

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN QUÁN HẢI

**HOÀN THIỆN TỔ CHỨC KIỂM TOÁN HOẠT
ĐỘNG DỊCH VỤ CÔNG TRONG LĨNH VỰC Y
TẾ DO KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC THỰC HIỆN**

Chuyên ngành: Quản lý kinh tế

Mã số: 62.34.04.10

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI - 2017

Công trình được hoàn thành tại:
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI
VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM

Người hướng dẫn khoa học:

- 1. GS.TS. Nguyễn Quang Thuần**
- 2. PGS.TS. Ngô Trí Tuệ**

Phản biện 1: PGS.TS Lê Huy Trọng

Phản biện 2: PGS.TS Lê Quốc Hội

Phản biện 3: PGS.TS Hoàng Văn Bằng

Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Học viện, họp tại Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 477 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội.

Vào hồi giờ ... ngày tháng năm 201...

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia Việt Nam
- Thư viện Học viện Khoa học xã hội

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong những năm qua, Kiểm toán nhà nước (KTNN) đã thường xuyên kiểm toán việc quản lý và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản tại Bộ Y tế và lồng ghép kiểm toán tại sở y tế trong các cuộc kiểm toán ngân sách các địa phương, tuy nhiên những cuộc kiểm toán này chủ yếu là kiểm toán báo cáo quyết toán và báo cáo tài chính, mới chỉ đánh giá bước đầu về các dịch vụ của ngành y tế mà chưa đánh giá được sâu công tác quản lý, chỉ đạo, điều hành, cơ chế chính sách và chất lượng dịch vụ công trong lĩnh vực y tế. Mặt khác, tổ chức hoạt động kiểm toán đang tiến hành theo một quy trình chung của một bộ, ngành, địa phương điển hình, chưa xây dựng được một quy trình riêng biệt tổ chức hoạt động kiểm toán để có thể đánh giá đầy đủ được hoạt động dịch vụ công trong lĩnh vực y tế.

Chính phủ giờ đây đã quan tâm nhiều hơn đến chất lượng hoạt động dịch vụ công và quản lý ngân sách nhà nước (NSNN) theo kết quả đầu ra nhằm đáp ứng tính công khai, minh bạch và hiệu quả trong quản lý tài chính công, điều này đòi hỏi phải xem xét một cách thỏa đáng trên các khía cạnh tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của các khoản chi tiêu công, trong đó dịch vụ công trong lĩnh vực y tế nhận được sự quan tâm lớn của dư luận.

Chính vì vậy, việc nghiên cứu để đưa ra những giải pháp nhằm nâng cao vai trò của KTNN đối với việc cung ứng dịch vụ y tế có ý nghĩa hết sức quan trọng và là yêu cầu cấp thiết đối với KTNN. Với ý nghĩa đó, tác giả lựa chọn đề tài: ***“Hoàn thiện tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ công trong lĩnh vực y tế do Kiểm toán nhà nước thực hiện”*** để nghiên cứu những cơ sở lý luận, thực tiễn cũng như kinh nghiệm nước ngoài nhằm đề xuất các giải pháp hoàn thiện tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ công trong lĩnh vực y tế (sau đây gọi là dịch vụ y tế).

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

- Hệ thống hóa và luận giải cơ sở khoa học tổ chức thực hiện kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế.

- Nghiên cứu, đánh giá thực trạng tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế do KTNN thực hiện, tổng hợp kinh nghiệm quốc tế.

- Nghiên cứu và đề xuất các giải pháp hoàn thiện tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu: Tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế do KTNN thực hiện gắn với quy trình kiểm toán chung của KTNN.

3.2. Phạm vi nghiên cứu:

- Cả về lý luận và thực tiễn về tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế tại các đơn vị thuộc Bộ Y tế, các tổ chức công thực hiện cung ứng dịch vụ y tế.

- Về mặt thời gian: Thông tin, dữ liệu liên quan đến tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế được thu thập chủ yếu từ năm 2010 đến năm 2015.

- Về mặt nội dung: Dịch vụ y tế do Bộ Y tế và các đơn vị, tổ chức công cung ứng rất đa dạng và phong phú. Định hướng nghiên cứu của Luận án sẽ tập trung đánh giá 03 hoạt động: (i) Các yếu tố đầu vào của dịch vụ y tế; (ii) Cung ứng sản phẩm dịch vụ y tế; (iii) Quản trị hệ thống y tế gắn với quy trình kiểm toán chung hiện nay của KTNN bao gồm 04 bước: B1. Chuẩn bị kiểm toán; B2. Thực hiện kiểm toán; B3. Lập và phát hành báo cáo kiểm toán (BCKT). B4. Kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán. Theo đó, trong nghiên cứu này, tác giả mình chứng tổ chức thực hiện kiểm toán dịch vụ y tế qua 03 cuộc kiểm toán:

(i) Kiểm toán hoạt động xử lý nước thải y tế của các bệnh viện tuyến trung ương trên địa bàn Hà Nội giai đoạn 2011-2015.

(ii) Kiểm toán chuyên đề bảo hiểm y tế cho người nghèo giai đoạn 2010-2012.

(iii) Kiểm toán việc quản lý và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước năm 2014 của Bộ Y tế.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, những nguyên lý cơ bản trong quản lý nói chung và kiểm tra kiểm soát nói riêng.

- Thực hiện phỏng vấn theo bảng hỏi; tổng hợp, phân tích, đánh giá, so sánh các tài liệu từ các nghiên cứu trước.

- Nghiên cứu trường hợp điển hình tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế; nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế để ứng dụng phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

5. Đóng góp mới về khoa học của Luận án

Nghiên cứu về tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế với trường hợp nghiên cứu điển hình do KTNN thực hiện được coi là nghiên cứu mới, tiên phong và khám phá về chủ đề kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế nhận được sự quan tâm của dư luận. Theo đó, nghiên cứu mang tính thời sự, có giá trị cả về lý luận, thực tiễn nhằm phát triển lý luận chung và làm rõ khung lý thuyết cơ bản về việc triển khai loại hình kiểm toán hoạt động và kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế do KTNN thực hiện, phù hợp với định hướng phát triển loại hình kiểm toán hoạt động theo Chiến lược Phát triển của KTNN đến năm 2020 và những năm tiếp tới.

6. Ý nghĩa và thực tiễn của Luận án

- Tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế tốt và khoa học sẽ đem lại kết quả kiểm toán đúng đắn, trung thực, khách quan của KTNN báo cáo Chính phủ, Quốc hội không chỉ cho phép đánh giá thực trạng hoạt động dịch vụ y tế mà còn cung cấp thông tin làm căn cứ cho việc hoạch định các chính sách, các giải pháp khắc phục những yếu kém trong quản lý hoạt động dịch vụ y tế.

- Về thực tiễn: (i) Nghiên cứu phân tích, đánh giá thực trạng việc tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế của KTNN Việt Nam trong thời gian qua. Định hướng xây dựng đề tổ chức triển khai loại hình kiểm toán hoạt động trong lĩnh vực y tế; (ii) Đề xuất các giải pháp tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế và định hướng xây dựng các quy trình, hướng dẫn thực hiện trong thực tiễn.

7. Cơ cấu của Luận án

Ngoài phần mở đầu và kết luận, kết cấu của Luận án gồm 04 chương, cụ thể:

Chương 1: Tổng quan nghiên cứu

Chương 2: Lý luận cơ bản về dịch vụ công và kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

Chương 3: Thực trạng tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế do Kiểm toán nhà nước thực hiện.

Chương 4: Giải pháp hoàn thiện tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế do Kiểm toán nhà nước thực hiện

CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU

1.1. Tổng quan các nghiên cứu trong nước

1.1.1. Dịch vụ công và dịch vụ y tế

Lê Chi Mai (2003) với “Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam”, tác giả Đinh Văn Ân và Hoàn Thu Hoa (2006) với “Đổi mới cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam”, nhóm tác giả Lê Xuân Bá, Bùi Văn Dũng, Nguyễn Thị Luyến (2005) với “Thực trạng và giải pháp đổi mới cơ chế quản lý dịch vụ công”.

Các báo cáo tổng quan ngành y tế từ năm 2007 đến nay do Bộ Y tế thực hiện đã đề cập đến khái niệm dịch vụ y tế và các loại dịch vụ y tế.

1.1.2. Tổ chức kiểm toán và kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

Đề tài khoa học cấp Bộ do Lê Minh Khái chủ nhiệm năm 2011 “Thực trạng và giải pháp hoàn thiện tổ chức và hoạt động của đoàn kiểm toán”; nghiên cứu cấp Bộ do Mai Vinh chủ nhiệm năm 2007 “Đổi mới hoàn thiện tổ chức công tác kiểm toán ngân sách bộ, ngành”; đề tài nghiên cứu cấp Bộ do Đoàn Xuân Tiên chủ nhiệm năm 2014 “Các giải pháp tăng cường kiểm toán hoạt động của KTNN”

1.2. Tổng quan các nghiên cứu quốc tế

1.2.1. Dịch vụ công và dịch vụ y tế

David và Ted (1997) về “Đổi mới hoạt động của Chính phủ”; Ngân hàng Thế giới (1993) về “Việt Nam cải cách theo hướng rồng bay”. Halse và cộng sự (2014) với nghiên cứu “Chính sách cạnh tranh trong thị trường dịch vụ y tế ở Nam Phi”.

1.2.2. Kiểm toán hoạt động

Alvin A.rens và James K. Loebbecke đã định nghĩa “Kiểm toán hoạt động là việc thẩm tra các trình tự và phương pháp tác nghiệp ở bộ phận nào đó của một tổ chức nhằm mục đích đánh giá hiệu năng và hiệu quả”. Tác giả Raffegean và Dubois (1984) cho rằng kiểm toán hoạt động là nhận định thành tích và hiệu quả. Theo các Chuẩn mực kiểm toán của INTOSAI số 1.038 và 1.040 nêu “Toàn bộ lĩnh vực KTNN bao gồm kiểm toán tính tuân thủ, tính hợp pháp và kiểm toán hoạt động” và “Kiểm toán hoạt động bao hàm kiểm toán tính tiết kiệm, hiệu quả và hiệu lực.

1.2.3. Tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

Nghiên cứu tại KTNN Canada (2012); nghiên cứu đánh giá kiểm toán dịch vụ y tế của KTNN Anh (2010); nghiên cứu đánh giá kiểm toán dịch vụ y tế của KTNN Australia (2008).

Nội dung nghiên cứu trong các chương khái quát như Sơ đồ 1.1:



Sơ đồ 1.1: Khung phân tích nghiên cứu

CHƯƠNG 2: LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ DỊCH VỤ CÔNG VÀ KIỂM TOÁN HOẠT ĐỘNG DỊCH VỤ Y TẾ

2.1. Lý luận cơ bản về dịch vụ công

- **Khái niệm dịch vụ công:** Dịch vụ công là “Những hoạt động phục vụ nhu cầu thiết yếu của xã hội, vì lợi ích chung của cộng đồng, của xã hội do Nhà nước trực tiếp đảm nhận hay ủy quyền và tạo điều kiện cho khu vực tư nhân thực hiện”.

- **Đặc điểm dịch vụ công:** Đặc điểm xã hội của dịch vụ công; là hàng hóa đặc biệt; là hàng hóa công cộng.

2.2. Dịch vụ công trong lĩnh vực y tế

- Khái niệm dịch vụ y tế

Dịch vụ y tế chính là một loại hàng hóa dịch vụ công đặc thù, đáp ứng những nhu cầu cơ bản của người dân và cộng đồng bao gồm hai nhóm dịch vụ thuộc khu vực công mở rộng: Nhóm dịch vụ khám, chữa bệnh và nhóm dịch vụ y tế công cộng do Nhà nước hoặc tư nhân đảm nhiệm.

- Hệ thống cung ứng dịch vụ y tế của Việt Nam



Sơ đồ 2.1: Khung hệ thống dịch vụ y tế Việt Nam

- Đặc điểm dịch vụ y tế

+ Người bệnh thường bị động trong việc chi trả các chi phí y tế không lường trước được, nó là dịch vụ đặc biệt và khác với dịch vụ khác là khi người sử dụng dịch vụ không có khả năng thanh toán thì vẫn phải tiêu dùng.

+ Là hàng hóa mà người sử dụng không thể chủ động lựa chọn theo ý muốn mà phụ thuộc vào bên cung ứng; không có tiền nhưng vẫn phải khám, chữa bệnh.

+ Là một ngành dịch vụ có điều kiện, nghĩa là có sự hạn chế nhất định đối với sự gia nhập thị trường của các nhà cung ứng và phải đảm bảo các điều kiện nhất định về cơ sở vật chất.

+ Là hàng hóa công cộng và mang tính chất ngoại lai, nghĩa là những người không trả tiền nhưng vẫn được hưởng sản phẩm dịch vụ.

2.3. Vai trò của Kiểm toán nhà nước đối với kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

2.3.1. Về loại hình kiểm toán hoạt động

- Loại hình kiểm toán hoạt động ra đời là tất yếu khách quan để góp phần kiểm tra, đánh giá toàn diện và nâng cao hiệu quả, hiệu lực của việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công.

- Kiểm toán hoạt động xuất phát từ đòi hỏi của công chúng về công khai minh bạch thông tin, hiệu quả quản lý NSNN và các nguồn lực công của Chính phủ.

- Kiểm toán hoạt động ra đời nhằm khắc phục những hạn chế của loại hình kiểm toán báo cáo tài chính và kiểm toán tuân thủ trong điều kiện, tình hình mới, đáp ứng yêu cầu về nâng cao vai trò, vị thế và kết quả hoạt động kiểm toán của KTNN, đáp ứng sự kỳ vọng của Quốc hội, Chính phủ và nhân dân.

2.3.2. Vai trò của Kiểm toán nhà nước

Một là, KTNN xác nhận tính đúng đắn, trung thực và hợp pháp của số liệu tài chính, kế toán mà NSNN đầu tư cho sự nghiệp y tế, số liệu của KTNN sẽ là căn cứ đáng tin cậy để cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xem xét, phê chuẩn quyết toán.

Hai là, KTNN cung cấp các thông tin quan trọng cho các cơ quan quản lý bức tranh thực trạng công tác quản lý, điều hành toàn diện sự nghiệp y tế để đề ra các giải pháp chấn chỉnh, nâng cao hiệu quả quản lý các nguồn lực đầu tư cho sự nghiệp y tế.

Ba là, KTNN tham gia với các cơ quan quản lý Nhà nước từng lĩnh vực trong việc xây dựng, ban hành các văn bản hướng dẫn liên quan đến hoạt động dịch vụ y tế.

Bốn là, KTNN tập trung đánh giá tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của hệ thống nhằm chỉ rõ trách nhiệm của nhà quản lý trong việc kiểm soát, điều hành các mặt hoạt động của sự nghiệp y tế.

2.4. Tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

2.4.1. Đối tượng, mục tiêu, phạm vi và phương thức tổ chức kiểm toán

Thông thường đoàn kiểm toán được tổ chức theo 02 hình thức, đó là:

Thứ nhất, tổ chức đoàn kiểm toán theo hình thức trực tiếp: Theo cách này đoàn kiểm toán gồm có trưởng đoàn và một số phó trưởng đoàn kiểm toán.

Thứ hai, tổ chức đoàn kiểm toán theo hình thức phân tuyến: Theo cách này đoàn kiểm toán bao gồm 02 cấp là cấp trưởng đoàn, một số phó trưởng đoàn giúp việc cho trưởng đoàn và cấp tổ trưởng.

Như vậy, kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế sẽ được tổ chức phù hợp đối với hình thức tổ chức đoàn kiểm toán phân tuyến. Phương thức tổ chức này phù hợp để kiểm toán toàn diện được các nội dung của hệ thống y tế trên cơ sở đánh giá sự tác động qua lại giữa tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực trong hoạt động của một tổ chức.

2.4.2. Tiêu chí kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

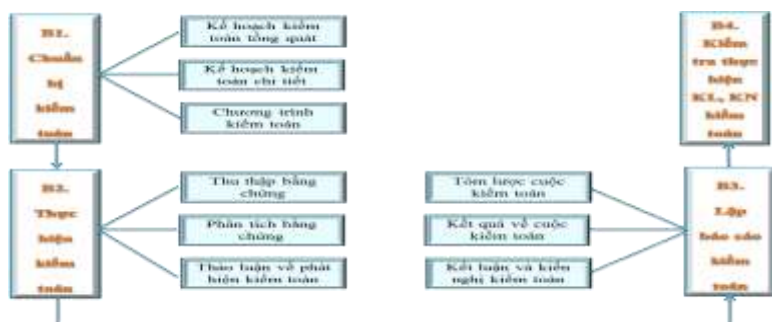
Tiêu chí kiểm toán khi kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế là điểm khác biệt lớn nhất để tổ chức kiểm toán một cuộc kiểm toán hoạt động nói chung, nó khác hoàn toàn với các cuộc kiểm toán tuân thủ và kiểm toán tài chính (không bắt buộc phải

xây dựng tiêu chí kiểm toán). Do đó, để tổ chức tốt kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế thì các tiêu chí kiểm toán hoạt động là một thành tố quan trọng trong tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế.

Dựa trên các mục tiêu kiểm toán đã được xác định, căn cứ vào các mục tiêu và kết quả thực hiện một số chỉ tiêu và Chiến lược quốc gia bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong từng giai đoạn, các tiêu chí kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế sẽ được xây dựng.

2.4.3. Quy trình kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

Quy trình kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế trước hết phải tuân thủ theo Quy trình chung của KTNN như sơ đồ 2.2, trong đó các nội dung thuộc Quy trình kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế sẽ được cụ thể chi tiết theo mục tiêu, nội dung kiểm toán.



Sơ đồ 2.2: Quy trình kiểm toán chung của KTNN

2.5. Kinh nghiệm quốc tế về tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

2.5.1. Kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế tại Canada

Tại Canada thường chọn từ một đến hai yếu tố trong ba yếu tố kinh tế, hiệu quả và hiệu lực để kiểm toán, trong đó chủ yếu tập trung vào tính kinh tế, tính hiệu lực chứ ít khi chọn cả ba mục tiêu trong một cuộc kiểm toán. Thời gian khảo sát, lập kế hoạch của cuộc kiểm toán thường rất dài và chiếm tới 1/3 thời gian của một cuộc kiểm toán. BCKT thường được các cấp quản lý chỉ đạo, giám sát viết bằng ngôn ngữ trong sáng, không dùng quá nhiều thuật ngữ chuyên ngành và sử dụng nhiều bảng biểu, sơ đồ để trình bày các thông tin về cuộc kiểm toán. BCKT trước

khi phát hành sẽ được chuyển cho một văn phòng luật để chỉnh sửa lại từ ngữ, văn phong trước khi được phát hành chính thức.

2.5.2. Kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế tại Anh

Việc triển khai kiểm toán đánh giá chất lượng và cải tiến dịch vụ y tế tại Anh diễn ra khá thuận lợi với hệ thống kiểm toán nội bộ tại các địa phương đã phát huy rất tốt chức năng, nhiệm vụ của mình và nhờ đó Hội đồng kiểm toán quốc gia đã sử dụng vô cùng hữu ích tài liệu của kiểm toán nội bộ để gia tăng giá trị và chất lượng của BCKT hướng vào tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của dịch vụ y tế cho nhiều tổ chức và cá nhân liên quan.

Chương trình kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế tại Anh được thiết kế theo các bước hướng đến mục tiêu đảm bảo ngân sách và cải tiến dịch vụ được xây dựng theo 04 bước: (i) Đánh giá 05 mục tiêu của ngành y tế; (ii) Đánh giá môi trường rủi ro của quốc gia ảnh hưởng đến chất lượng chăm sóc người bệnh; (iii) Đảm bảo việc kiểm soát các rủi ro được đánh giá tại bước 2; (iv) Đánh giá dịch vụ ngành y tế dựa trên mục tiêu đầu vào của ngành y tế, đánh giá rủi ro, kiểm soát rủi ro.

2.6. Bài học kinh nghiệm

Một là, KTNN nên xây dựng đầy đủ các chuẩn mực, hướng dẫn về kiểm toán hoạt động phù hợp với các thông lệ quốc tế và thực tiễn của Việt Nam.

Hai là, cần đảm bảo được tính độc lập của KTNN cũng như của kiểm toán viên (KTV). Các KTV cũng cần được đảm bảo quyền tiếp cận thông tin liên quan đến cuộc kiểm toán dịch vụ y tế không bị giới hạn.

Ba là, cần mở rộng hội nhập quốc tế nhằm học tập kinh nghiệm của các cơ quan kiểm toán trên thế giới, xây dựng mối quan hệ chặt chẽ nhằm gửi các KTV nòng cốt sang học tập và thực hành về kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế.

Bốn là, KTV phải luôn thận trọng, thu thập đủ bằng chứng, có lý luận đi kèm với thực tiễn đối với mỗi kết luận, kiến nghị. Một cách nữa để đảm bảo kết luận, kiến nghị được thực hiện là KTNN có thể dựa vào sức ép từ công chúng.

Năm là, xác định hợp lý nguồn nhân lực, thời gian, chi phí bỏ ra và hiệu quả mang lại từ cuộc kiểm toán, xác định đúng phạm vi, giới hạn để lựa chọn phương thức tổ chức kiểm toán phù hợp.

Sáu là, các cuộc kiểm toán nên được tổ chức thành các cuộc kiểm toán độc lập với phạm vi chuyên sâu và xác định trọng tâm vào một vài dịch vụ y tế trọng tâm; sớm thiết lập mối quan hệ thường xuyên với đội ngũ chuyên gia trong lĩnh vực y tế.

Bảy là, KTNN cần thiết lập được hệ thống cung cấp, lưu trữ thông tin liên quan đến dịch vụ y tế một cách hiệu quả và phải gắn kết với xu thế phát triển của dịch vụ y tế quốc gia.

Tám là, cần tăng cường mối quan hệ giữa KTNN, ngành y tế trong xây dựng chiến lược và kế hoạch kiểm toán (KHKT) trung và dài hạn, giúp KTNN xác định đầy đủ các chiến lược hoạt động và mục tiêu kiểm toán hoạt động dịch vụ công với nguồn lực hạn chế.

Chín là, việc phối kết hợp giữa KTNN với Bộ Y tế và các đơn vị có liên quan và các chuyên gia trong lĩnh vực y tế phải được thiết lập và duy trì trong cả 04 giai đoạn của quy trình kiểm toán, đặc biệt ưu tiên tạo mối quan hệ chặt chẽ với hệ thống kiểm soát nội bộ của ngành y tế các cấp, trong nhiều trường hợp có thể sử dụng nguồn nhân lực tại các đơn vị thuộc sự nghiệp y tế để kiểm toán các nội dung đặc thù.

Mười là, KTNN phải biết vận dụng phương thức tổ chức kiểm toán phù hợp với điều kiện cụ thể trong từng giai đoạn; cần thận trọng ứng dụng những kinh nghiệm của nước ngoài phù hợp với điều kiện của Việt Nam, trong đó BCKT ở Việt Nam trước khi phát hành sẽ không được gửi qua bất kỳ một tổ chức, cá nhân nào như KTNN Canada hay không thể vận dụng kết quả kiểm toán nội bộ tại các cơ sở y tế địa phương như KTNN Anh, Canada hay Australia, do tại Việt Nam bộ phận này không đảm bảo được tính độc lập trong quá trình triển khai nghiệp vụ.

CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC KIỂM TOÁN HOẠT ĐỘNG DỊCH VỤ Y TẾ DO KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC THỰC HIỆN

3.1. Thực trạng về hoạt động dịch vụ y tế tại Việt Nam

- Theo số liệu từ tài khoản y tế quốc gia cho thấy tỷ lệ chi tiêu công có giảm so với tổng chi y tế. Năm 2010, chi công cho y tế chiếm 49,4% tổng chi y tế. Xu hướng giảm tỷ lệ chi công trong tổng chi y tế và sự suy giảm tốc độ tăng chi công cho y tế có xu hướng trái ngược với mục tiêu của kế hoạch 5 năm. Hậu quả là tỷ lệ

tiền tui của hộ gia đình cho y tế trong tổng chi y tế đã tăng từ 44,8% năm 2010 lên 52,3% năm 2015.

- Tổ chức mạng lưới cung ứng dịch vụ khám chữa bệnh chưa thực sự phù hợp để bảo đảm cung ứng dịch vụ một cách hiệu quả đáp ứng nhu cầu chăm sóc sức khỏe của người dân theo nguyên tắc chăm sóc toàn diện, lấy bệnh nhân làm trung tâm.

- Thiếu hụt về năng lực chuyên môn ở một số lĩnh vực chuyên khoa dẫn đến quá tải nghiêm trọng tại các cơ sở tuyến trung ương; năng lực cung ứng dịch vụ thiếu hụt ở một số địa phương; mạng lưới cung ứng dịch vụ phục hồi chức năng còn hạn chế về năng lực chuyên môn, kỹ thuật, chưa có cơ chế khuyến khích phát triển.

- Còn khá nhiều hạn chế về hệ thống quản lý chất lượng dịch vụ y tế cấp quốc gia, cấp địa phương và cấp đơn vị. Chất lượng dịch vụ với giá dịch vụ chưa có sự gắn kết; chất lượng chuyên môn vẫn chưa có sự đánh giá và quản lý chặt chẽ.

- Cơ chế quản lý bệnh viện công lập vẫn còn những bất cập cần có giải pháp khắc phục và đổi mới; cơ chế phối hợp công - tư, xã hội hóa cần có bước đi thận trọng, tránh những mặt trái của cơ chế thị trường làm ảnh hưởng đến sự công bằng và hiệu quả trong cung ứng dịch vụ.

3.2. Thực trạng tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế do Kiểm toán nhà nước thực hiện

Đến nay, hoạt động kiểm toán của KTNN với 02 loại hình kiểm toán chủ yếu là kiểm toán tài chính và kiểm toán tuân thủ đã phát huy tác dụng tích cực trong thực hiện vai trò kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công. Song, đối với hai loại hình kiểm toán này, KTNN thực hiện kiểm toán chủ yếu là hậu kiểm, tính thời sự không cao.

Đặc biệt từ năm 2014, KTNN đã thực hiện được 02 cuộc kiểm toán hoạt động độc lập, năm 2015 thực hiện 07 cuộc kiểm toán hoạt động độc lập để đánh giá tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực của nguồn lực công.

Để đánh giá được đầy đủ hơn về thực trạng tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế trong thời gian qua, tác giả tập trung đi sâu phân tích thực trạng tổ chức

kiểm toán của 03 cuộc kiểm toán dịch vụ y tế để minh chứng cho vấn đề nghiên cứu:

(i) Kiểm toán hoạt động xử lý nước thải y tế của các bệnh viện tuyến trung ương trên địa bàn Hà Nội giai đoạn 2011-2015.

(ii) Kiểm toán chuyên đề bảo hiểm y tế cho người nghèo giai đoạn 2010-2012.

(iii) Kiểm toán việc quản lý và sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước năm 2014 của Bộ Y tế.

3.2.1. Tổ chức kiểm toán hoạt động xử lý nước thải y tế của các bệnh viện tuyến trung ương trên địa bàn Hà Nội giai đoạn 2011-2015

Đây là cuộc kiểm toán chuyên biệt sử dụng loại hình kiểm toán hoạt động để tổ chức kiểm toán, theo đó mục tiêu kiểm toán và tiêu chí kiểm toán rất được coi trọng trong giai đoạn Chuẩn bị kiểm toán. Nghiên cứu thực trạng cuộc kiểm toán này sẽ rút ra được nhiều ưu điểm và hạn chế về xác định mục tiêu và xây dựng tiêu chí để đưa ra các giải pháp hoàn thiện tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế trong Chương 4.

Đoàn kiểm toán xác định 02 mục tiêu kiểm toán, 06 tiêu chí kiểm toán và lập Biên bản kiểm toán tại các đơn vị được kiểm toán. Đối với các bệnh viện không thực hiện kiểm toán, dựa trên kết quả kiểm toán tổng hợp tại Bộ Y tế đoàn kiểm toán sẽ yêu cầu cung cấp các thông tin về dự án/hạng mục hệ thống xử lý chất thải y tế và công tác xử lý nước thải y tế thông qua đầu mối là Vụ Kế hoạch - Tài chính. Dựa trên thông tin do các bệnh viện cung cấp, đoàn kiểm toán sẽ chọn mẫu để kiểm toán. Đối với các đơn vị có liên quan thuộc Bộ Y tế, đoàn kiểm toán sẽ yêu cầu cung cấp các thông tin về hệ thống xử lý chất thải và công tác quản lý, xử lý nước thải y tế tương ứng với nhiệm vụ được Bộ Y tế giao thông qua đầu mối là Vụ Kế hoạch - Tài chính hoặc làm việc trực tiếp và lập biên bản làm việc. Kết quả kiểm toán đã chỉ rõ 06 khuyến nghị gắn với 06 tiêu chí đoàn kiểm toán đã xây dựng.

3.2.2. Tổ chức kiểm toán chuyên đề bảo hiểm y tế cho người nghèo giai đoạn 2010-2012

Đây là cuộc kiểm toán lồng ghép và có phạm vi rất rộng nên cả 03 loại hình kiểm toán (kiểm toán tuân thủ, kiểm toán tài chính và kiểm toán hoạt động) đều

được áp dụng. Do không phải là cuộc kiểm toán hoạt động chuyên biệt nên các tiêu chí kiểm toán không được xây dựng. Thực trạng tổ chức kiểm toán chuyên đề bảo hiểm y tế được nhìn nhận tập trung vào việc triển khai kiểm toán dịch vụ y tế cụ thể như thế nào để rút ra bài học kinh nghiệm và định hướng các giải pháp phù hợp trong Chương 4.

Các KTNN khu vực và KTNN chuyên ngành sẽ lồng ghép nội dung kiểm toán chuyên đề thực hiện chính sách bảo hiểm y tế cho người nghèo giai đoạn 2010-2012 vào nội dung kiểm toán của các đoàn kiểm toán khi thực hiện kiểm toán ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước tại các bộ, ngành, địa phương. Trong BCKT ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước sẽ có một mục riêng về kết quả kiểm toán chuyên đề thực hiện chính sách bảo hiểm y tế cho người nghèo.

Cách thức lập KHKT, thực hiện kiểm toán, lập BCKT:

- Lập KHKT: Trong trường hợp kiểm toán lồng ghép với các đoàn kiểm toán ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước thì KHKT của cả cuộc kiểm toán và KHKT chi tiết tại các đơn vị thể hiện cả mục tiêu, nội dung kiểm toán chuyên đề và nội dung kiểm toán tài chính công, tài sản công.

- Kiểm toán chuyên đề chính sách bảo hiểm y tế cho người nghèo giai đoạn 2010-2012 là kiểm toán việc thực hiện chính sách đang trong quá trình thực hiện nên phải áp dụng cả 03 loại hình kiểm toán: kiểm toán tuân thủ, kiểm toán hoạt động và kiểm toán tài chính, trong đó trọng tâm là kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động.

- Lập BCKT: Việc lập BCKT chuyên đề trên cơ sở tổng hợp báo cáo của nhiều đoàn kiểm toán nên để bảo đảm chất lượng kiểm toán, đảm bảo thống nhất cách thức kiểm toán giữa các đoàn kiểm toán và để có thể tổng hợp được BCKT thì các đoàn kiểm toán tại các đơn vị phải bám sát đề cương, hướng dẫn kiểm toán chi tiết và mẫu biểu báo cáo chung của KTNN đối với chuyên đề.

Qua kiểm toán đã chỉ rõ 05 khuyến nghị gắn với 04 mục tiêu của cuộc kiểm toán. Cuộc kiểm toán này chỉ tập trung đánh giá tính hiệu quả và tính hiệu lực, không ưu tiên cho việc đánh giá tính kinh tế của chương trình.

3.2.3. Tổ chức kiểm toán ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước năm 2014 của Bộ Y tế

Đoàn kiểm toán được thành lập với 28 thành viên được chia thành 07 tổ kiểm toán, trong đó 01 tổ thực hiện kiểm toán chi đầu tư xây dựng cơ bản và 06 tổ kiểm toán tại các đơn vị dự toán, sự nghiệp. Trưởng đoàn kiểm toán chịu trách nhiệm tổ chức và chỉ đạo mọi hoạt động kiểm toán của đoàn kiểm toán. Các phó trưởng đoàn có chức năng, nhiệm vụ giúp trưởng đoàn kiểm toán trong công tác chỉ đạo chuyên môn. Mỗi tổ kiểm toán được bố trí từ 3-5 KTV, các tổ kiểm toán hoạt động độc lập thực hiện kiểm toán 3-4 đơn vị dự toán, sự nghiệp hoặc các dự án tại các ban quản lý dự án gắn với từng nội dung kiểm toán thuộc lĩnh vực chi đầu tư xây dựng cơ bản, chi thường xuyên và chi sự nghiệp y tế.

Qua kiểm toán đã chỉ rõ các khuyến nghị gắn với 05 mục tiêu của cuộc kiểm toán. Cuộc kiểm toán này chỉ tập trung đánh giá tính tuân thủ trong quản lý, sử dụng ngân sách của 01 năm cụ thể, không xây dựng các tiêu chí để đánh giá tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực đối với việc quản lý và sử dụng ngân sách của Bộ Y tế.

3.3. Đánh giá về tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế do Kiểm toán nhà nước thực hiện

3.3.1. Kết quả đạt được

Một là, cơ sở pháp lý để tiến hành kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế về cơ bản đã được xác định trong Luật KTNN, lãnh đạo KTNN đã xác định chủ trương phải đẩy mạnh loại hình kiểm toán hoạt động đã tạo điều kiện từng bước phát triển loại hình kiểm toán này và các đơn vị trực thuộc KTNN đã ưu tiên cao khi thực hiện chuyên đề kiểm toán đối với sự nghiệp y tế theo địa bàn được phân công.

Hai là, mặc dù chưa có nhiều cuộc kiểm toán hoạt động với đối tượng là các dịch vụ y tế một cách độc lập nhưng một số mục tiêu, nội dung, phạm vi kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế đã được tiến hành lồng ghép trong các cuộc kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán chuyên đề. Đây là tiền đề cho việc mở rộng tổ chức kiểm toán hoạt động toàn diện, đầy đủ dịch vụ y tế trong thời gian tới của KTNN:

- Về mục tiêu kiểm toán: KTNN đã đặt trọng tâm hơn đến mục tiêu đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả của việc quản lý, sử dụng ngân sách, tài chính, tài sản công của đơn vị được kiểm toán thuộc sự nghiệp y tế.

- Về nội dung kiểm toán: Nội dung kiểm toán chuyên đề chuyên sâu đã bổ sung thêm nội dung kiểm toán đánh giá công tác chỉ đạo, điều hành, kết quả thực hiện mục tiêu chương trình, chính sách, chiến lược y tế quốc gia.

- Về phạm vi kiểm toán: Các nội dung kiểm toán hoạt động, kiểm toán chuyên đề y tế thường thực hiện kiểm toán trong phạm vi từng giai đoạn nhất định, trong khi các cuộc kiểm toán khác thường chỉ thực hiện trong 01 năm. Mặt khác, chủ đề lựa chọn kiểm toán thường là những vấn đề lớn, được dư luận quan tâm, sử dụng lượng ngân sách không nhỏ, phạm vi ảnh hưởng tới nhiều bộ, ngành, địa phương.

- Về phương pháp kiểm toán: Bước đầu đã sử dụng một số phương pháp đặc thù như điều tra thông qua phát phiếu điều tra hoặc tiến hành phỏng vấn; quan sát; thực nghiệm; sử dụng chuyên gia từ bên ngoài để tư vấn, đánh giá...

Ba là, bên cạnh việc kiến nghị về xử lý tài chính, KTNN còn giúp các đơn vị được kiểm toán chấn chỉnh công tác quản lý tiền và tài sản Nhà nước, ngăn ngừa những tiêu cực, lãng phí và từng bước hoàn thiện hơn công tác quản lý, bảo đảm sử dụng ngân sách hiệu quả; kiến nghị với các đơn vị có liên quan bổ sung, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật, chính sách, chế độ quản lý đầu tư không còn phù hợp.

Bốn là, KTNN đã có sự chuẩn bị tốt để phát triển kiểm toán hoạt động dịch vụ công nói chung và dịch vụ y tế nói riêng. Đến nay KTNN đã có một lực lượng KTV được đào tạo tương đối bài bản về loại hình kiểm toán hoạt động, nhất là các KTV đã tham gia kiểm toán hoạt động trực tiếp tại Canada từ năm 2012 đến nay, đặc biệt đã có 02 KTV ứng dụng được các chủ đề kiểm toán dịch vụ y tế khi thực hiện loại hình kiểm toán hoạt động ở Việt Nam.

3.3.2. Hạn chế, tồn tại

- Hệ thống tiêu chí cho việc kiểm toán các dịch vụ y tế chưa đáp ứng được yêu cầu dẫn đến một số cuộc kiểm toán mục tiêu đặt ra thì lớn nhưng kết quả thu lại không tương xứng. Một số tiêu chí kiểm toán do KTV xây dựng chưa tham khảo ý kiến chuyên gia trong lĩnh vực y tế nên chưa sát đúng, chưa thật sự gắn với nội dung, vấn đề cần đánh giá. Việc thiết lập tiêu chí kiểm toán chủ yếu dựa vào các tiêu chuẩn, định mức có sẵn mà chưa kiểm chứng có phù hợp với thực tiễn hay không nên kết luận, kiến nghị kiểm toán đôi khi chưa thỏa đáng.

- Kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế vẫn còn chưa đáp ứng được yêu cầu, chưa giải đáp thỏa đáng các vấn đề bức xúc về hiệu quả quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công cũng như cung cấp thông tin giúp Quốc hội, các nhà quản lý nâng cao hiệu quả quyết định, giám sát, điều hành và sửa đổi, hoàn thiện chính sách pháp luật.

- Đối với KTV, đối tượng tiếp xúc, làm việc của KTV có thể là kế toán viên, là nhà quản lý đến các nhà chuyên môn, các nhà khoa học, và đối với những lĩnh vực chuyên môn sâu, các nhà chuyên môn đương nhiên sẽ giỏi hơn KTV trong lĩnh vực của họ. Điều này cũng không dễ dàng đối với KTV khi thu thập các bằng chứng kiểm toán.

- Trong khi chưa tiến hành được nhiều cuộc kiểm toán hoạt động độc lập nhưng KTNN vẫn xác định mục tiêu lựa chọn toàn diện là đánh giá tính kinh tế, tính hiệu lực và cả tính hiệu quả. Trong khi ở các nước có kiểm toán hoạt động phát triển, thường lựa chọn một hoặc 02 mục tiêu trong 03 mục tiêu, thậm chí là phạm vi kiểm toán rất hẹp với một tiêu chí hoặc một vài tiêu chí của dịch vụ y tế.

- Quy mô kiểm toán hoạt động còn rất nhỏ so với yêu cầu kiểm tra nên những đánh giá, kiến nghị chưa mang tính đại diện cho toàn bộ sản phẩm dịch vụ. Mặt khác, loại hình kiểm toán hoạt động với chủ đề hẹp chưa được coi trọng và ưu tiên thực hiện đồng bộ tại nhiều đơn vị trong ngành nên chưa có điều kiện đi sâu, giải đáp các vấn đề bức xúc, nhức nhối trong dư luận xã hội.

- Các cuộc kiểm toán chuyên đề trong lĩnh vực y tế với một số nội dung kiểm toán hoạt động do KTNN thực hiện thời gian qua còn hạn chế cả về quy mô, phạm vi và chất lượng; còn nhiều lĩnh vực, nhiều chương trình, dự án, nhiều vấn đề xã hội bức xúc, quan tâm chưa được lựa chọn kiểm toán và đi sâu vào kiểm toán hoạt động.

- Cơ cấu chuyên môn được tuyển dụng phần lớn là chuyên ngành tài chính, kế toán, kỹ sư nên khi thành lập các đoàn kiểm toán hoạt động thường rất khó thực hiện đánh giá được các nội dung kiểm toán chuyên môn của sự nghiệp y tế. Mặt khác, KTNN cũng chưa có thói quen sử dụng các chuyên gia đối với loại hình kiểm toán hoạt động nên còn lúng túng trong quá trình hỗ trợ tổ chức thực hiện kiểm toán.

3.3.3. Nguyên nhân của hạn chế, tồn tại

Thứ nhất, khuôn khổ pháp lý về kiểm toán hoạt động còn thiếu, chưa đồng bộ so với yêu cầu. Hệ thống phương pháp kiểm toán trong các quy trình, đề cương kiểm toán còn nhiều phương pháp chung chung, chưa có hướng dẫn cụ thể cách áp dụng.

Thứ hai, định hướng về tổ chức kiểm toán hoạt động chưa thật rõ ràng, chưa tiến hành được nhiều cuộc kiểm toán hoạt động độc lập, toàn diện về dịch vụ y tế; việc tuyển dụng, đào tạo KTV thực hiện kiểm toán hoạt động nói chung và dịch vụ y tế nói riêng chưa tương xứng với yêu cầu. Việc lồng ghép kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế dẫn đến các nội dung kiểm toán hoạt động chất lượng kiểm toán thấp, không có nhiều kiến nghị vĩ mô để cải tiến chất lượng sản phẩm dịch vụ y tế.

Thứ ba, năng lực kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế còn hạn chế. Đặc biệt do đặc thù của cuộc kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế đòi hỏi KTV phải có những kiến thức sâu rộng trên các lĩnh vực, đặc biệt là khả năng phân tích, tổng hợp và đánh giá tính kinh tế, hiệu quả, hiệu lực của việc quản lý nguồn lực tại các đơn vị được kiểm toán. Lực lượng KTV có kỹ năng về kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế và am hiểu về dịch vụ y tế không nhiều. Việc sử dụng chuyên gia chưa được áp dụng rộng rãi và còn nhiều lúng túng.

Thứ tư, kiểm toán hoạt động đối với các chương trình, chính sách liên quan đến dịch vụ y tế là công việc phức tạp do sử dụng nhiều nguồn vốn khác nhau, tác động chính sách ở nhiều đối tượng, phạm vi rộng, tại nhiều đơn vị và địa phương nên khó khăn cho KTV trong việc thu thập thông tin để xác định trọng tâm, phương pháp kiểm toán phù hợp.

Thứ năm, BCKT phần lớn chỉ tập trung vào đánh giá thiếu sót, tồn tại và xác định trách nhiệm liên quan, chưa thực sự đánh giá công bằng những mặt làm được cần phát huy và đặc biệt là chưa phân tích những nguyên nhân dẫn đến những thiếu sót, bất cập trong quản lý dịch vụ y tế nhằm hướng tới mục tiêu hoàn thiện chương trình, chính sách.

CHƯƠNG 4: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỔ CHỨC KIỂM TOÁN HOẠT ĐỘNG DỊCH VỤ Y TẾ DO KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC THỰC HIỆN

4.1. Bối cảnh và yêu cầu hoàn thiện tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế do Kiểm toán nhà nước thực hiện

- Hoàn thiện tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế nhằm đáp ứng những yêu cầu đặc thù của KTNN:

Một là, hoạt động của KTNN là độc lập, trung thực, khách quan và chỉ tuân theo pháp luật .

Hai là, hoạt động kiểm toán có tính chuyên môn, chuyên nghiệp rất cao: Hoạt động kiểm toán đòi hỏi phải tuân theo các chuẩn mực, quy trình, quy chế một cách chặt chẽ; đội ngũ KTV phải có kiến thức, kinh nghiệm và kỹ năng tương xứng, đòi hỏi phải qua quá trình tuyển dụng, đào tạo, tập huấn rất công phu.

Ba là, chủ thể hoạt động của kiểm toán - các kiểm KTV vừa là công chức Nhà nước, vừa có quy định đặc thù về tiêu chuẩn, trách nhiệm, quyền hạn, có quyền độc lập và chỉ tuân theo pháp luật trong quá trình thực hiện kiểm toán và quyền bảo lưu kết quả kiểm toán, chịu trách nhiệm về kết quả kiểm toán theo quy định của pháp luật.

Bốn là, hoạt động kiểm toán thường xuyên phân tán trên địa bàn rộng lớn cả nước (thường 6-7 tháng) hàm chứa nhiều rủi ro về chuyên môn, phẩm chất đạo đức của KTV. Do đó, vừa đòi hỏi đội ngũ KTV về cả trình độ chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp, vừa phải có chế độ đãi ngộ thích hợp, vừa đòi hỏi phải có cơ chế kiểm soát chất lượng và quản lý đạo đức nghề nghiệp chặt chẽ.

Những đặc thù của hoạt động KTNN trên cần phải được nghiên cứu và chế định trong các quy định của pháp luật, hệ thống chuẩn mực, quy trình, Quy chế tổ chức và hoạt động của đoàn KTNN tạo cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của đoàn KTNN nói chung và hoạt động của đoàn kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế nói riêng.

- Yêu cầu nâng cao chất lượng kiểm toán và bảo đảm tiến độ kiểm toán theo yêu cầu của Luật KTNN.

- Yêu cầu khắc phục những tồn tại, hạn chế trong tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế.

4.2. Định hướng hoàn thiện tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế do Kiểm toán nhà nước thực hiện

- Kiểm toán thường xuyên dịch vụ y tế
- Hoàn thiện và đổi mới nhận thức về phạm vi, đối tượng kiểm toán
- Hoàn thiện quy trình kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế
- Hoàn thiện, đổi mới tổ chức phối hợp kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế
- Hoàn thiện, đổi mới kiểm soát chất lượng kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

4.3. Giải pháp hoàn thiện tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế do Kiểm toán nhà nước thực hiện

4.3.1. Xác định đúng đối tượng, phạm vi, mục tiêu kiểm toán

Đối tượng kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế phải hiểu theo nghĩa rộng, nó không chỉ đơn thuần là các thông tin tài chính mà cả những vấn đề, thông tin nhìn bên ngoài không liên quan đến tài chính, như cơ cấu tổ chức, cơ chế vận hành của bộ máy, nhân sự, biên chế...

4.3.2. Hoàn thiện tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

4.3.2.1. Đổi mới phương thức tổ chức thực hiện kiểm toán

Thực hiện kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế độc lập với các loại hình kiểm toán khác. Tổ chức kiểm toán theo phương án này phù hợp với thông lệ quốc tế. Đồng thời, mô hình này sẽ đảm bảo cho việc nâng cao chất lượng kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế do tính chuyên nghiệp và phương pháp kiểm toán áp dụng riêng cho loại hình kiểm toán hoạt động.

Để thực hiện phương án này cần phải chuẩn bị kỹ về nguồn nhân lực để tiến hành kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế và trong thời gian đầu triển khai sẽ gặp những khó khăn nhất định do chưa có các chuẩn mực, quy trình và hướng dẫn kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế chuyên biệt. Đồng thời, KTNN phải thiết lập một bộ phận mới hoặc các phòng, tổ, nhóm về kiểm toán hoạt động chuyên sâu lĩnh vực y tế tại các KTNN chuyên ngành và KTNN khu vực để tiến hành các cuộc kiểm toán hoạt động độc lập.

4.3.2.2. Đổi mới cách thức tổ chức đoàn, tổ kiểm toán

Tổ chức các tổ kiểm toán phân chia theo mảng dịch vụ y tế và các yếu tố cấu thành sản phẩm dịch vụ y tế, trong đó xác định 03 tổ kiểm toán các lĩnh vực như sau:

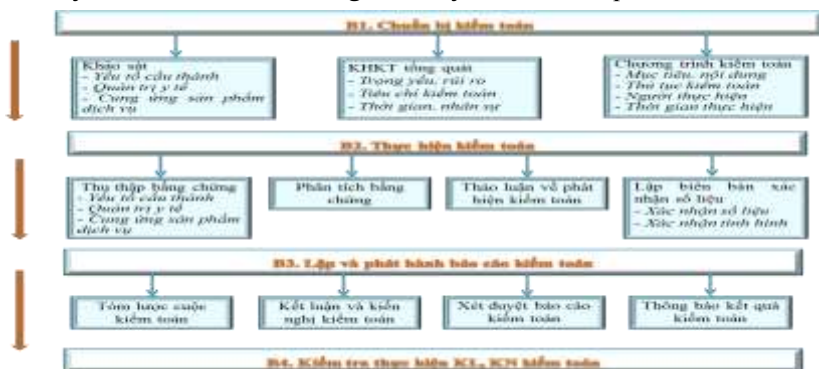
- 01 tổ thực hiện kiểm toán các yếu tố cấu thành sản phẩm dịch vụ y tế (nhân lực y tế; tài chính y tế; dược, vắc xin và trang thiết bị y tế);

- 01 tổ kiểm toán đánh giá việc quản trị hệ thống y tế quốc gia;

- 01 tổ kiểm toán chủ đạo thực hiện kiểm toán việc cung ứng dịch vụ y tế cho người sử dụng (bao gồm cung ứng dịch vụ y tế dự phòng, y tế công cộng; cung ứng dịch vụ khám chữa bệnh, y học cổ truyền và phục hồi chức năng, trong đó tập trung kiểm toán đối với dịch vụ khám chữa bệnh).

4.3.2.3. Xây dựng và ban hành quy trình kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

Quy trình kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế được khái quát như Sơ đồ 4.1



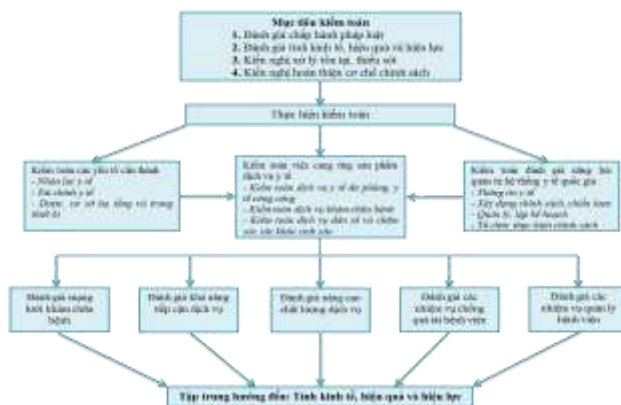
Sơ đồ 4.1: Quy trình kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

a) Chuẩn bị kiểm toán

Xác định mục tiêu và xây dựng tiêu chí kiểm toán: Đây là điểm khác biệt căn bản khi áp dụng loại hình kiểm toán hoạt động đối với dịch vụ y tế. Mục tiêu và tiêu chí kiểm toán rất quan trọng, là kim chỉ nam cho việc có đạt được kết quả tốt đối với cuộc kiểm toán.

b) Thực hiện kiểm toán

Sau khi KHKT chi tiết được phê duyệt, để thực hiện tốt KHKT chi tiết các tổ kiểm toán thực hiện kiểm toán tổng hợp và chi tiết thực hiện các nội dung kiểm toán chi tiết được khái quát như Sơ đồ 4.2.



Sơ đồ 4.2: Nội dung kiểm toán trong giai đoạn thực hiện kiểm toán

- Đánh giá các yếu tố cấu thành sản phẩm dịch vụ y tế (nhân lực y tế; tài chính y tế; dược, vắc xin, cơ sở hạ tầng và trang thiết bị y tế)

- Kiểm toán đánh giá năng lực quản trị hệ thống y tế quốc gia

- Kiểm toán việc cung ứng sản phẩm dịch vụ y tế cho xã hội

+ Kiểm toán đánh giá việc thực hiện dịch vụ y tế dự phòng và y tế công cộng

+ Kiểm toán đánh giá việc cung ứng dịch vụ khám chữa bệnh, cân bằng giữa dịch vụ khám chữa bệnh phổ cập cho toàn dân và dịch vụ y tế chuyên sâu, dịch vụ y tế kỹ thuật cao hướng đến cải tiến chất lượng sản phẩm dịch vụ, bao gồm: (i) Đánh giá sự phát triển mạng lưới khám chữa bệnh; (ii) Đánh giá việc tăng khả năng tiếp cận của dân với dịch vụ khám chữa bệnh; (iii) Đánh giá việc triển khai các nhiệm vụ để nâng cao dịch vụ khám chữa bệnh; (iv) Đánh giá việc thực hiện các nhiệm vụ chống quá tải bệnh viện; (v) Đánh giá các nhiệm vụ liên quan đến quản lý bệnh viện.

+ Kiểm toán cung ứng dịch vụ dân số kế hoạch hóa gia đình và chăm sóc sức khỏe sinh sản hướng tới mục tiêu bảo đảm dân số ổn định, duy trì mức sinh thấp hợp lý, nâng cao chất lượng dân số về thể chất.

c) Lập và phát hành báo cáo kiểm toán

Lập BCKT gồm những nội dung cơ bản sau:

- BCKT hoạt động dịch vụ y tế phải nêu được các thông tin cơ bản về chủ đề được kiểm toán và các thông tin liên quan đến hệ thống tổ chức cung ứng dịch vụ y tế.

- Các tiêu chí kiểm toán là yêu cầu bắt buộc phải được trình bày trong BCKT, nêu rõ nguồn và căn cứ pháp lý để lập các tiêu chí kiểm toán.

- BCKT hoạt động dịch vụ y tế phải nêu rõ phạm vi và giới hạn kiểm toán.

- Đối với BCKT hoạt động nói chung và BCKT hoạt động dịch vụ y tế nói riêng thì việc trình bày các phát hiện chủ yếu từ cuộc kiểm toán là hết sức cần thiết nhằm giúp cho người sử dụng BCKT nắm được những kết quả kiểm toán nổi bật của cuộc kiểm toán, tránh việc bị phân tán vào nhiều đánh giá vụn vặt, gây nhiễu thông tin.

- Trình bày BCKT phải thể hiện đầy đủ quá trình hoạt động để tạo ra sản phẩm dịch vụ y tế có tính lô gíc giữa các mục tiêu và tiêu chí kiểm toán.

d) Kiểm tra việc thực hiện kiến nghị kiểm toán

4.3.2.4. Tăng cường kiểm soát chất lượng kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

Đối với cuộc kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế, KTNN cần phải xây dựng chặt chẽ các quy định giám sát để đảm bảo sự hợp lý rằng các chính sách và thủ tục liên quan đến hệ thống kiểm soát chất lượng kiểm toán là phù hợp, đầy đủ và vận hành hiệu lực.

4.3.2.5. Công khai kết quả kiểm toán

Việc công khai kết quả kiểm toán nhằm phục vụ cho việc kiểm tra, giám sát của các cơ quan Nhà nước, góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí, nâng cao hiệu quả sử dụng tài chính công, tài sản công.

4.4. Các điều kiện cần thiết để thực hiện giải pháp

4.4.1. Hoàn thiện hệ thống văn bản áp dụng trong kiểm toán hoạt động

4.4.1.1. Về phía Nhà nước

Quy định về nhiệm vụ kiểm toán hoạt động trong luật cần mở rộng phạm vi kiểm toán và đánh giá tác động... cần cho phép được kiểm toán từng cơ quan Nhà nước và các doanh nghiệp cũng như các chương trình của Chính phủ từ những góc độ khác nhau, không hạn chế về đối tượng và phạm vi kiểm toán. KTV phải có quyền tự do lựa chọn nội dung kiểm toán trong phạm vi nhiệm vụ kiểm toán của mình để có đánh giá tác động trong việc xác định hiệu lực của các cơ chế, chính sách. Cũng cần phải quy định rõ KTNN có quyền phê phán về các mục tiêu của các chính sách theo kết quả kiểm toán.

Việc thành lập thêm Vụ Kiểm toán hoạt động cần nhận được sự quan tâm, ủng hộ về chủ trương của Ủy ban Thường vụ Quốc hội để KTNN có điều kiện kiện toàn bộ máy chuyên thực hiện loại hình kiểm toán hoạt động.

4.4.1.2. Về phía Kiểm toán nhà nước

Tiếp tục hoàn thiện các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật KTNN, trong đó có việc hoàn thành hệ thống chuẩn mực kiểm toán hoạt động để cụ thể hóa các quy định của Luật KTNN; xây dựng các tiêu chí kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế là những chuẩn mực hiệu quả hợp lý có thể đạt được mà theo đó người ta có thể đánh giá tính tiết kiệm, hiệu quả và hiệu lực của các hoạt động; ưu tiên sớm xây dựng và ban hành sổ tay đối với loại hình kiểm toán hoạt động dựa trên kinh nghiệm của chính KTNN và kinh nghiệm kiểm toán của các nước để áp dụng trong quá trình kiểm toán.

4.4.2. Hoàn thiện mối quan hệ phối hợp trong kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

Tăng cường mối quan hệ giữa cả 03 loại hình kiểm toán để đổi mới cả tư duy và hành động trong việc kết hợp hài hòa cả ba loại hình kiểm toán, trong đó đẩy mạnh loại hình kiểm toán hoạt động; đa dạng hóa cách thức phối hợp với các cơ quan, tổ chức, chuyên gia đầu ngành trong việc tư vấn xây dựng các tiêu chí kiểm toán hoạt động y tế; xác định rõ quan hệ giữa đoàn kiểm toán với lãnh đạo KTNN và lãnh đạo đơn vị.

4.4.3. Đào tạo nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

Kiểm toán hoạt động nói chung và hoạt động dịch vụ y tế nói riêng đòi hỏi cao về trình độ chuyên môn nghiệp vụ của KTV, KTV kiểm toán hoạt động cần có trình độ học vấn tốt và có kinh nghiệm trong công việc điều tra, phân tích, trong đó cần ưu tiên đào tạo tốt về phương pháp điều tra, đánh giá, phân tích khoa học, lô gíc, có kiến thức chuyên sâu về các lĩnh vực khác nhau liên quan đến nội dung kiểm toán.

4.4.4. Ứng dụng công nghệ thông tin trong kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong kiểm toán nói chung và kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế nói riêng. KTNN cần chủ động chỉ đạo bộ phận chuyên

môn xây dựng hoặc đầu tư mua các phần mềm và phần cứng phù hợp với yêu cầu của hoạt động kiểm toán. Ngoài ra, việc đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong thu thập cơ sở dữ liệu về đối tượng kiểm toán của sự nghiệp y tế là cần thiết, quan trọng đối với việc lập KHKT.

4.4.5. Tăng cường hợp tác quốc tế trong kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế

Hợp tác quốc tế trong kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế cần phải được triển khai trên cơ sở tăng cường phát triển các mối quan hệ hợp tác song phương, đa phương sẵn có và mang tính truyền thống với các thành viên của ASEANSAT, ASOSAT và INTOSAT, trong đó ưu tiên việc hỗ trợ của một số quốc gia có thể mạnh trong kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế để tranh thủ các hỗ trợ thử nghiệm các cuộc kiểm toán hoạt động về dịch vụ y tế một cách độc lập có sự giúp đỡ, giám sát của các chuyên gia nước ngoài.

KẾT LUẬN

Để thực hiện tốt các cuộc kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế thì việc tổ chức kiểm toán cần có định hướng rõ ràng theo hướng xây dựng các quy trình kiểm toán chuyên biệt lấy nguồn nhân lực làm trung tâm. Bên cạnh đó, KTNN cần thực hiện đồng bộ các nhóm giải pháp về: Hệ thống các văn bản áp dụng trong kiểm toán hoạt động; mối quan hệ phối hợp trong kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế; ứng dụng công nghệ thông tin trong kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế; cũng như tăng cường hợp tác quốc tế trong kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế để đảm bảo tổ chức các cuộc kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế có chất lượng và đạt được mục tiêu đề ra.

Tuy nhiên, cũng phải thừa nhận rằng nghiên cứu này có phạm vi rất rộng do KTNN thực hiện kiểm toán tại Bộ Y tế và các đơn vị trực thuộc với nhiều dịch vụ đa dạng có chuyên môn sâu. Mặt khác, tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ y tế là chủ đề mới, đang được chính KTNN, các cơ quan quản lý nhà nước và xã hội quan tâm. Trên thực tế, việc tổ chức kiểm toán dịch vụ này còn rất nhiều khó khăn, như: Khuôn khổ pháp lý chưa đồng bộ, trình độ KTV còn hạn chế, tiêu chí đánh giá kinh tế, hiệu quả và hiệu lực còn chưa rõ ràng... đó cũng là lý do mà các nghiên cứu tiếp theo về chủ đề này gắn với các vấn đề cụ thể hơn sẽ cần được nhìn nhận và tiếp cận sâu hơn.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ

1. Nguyễn Quán Hải (2013), “Một số vấn đề cần lưu ý khi kiểm toán hoạt động dịch vụ của các đơn vị sự nghiệp tại các bộ, ngành”, *Tạp chí Nghiên cứu khoa học kiểm toán*, số 71 - Tháng 9/2013, tr. 28-32.
2. Nguyễn Quán Hải (2013) “Kiểm toán khu vực công ở Liên minh Châu Âu: Thực trạng và vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu*, số 2 (161)/2014, tr. 76-82.
3. Nguyễn Quán Hải (2016), “Một vài ý kiến về tổ chức kiểm toán hoạt động dịch vụ công trong lĩnh vực y tế do Kiểm toán nhà nước thực hiện”, *Tạp chí Nghiên cứu khoa học kiểm toán*, số 110 - Tháng 12/2016, tr. 21-27.
4. Nguyễn Quán Hải (2017), “Kiểm toán hoạt động dịch vụ công và vai trò của Kiểm toán nhà nước”, *Tạp chí Nghiên cứu kinh tế*, số 01 (464) - Tháng 01/2017, tr. 26-32.
5. Nguyễn Quán Hải (2017), “Bàn về các mục tiêu và tiêu chí kiểm toán khi kiểm toán hoạt động dịch vụ công trong lĩnh vực y tế”, *Kiểm toán cuối tháng*, số 56 - Tháng 02/2017, tr. 32-34.