

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

PHẠM THỊ LAN ANH

**QUẢN LÝ CHI THƯỜNG XUYÊN
NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO Y TẾ Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Tài chính - Ngân hàng

Mã số: 9.34.02.01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI - 2022

**Công trình được hoàn thành
tại Học viện Tài chính**

Người hướng dẫn khoa học: 1. TS. Phạm Văn Khoan
2. TS. Phạm Thị Hoàng Phương

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Phản biện 3:

**Luận án sẽ được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án
cấp Học viện, họp tại Học viện Tài chính
Vào hồi giờ....., ngày..... tháng..... năm 2022**

**Có thể tìm hiểu luận án tại Thư viện Quốc gia
và Thư viện Học viện Tài chính**

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Sức khỏe là nhân tố có ý nghĩa quan trọng đến cuộc sống của con người, sự phát triển KTXH của quốc gia và sự tồn vong của nhân loại. Vì vậy, y tế được sử dụng như một chìa khoá để thực hiện việc bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe cho con người. Các quốc gia trên thế giới bất kể đó là nước phát triển hay đang phát triển đều xem y tế là một lĩnh vực được đặc biệt quan tâm.

Ở Việt Nam, y tế là một trong những lĩnh vực được ưu tiên hàng đầu trong chiến lược phát triển KTXH của quốc gia. Đảng và Nhà nước ta luôn ưu tiên đầu tư ngân sách cho chăm sóc sức khỏe nhân dân, đảm bảo tăng tỷ lệ chi ngân sách hằng năm cho sự nghiệp y tế và tốc độ tăng chi cho y tế cao hơn tốc độ tăng chi bình quân chung của NSNN, phấn đấu đạt ít nhất 10% tổng chi NSNN dành cho y tế. Trong đó, chi thường xuyên NSNN cho y tế có ảnh hưởng trực tiếp đến phạm vi, nội dung cung cấp DVYT của Nhà nước và tác động đến chất lượng CSSK cho người dân. Thời gian qua, chi thường xuyên NSNN đã góp phần tích cực trong thực hiện các nhiệm vụ của ngành y tế về bao phủ CSSK toàn dân, phòng bệnh, KCB, cung cấp các DVYT có chất lượng ngày càng cao cho xã hội, đảm bảo công bằng trong y tế và đạt được các mục tiêu phát triển bền vững về sức khỏe.

Bên cạnh những kết quả đạt được, quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế còn tồn tại một số hạn chế như phân bổ chưa hợp lý giữa YTDP và KCB, YTCS chưa thực sự được chú trọng và phát triển, quản lý trang thiết bị y tế thiếu chặt chẽ,... Trước áp lực về nguồn lực NSNN có hạn và

yêu cầu đổi mới về cơ chế, chính sách phù hợp với phương thức quản lý NSNN theo hướng hiện đại, trong đó quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế là một trọng tâm thì hoàn thiện quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế là cần thiết, có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn. Vì vậy, tác giả đã lựa chọn đề tài “*Quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế ở Việt Nam*” làm đề tài nghiên cứu cho luận án của mình.

2. Tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan tới đề tài luận án

Các công trình nghiên cứu trong nước và nước ngoài liên quan đến đề tài đã nghiên cứu một hoặc một số nội dung về quản lý chi NSNN, chính sách tài chính cho y tế và quản lý tài chính y tế tại các bệnh viện công. Tuy nhiên, trong nghiên cứu còn thiếu vắng các công trình mang tính lý luận về quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế và thực tiễn quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế ở Việt Nam từ góc độ cơ quan tài chính. Các công trình nghiên cứu trước đây dù đã có những thành công nhất định nhưng chưa mang tính hệ thống, chuyên sâu và toàn diện về quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế ở Việt Nam. Vì vậy, lựa chọn đề tài “*Quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế ở Việt Nam*” có tính độc lập, không trùng lặp với bất kỳ công trình nghiên cứu nào về nội dung, không gian, thời gian nghiên cứu. Những tham khảo về cơ sở lý luận và thực tiễn từ các công trình nghiên cứu trước được nghiên cứu sinh tiếp thu, kế thừa và phát triển trong luận án của mình đảm bảo tính khoa học, phù hợp với quy định hiện hành.

3. Mục đích nghiên cứu và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận án là xây dựng quan điểm, định hướng và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý chi thường

xuyên NSNN cho y tế có cơ sở khoa học về lý luận và thực tiễn, có tính khả thi cao, góp phần thúc đẩy sự phát triển của ngành y tế công bằng và hiệu quả ở Việt Nam.

Nhằm đạt mục đích nghiên cứu nêu trên, các nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể của luận án như sau:

i) Hệ thống hoá làm rõ những vấn đề lý luận cơ bản về y tế và quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế;

ii) Tổng kết kinh nghiệm quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế ở một số quốc gia nhằm rút ra các bài học tham khảo cho Việt Nam;

iii) Tổng hợp, phân tích, đánh giá kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân của thực trạng quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế ở Việt Nam giai đoạn 2017 - 2020.

iv) Xây dựng các quan điểm, định hướng và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề lý luận và thực tiễn về quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Phạm vi nội dung

Luận án tập trung nghiên cứu về các nội dung: phân cấp quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế, lập dự toán, chấp hành dự toán, quyết toán, kiểm tra và đánh giá chi thường xuyên NSNN cho y tế từ góc độ cơ quan quản lý tài chính.

NSNN được nghiên cứu gồm NSTƯ và NSĐP; “Y tế” được nghiên cứu là lĩnh vực y tế.

Phạm vi không gian và thời gian

Luận án nghiên cứu ở Việt Nam, thực trạng trong giai đoạn 2017 - 2020. Đây là giai đoạn ổn định ngân sách theo Nghị quyết số 266/2016/UBTVQH14, ngày 4 tháng 10 năm 2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước năm 2017. Giai đoạn này cũng là giai đoạn đầu tiên thực hiện Luật NSNN 2015.

Luận án xây dựng các quan điểm, định hướng và đề xuất các giải pháp ở Việt Nam áp dụng đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030.

Luận án nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới gồm Vương quốc Anh, Singapore, New Zealand. Đây là những quốc gia có cách thức quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế theo hướng hiện đại và có những thành tựu tốt trong cung cấp DVYT, CCSK cho người dân.

5. Phương pháp nghiên cứu của luận án

Luận án sử dụng tổng hợp các phương pháp, trong đó phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử là phương pháp luận cơ bản, đồng thời kết hợp các phương pháp nghiên cứu cụ thể, bao gồm: phương pháp nghiên cứu tài liệu, phương pháp phân tích thông kê mô tả, phương pháp tổng hợp, so sánh, đối chiếu và phương pháp phân tích logic.

6. Những đóng góp mới của luận án

Về mặt lý luận, luận án đã hệ thống hoá và làm rõ lý thuyết về quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế qua các khía cạnh: khái niệm, mục tiêu, nguyên tắc, phương thức quản lý; nội dung quản lý; các tiêu chí đánh giá và các nhân tố ảnh hưởng tới quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế.

Về mặt thực tiễn, luận án đưa ra một số bài học có tính thực tiễn có thể áp dụng với Việt Nam về quản lý chi thường xuyên NSNN cho y

tế thông qua nghiên cứu kinh nghiệm quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế của một số quốc gia trên thế giới. Luận án cũng đã khái quát được hệ thống y tế và cơ sở pháp lý về chi thường xuyên NSNN cho y tế Việt Nam. Đồng thời, luận án phân tích và chỉ rõ được các kết quả đạt được cũng như hạn chế và nguyên nhân hạn chế về thực trạng quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế ở Việt Nam giai đoạn 2017 - 2020.

Về đề xuất và kiến nghị, luận án đã đề xuất các quan điểm, định hướng, giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030 dựa trên cơ sở lý luận, đồng thời gắn với thực tế, phù hợp với xu hướng cải cách quản lý tài chính công theo hướng hiện đại, phù hợp với yêu cầu về CSSK của người dân trong điều kiện bình thường mới.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, nội dung chính của luận án được kết cấu gồm 3 chương:

Chương 1: Lý luận chung về quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế và kinh nghiệm quốc tế;

Chương 2: Thực trạng quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế ở Việt Nam;

Chương 3: Hoàn thiện quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế ở Việt Nam.

Chương 1

LÝ LUẬN CHUNG VỀ QUẢN LÝ CHI THƯỜNG XUYÊN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO Y TẾ VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

1.1. Y TẾ VÀ CHI THƯỜNG XUYÊN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO Y TẾ

1.1.1. Khái quát chung về y tế

1.1.1.1. Khái niệm về y tế

Y tế là việc chẩn đoán, điều trị và phòng ngừa về bệnh tật, thương tích, suy yếu về thể chất và tinh thần của con người; giúp cải thiện và nâng cao sức khoẻ của con người về cả thể chất lẫn tinh thần.

1.1.1.2. Hoạt động y tế và dịch vụ y tế

Hoạt động y tế là các hoạt động của ngành y tế tạo ra các sản phẩm DVYT nhằm bảo vệ và nâng cao sức khoẻ của người dân. Hoạt động y tế được chia thành hai nội dung chính, đó là phòng bệnh và KCB.

1.1.1.3. Đặc điểm của dịch vụ y tế

Thứ nhất, giá trị của DVYT đem lại là sức khoẻ con người.

Thứ hai, nhu cầu về CSSK khó đoán trước.

Thứ ba, yêu cầu đảm bảo công bằng trong thụ hưởng DVYT rất cao.

Thứ tư, thông tin không cân xứng.

Thứ năm, chi phí DVYT có xu hướng gia tăng.

1.1.1.4. Hệ thống y tế

1.1.2. Chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

1.1.2.1. Khái niệm và vai trò của chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Xét theo hình thức biểu hiện, chi thường xuyên NSNN cho y tế là toàn bộ các khoản chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một

khoảng thời gian nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ thường xuyên hằng năm của Nhà nước về bảo vệ và CSSK của người dân.

Xét theo chu trình NSNN, chi thường xuyên NSNN cho y tế là quá trình phân bổ và sử dụng các nguồn tài chính được tập trung vào quỹ ngân sách nhà nước để đáp ứng các nhu cầu chi thực hiện các nhiệm vụ thường xuyên hằng năm của Nhà nước về bảo vệ và CSSK của người dân.

Vai trò của chi thường xuyên NSNN cho y tế được thể hiện qua có khía cạnh sau:

Thứ nhất, chi thường xuyên NSNN giúp giảm chi trả trực tiếp từ tiền túi người dân cho y tế, là khoản đầu tư để giảm nghèo.

Thứ hai, chi thường xuyên NSNN giúp thực hiện mục tiêu bao phủ chăm sóc sức khỏe toàn dân.

Thứ ba, chi thường xuyên NSNN đảm bảo sự công bằng của hệ thống y tế, giảm những tác động tiêu cực của thị trường.

1.1.2.2. Đặc điểm chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Thứ nhất, chi thường xuyên NSNN cho y tế mang tính ổn định.

Thứ hai, chi thường xuyên NSNN cho y tế có tính chất đầu tư phát triển.

Thứ ba, kết quả chi thường xuyên NSNN cho y tế khó đo lường.

1.1.2.3. Phân loại chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Một là, phân loại theo cấp ngân sách.

Chi thường xuyên NSNN cho y tế bao gồm chi thường xuyên NSTU cho y tế và chi thường xuyên NSDP cho y tế.

Hai là, phân loại theo hoạt động của ngành y tế.

Chi thường xuyên NSNN cho y tế bao gồm chi thường xuyên NSNN cho phòng bệnh và chi thường xuyên NSNN cho KCB.

1.2. QUẢN LÝ CHI THƯỜNG XUYÊN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO Y TẾ

1.2.1. Khái niệm, nguyên tắc, phương thức và mục tiêu quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

1.2.1.1. Khái niệm quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế là việc chính quyền các cấp sử dụng các công cụ và phương thức quản lý thích hợp tác động vào quá trình xây dựng, quyết định kế hoạch, dự toán; tổ chức thực hiện dự toán; quyết toán; kiểm tra và đánh giá việc thực hiện các nhiệm vụ chi thường xuyên hằng năm của Nhà nước trong bảo vệ và CSSK nhân dân nhằm đạt được các mục tiêu trong quản lý.

1.2.1.2. Mục tiêu quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Mục tiêu quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế bao gồm: Kỷ luật tài khoá, hiệu quả phân bổ và hiệu quả hoạt động.

1.2.1.3. Nguyên tắc quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Nguyên tắc quản lý theo dự toán

Nguyên tắc đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức

Nguyên tắc quản lý theo niên độ

Nguyên tắc công khai và minh bạch

Nguyên tắc quản lý theo kết quả

1.2.1.4. Phương thức quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Phương thức quản lý theo đầu vào.

Phương thức quản lý theo kết quả.

1.2.2. Nội dung quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế có thể được tiếp cận theo nhiều góc nhìn khác nhau. Theo chu trình NSNN, quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế gồm ba nội dung chính là lập dự toán ngân sách, chấp hành dự toán và quyết toán NSNN. Bên cạnh đó, phân cấp quản lý NSNN là một nội dung quan trọng, có tác động rất lớn đến lập dự toán ngân sách, chấp hành dự toán và quyết toán NSNN. Vì vậy, phân cấp quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế là một nội dung không thể bỏ qua khi nghiên cứu các nội dung quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế. Bên cạnh quá trình quyết toán NSNN, kiểm tra và đánh giá có ý nghĩa hỗ trợ, nâng cao hiệu quả quản lý chi NSNN. Do đó, quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế gồm các nội dung cơ bản sau:

- i) Phân cấp quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế;
- ii) Lập dự toán chi thường xuyên NSNN cho y tế;
- iii) Chấp hành dự toán chi thường xuyên NSNN cho y tế;
- iv) Quyết toán chi thường xuyên NSNN cho y tế;
- v) Kiểm tra và đánh giá chi thường xuyên NSNN cho y tế.

1.2.3. Các tiêu chí đánh giá quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

1.2.3.1. Độ tin cậy của dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

1.2.3.2. Sự phù hợp giữa dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế với các mục tiêu, ưu tiên chiến lược và chính sách phát triển y tế

1.2.3.3. Lập dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế gắn với tầm nhìn trung hạn

1.2.3.4. Lập dự toán, chấp hành dự toán và quyết toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế gắn kết với kết quả

1.2.3.5. Minh bạch

1.2.4. Các nhân tố ảnh hưởng tới quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

1.2.4.1. Nhóm nhân tố khách quan

Nhân tố khách quan ảnh hưởng tới quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế bao gồm: Nguồn lực NSNN, đặc điểm DVYT và điều kiện tự nhiên, xã hội, mô hình bệnh tật thay đổi, sự phát triển khoa học kỹ thuật.

1.2.4.2. Nhóm nhân tố chủ quan

Nhân tố khách quan ảnh hưởng tới quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế bao gồm: Chủ trương, kế hoạch phát triển KTXH của quốc gia và kế hoạch, mục tiêu phát triển ngành y tế, cơ chế quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế, cơ cấu tổ chức và năng lực quản lý chi thường xuyên NSNN.

1.3. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ CHI THƯỜNG XUYÊN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO Y TẾ VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

1.3.1. Kinh nghiệm quốc tế

1.3.1.1. Kinh nghiệm Vương quốc Anh

1.3.1.2. Kinh nghiệm Singapore

1.3.1.3. Kinh nghiệm New Zealand

1.3.2. Bài học cho Việt Nam

Thứ nhất, DVYT là hàng hoá đặc biệt, hàng hoá liên quan đến sức khoẻ. Để đảm bảo công bằng và hiệu quả trong CSSK cho người dân thì NSNN đóng vai trò chủ đạo trong chi thường xuyên cho y tế. NSNN có

hạn, vì vậy, chi thường xuyên NSNN cho y tế nên tập trung vào các DVYT cơ bản như CSSKBĐ, phòng bệnh; bảo vệ các đối tượng dễ tổn thương trước nguy cơ bệnh tật và đói nghèo.

Thứ hai, quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế cần thiết phải đổi mới phương thức quản lý theo đầu ra, kết quả gắn liền với nâng cao chất lượng DVYT và việc mở rộng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các bệnh viện công.

Thứ ba, đẩy mạnh phân cấp ngân sách trong quản lý chi NSNN và quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương gắn với nhiệm vụ, trách nhiệm được giao.

Chương 2

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CHI THƯỜNG XUYÊN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO Y TẾ Ở VIỆT NAM

2.1. HỆ THỐNG Y TẾ VÀ CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ CHI THƯỜNG XUYÊN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO Y TẾ Ở VIỆT NAM

2.1.1. Hệ thống y tế Việt Nam

2.1.2. Cơ sở pháp lý quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

2.2. THỰC TRẠNG CHI VÀ QUẢN LÝ CHI THƯỜNG XUYÊN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO Y TẾ Ở VIỆT NAM

2.2.1. Thực trạng chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

2.2.1.1. Quy mô và tốc độ chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

2.2.1.2. Cơ cấu chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

2.2.2. Thực trạng quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

2.2.2.1. Bộ máy quản lý và thực trạng phân cấp quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

2.2.2.2. Thực trạng lập dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Cơ sở lập dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN cho y tế cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Chi thường xuyên NSNN cho y tế hằng năm phân bổ cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được xác định dựa trên số dân và định mức phân bổ chi thường xuyên NSNN trong thời kỳ ổn định ngân sách được Thủ tướng Chính phủ ban hành.

Định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSDP cho y tế.

HĐND cấp tỉnh quyết định định mức phân bổ chi thường xuyên và phương án phân bổ ngân sách cho y tế ở địa phương mình cho từng giai đoạn ổn định ngân sách. Định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSDP cho y tế bao gồm: Định mức phân bổ NSDP cho KCB, định mức phân bổ NSDP cho YTDP, định mức phân bổ NSDP cho TYT xã.

Xây dựng dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Thứ nhất, lập dự toán chi thường xuyên NSNN cho y tế đảm bảo đúng quy trình, trần ngân sách; phát huy tính tự chủ của các cấp ngân sách và các đơn vị SDNS.

Thứ hai, độ tin cậy dự toán chi thường xuyên NSNN cho y tế ở mức cao.

Thứ ba, vai trò cơ quan quản lý y tế trong lập dự toán còn hạn chế, thông tin trong quản lý chi thường xuyên NSNN thiếu kết nối và đầy đủ.

Thứ tư, lập dự toán chi thường xuyên NSNN cho y tế thiếu sự kết nối với chiến lược phát triển y tế quốc gia và kế hoạch phát triển của ngành; Lập KHTC - NS trung hạn cho y tế chưa hoàn thiện.

2.2.2.3. Thực trạng chấp hành dự toán chi ngân sách nhà nước cho y tế

Thực trạng phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN y tế cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Phân bổ chi thường xuyên NSNN cho y tế cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương dựa trên định mức theo tiêu chí dân số kết hợp với một số tiêu chí bổ sung như hệ số định mức theo quy mô dân số, hỗ trợ các đối tượng mua thẻ BHYT, bổ sung cho các tỉnh có bệnh viện thuộc tỉnh làm nhiệm vụ vùng.

Thực trạng phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN hỗ trợ người nghèo và các đối tượng ưu tiên tiếp cận và sử dụng DVYT.

Quỹ KCB cho người nghèo và BHYT cho người nghèo, đối tượng ưu tiên đã có tác động làm giảm đáng kể chi tiêu tiền túi của người bệnh, tăng tiếp cận với DVYT của nhóm đối tượng này, mở rộng diện bao phủ BHYT trong một số năm gần đây. Đây cũng thể hiện chính sách công bằng trong CSSK cho người dân và nhân văn của nước ta.

Thực trạng phân bổ dự toán chi thường xuyên NSDP cho y tế

Phân bổ chi thường xuyên NSDP cho YTDP, KCB.

Tỷ lệ chi dự phòng trên tổng chi SNYT vẫn chưa đạt được quy định tối thiểu 30% theo Nghị quyết số 18/2008/QH12 của Quốc hội.

Phân bổ chi thường xuyên NSDP cho TYT xã.

Tỷ lệ chi cho y tế xã và dân số so với tổng chi SNYT theo đầu dân còn thấp. Về cơ bản, các TYT xã cũng chỉ đủ chi lương, chi hành chính của trạm.

Thực trạng cấp kinh phí chi thường xuyên NSNN cho CSYT công lập

NSNN sẽ được cấp trực tiếp cho các CSYT công lập (các bệnh viện/CSYT công) theo định mức và gián tiếp thông qua chi trả BHYT cho các đối tượng chính sách.

NSNN cấp trực tiếp cho các CSYT công lập dựa trên yếu tố đầu vào

Đối với các cơ sở KCB, ngân sách thường cấp theo số giường bệnh, số lượng biên chế của từng bệnh viện, có hệ số khác nhau theo loại, hạng và tuyến bệnh viện. bệnh viện tuyến cao nhất nhận được nhiều kinh phí nhất tính theo số giường bệnh và bệnh viện tuyến thấp hơn nhận được ít kinh phí hơn.

Cơ chế tự chủ tài chính đối với CSYT công lập.

Tự chủ tài chính giúp giảm gánh nặng chi trực tiếp từ NSNN cho các CSYT, đảm bảo công bằng và hiệu quả trong sử dụng NSNN cho y tế, phù hợp đổi mới trong quản lý NSNN hướng dựa vào kết quả hoạt động và các chỉ tiêu đầu ra.

NSNN cấp gián tiếp cho các CSYT công lập thông qua chi trả BHYT.

Đây là sự thay đổi trong xu hướng phân bổ nguồn NSNN cho các cơ sở KCB, giảm cấp phát trực tiếp cho các cơ sở KCB sang phân bổ trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng thông qua BHYT. Cách thức này đảm bảo công bằng trong y tế cho người dân, làm gia tăng phúc lợi cho xã hội.

2.2.2.4. Thực trạng quyết toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Quyết toán chi thường xuyên ngân NSNN cho y tế tuân thủ quy trình quyết toán Luật NSNN 2015 bao gồm bốn bước: lập báo cáo quyết toán chi thường xuyên NSNN cho y tế; xét duyệt, thẩm định báo cáo quyết toán chi thường xuyên NSNN cho y tế; tổng hợp báo cáo quyết toán chi thường xuyên NSNN cho y tế; thẩm tra và phê chuẩn quyết toán chi thường xuyên NSNN cho y tế.

2.2.2.5. Thực trạng kiểm tra, đánh giá chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Việc kiểm tra chủ yếu là kiểm tra từ bên ngoài của các cơ quan KBNN, cơ quan Tài chính và cơ quan quản lý cấp trên theo yếu tố đầu vào. Kiểm tra, kiểm soát nội bộ chưa được chú trọng. Bên cạnh đó, việc theo dõi, đánh giá chi NSNN cho y tế đang còn rời rạc, mang tính riêng lẻ giữa cơ quan BHYT, CSYT, cơ quan tài chính, cơ quan quản lý nhà nước về y tế. Vì vậy, sự đánh giá này mới chỉ phản ánh một phần hoặc các hoạt động riêng rẽ với NSNN, chưa phải là một bức tranh tổng quát về hiệu quả chi NSNN cho y tế.

2.3. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ QUẢN LÝ CHI THƯỜNG XUYỀN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO Y TẾ Ở VIỆT NAM

2.3.1. Kết quả đạt được

Một là, phân cấp mạnh mẽ cho chính quyền địa phương trong quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế.

Hai là, lập dự toán chi thường xuyên NSNN cho y tế đảm bảo kỷ luật tài khoá, đảm bảo độ tin cậy cao, minh bạch và hướng tới mục tiêu công bằng.

Ba là, chuyển đổi phương thức cấp kinh phí hoạt động thường xuyên cho các cơ sở KCB sang cấp trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng DVYT; tập

trung phân bổ NSNN cho YTDP và YTCS.

Bốn là, có sự tham gia phối hợp chặt chẽ với các cơ quan, đơn vị trong việc lập, tổng hợp, thẩm định báo cáo quyết toán chi thường xuyên NSNN cho y tế.

Năm là, đảm bảo tính kỷ luật, tuân thủ trong kiểm tra và đánh giá chi thường xuyên NSNN cho y tế.

2.3.2. Những hạn chế và bất cập

Thứ nhất, sự phù hợp giữa nguồn lực và nhiệm vụ của cấp chính quyền địa phương trong phân cấp quản lý chi thường xuyên ngân sách cho y tế chưa thực sự đảm bảo.

Thứ hai, lập dự toán chi thường xuyên NSNN cho y tế vẫn chú trọng theo yếu tố đầu vào, thiếu sự kết nối với chiến lược phát triển y tế quốc gia và kế hoạch phát triển của ngành, lập KHTC - NS trung hạn cho y tế chưa hoàn thiện.

Thứ ba, hiệu quả phân bổ trong quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế chưa cao.

Thứ tư, quyết toán chi thường xuyên NSNN cho y tế còn khá phức tạp, chưa có sự gắn kết giữa nguồn lực và kết quả thực hiện nhiệm vụ.

Thứ năm, kiểm tra và đánh giá chi thường xuyên NSNN cho y tế mang tính rời rạc, thiếu kết nối giữa các cơ quan.

2.3.3. Nguyên nhân của những hạn chế và bất cập

2.3.3.1. Nguyên nhân khách quan

Một là, cân đối giữa nguồn lực và nhu cầu chi tiêu luôn là bài toán khó với bất kỳ quốc gia nào, cho dù đó là quốc gia phát triển hay quốc gia có thu nhập thấp. Chi NSNN cho y tế Việt Nam cũng vậy, việc cân đối

NSNN cho y tế với rất nhiều nhu cầu chi khác luôn đặt ra thách thức cho các cấp quản lý ngân sách.

Hai là, đặc điểm của y tế là liên quan trực tiếp đến sức khoẻ con người. Chi phí cho y tế mang tính cần thiết, cấp bách. Trong khi, sự thay đổi của mô hình bệnh tật là một nguyên nhân làm cho Chính phủ không lường trước được các chi phí y tế phát sinh.

2.3.3.2. Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, các văn bản quy phạm pháp luật nói chung đang còn hạn chế, chưa đáp ứng kịp thời những đòi hỏi thay đổi thực tế.

Thứ hai, năng lực cán bộ của cơ quan tài chính, cơ quan y tế còn hạn chế.

Thứ ba, ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý chi NSNN nói chung và quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế nói riêng từ trung ương tới địa phương và trong các CSYT công còn thiếu đồng bộ.

Chương 3

HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CHI THƯỜNG XUYÊN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO Y TẾ Ở VIỆT NAM

3.1. MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN Y TẾ VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CHI THƯỜNG XUYÊN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO Y TẾ Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2025, TẦM NHÌN ĐẾN NĂM 2030

3.1.1. Mục tiêu phát triển y tế ở Việt Nam

3.1.1.1. Mục tiêu tổng quát ngành Y tế tầm nhìn đến năm 2030

3.1.1.2. Mục tiêu cụ thể của ngành Y tế

3.1.2. Quan điểm và định hướng quản lý chi thường xuyên ngân

sách nhà nước cho y tế Việt Nam

3.1.2.1. Quan điểm quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế Việt Nam

Thứ nhất, đầu tư cho bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân là đầu tư cho phát triển.

Thứ hai, tiếp tục tăng chi thường xuyên NSNN cho y tế hằng năm, tập trung phát triển YTDP, YTCS và các đối tượng chính sách, vùng sâu, vùng xa theo hướng công bằng, hiệu quả, phát triển.

Thứ ba, các định hướng quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế theo quản lý tài chính công hiện đại.

3.1.2.2. Định hướng quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế Việt Nam

Thứ nhất, tăng cường phân cấp trong quản lý chi NSNN cho y tế và chi thường xuyên NSNN cho y tế theo hướng đảm bảo sự cam kết về nguồn lực gắn với nhiệm vụ được giao, nâng cao trách nhiệm giải trình của các cấp ngân sách trong quản lý chi thường xuyên cho y tế.

Thứ hai, tăng cường hiệu quả phân bổ trong quản lý chi thường xuyên NSNN theo mục tiêu, nhiệm vụ, thứ tự ưu tiên trong phát triển y tế.

Thứ ba, quản lý chi thường xuyên NSNN cho lĩnh vực y tế gắn với phương thức quản lý chi NSNN theo kết quả.

Thứ tư, tăng cường kiểm soát, công khai, minh bạch trong quản lý chi NSNN và chi thường xuyên NSNN cho y tế.

3.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CHI THƯỜNG XUYÊN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC CHO Y TẾ Ở VIỆT NAM

3.2.1. Giải pháp về phân cấp quản lý chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

3.2.1.1. Hoàn thiện cơ chế phân cấp ngân sách nhà nước trong lĩnh vực y tế

Phân cấp chi thường xuyên NSNN cho y tế cần hoàn thiện theo hướng đảm bảo cam kết về nguồn lực gắn với nâng cao trách nhiệm giải trình của các cấp ngân sách trong quản lý chi thường xuyên cho y tế trong đó NSTU đóng vai trò chủ đạo, đảm bảo tính chủ động của NSDP. TTYT cấp huyện và y tế cấp xã là hết sức quan trọng, nên có thể giao về cho huyện, thành phố và thị xã quản lý, Sở Y tế chỉ quản lý về mặt chuyên môn.

3.2.1.2. Quy định trách nhiệm cụ thể của các cơ quan quản lý ngành y tế

Vai trò của cơ quan y tế trong quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế cần được quy định cụ thể đó là đề cao vai trò của cơ quan quản lý y tế khi phối hợp với cơ quan tài chính trong việc tính toán, xây dựng định mức phân bổ, xây dựng phương án phân bổ ngân sách chi thường xuyên cho các CSYT; trong kiểm tra, đánh giá thực hiện ngân sách đảm bảo đi kèm với nhiệm vụ được giao là nguồn lực cam kết và trách nhiệm giải trình của các cấp ngân sách.

3.2.2. Giải pháp về lập dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

3.2.2.1. Định mức phân bổ chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Một là, định mức phân bổ chi thường xuyên NSNN cho y tế ưu tiên với đối với các vùng khó khăn và đặc biệt khó khăn.

Hai là, đổi mới định mức phân bổ chi thường xuyên NSDP cho y tế theo kết quả.

3.2.2.2. Tăng cường gắn kết chặt chẽ giữa lập dự toán chi thường xuyên NSNN cho y tế và kế hoạch phát triển ngành

Thứ nhất, mục tiêu của ngành y tế cần được thể hiện rõ ràng, cụ thể, chi tiết trong từng năm kế hoạch; nhất quán, hướng tới chiến lược phát triển dài hạn của ngành và chiến lược phát triển KTXH của quốc gia.

Thứ hai, NSNN ưu tiên phân bổ để thực hiện các giải pháp theo thứ tự mục tiêu ưu tiên.

Thứ ba, tăng cường vai trò của cơ quan quản lý y tế trong xây dựng dự toán chi NSNN cho y tế.

Thứ tư, xây dựng khung kế hoạch và khung dự toán ngân sách y tế thống nhất cho các địa phương.

3.2.2.3. Nâng cao độ tin cậy kế hoạch chi ngân sách trung hạn và hàng năm của ngành y tế

Thứ nhất, tăng cường sự phối hợp giữa cơ quan tài chính và cơ quan y tế.

Thứ hai, phân định rõ nhiệm vụ của từng cấp chính quyền từ trung ương tới địa phương.

Thứ ba, nâng cao độ tin cậy của kế hoạch chi ngân sách trung hạn của cơ quan tài chính.

Thứ tư, tăng cường vai trò chỉ đạo, giám sát của Quốc hội, Chính phủ, HĐND và UBND các cấp.

3.2.3. Giải pháp về chấp hành dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

3.2.3.1. Hoàn thiện cơ chế phân bổ chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Thứ nhất, ưu tiên phân bổ ngân sách cho YTDP, đảm bảo tỷ lệ phân bổ tối thiểu.

Thứ hai, ưu tiên phân bổ ngân sách cho YTCS và vùng, địa phương khó khăn.

Thứ ba, hoàn thiện chính sách phân bổ, hỗ trợ NSNN trong KCB cho người nghèo.

3.2.3.2. Hoàn thiện phương thức cấp kinh phí chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho các cơ sở y tế công lập

Bộ tiêu chí đánh giá chất lượng DVYT cần phải được xây dựng trên cơ sở các yếu tố như: An toàn, hiệu quả, người bệnh là trung tâm, kịp thời, hiệu suất và công bằng.

3.2.4. Giải pháp về quyết toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Lập báo cáo quyết toán cần phải thể hiện đầy đủ những phân tích, đánh giá, trình bày rõ các kết quả thực hiện nhiệm vụ đạt được gắn với kết quả sử dụng NSNN đã được phân bổ.

3.2.5. Giải pháp về kiểm tra, đánh giá chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

3.2.5.1. Tăng cường phối hợp kiểm tra, giám sát của các cơ quan, đơn vị

- Tăng cường kiểm tra, giám sát của cơ quan tài chính
- Tăng cường tự kiểm tra tài chính ở các đơn vị SDNS trong nội bộ ngành y tế

3.2.5.2. Tăng cường theo dõi, đánh giá chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

Đánh giá chi thường xuyên NSNN cho y tế cần đánh giá hiệu lực và đánh giá hiệu quả. Để đánh giá hiệu quả chi thường xuyên NSNN cho y tế theo kết quả thực hiện nhiệm vụ cần xây dựng là khung theo dõi, đánh giá dựa trên kết quả thực hiện nhiệm vụ. Đánh giá hiệu lực chi thường xuyên NSNN cho y tế là xem xét tính nghiêm minh trong tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến chi thường xuyên NSNN cho lĩnh vực y tế.

3.2.6. Nhóm giải pháp hỗ trợ khác

3.2.6.1. Tăng cường công khai, minh bạch trong chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho y tế

3.2.6.2. Khuyến khích xã hội hoá để tăng nguồn lực đầu tư cho y tế

3.2.6.3. Thay đổi chính sách tiền lương đối với cán bộ y tế

3.2.6.4. Áp dụng công nghệ 4.0 trong quản lý y tế

3.2.6.5. Tăng cường năng lực quản trị

3.3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

3.3.1. Kiến nghị với Quốc hội

3.3.2. Kiến nghị với Chính phủ

3.3.3. Kiến nghị với chính quyền địa phương

KẾT LUẬN

Sức khoẻ là tài sản quý nhất của mỗi con người và của toàn xã hội. Đầu tư cho sức khoẻ là đầu tư phát triển, thể hiện bản chất tốt đẹp của xã hội. Y tế là một trong các lĩnh vực ưu tiên của Đảng, nhà nước và toàn xã hội. Những năm qua cho thấy, chi thường xuyên NSNN có vai trò quan trọng trong thực hiện các nhiệm vụ của ngành y tế về YTDP, CSSKBĐ, KCB cho người dân và đảm bảo công bằng trong y tế. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế còn tồn tại những hạn chế nhất định. Trong bối cảnh nguồn lực NSNN có hạn, yêu cầu CSSK của người dân thay đổi trong tình hình mới, hoàn thiện quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế là một trong những yêu cầu nhằm đảm bảo hệ thống tài chính y tế quốc gia bền vững, đảm bảo quyền sức khoẻ và nâng cao chất lượng CSSK cho người dân. Thông qua việc vận dụng các phương pháp nghiên cứu nhằm hệ thống hoá lý luận và phân tích, đánh giá thực tiễn quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế, luận án đã nghiên cứu và giải quyết các nội dung sau:

Một là, luận án đã hệ thống hoá các vấn đề lý luận cơ bản về y tế, chi thường xuyên NSNN cho y tế và quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế. Trên cơ sở kinh nghiệm quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế ở một số các quốc gia, luận án đã rút ra ba bài học quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế ở Việt Nam.

Hai là, luận án đã phân tích, đánh giá và rút ra các kết quả đạt được cũng như những hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế ở Việt Nam giai đoạn 2017 - 2020. Các đánh giá này được thực hiện trên cơ sở nghiên cứu các cơ chế, chính

sách, số liệu về phân cấp quản lý ngân sách, lập dự toán, chấp hành dự toán, quyết toán, kiểm tra và đánh giá chi thường xuyên NSNN cho y tế ở Việt Nam.

Ba là, trên cơ sở những hạn chế trong quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế ở Việt Nam kết hợp với mục tiêu phát triển y tế Việt Nam, luận án đã xây dựng quan điểm, định hướng và 06 nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý chi thường xuyên NSNN cho y tế đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030. Đồng thời, luận án đã đề xuất một số kiến nghị với các cơ quan ở trung ương và chính quyền địa phương đảm bảo tính thực tiễn và hiệu quả cho các giải pháp.

Những kết quả mà luận án đã nghiên cứu được dựa trên sự tổng hợp, kế thừa các công trình nghiên cứu trước đó về các vấn đề có liên quan đến luận án về cả lý thuyết và thực tiễn. Những kết quả nghiên cứu này phản ánh góc nhìn, nhận định, quan điểm của cá nhân tác giả với đối tượng, phạm vi nghiên cứu đã lựa chọn trong luận án.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Phạm Thị Lan Anh (2019), Đồng chủ nhiệm đề tài cấp Học viện: “*Quản lý chi ngân sách nhà nước cho y tế*”, Học viện Tài chính, 12/2019.

2. Phạm Thị Lan Anh (2020), “*Phân bổ ngân sách nhà nước cho sự nghiệp y tế - Những vấn đề đặt ra*”, Tạp chí Nghiên cứu tài chính - kế toán, số 7, NXB Tài chính.

3. Phạm Thị Lan Anh (2020), “*Chi ngân sách nhà nước hướng tới phát triển y tế bền vững ở Việt Nam*”, Tạp chí Nghiên cứu tài chính - kế toán, số 11/2020, NXB Tài chính.