

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

Giải pháp tổ chức kiểm toán môi trường ở Việt Nam

Đỗ Thị Ánh Tuyết

Chuyên ngành: Kế toán

Mã số: 62.34.30.01

Họ và tên cán bộ hướng dẫn khoa học:

1. GS, TS. Vương Đình Huệ
2. PGS, TS. Lê Huy Trọng

2013

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận án này là công trình nghiên cứu của riêng tôi, các số liệu và kết quả nghiên cứu nêu trong Luận án này là trung thực và có nguồn gốc rõ ràng.

Tác giả luận án

ĐỖ THỊ ÁNH TUYẾT

DANH MỤC NHỮNG TỪ VIẾT TẮT

AFROSAI	Tổ chức các cơ quan KTTC châu Phi
ARABOSAI	Tổ chức các cơ quan KTTC Ả-rập
ASOSAI	Tổ chức các cơ quan KTTC châu Á
EUROSAI	Tổ chức các cơ quan KTTC châu Âu
INCOSAI	Đại hội đồng các cơ quan Kiểm toán Tối cao
INTOSAI	Tổ chức Quốc tế các cơ quan Kiểm toán Tối cao
ĐTM	Bản cam kết bảo vệ môi trường
KTMT	Kiểm toán môi trường
KTNN	Kiểm toán nhà nước
KTTC	Kiểm toán tối cao
NSNN	Ngân sách Nhà nước
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
OLACEFS	Tổ chức các cơ quan KTTC châu Mỹ La-tinh
UNCSD	Ủy ban Phát triển bền vững của Liên Hiệp Quốc
UNFCCC	Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về biến đổi môi trường
WB	Ngân hàng thế giới
WGEA	Nhóm làm việc về kiểm toán môi trường

MỤC LỤC

DANH MỤC NHỮNG TỪ VIẾT TẮT	1
MỤC LỤC.....	4
MỞ ĐẦU.....	9
CHƯƠNG 1- TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI	13
1.1.TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU TRONG NƯỚC CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI. 13	
1.1.1.Các bài viết đăng tải trên các tạp chí chuyên ngành	13
1.1.2. Các công trình khoa học.....	14
1.2. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU Ở NƯỚC NGOÀI CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI... 15	
1.2.1. Nhóm các công trình nghiên cứu về kiểm toán môi trường	15
1.2.2.Nhóm các quy trình hướng dẫn nghiệp vụ.....	17
CHƯƠNG 2 - TỔNG QUAN VỀ KIỂM TOÁN VÀ TỔ CHỨC KIỂM TOÁN MÔI TRƯỜNG.....	20
2.1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ KIỂM TOÁN VÀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC	20
2.1.1. Kiểm toán.....	20
2.1.2. Kiểm toán Nhà nước	22
2.2. CÁC VẤN ĐỀ VỀ TỔ CHỨC KIỂM TOÁN MÔI TRƯỜNG	31
2.2.1. Bối cảnh ra đời và quá trình phát triển của kiểm toán môi trường trong lĩnh vực công	31
2.2.2. Sự cần thiết phải kiểm toán môi trường	36
2.2.2.1. <i>Kiểm toán môi trường là một thành tố quan trọng của hoạt động kiểm toán.....</i>	<i>39</i>
2.2.2.2. <i>Kiểm toán môi trường đóng vai trò quan trọng trong việc xác nhận tổng sản lượng thực tế của quốc gia và chi phí thực tế của doanh nghiệp.....</i>	<i>39</i>
2.2.2.3. <i>Kiểm toán môi trường cần thiết đối với phát triển bền vững của nền kinh tế.....</i>	<i>40</i>
2.2.3. Khái niệm, bản chất của Kiểm toán môi trường.....	41
2.2.3.1. <i>Khái niệm “Kiểm toán môi trường”</i>	<i>41</i>
2.2.3.2. <i>Phân loại kiểm toán môi trường.....</i>	<i>43</i>
2.2.3.3. <i>Mục tiêu kiểm toán môi trường.....</i>	<i>44</i>
2.2.3.4. <i>Đối tượng/Nội dung kiểm toán môi trường</i>	<i>45</i>

2.2.3.5. Quy trình kiểm toán môi trường.....	45
2.2.3.6. Phương pháp và kỹ thuật kiểm toán môi trường	47
2.2.3.6. Hình thức tổ chức kiểm toán môi trường	47
2.2.4. Vai trò của của các cơ quan Kiểm toán tối cao trong kiểm toán môi trường	49
2.2.4.1. Kiểm toán môi trường hỗ trợ việc tạo lập và thực thi Chiến lược phát triển bền vững của quốc gia	49
2.2.4.2. Kiểm toán môi trường cung cấp các điều kiện cần thiết cho việc đạt được các mục tiêu phát triển bền vững.....	50
2.2.4.3. Kiểm toán môi trường giúp đảm bảo cho việc lập kế hoạch và thực hiện các chương trình phù hợp với các yêu cầu phát triển bền vững.....	51
2.2.5. Chức năng của cơ quan KTTC trong kiểm toán môi trường	52
2.2.5.1. Chức năng kiểm tra, xác nhận.....	52
2.2.5.2. Chức năng tư vấn.....	52
2.2.6. Những khó khăn, hạn chế trong tổ chức kiểm toán môi trường	53
2.2.6.1. Địa vị pháp lý.....	53
2.2.6.2. Thiếu kinh nghiệm và các kỹ năng cần thiết.....	54
2.2.6.3. Thiếu các chuẩn mực và thông số môi trường chuẩn.....	54
2.2.6.4. Thiếu các số liệu môi trường chính thống.....	55
2.2.6.5. Các hệ thống giám sát và báo cáo về môi trường hoạt động không hiệu quả.....	55
2.2.7. Xu hướng phát triển của kiểm toán môi trường	56
2.2.7.1. Những yếu tố tác động đến mục tiêu và phương thức hoạt động của cơ quan Kiểm toán tối cao trong kiểm toán môi trường	56
2.2.7.2. Xu hướng phát triển trong kiểm toán môi trường của các cơ quan Kiểm toán tối cao.....	58
CHƯƠNG 3 - THỰC TRẠNG VỀ TỔ CHỨC KIỂM TOÁN MÔI TRƯỜNG	64
3.1. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC KIỂM TOÁN MÔI TRƯỜNG TẠI VIỆT NAM.....	64
3.1.1. Các văn bản pháp luật về môi trường và hệ thống các cơ quan bảo vệ môi trường của Việt Nam	64
3.1.1.1. Hệ thống luật pháp về bảo vệ môi trường của Việt Nam	64

3.1.1.2. <i>Hệ thống các cơ quan quản lý về môi trường</i>	66
3.1.2. Thực trạng tổ chức kiểm toán môi trường của KTNN	67
3.1.2.1. <i>Tổ chức bộ máy và hoạt động của Kiểm toán Nhà nước</i>	67
3.1.2.2. <i>Một số thành tựu của Kiểm toán Nhà nước trong kiểm toán môi trường trong thời gian qua</i>	70
3.1.2.3. <i>Một số tồn tại và hạn chế trong tổ chức kiểm toán môi trường của Kiểm toán Nhà nước</i>	82
3.2. THỰC TRẠNG VỀ TỔ CHỨC KIỂM TOÁN MÔI TRƯỜNG CỦA CÁC CƠ QUAN KIỂM TOÁN TỐI CAO TRÊN THẾ GIỚI	86
3.2.1. Một số kết quả đạt được trong kiểm toán môi trường	86
3.2.2. Một số tồn tại và khó khăn trong tổ chức kiểm toán môi trường	102
3.2.2.1. <i>Nhận thức về kiểm toán môi trường chưa đúng và thiếu nhất quán</i>	103
3.2.2.2. <i>Địa vị pháp lý của cơ quan KTTC chưa tương xứng</i>	104
3.2.2.3. <i>Các hướng dẫn, chuẩn mực và tiêu chí kiểm toán môi trường còn thiếu và không tương xứng</i>	107
3.2.2.4. <i>Các kinh nghiệm và nguồn lực kiểm toán môi trường còn thiếu và còn yếu</i>	109
3.2.2.5. <i>Một số khó khăn khách quan</i>	111
3.2.3. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam	113
CHƯƠNG 4 – ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP TỔ CHỨC KIỂM TOÁN MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM	118
4.1. NHỮNG ĐỊNH HƯỚNG TRONG HOẠT ĐỘNG KIỂM TOÁN VÀ QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO TỔ CHỨC KIỂM TOÁN MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM	118
4.1.1. Những định hướng trong hoạt động kiểm toán của KTNN	118
4.1.1.1. <i>Phát triển Kiểm toán Nhà nước trở thành công cụ mạnh trong Nhà nước pháp quyền</i>	118
4.1.1.2. <i>Phát triển Kiểm toán Nhà nước phải phù hợp với quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền</i>	119
4.1.1.3. <i>Phát triển Kiểm toán Nhà nước phải phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện thực tế của Việt Nam</i>	120
4.1.2. Quan điểm chỉ đạo tổ chức kiểm toán môi trường của KTNN	120

4.2. NHỮNG GIẢI PHÁP NHẪM TỔ CHỨC KIỂM TOÁN MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM.....	122
4.2.1. Nhóm giải pháp về vấn đề nhận thức về kiểm toán môi trường.....	122
4.2.1.1. Tiếp thu và triển khai kinh nghiệm quốc tế về kiểm toán môi trường...	122
4.2.1.2. Tăng cường và đa dạng hóa các hình thức tuyên truyền.....	123
4.2.1.3. Đẩy mạnh hoạt động công khai kết quả kiểm toán.....	123
4.2.2. Nhóm giải pháp về hoàn thiện các quy định môi trường pháp lý	123
4.2.2.1. Nâng cao địa vị pháp lý của KTNN.....	124
4.2.2.2. Sửa đổi, bổ sung Luật Kiểm toán Nhà nước và các luật có liên quan...	124
4.2.2.3. Hoàn thiện hệ thống văn bản hướng dẫn.....	124
4.2.3. Nhóm giải pháp về xây dựng và hoàn thiện nội dung, quy trình, phương pháp/kỹ thuật, tiêu chí đánh giá kiểm toán môi trường.....	125
4.2.3.1. Giải pháp về nội dung kiểm toán.....	125
4.2.3.2. Nhóm giải pháp về quy trình kiểm toán môi trường.....	136
4.2.3.3. Nhóm giải pháp về các kỹ thuật/phương pháp kiểm toán.....	140
4.2.3.4. Giải pháp xây dựng hệ thống tiêu chí kiểm toán.....	144
4.2.4. Nhóm giải pháp về tổ chức bộ máy và nhân sự.....	147
4.2.4.1. Thành lập đầu mối thực hiện chức năng kiểm toán môi trường.....	147
4.2.4.2. Phát triển và xây dựng đội ngũ cán bộ, kiểm toán viên theo hướng đầy đủ về số lượng và đa dạng hóa về chuyên môn, nghiệp vụ với cơ cấu chuyên môn hợp lý.....	148
4.2.4.3. Nâng cao chất lượng công tác bồi dưỡng cán bộ, kiểm toán viên...	148
4.2.5. Nhóm giải pháp về tổ chức các cuộc kiểm toán môi trường.....	149
4.2.5.1. Xây dựng chiến lược kiểm toán trong đó chú trọng tổ chức kiểm toán môi trường.....	149
4.2.5.2. Đa dạng hóa nội dung/mục tiêu kiểm toán.....	151
4.2.5.3. Đa dạng hóa các dạng kiểm toán liên quan đến các yếu tố môi trường	153
4.2.5.4. Đổi mới cách thức tổ chức đoàn kiểm toán	153
4.2.5.5. Xây dựng hệ thống dữ liệu phục vụ cho kiểm toán môi trường.....	154
4.3. NHỮNG KIẾN NGHỊ NHẪM TỔ CHỨC TRIỂN KHAI KIỂM TOÁN MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM.....	155
4.3.1. Những kiến nghị đối với Nhà nước.....	155
4.3.2. Những kiến nghị đối với Kiểm toán Nhà nước.....	156

4.3.3. Các kiến nghị đối với đơn vị kiểm toán.....	157
PHỤ LỤC SỐ 1	161
PHỤ LỤC SỐ 2	173
PHỤ LỤC SỐ 3	175
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	192

MỞ ĐẦU

1. Sự cần thiết nghiên cứu đề tài

Những vấn đề về môi trường đang ngày càng trở nên quan trọng và đòi hỏi sự quan tâm đúng tầm của mọi tầng lớp trong xã hội từ Chính phủ, công chúng, các phương tiện thông tin đại chúng đến các tổ chức phi chính phủ. Cơ quan Kiểm toán Tối cao (KTTC) với chức năng tăng cường và đảm bảo việc sử dụng một cách hữu hiệu các nguồn lực của quốc gia, trong đó có nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường, cần nhanh chóng và tích cực tham gia vào công cuộc bảo vệ môi trường bởi những vấn đề về môi trường hoặc sự yếu kém trong việc bảo vệ môi trường nếu không được xử lý một cách nhanh chóng và triệt để sẽ tác động xấu đến lòng tin của xã hội đối với các cơ quan chức năng. Bên cạnh đó, sự phát triển bền vững của môi trường còn là yếu tố sống còn đối với toàn thể nhân loại hôm nay và cả những thế hệ mai sau.

Chính phủ và chính quyền các cấp đã, đang và còn sẽ phải chi rất nhiều tiền để giải quyết các vấn đề về môi trường, đồng thời ngăn ngừa những nguy cơ ô nhiễm môi trường nhưng những vấn đề như việc thiếu hụt nguồn nhân lực hay thiếu các chế tài xử phạt và thiếu các cơ chế giám sát sẽ đặt ra câu hỏi liệu những cố gắng nhằm ngăn ngừa và xử lý môi trường có thật sự hữu hiệu hay không. Từ góc độ của cơ quan KTTC, các kiểm toán viên có nghĩa vụ đưa ra các ý kiến đánh giá về những khoản chi cho các dự án môi trường có được chi đúng mục đích, đúng định mức và các kết quả của những dự án đó có đáp ứng được những mục tiêu cũng như mong muốn đề ra hay không. Và như vậy, kiểm toán môi trường (KTMT) là một trọng tâm kiểm toán mang tầm chiến lược đối với các cơ quan KTTC nói chung và cơ quan KTNN Việt Nam nói riêng.

Hơn 20 năm qua kể từ khi kiểm toán môi trường được triển khai một cách chính thống đã có hơn 2000 cuộc kiểm toán môi trường được thực hiện với nhiều chủ đề khác nhau từ việc quản lý lưu vực sông ngòi, quản lý thuốc

bảo vệ thực vật đến việc báo cáo các vấn đề về phát triển bền vững, bảo vệ hệ sinh vật, thay đổi khí hậu, xử lý rác thải và các hiệp định quốc tế về môi trường. Tuy nhiên, thể chế chính trị của các quốc gia cũng như cơ cấu tổ chức, địa vị pháp lý của các cơ quan KTTC tại các quốc gia có sự khác biệt. Vì vậy mà INTOSAI đã thành lập Nhóm làm việc về kiểm toán môi trường (WGEA) với mục đích tạo điều kiện để các cơ quan KTTC hiểu biết tốt hơn về các vấn đề của kiểm toán môi trường; thúc đẩy việc trao đổi thông tin và kinh nghiệm trong kiểm toán môi trường giữa các cơ quan KTTC; và Ban hành các tài liệu hướng dẫn về kiểm toán môi trường và những thông tin khác có liên quan. WGEA đã xây dựng và ban hành một số tài liệu về kiểm toán môi trường như Kế toán Tài nguyên thiên nhiên, Hướng dẫn về kiểm toán các hoạt động dưới góc độ kiểm toán môi trường, Sự phát triển và Xu hướng phát triển của kiểm toán môi trường... Những tài liệu này đã khái quát được một số vấn đề lý luận về kiểm toán môi trường cũng như cho thấy được thực trạng phát triển của nội dung kiểm toán này trong thời gian qua tại một số quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có một tài liệu nghiên cứu nào được thực hiện nhằm hệ thống hoá những vấn đề lý luận về kiểm toán môi trường một cách đầy đủ theo các tiêu thức như chủ thể, đối tượng, phạm vi, căn cứ, nội dung và các phương pháp kiểm toán môi trường. Do vậy, việc nghiên cứu về kiểm toán môi trường một cách có hệ thống và cụ thể hơn nhằm giúp các cơ quan KTTC giải quyết những vấn đề trên cả về lý luận lẫn thực tiễn nhằm trả lời các câu hỏi:

- Làm thế nào để xây dựng năng lực, kiến thức và các kỹ năng cần thiết để tiến hành kiểm toán môi trường một cách hữu hiệu?
- Làm thế nào để phối, kết hợp nội dung kiểm toán môi trường vào trong hoạt động kiểm toán của cơ quan KTTC?
- Làm thế nào để cơ quan KTTC có thể gia tăng giá trị, tác động của kiểm toán môi trường một cách đầy đủ và khả thi?