

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

Bùi Minh Trạng

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA THANH TRA Y TẾ
TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2018

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

Bùi Minh Trọng

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA THANH TRA Y TẾ
TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 8.38.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
PGS.TS. NGUYỄN CẢNH HỢP

HÀ NỘI, 2018

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ THANH TRA Y TẾ	7
1.1. Khái niệm thanh tra	7
1.1.1. Khái quát về thanh tra	7
1.1.2. Khái niệm thanh tra	10
1.1.3. Vị trí, vai trò, mục đích của thanh tra theo Luật thanh tra 2010	10
1.1.4. Đặc điểm của hoạt động thanh tra trong quản lý nhà nước	13
1.1.5. Nguyên tắc hoạt động của thanh tra	17
1.2. Khái niệm, đặc điểm thanh tra y tế	17
1.2.1. Khái niệm thanh tra y tế	17
1.2.2. Đặc điểm thanh tra y tế	17
1.3. Đối tượng thanh tra y tế	24
1.4. Tổ chức, thẩm quyền và trình tự, thủ tục thanh tra y tế	25
1.4.1. Tổ chức thanh tra y tế	25
1.4.2. Thẩm quyền thanh tra y tế	25
1.4.3. Trình tự, thủ tục thanh tra y tế	26
1.5. Những yếu tố tác động đến tổ chức và hoạt động thanh tra y tế cả nước và Thành phố Hồ Chí Minh	27
1.5.1. Chức năng quản lý của thanh tra Sở Y tế	27
1.5.2. Yếu tố số lượng cán bộ thanh tra y tế	34
1.5.3. Yếu tố năng lực cán bộ thanh tra y tế	39
1.5.4. Quy phạm pháp luật chuyên ngành	41
Chương 2: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA Y TẾ TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	44

2.1.	Tổ chức và hoạt động thanh tra y tế trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh	44
2.1.1.	Về cơ cấu tổ chức	44
2.1.2.	Về hiệu quả hoạt động	46
2.2.	Những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trong hoạt động thanh tra y tế tại Thành phố Hồ Chí Minh	49
2.2.1.	Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đối với quản lý nhà nước về Y tế và Thanh tra Y tế còn thiếu và chưa đồng bộ.....	49
2.2.2.	Lực lượng cán bộ Thanh tra Y tế tuy đã được tăng cường nhưng còn thiếu về số lượng	52
2.2.3.	Năng lực nghiệp vụ của Thanh tra y tế dù có tiến bộ nhưng vẫn chưa đáp ứng được tình hình thực tế và thường xuyên thay đổi	52
2.2.4.	Sự hiểu biết và ý thức chấp hành pháp luật về y tế của một số người dân, cơ sở y tế và một số ít cán bộ, nhân viên trong ngành y tế còn chưa cao.....	53
2.2.5.	Kinh phí, trang thiết bị và cơ sở vật chất của thanh tra y tế các cấp vẫn còn khó khăn, ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả hoạt động thanh tra, kiểm tra.....	53
Chương 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỔ CHỨC VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG THANH TRA Y TẾ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH		55
3.1.	Phương hướng và giải pháp hoàn thiện tổ chức thanh tra y tế từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh	55
3.1.1	Nhu cầu hoàn thiện tổ chức thanh tra y tế.....	55
3.1.2	Phương hướng và giải pháp hoàn thiện tổ chức thanh tra y tế từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh	59

3.2. Phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra y tế tại Thành phố Hồ Chí Minh	61
3.2.1. Tăng cường lực lượng cán bộ Thanh tra Y tế	61
3.2.2. Tăng cường năng lực nghiệp vụ cho Thanh tra y tế	61
3.2.3. Tăng cường phổ biến pháp luật y tế đến người hành nghề và cán bộ, nhân viên trong ngành y tế	62
3.2.4. Tăng cường hỗ trợ kinh phí, trang thiết bị và cơ sở vật chất cho thanh tra y tế	64
KẾT LUẬN	65
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ATTP:	An toàn thực phẩm
MP:	Mỹ phẩm
QLNN:	Quản lý Nhà nước
QPPL:	Quy phạm pháp luật
TP.HCM:	Thành phố Hồ Chí Minh
TTB:	Trang thiết bị
VPHC:	Vi phạm hành chính
YHCT:	Y học cổ truyền

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 2.1: Thanh tra y tế tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương 2017	36
Bảng 2.2: So sánh thanh kiểm tra và xử lý VPHC của thanh tra sở y tế TP.HCM	47
Bảng 2.3: Thanh kiểm tra trong từng lĩnh vực	47
Bảng 2.4: So sánh tỉ lệ cán bộ thanh tra trên 10.000 dân ở một số tỉnh, thành phố	48
Sơ đồ 2.1: Tổ chức cơ quan thanh tra Sở Y tế TP.HCM	44

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết đề tài

Trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe, thành phố Hồ Chí Minh là một trung tâm y tế lớn nhất của khu vực và cả nước, hoạt động hiệu quả trong lĩnh vực phòng chống dịch bệnh cũng như phát triển trở thành trung tâm y tế chuyên sâu, kỹ thuật cao theo định hướng của Trung ương và theo chỉ đạo của Lãnh đạo Thành phố. Bên cạnh những thành quả đạt được, thách thức mà thành phố gặp phải là sự biến đổi khí hậu toàn cầu, áp lực nguy cơ lây lan dịch bệnh do sự gia tăng dân số cơ học; áp lực quá tải bệnh viện do người dân từ các tỉnh dồn về thành phố để khám chữa bệnh ngày một nhiều hơn. Trong bối cảnh trên, được sự quan tâm chỉ đạo của Bộ Y tế, Thành Ủy, Ủy ban nhân dân thành phố, sự giám sát giúp đỡ của Hội đồng nhân dân thành phố; sự hợp tác của các ban ngành đoàn thể và sự nỗ lực của toàn thể cán bộ nhân viên ngành y tế, chất lượng khám chữa bệnh và các dịch vụ phục vụ người bệnh từng bước được nâng cao. Toàn ngành y tế thành phố đã tập trung các giải pháp quyết liệt thực hiện 4 nhiệm vụ trọng tâm của ngành là: Phòng chống dịch bệnh; củng cố và nâng cao chất lượng y tế cơ sở; Tiếp tục phát triển y tế chuyên sâu; Đào tạo nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu và đã đạt được những kết quả tích cực trong công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân.

Thanh tra là một chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước, là một hoạt động trong chu trình quản lý nhà nước (chu trình này bao gồm: ban hành văn bản quản lý; triển khai thực hiện văn bản quản lý; thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định đã được ban hành, từ đó phát hiện những bất cập trong chính sách và đề xuất sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các văn bản mới cho phù hợp với yêu cầu thực tiễn); là yếu tố cấu thành trong hoạt động quản lý nhà nước; là phương thức và nội dung quan trọng để nâng cao hiệu quả quản

lý nhà nước; là phương tiện phòng ngừa vi phạm pháp luật và tội phạm. Hoạt động thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo là phương thức phát huy dân chủ, bảo vệ lợi ích nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân, góp phần đẩy mạnh cải cách hành chính nhà nước, nâng cao hiệu quả công tác phòng ngừa, đấu tranh chống tham nhũng.

Đối với Sở Y tế TP.HCM trong việc thực hiện chức năng tham mưu chuyên môn cho Ủy ban Nhân dân Thành phố về lĩnh vực y tế và thực hiện chức năng quản lý nhà nước về y tế trên địa bàn có phần tham mưu, giúp việc của cơ quan thanh tra Sở Y tế. Trong quá trình tiến hành hoạt động thanh tra theo chức năng, nhiệm vụ được phân công, thanh tra y tế TP.HCM gặp nhiều thuận lợi nhưng cũng có không ít khó khăn, tồn tại trong cơ cấu tổ chức và hoạt động. Để đánh giá đúng đắn thực trạng về thanh tra y tế ở TP.HCM trong thời gian qua, chỉ rõ những ưu điểm và hạn chế trong tổ chức và hoạt động thanh tra y tế trên địa bàn TP.HCM, học viên chọn đề tài nghiên cứu “Tổ chức và hoạt động của thanh tra y tế từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh” làm luận văn thạc sĩ chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính để làm rõ hơn cơ sở lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động thanh tra y tế nói chung, tổ chức hoạt động thanh tra y tế tại TP.HCM nói riêng.

2. Tình hình nghiên cứu

Ở nước ta trong những năm qua cũng có nhiều công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước một địa phương hoặc thanh tra chuyên ngành, tuy nhiên đối với thanh tra chuyên ngành y tế chưa tìm thấy nghiên cứu ở cấp độ thanh tra sở. Hiện chưa có nghiên cứu nào về tổ chức và hoạt động của thanh tra Sở Y tế Thành phố Hồ Chí Minh. Có một số công trình nghiên cứu có liên quan đã được công bố:

- Tổ chức và hoạt động thanh tra xây dựng từ thực tiễn tỉnh Kiên Giang tác giả Nguyễn Văn Quanh đã góp phần làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của

thanh tra xây dựng nói chung và hoạt động thanh tra xây dựng ở tỉnh Kiên Giang nói riêng. Nghiên cứu đã đề xuất các giải pháp hoàn thiện tổ chức bộ máy và nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra xây dựng trên địa bàn tỉnh Kiên Giang.

- Tổ chức và hoạt động của thanh tra hành chính cấp huyện từ thực tiễn huyện Lý Nhân, tỉnh Hà Nam của tác giả Trương Văn Trường đã đưa ra được những giải pháp hoàn thiện tổ chức của thanh tra tuyến huyện.

- Thanh tra, kiểm tra về an toàn thực phẩm trên địa bàn tỉnh Bắc Giang của tác giả Dương Quốc Dũng đưa ra những khó khăn, tồn tại trong tổ chức bộ máy thanh kiểm tra công tác đảm bảo an toàn thực phẩm trên địa bàn của tỉnh.

- Tổ chức và hoạt động của Thanh tra Nhà nước cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Đà Nẵng của tác giả Phạm Thị Sông Thương.

- Thanh tra trong quản lý đất đai từ thực tiễn huyện Mỹ Đức, Thành phố Hà Nội.

Có thể nói đến nay chưa có nghiên cứu nào liên quan đến tổ chức và hoạt động của thanh tra Sở Y tế địa phương và không có đề tài nào về Tổ chức và hoạt động của Thanh tra Sở Y tế TP.HCM được công bố bởi chỉ có Thanh tra Sở Y tế Hà Nội (14 nhân sự) và Thanh tra Sở Y tế TP.HCM (41 nhân sự) mới tổ chức được một bộ máy tương đối nhằm đáp ứng yêu cầu của nhiệm vụ thanh tra y tế địa phương được giao.

3. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu đề tài

Góp phần làm rõ hơn cơ sở lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động thanh tra y tế nói chung, tổ chức hoạt động thanh tra y tế tại TP.HCM nói riêng, đánh giá đúng đắn thực trạng về thanh tra y tế ở TP.HCM trong thời gian qua, chỉ rõ những ưu điểm và hạn chế trong tổ chức và hoạt động thanh

tra y tế trên địa bàn TP.HCM. Trên cơ sở đó luận văn đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện tổ chức bộ máy và nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra y tế trên địa bàn TP.HCM trong thời gian tới.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Nhiệm vụ nghiên cứu chủ yếu của luận văn tập trung vào những nội dung chính sau:

- Hệ thống hóa, làm rõ thêm cơ sở lý luận và pháp lý về tổ chức và hoạt động thanh tra y tế nói chung và thanh tra y tế trên địa bàn địa phương nói riêng.
- Đánh giá đúng thực trạng, chỉ ra những ưu điểm cũng như những tồn tại, hạn chế phân tích nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trong tổ chức và hoạt động thanh tra y tế gắn với quá trình thực hiện pháp luật chuyên ngành nói chung và thanh tra y tế nói riêng trên địa bàn TP.HCM trong 5 năm (2013 – 2017).
- Đề xuất các giải pháp cơ bản nhằm hoàn thiện tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra y tế TP.HCM trong thời gian tới.

4. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

- Đối tượng nghiên cứu của đề tài là tổ chức và hoạt động thanh tra y tế của các cơ quan có chức năng thanh tra y tế. Luận văn tập trung vào nghiên cứu mô hình, tổ chức, thẩm quyền, thủ tục hoạt động thanh tra y tế hiện nay.
- Phạm vi nghiên cứu của đề tài luận văn giới hạn ở quận, huyện trên địa bàn TP.HCM.
- Phạm vi nghiên cứu về thời gian là 5 năm (2013 – 2017).
- Do pháp luật về thanh tra y tế có nội dung rộng như: thực hiện chức năng thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành trong phạm vi quản lý nhà nước về lĩnh vực y tế gồm: khám chữa bệnh, dược, mỹ phẩm, trang thiết bị, an toàn thực phẩm, y tế dự phòng, bảo hiểm y tế, môi trường, dân số, ... Trong

giới hạn của luận văn, xuất phát từ thực tế đề tài này đề cập đến một số vấn đề chính là tổ chức thanh tra y tế từ thực tiễn trên địa bàn TP.HCM.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

- Cơ sở lý luận của việc nghiên cứu đề tài là phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh đồng thời tham khảo và kế thừa có chọn lọc một số thành tựu của khoa học quản lý, khoa học chính trị, pháp luật, kinh tế ...

- Phương pháp nghiên cứu cụ thể được học viên sử dụng trong luận văn là các phương pháp nghiên cứu khoa học xã hội cơ bản như phân tích, tổng hợp, thống kê, so sánh ...

6. Ý nghĩa lý luận, thực tiễn của đề tài

- Về lý luận: đề tài làm rõ hơn những vấn đề lý luận về tổ chức hoạt động của ngành thanh tra y tế trong thời điểm hiện nay.

- Về thực tiễn: qua vấn đề thực tiễn, Luận văn đưa ra các giải pháp hoàn thiện tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của thanh tra y tế từ thực tiễn TP.HCM. Kết quả nghiên cứu của đề tài có thể vận dụng kiến toàn tổ chức và hoạt động thanh tra y tế từ thực tiễn trên địa bàn TP.HCM. Làm cơ sở cho các cơ quan chuyên môn của Thành phố và các quận, huyện nâng cao công tác thực hiện pháp luật về thanh tra y tế trên địa bàn. Đây cũng là tài liệu tham khảo cho việc nghiên cứu cũng như từng bước hoàn thiện hệ thống tổ chức và thanh tra y tế trong thời gian tới.

7. Kết cấu của luận văn

- Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Danh mục, Tài liệu tham khảo và Phụ lục, nội dung của luận văn gồm 03 chương:

Chương 1: Một số vấn đề chung về thanh tra y tế.

Chương 2: Thực trạng tổ chức và hoạt động thanh tra y tế trên địa bàn TP.HCM.

Chương 3: Phương hướng và giải pháp hoàn thiện mô hình tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra y tế trên địa bàn TP.HCM.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ THANH TRA Y TẾ

1.6. Khái niệm thanh tra

1.1.6. Khái quát về thanh tra

Thanh tra (tiếng Anh là Inspect) xuất phát từ nguồn gốc La tinh (Inspectare) có nghĩa là “nhìn vào bên trong”, chỉ một sự kiểm tra, xem xét từ bên ngoài đối với hoạt động của một số đối tượng nhất định. Theo Từ điển pháp luật Anh - Việt, thanh tra “là sự kiểm soát, kiểm kê đối với đối tượng bị thanh tra”. Theo Từ điển tiếng Việt “thanh tra là kiểm soát, xem xét tại chỗ việc làm của địa phương, cơ quan, xí nghiệp”. Với nghĩa này, Thanh tra bao hàm nghĩa kiểm soát nhằm: “xem xét và phát hiện ngăn chặn những gì trái với quy định”. Thanh tra thường đi kèm với một chủ thể nhất định như: Đoàn thanh tra, thanh tra viên hay công chức được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành và đặt trong phạm vi quyền hành của một chủ thể nhất định.

Quan niệm về thanh tra hiện nay cũng như trong lịch sử nước ta được thể hiện qua mô hình các cơ quan nhà nước, các quy định của Hiến pháp và pháp luật và được đề cập ở các góc độ khác nhau:

Trong thời kỳ phong kiến, khái niệm thanh tra chưa được sử dụng, nhưng ở các triều đại Lý, Trần, Lê đã có cơ quan gọi là “Ngự sử đài” với chức năng gần giống như cơ quan Thanh tra nhà nước hiện nay và có chức “Quan ngự sử” đứng đầu Ngự sử đài. Ngự sử đài có nhiệm vụ giúp vua trong việc theo dõi, xem xét các công việc hệ trọng của triều đình. Quan ngự sử đời nhà Trần có quyền tiền trạm hậu tấu và là chức quan duy nhất có quyền can gián vua. Thời Lê có hàm “Gián nghị đại phu” phong tặng cho bất cứ bề tôi nào dám nói thẳng, nói đúng sự thật, Giám nghị đại phu có quyền can gián nhà vua những việc nên làm và những việc không nên làm.

Sau khi Cách Tháng Tám thành công, ngày 23/11/1945, Hồ Chủ tịch ký Sắc lệnh số 64-SL thành lập Ban Thanh tra đặc biệt. Sắc lệnh nêu rõ: “Chính phủ sẽ lập ngay một Ban Thanh tra đặc biệt, có uỷ nhiệm là đi giám sát tất cả các công việc và các nhân viên của Uỷ ban nhân dân và các cơ quan của Chính phủ”, từ đây thuật ngữ “thanh tra” xuất hiện, quyền thanh tra được xác định và chính thức giao cho Chính phủ.

Tiếp theo đó, ngày 18/12/1949, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh số 138 B-SL thành lập Ban Thanh tra Chính phủ thay thế cho Ban Thanh tra đặc biệt. Năm 1956, trước yêu cầu thực tiễn của việc quản lý nhà nước và thực hiện chủ trương của Đảng, ngày 28/03/1956, Chủ tịch Hồ Chí Minh ra Sắc lệnh số 261/SL thành lập Ban Thanh tra Trung ương của Chính phủ.

Ngày 26/12/1956, Thủ tướng Chính phủ ban hành Nghị định số 1194/TTg về việc thành lập ban thanh tra ở các liên khu, khu, thành phố và tỉnh, đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của uỷ ban hành chính các cấp và chịu sự hướng dẫn nghiệp vụ của ban thanh tra cấp trên.

Ngày 31/8/1970, Hội đồng Chính phủ ban hành Nghị quyết số 164/CP về tăng cường công tác thanh tra.

Năm 1990, Hội đồng Nhà nước thông qua Pháp lệnh Thanh tra, xác định thanh tra là một chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước; là phương thức bảo đảm pháp chế, tăng cường kỷ luật trong quản lý nhà nước, thực hiện quyền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Cơ quan thanh tra nhà nước được thành lập theo cấp hành chính, bao gồm cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và theo ngành, lĩnh vực bao gồm thanh tra bộ, thanh tra sở. Chức năng thanh tra nhà nước ở xã, phường, thị trấn do uỷ ban nhân dân cùng cấp trực tiếp đảm nhiệm.

Năm 2004, Quốc hội ban hành Luật Thanh tra, trong đó quy định về hoạt động thanh tra nhà nước, thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành

và thanh tra nhân dân, các khái niệm này tiếp tục được hoàn thiện và khẳng định trong Luật Thanh tra sửa đổi năm 2010.

Thuật ngữ thanh tra không chỉ được đề cập trong các văn bản luật, nghị định, thông tư mà còn được đề cập trong các bản Hiến pháp của Việt Nam, mới nhất là tại khoản 3 điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Để bảo đảm mọi hoạt động của Nhà nước đều nhằm phục vụ lợi ích của nhân dân, Nhà nước đã thiết lập hệ thống kiểm tra, giám sát các hoạt động của các cơ quan nhà nước, bao gồm: kiểm tra của Đảng, kiểm tra giám sát tối cao Quốc hội, kiểm tra giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp, thanh tra nhà nước, kiểm tra giám sát của nhân dân thông qua các đoàn thể, tổ chức quần chúng hoặc trực tiếp gửi đơn thư đến các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, giám sát của các cơ quan thông tin đại chúng như báo chí, đài phát thanh, vô tuyến truyền hình... Mỗi loại hình kiểm tra, giám sát trên đây có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, nghĩa vụ, trách nhiệm và phương thức thực hiện việc kiểm tra, giám sát khác nhau nhưng có cùng mục tiêu chung là kiểm tra, giám sát việc thực hiện đường lối, chính sách, pháp luật, cơ chế quản lý, tăng cường pháp chế XHCN, bảo vệ lợi ích của nhà nước, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Trong hệ thống kiểm tra, giám sát nói trên, ở Việt Nam, hệ thống thanh tra nhà nước có chức năng giúp cơ quan quản lý nhà nước xem xét, đánh giá và xử lý đối với các cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, các quyết định của mình đồng thời, xem xét, đánh giá và xử lý đối với việc chấp hành chính sách, pháp luật nói chung của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, trong lĩnh vực quản lý của mình. Mặc dù có sự thay đổi về tổ chức và thẩm quyền, phương thức hoạt động qua từng giai đoạn

nhưng nhìn chung thì công tác thanh tra là một bộ phận quan trọng của công tác quản lý nói chung bởi nó là một phương thức để kiểm tra, giám sát việc thực thi quyền lực nhà nước.

1.1.7. Khái niệm thanh tra

Hiện nay, Luật thanh tra 2010 quy định Thanh tra là việc xem xét, đánh giá, xử lý theo thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân, chịu sự quản lý. Các khái niệm về thanh tra bao gồm “Thanh tra nhà nước”, “Thanh tra hành chính”, “Thanh tra chuyên ngành” được quy định cụ thể tại Điều 3 Luật Thanh tra năm 2010, trong đó:

Thanh tra nhà nước là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Thanh tra nhà nước bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành.

Thanh tra hành chính là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trực thuộc trong việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

Thanh tra chuyên ngành là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn – kỹ thuật, quy tắc quản lý thuộc ngành, lĩnh vực đó.

1.1.8. Vị trí, vai trò, mục đích của thanh tra theo Luật thanh tra 2010

Thanh tra là một chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước, là một hoạt động trong chu trình quản lý nhà nước (chu trình này bao gồm: ban hành văn bản quản lý; triển khai thực hiện văn bản quản lý; thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định đã được ban hành, từ đó phát hiện những bất cập trong

chính sách và đề xuất sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các văn bản mới cho phù hợp với yêu cầu thực tiễn); là yếu tố cấu thành trong hoạt động quản lý nhà nước; là phương thức và nội dung quan trọng để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước; là phương tiện phòng ngừa vi phạm pháp luật và tội phạm. Hoạt động thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo là phương thức phát huy dân chủ, bảo vệ lợi ích nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân, góp phần đẩy mạnh cải cách hành chính nhà nước, nâng cao hiệu quả công tác phòng ngừa, đấu tranh chống tham nhũng.

Trên cơ sở đó, vị trí, vai trò của thanh tra còn được Luật Thanh tra thể hiện thông qua việc xác định mục đích thanh tra, phạm vi thanh tra, nguyên tắc hoạt động thanh tra, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức và cá nhân trong việc tạo điều kiện cho hoạt động thanh tra, các mối quan hệ trong thanh tra.

Theo quy định của Luật Thanh tra năm 2010, Thanh tra Chính phủ có địa vị pháp lý như các bộ, cơ quan ngang bộ khác, tức là có địa vị pháp lý độc lập, có phạm vi quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực riêng. Cụ thể là quản lý nhà nước về công tác thanh tra, tiến hành thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng theo quy định của pháp luật. Luật thanh tra 2010 quy định rõ địa vị pháp lý, vai trò, tính độc lập và tự chịu trách nhiệm về các quyết định, kết luận, kiến nghị trong quá trình hoạt động của các cơ quan thanh tra nói chung và Thanh tra Chính phủ nói riêng. Đồng thời, bổ sung những quy định mới nhằm bảo đảm cho Thanh tra Chính phủ thực hiện tốt vai trò của cơ quan ngang bộ giúp Chính phủ quản lý nhà nước về công tác thanh tra, theo đúng quy định của Luật tổ chức Chính phủ. Có thể nói, trên phương diện này, thanh tra là một yếu tố cấu thành trong thực hiện quyền quản lý hành chính nhà nước nhưng đồng thời hoạt động thanh tra lại có tính độc lập tương đối so với các nội dung khác trong việc thực hiện quyền quản lý nhà

nước. Do tính độc lập tương đối của hoạt động thanh tra nên một phần của hoạt động thanh tra có thể được coi là hoạt động giám sát hành chính.

Đối với các cấp, các ngành, Thanh tra là cơ quan chuyên môn hoặc cơ quan của cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp, có quyền tiến hành thanh tra và giúp cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng trong phạm vi theo quy định của pháp luật.

Với cách tiếp nhận đó, vị trí, vai trò của thanh tra đối với hoạt động quản lý được thể hiện trên hai phương diện cơ bản sau:

Thứ nhất, thanh tra là nội dung không thể thiếu của quản lý nhà nước, là một giai đoạn trong chu trình quản lý, có vai trò kiểm định, đánh giá hiệu quả của quản lý nhà nước. *Thứ hai*, thanh tra là phương tiện phòng ngừa vi phạm pháp luật và tội phạm nảy sinh trong quản lý nhà nước, là phương thức đảm bảo trật tự, kỷ cương trong quản lý, góp phần tăng cường pháp chế XHCN. Việc phát hiện, xử lý kịp thời, nghiêm minh các hành vi sai phạm của các cá nhân, cơ quan có trách nhiệm, là đối tượng bị quản lý, góp phần bảo đảm trật tự, kỷ cương pháp luật trong hoạt động quản lý. Vai trò này của hoạt động thanh tra có được từ bản chất mang tính quyền lực của thanh tra. Quyền thanh tra ở đây cần được quan niệm gắn liền với thực thi quyền hành pháp mà cụ thể là kiểm tra và xử lý vi phạm đối với các hành vi vi phạm trật tự của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật về quản lý chuyên ngành.

Mục đích hoạt động thanh tra nhằm phát hiện sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền biện pháp khắc phục, phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi phạm pháp luật, giúp các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện đúng quy định của pháp luật, giúp các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện đúng quy định của pháp luật,

phát huy nhân tố tích cực, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước, bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

1.1.9. Đặc điểm của hoạt động thanh tra trong quản lý nhà nước

Với vị trí, vai trò và mục đích về hoạt động thanh tra như trên, có thể nói hoạt động thanh tra, với những đặc điểm vốn có và xuất phát từ bản chất của thanh tra, giúp phân biệt thanh tra với các loại hình cơ quan chức năng khác của bộ máy quản lý nhà nước, bao gồm:

Thứ nhất, thanh tra gắn liền với quản lý nhà nước, đáp ứng yêu cầu và phục vụ mục tiêu quản lý nhà nước.

Với tư cách là một chức năng, thanh tra gắn liền với quản lý nhà nước. Quản lý nhà nước và thanh tra có cái chung là nhân danh quyền lực nhà nước thực hiện sự tác động lên các đối tượng bị quản lý. Nhưng nếu xét theo cơ cấu, chức năng của quản lý thì thanh tra chỉ là những công cụ, phương tiện để quản lý nhà nước. Là một khâu trong chu trình quản lý, thanh tra bị ràng buộc bởi quản lý nhưng đồng thời tác động trở lại, góp phần điều chỉnh các cách thức, phương pháp quản lý của chủ thể quản lý nhà nước. Trong chu trình đó, thanh tra phản ánh và bảo vệ mục đích của quản lý. Một thể chế hành chính và cơ chế quản lý nhà nước sẽ không đầy đủ nếu thiếu thanh tra. Trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, hoạt động thanh tra có hiệu quả sẽ ngăn chặn được nguy cơ biến dạng, tùy tiện, thiếu kỷ cương trong hoạt động quản lý nhà nước.

Thứ hai, hoạt động thanh tra mang tính quyền lực nhà nước.

Tính quyền lực nhà nước của hoạt động thanh tra có mối liên hệ chặt chẽ với tính quyền uy, phục tùng của nhà nước. Là một chức năng của quản lý nhà nước, thanh tra phải có tác động tích cực nhằm thực hiện quyền lực của chủ thể quản lý đối với đối tượng quản lý. Nói về quyền lực nhà nước cũng có

nghĩa là xác định tính chất nhà nước về mặt pháp lý của tổ chức thanh tra. Vì vậy, thanh tra phải được nhà nước sử dụng như một công cụ có hiệu quả trong quá trình quản lý. Khi nhấn mạnh tính quyền lực của các tổ chức thanh tra, Lênin đã nói: “Thanh tra thiếu quyền lực là thanh tra suông” (V.I.Lênin toàn tập, NXB Tiến bộ Matcova 1978, tập 31, Tr.34). Tính quyền lực của thanh tra thể hiện ở chỗ các cơ quan thanh tra nhà nước đều có quyền hạn được pháp luật xác định. Các quyết định thanh tra ban hành có giá trị bắt buộc thi hành đối với các đối tượng bị thanh tra. Trong đó, thanh tra có quyền yêu cầu cấp có thẩm quyền giải quyết đề nghị của thanh tra, yêu cầu truy cứu trách nhiệm đối với những người có lỗi gây ra những vi phạm được phát hiện, kể cả việc chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra để truy tố trước pháp luật. Trong một số trường hợp, thanh tra có thể trực tiếp áp dụng các biện pháp xử lý mang tính cưỡng chế nhà nước.

Không nên cho rằng hoạt động thanh tra là hoạt động mang tính cưỡng chế, vì như thế là đồng nhất quyền lực với cưỡng chế. Cưỡng chế chỉ là một yếu tố đặc biệt và chỉ trong những trường hợp cần thiết khi sử dụng quyền lực nhà nước mà thôi. Thanh tra với đặc điểm là hoạt động thường xuyên, thiết thực, có tính sáng tạo, ngày càng được mở rộng và trở nên rộng khắp, mang tính dân chủ sâu sắc. Do đó, nói đến tính quyền lực nhà nước trong hoạt động thanh tra không có nghĩa là thanh tra chỉ sử dụng các biện pháp cưỡng chế.

Thứ ba, hoạt động thanh tra mang tính khách quan và độc lập tương đối.

Đây là đặc điểm vốn có, xuất phát từ bản chất của thanh tra. Đặc điểm này phân biệt thanh tra với các loại hình cơ quan chức năng khác của bộ máy quản lý nhà nước. Ngoài những nhiệm vụ như những cơ quan quản lý nhà nước khác, tổ chức và hoạt động thanh tra có nhiệm vụ chủ yếu là xem xét, đánh giá một cách khách quan.

Tính khách quan và độc lập tương đối trong quá trình thanh tra được thể hiện như: Tuân theo pháp luật; Tự tổ chức các cuộc thanh tra trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội theo thẩm quyền đã được pháp luật quy định; Khách quan trong quá trình thanh tra. Mặc dù bản thân hoạt động thanh tra thông qua con người, mang yếu tố chủ quan, nhưng yêu cầu đặt ra đối với hoạt động thanh tra là luôn phải tôn trọng sự thật khách quan; Ra các kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý theo các quy định của pháp luật về kết quả của hoạt động thanh tra, chịu trách nhiệm về quyết định thanh tra của mình.

Tính độc lập của hoạt động thanh tra chỉ là tương đối bởi vì trong quá trình hoạt động, các cơ quan thanh tra phải căn cứ vào pháp luật và chính sách hiện hành, đồng thời phải xuất phát từ thực tế cuộc sống, đặt sự vật, hiện tượng, sự việc trong sự phát triển biện chứng với quan điểm khoa học cụ thể, trong mối quan hệ tương tác đồng thời với các cơ quan quản lý nhà nước khác. Điều này bắt nguồn từ mối quan hệ giữa thanh tra và quản lý nhà nước. Bởi vì đối tượng thanh tra cũng là đối tượng quản lý, nội dung thanh tra phụ thuộc vào nội dung quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước. Cho nên đối tượng, nội dung thanh tra rộng hay hẹp, độc lập nhiều hay ít phụ thuộc vào nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước.

Thứ ba: Pháp luật thanh tra mang tính chất tổ tụng

Thanh tra là chức năng của quản lý nhà nước, do vậy pháp luật thanh tra thuộc hệ thống pháp luật hành chính. Pháp luật hành chính bao gồm toàn bộ các văn bản pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục luật định để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, tức là những quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động chấp hành và điều hành của Nhà nước. Mặc dù thuộc hệ thống pháp luật hành chính nhưng pháp luật thanh tra lại rất khác với những văn bản pháp luật hành chính ở chỗ mang tính chất tổ tụng. Tuy nhiên, tính chất tổ

tụng của pháp luật về thanh tra hoàn toàn khác với pháp luật tố tụng hình sự, dân sự, hành chính ở chỗ nó không nhằm giải quyết một vụ án hay vụ việc mà chỉ nhằm tiến hành một cuộc thanh tra chặt chẽ, đúng pháp luật để đạt mục đích thanh tra. Tính chất tố tụng của pháp luật về thanh tra thể hiện ở những đặc điểm sau:

- Pháp luật về thanh tra xác định chặt chẽ chủ thể tiến hành thanh tra, tức là chủ thể có quyền xem xét, đánh giá, xử lý việc chấp hành chính sách, pháp luật của đối tượng thanh tra là cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- Quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của những người tiến hành thanh tra như Trưởng đoàn thanh tra, Thanh tra viên và những biện pháp cưỡng chế có thể được áp dụng trong tiến trình thanh tra.

- Quy định thủ tục thanh tra hết sức chặt chẽ từ khâu ra quyết định thanh tra đến các bước thực hiện và nhiệm vụ của từng giai đoạn; quy định thẩm quyền và phạm vi áp dụng các biện pháp thẩm định, trưng cầu giám định, phúc tra; quyền ra kết luận thanh tra nêu rõ đúng, sai, có vi phạm hay không? Mức độ vi phạm và kiến nghị biện pháp xử lý.

Đồng thời, Luật Thanh tra quy định các nguyên tắc để bảo đảm sự tuân thủ pháp luật và sự độc lập trong hoạt động thanh tra, các cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền không được can thiệp trái pháp luật vào hoạt động thanh tra.

Tóm lại, với những quy định hết sức chặt chẽ về thủ tục thanh tra, chúng ta thấy hoạt động thanh tra cũng được thực hiện theo từng giai đoạn, nhiệm vụ của chủ thể thanh tra trong từng giai đoạn và cũng được xác định cụ thể, quyền và nghĩa vụ của chủ thể tiến hành thanh tra và đối tượng thanh tra cũng được quy định rõ ràng. Việc làm rõ những đặc điểm trên là định hướng cho những giải pháp hoàn thiện pháp luật thanh tra ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

1.1.10. Nguyên tắc hoạt động của thanh tra

Nguyên tắc hoạt động thanh tra đã được quy định tại Điều 7 của Luật Thanh tra năm 2010 như sau:

1. Tuân theo pháp luật; bảo đảm chính xác, khách quan, trung thực, công khai, dân chủ, kịp thời.

2. Không trùng lặp về phạm vi, đối tượng, nội dung, thời gian thanh tra giữa các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra; không làm cản trở hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra.

Điều này được hướng dẫn bổ sung tại điều 3 nghị định 86/2011/NĐ-CP. Theo đó, hoạt động thanh tra hành chính được tiến hành theo Đoàn thanh tra; hoạt động thanh tra chuyên ngành được tiến hành theo Đoàn thanh tra hoặc do Thanh tra viên, công chức được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành tiến hành độc lập.

1.7. Khái niệm, đặc điểm thanh tra y tế

1.7.1. Khái niệm thanh tra y tế

Thanh tra Y tế là cơ quan thanh tra theo ngành, lĩnh vực, thực hiện chức năng thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành trong phạm vi quản lý nhà nước về y tế theo quy định của pháp luật.

1.7.2. Đặc điểm thanh tra y tế

Như mọi lĩnh vực thanh tra chuyên ngành khác, thanh tra y tế vừa mang đặc điểm chung của thanh tra chuyên ngành, vừa mang đặc điểm đặc thù của thanh tra y tế.

(i) *Thanh tra y tế mang đặc điểm chung của thanh tra chuyên ngành.*

Luật thanh tra năm 2010 quy định thanh tra chuyên ngành có đặc điểm sau:

Thứ nhất là hoạt động thanh tra do các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực tiến hành, như Bộ, Sở, Thanh tra bộ, Thanh tra

sở, cơ quan được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành (Tổng cục, Cục thuộc bộ, Chi cục thuộc sở).

Thứ hai đối tượng thanh tra chuyên ngành là mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự điều chỉnh của pháp luật chuyên ngành.

Thứ ba nội dung của thanh tra chuyên ngành là xem xét, đánh giá việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn, kỹ thuật, qui tắc quản lý của ngành, lĩnh vực. Khi xem xét, các cơ quan tiến hành có quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi vi phạm.

Xuất phát từ đó, Luật Thanh tra đã quy định cụ thể về thẩm quyền ra quyết định thanh tra; nội dung quyết định thanh tra; nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra, thành viên đoàn... Cụ thể như sau:

(1) Thẩm quyền ra quyết định thanh tra chuyên ngành và phân công thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành tiến hành thanh tra độc lập

Để bảo đảm tính nhanh nhạy, kịp thời, linh hoạt và đa dạng, đồng thời hạn chế sự tùy tiện trong hoạt động thanh tra chuyên ngành, Điều 51 Luật thanh tra đã quy định cụ thể về thẩm quyền ra quyết định thanh tra chuyên ngành và phân công Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành tiến hành thanh tra độc lập như sau:

Chánh thanh tra bộ, Chánh thanh tra sở, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra để thực hiện quyết định thanh tra. Khi xét thấy cần thiết, Bộ trưởng, Giám đốc sở ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra.

Thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành tiến hành thanh tra độc lập theo sự phân công của Chánh Thanh tra bộ, Chánh Thanh tra sở, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành.

Trong trường hợp phân công Thanh tra viên, người được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành tiến hành thanh tra độc lập thì Chánh Thanh tra bộ, Chánh Thanh tra sở, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành phải xác định rõ phạm vi, nhiệm vụ, thời hạn tiến hành thanh tra độc lập. Khi tiến hành thanh tra độc lập, Thanh tra viên phải xuất trình thẻ thanh tra, người được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành phải xuất trình thẻ công chức.

Nội dung quyết định thanh tra chuyên ngành được quy định tại Điều 52, trong đó khi ban hành quyết định thanh tra chuyên ngành, người ra quyết định phải ghi rõ các nội dung sau: Căn cứ pháp lý để thanh tra; Phạm vi, đối tượng, nội dung, nhiệm vụ thanh tra; Thời hạn thanh tra; Trưởng đoàn thanh tra, Thanh tra viên và các thành viên khác của đoàn thanh tra...

(2) Nhiệm vụ, quyền hạn của những người tiến hành thanh tra chuyên ngành

a) Nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành: Trong quá trình thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có các nhiệm vụ, quyền hạn được quy định tại Điều 53 của Luật Thanh tra. So với quy định trước đây thì Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành được bổ sung thêm yêu cầu tổ chức tin dụng phong tỏa tài khoản của đối tượng thanh tra. Ngoài ra, Điều 53 tiếp tục ghi nhận những quyền hạn, nhiệm vụ riêng của Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành và quy định rõ những quyền hạn, nhiệm vụ khác được thực hiện như Trưởng đoàn thanh tra hành chính. Cách thể hiện này bảo đảm tính thống nhất, cụ thể, rõ ràng và dễ thực hiện.

b) Nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Đoàn thanh tra, Thanh tra viên người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành, người ra quyết định thanh tra chuyên ngành được quy định tại Khoản 1, Khoản 2 Điều 54 của Luật Thanh tra: Khi tiến hành thanh tra độc lập, thanh tra viên, người được

giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành có nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Khoản 3 Điều 54 của Luật Thanh tra.

c) Nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định thanh tra chuyên ngành được quy định tại Điều 55 của Luật thanh tra.

(3) Thời hạn thanh tra, công bố quyết định thanh tra, báo cáo tiến độ, báo cáo kết quả thanh tra, kết luận thanh tra chuyên ngành

a) Thời hạn thanh tra chuyên ngành: quy định tại Điều 16 Nghị định số 07/2012/NĐ-CP, theo đó thời hạn thực hiện một cuộc thanh tra chuyên ngành được quy định như sau:

- Cuộc thanh tra chuyên ngành do Thanh tra bộ, Tổng cục, Cục thuộc Bộ tiến hành không quá 45 ngày; trường hợp phức tạp có thể kéo dài hơn, nhưng không quá 70 ngày;

- Cuộc thanh tra chuyên ngành do Thanh tra sở, Chi cục thuộc Sở tiến hành không quá 30 ngày; trường hợp phức tạp có thể kéo dài hơn, nhưng không quá 45 ngày.

- Thời hạn của cuộc thanh tra được tính từ ngày công bố quyết định thanh tra đến ngày kết thúc việc thanh tra tại nơi được thanh tra.

- Việc kéo dài thời hạn thanh tra do người ra quyết định thanh tra chuyên ngành quyết định.

b) Về việc thông báo việc công bố quyết định thanh tra chuyên ngành: quy định tại Điều 21 Nghị định số 07/2012/NĐ-CP: trước khi công bố quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra thông báo việc công bố quyết định thanh tra đến đối tượng thanh tra; trường hợp cần thiết, chuẩn bị để người ra quyết định thanh tra thông báo bằng văn bản đến đối tượng thanh tra. Thông báo phải nêu rõ thời gian, địa điểm, thành phần tham dự.

c) Về công bố quyết định thanh tra chuyên ngành: Quy định tại Điều 21 Nghị định số 07/2012/NĐ-CP:

- Chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày ký quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm công bố quyết định thanh tra với đối tượng thanh tra.

- Khi công bố quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra phải nêu rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn thanh tra, thời hạn thanh tra, quyền và trách nhiệm của đối tượng thanh tra, dự kiến kế hoạch làm việc của Đoàn thanh tra với đối tượng thanh tra và những nội dung khác liên quan đến hoạt động của Đoàn thanh tra.

- Việc công bố quyết định thanh tra phải được lập thành biên bản. Biên bản phải có chữ ký của Trưởng đoàn thanh tra và Thủ trưởng cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân là đối tượng thanh tra.

d) Về báo cáo tiến độ thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành:

Quy định tại Điều 24, Nghị định số 07/2012/NĐ-CP:

- Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm báo cáo người ra quyết định thanh tra về tiến độ thực hiện nhiệm vụ của Đoàn thanh tra theo kế hoạch tiến hành thanh tra hoặc theo yêu cầu đột xuất của người ra quyết định thanh tra.

- Tiến độ thực hiện nhiệm vụ thanh tra phải được báo cáo bằng văn bản, gồm các nội dung: tiến độ thực hiện nhiệm vụ; nội dung đã hoàn thành; nội dung đang tiến hành; công việc trong thời gian tới; kiến nghị, đề xuất (nếu có).

đ) Về báo cáo kết quả thanh tra chuyên ngành: Điều 25 Nghị định số 07/2012/NĐ-CP quy định chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày kết thúc cuộc thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra phải có văn bản báo cáo kết quả thanh tra, trừ trường hợp nội dung kết luận thanh tra phải chờ kết luận về chuyên môn của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Báo cáo kết quả thanh tra chuyên ngành phải có các nội dung sau đây:

(1) Khái quát về đối tượng thanh tra;

(2) Kết quả kiểm tra, xác minh về từng nội dung thanh tra;

(3) Đánh giá việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, việc chấp hành các quy định về tiêu chuẩn, chuyên môn - kỹ thuật của đối tượng thanh tra;

(4) Các biện pháp xử lý theo thẩm quyền đã được áp dụng trong quá trình tiến hành thanh tra; kiến nghị các biện pháp xử lý hành vi vi phạm pháp luật; kiến nghị sửa đổi, bổ sung, ban hành quy định cho phù hợp với yêu cầu quản lý hoặc hủy bỏ quy định trái pháp luật phát hiện qua thanh tra (nếu có);

(5) Ý kiến khác nhau giữa thành viên Đoàn thanh tra (nếu có).

e) Về Xây dựng kết luận thanh tra chuyên ngành: Điều 26 Nghị định số 07/2012/NĐ-CP quy định:

- Người ra quyết định thanh tra chỉ đạo Trưởng đoàn thanh tra dự thảo kết luận thanh tra. Trường hợp cần thiết, người ra quyết định thanh tra yêu cầu đối tượng thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra báo cáo, giải trình để làm rõ thêm nội dung thanh tra.

- Trước khi kết luận chính thức, nếu thấy cần thiết thì người ra quyết định thanh tra lấy ý kiến của cơ quan chuyên môn hoặc gửi dự thảo kết luận thanh tra cho đối tượng thanh tra. Việc giải trình của đối tượng thanh tra được thực hiện bằng văn bản và có các tài liệu chứng minh kèm theo.

g) Về kết luận thanh tra chuyên ngành: Điều 27 Nghị định số 07/2012/NĐ-CP quy định:

- Căn cứ báo cáo kết quả thanh tra, nội dung giải trình của đối tượng thanh tra (nếu có), chậm nhất 15 ngày kể từ ngày nhận được báo cáo kết quả thanh tra, người ra quyết định thanh tra phải ra văn bản kết luận thanh tra; trừ trường hợp nội dung kết luận thanh tra phải chờ kết luận về chuyên môn của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Kết luận thanh tra phải có các nội dung sau đây:

(1) Kết quả kiểm tra, xác minh về từng nội dung thanh tra;

(2) Kết luận về việc thực hiện chính sách, pháp luật, tiêu chuẩn, chuyên môn - kỹ thuật, nhiệm vụ, quyền hạn của đối tượng thanh tra thuộc nội dung thanh tra; xác định rõ tính chất, mức độ vi phạm, nguyên nhân, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm (nếu có);

(3) Kiến nghị các biện pháp xử lý vi phạm pháp luật; kiến nghị sửa đổi, bổ sung, ban hành quy định cho phù hợp với yêu cầu quản lý hoặc hủy bỏ quy định trái pháp luật phát hiện qua thanh tra (nếu có).

- Trong quá trình ra văn bản kết luận thanh tra, người ra quyết định thanh tra có quyền yêu cầu Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra báo cáo, yêu cầu đối tượng thanh tra giải trình để làm rõ thêm những vấn đề cần thiết phục cho việc ra kết luận thanh tra.

- Người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm tổ chức việc công bố kết luận thanh tra. Trường hợp cần thiết có thể ủy quyền cho Trưởng đoàn thanh tra công bố kết luận thanh tra. Việc công bố kết luận thanh tra được lập thành biên bản.

- Việc gửi kết luận thanh tra được thực hiện như sau: (a) Đối với cuộc thanh tra do Thanh tra bộ tiến hành thì kết luận thanh tra phải gửi Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tổng Thanh tra Chính phủ, đối tượng thanh tra, Thủ trưởng cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp của đối tượng thanh tra (nếu có) và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; (b) Đối với cuộc thanh tra do Tổng cục, Cục thuộc Bộ được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành tiến hành thì kết luận thanh tra phải gửi Thanh tra bộ, đối tượng thanh tra, Thủ trưởng cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp của đối tượng thanh tra (nếu có) và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; (c) Đối với cuộc thanh tra do Thanh tra sở tiến hành thì kết luận thanh tra phải gửi Giám đốc sở, đối tượng thanh tra, Thủ trưởng cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp của đối tượng thanh

tra (nếu có) và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; (d) Đối với cuộc thanh tra do Chi cục thuộc Sở được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành tiến hành thì kết luận thanh tra phải gửi Thanh tra sở, đối tượng thanh tra, Thủ trưởng cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp của đối tượng thanh tra (nếu có) và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

- Kết luận thanh tra chuyên ngành được lưu hồ sơ thanh tra.

(ii) Đặc điểm thứ hai về đặc thù của thanh tra y tế:

Thứ nhất, bên cạnh những đặc điểm chung của một cơ quan thanh tra chuyên ngành thuộc thanh tra hành chính, thanh tra y tế còn có những đặc điểm đặc thù, trong đó có thể kể đến như lực lượng thanh tra chuyên ngành ngoài chuyên môn được đào tạo cơ bản hoặc chuyên sâu tùy theo vị trí, chức năng và nhiệm vụ cụ thể, lực lượng nhân sự thanh tra y tế tùy theo lĩnh vực được phân công, phân nhiệm sẽ có những yêu cầu chuyên môn riêng như phải là bác sĩ (lĩnh vực thanh tra khám chữa bệnh), dược sĩ (lĩnh vực thanh tra dược), cử nhân an toàn thực phẩm (lĩnh vực an toàn thực phẩm), ...

Thứ hai, do lĩnh vực y tế tác động đến nhiều mặt của đời sống xã hội, ảnh hưởng đến nhiều khía cạnh nên hoạt động thanh tra cũng được phân chia nội dung thanh tra một cách rõ ràng, rành mạch nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động của lực lượng thanh tra y tế. Các nội dung thanh tra y tế cụ thể được quy định từ điều 16 đến điều 19 nghị định 122/2014/NĐ-CP.

1.8. Đối tượng thanh tra y tế

Đối tượng thanh tra y tế theo quy định tại điều 2 nghị định 122/2014/NĐ-CP ngày 25/12/2014 bao gồm:

1. Cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự quản lý nhà nước của Bộ Y tế và Sở Y tế.

2. Cơ quan, tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài tham gia hoạt động trong lĩnh vực y tế có nghĩa vụ chấp hành quy định pháp luật trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Y tế và Sở Y tế.

1.9. Tổ chức, thẩm quyền và trình tự, thủ tục thanh tra y tế

1.9.1. Tổ chức thanh tra y tế

Điều 4 nghị định 122/2014/NĐ-CP quy định về các cơ quan thực hiện chức năng Thanh tra y tế, bao gồm:

1. Cơ quan thanh tra nhà nước:

a) Thanh tra Bộ Y tế;

b) Thanh tra Sở Y tế.

2. Cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành:

a) Tổng cục Dân số - Kế hoạch hóa gia đình; Cục Quản lý Dược; Cục Quản lý Khám, chữa bệnh; Cục Quản lý Môi trường y tế; Cục Y tế dự phòng; Cục An toàn thực phẩm (sau đây gọi chung là Tổng cục và Cục);

b) Chi cục Dân số - Kế hoạch hóa gia đình, Chi cục An toàn vệ sinh thực phẩm (sau đây gọi chung là Chi cục).

3. Thanh tra Bộ Y tế, Thanh tra Sở Y tế có con dấu và tài khoản riêng.

1.9.2. Thẩm quyền thanh tra y tế

Điều 20 nghị định 122/2011/NĐ-CP quy định về thẩm quyền ra quyết định thanh tra:

1. Cơ quan thanh tra nhà nước

a) Chánh Thanh tra Bộ Y tế ra quyết định thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành đối với các cơ quan, tổ chức cá nhân thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Y tế;

b) Chánh Thanh tra Sở Y tế ra quyết định thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành đối với các cơ quan, tổ chức cá nhân thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Sở Y tế.

2. Cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành.

a) Tổng cục trưởng Tổng cục Dân số - Kế hoạch hóa gia đình và Cục trưởng các Cục thuộc Bộ Y tế được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành ra quyết định thanh tra chuyên ngành đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc các lĩnh vực chuyên ngành được Bộ trưởng Bộ Y tế giao;

b) Chi cục trưởng Chi cục thuộc Sở Y tế được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành ra quyết định thanh tra chuyên ngành đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc các lĩnh vực chuyên ngành được Giám đốc Sở Y tế giao.

1.9.3. Trình tự, thủ tục thanh tra y tế

Đối với thanh tra y tế, do tác động đến nhiều lĩnh vực đời sống xã hội nên hiện nay trình tự, thủ tục, hay nói cách khác là quy trình thanh tra y tế, được điều chỉnh bởi nhiều quyết định do Bộ y tế ban hành như:

- Quyết định 5333/QĐ-BYT năm 2009 ban hành Quy trình thanh tra Y tế Trường học do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 7115/QĐ-BYT năm 2016 về Quy trình thanh tra trang thiết bị y tế do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 55/QĐ-BYT năm 2017 về Quy trình tiến hành cho một cuộc thanh tra trách nhiệm về giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực y tế do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 4988/QĐ-BYT năm 2016 về Quy trình thanh tra an toàn thực phẩm do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 277/QĐ-BYT năm 2013 Quy trình thanh tra về Quản lý chất thải y tế do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 6326/QĐ-BYT năm 2016 về Bảng kiểm tra Y tế dự phòng do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;

- Quyết định 5026/QĐ-BYT năm 2009 ban hành hướng dẫn Quy trình thanh tra Dược do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 2188/QĐ-BYT năm 2012 sửa đổi quy trình thanh tra dược do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 3745/QĐ-BYT năm 2012 về Quy trình và Nội dung thanh tra thực hiện chính sách bảo hiểm y tế tại cơ sở khám, chữa bệnh do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 4265/QĐ-BYT năm 2009 ban hành Quy trình thanh tra mỹ phẩm do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;

1.10. Những yếu tố tác động đến tổ chức và hoạt động thanh tra y tế cả nước và TP. Hồ Chí Minh

Trong phạm vi nghiên cứu của luận văn, do hạn chế về thời gian và độ dài nên đề tài chỉ tập trung nghiên cứu, phân tích, tổng hợp thực trạng của bốn yếu tố chính tác động đến tổ chức và hoạt động của thanh tra cả nước nói chung và của thanh tra TP.HCM nói riêng, bao gồm yếu tố về chức năng quản lý của thanh tra Sở Y tế, số lượng cán bộ thanh tra, năng lực cán bộ thanh tra và quy phạm pháp luật chuyên ngành.

1.10.1. Chức năng quản lý của thanh tra Sở Y tế

Ngay từ những ngày đầu sau khi Cách mạng tháng tám thành công, Ban cán sự Đảng, Lãnh đạo Bộ Y tế đã luôn coi trọng công tác thanh tra y tế và quan tâm phát triển lực lượng cán bộ làm công tác thanh tra y tế nhằm giải quyết kịp thời các đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân. Năm 1954, sau khi tiếp quản Thủ đô, mặc dù biên chế còn ít, toàn bộ cơ quan Bộ Y tế chỉ có trên 30 người nhưng Bộ trưởng Bộ Y tế đã cử Chánh văn phòng Nha Y tế Việt Bắc làm công tác pháp chế, khiếu tố (đây là nhiệm vụ ban đầu của Thanh tra Y tế). Năm 1957, Bộ Y tế thành lập bộ phận khiếu tố thuộc Văn phòng Bộ, đồng thời bổ sung cán bộ làm công tác giải quyết khiếu tố. Năm 1964, bộ

phận khiếu tố được chuyển về Vụ Tổ chức – Cán bộ đến năm 1968 thì bộ phận khiếu tố được tách thành Ban thanh tra Bộ Y tế trực thuộc Bộ Y tế với 03 chức năng chính: xét khiếu tố, kiểm tra, thanh tra nhân dân. Từ năm 1968 đến 1991, Ban Thanh tra Bộ Y tế đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Lãnh đạo Bộ Y tế, được tăng cường biên chế và tạo điều kiện về cơ sở vật chất để hoạt động. Tại các địa phương, Sở Y tế các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng bố trí cán bộ làm công tác thanh tra, xét khiếu tố nhằm giúp Giám đốc Sở Y tế thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật, nhiệm vụ được giao của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân liên quan đến công tác QLNN về y tế.

Năm 1989, Luật Bảo vệ sức khỏe Nhân dân ra đời với Điều lệ Thanh tra Nhà nước về Y tế ban hành kèm theo Nghị định số 23/HĐBT ngày 24/01/1991 của Hội đồng Bộ Trưởng (nay là Chính phủ) và thông tư số 18/BYT-TT ngày 02/7/1991 của Bộ Y tế hướng dẫn thực hiện Điều lệ Thanh tra Nhà nước về Y tế. Ngày 05/12/1991, Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành ban hành Quyết định số 1087/BYT-QĐ về việc thành lập tổ chức Thanh tra Nhà nước về Y tế cấp Trung ương, gọi tắt là Thanh tra Bộ Y tế. Sau khi Thanh tra Y tế được thành lập ở cấp Trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng lần lượt cho ra đời tổ chức Thanh tra Y tế địa phương, gọi tắt là Thanh tra Sở Y tế. Chức năng Thanh tra Sở Y tế được giao bao gồm: thanh tra vệ sinh, thanh tra khám chữa bệnh, thanh tra dược, thanh tra xét khiếu tố, thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật và nhiệm vụ được giao.

Đến năm 2014 thì Nghị định 122/2014/NĐ-CP đã giao cho Thanh tra Sở Y tế chức năng quản lý gồm tất cả lĩnh vực thuộc quản lý của ngành y tế bao gồm:

- Nội dung thanh tra chuyên ngành về lĩnh vực y tế dự phòng, an toàn thực phẩm và môi trường y tế:

(1). Thanh tra chuyên ngành về y tế dự phòng:

a) Thanh tra việc thực hiện quy định về bảo quản, sử dụng vắc xin, sinh phẩm y tế trong dự phòng và điều trị;

b) Thanh tra việc thực hiện các quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đối với hóa chất, chế phẩm diệt côn trùng, diệt khuẩn dùng trong lĩnh vực gia dụng và y tế;

c) Thanh tra việc thực hiện quy định liên quan đến cấp, đình chỉ, thu hồi giấy chứng nhận đăng ký lưu hành và việc thực hiện quy định về thông tin, quảng cáo hóa chất, chế phẩm diệt côn trùng, diệt khuẩn dùng trong lĩnh vực gia dụng và y tế;

d) Thanh tra việc thực hiện các quy định về an toàn sinh học tại phòng xét nghiệm;

đ) Thanh tra việc thực hiện quy định về phòng, chống bệnh truyền nhiễm, bệnh xã hội;

e) Thanh tra việc thực hiện quy định về kiểm dịch y tế biên giới;

g) Thanh tra việc thực hiện quy định về vệ sinh sức khỏe môi trường, vệ sinh sức khỏe lao động, phòng chống bệnh nghề nghiệp, sức khỏe trường học, dinh dưỡng cộng đồng, chất lượng nước uống, nước sinh hoạt;

h) Thanh tra việc thực hiện quy định về hoạt động dự phòng các bệnh không lây nhiễm; việc thực hiện quy định về chế độ chính sách đối với y tế dự phòng;

i) Thanh tra việc thực hiện các quy định về phòng, chống bệnh chưa rõ nguyên nhân.

(2). Thanh tra chuyên ngành về an toàn thực phẩm:

a) Thanh tra việc thực hiện các quy chuẩn kỹ thuật, quy định về an toàn thực phẩm do cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ban hành đối với nhập khẩu, sản xuất, kinh doanh thực phẩm và sản phẩm thực phẩm do cơ quan

quản lý nhà nước có thẩm quyền ban hành thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Y tế;

b) Thanh tra việc thực hiện các tiêu chuẩn có liên quan đến an toàn thực phẩm do tổ chức, cá nhân sản xuất công bố áp dụng đối với sản xuất, kinh doanh thực phẩm và sản phẩm thực phẩm;

c) Thanh tra việc thực hiện quy định về quảng cáo, ghi nhãn đối với thực phẩm thuộc phạm vi quản lý của Bộ Y tế;

d) Thanh tra việc thực hiện quy định về chứng nhận hợp quy, kiểm nghiệm an toàn thực phẩm và các quy định khác của pháp luật về an toàn thực phẩm;

đ) Thanh tra đột xuất đối với toàn bộ quá trình sản xuất, xuất khẩu, nhập khẩu, kinh doanh thực phẩm thuộc phạm vi quản lý của các bộ khác theo quy định tại Khoản 3 Điều 26 Nghị định số 38/2012/NĐ-CP ngày 25 tháng 4 năm 2012 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật An toàn thực phẩm.

(3). Thanh tra chuyên ngành về môi trường y tế:

a) Thanh tra việc thực hiện quy định về quản lý chất thải y tế và an toàn bức xạ;

b) Thanh tra việc thực hiện quy định về bảo vệ môi trường trong hoạt động mai táng, hỏa táng và chất lượng môi trường y tế;

c) Thanh tra việc thực hiện các quy định về bảo vệ môi trường trong hoạt động y tế.

- Nội dung thanh tra chuyên ngành về lĩnh vực khám bệnh, chữa bệnh, y dược cổ truyền và bảo hiểm y tế

(1). Thanh tra chuyên ngành về khám bệnh, chữa bệnh

a) Thanh tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về lĩnh vực khám bệnh, chữa bệnh;

b) Thanh tra việc thực hiện quy chế, quy trình, hướng dẫn về chuyên môn, kỹ thuật và quy tắc quản lý chuyên ngành lĩnh vực khám, chữa bệnh;

c) Thanh tra việc cấp, thu hồi chứng chỉ hành nghề đối với người hành nghề khám bệnh, chữa bệnh, giấy phép hoạt động đối với cơ sở khám bệnh, chữa bệnh;

d) Thanh tra việc thực hiện quy định về thông tin, quảng cáo khám bệnh, chữa bệnh;

đ) Thanh tra việc thực hiện các quy trình, quy định về phục hồi chức năng, giám định pháp y, pháp y tâm thần, giám định y khoa, khám sức khỏe và dịch vụ xoa bóp, bấm huyệt, phẫu thuật thẩm mỹ;

e) Thanh tra việc thực hiện quy định về quản lý chất lượng xét nghiệm; quy định về dinh dưỡng, tiết chế người bệnh;

g) Thanh tra việc thực hiện quy định về ứng dụng bức xạ ion hóa trong khám, chữa bệnh.

(2). Thanh tra chuyên ngành về y, dược cổ truyền:

a) Thanh tra việc thực hiện quy định về quy chế chuyên môn trong khám, chữa bệnh bằng y học cổ truyền;

b) Thanh tra việc thực hiện quy định về thông tin, quảng cáo các nội dung về khám, chữa bệnh bằng y học cổ truyền;

c) Thanh tra việc thực hiện các quy trình, quy định về khám, chữa bệnh bằng y học cổ truyền;

d) Thanh tra việc thực hiện quy định về sử dụng hợp lý, an toàn hiệu quả dược liệu, thuốc đông y, thuốc từ dược liệu tại các cơ sở khám, chữa bệnh y học cổ truyền.

(3). Thanh tra chuyên ngành về bảo hiểm y tế:

a) Thanh tra việc thực hiện quy định về đối tượng, mức đóng và phương thức đóng của người tham gia bảo hiểm y tế;

- b) Thanh tra việc thực hiện quy định về mức hưởng bảo hiểm y tế;
- c) Thanh tra việc thực hiện quy định về tổ chức khám bệnh, chữa bệnh bảo hiểm y tế;
- d) Thanh tra việc thực hiện quy định về hợp đồng khám bệnh, chữa bệnh; thủ tục khám bệnh, chữa bệnh bảo hiểm y tế; giám định bảo hiểm y tế;
- đ) Thanh tra việc thực hiện quy định về thanh toán chi phí khám bệnh, chữa bệnh giữa Bảo hiểm xã hội với cơ sở y tế;
- e) Thanh tra việc thực hiện quy định về thanh toán trực tiếp chi phí khám bệnh, chữa bệnh giữa Bảo hiểm y tế và người tham gia bảo hiểm y tế.

- Nội dung thanh tra chuyên ngành về lĩnh vực dược, mỹ phẩm, trang thiết bị y tế

(1). Thanh tra chuyên ngành về dược:

- a) Thanh tra việc thực hiện quy định về quy chế chuyên môn dược và các hoạt động về sản xuất, nhập khẩu, kinh doanh thuốc;
- b) Thanh tra việc thực hiện quy định về quản lý thuốc gây nghiện, thuốc hướng tâm thần và tiền chất dùng làm thuốc và thuốc phóng xạ;
- c) Thanh tra việc thực hiện quy định về quản lý giá thuốc;
- d) Thanh tra việc thực hiện quy định về quản lý chất lượng thuốc và phòng, chống thuốc giả, thuốc kém chất lượng, thuốc không được phép lưu hành;
- đ) Thanh tra việc thực hiện quy định về thông tin, quảng cáo thuốc; việc thực hiện quy định về đăng ký lưu hành thuốc;
- e) Thanh tra việc thực hiện quy định về đảm bảo cung ứng, đấu thầu, mua thuốc tại các cơ sở khám, chữa bệnh;
- g) Thanh tra việc thực hiện và duy trì các điều kiện kinh doanh thuốc;
- h) Thanh tra việc thực hiện quy định về nhà thuốc bệnh viện.

(2). Thanh tra chuyên ngành về mỹ phẩm:

- a) Thanh tra việc thực hiện nguyên tắc, tiêu chuẩn thực hành tốt sản xuất mỹ phẩm;
- b) Thanh tra việc thực hiện quy định về công bố sản phẩm mỹ phẩm;
- c) Thanh tra việc thực hiện quy định về nhập khẩu, bán buôn, bán lẻ mỹ phẩm;
- d) Thanh tra việc thực hiện quy định về hồ sơ thông tin sản phẩm mỹ phẩm (PIF) theo quy định;
- đ) Thanh tra việc thực hiện quy định về thông tin, quảng cáo, ghi nhãn mỹ phẩm.

(3). Thanh tra chuyên ngành về trang thiết bị y tế:

- a) Thanh tra việc thực hiện quy định về sản xuất, nhập khẩu, kinh doanh trang thiết bị y tế;
- b) Thanh tra việc thực hiện quy định về thông tin, quảng cáo trang thiết bị y tế;
- c) Thanh tra việc thực hiện quy định về công bố tiêu chuẩn sản phẩm trang thiết bị y tế;
- d) Thanh tra việc thực hiện quy định về đấu thầu, mua sắm, sử dụng trang thiết bị y tế tại các cơ sở y tế công lập.

- Nội dung thanh tra chuyên ngành về lĩnh vực dân số - kế hoạch hóa gia đình

(1). Thanh tra việc triển khai, thực hiện chính sách, pháp luật về chương trình mục tiêu quốc gia, đề án, dự án, mô hình về dân số - kế hoạch hóa gia đình, bao gồm các lĩnh vực: quy mô dân số, cơ cấu dân số, chất lượng dân số, các hoạt động dịch vụ công về dân số - kế hoạch hóa gia đình.

(2). Thanh tra việc thực hiện các quy định, hướng dẫn của các cấp có thẩm quyền về Chương trình mục tiêu quốc gia dân số - kế hoạch hóa gia đình.

(3). Thanh tra việc thực hiện quy định về nghiêm cấm lựa chọn giới tính thai nhi dưới mọi hình thức; các quy định của pháp luật để đảm bảo cân bằng giới tính theo quy luật sinh sản tự nhiên.

(4). Thanh tra việc thực hiện các quy định về quản lý và sử dụng các phương tiện tránh thai.

(5). Thanh tra việc thực hiện các quy định, hướng dẫn về sàng lọc trước sinh và sơ sinh.

(6). Thanh tra việc quản lý và sử dụng trang thiết bị chuyên ngành phục vụ Chương trình mục tiêu quốc gia dân số - kế hoạch hóa gia đình.

(7). Thanh tra việc thực hiện các quy trình, hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ về dân số - kế hoạch hóa gia đình.

Bên cạnh đó, Thanh tra Sở Y tế TP.HCM còn thực hiện nhiệm vụ của Thanh tra nhà nước: thanh tra hành chính, giải quyết khiếu nại, tố cáo, đơn thư, đường dây nóng, công tác phòng chống tham nhũng ... Riêng lĩnh vực tư nhân mà Sở Y tế TP.HCM phải quản lý gồm hơn 14.000 cơ sở y tế tư nhân (5.663 cơ sở khám bệnh, chữa bệnh tư nhân và 8.504 cơ sở kinh doanh thuốc) cùng 55.931 cơ sở sản xuất, chế biến, kinh doanh thực phẩm do cấp sở cấp phép. Địa bàn quản lý trải rộng trên diện tích 2.056 km² với 24 quận huyện. Hàng năm ngành y tế Thành phố khám và điều trị cho hơn 30 triệu lượt bệnh nhân, trong đó có 40% - 60% người bệnh đến từ các tỉnh khu vực phía Nam và các tỉnh miền Trung. Số liệu khám chữa bệnh năm 2016: 35.472.946 lượt ngoại trú và 1.776.339 lượt nội trú.

1.10.2. Yếu tố số lượng cán bộ thanh tra y tế

Số lượng thanh tra y tế hiện nay trên cả nước nói chung được phân bổ không theo bất cứ một tiêu chuẩn định biên nào, dẫn đến sự không đồng bộ về số lượng và chất lượng nếu so sánh với khối lượng công việc phát sinh trên mỗi địa bàn.

Theo báo cáo của Sở y tế TP.HCM tại thời điểm năm 2016 (tính đến 31/12/2016), tình hình của mạng lưới y tế thành phố HCM như sau:

(1). Về nhân lực chuyên môn y tế

+ Tổng số bác sĩ có 13.358 người, đạt 16,07 bác sĩ /10.000 dân (trong đó: Bệnh viện thuộc Bộ-Ngành quản lý 2.510 người; Bệnh viện, Trung tâm thuộc Thành phố quản lý: 5.246 người; Bệnh viện, Trung tâm thuộc Quận/Huyện quản lý 2.611; Bệnh viện ngoài công lập và Phòng khám đa khoa: 2.380 người; Bác sĩ mới tốt nghiệp ra trường năm 2016 là 611 người).

+ Dược sĩ có 7.678 người, đạt 9,23 dược sĩ/10.000 dân (trong đó: Khối Sản xuất kinh doanh dược 6.735 người; Khối dược bệnh viện 881 người; Khối Quản lý nhà nước 62 người).

+ Điều dưỡng có 27.654 đạt 33,26 điều dưỡng /10.000 dân.

+ Thanh tra y tế có 41 người, đạt 0,5 thanh tra/10.000 dân.

(2). Về cơ sở điều trị:

Năm 2016, thành phố có 114 bệnh viện với 38.163 giường bệnh thực kê, đạt tỷ lệ 46,09 giường bệnh/10.000 dân (*dự ước dân số thường trú của thành phố là 8,28 triệu – theo số liệu của Cục thống kê*). Trong đó:

+ 32 bệnh viện đa khoa, chuyên khoa thuộc ngành y tế thành phố với 22.895 giường bệnh

+ 12 bệnh viện thuộc bộ ngành với 6.360 giường bệnh.

+ 23 bệnh viện quận, huyện với 4.712 giường bệnh.

+ 47 bệnh viện tư nhân với 4.196 giường bệnh

+ 196 phòng khám đa khoa tư nhân; 319 Phòng khám tại Trạm Y tế; 219 phòng khám Bác sỹ gia đình; 5.663 cơ sở khám bệnh, chữa bệnh tư nhân đã được cấp phép.

- Cơ sở dự phòng: gồm 11 trung tâm chuyên ngành thuộc hệ dự phòng; 02 Chi cục; 24 trung tâm y tế dự phòng quận huyện, 319 trạm y tế.

(3). Về số lượng cán bộ thanh tra y tế:

Số lượng cán bộ làm công tác thanh tra y tế ở Việt Nam đã được tăng cường rất nhiều: năm 2011 cả nước có 210 cán bộ thanh tra y tế, đến năm 2013 tăng lên 290 và đến cuối năm 2017 là 317 (cơ quan Thanh tra Bộ Y tế 42 và các Thanh tra Sở Y tế 275). Tuy nhiên, số lượng cán bộ làm công tác thanh tra y tế ở Việt Nam còn khá mỏng về số lượng trước quy mô và khối lượng công việc phải quản lý. Riêng tại thủ đô Bangkok của Thái Lan thì lĩnh vực thanh tra an toàn thực phẩm đã có đến 500 nhân sự.

Bảng 2.1: Thanh tra Sở Y tế các tỉnh, thành phố trực thuộc TW 2017

STT	63 tỉnh, thành	Chánh Thanh tra	Phó Chánh Thanh tra	Thanh tra viên chính	Thanh tra viên	Chuyên viên		Tổng cộng	Tỉ lệ %
						Công chức	Hợp đồng		
01	Hà Nội	01	03	0	10	0	0	14	5.10
02	Hải Phòng	01	01	0	02	0	0	4	1.45
03	Đà Nẵng	01	01	0	02	0	0	4	1.45
04	HCM	01	03	0	37	0	0	41	14.91
05	An Giang	01	01	0	04	0	0	6	2.18
06	Bà Rịa – Vũng Tàu	01	01	0	01	0	0	3	1.09
07	Bắc Giang	01	02	0	01	0	0	4	1.45
08	Bắc Kạn	01	0	0	02	0	0	3	1.09
09	Bạc Liêu	01	02	0	0	0	01	4	1.45
10	Bắc Ninh	01	01	0	01	0	0	3	1.09
11	Bến Tre	01	01	0	01	0	0	3	1.09
12	Bình Định	01	01	0	01	0	0	3	1.09
13	Bình Dương	01	01	0	01	0	0	3	1.09

14	Bình Phước	01	01	0	02	0	0	4	1.45
15	Bình Thuận	01	02	0	01	0	0	4	1.45
16	Cà Mau	01	01	0	0	01	0	3	1.09
17	Cần Thơ	01	02	0	01	0	0	4	1.45
18	Cao Bằng	01	01	0	01	0	0	3	1.09
19	Đắk Lắk	01	02	0	02	0	0	5	1.83
20	Đắk Nông	01	0	0	01	01	0	3	1.09
21	Điện Biên	01	0	0	01	0	0	2	0.73
22	Đồng Nai	01	02	0	02	0	0	5	1.83
23	Đồng Tháp	01	01	0	02	0	0	4	1.45
24	Gia Lai	01	01	0	01	0	0	3	1.09
25	Hà Giang	01	0	0	01	01	0	3	1.09
26	Hà Nam	01	01	0	01	0	0	3	1.09
27	Hà Tĩnh	01	0	01	0	01	0	3	1.09
28	Hải Dương	01	02	0	0	0	0	3	1.09
29	Hậu Giang	01	01	0	01	0	0	3	1.09
30	Hòa Bình	01	01	0	0	01	0	3	1.09
31	Hưng Yên	01	01	0	01	0	0	3	1.09
32	Khánh Hòa	01	01	0	03	0	0	5	1.83
33	Kiên Giang	01	01	0	02	0	0	4	1.45
34	Kon Tum	01	01	0	0	01	0	3	1.09
35	Lai Châu	0	01	0	02	0	0	3	1.09
36	Lâm Đồng	01	01	0	0	01	0	3	1.09
37	Lạng Sơn	01	01	0	0	02	0	4	1.45
38	Lào Cai	01	0	0	01	02	0	4	1.45
39	Long An	01	01	0	01	0	0	3	1.09
40	Nam Định	01	01	0	01	0	0	3	1.09

41	Nghệ An	0	02	0	02	0	0	5	1.83
42	Ninh Bình	01	02	0	02	0	0	5	1.83
43	Ninh Thuận	01	01	02	0	0	0	4	1.45
44	Phú Thọ	01	01	0	02	0	0	4	1.45
45	Phú Yên	01	01	0	01	0	0	3	1.09
46	Quảng Bình	01	02	0	01	0	0	4	1.45
47	Quảng Nam	01	01	0	0	02	0	4	1.45
48	Quảng Ngãi	01	01	0	01	01	0	4	1.45
49	Quảng Ninh	01	02	0	0	0	0	3	1.09
50	Quảng Trị	01	0	0	02	0	0	3	1.09
51	Sóc Trăng	01	02	0	01	0	0	4	1.45
52	Sơn La	0	01	0	01	0	0	2	0.73
53	Tây Ninh	0	02	0	0	0	0	2	0.73
54	Thái Bình	01	0	0	01	02	0	4	1.45
55	Thái Nguyên	01	01	0	01	0	0	3	1.09
56	Thanh Hóa	01	01	01	03	0	0	6	2.18
57	Thừa Thiên Huế	01	02	0	01	0	0	4	1.45
58	Tiền Giang	01	01	0	02	01	0	5	1.83
59	Trà Vinh	01	01	0	03	0	0	5	1.83
60	Tuyên Quang	01	0	0	01	0	0	2	0.73
61	Vĩnh Long	01	0	0	02	0	0	3	1.09
62	Vĩnh Phúc	01	01	0	0	01	0	3	1.09
63	Yên Bái	01	02	0	02	0	0	5	1.83
	TỔNG CỘNG							275	100

(Nguồn: Số liệu tác giả thu thập và tổng hợp từ thanh tra sở y tế tỉnh thành)

Quan sát bảng 2.1, chúng ta dễ nhận thấy việc bố trí số lượng thanh tra y tế tại các Sở Y tế địa phương không theo quy luật liên quan đến dân số, điều kiện địa lý, số cơ sở quản lý,... mà theo bộ phận của Sở Y tế. Thông thường mỗi Sở Y tế bố trí cơ quan thanh tra y tế có 3 – 4 nhân sự, trong đó có một chánh thanh tra và ít nhất một phó chánh thanh tra. Cá biệt như Thanh tra Sở Y tế tỉnh Tuyên Quang chỉ có một chánh thanh tra và một thanh tra viên. Riêng thanh tra Sở Y tế Hà Nội có 14 nhân sự và TP.HCM có 41 nhân sự (năm 2012 có 45 nhân sự). Không thể phủ nhận được số lượng nhân sự làm công tác thanh tra ảnh hưởng nhiều đến tổ chức và hoạt động của thanh tra y tế các địa phương. Riêng tại TP.HCM thì số lượng cán bộ làm công tác thanh tra có liên quan mật thiết đến việc thực hiện nhiệm vụ của thanh tra y tế được cấp trên giao.

1.10.3. Yếu tố năng lực cán bộ thanh tra y tế

Hoạt động tuân theo pháp luật là yêu cầu cơ bản, quan trọng đối với tất cả các hoạt động của cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức nhân viên nhà nước nói chung cũng như đối với thanh tra. Hoạt động phải tuân theo pháp luật thể hiện quan điểm của Đảng, Nhà nước và Chủ tịch Hồ Chí Minh về xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Theo đó “Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Mọi cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, mọi công dân có nghĩa vụ chấp hành hiến pháp và pháp luật”. Đối với công tác thanh tra, yêu cầu này có tính xuyên suốt trong quá trình hoạt động thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo. “Hoạt động thanh tra tuân theo pháp luật” là yêu cầu đầu tiên và trước hết đối với cán bộ, thanh tra viên trong hoạt động thanh tra.

Thanh tra là công cụ của quản lý; là một trong ba yếu tố đảm bảo sự thành công hay thất bại của chủ trương, chính sách, pháp luật đã ban hành; là một biện pháp quan trọng đảm bảo chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước được chấp hành nghiêm chỉnh. Các cơ quan thanh tra nhà

nước và cán bộ, thanh tra viên trong suốt quá trình hoạt động không những phải tuân theo đúng các quy định của Luật Thanh tra và các văn bản pháp luật khác hướng dẫn thi hành về thẩm quyền, quyền hạn, trình tự, thủ tục... trong tổ chức, chỉ đạo và thực hiện hoạt động thanh tra; mà còn phải tuân thủ các quy định của các pháp luật khác có liên quan đến công tác thanh tra, các văn bản pháp luật có liên quan đến nội dung thanh tra...

Như đã trình bày ở trên, lực lượng thanh tra y tế là thanh tra chuyên ngành, trong đó ngoài hiểu biết, kiến thức cơ bản về quyền và nghĩa vụ thanh tra, các thanh tra y tế còn đòi hỏi phải có trình độ chuyên môn nhất định về lĩnh vực mà mình quản lý. Theo thống kê thì 100% cán bộ thanh tra y tế có trình độ đại học, trong đó có 30% có trình độ sau đại học. Đối với cán bộ thanh tra y tế việc hiểu biết kiến thức chuyên ngành y tế là hết sức cần thiết khi đi thanh kiểm tra, nếu không sẽ không thể hiểu được các diễn biến, cách thức làm việc của các nhà chuyên môn và cũng không làm được việc giải thích pháp luật của chuyên ngành y tế. Nhiều vấn đề liên quan đến hồ sơ bệnh án y khoa sẽ phải cần đến kiến thức y khoa mới có thể tìm đúng chỗ, đọc và hiểu được việc thực hiện. Ngược lại, nếu một nhà chuyên môn (bác sĩ, dược sĩ) không được trang bị kiến thức luật sẽ khó có thể làm tốt công tác thanh tra dù chắc chắn được tham dự khóa đào tạo thanh tra viên (trong thời gian 01 tháng). Thanh tra y tế nếu có được trình độ chuyên môn luật của chương trình cử nhân hoặc trung cấp Luật sẽ vững vàng hơn trong xem xét, chỉ ra sai phạm và xử lý. Đối với lĩnh vực quản lý hành nghề y tế tư nhân, quan hệ giữa cơ quan quản lý và cơ sở y tế được chi phối bởi pháp luật về dân sự. Thanh tra Sở Y tế luôn đối diện với các vụ khởi kiện hành chính hoặc dân sự tại Tòa án xuất phát từ hoạt động nghiệp vụ của mình. Ngoài nhiệm vụ được giao trong các quy định thì Thanh tra Sở Y tế thường được giao cả công tác pháp chế của cơ quan Sở Y tế và đại diện cho Sở Y tế trong các vụ khiếu nại hành chính,

khiếu nại dân sự ở Tòa án. Với chương trình đào tạo thanh tra viên chung hiện nay đã không đáp ứng được yêu cầu về chuyên môn luật của các cán bộ làm công tác thanh tra y tế (trừ những người đã có bằng trung cấp hoặc cử nhân luật).

1.10.4. Quy phạm pháp luật chuyên ngành

Nhiệm vụ của cơ quan thanh tra Sở Y tế là thanh, kiểm tra việc chấp hành các quy định của ngành trong quá trình hoạt động của các cơ sở y tế. Đến nay, ngành y tế đã ban hành rất nhiều văn bản QPPL để chỉ đạo, hướng dẫn... các hoạt động ngoài Quy chế bệnh viện ban hành năm 1997. Phạm vi điều chỉnh của pháp luật y tế gồm các lĩnh vực sau:

- Những bảo đảm pháp luật, trách nhiệm pháp lý liên quan đến sức khỏe
- Sức khỏe liên quan đến các công ước, điều ước quốc tế và các hình thức tương tự.
- Quy định các hệ thống chăm sóc sức khỏe
- Tổ chức hệ thống y tế
- Kinh tế y tế
- Mối quan hệ phối hợp
- Sự tham gia của cộng đồng
- Nghiên cứu sức khỏe và giáo dục sức khỏe
- Nhân lực y tế
- Kiểm soát bệnh và chăm sóc sức khỏe
- Y tế công cộng
- Sức khỏe và phúc lợi gia đình
- Sức khỏe sinh sản
- Chính sách sức khỏe cho các đối tượng đặc biệt
- Sức khỏe tâm thần

- Sức khoẻ răng miệng
- Kiểm soát chất cồn, thuốc gây nghiện và thuốc lá
- Y đức, trách nhiệm chuyên môn
- Hiến, lấy, ghép mô, bộ phận cơ thể người và vấn đề chuyên môn
- Dinh dưỡng và an toàn vệ sinh thực phẩm
- Chât độc, thuốc trừ sâu và chất thải y tế
- Sức khoẻ, vệ sinh lao động
- Sức khoẻ cộng đồng
- Sức khoẻ môi trường
- An toàn bức xạ trong y tế
- Phòng, chống tai nạn thương tích
- Phòng chống các bệnh truyền nhiễm
- Điều dưỡng và phục hồi chức năng
- Thông tin và thống kê y tế.
- Quảng cáo trong y tế.

Đối với thanh tra y tế, do tác động đến nhiều lĩnh vực hoạt động của ngành nên hiện nay trình tự, thủ tục (hay nói cách khác là quy trình thanh tra y tế) được điều chỉnh bởi các quyết định do Bộ y tế ban hành như:

- Quyết định 5333/QĐ-BYT năm 2009 ban hành Quy trình thanh tra Y tế Trường học do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 7115/QĐ-BYT năm 2016 về Quy trình thanh tra trang thiết bị y tế do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 4308/QĐ-BYT năm 2009 ban hành Quy trình thanh tra trang thiết bị y tế do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 55/QĐ-BYT năm 2017 về Quy trình tiến hành cho một cuộc thanh tra trách nhiệm về giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực y tế do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;

- Quyết định 4988/QĐ-BYT năm 2016 về Quy trình thanh tra an toàn thực phẩm do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 277/QĐ-BYT năm 2013 Quy trình thanh tra về Quản lý chất thải y tế do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 6326/QĐ-BYT năm 2016 về Bảng kiểm tra Y tế dự phòng do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 5026/QĐ-BYT năm 2009 ban hành hướng dẫn Quy trình thanh tra Dược do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 2188/QĐ-BYT năm 2012 sửa đổi quy trình thanh tra dược do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 3745/QĐ-BYT năm 2012 về Quy trình và Nội dung thanh tra thực hiện chính sách bảo hiểm y tế tại cơ sở khám, chữa bệnh do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;
- Quyết định 4265/QĐ-BYT năm 2009 ban hành Quy trình thanh tra mỹ phẩm do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành;

Như vậy đối với cán bộ làm công tác thanh tra y tế ngoài kiến thức chuyên môn y tế còn phải nắm bắt rất nhiều về pháp luật chuyên ngành y và pháp luật chuyên ngành thanh tra y tế. Nếu không đủ nhân lực để có thể chia lĩnh vực chuyên sâu thì việc tiếp cận và nắm được tất cả vấn đề liên quan trong công tác thanh tra y tế cũng là việc rất khó khăn. Ở những Sở Y tế địa phương chỉ bố trí vài người làm công tác thanh tra thì khó tránh khỏi khó khăn khi tham mưu lãnh đạo Sở Y tế giải quyết các vấn đề phát sinh trong hoạt động QLNN về y tế.

Chương 2

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA Y TẾ TRÊN ĐỊA BÀN TP HỒ CHÍ MINH

2.1. Tổ chức và hoạt động thanh tra y tế trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh

2.1.1. Về cơ cấu tổ chức

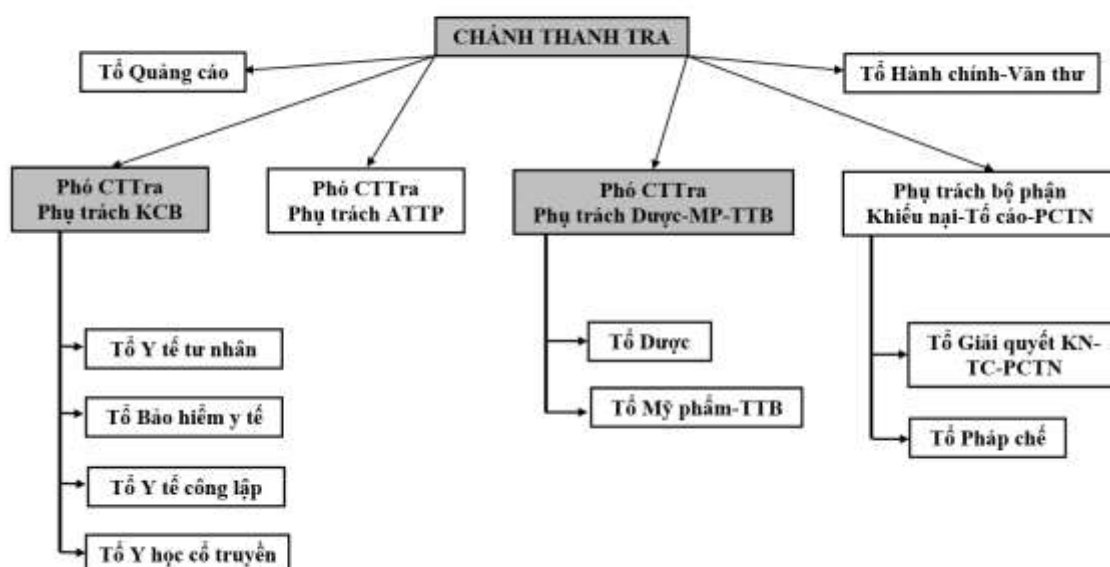
Thanh tra Sở Y tế TP.HCM có 45 nhân sự vào năm 2012 nhưng đến năm 2017 còn lại 41 do công tác cán bộ của Sở.

Cơ cấu các bộ phận Thanh tra Sở Y tế TP.HCM với tổng số 41 nhân sự gồm:

- + 01 chánh thanh tra, 03 phó chánh thanh tra và 37 cán bộ thanh tra.
- + Bộ phận khám chữa bệnh: 09 (trong đó có 03 bác sĩ).
- + Bộ phận Dược - TTB - Mỹ phẩm: 07 (trong đó có 05 dược sĩ).
- + Bộ phận KN-TC-PCTN: 04.
- + Bộ phận ATTP: 20 (gồm kỹ sư, cử nhân chuyên ngành thực phẩm).

Sơ đồ 2.1: Tổ chức cơ quan thanh tra Sở Y tế TP.HCM

SƠ ĐỒ TỔ CHỨC THANH TRA SỞ Y TẾ



Nguồn: Website Thanh tra Sở y tế TP.HCM

Dù Thanh tra Sở Y tế nói chung và Thanh tra Sở Y tế TP.HCM nói riêng được xem là một cơ quan có con dấu và tài khoản riêng, hoạt động theo chế độ thủ trưởng nhưng trong thực tế thì đây là một tổ chức chưa hoàn chỉnh về hành chính. Tất cả thành viên của thanh tra Sở Y tế đều được bổ nhiệm chức danh “thanh tra viên” và thực nhiệm nghĩa vụ, chức năng theo Luật Thanh tra. Thực tế, hoạt động của một cơ quan thanh tra Sở như một cơ quan hành chính thu nhỏ (tiếp nhận, xử lý và phát hành văn bản). Thanh tra Sở Y tế phân chia các bộ phận, tổ chức năng nhằm mục đích thực hiện các nhiệm vụ cơ bản của luật nhưng thực tế một người có thể phải kiêm nhiệm ở nhiều tổ. Một số tổ chỉ có người chịu trách nhiệm đầu mối cho công việc để xây dựng kế hoạch, tổ chức thực hiện, báo cáo. Trong quá trình thực hiện đoàn thanh tra (nhất là trường hợp đột xuất) thì điều động một cách tổng hợp không phân biệt bộ phận. Công việc của bộ phận văn thư cũng thay phiên người ở các bộ phận thực hiện vì thế hàm chứa nhiều rủi ro.

Đối với một số lĩnh vực khác như y tế dự phòng, môi trường, dân số ... thì Thanh tra Sở Y tế TP.HCM chỉ làm theo chuyên đề và không thể quản lý thường xuyên do không đủ nhân lực. Các cơ quan hành chính nhà nước hiện phải thực hiện chủ trương tinh giảm biên chế và Thanh tra Sở Y tế TP.HCM cũng phải thực hiện. Từ năm 2012 với 45 nhân sự đến 2017 giảm còn 41 và theo kế hoạch hàng năm phải giảm 10% biên chế. Dự kiến số lượng sẽ giảm dần như các tỉnh thành khác. Riêng ở các Sở Y tế địa phương khác thì số lượng cán bộ thanh tra đã ở mức tối thiểu nên không thể giảm thêm.

Thanh tra Sở Y tế các địa phương đối diện với việc biến động nhân sự thường xuyên ở cấp lãnh đạo thanh tra cũng như thanh tra viên liên quan đến công tác luân chuyển cán bộ và chuyển đổi vị trí công tác. Tại Sở Y tế TP.HCM, theo kế hoạch thì sẽ chuyển đổi vị trí việc làm đối với những thanh tra viên là dược sĩ, bác sĩ có thời gian công tác trên 5 năm. Những thanh tra

viên này sẽ được bãi miễn chức danh để sang các phòng chuyên môn khác và một số công chức chuyên môn sẽ chuyển đến thanh tra. Việc này gây ra tình trạng thiếu kinh nghiệm của thanh tra viên là bác sĩ, dược sĩ. Việc biến đổi nhân sự của cơ quan thanh tra Sở Y tế gây khó khăn cho công tác đào tạo, khó có khả năng tăng cường năng lực cho thanh tra y tế trong thời gian ngắn. Dù tăng cường đào tạo bằng 2 cử nhân luật cho các thanh tra viên Sở Y tế TP.HCM nhưng đến nay chỉ có khoảng 50% đạt tiêu chí này, hiện cơ quan thanh tra có 05 thạc sĩ luật học. Một khó khăn trong tăng cường năng lực cho thanh tra viên y tế là các thanh tra viên là bác sĩ, dược sĩ chỉ tập trung vào học sau đại học về chuyên ngành và không mong muốn học bằng 2 cử nhân luật (hiện chỉ có 01 bác sĩ và 01 dược sĩ có bằng 2 cử nhân luật). Điều này dẫn đến việc vận dụng pháp luật trong quá trình thanh kiểm tra chuyên môn còn hạn chế, ảnh hưởng ít nhiều đến chất lượng và kết quả xử lý công việc.

2.1.2. Về hiệu quả hoạt động

Nếu tính trên tỉ lệ dân số thường trú là 8,28 triệu dân thì tỉ lệ phân bố là 0,5 thanh tra y tế/10.000 dân tại TP.HCM. Đó là chưa xem xét đến khối lượng, nội dung thanh tra vì thanh tra y tế bị phân mảnh rất nhiều, bao gồm thanh tra tất cả các lĩnh vực chuyên môn liên quan đến chăm sóc sức khỏe người dân, từ an toàn vệ sinh thực phẩm, khám, chữa bệnh, dược phẩm, y tế dự phòng, từ y tế công đến y tế tư nhân, thậm chí kể cả việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hay phòng chống tham nhũng trên toàn địa bàn TP.HCM trong lĩnh vực y tế. Tuy nhiên, bằng thực tiễn công việc thì số lượng cán bộ thanh tra y tế TP.HCM chưa đáp ứng được nhu cầu công việc, với nỗ lực tối đa thì hàng năm Thanh tra Sở Y tế chỉ có thể kiểm tra khoảng 50-60% số cơ sở y tế tư nhân trên địa bàn và thanh tra toàn diện theo kế hoạch 2-3 đơn vị trực thuộc.

Bảng 2.2: So sánh thanh kiểm tra và xử lý VPHC của Thanh tra Sở Y tế TP.HCM năm 2015-2016 (trừ lĩnh vực ATTP)

Nội dung	Năm 2016	Năm 2015
Tổng số cơ sở kiểm tra	8.622	8.570
Tổng số cơ sở vi phạm	797	765
Số cơ sở phạt tiền	614	532
Số cơ sở nhắc nhở	106	134
Số cơ sở bị đình chỉ	40	37
Tổng số tiền phạt	9.566.000.00	7.211.250.000

Nguồn: Báo cáo tổng kết 2015-2016, Sở y tế TP.HCM)

Theo số liệu bảng 2.2, năm 2016 Thanh tra Sở Y tế thanh kiểm tra tổng cộng 8.622 lượt các cơ sở y dược tư nhân (khám chữa bệnh: 2.954; dược: 5.642; mỹ phẩm 26), chiếm hơn 61% số cơ sở y tế tư nhân trên địa bàn, có 797 cơ sở vi phạm (chiếm 9,24% số cơ sở được kiểm tra).

Bảng 2.3: Thanh kiểm tra trong từng lĩnh vực năm 2016.

NỘI DUNG	KHÁM CHỮA BỆNH		DƯỢC		MỸ PHẨM
	Y	YHCT	TÂN DUỢC	YHCT	
Số cơ sở kiểm tra	2.776	178	5.505	137	26
Số cơ sở vi phạm	264	28	470	18	17
Phạt tiền	162	12	407	17	16

Nguồn: Báo cáo tổng kết Thanh tra Sở y tế TP.HCM 2016

Qua số liệu thống kê về số lượng cán bộ thanh tra y tế tại các Sở Y tế, chúng ta thấy thanh tra y tế tại TP.HCM có số lượng đông nhất so với các Sở Y tế tỉnh, thành khác. Tổng số lượng chiếm gần 15% số lượng thanh tra y tế các tỉnh, thành cả nước. Tuy nhiên, nếu xét riêng về số lượng cơ sở y tế tư nhân trên địa bàn thì tỉ lệ cơ sở trên mỗi cán bộ thanh tra là rất thấp, cụ thể mỗi thanh tra y tế phụ trách đến 345,5 cơ sở y tế tư nhân. Còn nếu tính cả 55.931 cơ sở sản xuất, chế biến, kinh doanh thực phẩm do cấp Sở y tế cấp

phép thì mỗi cán bộ thanh tra Sở Y tế TP.HCM chịu trách nhiệm 1.710 cơ sở. Hoặc nói một cách khác, mỗi năm có chính thức khoảng 246 ngày làm việc (sau khi trừ ngày nghỉ cuối tuần và nghỉ lễ) thì nếu mỗi ngày ít nhất đi thanh kiểm tra 01 cơ sở y tế tư nhân thì phải hết 1,5 năm mới đi được 01 lượt/một cơ sở, đó là chưa kể theo quy định thì đoàn thanh tra ít nhất từ 02 thành viên trở lên. Điều đó cho thấy chưa tính đến yếu tố khối lượng và chất lượng công việc, với số lượng thanh tra viên chỉ 41 người phải chịu trách nhiệm kiểm tra giám sát đến hơn 14.000 cơ sở y tế tư nhân và 55.931 cơ sở sản xuất, chế biến, kinh doanh thực phẩm do cấp Sở cấp phép (*số liệu cuối năm 2016*) là một sự chênh lệch quá lớn. Điều này dẫn đến việc thanh tra sẽ bị động về người và thời gian, khó khăn trong phát hiện được các sai sót xảy ra trên địa bàn quá rộng và quá nhiều cơ sở như vậy. Đến cuối năm 2016, cả nước có khoảng 30.000 cơ sở y tế tư nhân được ngành y tế cấp phép hoạt động tức số cơ sở y tế tư nhân tại TP.HCM chiếm khoảng 46% nhưng số lượng cán bộ thanh tra y tế chỉ chiếm 15%.

Bảng 2.4: So sánh tỉ lệ cán bộ thanh tra trên 10.000 dân ở một số tỉnh, thành phố.

STT	Tỉnh, Thành phố	Dân số (triệu người)	Diện tích (Km ²)	Số lượng thanh tra	Tỉ lệ trên 10.000 dân
01	Hà Nội	7,7	3.358,9	14	0,18
02	Hải Phòng	2	1.561,7	4	0,20
03	Đà Nẵng	1	1.284,7	4	0,40
04	HCM	8,3	2.056	41	0,49
05	Bình Dương	2	2.694,4	3	0,15
06	Cần Thơ	1,5	1.439,2	4	0,27

Nguồn: Số liệu thu thập từ thanh tra sở y tế các tỉnh thành

Qua bảng 2.4 chúng ta nhận thấy việc định biên cho lực lượng thanh tra y tế ở các địa phương không theo một tiêu chí nào, tùy thuộc vào từng nơi được duyệt biên chế của cả cơ quan Sở Y tế. Trừ Sở Y tế Hà Nội và TP.HCM có số lượng cán bộ thanh tra nhiều hơn, còn lại phần lớn các địa phương có số lượng cán bộ làm công tác thanh tra từ 3-4 người (bao gồm cả lãnh đạo thanh tra). So với khối lượng công việc mà thanh tra Sở Y tế địa phương được giao thì rất nhỏ nên dẫn đến không thực hiện hoàn toàn.

Đối với Thanh tra Sở Y tế TP.HCM thì chủ yếu tập trung vào quản lý lĩnh vực y tế tư nhân trên địa bàn, công tác đảm bảo ATTP và một phần thanh tra hành chính các đơn vị trực thuộc, bên cạnh đó là việc giải quyết đơn thư. Chúng ta thấy rằng khối lượng công việc mà thanh tra y tế phụ trách là quá nhiều so với số lượng nhân sự được bố trí, ngoài 58 hạng mục thanh tra cụ thể được quy định từ điều 16 đến điều 19 nghị định 122/2014/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của thanh tra y tế, thanh tra y tế còn tham gia các nhiệm vụ khác trong phối hợp liên ngành: văn hóa xã hội, an toàn bức xạ, môi trường, hàng gian hàng giả, đa cấp, tai nạn lao động, an toàn giao thông, ma túy ...

2.2. Những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trong hoạt động thanh tra y tế tại TP. Hồ Chí Minh

2.2.1. Hệ thống văn bản QPPL đối với quản lý nhà nước về Y tế và Thanh tra Y tế còn thiếu và chưa đồng bộ

- Ngoài Quy chế bệnh viện 1997 quy định gần như tất cả các hoạt động chuyên môn trong bệnh viện thì Bộ Y tế đã ban hành nhiều văn bản QPPL để điều chỉnh các hoạt động liên quan đến lĩnh vực y tế như đã nêu. Tuy nhiên dù số lượng được xem là nhiều gây thách thức đối với cán bộ làm công tác thanh tra y tế nhưng thực tế vẫn còn có nhiều vấn đề vẫn chưa có văn bản điều chỉnh hoặc không có quy định gây khó khăn cho hoạt động thanh tra và xử lý:

+ Một số lĩnh vực liên quan đến sức khỏe người dân không được ngành y tế quản lý nhưng UBNDTP giao Sở Y tế xử lý. Chẳng hạn cơ sở bán kính thuốc, xăm phun nghệ thuật trên da, thiết bị trợ thính, kinh doanh shisha ... các cơ sở kinh doanh, cung cấp dịch vụ đang tồn tại trên địa bàn chỉ tuân theo quy định của giấy phép kinh doanh mà không chịu sự giám sát của Sở Y tế. Đối với cơ quan thanh tra y tế chỉ có thể kiểm tra giấy phép kinh doanh mà không thể đối chiếu quy định chuyên môn ngành để xử lý. Nếu một cơ sở xăm phun nghệ thuật trên da mà không thực hiện tốt đảm bảo vô khuẩn thì có thể gây hậu quả tai hại là lan truyền các bệnh truyền nhiễm nguy hiểm (viêm gan virus, nhiễm HIV ...). Nguyên nhân của hiện tượng này thuộc trách nhiệm của Bộ Y tế trong việc ban hành pháp luật có liên quan sau khi có kiến nghị, đề xuất từ thanh tra Sở Y tế địa phương. Ở đây còn liên quan đến quy trình ban hành văn bản VPPL còn đưa đáp ứng nhu cầu của thực tiễn về mặt thời gian.

+ Các quy định chuyên môn đã ban hành nhưng không đầy đủ khiến thực tiễn cơ quan thanh tra không xử lý được. Chẳng hạn luật xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế chỉ xử phạt sai phạm trong kê đơn điều trị nội trú, còn sai phạm trong kê đơn điều trị ngoại trú thì không có chế tài. Đối với những cá nhân có hành vi để vật dụng cho muỗi phát triển gây dịch sốt xuất huyết thì chỉ bị xử phạt khi địa phương đó công bố dịch (trong thực tế thì rất hiếm nơi công bố dịch nên hầu như không xử phạt được). Nguyên nhân của hạn chế này thuộc trách nhiệm của cơ quan ban hành văn bản QPPL đã không dự đoán được các quan hệ pháp luật xảy ra trong thực tế và khi phát hiện ra thì cơ chế sửa chữa, bổ sung không kịp thời.

+ Một số chính sách, chủ trương được đưa ra nhưng lại chưa có những hướng dẫn cụ thể khiến các chủ thể thực hiện khác nhau và thanh tra y tế khó xác định vi phạm. Chẳng hạn chủ trương xã hội hóa y tế, khuyến khích các

đơn vị hợp tác công tư (PPP) nhưng chưa có hướng dẫn về chế độ chính sách đối với viên chức y tế được cử làm việc trong đơn vị hợp tác khiến cho mỗi nơi làm một cách, điều này có thể dẫn đến vi phạm quy định về quản lý viên chức đang có hiệu lực. Nguyên nhân của hạn chế này có liên quan đến sự phối hợp đồng bộ giữa các bộ phận có liên quan ở cơ quan Bộ, cũng như sự phối hợp giữa Bộ Y tế và các bộ ngành có liên quan.

- Một số văn bản QPPL trong lĩnh vực y tế thiếu đồng bộ với nhau khi ban hành. Sự thiếu đồng bộ này xảy ra trong nội bộ của ngành, chẳng hạn: Luật Khám bệnh, chữa bệnh 2009 quy định ở điểm c, khoản 1, điều 43: *“Người chịu trách nhiệm chuyên môn kỹ thuật của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh phải có thời gian hành nghề khám bệnh, chữa bệnh ít nhất là 36 tháng.”* nhưng trong Thông tư 41/2011/TT-BYT tại điểm c, khoản 5, điều 23 quy định *“Người chịu trách nhiệm chuyên môn kỹ thuật của bệnh viện phải đáp ứng các điều kiện sau: là bác sỹ có chứng chỉ hành nghề phù hợp với ít nhất một trong các chuyên khoa mà bệnh viện đăng ký hoạt động; Có thời gian khám bệnh, chữa bệnh ít nhất là 54 tháng. Việc phân công, bổ nhiệm người chịu trách nhiệm chuyên môn kỹ thuật của bệnh viện phải được thể hiện bằng văn bản;”*. Sự không đồng bộ còn thể hiện ở sự không đồng bộ với luật khác, chẳng hạn Luật Khám bệnh, chữa bệnh 2009 tại khoản 13, điều 6 cấm *“Cán bộ, công chức, viên chức y tế thành lập, tham gia thành lập hoặc tham gia quản lý, điều hành bệnh viện tư nhân hoặc cơ sở khám bệnh, chữa bệnh được thành lập và hoạt động theo Luật doanh nghiệp”* nhưng Luật Viên chức 2011 tại khoản 3, điều 14 cho phép viên chức *“Được góp vốn nhưng không tham gia quản lý, điều hành công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty hợp danh, hợp tác xã, bệnh viện tư, trường học tư và tổ chức nghiên cứu khoa học tư”*.

2.2.2. Lực lượng cán bộ Thanh tra Y tế tuy đã được tăng cường nhưng còn thiếu về số lượng

Việc phân bổ biên chế cho cơ quan thanh tra Sở Y tế không căn cứ vào tiêu chí cụ thể nào mà chỉ dựa vào biên chế chung của Sở Y tế là chưa phù hợp với thực tiễn. Cần thiết phải dựa vào chức năng, nhiệm vụ được giao cụ thể để định biên. Dù thực hiện đề án vị trí việc làm nhưng thực tiễn chưa được thực hiện hoàn chỉnh và đúng bản chất nên dẫn đến việc thiếu hụt số lượng thanh tra viên y tế và việc thiếu hụt này còn tiếp diễn với kế hoạch tinh giảm biên chế hiện nay. Nguyên nhân của vấn đề này có liên quan đến quy hoạch của mạng lưới thanh tra y tế các địa phương theo ngành dọc của Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Bộ Y tế.

2.2.3. Năng lực nghiệp vụ của Thanh tra y tế dù có tiến bộ nhưng vẫn chưa đáp ứng với tình hình thực tế và thường xuyên thay đổi

Hiện nay rất khó bố trí các bác sĩ, dược sĩ làm công tác thanh tra y tế vì có sự chênh lệch về thu nhập, khó khăn nghề nghiệp, căng thẳng ... so với công tác chuyên môn nên càng lúc càng giảm sút chất lượng nhân sự. Bên cạnh đó là hạn chế trong việc trang bị kiến thức luật chính quy cho các thanh tra viên y tế đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của công tác thanh tra. Việc tổ chức đào tạo tùy thuộc vào nội tại của mỗi cơ quan thanh tra Sở và mang tính tự phát cho công việc. Những thanh tra viên y tế không xuất phát từ nhà chuyên môn y tế thì gặp khó khăn trong việc tái đào tạo, bồi dưỡng các kiến thức chuyên ngành (đào tạo chuyên môn y khoa tốn thời gian và đòi hỏi nhiều kỹ năng).

Việc áp dụng quy định chuyển đổi vị trí công tác trong ngành thanh tra không đúng tinh thần của Luật phòng chống tham nhũng đã vô tình làm hạn chế kinh nghiệm của thanh tra viên y tế (vừa có kinh nghiệm đã phải di

chuyển công việc mới) và gây khó khăn cho công tác đào tạo lâu dài về nghiệp vụ chuyên môn thanh tra.

2.2.4. Sự hiểu biết và ý thức chấp hành pháp luật về y tế của một số người dân, cơ sở y tế và một số ít cán bộ, nhân viên trong ngành y tế còn chưa cao.

Thực tiễn trong hoạt động QLNN về y tế của Sở Y tế TP.HCM, khi thanh kiểm tra thì ghi nhận tỉ lệ vi phạm quy định của ngành còn cao. Tỉ lệ cao các đối tượng vi phạm trong nhóm được thanh kiểm tra được nhìn nhận trên ba nhóm nguyên nhân, thứ nhất là các đối tượng này chưa hiểu hết các quy định pháp luật để làm cho đúng, thứ hai là dù có nỗ lực triển khai thực hiện các quy định nhưng có nhiều quy định còn chưa cụ thể hoặc dễ hiểu nhầm nên gây khó khăn trong áp dụng và thứ ba là một phần rất nhỏ xảy ra ở một số đối tượng cố tình không thực hiện, đối phó, thực hiện không đến nơi đến chốn ...nhằm giảm chi phí. Nguyên nhân của hiện tượng này có liên quan đến công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về y tế đến người dân chưa đạt hiệu quả. Nội dung và cách thức tuyên truyền chưa phù hợp. Ngoài ra còn liên quan đến công tác thanh kiểm tra, do thiếu hụt lực lượng nên không thể kiểm tra, giám sát thường xuyên, liên tục dẫn đến để xử lý kịp thời khiến đối tượng chủ quan không thực hiện quy định. Chế tài chưa phù hợp cũng góp phần chưa gây nhận thức sâu sắc đối với người hành nghề, cơ sở hành nghề khám chữa bệnh. Nhiều lỗi vi phạm còn có mức xử phạt tiền quá thấp không mang tính răn đe, ngăn ngừa.

2.2.5. Kinh phí, trang thiết bị và cơ sở vật chất của thanh tra y tế các cấp vẫn còn khó khăn, ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả hoạt động thanh tra, kiểm tra.

Phần lớn các cơ quan thanh tra Sở Y tế đều bị thiếu hụt về cơ sở vật chất và trang thiết bị phục vụ cho hoạt động thanh tra:

- Quản lý thủ công không được áp dụng tin học hóa. Không có phần mềm quản lý các đầu việc vì lý do kinh phí và bảo mật. Công tác lưu trữ theo cách thức cổ điển gây mất thời gian khi tổng hợp, tham khảo.

- Thanh tra Sở Y tế TP.HCM gần như đi thanh, kiểm tra các cơ sở (theo kế hoạch hoặc đột xuất) đều bằng taxi, xe gắn máy cá nhân ... gây giảm sút hình ảnh và mất an toàn khi phải bảo quản hồ sơ mang theo (đều là hồ sơ thuộc diện mật), mất an toàn cá nhân. Một số trường hợp thanh tra viên bị uy hiếp, bao vây, nhốt, hành hung ... ảnh hưởng đến hiệu quả, hiệu lực của công tác thanh tra.

- Đối với vi phạm xảy ra trong hoạt động ngành y tế phải phát hiện quả tang mới có thể xử lý được nhưng thanh tra Sở không có kinh phí để khảo sát, xâm nhập đóng vai người bệnh ... nhiều trường hợp không xác lập được hành vi vi phạm.

- Thanh tra Sở Y tế TP.HCM luôn đối diện với áp lực lớn từ dư luận báo chí. Chẳng hạn các phòng khám có người nước ngoài hoạt động có đầy đủ giấy phép theo quy định nhưng trong quá trình hoạt động họ vận dụng kẽ hở để gây bất lợi cho bệnh nhân như lấy giá cao (luật cho phép doanh nghiệp tự quyết định giá), “vẽ bệnh” tức chẩn đoán sai nhưng cơ quan thanh tra muốn xác định cơ sở y tế nào chẩn đoán sai phải trưng cầu giám định cơ quan chức năng thì hầu như không thực hiện được (do người bệnh không hợp tác) ... khiến thanh tra không thể xử lý các hành vi này được và dư luận gây áp lực. Dư luận muốn “đóng cửa” các cơ sở y tế này nhưng thanh tra y tế không có lý do để đóng cửa và gây ra sự bức xúc vì sự xem thường pháp luật của các cơ sở này.

Chương 3
PHƯƠNG HƯỚNG VÀ CÁC GIẢI PHÁP
HOÀN THIỆN TỔ CHỨC VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG
THANH TRA Y TẾ TẠI TP. HỒ CHÍ MINH

3.1. Phương hướng và giải pháp hoàn thiện tổ chức thanh tra y tế từ thực tiễn TP. Hồ Chí Minh

3.1.1 Nhu cầu hoàn thiện tổ chức thanh tra y tế

Thứ nhất, xuất phát từ yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý kinh tế.

Trước đây, trong cơ chế quản lý kinh tế tập trung, Nhà nước hoạt động như một cơ quan tổng chỉ huy, trực tiếp can thiệp vào tất cả mọi lĩnh vực hoạt động kinh tế. Theo đó, từ hoạt động cho đến tranh chấp phát sinh giữa các đơn vị sản xuất, kinh doanh đều được giải quyết theo con đường hành chính và phụ thuộc vào các chỉ thị, chỉ đạo của cơ quan chủ quản (Sở, Bộ). Quá trình thực hiện đường lối “phát triển kinh tế nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa” đã làm nảy sinh các yêu cầu đổi mới về quản lý nhà nước. Từ nhu cầu đó, các Bộ, Ngành đã tập trung tổ chức hoạch định chiến lược, qui hoạch chính sách phát triển ngành... Để chiến lược, quy hoạch sát với thực tiễn thì hoạt động thanh tra được tăng cường nhằm phát hiện sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật, từ đó có những giải pháp, kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền sớm có biện pháp khắc phục; phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật; giúp cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện đúng quy định của pháp luật; phát huy nhân tố tích cực; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Hay nói tóm lại, từ yêu cầu đổi mới về kinh tế dẫn đến yêu cầu đổi mới về hoạt động quản lý của nhà nước, tất

yếu các quy định của pháp luật về thanh tra chuyên ngành phải được điều chỉnh cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế, xã hội, nhằm phát huy tốt nhất vai trò, nhiệm vụ của cơ quan thanh tra chuyên ngành.

Thứ hai, xuất phát từ yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền.

Để đáp ứng yêu cầu Nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về thanh tra chuyên ngành, trong đó có thanh tra chuyên ngành y tế, đáp ứng các điều kiện:

- Về mặt hình thức pháp lý: pháp luật về thanh tra chuyên ngành y tế phải điều chỉnh một cách bao quát, toàn diện các quan hệ giữa quản lý hành chính nhà nước và cá nhân, tổ chức trong ngành y tế.
- Về cấu trúc: pháp luật về thanh tra chuyên ngành y tế phải là một thể thống nhất, chặt chẽ về thứ bậc trong đó Hiến pháp giữ vai trò “đạo luật gốc”.
- Về mặt nội dung pháp lý: pháp luật về thanh tra chuyên ngành y tế phải thể hiện và đáp ứng nhu cầu khách quan của xã hội, thúc đẩy sự phát triển kinh tế, văn hóa, chính trị, xã hội...

Thứ ba, do yêu cầu của quá trình cải cách hành chính.

Cải cách và hiện đại hóa hành chính là xu hướng chung trên toàn thế giới, được mọi quốc gia quan tâm, nhưng mức độ và nhu cầu cải cách, hiện đại hóa nền hành chính ở mỗi nước lại rất khác nhau, tùy thuộc vào quá trình phát triển kinh tế, chính trị, xã hội nội tại; tùy theo hình thức định hướng phát triển xã hội, truyền thống lịch sử của quốc gia đó và phụ thuộc vào nhiều nhân tố chủ quan, khách quan khác nhau. Dù bằng cách thức nào nhưng tựu trung lại, cải cách hành chính của nước ta cần phải phục vụ tốt nhiệm vụ phát triển và đổi mới toàn diện đất nước, phục vụ đắc lực cho công cuộc cải cách kinh tế, tăng cường năng lực quản lý vĩ mô của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phát triển đất nước theo hướng công

nghiệp hoá, hiện đại hoá. Để thực hiện nhiệm vụ này, pháp luật trong từng lĩnh vực cần được xây dựng và hoàn thiện để tạo nên một tổng thể hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, góp phần tăng cường hiệu lực của bộ máy quản lý nhà nước. Pháp luật về thanh tra chuyên ngành không nằm ngoài hệ thống pháp luật nói chung. Vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật về thanh tra chuyên ngành cũng là đòi hỏi khách quan của cải cách hành chính, góp phần tạo ra một cuộc cải cách hành chính đồng bộ, xây dựng một nền hành chính trong sạch, vững mạnh, hiệu lực, hiệu quả. Tất nhiên yêu cầu của công cuộc đổi mới về pháp luật được tiến hành từng bước, song phải được xem xét toàn diện. Đổi mới hoàn thiện pháp luật về thanh tra chuyên ngành cũng phải đặt trong sự vận động chung.

Thứ tư, xuất phát từ yêu cầu của xu thế hội nhập và toàn cầu hóa.

Xu thế toàn cầu hoá và hội nhập là một đặc trưng của sự phát triển kinh tế thế giới thế kỷ 20. Nước ta một mặt chủ động hội nhập, mặt khác cũng chịu sự tác động mạnh mẽ của xu thế hội nhập và toàn cầu hóa. Trong bối cảnh mở cửa, hội nhập thì việc các tổ chức, cá nhân nước ngoài vào Việt Nam với những mục đích khác nhau ngày càng nhiều và đa dạng. . . Các quan hệ xã hội mang tính quốc tế, có yếu tố nước ngoài ở nước ta ngày càng tăng cao, hình thức và nội dung càng phong phú và phức tạp. Do đó, việc phát sinh hoạt động thanh tra chuyên ngành đối với các tổ chức, cá nhân nước ngoài sinh sống, làm việc, kinh doanh trên lãnh thổ Việt Nam là điều không tránh khỏi. Điều này đòi hỏi toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và hoạt động của các cơ quan thanh tra chuyên ngành nói riêng cũng phải đổi mới và hoàn thiện để có thể thực hiện được đầy đủ và nghiêm chỉnh những cam kết quốc tế mà Việt Nam đã và sẽ tham gia ký kết.

Thêm vào đó, trong quá trình hội nhập, Việt Nam ngày càng có điều kiện tham gia các tổ chức quốc tế, ví dụ như Tổ chức Hàng hải quốc tế

(IMO), tổ chức ICAO (tổ chức Hàng không dân dụng quốc tế). Điều này giúp chúng ta có điều kiện bắt nhịp xu hướng phát triển chung của thế giới nhưng cũng đặt ra những thách thức thời hội nhập, đòi hỏi chúng ta phải tuân theo những quy chuẩn chung của các nước đã phát triển, trong đó không loại trừ pháp luật về thanh tra chuyên ngành. Vì vậy, pháp luật về thanh tra chuyên ngành cũng cần phải có những thay đổi nhất định để phù hợp với pháp luật và thông lệ quốc tế.

Thứ năm, xuất phát từ nhu cầu thực tế của Thanh tra y tế.

Trong thực tiễn hoạt động của thanh tra y tế các địa phương nói chung và thanh tra Sở Y tế TP.HCM nói riêng đã bộc lộ nhiều khó khăn, vướng mắc, tồn tại, gây cản trở cho quá trình thực thi nhiệm vụ của Thanh tra Y tế. Điều này làm ảnh hưởng đến công tác quản lý nhà nước về y tế của Sở Y tế. Thực chất thanh tra là một phương thức của kiểm tra, là chức năng của quản lý, là công cụ của người lãnh đạo, người quản lý. Trong quá trình thực hiện chức năng quản lý Nhà nước, các cơ quan quản lý Nhà nước nhất thiết phải tiến hành hoạt động thanh tra đối với việc thực hiện các quyết định mà mình đã ban hành. Đó là một khâu không thể thiếu được trong quá trình hoạt động quản lý Nhà nước. Chính vì vậy thanh tra được xác định là chức năng thiết yếu của quản lý Nhà nước. Thanh tra cũng góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước về y tế của Sở Y tế. Để quyết định quản lý Nhà nước được các cơ quan, tổ chức và cá nhân chấp hành đầy đủ thì Sở Y tế phải đề ra quy trình thực hiện quyết định. Trong quy trình đó hoạt động thanh tra, kiểm tra có một vai trò quan trọng. Thanh tra, kiểm tra là để đánh giá, nhận xét tình hình và kết quả thực hiện quyết định quản lý; xem xét lại nội dung và chất lượng quản lý; khi cần thiết phải bổ sung, sửa đổi, thậm chí phải huỷ bỏ một phần hay toàn bộ quyết định quản lý. Trong trường hợp nội dung và chất lượng quyết định quản lý được thực tế kiểm nghiệm là đúng, là phù hợp,

nhưng đối tượng thi hành vẫn không tuân thủ và không chấp hành nghiêm chỉnh thì khi đó hoạt động thanh tra, kiểm tra phải làm rõ nguyên nhân chủ quan, khách quan, xác định rõ trách nhiệm thuộc khâu nào, thuộc cá nhân, tổ chức nào để chấn chỉnh hoặc xử lý khi có vi phạm.

3.1.2 Phương hướng và giải pháp hoàn thiện tổ chức thanh tra y tế từ thực tiễn TP. Hồ Chí Minh

Thứ nhất, xác lập, đảm bảo tính hệ thống và kế thừa của pháp luật về thanh tra chuyên ngành.

- Pháp luật về thanh tra chuyên ngành y tế phải đảm bảo tính thống nhất với pháp luật thanh tra nói chung, không trái, không mâu thuẫn với quy định của Hiến pháp và pháp luật chuyên ngành khác.

- Phải kế thừa những yếu tố hợp lý trong các quy định pháp luật thanh tra y tế về tổ chức, hoạt động của thanh tra chuyên ngành qua các thời kỳ, đồng thời vận dụng một cách sáng tạo những kinh nghiệm pháp luật về thanh tra y tế của các nước trên thế giới. Cần thiết phải xác định được các nhóm quan hệ xã hội đang và sẽ hình thành trong quản lý nhà nước về y tế cần có sự tác động, điều chỉnh của pháp luật về thanh tra y tế. Bên cạnh đó, trong quá trình hoàn thiện pháp luật về thanh tra y tế, chúng ta cần học hỏi kinh nghiệm tổ chức, hoạt động thanh tra y tế của các nước tiên tiến. Tuy nhiên, mỗi nước đều có một hoàn cảnh chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá nhất định, do đó cần vận dụng một cách tiến bộ, sáng tạo chứ không rập khuôn các kinh nghiệm thanh tra y tế của các nước.

Thứ hai, nhận thức đúng đắn và đầy đủ hơn về vị trí, vai trò quan trọng của hoạt động thanh tra y tế, trên cơ sở đó xác lập những quy phạm pháp luật phù hợp để điều chỉnh. Trước hết vị trí, vai trò của thanh tra y tế xuất phát từ vị trí, vai trò của thanh tra nói chung, là một khâu bắt buộc trong quy trình quản lý: ban hành quyết định – triển khai thực hiện – thanh tra, kiểm tra.

Đồng thời với đặc thù của thanh tra y tế hướng tới đối tượng là các cá nhân, tổ chức bên ngoài xã hội, cần phải thúc đẩy vị trí, vai trò của hoạt động thanh tra y tế như là một chức năng thiết yếu của cơ quan quản lý ngành y tế trong giai đoạn sắp tới.

Thứ ba, việc hoàn thiện pháp luật về thanh tra y tế phải xây dựng trên cơ sở tiến hành đổi mới đồng bộ trên nhiều phương diện: tổ chức, bộ máy, phương thức hoạt động và đội ngũ cán bộ, công chức thanh tra y tế.

Việc đổi mới về tổ chức, hoạt động của thanh tra y tế phải đặt trong bối cảnh đổi mới của cả bộ máy nhà nước. Thanh tra luôn là chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước, vì vậy, thanh tra phải gắn liền với quản lý và phải phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ quản lý trong từng giai đoạn cụ thể.

Cần khẳng định rằng hoạt động thanh tra y tế luôn tồn tại qua các thời kỳ, gắn liền với nhiệm vụ quản lý nhà nước của ngành y tế. Việc hình thành tổ chức Thanh tra y tế là một yêu cầu tất yếu, khách quan. Vấn đề đặt ra là cần tổ chức Thanh tra gọn, tập trung vào một đầu mối và điều hành hoạt động thanh tra để tránh sự chồng chéo, trùng lặp giúp cho việc quản lý hệ thống các cơ sở y tế đỡ khó khăn, phức tạp.

Phải bảo đảm tổ chức thanh tra y tế gọn nhẹ, hoạt động có hiệu quả. Đây là vấn đề vừa có tính nguyên tắc, vừa là mục tiêu khi xây dựng bất kỳ một phương án tổ chức nào.

Mô hình tổ chức Thanh tra y tế được xây dựng căn cứ trên một số nguyên tắc cơ bản sau đây: tập trung dân chủ, quản lý theo ngành kết hợp quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ; dựa trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước và mô hình bộ máy tổ chức của ngành y tế theo hướng tinh giản, gọn nhẹ nhưng vẫn đảm bảo có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng bước hiện đại hoá để quản lý có hiệu quả hoạt động,

công tác thanh tra, phục vụ nhiệm vụ quản lý của ngành y tế vừa mang tính tổng hợp, bao quát, vừa chuyên sâu.

Những đặc điểm kinh tế, kỹ thuật của ngành y tế là cơ sở hình thành cũng như đòi hỏi sự tồn tại tính đặc thù của thanh tra y tế.

3.2. Phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra y tế tại TP. Hồ Chí Minh

3.2.1. Tăng cường lực lượng cán bộ Thanh tra Y tế

Thanh tra Bộ Y tế cần xây dựng đề án về định biên và tăng cường năng lực cho thanh tra Y tế các địa phương. Việc bố trí số lượng cán bộ làm công tác thanh tra phải được dựa trên các chỉ tiêu cụ thể về quy mô dân số địa phương, số lượng đơn vị trực thuộc, số lượng cơ sở y tế tư nhân trên địa bàn, số lượng các cơ sở sản xuất, kinh doanh ăn uống, ... cùng chức năng nhiệm vụ cụ thể được giao. Bên cạnh đó phải xem xét đến việc xây dựng “tiêu chuẩn” riêng của người cán bộ làm công tác thanh tra y tế. Đề án phải đồng bộ với việc xây dựng đề án vị trí việc làm theo quy định của ngành nội vụ. Lý do của việc tăng cường số lượng cán bộ làm công tác thanh tra có liên quan đến số lượng đơn vị quản lý và doanh nghiệp tiếp tục tăng và trong thực tế đôi khi không tăng số lượng mà còn giảm đi.

3.2.2. Tăng cường năng lực nghiệp vụ cho Thanh tra y tế

Thanh tra Bộ Y tế cần phải có đề án tăng cường năng lực cho thanh tra viên y tế ở tất cả các tỉnh, thành phố để trang bị kiến thức pháp luật một cách cơ bản. Việc tổ chức đào tạo hiện nay sẽ gặp rất nhiều khó khăn do nhiều Thanh tra Sở Y tế chỉ có vài người nên khó bố trí học lâu ngày. Cần phải xây dựng chương trình học tập, bồi dưỡng chia làm nhiều giai đoạn và tổ chức theo cụm thanh tra tỉnh để có thể có sự tham dự đầy đủ.

Thanh tra Sở Y tế phải xây dựng đề án cấp sở để trình lãnh đạo Sở về công tác đào tạo tại chỗ (bằng các chuyên đề cụ thể) hoặc gửi đến các trường

thanh tra nhằm trang bị thêm kiến thức pháp luật chung và pháp luật thanh tra chuyên ngành. Bên cạnh đó sẽ phải gửi thanh tra viên không có chuyên môn y tế tham dự các khóa đào tạo ngắn hạn về chuyên môn ở các trường đại học y trên địa bàn, tham gia các hội thảo chuyên môn.

Cần có quy định xuyên suốt từ cấp Bộ Y tế đến Sở Y tế về vấn đề liên quan đến điều động nhân sự thanh tra, cần phải giữ ổn định cho cán bộ làm công tác thanh tra. Tránh sự xáo trộn nhân sự do phải chuyển đổi vị trí việc làm hoặc luân chuyển cán bộ.

3.2.3. Tăng cường phổ biến pháp luật y tế đến người hành nghề và cán bộ, nhân viên trong ngành y tế

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật - tạo môi trường thuận lợi để pháp luật đi vào cuộc sống. Một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, minh bạch, ít lỗ hổng, không chồng chéo, mâu thuẫn sẽ tự mình có sức mạnh để đi vào cuộc sống, được xã hội chấp nhận, thừa nhận và tuân thủ.

- Cần tiếp tục tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật theo hướng làm thay đổi cách nghĩ, cách nhìn của người hành nghề và nhân viên y tế đối với pháp luật. Để làm tốt công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cần có sự tìm hiểu về thái độ của đối tượng có liên quan đối với pháp luật. Có thể nói, phần lớn người hành nghề thường cho rằng “pháp luật” là những mệnh lệnh mà người ta cần phải tuân thủ, là hình phạt, là trừng trị... người khác thì cho rằng, pháp luật chỉ là để giải quyết các tranh chấp. Người hành nghề thường chỉ quan tâm tới pháp luật khi bản thân họ phải rơi vào tình thế sự việc miễn cưỡng, lợi ích bị xâm hại... dính líu tới pháp luật (kiện cáo, tranh chấp, bị phạt, bị cưỡng chế...). Bởi vậy, khi tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật cần giải thích, phân tích cho người hành nghề hiểu được rằng pháp luật không chỉ bao gồm các quy định cưỡng chế, thực thi pháp luật, biện pháp giải quyết tranh chấp. Pháp luật còn bao gồm các quy định bảo vệ quyền

và lợi ích hợp pháp của công dân, khuyến khích sự giao dịch lành mạnh giữa các thành viên trong xã hội vì sự phát triển và bảo đảm trật tự ổn định. Pháp luật là một môi trường thuận lợi tạo điều kiện cho con người giao dịch với nhau trong các lĩnh vực của đời sống xã hội, đảm bảo cho các thành viên trong xã hội phụ thuộc và gắn bó với nhau một cách hợp lý.

- Tăng cường hơn nữa quyền tham gia đóng góp ý kiến của đối tượng có liên quan vào các dự án luật. Việc tham gia đóng góp ý kiến của người trực tiếp bị tác động vào dự án luật có tác dụng tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật rất lớn và có hiệu quả. Thông qua lấy ý kiến vào quá trình xây dựng, ban hành và thực thi pháp luật có tác dụng tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật cho người có liên quan nâng cao ý thức chấp hành pháp luật, bồi dưỡng tình cảm, ý thức về trách nhiệm pháp lý và khả năng tiến hành các hành vi pháp lý đúng đắn, chính xác. Có thể nói, thái độ chấp hành hay không chấp hành của người hành nghề đối với pháp luật là kết quả của sự am hiểu pháp luật. Mặt khác cũng thấy rằng con người chấp hành pháp luật một cách tự giác, nghiêm chỉnh một khi họ có thái độ đúng đắn đối với pháp luật.

- Cung cấp đầy đủ, có hệ thống thông tin pháp luật trong lĩnh vực y tế để phục vụ cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Hình thành các bộ phận đầu mối làm nhiệm vụ cung cấp thông tin pháp luật y tế phục vụ nhu cầu trong trong và ngoài ngành.

- Kết hợp phổ biến, giáo dục pháp luật và hướng dẫn áp dụng pháp luật. Trong các hoạt động, các quyết định thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của mình, các bộ phận của Sở Y tế mà trực tiếp là các cán bộ, công chức trong ngành là người tổ chức thực hiện các quy định pháp luật, xử lý vi phạm pháp luật đồng thời, thông qua thực thi công vụ kết hợp phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm giúp cho đối tượng được áp dụng pháp luật hiểu rõ nội dung, ý nghĩa của các quy định pháp luật được áp dụng hoặc các quy định

có liên quan, hiểu và ý thức được về quyền và nghĩa vụ pháp lý của mình, từ đó tự nguyện chấp hành nghiêm túc các quyết định áp dụng pháp luật nói riêng và chấp hành pháp luật nói chung, hình thành niềm tin pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật.

3.2.4. Tăng cường hỗ trợ kinh phí, trang thiết bị và cơ sở vật chất cho thanh tra y tế

- Bố trí cơ sở vật chất làm việc phù hợp với hoạt động của cơ quan thanh tra Sở Y tế. Đảm bảo các thanh tra viên có đủ điều kiện làm việc và cơ quan thanh tra Sở Y tế thực hiện công tác bảo quản hồ sơ nghiệp vụ thanh tra.
- Xây dựng phần mềm quản lý hoạt động thanh tra.
- Trang bị phương tiện di chuyển đảm bảo an toàn, uy tín cho hoạt động thanh tra.
- Trang bị các thiết bị giúp công tác chuẩn bị thanh tra, tiến hành thanh tra.
- Xem xét hỗ trợ kinh phí hoạt động và thu nhập phù hợp để đảm bảo an tâm công tác của thanh tra y tế.

KẾT LUẬN

Trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe, thành phố Hồ Chí Minh là một trung tâm y tế lớn nhất của khu vực và cả nước, hoạt động hiệu quả trong lĩnh vực phòng chống dịch bệnh cũng như phát triển trở thành trung tâm y tế chuyên sâu, kỹ thuật cao theo định hướng của Trung ương và theo chỉ đạo của Lãnh đạo Thành phố. Đối với Sở Y tế TP.HCM, trong việc thực hiện chức năng tham mưu chuyên môn cho Ủy ban Nhân dân Thành phố về lĩnh vực y tế và thực hiện chức năng quản lý nhà nước về y tế trên địa bàn có phần tham mưu, giúp việc của cơ quan thanh tra Sở Y tế. Việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Thanh tra Sở Y tế góp phần quan trọng trong hoàn thành công tác quản lý nhà nước về y tế của Sở Y tế. Qua nghiên cứu tổ chức hoạt động của thanh tra y tế từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh có thể đưa ra những kết luận sau:

Thứ nhất, hệ thống văn bản QPPL đối với quản lý nhà nước về Y tế và Thanh tra Y tế còn thiếu và chưa đồng bộ. Pháp luật về thanh tra chuyên ngành y tế phải đảm bảo tính thống nhất với pháp luật thanh tra nói chung, không trái, không mâu thuẫn với quy định của Hiến pháp và pháp luật chuyên ngành khác

Thứ hai, lực lượng cán bộ Thanh tra Y tế tuy đã được tăng cường nhưng còn thiếu về số lượng. Năng lực nghiệp vụ của Thanh tra y tế dù có tiến bộ nhưng vẫn chưa đáp ứng với tình hình thực tế và thường xuyên thay đổi. Kinh phí, trang thiết bị và cơ sở vật chất của thanh tra y tế các cấp vẫn còn khó khăn, ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả hoạt động thanh tra, kiểm tra. Tổ chức của thanh tra y tế tỉnh, thành phố còn nhiều bất cập về số lượng cán bộ, chất lượng nguồn nhân lực và biến động nhiều. Riêng thanh tra y tế TP.HCM có số lượng không tương xứng với quy mô công việc được

giao, cụ thể là dân số đông, địa bàn rộng, số lượng cơ sở hành nghề y tế tư nhân rất lớn, đơn vị trực thuộc nhiều, mức độ hoạt động của các cơ sở y tế phức tạp hơn một số nơi khác. Thanh tra Bộ Y tế cần xây dựng đề án về định biên và tăng cường năng lực cho thanh tra Y tế các địa phương. Việc bố trí số lượng cán bộ làm công tác thanh tra cần phải được dựa trên các chỉ tiêu cụ thể về quy mô dân số địa phương, số lượng đơn vị trực thuộc, số lượng cơ sở y tế tư nhân trên địa bàn, số lượng các cơ sở sản xuất, kinh doanh ăn uống, ... cùng chức năng nhiệm vụ cụ thể được giao. Phải có đề án tăng cường năng lực cho thanh tra viên y tế ở tất cả các tỉnh, thành phố để trang bị kiến thức pháp luật một cách cơ bản.

Thứ ba, sự hiểu biết và ý thức chấp hành pháp luật về y tế của một số người dân, cơ sở y tế và một số ít cán bộ, nhân viên trong ngành y tế còn chưa cao. Cần tiếp tục tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật theo hướng làm thay đổi cách nghĩ, cách nhìn của người hành nghề và nhân viên y tế đối với pháp luật.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Y tế (1991), *Thông tư 18-BYT-TT* ngày 02/7/1991 của Bộ Y tế hướng dẫn thực hiện điều lệ thanh tra nhà nước về y tế.
2. Bộ trưởng Bộ Y tế (1991), *Quyết định 1087/BYT-QĐ* của Bộ trưởng Bộ Y tế số 1087/BYT-QĐ ngày 05 tháng 12 năm 1991 về việc thành lập tổ chức thanh tra nhà nước về y tế cấp trung ương.
3. Bộ trưởng Bộ Y tế (2009), *Quyết định 5333/QĐ-BYT* năm 2009 ban hành Quy trình thanh tra Y tế Trường học do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành.
4. Bộ trưởng Bộ Y tế (2016), *Quyết định 7115/QĐ-BYT* năm 2016 về Quy trình thanh tra trang thiết bị y tế do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành.
5. Bộ trưởng Bộ Y tế (2017), *Quyết định 55/QĐ-BYT* năm 2017 về Quy trình tiến hành cho một cuộc thanh tra trách nhiệm về giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực y tế do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành.
6. Bộ trưởng Bộ Y tế (2012), *Quyết định 3745/QĐ-BYT* năm 2012 về Quy trình và Nội dung thanh tra thực hiện chính sách bảo hiểm y tế tại cơ sở khám, chữa bệnh do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành.
7. Bộ trưởng Bộ Y tế (2016), *Quyết định 4988/QĐ-BYT* năm 2016 về Quy trình thanh tra an toàn thực phẩm do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành.
8. Bộ trưởng Bộ Y tế (2013), *Quyết định 277/QĐ-BYT* năm 2013 Quy trình thanh tra về Quản lý chất thải y tế do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành.
9. Bộ trưởng Bộ Y tế (2016), *Quyết định 6326/QĐ-BYT* năm 2016 về Bảng kiểm tra Y tế dự phòng do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành.

10. Bộ trưởng Bộ Y tế (2009), *Quyết định 5026/QĐ-BYT năm 2009 ban hành hướng dẫn Quy trình thanh tra Dược do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành.*
11. Bộ trưởng Bộ Y tế (2012), *Quyết định 2188/QĐ-BYT năm 2012 sửa đổi quy trình thanh tra dược do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành.*
12. Bộ trưởng Bộ Y tế (2009), *Quyết định 4265/QĐ-BYT năm 2009 ban hành Quy trình thanh tra mỹ phẩm do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành.*
13. Bộ Y tế (2012), *Thanh tra Y tế 20 năm xây dựng và phát triển 1991-2011 - Nhà xuất bản Y học.*
14. Chính phủ (2011), *Nghị định 86/2011/NĐ-CP ngày 22/9/2011 của Chính phủ về Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra.*
15. Chính phủ (2011), *Nghị định số 97/2011/NĐ-CP ngày 21/10/2011 của Chính phủ quy định về thanh tra viên và cộng tác viên.*
16. Chính phủ (2012), *Nghị định số 07/2012/NĐ-CP ngày 09/02/2012 của Chính phủ quy định về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành và hoạt động thanh tra chuyên ngành.*
17. Chính phủ (2011), *Nghị định 86/2011/NĐ-CP ngày 22/9/2011 của Chính Phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của luật thanh tra.*
18. Chính Phủ (2006), *Nghị định 77/2006/NĐ-CP ngày 03/8/2006 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của thanh tra y tế.*
19. Chính phủ (2014), *Nghị định 122/2014/NĐ-CP ngày 25/12/2014 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của thanh tra y tế.*
20. Phạm Thị Anh Đào (2017), *Tổ chức và hoạt động thanh tra xây dựng ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ luật Hiến pháp - hành chính, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội.

21. Đại học Luật Hà Nội (2013), *Giáo trình lý luận chung Nhà nước và Pháp luật*, Nhà xuất bản Công an Nhân dân.
22. Lê Văn Đức (2016), *Định hướng kiện toàn tổ chức, bộ máy các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*, Viện Khoa học Thanh tra, Hà Nội.
23. Hội đồng Bộ trưởng (1991), *Nghị định 23-HĐBT của Hội đồng bộ trưởng số 23-HĐBT ngày 24 tháng 1 năm 1991 ban hành 5 điều lệ: khám bệnh, chữa bệnh bằng y học dân tộc; thuốc phòng bệnh, chữa bệnh; điều lệ vệ sinh; khám, chữa bệnh và phục hồi chức năng; thanh tra nhà nước về y tế*.
24. Nguyễn Huy Hoàng (2016), *Đổi mới tổ chức, hoạt động thanh tra ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật Hiến pháp – hành chính, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội.
25. Quốc Hội (2010), *Luật Thanh tra số 56/2010/QH12 ngày 15/11/2010*.
26. Quốc Hội (2009), *Luật Khám bệnh, chữa bệnh số 40/2009/QH12 ngày 23/11/2009*.
27. Sở Y tế TP.HCM (2013 – 2017), *Báo cáo tổng kết hoạt động ngành y tế TP.HCM và phương hướng hoạt động*.
28. Thanh tra Chính phủ (2011), *Thông tư số 08/2011/TT-TTCP ngày 12/9/2011 của Thanh tra Chính phủ quy định tiêu chuẩn Chánh Thanh tra Bộ, Cơ quan ngang bộ*.
29. Thanh tra Sở Y tế TP.HCM (2013 – 2017), *Báo cáo năm hoạt động thanh tra Sở Y tế*.
30. Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nhà xuất bản chính trị quốc gia.