ Tài chính đã xây dựng Nghị định của Chính phủ và các văn bản hướng dẫn lập báo cáo tài chính nhà nước trên cơ sở tổng hợp báo cáo tài chính của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức kinh tế và các đơn vị có liên quan khác thuộc khu vực nhà nước từ năm tài chính 2018. Báo cáo này dùng để tổng hợp và thuyết minh về tình hình tài chính nhà nước, kết quả hoạt động tài chính nhà nước và lưu chuyển tiền tệ từ hoạt động tài chính nhà nước trên phạm vi toàn quốc và từng địa phương.

Về cơ bản, báo cáo tài chính nhà nước đã cung cấp thông tin về tình hình thu, chi ngân sách nhà nước, các quỹ tài chính nhà nước, nợ công, vốn nhà nước tại doanh nghiệp, tài sản, nguồn vốn và sử dụng nguồn vốn của Nhà nước. Tuy nhiên cũng cần hoàn thiện thông tin của báo cáo tài chính nhà nước theo hướng đầy đủ, chính xác hơn.

***2.10. Về kiểm toán nội bộ***

Điều 39 Luật Kế toán quy định về kiểm soát nội bộ và kiểm toán nội bộ, trong đó có giao cho Chính phủ quy định chi tiết về kiểm toán nội bộ trong doanh nghiệp, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp. Thực hiện yêu cầu này, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 05/2019/NĐ-CP ngày 22/01/2019 của Chính phủ quy định về kiểm toán nội bộ tại các Bộ, cơ quan ngang Bộ thuộc Chính phủ; Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; các đơn vị sự nghiệp công lập có quy mô lớn có đủ điều kiện và các doanh nghiệp theo nguyên tắc độc lập về nghiệp vụ, hiệu quả, phù hợp với tổ chức hoạt động của từng đơn vị. Bộ Tài chính cũng đã ban hành các Thông tư hướng dẫn chuẩn mực kiểm toán nội bộ và quy chế mẫu về kiểm toán nội bộ cho các đơn vị.

Các đơn vị thuộc đối tượng quy định cần phải tổ chức bộ phận kiểm toán nội bộ nhằm: Kiểm tra tính phù hợp, hiệu lực và hiệu quả của hệ thống kiểm soát nội bộ; Kiểm tra và xác nhận chất lượng, độ tin cậy của thông tin kinh tế, tài chính của báo cáo tài chính, báo cáo kế toán quản trị trước khi trình ký duyệt; Kiểm tra việc tuân thủ nguyên tắc hoạt động, quản lý, việc tuân thủ pháp luật, chế độ tài chính, kế toán, chính sách, nghị quyết, quyết định của lãnh đạo đơn vị kế toán; Phát hiện những sơ hở, yếu kém, gian lận trong quản lý, bảo vệ tài sản của đơn vị; đề xuất các giải pháp nhằm cải tiến, hoàn thiện hệ thống quản lý, điều hành hoạt động của đơn vị kế toán.

***2.11. Về hoạt động của các tổ chức nghề nghiệp***

Hiện nay có 02 tổ chức nghề nghiệp kế toán, kiểm toán là Hiệp hội Kế toán và kiểm toán Việt Nam (VAA) và Hội Kiểm toán viên hành nghề Việt Nam (VACPA). Hội viên của cả 02 tổ chức nghề nghiệp này là những người làm nghề kế toán và kiểm toán tại các cơ quan, đơn vị, tổ chức và doanh nghiệp ở Việt Nam, việc tham gia cả 02 hội nghề nghiệp này đều trên cơ sở tự nguyện, không mang tính bắt buộc.

Tổ chức nghề nghiệp là cầu nối quan trọng giữa cơ quan Nhà nước với doanh nghiệp và xã hội; thực hiện chức năng phản biện xã hội, tham gia xây dựng văn bản pháp luật phản ánh các bất cập, vướng mắc trong thực thi pháp luật. Qua hoạt động của các tổ chức nghề nghiệp, chức năng, nhiệm vụ của quản lý Nhà nước và hoạt động quản lý nghề nghiệp cũng đã hình thành và phân biệt rõ nét hơn. Đây là thực tế khách quan, xuất phát từ thông lệ quốc tế và sự cần thiết của công cuộc đổi mới, mở cửa và hội nhập quốc tế đối với lĩnh vực kế toán ở Việt Nam.

Trong những năm gần đây, Bộ Tài chính đã thực hiện tăng cường quản lý nhà nước về kế toán trên cơ sở đổi mới cơ chế hoạt động, đồng thời nâng cao chất lượng quản lý nghề nghiệp phù hợp với thông lệ quốc tế; duy trì sự kết hợp chặt chẽ giữa cơ quan quản lý nhà nước và các tổ chức nghề nghiệp nhằm tăng cường công tác giám sát chất lượng hành nghề kế toán, đảm bảo việc hành nghề thực hiện đúng quy định của pháp luật, nâng cao chất lượng của các đối tượng hành nghề dịch vụ kế toán ngang tầm các quốc gia phát triển trong khu vực và thế giới.

***2.12. Về nguồn nhân lực kế toán***

Trong thời gian qua, đội ngũ người làm kế toán trong các lĩnh vực kế toán nhà nước, kế toán doanh nghiệp; đội ngũ kiểm toán viên, kế toán viên hành nghề đã được đào tạo, xây dựng và phát triển đảm bảo có trình độ chuyên môn, có đạo đức và trách nhiệm nghề nghiệp tốt. Đối với nhân lực kế toán trong khu vực nhà nước, ngoài việc đáp ứng các tiêu chí chung trong lĩnh vực kế toán còn phải nắm vững các quy định về cơ chế tài chính đặc thù trong lĩnh vực tài chính công, các quy định về quản lý NSNN trong nước, các nguồn vốn cho vay, viện trợ, đầu tư công,...

Thường xuyên đổi mới phương pháp, chương trình đào tạo về kế toán tại các cơ sở đào tạo; đổi mới quy định và cách thức tổ chức thi kế toán viên. Tổ chức bồi dưỡng kiến thức cho cán bộ, người làm kế toán; cập nhật kiến thức cho người hành nghề kế toán. Nguồn lực bổ sung hàng năm từ các cơ sở đào tạo, trường đại học, cao đẳng chuyên ngành kế toán có số lượng đông đảo và chất lượng tốt, được đào tạo với chương trình ngày càng gắn với yêu cầu thực tế.

Số lượng người có chứng chỉ kế toán viên cho đến thời điểm tháng 12/2021 là 1.091 người, trong đó có 419 người đang làm việc trong các doanh nghiệp dịch vụ kế toán (chiếm 38% số người có chứng chỉ kế toán viên).

Tất cả các kế toán viên đều có trình độ cử nhân về tài chính, kế toán - kiểm toán, ngân hàng,… trở lên, có ít nhất 3 năm kinh nghiệm thực tế và được trải qua kỳ thi cấp quốc gia để được cấp chứng chỉ kế toán viên, kiểm toán viên. Với kinh nghiệm công tác và việc trải qua kỳ thi để được cấp chứng chỉ, các kế toán viên hành nghề đều có kiến thức tổng hợp về pháp luật kinh tế, tài chính doanh nghiệp, chính sách thuế, kế toán - kiểm toán. Khi đăng ký hành nghề kế toán, để đảm bảo chất lượng dịch vụ cung cấp, hàng năm kế toán viên phải cập nhật kiến thức theo thời gian quy định.

***2.13. Về hợp tác quốc tế trong lĩnh vực kế toán***

Sau hơn 20 năm, hội nhập trong lĩnh vực kế toán, Việt Nam đã có những thay đổi cơ bản về các quy định trong khung pháp lý, hướng đến mục tiêu cho phát triển ngành nghề và dịch vụ kế toán - kiểm toán. Trong thực tế triển khai, Việt Nam đã có những quan hệ, hợp tác với các tổ chức kế toán quốc tế và các nước thông qua các hoạt động ký thoả thuận trong các Hiệp định WTO, Hiệp định với khối ASEAN; tham gia Ủy ban điều phối về kế toán viên chuyên nghiệp tiêu chuẩn ASEAN; tham gia làm thành viên của Liên đoàn Kế toán ASEAN (AFA), Châu Á - Thái Bình Dương (CAPA), thế giới (IFAC).

Bộ Tài chính, các tổ chức nghề nghiệp thường xuyên tham gia Hội nghị, hội thảo quốc tế, khu vực về kế toán; tham gia ký thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau về dịch vụ kế toán ASEAN; tham gia Hội nghị thường niên của Liên hiệp quốc về thương mại và đầu tư (UNTAC) tại Thụy Sỹ; thành viên của Nhóm các nhà ban hành chuẩn mực kế toán Châu Á - Châu Đại Dương (AOSSG).

Duy trì các hoạt động đẩy mạnh phối hợp hoạt động với các tổ chức nghề nghiệp quốc tế hoạt động tại Việt Nam như: ACCA, CPA Úc, ICAEW; Ngân hàng Thế giới (WB), Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA)… để hỗ trợ và thúc đẩy hoạt động kế toán phát triển. Tham gia hội nghị nhóm các nền kinh tế mới nổi (EEG).

***2.14. Về việc ứng dụng công nghệ thông tin và các hoạt động khác***

Tại các đơn vị, tổ chức, doanh nghiệp, đã triển khai thực hiện ứng dụng công nghệ thông tin trong các hoạt động quản lý và tổ chức thực hiện công tác kế toán, phù với sự phát triển của cuộc cách mạng công nghệ 4.0.

Tại cơ quan quản lý nhà nước, các đơn vị thu, chi NSNN đã thực hiện cải cách hành chính một cách thực chất với các giải pháp cụ thể, thiết thực; triển khai và đưa vào áp dụng các dịch vụ công trực tuyến đối với các thủ tục hành chính trong lĩnh vực kế toán ở cấp độ cao nhất phù hợp với điều kiện cho phép; xây dựng và tổng hợp các thông tin dữ liệu để công khai thông tin về hành nghề kế toán phục vụ nhu cầu của các tổ chức, cá nhân.

Tại các đơn vị, tổ chức, cơ sở đào tạo và tổ chức nghề nghiệp, thực hiện ứng dụng công nghệ trong các hoạt động nghiên cứu, đào tạo; đẩy mạnh quá trình số hóa hướng tới hoạt động chuyển đổi số trong lĩnh vực kế toán phù hợp, hiệu quả.

**II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

**1. Về một số quy định gây khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp**

***1.1. Về việc chưa có quy định áp dụng Chuẩn mực quốc tế về kế toán (IFRS) tại các đơn vị và xây dựng khuôn khổ pháp lý cho việc áp dụng IFRS tại Việt Nam***

Theo tài liệu của Ủy ban Chuẩn mực kế toán quốc tế, tính đến nay đã có 87,5% quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới bắt buộc áp dụng IFRS, nếu tính thêm các nước đã tuyên bố về việc cho phép áp dụng IFRS thì là khoảng 94%.

Việt Nam là nền kinh tế có độ mở cao với kim ngạch xuất nhập khẩu ước đạt 150% GDP. Trong những năm gần đây, nhu cầu niêm yết và huy động vốn của các doanh nghiệp Việt Nam trên thị trường chứng khoán quốc tế ngày càng nhiều và để thực hiện được điều đó, các đơn vị bắt buộc phải lập báo cáo tài chính theo IFRS. Đồng thời, các công ty có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài là một bộ phận quan trọng trong nền kinh tế cũng có nhu cầu áp dụng IFRS theo chính sách của công ty mẹ.

Tuy nhiên, Việt Nam lại nằm trong số ít các quốc gia chưa thừa nhận và cho phép áp dụng IFRS, dẫn đến khó khăn trong việc: (i) Được các định chế quốc tế nâng hạng thị trường chứng khoán; (ii) Tranh thủ cơ hội thu hút đầu tư nước ngoài; (iii) Được quốc tế công nhận là nền kinh tế thị trường; (iv) Các doanh nghiệp khó khăn trong quá trình niêm yết trên thị trường quốc tế và tiếp cận với nguồn vốn từ các thị trường tài chính quốc tế; (v) Triển khai nghị quyết của quốc hội về chống xói mòn thuế toàn cầu.

***1.2. Về yêu cầu hỗ trợ phát triển các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ; Giảm bớt thời gian, chi phí cho công tác kế toán của đơn vị; Nâng cao tính minh bạch và tuân thủ báo cáo tài chính của các đơn vị có quy mô lớn; phòng chống rửa tiền***

(1) Tiết giảm thời gian và chi phí cho các đơn vị:

- Qua phản hồi của các đơn vị, việc dịch tài liệu kế toán từ tiếng ngước ngoài ra tiếng Việt rất tốn kém và lãng phí, nhiều đơn vị không có điều kiện tự dịch phải thuê bên ngoài gây lãng phí lớn nguồn lực trong khi nhiều tài liệu chỉ phục vụ cho công tác quản trị là chính (cho công tác kế toán là phụ) thì việc dịch là không cần thiết;

- Việc cho phép các doanh nghiệp có quy mô vừa, nhỏ và siêu nhỏ không bắt buộc phải áp dụng Chuẩn mực kế toán mà chỉ áp dụng kế toán đơn giản giúp tiết kiệm chi phí, nguồn lực của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ; Góp phần tạo thuận lợi để Việt Nam đạt mục tiêu có 1 triệu doanh nghiệp như chỉ đạo của Chính phủ và phù hợp với khả năng của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ.

- Luật Kế toán năm 2003 cho phép gộp kỳ kế toán năm đầu tiên hoặc kỳ kế toán năm cuối cùng thì được phép cộng với kỳ kế toán năm tiếp theo hoặc cộng với kỳ kế toán năm trước đó với điều kiện không quá 15 tháng. Tuy nhiên, Luật Kế toán năm 2015 lại quy định kỳ kế toán năm đầu tiên hoặc cuối cùng phải không quá 90 ngày. Quy định này làm phát sinh vướng mắc đối với trường hợp quý 2 và quý 3 kéo dài 92 ngày, dẫn đến việc các đơn vị vẫn phải lập báo cáo tài chính nếu kỳ đầu tiên hoặc kỳ cuối cùng rơi vào quý 2 và 3, dẫn đến tốn kém chi phí và thời gian. Để thuận tiện cho công tác kế toán, giảm bớt thời gian và chi phí tại các đơn vị mới thành lập hoặc chấm dứt hoạt động, cần thiết phải sửa đổi theo hướng quy định nếu kỳ đầu tiên hoặc cuối cùng không quá 3 tháng thì được gộp với các kỳ có liên quan.

(2) Một số quy định chưa đảm bảo nâng cao tính minh bạch của báo cáo tài chính và trách nhiệm giải trình trước công chúng của đơn vị có lợi ích công chúng, doanh nghiệp Nhà nước và các đơn vị có quy mô lớn:

- Hiện nay, tính tuân thủ của một số doanh nghiệp chưa cao, gây ảnh hưởng xấu đến môi trường kinh doanh, ổn định kinh tế vĩ mô. Một số đơn vị thuộc lĩnh vực kinh doanh lập báo cáo tài chính chưa tuân thủ Chuẩn mực kế toán và Chế độ kế toán nên còn nhiều sai sót, làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư. Việc cung cấp thông tin không trung thực có thể gây những hậu quả xấu cho môi trường đầu tư, cho nền kinh tế và tình hình trật tự an toàn xã hội, gây khiếu kiện kéo dài. Thời gian vừa qua, nhiều vụ án kinh tế bị khởi tố cũng bắt nguồn từ việc đơn vị không cung cấp thông tin trung thực, báo cáo tài chính không tuân thủ Chuẩn mực kế toán và Chế độ kế toán. Vì vậy, cần sửa đổi để đảm bảo đơn vị phải tuân thủ nghiêm Chuẩn mực kế toán và Chế độ kế toán, góp phần phòng chống tiêu cực, tham nhũng, lãng phí;

- Một số đơn vị lập báo cáo cho một số mục đích đặc biệt như cung cấp riêng cho nhà đầu tư nước ngoài, báo cáo riêng về thuế, đánh giá xếp hạng tín nhiệm... nhưng vẫn gọi là báo cáo tài chính làm người sử dụng báo cáo tài chính hiểu chưa đúng về tình hình tài chính dẫn đến đưa ra các quyết định không phù hợp. Mặt khác, hiện nay có sự bất cập, chồng chéo về phạm vi hoặc không rõ về phạm vi áp dụng của một số văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến công tác kế toán, lập và trình bày báo cáo tài chính, gây khó khăn cho các đơn vị trong việc áp dụng quy định của pháp luật cho công tác kế toán. Ví dụ một số quy định căn cứ quy định về thuế nhưng phạm vi không nói rõ là áp dụng cho thuế hay kế toán; Một số cơ quan đưa ra các quy định về quản trị nhưng lại có nội hàm về kế toán khác với quy định của Chuẩn mực kế toán và Chế độ kế toán. Vì vậy, để làm rõ sự khác biệt giữa báo cáo tài chính (sử dụng cho mục đích chung) và báo cáo sử dụng cho mục đích đặc biệt thì cần có những sửa đổi theo hướng các báo cáo lập theo cơ sở khác với quy định của Chuẩn mực kế toán, Chế độ kế toán thì không gọi là báo cáo tài chính để nâng cao tính minh bạch, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư và người sử dụng báo cáo tài chính;

(3) Hiện nay, Luật quy định thời hạn nộp báo cáo tài chính hợp nhất của các đơn vị công là 90 ngày. Tuy nhiên, các đơn vị công có tổ chức bộ máy rất đa dạng và phức tạp từ Trung ương đến địa phương, nên nhiều đơn vị như các Bộ, UBND cấp tỉnh không kịp lập báo cáo theo Luật định. Vì vậy, để đảm bảo tính khả thi và phù hợp với thực tiễn, cần cho phép kéo dài thời hạn các đơn vị công nộp báo cáo hợp nhất từ 90 ngày lên 120 ngày kể từ ngày kết thúc niên độ kế toán.

**2. Về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, nâng cao năng lực quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán; xây dựng bộ máy tinh gọn, hiệu quả; nâng cao trách nhiệm người đứng đầu; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp người làm kế toán; đảm bảo sự nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật**

***2.1. Về chức năng quản lý Nhà nước của Bộ Tài chính, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND cấp tỉnh chưa được quy định rõ***

- Khoản 2 Điều 71 Luật Kế toán năm 2015 quy định Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về kế toán, có các nhiệm vụ xây dựng, trình Chính phủ quyết định chiến lược, chính sách phát triển kế toán; xây dựng, trình Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền văn bản quy phạm pháp luật về kế toán. Như vậy, chưa quy định chưa rõ Bộ Tài chính có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật nào, văn bản nào phải trình Chính phủ. Do đó cần quy định cụ thể hơn về chức năng, nhiệm vụ của Bộ Tài chính.

- Khoản 3 Điều 71 Luật 2015 quy định các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài chính thực hiện quản lý nhà nước về kế toán trong ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách. Quy định về trách nhiệm trong việc phối hợp quản lý Nhà nước về kế toán còn rất chung chung, các bộ, ngành trên thực tế không xác định nội dung công việc cần phải thực hiện, nội dung công việc cần phải phối hơp với Bộ Tài chính. Bên cạnh đó, qua hoạt động kiểm tra, giám sát của Bộ Tài chính cho thấy, với quy định hiện nay các Bộ, ngành cũng rất khó khăn xác định được trách nhiệm của mình, để từ đó chủ động thực thi các biện pháp theo thẩm quyền.

- Ngân hàng Nhà nước là cơ quan quản lý các tổ chức tín dụng theo Luật Các tổ chức tín dụng; Luật Kế toán hiện nay không quy định Ngân hàng Nhà nước có thẩm quyền ban hành Chế độ kế toán áp dụng cho các tổ chức tín dụng. Hiện nay, các tổ chức tín dụng thực hiện theo Luật Các tổ chức tín dụng, thực hiện các quy trình giao dịch, thanh toán với khách hàng với các đặc điểm đặc thù riêng không chỉ đối với cả hệ thống mà còn đối với từng ngân hàng. Ngoài các yêu cầu chung, các ngân hàng có yêu cầu riêng đối với hệ thống kiểm soát, quy trình kiểm soát giao dịch, thanh toán. Trên thực tế, các đơn vị này có nhiều vướng mắc liên quan đến chữ ký, mẫu chứng từ, lưu chuyển chứng từ, quy trình thanh toán,… nhất là trong bối cảnh chuyển đổi số hiện nay.

Trên thực tế, sau khi Luật Kế toán năm 2015 được ban hành, Ngân hàng Nhà nước đã có các văn bản hướng dẫn về chế độ kế toán, hướng dẫn cụ thể về các nội dung chứng từ, tài khoản, sổ và báo cáo kế toán. Tuy nhiên, để có đầy đủ căn cứ thực hiện, cần có quy định cụ thể giao cho Ngân hàng Nhà nước có thẩm quyền ban hành Chế độ kế toán hoặc các văn bản quy phạm pháp luật về kế toán áp dụng cho các tổ chức tín dụng, chi nhánh nước ngoài của tổ chức tín dụng và các đối tượng khác thuộc phạm vi quản lý. Để đảm bảo tính thống nhất chung, các Chế độ kế toán do Ngân hàng nhà nước ban hành cần phải theo nguyên tắc tuân thủ Chuẩn mực kế toán quy định trong Luật Kế toán.

- Khoản 4 Điều 71 Luật kế toán 2015 quy định UBND cấp tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm quản lý nhà nước về kế toán tại địa phương. Quy định này còn khá chung chung dẫn tới việc các địa phương không có căn cứ để xác định nội dung công việc quản lý nhà nước cần phải thực hiện. Bên cạnh đó, qua hoạt động kiểm tra, giám sát của Bộ Tài chính cũng cho thấy, với quy định hiện nay các địa phương cũng rất khó khăn xác định được trách nhiệm của mình, để từ đó chủ động thực thi các biện pháp theo thẩm quyền.

Thực tế hoạt động của các đơn vị kế toán tại các địa phương khá phức tạp, với việc các đơn vị kế toán được tổ chức theo đơn vị dự toán với quy mô khác nhau, theo tổ chức hoạt động của đơn vị; có rất nhiều đơn vị kế toán có quy mô rất nhỏ, không đủ cán bộ để làm công tác kế toán[[3]](#footnote-3), dẫn đến áp lực đối với người làm kế toán. Việc xác định cấp đơn vị dự toán ở các tỉnh khác nhau, dẫn đến việc tổ chức bộ máy kế toán của các đơn vị dự toán, cả cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp, nếu xét trên bình diện cả nước là không thống nhất. Các đặc điểm này phụ thuộc và tổ chức hoạt động của từng địa phương, thậm chí thay đổi theo từng giai đoạn.

Các đơn vị có quy mô nhỏ là đặc điểm phổ biến ở các địa phương, thể hiện qua các đơn vị ở cấp quận huyện[[4]](#footnote-4). Đây là các đơn vị báo cáo có quy mô rất nhỏ, nhiều đơn vị hiện nay không được bố trí vị trí việc làm về kế toán dẫn đến phát sinh sai sót trong việc quản lý các nguồn lực của nhà nước, chất lượng thông tin báo cáo tài chính rất hạn chế, hoạt động thiếu chuyên nghiệp, có nguy cơ thất thoát tài sản của Nhà nước. Về yêu cầu quản lý, các hoạt động tài chính, tài sản công, việc nhận sử dụng nguồn lực của nhà nước tại các đơn vị này cần được quản lý chặt chẽ, an toàn. Theo đó các thông tin số liệu phải được ghi chép kế toán đầy đủ, minh bạch, đúng quy định, đảm bảo chuyên nghiệp và hiệu quả.

Ngoài ra, do số lượng đơn vị kế toán rất lớn, phân bổ rộng khắp ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nếu nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra chỉ được giao cho Bộ Tài chính sẽ không đảm bảo tính khả thi vì không đủ nguồn lực. Vì vậy, việc phân cấp cho UBND cấp tỉnh thực hiện thanh tra, kiểm tra tại địa phương là phù hợp.

***2.2. Quy định về trách nhiệm người đứng đầu chưa rõ ràng:***

- Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương sử dụng thuật ngữ người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu. Luật Lao động sử dụng thuật ngữ người đứng đầu cơ quan, tổ chức có tư cách pháp nhân và người được ủy quyền theo quy định pháp luật. Như vậy, trong khu vực công không có quy định về người đại diện theo pháp luật. Luật Kế toán năm 2015 chỉ quy định các nội dung liên quan đến người đại diện theo pháp luật. Có một số ý kiến cho rằng các quy định này không áp dụng cho các đơn vị thuộc khu vực công.

- Thời gian gần đây, nhiều vụ án kinh tế đã cho thấy nhiều người đứng đầu đơn vị thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng. Hiện nay, đã có nhiều ý kiến phản ánh vướng mắc, cần được bổ sung để phù hợp với pháp luật.

Vì vậy, cần sửa quy định theo hướng xác định trách nhiệm của các cá nhân đơn vị trong việc tuân thủ Luật Kế toán; nâng cao trách nhiệm người đứng đầu đơn vị. Quy định này giúp hoàn thiện quy định của pháp luật và phù hợp với các luật khác để tăng cường hiệu quả, hiệu lực quản lý tài chính, tài sản công, đồng thời cũng tạo cơ sở pháp lý để xử lý vi phạm khi người đứng đầu buông lỏng quản lý, thiếu trách nhiệm, phòng chống tham nhũng lãng phí tại các đơn vị công.

***2.3. Quy định về quyền và trách nhiệm của người làm kế toán chưa phù hợp:***

Hiện nay, nhiều người làm công tác kế toán vi phạm pháp luật thụ động do phải chấp hành mệnh lệnh của lãnh đạo trong khi Luật chưa có quy định về việc người làm kế toán khi được quyền báo cáo và bảo lưu ý kiến của mình để phòng tránh rủi ro nghề nghiệp. Vì vậy, để đảm bảo quyền lợi hợp pháp của người làm kế toán, khắc phục tình trạng né tránh, đùn đẩy, sợ sai, sợ trách nhiệm, không dám nghĩ, không dám làm của kế toán trưởng và người làm công tác kế toán, Luật cần bổ sung trường hợp người làm kế toán có ý kiến khác với cấp trên và đã bảo lưu ý kiến của mình thì không phải chịu trách nhiệm về các sai phạm khi chấp hành ý kiến chỉ đạo của cấp trên. Quy định này sẽ giúp cho người làm kế toán giảm bớt rủi ro nghề nghiệp, yên tâm công tác, mạnh dạn có ý kiến khi phát hiện chỉ đạo của cấp trên sai nguyên tắc và đạo đức nghề nghiệp, từ đó góp phần phòng chống tham nhũng, tiêu cực ngay tại đơn vị.

***2.4. Một số quy định chưa đảm bảo nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật***

- Thời gian vừa qua, pháp luật đã có một số thay đổi liên quan đến tên gọi các đơn vị thuộc khu vực công nên một số thuật ngữ đã không còn phù hợp, như: “đơn vị sự nghiệp sử dụng ngân sách nhà nước”, “đơn vị sự nghiệp không sử dụng ngân sách nhà nước”. Ngoài ra, quy định hiện nay chưa nêu rõ đến các đơn vị như: Tổ chức chính trị; tổ chức chính trị - xã hội; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức, cơ quan, đơn vị khác là đơn vị sử dụng NSNN; đơn vị được giao nhiệm vụ quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; đơn vị hoạt động theo pháp luật về hội; tổ chức nghề nghiệp; quỹ xã hội, quỹ từ thiện; đơn vị có các hoạt động huy động, đóng góp nguồn lực xã hội không vì mục đích lợi nhuận. Vì vậy, cần sửa đổi để Luật Kế toán phù hợp với các quy định khác của pháp luật đối với đơn vị công để tăng cường trách nhiệm của các đơn vị trong việc thực thi pháp luật.

- Theo Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 thì các tổ chức tín dụng được định nghĩa là tổ chức kinh tế nhưng Luật Kế toán mới chỉ có khái niệm doanh nghiệp mà chưa có đối tượng áp dụng là các tổ chức kinh tế. Vì vậy, cần bổ sung đối tượng áp dụng là các tổ chức kinh tế để phù hợp với Luật Các tổ chức tín dụng.

**III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT**

**1. Nhóm nội dung: Tháo gỡ khó khăn, góp phần thúc đẩy cho hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp**

***1.1. Áp dụng Chuẩn mực quốc tế về kế toán (IFRS) và xây dựng khuôn khổ pháp lý cho việc áp dụng IFRS tại Việt Nam***

Để thực hiện áp dụng IFRS tại Việt Nam, đề nghị giao Bộ Tài chính quy định cụ thể về đối tượng, phạm vi, lộ trình, thể thức và phương pháp áp dụng chuẩn mực quốc tế về kế toán.

Việc cho phép các đơn vị có nhu cầu và khả năng áp dụng IFRS sẽ góp phần giúp đạt các mục tiêu:

- Ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát, thúc đẩy tăng trưởng do việc áp dụng IFRS là một trong các yếu tố để được các định chế quốc tế nâng hạng thị trường chứng khoán và được quốc tế công nhận là nền kinh tế thị trường;

- Tranh thủ cơ hội thu hút đầu tư nước ngoài do các doanh nghiệp FDI lớn như Samsung, LG, Panasonic, Hiệp hội các doanh nghiệp châu Âu, Hoa Kỳ… đều mong muốn được áp dụng IFRS;

- Giúp các doanh nghiệp Việt Nam như Vinfast, Viettel dễ dàng niêm yết trên thị trường quốc tế và các doanh nghiệp như PVN, EVN… dễ dàng tiếp cận với nguồn vốn từ các thị trường tài chính quốc tế;

- Phù hợp với Nghị quyết của quốc hội về chống xói mòn thuế toàn cầu do Nghị quyết quy định căn cứ để xác định thuế tối thiểu dựa trên báo cáo tài chính được lập theo IFRS.

***1.2. Hỗ trợ sự phát triển của các doanh nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ; Giảm bớt thời gian, chi phí cho công tác kế toán của đơn vị; Nâng cao tính minh bạch và tuân thủ báo cáo tài chính của các đơn vị có quy mô lớn; phòng chống rửa tiền***

(1) Về dịch tài liệu ra tiếng Việt: Cho phép các tài liệu kế toán chỉ phải dịch ra tiếng Việt khi cơ quan Nhà nước có thẩm quyền yêu cầu. Các loại tài liệu kế toán giống nhau về nội dung, biểu mẫu thì chỉ phải dịch một lần.

(2) Về kỳ kế toán đầu tiên và cuối cùng của đơn vị: Cho phép Trường hợp kỳ kế toán năm đầu tiên hoặc kỳ kế toán năm cuối cùng có thời gian ***không quá 3 tháng*** thì được phép cộng với kỳ kế toán năm tiếp theo hoặc cộng với kỳ kế toán năm trước đó để tính thành một kỳ kế toán năm; kỳ kế toán năm đầu tiên hoặc kỳ kế toán năm cuối cùng phải không quá 15 tháng.

(3) Về Báo cáo tài chính

- Đối với các đơn vị thuộc lĩnh vực kinh doanh, ngoại trừ các đơn vị có quy mô vừa, nhỏ, siêu nhỏ theo quy định của pháp luật: Chuẩn mực về kế toán và Chế độ kế toán mà đơn vị áp dụng là căn cứ để lập và trình bày Báo cáo tài chính của đơn vị. Các loại báo cáo lập theo các quy định khác với Chuẩn mực về kế toán và Chế độ kế toán không được gọi là báo cáo tài chính.

- Đơn vị có quy mô vừa, nhỏ, siêu nhỏ theo quy định của pháp luật lập và trình bày báo cáo tài chính theo Chế độ kế toán đơn giản.

- Báo cáo tài chính hợp nhất của đơn vị công phải được nộp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong thời hạn 120 ngày, kể từ ngày kết thúc kỳ kế toán năm theo quy định của pháp luật.

**2. Nhóm nội dung: Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, nâng cao năng lực quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán; đảm bảo sự nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật**

***2.1. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, nâng cao năng lực quản lý Nhà nước trong lĩnh vực kế toán***

(1) Về chức năng quản lý Nhà nước của Bộ Tài chính: quy định rõ hơn nhiệm vụ của Bộ Tài chính trong việc trình Chính phủ ban hành và ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền; quy định phạm vi, lộ trình áp dụng chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế.

(2) Về chức năng quản lý Nhà nước của Bộ và cơ quan ngang Bộ: quy định rõ hơn trách nhiệm của các Bộ, ngành khác khi thực hiện quản lý nhà nước về kế toán.

(3) Quy định rõ hơn trách nhiệm, quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND cấp tỉnh trong việc hướng dẫn, chỉ đạo, thanh tra, kiểm tra, giám sát trong lĩnh vực kế toán.

***2.2. Sửa đổi quy định về đối tượng áp dụng Luật Kế toán để đảm bảo sự nhất quán và phù hợp với các quy định khác của pháp luật***

Về đối tượng áp dụng Luật:

- Cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập;

- Tổ chức chính trị; tổ chức chính trị - xã hội; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức, cơ quan, đơn vị khác là đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước; Đơn vị được giao nhiệm vụ quản lý quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; đơn vị hoạt động theo pháp luật về hội; tổ chức nghề nghiệp; quỹ xã hội, quỹ từ thiện; đơn vị có các hoạt động huy động, đóng góp nguồn lực xã hội không vì mục đích lợi nhuận.

- Doanh nghiệp, tổ chức kinh tế được thành lập và hoạt động theo pháp luật Việt Nam; chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp, tổ chức kinh tế nước ngoài hoạt động tại Việt Nam.

**C. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT KIỂM TOÁN ĐỘC LẬP**

**I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI THỰC HIỆN**

**1. Về công tác lãnh đạo, chỉ đạo, tổ chức triển khai thi hành Luật Kiểm toán độc lập**

***1.1. Công tác chỉ đạo, tổ chức ban hành văn bản quy định chi tiết hướng dẫn thi hành***

Luật Kiểm toán độc lập (Luật KTĐL) được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 29/3/2011 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2012, bao gồm 8 chương, 64 điều. Với vai trò là đạo luật gốc trong lĩnh vực kiểm toán độc lập, Luật KTĐL đã góp phần thể chế hóa kịp thời các chủ trương, đường lối của Đảng trong lĩnh vực kiểm toán độc lập phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và đẩy nhanh sự nghiệp công hóa, hiện đại hóa đất nước.

Qua thực tiễn 11 năm thi hành, Luật KTĐL đã phát huy vai trò quan trọng trong việc tạo hành lang pháp lý cơ bản và quan trọng cho việc triển khai cơ chế, chính sách, thực hiện công khai minh bạch báo cáo tài chính của các doanh nghiệp, ngăn ngừa lãng phí, tham nhũng, phục vụ tốt hơn cho công tác quản lý và điều hành của Chính phủ, hoạt động của doanh nghiệp, nhất là công khai minh bạch thông tin tài chính của các doanh nghiệp niêm yết. Cùng với đó vai trò và năng lực quản lý nhà nước về kiểm toán từng bước được nâng cao; việc kiểm tra, giám sát tuân thủ pháp luật về kiểm toán được thực hiện phù hợp, hiệu quả; Giúp các đơn vị xác định giá trị vốn đầu tư đúng đắn, góp phần loại bỏ các chi phí bất hợp lý, góp phần làm lành mạnh hoạt động quản ký đầu tư xây dựng cơ bản; Mở rộng quan hệ hợp tác quốc tế về kiểm toán thúc đẩy tiến trình mở cửa, hội nhập kinh tế của Việt Nam.

Gần đây, Đảng ta đã ban hành nhiều văn bản thể hiện quan điểm, chủ trương mới liên quan đến lĩnh vực kiểm toán cần được thể chế hóa. Đồng thời, thực tiễn thi hành thời gian qua cho thấy, Luật KTĐL còn có nhiều tồn tại, vướng mắc cần phải được nghiên cứu sửa đổi.

Trên cơ sở đó, Bộ Tài chính đã phối hợp với các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tiến hành tổng kết đánh giá các kết quả đạt được và xác định các tồn tại, bất cập của Luật KTĐL cũng như các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật KTĐL trong thời gian qua.

Để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật KTĐL, Bộ Tài chính đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương, các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp có liên quan xây dựng, trình Chính phủ ban hành 05 nghị định (trong đó có 02 nghị định đã được sửa đổi, bổ sung là Nghị định quy định về kiểm toán đơn vị có lợi ích công chúng và Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán độc lập), ban hành theo thẩm quyền 21 Thông tư.

Nhìn chung đến nay, hệ thống văn bản pháp luật về kiểm toán tương đối đầy đủ, đồng bộ, tạo khung pháp lý cần thiết cho việc triển khai hoạt động kiểm toán độc lập.

***1.2. Công tác phổ biến, tuyên truyền, theo dõi, đôn đốc, hướng dẫn tháo gỡ khó khăn vướng mắc, khó khăn trong thi hành Luật KTĐL***

Ngay sau khi Luật KTĐL được ban hành, Bộ Tài chính, các Bộ, ngành, các đơn vị trong nền kinh tế đã tích cực triển khai các hoạt động tuyên truyền, phổ biến nội dung Luật với nhiều hình thức đa dạng như: Tổ chức hội nghị, hội thảo, tọa đàm, truyền thông; tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng nhằm nâng cao nhận thức chung cho người dân, doanh nghiệp và các cơ quan quản lý nhà nước về pháp luật kiểm toán độc lập cũng như vai trò kiểm toán độc lập trong sự thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội… Tại các doanh nghiệp, đơn vị, công tác phổ biến pháp luật về kiểm toán độc lập cũng được người đứng đầu doanh nghiệp, đơn vị quan tâm, tích cực triển khai như: Tổ chức hội nghị, hội thảo, tập huấn cho các kiểm toán viên, kế toán viên, người làm công tác tài chính kế toán; xây dựng phim tài liệu về nội dung 30 năm kiểm toán độc lập trong đó có nội dung triển khai Luật KTĐL và phát sóng trên đài truyền hình trung ương; tuyên truyền trên các phương tiện truyền hình, báo viết; biên soạn, in ấn ấn phẩm, sách về kiểm toán độc lập.

Ngoài ra, đơn vị được Bộ Tài chính chấp thuận cho cập nhật kiến thức cho kiểm toán viên cũng đã tích cực bồi dưỡng cập nhật kiến thức pháp luật về kiểm toán độc lập cho kế toán viên, kiểm toán viên và người hành nghề kế toán, kiểm toán trên phạm vi cả nước.

Nhìn chung, công tác tuyên truyền, phổ biến Luật KTĐL đã được tiến hành một cách bài bản, nghiêm túc, bảo đảm tính kịp thời và khoa học. Qua đó, tạo sự chuyển biến trong nhận thức về vai trò, tầm quan trọng của kiểm toán độc lập trong sự nghiệp phát triển của đất nước.

**2. Về đánh giá kết quả chủ yếu trong thi hành Luật Kiểm toán độc lập**

***2.1. Đánh giá chung***

Luật KTĐL là cơ sở pháp lý quan trọng, đóng vai trò trung tâm trong hệ thống các văn bản pháp luật về kiểm toán độc lập.

Các văn bản quy phạm pháp luật về kiểm toán độc lập đã điều chỉnh tương đối toàn diện các vấn đề pháp lý về hoạt động kiểm toán độc lập (về thi, cấp chứng chỉ kiểm toán viên; về cập nhật kiến thức hàng năm cho kiểm toán viên; về đăng ký hành nghề kiểm toán; về cung cấp dịch vụ kiểm toán; về đơn vị được kiểm toán; về kiểm toán báo cáo tài chính của đơn vị có lợi ích công chúng; về cung cấp, sử dụng dịch vụ kiểm toán qua biên giới; về kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán; về chế tài xử phạt vi phạm đối với kiểm toán viên, doanh nghiệp kiểm toán, đơn vị được kiểm toán) phù hợp với thực tiễn và tạo lập được hành lang pháp lý vững chắc, góp phần thúc đẩy kiểm toán độc lập phát triển.

Luật KTĐL và các văn bản hướng dẫn thi hành được ban hành kịp thời, thống nhất, đồng bộ đảm bảo các đối tượng áp dụng không gặp phải các vướng mắc, tạo cơ sở để duy trì trật tự, kỷ cương, ngăn ngừa những hành vi vi phạm pháp luật; đấu tranh phòng, chống thất thoát, tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực kiểm toán ảnh hưởng đến quyền và lợi ích chính đáng của doanh nghiệp, nhà đầu tư trong và ngoài nước, chủ sở hữu vốn và các chủ nợ; đồng thời duy trì môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng giữa các doanh nghiệp kiểm toán (DNKT), bảo đảm các quy định của pháp luật về kiểm toán độc lập được thực hiện nghiêm túc; thúc đẩy các kiểm toán viên (KTV) hành nghề và DNKT ra được báo cáo kiểm toán trung thực và hợp lý để đáp ứng nhu cầu xã hội. Bên cạnh đó, vai trò và năng lực quản lý nhà nước về kiểm toán từng bước được nâng cao; việc kiểm tra, giám sát tuân thủ pháp luật về kiểm toán được thực hiện phù hợp, hiệu quả.

Tóm lại, việc ban hành Luật KTĐL về cơ bản đã đảm bảo tính kịp thời, phù hợp, thống nhất và đồng bộ. Các quy định trong Luật KTĐL đã phản ánh đúng và phù hợp với trình độ phát triển của kinh tế xã hội, bắt nhịp kịp thời với sự phát triển của xã hội, đáp ứng yêu cầu của xã hội trong việc có những quy định pháp luật để điều chỉnh trong lĩnh vực kiểm toán độc lập. Bên cạnh đó, các quy định trong Luật cũng thể hiện sự thống nhất, không bị chồng chéo, trùng lặp hoặc mâu thuẫn với các văn bản quy phạm pháp luật khác.

***2.2. Đánh giá việc thực hiện một số quy định cụ thể trong Luật KTĐL***

***a) Đánh giá về hoạt động quản lý nhà nước***

*- Về công tác xây dựng văn bản, hoàn thiện thể chế về kiểm toán độc lập*

Để triển khai Luật KTĐL, Bộ Tài chính trình Chính phủ ban hành các Nghị định hướng dẫn Luật (Nghị định số 17/2012/NĐ-CP ngày 13/3/2012 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật KTĐL; Nghị định số 41/2018/NĐ-CP ngày 12/3/2018 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán độc lập). Đồng thời, Bộ Tài chính đã ban hành các Thông tư hướng dẫn về: Cập nhật kiến thức hàng năm cho kiểm toán viên đăng ký hành nghề kiểm toán; Đăng ký, quản lý và công khai danh sách kiểm toán viên hành nghề kiểm toán; Trình tự, thủ tục cấp, quản lý, sử dụng Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán; Kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán; Hệ thống chuẩn mực kiểm toán và các dịch vụ đảm bảo có liên quan (Hệ thống chuẩn mực kiểm toán Việt Nam; Các chuẩn mực Việt Nam về hợp đồng dịch vụ soát xét; Chuẩn mực kiểm toán Việt Nam về kiểm toán báo cáo quyết toán dự án hoàn thành; Chuẩn mực Việt Nam về dịch vụ liên quan; Khuôn khổ Việt Nam về hợp đồng dịch vụ đảm bảo; Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp kế toán, kiểm toán); Kiểm toán độc lập đối với đơn vị có lợi ích công chúng (ĐVCLICC).

Các văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành Luật KTĐL được ban hành kịp thời, đảm bảo tiến độ đề ra, tạo lập được một hệ thống văn bản pháp luật về kiểm toán độc lập đồng bộ, thống nhất với các văn bản pháp luật có liên quan, thực hiện đơn giản hóa thủ tục hành chính, giảm chi phí cho doanh nghiệp, nhà đầu tư, phù hợp với tình hình phát triển kinh tế xã hội và chuẩn mực quốc tế. Qua đó góp phần đưa Luật KTĐL trở thành một bộ phận cấu thành quan trọng của hệ thống công cụ quản lý kinh tế vĩ mô, đóng vai trò tích cực phục vụ phát triển kinh tế - xã hội.

- *Về công tác quản lý hành nghề kiểm toán*

Căn cứ quy định của Luật KTĐL và các văn bản hướng dẫn, từ năm 2012 đến nay Bộ Tài chính đã thực hiện tiếp nhận hồ sơ, xem xét, thẩm định và cấp hàng nghìn lượt giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán cho KTV hành nghề; hàng trăm lượt giấy chứng nhận đủ điều kiện cung cấp dịch vụ kiểm toán cho DNKT. Hiện nay, số lượng KTV hành nghề được cấp giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán là gần 2.400, số lượng DNKT được cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện cung cấp dịch vụ kiểm toán là hơn 220.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **STT** | **Chỉ tiêu** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** |
| 1 | Số lượng DN kiểm toán | 155 | 134 | 140 | 142 | 151 | 169 | 185 | 192 | 203 | 210 | 212 | 219 |
| 2 | Tổng số KTV hành nghề | 1.206 | 1.400 | 1.528 | 1.709 | 1.840 | 1.949 | 2.037 | 2.250 | 2.311 | 2.308 | 2.181 | 2.292 |

Nhìn chung, các văn bản quy định về quản lý hành nghề kiểm toán được ban hành đầy đủ và đồng bộ. Về cơ bản, công tác quản lý hành nghề kiểm toán được thực hiện nghiêm túc và thường xuyên.

Việc kiểm tra thực tế hành nghề của KTV tại DNKT được thực hiện bằng nhiều biện pháp trong đó việc kiểm tra qua hồ sơ đóng BHXH là hiệu quả nhất. Tuy nhiên, việc tra cứu bảo hiểm xã hội để đối chiếu quá trình công tác của kiểm toán viên chủ yếu vẫn do các KTV tự kê khai, sao chụp và nộp trong hồ sơ. Không có quy định để các cán bộ thẩm định hồ sơ có thể chủ động truy cập vào hệ thống BHXH để khai thác, kiểm tra thông tin.

Tóm lại, các quy định pháp lý về quản lý hành nghề kiểm toán tương đối đồng bộ, thống nhất, kịp thời, bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả thúc đẩy các KTV hành nghề và DNKT ra được báo cáo kiểm toán trung thực và hợp lý để đáp ứng nhu cầu xã hội. Bên cạnh đó, vai trò và năng lực quản lý nhà nước về kiểm toán từng bước được nâng cao; việc kiểm tra, giám sát tuân thủ pháp luật về kiểm toán được thực hiện phù hợp, hiệu quả.

*- Về công tác kiểm tra giám sát chất lượng dịch vụ kiểm toán*

Để triển khai công tác kiểm tra, giám sát chất lượng dịch vụ kiểm toán, căn cứ khoản 5 Điều 52 Luật KTĐL, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 157/2014/TT-BTC ngày 23/10/2014 hướng dẫn về kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán (Thông tư 157). Về cơ bản, các quy định về kiểm tra chất lượng dịch vụ kiểm toán đã đầy đủ. Việc kiểm tra đã được thực hiện thường xuyên, liên tục góp phần ngăn ngừa, xử lý các sai phạm, nâng cao chất lượng dịch vụ kiểm toán.

*- Về công tác xử lý vi phạm về kiểm toán độc lập*

+ Về xử lý vi phạm chất lượng dịch vụ kiểm toán

Việc xử lý vi phạm về chất lượng dịch vụ kiểm toán của DNKT và KTV hành nghề được thực hiện theo quy định của Luật KTĐL và các văn bản hướng dẫn của Bộ Tài chính. Theo đó, từ năm 2013 đến nay, đã có 114 KTV bị đình chỉ hành nghề kiểm toán do vi phạm nghiêm trọng chuẩn mực kiểm toán hoặc không có đủ số giờ cập nhật kiến thức hàng năm theo quy định, 03 DNKT bị đình chỉ kinh doanh dịch vụ kiểm toán do vi phạm nghiêm trọng chuẩn mực kiểm toán, 03 DNKT bị thu hồi giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán do không đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán.

+ Về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực kiểm toán

Từ năm 2015 đến nay, có 67 DNKT và 08 KTV bị xử phạt vi phạm hành chính về các hành vi vi phạm, gồm: (1) Nộp báo cáo tình hình duy trì điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán cho Bộ Tài chính hàng năm hoặc khi có yêu cầu chậm từ 15 ngày trở lên so với thời hạn quy định; (2) Thực hiện kiểm toán khi thuộc một trong các trường hợp không được thực hiện kiểm toán theo quy định của pháp luật; (3) Không thông báo bằng văn bản cho Bộ Tài chính khi có thay đổi danh sách KTV hành nghề đã đăng ký với Bộ Tài chính; (4) Không nộp báo cáo tình hình duy trì điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán hàng năm; (5) Không nộp báo cáo kết quả tự kiểm tra chất lượng dịch vụ kiểm toán cho Bộ Tài chính.

***b) Đánh giá về cung thị trường***

Số lượng người được cấp chứng chỉ KTV của Việt Nam cho đến thời điểm tháng 5/2024 là 6.387 người, trong đó có 2.501 người đang làm việc trong các DNKT (chiếm 39% số người có chứng chỉ KTV).

Tất cả các KTV đều có trình độ cử nhân về tài chính, kế toán, kiểm toán, ngân hàng... trở lên, có ít nhất 36 tháng kinh nghiệm thực tế và được trải qua kỳ thi cấp quốc gia để được cấp chứng chỉ KTV. Với kinh nghiệm công tác và việc trải qua kỳ thi chứng chỉ KTV, các KTV hành nghề đều có kiến thức tổng hợp về pháp luật kinh tế, tài chính doanh nghiệp, chính sách thuế, kế toán, kiểm toán. Khi đăng ký hành nghề kiểm toán, để đảm bảo chất lượng dịch vụ cung cấp, hàng năm KTV phải cập nhật kiến thức theo thời gian quy định hàng năm.

Trong hơn 10 năm thực hiện Luật KTĐL, số lượng KTV hành nghề luôn có sự biến động. Số lượng KTV hành nghề tăng lên qua các năm và tương đối phù hợp với quy mô của nền kinh tế, nhu cầu được kiểm toán theo quy định của pháp luật hiện hành. Tính đến tháng 6/2024, trên cả nước có 2.420 KTV hành nghề, cụ thể như sau:

*(Biểu số 01: Số lượng kiểm toán viên hành nghề từ năm 2013-2023)*

Nhìn chung, các quy định về KTV hành nghề là khá đầy đủ. Tuy nhiên, cũng còn một số ít nội dung cần được quy định cụ thể và chặt chẽ hơn đảm bảo quản lý thống nhất giữa các chủ thể tham gia thị trường, chẳng hạn như quy định về việc ký báo cáo kiểm toán quá một thời gian nhất định liên tục cho một khách hàng.

***c) Về doanh nghiệp kiểm toán***

Trước nhu cầu của thị trường, đặc biệt là hoạt động đầu tư nước ngoài, năm 1991 Bộ Tài chính thành lập 2 công ty kế toán, kiểm toán trực thuộc Bộ Tài chính như những bước đi thử nghiệm và lấy kinh nghiệm thực tế để xây dựng văn bản pháp luật về kiểm toán độc lập.

Kể từ khi Luật KTĐL ra đời, điều kiện hoạt động kiểm toán đối với các DNKT có sự thay đổi. Mỗi DNKT phải có ít nhất 5 KTV hành nghề thay vì 3 KTV hành nghề như trước đây. Thêm vào đó yêu cầu về vốn pháp định đã được quy định tại Nghị định 17/2012/NĐ-CP ngày 13/3/2012. Cụ thể vốn pháp định đối với công ty TNHH kiểm toán là 3 tỷ đồng (từ ngày 01/01/2015 là 5 tỷ đồng), trong đó trên 50% vốn điều lệ phải thuộc về các KTV hành nghề. Một KTV hành nghề không được đồng thời là thành viên góp vốn của 02 DNKT trở lên. Các quy định này được áp dụng ngay đối với các công ty thành lập mới, đối với các công ty đã cung cấp dịch vụ kiểm toán trước 01/01/2012 thì quy định này áp dụng từ ngày 01/01/2014. Để thực hiện theo quy định của Luật KTĐL, các công ty đã chủ trương tăng thêm KTV hành nghề và đảm bảo mức vốn pháp định mới đủ điều kiện hoạt động kiểm toán. Ngoài ra, cũng phát sinh xu hướng các công ty tăng cường nguồn lực, như các công ty nhỏ tìm hiểu, đàm phán để sáp nhập nhằm tăng cường quy mô hoạt động.

Hằng năm thường cũng có DNKT ngừng hoạt động do năng lực không đáp ứng yêu cầu, nhưng cũng có nhiều hơn các công ty mới thành lập. Đó là quá trình chọn lọc của thị trường giúp cho các DNKT đủ lớn về quy mô và năng lực tiếp tục hoạt động, thúc đẩy toàn ngành kiểm toán độc lập phát triển như hiện nay, được khách hàng trong nước và quốc tế thừa nhận.

Trong hơn 10 năm thực hiện Luật KTĐL, số lượng DNKT trên thị trường luôn có sự biến động. Số lượng các DNKT tăng lên qua các năm và tương đối phù hợp với quy mô của nền kinh tế, nhu cầu được kiểm toán theo quy định của pháp luật hiện hành. Cụ thể như sau:

 *(Biểu số 02: Số lượng doanh nghiệp kiểm toán từ năm 2012-2023)*

Dịch vụ do các DNKT cung cấp trong những năm đầu chỉ là kiểm toán báo cáo tài chính (BCTC) và dịch vụ kế toán, sau đó doanh thu theo loại dịch vụ có thay đổi theo hướng mở rộng, ngoài dịch vụ kiểm toán, các công ty đã chú trọng phát triển các dịch vụ khác như tư vấn thuế, tư vấn quản lý tài chính, định giá tài sản, tư vấn nguồn nhân lực. Khả năng DNKT đáp ứng nhu cầu của khách hàng ngày càng đa dạng hơn. Vai trò của các DNKT không chỉ dừng lại ở việc xác nhận thông tin mà quan trọng hơn là tư vấn làm gia tăng lợi ích cho doanh nghiệp và đáp ứng yêu cầu của Nhà nước trong quản lý đầu tư xây dựng cơ bản và quá trình tái cơ cấu, cổ phần hóa, đồng thời hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong kiểm soát, quản lý, điều hành đảm bảo tuân thủ các quy định của pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động.

*(Biểu số 03: Doanh thu toàn ngành từ năm 2012-2023)*

Có thể thấy rằng, doanh thu của toàn ngành đã có sự tăng trưởng ổn định trong giai đoạn từ khi Luật KTĐL được ban hành (năm 2012) đến năm 2020. Sau đó, do ảnh hưởng của dịch bệnh Covid-19, doanh thu của toàn ngành kiểm toán độc lập có xu hướng giảm nhẹ. Dù vậy, trong năm 2022-2023, doanh thu toàn ngành đang phục hồi và có xu hướng tăng nhẹ so với thời kỳ trước đó.

Theo thống kê qua các năm, dịch vụ kiểm toán BCTC vẫn là mảng dịch vụ mang lại doanh thu nhiều nhất cho các DNKT. Ngoài ra, các DNKT cũng có doanh thu cao ở mảng cung cấp dịch vụ kiểm toán báo cáo quyết toán dự án hoàn thành và dịch vụ kế toán.

Qua đánh giá, không có biểu hiện rõ nét thiếu hụt về cung dịch vụ kiểm toán, thể hiện qua việc các DNKT còn phải cạnh tranh (hạ giá phí) để tiếp cận và giữ được khách hàng. Tuy nhiên, quy mô các DNKT không đồng đều nhau, bên cạnh các doanh nghiệp lớn, đa phần các DNKT có quy mô nhỏ. Thực tế vẫn có hiện tượng chỉ sáp nhập trên hình thức pháp lý mà thực tế vẫn hoạt động riêng rẽ dưới hình thức chi nhánh.

Nhìn chung, các quy định về DNKT đầy đủ, hợp lý (về tiêu chuẩn, điều kiện đối với DNKT; phạm vi hoạt động, các dịch vụ kiểm toán; các nghĩa vụ của DNKT) tạo cơ sở pháp lý cho các DNKT phát triển cả về số lượng và quy mô, phù hợp với tương quan nhu cầu kiểm toán của xã hội.

Tuy nhiên, một số quy định chưa thực sự chặt chẽ, như: quy định về số lượng KTV hành nghề tối thiểu (05 người) tại một DNKT, chưa phân biệt DNKT đó có một (hay nhiều) chi nhánh; việc coi “kiểm toán báo cáo quyết toán dự án hoàn thành” là dịch vụ kiểm toán mang tính đảm bảo hay chỉ là dịch vụ thỏa thuận trước không mang tính đảm bảo; quy định về mua bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp hoặc trích lập dự phòng rủi ro nghề nghiệp. Cụ thể, khoản 5 Điều 29 quy định DNKT có thể lựa chọn mua bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp hoặc trích lập dự phòng rủi ro nghề nghiệp. Thực tế triển khai cho thấy các DNKT mua bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp với mức phí mua phù hợp sẽ có khả năng bù đắp thiệt hại khi xảy ra hơn là thực hiện trích lập dự phòng. Với mức trích lập dự phòng của các DNKT hiện nay từ 0,5%-1%/doanh thu thì khoản dự phòng trích lập vẫn còn thấp hơn nhiều so với thiệt hại xảy ra (nếu có). Theo kinh nghiệm thông lệ quốc tế thì các DNKT trên thế giới đều thực hiện mua bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp cho các KTV hành nghề. Việc mua bảo hiểm là cần thiết giúp cho hoạt động của doanh nghiệp được ổn định, từ đó có thể thực hiện đồng bộ các hoạt động để phát triển doanh nghiệp, phát triển thị trường.

***2.3. Đánh giá về cầu thị trường***

***a) Về quy định đối tượng bắt buộc kiểm toán***

Khoản 1, Khoản 2 Điều 37 Luật KTĐL và Điều 15 Nghị định số 17/2012/NĐ-CP ngày 13/03/2012 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật KTĐL quy định chi tiết các đơn vị phải được kiểm toán bắt buộc đối với BCTC hàng năm, báo cáo quyết toán dự án hoàn thành và các thông tin tài chính khác của các đơn vị được kiểm toán bao gồm:

- Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

- Tổ chức tín dụng được thành lập và hoạt động theo Luật các tổ chức tín dụng, bao gồm cả chi nhánh ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam;

- Tổ chức tài chính, doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp tái bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm, chi nhánh doanh nghiệp bảo hiểm phi nhân thọ nước ngoài.

- Công ty đại chúng, tổ chức phát hành và tổ chức kinh doanh chứng khoán.

Theo quy định của pháp luật, hiện nay các ĐVCLICC như doanh nghiệp niêm yết, công ty đại chúng, doanh nghiệp nhà nước, các tổ chức tín dụng, bảo hiểm, công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ,… là đối tượng phải kiểm toán BCTC hàng năm. Quy định này là phù hợp với thông lệ quốc tế do tính chất và mức độ ảnh hưởng đến lợi ích công chúng của những đơn vị này.

Đối tượng phải kiểm toán BCTC hiện nay còn bao gồm tất các các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, kể cả công ty TNHH quy mô vốn nhỏ, số lượng người góp vốn ít, không huy động vốn trên thị trường, không phát hành trái phiếu ra công chúng. Vì vậy nhiều đơn vị chỉ sử dụng kiểm toán BCTC cho mục đích tuân thủ, không do nhu cầu thực tế và trả phí rất thấp. Tuy nhiên, hiện nay có những công ty TNHH, công ty cổ phần trong nước có quy mô lớn, sử dụng nhiều lao động chưa phải là đối tượng kiểm toán BCTC bắt buộc, làm hạn chế tính minh bạch thông tin tài chính, ảnh hưởng chung đến môi trường kinh doanh.

Vì vậy, đối với quy định đối tượng kiểm toán BCTC ngoài yêu cầu đảm bảo tính khách quan, minh bạch, trung thực của BCTC còn phải quan tâm đến mục đích, nhu cầu của dịch vụ kiểm toán, tạo ra giá trị thật sự của kiểm toán, giúp cho doanh nghiệp coi trọng giá trị và sẵn sàng trả phí phù hợp để KTV và DNKT thực hiện đầy đủ thủ tục kiểm toán theo chuẩn mực nghề nghiệp. Các đối tượng còn lại, nếu có nhu cầu thì thực hiện dịch vụ soát xét BCTC hàng năm, tự nguyện thực hiện kiểm toán BCTC chỉ khi có nhu cầu thật sự. Ngoài ra, thực tế nên để quy định đối tượng bắt buộc phải kiểm toán cho các cơ quan quản lý đưa ra yêu cầu đối tượng.

***b) Về trách nhiệm, nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán***

Theo quy định tại Điều 39 Luật KTĐL, trách nhiệm lập và trình bày BCTC thuộc về Ban Giám đốc của đơn vị được kiểm toán, phải đảm bảo tuân thủ các quy định và hướng dẫn của Luật Kế toán về chuẩn mực kế toán, chế độ kế toán áp dụng và các quy định pháp luật có liên quan đến việc lập và trình bày BCTC. Tuy nhiên, trên thực tế, một số đơn vị được kiểm toán vẫn chưa tuân thủ đầy đủ các quy định nêu trên, dẫn đến BCTC vẫn còn tồn tại nhiều sai sót. Cá biệt, có tình trạng cố tình che giấu thông tin, làm sai lệch các thông tin kế toán mà DNKT, KTV không phát hiện được.

Như vậy, chất lượng của BCTC có tác động đến chất lượng hoạt động dịch vụ kiểm toán. Tuy nhiên, hiện nay, chế tài xử lý vi phạm về lập và trình bày BCTC vẫn còn thấp, chưa đủ sức răn đe. Theo đó cần xem xét và đánh giá lại tổng thể các chế tài liên quan nhằm đảm bảo chất lượng lập và trình bày BCTC kể cả đã hay chưa thực hiện kiểm toán BCTC.

***2.4. Đánh giá vấn đề liên quan đến hợp tác quốc tế đối với kiểm toán
độc lập***

Ngày 13/11/2014, Việt Nam đã ký Thoả thuận thừa nhận lẫn nhau về dịch vụ kế toán, kiểm toán trong ASEAN (MRA) giữa 10 nước ASEAN. Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ký Quyết định số 1529/QĐ-BTC ngày 09/8/2021 ban hành Quy chế đánh giá đối với kế toán viên chuyên nghiệp tiêu chuẩn ASEAN và Quyết định số 1844/QĐ-BTC ngày 21/9/2021 về việc kiện toàn Ủy ban Giám sát của Việt Nam thực hiện Thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau về dịch vụ kế toán, kiểm toán trong ASEAN (MC Việt Nam).

Theo đó, Bộ Tài chính đã gửi thông báo số 786/TB-BTC ngày 05/11/2021 về việc tiếp nhận hồ sơ đăng ký công nhận là kế toán viên chuyên nghiệp tiêu chuẩn ASEAN tới các doanh nghiệp dịch vụ kế toán, kiểm toán, các hội nghề nghiệp kế toán, kiểm toán. Tất cả các hồ sơ đó đã được MC Việt Nam xem xét đối chiếu với các tiêu chuẩn, điều kiện theo quy định và lựa chọn các hồ sơ đủ điều kiện đệ trình lên Ủy ban Điều phối kế toán viên chuyên nghiệp tiêu chuẩn ASEAN (ACPACC) tại các phiên họp. Trên cơ sở các hồ sơ được MC Việt Nam đệ trình, ACPACC sẽ xem xét, xin ý kiến các nước thành viên ASEAN và phê duyệt (nếu đủ điều kiện) để cấp chứng nhận ASEAN CPA cho ứng viên. Cho đến hiện nay, Việt Nam đã có 246 người đủ điều kiện công nhận chức danh ASEAN CPA và được công khai trên trang web của ACPACC.

Hiện tại, ở Việt Nam, các tổ chức nghề nghiệp quốc tế lớn như ACCA, ICAEW, CPA Australia đều đã có văn phòng đại diện và hoạt động tương đối sớm[[5]](#footnote-5). Thông qua các tổ chức này, Bộ Tài chính đã nhận được hỗ trợ về tài liệu, chuyên gia, qua đó học hỏi kỹ năng chuyên môn, kinh nghiệm quốc tế, là một trong những cơ sở để hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, chuẩn mực nghề nghiệp. Các hội viên của các tổ chức này đều là các chuyên gia cao cấp hoạt động tại các đơn vị, tổ chức khác nhau tại Việt Nam.

Trong 14 năm qua, Diễn đàn quốc tế của các Cơ quan quản lý kiểm toán độc lập (IFIAR) đã trở thành tổ chức quốc tế đi đầu trong việc thúc đẩy các vấn đề chất lượng kiểm toán. Hàng năm, IFIAR đều tổ chức các cuộc họp để các thành viên thảo luận về các vấn đề pháp lý mới nổi, những thách thức đối với nghề kiểm toán và các phương pháp chiến lược để đảm bảo chất lượng kiểm toán bền vững. Ngoài ra, IFIAR cũng công bố các tài liệu nghiên cứu liên quan đến thiết lập cơ quan giám sát chất lượng kế toán, kiểm toán độc lập và hiệu quả.

Hiện nay, Việt Nam chưa tham gia là thành viên của IFIAR, việc tham gia vào IFIAR sẽ giúp Việt Nam học hỏi được những kinh nghiệm thực tế của các nước phát triển và thúc đẩy sự hợp tác trong việc giám sát chất lượng kiểm toán độc lập.

***2.5. Đánh giá hoạt động của tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán***

Khoản 2 Điều 12 Luật KTĐL quy định tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán được bồi dưỡng kiến thức cho kiểm toán viên, kiểm toán viên hành nghề và thực hiện một số nhiệm vụ liên quan đến hoạt động kiểm toán độc lập do Chính phủ quy định.

Các tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán đã thực hiện thường xuyên và có hiệu quả một số công việc:

- Tổ chức các lớp đào tạo, cập nhật kiến thức cho tất cả KTV đăng ký hành nghề theo kế hoạch đã đăng ký với Bộ Tài chính với chương trình và chất lượng giảng dạy ngày càng bài bản và chuyên nghiệp, giúp học viên đáp ứng yêu cầu bình quân mỗi người học 5 ngày (40 giờ) theo đúng quy định của Nhà nước.

- Tham gia các đoàn kiểm tra của Bộ Tài chính, UBCKNN và phối hợp xử lý các sai sót phát hiện sau kiểm tra.

- Thực hiện nghiên cứu, soạn thảo Chuẩn mực kiểm toán Việt Nam phù hợp với Chuẩn mực kiểm toán quốc tế và điều kiện Việt Nam theo hợp đồng giao việc với Bộ Tài chính.

- Cung cấp miễn phí dịch vụ tư vấn chuyên môn về kế toán, kiểm toán, thuế, tài chính, công cụ phần mềm hỗ trợ việc lập và trình bày BCTC, E.Book, xây dựng, đào tạo, phổ biến Chương trình kiểm toán mẫu cho các hội viên.

- Tham gia xây dựng các văn bản pháp luật trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán và các lĩnh vực khác có liên quan của Bộ Tài chính, tham gia xây dựng văn bản nghiệp vụ của Kiểm toán Nhà nước, tham gia quá trình soát xét BCTC do UBCKNN chủ trì và nhiều văn bản quy phạm pháp luật của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam và các tổ chức khác.

- Thực hiện mở rộng hoạt động đối ngoại, tuyên truyền quảng bá
nghề nghiệp.

Các hoạt động của VACPA là những hoạt động rất mới ở Việt Nam, việc tổ chức và hoạt động của VACPA đã theo đúng định hướng để trở thành tổ chức nghề nghiệp chuyên nghiệp, độc lập, góp phần tích cực vào việc nâng cao chất lượng KTV, chất lượng dịch vụ và nâng cao chất lượng và hiệu quả của việc quản lý hành nghề kiểm toán độc lập ở Việt Nam, phù hợp thông lệ quốc tế, hướng đến mục tiêu được quốc tế thừa nhận.

Ngoài tổ chức nghề nghiệp trong nước, các tổ chức nghề nghiệp quốc tế cũng đã có mặt tại Việt Nam. Năm 1996, ACCA là tổ chức nghề nghiệp quốc tế về kế toán, kiểm toán đầu tiên vào Việt Nam, sau đó là CPA Australia. Các tổ chức quốc tế khác như ICPAS, ICAEW, ICAA, IIA... cũng đã có các hoạt động tại Việt Nam. Các hội nghề nghiệp quốc tế nói trên đã góp phần tích cực vào việc tăng cường nhân lực có chuyên môn cao cho các doanh nghiệp kiểm toán, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, các tổ chức tài chính, ngân hàng, bảo hiểm.

Ngoài thực hiện các hoạt động riêng của tổ chức mình, hàng năm ACCA và CPA Australia đều phối hợp với VACPA tổ chức các lớp cập nhật kiến thức cho KTV Việt Nam. Hoạt động của ACCA, CPA Australia và các tổ chức nghề nghiệp quốc tế khác đã giữ vai trò tích cực trong sự phát triển kiểm toán độc lập ở Việt Nam, trước hết thúc đẩy việc hoàn thiện chương trình và nội dung đào tạo đội ngũ KTV Việt Nam, truyền bá kinh nghiệm, thông lệ quốc tế và đặc biệt giúp cho KTV Việt Nam nâng cao trình độ, vừa đạt trình độ Việt Nam, vừa đạt trình độ quốc tế như hiện nay.

Nhìn chung, hoạt động của các tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán là đa dạng, thiết thực, đáp ứng khá tốt nhu cầu của hội viên, phù hợp thông lệ quốc tế, nâng cao chất lượng hội viên, từ đó góp phần nâng cao chất lượng dịch vụ do các hội viên cung cấp.

**II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

**1. Các quy định của Luật KTĐL và các văn bản hướng dẫn đã có độ trễ so với thực tế, bộc lộ bất cập, tồn tại, chưa thật sự phù hợp thông lệ quốc tế về tổ chức quản lý và kỹ thuật nghiệp vụ**

***1.1. Về hoạt động quản lý nhà nước***

***a) Một số quy định không còn phù hợp với tình hình thực tế, đồng bộ với các văn bản pháp luật khác có liên quan***

Các văn bản quy phạm pháp luật về lĩnh vực KTĐL đã cơ bản tiếp cận với thông lệ, chuẩn mực quốc tế, phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế theo 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, từng bước góp phần thúc đẩy thị trường tài chính còn non trẻ của Việt Nam phát triển.

Trước yêu cầu phát triển của nền kinh tế xã hội và hội nhập quốc tế, đồng thời qua thực tế triển khai khung pháp lý về kiểm toán độc lập đã bộc lộ một số bất cập, tồn tại, cần được sửa đổi, bổ sung để phù hợp với yêu cầu thực tế, đồng bộ với các văn bản pháp luật khác có liên quan như:

- Các quy định về kiểm tra, giám sát chất lượng KTV và chất lượng dịch vụ kiểm toán chưa thật sự hiệu quả;

- Các chế tài chưa đủ mạnh, đầy đủ và hiệu lực cho các hoạt động nghề nghiệp, việc xử lý vi phạm, xử lý vi phạm hành chính chưa đảm bảo tính răn đe;

- Quy trình xem xét, xử lý các vi phạm của DNKT, KTV vẫn còn một số hạn chế do các quy định pháp luật khác chưa thực sự đồng bộ. Cơ quan trực tiếp kiểm tra không có thẩm quyền xử phạt; thời hiệu xử phạt đối với lĩnh vực kiểm toán độc lập chỉ là 01 năm, vì vậy, có trường hợp không thể xử phạt được đối tượng vi phạm vì đã hết thời hiệu xử phạt theo quy định.

Do vậy, cần phải nghiên cứu, sửa đổi các nội dung bất cập nêu trên khi xây dựng văn bản và hoàn thiện thể chế về KTĐL nhằm xử lý vướng mắc trong hệ thống văn bản pháp luật.

***b) Công tác quản lý hành nghề kiểm toán phát sinh nhiều bất cập***

Để đảm bảo các DNKT và KTV thực hiện đúng quy định về hành nghề kiểm toán, Bộ Tài chính thực hiện soát xét, chấp thuận hồ sơ đăng ký hành nghề kiểm toán, kế toán, dịch vụ kiểm toán cho các KTV, DNKT; chấp thuận hồ sơ kiểm toán cho đơn vị có lợi ích công chúng khác, cấp Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán cho KTV và Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán cho DNKT. Qua hoạt động quản lý hành nghề, đã giúp cho hoạt động của DNKT và KTV thực hiện đúng pháp luật hơn, từ đó duy trì, đảm bảo chất lượng dịch vụ. Tuy nhiên, trong một số trường hợp còn gặp khó khăn trong việc rà soát và phát hiện việc thuê chứng chỉ, không làm việc toàn thời gian,… làm ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ kiểm toán, cụ thể:

- Một số DNKT cung cấp thông tin không chính xác trong hồ sơ đấu thầu, “làm đẹp” hồ sơ năng lực, có thông tin quảng cáo không đúng. Hành vi này vi phạm pháp luật về đấu thầu, quảng cáo, quy định của chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp kế toán, kiểm toán cần phải được xử lý nếu vi phạm pháp luật liên quan. Tuy nhiên các hành vi này cần được phát hiện bởi các cơ quan, đơn vị trực tiếp tham gia hoạt động liên quan; việc kiểm tra, giám sát của Bộ Tài chính không thể thực hiện được hết đối với tất cả các hoạt động vi phạm của các đơn vị.

- Trong hoạt động hành nghề, để đảm bảo chất lượng dịch vụ, pháp luật yêu cầu KTV phải làm việc toàn bộ thời gian cho DNKT. Tuy nhiên, trên thực tế một số KTV không chấp hành nghiêm túc quy định này, làm việc nhiều nơi với thời gian đan xen nhau. Trong khi đó, việc kiểm tra tình hình thực hiện gặp khó khăn, phải thông qua rà soát, đối chiếu nhiều hồ sơ, tài liệu, như việc tham gia BHXH của KTV và xác nhận của các đơn vị, tổ chức có liên quan. Ngoài ra có trường hợp KTV và DNKT cố tình kê khai không trung thực hồ sơ để được cấp giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán. Việc này dẫn đến gây khó khăn cho các công chức của BTC khi xác minh hồ sơ để kiểm tra, phát hiện và xử lý một số KTV và DNKT vi phạm.

Quy định hiện nay của Luật KTĐL chưa có quy định về việc phối hợp với cơ quan Bảo hiểm xã hội và cơ quan thuế trong việc chủ động được truy cập để tra cứu, khai thác thông tin trong quá trình thẩm định, xử lý hồ sơ khi xác định KTV có làm việc toàn thời gian ở DNKT hay còn làm việc ở các đơn vị khác cùng thời gian làm việc tại DNKT. Nội dung này cần được quy định bổ sung vào Luật KTĐL sửa đổi.

- Một số DNKT thực hiện chậm công bố công khai báo cáo theo quy định tại Thông tư 183/2013/TT-BTC[[6]](#footnote-6) yêu cầu tổ chức kiểm toán được chấp thuận kiểm toán cho ĐVCLICC phải công khai trên trang thông tin điện tử của mình báo cáo minh bạch hàng năm trong thời hạn 90 ngày kể từ ngày kết thúc năm tài chính.

- Theo quy định của Luật KTĐL, mỗi DNKT phải có tối thiểu 5 KTV hành nghề khi thành lập và phải duy trì suốt quá trình hoạt động. Việc sáp nhập giữa các DNKT có quy mô nhỏ lại với nhau xuất phát từ việc cần có đủ số lượng KTV theo quy định để được chấp thuận kiểm toán cho ĐVCLICC[[7]](#footnote-7) hoặc có đủ số lượng KTV nhất định theo yêu cầu để tham gia hồ sơ thầu,… Việc sáp nhập làm tăng quy mô, mở rộng kinh doanh là hoạt động cần thiết để nâng cao năng lực. Tuy nhiên, một số trường hợp, việc sáp nhập thực chất chỉ là cộng “cơ học” các DNKT với nhau để đảm bảo thủ tục. Về danh nghĩa là một DNKT, nhưng các chi nhánh gần như hoạt động độc lập không vận hành theo các chính sách, thủ tục KSCL dịch vụ chung, dẫn đến chất lượng dịch vụ kiểm toán không đồng đều.

Về nội dung này, cần có các quy định pháp luật cụ thể hơn, tăng cường công tác thanh, kiểm tra của cơ quan Nhà nước hoặc hội nghề nghiệp. Đồng thời, việc kiểm tra chất lượng dịch vụ cần đảm bảo thời gian và phạm vi công việc, đảm bảo xem xét đầy đủ thông tin để đánh giá chất lượng dịch vụ một cách toàn diện.

- Có hiện tượng cạnh tranh không lành mạnh giữa các DNKT, trong đó điển hình là về mức phí kiểm toán, có trường hợp giảm xuống dưới mức hợp lý, ảnh hưởng đến hoạt động bền vững của DNKT. Việc cạnh tranh giảm giá phí kiểm toán để giành hợp đồng, dẫn đến ảnh hưởng chất lượng dịch vụ kiểm toán do không đảm bảo nguồn lực để thực hiện.

Chính phủ đã có hướng dẫn các căn cứ để xác định giá phí làm cơ sở cho việc DNKT và đơn vị được kiểm toán thỏa thuận trong hợp đồng kiểm toán[[8]](#footnote-8). Tuy nhiên trên thực tế việc thỏa thuận giá phí kiểm toán còn phụ thuộc vào thị trường, thỏa thuận giữa DNKT và khách hàng. Để khắc phục hiện tượng này, giải pháp có tính khả thi cần xuất phát từ chất lượng dịch vụ. Theo đó cần tăng cường kiểm tra, kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán tại các doanh nghiệp có dấu hiệu hạ giá phí, xử lý nghiêm vi phạm về chất lượng dịch vụ theo quy định của pháp luật, từ đó hạn chế việc cạnh tranh giảm giá phí làm ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ kiểm toán.

***c) Công tác kiểm tra giám sát chất lượng dịch vụ kiểm toán, tuân thủ pháp luật về kiểm toán độc lập chưa thật sự chặt chẽ***

Công tác quản lý Nhà nước đối với công tác kiểm tra giám sát chất lượng dịch vụ kiểm toán, tuân thủ pháp luật về kiểm toán độc lập tuy đã được chú trọng, tăng cường song chưa thật chặt chẽ, còn một số hạn chế, tồn tại, thể hiện như sau:

- Việc thực hiện quản lý, giám sát hành nghề, thực thi pháp luật về kiểm toán độc lập ở đơn vị; tổ chức công tác thanh tra, kiểm tra, thực hiện xử phạt các vi phạm;… Hoạt động quản lý, giám sát, thanh tra, kiểm tra hoạt động kiểm toán là hết sức quan trọng nhưng chưa được hoàn thiện cả về khung pháp lý, công tác tổ chức thực hiện, điều kiện, nhân lực để triển khai.

Công tác kiểm tra chất lượng đã được thực hiện hàng năm nhưng đạt hiệu quả chưa cao như kỳ vọng, cụ thể:

+ Trong một số trường hợp kết quả kiểm tra chưa phản ánh đầy đủ thực trạng hoạt động của đơn vị;

+ Bộ máy nhân sự để thực hiện kiểm tra còn thiếu, phụ thuộc vào KTV hành nghề của DNKT được huy động.

Nhân sự hiện nay của Bộ Tài chính cho công tác kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán còn mỏng, chưa có kinh nghiệm và trải qua thực tế hành nghề. Do đó, các cuộc kiểm tra phải huy động nhân sự từ các DNKT lớn trong nước để thực hiện kiểm tra hồ sơ kiểm toán. Điều 52 Luật KTĐL quy định việc huy động nhân sự phải đảm bảo yêu cầu về tính độc lập khách quan. Tuy nhiên, trong một số trường hợp cũng đã dẫn đến hiện tượng xung đột lợi ích do sự cạnh tranh lẫn nhau giữa các DNKT khác nhau, hạn chế về tính chủ động trong công tác tổ chức kiểm tra chất lượng dịch vụ. Tồn tại này sẽ được khắc phục khi cơ quan quản lý nhà nước thu hút được đội ngũ cán bộ có chuyên môn cao, có kinh nghiệm hành nghề.

Việc thiếu hụt nhân lực còn ảnh hưởng đến khối lượng, chất lượng hoạt động kiểm tra, đôi khi dẫn đến việc bị động trong việc xây dựng kế hoạch và thực hiện kiểm tra từ đó phản ánh chưa hoàn toàn đúng chất lượng của toàn bộ hoạt động của DNKT.

+ Chưa có cơ quan giám sát về kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán độc lập với cơ quan nghiên cứu, ban hành chính sách về kiểm toán độc lập;

+ Số lượng DNKT được kiểm tra hàng năm còn ít do bộ máy nhân sự thực hiện kiểm tra còn ít và phụ thuộc vào KTV huy động từ DNKT. Vì vậy, cơ quan quản lý Nhà nước chưa nắm được đầy đủ, kịp thời các vướng mắc để có biện pháp tháo gỡ, xử lý, ngăn chặn các vi phạm.

+ Thời gian kiểm tra còn ngắn: Theo ý kiến của Thanh tra Chính phủ cũng cho thấy, để xác định trách nhiệm của kiểm toán thông thường phải thu thập, kiểm tra hồ sơ kiểm toán mới có đủ cơ sở kết luận, trong khi thời gian kiểm tra bị giới hạn, kiểm tra hồ sơ kiểm toán (đặc biệt là đối với Big 4) đòi hỏi yêu cầu cao về trình độ nghiệp vụ về kiểm toán và các lĩnh vực đặc thù như dầu khí, tài chính, ngân hàng, ngoại ngữ,…

+ Phạm vi kiểm tra chưa bao quát được toàn bộ các hoạt động của DNKT;

+ Số lượng DNKT được lựa chọn lựa để kiểm tra hàng năm còn chưa nhiều chủ yếu mới ưu tiên, tập trung đối với các DNKT kiểm toán các khách hàng có rủi ro cao, có ảnh hưởng đến lợi ích của công chúng; DNKT có quy mô lớn, có dư luận phản ánh, doanh thu từ phí dịch vụ kiểm toán BCTC lớn.

+ Số lượng hồ sơ kiểm toán được lựa chọn kiểm tra còn ít.

- Theo quy định hiện hành báo cáo kết quả kiểm tra cụ thể của từng công ty không được công khai trên các trang thông tin điện tử, mà chỉ công khai báo cáo tổng hợp kết quả kiểm tra. Kinh nghiệm các nước, việc công khai thông tin là rất quan trọng đối với các DNKT các ĐVCLICC, một số nước quy định thời hạn kiểm tra chất lượng của DNKT các ĐVCLICC ngắn hơn các DN khác, ít nhất hai năm một lần, trong đó yêu cầu kiểm tra hàng năm đối với các công ty có thị phần lớn như Big 4.

- Thiếu cơ chế phát huy vai trò hỗ trợ ngành nghề của hội nghề nghiệp trong hoạt động giám sát tuân thủ đối với KTV là hội viên của hội nghề nghiệp. Hội nghề nghiệp chưa có các quy định về việc kiểm tra tuân thủ đạo đức nghề nghiệp cũng như chất lượng dịch vụ của hội viên.

- Việc đào tạo, bồi dưỡng để nâng cao trình độ cho đội ngũ cán bộ trực tiếp đảm nhiệm công việc kiểm tra chất lượng dịch vụ kiểm toán chưa được thực hiện thường xuyên.

- Trên thực tế, hoạt động kiểm tra, quản lý nghề nghiệp về KTĐL không có đầy đủ căn cứ để phát hiện và kết luận, mà cần có nghiệp vụ điều tra, xác minh của cơ quan có nghiệp vụ và cấp có thẩm quyền khác.

***d) Quy định chế tài xử lý vi phạm về kiểm toán độc lập có nhiều bất cập***

Hiện nay, Luật KTĐL và Nghị định số 41/2018/NĐ-CP ngày 12/3/2018 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán độc lập (Nghị định số 41) đã quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh kiểm toán độc lập, trong đó bao gồm cả các hành vi vi phạm hành chính và hành vi thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước về hoạt động kiểm toán độc lập. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện đã có nhiều bất cập không thực hiện được; nhiều nội dung chưa phù hợp với thực tế cũng như thông lệ quốc tế; mức xử phạt còn thấp so với quốc tế[[9]](#footnote-9), chưa đủ tính răn đe (mức phạt tiền tối đa là 50 triệu đồng đối với cá nhân và 100 triệu đồng đối với tổ chức); Thời hiệu xử phạt không phù hợp (01 năm đối với lĩnh vực kiểm toán độc lập) nên hầu hết các trường hợp khi phát hiện hành vi vi phạm thì đều đã hết thời hiệu xử phạt, không xử phạt được. Do đó, các DNKT, đối tượng vi phạm đều không sợ và không ngại vi phạm các quy định của Luật KTĐL và các văn bản hướng dẫn.

- Đối với các hành vi vi phạm về việc không tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp ảnh hướng đến chất lượng báo cáo kiểm toán phát hành. Thực tế các hành vi này không phải là hành vi vi phạm hành chính (hành vi vi phạm hành chính là các hành vi như không thực hiện nghĩa vụ thông báo, báo cáo cho Bộ Tài chính của DNKT, KTV). Theo kinh nghiệm quốc tế thì đối với các hành vi này thì thời hiệu xử lý sẽ không có giới hạn về thời gian mà bất cứ khi nào phát hiện vi phạm thì đều bị xử lý vi phạm.

- Xử lý chưa đúng đối tượng vi phạm theo hướng người vi phạm sẽ chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước khách hàng về kết quả kiểm toán theo hợp đồng kiểm toán đã giao kết; Bồi thường thiệt hại cho khách hàng, đơn vị được kiểm toán trên cơ sở hợp đồng kiểm toán và theo quy định của pháp luật; chịu trách nhiệm với người sử dụng kết quả kiểm toán khi người sử dụng kết quả kiểm toán có lợi ích liên quan trực tiếp tới kết quả kiểm toán.

- Hiện nay, cơ quan thuộc Bộ Tài chính là Cục Quản lý, giám sát kế toán, kiểm toán chưa được giao quyền hạn xử lý vi phạm về kế toán, kiểm toán. Việc xử lý vi phạm được thực hiện thông qua các quyết định của Chánh Thanh tra Bộ Tài chính. Quy trình này trong một số trường hợp đã làm giảm tính kịp thời và trách nhiệm trong việc phát hiện, lập biên bản và quyết định xử lý vi phạm.

Để thực hiện được các nhiệm vụ tại Chiến lược kế toán - kiểm toán đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 633/QĐ-TTg, cũng như để khắc phục các hạn chế, tồn tại của các quy định hiện hành, thì cần thiết phải sửa đổi, bổ sung một số nội dung nêu trên để đảm bảo chất lượng hoạt động kiểm toán độc lập, cũng như đảm bảo tính răn đe và có thể áp dụng được ngay vào thực tế.

***đ) Chất lượng dịch vụ kiểm toán xây dựng cơ bản còn chưa cao; còn hiện tượng hạ giá phí kiểm toán để tranh giành khách hàng***

Theo quy định hiện hành[[10]](#footnote-10), tất cả các dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A sử dụng nguồn vốn Ngân sách Nhà nước khi hoàn thành đều phải kiểm toán báo cáo quyết toán dự án hoàn thành trước khi trình cấp có thẩm quyền thẩm tra, phê duyệt quyết toán. Các dự án còn lại, người có thẩm quyền quyết định phê duyệt đầu tư dự án xem xét, quyết định việc lựa chọn nhà thầu kiểm toán độc lập để kiểm toán báo cáo quyết toán dự án hoàn thành. Chủ đầu tư tổ chức lựa chọn nhà thầu kiểm toán theo đúng quy định của pháp luật về đấu thầu.

Qua thông tin phản ánh, trong một số trường hợp chất lượng dịch vụ kiểm toán trong lĩnh vực hoạt động này còn chưa cao; vẫn xảy ra hiện tượng các DNKT hạ giá phí kiểm toán để tranh giành khách hàng mặc dù định mức chi phí kiểm toán đối với dự án sử dụng vốn nhà nước theo ý kiến của DNKT còn thấp; một số trường hợp chỉ định thầu đã ảnh hưởng đến chất lượng kiểm toán, có thể dẫn đến các hành vi vi phạm khác. Ngoài ra các ý kiến còn cho rằng, việc chưa có quy định pháp luật cụ thể về trách nhiệm phải thực hiện các hoạt động khảo sát kỹ thuật, lấy mẫu để đưa ra ý kiến kiểm toán cũng có thể ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ kiểm toán xây dựng cơ bản.

***e) Quy định về hoạt động của hội nghề nghiệp chưa rõ ràng***

Khuôn khổ pháp lý hiện nay liên quan đến hoạt động của Hội nghề nghiệp còn một số nội dung chưa có quy định rõ, như: chưa có Luật về Hội, chưa có quy định bắt buộc người hành nghề tham gia hội,… Năng lực hoạt động, tổ chức của Hội còn hạn chế, nên việc tiếp nhận các nhiệm vụ, hoạt động cần phải được thực hiện theo lộ trình đảm bảo tính ổn định, khả thi. Vai trò quản lý hội viên của hội nghề nghiệp chưa phù hợp với thông lệ quốc tế.

***1.2. Về cung thị trường dịch vụ kiểm toán***

- Quy mô dịch vụ kiểm toán còn nhỏ, chưa tương xứng với tiềm năng và tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế;

- Chất lượng dịch vụ kiểm toán đã từng bước được nâng cao nhưng cũng chưa đáp ứng được yêu cầu của nền kinh tế.

Qua công tác giám sát cho thấy, đến nay, mặc dù đã có sự cải thiện đáng kể về kiểm soát chất lượng nhưng thực tế chất lượng dịch vụ kiểm toán độc lập tại một số DNKT vẫn còn hạn chế, có BCTC đã được KTV chấp nhận nhưng sau đó vẫn phát hiện có sai phạm, gian lận. Một số KTV chưa tuân thủ đầy đủ chuẩn mực kế toán, chuẩn mực kiểm toán và các quy định pháp luật có liên quan. Các sai sót này thường xảy ra tại các DNKT nhỏ do không có đủ nguồn lực trong khi phải chịu sức ép về doanh thu, thời gian và giá phí. Do đó một số trường hợp, các bên sử dụng kết quả dịch vụ kiểm toán chưa thật sự yên tâm, tin tưởng vào chất lượng kiểm toán.

Các DNKT lớn, là thành viên các hãng kiểm toán quốc tế đã xây dựng và thực hiện tốt các chính sách, thủ tục kiểm soát chất lượng dịch vụ nên chất lượng dịch vụ kiểm toán được đảm bảo. Tuy nhiên, một số doanh nghiệp đã xây dựng các chính sách, thủ tục kiểm soát chất lượng dịch vụ nhưng chưa tổ chức thực hiện tốt, dẫn đến chất lượng dịch vụ kiểm toán không đạt yêu cầu, yếu kém có sai sót nghiêm trọng.

- Số lượng và chất lượng KTV chưa đáp ứng yêu cầu hội nhập.

- Một số tồn tại trong việc chấp hành quy định pháp luật và đạo đức nghề nghiệp của KTV, DNKT:

+ Một số DNKT, KTV chưa thực hiện tốt quy định của pháp luật, đạo đức nghề nghiệp; chưa tuân thủ đầy đủ các thủ tục và quy trình kiểm toán được quy định trong hệ thống chuẩn mực kiểm toán, thậm chí còn cố ý vi phạm pháp luật. Có trường hợp bị phản ánh là có hoạt động có liên quan đến các đối tượng thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật, lừa đảo, gây thiệt hại cho nhà đầu tư[[11]](#footnote-11).

+ Một số DNKT hiểu và thực hiện không đúng theo quy định cụ thể của pháp luật về kiểm toán độc lập. Nghị định số 84/2016/NĐ-CP cho phép các DNKT nếu không được chấp thuận kiểm toán cho năm sau thì được phép thực hiện tiếp các hợp đồng kiểm toán đã ký trong năm được chấp thuận nếu đã thực hiện việc soát xét BCTC 6 tháng của khách hàng đó[[12]](#footnote-12). Quy định này không áp dụng đối với các công ty đã có vi phạm và không được chấp thuận do bị đình chỉ trong năm. Nhưng do hiểu chưa đúng về điều khoản này, nên trong năm 2017 một số công ty[[13]](#footnote-13) vẫn thực hiện và phát hành báo cáo kiểm toán cho 9 khách hàng.

Nguyên nhân xảy ra sai phạm có thể xuất phát từ các lý do khách quan, chủ quan. Nguyên nhân khách quan do những hạn chế vốn có của cuộc kiểm toán, khả năng thu thập bằng chứng kiểm toán của KTV bị giới hạn về phạm vi, như không được cung cấp đầy đủ thông tin và không thể chắc chắn về tính đầy đủ của thông tin; không có khả năng phát hiện các gian lận được che giấu tinh vi và kỹ lưỡng; các thủ tục kiểm toán không thể thực hiện giống như hoạt động điều tra hoặc thanh tra về các sai phạm. Nguyên nhân chủ quan là DNKT chưa xây dựng và vận hành có hiệu quả các chính sách, thủ tục kiểm soát chất lượng dịch vụ kiểm toán; KTV chưa tinh thông về nghiệp vụ, chưa đặt thái độ hoài nghi nghề nghiệp đúng mức; KTV không thực hiện đầy đủ các thủ tục và quy trình kiểm toán theo quy định của chuẩn mực kiểm toán, vi phạm các quy định về đạo đức nghề nghiệp khi thực hiện kiểm toán; trong một số trường hợp cố tình vi phạm pháp luật. Đạo đức nghề nghiệp của người hành nghề kiểm toán và ý thức tuân thủ pháp luật kiểm toán và chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp chưa cao, còn hạn chế dẫn đến giảm vai trò của thông tin trên báo cáo kiểm toán của đơn vị.

***1.3. Về cầu thị trường dịch vụ kiểm toán***

***a) Quy định đối tượng bắt buộc phải kiểm toán*** ***là các doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn (không phân biệt loại hình đơn vị, doanh nghiệp***

Tại Quyết định số 633/QĐ-TTg ngày 23 tháng 5 năm 2022 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chiến lược kế toán - kiểm toán đến năm 2030 (Chiến lược kế toán - kiểm toán), đã đưa ra mục tiêu cụ thể đối với việc nâng cao chất lượng nguồn nhân lực và thị trường dịch vụ kế toán - kiểm toán cần:*”Phát triển thị trường dịch vụ kế toán - kiểm toán; thực hiện các giải pháp nâng cao chất lượng dịch vụ kế toán, dịch vụ kiểm toán. Định hướng quy mô, số lượng các tổ chức cung cấp dịch vụ kế toán - kiểm toán phù hợp với yêu cầu thực tế thông qua việc hoàn thiện cơ chế và điều kiện hành nghề. Xác định đối tượng được kiểm toán thiết thực hiệu quả, đến năm 2025 đảm bảo 100% doanh nghiệp, đơn vị có quy mô lớn được kiểm toán BCTC, không phân biệt loại hình hoạt động, hình thức sở hữu.”.*

Bên cạnh các mục tiêu cụ thể trên thì để phát triển thị trường dịch vụ kế toán - kiểm toán cũng cần phải: *“Nghiên cứu xác định đối tượng phải thực hiện kiểm toán độc lập báo cáo tài chính một cách phù hợp; quy định rõ tiêu chí đối với các doanh nghiệp phải được kiểm toán BCTC hàng năm và minh bạch thông tin tài chính, kế toán nhằm nâng cao yêu cầu, chất lượng dịch vụ, tính hiệu quả trong việc công khai, minh bạch các hoạt động kinh tế, tài chính. Xác định tiêu chí đối với các đơn vị có lợi ích công chúng theo hướng bổ sung các đối tượng cần thiết,… Nghiên cứu, xác định về đối tượng kiểm toán BCTC hàng năm là các đơn vị sự nghiệp công lập quy mô lớn, đặc biệt là các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ cả chi đầu tư và chi thường xuyên, đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về chi thường xuyên.”.*

Hiện nay, Luật KTĐL chưa có hướng dẫn cụ thể đối với các nhiệm vụ nêu trên, đặc biệt chưa quy định về tiêu chí để xác định doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn, đơn vị sự nghiệp công lập quy mô lớn, đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ cả chi đầu tư và chi thường xuyên, đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về chi thường xuyên.

***b) Về doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài***

Điều 37 Luật KTĐL quy định doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là đối tượng mà BCTC hàng năm phải được kiểm toán. Tuy nhiên có nhiều ý kiến cho rằng không nên quy định kiểm toán bắt buộc đối với BCTC hàng năm của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Có thể chỉ xem xét các DN có vốn đầu tư nước ngoài có quy mô lớn (tương ứng với các DN, tổ chức trong nước có quy mô lớn) mới phải thực hiện kiểm toán bắt buộc BCTC hàng năm.

***1.4. Về các nội dung khác***

- Về việc luân chuyển kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán:

Hiện nay, theo quy định của Luật KTĐL (Khoản 1 Điều 58 và đoạn 291.100 Chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp) thì DNKT không được bố trí KTVHN thực hiện kiểm toán cho một đơn vị có lợi ích công chúng trong năm năm tài chính liên tục. Trường hợp kiểm toán cho đơn vị có lợi ích công chúng, thành viên Ban Giám đốc phụ trách tổng thể cuộc kiểm toán và KTV hành nghề ký báo cáo kiểm toán không được phép ký báo cáo kiểm toán quá 3 năm liên tục cho một khách hàng kiểm toán. KTV hành nghề không được tham gia thực hiện kiểm toán cho một đơn vị có lợi ích công chúng trong 5 năm tài chính liên tục.

Về quy định này, có nhiều ý kiến đề xuất kéo dài thời gian luân chuyển KTV như quốc tế (5-6 năm) vì 3 năm như quy định hiện nay là quá ngắn, thực tế khi chấp nhận khách hàng thì năm thứ nhất cần tìm hiểu, đánh giá rủi ro của khách hàng; năm thứ 2 mới làm quen hơn chút và đến năm thứ 3 hơi quen thì năm thứ 4 đã phải thực hiện luân chuyển. Nên từ 5-6 năm mới luân chuyển thì KTV mới đánh giá được sát sao, hiểu đơn vị được kiểm toán hơn.

- Về hợp tác quốc tế: Luật KTĐL có quy định về việc Bộ Tài chính chịu trách nhiệm thực hiện hợp tác quốc tế về kiểm toán độc lập (điểm m khoản 2 Điều 11). Đặc biệt đối với các tổ chức nghề nghiệp quốc tế lớn về KTĐL cần được hợp tác thường xuyên như ACCA, ICAEW, CPA Australia, IFIAR (Diễn đàn quốc tế của các cơ quan quản lý kiểm toán độc lập),…

Tuy nhiên, hiện nay Bộ Tài chính mới chỉ hợp tác và nhận được sự hỗ trợ thường xuyên từ các tổ chức ACCA, ICAEW, CPA Australia. Còn đối với tổ chức IFIAR - các cơ quan quản lý về kiểm toán độc lập ở các quốc gia trên toàn cầu, là tổ chức quốc tế đi đầu trong việc thúc đẩy các vấn đề chất lượng kiểm toán; Hàng năm, đều tổ chức các cuộc họp để các thành viên thảo luận về các vấn đề pháp lý mới nổi, những thách thức đối với nghề kiểm toán và các phương pháp chiến lược để đảm bảo chất lượng kiểm toán bền vững thì Việt Nam chưa tham gia là thành viên. Ngoài ra, IFIAR cũng công bố các tài liệu nghiên cứu liên quan đến thiết lập cơ quan giám sát chất lượng kế toán, kiểm toán độc lập và hiệu quả. Tuy nhiên, hiện nay Việt Nam chưa là thành viên của IFIAR. Việc tham gia vào IFIAR sẽ giúp Việt Nam học hỏi được những kinh nghiệm thực tế của các nước phát triển và thúc đẩy sự hợp tác trong việc giám sát chất lượng kiểm toán độc lập.

Trong thời gian tới cần có những chính sách để thúc đẩy gia nhập tổ chức IFIAR cũng như các tổ chức quốc tế về KTĐL khác.

**2. Các quy định pháp luật có liên quan có thay đổi**

**- Luật Đầu tư năm 2014 và 2020:**quy định về*“Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài”* mà không còn khái niệm về *“Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài”* như Luật Đầu tư trước đây. Tuy nhiên, Luật KTĐL có quy định về *“Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài”*là đối tượng phải thực hiện kiểm toán đối với BCTC hàng năm. Do vậy, cần phải sửa đổi quy định này tại Luật KTĐL cho phù hợp với Luật Đầu tư 2020.

**- Luật Chứng khoán năm 2019:**Khoản 2 Điều 21 Luật Chứng khoán quy định *“Đơn vị có lợi ích công chúng thuộc lĩnh vực chứng khoán bao gồm công ty đại chúng, tổ chức niêm yết, tổ chức đăng ký giao dịch, tổ chức chào bán chứng khoán ra công chúng, công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ đầu tư chứng khoán, công ty đầu tư chứng khoán, quỹ đầu tư chứng khoán”.*

Tuy nhiên, Luật KTĐL (khoản 3, 4 Điều 53) quy định: *Đơn vị có lợi ích công chúng là Công ty đại chúng, tổ chức phát hành, tổ chức kinh doanh chứng khoán theo quy định của pháp luật về chứng khoán. Doanh nghiệp, tổ chức khác có liên quan đến lợi ích của công chúng do tính chất, quy mô hoạt động của đơn vị đó theo quy định của pháp luật.*

Theo đó, cần phải xem xét sửa đổi, bổ sung khái niệm đơn vị có lợi ích công chúng cho phù hợp với Luật chứng khoán và bổ sung khái niệm đơn vị có lợi ích công chúng sẽ bao gồm cả các doanh nghiệp/tổ chức có quy mô lớn, không phân biệt loại hình hoạt động, hình thức sở hữu nêu trên.

**- Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024:** Luật Các tổ chức tín dụng quy định đối tượng áp dụng gồm: tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài,... Tuy nhiên, Luật KTĐL hiện nay chỉ quy định đơn vị có lợi ích là *“tổ chức tín dụng”* (Khoản 1 Điều 53). Theo đó, cần phải xem xét sửa đổi, bổ sung khái niệm ĐVCLICC cho phù hợp với Luật Các tổ chức tín dụng.

**- Luật Bảo vệ môi trường năm 2020:** Luật Bảo vệ môi trường có quy định về *“Kiểm toán môi trường”* - là việc xem xét, đánh giá có hệ thống, toàn diện hiệu quả quản lý môi trường, kiểm soát ô nhiễm của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ. Luật KTĐL hiện nay chưa có quy định về kiểm toán môi trường.

**- Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả năm 2010:** Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả có quy định về *“Kiểm toán năng lượng” -* là hoạt động đo lường, phân tích, tính toán, đánh giá để xác định mức tiêu thụ năng lượng, tiềm năng tiết kiệm năng lượng và đề xuất giải pháp sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả đối với cơ sở sử dụng năng lượng. Luật KTĐL hiện nay chưa có quy định về kiểm toán năng lượng.

**- Luật Hợp tác xã năm 2023:** Luật Hợp tác xã 2023 quy định: Hợp tác xã, Liên hiệp Hợp tác xã phải có BCTC năm được kiểm toán bởi tổ chức KTĐL, bao gồm: Hợp tác xã, Liên hiệp Hợp tác xã từ 10 thành viên trở lên; Hợp tác xã, liên hiệp Hợp tác xã đề nghị thụ hưởng các chính sách của nhà nước theo quy định của chính sách đó; Quỹ hỗ trợ phát triển hợp tác xã hoạt động theo mô hình Hợp tác xã. Luật KTĐL hiện nay chưa có quy định về kiểm toán Hợp tác xã.

**III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT**

**1. Tăng cường hiệu lực, hiệu quả của các chế tài xử phạt**

- ***Sửa đổi quy định về xử phạt vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập:***

Điều 60 Luật KTĐL chưa quy định phân biệt rõ xử phạt vi phạm hành chính về kiểm toán độc lập và xử phạt vi phạm về việc không tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp đối với KTV và DNKT. Qua quá trình tổ chức thực hiện cho thấy, hành vi vi phạm do không tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp của KTV và DNKT gây ra các tác động lớn hơn rất nhiều so với hành vi vi phạm hành chính về kiểm toán độc lập, ảnh hưởng lớn tới các nhà đầu tư, các bên cho vay nói riêng và lợi ích công chúng nói chung, làm giảm uy tín của ngành kiểm toán.

Các vi phạm liên quan đến các vụ án lớn đều được xác định là vi phạm về việc không tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp đối với KTV và DNKT, cần được xử lý với các chế tài khác với vi phạm hành chính. Đây là vấn đề hết sức cấp bách cần được quy định rõ, để cơ quan có thẩm quyền thực hiện các biện pháp quản lý nhà nước, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả, nhất là trong bối cảnh hiện nay.

- ***Sửa đổi thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kiểm toán độc lập là 10 năm:***

Hiện nay, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 41/2018/NĐ-CP ngày 12/3/2018 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế toán, kiểm toán độc lập (Nghị định số 41) đối với cả các hành vi vi phạm hành chính về nghĩa vụ của DNKT, KTV hành nghề (như thông báo, báo cáo, duy trì điều kiện hành nghề,...). Trong quá trình triển khai thực hiện đã phát sinh vướng mắc: Thời hiệu xử phạt theo quy định tại Luật xử lý vi phạm hành chính đối với hành vi vi phạm về KTĐL là 01 năm. Căn cứ giá trị, ý nghĩa của các thông tin tài chính, mức độ ảnh hưởng của các sai phạm về chuẩn mực thì quy định hiện tại là không hợp lý. Vì thời hiệu xử lý quá ngắn, nhiều trường hợp không xử lý được do hết thời hiệu. Theo thông lệ quốc tế, các nước có mức xử phạt vi phạm thường rất cao và không giới hạn về thời hiệu xử phạt đặc biệt là đối với các hành vi vi phạm về tuân thủ chuẩn mực kiểm toán, chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp.

Do vậy, cần xem xét quy định trong Luật để nâng thời hiệu xử phạt dài hơn. Căn cứ vào thực tế hiện nay và sắp tới, dự thảo đề xuất thời hiệu xử phạt là 10 năm để phù hợp với quy định khác, phù hợp với thực tế, đảm bảo thời gian cần xem xét các thông tin tài chính liên quan đến KTĐL.

Từ thực tế nêu trên, dự thảo bổ sung theo hướng sau: (1). Thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính về lĩnh vực kiểm toán độc lập là 10 năm. (2). Chính phủ quy định chi tiết việc xử phạt vi phạm hành chính về kiểm toán độc lập. Quy định này phù hợp với Luật hình sự hiện nay cũng đang quy định thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự tối đa là 20 năm (Điều 27 Luật hình sự). Do vậy, việc quy định thời hiệu là 10 năm cũng thuộc khung thời gian của Luật hình sự và cũng phù hợp với thời gian lưu trữ hồ sơ, tài liệu kiểm toán là 10 năm.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 60 Luật KTĐL, ngoài hình thức phạt tiền và cảnh cáo thì tổ chức, cá nhân vi phạm có thể bị thu hồi Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán, chứng chỉ kiểm toán viên, Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán, đình chỉ đăng ký hành nghề hoặc cấm tham gia hoạt động kiểm toán độc lập. Để tăng thêm tính răn đe, dự thảo bổ sung các hình thức xử phạt như: đình chỉ kinh doanh dịch vụ kiểm toán, không tiếp tục cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán, không tiếp tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán. Riêng với phạt tiền, quy định mức phạt đối với KTV là 1,5 tỷ đồng, mức phạt đối với DNKT là 3 tỷ đồng. Mức phạt này nhằm đảm bảo tính răn đe và phù hợp với thông lệ quốc tế.

Theo đó, sửa đổi, bổ sung Điều 60:

*“Điều 60. Xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập*

*1. Tổ chức, cá nhân vi phạm quy định tại Điều 59 của Luật này thì bị xử lý theo các hình thức sau:*

*a) Cảnh cáo;*

*b) Phạt tiền: Tối đa là 3 tỷ đồng đối với tổ chức, 1,5 tỷ đồng đối với cá nhân;*

*c) Ngoài hình thức xử lý quy định tại điểm a và điểm b của khoản này, tổ chức, cá nhân vi phạm có thể bị thu hồi Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán, thu hồi chứng chỉ kiểm toán viên, thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán, đình chỉ kinh doanh dịch vụ kiểm toán, đình chỉ hành nghề kiểm toán, không tiếp tục cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán, không tiếp tục cấp Giấy chứng nhận đăng ký hành nghề kiểm toán hoặc cấm tham gia hoạt động kiểm toán độc lập.*

*2. Cá nhân vi phạm quy định của Luật này thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà còn bị truy cứu trách nhiệm hình sự.*

*3. Tổ chức, cá nhân vi phạm quy định của Luật này, ngoài việc bị xử lý theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này còn bị đăng tải trên trang thông tin điện tử của Bộ Tài chính hoặc của tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.*

*4. Thời hiệu xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập là 10 năm.*

*5. Chính phủ quy định chi tiết việc xử lý vi phạm pháp luật về kiểm toán độc lập.”*

**2. Về nâng cao chất lượng dịch vụ KTĐL trong điều kiện hiện nay**

***2.1. Sửa đổi quy định đối với KTV không được hành nghề kiểm toán***

- ***Sửa đổi quy định về người không được hành nghề kiểm toán:***

Điều 16 quy định những người không được hành nghề kiểm toán. Tuy nhiên quy định này có thể bị hiểu theo hướng không áp dụng cho những người đã đăng ký hành nghề kiểm toán, tức là đã đăng ký rồi thì vẫn được hành nghề. Vì vậy, dự thảo quy định theo hướng sửa đổi nội dung “*Không được hành nghề kiểm toán*” thay cho “*Không được đăng ký hành nghề kiểm toán*” để áp dụng cho cả những người đã đăng ký hành nghề kiểm toán và người chưa đăng ký hành nghề. Quy định này không liên quan đến các quy định pháp luât khác, nêu rõ hơn đối tượng không được hành nghề, tránh cách hiểu khác dẫn đến vướng mắc trong khi thực hiện. Theo đó dự thảo sửa tên đề của Điều 16 lại là *“Những người không được hành nghề kiểm toán”*.

- ***Bỏ quy định những người không được hành nghề kiểm toán tại khoản 4 Điều 16 Luật KTĐL***

Khoản 4 Điều 16 quy định người có hành vi vi phạm pháp luật về tài chính, kế toán, kiểm toán và quản lý kinh tế bị xử phạt vi phạm hành chính trong thời hạn một năm, kể từ ngày có quyết định xử phạt sẽ không được đăng ký hành nghề. Trên thực tế, những vi phạm hành chính của KTV có thể xuất phát từ những sơ suất nhỏ, không quá nghiêm trọng và không ảnh hưởng nhiều đến chất lượng dịch vụ kiểm toán và đạo đức nghề nghiệp và không đến mức phải dừng/chấm dứt hành nghề kiểm toán. Do đó, Luật KTĐL sửa đổi, bổ sung nên bỏ khoản 4 Điều 16 khỏi quy định những người không được hành nghề kiểm toán.

- ***Sửa quy định người bị đình chỉ hành nghề kiểm toán không được đăng ký hành nghề tại khoản 5 Điều 16 Luật KTĐL:***

Quy định tại khoản 5 Điều 16 Luật KTĐL áp dụng cho những người đang trong thời gian bị đình chỉ hành nghề kiểm toán thì không được đăng ký hành nghề. Tuy nhiên, sau khi hết thời hạn bị đình chỉ hành nghề kiểm toán, thì những KTV này sẽ được hành nghề trở lại. Do đó, khoản 5 Điều 16 được sửa lại rõ hơn như sau: “*Người đang trong thời gian bị đình chỉ hành nghề kiểm toán*.”

Từ yêu cầu nêu trên, Luật KTĐL sửa đổi, làm rõ hơn các trường hợp không được hành nghề kiểm toán. Theo đó, Điều 16 được sửa lại như sau: *“Điều 16. Những người không được hành nghề kiểm toán*

*1. Cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức; sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân; sĩ quan, hạ sĩ quan nghiệp vụ, sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên môn kỹ thuật, công nhân công an trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân.*

*2. Người đang bị cấm hành nghề kiểm toán theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; người đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự; người đã bị kết án một trong các tội về kinh tế, chức vụ liên quan đến tài chính, kế toán mà chưa được xóa án; người đang bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đưa vào cơ sở chữa bệnh, đưa vào cơ sở giáo dục.*

*3. Người có tiền án về tội kinh tế từ nghiêm trọng trở lên.*

*4. Người đang trong thời gian bị đình chỉ hành nghề kiểm toán.”*

***2.2. Quy định đối với DNKT, chi nhánh DNKT***

- ***Quy định số lượng KTV hành nghề tại chi nhánh (gồm cả chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam) ít nhất là 5 KTV:***

Theo quy định tại điểm b khoản 4 Điều 21, các chi nhánh (gồm cả chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam) phải có ít nhất 2 KTV hành nghề. Với số lượng KTV tại 01 chi nhánh quá mỏng, các đơn vị dễ dàng thành lập nhiều chi nhánh tại các địa phương khác nhau hay cùng địa phương với trụ sở chính của DNKT. Tình trạng này một phần đã dẫn đến chất lượng dịch vụ tại một số chi nhánh không đảm bảo yêu cầu mà bản thân doanh nghiệp kiểm toán không được đảm bảo, dẫn đến rủi ro trong hoạt động cung cấp dịch vụ kiểm toán.

Bên cạnh đó, để đảm bảo tính độc lập, quy định hiện nay yêu cầu phải thay đổi KTV ký báo cáo kiểm toán sau một số năm. Nếu chi nhánh chỉ có từ 2-3 KTV hành nghề sẽ khó đảm bảo số lượng kiểm toán viên đáp ứng được quy định này do mỗi báo cáo kiểm toán cần có 2 chữ ký của KTV, dẫn tới tình trạng chi nhánh phải yêu cầu KTV tại trụ sở hoặc chi nhánh khác ký tên trên báo cáo kiểm toán do chi nhánh mình thực hiện kiểm toán. Điều này làm phát sinh thêm thời gian và chi phí do KTV ở trụ sở chính và chi nhánh , do phải tìm hiểu khách hàng và soát xét hồ sơ trước khi ký báo cáo kiểm toán.

Đây là vấn đề cần được xử lý ngay tại thời điểm hiện nay. Căn cứ thực tế hiện nay và tốc độ tăng trưởng của KTV hành nghề trong thời gian tới, dự thảo sửa đổi nâng số lượng kiểm toán viên hành nghề tại chi nhánh từ ít nhất 2 KTV lên thành ít nhất 5 KTV hành nghề để đảm bảo chất lượng dịch vụ kiểm toán, từ đó hạn chế việc thành lập các chi nhánh nhỏ không đủ nguồn lực dẫn tới hậu quả là dịch vụ kiểm toán kém chất lượng.

- ***Bổ sung quy định yêu cầu về số lượng KTV hành nghề tại trụ sở chính:***

Khoản 1 Điều 29 Luật KTĐL quy định DNKT có nghĩa vụ hoạt động theo nội dung ghi trong Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán. Hiện nay, điều kiện cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán cho DNKT được quy định tại Điều 21 Luật KTĐL, trong đó có điều kiện DNKT (gồm Công ty TNHH hai thành viên trở lên, Công ty hợp danh, Doanh nghiệp tư nhân) phải có ít nhất 5 KTV hành nghề. Thực tế cho thấy có trường hợp DNKT chỉ duy trì tổng số lượng KTV hành nghề là 5 người, bao gồm ở cả trụ sở chính và chi nhánh, dẫn đến số lượng KTV hành nghề ở trụ sở chính và ở chi nhánh đều dưới 5 người, khó đảm bảo chất lượng dịch vụ kiểm toán.

Đây là vấn đề cần thiết phải được xử lý ngay, vì xu hướng này có thể dẫn đến rủi do trong hoạt động của doanh nghiệp kiểm toán. Theo đó cần quy định một cách rõ ràng hơn yêu cầu về số lượng kiểm toán viên tại trụ sở chính, để đồng bộ với số lượng KTV tại các chi nhánh.

Vì vậy, để khắc phục tình trạng này, dự thảo bổ sung quy định tại khoản 1, 2 Điều 29 về nghĩa vụ của DNKT, chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam là: “*Phải luôn duy trì tối thiểu năm kiểm toán viên hành nghề tại trụ sở chính, kể cả trường hợp có chi nhánh*” và “2. *Bố trí nhân sự có trình độ chuyên môn phù hợp để bảo đảm chất lượng dịch vụ kiểm toán; quản lý hoạt động nghề nghiệp của kiểm toán viên hành nghề. Trường hợp ký hợp đồng kiểm toán với một khách hàng quá năm năm liên tục thì phải thay đổi kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán. Kiểm toán viên hành nghề đã bị thay đổi thì không được là thành viên tham gia cuộc kiểm toán ở khách hàng này trong vòng năm năm sau đó.”.*

***2.3. Về thay đổi KTV ký báo cáo kiểm toán***

- ***Sửa đổi thời hạn yêu cầu thay đổi KTV hành nghề ký báo cáo kiểm toán tại khoản 8 Điều 39 Luật KTĐL thành 05 năm:***

Khoản 8 Điều 39 Luật KTĐL quy định nghĩa vụ của đơn vị được kiểm toán là sau 3 năm phải yêu cầu thay đổi KTV hành nghề ký báo cáo kiểm toán. Tuy nhiên, trong thực tế thực hiện, nhiều KTV và DNKT có ý kiến rằng thời gian luân chuyển 3 năm là quá ngắn, khi KTV vừa có được hiểu biết kỹ lưỡng về đơn vị được kiểm toán thì phải thay đổi sang KTV khác. Theo thông lệ của các nước, các đơn vị được kiểm toán thông thường phải thay đổi KTV ký báo cáo kiểm toán sau 7 năm, đồng thời KTV hành nghề đã bị thay đổi thì không được là thành viên tham gia cuộc kiểm toán ở khách hàng này trong vòng năm năm sau đó.

Việc điều chỉnh thời gian luân chuyển KTV ký báo cáo kiểm toán cho phép KTV và doanh nghiệp kiểm toán có đủ mức độ hiểu biết về đơn vị được kiểm toán để thực hiện kiểm toán một cách có chất lượng và hiệu quả. Đơn vị được kiểm toán cũng chủ động được thời gian và nhân sự cho việc kiểm toán. Tuy nhiên, việc tăng thời hạn luân chuyển lên theo thông lệ quốc tế (7 năm) cũng dẫn đến rủi ro KTV không duy trì được tính độc lập với khách hàng. Do vậy thời gian phù hợp với điều kiện của Việt Nam có thể được xác định là 5 năm.

Do đó dự thảo đề xuất sửa khoản 8 Điều 39 như sau: *“Trường hợp ký hợp đồng kiểm toán với một doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam quá* ***năm*** *năm liên tục thì phải yêu cầu doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam thay đổi kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán.”*

- ***Sửa đổi quy định đơn vị được kiểm toán phải yêu cầu DNKT, chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam thay đổi KTV hành nghề ký báo cáo kiểm toán trong trường hợp ký hợp đồng kiểm toán quá 5 năm:***

Một trong những nghĩa vụ của DNKT, chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam được quy định tại khoản 2 Điều 29 Luật KTĐL là: *“Bố trí nhân sự có trình độ chuyên môn phù hợp để bảo đảm chất lượng dịch vụ kiểm toán; quản lý hoạt động nghề nghiệp của kiểm toán viên hành nghề”*.

Khoản 1 Điều 58 Luật KTĐL quy định: *“Doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam không được bố trí kiểm toán viên hành nghề thực hiện kiểm toán cho một đơn vị có lợi ích công chúng trong năm năm tài chính liên tục”*.

Theo thông lệ của các nước, các DNKT khi kiểm toán cho đơn vị có lợi ích công chúng phải thay đổi KTV ký báo cáo kiểm toán sau 7 năm.

Tương tự như đã trình bày ở trên, dự thảo đề xuất sửa đổi quy định theo hướng: đơn vị được kiểm toán phải yêu cầu DNKT, chi nhánh DNKT nước ngoài tại Việt Nam thay đổi KTV hành nghề ký báo cáo kiểm toán trong trường hợp ký hợp đồng kiểm toán quá 5 năm liên tục, **không phân biệt** đơn vị được kiểm toán có là đơn vị có lợi ích công chúng hay không. Đây là nội dung cần thiết, phù hợp với thực tiễn, dự thảo đề xuất sửa đổi, bổ sung khoản 1, 2 Điều 29 như sau:

“*1. Hoạt động theo nội dung ghi trong Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ kiểm toán. Phải luôn duy trì tối thiểu năm kiểm toán viên hành nghề tại trụ sở chính, kể cả trường hợp có chi nhánh.*

*2. Bố trí nhân sự có trình độ chuyên môn phù hợp để bảo đảm chất lượng dịch vụ kiểm toán; quản lý hoạt động nghề nghiệp của kiểm toán viên hành nghề. Trường hợp ký hợp đồng kiểm toán với một khách hàng quá năm năm liên tục thì phải thay đổi kiểm toán viên hành nghề ký báo cáo kiểm toán. Kiểm toán viên hành nghề đã bị thay đổi thì không được là thành viên tham gia cuộc kiểm toán ở khách hàng này trong vòng năm năm sau đó”*.

- ***Sửa đổi quy định nghĩa vụ của KTV tại khoản 3 Điều 18 Luật KTĐL:***

Bên cạnh nghĩa vụ của DNKT thì KTV hành nghề cũng phải có nghĩa vụ không tham gia là thành viên cuộc kiểm toán ở khách hàng trong vòng năm năm sau đó trong trường hợp đã ký báo cáo kiểm toán năm năm liên tục cho khách hàng này. Do đó Luật KTĐL sửa đổi, bổ sung đề xuất bổ sung thêm nội dung này tại khoản 3 Điều 18 quy định về nghĩa vụ của KTV.

**3. Chính sách tăng cường tính trung thực và minh bạch của các thông tin được kiểm toán**

***3.1. Bổ sung quy định về đối tượng bắt buộc phải kiểm toán***

Đơn vị bắt buộc phải được kiểm toán theo quy định tại Điều 37 Luật KTĐL chưa bao trùm được hết các đối tượng cần phải kiểm toán hiện nay. Trên thực tế, có nhiều doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn, có các giao dịch phức tạp, có số lượng lao động lớn, doanh thu hoạt động cao, ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế… cần thiết phải được kiểm toán báo cáo tài chính hàng năm để nhằm minh bạch thông tin tài chính, giúp các cơ quan chức năng, cơ quan thuế có căn cứ xem xét trong quá trình giám sát, quản lý, điều hành đặc biệt là đảm bảo số thuế nộp vào ngân sách nhà nước được đầy đủ, tránh hiện tượng trốn thuế.

Việc các doanh nghiệp này không là đối tượng được kiểm toán bắt buộc sẽ dẫn đến rủi ro thông tin tài chính của các đơn vị này không đúng, công tác kế toán và chấp hành kỷ luật tài chính không nghiêm, thậm chí tiềm ẩn rủi ro. Việc đưa các đơn vị này vào đối tượng bắt buộc được kiểm toán là rất cần thiết và cấp bách, nhất là trong bối cảnh hiện nay đã phát sinh các sai phạm của doanh nghiệp rất nghiệm trọng.

Do đó, dự thảo Luật cần bổ sung thêm quy định doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn vào đối tượng bắt buộc phải kiểm toán tại Điều 37, đồng thời quy định doanh nghiệp, tổ chức có quy mô lớn là đơn vị có lợi ích công chúng tại Điều 53 để đảm bảo tính thống nhất của dự thảo Luật. Nội dung này giao cho Chính phủ hướng dẫn cụ thể.

Bên cạnh đó, Luật KTĐL không thể quy định đầy đủ các đối tượng phải được kiểm toán bắt buộc trong thời gian dài. Các doanh nghiệp tổ chức ngày cảng phát triển theo các quy mô và hình thức khác nhau, nên việc Luật KĐLT không phủ hết các đối tượng bắt buộc là thực tế khách quan. Theo đó, để đáp ứng yêu cầu quản lý, các pháp luật chuyên ngành khác có thể đang và sẽ có những yêu cầu về đối tượng khác cần phải được kiểm toán. Do đó để đảm bảo tính đầy đủ, Luật KTĐL sửa đổi cần bổ sung thêm quy định về đối tượng khác phải được kiểm toán là các doanh nghiệp, tổ chức khác theo quy định của pháp luật.

***3.2. Về đơn vị có lợi ích công chúng***

- Điều 53 Luật KTĐL quy định 4 nhóm đơn vị có lợi ích công chúng, trong đó khoản 4 quy định nhóm thứ 4: *“Doanh nghiệp, tổ chức khác có liên quan đến lợi ích của công chúng do tính chất, quy mô hoạt động của đơn vị đó theo quy định của pháp luật”*. Như đã nêu ở nội dung liên quan đến Điều 37 sửa đổi, dự thảo quy định doanh nghiệp, tổ chức quy mô lớn là đơn vị có lợi ích công chúng. Do đó, để tránh việc quy định chồng chéo, đảm bảo thống nhất trong 1 Luật, cần phải sửa đổi khoản 4 Điều 53 theo hướng nhóm thứ 4 của đơn vị có lợi ích công chúng là “Doanh nghiệp, tổ chức khác có quy mô lớn theo quy định của Chính phủ”.

- Khoản 2 Điều 54 quy định Bộ Tài chính có thẩm quyền quy định về tiêu chuẩn, điều kiện lựa chọn, thủ tục xem xét chấp thuận và các trường hợp đình chỉ hoặc huỷ bỏ tư cách doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam và kiểm toán viên hành nghề được thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính của các đơn vị có lợi ích công chúng... Thực tế cho thấy, do các vấn đề liên quan đến lợi ích công chúng liên quan đến nhiều quy định pháp luật khác, việc giao Chính phủ quy định các nội dung này sẽ phù hợp, linh hoạt và trên thực tế sẽ có tính hiệu lực, hiệu quả hơn. Vì vậy, trong quá trình triển khai thực hiện, thực tế hiện nay đối với các quy định về tiêu chuẩn, điều kiện nêu trên đang được Chính phủ hướng dẫn theo Nghị định 84/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 về tiêu chuẩn điều kiện đối với KTV hành nghề, tổ chức kiểm toán được chấp thuận kiểm toán cho đơn vị có lợi ích công chúng. Đây là vấn đề cần thiết, không ảnh hưởng đến quy định pháp luật khác, triển khai không vướng mắc, đảm bảo tính khả thi và hiệu quả ngay.

Từ thực tế nêu trên, Luật KTĐL cần sửa đổi quy định theo hướng: “Chính phủ quy định tiêu chuẩn, điều kiện lựa chọn, thủ tục xem xét, chấp thuận và các trường hợp đình chỉ hoặc huỷ bỏ tư cách doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam và kiểm toán viên hành nghề được thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính của các đơn vị có lợi ích công chúng, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác”.

**4. Các nội dung liên quan cần thực hiện để triển khai Luật KTĐL**

***4.1. Ban hành, công bố các hệ thống chuẩn mực*** ***BCTC***

Kiểm toán BCTC là việc thu thập và đánh giá các thông tin tài chính nhằm xác định và báo cáo về sự phù hợp của thông tin này với chuẩn mực kế toán, chế độ kế toán và các chính sách tài chính. Điều này cho thấy rằng cơ sở để đưa ra ý kiến kiểm toán phụ thuộc rất lớn vào BCTC do đơn vị lập căn cứ vào hệ thống chuẩn mực kế toán và các chính sách tài chính. Theo đó, thông tin đơn vị kiểm toán sẽ minh bạch, phù hợp với thông lệ quốc tế, tạo cơ sở để phân định rõ ràng đúng, sai của KTV và DNKT, tạo điều kiện đánh giá chất lượng kiểm toán một cách sát thực.

Chuẩn mực kiểm toán là cơ sở để KTV đưa ra nhận xét về BCTC và thực hiện kiểm toán. Do đó, cần hoàn thiện hệ thống chuẩn mực kiểm toán, cập nhật các chuẩn mực kiểm toán cho phù hợp với sự thay đổi của quốc tế.

***4.2. Tăng cường năng lực cơ quan quản lý, giám sát về kiểm toán và hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát tính tuân thủ pháp luật về kiểm toán***

Hiện nay, Bộ Tài chính là cơ quan quản lý nhà nước về kiểm toán độc lập, ban hành trình cấp có thẩm quyền các quy định về kiểm toán độc lập, chịu trách nhiệm kiểm tra, kiểm soát chất lượng và xử phạt vi phạm. Để nâng cao cho cơ quan trực tiếp thực hiện chức năng quản lý giám sát về kiểm toán, đặc biết thu hút và duy trì được đội ngũ nhân sự thực hiện kiểm tra, kiểm soát chất lượng lượng dịch vụ kiểm toán cần phải cơ chế đặc thù phù hợp về tuyển dụng và đãi ngộ cho các chuyên gia có trình độ cao. Do đó, cần nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và triển khai phương án phù hợp để tổ chức hoạt động theo mô hình tham vấn ý kiến tư vấn về kiểm toán, nhằm có các quyết định phù hợp với thông lệ quốc tế, pháp luật của Việt Nam và thực tiễn của đơn vị.

Phối hợp với các tổ chức nghề nghiệp, cơ sở đào tạo và đội ngũ chuyên gia có kinh nghiệm thực tế về hành nghề kiểm toán để tăng cường công tác đào tạo chuyên môn nghiệp vụ kiểm toán.

Tăng cường các hoạt động kiểm tra, giám sát việc tuân thủ các quy định pháp luật và các chuẩn mực chuyên môn nghiệp vụ của KTV, DNKT. Đặc biệt tăng cường tần suất giám sát, kiểm tra, thanh tra chuyên ngành đối với DNKT và KTV hành nghề, cùng với việc xử lý nghiêm và công khai các hành vi vi phạm của DNKT và KTV.

Tăng cường việc kiểm tra, hướng dẫn tổ chức triển khai có hiệu quả hoạt động kiểm toán độc lập tại các DNKT, nhất là các DNKT thực hiện kiểm toán cho ĐVCLICC.

***4.3. Phát triển các hội nghề nghiệp***

- Căn cứ quy định của pháp luật về Hội, pháp luật về kiểm toán, xây dựng ban hành các quy định pháp lý liên quan đến trách nhiệm hoạt động của các tổ chức nghề nghiệp về kiểm toán; xây dựng mô hình tổ chức hoạt động nghề nghiệp thống nhất, tự quản, chuyên nghiệp, theo thông lệ quốc tế, thu hút đông đảo hội viên tham gia.

- Nâng cao hiệu quả việc tham gia xây dựng và phản biện cơ chế, chính sách; nâng cao năng lực quản lý, giám sát việc tuân thủ các chuẩn mực nghề nghiệp, các chuẩn mực và quy định về đạo đức nghề nghiệp của các kiểm toán viên; kiểm tra chất lượng dịch vụ và bồi dưỡng kiến thức chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp cho kiểm toán viên hành nghề.

- Nghiên cứu để chuyển giao các hoạt động nghề nghiệp phù hợp với pháp luật và năng lực của hội nghề nghiệp theo lộ trình phù hợp, đảm bảo nguyên tắc ổn định và chịu trách nhiệm trước pháp luật.

- Mở rộng quan hệ hợp tác với các tổ chức nghề nghiệp trong khu vực và trên thế giới, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của hội nghề nghiệp, góp phần thúc đẩy hội nhập kiểm toán.

***4.4. Phát triển nguồn nhân lực về kiểm toán***

- Đổi mới nội dung, chương trình và phương pháp để nâng cao chất lượng đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực kiểm toán, kết hợp lý luận và thực tiễn, gắn liền với quy trình số hóa và chuyển đổi số về kiểm toán. Quan tâm đến đội ngũ kiểm toán viên hành nghề nhân lực chất lượng cao, phục vụ nhu cầu của các doanh nghiệp, đơn vị và các tổ chức khác trong toàn bộ nền kinh tế trong bối cảnh hội nhập ngày càng sâu rộng.

- Đổi mới phương thức học, tổ chức thi và cấp chứng chỉ kiểm toán viên hành nghề, đảm bảo các kiến thức và kỹ năng theo đúng yêu cầu, thông lệ quốc tế, đảm bảo các điều kiện công nhận lẫn nhau trong khu vực và trên thế giới.

- Nâng cao ý thức kỷ luật, trình độ chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp của kiểm toán viên thông qua việc đổi mới quy định về nội dung, hình thức đào tạo, cập nhật kiến thức; quan tâm, khuyến khích các chương trình đào tạo chứng chỉ nghề nghiệp quốc tế nhằm tiếp cận kiến thức và kỹ năng hành nghề theo thông lệ quốc tế.

***4.5. Tăng cường, mở rộng các hoạt động hợp tác quốc tế***

- Tăng cường mối quan hệ và tranh thủ sự giúp đỡ của các tổ chức nghề nghiệp quốc tế về kiểm toán và các tổ chức phi Chính phủ trong việc nghiên cứu, trao đổi kinh nghiệm về kiểm toán; hỗ trợ kỹ thuật đổi mới mô hình quản lý nghề nghiệp kiểm toán cũng như các kỹ thuật chuyên môn nghiệp vụ khác về kiểm toán.

- Nghiên cứu mô hình của các nước phát triển để vận dụng vào Việt Nam trong việc tổ chức, quản lý hoạt động kiểm tra, thanh tra chất lượng dịch vụ kiểm toán; hoạt động xây dựng, áp dụng chuẩn mực kiểm toán; phát triển dịch vụ kiểm toán; hoàn thiện mô hình đào tạo, thi, cấp chứng chỉ KTV hành nghề.

- Nghiên cứu, triển khai các giải pháp để thúc đẩy mạnh mẽ hội nhập kiểm toán; thị trường dịch vụ kiểm toán với các nước trên thế giới và khu vực.

- Tăng cường hợp tác ASEAN trong lĩnh vực thừa nhận lẫn nhau về dịch vụ kiểm toán.

***4.6. Ứng dụng công nghệ thông tin và các hoạt động khác***

- Về ứng dụng công nghệ: Tiếp tục rà soát, cắt giảm, đơn giản hoá thủ tục hành chính để tạo điều kiện thuận lợi, tiết kiệm thời gian và chi phí cho kiểm toán viên, doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ kiểm toán. Ứng dụng hiệu quả thành tựu phát triển của công nghệ thông tin, đáp ứng yêu cầu của quá trình số hóa và chuyển đổi số trong hoạt động kiểm toán.

- Để nâng cao chất lượng dịch vụ thông tin hoạt động quản lý hành nghề, cần xem xét việc xây dựng hệ thống thông tin quản lý hành nghề đối với KTV, quản lý hoạt động kinh doanh đối với các DNKT. Trong đó, thông tin cụ thể về KTV và DNKT được lưu trữ, cập nhật phục vụ cho công tác quản lý nghề nghiệp và cung cấp thông tin cần thiết cho các đối tượng có liên quan theo quy định của pháp luật.

**D. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC**

**I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN**

Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2015 được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 25/6/2015, có hiệu lực thi hành từ năm ngân sách 2017 (sau đây gọi tắt là Luật NSNN).

Qua quá trình thực hiện, Luật NSNN đã đi vào cuộc sống, quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, nâng cao tính chủ động và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc quản lý và sử dụng NSNN, củng cố kỷ luật tài chính, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả ngân sách và tài sản của Nhà nước, tăng tích lũy nhằm thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đối ngoại. Tuy nhiên, trong quá trình tổ chức thực hiện, những tác động khách quan làm thay đổi cơ cấu thu, ngân sách trung ương (NSTW) vẫn giữ vai trò chủ đạo nhưng có xu hướng giảm, trong khi yêu cầu đòi hỏi cần tăng cường hơn nữa tính chủ động của ngaann sách địa phương (NSĐP); công tác xây dựng, tổng hợp dự toán NSNN và phân bổ NSTW, chấp hành, quyết toán NSNN cũng đã phát sinh một số điểm hạn chế, bất cập cần được nghiên cứu để rà soát, sửa đổi cho phù hợp với thực tiễn.

- Tạo khuôn khổ pháp lý về quản lý NSNN thống nhất, đồng bộ theo nguyên tắc tập trung dân chủ; tiềm lực tài chính quốc gia và quy mô NSNN được phát triển; đảm bảo an ninh, an toàn nền tài chính quốc gia.

- Đảm bảo vai trò, quyền hạn của Quốc hội, bước đầu tăng tính chủ động của HĐND các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, quyết định phân bổ ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách

- Đã quy định NSTW được hưởng các khoản thu quan trọng, qua đó NSTW có nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ trọng yếu của quốc gia (như quốc phòng, an ninh, ngoại giao, đầu tư xây dựng các công trình quan trọng,...), bổ sung cho các địa phương khó khăn.

- Cơ chế phân cấp, phân bổ ngân sách đã được quy định cụ thể, từng bước hướng tới mục tiêu nâng cao tính công khai, minh bạch ở từng cấp ngân sách và các đơn vị sử dụng ngân sách.

**II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

**1. Một số tồn tại, hạn chế**

- Phân cấp thu ngân sách không còn phù hợp với xu hướng, diễn biến các khoản thu ngân sách, làm giảm vai trò chủ đạo của NSTW, trong khi chưa thực sự khuyến khích tính tự chủ của các địa phương.

- Phân cấp chi ngân sách còn bất cập, một số nội dung phân cấp nhiệm vụ chi giữa NSTW và NSĐP còn chưa phù hợp với yêu cầu thực tế; đồng thời, chưa khuyến khích các địa phương tham gia các dự án đầu tư của NSTW trên địa bàn, đặc biệt là các dự án có tính chất vùng và liên vùng.

- Tính chủ động của các đơn vị sử dụng ngân sách còn hạn chế

**2. Nguyên nhân**

Nhận thức về vai trò chủ đạo của NSTW và chủ động của NSĐP còn chưa thông suốt, còn tư tưởng cục bộ, co kéo nguồn lực giữa các cấp ngân sách.

Đổi mới phân cấp, phân bổ NSNN là vấn đề lớn, phức tạp, tác động đến nguồn lực của tất cả các Bộ, ngành, địa phương, gắn liền với việc đổi mới phân cấp quản lý KT-XH, liên quan không chỉ đến quy định của Luật NSNN, Luật Đầu tư công mà còn một số Luật chuyên ngành, vì vậy, nội dung đề xuất luôn có nhiều ý kiến khác nhau.

**III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT**

- Về phạm vi thu: Cơ bản giữ như quy định hiện hành bên cạnh đó nghiên cứu hoàn thiện quy định thuế đối với nhà, đất; tiếp tục nghiên cứu mở rộng và chống xói mòn cơ sở thuế theo Chiến lược tài chính và Chiến lược cải cách thuế đến năm 2030. Đẩy mạnh thu trên nền tảng số cũng như ứng dụng công nghệ thông tin hiệu quả trong công tác quản lý thu. Thống nhất việc quản lý nguồn thu viện trợ không hoàn lại thuộc nguồn thu NSNN, đầu mối quản lý nhà nước là cơ quan Bộ Tài chính.

- Phân cấp các nguồn thu: Tiếp tục phân chia các nguồn thu NSNN giữa trung ương và địa phương theo 3 nhóm; tuy nhiên cần điều chỉnh phương thức phân chia để đảm bảo củng cố vai trò chủ đạo của NSTW vững chắc, bền vững và nâng cao tính chủ động của NSĐP, thực hiện theo hướng quy định cụ thể tỷ lệ phân chia từng khoản thu theo nhóm các địa phương và chỉ thay đổi, bổ sung khi có những biến động lớn

- Về phân cấp chi NSNN: Phân định rõ trách nhiệm và khả năng tham gia của NSNN vào các hoạt động cung ứng dịch vụ công, xây dựng, quản lý vận hành các công trình hạ tầng kinh tế - kỹ thuật có khả năng thu hồi vốn cao; khuyến khích huy động tối đa các nguồn lực ngoài nhà nước tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng; rà soát, sửa đổi bổ sung quy định của pháp luật có liên quan đối với quỹ tài chính nhà nước ngoài NSNN để đảm bảo nguồn thu, nhiệm vụ chi của các Quỹ không trùng với nguồn thu, nhiệm vụ chi của NSNN.

- Phân cấp về thẩm quyền quyết định chính sách, chế độ chi NSNN: Tăng thẩm quyền của địa phương trong việc quyết định chính sách, chế độ chi phù hợp với yêu cầu quản lý kinh tế - xã hội trên địa bàn và khả năng cân đối NSĐP. Trung ương chỉ ban hành một số chính sách, chế độ áp dụng chung trong toàn quốc hoặc quy định mức khung để địa phương chủ động quyết định mức cụ thể. Thực hiện mở rộng thẩm quyền HĐND cấp tỉnh được ban hành chính sách thu nhập cán bộ, công chức theo Nghị quyết 27-NQ/TW.

- Phân cấp nhiệm vụ chi: Phân định rõ nhiệm vụ giữa NSTW và NSĐP đối với chi quốc phòng, an ninh, chi hỗ trợ người có công, sự nghiệp kinh tế sửa chữa, bảo trì giao thông vận tải, công trình thủy lợi; phòng chống biến đổi khí hậu; bảo vệ môi trường,...; bổ sung quy định cho phép các địa phương quyết định sử dụng NSNN cấp mình để hỗ trợ NSTW, hỗ trợ địa phương khác để thực hiện hoặc tham gia các dự án đầu tư của NSTW trên địa bàn, đặc biệt là các dự án có tính chất Vùng và liên Vùng.

- Phân cấp về vay, trả nợ và bội chi NSNN: Cho phép Chính phủ trong điều hành được điều chỉnh chỉ tiêu tổng mức vay, số bội chi giữa các địa phương trên cơ sở đảm bảo không làm tăng tổng mức vay và số bội chi NSĐP đã được Quốc hội quyết định và không vượt quá giới hạn dư nợ vay của từng địa phương. Nghiên cứu quy định trong cho phép các địa phương được vay lại từ nguồn vốn trái phiếu Chính phủ NSTW huy động để giảm chi phí vay của địa phương.

- Về cơ chế phân bổ NSNN: Đẩy mạnh cơ chế giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan, đơn vị; bổ sung quy định cho phép người đứng đầu đơn vị được quyết định một số chế độ chi đặc thù phù hợp với thực tế yêu cầu của đơn vị; các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Thực hiện đổi mới cơ chế tự chủ theo yêu cầu Nghị quyết 19-NQ/TW trên cơ sở đẩy nhanh lộ trình tính đúng, đủ giá, phí dịch vụ sự nghiệp công.

Trên cơ sở đó, thực hiện chỉ đạo của Ban cán sự Đảng Chính phủ, Ban Cán sự Đảng Bộ Tài chính đã trình Bộ Chính trị Đề án *“Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý, phân bổ ngân sách nhà nước để bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương và chủ động của ngân sách địa phương, các cơ quan, đơn vị có liên quan”*. Ngày 29/7/2024, Ban Cán sự Đảng Bộ Tài chính đã có Tờ trình, công văn gửi Văn phòng Trung ương về việc hoàn thiện dự thảo Tờ trình, Đề án...

Từ tình hình trên, sau khi có Kết luận của Bộ Chính trị đối với Đề án, Bộ Tài chính sẽ trình cấp có thẩm quyền đề xuất cụ thể việc đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đối với việc xây dựng Luật để sửa đổi, bổ sung Luật NSNN hiện hành, đảm bảo tuân thủ đúng quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật; trên cơ sở đó, sẽ đề xuất tổng thể các nội dung sửa đổi, bổ sung Luật NSNN sau.

Thực hiện yêu cầu của Ban Chỉ đạo rà soát xử lý vướng mắc trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, Nghị quyết số 93/NQ-CP ngày 18/6/2024 của Chính phủ về nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm để thúc đẩy tăng trưởng, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô; trên cơ sở tổng hợp các bất cập, vướng mắc, mâu thuẫn, chồng chéo tại của luật tại các Báo cáo của Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính đã có Văn bản số 7898/BTC-PC ngày 26/7/2024 gửi Bộ Tư pháp tổng hợp để báo cáo Thủ tướng Chính phủ tại Phiên họp thứ 2 Ban Chỉ đạo rà soát, xử lý vướng mắc trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (ngày 07/8/2024). Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại phiên họp Thường trực Chính phủ ngày 16/8/2024, Bộ Tài chính lựa chọn 02 chính sách để đề xuất trình cấp có thẩm quyền để đưa vào 01 luật một số luật liên quan đến chức năng quản lý nhà nước của Bộ Tài chính, cụ thể là:

Chính sách 1: Mở rộng quy định sử dụng NSĐP để hỗ trợ NSTW, hỗ trợ các địa phương khác.

Chính sách 2: Cho phép ngân sách địa phương được chi viện trợ cho các địa phương nước ngoài.

**Đ. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT QUẢN LÝ, SỬ DỤNG TÀI
SẢN CÔNG**

**I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN**

**1. Về việc ban hành văn bản quy định chi tiết Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; tuyên truyền, phổ biến Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật**

Ngay sau khi Luật Quản lý, sử dụng tài sản công được ban hành, để triển khai thực hiện các quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Chính phủ đã ban hành 22 Nghị định quy định chi tiết, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 03 Quyết định.

**2. Về việc tuyên truyền, phổ biến Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật**

Ngay sau khi Luật Quản lý, sử dụng tài sản công được ban hành, Bộ Tài chính đã tổ chức đăng tải Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Tài chính, Trang thông tin điện tử về tài sản nhà nước; tuyên truyền những nội dung chính, những điểm mới trong quy định về quản lý, sử dụng tài sản công thông qua các cuộc họp báo chuyên đề, các bài viết, chuyên mục đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng; tổ chức các cuộc Hội nghị để phổ biến các nội dung chủ yếu của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết cho tất cả các Bộ, cơ quan trung ương, Sở Tài chính các địa phương và phối hợp tổ chức các buổi phổ biến, tuyên truyền cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý của Bộ, ngành, địa phương theo đề nghị của Bộ, ngành, địa phương.

Trong quá trình thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật, Các Bộ, cơ quan trung ương, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã tích cực tổ chức tuyên truyền, phổ biến các quy định của Luật với nhiều hình thức như đăng tải toàn văn các quy định của Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành trên cổng thông tin điện tử của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương, có văn bản triển khai việc tổ chức thi hành Luật đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý, tổ chức các cuộc hội nghị tập huấn, tuyên truyền các quy định của Luật,...

Sau hơn 05 năm triển khai thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công đã được triển khai thường xuyên, với nhiều hình thức khác nhau, qua đó góp phần nâng cao nhận thức của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trong công tác quản lý, sử dụng tài sản công.

**3. Về công tác chỉ đạo thực hiện Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật**

Trong quá trình thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Thủ tướng Chính phủ đã có các Chỉ thị để chỉ đạo thực hiện[[14]](#footnote-14); Bộ Tài chính đã có nhiều văn bản gửi các bộ, ngành, địa phương để đôn đốc, chỉ đạo việc thực hiện các quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật[[15]](#footnote-15).

**4. Về việc ban hành quy định về phân cấp thẩm quyền trong quản lý, sử dụng tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, quản lý, xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân**

Tại khoản 1 Điều 138 Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 của Chính phủ quy định: *“Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm ban hành quy định về phân cấp quản lý tài sản công thuộc phạm vi quản lý theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và Nghị định này”*.

Theo quy định tại điểm b, điểm c khoản 1, điểm c khoản 2, điểm c khoản 3 Điều 19 Nghị định số 29/2018/NĐ-CP ngày 05/3/2018 của Chính phủ, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan trung ương quyết định hoặc phân cấp quyết định phê duyệt phương án xử lý đối với tài sản là tang vật phương tiện vi phạm hành chính có giá trị dưới 500 triệu đồng/01 đơn vị tài sản do cơ quan, người có thẩm quyền thuộc trung ương quyết định tịch thu, tài sản chuyển giao cho cơ quan chuyên ngành; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc người được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phân cấp quyết định phê duyệt phương án xử lý đối với tài sản do cơ quan, người có thẩm quyền thuộc cơ quan địa phương quyết định tịch thu.

Thực hiện các quy định nêu trên, đến nay, về cơ bản, các bộ, cơ quan trung ương, địa phương đều đã ban hành quy định về phân cấp quản lý tài sản công theo quy định tại Nghị định số 151/2017/NĐ-CP (trừ một số cơ quan như: Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Văn phòng Chủ tịch nước không thực hiện phân cấp do không có đơn vị cấp dưới).

**5. Về việc ban hành tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công chuyên dùng cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý**

Theo tổng hợp báo cáo tình hình quản lý, sử dụng tài sản công của các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương thì các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương đều đã ban hành quy định về phân cấp thẩm quyền ban hành tiêu chuẩn, định mức tài sản công chuyên dùng (máy móc, thiết bị chuyên dùng, xe ô tô chuyên dùng, diện tích chuyên dùng) hoặc ban hành tiêu chuẩn, định mức tài sản công chuyên dùng để áp dụng cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương

Việc ban hành các tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công đã tạo cơ sở cho việc lập kế hoạch đầu tư xây dựng, mua sắm vừa phù hợp với yêu cầu sử dụng, vừa phù hợp với khả năng ngân sách, tạo sự công bằng, minh bạch. Đồng thời, các tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công cũng là cơ sở cho việc sắp xếp lại, xử lý các cơ sở nhà, đất, điều chuyển tài sản trong toàn hệ thống để đảm bảo tiết kiệm, nâng cao hiệu quả sử dụng tài sản công.

**6. Một số kết quả đạt được**

***6.1. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật đã xác định cụ thể đối tượng được giao quản lý, sử dụng tài sản công***

Tại khoản 1 Điều 6 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công đã xác lập một trong những nguyên tắc quan trọng nhất trong quản lý, sử dụng tài sản công, đó là: *“Mọi tài sản công đều phải được Nhà nước giao quyền quản lý, quyền sử dụng và các hình thức trao quyền khác cho cơ quan, tổ chức, đơn vị và đối tượng khác theo quy định của Luật này và pháp luật có liên quan”*. Với nguyên tắc này, mỗi tài sản công đều phải được giao cho một đối tượng cụ thể chịu trách nhiệm trước nhà nước trong việc quản lý, bảo vệ, sử dụng, khai thác, nâng cao ý thức, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được giao quản lý, sử dụng tài sản công. Thể chế hóa nguyên tắc nêu trên, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành đã xác định rõ đối tượng được giao quản lý, sử dụng đối với từng loại tài sản (tài sản công phục vụ công tác quản lý nhà nước, cung cấp dịch vụ công, bảo đảm quốc phòng, an ninh, tài sản kết cấu hạ tầng giao thông, thủy lợi, nước sạch...). Trên cơ sở xác định đối tượng được giao quản lý, sử dụng tài sản công, pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công đã quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công, quyền và nghĩa vụ của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị sử dụng tài sản công[[16]](#footnote-16). Các cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công phải xây dựng Quy chế quản lý, sử dụng tài sản công của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình và tổ chức triển khai thực hiện.

***6.2. Thực hiện phân công, phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm trong quản lý, sử dụng tài sản công***

Để tổ chức thực hiện quản lý tài sản công, các nước theo đuổi các mô hình quản lý khác nhau. Có 05 mô hình đang được áp dụng là: mô hình quản lý tập trung, mô hình quản lý phân tán, mô hình quản lý kiểu doanh nghiệp, mô hình hợp tác công - tư và mô hình hỗn hợp. Với quy mô lớn, phong phú về chủng loại, đối tượng được giao quản lý, sử dụng, mô hình quản lý tài sản công ở Việt Nam là mô hình hỗn hợp, thiên về phân tán. Theo đó, việc phân công, phân cấp quản lý giữ vai trò quan trọng.

Theo các quy định hiện hành, Chính phủ thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với các tài sản công thuộc sở hữu toàn dân; thống nhất quản lý việc sử dụng các tài sản công khác, bảo đảm sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quản lý tài sản công. Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về tài sản công; chủ trì xây dựng tiêu chuẩn, định mức, chế độ quản lý, sử dụng tài sản công đối với một số loại tài sản. Việc tổ chức thực hiện các quyết định về hình thành, sử dụng, khai thác và xử lý tài sản công (mua sắm, thuê, bảo dưỡng, sửa chữa, nâng cấp, mở rộng, bàn giao, tiếp nhận, bán, chuyển nhượng, thanh lý...) thuộc trách nhiệm của các Bộ, ngành, địa phương, đơn vị trực tiếp quản lý, sử dụng tài sản công. Các Bộ, cơ quan trung ương, UBND các cấp thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu đối với tài sản công thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật. Trên cơ sở đó, Chính phủ phân cấp thẩm quyền quyết định đối với: (i) Giao, mua sắm, thuê, xử lý tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; (ii) Sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; (iii) Giao, xử lý tài sản kết cấu hạ tầng; phê duyệt đề án khai thác tài sản kết cấu hạ tầng; (iv) Sử dụng tài sản công để tham gia dự án theo hình thức đối tác công tư; sử dụng tài sản công để thanh toán cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình theo hình thức hợp đồng xây dựng - chuyển giao; (v) Xác lập quyền sở hữu toàn dân về tài sản; phê duyệt phương án xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân; (v) Mua sắm, thuê, phê duyệt phương án xử lý tài sản phục vụ hoạt động của dự án sử dụng vốn nhà nước. Việc phân cấp được thực hiện theo nguyên tắc “tài sản cấp nào do cấp đó quyết định”. Tài sản công do trung ương quản lý, việc quyết định các vấn đề nêu trên do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương quyết định hoặc phân cấp thẩm quyền quyết định; tài sản công do địa phương quản lý do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định hoặc phân cấp thẩm quyền quyết định. Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định trong trường hợp phạm vi xử lý có liên quan đến nhiều Bộ, ngành, địa phương hoặc tài sản có giá trị đặc biệt lớn. Đến nay, các Bộ, ngành, địa phương đã ban hành quy định về phân cấp trong quản lý, sử dụng tài sản công theo quy định nêu trên, trừ một số cơ quan trung ương không có các đơn vị cấp dưới: Văn phòng Chủ tịch nước, Trung ương Hội Cựu chiến binh Việt Nam.

***6.3. Đã hình thành đồng bộ hệ thống tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công làm cơ sở cho việc lập kế hoạch, dự toán, quyết định và thực hiện giao, đầu tư xây dựng, mua sắm, sử dụng, xử lý đối với tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, đồng thời cũng là công cụ để kiểm soát việc chấp hành pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong quản lý, sử dụng tài sản công.***

Luật Quản lý, sử dụng tài sản công đã quy định việc ban hành tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công phải tuân thủ các nguyên tắc: đúng thẩm quyền; tuân thủ trình tự, thủ tục ban hành theo quy định của pháp luật; phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao; khả năng của ngân sách nhà nước; mức độ tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập. Đồng thời xác định rõ thẩm quyền ban hành tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công như sau: (i) Chính phủ quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng đối với các tài sản công là trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp; xe ô tô; tài sản công của cơ quan Việt Nam ở nước ngoài; (ii) Thủ tướng Chính phủquy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng đối với các tài sản công là: Tài sản đặc biệt tại đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân; Nhà ở công vụ; Máy móc, thiết bị và các loại tài sản công được sử dụng phổ biến tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; (iii) Bộ, cơ quan trung ương quyết định hoặc phân cấp thẩm quyền quyết định áp dụng tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản chuyên dùng tại cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý; (iv) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định hoặc phân cấp thẩm quyền quyết định áp dụng tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản chuyên dùng tại cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc phạm vi quản lý sau khi có ý kiến thống nhất của Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp; (v) Người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư quyết định áp dụng tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công tại đơn vị mình, trừ tiêu chuẩn, định mức diện tích làm việc, xe ô tô, máy móc, thiết bị của các chức danh quản lý.

Để công cụ tiêu chuẩn, định mức đi vào thực tiễn quản lý, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công đã giao Bộ, cơ quan trung ương, UBND các cấp có trách nhiệm tổ chức kiểm tra việc tuân thủ tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công có trách nhiệm tự kiểm tra việc tuân thủ tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công. Việc kiểm tra tuân thủ tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công được thực hiện trong toàn bộ quy trình đầu tư xây dựng, mua sắm, giao, thuê, sử dụng, xử lý tài sản công.

Trên cơ sở quy định của Luật, Chính phủ đã ban hành quy định về tiêu chuẩn định mức sử dụng trụ sở làm việc và cơ sở hoạt động sự nghiệp, xe ô tô, tài sản của cơ quan Việt Nam ở nước ngoài, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản đặc biệt tại đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, nhà công vụ, máy móc, thiết bị; các Bộ, cơ quan trung ương, UBND cấp tỉnh đang từng bước ban hành tiêu chuẩn định mức sử dụng tài sản công chuyên dùng thuộc phạm vi quản lý.

**II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

*Một là*, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hiện nay quy định “cứng” thẩm quyền phê duyệt Đề án sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Quy định này đã hạn chế tính chủ động của các Bộ, ngành, địa phương, đơn vị cấp dưới trong việc khai thác tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập; thời gian ra quyết định phê duyệt Đề án bị kéo dài do phải qua nhiều khâu trung gian; đồng thời, thiếu sự đồng bộ với quy định về thẩm quyền áp dụng cho các hành vi khác liên quan đến quản lý, sử dụng tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị (mua sắm, thuê, bán, điều chuyển, thanh lý,…).

*Hai là,* thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật, các Bộ, cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã ban hành quy định phân cấp thẩm quyền trong mua sắm, thuê, quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công. Việc phân cấp thẩm quyền được các Bộ, cơ quan trung ương, địa phương thực hiện theo nhiều tiêu chí khác nhau như: theo loại tài sản, theo giá trị của tài sản, theo mức độ tự chủ của cơ quan, tổ chức, đơn vị,… và được phân cấp cho nhiều đối tượng khác nhau như: UBND cấp tỉnh, huyện xã, Chủ tịch UBND cấp tỉnh, huyện, xã, Giám đốc Sở, ngành, tổ chức, đơn vị thuộc tỉnh, Thủ trưởng cơ quan nhà nước, Thủ trưởng đơn vị sự nghiệp công lập,… Quá trình thực hiện các quy định về phân cấp của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương cho thấy việc phân cấp này là phù hợp với thực tiễn, sát với yêu cầu quản lý tài sản công của Bộ, cơ quan trung ương, địa phương. Tuy nhiên, việc phân cấp nêu trên hiện nay chưa bảo đảm thống nhất với Luật Tổ chức chính quyền địa phương do theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chỉ phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới.

*Ba là*, hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp do ngân sách nhà nước bảo đảm theo quy định của pháp luật; do đó, tài sản tại Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tài sản công theo Điều 53 Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, loại hình của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chưa được xác định cụ thể trong các nhóm tổ chức đã quy định tại Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; do đó, còn có sự lúng túng trong áp dụng pháp luật để quản lý, sử dụng đối với tài sản công tại Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

*Bốn là*, một số hình thức xử lý tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân cần được điều chỉnh, cập nhật cho phù hợp với thực tiễn xử lý tài sản, nhằm bảo đảm việc xử lý tài sản được tiết kiệm, hiệu quả; quy trình xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân chưa phù hợp với thực tiễn phân cấp thẩm quyền quyết định xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân

*Năm là*, quy định về khai thác tài sản kết cấu hạ tầng hiện nay còn chưa hợp lý, làm phát sinh thủ tục hành chính không cần thiết đối với một số trường hợp tài sản kết cấu hạ tầng phục vụ mục đích công cộng không phát sinh nguồn thu từ khai thác tài sản (do vẫn phải lập Đề án khai thác tài sản) và hạn chế các đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng tự khai thác tài sản kết cấu hạ tầng được giao để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, sử dụng, khai thác tài sản.

*Sáu là*, một số quy định về tính khấu hao, hao mòn tài sản công chưa đồng bộ, chưa đáp ứng được thực tiễn của cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp được giao quản lý tài sản công trong quá trình quản lý, sử dụng, khai thác tài sản; một số đơn vị sự nghiệp công lập thuộc đối tượng phải tính khấu hao tài sản nhưng vẫn được Nhà nước giao nhiệm vụ và định giá cung cấp dịch vụ của đơn vị mà trong giá cung cấp dịch vụ chưa được cấu thành yếu tố khấu hao tài sản.

*Bảy là*, chưa có quy định cụ thể để phân định việc áp dụng giữa Luật Quản lý, sử dụng tài sản công với các luật có liên quan như: Luật Đất đai, các luật về tài nguyên và pháp luật khác dẫn đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp vẫn còn lúng túng trong việc áp dụng pháp luật.

**III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT QUẢN LÝ, SỬ DỤNG TÀI SẢN CÔNG**

Trên cơ sở kết quả đánh giá việc thi hành Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Bộ Tài chính đề xuất một số định hướng sửa đổi, bổ sung Luật Quản lý, sử dụng tài sản công như sau:

- Hoàn thiện các quy định về thẩm quyền quyết định trong mua sắm, thuê, quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công, bao gồm cả việc phê duyệt Đề án sử dụng tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết, việc ban hành chế độ, tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật bảo dưỡng, sửa chữa tài sản công;

- Bổ sung quy định về chế độ quản lý, sử dụng tài sản công tại Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

- Hoàn thiện quy định về hình thức xử lý tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, hình thức xử lý tài sản kết cấu hạ tầng; hình thức xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân.

- Hoàn thiện quy định về trình tự, thủ tục xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân theo hướng đơn giản hóa thủ tục, tạo sự chủ động cho đơn vị chủ trì quản lý tài sản trong việc lập phương án xử lý tài sản.

- Hoàn thiện quy định về tính khấu hao, hao mòn tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công lập, tài sản kết cấu hạ tầng.

- Hoàn thiện quy định về khai thác tài sản kết cấu hạ tầng để tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng được giao quản lý tài sản kết cấu hạ tầng trong việc khai thác tài sản.

- Hoàn thiện quy định về quản lý, sử dụng đất đai, tài nguyên để phân định rõ việc áp dụng giữa các luật.

**E. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT QUẢN LÝ THUẾ**

**I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN**

Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 hiện hành được Quốc hội khóa XIV thông qua tại kỳ họp thứ 7 ngày 13/6/2019, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2020 (trong đó, quy định về hóa đơn, chứng từ điện tử có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2022) (thay thế Luật Quản lý thuế số 78/2006/QH11 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 21/2012/QH13, Luật số 71/2014/QH13 và Luật số 106/2016/QH13).

Qua quá trình triển khai thực hiện, Luật Quản lý thuế đã phát huy hiệu quả tích cực góp phần đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính thuế theo hướng đơn giản, rõ ràng, minh bạch nhằm tạo thuận lợi, giảm thời gian thực hiện thủ tục hành chính cho người nộp thuế trong việc thực hiện nghĩa vụ thuế; giảm tần suất kê khai, nộp thuế đối với người nộp thuế có quy mô vừa và nhỏ, từ đó giảm chi phí cho doanh nghiệp, người dân và được dư luận xã hội đánh giá cao. Luật đã thực hiện tốt các mục tiêu đề ra khi xây dựng và ban hành.

Luật Quản lý thuế được ban hành và triển khai thực hiện trong bối cảnh Cơ quan thuế đang từng bước thực hiện các chiến lược cải cách hiện đại hoá hệ thống thuế qua các giai đoạn: Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011-2020 theo Quyết định số 732/2011/QĐ-TTg ngày 17/5/2011; Chiến lược cải cách hiện đại hoá hệ thống thuế đến năm 2030 theo Quyết định số 508/QĐ-TTg ngày 23/4/2022 của Thủ tướng Chính phủ. Sau các giai đoạn thực hiện chiến lược, việc đánh giá kết quả thực hiện các mục tiêu cũng như nội dung đã đề ra trong Chiến lược là cơ sở để nghiên cứu, đề xuất, sửa đổi các vướng mắc, các hạn chế liên quan đến việc thực thi pháp luật cũng như công tác quản lý thuế. Trước những khó khăn, thách thức, Đảng và Nhà nước đã kịp thời điều chỉnh mục tiêu và nhiệm vụ trọng tâm theo hướng tập trung ưu tiên kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, duy trì tăng trưởng hợp lý, đảm bảo an sinh xã hội. Cùng với sự nỗ lực phấn đấu của cộng đồng doanh nghiệp, kinh tế xã hội qua các giai đoạn có bước phát triển, nhờ đó việc triển khai, thực hiện Luật Quản lý thuế đã dần đi vào ổn định và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đã có những kết quả đáng ghi nhận và tạo tiền đề cho nhưng giai đoạn tiếp theo.

Trong giai đoạn hơn 04 năm triển khai thực hiện, Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 về cơ bản đã đạt được các mục tiêu, quan điểm khi ban hành. Kết quả của việc ban hành Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 như sau:

**1. Một số đánh giá chung**

- Đã quán triệt các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước vào cuộc sống; Nghị quyết đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng; Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương giải pháp tái cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững; đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc mở rộng cơ sở thu.

- Đáp ứng được yêu cầu của cải cách hành chính, trong đó có cải cách tài chính công, cải cách thủ tục quản lý thuế hướng tới hoạt động quản lý thống nhất, công khai, minh bạch, đơn giản hóa, dễ hiểu, dễ thực hiện, dễ kiểm tra, đồng thời tạo cơ sở pháp lý để nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế để phòng chống trốn thuế, thất thu và nợ đọng thuế.

- Góp phần tạo ra môi trường đầu tư kinh doanh lành mạnh, tạo điều kiện phát triển các thành phần kinh tế, trong đó coi trọng phát triển thành phần kinh tế tư nhân, khuyến khích các hộ kinh doanh mở rộng quy mô đầu tư, nâng cao hiệu quả hoạt động trong quá trình hình thành các tổ chức hợp tác, hoặc chuyển đổi hoạt động kinh doanh theo mô hình doanh nghiệp, tạo thuận lợi để mở rộng cơ sở nộp thuế.

- Góp phần tiếp cận tới các chuẩn mực và thông lệ quốc tế để góp phần thu hút đầu tư trong nước, nước ngoài, tạo cơ sở để tham gia đàm phán, ký kết các Hiệp định đa phương, song phương về thuế.

- Tạo hành lang pháp lý cho việc ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại cho công tác quản lý thuế, trong đó có việc áp dụng rộng rãi phổ biến quản lý thuế điện tử, giao dịch điện tử trong cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4.

- Góp phần khắc phục những hạn chế, bất cập hiện nay về công tác quản lý thuế và đảm bảo tính thống nhất giữa Luật Quản lý thuế và các Luật thuế, các văn bản pháp luật có liên quan.

**2. Một số đánh giá cụ thể:**

***2.1. Về phạm vi điều chỉnh***

Luật đã quy định đảm bảo bao quát việc quản lý các loại thuế và các khoản thu khác thuộc ngân sách nhà nước; tạo cơ sở pháp lý cho quản lý thuế hiện đại, tiếp cận tới những chuẩn mực, thông lệ quốc tế, tạo điều kiện thuận lợi cho người nộp thuế, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người nộp thuế; quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan quản lý thuế cũng như các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong quản lý thuế. Một số nội dung cơ bản như:

- Quy định người nộp thuế không bị xử lý vi phạm về thuế, không tính tiền chậm nộp đối với trường hợp do người nộp thuế thực hiện theo văn bản hướng dẫn và quyết định xử lý của cơ quan thuế, cơ quan nhà nước có thẩm quyền liên quan đến nội dung xác định nghĩa vụ thuế của người nộp thuế. Quy định này tạo điều kiện cho người nộp thuế trong việc thực hiện nghĩa vụ của mình, đồng thời nâng cao vai trò trách nhiệm của cơ quan thuế khi thực thi công vụ.

- Quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan như: Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về quản lý thuế, bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan quản lý ngành và địa phương trong quản lý thuế; Bộ Tài chính là cơ quan chủ trì giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về quản lý thuế. Một số Bộ, ngành có liên quan phối hợp thực hiện quản lý thuế phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của từng Bộ, ngành (*những nhiệm vụ, quyền hạn có tính chất đặc thù của Bộ trong việc quản lý thuế, không phải công việc thường xuyên đã được quy định tại văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ của Bộ*) gồm: Bộ Công an, Bộ Công Thương, Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Y Tế, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam...

- Đối với ngân hàng thương mại có trách nhiệm phối hợp với cơ quan quản lý thuế trong việc thu, nộp thuế, khấu trừ, nộp thay nghĩa vụ thuế của người nộp thuế, cung cấp thông tin, phong tỏa tài khoản... theo đề nghị của cơ quan quản lý thuế; đồng thời bổ sung quy định việc khấu trừ, nộp thay tổ chức, cá nhân ở nước ngoài có hoạt động kinh doanh thương mại điện tử; cung cấp thông tin để quản lý thuế phù hợp với việc quản lý thuế theo phương thức điện tử, đồng bộ trong phát triển Chính phủ điện tử và đảm bảo phù hợp với pháp luật về an toàn thông tin, an ninh mạng.

- Quy định các biện pháp hỗ trợ thu thuế theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Theo đó, đối với các điều ước quốc tế trong lĩnh vực thuế, Bộ Tài chính sẽ thay mặt Chính phủ trong việc đàm phán ký kết; đối với thoả thuận song phương giữa hai cơ quan thuế (*cả cơ quan thuế và hải quan*), tuỳ theo thẩm quyền được phân cấp, cơ quan quản lý thuế sẽ thực hiện việc khai thác, trao đổi thông tin, hợp tác nghiệp vụ, hỗ trợ thu thuế cho phù hợp.

***2.2. Quy định của Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 đã đáp ứng yêu cầu của cải cách hành chính, trong đó có cải cách thủ tục quản lý thuế hướng tới hoạt động quản lý thống nhất, công khai, minh bạch, đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện, dễ kiểm tra, đồng thời tạo cơ sở pháp lý nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế để phòng chống trốn thuế, thất thu và nợ đọng thuế được quy định thống nhất trong tất cả các khâu của quản lý thuế: từ khâu khai thuế, tính thuế, nộp thuế, hoàn thuế đến quản lý nợ thu, thanh tra, kiểm tra thuế...***

- Quy định nguyên tắc kê khai thuế căn cứ vào mô hình hoạch toán kinh doanh và quy định về phân cấp ngân sách; nguyên tắc xác định giá tính thuế đối với giao dịch liên kết.

- Quy định trường hợp khi cơ quan thuế, cơ quan có thẩm quyền đã công bố quyết định thanh tra, kiểm tra thuế tại trụ sở của người nộp thuế thì người nộp thuế vẫn được khai bổ sung hồ sơ khai thuế và bị xử phạt vi phạm hành chính về thuế theo quy định của Luật này.

- Quy định về thứ tự thanh toán theo nguyên tắc nộp các khoản nợ thuộc diện cưỡng chế trước, khoản nợ chưa thuộc diện cưỡng chế và khoản phải nộp phát sinh sau để đảm bảo hiệu lực của pháp luật thuế.

- Quy định thời hạn nộp hồ sơ thuế; thời hạn nộp hồ sơ khai thuế khoán; thời hạn được khai bổ sung; thời hạn nộp thuế, tính tiền chậm nộp đối với số thuế phải nộp tăng thêm qua khai bổ sung nhằm đảm bảo thống nhất, rõ ràng, minh bạch giữa người nộp thuế và cơ quan thuế.

- Quy định về thời hạn khai quyết toán thuế thu nhập cá nhân chậm nhất là ngày cuối cùng của tháng thứ 4 kể từ ngày kết thúc năm dương lịch.

- Quy định trường hợp người nộp thuế khai bổ sung hồ sơ khai thuế sau thông quan phát sinh số thuế phải nộp tăng thêm hoặc cơ quan hải quan ấn định thuế sau thông quan, thì thời hạn nộp tiền thuế khai bổ sung, nộp tiền thuế ấn định được áp dụng theo thời hạn nộp thuế của tờ khai ban đầu.

- Quy định về khoanh tiền thuế nợ, theo đó, đối với các đối tượng là người nộp thuế đã chết hoặc được pháp luật coi là đã chết, mất tích, mất năng lực hành vi dân sự; người nộp thuế bỏ địa chỉ kinh doanh đã đăng ký với cơ quan đăng ký kinh doanh, doanh nghiệp chờ giải thể, doanh nghiệp mất khả năng thanh toán, cơ quan đăng ký kinh doanh đã thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh được khoanh nợ thuế. Đồng thời, quy định rõ về thẩm quyền khoanh nợ tiền thuế, tiền chậm nộp, phân cấp cho thủ trưởng cơ quan quản lý thuế; quy định thời điểm không tính tiền chậm nộp đối với các trường hợp được khoanh nợ. Quy định này hạn chế phát sinh nợ ảo *(tính nợ trên số tiền nợ không có khả năng thu hồi).*

- Quy định rõ các trường hợp được xoá nợ thuế và mở rộng thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được xóa nợ thuế đối với khoản nợ dưới 5 tỷ đồng trên cơ sở đề nghị của Cục trưởng Cục thuế, Cục trưởng cục Hải quan.

*-* Quy định đối với trường hợp người nộp thuế phải nộp tiền chậm nộp có quyền đề nghị miễn tiền chậm nộp trong trường hợp gặp khó khăn do thiên tai, thảm hoạ, dịch bệnh, hoả hoạn, tai nạn bất ngờ, các trường hợp bất khả kháng khác.

- Để tăng cường hiệu quả của công tác cưỡng chế thu nợ, đơn giản hóa thủ tục hành chính, Luật Quản lý thuế 38/2019/QH14 quy định nguyên tắc áp dụng các biện pháp cưỡng chế linh hoạt, như: (i) đối với các biện pháp cưỡng chế là: trích tiền từ tài khoản, khấu trừ một phần tiền lương hoặc thu nhập, dừng làm thủ tục hải quan thì căn cứ vào tình hình thực tế, cơ quan quản lý thuế áp dụng biện pháp cưỡng chế phù hợp; (ii) đối với các biện pháp cưỡng chếkhác *(ngừng sử dụng hoá đơn; kê biên, bán đấu giá tài sản kê biên; thu tiền, tài sản khác của đối tượng bị cưỡng chế thi hành quyết định hành chính thuế do tổ chức, cá nhân khác đang nắm giữ; thu hồi giấy chứng nhận, giấy phép*) thì cơ quan quản lý thuế thực hiện việc cưỡng chế theo nguyên tắc: Trường hợp không áp dụng được biện pháp cưỡng chế trước thì cơ quan quản lý thuế chuyển sang áp dụng biện pháp cưỡng chế sau; trường hợp quyết định cưỡng chế đối với một số biện pháp chưa hết hiệu lực nhưng không có hiệu quả mà cơ quan quản lý thuế có đủ thông tin, điều kiện thì thực hiện áp dụng biện pháp cưỡng chế trước đó hoặc biện pháp cưỡng chế tiếp theo.

***2.3. Quy định các giải pháp nhằm nâng cao tính tuân thủ pháp luật về thuế của người nộp thuế, xử lý vi phạm hành chính về quản lý thuế, chống xói mòn cơ sở tính thuế và hoàn thiện các quy định về quản lý thuế đối với doanh nghiệp có giao dịch liên kết để phòng chống chuyển giá***

- Luật quy định nguyên tắc ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý rủi ro trong tất cả các khâu quản lý thuế, đặc biệt là trong thanh tra, kiểm tra. Trên cơ sở đó, nội dung thanh tra, kiểm tra được thực hiện theo kết quả đánh giá rủi ro và thanh tra, kiểm tra khi phát hiện dấu hiệu vi phạm pháp luật.

- Quy định rõ nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính, các trường hợp xử phạt, các trường hợp không bị xử phạt và thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thuế, vừa phù hợp với Luật thanh tra, vừa đảm bảo phù hợp với nội dung quản lý thuế.

*-* Quy định rõ các nguyên tắc cơ bản trong kê khai, nộp thuế và quản lý thuế đối với nhóm người nộp thuế có phát sinh giao dịch liên kết, như: (i) nguyên tắc quản lý thuế đối với người nộp thuế có phát sinh giao dịch liên kết; (ii) áp dụng cơ chế đơn giản hoá trong kê khai, xác định giá giao dịch liên kết đối với người nộp thuế có quy mô nhỏ, rủi ro thấp; (iii) nghĩa vụ cung cấp hồ sơ, thông tin dữ liệu đối với người nộp thuế có phát sinh giao dịch liên kết; (iv) quy định về trao đổi thông tin giữa cơ quan thuế Việt Nam và cơ quan thuế nước ngoài phục vụ công tác quản lý giá chuyển nhượng đối với người nộp thuế có phát sinh giao dịch liên kết.

***2.4. Tạo hành lang pháp lý cho việc ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại cho công tác quản lý thuế***

Quy định của Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 đã tạo hành lang pháp lý cho việc ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại cho công tác quản lý thuế, trong đó có việc áp dụng hoá đơn, chứng từ điện tử, quản lý thuế điện tử, đặc biệt là tạo cơ sở để quản lý thuế đối với các hoạt động kinh tế mới phát sinh phát triển trong cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4, như kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số... Một số nội dung cơ bản như:

*-* Quy định các doanh nghiệp phải sử dụng hóa đơn điện tử trong giao dịch bán hàng hóa, cung cấp dịch vụ để góp phần khắc phục những gian lận trong việc sử dụng hoá đơn giấy, giảm chi phí cho người nộp thuế, nâng cao tính cạnh trạnh của toàn nền kinh tế, xây dựng cơ sở dữ liệu về hóa đơn, phục vụ xây dựng quản lý thuế điện tử. Quy định về nguyên tắc lập, quản lý và sử dụng hóa đơn; áp dụng hóa đơn khi bán hàng hóa, cung cấp dịch vụ.

- Quy định liên quan đến quản lý thuế đối với hoạt động thương mại điện tử như: Đối với hoạt động kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác được thực hiện bởi nhà cung cấp ở nước ngoài không có cơ sở thường trú tại Việt Nam thì nhà cung cấp ở nước ngoài có nghĩa vụ trực tiếp hoặc ủy quyền thực hiện đăng ký thuế, khai thuế, nộp thuế tại Việt Nam. Xây dựng cơ sở dữ liệu và triển khai rộng rãi các dịch vụ thuế điện tử như khai thuế điện tử, hoá đơn điện tử, nộp thuế online; bổ sung quy định trách nhiệm của các Bộ, ngành, các tổ chức, đơn vị liên quan đến hoạt động kinh doanh thương mại điện tử, quản lý giám sát dòng tiền, thực hiện khấu trừ thuế đối với tổ chức, cá nhân sử dụng dịch vụ thương mại điện tử trong trường hợp tổ chức kinh doanh không có hiện diện thương mại tại Việt Nam.

**II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

**1. Tồn tại, hạn chế**

Bên cạnh những kết quả quan trọng đã đạt được, việc triển khai thực hiện Luật Quản lý thuế cho thấy vẫn còn một số hạn chế, cụ thể như sau:

***1.1. Vướng mắc về cơ chế chính sách, pháp luật liên quan, hiệu lực, hiệu quả quản lý thuế, trách nhiệm công vụ***

***a)* *Về những tồn tại, hạn chế trong quy định mức tiền phải trả lãi***

Luật Quản lý thuế hiện hành quy định về trả tiền lãi cho người nộp thuế khi cơ quan thuế giải quyết hoàn thuế chậm với mức tính lãi là 0,03%/ngày nhưng chưa có quy định cụ thể về thẩm quyển, trình tự, thủ tục hoàn trả tiền lãi cho người nộp thuế và kinh phí chi trả nên hiện nay cơ quan thuế chưa có cơ sở để triển khai thực hiện (không có phát sinh nguồn tiền chi trả lãi theo Khoản 3 Điều 75 Luật Quản lý thuế).

Theo quy định Luật Trách nhiệm bồi thường của nhà nước năm 2017, khoản tiền lãi phải trả cho NNT được tính theo lãi suất phát sinh do chậm trả tiền trong trường hợp không có thỏa thuận theo quy định của Bộ luật Dân sự tại thời điểm thụ lý hồ sơ yêu cầu bồi thường.

Như vậy, quy định về mức lãi phải trả tại 02 văn bản pháp luật có sự không thống nhất. Ngoài ra, Khoản 9 Điều 18 Luật Quản lý thuế cũng đã quy định nhiệm vụ của cơ quan quản lý thuế: “*Bồi thường thiệt hại cho người nộp thuế theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường Nhà nước.”*

***b) Về quy định về thẩm quyền quyết định hoàn thuế***

Luật Quản lý thuế hiện hành chỉ có quy định Cục trưởng Cục Thuế tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thẩm quyền quyết định hoàn thuế đối với trường hợp hoàn thuế theo quy định của pháp luật về thuế. Do Cục trưởng Cục Thuế doanh nghiệp lớn không có thẩm quyền quyết định hoàn thuế đối với trường hợp hoàn thuế theo pháp luật thuế nên một số Tập đoàn, Tổng công ty lớn mặc dù đã được Bộ Tài chính phân công cho Cục Thuế doanh nghiệp lớn quản lý nhưng khi phát sinh hoàn thuế giá trị gia tăng lại phải chuyển về cho các Cục Thuế tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết hoàn thuế cho người nộp thuế. Điều này chưa tạo thuận lợi cho người nộp thuế, dẫn đến việc giải quyết hồ sơ hoàn thuế chậm và tác động đến hoạt động hoàn thuế, người nộp thuế, các tổ chức, cá nhân có liên quan.

Đối với người nộp thuế do Chi cục Thuế trực tiếp quản lý thì hồ sơ hoàn do Chi cục Thuế tiếp nhận nhưng Chi cục trưởng Chi cục Thuế lại không có thẩm quyền quyết định hoàn thuế.

***c) Về quy định liên quan đến nguyên tắc quản lý thuế***

Pháp luật về quản lý thuế chưa quy định rõ trách nhiệm của công chức trong quản lý thuế, đặc biệt trong lĩnh vực hoàn thuế. Thực tế đã xảy ra tại Cục Thuế thành phố Hồ Chí Minh, một số công chức đã bị Tòa án kết tội và phải thực hiện án phạt tù. Vụ án này gây tâm lý hoang mang, thận trọng trong việc giải quyết hồ sơ hoàn thuế của các công chức thuế trên toàn quốc, làm ảnh hưởng đến thời gian giải quyết hồ sơ cho người nộp thuế.

Theo quy định của Luật Quản lý thuế thì người nộp thuế phải có trách nhiệm tự tính, tự kê khai, tự nộp thuế và chịu trách nhiệm về việc kê khai, nộp thuế của mình theo quy định của pháp luật. Cơ quan thuế sẽ thực hiện hậu kiểm theo nguyên tắc quản lý rủi ro. Mặc dù hiện nay đã áp dụng hóa đơn điện tử trên toàn quốc tạo thuận lợi cho doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất kinh doanh nhưng nhiều vụ việc mua bán hóa đơn với số tiền thuế lớn vẫn bị cơ quan công an phát hiện trong thời gian qua, do đó, việc triển khai hóa đơn điện tử không thể ngăn chặn được việc gian lận, mua bán hóa đơn của doanh nghiệp vì hoạt động mua bán, xuất nhập khẩu có thật hay không cơ quan thuế không thể xác định được nếu chưa kiểm tra, xác minh mặc dù doanh nghiệp đã gửi hóa đơn điện tử cho cơ quan thuế. Cán bộ thuế không thể kiểm soát hết được dữ liệu; hệ thống tự động không thể kiểm soát được hết bản chất giao dịch thực tế; gian lận về thuế.

Cơ quan thuế chưa có chức năng điều tra nên việc xác minh về hoạt động mua bán của người nộp thuế mất rất nhiều thời gian và cần sự phối hợp của nhiều cơ quan, đơn vị như ngân hàng thương mại, đơn vị vận chuyển và các cơ quan quản lý nhà nước như công an, hải quan,… Do đó, việc giải quyết hồ sơ hoàn thuế trước kiểm tra sau phải có quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan thuế, cán bộ thuế chỉ chịu trách nhiệm theo các thông tin trên hồ sơ doanh nghiệp và cơ quan nhà nước có thẩm quyền cung cấp liên quan đến giải quyết hồ sơ hoàn, không phải chịu trách nhiệm khi doanh nghiệp gian lận trong việc kê khai và cung cấp thông tin không trung thực, không chính xác dẫn đến giải quyết hoàn thuế cho doanh nghiệp không đúng quy định

***d) Về quy định về hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế trong trường hợp
xuất cảnh***

Luật Quản lý thuế hiện hành có quy định trường hợp bị cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế. Theo đó, người nộp thuế thuộc trường hợp đang bị cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế, người Việt Nam xuất cảnh để định cư ở nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, người nước ngoài trước khi xuất cảnh từ Việt Nam phải hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế; trường hợp chưa hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế thì bị tạm hoãn xuất cảnh theo quy định của pháp luật về xuất cảnh, nhập cảnh. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 1 Điều 2 Luật Quản lý thuế, “người nộp thuế” bao gồm cả tổ chức và cá nhân, do đó việc tạm hoãn xuất cảnh đối với chủ thể này như quy định trên là không phù hợp với thực tiễn. Ngoài ra, việc áp dụng biện pháp tạm hoãn xuất cảnh cần được thực hiện đối với các chủ thể là cá nhân người nộp thuế và các cá nhân khác là đại diện theo pháp luật của tổ chức nộp thuế (gồm: chủ hộ kinh doanh, cá nhân là người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp, cá nhân là người đại diện theo pháp luật của hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, cá nhân kinh doanh), chứ không chỉ áp dụng riêng đối với cá nhân người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp như quy định tại khoản 7 Điều 124.

***đ) Về quy định về biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế***

Thực tiễn khó khăn, bất cập của việc áp dụng biện pháp Kê biên tài sản và biện pháp Thu bên thứ 3: Trong quá trình xác minh thông tin thì khó xác định quyền sở hữu tài sản của đối tượng nộp thuế để cưỡng chế hoặc việc xác định tỷ lệ trách nhiệm của người nộp thuế nợ thuế với tỷ lệ đóng góp của doanh nghiệp hoặc xác định tỷ lệ tài sản đối với các tài sản có đồng sở hữu; Hầu hết tài sản của người nộp thuế đang được thế chấp tại các tổ chức tín dụng hoặc thời gian sử dụng của tài sản thấp; Việc thực hiện rất phức tạp và mất nhiều thời gian, công chức cơ quan thuế không được đào tạo về nghiệp vụ thẩm định giá trị tài sản kê biên;… Từ những khó khăn, bất cập nêu trên, thì việc áp dụng biện pháp Kê biên tài sản và biện pháp Thu bên thứ 3 rất phức tạp, khó khăn và phụ thuộc nhiều các đơn vị liên quan, do đó, cơ quan thuế không có đủ nguồn lực để kịp thời thực hiện tất cả các đối tượng bị cưỡng chế.

Thực tế triển khai, cơ quan thuế có thể đồng thời áp dụng biện pháp cưỡng chế trước hoặc biện pháp cưỡng chế tiếp theo hiệu quả hơn để thu tiền thuế nợ vào ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, trường hợp đang áp dụng một số biện pháp cưỡng chế (bao gồm biện pháp cưỡng chế a quy định tại khoản 1 Điều 125 Luật Quản lý thuế) chưa hết hiệu lực nhưng không có hiệu quả, cơ quan thuế có thể áp dụng đồng thời biện pháp cưỡng chế tiếp theo. Các quy định mang tính chất định tính như “một số biện pháp”, “không hiệu quả” nên cơ quan thuế rất khó xác định và thực hiện; chưa có nguyên tắc đối với người nộp thuế có hành vi phát tán tài sản hoặc bỏ trốn thì có thể lựa chọn áp dụng ngay biện pháp cưỡng chế phù hợp trong 7 biện pháp cưỡng chế để kịp thời thu tiền nợ thuế cho ngân sách nhà nước.

***e) Về quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp vẫn chưa thống nhất giữa các quy định tại Luật Quản lý thuế hiện hành***

Theo đó, quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp quy định tại điểm b khoản 2 Điều 59 Luật Quản lý thuế hiện hành chưa thống nhất với quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp đối với trường hợp phải nộp tiền chậm nộp quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều 59 Luật Quản lý thuế.

***1.2. Hạn chế trong nguồn lực cho phát triển kinh tế xã hội, chống thất thu thuế, nhất là hoạt động thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số***

Trong bối cảnh nền kinh tế nước ta đang hội nhập sâu rộng, mạnh mẽ, cuộc cách mạng công nghệ số 4.0 đang làm thay đổi phương thức kinh doanh của các doanh nghiệp, sự chuyển dịch các ngành, lĩnh vực kinh tế cùng với đó là sự vươn lên mạnh mẽ của loại hình kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng kinh tế số một mặt tạo động lực cho phát triển kinh tế nhưng cũng đồng thời tạo ra các thách thức không nhỏ trong công tác quản lý thuế trong tình hình mới.

***a) Về quy định liên quan đến nguyên tắc khai thuế, tính thuế và nguyên tắc lập, quản lý, sử dụng hóa đơn điện tử***

Về khai thuế đối với các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử pháp luật hiện hành chưa có quy định riêng mà áp dụng chung quy định như đối với hộ, cá nhân kinh doanh truyền thống, đồng thời chưa có giải pháp quản lý căn cơ, hiệu quả đối với các mô hình kinh doanh qua sàn giao dịch thương mại điện tử.

Tuy nhiên, khái niệm về “*cơ sở thường trú*” hiện nay chỉ có tại quy định của pháp luật thuế thu nhập doanh nghiệp và trong việc áp dụng hiệp định tránh đánh thuế 2 lần giữa Việt Nam và các quốc gia, vùng lãnh thổ. Quy định hiện hành tại khoản 4 Điều 42 Luật Quản lý thuế dẫn đến một số nhà cung cấp nước ngoài cho rằng, trường hợp họ có hình thành cơ sở thường trú tại Việt Nam thì họ không thuộc đối tượng phải đăng ký thuế, kê khai nộp thuế theo quy định tại khoản 4 Điều 42 Luật Quản lý thuế. Trong trường hợp này, họ chỉ thuộc đối tượng nộp thuế TNDN trên phần lợi nhuận phân bổ cho cơ sở thường trú theo quy định của pháp luật thuế TNDN và Hiệp định tránh đánh thuế 2 lần (ví dụ như trường hợp của Booking.com). Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật về thuế GTGT và pháp luật về thuế TNDN thì các nhà cung cấp nước ngoài khi thực hiện hoạt động kinh doanh thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác tại Việt Nam thì nhà cung cấp nước ngoài thuộc đối tượng nộp thuế TNDN và thuế GTGT.

Quy định pháp luật hiện hành mới chỉ quy định một số trường hợp khai thay, nộp thay cho các hộ, cá nhân kinh doanh TMĐT bao gồm tổ chức hợp tác kinh doanh với cá nhân, tổ chức trong nước là đối tác của nhà cung cấp nước ngoài không có cơ sở thường trú tại Việt Nam thực hiện chi trả thu nhập từ sản phẩm, dịch vụ nội dung thông tin số cho cá nhân theo thỏa thuận với nhà cung cấp nước ngoài. Đối với mô hình kinh doanh TMĐT thông qua sàn – mô hình kinh doanh phổ biến nhất hiện nay, quy định hiện hành mới chỉ quy định sàn trong nước có trách nhiệm cung cấp thông tin của các tổ chức, cá nhân kinh doanh thông qua sàn, qua đánh giá tổng thể, thông tin sàn cung cấp còn chưa đầy đủ và chưa sát thực tế phát sinh, do đó cần giải pháp quản lý hiệu quả, căn cơ hơn. Về việc trực tiếp khai thuế đối với các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử pháp luật hiện hành chưa có quy định riêng mà áp dụng chung quy định như đối với hộ, cá nhân kinh doanh truyền thống.

***b) Về quy định liên quan đến khai thác, chia sẻ dữ liệu giữa cơ quan Thuế với các cơ quan liên quan***

Qua thực tiễn, việc định danh, xác thực cá nhân, tổ chức là vấn đề quan trọng để phòng ngừa các hành vi gian lận, trốn thuế trong hoạt động thương mại điện tử. Tuy nhiên việc kết nối Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư với cơ sở dữ liệu, hệ thống thông tin của các bộ, ngành, địa phương về hộ tịch, thuế, ngân hàng, viễn thông... còn chậm và chưa đồng bộ. Việc chia sẻ dữ liệu giữa các bộ, ngành trong thời gian qua chủ yếu theo phương thức thủ công, chưa được thực hiện theo hình thức điện tử để đảm bảo chính xác, thường xuyên, liên tục, đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý. Công tác phối hợp giữa các bộ, ngành để quản lý đối với hoạt động TMĐT chưa thực sự hiệu quả do đó cần thiết bổ sung sửa đổi quy định như trên để công tác cung cấp, chia sẻ, kết nối thông tin đạt kết quả tốt hơn.

***c) Về quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế***

Pháp luật hiện hành đã quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế, tuy nhiên chưa có quy định cụ thể đối với Cơ quan quản lý căn cước, do vậy đã làm tăng thủ tục hành chính, cũng như chưa khai thác tối đa số định danh cá nhân thay cho mã số thuế, đồng thời chưa chủ động khai thác thông tin từ Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư phục vụ cho việc sử dụng số định danh cá nhân thay cho mã số thuế.

Đối với 05 dịch vụ được Bộ Tài chính phối hợp với Bộ Công an thống nhất trong việc kết nối, chia sẻ dữ liệu giữa Cơ sở dữ liệu thuế với Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư nhằm thực hiện Quyết định số 06/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, còn tồn tại hạn chế do cơ quan thuế không chủ động có dữ liệu số định danh cá nhân để tự động gán làm mã số thuế cá nhân, khi cá nhân thay đổi thông tin, hủy - xác lập lại số định danh, chết, mất tích thì cơ quan thuế cũng không chủ động có thông tin mà lại phải sử dụng dịch vụ truy vấn với Bộ Công an để gọi từng trường hợp.

Đối với trách nhiệm cung cấp thông tin về nhà bán hàng cho cơ quan thuế trên các sàn thương mại điện tử, hiện chưa đáp ứng đầy đủ thông tin cho công tác quản lý thuế đối với các trường hợp kinh doanh trên các nền tảng mạng xã hội hoặc nền tảng thương mại điện tử khác.

***1.3. Những nội dung cần được đẩy mạnh hiện đại hóa công tác quản lý thuế như triển khai chuyển đổi số, hóa đơn điện tử và nguồn lực thực hiện***

Luật Quản lý thuế hiện hành quy định Nhà nước bảo đảm các nguồn lực tài chính để thực hiện hiện đại hóa công tác quản lý thuế, tuy nhiên, chưa cụ thể sử dụng nguồn lực nào chủ yếu chi cho công tác hiện đại hóa và cấp có thẩm quyền nào quy định, hướng dẫn để thực hiện trong từng thời kỳ.

Để phục vụ mục tiêu phát triển KTXH, hằng năm các nhiệm vụ của Chính phủ, Bộ Tài chính giao cho Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan thực hiện với khối lượng công việc rất lớn, nhiều nội dung giao phát sinh đột xuất cần phải thực hiện ngay, nếu ngành Thuế, Hải quan không được quy định nguồn lực tài chính từ NSNN, chủ động bố trí kinh phí hiện đại hóa, đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số... kịp thời sẽ ảnh hưởng đến việc cung cấp các dịch vụ công trực tuyến của ngành Thuế, ngành Hải quan đối với NNT và bảo đảm an ninh, an toàn cơ sở dữ liệu của NNT, dữ liệu hóa đơn điện tử...

Cơ chế, chính sách thuế, hải quan thường xuyên được sửa đổi, bổ sung, thay thế phù hợp với chỉ đạo của Chính phủ, đáp ứng yêu cầu của NNT, nên ngành Thuế, ngành Hải quan cũng phải thường xuyên nâng cấp, mở rộng hệ thống ứng dụng CNTT hiện hành đáp ứng các yêu cầu quản lý mới, tăng cường công tác hỗ trợ NNT, đẩy mạnh phát triển các dịch vụ thuế, hải quan điện tử, góp phần thúc đẩy quá trình chuyển đổi số của ngành Thuế, ngành Hải quan nói riêng, của Chính phủ nói chung. Điều này đòi hỏi trình tự, thủ tục triển khai nâng cấp ứng dụng, hệ thống CNTT phải được thực hiện kịp thời, nhanh chóng đáp ứng kịp thời về hiệu lực theo các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực thuế, hải quan.

Nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý thu và chống thất thu thuế thông qua việc thay đổi thói quen của người tiêu dùng lấy hóa đơn khi mua hàng hóa, dịch vụ, hướng tới bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, xây dựng môi trường kinh doanh minh bạch, Tổng cục Thuế đã báo cáo Bộ Tài chính cho phép triển khai chương trình “Hóa đơn may mắn” (thí điểm)trên toàn quốc từ Quý II năm 2022, qua đó việc tạo thói quen lấy hóa đơn từng bước được lan tỏa và đã có hiệu quả nhất định. Tuy nhiên, việc kiểm soát theo hình thức gián tiếp thông qua người tiêu dùng để đáp ứng yêu cầu quản lý thuế chưa được quy định cụ thể trong nội dung chi về nghiệp vụ của ngành thuế.

**2. Nguyên nhân của các tồn tại, hạn chế**

Những tồn tại, hạn chế nói trên xuất phát từ cả các nguyên nhân khách quan và chủ quan. Cụ thể như sau:

***2.1. Về nguyên nhân khách quan***

- Do tác động của dịch bệnh Covid 19, cuộc chiến Nga - Ucraina đến sản xuất, thương mại toàn cầu, kinh tế thế giới suy giảm đã ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh, thu nhập, nguồn tài chính của doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân trong việc thực hiện nghĩa vụ đối với ngân sách Nhà nước.

- Hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp ngày càng đa dạng, phức tạp. Các mô hình kinh doanh mới liên tục xuất hiện. Trong những thập niên gần đây, quá trình toàn cầu hoá diễn ra ngày càng sâu rộng và được mở rộng ra nhiều lĩnh vực. Phân công lao động toàn cầu cùng với sự phát triển của các chuỗi giá trị đã và đang làm thay đổi cấu trúc tổ chức và hoạt động của các tập đoàn đa quốc gia. Qua đó, đã và đang làm thay đổi mạnh mẽ các hoạt động kinh doanh truyền thống, đặt các cơ quan quản lý vào những tình huống chưa có tiền lệ không riêng với Việt Nam mà đối với hầu hết các quốc gia khác trên thế giới.

- Nền kinh tế trong nước liên tục phải ứng phó với các biến động khó lường, khó dự báo, nền kinh tế ngày càng hội nhập sâu, rộng trong điều kiện kinh tế toàn cầu có nhiều biến động và tiềm ẩn nhiều rủi ro, trong khi hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu chưa đầy đủ, khả năng phân tích, dự báo còn hạn chế, chưa theo kịp với sự phát sinh ngày càng nhiều nghiệp vụ kinh tế phức tạp mới như chuyển giá, thương mại điện tử.

**-** Tính đồng bộ của pháp luật thuế, pháp luật quản lý thuế với hệ thống các chính sách pháp luật khác có liên quan còn bộc lộ một số bất cập do sự điều chỉnh liên tục cho phù hợp với các yêu cầu và bối cảnh mới. Sau khi Luật Quản lý thuế số 38/2019/QH14 được ban hành, nhiều văn bản pháp luật có liên quan khác cũng đã được Quốc hội thông qua như Luật Đầu tư năm 2020, Luật Doanh nghiệp năm 2020...

- Trình độ và ý thức tuân thủ pháp luật thuế của một bộ phận người nộp thuế còn chưa cao, việc thanh toán không dùng tiền mặt chưa phổ biến. Thêm vào đó, sự phối hợp với các cơ quan chức năng trong quản lý thu thuế tuy đã có nhiều chuyển biến tích cực nhưng chưa được thường xuyên, liên tục, cơ chế trao đổi thông tin còn chưa phù hợp, mức độ ứng dụng công nghệ thông tin, hạ tầng kỹ thuật của các đơn vị không đồng đều, chưa thống nhất do đó chưa quản lý chặt chẽ hết người nộp thuế.

- Cùng với sự phát triển của công nghệ thông tin, nền kinh tế số và toàn cầu hóa đã và đang có ảnh hưởng đến nền kinh tế. Trong bối cảnh đó, công tác quản lý nói chung, quản lý thuế nói riêng cũng gặp phải nhiều thách thức.

- Việc xử lý tội phạm trong lĩnh vực kinh tế (bao gồm cả tội phạm trong lĩnh vực thuế) thuộc chức năng của cơ quan cảnh sát Điều tra. Việc thực hiện thanh tra, kiểm tra thuế thực hiện theo quy định tại Luật Thanh tra và Luật Quản lý thuế với thẩm quyền hạn chế: thanh tra, kiểm tra theo kế hoạch, phải thông báo trước đến người nộp thuế; cơ quan thuế không có quyền kiểm tra, khám xét đột xuất trụ sở, địa điểm kinh doanh của người nộp thuế, không có quyền điều tra, thẩm vấn các đối tượng có liên quan để xác minh, làm rõ dấu hiệu tội phạm… nên nhiều trường hợp cơ quan thuế xác định được dấu hiệu tội phạm nhưng không có đủ thẩm quyền để xử lý ngay mà phải thực hiện chuyển hồ sơ cho cơ quan điều tra dẫn đến việc chậm trễ xử lý, các đối tượng vi phạm có thời gian để che dấu, xóa dấu vết, tiêu hủy chứng cứ phạm tội.

***2.2. Về nguyên nhân chủ quan***

- Việc đánh giá, dự báo tình hình kinh tế trong nước và quốc tế còn chưa sát, chưa đáp ứng được yêu cầu trong tình hình mới, khi bối cảnh kinh tế thế giới biến động liên tục nên một số chính sách, giải pháp đề ra còn chưa kịp thời.

- Sự phối hợp giữa các Bộ, ngành trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện quản lý thuế còn chưa cao; còn thiếu các hệ thống thông tin, số liệu để có thể đánh giá một cách hiệu quả các chính sách được ban hành.

- Một số yêu cầu về cải cách quản lý thuế đã được nhận diện khá sớm nhưng kết quả thực hiện trên thực tiễn chưa cao do việc thực hiện còn chưa đồng bộ.

- Nguồn lực cán bộ công chức hạn chế, thiếu cơ chế khuyến khích, đào tạo và huy động nguồn lực có chất lượng cao, có khả năng sử dụng thành thạo ngoại ngữ, có năng lực, trình độ nghiệp vụ quản lý thuế chuyên sâu, chuyên nghiệp để tận dụng các thành tựu quản lý thuế quốc tế để quản lý các hoạt động kinh tế mới phát sinh như quản lý giá chuyển nhượng, thương mại điện tử... trong bối cảnh hội nhập kinh tế đang diễn ra ngày càng sâu, rộng.

- Trong thời gian qua, công tác đấu tranh phòng chống tội phạm trong lĩnh vực thuế được thực hiện theo quy chế phối hợp giữa Tổng cục Thuế và Tổng cục cảnh sát. Tuy nhiên, hiệu quả từ việc thực hiện Quy chế phối hợp còn chưa cao, có nhiều tồn tại, bất cập cần khắc phục như: Số vụ việc được khởi tố, điều tra không nhiều và tiến độ điều tra chậm; Số lượng hồ sơ tồn đọng nhiều do việc chuyển hồ sơ không được hồi báo hoặc hồi báo chậm; Một số trường hợp khi cơ quan Công an chuyển lại cơ quan thuế để xử lý hành chính gặp khó khăn vì đã quá thời hạn xử phạt vi phạm hành chính nên tác động răn đe qua xử lý vi phạm chưa cao.

**III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT**

Xuất phát từ yêu cầu hội nhập quốc tế, hiện đại hóa hoạt động quản lý thuế, áp dụng rộng rãi phổ biến quản lý thuế điện tử, cải cách thủ tục hành chính và để tạo môi trường pháp luật thống nhất và đồng bộ áp dụng trong nền kinh tế và khắc phục những hạn chế, bất cập của Luật Quản lý thuế hiện hành thì cần phải nghiên cứu sửa Luật Quản lý thuế một cách tổng thể, toàn diện.

Để khắc phục những tồn tại, hạn chế nêu trên, Bộ Tài chính đề xuất sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quản lý thuế với 3 nhóm chính sách *(bao gồm 10 nội dung đã được nêu tại báo cáo của Bộ Tư pháp[[17]](#footnote-17) gửi Ban chỉ đạo về rà soát, xử lý vướng mắc trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật)*, **dự kiến sửa đổi, bổ sung 13/152 Điều của Luật Quản lý thuế hiện hành,** cụ thể như sau:

**1. Chính sách 01: hoàn thiện quy định để tháo gỡ vướng mắc về cơ chế chính sách, nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý thuế, tăng cường trách nhiệm công vụ để đảm bảo công bằng, bình đẳng, minh bạch, thống nhất trong hệ thống văn bản pháp luật**

***1.1. Sửa đổi quy định về mức tiền phải trả lãi***

Nhằm đảm bảo thống nhất giữa Luật Quản lý thuế và Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước cũng như bảo vệ quyền lợi của người nộp thuế, đảm bảo tính minh bạch, công bằng trong quản lý thuế, đề xuất bãi bỏ khoản 3 Điều 75 Luật Quản lý thuế và cụ thể hóa đối với nội dung quy định quyền của người nộp thuế được bồi thường thiệt hại do cơ quan quản lý thuế, công chức quản lý thuế gây ra theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường Nhà nước.

***1.2. Sửa đổi quy định về thẩm quyền quyết định hoàn thuế***

Bổ sung thẩm quyền quyết định hoàn thuế theo pháp luật về thuế để giải quyết vướng mắc, bất cập trong thực tiễn công tác hoàn thuế, đồng thời, tạo thuận lợi cho NNT được giải quyết hồ sơ hoàn thuế nhanh, cơ quan thuế có đầy đủ thẩm quyền để quyết định hoàn thuế và không ảnh hưởng, tác động đến người nộp thuế và các tổ chức, cá nhân có liên quan.

Theo đó, sửa đổi theo hướng bổ sung thẩm quyền quyết định hoàn thuế của Cục trưởng Cục Thuế doanh nghiệp lớn, Chi cục trưởng Chi cục Thuế và Chi cục trưởng Chi cục Thuế khu vực.

***1.3. Sửa đổi, bổ sung quy định liên quan đến nguyên tắc quản lý thuế***

Để hoàn thiện quy định về trách nhiệm của công chức thuế, bảo đảm nâng cao hiệu quả công tác quản lý thuế trong giải quyết hồ sơ hoàn thuế nói riêng, giải quyết thủ tục hành chính cho NNT nói chung và đồng bộ với pháp luật về thuế GTGT, đề xuất bổ sung khoản 2 Điều 5 Luật Quản lý thuế quy định trách nhiệm của công chức quản lý thuế để thực hiện đầy đủ chức trách nhiệm vụ được giao theo quy định của pháp luật nhằm phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện nghĩa vụ thuế của người nộp thuế: *“Công chức thuế chịu trách nhiệm giải quyết hồ sơ thuế theo đúng chức trách, nhiệm vụ, tuân thủ quy định của pháp luật về quản lý thuế và pháp luật có liên quan trong phạm vi hồ sơ, tài liệu của người nộp thuế cung cấp, văn bản thông tin của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cung cấp có liên quan đến giải quyết hồ sơ thuế của người nộp thuế.”*.

***1.4. Sửa đổi quy định về hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế trong trường hợp xuất cảnh***

- Để thống nhất đối tượng quy định tại Luật Quản lý thuế trong trường hợp xuất cảnh và nâng cao hiệu quả công tác thu nợ thuế cho phù hợp với thực tiễn quản lý thuế, đề xuất sửa đổi đưa đối tượng cá nhân là người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp tại khoản 7 Điều 124 Luật Quản lý thuế vào khoản 1 Điều 66 Luật Quản lý thuế.

- Bổ sung thêm đối tượng bị tạm hoãn xuất cảnh gồm: cá nhân là đại diện theo pháp luật của hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, cá nhân là chủ hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh. Việc mở rộng đối tượng bị tạm hoãn xuất cảnh (chủ hộ kinh doanh, người đại diện theo pháp luật của hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, cá nhân kinh doanh) đảm bảo hệ thống pháp luật đối xử công bằng, bình đẳng đối với tất cả người nộp thuế (doanh nghiệp, hộ kinh doanh, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã, cá nhân kinh doanh) mà chưa hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế với NSNN.

***1.5. Sửa đổi quy định về biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về quản lý thuế***

Điều chỉnh quy định về áp dụng các biện pháp cưỡng chế nhằm tăng hiệu quả trong công tác đôn đốc thu hồi nợ thuế vào ngân sách nhà nước:

- Cơ quan thuế chỉ áp dụng biện pháp (kê biên tài sản và biện pháp Thu bên thứ 3) khi đã có đầy đủ thông tin, điều kiện để thực hiện cưỡng chế không bắt buộc phải thực hiện tất cả các đối tượng, giúp cơ quan thuế tập trung nguồn lực vào các đối tượng trọng tâm trọng điểm có khả năng thu hồi nợ nhằm tăng cường hiệu quả công tác cưỡng chế nợ thuế.

- Bỏ các quy định mang tính định tính như “một số biện pháp”, “không hiệu quả” vì cơ quan thuế khó xác định và thực hiện.

- Bổ sung nguyên tắc đối với NNT có hành vi phát tán tài sản hoặc bỏ trốn thì có thể lựa chọn áp dụng ngay biện pháp cưỡng chế phù hợp trong 7 biện pháp cưỡng chế để kịp thời thu tiền thuế nợ vào NSNN.

***1.6. Sửa đổi quy tắc xác định thời gian tính tiền chậm nộp***

Để đảm bảo thống nhất quy tắc về thời gian tính tiền chậm nộp tại Luật Quản lý thuế và các văn bản hướng dẫn thi hành, đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định về thời gian tính tiền chậm nộp tại điểm b khoản 2 Điều 59 Luật Quản lý thuế phù hợp, thống nhất quy tắc về thời gian tính tiền chậm nộp, trường hợp phải nộp tiền chậm nộp quy định tại điểm a, điểm b khoản 1 Điều 59 Luật Quản lý thuế và điểm b, điểm c khoản 6 Điều 8 Nghị Định số 126/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ, theo hướng: Thời gian tính tiền chậm nộp được tính liên tục kể từ ngày tiếp theo ngày cuối cùng của thời hạn nộp thuế, thời hạn gia hạn nộp thuế, thời hạn ghi trong thông báo hoặc quyết định ấn định thuế hoặc quyết định xử lý của cơ quan quản lý thuế đến ngày liền kề trước ngày số tiền nợ thuế, tiền thu hồi hoàn thuế, tiền thuế tăng thêm, tiền thuế ấn định, tiền thuế chậm chuyển đã nộp vào ngân sách nhà nước.

**2. Chính sách 02: Tạo nguồn lực cho phát triển kinh tế xã hội thông qua mở rộng cơ sở thu, chống thất thu thuế, nhất là hoạt động thương mại điện tử, kinh doanh dựa trên nền tảng số**

***2.1. Sửa đổi, bổ sung quy định về nguyên tắc khai thuế, tính thuế và nguyên tắc lập, quản lý, sử dụng hóa đơn điện tử***

- Điều chỉnh quy định liên quan nhà cung cấp ở nước ngoài khi thực hiện hoạt động kinh doanh thương mại điện tử (TMĐT), kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác không phân biệt có hay không có cơ sở thường trú tại Việt Nam đảm bảo căn cứ pháp lý đầy đủ cho việc thực hiện quyền thu thuế của Việt Nam trong bối cảnh các hoạt động thương mại điện tử xuyên biên giới có xu hướng ngày càng được mở rộng.

- Bổ sung quy định về các trường hợp khai thuế thay, nộp thuế thay cho hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử và việc trực tiếp khai thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có phát sinh hoạt động kinh doanh thương mại điện tử để cải cách thủ tục hành chính, tập trung đầu mối kê khai, đáp ứng việc kê khai, nộp thuế phù hợp với đặc thù của hoạt động kinh doanh TMĐT.

- Bổ sung nguyên tắc đối với hóa đơn điện tử của tổ chức, cá nhân khi thực hiện hoạt động kinh doanh TMĐT, kinh doanh dựa trên nền tảng số và các dịch vụ khác thực hiện theo quy định của Chính phủ để đảm bảo công bằng và đồng bộ với pháp luật về thuế GTGT.

***2.2. Sửa đổi, bổ sung quy định liên quan đến khai thác, chia sẻ dữ liệu giữa cơ quan Thuế với các cơ quan liên quan***

- Xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung về thương mại điện tử để nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong việc phối hợp giữa các bộ, ngành phục vụ công tác quản lý nhà nước nói chung, quản lý thuế nói riêng đối với hoạt động thương mại điện tử, cần thiết luật hoá quy định này nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc, góp phần tạo thuận lợi trong quá trình triển khai, kết nối dữ liệu thương mại điện tử.

- Bổ sung tại khoản 11 Điều 15 quy định Bộ Công Thương, Bộ Công an, Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giao thông Vận tải, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các Bộ, ngành liên quan có trách nhiệm phối hợp xây dựng cơ sở dữ liệu, cung cấp thông tin, kết nối để chia sẻ dữ liệu liên quan đến các đối tượng kinh doanh trong lĩnh vực thương mại điện tử, kinh doanh trên nền tảng số phục vụ công tác quản lý thuế đối với hoạt động thương mại điện tử.

***2.3. Sửa đổi, bổ sung quy định về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc cung cấp thông tin người nộp thuế***

- Ngày 06/01/2022, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 06/QĐ-TTg phê duyệt Đề án “Phát triển ứng dụng dữ liệu về dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia giai đoạn 2022-2025, tầm nhìn đến năm 2030”. Bộ Tài chính (Tổng cục Thuế) đang phối hợp Bộ Công An kết nối, chia sẻ dữ liệu giữa Cơ sở dữ liệu thuế với Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Do đó, đề xuất bổ sung nội dung về trách nhiệm cung cấp thông tin đối với cơ quan quản lý căn cước nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc truyền chủ động thông tin từ phía cơ quan quản lý dữ liệu dân cư cho cơ quan thuế phục vụ cho việc sử dụng số định danh cá nhân thay cho mã số thuế, tạo thuận lợi tối đa cho người dân và sử dụng hiệu quả thông tin sẵn có trong cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

- Đề xuất luật hóa quy định về trách nhiệm cung cấp thông tin của các sàn giao dịch TMĐT nhằm phù hợp với định hướng, chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác quản lý đối với hoạt động TMĐT.

**3. Chính sách 03: hiện đại hóa công tác quản lý thuế, đẩy mạnh triển khai chuyển đổi số, hóa đơn điện tử tạo động lực tăng trưởng kinh tế**

Nhằm củng cố căn cứ pháp lý cho việc sử dụng cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử để thực hiện các biện pháp khuyến khích người tiêu dùng lấy hóa đơn khi mua hàng hóa, dịch vụ, đồng thời, đảm bảo hiện đại hóa hệ thống công nghệ thông tin, chuyển đổi số, hóa đơn điện tử, cơ sở vật chất, các nhiệm vụ chuyên môn phục vụ công tác quản lý thuế nhằm mục tiêu phục vụ người nộp thuế, các doanh nghiệp, tổ chức (gọi tắt là NNT)... được thực hiện thường xuyên, liên tục bảo đảm duy trì ổn định, nâng cấp, cập nhật kịp thời trong hầu hết các nhiệm vụ của cơ quan thuế, cơ quan hải quan để công tác quản lý thuế được triển khai đến NNT và phục vụ NNT một cách nhanh nhất, thuận tiện nhất, góp phần thúc đẩy tăng trưởng, phát triển kinh tế xã hội, đề xuất bổ sung khoản 1 Điều 11 Luật Quản lý thuế về hiện đại hóa công tác quản lý thuế: đẩy mạnh triển khai chuyển đổi số, quy định về hóa đơn điện tử, sử dụng cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử để tổ chức các biện pháp quản lý việc thực hiện nghĩa vụ về hóa đơn, chứng từ. Căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, Nhà nước bảo đảm các nguồn lực tài chính để thực hiện nội dung quy định tại khoản này; trong đó nguồn lực bố trí từ Ngân sách Nhà nước để thực hiện các nội dung hiện đại hóa (hệ thống công nghệ thông tin, chuyển đổi số, hóa đơn điện tử, cơ sở vật chất, các nhiệm vụ chuyên môn phục vụ công tác quản lý thuế) không quá 01% trên dự toán thu Ngân sách Nhà nước được Quốc hội giao hằng năm. Chính phủ quy định chi tiết khoản này.

Việc quy định nội dung chi phục vụ việc hiện đại hóa công tác quản lý thuế và cơ sở dữ liệu về hóa đơn điện tử nhằm thực hiện Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030; các giải pháp trọng tâm tại Nghị quyết số 93/NQ-CP ngày 18/6/2024 của Chính phủ trong đó quyết liệt triển khai chuyển đổi số, quy định về hóa đơn điện tử, nhất là đẩy mạnh ứng dụng chuyển đổi số trong thu, chi ngân sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý thu, chi ngân sách nhà nước; bảo đảm thu đúng, thu đủ, thu kịp thời. Đây là quy định để bảo đảm nguồn lực cho thực hiện hiện đại hóa ngành Thuế, ngành Hải quan để phục vụ tốt nhất cho việc thực hiện nghĩa vụ thuế của người nộp thuế phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ để thực hiện nhiệm vụ, nguồn thu NSNN hằng năm được Quốc hội giao.

**G. TỔNG KẾT THI HÀNH LUẬT DỰ TRỮ QUỐC GIA**

**I. KẾT QUẢ TRIỂN KHAI, THỰC HIỆN**

**1. Tình hình ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện các nội dung của Luật**

Thực hiện quy định của Luật DTQG, Bộ Tài chính đã trình Chính phủ ban hành Nghị định số 94/2013/NĐ-CP ngày 21/8/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật DTQG; Nghị định số 128/2015/NĐ-CP ngày 15/12/2015 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung danh mục chi tiết hàng DTQG và phân công cơ quan quản lý hàng DTQG; đồng thời ban hành theo thẩm quyền 39 thông tư quy định và hướng dẫn thực hiện tất cả các hoạt động DTQG*.* Năm 2020, để đáp ứng nhu cầu công tác phòng chống dịch covid 19, Bộ Tài chính đã báo cáo Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 1024/2020/UBTVQH14 ngày 09/10/2020 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung nhóm hàng Vật tư thiết bị y tế vào danh mục hàng DTQG và ban hành Nghị định số 56/2021/NĐ-CP ngày 08/11/2021 quy định danh mục chi tiết 15 mặt hàng Vật tư thiết bị y tế.

Trong 10 năm thực thi Luật DTQG, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) hướng dẫn thực hiện Luật DTQG thường xuyên được Bộ Tài chính rà soát, cập nhật đảm bảo đáp ứng và phù hợp với nhu cầu thực tiễn trong công tác DTQG. Đến nay, hệ thống văn bản QPPL hướng dẫn thực hiện Luật DTQG gồm 01 Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 03 Nghị định Chính phủ; 02 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ; 39 Thông tư do Bộ Tài chính ban hành. Ngoài ra, Bộ Tài chính còn ban hành nhiều quyết định cá biệt về tiêu chuẩn cơ sở hàng DTQG và tiêu chuẩn, định mức trang thiết bị phục vụ quản lý hàng DTQG.

Về cơ bản, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về DTQG bảo đảm công khai, minh bạch, rõ nhiệm vụ, quyền hạn; tạo hành lang pháp lý điều chỉnh quá trình hình thành, quản lý, sử dụng hàng DTQG; tăng cường hiệu lực quản lý, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực DTQG.

**2. Công tác phổ biến, tuyên truyền pháp luật**

Công tác phổi biến, tuyền truyền Luật Dự trữ Quốc gia đã được Bộ Tài chính chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia (DTQG) và các địa phương triển khai, thực hiện chủ động và có hiệu quả ngay sau khi Luật được ban hành. Cụ thể, nhiều cuộc hội nghị tập huấn, hội thảo tuyên truyền phổ biến Luật DTQG và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đã được tổ chức. Nhiều bài viết giới thiệu các quy định mới về DTQG đã được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Tổng cục Dự trữ Nhà nước. Bộ Tài chính đã biên tập và phát hành các cuốn sách về hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về DTQG; phối hợp với các cơ quan thông tấn báo chí tổ chức thực hiện nhiều chuyên mục, chương trình, tin, bài phổ biến Luật DTQG và các văn bản hướng dẫn thi hành; tổ chức nhiều khóa học giới thiệu phổ biến, hướng dẫn thực hiện các quy định của Luật DTQG và các văn bản hướng dẫn… Qua đó đã nâng cao nhận thức pháp luật và giúp cho việc thực thi các hoạt động DTQG theo đúng quy định của pháp luật.

**3. Một số kết quả đạt được:**

***3.1. Luật DTQG tạo khung pháp lý để DTQG phát huy vai trò sẵn sàng, chủ động đáp ứng các yêu cầu đột xuất, cấp bách phục vụ nhân dân; góp phần phát triển kinh tế - xã hội, xóa đói, giảm nghèo và bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia***

***a) Tạo khuôn khổ pháp lý cho hoạt động DTQG, cơ bản thống nhất với hệ thống pháp luật chung, tạo điều kiện thuận lợi và nâng cao hiệu quả hoạt động DTQG***

Luật DTQG đã thể chế hóa các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước, là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất điều chỉnh hoạt động DTQG từ trước đến nay, đã tạo khuôn khổ pháp lý cho hoạt động DTQG. Luật DTQG cùng hệ thống văn bản hướng dẫn thực hiện và những quy định pháp luật có liên quan (về đấu thầu, đấu giá, thương mại, quản lý chất lượng sản phẩm hàng hóa, tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật, v.v…) đã tạo hành lang pháp lý thống nhất, đầy đủ, tạo thuận lợi để triển khai và nâng cao hiệu quả của hoạt động DTQG.

***b) Xác định mục tiêu DTQG phù hợp với đặc thù của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đồng thời đảm bảo vai trò của hoạt động DTQG trong phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh, quốc phòng***

Luật DTQG quy định mục tiêu DTQG nhằm chủ động đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách về phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh; phục vụ an ninh, quốc phòng*.* Mục tiêu DTQG nêu trên phù hợp với bối cảnh nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa, cụ thể hóa được quan điểm chủ trương của Đảng về DTQG nêu tại văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X: *“xây dựng lực lượng dự trữ nhà nước vững mạnh với cơ cấu hợp lý, có khả năng chủ động tham gia phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai và những biến cố bất thường xảy ra”;* đồng thời tiếp tục đảm bảo vai trò của hoạt động DTQG trong phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh, quốc phòng.

***c) Nguồn lực DTQG được hình thành, tăng trưởng phù hợp với khả năng cân đối của NSNN; đảm bảo chủ động đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách, góp phần ổn định sản xuất và đời sống nhân dân***

Từ khi Luật DTQG có hiệu lực (01/7/2013) đến nay, tổng mức DTQG và mức chi ngân sách nhà nước (NSNN) cho lĩnh vực DTQG có sự tăng trưởng về giá trị tuyệt đối so với với giai đoạn trước, đảm bảo chủ động đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách theo mục tiêu DTQG. Hàng DTQG đảm bảo ứng cứu kịp thời, hiệu quả cho phòng, chống thiên tai, bão lũ, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh và phục vụ an ninh, quốc phòng, góp phần đảm bảo ổn định sản xuất, đời sống người dân. Cụ thể:

- Tổng mức DTQG có chuyển dịch theo xu hướng tăng về giá trị tuyệt đối trong giai đoạn 2013 - 2023. Tổng mức DTQG tính đến cuối năm 2023 tăng gần 1,5 lần so với thời điểm cuối năm 2013.

- Chi NSNN cho mua hàng DTQG có tăng trưởng đáng kể trong giai đoạn 2013 - 2023, mức chi NSNN cho DTQG năm 2023 cao gấp 3,5 lần so với
năm 2013.

- Giá trị hàng DTQG xuất cấp trong mục tiêu DTQG có xu hướng tăng đều qua các năm trong giai đoạn 2013 đến 2021. Tổng giá trị hàng xuất cấp năm 2021 đạt 2.380 tỷ vnđ, tăng 2,4 lần so với năm 2013. Trong 2 năm gần đây, 2022 và 2023, giá trị hàng DTQG xuất cấp cho mục tiêu DTQG xụt giảm đáng kể chỉ còn 664 tỷ vnđ năm 2021 và 492 tỷ năm 2022 (chi tiết theo phụ lục 4 đính kèm). Mặc dù có sự tăng giảm biến động lớn về giá trị hàng DTQG xuất cấp nhưng từ khi Luật DTQG có hiệu lực đến nay, hàng dự trữ quốc gia xuất cấp đáp ứng đủ 100% các đề xuất xuất của các địa phương, Bộ, ngành theo mục tiêu DTQG cả về số lượng, chất lượng và chủng loại hàng.

***d) Danh mục, cơ cấu hàng DTQG được chuyển dịch theo hướng hợp lý, phù hợp với nhu cầu sử dụng theo mục tiêu DTQG***

Đến nay, danh mục hàng DTQG quy định gồm 13 nhóm hàng DTQG được chi tiết thành 68 mặt hàng trong danh mục chi tiết hàng DTQG. Các mặt hàng quy định trong danh mục đảm bảo phù hợp với mục tiêu DTQG và tiêu chí hàng DTQG quy định tại Luật. Cơ cấu hàng DTQG trong giai đoạn 2013-2023 chuyển dịch theo xu hướng tăng tỷ trọng các mặt hàng phục vụ an ninh, quốc phòng; giảm tỷ trọng mặt hàng lương thực. Nhìn chung danh mục và cơ cấu mặt hàng DTQG đang dự trữ trong thời gian qua cơ bản phù hợp với nhu cầu sử dụng hàng DTQG, đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách theo mục tiêu DTQG.

***3.2. Tạo ra cơ chế huy động nguồn lực, khuyến khích, tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động DTQG, hướng tới tăng quy mô nguồn lực DTQG, giảm dần gánh nặng cho NSNN***

Luật DTQG quy địnhnhà nước có chính sách huy động nguồn lực, khuyến khích, tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động dự trữ quốc gia và cho phép các bộ, ngành quản lý hàng DTQG được thuê doanh nghiệp bảo quản hàng DTQG. Nghị định số 94/2013/NĐ-CP của Chính phủ giao các Bộ quản lý hàng DTQG tiếp nhận, quản lý, đưa vào sử dụng có hiệu quả tài sản, phát minh, sáng chế… do các tổ chức, cá nhân đóng góp và Bộ Tài chính ghi nhận bằng văn bản những đóng góp của tổ chức, cá nhân cho DTQG. Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 172/2013/TT-BTC hướng dẫn cụ thể thuê bảo quản hàng DTQG. Theo đó, các tổ chức, doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đáp ứng các điều kiện về kho tàng và công nghệ bảo quản có thể được thuê bảo quản hàng DTQG. Thực tế, cơ chế thuê tổ chức, doanh nghiệp bảo quản hàng DTQG đã tạo điều kiện huy động, khuyến khích các tổ chức, doanh nghiệp tham gia hoạt động DTQG. Đến nay, toàn bộ hàng DTQG do Bộ Công Thương và hầu hết hàng DTQG Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý hiện đang thuê doanh nghiệp bảo quản, góp phần giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước trong việc đầu tư xây dựng hệ thống kho và công nghệ bảo quản hàng DTQG.

***3.3. Phân công nhiệm vụ, quyền hạn rõ ràng, góp phần nâng cao hiệu quả, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình trong quản lý, điều hành hoạt động DTQG.***

***a) Quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng các bộ và các cơ quan, đơn vị có liên quan trong quản lý, điều hành hoạt động DTQG***

Luật DTQG có 66 Điều, trong đó có tới 9 điều (từ Điều 12 đến Điều 20) quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, tổ chức liên quan trong quản lý, điều hành DTQG. Luật quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của hoạt động DTQG; quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong công tác quản lý nhà nước về DTQG. Đồng thời, Luật quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, ngành quản lý hàng DTQG; của cơ quan DTQG chuyên trách; của đơn vị DTQG và các tổ chức, doanh nghiệp nhận hợp đồng thuê bảo quản và của UBND tỉnh, thành phố trong quản lý, sử dụng hàng DTQG.

Mặc dù quy định về nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội còn có điểm chưa hợp lý, chưa đảm bảo tính linh hoạt, kịp thời cho hoạt động DTQG nhưng thực tế triển khai cho thấy những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan nêu trên đảm bảo rõ ràng, không chồng chéo và cơ bản phù hợp với thực tiễn, tạo điều kiện thuận lợi, tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình trong quản lý, điều hành hoạt động DTQG.

***b) Quy định rõ thẩm quyền, tăng cường phân cấp trong nhập, xuất
hàng DTQG***

Luật DTQG quy định rõ các trường hợp nhập, xuất hàng DTQG và thẩm quyền quyết định đối với từng trường hợp nhập, xuất (Điều 35, 36, 37). Theo đó, Thủ tướng Chính phủ quyết định nhập, xuất hàng DTQG (Điều 13) và phân cấp cho Bộ trưởng các Bộ: Tài chính, Quốc phòng, Công an, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quyết định đối với trường hợp tạm xuất, tái nhập và nhập, xuất hàng DTQG trong tình huống đột xuất, cấp bách với giá trị hàng nhập, xuất tương ứng với thẩm quyền quyết định chi ngân sách của Bộ trưởng Bộ Tài chính (3 tỷ đồng) cho mỗi tình huống cấp bách phát sinh.

Trên thực tế, mặc dù quy định tại Luật chưa bao quát hết các trường hợp nhập xuất hàng DTQG cần thiết, phát sinh trên thực tế nhưng về cơ bản các quy định rõ ràng về thẩm quyền và việc tăng cường phân cấp trong quyết định nhập, xuất hàng DTQG nêu trên đã thúc đẩy cải cách thủ tục hành chính, nâng cao trách nhiệm giải trình; đảm bảo linh hoạt, kịp thời và hiệu quả của hoạt động DTQG.

***3.4. Hình thành, quản lý và sử dụng nguồn lực DTQG ngày càng hợp lý, chặt chẽ, minh bạch và hiệu quả***

***a) Kế hoạch DTQG được xây dựng phù hợp với khả năng cân đối ngân sách, năng lực thực hiện của các đơn vị DTQG và đáp ứng nhu cầu sử dụng hàng DTQG***

Luật DTQG quy định kế hoạch DTQG được xây dựng 5 năm, hàng năm và được tổng hợp chung vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Kế hoạch DTQG được xây dựng căn cứ vào chiến lược DTQG; mục tiêu DTQG; khả năng cân đối của NSNN và dự báo tình hình kinh tế xã hội trong nước và quốc tế. Luật DTQG cũng quy đinh rõ các nội dung cần có trong kế hoạch DTQG và nhiệm vụ, trách nhiệm và thẩm quyền của các cơ quan đơn vị có liên quan trong lập và phê duyệt kế hoạch.

Thực tế, kế hoạch DTQG hàng năm được xây dựng cơ bản phù hợp với khả năng cân đối ngân sách, năng lực thực hiện của các đơn vị DTQG, đáp ứng được nhu cầu sử dụng hàng DTQG trong giai đonạ 2013-2023. Cụ thể, trong giai đoạn 2013-2023, NSNN đã bố trí đủ kinh phí cho 100% chỉ tiêu kế hoạch DTQG hàng năm được duyệt; hàng DTQG đủ đáp ứng nhu cầu sử dụng hàng DTQG cho các tình huống đột xuất, cấp bách do thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh, phục vụ an ninh, quốc phòng cả về số lượng, chủng loại và chất lượng, chưa xảy ra tình trạng từ chối xuất cấp hàng DTQG trong mục tiêu DTQG theo đề nghị của các bộ, ngành, địa phương vì lý do thiếu hàng dự trữ trong kho.

***b) Công tác mua, bán hàng DTQG cơ bản đảm bảo công khai, minh bạch, tăng cường cạnh tranh, góp phần sử dụng tiết kiệm, hiệu quả NSNN***

Luật DTQG quy định nguyên tắc mua hàng DTQG theo quy định pháp luật về đấu thầu; bán hàng DTQG theo quy định pháp luật về đấu giá; đồng thời bổ sung thêm phương thức mua, bán trực tiếp rộng rãi mọi đối tượng (đối với thóc) và quy định rõ một số trường hợp được chỉ định thầu. Về giá mua, giá bán, Luật DTQG quy định Bộ trưởng Bộ Tài chính quyết định giá mua tối đa, giá bán tối thiểu, thủ trưởng Bộ, ngành quản lý hàng DTQG quyết định giá mua, giá bán cụ thể phù hợp với giá mua tối đa, giá bán tối thiểu đối với trường hợp mua, bán theo phương thức trực tiếp rộng rãi và chỉ định thầu. Riêng hàng DTQG phục vụ an ninh, quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ Quốc phòng quyết định giá mua, giá bán hàng sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ Tài chính về nguyên tắc định giá.

Các quy định nêu trên vừa phù hợp với đặc thù hàng DTQG, tạo điều kiện thuận lợi để triển khai công tác mua, bán hàng DTQG; vừa đảm bảo tính công khai, minh bạch, tăng cường cạnh tranh để giảm giá mua, tăng giá bán, góp phần sử dụng tiết kiệm, hiệu quả kinh phí từ NSNN chi cho DTQG. Cụ thể, trong giai đoạn 2013 - 2023, số lượng nhà thầu tham gia đấu thầu mua và đấu giá bán hàng DTQG tăng nhiều so với giai đoạn trước. Các bộ, ngành quản lý hàng DTQG, đặc biệt là Bộ Tài chính, mua được hàng DTQG đảm bảo chất lượng với giá mua hàng rất cạnh tranh, góp phần sử dụng có hiệu quả và tiết kiệm NSNN.

***c) Công tác nhập, xuất hàng DTQG tuân thủ nguyên tắc đúng kế hoạch, đúng thẩm quyền theo quy trình, thủ tục rõ ràng, minh bạch***

Luật DTQG quy định nguyên tắc nhập, xuất hàng DTQG đúng kế hoạch, thẩm quyền; đúng chủng loại, số lượng, chất lượng, giá, địa điểm; bảo đảm kịp thời, an toàn; đúng thủ tục nhập, xuất theo quy định pháp luật. Bộ Tài chính đã ban hành nhiều thông tư hướng dẫn quy trình, thủ tục nhập, xuất hàng DTQG cụ thể đảm bảo thực hiện nhập, xuất hàng DTQG đúng theo nguyên tắc nêu trên.

Thực tế, công tác nhập, xuất hàng DTQG từ năm 2013 đến nay đã bảo đảm đúng nguyên tắc, thẩm quyền, quy trình nhập, xuất theo quy định tại Luật DTQG và các văn bản hướng dẫn thực hiện. Hàng DTQG nhập kho được kiểm soát chặt chẽ về số lượng, chất lượng và thời gian; hàng xuất kho bảo đảm kịp thời, đúng mục đích, đúng định mức, đúng đối tượng, góp phần quản lý chặt chẽ nguồn lực Dự trữ quốc gia.

***d) Công tác quản lý chất lượng hàng DTQG từng bước đổi mới, nâng cao chất lượng, kéo dài thời gian bảo quản hàng DTQG***

Luật DTQG quy định, hàng DTQG được bảo quản theo quy chuẩn kỹ thuật quốc gia (sau đây gọi tắt là quy chuẩn); các bộ, ngành quản lý hàng DTQG chịu trách nhiệm trong việc bảo đảm chất lượng hàng DTQG theo quy chuẩn. Nhà nước có chính sách đầu tư nghiên cứu phát triển khoa học - kỹ thuật về dự trữ quốc gia, ứng dụng công nghệ bảo quản, công nghệ thông tin để hiện đại hóa hoạt động dự trữ quốc gia, ứng dụng công nghệ bảo quản, công nghệ thông tin để hiện đại hóa hoạt động DTQG. Luật quy định rõ nội dung và yêu cầu đối với công tác nghiên cứu khoa học, kỹ thuật và ứng dụng công nghệ bảo quản hàng DTQG là phải hướng tới kéo dài thời gian lưu kho bảo quản, bảo đảm chất lượng, giảm hao hụt hàng DTQG, hạn chế ô nhiễm môi trường, phù hợp với thực tiễn và tiếp thu, chuyển giao có chọn lọc công nghệ bảo quản tiên tiến của quốc tế.

Từ năm 2013 đến nay, công tác quản lý chất lượng hàng DTQG đã có chuyển biến tích cực và đi vào nền nếp từ khâu nhập hàng, khâu bảo quản hàng và kiểm tra chất lượng hàng trước khi xuất hàng. Công tác nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ bảo quản có nhiều thành tựu, nhiều đề tài nghiên cứu khoa học được triển khai, góp phần tích cực nâng cao hiệu quả công tác quản lý chất lượng hàng DTQG, nổi bật là nghiên cứu ứng dụng thành công và áp dụng diện rộng công nghệ bảo quản áp suất thấp đối với thóc tăng thời gian bảo quản từ 24 tháng lên 34 tháng, giảm tỷ lệ hao hụt từ 2,4% xuống còn 1,4% và công nghệ bảo quản kín bằng khí Nitơ đối với gạo kéo dài thời gian bảo quản từ 12 tháng lên 18 tháng đã đem lại hiệu quả cao, tiết kiệm chi phí nâng cao chất lượng hàng DTQG.

***đ) Hàng DTQG được sử đúng mục đích, đúng đối tượng, đáp ứng có hiệu quả cho công tác phòng, chống thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, và đáp ứng yêu cầu quốc phòng, an ninh, góp phần ổn định sản xuất và đời sống nhân dân***

Luật DTQG quy định đầy đủ về nguyên tắc, trách nhiệm và thẩm quyền của các cơ quan đơn vị; trình tự, thủ tục, kiểm tra, giám sát trong xuất cấp; tiếp nhận, quản lý và sử dụng hàng DTQG. Theo đó, hàng DTQG phải được sử dụng đúng mục đích, đối tượng, đúng chế độ quản lý tài chính, tài sản nhà nước, thống kê theo quy định pháp luật. Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 211/2013/TT-BTC và Thông tư số 82/2016/TT-BTC, trong đó có hướng dẫn cụ thể về quy trình xuất cấp phân phối, sử dụng hàng DTQG; đồng thời tham mưu xây dựng quy định về chế tài xử phạt hành chính đối với các hành vi vi phạm trong xuất và sử dụng hàng dự trữ quốc gia tại Nghị định số 192/2013/NĐ-CP và Nghị định số 58/2015/NĐ-CP của Chính phủ...

Thực tế kết quả thực thi Luật DTQG trong giai đoạn 2013 đến nay, về cơ bản việc xuất cấp, sử dụng hàng DTQG phù hợp với các nguyên tắc sử dụng hàng DTQG, sử dụng đúng mục tiêu, đáp ứng kịp thời, hiệu quả cho công tác phòng, chống thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, phục vụ an ninh, quốc phòng*.* Hàng DTQG xuất cấp được sử dụng đúng mục đích, đúng đối tượng, góp phần ổn định sản xuất và đời sống nhân dân.

***3.5. Chi NSNN cho DTQG được bố trí trong dự toán NSNN và được quản lý chặt chẽ, phù hợp với đặc thù của hoạt động DTQG***

Về chi NSNN cho mua hàng DTQT, Luật DTQG quy định chi DTQG thực hiện theo quy định của Luật NSNN; đồng thời quy định đối với dự toán mua hàng DTQG năm kế hoạch chưa sử dụng hết được xem xét quyết định chuyển nguồn sang năm sau để tiếp tục thực hiện. Luật NSNN năm 2015 đã tách riêng chi DTQG thành một nhiệm vụ chi của NSTW (không gộp chung với chi đầu tư phát triển như trước đây). Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 145/2013/TT-BTC và Thông tư số 131/2018/TT-BTC hướng dẫn cơ chế cấp phát, quản lý vốn mua hàng DTQG, kinh phí bán hàng DTQG; đồng thời tham mưu Chính phủ quy định về chế tài xử phạt các hành vi vi phạm quy định về quản lý vốn mua hàng trong hoạt động DTQG tại Nghị định số 192/2013/NĐ-CP. Thực tế thực thi Luật DTQG từ năm 2013 đến nay cho thấy các quy định trên giúp việc quản lý nguồn kinh phí mua hàng DTQG chặt chẽ, minh bạch, hiệu quả và góp phần từng bước tăng tổng mức DTQG, hướng tới thực hiện chỉ tiêu về Tổng mức DTQG do Đảng và Nhà nước đề ra.

Về chi NSNN cho nhập, xuất, bảo quản hàng DTQG, Luật DTQG quy định chi phí nhập, xuất, bảo quản hàng DTQG thực hiện chế độ khoán theo định mức chi phí nhập, chi phí xuất và chi phí bảo quản được quy định trên cơ sở định mức kinh tế kỹ thuật hàng DTQG và quy chuẩn hàng DTQG. Thực tiễn thực thi Luật DTQG từ năm 2013 đến nay cho thấy chế độ khoán theo định mức chi phí nhập, xuất, bảo quản đã góp phần vừa sử dụng NSNN tiết kiệm, hiệu quả vừa đảm bảo tính linh hoạt cho các đơn vị DTQG trong thực hiện nhiệm vụ nhập, xuất, bảo quản hàng DTQG.

Luật DTQG quy định Bộ, ngành quản lý hàng DTQG, đơn vị DTQG và tổ chức, doanh nghiệp bảo quản hàng DTQG phải tuân thủ các quy định pháp luật về quản lý tài chính, ngân sách, chế độ kế toán, thống kê và kiểm toán. Chế độ kế toán DTQG cũng đã được ban hành, hoàn thiện phù hợp với đặc thù quản lý hàng DTQG theo Thông tư số 142/2014/TT-BTC, Thông tư số 108/2018/TT-BTC và sẽ thực hiện lồng ghép cùng Chế độ Kế toán Hành chính sự nghiệp từ 01/01/2025 theo hướng dẫn tại Thông tư số 24/2024/TT-BTC, ngày 17/4/2024 hướng dẫn chế độ Kế toán Hành chính sự nghiệp. Theo đó, các bộ, ngành quản lý hàng DTQG phải thực hiện hạch toán kế toán hàng DTQG được Chính phủ giao cho bộ, ngành quản lý. Tổng cục Dự trữ Nhà nước là cơ quan thẩm định, tổng hợp quyết toán về DTQG, đảm bảo vai trò quản lý nhà nước và đơn vị đầu mối trong hoạt động DTQG của cơ quan chuyên trách về DTQG.

***3.6. Hệ thống kho DTQG được quy hoạch và từng bước đầu tư xây dựng phù hợp với khả năng của NSNN cùng định hướng chiến lược phát triển DTQG***

***a) Tạo hành lang pháp lý để phát triển hệ thống kho DTQG phù hợp với mục tiêu, yêu cầu DTQG và sự phát triển khoa học công nghệ bảo quản trong từng thời kỳ***

Quy hoạch tổng thể hệ thống kho DTQG đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 94/QĐ-TTg ngày 17/01/2011 phù hợp với Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, phù hợp với các vùng kinh tế trọng điểm của đất nước. Quy hoạch chi tiết mạng lưới kho DTQG do Bộ Tài chính quản lý đã được Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành tại Quyết định số 403/QĐ-BTC phù hợp với quy hoạch tổng thể kho DTQG. Hiện dự thảo “Quy hoạch tổng thể hệ thống kho DTQG đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050” đã được Bộ Tài chính chủ trì xây dựng và đang trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Để thực hiện quy hoạch kho DTQG, Luật DTQG còn bổ sung quy định về quy hoạch quỹ đất sử dụng xây dựng kho DTQG (Điều 60) và quy định UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm bố trí đất xây dựng kho DTQG theo quy hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt (Điều 20), tạo điều kiện thuận lợi trong thực hiện quy hoạch hệ thống kho DTQG.

***b) Hệ thống kho DTQG từng bước được cải tạo, nâng cấp và đầu tư xây dựng mới phù hợp với khả năng của NSNN, phù hợp với định hướng chiến lược phát triển DTQG và quy hoạch kho DTQG***

Giai đoạn 2013 - 2023, hệ thống kho DTQG đã từng bước được sửa chữa, nâng cấp, xây dựng mới phù hợp với định hướng phát triển theo quy hoạch kho và phù hợp với khả năng chi trả của NSNN. Chỉ tính riêng tổng vốn đầu tư xây dựng mới, sửa chữa, nâng cấp hệ thống kho do Bộ Tài chính quản lý giai đoạn 2013 - 2023 đạt gần 951 tỷ VNĐ. Tích lượng kho do Bộ Tài chính quản lý tính vào thời điểm cuối năm 2023 đạt gần 940 nghìn tấn, tăng 40,8% sp với năm 2013.

**II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ, NGUYÊN NHÂN**

**1. Chưa đảm bảo cơ sở pháp lý cho xuất hàng DTQG phục vụ hoạt động đối ngoại của Đảng, nhà nước**

Việc sử dụng nguồn lương thực DTQG để phục vụ nhiệm vụ trên theo điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giúp tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn lực DTQG và bộ máy cơ quan DTNN, góp phần tăng cường hợp tác quốc tế theo chủ trương của Đảng và Nhà nước.

Tuy nhiên, nội dung xuất cấp hàng DTQG phục vụ hoạt động đối ngoại của Đảng, Nhà nước theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ chưa được quy định trong các trường hợp nhập, xuất hàng DTQG do Thủ tướng Chính phủ quyết định tại Luật DTQG (*Điều 35 Luật DT*QG). Điều 13 Luật DTQG có quy định Thủ tướng Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn: *“Quyết định xuất hàng DTQG theo quy định tại Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan”* nhưng thực tế đến nay chưa có quy định pháp luật cụ thể nào cho việc xuất hàng dự trữ làm quà tặng đối ngoại của Đảng và nhà nước từ nguồn DTQG.

**2. Phân cấp thẩm quyền quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG chưa phù hợp, chưa đảm bảo tính kịp thời cho hoạt động DTQG**

Điều 12 Luật Dự trữ quốc gia quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội. Theo đó, Quốc hội có nhiệm vụ, thẩm quyền quyết định mức phân bổ ngân sách trung ương cho dự trữ quốc gia hàng năm; Ủy ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ quyết định mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho DTQG hàng năm và quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG đã xuất cấp. Thực tế từ năm 2013 đến năm 2023, Chính phủ đã trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung kinh phí từ từ nguồn dự phòng NSTW hàng năm để mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp. Tuy nhiên, do quy trình trình cấp có thẩm quyền quyết định kinh phí mua mua bù hàng dự trữ quốc gia còn qua nhiều cấp, mất nhiều thời gian (từ khi Chính phủ có văn bản trình đến khi UBTVQH có nghị quyết phê duyệt mất khoảng 2 tháng), trong khi đó các mặt hàng dự trữ quốc gia mua bù thường theo thời vụ (như mặt hàng lương thực, hạt giống cây trồng), hoặc phải đặt hàng, nhập khẩu từ nước ngoài (các mặt hàng an ninh, quốc phòng; một số mặt hàng vật tư nông nghiệp), việc bổ sung kinh phí chưa được kịp thời dẫn tới công tác triển khai thực hiện còn kéo dài (hoặc lỡ thời vụ), không kịp thực hiện trong năm kế hoạch phải chuyển dự toán sang năm sau thực hiện.

Điều 7 Luật Dự trữ Quốc gia quy định nguyên tắc *“…Hàng dự trữ quốc gia sau khi xuất cấp phải được bù lại đủ kịp thời”*, như vậy việc bố trí ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG là hoàn toàn phù hợp và là điều kiện cần thiết để thực hiện nguyên tắc đã được quốc hội quy định rõ tại Luật DTQG nêu trên. Bên cạnh đó, thực tế trong nhiều năm qua, ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG được bố trí từ nguồn dự phòng ngân sách trung ương. Theo quy định tại Luật Ngân sách Nhà nước và Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số Điều của Luật Ngân sách nhà nước, việc quyết định sử dụng dự phòng ngân sách trung ương (đối với các khoản chi trên 3 tỷ) do Thủ tướng Chính phủ Quyết định và định kỳ báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

Như vậy, việc quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG là không cần thiết, không phù hợp với đặc thù của hoạt động DTQG. Để cải cách thủ tục hành chính, đảm bảo tính kịp thời cho hoạt động Dự trữ Quốc gia và thuận lợi trong thực hiện các quy trình, thủ tục theo quy định của pháp luật DTQG và pháp luật về NSNN, cần thiết phân cấp, thẩm quyền quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG cho Thủ tướng Chính phủ.

Tóm lại, về cơ bản Luật DTQG đã thể chế hóa, luật hóa được chủ trương, đường lối của Đảng về hoạt động DTQG, tạo ra khung pháp lý để quản lý, vận hành hoạt động DTQG chặt chẽ, đảm bảo tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý nguồn lực dự trữ vật tư, thiết bị, hàng hóa do nhà nước quản lý, nắm giữ để chủ động đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách về phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh; phục vụ quốc phòng, an ninh; Hơn thế nữa, Luật DTQG đã góp phần từng bước nâng cao tổng mức DTQG và bước đầu tạo ra cơ chế huy động nguồn lực ngoài NSNN cho DTQG. Tuy nhiên, sau hơn 10 năm triển khai thực hiện, Luật DTQG đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế như chưa đảm bảo cơ sở pháp lý cho hoạt động xuất cấp hàng DTQG phục vụ công tác đối ngoại của Đảng và Nhà nước; phân cấp thẩm quyền quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG chưa phù hợp...

**III. GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI LUẬT**

Để khắc phục tồn tại, hạn chế nêu tại mục B phần thứ nhất trên đây, Bộ Tài chính đề xuất sửa đổi, bổ sung một số điểm tại Luật Dự trữ Quốc gia như sau:

**1. Bổ sung thêm quy định Thủ tướng Chính phủ quyết định xuất cấp hàng dự trữ quốc gia phục vụ hoạt động đối ngoại của Đảng và nhà nước**

- Bổ sung thêm 1 điểm là điểm đ vào khoản 1, Điều 35, như sau: *“đ) Phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước”.*

Việc bổ sung nội dung này một mặt hoàn thiện thêm cơ sở pháp lý cho việc triển khai thực hiện, mặt khác bảo đảm, bao quát điều chỉnh phù hợp với tình hình thực tế Đảng và Nhà nước đã sử dụng nguồn gạo DTQG để làm quà tặng (viện trợ nước ngoài) trong những năm qua.

Theo hướng này, đề nghị bổ sung thêm điểm d vào khoản 2, Điều 35
như sau:

*“d) Trường hợp xuất hàng dự trữ quốc gia Phục vụ đối ngoại của Đảng và Nhà nước, Bộ Ngoại giao có văn bản đề nghị Bộ Tài chính thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.”*

**2. Điều chỉnh thẩm quyền quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng DTQG từ Ủy ban Thường vụ Quốc hội sang cho Thủ tướng Chính phủ**

Sửa đổi, bổ sung Điều 12 và Điều 13 Luật Dự trữ Quốc gia để chuyển thẩm quyền quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp từ Ủy ban thường vụ Quốc hội sang Thủ tướng Chính phủ. Cụ thể:

- Bỏ điểm b khoản 2 Điều 12

- Bỏ điểm d khoản 1 Điều 13

- Bổ sung điểm d vào khoản 2 Điều 13 Luật Dự trữ quốc gia, như sau: *“d) Quyết định ngân sách trung ương mua bù hàng dự trữ quốc gia đã xuất cấp”*.

Trên đây là Báo cáo tổng kết thi hành Luật Chứng khoán, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán độc lập, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Quản lý thuế, Luật Dự trữ quốc gia và một số đề xuất của Bộ Tài chính về một số vấn đề cấp bách cần sửa đổi đối với dự án Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán độc lập, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Quản lý thuế, Luật Dự trữ quốc gia./.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Nơi nhận:***- Như trên;- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);- Bộ trưởng (để báo cáo);- Văn phòng Trung ương Đảng (để báo cáo Bộ Chính trị);- Văn phòng Quốc hội;- Văn phòng Chính phủ;- Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội;- Ủy ban Pháp luật của Quốc hội;- Lưu: VT, PC (20b). |  | **KT. BỘ TRƯỞNG****THỨ TRƯỞNG****Lê Tấn Cận** |

1. Có 01 Nghị định ban hành chậm hơn 04 ngày và 05 Thông tư có hiệu lực từ ngày 15/02/2021 chậm hơn so với thời điểm Luật có hiệu lực thi hành (15/55 nội dung, chiếm 27,2% số lượng nội dung được giao trong Luật). Có 01 Nghị định ban hành chậm hơn 04 ngày và 05 Thông tư có hiệu lực từ ngày 15/02/2021 chậm hơn so với thời điểm Luật có hiệu lực thi hành (15/55 nội dung, chiếm 27,2% số lượng nội dung được giao trong Luật). [↑](#footnote-ref-1)
2. Năm 2018 có 91 doanh nghiệp tăng 12,8% so với năm 2017; năm 2019 có 118 doanh nghiệp tăng 30% so với năm 2018; năm 2020 có 148 doanh nghiệp tăng 25,4% so với năm 2019; năm 2021 có 153 doanh nghiệp, tăng 3% so với năm 2020. [↑](#footnote-ref-2)
3. Có đơn vị không được giao định biên nhưng vẫn quản lý nguồn lực lớn của Nhà nước; nhưng có đơn vị bố trí không đủ cán bộ kế toán so với công việc. [↑](#footnote-ref-3)
4. Tính đến tháng 6/2023 cả nước có khoảng 37.619 cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông công lập; Tính đến tháng 5/2024 có 10.595 đơn vị là UBND cấp xã. Các địa phương có nhiều mô hình tổ chức đoàn thể, hội (như hội cựu chiến binh, mặt trận tổ quốc cấp huyện,...) chỉ có khoảng 2-3 người, không thể bố trí 1 vị trí việc làm về kế toán. [↑](#footnote-ref-4)
5. ACCA gần 20 năm, CPA Australia hơn 12 năm, ICAEW 5 năm. [↑](#footnote-ref-5)
6. Thông tư 183/2013/TT-BTC ngày 04/12/2013 của Bộ Tài chính về kiểm toán độc lập đối với ĐVCLICC. [↑](#footnote-ref-6)
7. DNKT phải có từ 10-15 KTV trở lên. [↑](#footnote-ref-7)
8. Nghị định số 105/2004/NĐ-CP ngày 30/3/2004 của Chính phủ về kiểm toán độc lập. [↑](#footnote-ref-8)
9. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, một số nước quy định số tiền phạt đối với DNKT, KTV có giá trị rất lớn, Ví dụ: ở Anh năm 2017, Hội đồng báo cáo tài chính Anh (FRC) đã phạt Công ty PwC với mức phạt 5,1 triệu bảng Anh, đồng thời KTV phụ trách kiểm toán bị phạt 115 nghìn bảng Anh vì thực hiện kiểm toán cho công ty RSM Tenon trong năm 2011 không phù hợp với các chuẩn mực kiểm toán và quy trình kiểm toán.

Công ty KPMG cũng bị Ủy ban chứng khoán và giao dịch Hoa Kỳ (SEC) xử phạt 4,8 triệu bảng Anh (cao gấp 100 lần so với giá trị hợp đồng) vì sai phạm trong kiểm toán cho công ty dầu khí Miller energy Resources khi phát hành báo cáo kiểm toán không đạt tiêu chuẩn theo quy định của chuẩn mực kiểm toán. Đối tác của KPMG tham gia cuộc kiểm toán này cũng phải gánh một khoản phạt 25 nghìn USD và bị đình chỉ công tác.

Công ty E&Y bị xử phạt 1,8 triệu bảng Anh (2,5 triệu USD) vì sai phạm trong kiểm toán tại Công ty Tech Data Limited cho năm tài chính kết thúc ngày 31/1/2012. Đồng thời KTV phụ trách kiểm toán cũng bị phạt 59 nghìn USD.

Công ty Grant Thorton bị xử phạt 4 triệu bảng vì sai phạm trong kiểm toán công ty Nichols và Trường đại học Salford cho các năm tài chính từ 2013 đến 2018.

Có những nước số tiền phạt tối đa và thời hiệu xử phạt không bị giới hạn. Tùy thuộc vào mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm mà cơ quan giám sát sẽ áp dụng mức phạt cho phù hợp. [↑](#footnote-ref-9)
10. Thông tư 10/2020/TT-BTC của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định về quyết toán dự án hoàn thành sử dụng vốn nhà nước. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ví dụ: Công ty Kiểm toán Thăng Long - TDK, Công ty Kiểm toán - Tư vấn Tài chính quốc tế. [↑](#footnote-ref-11)
12. Quy định này để tránh vướng mắc do khách hàng đã bổ nhiệm và đã ký kết hợp đồng kiểm toán từ đầu năm và công ty phải thuộc danh sách được đại hội đồng cổ đông phê duyệt. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ví dụ: Công ty Thăng Long - TDK, CPA Hanoi. [↑](#footnote-ref-13)
14. Chỉ thị số 32/CT-TTg ngày 10/12/2019 về đẩy mạnh triển khai thi hành Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật; Chỉ thị số 09/CT-TTg ngày 28/3/2023 về tăng cường công tác quản lý tài sản kết cấu hạ tầng do Nhà nước đầu tư, quản lý; Chỉ thị số 22/CT-TTg ngày 23/6/2023 về việc chấn chỉnh, tăng cường kỷ cương, kỷ luật trong việc chấp hành pháp luật về tài chính - ngân sách nhà nước. [↑](#footnote-ref-14)
15. Công văn 2617/BTC-QLCS ngày 21/3/2022 về thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản công; Công điện 04/CĐ-BTC ngày 28/7/2022 về việc tăng cường công tác sắp xếp lại, xử lý tài sản công; Công văn 9217/BTC-QLCS ngày 14/9/2022 triển khai thực hiện Nghị định số 43/2022/NĐ-CP quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng cấp nước sạch; Công văn 13669/BTC-QLCS ngày 26/12/2022 về việc ban hành tiêu chuẩn, định mức diện tích chuyên dùng theo quy định tại NĐ 152/2017/NĐ-CP; Công văn 1076/BTC-QLCS ngày 07/02/2023 về việc tăng cường công tác quản lý, sử dụng tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; Công văn 2635/BTC-QLCS ngày 22/3/2023 về việc đẩy nhanh tiến độ thực hiện sắp xếp lại, xử lý nhà, đất theo Nghị quyết số 74/2022/QH15; Công văn 5783/BTC-QLCS ngày 07/6/2023 về việc thực hiện kiểm tra chuyên đề công tác quản lý, sử dụng tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; Công văn 5767/BTC-QLCS ngày 06/6/2023 về tăng cường công tác quản lý tài sản kết cấu hạ tầng do Nhà nước đầu tư, quản lý theo Chỉ thị số 09/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ;…. [↑](#footnote-ref-15)
16. Điều 23, Điều 76 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Điều 6 Nghị định số 165/2017/NĐ-CP, Điều 6 Nghị định số 29/2018/NĐ-CP của Chính phủ.. [↑](#footnote-ref-16)
17. Báo cáo số 324/BC-BTP ngày 07/8/2024 của Bộ Tư pháp đã nêu 07 Luật của Bộ Tài chính cần sửa đổi, bổ sung, gồm: (1) Luật Ngân sách nhà nước; (2) Luật Quản lý thuế; (3) Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; (4) Luật Kế toán; (5) Luật Kiểm toán độc lập; (6) Luật Dự trữ quốc gia; (7) Luật Chứng khoán. [↑](#footnote-ref-17)