



unicef 
vì mọi trẻ em

NGHIÊN CỨU VỀ LỒNG GHÉP GIỚI TRONG CHÍNH SÁCH AN SINH XÃ HỘI

Tìm hiểu về các quy trình, chủ thể và thể chế định hình công tác lồng ghép giới vào cải cách chính sách trợ giúp xã hội ở Việt Nam



Tóm tắt báo cáo

Phụ nữ và trẻ em gái phải đối mặt với nhiều rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương rõ rệt trong toàn bộ các khía cạnh về quyền, hạnh phúc cũng như khả năng phát triển. Những chuẩn mực giới có hại là nguyên nhân gây ra bất bình đẳng giới, chẳng hạn như khi so với trẻ em trai và nam giới, khối lượng công việc nội trợ và chăm sóc không công mà trẻ em gái và phụ nữ phải đảm nhận cao hơn rất nhiều. Ngoài ra, những sự kiện thường diễn ra trong đời như kết hôn, sinh con có thể làm gián đoạn việc học tập của trẻ em gái cũng như khả năng phụ nữ tham gia vào thị trường lao động, khiến họ dễ gặp phải cảnh nghèo đói hơn.

Bảo trợ xã hội là lĩnh vực phát triển chính, mang đến cơ hội quan trọng nhằm hỗ trợ các cá nhân và gia đình thoát cảnh nghèo đói, đầu tư cho hạnh phúc cũng như đảm bảo an ninh về lâu dài. Khi mục tiêu, thiết kế và triển khai các chính sách, chương trình bảo trợ xã hội không tính đến những khía cạnh về giới có thể khiến tình trạng bất bình đẳng giới tiếp diễn và thậm chí trở nên nghiêm trọng hơn, cũng như đánh mất cơ hội thúc đẩy sự chuyển đổi và giảm nghèo một cách bền vững.

An sinh xã hội đáp ứng giới và độ tuổi (GRASSP) là chương trình nghiên cứu kéo dài 5 năm do Văn phòng Toàn cầu về Nghiên cứu và Dự báo - UNICEF Innocenti, chỉ đạo dưới sự tài trợ của Văn phòng Đối ngoại, Khối thịnh vượng chung và Phát triển (FCDO) cùng các đối tác khác nhằm tăng cường tác động của những khoản đầu tư cho an sinh xã hội liên quan đến những kết quả về bình đẳng giới. Nghiên cứu này là một nghiên cứu thành phần thuộc Chương trình GRASSP, có sự phối hợp của UNICEF Việt Nam và Bộ Lao động, Thương binh & Xã hội (LĐTBXH). Nghiên cứu này tìm hiểu mức độ đáp ứng giới của cuộc cải cách trợ giúp xã hội được khởi xướng trong Nghị quyết số 15-NQ/TW (2012) của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam. Nghị quyết được triển khai chủ yếu trong giai đoạn 2015 đến 2021 với kết quả là sự ra đời của hai chính sách: Quyết định số 488/2017 và Nghị định số 20/2021. Mặc dù chính sách được thực hiện với mục tiêu chung là tăng độ bao phủ và mức trợ cấp cho nhóm đối tượng có "hoàn cảnh đặc biệt khó khăn" cũng như xác định mức sống tối thiểu và điều kiện đủ để nhận trợ cấp, cuộc cải cách xã hội đã mang đến cơ hội nâng cao mức độ đáp ứng giới đối với toàn bộ hệ thống trợ giúp xã hội.

Tuy đã thiết lập được một số cơ chế và quy trình lồng ghép giới, các chính sách đưa ra có mức độ lồng ghép giới hạn chế. Do đó, mục đích của nghiên cứu là tìm hiểu cách thức vấn đề giới được xem xét trong giai đoạn lên ý tưởng, soạn thảo và phê duyệt chính sách, những yếu tố ảnh hưởng đến quy trình đó cũng như mức độ đáp ứng giới trong các văn bản chính sách chính thức.

Dựa trên 35 cuộc phỏng vấn người cung cấp thông tin chính đến từ các cơ quan chính phủ và phi chính phủ tham gia vào quá trình soạn thảo, phê duyệt chính sách và dựa trên việc phân tích khoảng 40 tài liệu liên quan đến quá trình cải cách, báo cáo này hướng đến giải quyết năm câu hỏi nghiên cứu (CHNC) chính:

1. Giới được lồng ghép vào quá trình lên ý tưởng, phân tích, thiết kế, giám sát và giải trình các chính sách ở mức độ nào? Mức độ đáp ứng giới nói chung trong những chính sách này thế nào?
2. Đã có những hành động và cơ hội nào trong quá trình cải cách chính sách có khả năng tác động đến việc lồng ghép giới vào các chính sách?

3. Các quan điểm và tầm ảnh hưởng của những chủ thể chính đã hình thành việc lồng ghép giới vào quy trình chính sách như thế nào?
4. Các yếu tố và chuẩn mực mang tính thể chế ảnh hưởng như thế nào tới hành động và cơ hội của những chủ thể trong việc lồng ghép giới vào quy trình chính sách?
5. Các yếu tố bối cảnh ảnh hưởng như thế nào tới việc lồng ghép giới vào quy trình chính sách?

Bối cảnh: Lồng ghép giới và cuộc cải cách trợ giúp xã hội

Khung pháp lý của Việt Nam yêu cầu lồng ghép giới phải là một phần của quy trình xây dựng chính sách. Theo Luật Bình đẳng giới (2006), các cân nhắc về bình đẳng giới cần được đưa vào tất cả những văn bản quy phạm pháp luật (QPPL). Trong khi đó, lại có một quy định mâu thuẫn trong Luật Ban hành văn bản QPPL (2015, sửa đổi 2020), đó là yêu cầu đánh giá tác động giới nếu chính sách "có liên quan đến giới". Việc lồng ghép nội dung bình đẳng giới diễn ra ở một số giai đoạn trong quá trình lập pháp, đáng chú ý nhất là yêu cầu Đánh giá tác động giới (ĐGTĐG) trong quá trình soạn thảo và cần có sự tham gia của Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam (Hội LHPNVN) và Bộ LĐTBXH (trong Bộ LĐTBXH có Vụ Bình đẳng giới - cơ quan tham mưu cho Bộ về quản lý nhà nước về BĐG)

Hệ thống an sinh xã hội (ASXH) tại Việt Nam bao gồm nhiều trụ cột, như bảo hiểm xã hội, trợ giúp xã hội và dịch vụ xã hội. Cục Bảo trợ Xã hội (BTXH) thuộc Bộ LĐTBXH tham mưu việc xây dựng và giám sát thực hiện các chính sách trợ giúp xã hội (TGXH), bao gồm trợ cấp xã hội, trợ giúp khẩn cấp và chăm sóc xã hội. Có hai chính sách hình thành nên quy trình cải cách trợ giúp xã hội được khởi xướng theo Nghị quyết số 15/2012:

- Quyết định 488/2017 phê duyệt Đề án Đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội (ĐMPT-HTTGXH), trong đó nêu rõ các mục tiêu cải cách về trợ giúp xã hội giai đoạn 2017-2030.
- Nghị định 20/2021 thay thế Nghị định 136/2013 quy định việc quản lý và thực hiện các chính sách trợ giúp xã hội.

Những văn bản này đã mang lại những cải tiến quan trọng đối với các chương trình trợ giúp xã hội trong nước. Theo chương trình tổng thể của Nghị quyết 15, Quyết định 488 đề ra một lộ trình tham vọng hướng tới bảo vệ người dân trong suốt cuộc đời và Nghị định 20 đã mở đầu giai đoạn cải cách đầu tiên nhờ mở rộng nhóm đối tượng đủ điều kiện hưởng trợ cấp (bao gồm cả người cao tuổi và trẻ nhỏ) và tăng mức trợ cấp cho tất cả các đối tượng.

Mức độ lồng ghép giới trong các chính sách trợ giúp xã hội và mức độ đáp ứng giới nói chung của những chính sách này

Một số thay đổi về trợ giúp xã hội được đưa ra trong quá trình cải cách có thể góp phần giảm bớt một số rủi ro và tính dễ tổn thương về giới ở Việt Nam, dễ nhận thấy nhất thông qua việc mở rộng phạm vi áp dụng đối với nhóm phụ nữ không thuộc diện được hưởng chế độ trợ cấp thai sản và hưu trí trong hệ thống an sinh xã hội chính thức.

Mặc dù Chính phủ đã thể hiện cam kết đối với những thỏa thuận quốc tế về bình đẳng và công bằng

giới, cũng như cơ chế lồng ghép giới được thiết lập từ góc độ luật pháp, mức độ lồng ghép giới trong các chính sách mới còn hạn chế khi xét đến khía cạnh khung chính sách và mục tiêu, xác định rõ ràng và tính dễ tổn thương, thiết kế chính sách cụ thể, biện pháp thực hiện, cũng như giám sát và trách nhiệm giải trình. Những yếu tố mới của hai chính sách bảo trợ xã hội này có thể được coi là trung tính về giới vì các chính sách này không tính đến khả năng tiếp cận hoặc tác động không bình đẳng của những chương trình do những chuẩn mực và bất bình đẳng giới hiện hành. Phần dưới đây giải thích mức độ hạn chế trong lồng ghép giới vào cải cách chính sách trợ giúp xã hội thông qua việc xem xét chi tiết quá trình xây dựng chính sách và đánh giá, phân tích các văn bản chính sách qua góc nhìn về giới.

Hành động và cơ hội trong quá trình cải cách chính sách có khả năng tác động đến việc lồng ghép giới vào các chính sách

Các phát hiện trong nghiên cứu này cho thấy, quy trình xây dựng chính sách cho Đề án ĐMPT-HTTGXH/QĐ 488 và NĐ 20 đã tuân thủ những quy định của pháp luật Việt Nam, bao gồm những quy định về lồng ghép giới và sự tham gia của các cơ quan chủ chốt trong lĩnh vực bình đẳng giới như Hội LHPNVN và Bộ LĐTBXH (thông qua Vụ BĐG). Tuy nhiên, phân tích hành động và cơ hội cho lồng ghép giới trong quá trình cải cách chính sách cho thấy quy trình lồng ghép giới có ít tác động đến các chính sách.

Trước tiên, tuy đã có quá trình hỗ trợ để có được những bằng chứng và xây dựng kiến thức sâu rộng, nhưng những cơ hội ban đầu về lồng ghép giới dựa vào bằng chứng đã bị bỏ lỡ. Điều này gây khó khăn trong việc bảo vệ một số đề xuất chính sách trong quá trình sau đó, ví dụ như mở rộng đối tượng hưởng trợ cấp xã hội là phụ nữ mang thai. Thứ hai, đã có các cuộc tham vấn sâu rộng, với sự tham gia của nhiều bên, trong đó có cả những chủ thể về giới như Hội liên hiệp Phụ nữ và Quỹ Dân số của Liên hợp quốc. Tuy nhiên, những cân nhắc về giới không được lồng ghép một cách hệ thống vào các cuộc tham vấn trước và trong khi soạn thảo, nên ngoài những yếu tố chính sách cốt lõi, khuyến nghị bổ sung liên quan đến giới do nhiều bên đưa ra không ảnh hưởng đến nội dung chính sách. Thứ ba, đánh giá tác động giới đối với Nghị định 20 đã được thực hiện nhưng dường như không có tác động đến nội dung chính sách. Thứ tư, những sửa đổi được thực hiện trong quá trình soạn thảo và sau khi thẩm định đã làm ảnh hưởng đến một số yếu tố có khả năng đáp ứng giới trong các dự thảo chính sách liên quan đến cách tiếp cận theo khung lý thuyết đối với trợ giúp xã hội và sự phù hợp về giới, giám sát và đánh giá, cũng như số lượng và phạm vi bao phủ những nhóm đối tượng hưởng lợi mới.

Quan niệm và tầm ảnh hưởng của các chủ thể chính đã định hình việc lồng ghép giới vào quy trình chính sách như thế nào?

Nhiều tổ chức đã tham gia vào quá trình xây dựng các chính sách trợ giúp xã hội. Những ý tưởng và mối quan tâm của họ đã tác động đến quy trình và phản ánh mức độ lồng ghép giới vào những văn bản chính sách cuối cùng. Đáng chú ý nhất là các cơ quan chính phủ có sự ưu tiên rộng rãi đối với nội dung không phân biệt đối xử trong trợ giúp xã hội. Rất ít cơ quan tham gia vào quy trình chính sách ủng hộ các yếu tố có thể được coi là đáp ứng giới hơn, chẳng hạn như áp dụng trợ cấp cả cho phụ nữ mang thai cũng như liên kết với những dịch vụ chăm sóc sức khỏe sinh sản, và không có ai đưa ra những ý tưởng mang tính chuyển đổi về giới để bàn luận nhằm mục đích thay đổi những chuẩn mực, vai trò và cấu trúc bất bình đẳng giới làm kéo dài tình trạng nghèo đói về giới. Liên hợp quốc và các tổ chức chính phủ có mối quan tâm nhiều hơn đến lồng ghép giới lại không tham gia

sâu vào quá trình xây dựng chính sách hoặc tích cực tham gia nhưng không gây được nhiều ảnh hưởng đến những chính sách, hoặc ưu tiên các mối quan tâm chiến lược khác.

Một số mối quan tâm và hành động chiến lược có khả năng làm tăng hoặc giảm mức độ đáp ứng giới của văn bản chính sách cuối cùng, nhưng lại không tính đến các cân nhắc về giới. Ví dụ, mối quan tâm của Bộ Tài chính về tiết kiệm chi phí đã dẫn đến việc loại bỏ những nhóm đối tượng có khả năng phù hợp về giới mà không cân nhắc tác động tiềm tàng về các kết quả liên quan đến đáp ứng giới. Một ví dụ khác là thanh toán điện tử, mặc dù không có lập luận nào liên quan đến giới được đưa ra với sự thay đổi này về thủ tục hành chính, nhưng điều này có thể tác động tích cực đối với vấn đề phụ nữ ít được tiếp cận với nguồn lực kinh tế.

Các yếu tố và chuẩn mực mang tính thể chế đã định hướng những cơ hội lồng ghép giới vào quy trình chính sách như thế nào?

Cơ chế lồng ghép giới của Việt Nam được quy định trong Luật BDG (2006) và Luật Ban hành văn bản QPPL (2015, sửa đổi 2020), cũng như các nghị định liên quan. Các văn bản này là cơ sở quan trọng để thể chế hóa vấn đề giới trong quá trình xây dựng chính sách. Tuy nhiên, nghiên cứu này nhận thấy cần có sự nhất quán hơn trong những quy định pháp luật, cách diễn giải và thực hiện bởi các nhà làm chính sách, tình trạng thiếu những cơ chế giải trình hiệu quả và sự hạn chế về nguồn lực sẵn có, dẫn tới việc áp dụng lồng ghép giới vào cải cách chính sách trợ giúp xã hội phần lớn mang tính thủ tục và hình thức.

Trước tiên, việc xây dựng các văn bản luật hiện hành yêu cầu thực hiện lồng ghép giới, song những quy định không được áp dụng một cách nhất quán đối với những loại chính sách và lĩnh vực. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định rằng việc lồng ghép giới (bao gồm cả đánh giá tác động giới) chỉ áp dụng đối với văn bản QPPL "có liên quan đến giới". Nghị định 34 (2016) nêu rõ các chính sách hướng dẫn quan trọng, như một số Quyết định của Thủ tướng Chính phủ không phải là văn bản quy phạm pháp luật¹ và cũng không phải tuân thủ theo những yêu cầu lồng ghép giới.

Thứ hai, việc diễn giải và thực hiện quy trình lồng ghép giới của các nhà hoạch định chính sách được định hướng bởi những quan niệm nền tảng về tầm quan trọng và sự phù hợp của vấn đề giới trong lĩnh vực chính sách. Như vậy, nhận thức phổ biến rằng vấn đề trợ giúp xã hội là "trung tính về giới" cũng có nghĩa là quy trình lồng ghép giới hoặc không được áp dụng (do thiếu hướng dẫn của luật về thể nào là chính sách có liên quan đến giới) hoặc phân tích giới tập trung vào thể hiện sự không phân biệt đối xử hơn là tìm hiểu tác động của chính sách lên tính dễ tổn thương và bất bình đẳng về giới, cũng như thiết kế chính sách sao cho có tính đáp ứng giới hay chuyển đổi về giới hơn.

Thứ ba, việc áp dụng quy định lồng ghép giới bị ảnh hưởng do nguồn lực hạn chế: Thiếu nguồn lực tài chính phân bổ cho việc hỗ trợ nghiên cứu, phân tích và tham vấn về giới; chưa có nhu cầu đối với dữ liệu và bằng chứng phân tách về giới; ít chuyên gia về giới ở cả trong và ngoài chính phủ, nhất là những chuyên gia giới có kiến thức về TGXH và quy trình chính sách; thiếu các tài liệu hướng dẫn và đào tạo kỹ thuật liên quan đến nội dung giới và trợ giúp xã hội.

Các yếu tố bối cảnh có ảnh hưởng như thế nào tới việc lồng ghép giới vào quy trình chính sách?

Các yếu tố bối cảnh mang bản chất kinh tế - xã hội, pháp lý và chính trị đã tác động đến mức độ lồng ghép giới trong cải cách trợ giúp xã hội theo cả hướng tích cực và tiêu cực. Những thay đổi ở cấp độ vĩ mô trong xã hội Việt Nam đã tạo ra một môi trường thuận lợi để mở rộng trợ giúp xã hội và cân nhắc vấn đề giới khi thực hiện việc này. Tuy nhiên, cơ hội này lại bị hạn chế bởi những khó khăn tài chính và khung pháp lý tổng thể xác định trước định hướng và quy mô có thể thực hiện cải cách. Những động lực cho trợ giúp xã hội và lồng ghép giới đã và đang được hình thành nhìn từ góc độ chính trị, nhưng cần nâng cao kiến thức và nhận thức để phản ánh điều này tốt hơn trong những hành động chính sách cụ thể.

Kết luận

Được định hướng bởi Nghị quyết 15 của Đảng, Đề án ĐMPT-HTTGXH và Nghị định 20 đã mang lại một số cải cách quan trọng trong các quy trình trợ giúp xã hội của Việt Nam, bao gồm cả việc mở rộng đối tượng sang những nhóm dễ tổn thương hơn và tăng mức trợ cấp. Tuy nhiên, nghiên cứu nhận thấy rằng, dù có khung pháp lý và cơ chế lồng ghép giới, nhưng vấn đề giới vẫn chưa được lồng ghép chặt chẽ vào các chính sách trợ giúp xã hội. Mặc dù một số quy định chính sách mới có thể đưa đến kết quả đáp ứng giới ở mức độ trung bình đối với những người được hưởng lợi, nhưng các yếu tố/nội dung mới của những chính sách này là trung tính về giới vì những chính sách chưa cân nhắc đến khả năng tiếp cận hoặc tác động không bình đẳng của các chương trình do những chuẩn mực giới và bất bình đẳng giới hiện hành, đồng thời cũng có thể dẫn đến những kết quả (ngoài ý muốn) mang tính phân biệt đối xử về giới.

Những kết quả từ phân tích quy trình chính sách cho thấy, chìa khóa để cải thiện công tác lồng ghép giới vào chính sách TGXH là sự cam kết chính trị mạnh mẽ và dứt khoát ở tất cả các cấp và của tất cả chủ thể có tầm ảnh hưởng. Một bước quan trọng để mở rộng cam kết này sẽ liên quan đến việc sửa đổi pháp luật hiện hành theo hướng làm cho lồng ghép giới trở thành một yêu cầu đối với tất cả chính sách trong hệ thống pháp luật. Hơn nữa, việc ưu tiên nguồn lực dành cho lồng ghép giới và thay đổi những quan niệm và chuẩn mực về giới của các nhà hoạch định chính sách và thể chế có thể đẩy mạnh việc thể chế hóa về giới trong quá trình xây dựng chính sách.

Những kết quả cũng nhấn mạnh sự cần thiết nâng cao năng lực và kỹ năng về giới cho các nhà hoạch định chính sách chủ chốt, đồng thời cải thiện cơ sở bằng chứng cho phân tích giới nhằm đảm bảo có sự tập trung nhất quán hơn vào lồng ghép giới trong suốt quy trình chính sách. Cụ thể là đào tạo, tập huấn và các sáng kiến khác về nâng cao kiến thức cho những nhà hoạch định chính sách của chính phủ và các chủ thể bên ngoài cần tập trung củng cố hiểu biết về mối quan hệ giữa TGXH và giới. Cuối cùng, những quy trình xây dựng chính sách có thể trở nên bao trùm và đáp ứng giới hơn bằng cách tăng cường sự tham gia của những bên ủng hộ vấn đề giới và sự hợp tác giữa các cơ quan chính phủ, tổ chức phi chính phủ và đối tượng hưởng lợi.

Các khuyến nghị

Ghi nhận sự nỗ lực của Chính phủ Việt Nam đối với BDG và lồng ghép giới như được thể hiện trong những cam kết quốc tế và pháp luật quốc gia liên quan đến BDG, những khuyến nghị cho chính phủ và những đối tác tập trung vào tăng cường đáp ứng giới trong quy trình xây dựng chính sách (thông qua lồng ghép giới), nhằm mục đích củng cố việc lồng ghép giới ở các giai đoạn sắp tới trong quá trình cải cách trợ giúp xã hội cũng như thể chế hóa về giới trong hệ thống trợ giúp xã hội.

Khuyến nghị đối với Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội

Tăng cường lồng ghép giới vào quá trình cải cách

- Vận động việc đưa nội dung giới vào các Nghị quyết của Đảng và những chiến lược cấp cao khác của Chính phủ.
- Các lãnh đạo cần thể hiện quyền sở hữu và cam kết đối với việc lồng ghép giới - vượt ra khỏi khuôn khổ giải pháp tiếp cận trung tính về giới.
- Xây dựng khung trách nhiệm giải trình đối với lồng ghép giới, nêu rõ trách nhiệm và kỳ vọng đối với các tổ chức/cán bộ khác nhau trong Bộ LĐTBXH ở những giai đoạn khác nhau trong quá trình xây dựng chính sách.
- Tăng cường nguồn tài chính có đáp ứng giới, bao gồm gia tăng nguồn lực cho Vụ BDG và các hoạt động lồng ghép giới.
- Đảm bảo tính hiệu quả của các đánh giá tác động giới, bắt đầu bằng việc xác định những thực hành tốt và lĩnh vực cần cải thiện.
- Tiếp tục cải thiện hướng dẫn về nội dung của đánh giá tác động giới và đảm bảo các nhà hoạch định chính sách biết đến, nắm rõ và áp dụng hướng dẫn.

Tăng cường lồng ghép giới vào quy trình xây dựng chính sách

- Tổ chức đào tạo định kỳ về TGXH và vấn đề giới cho những người liên quan đến công tác soạn thảo, đánh giá tác động giới và thẩm định chính sách.
- Tiến hành phân tích giới khi đánh giá các chính sách, chương trình hiện có.
- Đảm bảo cân bằng giới và chuyên môn về giới trong ban soạn thảo, cả trong quy trình ra quyết định.
- Thu hút sự tham gia của những người ủng hộ bình đẳng giới và chuyên gia giới trong suốt quá trình xây dựng chính sách, đảm bảo có thời gian dành riêng cho đối thoại về giới, đồng thời tạo cơ chế để ghi nhận và phản hồi các khuyến nghị.
- Theo dõi những thay đổi về mức độ đáp ứng giới của dự thảo khi chuyển từ giai đoạn trước khi soạn thảo sang thẩm định, đồng thời cập nhật đánh giá tác động giới để phản ánh bất kỳ thay đổi nào.

Làm hệ thống trợ giúp xã hội thuận lợi hơn cho công tác lồng ghép giới

- Hướng tới xây dựng hệ thống quản lý thông tin và đăng ký đối tượng số bao gồm dữ liệu phân tách về giới.
- Xây dựng khung giám sát & đánh giá đối với trợ giúp xã hội, với cơ chế có sự tham gia và các chỉ số đáp ứng giới.

Khuyến nghị cho cơ quan thẩm định (Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, v.v.)

- Những người có chuyên môn về giới cần tham gia vào khâu đánh giá hồ sơ chính sách, đặc biệt là mức độ liên quan và chất lượng của bản đánh giá tác động giới.
- Tiến hành đánh giá tác động về giới của các khuyến nghị được đưa ra bởi hội đồng thẩm định.

Khuyến nghị cho các đối tác phát triển

- Hỗ trợ Bộ LĐTBXH và các bộ khác đảm nhận nhiệm vụ bảo trợ xã hội trong việc tăng cường năng lực lồng ghép giới.
- Đảm bảo giới được sử dụng như một nguyên tắc hướng dẫn trong mọi hoạt động bao gồm bảo trợ xã hội của Liên hợp quốc (thống nhất với các chương trình nghị sự Một Liên hợp quốc).
- Đảm bảo lồng ghép lắng kính giới vào mọi nghiên cứu chính sách về TGXH và hỗ trợ phân tích giới đối với các chính sách cụ thể.
- Hỗ trợ đào tạo chuyên gia về giới từ các tổ chức quốc tế và tổ chức xã hội về giới, TGXH và quy trình xây dựng chính sách. **Khuyến nghị đối với Chính phủ và Quốc hội.**
- Sửa đổi quy định trong Luật Ban hành văn bản QPPL (2015) về nội dung những chính sách nào liên quan đến giới bằng cách công nhận rằng tất cả các văn bản QPPL và những chính sách khác của chính phủ đều có khả năng có tác động về giới.
- Củng cố cơ chế giám sát công tác lồng ghép giới trong quá trình hoạch định chính sách mang tính tích hợp, điều này cho phép cải cách chính sách một cách tổng thể hơn khi cần thiết. Mặc dù Quốc hội đóng vai trò giám sát công tác lồng ghép giới trong những bộ luật mới, song vẫn cần mở rộng giám sát tập trung sang những chính sách ở cấp thấp hơn trong hệ thống pháp luật.
- Nguồn lực dành cho xây dựng chính sách cần bao gồm ngân sách đầy đủ và dành riêng cho công tác lồng ghép giới.
- Yêu cầu hoàn thành đánh giá tác động giới sớm hơn trong quá trình xây dựng chính sách nhằm đảm bảo có cơ hội chỉnh sửa chính sách dựa trên kết quả của đánh giá tác động giới.

Mục Lục

Tóm tắt báo cáo	1
1. Giới thiệu	10
2. Khung lý thuyết và các câu hỏi nghiên cứu	13
2.1. Chương trình nghiên cứu An sinh xã hội đáp ứng giới và độ tuổi (GRASSP)	13
2.2. Khung lý thuyết và câu hỏi nghiên cứu	14
3. Phương pháp, đạo đức nghiên cứu và những hạn chế của nghiên cứu	17
3.1. Thiết kế nghiên cứu	17
3.2. Phương pháp chọn mẫu	17
3.3. Thu thập dữ liệu	18
3.4. Phân tích dữ liệu	19
3.5. Đạo đức nghiên cứu	20
3.6. Những khó khăn và hạn chế về phương pháp	20
4. Bối cảnh	22
4.1. Những rủi ro và bất bình đẳng liên quan đến giới tại Việt Nam	22
4.2. Quy trình xây dựng chính sách ở Việt Nam	23
4.3. Cơ chế và quy trình lồng ghép giới ở Việt Nam	25
4.4. Hệ thống trợ giúp xã hội và cải cách gần đây	27
5. Các phát hiện	33
5.1. Phân tích giới đối với các chính sách trợ giúp xã hội (Câu hỏi nghiên cứu 1)	33
5.2. Các cơ hội và hành động để lồng ghép giới vào quy trình xây dựng Đề án ĐMPT-HTTGXH và ND 20 (câu hỏi nghiên cứu 2)	39
5.3. Quan điểm và ảnh hưởng của các chủ thể chính sách tham gia vào quá trình xây dựng Đề án ĐMPT-HTTGXH và Nghị định 20 (câu hỏi nghiên cứu 3)	49
5.4. Các chuẩn mực và yếu tố thể chế ảnh hưởng đến lồng ghép giới trong quá trình xây dựng Đề án ĐMPT-HTTGXH và Nghị định 20 (câu hỏi nghiên cứu 4)	57
5.5. Vai trò của bối cảnh trong việc định hướng lồng ghép giới vào cải cách trợ giúp xã hội (câu hỏi nghiên cứu 5)	64



6. Kết luận	68
6.1. Quy trình chính sách	68
6.2. Quan niệm, mối quan tâm và ảnh hưởng của các chủ thể chính sách	68
6.3. Yếu tố thể chế: Quy định và nguồn lực	69
6.4. Bối cảnh kinh tế xã hội, chính trị và pháp lý rộng hơn	70
6.5. Con đường phía trước	70
7. Khuyến nghị	71
7.1. Khuyến nghị đối với Bộ LĐTBXH	71
7.2. Kiến nghị đối với cơ quan thẩm định	75
7.3. Khuyến nghị đối với các đối tác phát triển	76
7.4. Khuyến nghị đối với Chính phủ và Quốc hội	77
Phụ lục	81
Phụ lục 1: Khung lý thuyết về An sinh xã hội đáp ứng giới và độ tuổi	81
Phụ lục 2: Tổng quan về mẫu phỏng vấn	82
Phụ lục 3: Danh mục tài liệu	83
Tài liệu hồ sơ trình cho Nghị định 20	85
Danh mục từ viết tắt	86
Các thuật ngữ	87
Danh mục tài liệu tham khảo	90
Lời cảm ơn	93

1. Giới thiệu

Tiềm năng của hệ thống an sinh xã hội (ASXH) đóng góp cho công cuộc xóa đói giảm nghèo bền vững và sự thay đổi mang tính chuyển đổi đã được công nhận từ rất lâu. Bình đẳng giới cũng được biết đến là điều kiện tiên quyết cốt lõi để phát triển kinh tế - xã hội một cách bền vững. Tuy nhiên, hiểu biết về việc lồng ghép giới vào hệ thống ASXH có đóng góp như thế nào vào quá trình đạt được các mục tiêu đó còn hạn chế. Nhận thức được khoảng trống tri thức này, Chương trình nghiên cứu An sinh xã hội đáp ứng giới và độ tuổi (GRASSP) hướng tới củng cố tính đáp ứng giới của hệ thống ASXH ở các quốc gia có thu nhập thấp và trung bình bằng cách xây dựng cơ sở bằng chứng vững chắc (xem Hộp 1 định nghĩa về an sinh xã hội đáp ứng giới). Chương trình nghiên cứu GRASSP tìm hiểu các thực hành tốt nhất, quy trình và vai trò của những thể chế và kinh tế chính trị trong việc củng cố các kết quả đạt được về bình đẳng giới.

Báo cáo này là một phần của Hợp phần nghiên cứu 3² của Chương trình GRASSP với nội dung tập trung vào việc thể chế hóa bình đẳng giới trong hệ thống ASXH. Nói cách khác, Chương trình nghiên cứu GRASSP tìm hiểu những quy trình chính trị và chính sách định hình việc lồng ghép giới vào các chương trình và hệ thống. Chương trình nghiên cứu này công nhận sự cần thiết phải vượt ra ngoài phạm vi các chương trình cụ thể và hướng tới hệ thống vì tính bền vững của những thành quả đạt được về bình đẳng giới.

Là một trong năm nghiên cứu trường hợp điển hình trong Hợp phần nghiên cứu 3, Việt Nam tạo điều kiện thuận lợi để tìm hiểu cách thức và nguyên nhân cách tiếp cận đáp ứng giới có được đưa vào các chính sách cải cách TGXH hay không. Điều này quan trọng bởi khi chính sách không lồng ghép giới sẽ bỏ qua cơ hội thúc đẩy công bằng giới và có thể vô tình làm trầm trọng thêm các rủi ro và tình trạng bất bình đẳng đang tồn tại (xem Hộp 1). Cụ thể, nghiên cứu tập trung vào quá trình xây dựng QĐ 488/2017 phê duyệt Đề án Đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội (ĐMPT-HTTGXH) và ND 20/2021, trong đó đưa những cải cách cụ thể đầu tiên vào thực tiễn. Phạm vi của nghiên cứu này là trợ giúp xã hội, được định nghĩa ở Việt Nam là sự kết hợp giữa trợ cấp tiền mặt, trợ cấp đột xuất bằng hiện vật trong trường hợp khẩn cấp, và một số hình thức chăm sóc xã hội cụ thể. Việt Nam là một trường hợp nghiên cứu thú vị, bởi vì mặc dù đã thiết lập được một số cơ chế và quy trình lồng ghép giới, nhưng các chính sách được xây dựng có mức độ lồng ghép giới hạn chế.

Ngoài việc đóng góp vào cơ sở tri thức toàn cầu trong khuôn khổ Chương trình GRASSP, báo cáo này hỗ trợ sự hợp tác đang diễn ra giữa UNICEF và Chính phủ Việt Nam về củng cố tính đáp ứng giới của hệ thống TGXH. Những khuyến nghị trong báo cáo này có thể góp phần lồng ghép giới hiệu quả hơn vào các cải cách TGXH ở Việt Nam trong tương lai.

Nội dung của báo cáo này như sau: Phần 1 giới thiệu về nghiên cứu; Phần 2 trình bày khung GRASSP, khung lý thuyết và các câu hỏi nghiên cứu được xây dựng cho nghiên cứu này; Phần 3 mô tả quá trình thiết kế nghiên cứu, phương pháp nghiên cứu và những cân nhắc về yếu tố đạo đức; Phần 4 tóm tắt khung pháp lý của Việt Nam đối với việc xây dựng chính sách và lồng ghép giới, đồng thời mô tả các chính sách TGXH cụ thể được quan tâm; Phần 5 trình bày những phát hiện, bao gồm đánh giá tính đáp ứng giới của những văn bản chính sách cuối cùng (câu hỏi nghiên cứu số 1), phân tích quy trình xây dựng chính sách (câu hỏi nghiên cứu số 2), vai trò của các chủ thể (câu hỏi nghiên cứu số 3), tổ chức/thể chế (câu hỏi nghiên cứu số 4) và bối cảnh định hình việc lồng ghép giới (câu hỏi nghiên cứu số 5); Phần 6 kết luận đưa ra tóm tắt các phát hiện chính trong nghiên cứu này và hàm ý về những cách tiếp cận hiệu quả nhất cho việc thể chế hóa về giới trong hệ thống ASXH; Phần 7 đưa ra những khuyến nghị cụ thể cho Việt Nam.

Hộp 1: An sinh xã hội đáp ứng giới là gì?

Phụ nữ và trẻ em gái phải đối mặt với những rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương rõ rệt trong suốt cuộc đời. Những bất bình đẳng và bất lợi mà họ gặp phải ở giai đoạn đầu đời có thể tăng dần theo thời gian. Chẳng hạn, nguy cơ đói nghèo cao hơn ở trẻ em và phụ nữ. Trẻ em gái và phụ nữ nhiều khả năng phải chịu nặng gánh với những công việc nội trợ và chăm sóc không công, ảnh hưởng đến quyền được học tập, cũng như vị thế của họ trong thị trường lao động, từ đó ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận an sinh xã hội. Những rủi ro về sức khỏe cũng mang đặc tính về giới, chẳng hạn như sức khỏe sinh sản và tình dục, nguy cơ mắc các bệnh lây nhiễm về tình dục như HIV. Phụ nữ và trẻ em gái cũng phải đối mặt với nguy cơ về bạo lực, ngược đãi và bóc lột, bao gồm bạo lực về thể chất và tình dục. Cùng với những nguy cơ khác như bỏ học ở nữ vị thành niên, kết hôn sớm, các yếu tố này ảnh hưởng đến khả năng nữ giới tham gia vào thị trường lao động, đặc biệt trong khu vực chính thức, từ đó ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận an sinh xã hội có đóng góp.

Những rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương nêu trên thường xuất phát không chỉ từ tình cảnh nghèo đói và hạn chế về vật chất mà còn từ các chuẩn mực và khuôn mẫu có hại. Những yếu tố này đan xen lẫn nhau, càng làm hạn chế khả năng phụ nữ có thể theo đuổi những công việc được bảo đảm về lao động và an sinh xã hội. Khi đã thành công trong việc tham gia thị trường lao động, phụ nữ thường phải chịu tình trạng chênh lệch về mức lương theo giới cũng như gián đoạn trong công việc do những trách nhiệm chăm sóc mà họ phải thực hiện.

An sinh xã hội có khả năng giải quyết những rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương như vậy thông qua việc thiết kế và thực hiện các chính sách cụ thể. Tuy nhiên, khi các mục tiêu, thiết kế và thực hiện những chính sách, chương trình an sinh xã hội không tính đến những khía cạnh giới, những chính sách, chương trình đó có nguy cơ củng cố và thậm chí làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng giới, cũng như bỏ lỡ cơ hội thúc đẩy sự thay đổi mang tính chuyển đổi và giảm nghèo một cách bền vững

Hình dung chính xác về một hệ thống an sinh xã hội đáp ứng giới như thế nào, điều này phụ thuộc vào bối cảnh quốc gia cũng như bản chất của những rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương mang yếu tố giới đang tồn tại. Tuy nhiên, sau đây là các luận điểm có bằng chứng mang tính toàn cầu về một số khía cạnh cần được cân nhắc:

- Các chương trình an sinh xã hội không đóng góp - **trợ giúp xã hội** - thường hướng tới phụ nữ, tuy nhiên có thể vô tình gây ảnh hưởng tiêu cực, đặc biệt là khi cần có những điều kiện đi kèm nhất định nào đó để nhận được quyền lợi. Phương thức cung cấp, mức độ và thời gian hưởng lợi là những yếu tố quan trọng nhằm giải quyết các rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương cụ thể do yếu tố giới gây nên. Ngày càng nhiều có bằng chứng cho thấy việc liên kết dịch vụ trợ giúp xã hội với các dịch vụ khác (hỗ trợ tiền mặt mở rộng) có thể tác động nhiều hơn đến những người được hưởng lợi bởi vì nhiều hợp phần chương trình có thể đồng thời giải quyết nhiều nhóm rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương đa dạng hơn.
- Có ít bằng chứng về cách tiếp cận đáp ứng giới đối với an sinh xã hội có đóng góp - **bảo hiểm xã hội**. Tuy nhiên, chúng ta đều biết phụ nữ dễ gặp phải nguy cơ bị loại trừ khỏi các chính sách bảo hiểm y tế và lương hưu đóng góp hơn bởi họ có xu hướng làm việc trong những khu vực phi chính thức và công việc chăm sóc không được trả lương. Chính sách đóng góp lương hưu dựa trên thời gian nghỉ để thực hiện nghĩa vụ chăm sóc (ví dụ chính sách thai sản) được xem là có hiệu quả trong việc đảm bảo rằng phụ nữ không phải đối mặt với cảnh nghèo đói khi về già.

- **Các chương trình trên thị trường lao động** như đào tạo, luân chuyển công việc, sáng kiến khuyến khích trong lĩnh vực việc làm, và trợ cấp tiền lương đã cho thấy hiệu quả trong việc cải thiện kết quả về thị trường lao động đối với phụ nữ. Những nội dung của thiết kế chính sách/chương trình dường như có ý nghĩa quan trọng từ góc độ giới bao gồm đào tạo về các vấn đề giới và những can thiệp bổ sung để giải quyết các vấn đề như chi phí đi lại, chuẩn mực giới và nhu cầu chăm sóc trẻ em.
- **Các dịch vụ chăm sóc xã hội** có thể ảnh hưởng tích cực đến sự phát triển của trẻ em cũng như cải thiện kết quả trên thị trường lao động đối với phụ nữ. Tuy nhiên, khi cung cấp các dịch vụ này, phải kết hợp với thiết kế chính sách cụ thể đảm bảo chất lượng, khả năng chi trả, đồng thời đẩy mạnh việc tiếp cận những dịch vụ chăm sóc xã hội sẵn có.

Nguồn: Phỏng theo Camilletti (2020).

2. Khung lý thuyết và các câu hỏi nghiên cứu

Phần này trình bày khung lý thuyết và các câu hỏi nghiên cứu để tìm hiểu về quá trình lồng ghép giới trong cải cách chính sách trợ giúp xã hội của Việt Nam và mối liên hệ của những yếu tố này với Chương trình nghiên cứu GRASSP rộng hơn.

2.1. Chương trình nghiên cứu An sinh xã hội đáp ứng giới và độ tuổi (GRASSP)

Nghiên cứu nằm trong khung lý thuyết của Chương trình GRASSP tổng thể được trình bày trong Tài liệu của UNICEF (2020), trong đó chỉ ra những điểm giao thoa và mối liên hệ giữa vấn đề giới, ASXH và vòng đời (xem Phụ lục 1 trình bày sơ đồ của khung lý thuyết GRASSP). Khung lý thuyết GRASSP thừa nhận rằng, nghèo đói, rủi ro và tính dễ tổn thương mang màu sắc giới và các yếu tố mang tính cấu trúc và yếu tố ở cấp độ cá nhân làm gia tăng bất bình đẳng giới, dẫn tới sự không công bằng cho trẻ em gái và phụ nữ khi so với trẻ em trai và nam giới. Khung lý thuyết chỉ ra những cơ hội và cơ chế thông qua hệ thống ASXH - bao gồm luật pháp, chính sách, thiết kế chương trình, thực hiện, quản trị và cung cấp tài chính - có thể giải quyết những rủi ro và tổn thương về giới bằng các chương trình cụ thể xuyên suốt chu trình thực hiện ASXH.

Nghiên cứu điển hình này thuộc Hợp phần nghiên cứu 3 của Chương trình GRASSP tập trung vào tìm hiểu cách thức hệ thống ASXH tổng thể có thể cải cách theo hướng đáp ứng giới hơn, đồng thời trở thành đòn bẩy và cơ chế tốt nhất để thúc đẩy và duy trì việc thể chế hóa mục tiêu, phương pháp tiếp cận và chiến lược bình đẳng giới. Trong vòng 25 năm qua, *lồng ghép giới* là cách tiếp cận phổ biến nhất được các chính phủ và tổ chức phát triển quốc tế, bao gồm cả Việt Nam áp dụng để đạt được mục tiêu này³. Lồng ghép giới vào chính sách ASXH sẽ góp phần vào *thể chế hóa giới* trong hệ thống ASXH, với mục tiêu nâng cao bình đẳng giới thông qua các can thiệp ASXH (xem Hộp 2 để biết thêm về định nghĩa những khái niệm chính). Khung GRASSP thừa nhận rằng một số yếu tố khác nhau (hoặc 'đòn bẩy thay đổi') có thể tạo điều kiện hoặc hạn chế việc thể chế hóa giới trong các hệ thống an sinh xã hội, bao gồm: Cam kết chính trị về bình đẳng giới, năng lực và kỹ năng của chính phủ và những đối tác trong việc nhận biết, phân tích các vấn đề về giới, thiết kế hệ thống phù hợp, những chuẩn mực thể chế, quy tắc và thông lệ, sự sẵn có của bằng chứng và dữ liệu liên quan, sự hiện diện và năng lực của các phong trào xã hội nhằm thúc đẩy quyền của phụ nữ và trẻ em. Nói cách khác, lồng ghép giới trong chính sách an sinh xã hội là một quá trình vừa mang tính kỹ thuật, vừa mang tính chính trị.

Hộp 2: Định nghĩa các khái niệm chính sử dụng trong báo cáo⁴

Theo Levy (1999, tr. 1), **thể chế hóa** được định nghĩa là “*quy trình trong đó các thực hành xã hội trở nên đầy đủ, thường xuyên và liên tục để được gọi là thể chế*”. **Thể chế hóa giới** (hoặc sự chuyển đổi mang tính thể chế) là một sự thay đổi sâu sắc trong một tổ chức nhằm đạt các mục tiêu về bình đẳng giới. Đó là những thay đổi thực chất trong các nhiệm vụ, quy tắc và quy trình của một tổ chức, cũng như chuyển đổi về những giá trị, niềm tin đã ăn sâu trong văn hóa tổ chức. Đó còn là sự thay đổi về quyền lực hiện có - nền tảng cho mối quan hệ giới ăn sâu trong các tổ chức cụ thể có trách nhiệm liên quan đến chính sách và lập kế hoạch.

Dựa trên định nghĩa trong Kết luận đã được thống nhất của Hội đồng KTXH LHQ 1997/2 (UN Women, không có ngày, tr. 11), **lồng ghép giới** được định nghĩa là “*...quá trình đánh giá tác động đối với nam và nữ, [trẻ em trai và trẻ em gái], của bất kỳ hành động nào đã được lên kế hoạch, bao gồm luật pháp, chính sách hay chương trình trong mọi lĩnh vực và ở tất cả các cấp. Đó là một chiến lược làm cho những mối quan tâm và trải nghiệm của phụ nữ [và trẻ em gái] và nam giới [và trẻ em trai] trở thành một phần không thể thiếu trong quá trình thiết kế, thực thi, giám sát và đánh giá các chính sách, chương trình trong mọi khía cạnh chính trị, kinh tế và xã hội, để phụ nữ và nam giới [trẻ em trai và trẻ em gái], được hưởng lợi như nhau và không tiếp diễn tình trạng bất bình đẳng. Mục tiêu cuối cùng là đạt được bình đẳng giới.*”

2.2. Khung lý thuyết và câu hỏi nghiên cứu

Để nghiên cứu những cải cách chính sách trợ giúp xã hội tại Việt Nam, nghiên cứu này sử dụng khung lý thuyết tập trung vào cả nội dung và quy trình xây dựng chính sách; phân tích các chủ thể, thể chế và những yếu tố bối cảnh đã định hình quá trình lồng ghép giới và mức độ tích hợp giới trong các văn bản chính sách cuối cùng như thế nào (Hình 1).

Cùng với việc đánh giá tính đáp ứng giới của các chính sách, khung lý thuyết dựa trên cách tiếp cận phân tích kinh tế chính trị để tìm hiểu mối quan tâm và ảnh hưởng của các chủ thể chính sách, thể hiện thông qua những khuyến nghị và đóng góp của họ vào quá trình xây dựng chính sách, đồng thời hướng tới tìm hiểu sâu hơn các quan niệm về giới và TGXH - những quan niệm này có thể thúc đẩy sự cam kết hay phản đối của các chủ thể đối với chính sách có đáp ứng giới hơn (Holmes và cộng sự, 2019). Khung phân tích cũng công nhận cấu trúc thể chế có vai trò điều chỉnh và định hình hành vi của các chủ thể, những quy trình chính sách và lồng ghép giới, cũng như bối cảnh chính trị rộng hơn của cải cách.

Hình 1: Khung phân tích về lồng ghép giới trong quy trình xây dựng chính sách



Nguồn: Các tác giả

Câu hỏi xuyên suốt của nghiên cứu này là: Đây là các cơ chế, quy trình và chủ thể định hình việc lồng ghép giới vào những cải cách trợ giúp xã hội gần đây tại Việt Nam và điều này ảnh hưởng như thế nào đến khả năng đáp ứng giới của các chính sách? Câu hỏi này được chia thành 5 câu hỏi nhỏ liên quan đến từng cấu phần của khung phân tích.

Điểm khởi đầu của nghiên cứu là tìm hiểu mức độ tích hợp giới vào hai văn bản chính sách cuối cùng là Quyết định 488 và Nghị định 20. Việc lồng ghép giới vào các chính sách an sinh xã hội thể hiện trên nhiều khía cạnh khác nhau (Camilletti và cộng sự, 2021). Các chính sách cần tạo được khuôn khổ thuận lợi cho việc thực hiện chương trình an sinh xã hội và có thể đề cập trực tiếp đến những vấn đề về quyền con người và bình đẳng giới hoặc nêu rõ các mục tiêu bình đẳng giới cụ thể. Để thúc đẩy bình đẳng giới có hiệu quả, các chính sách cũng phải xác định những rủi ro và bất bình đẳng liên quan đến giới, kết hợp với thiết kế chính sách đặc thù về giới và những biện pháp thực hiện để giải quyết những vấn đề đó. Các yếu tố đáp ứng giới cũng có thể được lồng ghép vào những cơ chế giám sát chính sách và trách nhiệm giải trình để đảm bảo đạt được các mục tiêu về giới. Vì vậy, **câu hỏi nghiên cứu 1** là, *giới được lồng ghép vào khuôn khổ, phân tích, thiết kế, giám sát và trách nhiệm giải trình của các chính sách ở mức độ nào và mức độ đáp ứng giới tổng thể của những chính sách đó là gì?*

Các câu hỏi nghiên cứu tiếp theo nhằm tìm hiểu mức độ lồng ghép giới vào hai chính sách bằng cách xem xét quá trình hoạch định chính sách. Quá trình này bao gồm thu thập bằng chứng, tổ chức tham vấn, soạn thảo, thẩm định và ban hành. Quy trình này đặc thù với bối cảnh Việt Nam và được xây dựng qua cuộc họp ban đầu với các bên liên quan và xem xét khung pháp lý về xây dựng chính sách bao gồm lồng ghép giới. Phải thừa nhận rằng quy trình xây dựng chính sách không phải lúc nào cũng tuyến tính, mà đôi khi có sự chông chéo giữa các giai đoạn. Việc hiểu cặn kẽ quy trình chính sách giúp chúng ta xác định những chủ thể nào của các cơ quan chính phủ và ngoài chính phủ, bao gồm cả những người ủng hộ bình đẳng giới, đã tham gia vào quá trình, tham gia với năng lực gì, ở giai đoạn nào; họ ủng hộ (hay phản đối) những gì; và mức độ có sẵn của các bằng chứng đáp ứng giới. Do đó, **câu hỏi nghiên cứu 2** là: *Đã có những hành động và cơ hội nào trong quá trình cải cách chính sách có khả năng tác động đến việc lồng ghép giới vào khâu xây dựng chính sách?*

Câu hỏi này nhằm tìm hiểu đã có những cơ hội và hành động nào có khả năng thúc đẩy hoặc hạn chế việc lồng ghép giới trong suốt quá trình xây dựng chính sách, đối với Quyết định 488 (QĐ 488) và Nghị định 20 (NĐ 20). Các cơ hội và hành động diễn ra như một sự tương tác giữa những chủ thể khác nhau và quy trình xây dựng chính sách. Các cơ hội và hành động này được đặt trong bối cảnh thể chế, có thể bao gồm việc thu thập bằng chứng, đối thoại, tham vấn, văn bản đệ trình, soạn thảo, khuyến nghị, chỉ thị được đưa ra, bởi bất kỳ chủ thể nào tham gia vào quá trình chính sách.

Tiếp theo, khung lý thuyết thừa nhận mức độ tích hợp giới trong quy trình xây dựng chính sách được định hình bởi các yếu tố ở 3 cấp độ khác nhau. Ở cấp độ cá nhân các chủ thể, tích hợp giới phụ thuộc vào quan niệm và mối quan tâm của những chủ thể về rủi ro và tính dễ tổn thương về giới, vai trò của TGXH trong việc giải quyết bất bình đẳng giới và quan niệm về bản chất và giá trị của lồng ghép giới, cũng như sự ảnh hưởng tương đối của các yếu tố này trong quá trình chính sách. Do đó, **câu hỏi nghiên cứu thứ 3** là: *Các quan niệm, mối quan tâm, và tầm ảnh hưởng của những chủ thể chính quyết định đến mức độ lồng ghép giới vào quy trình chính sách như thế nào?*

Dựa trên câu hỏi nghiên cứu thứ 2, câu hỏi này tìm cách xác định tất cả các chủ thể chính liên quan đến quy trình cải cách chính sách và xem xét quan niệm và mối quan tâm của họ liên quan đến hệ thống TGXH đáp ứng giới. Các quan niệm được xác định thông qua giải thích về cơ sở lý luận của những khuyến nghị được đưa ra, phân tích kiến thức và thái độ về 4 chủ đề khác nhau là giới, lồng ghép giới, nghèo đói và tính dễ tổn thương, và trợ giúp xã hội. Xem xét các hành động và cơ hội được tìm hiểu trong câu hỏi nghiên cứu 2, câu hỏi nghiên cứu số 3 cũng tìm hiểu mức độ ảnh hưởng của các chủ thể trong quy trình cải cách chính sách. Mức độ ảnh hưởng được xác định thông qua nhận thức của chính chủ thể và những đối tượng khác về mức độ ảnh hưởng của họ trong quá trình chính sách, bao gồm việc ghi nhớ, công nhận, có chấp nhận khuyến nghị hay không và tham chiếu đến sự tín nhiệm của chủ thể.

Tiếp theo, ở cấp các cơ quan nhà nước, việc tích hợp giới phụ thuộc vào những luật, chính sách cụ thể quy định về quy trình xây dựng chính sách, cách các nhà hoạch định chính sách hiểu và áp dụng vào thực tiễn và nguồn lực sẵn có của tổ chức để thực hiện điều đó. Do đó, **câu hỏi nghiên cứu thứ 4** là: *Các yếu tố và chuẩn mực mang tính thể chế ảnh hưởng đến mức độ lồng ghép giới vào vào quy trình chính sách như thế nào?* Câu hỏi này tìm hiểu các yếu tố thể chế ở hai cấp độ khác nhau: pháp luật, chính sách quy định về quy trình xây dựng chính sách; và nguồn lực của tổ chức. Nội dung này phân tích mức độ hiểu biết của các chủ thể chính sách và việc áp dụng luật pháp, chính sách quy định về quy trình xây dựng chính sách, trong đó bao gồm lồng ghép giới; các nguồn lực tài chính, con người, kỹ thuật và bằng chứng/dữ liệu sẵn có để lồng ghép giới vào quy trình chính sách.

Cuối cùng, khung lý thuyết thừa nhận rằng, cả yếu tố thể chế và vai trò của chủ thể được định hình bởi các yếu tố bối cảnh bao quát hơn, như những luật và chính sách khác, bối cảnh chính trị và nền kinh tế. Do đó, **câu hỏi nghiên cứu 5** là: *Các yếu tố bối cảnh, bao gồm cam kết chính trị đối với TGXH và vai trò của chính sách công, ảnh hưởng như thế nào tới việc lồng ghép giới vào quy trình chính sách?* Câu hỏi này xem xét các ý tưởng chính trị rộng hơn và những yếu tố bối cảnh khác liên quan đến lồng ghép giới và TGXH. Các yếu tố này có thể ảnh hưởng đến cam kết của chính phủ và nhà tài trợ đối với cải cách chính sách đáp ứng giới nói chung, và hệ thống TGXH đáp ứng giới nói riêng. Phân tích dựa trên thông tin thu thập từ các chủ thể chính tham gia quy trình cải cách về sự ảnh hưởng của các chính sách và luật pháp chuyên ngành có liên quan, cũng như ý tưởng và quan niệm về lồng ghép giới và TGXH

3. Phương pháp, đạo đức nghiên cứu và những hạn chế của nghiên cứu

Nội dung phần này trình bày về thiết kế nghiên cứu, phương pháp lấy mẫu, phương pháp thu thập và phân tích dữ liệu, cũng như vấn đề đạo đức nghiên cứu và hạn chế của nghiên cứu.

3.1. Thiết kế nghiên cứu

Để trả lời các câu hỏi nêu trên, nghiên cứu dựa trên thiết kế định tính, bao gồm dữ liệu sơ cấp được thu thập thông qua những cuộc phỏng vấn sâu bán cấu trúc và tài liệu liên quan trực tiếp đến cải cách chính sách. Tổng cộng có 35 cuộc phỏng vấn được thực hiện, trong đó có 22 cuộc phỏng vấn với cơ quan chính phủ và 13 cuộc phỏng vấn với cơ quan phi chính phủ.

Ngoài ra, tổng cộng thu thập được 39 tài liệu, bao gồm bằng chứng, nhận xét và khuyến nghị dưới dạng văn bản, dự thảo chính sách và báo cáo đánh giá tác động giới. Kiểm tra chéo thông tin giữa hai nguồn dữ liệu này giúp xác thực cho các phân tích và kết luận, từ đó nâng cao độ tin cậy của kết quả nghiên cứu.

Những thông tin được tiếp tục thu thập qua 2 hội thảo: Hội thảo trực tuyến cho các bên liên quan vào ngày 09/09/2021 và Hội thảo tham vấn tổ chức trực tiếp tại Hà Nội, Việt Nam vào ngày 07/12/2022. Những bài trình bày và thảo luận bàn tròn trong cuộc họp giữa các bên liên quan được sử dụng để xây dựng thiết kế nghiên cứu và phương pháp lấy mẫu. Những ý kiến đóng góp thu được trong báo cáo dự thảo đầu tiên được sử dụng nhằm đảm bảo tính vững chắc của phát hiện và sự phù hợp của các khuyến nghị khi sửa đổi báo cáo.

3.2. Phương pháp chọn mẫu

Mục đích của phỏng vấn sâu là tìm hiểu nhận thức của các cá nhân có tham gia hoặc có ảnh hưởng đến quy trình xây dựng chính sách trong Đề án ĐMPT-HTTGXH (QĐ 488) và ND 20, cụ thể:

- Trải nghiệm của người cung cấp thông tin về quy trình xây dựng chính sách và những cơ hội, thách thức khi đưa vấn đề giới vào các chính sách ở những giai đoạn khác nhau trong quy trình;
- Nhận thức và hiểu biết của người cung cấp thông tin về tính dễ tổn thương và bất bình đẳng về giới, các quy trình lồng ghép giới, vai trò của trợ giúp xã hội trong giải quyết tình trạng dễ tổn thương và bất bình đẳng về giới. Những nhận thức này tác động như thế nào đến quy trình xây dựng chính sách và kết quả về khía cạnh đáp ứng giới của chính sách.

Mục đích của phương pháp lấy mẫu là đảm bảo sự tập trung vào các vấn đề được quan tâm. Do đó, nghiên cứu áp dụng cách lấy mẫu dựa trên mục đích nghiên cứu nhằm xác định những cá nhân chủ chốt ở cấp trung ương, bao gồm những người trong cơ quan của chính phủ và ngoài chính phủ - những người có liên quan trực tiếp đến từng giai đoạn trong quy trình xây dựng chính sách⁵. Các chủ thể liên quan đến khâu soạn thảo và thẩm định văn bản chính sách, cũng như những người ủng hộ bình đẳng giới⁶ được lựa chọn đưa vào mẫu một

cách có chủ đích. Các tổ chức liên quan bao gồm một số cục, vụ thuộc Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (LĐTBXH), các bộ ngành khác, tổ chức chính trị - xã hội, những cơ quan Liên hợp quốc (LHQ), các tổ chức quốc tế khác và những tổ chức xã hội⁷. Xem Bảng 6 trong phần Phụ lục để biết chi tiết về số lượng thành phần tham gia ở từng tổ chức.

Việc xác định những tổ chức, cá nhân có liên quan bao gồm một số bước như rà soát tài liệu, tổ chức cuộc họp ban đầu với các bên liên quan có sự tham gia đến từ cơ quan chính phủ và phi chính phủ, soạn thảo danh sách mẫu ban đầu, đánh giá và phản hồi từ phía UNICEF Việt Nam và Bộ LĐTBXH. Bên cạnh đó, bổ sung người cung cấp thông tin được xác định trong quá trình phỏng vấn sâu lần đầu, thông qua lấy mẫu bổ sung theo phương pháp lan tỏa. Nhóm nghiên cứu nhận được sự hỗ trợ của chính phủ là Bộ LĐTBXH trong việc mời và lên kế hoạch phỏng vấn đối với những đại diện đến từ cơ quan chính phủ và UNICEF Việt Nam đối với các đại diện bên ngoài.

3.3. Thu thập dữ liệu

3.3.1. Các công cụ thu thập dữ liệu

Chủ đề định hướng cho cuộc phỏng vấn sâu bán cấu trúc được nhóm nghiên cứu xây dựng và UNICEF Việt Nam đánh giá dựa trên khung lý thuyết GRASSP, các câu hỏi nghiên cứu chính và câu hỏi cụ thể, kiến thức thu được từ nghiên cứu tài liệu sẵn có và cuộc họp với bên liên quan về vai trò của người cung cấp thông tin trong quá trình.

Nội dung các câu hỏi xoay quanh 4 chủ đề chính:

- Các bằng chứng và quy trình để xác định nhu cầu.
- Quy trình soạn thảo chính sách.
- Quy trình phê duyệt chính sách.
- Quan điểm và hiểu biết về lồng ghép giới và vai trò của trợ giúp xã hội trong việc giải quyết bất bình đẳng giới.

Một tài liệu định hướng chính theo chủ đề đã được soạn thảo với các bộ câu hỏi thay thế cho 2 nhóm cung cấp thông tin là: Nhà hoạch định chính sách/phía cơ quan chính phủ và đại diện từ phía cơ quan phi chính phủ. Nhà hoạch định chính sách là người có nhiệm vụ thực hiện hoặc đóng góp vào quá trình xây dựng chính sách, và cơ quan phi chính phủ gồm những người đã tham gia vào quá trình xây dựng chính sách nhằm tạo ảnh hưởng tới chính sách.

Tài liệu định hướng theo chủ đề này được nhóm nghiên cứu hợp tác xây dựng và đã được thử nghiệm trước đối với cả cơ quan chính phủ và phi chính phủ - những cá nhân quen thuộc với các quy trình chính sách của Bộ LĐTBXH nhưng không tham gia trực tiếp vào cải cách trợ giúp xã hội. Điều này dẫn tới một số điều chỉnh và xây dựng lại bộ câu hỏi⁸.

3.3.2. Tập huấn cho người phỏng vấn, phiên dịch và quy trình phỏng vấn

Tất cả các cuộc phỏng vấn được thực hiện bởi 4 thành viên trong nhóm nghiên cứu, làm việc theo cặp trong vai trò người chủ trì và người hỗ trợ. Tất cả thành viên trong nhóm nghiên cứu đã được tập huấn về đạo đức nghiên cứu, đào tạo chuyên sâu về những công cụ và kỹ thuật phỏng vấn/điều phối cuộc phỏng vấn và tham

gia thử nghiệm các tài liệu định hướng chủ đề, sau đó là phiên họp để làm rõ những vấn đề nổi bật. Phiên dịch viên hỗ trợ phỏng vấn cũng được đào tạo, nội dung bao gồm giới thiệu về nghiên cứu, vấn đề đạo đức nghiên cứu như bảo mật thông tin và quản lý dữ liệu, thảo luận về cách dịch chính xác nhất các thuật ngữ chính sang tiếng Việt trong hướng dẫn phỏng vấn.

Phỏng vấn được thực hiện từ cuối tháng 1 đến đầu tháng 4/2022. Do các biện pháp hạn chế đi lại do COVID-19 tại Việt Nam, tất cả những cuộc phỏng vấn được tổ chức trực tuyến, sử dụng phần mềm hội nghị video với dịch vụ phiên dịch song song để tạo điều kiện thuận lợi cho cuộc trao đổi theo thời gian thực giữa người phỏng vấn và người cung cấp thông tin. Người phỏng vấn tổ chức một cuộc họp chuẩn bị trước mỗi cuộc phỏng vấn và một buổi họp sau phỏng vấn để liên tục đánh giá quy trình phỏng vấn và xác định các vấn đề nổi cộm được quan tâm, cũng như lỗi hỏng kiến thức liên quan đến câu hỏi nghiên cứu, từ đó cung cấp thông tin, điều chỉnh và định hình các cuộc phỏng vấn, quy trình lấy mẫu sau đó. Xem Phần 3.5 về đạo đức nghiên cứu liên quan đến sự đồng ý dựa trên thông tin đầy đủ của người cung cấp thông tin, quyền riêng tư và bảo mật thông tin.

3.3.3. Gỡ băng ghi âm và dịch thuật

Tất cả các cuộc phỏng vấn được ghi âm lại với sự cho phép của người cung cấp thông tin, sau đó được gỡ băng đầy đủ. Mười một cuộc phỏng vấn được thực hiện bằng tiếng Anh và 24 cuộc phỏng vấn bằng tiếng Việt. Do hạn chế về ngân sách, 15 cuộc phỏng vấn bằng tiếng Việt (những phỏng vấn được đánh giá là cung cấp nội dung phong phú nhất) đầu tiên được gỡ băng bằng tiếng Việt rồi dịch sang tiếng Anh bằng biên dịch viên chuyên nghiệp, các cuộc phỏng vấn còn lại được gỡ băng trực tiếp sang tiếng Anh. Việc gỡ băng nhằm mục đích tạo ra văn bản ghi nguyên văn nội dung ghi âm, bao gồm cả những biểu đạt ngôn từ và phi ngôn từ như lời nhấn mạnh và ngắt nghỉ, cũng như ghi chú những chỗ bị gián đoạn hoặc diễn đạt không rõ ý.

3.3.4. Các tài liệu

Tất cả người cung cấp thông tin được yêu cầu chia sẻ bất kỳ tài liệu nào liên quan đến cải cách chính sách được xác định trong cuộc phỏng vấn. Tài liệu được đối chiếu và phân loại thành bằng chứng, nhận xét của chủ thể chính sách, đánh giá tác động giới và dự thảo chính sách. Danh sách tài liệu đầy đủ được nêu tại Phụ lục 3.

3.4. Phân tích dữ liệu

3.4.1. Các cuộc phỏng vấn sâu

Để phân tích bản ghi âm các cuộc phỏng vấn sâu, nhóm nghiên cứu đã áp dụng phân tích chuyên đề trên phần mềm Nvivo. Việc mã hóa và phân tích dữ liệu được tiến hành trong 3 bước. Ở bước đầu tiên, khung mã hóa suy luận ban đầu được xây dựng dựa trên khung lý thuyết và hướng dẫn phỏng vấn, sau đó tất cả thành viên trong nhóm áp dụng cho một bộ gồm 3 bản gỡ băng ghi âm. Tiếp đến, bản gỡ băng được mã hóa được cả nhóm so sánh và thảo luận để xây dựng khung mã hóa cuối cùng. Ở bước thứ hai, khung mã hóa cuối cùng (xem Phụ lục 6) được áp dụng thông qua Nvivo cho toàn bộ dữ liệu, với 35 bản gỡ băng được phân bổ cho toàn nhóm⁹. Tới bước thứ ba, khi việc mã hóa đã hoàn thiện, các câu hỏi nghiên cứu được phân chia giữa những thành viên trong nhóm để thực hiện phân tích sâu hơn và tổng hợp các phát hiện.

3.4.2. Các tài liệu

Phương pháp phân tích tài liệu được áp dụng tùy vào loại tài liệu. Bản dự thảo và văn bản chính sách cuối cùng được phân tích, sử dụng lồng ghép giới vào khung phân tích về các chương trình và chiến lược an sinh xã hội như Camilletti và cộng sự (2021) đã áp dụng để xác định mức độ vấn đề giới được nhận biết trong quá trình xây dựng chính sách, phân tích tính dễ tổn thương, các biện pháp cụ thể, giám sát và đánh giá (được mô tả ở Phần 5). Bằng chứng cho cải cách được phân tích, sử dụng khung đã điều chỉnh để xác định mức độ lồng ghép giới vào mục tiêu, phương pháp, phát hiện và khuyến nghị của nghiên cứu. Các nhận xét và ý kiến bằng

vấn bản về chính sách đề xuất và bản dự thảo chính sách được mã hóa và phân tích theo nội dung/chủ đề giống như phỏng vấn sâu.

3.5. Đạo đức nghiên cứu

Vấn đề đạo đức của nghiên cứu được Hội đồng Đánh giá thể chế HML phê duyệt vào ngày 07/01/2022. Các cân nhắc được đưa ra nhằm đảm bảo có sự đồng ý dựa trên thông tin đầy đủ, tính bảo mật và quyền riêng tư của người tham gia, ngăn chặn khả năng người tham gia bị tổn hại, đảm bảo nhân phẩm, tính đại diện, đa dạng và bảo mật dữ liệu.

Một mẫu phiếu đồng ý được gửi tới từng người cung cấp thông tin trước khi phỏng vấn, sau đó nội dung phiếu được đọc vào đầu buổi phỏng vấn để lấy sự đồng ý về việc tham gia nghiên cứu. Nội dung mẫu phiếu đồng ý bao gồm: thông tin phù hợp về mục đích và tính chất của nghiên cứu, thời lượng ước chừng của cuộc phỏng vấn, sự tham gia trên tinh thần tự nguyện, quyền kết thúc phỏng vấn vào bất kỳ thời điểm nào và bỏ qua câu hỏi, bảo mật thông tin, thông tin liên hệ trong trường hợp có khúc mắc sau cuộc phỏng vấn¹⁰.

Để bảo mật thông tin của người được phỏng vấn, tên và thông tin cá nhân của họ được quản lý chặt chẽ trong nội bộ nhóm nghiên cứu, trong đó thông tin định danh trong dữ liệu nghiên cứu được loại bỏ trước khi tiến hành phân tích dữ liệu. Quy trình quản lý dữ liệu được xây dựng để tất cả thành viên trong nhóm nghiên cứu và công ty dịch thuật có quyền truy cập vào bản ghi âm, ghi hình phỏng vấn và sử dụng. Tất cả dữ liệu được lưu trữ an toàn trên một máy chủ được bảo vệ bằng mật khẩu, không có bên thứ ba truy cập vào và sẽ được tiêu hủy 12 tháng sau khi hoàn thành dự án nghiên cứu theo như quy định trong quy trình.

Do các quy định và thủ tục liên quan đến quản trị của Việt Nam, Bộ LĐTBXH và UNICEF Việt Nam đã hỗ trợ công tác phối hợp và thực hiện nghiên cứu. Do cả hai tổ chức đều là những bên liên quan quan trọng trong quy trình cải cách TGXH, nên cả hai cũng là đối tượng nghiên cứu. Các nghiên cứu hành động cho thấy (để có thông tin tổng quan, xem Gelling & Munn-Giddings, 2011), một quy trình hợp tác liên quan đến những đối tượng nghiên cứu trong các giai đoạn khác nhau có thể trở thành những khó khăn đặc thù về mặt đạo đức. Những khó khăn này liên quan đến giá trị khoa học của kết quả và vấn đề bảo vệ người tham gia. Nhằm giảm thiểu rủi ro liên quan đến giá trị khoa học, các nghiên cứu viên đã xây dựng những quy trình nghiên cứu một cách độc lập mà không có sự tham gia của đối tác trong nước (như Bộ LĐTBXH hay UNICEF Việt Nam). Mặc dù Bộ LĐTBXH và UNICEF Việt Nam đã hỗ trợ trong việc xác định và tuyển chọn người tham gia nghiên cứu, nhưng thiết kế lấy mẫu có chủ đích đã xác định trước các đặc điểm của những người phù hợp tham gia khảo sát, giảm thiểu tác động của các cơ quan trong nước trong khâu lựa chọn người tham gia. Quy trình bảo mật và xử lý dữ liệu nêu trên đã giúp người trả lời phỏng vấn không bị nhận diện. Nói chung, sự tham gia của Bộ LĐTBXH và UNICEF Việt Nam được cân nhắc sao cho mang lại nhiều lợi ích hơn chi phí. Công tác triển khai nghiên cứu sẽ không thể khả thi nếu không có sự tham gia của hai cơ quan trên và có thể giảm thiểu mọi rủi ro xác định được với một thiết kế nghiên cứu nghiêm ngặt và quy tắc đạo đức chặt chẽ.

3.6. Những khó khăn và hạn chế về phương pháp

Một số khó khăn về phương pháp đã xuất hiện trong quá trình nghiên cứu. Đầu tiên, một số người cung cấp thông tin không thể nhớ chính xác các quy trình xây dựng chính sách, đặc biệt là đối với Đề án ĐMPT-HTTGXH được xây dựng trước đó, từ năm 2015 đến 2017. Điều này đôi khi gây khó khăn khi xác định chắc chắn trình tự của các sự kiện. Hơn nữa, dường như người trả lời phỏng vấn gặp khó khăn khi phân tách các sự kiện diễn ra trước và trong khâu soạn thảo. Vì vậy, mặc dù, trước khi soạn thảo và soạn thảo là hai khâu độc lập trong quy

trình xây dựng chính sách, nhưng không phải lúc nào các phát hiện cũng phân biệt hai bước này. Tuy nhiên, kiểm tra chéo thông tin giữa phỏng vấn và tài liệu thu thập được có thể phần nào bù lại cho phần sai lệch trong trí nhớ và những điểm không chắc chắn được phản ánh trong kết quả nghiên cứu nếu cần thiết. Bên cạnh đó, có khả năng các văn bản dự thảo hoặc ý kiến đóng góp cho chính sách dự thảo không được thu thập đầy đủ.

Thứ hai, tồn tại khoảng trống về quan điểm của các đối tượng được lựa chọn vào mẫu, do không có sự tham gia của một chủ thể thiết yếu trong quy trình cải cách. Văn phòng Chính phủ, cơ quan chịu trách nhiệm thẩm định¹¹ NĐ 20 đã không thể tham gia vào nghiên cứu, điều này có nghĩa là các phát hiện về khâu cuối cùng trong quá trình xây dựng nghị định này có thể không hoàn thiện. Tuy nhiên, tất cả các khâu khác và những chủ thể chính trong quy trình cải cách đều đã được phỏng vấn, đưa ra góc nhìn đa chiều về các sự kiện và quan điểm định hình quá trình.

Thứ ba, những người phỏng vấn cảm thấy nhiều người trả lời đôi khi e ngại khi bày tỏ quan điểm vượt quá phạm vi tường thuật lại quy trình chính thức. Việc tạo ra bầu không khí thuận lợi, cởi mở bộc lộ quan điểm cá nhân càng khó khăn hơn khi tổ chức phỏng vấn theo hình thức trực tuyến và trao đổi thông qua phiên dịch. Điều này dẫn tới rủi ro làm hạn chế hiểu biết về các khía cạnh kinh tế - chính trị của việc lồng ghép giới vào quá trình xây dựng chính sách. Tuy nhiên, vẫn có thể xác định được chủ đề và xu hướng chung trong quan điểm về trợ giúp xã hội, giới và lồng ghép giới, các yếu tố tạo thuận lợi về mặt thể chế và bối cảnh, cũng như hạn chế đối với việc lồng ghép giới.

Thứ tư liên quan đến khả năng khái quát hóa các phát hiện. Như phần sau sẽ giải thích, TGXH được điều chỉnh bởi nhiều luật và nghị định và một số các quy định này nằm ngoài thẩm quyền của Cục Bảo trợ Xã hội (BTXH). Hai chính sách được lựa chọn dựa trên phạm vi và độ cập nhật được xem là nghiên cứu điển hình. Mặc dù nội dung của báo cáo này có thể không phản ánh đầy đủ các sự việc/hoạt động xoay quanh công tác xây dựng chính sách, nhưng những tác động mang tính cấu trúc, liên quan đến nguồn lực và bối cảnh có thể ảnh hưởng đến phạm vi chính sách rộng hơn của Việt Nam. Nhóm nghiên cứu đã thận trọng xem xét và đặc các phát hiện của nghiên cứu vào bối cảnh cụ thể và liên kết chặt chẽ các phát hiện có liên quan với phần trình bày về kết luận và khuyến nghị.

Khó khăn cuối cùng là rào cản ngôn ngữ giữa nhóm nghiên cứu và người trả lời phỏng vấn. Các cuộc phỏng vấn được thực hiện trực tuyến cùng với dịch vụ phiên dịch song song, điều này giúp người tham gia trả lời câu hỏi bằng ngôn ngữ họ, nhưng lại làm giảm khả năng kiểm soát của cán bộ nghiên cứu đối với việc diễn đạt và sử dụng ngôn ngữ. Tương tự như vậy, trong hội thảo tham vấn cũng có sự hiểu nhầm do dịch sai. Nhằm giảm thiểu những thiên kiến phát sinh do rào cản ngôn ngữ, nhóm nghiên cứu đã phối hợp chặt chẽ với các chuyên gia trong nước để rà soát bản dịch tiếng Việt và biên tập báo cáo kết quả nghiên cứu cuối cùng.

4. Bối cảnh

Phần này trước tiên giới thiệu tổng quan ngắn gọn về thực trạng rủi ro và bất bình đẳng giới ở Việt Nam, tóm tắt khung pháp lý, quy trình xây dựng chính sách và lồng ghép giới của Việt Nam. Sau đó báo cáo mô tả quy trình cải cách được thực hiện thông qua Nghị quyết 15 ngày 01/06/2012, Đề án ĐMPT-HTTGXH được phê duyệt bởi QĐ 488/2017 và NĐ 20/2021 của Chính phủ.

4.1. Những rủi ro và bất bình đẳng liên quan đến giới tại Việt Nam

Việt Nam là quốc gia có thu nhập trung bình ở khu vực Đông Nam Á. Ba mươi năm kể từ khi chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường là một chặng đường thành công - được minh chứng bằng tốc độ phát triển kinh tế ấn tượng và tỷ lệ nghèo đói giảm rõ rệt. Một số lĩnh vực về bình đẳng giới cũng đạt được những tiến bộ quan trọng. Sự cân bằng giới trong giáo dục đã đạt được đến cấp trung học cơ sở, tuy sự bất bình đẳng lại xuất hiện ở cấp đại học (UN Women, 2021). Tỷ lệ nữ giới tham gia vào lực lượng lao động ở Việt Nam khá cao, đạt 70,9%, trái ngược với tỷ lệ tham gia là 43,9% của khu vực châu Á - Thái Bình Dương (ILO, 2021a).

Tuy nhiên vẫn còn nhiều dư địa để cải thiện nếu muốn đạt được mục tiêu về công bằng và bình đẳng giới. Đại diện phụ nữ chiếm phần đông trong những ngành nghề dễ bị tổn thương, như nông nghiệp tự cung tự cấp và nội trợ chăm sóc gia đình (ILO, 2021a). Quan niệm phổ biến của người dân là sinh con và chăm sóc con cái là “thiên chức” của người phụ nữ, điều này dẫn đến khoảng cách giới đáng kể trong công việc chăm sóc không trả lương và công việc nội trợ (UN Women, 2021). Những năm gần đây, vấn đề này càng trở nên trầm trọng hơn do đại dịch COVID-19 (ILO, 2021a). Nghèo đói và dễ tổn thương khi về già là một nguy cơ phổ biến mà phụ nữ phải đối mặt, những người mà trong vòng đời của mình có nhiều khả năng gặp sự gián đoạn trong tìm kiếm việc làm, kiếm tiền và chiếm tỷ lệ nghèo đói cao hơn khi về già (UN Women, 2021).¹²

Tâm lý ưa thích con trai và phá thai lựa chọn giới tính khi sinh vẫn là một vấn đề nổi cộm, thể hiện qua sự mất cân bằng giới tính khi sinh một cách rõ rệt: vào năm 2019, có hơn 111 bé trai sinh ra trên 100 bé gái (Tổng cục Thống kê, 2020). Theo một nghiên cứu về mức độ phổ biến của bạo lực trên quy mô toàn quốc, cứ 3 phụ nữ từng kết hôn thì có 2 người bị chồng bạo lực và hơn 13% phụ nữ bị bạo lực tình dục trong đời (Bộ LĐTBXH, TCTK và UNFPA, 2020). Mặc dù Chiến lược Quốc gia về Bình đẳng giới (CLQG về BDG) giai đoạn 2011-2020 đã đặt ra mục tiêu tăng tỷ lệ phụ nữ trong các vị trí lãnh đạo chính trị, nhưng báo cáo đánh giá việc thực thi Chiến lược kết luận rằng, Việt Nam chưa đạt được mục tiêu này. Tỷ lệ phụ nữ tham gia lãnh đạo còn thấp cả ở trong các cơ quan Đảng và Chính phủ (UNFPA, 2021).

Trẻ em gái và phụ nữ khuyết tật phải đối mặt với nhiều bất lợi và tính chất dễ bị tổn thương đan xen, do ít được tiếp cận giáo dục, dịch vụ phục hồi kinh tế và thị trường lao động hơn so với nam giới khuyết tật (UN Women, 2021). Phụ nữ khuyết tật cũng dễ bị xâm hại thể chất và tình dục hơn, ví dụ như xâm hại tình dục thời thơ ấu, so với phụ nữ không bị khuyết tật (Bộ LĐTBXH, TCTK và UNFPA, 2020).

Trong khi tỷ lệ phụ nữ Việt Nam được tiếp cận với bảo hiểm xã hội cao hơn đôi chút so với nam giới (31,3% so với 22,1%, năm 2019), họ có xu hướng bỏ học sớm hơn và có mức lương thấp hơn (UN Women 2021). Do đó, sự đóng góp của phụ nữ có xu hướng thấp hơn trong suốt cuộc đời, khiến họ có tỷ lệ hưởng lương hưu và mức phúc lợi thấp hơn, đặc biệt là trong khu vực tư nhân (ILO, 2021b). Hơn nữa, chỉ những người lao động trong hệ

thống bảo hiểm xã hội bắt buộc (khoảng 29% phụ nữ trong lực lượng lao động) mới được hưởng trợ cấp ốm đau và thai sản. Kết quả là tỷ lệ nghèo của phụ nữ có xu hướng cao hơn nam giới, đặc biệt là ở người già, và phụ nữ phụ thuộc nhiều hơn vào trợ giúp xã hội không đóng góp.

Tuy nhiên, trợ giúp xã hội, không được quy định bằng luật, xếp sau bảo hiểm xã hội về độ bao phủ thấp và mức trợ cấp thấp. Năm 2020, khoảng 3 triệu người (khoảng 3,4% dân số) được trợ giúp xã hội bao gồm người già dễ bị tổn thương, người khuyết tật, cha mẹ đơn thân có con nhỏ, trẻ mồ côi, trẻ em và người nhiễm HIV (UN Women 2022). Trước cải cách theo Nghị định 20, chỉ 18% phụ nữ trên 80 tuổi được nhận trợ cấp hưu trí xã hội (UN Women 2021). Những cải cách gần đây (trọng tâm của nghiên cứu này) đã mang lại sự mở rộng quan trọng về trợ giúp xã hội cho các nhóm đối tượng mới bao gồm người già từ 75-79 tuổi, trẻ em dưới 3 tuổi thuộc hộ nghèo và cận nghèo và trẻ em dễ bị tổn thương khác.

Ngoài ra, việc thiếu dữ liệu phân tách theo giới tính từ hệ thống an sinh xã hội làm hạn chế việc phân tích giới.

4.2. Quy trình xây dựng chính sách ở Việt Nam

Phần này mô tả quy trình xây dựng chính sách ở Việt Nam, bao gồm nội dung về các cơ quan lập pháp có liên quan, hệ thống những văn bản quy phạm pháp luật và quy trình lập pháp.

4.2.1. Các cơ quan lập pháp và hệ thống thứ bậc pháp lý

Việt Nam là nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa theo hệ thống một đảng, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Quốc hội là cơ quan lập pháp của Việt Nam. Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, đứng đầu là Thủ tướng Chính phủ, 4 Phó Thủ tướng và 18 bộ. Một cơ quan quan trọng khác trong hệ thống chính trị của Việt Nam là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN), bao gồm các tổ chức chính trị - xã hội đại diện cho các nhóm người dân. Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam (LHPNVN) là một tổ chức chính trị - xã hội chủ chốt thuộc MTTQVN, đại diện cho quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của phụ nữ Việt Nam trong các lĩnh vực bao gồm lĩnh vực chính trị.

Cải cách trợ giúp xã hội diễn ra ở các cấp độ khác nhau trong hệ thống phân cấp pháp lý, do đó, cần mô tả hệ thống thứ bậc những văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam (Hình 2). Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam được Quốc hội thông qua năm 2013 là cơ sở pháp lý cao nhất để vận hành nhà nước. Các bộ luật và luật, cũng như nghị quyết của Quốc hội là cơ sở cao thứ hai trong hệ thống thứ bậc, tất cả những văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) ở cấp dưới đều được coi là văn bản dưới luật và không được mâu thuẫn với văn bản ở thứ bậc cao hơn. Văn bản pháp luật do cơ quan hành pháp ban hành, bao gồm nghị định và thông tư, được xếp vào cấp dưới trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

Hình 2: Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam¹³



Nguồn: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2015, sửa đổi 2020)

4.2.2. Quy trình lập pháp

Chương trình lập pháp là kế hoạch hằng năm của Quốc hội về việc xây dựng mới hay sửa đổi các văn bản pháp luật. Xây dựng chương trình lập pháp là một quy trình phức tạp, trong đó một số giai đoạn có thể được hiểu là giai đoạn trước khi soạn thảo văn bản pháp luật mới. Cơ quan đề xuất đưa nội dung mới vào chương trình phải tiến hành nghiên cứu về hệ thống pháp luật hiện hành, hiệu quả của các chính sách hiện tại, cũng như đề xuất những phương án chính sách kèm với những ước tính về tác động và chi phí. Bước này trong quy trình chính sách còn được gọi là “Đề xuất xây dựng chính sách”, và phần lớn hoạt động thu thập bằng chứng và tham vấn đã bắt đầu trong giai đoạn trước soạn thảo này.¹⁴

Nếu một đề xuất lập pháp được đưa vào chương trình lập pháp hàng năm, theo quy định, cơ quan soạn thảo thành lập ban soạn thảo. Thành phần ban soạn thảo bao gồm một trưởng ban (là người đứng đầu cơ quan soạn thảo), các đại diện của cơ quan soạn thảo, đại diện Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ¹⁵, các cơ quan liên quan khác, các chuyên gia và nhà khoa học. Ban soạn thảo có ít nhất 9 thành viên, chịu trách nhiệm xem xét đề xuất lập pháp, thảo luận với các đơn vị liên quan và đảm bảo dự thảo mới có tính khả thi và phù hợp với những chính sách hiện có.

Cơ quan soạn thảo giám sát hoạt động thu thập bằng chứng, tham vấn và xây dựng dự thảo chính sách. Việc này bao gồm giám sát và tổ chức quy trình soạn thảo, chuẩn bị dự thảo, bản mô tả và các tài liệu cần thiết khác. Cơ quan soạn thảo sẽ báo cáo quy trình soạn thảo cho Bộ Tư pháp. Cơ quan soạn thảo cũng có trách nhiệm lấy ý kiến của các cơ quan liên quan khác thông qua công bố dự thảo chính sách trên cổng thông tin điện tử của chính phủ. Dựa trên những ý kiến đóng góp, cơ quan chuẩn bị báo cáo phản hồi, nêu rõ những góp ý nhận được và cách giải quyết.

Sau khi dự thảo chính sách đã được chuẩn bị, hồ sơ sẽ được gửi đến Bộ Tư pháp để thẩm định. Hồ sơ bao gồm bản mô tả dự án, dự thảo chính sách, bản đánh giá các thủ tục hành chính cần thiết cho dự thảo chính

sách, và báo cáo về cách thức lồng ghép vấn đề bình đẳng giới vào dự thảo. Ở giai đoạn này, Bộ Tư pháp xem xét tất cả những tài liệu và nếu được phê duyệt sẽ gửi lên Chính phủ (đại diện là các bộ trưởng). Sau đó, Chính phủ sẽ thảo luận và biểu quyết về dự thảo.

Một số văn bản QPPL, chẳng hạn như luật, do Quốc hội ban hành. Những văn bản thuộc nhánh hành pháp, như quyết định của Thủ tướng Chính phủ và nghị định của Chính phủ, sẽ do Thủ tướng Chính phủ ký duyệt. Đối với văn bản luật, Hội đồng Dân tộc hoặc UBTVQH sẽ tiến hành một quy trình thẩm tra. Đối với văn bản dưới luật, không có quy trình thẩm tra chính thức từ cơ quan lập pháp, nhưng vẫn cần tham vấn với UBTVQH trước khi ký duyệt dự thảo chính sách.

4.3. Cơ chế và quy trình lồng ghép giới ở Việt Nam

Nội dung phần này trình bày về cơ chế và quy trình lồng ghép giới, bao gồm các cơ quan nhà nước có liên quan, khung pháp lý và khung chính sách, những quy trình và hướng dẫn.

4.3.1. Các thể chế nhà nước về lồng ghép giới

Việt Nam có bộ máy quốc gia thúc đẩy các vấn đề của phụ nữ. Bộ LĐTBXH thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bình đẳng giới và Vụ Bình đẳng giới là đơn vị trực thuộc Bộ có chức năng tham mưu về quản lý nhà nước về bình đẳng giới. Những cơ quan khác có các nhiệm vụ liên quan đến phụ nữ và giới bao gồm Hội LHPNVN, Ủy ban Quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ (UBQG VSTBPN) và những ban vì sự tiến bộ của phụ nữ (VSTBPN). Với vai trò là tổ chức chính trị - xã hội cấp trung ương⁶, Hội LHPNVN tham gia và được kỳ vọng sẽ đại diện cho quyền và lợi ích của phụ nữ trong quá trình xây dựng chính sách ở tất cả các lĩnh vực. UBQG VSTBPN có vai trò tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng và giám sát các chính sách, luật pháp liên quan đến giới, đóng vai trò đầu mối hợp tác quốc tế về vấn đề liên quan đến phụ nữ, trong khi đó các ban VSTBPN được thành lập ở từng bộ chủ quản và cấp địa phương. Ủy ban Xã hội của Quốc hội đóng vai trò quan trọng trong thẩm tra về mức độ đáp ứng giới của các chính sách mới được xây dựng (sẽ được thảo luận thêm ở phần sau).

4.3.2. Khung luật pháp và chính sách về lồng ghép giới

Các nguyên tắc và mục tiêu bình đẳng giới đã được quy định trong khung pháp luật của Việt Nam. Nguyên tắc bình đẳng nam nữ được quy định tại Điều 63 của Hiến pháp, trong đó nhấn mạnh bình đẳng về quyền kinh tế, xã hội, văn hóa và chính trị, đồng thời nghiêm cấm tất cả các hình thức phân biệt đối xử trên cơ sở giới. Có nhiều điều khoản hiến pháp quy định nghiêm cấm hành vi bạo lực đối với phụ nữ. Việt Nam đã ký kết và phê chuẩn nhiều hiệp định quốc tế với mục tiêu cụ thể về công bằng và bình đẳng giới:

- Công ước về Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ.
- Tuyên bố và Cương lĩnh hành động Bắc Kinh.
- Các mục tiêu phát triển bền vững (và trước đó là các mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ).

Năm 2006, Việt Nam ban hành (Luật BDG), trong đó quy định bình đẳng giới là "*là việc nam, nữ có vị trí, vai trò ngang nhau, được tạo điều kiện và cơ hội phát huy năng lực của mình cho sự phát triển của cộng đồng, của gia đình và thụ hưởng như nhau về thành quả của sự phát triển đó*" (Điều 5, Khoản 3). Luật đưa ra cơ sở khái niệm cho bình đẳng giới ở trong nước.

Sau khi ban hành Luật Bình đẳng giới (BĐG), Vụ Bình đẳng giới đã được thành lập vào năm 2008 trực thuộc Bộ LĐTBXH với vai trò là cơ quan quản lý nhà nước về bình đẳng giới trên phạm vi toàn quốc. Vụ Bình đẳng giới có trách nhiệm "kiểm tra" việc thực hiện các cam kết về bình đẳng giới, bao gồm việc lồng ghép giới vào những dự thảo luật và chính sách (UN Women, 2021). Vụ Bình đẳng giới có nhiệm vụ chủ trì việc thực thi Luật BĐG, CLQG về BĐG và hỗ trợ hoạt động của UBQG VSTBPN.

Chính phủ tiếp tục có những quy định về lồng ghép giới vào quy trình xây dựng chính sách thông qua các luật chuyên ngành khác. CLQG về BĐG giai đoạn 2011-2020 đưa ra những mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể mà các bộ chủ quản cần đạt được, trong đó có chỉ tiêu về lồng ghép giới trong xây dựng những văn bản QPPL. Mục tiêu 7 của CLQG về BĐG giai đoạn 2011-2020 về "nâng cao năng lực quản lý nhà nước về bình đẳng giới". Điều này dẫn tới sự cân nhắc về giới được chú trọng hơn trong việc xây dựng luật mới hoặc sửa đổi luật hiện hành, trong các lĩnh vực như thống kê, thị trường lao động và kinh doanh, giáo dục, ASXH, thông tin và truyền thông và lãnh đạo chính trị. Ví dụ, Luật Thống kê năm 2015 yêu cầu tất cả các số liệu thống kê lao động phải có dữ liệu tách biệt theo giới tính và những số liệu này cần được nêu trong báo cáo kinh tế định kỳ như Báo cáo Xu hướng lao động và xã hội hàng năm. Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014 quy định các biện pháp nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho phụ nữ được tiếp cận chương trình học nghề.

4.3.3. Quy trình và hướng dẫn lồng ghép giới

Khung pháp luật của Việt Nam quy định lồng ghép giới trở thành một phần trong quy trình xây dựng chính sách. Theo Luật BĐG (2006), những cân nhắc về BĐG cần được đưa vào tất cả các văn bản QPPL. Văn bản QPPL bao gồm những luật và nghị định của Chính phủ, nhưng không bao gồm một số loại quyết định của Thủ tướng Chính phủ¹⁷. Luật Ban hành văn bản QPPL (2015, sửa đổi 2020) cũng yêu cầu đưa nội dung bình đẳng giới vào các văn bản pháp luật mới. Điều (5) quy định một số quy tắc thống nhất trong việc xây dựng và ban hành văn bản QPPL, trong đó có đề cập tới việc cần "lồng ghép vấn đề bình đẳng giới". Tuy nhiên, luật này chỉ yêu lồng ghép giới nếu văn bản có liên quan đến bình đẳng giới - mà không nêu rõ chính sách hay lĩnh vực nào được coi là liên quan đến bình đẳng giới. Do vậy, cũng tương tự như phát hiện trong Báo cáo của UN Women (2021), cần có sự nhất quán hơn trong các yêu cầu về lồng ghép giới giữa Luật BĐG và Luật Ban hành văn bản QPPL.

Việc lồng ghép nội dung về BĐG xuất hiện ở một số giai đoạn trong quá trình lập pháp. Đầu tiên, các đề xuất lập pháp (những văn bản được thu thập trong hồ sơ yêu cầu ở giai đoạn xây dựng chính sách) cần có đánh giá tác động giới. Sau đó, cả khâu thẩm định dự thảo luật, rà soát, thẩm định của chính phủ phải có đánh giá về việc lồng ghép bình đẳng giới vào luật. Hướng dẫn cụ thể nhất cho việc xem xét vấn đề giới nằm ở giai đoạn thẩm tra, trong đó Ủy ban Xã hội của Quốc hội phải thẩm tra những nội dung sau:

- "Xác định vấn đề giới trong dự án, dự thảo.
- Bảo đảm các nguyên tắc cơ bản về bình đẳng giới trong dự án, dự thảo.
- Tuân thủ trình tự, thủ tục đánh giá việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án, dự thảo.
- Tính khả thi của quy định trong dự án, dự thảo để đảm bảo bình đẳng giới."

[Điều 69, Luật Ban hành văn bản QPPL, 2015, sửa đổi 2020]

Theo quy định của luật, quy trình xây dựng, thẩm định, rà soát và thẩm tra của chính phủ đối với các nghị định cần cân nhắc vấn đề giới nếu chính sách có liên quan tới bình đẳng giới. Mặc dù yêu cầu chung của tất cả các văn bản QPPL về việc đánh giá giới cũng có thể áp dụng với những quyết định của Thủ tướng, nhưng chương quy định về việc ban hành các quyết định đó lại không đề cập tới việc đánh giá tác động.

Việc thực hiện Luật Ban hành văn bản QPPL được hướng dẫn bởi Nghị định 34/2016. Điều 6 quy định chi tiết thêm về nội dung đánh giá tác động chính sách; tuy nhiên lại ít đề cập tới việc đánh giá về bình đẳng giới: "*Tác động về giới của chính sách (nếu có) được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo các tác động kinh tế, xã hội liên quan đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới.*"

Nghị định 48/2009 quy định chi tiết về các yêu cầu đối với lồng ghép giới trong dự thảo văn bản pháp luật, nhưng cũng không chi tiết hơn những văn bản QPPL được thảo luận trước đó. Theo nghị định này, vấn đề bình đẳng giới cần được đưa vào dự thảo của tất cả văn bản pháp luật được xác định là có liên quan đến bình đẳng giới. Văn bản cũng không đưa ra tiêu chí về cách thức xác định xem một dự thảo có liên quan tới bình đẳng giới hay không. Điều 8 hướng dẫn nội dung lồng ghép giới trong xây dựng văn bản QPPL bao gồm: Xác định nội dung liên quan đến vấn đề bình đẳng giới hoặc vấn đề bất bình đẳng giới, phân biệt đối xử về giới; Quy định các biện pháp cần thiết để thực hiện bình đẳng giới hoặc để giải quyết vấn đề bất bình đẳng giới, phân biệt đối xử về giới; Dự báo tác động của các quy định đó đối với nam và nữ sau khi được ban hành; Xác định nguồn nhân lực, tài chính cần thiết để triển khai các biện pháp thực hiện bình đẳng giới hoặc để giải quyết vấn đề bất bình đẳng giới, phân biệt đối xử về giới

Nghị định này có các điều khoản ngắn gọn về trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong quá trình xây dựng chính sách (Điều 10-13). Cơ quan soạn thảo chịu trách nhiệm làm báo cáo đánh giá tác động giới, đảm bảo sự tham gia của Hội LHPNVN và cơ quan quản lý nhà nước về bình đẳng giới trong quá trình soạn thảo (bao gồm Bộ LĐTBXH thông qua Vụ Bình đẳng giới, và UBQG VSTBPN), tham vấn với các chuyên gia hay tổ chức đại diện cho nhóm đối tượng bị ảnh hưởng bởi chính sách mới, cũng như trình bày kết quả tham vấn và ý kiến của Hội LHPNVN cho cơ quan thẩm định. Nghị định nhấn mạnh rằng cơ quan thẩm định có trách nhiệm đánh giá về BDG trong dự thảo.

Trong khi Luật BDG và Luật Ban hành văn bản QPPL đề cập tới các văn bản QPPL, Chiến lược về BDG giai đoạn 2021-2030 mở rộng yêu cầu lồng ghép giới sang các văn bản chiến lược: "*Thực hiện lồng ghép các nội dung bình đẳng giới trong xây dựng chính sách, pháp luật và các chương trình, chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội*". Tuy nhiên, cũng giống với hai luật trên, chiến lược không đưa ra hướng dẫn cụ thể, ví dụ như các chỉ số hay yêu cầu về số liệu, nên lồng ghép nội dung bình đẳng giới như thế nào và nên áp dụng cơ chế giải trình nào.

4.4. Hệ thống trợ giúp xã hội và cải cách gần đây

Hệ thống ASXH tại Việt Nam bao gồm nhiều trụ cột, như bảo hiểm xã hội, trợ giúp xã hội và dịch vụ xã hội. ASXH chủ yếu thuộc trách nhiệm của Bộ LĐTBXH. Bộ LĐTBXH gồm 19 cục, tổng cục, vụ và các văn phòng, trong đó Cục Bảo trợ Xã hội (BTXH) tham mưu đề xuất xây dựng và giám sát công tác thực thi các chính sách trợ giúp xã hội. Bộ LĐTBXH còn có Vụ Bình đẳng giới (BDG) và đơn vị nghiên cứu là Viện Khoa học Lao động và Xã hội (KHLĐXH).

Rà soát các văn bản pháp luật trong phạm vi của nghiên cứu đã xác định 3 văn bản QPPL chính liên quan đến quá trình cải cách trợ giúp xã hội gần đây nhất. Nghị quyết 15 là một văn bản về hệ thống ASXH do Đảng Cộng sản Việt Nam xây dựng và ban hành năm 2012 cho giai đoạn 2010-2020; Quyết định 488/2017 (QĐ 488) phê duyệt Đề án ĐMPT-HTTGXH là quyết định của Thủ tướng Chính phủ về các mục tiêu cải cách trợ giúp xã hội giai đoạn 2017-2030; và Nghị định 20/2021 (NĐ 20) là nghị định của Chính phủ được thông qua năm 2021, thay thế cho Nghị định 136/2013 quy định việc quản lý và thực hiện các chính sách trợ giúp xã hội.

4.4.1. Nghị quyết 15

Về mặt lịch sử, hệ thống ASXH của Việt Nam nói chung và hệ thống trợ giúp xã hội nói riêng có một số điểm yếu như chính sách rời rạc, độ bao phủ và trợ cấp ở mức thấp (Kidd và cộng sự, 2015). Để giải quyết vấn đề này, Đảng Cộng sản Việt Nam đã thông qua Nghị quyết 15 năm 2012, trong đó xác định tầm nhìn quốc gia đối với ASXH và triển khai một chuỗi cải cách nhằm tăng cường hệ thống. Nghị quyết 15 làm rõ khái niệm và cấu trúc của ASXH, cũng như những ưu tiên chính cho giai đoạn 2010-2020. Trước khi có Nghị quyết 15, đã có các Chiến lược quốc gia về an sinh xã hội kéo dài hàng thập kỷ định hướng cách tiếp cận của Việt Nam đối với ASXH, với chiến lược cuối cùng kết thúc vào năm 2010.

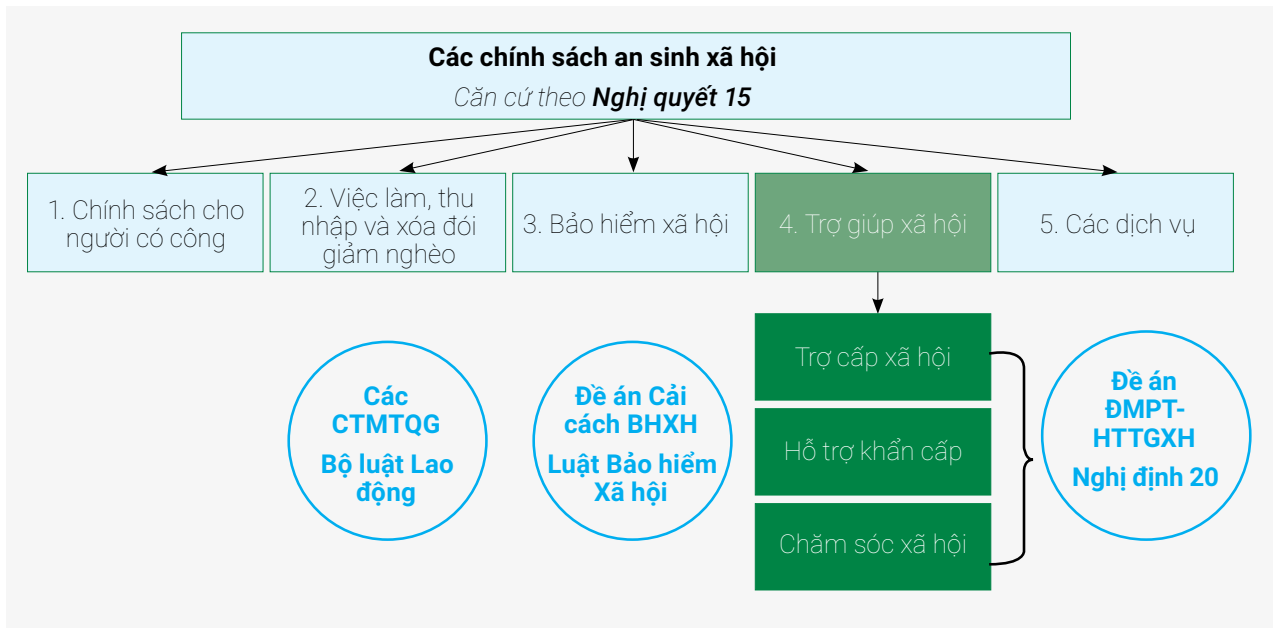
Nghị quyết 15 đã xác định 5 trụ cột của chính sách xã hội (xem Hình 3). Trọng tâm của nghiên cứu này là trụ cột 4 liên quan đến trợ giúp xã hội:

- Trụ cột 4: Trợ giúp xã hội cho người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn bao gồm các chương trình theo cơ chế không đóng góp, hỗ trợ các cá nhân có "hoàn cảnh đặc biệt khó khăn". Theo Nghị quyết 15, trong giai đoạn 2010-2020, độ bao phủ và mức trợ giúp xã hội cần được nâng lên và mức sống tối thiểu cần được làm rõ để xác định khả năng đủ điều kiện nhận trợ cấp.

Ngoài ra, Nghị quyết 15 còn liên quan tới:

- Trụ cột 1: Chính sách ưu đãi người có công ("có công với cách mạng"): Đây là chương trình đảm bảo những người tham gia cách mạng có mức sống đầy đủ và được tiếp cận các dịch vụ cơ bản.
- Trụ cột 2: Chính sách việc làm, thu nhập và giảm nghèo: bao gồm chính sách về lao động và giáo dục, xây dựng Chương trình việc làm công, cũng như Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) về giảm nghèo và tăng mức sống cho người dân Việt Nam.
- Trụ cột 3: Bảo hiểm xã hội bao gồm tất cả các chương trình và chính sách (theo cơ chế đóng góp), hướng dẫn bởi Luật Bảo hiểm xã hội và hoạt động của Quỹ Bảo hiểm xã hội. Nghị quyết dự kiến sửa đổi Luật Bảo hiểm xã hội để tăng độ bao phủ đối với người lao động.
- Trụ cột 5: Đảm bảo các dịch vụ xã hội cơ bản ở mức tối thiểu như dịch vụ giáo dục, bảo hiểm y tế, nhà ở, nước sạch và bảo mật thông tin cho người dân, đặc biệt là người nghèo, người có hoàn cảnh khó khăn và người dân tộc thiểu số.

Hình 3: Các chính sách xã hội theo Nghị quyết 15



Nguồn: Nghị quyết 15-NQ/TW 2012 Một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2011-2020

Nghị quyết 15 là nghị quyết của Đảng, không phải là văn bản QPPL, nên nhiều trụ cột trong đó cần có các văn bản luật và/hoặc văn bản dưới luật để định hướng hành động của chính phủ. Văn bản quan trọng nhất hướng dẫn cải cách trợ giúp xã hội là QĐ 488/2017, hay Đề án Đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội (ĐMPT-HTTGXH). Đây là một văn bản dưới luật thiết lập chương trình nghị sự mà không có hàm ý cụ thể nào về tài chính đối với ngân sách quốc gia. Các mục tiêu trong Đề án ĐMPT-HTTGXH được nêu rõ, hướng dẫn và thực hiện thông qua NĐ 20 thay thế NĐ 136 năm 2021, cùng với các thông tư.

4.4.2. Quyết định 488: Đề án Đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội

Đề án ĐMPT-HTTGXH gồm 2 nhóm mục tiêu cho 2 giai đoạn: 2017-2021 và 2021-2025. Nội dung Đề án cũng bao gồm tầm nhìn của Chính phủ về trợ giúp xã hội tới năm 2030. Đề án đề ra các mục tiêu sau:

- Tăng cường khung pháp lý cho trợ giúp xã hội.
- Tiếp tục hỗ trợ và nâng cao mức sống cho những nhóm chịu thiệt thòi.
- Mở rộng số lượng nhóm đối tượng đủ điều kiện nhận trợ giúp từ chính phủ, ưu tiên người nghèo, người dễ bị tổn thương, đặc biệt là những ở người ở vùng sâu vùng xa, miền núi và hải đảo.
- Xây dựng hệ thống dựa trên cách tiếp cận theo vòng đời.
- Xây dựng mạng lưới các trung tâm trợ giúp xã hội cung cấp dịch vụ xã hội cho nhóm đối tượng dễ bị tổn thương.
- Tăng cường nguồn lực tài chính cho trợ giúp xã hội.

Căn cứ theo Đề án, những mục tiêu này cần được định hướng bởi các nguyên tắc chính, gồm công bằng, ổn định, phát triển bền vững và trao quyền cho người dân. Đề án ĐMPT-HTTGXH xác định các nhóm đối tượng

cần được tăng thêm hỗ trợ, như người cao tuổi, phụ nữ nghèo mang thai, trẻ nhỏ (dưới 36 tháng tuổi), trẻ em có hoàn cảnh khó khăn, người khuyết tật. Đối với các nhóm đối tượng này, mục tiêu đặt ra là mở rộng phạm vi bao phủ và tăng mức trợ cấp.

4.4.3. Nghị định 20 về chính sách trợ giúp xã hội cho đối tượng bảo trợ xã hội

Ngay cả trước khi có Đề án ĐMPT-HTTGXH, hệ thống trợ giúp xã hội được điều chỉnh bởi các nghị định của chính phủ. Khi ban hành Đề án ĐMPT-HTTGXH, NĐ 136 đã có hiệu lực và sau đó được thay thế bởi NĐ 20 năm 2021. Do đó, NĐ 20 là nghị định đầu tiên hướng dẫn việc thực hiện trợ giúp xã hội được triển khai kể từ khi có Đề án ĐMPT-HTTGXH. Bảng 1 tóm tắt các nhóm đối tượng hưởng lợi và mức trợ cấp xã hội thường xuyên căn cứ theo NĐ 20.

Bảng 1: Tổng hợp các nhóm đối tượng đủ điều kiện nhận trợ cấp xã hội thường xuyên và mức trợ cấp tương ứng theo NĐ 20

	NHÓM	NHÓM THÀNH PHẦN	MỨC TRỢ CẤP (ĐỒNG)
1	Người cao tuổi	Người từ 60 tuổi trở lên thuộc hộ nghèo, không có người chăm sóc hoặc có người chăm sóc được nhận trợ cấp xã hội thường xuyên.	540.000 - 720.000 (tùy thuộc vào độ tuổi)
		Từ 75-80 tuổi thuộc hộ nghèo vùng dân tộc thiểu số hoặc miền núi.	360.000
		Người từ 80 tuổi trở lên không có lương hưu hay không được hưởng trợ giúp xã hội.	360.000
		Thuộc hộ nghèo, người nhận dịch vụ chăm sóc xã hội (không thể tự chăm sóc bản thân).	1.080.000
2	Trẻ em dưới 16 tuổi bị bỏ rơi, mồ côi cha, mẹ hoặc cả cha lẫn mẹ, cha và/ hoặc mẹ đang ở tù, trong cơ sở chăm sóc xã hội hoặc mất tích		540.000 - 900.000 (tùy thuộc vào độ tuổi)
3	Thanh thiếu niên từ 16-22 tuổi đã nhận trợ giúp xã hội trên cơ sở thuộc nhóm bị bỏ rơi, mồ côi nếu đang đi học (học văn hóa, học nghề, trung học chuyên nghiệp, cao đẳng, đại học văn bằng thứ nhất)		540.000
4	Trẻ em bị nhiễm HIV thuộc hộ nghèo		540.000 - 900.000 (tùy thuộc vào độ tuổi)
5	Cha/mẹ hoặc người chăm sóc đơn thân của trẻ em dưới 16 tuổi hoặc thanh thiếu niên từ 16-22 tuổi đang học nghề hoặc cao đẳng, đại học, thuộc hộ nghèo hoặc cận nghèo		360.000 - 720.000 (tùy thuộc vào số trẻ)

	NHÓM	NHÓM THÀNH PHẦN	MỨC TRỢ CẤP (ĐỒNG)
6	Trẻ em bị khuyết tật nặng		720.000 - 900.000 (tùy thuộc vào mức độ khuyết tật)
7	Trẻ em dưới 3 tuổi thuộc hộ nghèo hoặc là người dân tộc thiểu số ở thôn, bản, xã và vùng miền núi		540.000
8	Người từ 16 tuổi trở lên bị khuyết tật nặng		540.000 - 720.000 (tùy thuộc vào mức độ khuyết tật)
9	Người từ 16 tuổi trở nên bị HIV/AIDS thuộc hộ nghèo, không có nguồn thu nhập ổn định		540.000

Nguồn: Nghị định 20/2021/NĐ-CP. Mức trợ cấp trong cột ba là giá trị tính theo đồng Việt Nam (đồng) trên một tháng.

Mức trợ cấp trong trường hợp khẩn cấp cũng được quy định trong NĐ 20 đối với hộ gia đình bị ảnh hưởng bởi các thảm họa (Ví dụ như thiên tai) hay các sự cố đặc biệt (bị thương, mất lao động chính, chi phí mai táng). Trợ cấp có thể là hiện vật hoặc tiền mặt.

NĐ 20 cũng có những điều khoản quy định những người đủ điều kiện nhận chăm sóc xã hội, trong đó đề cập đến 2 hình thức chăm sóc là chăm sóc dựa vào cộng đồng và chăm sóc tập trung trong các cơ sở trợ giúp xã hội.¹⁸ Chăm sóc có thể dưới hình thức dài hạn hoặc hình thức bảo vệ khẩn cấp tạm thời. Trẻ em dưới 16 tuổi không có cha mẹ chăm sóc, người cao tuổi không có ai chăm sóc và không thể tự chăm sóc bản thân, người bị khuyết tật nặng là những đối tượng đủ điều kiện được chăm sóc dài hạn trong cộng đồng, hoặc nếu không thể áp dụng chăm sóc dựa vào cộng đồng thì đưa vào chăm sóc trong các cơ sở chăm sóc xã hội. Chăm sóc tạm thời, hoặc nhà ở tạm thời dành cho trẻ em không có cha mẹ chăm sóc và không thể được chăm sóc trong cộng đồng, dành cho trẻ em là nạn nhân của bạo lực gia đình, quấy rối hoặc tấn công tình dục, buôn người hoặc lạm dụng lao động - trong trường hợp trẻ em cần bảo vệ hoặc đang chờ để được chuyển sang chăm sóc tập trung dài hạn. Chăm sóc tạm thời không được kéo dài quá 3 tháng.

Nhà nước cung cấp mức độ trợ cấp hàng tháng khác nhau cho người chăm sóc ở cộng đồng và cơ sở chăm sóc tập trung, để đáp ứng những nhu cầu cơ bản cho những người được chăm sóc, mức trợ cấp tối thiểu cũng được nêu rõ trong NĐ 20. Bên cạnh nguồn tài trợ theo tiêu chuẩn cho người chăm sóc, những người chăm sóc tại cộng đồng cũng được hưởng trợ cấp tiền mặt thường xuyên. Những người trong các cơ sở chăm sóc tập trung dài hạn không nhận trợ cấp tiền mặt thường xuyên, tuy nhiên, kinh phí cho các cơ sở này lại cao hơn kinh phí hỗ trợ cho hình thức chăm sóc dựa vào cộng đồng.

4.4.4. Phạm vi nghiên cứu

Trọng tâm của nghiên cứu này là Đề án ĐMPT-HTTGXH (QĐ 488) và NĐ 20 vì những văn bản này là kết quả rõ ràng nhất của quá trình cải cách trợ giúp xã hội. Hơn nữa, NĐ 20 là văn bản toàn diện nhất trong số những văn bản dưới luật liên quan, bao gồm cả 3 yếu tố của trụ cột trợ giúp xã hội. Khái niệm trợ giúp xã hội ở Việt Nam có hơi khác biệt so với các loại hình ASXH tiêu chuẩn. Trong khi trợ giúp xã hội thường đề cập tới trợ cấp bằng tiền mặt và hiện vật, khái niệm này ở Việt Nam còn bao gồm cả chăm sóc tập trung ngắn hạn và dài hạn - được gọi là "chăm sóc xã hội" ở Việt Nam. Nhằm đảm bảo tính bao hàm và thống nhất đối với những người được phỏng vấn ở Việt Nam và đối tượng tiếp nhận thông tin, nghiên cứu này sử dụng khái niệm bao quát hơn về trợ giúp xã hội, trong đó bao hàm cả chăm sóc xã hội.

Mặc dù Nghị quyết 15 là điểm khởi đầu của quá trình cải cách, nhưng nghiên cứu này không phân tích chi tiết Nghị quyết 15 vì một số lý do. Thứ nhất, tại thời điểm tiến hành nghiên cứu, Nghị quyết 15 đã ban hành được một thập kỷ và người trả lời phỏng vấn gặp khó khăn khi nhớ lại các sự kiện liên quan đến quá trình xây dựng chính sách này. Thứ hai, vì Nghị quyết 15 là một nghị quyết của Đảng, văn bản được xây dựng thông qua các quy trình và chủ thể khác so với những văn bản QPPL. Do vậy, nếu đưa nghị quyết này vào trong phân tích sẽ phải mở rộng phạm vi nghiên cứu khá nhiều. Thứ ba, giá trị gia tăng của việc phân tích chuyên sâu đối với Nghị quyết 15 sẽ bị hạn chế vì nội dung văn bản không chứa các quy định chính sách chi tiết.

Bối cảnh chính sách trợ giúp xã hội ở Việt Nam còn rời rạc, phân tán bao gồm nhiều văn bản pháp luật với các hướng dẫn cụ thể cũng có thể được coi là trợ giúp xã hội. Ví dụ, Quyết định 565/2017 có đề cập đến tầm nhìn của Bộ LĐTBXH đối với việc đầu tư vào lực lượng làm công tác xã hội và hạ tầng của các cơ sở cung cấp dịch vụ xã hội. Nghị định 86/2015, thuộc thẩm quyền của Bộ Giáo dục & Đào tạo (Bộ GDĐT), quy định miễn học phí cho trẻ em nhận trợ cấp xã hội thường xuyên theo ND 20 và miễn giảm học phí cho trẻ em dân tộc thiểu số ở khu vực khó khăn⁹. Luật Bảo hiểm Y tế (2008) quy định người thuộc hộ nghèo và dân tộc thiểu số có hoàn cảnh kinh tế - xã hội khó khăn hoặc cực kỳ khó khăn, cũng như trẻ em dưới 6 tuổi cần có bảo hiểm y tế. Tóm lại, hệ thống trợ giúp xã hội có sự phân tán nếu xét theo góc độ hẹp (như định nghĩa trong Nghị quyết 15) và có sự liên kết với những chính sách khác của các ngành. Hơn nữa, giảm nghèo không nằm trong mục tiêu dự kiến của trợ giúp xã hội theo Nghị quyết 15. Thay vào đó, giảm nghèo thuộc Trụ cột II về "Chính sách việc làm, thu nhập và giảm nghèo". Vì vậy, phạm vi nghiên cứu tập trung vào trợ giúp xã hội theo cách phân loại của Việt Nam và không bao gồm một số chính sách được coi là một phần của trợ giúp xã hội theo phân loại quốc tế.

5. Các phát hiện

Dựa trên khung lý thuyết và các câu hỏi nghiên cứu (CHNC) được trình bày ở Phần 2, phần này trình bày những phát hiện của nghiên cứu, bắt đầu bằng đánh giá mức độ đáp ứng giới của các văn bản chính sách (CHNC 1), tiếp theo là những cơ hội và hành động lồng ghép giới vào quy trình xây dựng chính sách đối với Đề án ĐMPT-HTTGXH và NĐ 20 (CHNC 2), quan niệm và tầm ảnh hưởng của các chủ thể liên quan (CHNC 3), các chuẩn mực và yếu tố thể chế (CHNC 4), bối cảnh chung định hình phạm vi và chiều sâu của lồng ghép giới (CHNC 5).

5.1. Phân tích giới đối với các chính sách trợ giúp xã hội (Câu hỏi nghiên cứu 1)

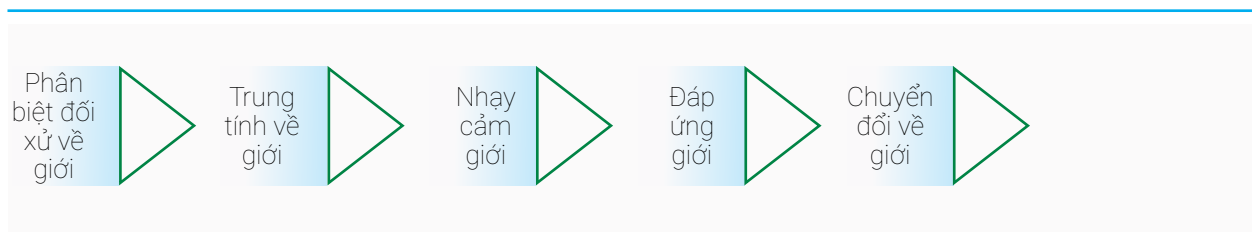
Camilletti và cộng sự (2021) xác định bốn khía cạnh để đánh giá mức độ lồng ghép giới trong các chính sách và chương trình an sinh xã hội. Dựa vào cách tiếp cận phân tích này, bàn luận về lồng ghép giới trong các chính sách trợ giúp xã hội của Việt Nam trên những khía cạnh sau đây²⁰:

- Khuôn khổ về giới trong các chính sách.
- Công nhận những rủi ro và tính dễ tổn thương về giới.
- Sự hiện diện của những đặc trưng thiết kế và thực hiện chính sách có tính đặc thù về giới.
- Tính đáp ứng về giới của các biện pháp giám sát, đánh giá và trách nhiệm giải trình.

Mức độ lồng ghép nội dung BĐG vào các chương trình ASXH được đánh giá như một quá trình liên tục, theo chuỗi từ thấp đến cao, từ phân biệt đối xử về giới đến mang tính chuyển đổi về giới (Hình 4). Công cụ phân tích này được gọi là “chuỗi lồng ghép giới” (Banati và cộng sự, 2020), phân biệt 5 giai đoạn để mô tả mức độ lồng ghép giới trong chính sách, bao gồm: phân biệt đối xử về giới, trung tính về giới, nhạy cảm về giới, đáp ứng giới và mang tính chuyển đổi về giới.

Các chương trình có chủ ý loại trừ phụ nữ hoặc làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng hiện có được coi là *phân biệt đối xử về giới*. Những chương trình bỏ qua sự tồn tại của các rủi ro và tính dễ tổn thương về giới được coi là *trung tính về giới*. Đáng chú ý là ngay cả khi những người thiết kế chương trình có thiện chí và hướng đến không phân biệt đối xử, với quan điểm “trung tính về giới”, cách tiếp cận này vẫn có thể vô tình làm tăng thêm tình trạng bất bình đẳng giới hiện có, do không áp dụng góc nhìn về giới trong quá trình thiết kế và thực hiện chính sách. Các chính sách có tính *nhạy cảm giới* có hàm ý đáp ứng nhu cầu của trẻ em gái và phụ nữ, trẻ em trai và nam giới, trong khi đó, các chính sách có tính *đáp ứng giới* làm điều này một cách có chủ đích hơn, nhưng không nhất thiết phải thách thức các tác động mang tính cấu trúc và văn hóa là nền tảng/nguyên nhân gốc rễ cho sự bất bình đẳng. Các chính sách mang tính *chuyển đổi về giới* tìm cách thay đổi những chuẩn mực nền tảng đó.

Hình 4: Chuỗi lồng ghép giới (từ thấp đến cao)



Nguồn: Banati và cộng sự (2020)

Trong các phần sau, mỗi khía cạnh phân tích được mô tả ở trên sẽ được xem xét kỹ lưỡng đối với hai chính sách và được đánh giá dựa trên chuỗi lồng ghép giới.

5.1.1. Tổng quan và khuôn khổ về giới trong các chính sách

Khía cạnh phân tích đầu tiên của khung phân tích về lồng ghép giới đề cập đến khuôn khổ tổng thể của các chính sách, đánh giá xem liệu bình đẳng giới có được nêu rõ trong số các mục tiêu dự kiến nhằm ứng phó với các rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương về giới hay không.

Mặc dù đã có khung pháp lý chung về lồng ghép giới (xem Phần 4), các chính sách trợ giúp xã hội của Việt Nam không bao gồm mục tiêu liên quan đến giới. Ngoài việc đề cập chung đến cách tiếp cận vòng đời trong Quyết định 488, không có mục tiêu rõ ràng nào về giới. Điều này hàm ý rằng, ở cấp độ khuôn khổ chính sách và mục tiêu cấp cao hơn, các biện pháp mới của hai chính sách trợ giúp xã hội này là trung tính về giới vì chưa cân nhắc khả năng tiếp cận và tác động không bình đẳng của các chương trình do những chuẩn mực về giới và bất bình đẳng giới có tính phổ biến. Tuy nhiên, quá trình cải cách đã mang lại một số thay đổi trong thiết kế chương trình có thể góp phần giảm thiểu rủi ro và tính dễ tổn thương về giới.

5.1.2. Công nhận rủi ro và tính dễ tổn thương về giới, áp dụng cách thiết kế và các biện pháp thực hiện có tính đặc thù về giới

Nếu như các chương trình trợ giúp xã hội muốn đạt được những mục tiêu BDG, các chương trình đó phải phải xác định được các rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương cần được giải quyết. Camilletti và cộng sự (2021) chỉ ra một số nguy cơ trong cuộc đời có khả năng ảnh hưởng đặc biệt lớn đến phụ nữ, cũng như tình trạng bất bình đẳng giới mang tính cấu trúc, chẳng hạn như phụ nữ ít được tiếp cận các nguồn lực kinh tế, gánh nặng việc nhà và công việc chăm sóc không lương, và nhiều khả năng phải trải qua bạo lực trên cơ sở giới.

Trong khi việc công nhận những rủi ro và tình trạng dễ tổn thương có thể đóng góp vào kết quả đạt được về BDG, những tác động của chúng có thể được cải thiện thông qua các biện pháp và đặc trưng thiết kế của chương trình có tính đặc thù về giới. Ví dụ, các đặc trưng đó bao gồm việc nhắm mục tiêu vào những nhóm gặp rủi ro và dễ bị tổn thương về giới, những biện pháp tạo điều kiện cho phụ nữ và trẻ em gái tiếp cận các khoản trợ cấp xã hội, giáo dục và những nguồn lực kinh tế (như các khóa đào tạo, hoặc kết nối dịch vụ tài chính trong chi trả trợ cấp tiền mặt), cũng như lồng ghép việc cung cấp dịch vụ trợ giúp xã hội với các dịch vụ xã hội khác (ví dụ, thông qua những trung tâm dịch vụ một cửa, cơ chế chuyển tuyến và cung cấp thông tin). Do đó, việc nhận biết các rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương về giới trong suốt vòng đời, cũng như việc áp dụng cách thiết kế và biện pháp thực hiện có tính đặc thù về giới là hai khía cạnh phân tích quan trọng khác cần được đánh giá đối với cả Quyết định 488 và Nghị định 20, sau khi trình bày những sửa đổi cụ thể đối với chính sách trợ giúp xã hội của Việt Nam - kết quả của quá trình cải cách và được chính thức đưa vào Nghị định 20.

Tóm tắt những thay đổi trong Nghị định 20 so với Nghị định 136

Nếu so sánh với văn bản trước đó (NĐ 136), NĐ 20 sửa đổi gần như tất cả các điều khoản²¹. Điều này được

tổng kết trong Bảng 7 của Phụ lục 3. Báo cáo này tập trung vào các thay đổi có thể liên quan đến mức độ đáp ứng giới của chính sách - hay nói cách khác là những yếu tố có thể ảnh hưởng đến rủi ro và tính dễ tổn thương về giới (theo cách gián tiếp hoặc trực tiếp). Như đã tóm tắt trong Bảng 2, những thay đổi trong NĐ 20 có khả năng phù hợp về giới, bao gồm việc mở rộng trợ giúp xã hội theo chiều ngang và chiều dọc bằng cách mở rộng nhóm đối tượng hưởng trợ cấp, bao gồm người cao tuổi, cha mẹ đơn thân thuộc hộ cận nghèo, trẻ nhỏ và trẻ bị nhiễm HIV, đồng thời tăng mức trợ cấp thêm 33%.

Cách thức chuyển tiền trợ cấp cũng có thay đổi. NĐ 136 quy định Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm quyết định hình thức chi trả phù hợp với điều kiện địa phương, với mục tiêu hướng tới chi trả thông qua tổ chức dịch vụ tài chính (thay vì các cơ quan nhà nước). NĐ 20 hướng tới bỏ hình thức chi trả qua cơ quan nhà nước, yêu cầu những cơ quan địa phương thuộc Bộ LĐTBXH làm hợp đồng với các tổ chức dịch vụ tài chính. Đơn vị cung cấp dịch vụ cần là tổ chức có kinh nghiệm, có mạng lưới giao dịch bao phủ tới các xã, phường, thị trấn và có khả năng đảm bảo chi trả tận nhà cho những đối tượng có nhu cầu.

Bảng 2: Tóm tắt những thay đổi chính về điều kiện và mức trợ cấp trong NĐ 20 so với NĐ 136

Tiêu chí đủ điều kiện	Mức trợ cấp	Các cơ chế thực hiện
Mở rộng hưu trí xã hội tới nhiều người cao tuổi hơn	Tăng mức trợ cấp cơ bản ²² từ 270.000 đồng lên 360.000 đồng	Ủy quyền chi trả tiền trợ cấp cho các tổ chức cung cấp dịch vụ tài chính (từ cơ quan nhà nước)
Mở rộng trợ cấp tới đối tượng cha, mẹ đơn thân thuộc hộ "cận nghèo"		
Đưa ra các quyền lợi hướng tới đối tượng trẻ nhỏ		
Bỏ yêu cầu "không có lương hưu hay trợ cấp xã hội hằng tháng" đối với trẻ bị nhiễm HIV thuộc hộ nghèo		

Nguồn: Thông tin chi tiết của nhóm tác giả dựa trên NĐ 136/2013 và NĐ 20/2021

Bất bình đẳng giới trong thời thơ ấu

Do một số nhóm đối tượng nhận trợ cấp xã hội và chăm sóc xã hội là trẻ em có hoàn cảnh dễ bị tổn thương, những chính sách này có liên quan đến các rủi ro xuất hiện sớm trong vòng đời, như nghèo đói ở trẻ em và tảo hôn. Trẻ em không có sự chăm sóc đầy đủ của cha mẹ thì đủ tiêu chuẩn để nhận trợ cấp tiền mặt thường xuyên, cũng như chăm sóc dựa vào cộng đồng và chăm sóc tập trung theo NĐ 20. Nhóm này đã được đưa vào NĐ 136 và không có thay đổi nào đối với nhóm này trong suốt quá trình cải cách.

Thay đổi chính liên quan đến giai đoạn thời thơ ấu trong quá trình cải cách ảnh hưởng đến những năm đầu đời của con người. Đề án ĐMPT-HTTGXH có bao gồm mục tiêu áp dụng chính sách trợ giúp xã hội đối với trẻ dưới 36 tháng tuổi và phụ nữ có thai thuộc hộ nghèo trong giai đoạn 2021-2025. Đề án cũng nhằm mục đích tăng mức độ bao phủ của các hình thức hỗ trợ mới này tới năm 2030. Trong NĐ 136 không đề cập tới trẻ nhỏ hay phụ nữ có thai. NĐ 20 thông qua quy định trẻ dưới 36 tháng tuổi là nhóm đối tượng mới nếu các em thuộc hộ nghèo ở vùng khó khăn hoặc vùng dân tộc thiểu số. Camilletti và cộng sự (2021) cho rằng việc phụ nữ ít được tiếp cận với nguồn lực kinh tế và nguồn vốn con người bắt đầu từ sớm do sự tiếp cận không bình đẳng về dinh dưỡng và giáo dục. Các chương trình trợ giúp xã hội khuyến khích phụ nữ tiếp cận dịch vụ chăm sóc trước và sau sinh cũng như những dịch vụ y tế và dinh dưỡng khác sẽ hiệu quả hơn trong việc giải quyết khoảng cách

giới trong vấn đề sức khỏe và dinh dưỡng của trẻ em (Holmes và Jones, 2013). Việc trợ cấp cho trẻ nhỏ có thể phần nào bảo vệ các em khỏi những tác động bất lợi của nghèo đói trong những năm nhạy cảm này, bao gồm cả đối với trẻ em gái. Tuy nhiên, cách tiếp cận tổng thể có thể được phân loại là trung tính về giới vì trong Nghị định 20 chưa đề cập đến những nhu cầu cụ thể của trẻ em gái và không có quy định cụ thể nào để thúc đẩy các kết quả về bình đẳng giới trong bối cảnh bất bình đẳng giới vẫn đang tồn tại từ trước đó.

Tảo hôn

Tảo hôn vẫn là một vấn đề đáng lo ngại trong xã hội Việt Nam, đặc biệt là ở cộng đồng nghèo, vùng dân tộc thiểu số. Thế nhưng chưa có chính sách nào trong phạm vi trợ giúp xã hội giải quyết rõ ràng nguy cơ này²³. Việc cung cấp trợ giúp xã hội cho nhóm đối tượng dễ bị tổn thương nhất có thể giảm khả năng tảo hôn như một chiến lược ứng phó, bằng cách giảm các động lực kinh tế dẫn đến việc kết hôn²⁴, hỗ trợ tiếp cận giáo dục và thúc đẩy trao quyền cho trẻ em gái, đặc biệt khi được lồng ghép với các chương trình và dịch vụ kinh tế và xã hội khác (Mathers 2021). Tại Nghị định 20, cách tiếp cận xác định nhóm đối tượng dễ bị tổn thương bao gồm nhóm đối tượng theo khu vực địa lý, hướng tới vùng dân tộc thiểu số (nơi có tỷ lệ người nghèo cao hơn các vùng có dân tộc Kinh chiếm đa số). Do đó, bằng cách gián tiếp, tiền trợ cấp có nhiều khả năng mang lại lợi ích cho trẻ em gái có nguy cơ tảo hôn. Tuy nhiên, về khía cạnh này, chính sách là trung tính về giới vì việc giảm tảo hôn không được coi là một mục tiêu của chính sách và không có điều khoản cụ thể hoặc mối liên hệ nào với các chính sách tảo hôn khác được đưa ra.

Mang thai và làm mẹ

Phụ nữ mang thai được đưa vào đề xuất nhóm đối tượng mới trong Đề án ĐMPT-HTTGXH, nhưng đây không phải là đối tượng trong ND 20. Quy trình đăng sau quyết định này được thảo luận trong các phần tiếp theo.

Về trợ cấp cho trẻ nhỏ, vì ND 20 không nói rõ người chăm sóc nhận trợ cấp thay trẻ nhỏ phải là cha hay mẹ, cách thiết kế chính sách này không củng cố các chuẩn mực xã hội bất lợi về trách nhiệm chăm sóc của người phụ nữ. Tuy nhiên, ND cũng không giải quyết thỏa đáng nhu cầu của phụ nữ đang chăm sóc trẻ nhỏ vì mức trợ cấp này là thấp, không đủ bù đắp cho việc mất thu nhập liên quan đến việc chăm sóc và cũng chỉ bắt đầu sau khi đứa trẻ được sinh ra. Ngược lại, trợ cấp thai sản trong trụ cột bảo hiểm xã hội của hệ thống cung cấp khoản trợ cấp trong 6 tháng dựa trên thu nhập bình quân của cha mẹ gần thời điểm đó. Hơn nữa, do phúc lợi trẻ em mới chỉ nhằm mục tiêu đến các hộ gia đình nghèo ở những khu vực có điều kiện khó khăn nên có khoảng 67% phụ nữ làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức không tiếp cận được chính sách này (ILO 2021a). Vì thế, mặc dù cải cách chính sách này là một bước hướng tới giải quyết tình trạng bất bình đẳng trong tiếp cận phúc lợi thai sản (được cho là có tính nhạy cảm về giới), nhưng vẫn chưa đáp ứng đầy đủ các nhu cầu phát sinh từ sự giao thoa giữa những vấn đề về giới, nghèo đói và thất nghiệp/việc làm và vẫn thể hiện trung tính về giới trong việc đánh giá rủi ro.

Làm cha, mẹ đơn thân

Đề án ĐMPT-HTTGXH không đề cập cụ thể đến cha mẹ đơn thân nuôi con, tuy nhiên, cả nghị định hướng dẫn mới và cũ đều xem xét nhóm đối tượng này đủ điều kiện nhận trợ cấp xã hội thường xuyên nếu họ thuộc hộ nghèo. Một điểm mới của quy trình cải cách là đưa vào các gia đình không thuộc hộ nghèo, điều này giúp bảo vệ nhiều gia đình có bố hoặc mẹ đơn thân khỏi nguy cơ thiếu thốn gia tăng. Việc mở rộng phạm vi tới các hộ gia đình không nghèo có thể sẽ mang lại lợi ích cho nhiều bà mẹ đơn thân do tỷ lệ làm cha đơn thân có thể thấp hơn. Do đó, cải cách chính sách có thể dẫn đến những kết quả có tính đáp ứng giới mặc dù không có mục tiêu rõ ràng là giải quyết tình trạng bất bình đẳng giới liên quan đến cha mẹ đơn thân. Do tình trạng dễ bị tổn thương về giới không được ghi nhận, nên khía cạnh này của chính sách được xem là trung tính về giới.

Rủi ro về bạo lực gia đình, bạo lực tình dục và buôn bán người

Cả hai chính sách giải quyết những nguy cơ về bạo lực trên cơ sở giới dựa trên dịch vụ xã hội thay vì các khoản

trợ cấp tiền mặt. Đề án ĐMPT-HTTGXH bao gồm mục tiêu cải thiện chính sách và xây dựng dịch vụ “hỗ trợ khẩn cấp”. Mục tiêu này đề cập đến hỗ trợ của nhà nước dựa trên nhu cầu trong những tình huống quan trọng - có thể là trường hợp khẩn cấp ảnh hưởng đến các cá nhân hoặc hộ gia đình riêng lẻ, hoặc những cú sốc gây ra bởi thảm họa. Đề án ĐMPT-HTTGXH nêu ra các tình huống khẩn cấp và hình thức dễ bị tổn thương khác nhau đủ điều kiện để được hỗ trợ khẩn cấp, trong đó có bạo lực gia đình, bạo lực tình dục và buôn bán phụ nữ, trẻ em²⁵.

Mô hình trợ giúp xã hội của Việt Nam (đã thảo luận trong Phần 4.4) bao gồm chăm sóc dựa vào cộng đồng và chăm sóc tập trung. Đối với nạn nhân của bạo lực gia đình, bạo lực tình dục và buôn bán người, điều này đồng nghĩa với việc cung cấp nơi cư trú tạm thời và bảo vệ cho đến khi có biện pháp dài hạn hơn (với thời hạn tối đa 3 tháng)²⁶. NĐ 136 đã có quy định về những dịch vụ khẩn cấp này và không có thay đổi nào trong nghị định mới. Đáng lưu ý là Chủ tịch Ủy ban Nhân dân có quyền xem xét các trường hợp không thuộc diện đối tượng đã liệt kê nhưng cần chăm sóc hoặc bảo vệ tạm thời. Vì thế, hai chính sách trên phần nào đáp ứng được nhu cầu của những nạn nhân bị buôn bán và bạo lực trên cơ sở giới. Mặc dù đây là những yếu tố quan trọng có tính đáp ứng giới trong hệ thống trợ giúp xã hội rộng hơn nhưng những yếu tố này đã có từ trước cải cách và không có điều khoản mới nào được đưa ra.

Các rủi ro và tính dễ tổn thương liên quan đến tuổi già và tình trạng góa bụa

Có lẽ quy định tham vọng nhất trong Đề án ĐMPT-HTTGXH là đề cập đến việc mở rộng hưu trí xã hội nhằm cung cấp “phúc lợi xã hội” cho người cao tuổi với lộ trình nhiều bước. Việc xây dựng các nghị định hướng dẫn phần lớn tuân theo kế hoạch này. Khi NĐ 20 thay thế các quy định trước đó, những tiêu chí đủ điều kiện của người cao tuổi đã thay đổi để chương trình bao phủ được nhiều đối tượng hơn. Việc mở rộng hưu trí xã hội theo cả hình thức và quy mô có khả năng giải quyết các tổn thương cụ thể mà phụ nữ gặp phải, tuy không bao gồm các biện pháp thiết kế đặc thù về giới. Phụ nữ Việt Nam tham gia lao động nhiều hơn ở khu vực phi chính thức hoặc giúp việc gia đình; việc mang thai, làm mẹ và trách nhiệm chăm sóc trong gia đình có thể gây ra nhiều trở ngại cho phụ nữ tham gia lực lượng lao động chính thức. Do vậy, chỉ có khoảng 16% phụ nữ trên 65 tuổi được hưởng lương hưu bảo hiểm xã hội so với 27% nam giới²⁷. Hơn nữa, tuổi thọ trung bình của nữ cao hơn 8 năm so với nam, điều này cho thấy phụ nữ cần và sẽ được hưởng lợi nếu mở rộng đáng kể hưu trí xã hội²⁸. Do đó, việc mở rộng lương hưu xã hội mặc dù là trung tính về giới trong quá trình xây dựng, chính sách này vẫn có thể mang lại một số kết quả đáp ứng giới không được dự tính trước, bằng cách giảm đáng kể bất bình đẳng thu nhập tuổi già ở phụ nữ.

Phụ nữ ít được tiếp cận với các nguồn lực và cơ hội kinh tế

Vấn đề tiếp cận hạn chế của phụ nữ đối với nguồn lực kinh tế không được đề cập trực tiếp hay gián tiếp trong các chính sách trợ giúp xã hội, tuy nhiên, những lợi ích hướng tới cấp độ cá nhân (chứ không phải hộ gia đình), điều này có thể góp phần giúp đối tượng hưởng lợi tiếp cận các khoản trợ cấp tốt hơn. Về mặt tổ chức thực hiện, các cải cách đối với hệ thống chi trả trợ cấp cần nâng cao trách nhiệm giải trình thông qua việc phân chia nhiệm vụ và đặt ra kỳ vọng để đảm bảo đối tượng không thể đi lại hay ở vùng sâu, vùng xa có thể nhận được khoản trợ cấp. Trong khi điều này có thể giúp nhiều phụ nữ dễ bị tổn thương nhận được khoản trợ cấp, những thay đổi lại không được thiết kế một cách rõ ràng để giải quyết bất bình đẳng trong khả năng tiếp cận và vì vậy được coi là trung tính về giới trong quá trình xây dựng chính sách.

Rào cản về giáo dục đối với phụ nữ và trẻ em gái

CLQG BDG 2021-2030 đã công nhận sự hạn chế trong tiếp cận giáo dục ở trẻ em gái và phụ nữ. Trong hai chính sách trợ giúp xã hội nêu trên, không có tham chiếu cụ thể về những rào cản tiếp cận giáo dục đối với phụ nữ. Nhìn chung, ngay cả khi không phải là một mục tiêu rõ ràng, những khoản trợ cấp tiền mặt có thể khuyến khích trẻ em gái đi học bằng cách gia tăng thu nhập của các hộ gia đình. NĐ 20 quy định trẻ em nhận trợ cấp xã hội thường xuyên có thể tiếp tục nhận hỗ trợ sau 16 tuổi nếu các em tiếp tục đi học. Mặc dù không xác định mục tiêu rõ ràng tới việc tiếp cận giáo dục của phụ nữ, nhân tố này có thể tác động tích cực tới tích lũy nguồn vốn con người thông qua giảm chi phí cơ hội đối với giáo dục. Quy định về thời gian nhận trợ cấp đã được bổ sung vào NĐ 20, trong khi NĐ 136 đề cập đến nhóm tuổi từ 16-22, nghị định mới quy định: “cho đến khi các em hoàn thành giáo dục hoặc đủ 22 tuổi, tùy vào điều kiện nào đến trước”. Cũng giống như những lĩnh vực rủi ro và dễ bị tổn thương về giới khác, các khoản trợ giúp xã hội có thể giúp giải quyết bất bình đẳng giới trong tiếp cận giáo dục, nhưng chưa có những thiết kế rõ ràng để giải quyết vấn đề này.

5.1.3. Lồng ghép giới trong giám sát, đánh giá và trách nhiệm giải trình

Khung phân tích về lồng ghép giới của Camilletti (2020) lưu ý rằng trách nhiệm giải trình và cơ chế học hỏi là chìa khóa để đảm bảo khâu thiết kế, triển khai được thực hiện tốt và tuân thủ các mục tiêu BDG. Một trong những mục tiêu của Đề án ĐMPT-HTTGXH là cải thiện công tác quản trị tổng thể đối với trợ giúp xã hội. Tuy nhiên, lộ trình cải cách ít đề cập đến việc quản trị và không bàn luận về cách thức và thời điểm những chính sách cần được giám sát và đánh giá. Đề án chỉ giao các nhiệm vụ khác nhau liên quan đến việc thực hiện cho những cơ quan có trách nhiệm. Công tác giám sát được đề cập một lần trong văn bản: “Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh phải [...] theo dõi, kiểm tra, giám sát và báo cáo việc thực hiện Đề án theo pháp luật hiện hành”. Không có nghị định liên quan nào hướng dẫn cụ thể hơn về công tác giám sát và đánh giá, cũng như việc thu thập dữ liệu tách biệt theo giới tính. NĐ 20 quy định cán bộ thực hiện cấp xã cần thu thập và gửi danh sách đối tượng đến các đơn vị hành chính cấp trên. Tuy nhiên, việc này phục vụ quy trình lập ngân sách từ dưới lên hơn là nhằm mục đích giám sát.

Cả Đề án ĐMPT-HTTGXH và các nghị định hướng dẫn thực hiện đều chưa đưa ra một cơ chế khiếu nại chi tiết²⁹. Việc đăng ký đối tượng hưởng trợ cấp xã hội dựa trên thủ tục giấy tờ và không được đưa vào một hệ thống giám sát & đánh giá hài hòa (Vanore và cộng sự, 2017). Do đó, công tác đánh giá hệ thống trợ giúp xã hội chưa được thực hiện thường xuyên, công tác này do cơ quan nghiên cứu của Bộ LĐTBXH là Viện KHLĐXH tiến hành, đôi khi có sự hợp tác với các chuyên gia tư vấn quốc tế. Nhìn chung, giám sát, đánh giá và trách nhiệm giải trình chưa được xác định rõ ràng trong Quyết định 488 và Nghị định 20 và không đề cập đến giới.

Việc thiếu dữ liệu phân tách theo giới tính và lồng ghép giới vào hệ thống giám sát và khiếu nại không chỉ là cách tiếp cận trung tính về giới, mà còn làm suy yếu khả năng phân tích mức độ tiếp cận và tác động theo giới trên toàn hệ thống trợ giúp xã hội.

5.1.4. Câu hỏi Nghiên cứu 1: Kết luận

Như đã thảo luận ở các phần trên, hai chính sách trợ giúp xã hội không có những cân nhắc rõ ràng về giới ở cấp độ rộng hơn về những mục tiêu và khuôn khổ chính sách (khía cạnh phân tích thứ nhất), về khía cạnh nhận biết tính dễ bị tổn thương về giới (khía cạnh phân tích thứ hai), liên quan đến cách thức thiết kế mới được đưa ra nhằm giải quyết bất bình đẳng giới (khía cạnh phân tích thứ ba). Các chính sách này nhằm mục đích ứng phó với những rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương gặp phải trong suốt cuộc đời con người một cách khái quát hơn, mà không có sự phân biệt giữa hai giới. Trong khi một số nội dung của chương trình mới có thể góp phần giảm thiểu các rủi ro về giới (Ví dụ, rủi ro nghèo khi về già cao hơn đối với phụ nữ), lăng kính giới lại không được áp dụng một cách rõ ràng. Kết luận tương tự cũng được rút ra liên quan đến lồng ghép giới trong giám sát, đánh giá và trách nhiệm giải trình (khía cạnh phân tích thứ tư).

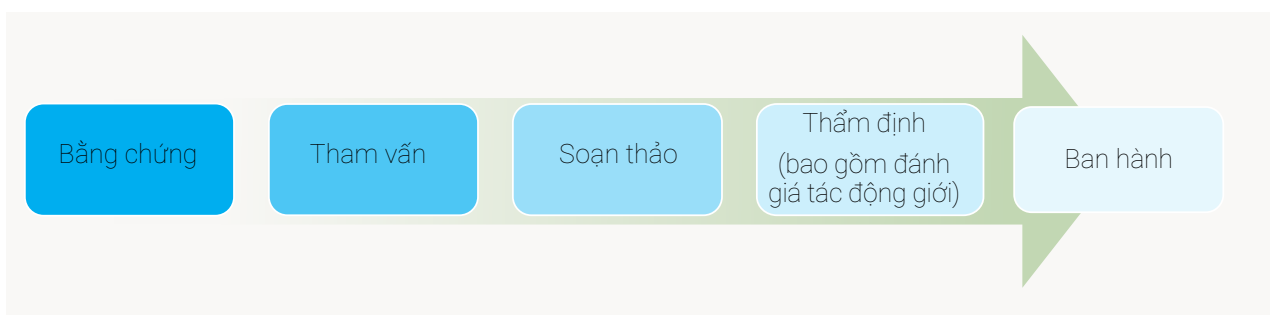
Tóm lại, dựa vào Chuỗi lồng ghép giới từ thấp đến cao, từ mức độ phân biệt đối xử về giới đến mức độ mang tính chuyển đổi về giới, những biện pháp mới trong các chính sách ra đời từ quá trình cải cách trợ giúp xã hội ở Việt Nam được xem là trung tính về giới vì chưa tính đến khả năng tiếp cận và tác động không bình đẳng của các chương trình do những chuẩn mực về giới và bất bình đẳng giới có tính phổ biến. Mặc dù một số kết quả của cải cách có thể có tính nhạy cảm về giới hoặc có tính đáp ứng giới ở mức độ vừa phải đối với một bộ phận xã hội Việt Nam, nhưng các chính sách này cũng có thể dẫn đến những kết quả phân biệt đối xử về giới (ngoại ý muốn). Cuối cùng, không thể đưa ra kết luận chắc chắn do sự hạn chế về dữ liệu và bằng chứng phân tách theo giới tính.

Các phần sau đây sẽ giải thích cách thức và lý do những biện pháp mới này trong chính sách trở nên trung tính về giới thông qua việc trả lời 4 câu hỏi nghiên cứu còn lại.

5.2. Các cơ hội và hành động để lồng ghép giới vào quy trình xây dựng Đề án ĐMPT-HTTGXH và NĐ 20 (câu hỏi nghiên cứu 2)

Phần này lần lượt mô tả từng giai đoạn trong quy trình xây dựng chính sách đối với QĐ 488 (còn gọi là Đề án ĐMPT-HTTGXH) và NĐ 20, và xác định sự tham gia của các chủ thể có nhiệm vụ hoặc mối quan tâm về giới, cũng như các cơ hội và hành động có khả năng tăng cường hoặc giảm bớt mức độ lồng ghép giới³⁰. Như đã nêu trong Mục 4, quy trình xây dựng chính sách tại Việt Nam bao gồm 2 giai đoạn chính là trước và trong khi soạn thảo chính sách, mỗi giai đoạn lại bao gồm một số bước. Tuy nhiên, do thiếu thông tin cụ thể về thời điểm diễn ra một số sự kiện và để thống nhất với khung phân tích, nội dung phân tích trong phần này được cấu trúc dựa trên một quy trình chung về xây dựng chính sách, bao gồm thu thập bằng chứng, tham vấn, soạn thảo, thẩm định (bao gồm đánh giá tác động giới) và ban hành.

Hình 5: Quy trình xây dựng chính sách đối với QĐ 488/2017 và NĐ 20/2021



Nguồn: Các tác giả.

5.2.1. Các cơ hội và hành động để lồng ghép giới vào quy trình xây dựng Đề án ĐMPT-HTTGXH

Bảng chứng cho Đề án ĐMPT-HTTGXH/QĐ 488

Giai đoạn lên ý tưởng cho Đề án ĐMPT-HTTGXH bao gồm quá trình thu thập bằng chứng có chủ đích và sâu rộng do Cục BTXH chủ trì với sự hỗ trợ đáng kể về tài chính và kỹ thuật từ UNDP và các cơ quan bên ngoài khác. Hoạt động này bao gồm một chuỗi nghiên cứu do Viện KHLĐXH, cơ quan nghiên cứu của Bộ LĐTBXH thực hiện, trong đó đánh giá các nội dung khác nhau trong hệ thống trợ giúp xã hội (Viện KHLĐXH 2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f); nghiên cứu tổng thể được thực hiện bởi công ty tư vấn quốc tế Development Pathways, trong đó tổng hợp các phát hiện từ nghiên cứu của Viện KHLĐXH với bằng chứng quốc tế và xây dựng đề xuất cải cách cụ thể (Kidd và cộng sự, 2016); và bằng chứng do một số cơ quan LHQ khác đưa ra liên quan đến các mối quan tâm cụ thể của họ (xem Phụ lục 3 để tham khảo danh sách đầy đủ những tài liệu đã được rà soát)³². UNDP đã tài trợ cho một nghiên cứu viên quốc tế có chuyên môn về giới để hỗ trợ Viện KHLĐXH trong quá trình nghiên cứu và tổ chức hội thảo tập huấn tại Việt Nam, cũng như một chuyến tham quan học tập ở Vương quốc Anh và Thụy Điển để nâng cao kiến thức của các chủ thể chính về hệ thống trợ giúp xã hội. Không có thông tin nào đề cập rằng Vụ ĐG, Hội LHPNVN hay bất kỳ tổ chức xã hội nào có đóng góp trực tiếp vào quá trình thu thập bằng chứng cho Đề án ĐMPT-HTTGXH.

Việc rà soát các báo cáo sẵn có và những tài liệu khác cho thấy trong hầu hết những trường hợp vấn đề giới không được lồng ghép có chủ đích hay rõ ràng vào quy trình thu thập bằng chứng hay các sáng kiến xây dựng tri thức. Vấn đề giới không được trình bày trong bất kỳ bài giảng chính nào trong các khóa tập huấn kéo dài 2 và 5 ngày, hay điều khoản tham chiếu trong chuyến tham quan học hỏi, mặc dù một người trả lời tham gia công tác tổ chức chuyến đi nhớ rằng nội dung tập trung nhiều vào chăm sóc xã hội, mà họ coi đó đã là thực hiện TGXH đáp ứng giới³³. Tuy Viện KHLĐXH được chuyên gia tư vấn quốc tế có chuyên môn về giới hỗ trợ, nhưng vấn đề giới không phải là mục tiêu rõ ràng trong các nghiên cứu được thực hiện về nội dung cải cách. Phương pháp nghiên cứu không có số liệu tách biệt theo giới tính hay thông tin phân tích giới, ngoài việc những người tham gia thảo luận nhóm tập trung chia theo nam và nữ. Vấn đề giới không được thể hiện trong các kết quả hay khuyến nghị.

Ngược lại, báo cáo tổng hợp cuối cùng do Development Pathways thực hiện lại có một số dữ liệu tách biệt giới tính và phân tích giới, ví dụ như tỷ lệ đi học, tham gia lực lượng lao động, tiền lương và nghèo đói ở tuổi già. Mặc dù các khuyến nghị không nhấn mạnh rõ ràng về mức độ đáp ứng giới, nhưng có một số yếu tố phù hợp với cách tiếp cận theo vòng đời có khả năng ứng phó với tính dễ tổn thương và bất bình đẳng về giới, như mở rộng độ bao phủ hưu trí xã hội, trợ cấp tiền mặt cho phụ nữ mang thai và cải cách hệ thống chăm sóc xã hội.

Báo cáo do UN Women và Viện KHLĐXH thực hiện, trước thời điểm cải cách, tập trung cụ thể vào ASXH và vấn đề giới. Tuy nhiên, nội dung nghiên cứu này bao gồm một loạt các chính sách ASXH, và có ít khuyến nghị cụ thể về trợ giúp xã hội (xem Hộp 2). Hơn nữa, hầu hết người trả lời có tham gia vào quy trình chính sách không nhớ có nghiên cứu này hay hội thảo liên quan tổ chức tại Hà Nội vào năm 2015.

Hộp 3: ASXH đối với phụ nữ và trẻ em gái tại Việt Nam - Nghiên cứu của UN Women và Viện KHLĐXH

Nghiên cứu khẳng định mục tiêu “cung cấp thông tin về việc tiếp cận và hưởng lợi của phụ nữ và trẻ em gái từ các chính sách ASXH hiện hành và đề xuất khuyến nghị nhằm đảm bảo thực hiện bình đẳng giới theo Nghị quyết 15 và Nghị quyết 70” (UN Women 2015, tr.10). Nghiên cứu xem xét một loạt các chính sách, như đảm bảo thu nhập và xóa đói giảm nghèo, bảo hiểm xã hội, trợ giúp xã hội, dịch vụ xã hội cơ bản. Tuy nhiên, phân tích về lĩnh vực trợ giúp xã hội khá hạn chế và kết luận rằng chính sách trợ giúp xã hội hiện hành bao phủ hầu hết phụ nữ và trẻ em gái dễ tổn thương, và “các chính sách hỗ trợ xã hội đã đặc biệt quan tâm tới nhu cầu của phụ nữ” (như trên, tr. 69-70, 93). Các khuyến nghị cụ thể về cải cách trợ giúp xã hội bao gồm nâng mức trợ cấp, lồng ghép giới vào thiết kế, xây dựng và vận hành các trung tâm BTXH (chẳng hạn như quy trình giảm thiểu rủi ro xâm hại tình dục), và thu thập dữ liệu tách biệt theo giới tính. Báo cáo không nêu chi tiết các biện pháp cụ thể về giới đối với khoản cấp xã hội.

Quy trình tham vấn Đề án ĐMPT-HTTGXH/Quyết định 488

Với sự hỗ trợ của UNDP, Cục BTXH đã tiến hành quy trình tham vấn sâu rộng cho Đề án ĐMPT-HTTGXH, bao gồm nhiều hội thảo ở cấp trung ương, tỉnh/thành phố với nhiều bên tham gia từ các bộ, ngành, cơ quan chính phủ, các tổ chức chính trị - xã hội, các cơ quan LHQ và một số tổ chức xã hội. Những buổi tham vấn có sự tham gia của các cơ quan có nhiệm vụ liên quan đến giới, hoặc những cơ quan đưa ra các quan ngại về vấn đề giới, như Vụ BDG, Hội LHPNVN, UNFPA, UN Women, UNICEF, ILO, và có ít nhất một tổ chức xã hội.

Các chủ thể chính sách tham gia buổi tham vấn có nhiều ý kiến khác nhau về mức độ mà vấn đề giới được bàn luận. Theo trí nhớ của người trả lời từ Bộ LĐTBXH và các cơ quan LHQ, trong khi vấn đề giới không phải là trọng tâm cụ thể trong bất kỳ hội thảo nào, nhưng vấn đề này là một phần của nội dung thảo luận trong suốt các cuộc họp tham vấn. Bảng 3 tóm tắt các khuyến nghị (có khả năng) liên quan đến giới được thảo luận trong hội thảo, theo trí nhớ của người trả lời. Tuy nhiên, một số người được hỏi nhớ lại rằng giới không được xem xét đáng kể trong quá trình tham vấn, điều này cho thấy có sự khác nhau về mức độ thảo luận về giới trong các hội thảo hoặc mức độ quan tâm về giới của người trả lời. Những khuyến nghị duy nhất được thông qua để đưa vào Đề án ĐMPT-HTTGXH là những khuyến nghị được đa số ủng hộ, đó là mở rộng trợ giúp xã hội đến phụ nữ mang thai và trẻ nhỏ, hạ độ tuổi đủ điều kiện hưởng hưu trí xã hội. Người trả lời không giải thích cụ thể tại sao các khuyến nghị khác không được đưa vào chính sách.

Bảng 3: Các khuyến nghị liên quan đến giới được thảo luận trong những hội thảo tham vấn, theo trí nhớ của người trả lời

Khuyến nghị	Cơ quan khuyến nghị
Khung/cách tiếp cận tổng thể	
<ul style="list-style-type: none"> Triển khai cách tiếp cận theo vòng đời nhằm giải quyết bất bình đẳng và tính dễ tổn thương về giới 	DP ⁺ (công ty tư vấn quốc tế)
Các nhóm đối tượng mới	
<ul style="list-style-type: none"> Mở rộng trợ giúp xã hội tới phụ nữ có thai và trẻ nhỏ 	UNICEF, UNFPA, DP ⁺
<ul style="list-style-type: none"> Hạ độ tuổi đủ điều kiện hưởng hưu trí xã hội 	ILO, Hội LHPNVN ⁺ , UNFPA, DP ⁺ , các tổ chức xã hội ⁺
<ul style="list-style-type: none"> Mở rộng quyền lợi cho người khuyết tật để bao phủ nhiều phụ nữ khuyết tật hơn 	DP ⁺
Dịch vụ hỗ trợ	
<ul style="list-style-type: none"> Thực hiện các hoạt động truyền thông thay đổi hành vi để cải thiện việc chăm sóc trẻ em, nâng cao "vai trò của người mẹ trong gia đình" và kết nối phụ nữ, trẻ em với các dịch vụ khác 	UNICEF
<ul style="list-style-type: none"> Cung cấp hỗ trợ bổ sung cho nạn nhân của bạo lực giới và bạo lực gia đình 	UNFPA
Thực thi và giám sát	
<ul style="list-style-type: none"> Xây dựng đội ngũ công tác xã hội chuyên nghiệp 	DP ⁺
<ul style="list-style-type: none"> Củng cố vai trò của Hội LHPNVN trong các ban trợ giúp xã hội cấp cộng đồng 	UNICEF
<ul style="list-style-type: none"> Xây dựng một hệ thống giám sát toàn diện có thể phân tích dữ liệu tách biệt theo giới tính cho các nhóm hưởng lợi khác nhau 	Vụ BDG ⁺

Nguồn: Các cuộc phỏng vấn chuyên sâu. +DP=Development Pathways, Hội LHPNVN=Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Vụ BDG=Vụ Bình đẳng giới.

Quy trình soạn thảo Đề án ĐMPT-HTTGXH/QĐ 488

Sau khi Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề xuất Đề án ĐMPT-HTTGXH, Bộ LĐTBXH đã thành lập Ban soạn thảo chính do Cục BHXH chủ trì, bao gồm các chuyên gia tư vấn (nguyên cán bộ của Bộ LĐTBXH) và đại diện từ những đơn vị khác của Bộ như Vụ Bảo hiểm xã hội, Vụ Pháp chế và Viện KHLĐXH. Bộ LĐTBXH cũng thành lập một ban nghiên cứu rộng hơn, bao gồm những cán bộ chuyên môn từ các cục, vụ của Bộ LĐTBXH, từ những bộ khác và những tổ chức chính trị - xã hội để đưa ra hướng dẫn và góp ý cho dự thảo.

Hai văn bản được xây dựng thông qua quy trình soạn thảo: Đề án ĐMPT-HTTGXH, một văn bản kỹ thuật dài hơn trong đó có phân tích về nhu cầu cải cách; và QĐ 488, một văn bản pháp lý ngắn hơn chỉ có các mục tiêu chính, chỉ tiêu và phương thức thực hiện. Sau khi xây dựng dự thảo ban đầu của Đề án ĐMPT-HTTGXH, UNDP hỗ trợ ban soạn thảo viết lại với những thay đổi đáng kể, từ đó có bản dự thảo tháng 4/2016. Quá trình soạn thảo bao gồm các cuộc họp kỹ thuật và những góp ý bằng văn bản, với sự tham gia của những chuyên gia, cơ quan địa phương và các đối tác bên ngoài. Hội LHPNVN, UNDP, UNFPA và UNICEF tham gia chặt chẽ vào quá

trình này và góp ý trực tiếp cho dự thảo, tuy nhiên, không có bằng chứng cho thấy Vụ ĐG hay UN Women có tham gia. Trong suốt quá trình soạn thảo, ban soạn thảo tổ chức những buổi tham vấn với các bên với đại diện của một số bộ, bao gồm Bộ Tư pháp và Bộ Tài chính nhằm hoàn thiện và bổ sung những nội dung, lập luận, đảm bảo sự chặt chẽ và đáp ứng được yêu cầu của quá trình thẩm định.

Theo các thành viên ban soạn thảo, nội dung những hội thảo kỹ thuật có phần thảo luận về các khuyến nghị liên quan đến giới và tác động giới có thể xảy ra đối với tất cả các điều khoản mới. Có người trả lời cho biết, một trong những nhân tố đáp ứng giới quan trọng nhất trong cải cách là việc thêm phụ nữ có thai và cung cấp thêm hỗ trợ cho “phụ nữ có hoàn cảnh khó khăn”. Tuy nhiên, các thành viên của nhóm soạn thảo nhớ lại rằng, không có thay đổi lớn nào liên quan đến giới trong văn bản trong quá trình soạn thảo.

So sánh giữa dự thảo năm 2016 và văn bản cuối cùng năm 2017 của Đề án ĐMPT-HTTGXH cho thấy, có một số thay đổi đối với các yếu tố chính sách cốt lõi trong quá trình soạn thảo, nhưng một số khía cạnh đáp ứng giới đã bị loại bỏ, dựa trên cách tiếp cận lý thuyết đối với TGXH, giám sát và đánh giá, các chỉ tiêu cụ thể về mở rộng trợ cấp xã hội, trợ giúp khẩn cấp và chăm sóc xã hội (xem Bảng 4).

Bảng 4: Những thay đổi trong quá trình soạn thảo ảnh hưởng đến các yếu tố đáp ứng giới của Đề án ĐMPT-HTTGXH

	Dự thảo Đề án ĐMPT-HTTGXH (2016)	Đề án ĐMPT-HTTGXH (bản cuối cùng 2017)
Cách tiếp cận theo khung lý thuyết	Dù cả hai văn bản không xác định rõ ràng vai trò của TGXH trong giải quyết các rủi ro và tính dễ tổn thương về giới, dự thảo năm 2016 nêu rõ ĐG là một trong những nguyên tắc của hệ thống trợ giúp xã hội và có giải thích chi tiết cách tiếp cận ASXH dựa trên vòng đời, xác định rủi ro mà người dân gặp phải trong giai đoạn đầu đời, khi đến tuổi đi học, giai đoạn thanh niên, khi đến tuổi lao động và tuổi già. Văn bản cũng đề cập ngắn gọn rằng cách tiếp cận trợ giúp xã hội theo hướng có hệ thống, theo vòng đời cần giải quyết tính dễ tổn thương về mặt cấu trúc, như những vấn đề liên quan đến giới và độ tuổi, mặc dù điều này không được giải thích thêm.	Trong Đề án ĐMPT-HTTGXH được phê duyệt, hầu hết những nội dung đề cập đến bình đẳng giới và theo vòng đời đã được bỏ đi, chỉ thông qua những tham chiếu khi xác định các nhóm đối tượng hưởng tới và mục tiêu chung: “Những người bị rơi vào rủi ro liên quan đến vòng đời như rủi ro về kinh tế, xã hội và các rủi ro khác” (Đề án ĐMPT-HTTGXH 2017:19). QĐ 488 nhắc tới vòng đời ở hai điểm, cả hai đều quy định hỗ trợ xã hội cần đáp ứng nhu cầu tối thiểu của con người trong vòng đời.
Giám sát & Đánh giá	Các cơ chế phản hồi hiệu quả có thể là một kênh để lồng ghép giới vào quá trình cải cách trợ giúp xã hội. Dự thảo năm 2016 thể hiện nhiều tham vọng nhất, dự kiến lập một đường dây nóng cho đối tượng và người đăng ký, cải thiện hệ thống giám sát & đánh giá có bao gồm dữ liệu được tách biệt theo giới tính, độ tuổi, vùng miền và các đặc điểm khác.	Các quy định về giám sát và đánh giá đã được bỏ khỏi văn bản cuối cùng.

	Dự thảo Đề án ĐMPT-HTTGXH (2016)	Đề án ĐMPT-HTTGXH (bản cuối cùng 2017)
Trợ cấp xã hội	Các chỉ tiêu trong dự thảo năm 2016 phản ánh nguyên tắc phổ quát, cách tiếp cận dựa trên quyền và vòng đời đối với trợ giúp xã hội, nhấn mạnh mục tiêu phổ quát trợ cấp cho trẻ em và hưu trí xã hội. Cụ thể hơn, dự thảo năm 2016 bao gồm giai đoạn mở rộng trợ giúp xã hội ban đầu tới trẻ em dưới 36 tháng tuổi, và giai đoạn thứ hai về mở rộng tới đối tượng trẻ em dưới 6 tuổi. Cả hai phiên bản đều mở rộng hưu trí xã hội và trợ cấp cho phụ nữ mang thai ³⁴ .	Cách diễn giải các chỉ tiêu trong Đề án ĐMPT-HTTGXH (QĐ 488) bản cuối cùng ngắn gọn hơn: văn bản dự báo những hạn chế về ngân sách, và người nghèo, dân tộc thiểu số và hộ gia đình ở vùng sâu vùng xa cần được ưu tiên nếu không có khả năng bao phủ theo hướng phổ quát. Trong văn bản cuối cùng chỉ có trẻ em dưới 36 tháng tuổi ở giai đoạn thứ hai.
Trường hợp khẩn cấp	Dự thảo năm 2016 không đề cập đến kế hoạch cải cách hỗ trợ khẩn cấp dựa trên nhu cầu.	Văn bản năm 2017 và QĐ 488 dự kiến tăng cường hỗ trợ cho người dân trong tình huống khẩn cấp
Công tác xã hội	Một trong những mục tiêu nêu trong bản dự thảo trước đó là chuyên môn hóa công tác xã hội, và tăng khả năng tiếp cận dịch vụ thông qua sự kết hợp giữa đào tạo nhân viên công tác xã hội chuyên nghiệp và gia tăng số lượng cơ sở BTXH.	Phiên bản cuối cùng chỉ xác định tỷ lệ những người dễ bị tổn thương, ở mức tối thiểu cần nhận được các dịch vụ xã hội và việc chuyên nghiệp hóa công tác xã hội chỉ được đề cập trong phần diễn giải. Những mục tiêu định lượng, cụ thể hơn đã bị loại bỏ.

Nguồn: Phân tích của các tác giả đối với dự thảo và văn bản chính sách cuối cùng.

Hạn chế về ngân sách là lý do đằng sau một số thay đổi đối với các mục tiêu mở rộng trong bản Đề án ĐMPT-HTTGXH cuối cùng, nội dung này sẽ tiếp tục được thảo luận trong phần tiếp theo về quy trình thẩm định. Người trả lời không đưa ra lý do cụ thể đối với những thay đổi khác đã diễn ra. Nhưng một người trả lời đã tham gia chặt chẽ vào quá trình xây dựng Đề án ĐMPT-HTTGXH nhớ rằng dự thảo trước đó là phiên bản có nhiều tham vọng hơn được viết với nhiều thông tin đầu vào từ đội ngũ UNDP, những người ủng hộ mạnh mẽ cách tiếp cận dựa trên quyền con người và vòng đời. Ban soạn thảo có thể đã bỏ một số nội dung đó ra khi chuyển đổi văn bản sang ngôn ngữ pháp lý được “chấp nhận” hơn, một số người trả lời đã nhấn mạnh xu hướng này. Một số nội dung liên quan đến chuyên nghiệp hóa lực lượng lao động xã hội đã được đề cập trong Quyết định 565 được xây dựng đồng thời bởi một nhóm khác trong Bộ LĐTBXH. Những thay đổi khác có thể liên quan đến quan niệm của ban soạn thảo được tìm hiểu thông qua câu hỏi nghiên cứu 3 ở Phần 5.3.

Quy trình thẩm định và phê duyệt Đề án ĐMPT-HTTGXH/QĐ 488

Quy trình phê duyệt QĐ 488 liên quan đến việc đệ trình dự thảo chính sách cho Ban thẩm định do Bộ Tư pháp chủ trì, với các đại diện từ những bộ, ngành khác nhau. Bộ Tư pháp đảm bảo tuân thủ đúng quy trình chính sách, đảm bảo chính sách tương thích với những bộ luật khác và không trùng lặp với các chính sách đã có. QĐ 488 không yêu cầu có đánh giá tác động giới vì loại quyết định này không phải là văn bản QPPL. Sau khi thẩm định, Bộ LĐTBXH được yêu cầu thực hiện các điều chỉnh cần thiết và trả lời báo cáo của Ban thẩm định trước khi trình dự thảo chính sách cuối cùng lên Văn phòng Thủ tướng Chính phủ để phê duyệt.

Quy trình thẩm định dẫn đến việc thu hẹp các cải cách được đề xuất, bao gồm những yếu tố có khả năng đáp ứng giới. Ban thẩm định bao gồm đại diện của một số bộ ngành như Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch & Đầu tư (Bộ KHĐT), Bộ Nội vụ (Bộ NV) và Ban Kinh tế Trung ương (Ban KTTW) đã yêu cầu Bộ LĐTBXH xem xét lại đề xuất mở rộng trợ giúp xã hội do cần cân đối ngân sách nhà nước. Phản hồi về ý kiến này, Bộ LĐTBXH vẫn giữ các nhóm lớn đối tượng dễ tổn thương nhưng giảm độ tuổi trẻ em đủ điều kiện hưởng lợi từ 0-6 tuổi xuống dưới 36 tháng tuổi. Bộ LĐTBXH cũng hướng tới thu hẹp các nhóm đối tượng mới theo khu vực địa lý là phụ nữ mang thai, trẻ em từ 0-3 tuổi và người già từ 75-80 tuổi, nhưng với mục đích quay lại cách tiếp cận phổ quát trong giai đoạn 3 của quy trình cải cách, do đó hạn chế mức độ bao phủ trong ngắn hạn của một số chính sách đáp ứng giới. Bộ LĐTBXH đã bảo vệ phiên bản cuối cùng trước Thủ tướng Chính phủ, trích dẫn những dữ liệu ước tính về đối tượng hưởng lợi và chi phí, đồng thời đưa ra những so sánh ở quy mô quốc tế và khu vực.

5.2.2. Các cơ hội và hành động về lồng ghép giới đối với quy trình xây dựng Nghị định 20

Bằng chứng cho Nghị định 20

Thực hiện theo các quy định của pháp luật về xây dựng mới hoặc sửa đổi/cập nhật những văn bản QPPL, nguồn bằng chứng chủ yếu cho ND 20 chính là việc đánh giá quá trình triển khai ND 136 - chính sách trợ giúp xã hội tại thời điểm đó. Cục BTXH có trách nhiệm đánh giá, bao gồm cung cấp một mẫu báo cáo cho các bộ ngành, các tỉnh và các tổ chức chính trị - xã hội, nhằm lấy ý kiến về những nội dung trong nghị định cần sửa đổi hay bổ sung. Một người trả lời từ Cục BTXH cho biết, cả Vụ ĐG và Hội LHPNVN đều đóng góp vào việc đánh giá, nhưng không có bằng chứng cho thấy có sự tham gia của các tổ chức bên ngoài. Một người trả lời trong Bộ LĐTBXH cho biết, những đối tượng và các cộng đồng cũng đã được hỏi ý kiến thông qua khảo sát và những cuộc thảo luận nhóm tập trung. Sau khi hoàn tất đánh giá, Bộ LĐTBXH đã đề xuất Chính phủ cải cách ND 136.

Bản tóm tắt đánh giá được gửi cùng bộ hồ sơ thẩm định của nghị định dự thảo không có nội dung rõ ràng nào liên quan đến giới³⁵. Các khuyến nghị trong bản tóm tắt đánh giá phản ánh một số mục tiêu của Đề án ĐMPT-HTTGXH có tiềm năng giải quyết sự bất bình đẳng và tổn thương về giới như mở rộng trợ giúp xã hội tới nhiều người cao tuổi hơn và trẻ em dưới 36 tháng tuổi, nhưng lại không bao gồm phụ nữ mang thai³⁶. Đánh giá còn đưa ra đề xuất tách biệt các trung tâm công tác xã hội ra khỏi những cơ sở bảo trợ xã hội, theo một người trả lời đã giải thích, điều đó rất quan trọng để bảo vệ những người bị tổn thương trong cơ sở chăm sóc tập trung, bao gồm các nạn nhân của bạo lực giới và buôn bán người.

Một số người trả lời cho biết, có một số khuyến nghị khác về giới được đưa ra trong quá trình đánh giá, bao gồm bổ sung những hạng mục cụ thể về giới vào gói hỗ trợ khẩn cấp (đối với vệ sinh kinh nguyệt) và giải quyết vấn đề tảo hôn ở các nhóm dân tộc. Tuy nhiên, các đề xuất này không có trong bản tóm tắt đánh giá. Các cán bộ đến từ hai bộ, ngoài Bộ LĐTBXH cho biết, những chuyến đi thực địa cũng đóng góp vào việc đánh giá ND 136 nhưng các mối quan tâm về giới lại không được chính quyền cấp tỉnh đề cập đến.

Một số người trả lời đã trích dẫn bằng chứng do các tổ chức bên ngoài đưa ra để cung cấp thông tin cho quá trình xây dựng chính sách. Dự án Tăng cường hệ thống trợ giúp xã hội của Ngân hàng Thế giới (SASSP), được triển khai với sự hợp tác của UNICEF, có mục đích hỗ trợ hiện thực hóa các mục tiêu trong Nghị quyết 15 tại 4 tỉnh. Dự án SASSP đã kết hợp một số yếu tố đáp ứng về giới có thể đã góp phần cải cách chính sách (xem Hộp 4). Tuy nhiên, dường như không có đánh giá dự án độc lập nào đã được thực hiện; và một phát hiện liên quan đến giới từ báo cáo hoàn thành dự án kết luận rằng, tại một số địa phương, không có sự đồng thuận trong việc hỗ trợ phụ nữ nghèo mang thai thông qua trợ giúp xã hội (Ngân hàng Thế giới 2021)³⁷.

Hộp 4: Lồng ghép giới trong Dự án Tăng cường hệ thống trợ giúp xã hội của Ngân hàng Thế giới (SASSP)

SASSP là một dự án thí điểm có giá trị 60 triệu đô-la Mỹ, được triển khai từ năm 2014 đến 2019 ở 4 tỉnh. Dự án đã đưa ra nhiều cải cách hệ thống đa dạng và hợp nhất một số khoản tiền trợ cấp rời rạc thành một "Chương trình Cơ hội" duy nhất, với mục đích cải thiện kết quả đối với sự phát triển của trẻ em. Các nhóm đối tượng mới bao gồm trẻ em dưới 3 tuổi, phụ nữ mang thai và trẻ em nghèo từ 3 - 15 tuổi ngoài nhà trường. Quá trình phát triển dự án trong đó có tham vấn về giới và một số yếu tố đáp ứng về giới đã được đưa vào thiết kế bao gồm hợp phần truyền thông vì sự phát triển (C4D) với các tài liệu và chiến lược đáp ứng về giới, cung cấp các khoản trợ cấp trực tiếp cho phụ nữ và gắn kết chủ yếu với những cộng tác viên địa phương là phụ nữ, đào tạo về đáp ứng giới cho các cán bộ, những chỉ số và dữ liệu giám sát & đánh giá có tách biệt theo giới tính.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2013, 2021.

Trong giai đoạn trước khi soạn thảo NĐ 20, UNICEF đã ủy thác 3 nghiên cứu do Đại học Maastricht thực hiện, nhưng không có nghiên cứu nào tập trung vào giới hoặc lồng ghép giới. Một nghiên cứu đã xem xét cách thức cải thiện tính hiệu quả và phạm vi bao phủ của trợ cấp xã hội cho trẻ em thông qua việc củng cố hệ thống (Vanore và cộng sự, 2017). Mặc dù giới không được lồng ghép một cách rõ ràng vào các mục tiêu hoặc khuyến nghị của nghiên cứu, song báo cáo đã tham khảo bài học từ phân tích dự án SASSP của Ngân hàng Thế giới về những thách thức liên quan đến việc coi phụ nữ mang thai như một nhóm đối tượng. Một lưu ý chính sách dựa trên nghiên cứu được chia sẻ với Cục BTXH trong quá trình xây dựng NĐ 20 đã công nhận rằng các hệ thống TGXH cần nhạy cảm với các tình trạng dễ bị tổn thương về giới, độ tuổi, dân tộc và tình trạng khuyết tật của trẻ em, nhưng lại không có bất kỳ phân tích và khuyến nghị nào khác về giới cũng như khuyến nghị mở rộng trợ giúp xã hội cho phụ nữ mang thai (UNICEF, 2017). Hai nghiên cứu còn lại, do Đại học Maastricht và Viện KHLĐXH đồng thực hiện, đã đánh giá hiệu quả của việc xác định nhóm đối tượng và quá trình thực hiện NĐ 136 với những hàm ý về chế độ trợ cấp cho trẻ em. Hai trong số ba nghiên cứu do UNICEF ủy thác bao gồm tính toán chi phí, mô phỏng vi mô và phân tích dư địa tài chính cho các phương án khác nhau để triển khai trợ cấp cho trẻ nhỏ (Gassmann và cộng sự 2017 và 2019).

Quy trình tham vấn Nghị định 20

NĐ 20 có quy trình tham vấn tương đối nhẹ nhàng do nghị định này được xây dựng dựa trên một nghị định hiện hành và hướng dẫn của QĐ 488. Hơn nữa, các cuộc tham vấn trực tiếp đã bị hạn chế do những tác động của COVID-19. Tuy nhiên, các cuộc tham vấn vẫn có sự tham gia của một số tổ chức có nhiệm vụ hoặc mối quan tâm về giới bao gồm Vụ BDG, Viện KHLĐXH, Bộ Giáo dục và Đào tạo (Bộ GDĐT), Hội LHPNVN (bao gồm cả đại diện Hội LHPN địa phương), UNICEF, UNFPA và ít nhất một tổ chức xã hội.

Những người trả lời cho biết một số khuyến nghị liên quan đến giới đã được đưa ra thảo luận trong quy trình tham vấn. Một số cơ quan LHQ đã phối hợp tham gia và đưa ra những khuyến nghị, phần lớn trong số đó phản ánh các mục tiêu của Đề án ĐMPT-HTTGXH: mở rộng trợ giúp xã hội cho người cao tuổi từ 75-80 tuổi, trẻ em dưới 3 tuổi và phụ nữ mang thai. Hội LHPNVN cũng ủng hộ khuyến nghị đưa phụ nữ mang thai vào phạm vi mở rộng trợ cấp xã hội, trên cơ sở nhiều phụ nữ không được hưởng trợ cấp thai sản chính thức. Tuy nhiên, một thành viên ban soạn thảo cho biết, một số bộ và tỉnh đã đề xuất rằng phụ nữ mang thai không nhất thiết là nhóm đối tượng dễ bị tổn thương nhất. Phản ánh các kết quả đánh giá của Ngân hàng Thế giới, một cán bộ của UNICEF cho biết, chính quyền những tỉnh tham gia vào dự án có thể đã không sẵn sàng đưa phụ nữ mang thai vào nhóm đối tượng do có sự chồng chéo với các chính sách của Bộ Y tế.

Một thành viên ban soạn thảo nhớ lại, Hội LHPNVN đã khuyến nghị mở rộng trợ giúp xã hội đến nhiều phụ nữ trong độ tuổi lao động không có việc làm và có hoàn cảnh khó khăn. Người trả lời cho biết, Hội LHPNVN đã cố gắng lồng ghép một số nhóm phụ nữ trong độ tuổi lao động có hoàn cảnh khó khăn bao gồm phụ nữ khuyết tật, mang thai, có con nhỏ và mẹ đơn thân có con dưới 18 tuổi. UNFPA ủng hộ mức trợ cấp cao hơn dành cho phụ nữ cao tuổi so với nam giới cao tuổi, trên cơ sở: "...sự tổn thương của phụ nữ cao tuổi ở mức độ lớn hơn so với nam giới vì mức tiết kiệm ít hơn nhiều, phụ nữ lớn tuổi sống lâu hơn nhưng mức tiết kiệm và thu nhập của họ thấp hơn nhiều so với nam giới..." (Cán bộ của UNFPA). Người trả lời không đưa ra lý do cụ thể tại sao khuyến nghị này không được thực hiện, nhưng ngụ ý rằng khuyến nghị này khó có thể được chấp nhận³⁸.

Các khuyến nghị khác liên quan đến giới gồm chi trả chăm sóc ban ngày cho trẻ em khuyết tật để cho phép cha mẹ, chủ yếu là người mẹ đi làm và sự cần thiết hiểu được các trải nghiệm liên quan đến giới trong quá trình giao và nhận các khoản trợ cấp tiền mặt. Tuy nhiên, vào thời điểm đó, cả hai vấn đề này đều chưa có bằng chứng đầy đủ.

Quy trình soạn thảo Nghị định 20

Cục BTXH đã thành lập Ban soạn thảo và một Ban nghiên cứu rộng hơn với các thành viên đến từ những bộ, cục/vụ và những tổ chức chính trị - xã hội khác để rà soát những bản dự thảo và đóng góp ý kiến. Các thành viên Ban soạn thảo bao gồm lãnh đạo Cục BTXH và trưởng, phó các vụ chủ chốt khác trực thuộc Bộ LĐTBXH. Quy trình soạn thảo bao gồm một vòng lấy ý kiến về dự thảo ban đầu từ ít nhất 7 cục/vụ trực thuộc Bộ LĐTBXH bao gồm Vụ BDG, 5 bộ khác, 3 cơ quan chính phủ khác, 2 tổ chức chính trị xã hội bao gồm Hội LHPNVN và 24 tỉnh/thành phố. Sau đó, Cục BTXH đã tổ chức các cuộc họp chuyên môn theo nhóm nhỏ để sửa đổi dự thảo, với sự tham gia của những chuyên gia và đại diện các bộ tùy theo chủ đề thảo luận.

Các tổ chức ủng hộ bình đẳng giới bao gồm Vụ BDG và Hội LHPNVN đã tham gia vào quá trình soạn thảo, đặc biệt là trong những giai đoạn đầu của quá trình. Trong suốt quá trình, Cục BTXH đã tham gia đối thoại với các bộ chủ chốt khác bao gồm Bộ Tài chính để đảm bảo chính sách qua được giai đoạn thẩm định. Khi dự thảo bản gần cuối cùng được hoàn tất, những ý kiến đóng góp được thu thập từ các bộ, các tỉnh và thông qua cổng thông tin điện tử của Bộ LĐTBXH, mặc dù một người trả lời đến từ Cục BTXH xác nhận rằng không nhận được ý kiến nào thông qua cổng thông tin điện tử. Trên cơ sở các ý kiến đóng góp, Cục BTXH và Vụ Pháp chế đã điều chỉnh dự thảo và báo cáo lên lãnh đạo Bộ.

Các cơ quan chính phủ và phi chính phủ đã đưa ra nhiều khuyến nghị khác nhau về giới trong quá trình soạn thảo. Cả Vụ BDG và Bộ Ngoại giao đều có văn bản lưu ý rằng Cục BTXH cần hoàn thành đánh giá tác động giới và Hội LHPNVN khuyến nghị là nghị định cần được xây dựng dựa trên cơ sở tham chiếu với Luật Bình đẳng giới (2006) và Luật Phòng, chống Bạo lực Gia đình (2007). Những người trả lời phỏng vấn cho biết một số khuyến nghị khác như cung cấp tiếp tế khẩn cấp cụ thể theo độ tuổi và giới và một "cơ chế mới" nhằm hỗ trợ nạn nhân của bạo lực gia đình, mua bán người và xâm hại với mức hỗ trợ cao hơn và trong thời gian dài hơn so với hiện tại là 3 tháng. Tuy nhiên, không có khuyến nghị nào trong số khuyến nghị trên được thông qua. Trong trường hợp tiếp tế khẩn cấp dành riêng cho giới, đã có quyết định duy trì gói hỗ trợ chung ở cấp trung ương nhưng chính quyền địa phương được phép tự do điều chỉnh gói hỗ trợ.

Tiến trình diễn biến về những nội dung quan trọng của 2 hai chính sách thông qua quy trình soạn thảo cho thấy sự thu hẹp các cải cách được đề xuất dẫn đến sự suy yếu khả năng đáp ứng giới của chính sách.

Đầu tiên, ban soạn thảo đã nhiều lần thảo luận về việc mở rộng trợ giúp xã hội cho người cao tuổi từ 75-80 tuổi. Điều này đã được Hội LHPNVN, UNFPA và các tổ chức khác ủng hộ mạnh mẽ trên cơ sở sự thay đổi chính sách này sẽ mang lại nhiều lợi ích cho phụ nữ nghèo cao tuổi. Tuy nhiên, việc mở rộng này đã bị Bộ KHĐT và Bộ Tài chính bác bỏ vì mâu thuẫn với Luật Người cao tuổi và hạn chế về ngân sách. Cuối cùng, nhóm

tuổi mới đã được thông qua nhưng phạm vi bao phủ đã được thu nhỏ lại để chỉ bao gồm người cao tuổi không được hưởng lương hưu và người cao tuổi ở những vùng khó khăn.

Thứ hai, việc mở rộng trợ giúp xã hội cho phụ nữ mang thai đã nhận được sự ủng hộ từ một số cơ quan chính phủ, những tổ chức chính trị - xã hội bao gồm Hội LHPNVN và các cơ quan LHQ. Tuy nhiên, chính sách này dường như đã bị loại bỏ ở giai đoạn đầu của quy trình soạn thảo. Một thành viên ban soạn thảo cho biết đã có quyết định giao việc cung cấp trợ giúp xã hội cho phụ nữ mang thai cho các tỉnh như một hạng mục lựa chọn, do địa phương chi trả, cho đến khi tìm được nhiều nguồn lực hơn từ trung ương. Ngoài ra, Bộ Tài chính khuyến cáo không nên bao gồm cả trẻ em dưới 3 tuổi và phụ nữ mang thai, vì các chính sách khác gần đây đã được áp dụng để hỗ trợ nhóm đối tượng này³⁹. Như đã lưu ý trong các nội dung về bằng chứng và tham vấn, trước quá trình soạn thảo đã có những tín hiệu cho thấy phụ nữ mang thai không được ủng hộ rộng rãi ở cấp địa phương và UNICEF đã không đưa khuyến nghị này vào bản tóm tắt chính sách được soạn thảo riêng cho cải cách.

Đánh giá tác động giới của Nghị định 20

Theo Luật Ban hành văn bản QPPL, đánh giá tác động giới (ĐGTĐG) là bắt buộc đối với các văn bản QPPL luật có liên quan đến giới. Mặc dù có các khuyến nghị từ Vụ BDG và Bộ Ngoại giao, Cục BTXH ban đầu đã không thực hiện ĐGTĐG cho dự thảo nghị định. Tuy nhiên, sau lần đầu tiên nộp hồ sơ dự thảo chính sách cho Hội đồng thẩm định, Bộ Tư pháp đã đề nghị Bộ LĐTBXH hoàn thiện ĐGTĐG. Sau đó, báo cáo đánh giá đã được soạn thảo bởi các cán bộ lãnh đạo của Cục BTXH với sự hỗ trợ của một chuyên gia tư vấn và Vụ BDG. Không có dấu hiệu cho thấy ĐGTĐG dẫn đến bất kỳ thay đổi nào đối với dự thảo nghị định. Phân tích về nội dung của ĐGTĐG này được trình bày liên quan đến câu hỏi nghiên cứu 4 trong phần 5.4.

Quy trình thẩm định và phê duyệt Nghị định 20

Quy trình thẩm định yêu cầu Cục BTXH chuẩn bị một bộ hồ sơ bao gồm dự thảo chính sách, tổng hợp các ý kiến đóng góp từ những bộ ngành, đánh giá các nghị định trước đây và các đánh giá tác động bao gồm ĐGTĐG. Hội đồng thẩm định, do Bộ Tư pháp đứng đầu, bao gồm đại diện các bộ liên quan và đại diện Hội Người cao tuổi Việt Nam. Một điều khác thường đối với một cơ quan bên ngoài, đó là UNICEF được mời tham gia bảo vệ các nội dung của chính sách, do tổ chức này đã tham gia chặt chẽ trong suốt quá trình soạn thảo để ủng hộ việc đưa vào các nhóm trẻ em dễ bị tổn thương mới. Không có thông tin nào cho biết Hội LHPNVN và Vụ BDG tham gia vào Hội đồng thẩm định.

Trọng tâm của thẩm định là xem xét tính thống nhất với các luật và chính sách khác, những nhóm đối tượng, mức trợ cấp và hệ số trợ cấp và tác động của chính sách đối với ngân sách nhà nước. Bộ LĐTBXH giữ nguyên một số đối tượng mới trong dự thảo chính sách bao gồm người cao tuổi từ 75-80 tuổi, tất cả người cao tuổi trên 80 tuổi không phân biệt tình trạng hưởng lương hưu, tất cả trẻ em dưới 36 tháng tuổi, trẻ em bị bỏ rơi, trẻ em nhiễm HIV thuộc hộ không nghèo, trẻ em mồ côi không nơi nương tựa và chăm sóc ban ngày cho trẻ em bị khuyết tật nặng. Việc tập trung mạnh vào các nhóm trẻ em dễ bị tổn thương phản ánh sự tham gia chặt chẽ của UNICEF trong suốt quy trình soạn thảo chính sách.

Trong quá trình thẩm định, Bộ Tài chính đã đề nghị giới hạn phạm vi mở rộng đối với 2 nhóm đối tượng là người cao tuổi từ 75-80 tuổi và trẻ em dưới 36 tháng tuổi vì ảnh hưởng đến ngân sách quốc gia. Điều này thể hiện sự thay đổi quan điểm của Bộ Tài chính so với vài tháng trước đó khi Bộ đã khuyến nghị không bao gồm trẻ dưới 36 tháng tuổi. Tuy nhiên, Bộ Tư pháp tiếp tục phản đối việc đưa vào nhóm trẻ em dưới 36 tháng tuổi vì nhóm này không thuộc định nghĩa "trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt" trong Luật Trẻ em.

Trước những ý kiến này, Bộ LĐTBXH vẫn giữ nhóm người cao tuổi từ 75-80 tuổi và trẻ em dưới 36 tháng tuổi, bảo vệ đề xuất này dựa trên tiền lệ trong những nghị định khác và sự so sánh giữa các khu vực. Tuy nhiên,

phạm vi mở rộng đã bị thu hẹp do hướng mục tiêu vào các hộ nghèo và cận nghèo ở những vùng khó khăn. Điều này đã hạn chế phạm vi bao phủ của các chính sách mang lại lợi ích đáng kể cho phụ nữ.

Các ý kiến góp ý của Bộ Tư pháp và những thành viên khác trong hội đồng đã được gửi đến Bộ LĐTBXH và văn bản trả lời về các góp ý, kèm theo hồ sơ, dự thảo sửa đổi đã được gửi đến Văn phòng Chính phủ để những thành viên Chính phủ và lãnh đạo các bộ, ngành xem xét. Mười chín trong số 26 thành viên đã khuyến nghị ban hành nghị định và 4 thành viên có ý kiến bổ sung. Bộ trưởng của Bộ Tư pháp và Bộ Tài chính đã đề xuất không mở rộng trợ cấp xã hội cho bất kỳ nhóm đối tượng mới nào được đề xuất. Một lần nữa, Bộ LĐTBXH đã bảo vệ các hạng mục mới dựa trên dữ liệu về chi phí, sự so sánh giữa quốc tế và khu vực, sự phù hợp với mục tiêu của Nghị quyết 15 và QĐ 488 và giữ nguyên các nhóm đối tượng mới trong dự thảo cuối cùng gửi Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

5.2.3. Câu hỏi nghiên cứu 2: Kết luận

Các phát hiện trong nghiên cứu này cho thấy những quy trình xây dựng chính sách cho Đề án ĐMPT-HTTGXH/QĐ 488 và NĐ 20 đã tuân theo quy định pháp luật Việt Nam, bao gồm những quy định về lồng ghép giới và có sự tham gia của các cơ quan chính có nhiệm vụ liên quan đến phụ nữ và bình đẳng giới như Hội LHPNVN và Bộ LĐTBXH (thông qua Vụ ĐG). Tuy nhiên, phân tích hành động và cơ hội lồng ghép giới trong quá trình cải cách chính sách cho thấy, quy trình lồng ghép giới có ít tác động đến các chính sách.

- Trước tiên, tuy đã có quy trình thu thập bằng chứng và xây dựng kiến thức sâu rộng và được tài trợ đầy đủ, nhưng những cơ hội để lồng ghép giới dựa vào bằng chứng ở giai đoạn đầu đều đã bị bỏ qua. Điều này gây khó khăn trong việc bảo vệ một số đề xuất chính sách trong quá trình sau đó, ví dụ như mở rộng đối tượng hưởng trợ cấp xã hội cho phụ nữ mang thai.
- Thứ hai, đã có các cuộc tham vấn sâu rộng với sự tham gia của nhiều bên, trong đó có cả các chủ thể về giới. Tuy nhiên, các cân nhắc về giới không được lồng ghép một cách hệ thống vào các cuộc tham vấn trước và trong khi soạn thảo, nên ngoài các yếu tố chính sách cốt lõi, khuyến nghị bổ sung liên quan đến giới do nhiều bên đưa ra không ảnh hưởng đến nội dung chính sách.
- Thứ ba, đánh giá tác động giới đối với NĐ 20 đã được thực hiện nhưng không có tác động đến nội dung chính sách.
- Thứ tư, những sửa đổi được thực hiện trong quá trình soạn thảo và sau khi thẩm định đã làm ảnh hưởng đến một số yếu tố có khả năng đáp ứng giới trong các dự thảo chính sách liên quan đến cách tiếp cận lý thuyết đối với trợ giúp xã hội và sự liên quan về giới, giám sát và đánh giá, cũng như số lượng và phạm vi bao phủ các nhóm đối tượng mới.

Các phần sau đây của báo cáo đưa ra những giải thích lý do cho những kết luận trên đây thông qua phân tích vai trò của những bên liên quan (câu hỏi nghiên cứu 3), các yếu tố thể chế (câu hỏi nghiên cứu 4) và bối cảnh chính sách rộng hơn (câu hỏi nghiên cứu 5).

5.3. Quan điểm và ảnh hưởng của các chủ thể chính sách tham gia vào quá trình xây dựng Đề án ĐMPT-HTTGXH và Nghị định 20 (câu hỏi nghiên cứu 3)

Dựa vào khung lý thuyết trong Phần 2, phần này phân tích thái độ, niềm tin và ảnh hưởng của các chủ thể chính liên quan đến trợ giúp xã hội đáp ứng giới. Đầu tiên là tìm hiểu các quan niệm liên quan đến 4 chủ đề: (1) trợ giúp xã hội, (2) giới và tính dễ bị tổn thương, (3) mối liên hệ giữa trợ giúp xã hội và giới và (4) lồng ghép giới trong các chính sách

trợ giúp xã hội. Sau đó là thảo luận về ảnh hưởng của quan niệm/nhận thức và hành động của các chủ thể chính đối với mức độ lồng ghép giới trong cải cách trợ giúp xã hội.

5.3.1. Quan điểm của các chủ thể chính sách chủ chốt

Trợ giúp xã hội

Việc xây dựng các chính sách được định hình bởi những ý tưởng của các bên liên quan về chức năng và mục tiêu mà họ hướng tới. Để làm rõ những quan niệm nền tảng này cho quá trình cải cách, những người trả lời đã được hỏi những câu hỏi về nhận thức và ưu tiên của họ đối với trợ giúp xã hội.

Có sự đồng nhất về quan điểm của các nhà hoạch định chính sách về mục tiêu cốt lõi của trợ giúp xã hội thường xuyên. Trợ giúp xã hội được xem như một công cụ để hỗ trợ các nhóm người dễ bị tổn thương cụ thể, những người không thể đáp ứng các nhu cầu cơ bản của họ. Cán bộ của các cơ quan chính phủ (Bộ LĐTBXH và các cơ quan khác) đã không đề cập đến giảm nghèo hoặc phân bổ lại giữa các mục tiêu của trợ giúp xã hội, có thể là do Nghị quyết 15 đã giao mục tiêu này cho một trụ cột khác của chính sách xã hội. Theo một chuyên gia được hỏi ý kiến trong quy trình cải cách, ưu tiên của ND 20 là hỗ trợ các nhóm người khó có khả năng thoát khỏi cảnh nghèo do hoàn cảnh đặc biệt khó khăn.

Mặc dù có sự hiểu biết chung về các mục tiêu trước mắt của trợ giúp xã hội, nhưng vẫn tồn tại những quan điểm khác nhau về cách đạt được mục tiêu đó. Các cách tiếp cận mâu thuẫn nhau có thể được xem là sự căng thẳng giữa nguyên tắc bổ trợ (chuyển giao việc ra quyết định cho cấp thấp nhất có thể, và ở gần nhất với nơi mà quyết định đó có ảnh hưởng) và nguyên tắc phổ quát⁴⁰. Nhiều cán bộ trong Cục BTXH hoài nghi về tiêu chí xác định đối tượng hẹp trong ND 20 và cho rằng cách tiếp cận mang tính phổ quát và dựa trên vòng đời có nhiều khả năng đảm bảo tiếp cận được những người có nhu cầu nhất. Nói cách khác, việc xác định đối tượng một cách bao trùm hơn (thay vì theo hướng cứng nhắc, phạm vi hẹp) được coi là cách để đạt được mục tiêu trợ giúp xã hội. Tiếp cận theo nhóm mục tiêu hay theo hướng phổ quát dường như đã chi phối quá trình cải cách, với hầu hết các nghiên cứu do các đối tác quốc tế thực hiện đều tập trung vào đối tượng mà nghị định mới cần xác định và cách để xác định các đối tượng đó. Điều này có thể đã hạn chế sự chú ý dành cho các vấn đề về giới.

Giới

Một số câu hỏi phỏng vấn hướng tới làm rõ quan điểm và thái độ của người trả lời về khái niệm giới và mối liên hệ giữa giới và rủi ro và tính dễ bị tổn thương. Kết quả cho thấy rõ ràng là không có định nghĩa chung nào về thuật ngữ giới được đưa ra: trong khi một số người hiểu giới đồng nghĩa với giới tính sinh học, những người khác hiểu về giới theo vai trò của các chuẩn mực văn hóa.

Các thành viên ban soạn thảo, cũng như đại diện của một tổ chức chính trị - xã hội dường như có quan điểm phức tạp hơn, được thể hiện qua những nhận định như "bình đẳng giới không chỉ là sự so sánh giữa nam và nữ". Họ đưa phụ nữ vào các nhóm dễ bị tổn thương khác như người già, người khuyết tật hoặc trẻ em. Tuy nhiên, vẫn chưa rõ liệu giới có được coi là một khía cạnh thực sự có những rủi ro và thách thức tiềm ẩn hay không, hay liệu giới có được xem như một yếu tố tạo nên những tổn thương khác hay không. Ngoài ra, cũng có một số bằng chứng cho thấy cách tiếp cận vòng đời, được nêu trong Đề án ĐMPT-HTTGXH, được hiểu là đồng nghĩa với cách tiếp cận nhạy cảm về độ tuổi và đáp ứng giới. Sự quan tâm và hiểu biết hạn chế về rủi ro và tính dễ bị tổn thương về giới của các cán bộ cơ quan chính phủ có thể là lý do mà các văn bản thể hiện trung tính về giới trong cả dự thảo chính sách và văn bản chính sách cuối cùng.

Những người trả lời đến từ các tổ chức quốc tế và những tổ chức xã hội thường thảo luận về giới với sự liên hệ đến những tổn thương về giới mà phụ nữ và trẻ em gái trải qua ở những độ tuổi khác nhau. Trong những cuộc thảo luận này, những người trả lời thường phản ánh các chuẩn mực định hình vai trò của người phụ nữ trong xã

hội cũng như trong gia đình. Ví dụ, sự phụ thuộc của xã hội (và nền kinh tế) Việt Nam vào công việc chăm sóc và nội trợ không được trả lương của phụ nữ đã nhận được sự đồng tình từ các đối tác phát triển và đại diện tổ chức xã hội địa phương.

Sự phù hợp của vấn đề giới đối với trợ giúp xã hội

Các chủ thể chính sách khác nhau nhận thức về sự liên quan giữa giới và trợ giúp xã hội theo các cách khác nhau, nhưng lại không có xu hướng nhận thức rõ ràng trong những nhóm người trả lời. Nổi bật nhất là mối liên hệ giữa suy nghĩ cho rằng trợ giúp xã hội dành cho những người dễ bị tổn thương nhất và suy nghĩ giới là một yếu tố dễ bị tổn thương. Những người trả lời đến từ các cơ quan chính phủ có nhiều khả năng có những suy nghĩ này và họ nhận thấy phụ nữ gặp phải những rủi ro nhất định trong vòng đời (ví dụ: tuổi già, công việc phi chính thức hoặc mang thai) là nhóm đối tượng tiềm năng để nhận được trợ giúp xã hội.

Các ưu tiên về mức độ lồng ghép giới tối ưu trong những chính sách trợ giúp xã hội có sự khác nhau. Các cơ quan chính phủ, đặc biệt là Cục BHXH, Bộ Tài chính và Bộ Tư pháp coi nhiệm vụ của họ là đảm bảo các chương trình không phân biệt đối xử về giới (hay theo những đặc điểm khác). Theo chuỗi lồng ghép giới (xem mục 5.1.), đây là mức độ trung tính về giới, có nghĩa là không tính đến khả năng là mức độ tiếp cận và tác động của chương trình không bình đẳng do những chuẩn mức giới và bất bình đẳng giới có tính phổ biến. Các cơ quan LHQ, Hội LHPNVN và những tổ chức phi chính phủ ủng hộ bình đẳng giới bày tỏ sự ưu tiên đối với các chính sách có mức độ đáp ứng giới cao hơn. Tiềm năng của công tác trợ giúp xã hội trong việc giải quyết trực tiếp những hệ quả tiêu cực của bất bình đẳng giới trong xã hội đã được các cơ quan và tổ chức trên công nhận rộng rãi. Một số ít người thuộc cơ quan chính phủ cũng chỉ ra mối liên hệ này khi đề cập đến hưu trí xã hội: họ cảm thấy hưu trí xã hội đóng vai trò trong việc giải quyết (nhưng không thay đổi) những vấn đề bất bình đẳng giới cơ bản.

Mặc dù là tổ chức chính thức đại diện cho phụ nữ, Hội LHPNVN lại không được coi là một chủ thể đặc biệt có tham vọng thay đổi sự bất bình đẳng mang tính cấu trúc (thông qua trợ giúp xã hội hoặc nói chung). Một người trả lời đến từ một tổ chức phi chính phủ có ấn tượng rằng Hội LHPNVN không hướng tới các chính sách mang tính chuyển đổi về giới; nói cách khác, họ ủng hộ những chương trình công nhận và đáp ứng các nhu cầu của phụ nữ, nhưng không muốn phá vỡ các chuẩn mực và tập quán về giới của xã hội (ví dụ, về phân công lao động trong gia đình).

Nhìn chung, liên quan đến trợ giúp xã hội thường xuyên, tính đáp ứng giới được thảo luận chủ yếu về điều kiện hưởng lợi. Khi được hỏi về các vấn đề cụ thể về giới trong quá trình đánh giá NĐ 136, một số người của các cơ quan chính phủ cho rằng những vấn đề chính được xác định là mở rộng phạm vi bao phủ và tăng mức trợ cấp. Việc xác định các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương, không tính đến giới, được coi là cách tiếp cận lý tưởng đối với trợ giúp xã hội, điều này cũng đảm bảo rằng chính sách không có sự phân biệt đối xử. Trong một số trường hợp, những phản ánh về cách làm cho trợ giúp xã hội đáp ứng tốt hơn nhu cầu giới bao gồm ý tưởng tăng mức trợ cấp cho trẻ em gái và phụ nữ. Điều này dựa trên lập luận rằng phụ nữ có xu hướng dễ bị tổn thương hơn nam giới.

Liên quan đến các dịch vụ xã hội, những người trả lời đến từ Bộ LĐTBXH và các cơ quan chính phủ khác đều thừa nhận cần có các hình thức hỗ trợ khác nhau tùy thuộc vào giới và tình trạng dễ bị tổn thương mà những đối tượng gặp phải. Các cuộc thảo luận về các dịch vụ xã hội và trợ giúp khẩn cấp cho thấy sự đồng nhất giữa giới và giới tính sinh học đã được đề cập trước đó, vì họ coi việc cung cấp hỗ trợ bằng hiện vật (ví dụ, băng vệ sinh) là đáp ứng giới.

Lồng ghép giới trong trợ giúp xã hội

Xu hướng coi "trung tính về giới" hoặc không phân biệt đối xử về giới là mục tiêu đã được thể hiện trong các cuộc phỏng vấn với cán bộ của Bộ LĐTBXH. Xu hướng "trung tính về giới" cũng được phản ánh trong thái độ đối với lồng ghép giới. Mặc dù hầu hết những người trả lời coi lồng ghép giới là một công cụ hữu ích trong quy trình

hoạch định chính sách, song các thành viên ban soạn thảo không thấy lồng ghép giới là quan trọng đối với trợ giúp xã hội. Do cần đặc biệt đảm bảo rằng các chính sách này được thiết kế “trung tính về giới”, đã có nhiều ý kiến trái chiều về việc liệu ĐGTĐG có hữu ích đối với việc xây dựng chính sách hay không. Một người trả lời tham gia vào quá trình soạn thảo NĐ 20 cho rằng NĐ này đã đạt được sự bình đẳng giới bằng cách đảm bảo rằng các điều kiện hưởng lợi là như nhau đối với nam và nữ. Một người trả lời thuộc tổ chức phi chính phủ chia sẻ cảm nhận rằng các cán bộ công chức sẽ “vui mừng” nếu một chính sách có sự “trung tính về giới”, vì điều đó có nghĩa là không cần phải chú ý chi tiết đến lồng ghép giới nữa. Việc thu thập dữ liệu tách biệt theo giới tính chưa được coi là thực sự quan trọng để đưa vào các hoạt động của bộ, mặc dù đã có những khuyến nghị từ Viện KHLĐXH và Vụ BĐG rằng đó là một yêu cầu trong Luật BĐG (sự sẵn có và việc sử dụng dữ liệu tách biệt theo giới tính sẽ được thảo luận thêm trong phần 5.4).

Cán bộ từ các Bộ có vai trò giám sát chính cũng cho biết họ tin rằng việc lồng ghép giới không phải lúc nào cũng cần thiết hay “trung tính về giới” là một kết quả đầy đủ. Bộ Tài chính dường như không tham gia vào quá trình lồng ghép giới và họ cho rằng không rõ liệu ĐGTĐG có phù hợp với các chính sách này hay không. Bộ Tư pháp, cơ quan chịu trách nhiệm thẩm định hồ sơ cho NĐ 20 bao gồm cả ĐGTĐG, nhận thấy có đủ cơ sở để kết luận rằng chính sách này “trung tính về giới” và do đó tuân thủ những yêu cầu pháp lý. Điều này cho thấy, các cán bộ của cơ quan chính phủ chỉ có thể coi những đánh giá tác động như vậy là cần thiết nếu một chính sách giải quyết rõ ràng vấn đề bất bình đẳng giới.

Những người trả lời không giải thích chi tiết về lý do tại sao lồng ghép giới lại quan trọng. Điều này có thể cho thấy sự hiểu biết hạn chế về giá trị của việc lồng ghép giới trong quá trình xây dựng chính sách (xã hội). Một ngoại lệ đáng chú ý chính là Vụ BĐG. Họ giải thích rằng việc lồng ghép giới là quan trọng vì lồng ghép giới có thể cho thấy sự khác biệt về giới trong việc tiếp cận chính sách và tác động chính sách do bất bình đẳng giới gây ra, mà điều này có thể được giải quyết bằng hành động chính sách cụ thể. Một ví dụ được đưa ra về chính sách trung tính về giới, đó là ngày nghỉ có lương cho người lao động: một đánh giá cho thấy nam giới và nữ giới có xu hướng sử dụng các ngày nghỉ theo cách khác nhau do những chuẩn mực văn hóa và hoàn cảnh gia đình. Trong khi nam giới có thể đi du lịch và sử dụng thời gian này để giải trí, phụ nữ có nhiều khả năng ở nhà và hoàn thành các trách nhiệm trong gia đình hơn. Như người trả lời đã giải thích, một chính sách dường như “trung tính về giới” có thể có những tác động khác nhau do bất bình đẳng giới gây ra - điều mà chỉ có thể nhận thấy thông qua bằng chứng.

Những người trả lời cho rằng việc lồng ghép giới là quan trọng cũng có xu hướng suy nghĩ theo hướng phân tích về quá trình - vượt ra khỏi khuôn khổ của việc đáp ứng các yêu cầu về quy trình đối với ĐGTĐG. Quan điểm cho rằng việc lồng ghép giới cần được bắt đầu bằng việc thu thập bằng chứng và một quá trình tham vấn lâu dài - điều này đã được chia sẻ trong các cuộc phỏng vấn với Vụ BĐG, những tổ chức xã hội địa phương, các tổ chức quốc tế và một trong những đại diện của Cục BTXH. Người trả lời từ Cục BTXH chia sẻ rằng, ĐGTĐG là một trong những bước cần thiết, nhưng việc lồng ghép giới cần được triển khai trong toàn bộ quy trình chính sách.

5.3.2. Các mối quan tâm chiến lược

Trách nhiệm và mối quan tâm của các Bộ ảnh hưởng đến hành động của họ trong quá trình hoạch định chính sách. Giữa Bộ LĐTBXH và Bộ Tài chính có mối quan tâm quan khác nhau. Bộ LĐTBXH, trong đó có Cục BTXH, là cơ quan đầu mối, chịu trách nhiệm về các chính sách trợ giúp xã hội, do đó, những cải cách tăng cường và mở rộng hệ thống trợ giúp xã hội là mối quan tâm của họ. Bộ Tài chính với chức năng quản lý nhà nước về tài chính - ngân sách quan tâm đến việc bảo vệ các nguồn tài chính. Theo cách diễn giải của Câu hỏi nghiên cứu 5, NĐ 20 được xây dựng trong thời kỳ áp lực ngân sách đặc biệt lớn. Bối cảnh này có thể đã thúc đẩy Bộ Tài chính thực hành tiết kiệm chi phí.

Như đã giải thích trong Phần 5.3.2, những người trả lời nhấn mạnh văn hóa chính trị ở Việt Nam thiên về cải cách từng bước và an toàn. Là cơ quan soạn thảo nên Bộ LĐTBXH quan tâm đến việc soạn thảo những chính sách

có khả năng được chấp nhận mà ít bị các cơ quan chính phủ khác phản đối. Trong một cuộc phỏng vấn, người trả lời từ một tổ chức phi chính phủ giải thích "[...] các nhà lãnh đạo thường có câu là nếu anh muốn cải cách, anh phải có cách tiếp cận dần dần". Một người đã hỗ trợ Bộ LĐTBXH trong suốt Đề án ĐMPT-HTTGXH, nhấn mạnh là Bộ LĐTBXH thường yêu cầu đề xuất các khuyến nghị có tác động chuyển đổi ở nhiều mức độ khác nhau: một khuyến nghị có tác động tối thiểu, một khuyến nghị có tác động tối đa và một khuyến nghị ở mức trung bình. Đó là do những đề xuất quá tham vọng thường không được thông qua. Kinh nghiệm tương tự hướng tới các đề xuất an toàn, ít có khả năng bị từ chối đã được một số người trả lời cả trong và ngoài Bộ LĐTBXH đề cập.

Viện Khoa học Lao động và Xã hội (KHLĐXH), cơ quan nghiên cứu trong cơ cấu tổ chức của Bộ LĐTBXH, tham gia vào quá trình thu thập bằng chứng, xây dựng và sửa đổi tất cả các chính sách của Bộ LĐTBXH. Cơ quan này tiến hành nghiên cứu liên quan đến nhiệm vụ của Bộ LĐTBXH, bao gồm cả nhiệm vụ đánh giá chính sách. Viện KHLĐXH cũng đóng góp cho chính sách bằng cách xây dựng các khuyến nghị cụ thể và thậm chí còn soạn thảo một số văn bản pháp luật. Để có thể hoàn thành trách nhiệm, Viện KHLĐXH quan tâm đến việc thu thập bằng chứng có chất lượng tốt, bao gồm cả dữ liệu tách biệt theo giới tính. Tuy nhiên, Viện KHLĐXH có thể bị tác động bởi lợi ích khi một bên là thu thập bằng chứng có thể cho thấy những thiếu sót trong chính sách của Bộ LĐTBXH và một bên là sự gắn bó của Viện với Bộ (xem Phần 5.4).

Trong quá trình thẩm định, Bộ Tư pháp có trách nhiệm đảm bảo Đề án ĐMPT-HTTGXH và ND 20 phù hợp với các văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn. Bộ Tư pháp kiểm tra liệu tất cả các tài liệu theo yêu cầu của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã có chưa và có được chấp nhận hay không. Trong trường hợp của ND 20, Bộ Tư pháp nhận thấy không có đánh giá tác động giới nên đã trả lại hồ sơ ban đầu để yêu cầu nộp lại kèm theo đánh giá tác động giới.

Hội LHPNVN thường được đề cập đến là tổ chức có trách nhiệm thúc đẩy quyền lợi của phụ nữ và một người phỏng vấn có cảm nhận là Hội LHPNVN có tiếng nói mạnh mẽ với Đảng. Theo một người trả lời của cơ quan Hội LHPNVN, tổ chức Hội có vai trò quan trọng trong việc rà soát các dự thảo chính sách theo quy định pháp luật. Là tổ chức đại diện cho quyền phụ nữ, Hội LHPNVN quan tâm đến việc đưa ra thảo luận các vấn đề của phụ nữ. Họ thực sự đã ủng hộ việc đưa phụ nữ nhập cư vào nhóm thụ hưởng tiềm năng. Tuy nhiên, do không hoàn toàn độc lập từ góc độ lãnh đạo chính trị nên Hội có thể có ít tham vọng giải quyết các chuẩn mực giới đang tồn tại.

Những đối tác phát triển, đặc biệt là các cơ quan LHQ, với nhiệm vụ được xác định rõ ràng, thể hiện mối quan tâm và trọng tâm vận động chính sách của họ. UNICEF quan tâm nhiều nhất đến những cải cách có thể đóng góp vào phúc lợi cho trẻ em, do đó hoạt động của UNICEF ưu tiên trợ cấp cho trẻ em và trợ cấp thai sản, cũng như cải thiện chất lượng chăm sóc dân cư. Cơ sở bằng chứng do UNICEF cung cấp cho sửa đổi Nghị định 136 hướng tới trợ cấp trẻ em và có rất ít phân tích tác động tiềm tàng của trợ cấp thai sản. Điều đó dường như cho thấy, một chiến lược vận động chính sách rất tập trung và quyết định ủng hộ đưa trẻ nhỏ thay vì phụ nữ mang thai vào nhóm đối tượng trong nghị định mới. Dựa trên các nhiệm vụ chính thức, việc thúc đẩy lồng ghép giới vào quá trình cải cách được UN Women và UNFPA đặc biệt quan tâm.

5.3.3. Ảnh hưởng của các chủ thể chính sách chủ chốt

Mặc dù những văn bản pháp luật quy định quy trình chính thức về xây dựng chính sách và trách nhiệm của các cơ quan khác nhau, song trên thực tế, ảnh hưởng đối với việc xây dựng chính sách có thể phức tạp hơn. Mục này phân tích mức độ ảnh hưởng của các chủ thể chính đến nội dung của các chính sách trợ giúp xã hội, trong đó đặc biệt chú ý đến lồng ghép giới.

Cơ quan chủ trì (Cục BTXH)

Là cơ quan chủ trì quá trình soạn thảo, Bộ LĐTBXH có ảnh hưởng lớn nhất trong việc xác định nội dung chính sách. Do Bộ LĐTBXH có trách nhiệm thành lập ban soạn thảo và tham khảo ý kiến chuyên gia độc lập nên

sự tham gia của họ đóng vai trò chính trong việc lựa chọn đưa tiếng nói của ai vào quá trình đó. Trong Bộ LĐTĐBXH, các ý tưởng và mối quan tâm chiến lược của Cục BTXH có ảnh hưởng đến mức độ đáp ứng giới của những văn bản chính sách theo các cách khác nhau. Đáng chú ý nhất là thiên hướng “trung tính về giới” có thể thấy rõ trong các tiêu chí đủ điều kiện không có sự phân biệt đối xử và không có điều khoản cụ thể về giới trong bất kỳ văn bản dự thảo nào. Mối quan tâm của Cục BTXH đối với việc mở rộng và tăng cường trợ giúp xã hội và công nhận những rủi ro theo vòng đời được phản ánh trong các nhóm đối tượng mới đủ điều kiện (ví dụ: trẻ nhỏ, cha mẹ đơn thân cận nghèo và người già) tại Đề án ĐMPT-HTTGXH và NĐ 20. Khái niệm trợ giúp xã hội như một công cụ hỗ trợ những người dễ bị tổn thương nhất có thể giải thích một phần lý do tại sao phụ nữ mang thai không được đưa vào văn bản cuối cùng là NĐ 20. Trong hoàn cảnh hạn chế về ngân sách, các nhóm dễ bị tổn thương nhất được ưu tiên nhưng đối với một số chủ thể, phụ nữ mang thai không đứng đầu danh sách này. Sự không chắc chắn về tầm quan trọng của lồng ghép giới vào các chính sách trợ giúp xã hội được thể hiện qua bản đánh giá tác động giới đầu tiên của NĐ 20 chưa hoàn chỉnh.

Viện KHLĐXH đã cố gắng xem xét yếu tố giới trong nghiên cứu (bằng cách đảm bảo lấy mẫu cân bằng giới) nhưng gặp trở ngại do cơ sở hạ tầng dữ liệu hiện có (xem câu hỏi nghiên cứu 4). Đóng góp của Viện vào cơ sở bằng chứng về giới và TGXH tại Việt Nam ít nhận được sự quan tâm của các bên liên quan, điều đó một lần nữa hạn chế tác động của công việc của họ đối với lồng ghép giới. Viện đã khuyến nghị bổ sung yêu cầu thu thập dữ liệu tách biệt theo giới tính về đối tượng hưởng lợi vào Đề án ĐMPT-HTTGXH, nhưng đề xuất này đã không được thực hiện. Tóm lại, Viện KHLĐXH là một trong những chủ thể chính trong quy trình chính sách trợ giúp xã hội nhưng những nỗ lực của họ trong việc tích hợp thông tin cụ thể về giới đã không được thực hiện.

Nhiều người trả lời, cả trong và ngoài Bộ LĐTĐBXH, nhấn mạnh vai trò của các chuyên gia trong ban soạn thảo Đề án ĐMPT-HTTGXH. Dường như một số chuyên gia nào đó trong ban soạn thảo có tiếng nói mạnh mẽ nhất trong việc quyết định các hợp phần/nội dung của Đề án ĐMPT-HTTGXH, nhưng không có nhiều thông tin về ý tưởng và mối quan tâm của họ. Theo những người trả lời từ tổ chức phi chính phủ, các chuyên gia này ủng hộ cách tiếp cận ASXH theo vòng đời như trong Đề án ĐMPT-HTTGXH. Mức độ tham gia của họ dường như giảm hẳn trong quá trình xây dựng NĐ 20, điều này không có gì ngạc nhiên khi nghị định này được cho là không đưa ra những ý tưởng mới mà tiếp tục các điều khoản trong Nghị định 136, đồng thời đưa ra các cải cách đã nêu trong Đề án ĐMPT-HTTGXH.

Cục BTXH thể hiện sự cam kết cải thiện hệ thống trợ giúp xã hội và tăng độ bao phủ đối tượng nhận hỗ trợ. Việc tăng độ bao phủ được thể hiện qua nỗ lực mở rộng các nhóm đủ điều kiện nhận hỗ trợ trong suốt quá trình soạn thảo NĐ 20. Mặc dù Bộ LĐTĐBXH nhìn chung không được những người trả lời xem là cơ quan có ảnh hưởng quyền lực so với các bộ khác, nhưng ngay từ ban đầu Bộ LĐTĐBXH đã phản đối một số thay đổi trong dự thảo NĐ 20 do Bộ Tài chính đề xuất. Trong khi Bộ Tài chính kiến nghị giảm 7 nhóm đối tượng thụ hưởng mới đề xuất xuống còn 3 nhóm, Bộ LĐTĐBXH nhất quyết giữ nguyên các nhóm này trong dự thảo nghị định và kiến nghị lên Thủ tướng Chính phủ. Mặc dù hầu hết các nhóm cuối cùng đã bị loại bỏ, nhưng đây là tín hiệu cho thấy Bộ LĐTĐBXH sẵn sàng phản đối những đề xuất từ các cơ quan khác.

Bộ Tài chính

Ngoài cơ quan soạn thảo là Bộ LĐTĐBXH, những người trả lời thường cho rằng Bộ Tài chính có ảnh hưởng lớn nhất trong quá trình xây dựng đối với cả hai chính sách. Không có đề xuất nào được thông qua mà không có sự đồng ý của Bộ Tài chính. Tiếng nói mạnh mẽ của Bộ Tài chính cũng được nhấn mạnh bởi các đối tác phát triển tham gia cải cách hệ thống trợ giúp xã hội (như UNICEF, UNFPA, ILO). Trong trường hợp của Đề án ĐMPT-HTTGXH, Bộ LĐTĐBXH ban đầu dự tính lương hưu xã hội và gói hỗ trợ cho trẻ em theo hướng phổ quát. Chính sự can thiệp của Bộ Tài chính đã dẫn đến kế hoạch theo lộ trình dần dần hướng tới phổ quát, từ hỗ trợ nhằm vào nhóm đối tượng trong giai đoạn đầu và đạt mức phổ quát trong giai đoạn sau. Trong trường hợp của NĐ 20, như người trả lời từ phía Bộ Tài chính giải thích, Bộ đã tham gia vào quá trình soạn thảo nhiều hơn mức bình thường. Thông thường, Bộ Tài chính chỉ tham

gia thảo luận về tài chính, nhưng do đề xuất mở rộng trong NĐ 20, Bộ Tài chính và Bộ LĐTBXH cũng đã tham khảo ý kiến về việc nên bổ sung hay loại trừ nhóm nào. Những người trả lời cho biết Bộ LĐTBXH đề xuất bổ sung bảy nhóm đối tượng thụ hưởng mới vào nghị định⁴¹. Những cuộc thảo luận xoay quanh các nhóm này diễn ra trong thời gian khá dài, và ban đầu Bộ Tài chính chỉ đề xuất mở rộng quỹ lương hưu xã hội và bổ sung thêm nhóm trẻ em nhiễm HIV. Bộ LĐTBXH không đồng ý với đề xuất này và giữ lại cả bảy nhóm trong dự thảo thứ hai, tuy nhiên, năm nhóm trong số đó đã bị loại bỏ trong vòng đàm phán cuối cùng trước khi trình ký dự thảo.

Mặc dù Bộ Tài chính muốn tuân theo các mục tiêu đã nêu trong Đề án ĐMPT-HTTGXH, nhưng họ không thể làm như vậy do áp lực mà COVID-19 gây ra đối với ngân sách của chính phủ. Phụ nữ mang thai đã bị loại khỏi các nhóm mới được đề xuất đủ điều kiện nhận khoản trợ cấp xã hội ngay từ khi bắt đầu đàm phán. Do đó, những đề xuất của Bộ Tài chính đã dẫn đến thực tế là yếu tố đáp ứng giới không còn được thể hiện trong NĐ 20, nhưng sự can thiệp này không phải là do sự phản đối lồng ghép giới mà là do nguồn lực hạn chế, kết hợp với việc phải ưu tiên các nhóm dễ bị tổn thương nhất.

Bộ Tư pháp

Bộ Tư pháp có ảnh hưởng đến vấn đề lương hưu xã hội bằng cách chỉ ra điểm không nhất quán giữa dự thảo NĐ 20 và Luật Người cao tuổi (trường hợp này được thảo luận chi tiết hơn trong phần 5.5). Bộ Tư pháp đóng vai trò quan trọng trong quá trình lồng ghép giới thông qua việc đảm bảo đánh giá tác động giới cần được thực hiện. Tuy nhiên, Bộ lại không có ảnh hưởng đến chiều sâu của đánh giá tác động giới (và do đó cả mức độ đáp ứng về giới của các chính sách) ngoài những gì luật pháp yêu cầu.

Các tổ chức quốc tế

Ảnh hưởng của các tổ chức quốc tế là rõ rệt nhất trong suốt quá trình thu thập bằng chứng và tham vấn, trong khi đó một số tổ chức tích cực tham gia vào giai đoạn soạn thảo. Nhiều cơ quan LHQ, đặc biệt là UNFPA và UNICEF tham gia đối thoại với các cán bộ cấp cao để đảm bảo rằng khuyến nghị của họ được giữ trong dự thảo và sẽ được chấp nhận ở giai đoạn thẩm định.

Các cuộc phỏng vấn với Cục BHXH cho thấy sự hỗ trợ của UNICEF, UNDP, ILO và UNFPA là cần thiết cho quá trình cải cách. UNDP có ảnh hưởng mạnh mẽ, nhất là đối với QĐ 488. Chuyển tham quan học tập do UNDP tổ chức là một trải nghiệm đáng nhớ đối với các cán bộ tham gia soạn thảo Đề án ĐMPT-HTTGXH. Dường như điều này đã tạo ra sự thay đổi lâu dài trong suy nghĩ của họ về trợ giúp xã hội và dịch vụ xã hội. Ví dụ, cách tiếp cận đối với trợ giúp xã hội như một khoản đầu tư vào con người dường như đã có sự lan tỏa trong cán bộ công chức của Bộ LĐTBXH nhờ có sự tham gia của UNDP. Cơ sở bằng chứng từ các nghiên cứu do UNDP ủy thác và triển khai cũng đã nêu bật các cơ hội cải cách được đề cập sau đó. Nguy cơ cao dẫn đến nghèo đói do tuổi già, đặc biệt là ở phụ nữ cũng được chỉ ra trong các nghiên cứu này, cho thấy UNDP đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết rủi ro về giới. Điều này diễn ra bất chấp thực tế là UNDP đã không tập trung vào vấn đề giới và không trực tiếp ủng hộ việc xem xét những rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương về giới trong quá trình cải cách.

Trong quá trình tham vấn và thu thập bằng chứng cho NĐ 20, UNICEF dường như có ảnh hưởng mạnh mẽ nhất. Nhiều năm trước khi NĐ 20 chính thức được soạn thảo, UNICEF đã bắt đầu thực hiện nghiên cứu về những khoảng trống trong Nghị định 136 và vận động chính sách mở rộng độ bao phủ đối với trẻ em. Việc đưa trẻ nhỏ vào NĐ 20 là kết quả của công tác vận động tích cực này. Song, ảnh hưởng của UNICEF cũng có giới hạn. Mặc dù họ đã vận động thành công với Bộ LĐTBXH để đưa trẻ em không có cha mẹ chăm sóc vào nghị định mới, nhưng đề xuất này đã bị Bộ Tài chính bác bỏ. Phù hợp với nhiệm vụ của mình, nhìn chung công tác vận động chính sách của UNICEF tập trung vào trẻ em nhưng vẫn đóng góp vào những tiến bộ liên quan đến giới.

Những người trả lời cũng chia sẻ về tầm ảnh hưởng của ILO và UNFPA khi chủ yếu tham gia vào các hợp phần hưu trí của quá trình cải cách hệ thống ASXH. Cả hai tổ chức đều ủng hộ các yếu tố cải cách nhằm giải quyết một

số bất bình đẳng giới liên quan đến thị trường lao động ở Việt Nam, nhưng những cân nhắc này được xem xét kỹ lưỡng hơn từ phía bảo hiểm xã hội. UNFPA dường như là tổ chức ủng hộ bình đẳng giới mạnh mẽ nhất trong số các tổ chức của Liên hợp quốc và là tổ chức duy nhất sử dụng cơ sở lập luận về bình đẳng giới trong suốt công tác vận động chính sách của mình. Một trong những người trả lời từ cơ quan chính phủ tham gia soạn thảo ND 20 đã coi UNICEF và UNFPA là những đối tác quan trọng nhất trong quá trình này:

UN Women, mặc dù là cơ quan LHQ có nhiệm vụ mạnh mẽ nhất về bình đẳng giới, dường như không gây được nhiều ảnh hưởng trong cải cách hệ thống trợ giúp xã hội. Như đã đề cập trước đây, UN Women (cùng với Viện KHLĐXH) đã công bố một báo cáo toàn diện về giới và ASXH ở trong nước, nhưng hầu hết những người trả lời đều không biết đến báo cáo này.

Mặc dù những người trả lời từ cơ quan chính phủ không thường xuyên đề cập đến Ngân hàng Thế giới như các đối tác Liên hợp quốc nêu trên, nhưng họ cũng có ảnh hưởng nhất định trong việc cải cách hệ thống chi trả trợ cấp được nêu ra trong ND 20 (xem câu hỏi nghiên cứu 2). Ngân hàng Thế giới đã thực hiện các dự án thí điểm về cơ chế chi trả điện tử và sử dụng bằng chứng này để thuyết phục Bộ LĐTBXH rằng những cơ chế chi trả như vậy sẽ khả thi và hữu ích cho hệ thống trợ giúp xã hội. Điểm thú vị là người trả lời từ phía Ngân hàng Thế giới thấy rõ đây là hợp phần liên hệ mật thiết với các vấn đề bất bình đẳng giới, nhưng họ không sử dụng các lập luận liên quan đến giới để bảo vệ ý tưởng chi trả điện tử. Không có bên liên quan nào khi trả lời phỏng vấn (ngoài Ngân hàng Thế giới) cho rằng yếu tố này của ND 20 liên quan đến TGXH có đáp ứng giới. Một lần nữa, đây là một thành tựu quan trọng trong việc thúc đẩy phụ nữ tiếp cận các nguồn lực kinh tế, nhưng những cân nhắc về giới không phải là động lực thúc đẩy đằng sau nó. Một người trả lời tham gia vào Dự án Tăng cường hệ thống trợ giúp xã hội (SASSP) của Ngân hàng Thế giới bày tỏ, dự án không gây ảnh hưởng nhiều như mong đợi do thiếu quyền sở hữu từ các cơ quan trung ương.

Các tổ chức ủng hộ bình đẳng giới

Trong khi những tổ chức ủng hộ bình đẳng giới (các chủ thể có nhiệm vụ liên quan đến vấn đề giới), bao gồm Vụ BDG, Hội LHPNVN và các tổ chức xã hội đã tham gia vào quá trình cải cách, một số người trả lời cảm thấy sự tham gia của họ có phần hình thức. Các khuyến nghị của họ đã không được thực hiện một cách nghiêm túc. Không rõ liệu đây có phải là do thiếu cam kết chính trị về lồng ghép giới trong cải cách hay do bằng chứng không đủ vững chắc hay vận động chính sách chưa tích cực.

Trong lĩnh vực hoạch định chính sách của Việt Nam, Bộ LĐTBXH đóng vai trò quan trọng trong việc lồng ghép giới và Vụ BDG là đơn vị trực thuộc Bộ. Tuy nhiên, khi soạn thảo chính sách trợ giúp xã hội, Vụ BDG dường như không có tiếng nói mạnh mẽ. Họ không tham gia vào quá trình xây dựng Đề án ĐMPT-HTTGXH và ít tham gia vào quá trình soạn thảo ND 20. Phản hồi của họ về dự thảo chính sách và ĐGTĐG tập trung vào việc đảm bảo không có yếu tố phân biệt đối xử về điều kiện thụ hưởng. Như đã thảo luận trong Phần 5.4, mức độ tham gia hạn chế này một phần có thể là do thiếu nhân sự.

Hội LHPNVN đã tham gia soạn thảo và quá trình tham vấn về ND 20, nhưng những người trả lời dường như có nhiều ý kiến trái chiều về quyền hạn và tầm ảnh hưởng của Hội. Như đã thảo luận trong Phần 5.2., Hội LHPNVN đã khá tích cực trong quá trình xây dựng ND 20 và đề xuất đưa phụ nữ mang thai, lao động nữ di cư vào chính sách. Tuy nhiên, cả hai khuyến nghị này đều không được thực hiện, có thể là do chính phủ ưu tiên hỗ trợ các nhóm dân số dễ bị tổn thương nhất, đồng thời cho thấy tầm ảnh hưởng của Hội LHPNVN trong việc xác định nội dung chính sách còn hạn chế. Ý kiến cho rằng Hội LHPNVN có ít tiếng nói hơn so với các bên liên quan khác (các bộ) được nhiều người trả lời đồng tình. Điều này có thể lý giải tại sao sự tham gia tích cực của Hội LHPNVN trong ND 20 (so với Đề án ĐMPT-HTTGXH) không dẫn đến mức độ lồng ghép giới cao hơn vào chính sách.

Các tổ chức xã hội tập trung vào quyền của phụ nữ và bình đẳng giới đã không được mời để tác động đến quá trình cải cách. Các tổ chức xã hội và tổ chức ủng hộ bình đẳng giới nhận thấy có thể thực hiện nhiều hoạt động

hơn nữa để thu hút tiếng nói và chuyên môn của họ trong việc lồng ghép giới và họ cần được trao thêm cơ hội để tác động đến quy trình chính sách dưới lăng kính giới.

5.3.4. Câu hỏi nghiên cứu 3: Kết luận

Nhiều tổ chức đã tham gia vào quá trình xây dựng chính sách trợ giúp xã hội. Những ý tưởng và mối quan tâm của họ đã tác động đến quá trình và phản ánh mức độ đáp ứng về giới của văn bản chính sách cuối cùng. Đáng chú ý nhất là các cơ quan chính phủ thường ưu tiên nội dung không phân biệt đối xử trong trợ giúp xã hội dựa trên giả định rằng đây là lĩnh vực chính sách "trung tính về giới", mà không nhận ra khả năng tiếp cận và tác động không bình đẳng của chương trình do những chuẩn mực về giới và bất bình đẳng giới có tính phổ biến. Rất ít chủ thể tham gia vào quy trình chính sách ủng hộ các yếu tố có khả năng được xem xét ở thang bậc cao hơn trong chuỗi lồng ghép giới và không ai đưa ra thảo luận các ý tưởng có mức độ cao, mang tính chuyển đổi về giới. Các tổ chức quan tâm sâu sắc hơn đến lồng ghép giới lại không tham gia sâu rộng vào quá trình (Ví dụ, UN Women), tích cực tham gia nhưng không tác động lớn đến chính sách (Ví dụ, Hội LHPNVN), hoặc ưu tiên các mối quan tâm chiến lược khác (Ví dụ, UNICEF).

Một số mối quan tâm và hành động chiến lược có ảnh hưởng đến mức độ đáp ứng giới của văn bản chính sách cuối cùng nhưng lại không lập luận dựa trên những cân nhắc về giới. Ví dụ, mối quan tâm của Bộ Tài chính về tiết kiệm chi phí đã dẫn đến việc loại bỏ các nhóm đối tượng có khả năng liên quan đến giới một cách không có chủ đích. Một ví dụ khác là thanh toán điện tử, mặc dù việc thay đổi thủ tục hành chính không dựa trên luận điểm nào liên quan đến giới, nhưng điều đó có thể có hàm ý tích cực đối với vấn đề phụ nữ ít được tiếp cận các nguồn lực kinh tế.

5.4. Các chuẩn mực và yếu tố thể chế ảnh hưởng đến lồng ghép giới trong quá trình xây dựng Đề án ĐMPT-HTTGXH và Nghị định 20 (câu hỏi nghiên cứu 4)

Khung lý thuyết trong Phần 2 thừa nhận rằng những chuẩn mực và yếu tố thể chế có thể tăng cường hoặc hạn chế khả năng của các chủ thể trong việc lồng ghép giới vào cải cách chính sách. Nội dung phân tích trong phần này trước hết tập trung vào quy trình chính sách, cụ thể là cách hiểu của các nhà hoạch định chính sách về lồng ghép giới đã thúc đẩy hay hạn chế lồng ghép giới trong quá trình xây dựng chính sách. Sau đó, phân tích tập trung vào mức độ sẵn có của các nguồn lực tài chính, bằng chứng, con người và kỹ thuật góp phần hỗ trợ hoặc hạn chế lồng ghép giới.

5.4.1. Cách hiểu của các nhà hoạch định chính sách và việc thực hiện lồng ghép giới trong quy trình chính sách

Công nhận và tuân thủ các yêu cầu về lồng ghép giới

Hầu hết các nhà hoạch định chính sách tham gia xây dựng Đề án ĐMPT-HTTGXH và ND 20 đều nhận thấy sự cần thiết phải tuân thủ các yêu cầu về lồng ghép giới theo Luật Bình đẳng giới (2006) và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2015). Các thành viên ban soạn thảo cho biết, theo quan điểm của họ, lồng ghép giới đã được áp dụng đúng đắn trong Đề án ĐMPT-HTTGXH và ND 20, bao gồm việc tham vấn với các cơ quan về giới; đối với ND 20 là tiến hành ĐGTĐG. Họ tin rằng giới đã được lồng ghép tốt trong các chính sách, chẳng hạn như khảo sát và lấy mẫu nhóm tập trung cân bằng giới khi đánh giá Nghị định 136 và sử dụng phân tích giới do các cơ quan Liên hợp quốc cung cấp. Một số cán bộ của cơ quan chính phủ nhấn mạnh rằng, theo quy định của luật pháp, cả Hội LHPNVN và Bộ LĐTBXH (thông qua Vụ BGD) đều có quyền tham gia vào quá trình hoạch định chính sách và các cơ quan soạn thảo có nghĩa vụ xem xét và phản hồi những ý kiến từ hai tổ chức này.

Các cán bộ ban soạn thảo, cơ quan về giới và các bộ khác đã lưu ý rằng, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật chỉ quy định lồng ghép giới đối với những chính sách giải quyết các vấn đề về giới. Điều này có lẽ phản ánh chuẩn mực phổ biến ở Việt Nam cho rằng giới là một vấn đề cần được xem xét cẩn thận và cần được giải quyết trong các chính sách cụ thể về giới, chứ không phải là một vấn đề không thể thiếu trong tất cả các luật và chính sách (xem Phần 5.3). Tuy nhiên, như đã nhấn mạnh trong Phần 4.3, Luật hoặc các nghị định liên quan không có hướng dẫn về cách xác định các chính sách liên quan đến giới. Sự thiếu cụ thể này trong luật có nghĩa là cơ quan soạn thảo xem xét để quyết định liệu một chính sách có liên quan đến giới hay không. Những người trả lời đến từ các cơ quan trong và ngoài chính phủ đều nhấn mạnh rằng phạm vi lồng ghép giới phụ thuộc vào sự hiểu biết và mức độ cam kết về giới của ban soạn thảo. Một cán bộ Hội LHPNVN cho biết đôi khi họ không được hỏi ý kiến vì mọi người nói rằng chính sách này không có hàm ý liên quan đến giới.

Giả định cho rằng một chính sách không liên quan đến bình đẳng giới có thể là lý do ban đầu ND 20 không thực hiện ĐGTĐG. Tuy nhiên, việc Bộ Tư pháp yêu cầu hoàn thành ĐGTĐG sau khi nộp hồ sơ chính sách để thẩm định cho thấy một số biện pháp kiểm tra và cân nhắc về lồng ghép giới đã phát huy hiệu quả.

Yêu cầu về lồng ghép giới cũng khác nhau tùy thuộc vào loại chính sách. Đáng chú ý nhất liên quan đến cải cách chính sách trợ giúp xã hội, QĐ 488 đã không được tiến hành ĐGTĐG do quyết định này không phải là văn bản quy phạm pháp luật. Điều này đã bỏ lỡ cơ hội nâng cao mức độ đáp ứng giới trong chính sách cải cách trợ giúp xã hội mang tính chỉ đạo ở cấp trung ương. Hơn nữa, theo một số người trả lời, so với các quyết định và nghị định thì vấn đề giới được lồng ghép mạnh mẽ hơn trong quá trình xây dựng luật mới bao gồm việc giám sát quá trình lồng ghép giới của Quốc hội. Khi đưa ra ví dụ lồng ghép giới thành công, người trả lời có xu hướng trích dẫn các chính sách khác ngoài QĐ 488 và ND 20, bao gồm Bộ luật Lao động (2012), Luật Bảo hiểm xã hội (2005) và Luật Phòng, chống bạo lực gia đình (2007).

Sự đại diện và chuyên môn về giới trong quá trình soạn thảo

Một yêu cầu pháp lý khác đối với lồng ghép giới là hướng tới mục tiêu cân bằng giới trong các ban soạn thảo. Một số người trả lời thừa nhận rằng yêu cầu này thường không đáp ứng được trong thực tế, từ đó không thể hiện đúng mức tiếng nói của phụ nữ. Tuy nhiên, các thành viên ban soạn thảo cho biết có nhiều chuyên gia và đại diện là nữ giới tham gia vào quá trình xây dựng QĐ 488 và ND 20. Danh sách chính thức thành viên ban nghiên cứu QĐ 488 và ND 20 cho thấy phụ nữ chiếm hơn 40% tổng số thành viên trong cả hai trường hợp và phụ nữ chiếm hơn 50% thành viên chính của ban soạn QĐ 488. Tuy nhiên, một cán bộ phía Bộ LĐTBXH bày tỏ quan điểm rằng nhận thức về các vấn đề giới quan trọng hơn là việc thành viên ban soạn thảo là nam hay nữ.

Như đã phân tích trong Phần 5.2, các chuyên gia về giới đã tham gia vào một số giai đoạn của quá trình xây dựng QĐ 488 và ND 20. Nhìn chung, các thành viên ban soạn thảo nhận thấy có nhiều cơ hội để nêu vấn đề giới trong quá trình tham vấn và soạn thảo. Một đại diện tổ chức xã hội cho biết chính phủ đã tích cực hơn trong việc mời các tổ chức xã hội tham gia vào quá trình xây dựng chính sách và xem xét các vấn đề giới và bình đẳng giới, điều này cho thấy một số cải thiện trong những năm gần đây. Tuy nhiên, những người trả lời đến từ các đơn vị thuộc Bộ LĐTBXH không nhớ giới là trọng tâm chính của những cuộc tham vấn và một số người ủng hộ bình đẳng giới cho rằng các hội thảo tham vấn còn thiếu chiều sâu, ít cơ hội thảo luận mang tính tương tác khi các vấn đề về giới được nêu ra.

Những người khác bày tỏ lo ngại về việc chuyên gia giới không tham gia vào toàn bộ quy trình chính sách, đặc biệt là ở các giai đoạn về sau, cũng như sự vắng mặt của chuyên gia giới trong ban soạn thảo. Một cán bộ phía Bộ LĐTBXH cho biết, một số người chủ chốt ủng hộ bình đẳng giới cảm thấy bị loại khỏi quá trình soạn thảo vì ban soạn thảo chưa đặt tầm quan trọng một cách tương xứng đối với vấn đề giới. Như đã nêu trong phần 4.3, ban soạn thảo có trách nhiệm đảm bảo Hội LHPNVN và các cơ quan nhà nước khác có nhiệm vụ về bình đẳng giới tham gia vào quá trình soạn thảo. Tuy nhiên, một người trả lời khác nhớ lại, mặc dù Hội LHPNVN đã

tham gia vào một số phiên soạn thảo, nhưng rất khó để tác động đến ban soạn thảo khi bản dự thảo đầu tiên đã hoàn thành. Điều này đã được xác nhận bởi các thành viên ban soạn thảo. Văn bản không có nhiều thay đổi liên quan đến giới trong quá trình soạn thảo vì theo quan điểm của thành viên ban soạn thảo, các bài học đã được rút ra từ đánh giá Nghị định 136 và vấn đề giới đã được xem xét xuyên suốt giai đoạn tham vấn và đưa vào dự thảo đầu tiên. Những quan điểm này gợi ý rằng, mức độ tham gia nhất quán và có ý nghĩa của chuyên gia giới vào quy trình xây dựng chính sách phụ thuộc vào quan điểm của các thành viên ban soạn thảo đối với vấn đề giới và lồng ghép giới.

Đánh giá tác động giới (ĐGTĐG)

Một số người trả lời trong và ngoài Bộ LĐTBXH có những nhận xét phê phán về ĐGTĐG vì cho rằng công việc này được thực hiện một cách hình thức, không có đủ bằng chứng và phân tích khoa học để đánh giá các tác động giới của chính sách. Một số người của các cơ quan chính phủ, bao gồm một thành viên ban soạn thảo và những người bên ngoài cho biết điều này là do thiếu nhận thức về bình đẳng giới và chuyên môn phù hợp trong việc "xác định các khía cạnh giới". Trong khi đó, những người khác lại cho rằng cơ quan soạn thảo thường thiếu sự quan tâm đến việc đánh giá và ĐGTĐG được sử dụng để giải thích cho việc không phân biệt đối xử hơn là để chứng minh tính đáp ứng giới. Cách nhìn nhận này phù hợp với những phát hiện trong Phần 5.3 khi những người trả lời, đặc biệt là các nhà hoạch định chính sách của các cơ quan chính phủ thường quan niệm trợ giúp xã hội là một lĩnh vực chính sách "trung tính về giới". Phân tích nội dung ĐGTĐG cho NĐ 20 đã minh chứng kết luận này (xem Khung 5).

Hộp 5: Phân tích Đánh giá Tác động Giới của Nghị định 20

ĐGTĐG của NĐ 20 xác định các khía cạnh của quy trình chính sách tuân thủ các yêu cầu của pháp luật về lồng ghép giới, bao gồm sự tham gia của phụ nữ trong quy trình chính sách, đào tạo về bình đẳng giới, lồng ghép giới và nghiên cứu đánh giá tác động giới.

"Việc thành lập Ban nghiên cứu... [bao gồm] các thành viên nữ của Ban soạn thảo đến từ các bộ, ngành và tổ chức đại diện cho đối tượng thụ hưởng chính sách trợ giúp xã hội. Hầu hết các thành viên Ban soạn thảo và Tổ biên tập đều đã được đào tạo về bình đẳng giới, lồng ghép giới trong xây dựng pháp luật và có nhiều năm kinh nghiệm trong các hoạt động xây dựng luật pháp trong lĩnh vực trợ giúp xã hội.

Tổ chức nghiên cứu đánh giá tác động của các giải pháp chính sách, trong đó có tác động về giới trong dự thảo Nghị định; tổ chức khảo sát, tọa đàm, hội thảo lấy ý kiến của nhóm đối tượng chịu tác động trực tiếp bởi các giải pháp chính sách trong dự thảo Nghị định ở cả cấp trung ương và địa phương gồm: đại diện đối tượng thụ hưởng chính sách trợ giúp xã hội (nam và nữ), cán bộ trợ giúp xã hội, đại diện cơ quan quản lý nhà nước cấp trung ương và địa phương chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện Nghị định" (Bộ LĐTBXH, 2020). Việc tuân thủ yêu cầu đảm bảo bình đẳng giới trong các nội dung dự thảo chính sách phần lớn được chứng minh dựa trên cơ sở không phân biệt đối xử. ĐGTĐG chỉ ra không có yếu tố phân biệt giới trong việc quy định các nhóm đối tượng vì "*nội dung của các nhóm chính sách này không phân biệt nam nữ, không có sự phân biệt khi thiết kế điều kiện thụ hưởng và mức hưởng tại từng điều của nghị định*" (Bộ LĐTBXH, 2020).

Một yếu tố có khả năng nhạy cảm giới tốt hơn của chính sách được xác định qua ĐGTĐG là người khuyết tật nhận trợ cấp xã hội được hỗ trợ thêm khi mang thai hoặc khi nuôi con nhỏ dưới 36 tháng. Tuy nhiên, việc hỗ trợ thêm này là thông qua quy định tại Nghị định số 28/2012 chứ không phải trong NĐ 20.

ĐGTĐG cũng chỉ ra không có yếu tố phân biệt đối xử trong thủ tục thực hiện chính sách trợ giúp xã hội khi nhấn mạnh rằng "*Hội đồng xét duyệt trợ giúp xã hội... không phân biệt giấy tờ và đơn đăng ký của người thụ hưởng là nam và nữ*" và "*hồ sơ và mẫu tờ khai của [người thụ hưởng] là trung tính về giới*".

Có những băn khoăn về thời gian và mục đích ĐGTĐG. Quy định hiện hành yêu cầu đánh giá về giới cần nộp cho Hội đồng thẩm định. Tuy nhiên, một cán bộ của cơ quan về giới lập luận rằng quy trình này có vấn đề về cấu trúc, cụ thể là để tác động đến nội dung chính sách, cần hoàn thành ĐGTĐG ở giai đoạn sớm hơn, cùng thời điểm xem xét các tác động chính sách khác có thể có. Vấn đề về thời gian cũng nhận được sự đồng tình của một thành viên ban soạn thảo vì cho rằng việc lồng ghép giới trong QĐ 488 và NĐ 20 đã có thể hiệu quả hơn nếu một kế hoạch cụ thể được xây dựng cùng các khuyến nghị ở ngay giai đoạn xác định nhu cầu.

Trách nhiệm giải trình về giới trong quá trình thẩm định

Một số người trả lời bày tỏ lo ngại về mức độ quan tâm đến vấn đề giới còn hạn chế trong quá trình thẩm định. Trong khi Hội đồng thẩm định có nghĩa vụ yêu cầu các cơ quan quản lý nhà nước về bình đẳng giới thẩm định dự thảo chính sách (Nghị định 48/2009) và chuyên gia về giới có thể được mời để thẩm tra, thì không có yêu cầu nào về việc họ phải có đại diện trong Hội đồng thẩm định. Một cán bộ của cơ quan về giới nhấn mạnh rằng, cũng như với ban soạn thảo, mức độ quan tâm đến giới trong quá trình thẩm định chính sách phụ thuộc vào mức độ quan tâm và cam kết của các thành viên Hội đồng thẩm định. Một người trả lời từ cơ quan bên ngoài lo ngại rằng bản thân quá trình này có thể làm suy yếu tiến trình lồng ghép giới một cách có hệ thống, khi văn bản chính sách chuyển từ giai đoạn soạn thảo sang thẩm định, các nội dung liên quan đến giới thường bị loại bỏ vì mỗi cơ quan lại có góc nhìn hẹp theo chuyên môn của họ và không xem xét chính sách một cách toàn diện.

5.4.2. Các nguồn lực sẵn có của tổ chức dành cho lồng ghép giới

Bảng chứng và dữ liệu

Các nhà hoạch định chính sách từ nhiều bộ khác nhau đã chỉ ra tầm quan trọng của chính sách dựa trên bằng chứng. Những người trả lời cho biết một số đề xuất chính sách mới đã bị từ chối do không có đầy đủ bằng chứng. Ví dụ, khi đề cập đến đề xuất mở rộng các biện pháp trợ giúp xã hội cho phụ nữ mang thai, một thành viên ban soạn thảo cho biết đề xuất này "không có nền tảng vững chắc hay đánh giá cụ thể nào". Những người trả lời từ phía cơ quan LHQ vốn tích cực tham gia vận động cải cách chính sách xác nhận rằng các cán bộ của các cơ quan chính phủ coi trọng các chính sách dựa trên bằng chứng.

Những người ủng hộ bình đẳng giới cho biết dữ liệu tách biệt theo giới tính là điều kiện tiên quyết để tiến hành phân tích giới và đánh giá tác động giới của các khuyến nghị chính sách trước khi xây dựng chính sách. Tuy nhiên, hầu hết những người trả lời đều cho rằng việc thiếu dữ liệu phân tách theo giới tính là rào cản chính đối với việc xây dựng các chính sách trợ giúp xã hội có đáp ứng giới. Ví dụ, một người trả lời đến từ cơ quan làm việc trong lĩnh vực về giới cho biết, những người tiến hành đánh giá Nghị định 136 đã không có đủ bằng chứng để đánh giá nhu cầu theo giới liên quan đến việc thực hiện chính sách; các đề xuất đã được đưa ra để cải thiện khả năng tiếp cận các khoản thanh toán trợ cấp nói chung, nhưng không có phân tích sâu hơn để hiểu về lý do đối tượng thụ hưởng là nữ giới có thể không được hưởng chính sách.

Tại Việt Nam, theo quy định của pháp luật, các bộ cần thu thập dữ liệu tách biệt theo giới tính cho các chính sách và chương trình, nhưng một số người trả lời cho biết điều này thường không xảy ra trên thực tế. Đối với các chương trình trợ giúp xã hội, dữ liệu tách biệt theo giới tính được thu thập ở cấp địa phương nhưng không được tổng hợp ở cấp trung ương do hệ thống thông tin quản lý vẫn chủ yếu ở dạng giấy tờ. Một chuyên gia độc lập về giới đã đặc biệt chỉ trích việc Bộ LĐTBXH đã không thể thực hiện điều này trong khi Bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về BDG bao gồm thực hiện Luật Bình đẳng giới. Tuy nhiên, kinh nghiệm của các vụ, cục khác cho thấy đây không phải là vấn đề không thể khắc phục. Cục Trẻ em và Vụ Bảo hiểm xã hội đều trực thuộc Bộ LĐTBXH đã số hóa các hệ thống thông tin quản lý để thu thập dữ liệu tách biệt theo giới tính.

Một số người trả lời cho biết còn có những rào cản khác đối với việc sử dụng dữ liệu tách biệt theo giới tính và thông tin phân tích giới cụ thể. Một vài cơ quan độc lập đã chỉ ra rằng dữ liệu khảo sát và dữ liệu về nhóm đối tượng được tách biệt theo giới tính đều có sẵn tại Tổng cục Thống kê. Tuy nhiên, một cán bộ của Bộ LĐTBXH có ý là mặc dù có một số dữ liệu tách biệt theo giới tính, song các nhà hoạch định chính sách không có nhu cầu sử dụng dữ liệu đó và chính viện nghiên cứu của Bộ LĐTBXH có xu hướng bỏ qua yếu tố giới trong các khảo sát và nghiên cứu. Theo một người trả lời từ tổ chức phi chính phủ, viện nghiên cứu của nhà nước không tham gia phân tích về giới vì các nghiên cứu của viện có mục đích mô tả tính hiệu quả của những chính sách hơn là xác định điểm còn thiếu sót. Họ cũng chỉ ra rằng, đôi khi có những hạn chế đối với các nhà nghiên cứu độc lập tìm hiểu về tình trạng nghèo và các vấn đề xã hội. Số lượng hạn chế các phân tích về giới làm bằng chứng phục vụ cải cách trợ giúp xã hội đều do các tổ chức quốc tế cung cấp.

Nguồn lực tài chính phục vụ lồng ghép giới

Một số người trả lời thuộc Bộ LĐTBXH xác nhận tình trạng thiếu nguồn lực tài chính phù hợp để hoạch định chính sách và lồng ghép giới. Nguồn lực tài chính do chính phủ cung cấp là không đủ và các cơ quan chủ trì soạn thảo cần xác định thứ tự ưu tiên sử dụng những khoản tiền này. Các hoạt động lồng ghép giới như mời chuyên gia bên ngoài cho việc tham vấn hay thực hiện đánh giá tác động giới có mức độ ưu tiên thấp.

Nguồn lực bổ sung cho hoạch định chính sách thường đến từ các tổ chức quốc tế. UNDP đã tài trợ đáng kể cho việc xây dựng Đề án ĐMPT-HTTGXH và UNICEF cũng đã hỗ trợ xây dựng NĐ 20. Các tổ chức khác đã hỗ trợ về mặt chuyên môn kỹ thuật và cung cấp bằng chứng. Tuy nhiên, liệu các nguồn lực này có hỗ trợ lồng ghép giới hay không lại phụ thuộc vào mối quan tâm của các cơ quan tài trợ. Cả UNDP và UNICEF đều không chú trọng vào yếu tố giới trong các cải cách chính sách. Trái lại, một cán bộ thuộc Bộ LĐTBXH cho biết ILO, UN Women và Chính phủ Úc đã hỗ trợ xây dựng Bộ luật Lao động và rất quan tâm đến vấn đề giới. Một người trả lời thuộc tổ chức xã hội cho rằng nguồn lực từ các tổ chức quốc tế dành cho việc lồng ghép giới đã giảm đi trong những năm gần đây.

Sự sẵn có và mức độ chuyên môn về giới

Những người trả lời thuộc Bộ LĐTBXH, các bộ khác, cơ quan làm việc trong lĩnh vực về giới và những tổ chức độc lập đều công nhận rằng, các cơ quan chịu trách nhiệm xây dựng chính sách thường không có cán bộ có chuyên môn về giới. Theo một cán bộ thuộc Bộ LĐTBXH, điều này có nghĩa là chính sách thường bị cho là không liên quan đến giới và không được lồng ghép giới. Một cán bộ thuộc cơ quan làm việc trong lĩnh vực về giới nhấn mạnh rằng, các ban soạn thảo không có đầy đủ kiến thức, nhận thức hay kinh nghiệm để hiểu rằng một chính sách có thể ảnh hưởng đến các nhóm đối tượng theo các cách khác nhau. Một số người trả lời khác cũng cho rằng, ngay cả khi đã xác định được các vấn đề liên quan đến giới, thì vẫn không có ai có kỹ năng phù hợp để tiến hành phân tích giới hay xác định giải pháp⁴². Do còn thiếu nguồn lực để thuê chuyên gia về giới và năng lực của Vụ BDG còn hạn chế (xem dưới đây) nên ĐGTĐG thường được thực hiện bởi các thành viên của cơ quan chủ trì và họ coi ĐGTĐG mang tính hình thức hơn là một nỗ lực thực sự để đánh giá tác động giới của chính sách.

Vụ BDG có nhiệm vụ hỗ trợ các cơ quan soạn thảo lồng ghép giới. Tuy nhiên, những cán bộ thuộc Bộ LĐTBXH đã chỉ ra rằng, Vụ BDG chỉ có 10 hoặc 11 cán bộ phải tham gia vào xây dựng các luật và chính sách mới thuộc tất cả các bộ, ban, ngành của chính phủ. Tương tự, một cán bộ Hội LHPNVN nhấn mạnh rằng, mặc dù Hội LHPNVN đã tham gia nhiều hơn vào xây dựng chính sách, nhưng Hội không có khả năng tham gia vào tất cả các chính sách và phải xác định thứ tự ưu tiên. Điều đó có nghĩa là tập trung vào các nghị định - đây là những quy định cụ thể của pháp luật, thay vì các quyết định, mặc dù các quyết định có vai trò quan trọng trong việc định hình mục tiêu chính sách. Một người trả lời thuộc tổ chức xã hội nhận thấy một số cán bộ Vụ BDG không đủ năng lực để hỗ trợ lồng ghép giới và nhìn chung Việt Nam không có đủ cán bộ về giới. Một số cán bộ của cơ quan của chính phủ nhận thấy lồng ghép giới sẽ hiệu quả hơn nếu có sự hỗ trợ của chuyên gia đến

từ các tổ chức quốc tế. Tuy nhiên, hai người trả lời từ các tổ chức độc lập thừa nhận rằng không phải tất cả tổ chức quốc tế đều có trình độ chuyên môn cần thiết về giới cũng như không nhất thiết ưu tiên về giới trong quy trình chính sách.

Nhìn chung, tình trạng thiếu chuyên môn về giới của các nhà hoạch định chính sách và số lượng chuyên gia về giới hạn chế đã tạo ra nhiều thách thức, ngay cả khi đã có sự phối hợp hoạt động. Một người trả lời thuộc cơ quan về giới đã chỉ ra rằng, các nhà lập pháp là chuyên gia trong lĩnh vực của họ nhưng họ lại không có chuyên môn về giới, trong khi số lượng hạn chế các chuyên gia về giới lại không có kiến thức về tất cả các lĩnh vực của chính sách công.

Một người trả lời khác thuộc Bộ LĐTBXH có kiến thức sâu rộng về các vấn đề giới nói chung đã nhấn mạnh thách thức khi lồng ghép giới vào chính sách ASXH.

"Tôi hiểu việc cần xem xét vấn đề bất bình đẳng giới trong hệ thống ASXH, nhưng để làm thế nào thì thực sự rất khó khăn đối với tôi lúc này. Chúng ta đang chuẩn bị... [xây dựng] một nghị quyết mới về ASXH ở Việt Nam trong thập kỷ tới. Tôi cũng đã nghĩ về việc sẽ lồng ghép yếu tố giới và bất bình đẳng giới như thế nào vào nghị quyết. Tuy nhiên... nhóm của chúng tôi vẫn chưa xác định được phương pháp hữu dụng và hiệu quả để thực hiện điều đó". [Cán bộ thuộc Bộ LĐTBXH]

Hướng dẫn và đào tạo về lồng ghép giới

Một trong những yêu cầu khi lồng ghép giới là các thành viên ban soạn thảo phải được đào tạo về bình đẳng giới. Vụ BDG chịu trách nhiệm đào tạo về cả bình đẳng giới và lồng ghép giới. Một cán bộ thuộc Bộ LĐTBXH giải thích rằng cách đây 10 năm vào thời điểm sau khi ban hành Luật Bình đẳng giới, những nghị định liên quan và các chiến lược quốc gia, vấn đề lồng ghép giới đã được chú trọng nhiều hơn. Gần đây, trọng tâm đã chuyển dần sang các vấn đề giới cụ thể hơn, chẳng hạn như bạo lực giới; tuy nhiên, chưa có khóa đào tạo về giới và trợ giúp xã hội nào được triển khai⁴³. Một cán bộ thuộc Vụ BDG cũng nhận thấy trong khi những cán bộ và chuyên gia chính sách tham gia đào tạo về giới, lãnh đạo của các bộ lại không tham gia đào tạo. Điều đó phản ánh sự thiếu cam kết đối với vấn đề giới hay tâm lý miễn cưỡng của lãnh đạo cấp cao trong việc tham gia các khóa đào tạo cùng với (hoặc được thực hiện bởi) cán bộ cấp thấp hơn.

Bộ Tư pháp cũng tổ chức đào tạo về lồng ghép giới, trong đó có cả quá trình đánh giá tác động giới. Tuy nhiên, mức độ đào tạo cho cán bộ dường như không thống nhất. Một cán bộ thuộc bộ khác và là thành viên của ban nghiên cứu đã xác nhận tham gia nhiều khóa đào tạo về giới. Trái lại, một thành viên trong Hội đồng thẩm định ND 20 chưa từng được đào tạo về giới và cho biết bộ của họ không quan tâm đến các vấn đề về giới.

Những người trả lời đã chỉ ra một số văn bản hướng dẫn lồng ghép giới, bao gồm các nghị định, thông tư, hướng dẫn từ Ủy ban Quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ (UBQG VSTBPN) và văn bản hướng dẫn đánh giá tác động chính sách, trong đó có đánh giá về giới, do Bộ Tư pháp xây dựng với sự hỗ trợ của USAID (xem Khung 6). Tuy nhiên, một số người trả lời cho biết hầu hết các văn bản này thực ra không cung cấp đầy đủ hướng dẫn để thực hiện lồng ghép giới và đánh giá tác động giới.

Năm 2021, Tổ chức Hợp tác Phát triển Đức (GIZ) và Bộ LĐTBXH đã xuất bản hai tài liệu hướng dẫn chi tiết cách thực hiện đánh giá tác động, bao gồm cả đánh giá tác động giới. Tuy nhiên, những tài liệu này đã được xuất bản sau khi hoàn thiện ND 20 và chưa có khóa đào tạo nào được thực hiện về các nội dung đó tại thời điểm lập báo cáo này. Một khó khăn khác là kể từ khi các quy định mới về lồng ghép giới được ban hành trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Luật sửa đổi, năm 2020), Vụ BDG vẫn chưa có nguồn lực để cập nhật các hướng dẫn về việc thực hiện quy trình này.

Hộp 6: Tóm tắt Hướng dẫn Đánh giá Tác động Giới trong Sổ tay Đánh giá Tác động của Chính sách (2018)

Bộ Tư pháp, với sự hỗ trợ của USAID, đã xây dựng Tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ Đánh giá Tác động của Chính sách nhằm bổ sung cho các quy định và hướng dẫn khái quát hơn tại Điều 35 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2015) và Nghị định 34/2016. Tài liệu hướng dẫn về quy trình, các bước, kỹ năng, phương pháp và công cụ sử dụng trong quy trình đánh giá tác động của chính sách, trong đó có cả đánh giá tác động giới (ĐGTĐG).

Tài liệu hướng dẫn định nghĩa bình đẳng giới trong mối tương quan với quyền và khả năng tiếp cận chính sách. Luật Bình đẳng giới và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể chỉ cần thực hiện ĐGTĐG trong trường hợp có các biện pháp chính sách được thiết kế chuyên biệt để giải quyết những vấn đề về giới; nếu không, đánh giá giới cần được lồng ghép vào các đánh giá kinh tế - xã hội. Tài liệu hướng dẫn nêu rõ ĐGTĐG cần đánh giá không chỉ sự bình đẳng về mặt pháp lý (không phân biệt đối xử) của chính sách mà còn phải đánh giá xem chính sách có tác động tích cực đến bình đẳng giới hay không dựa trên hiểu biết về các nguyên nhân căn bản. Đánh giá giới của chính sách cần xem xét:

- Xác định vấn đề bất bình đẳng giới và nguyên nhân cơ bản.
- Cách thức giải quyết những vấn đề đó của chính sách.
- Tác động của chính sách đối với quyền và khả năng tiếp cận các lợi ích chính sách của từng giới.
- So sánh tác động giới với các lựa chọn chính sách khác.
- Bất kỳ điều kiện pháp lý, hành chính hoặc tài chính nào cần có để đạt được kết quả.

Nhiều phương pháp được đề xuất để tiến hành ĐGTĐG, chẳng hạn như thu thập dữ liệu định tính sơ cấp, đồng thời cần có dữ liệu tách biệt theo giới tính để tiến hành phân tích tổng hợp trong các đánh giá kinh tế - xã hội.

Nguồn: Bộ Tư pháp và USAID (2018)

5.4.3. Câu hỏi nghiên cứu 4: Kết luận

Các cơ chế lồng ghép giới của Việt Nam được quy định trong Luật Bình đẳng giới (2006) và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2015) cũng như các nghị định liên quan. Những văn bản này là cơ sở quan trọng để lồng ghép giới trong soạn thảo chính sách. Tuy nhiên, nghiên cứu này đã phát hiện thấy cần có sự nhất quán hơn trong các quy định pháp luật, cách chúng được diễn giải và thực hiện bởi các nhà hoạch định chính sách cũng như các nguồn lực hạn chế đã dẫn tới việc áp dụng lồng ghép giới vào cải cách trợ giúp xã hội đa phần còn mang tính thủ tục và hình thức.

Trước tiên, việc xây dựng các luật hiện hành có sự điều chỉnh về lồng ghép giới cho thấy những quy định được áp dụng không nhất quán trên tất cả các loại chính sách và lĩnh vực. Lồng ghép giới (bao gồm cả ĐGTĐG) chỉ áp dụng cho văn bản quy phạm pháp luật "có liên quan đến giới" và các chính sách chỉ đạo quan trọng bao gồm một số quyết định của Thủ tướng Chính phủ không phải văn bản QPPL nên không phải tuân thủ quy định về lồng ghép giới

Thứ hai, việc diễn giải và thực hiện quy trình lồng ghép giới của các nhà hoạch định chính sách được định hình bởi những quan niệm nền tảng về tầm quan trọng và sự liên quan của vấn đề giới trong lĩnh vực chính sách. Như vậy, nhận thức chung coi trợ giúp xã hội là "trung tính về giới" cho thấy, quy trình lồng ghép giới không được áp dụng (do thiếu quy định hướng dẫn thế nào là các chính sách có liên quan đến giới) hoặc việc phân tích giới chỉ tập trung chứng minh không có sự phân biệt đối xử thay vì tìm hiểu tác động của chính sách đối với tình trạng dễ tổn thương và bất bình đẳng giới và xây dựng thiết kế chính sách đáp ứng giới hoặc chuyển đổi về giới.

Thứ ba, việc áp dụng quy định lồng ghép giới càng bị hạn chế do khó khăn về nguồn lực, cụ thể là thiếu nguồn lực tài chính phân bổ riêng cho nghiên cứu, phân tích và tham vấn về giới; không có yêu cầu về dữ liệu và bằng chứng tách biệt giới; có ít chuyên gia về giới cả trong và ngoài các cơ quan chính phủ, đặc biệt là những chuyên gia giới có kiến thức về TGXH và quy trình chính sách; có rất ít tài liệu hướng dẫn và đào tạo kỹ thuật, đặc biệt là về nội dung liên quan đến giới và trợ giúp xã hội.

Phần tiếp theo sẽ tìm hiểu xem các yếu tố bối cảnh rộng hơn có thể đã định hướng việc áp dụng những quy định lồng ghép giới trong quá trình xây dựng chính sách như thế nào.

5.5. Vai trò của bối cảnh trong việc định hướng lồng ghép giới vào cải cách trợ giúp xã hội (câu hỏi nghiên cứu 5)

Khung lý thuyết trong Phần 2 thừa nhận rằng các yếu tố bối cảnh rộng hơn sẽ định hình những chuẩn mực và yếu tố thể chế, cũng như vai trò lồng ghép giới của các chủ thể trong suốt quá trình xây dựng chính sách. Câu hỏi này xem xét bối cảnh luật pháp, chính trị và kinh tế - nơi diễn ra sự vận hành của hệ thống TGXH và các cải cách chính sách.

5.5.1. Bối cảnh rộng hơn của cải cách

Việt Nam đã trải qua quá trình đổi mới kinh tế - xã hội sâu sắc vào cuối thế kỷ 20 và đầu thế kỷ 21. Nhiều tài liệu được phân tích trong nghiên cứu này đã có phần giới thiệu hay lời nói đầu mô tả về bối cảnh và cơ sở lý luận của cải cách TGXH. Sự chuyển đổi kinh tế - xã hội của Việt Nam trong những thập kỷ qua đã được đề cập trong các văn bản (ví dụ, trong những văn kiện của Đề án ĐMPT-HTTGXH và đánh giá tình hình triển khai Nghị định 136) như là động lực của sự thay đổi cả về mức sống và nhu cầu TGXH. Dường như không chỉ Bộ LĐTBXH mà các cấp lãnh đạo từ Trung ương đến địa phương đang ngày càng có nhận thức sâu sắc hơn về chính sách TGXH. Ví dụ, đánh giá Nghị định 136 cho biết:

“Trong quá trình cải cách, chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế sâu rộng, nhận thức và quan điểm của Đảng về trợ giúp xã hội ngày càng rõ ràng, nhất quán với quan điểm bảo đảm tăng trưởng kinh tế gắn liền với tiến bộ xã hội và công bằng xã hội”.

Sự chuyển đổi kinh tế - xã hội đã tạo ra bối cảnh thích hợp cho việc cải cách các chính sách xã hội nói chung và trợ giúp xã hội nói riêng.

Theo những người trả lời từ nhiều lĩnh vực khác nhau, sự chuyển đổi của đất nước cũng đã mang lại những thay đổi về tình hình của phụ nữ và nhận thức của công chúng về một số rủi ro mà phụ nữ phải đối mặt. Một cán bộ thuộc Bộ LĐTBXH đã nhận thấy sự thay đổi về mức độ chú trọng đến vấn đề giới trong quản trị. Hơn nữa, vấn đề bất bình đẳng mà các dân tộc thiểu số phải đối mặt đã thu hút được sự chú ý đáng kể trong thập kỷ qua, điều này có nghĩa là những rủi ro về giới và bạo lực (như tảo hôn, mang thai sớm và buôn bán người) thường tác động đến các nhóm dân tộc thiểu số ngày càng được đưa ra thảo luận nhiều hơn. Các phương tiện thông tin đại chúng cũng quan tâm nhiều hơn đến vấn đề bạo lực gia đình, buôn bán người, mại dâm và những hoàn cảnh éo le của lao động nữ di cư. Mặc dù mức độ chú ý ngày càng tăng này không được phản ánh trực tiếp trong các chính sách trợ giúp xã hội, nhưng có thể đã góp phần làm cho khung chính sách tổng thể ngày càng tạo điều kiện thuận lợi cho việc lồng ghép giới, ví dụ, thông qua ban hành các chiến lược quốc gia về bình đẳng giới, hay những yêu cầu của pháp luật đối với lồng ghép giới trong các chính sách mới.

Vấn đề của phụ nữ trong thị trường lao động đã nhận được sự quan tâm từ chính phủ và các đối tác phát triển. Ví dụ, Bộ luật Lao động gần đây đã được cải cách sau nhiều phiên thảo luận về tuổi nghỉ hưu, độ bao phủ bảo

hiểm xã hội của phụ nữ và việc cấm phụ nữ làm những nghề được coi là rủi ro hoặc độc hại. Như đã giải thích ở phần trước, địa vị ngày càng được công nhận của phụ nữ trong thị trường lao động cùng với các quy định pháp luật ngày một nghiêm ngặt đối với công tác lập pháp (so với những văn bản dưới luật) đã có tác động thúc đẩy lồng ghép giới mạnh mẽ hơn trong Bộ luật Lao động.

Giống như các nước khác trên thế giới, đại dịch COVID-19 đã ảnh hưởng lớn đến toàn xã hội và nền kinh tế của Việt Nam. Đại dịch cũng đã gây ra những hậu quả đối với quá trình cải cách trợ giúp xã hội, cụ thể là quá trình xây dựng NĐ 20 trùng với thời điểm thực hiện các biện pháp phong tỏa và giãn cách xã hội. COVID-19 đã tác động đến quá trình xây dựng nghị định theo hai hướng. Đầu tiên, đại dịch đã tạo ra một bối cảnh tài chính khó khăn với sự cạnh tranh trong việc ưu tiên sử dụng nguồn tài chính, ngay cả trong lĩnh vực rộng như TGXH. Chính phủ đã phê duyệt các gói hỗ trợ khẩn cấp dành cho người lao động và chủ sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi những biện pháp giãn cách xã hội, mà theo một số người trả lời, điều này đã làm chuyển hướng một phần kinh phí vốn dành cho quá trình xây dựng NĐ 20. Một người trả lời đến từ Bộ Tài chính đã chỉ ra rằng, vấn đề ngân sách là nguyên nhân dẫn đến việc không bám sát các mục tiêu của Đề án ĐMPT-HTTGXH và không đưa phụ nữ mang thai vào nhóm đối tượng thụ hưởng mới. Thứ hai, đại dịch đã ảnh hưởng trực tiếp đến chính quá trình xây dựng nghị định. Mặc dù cơ quan chủ trì thường tổ chức các phiên hội thảo ngay từ giai đoạn đầu của quá trình xây dựng để lấy ý kiến của những bên liên quan, nhưng bước này đã bị bỏ qua do áp dụng các biện pháp giãn cách. Không thể biết liệu các phiên hội thảo này có tác động đến việc lồng ghép giới vào NĐ 20 hay không, song có thể coi như đã bỏ lỡ cơ hội thảo luận về việc lồng ghép giới trong chính sách mới.

5.5.2. Bối cảnh pháp luật

Phần 4.4 đã mô tả khung chính sách về TGXH, bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn xây dựng và triển khai chính sách, cũng như những mục tiêu cụ thể liên quan đến TGXH trong các tài liệu chiến lược quốc gia. Tuy nhiên, cũng có các luật và chính sách nằm ngoài khuôn khổ TGXH đã ảnh hưởng đến phương hướng và quy mô của cải cách.

Trong bối cảnh của Việt Nam, các chính sách mới cần phù hợp với chủ trương của Đảng và chính phủ cũng như các khung pháp luật hiện hành. Điều này có nghĩa là khuôn khổ pháp luật và chiến lược hiện tại đã xác định các hướng cải cách có thể thực hiện. Theo một cán bộ của Bộ LĐTBXH, định hướng của các nghị quyết và chương trình mục tiêu đã được xem xét trong giai đoạn đầu của quá trình soạn thảo. Những người trả lời thuộc Bộ LĐTBXH và các cơ quan LHQ cho biết, giới là một chủ đề thảo luận có chủ đích trong quá trình tham vấn cho Nghị quyết 15. Tuy nhiên, các điều khoản trong nghị quyết liên quan đến cải cách trợ giúp xã hội không quy định chi tiết và không có mục tiêu hoặc nội dung liên quan đến giới. Sự hạn chế về lồng ghép giới trong Nghị quyết 15 có thể đã tiếp diễn trong Đề án ĐMPT-HTTGXH và NĐ 20.

Để đảm bảo sự hài hòa trong khung pháp luật, Đề án ĐMPT-HTTGXH và NĐ 20 cũng bị ràng buộc bởi các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, đặc biệt là các văn bản quy phạm pháp luật ở cấp cao hơn trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (luật và quyết định). Đảm bảo sự hài hòa là trách nhiệm của Hội đồng thẩm định, còn ban soạn thảo khi đưa ra đề xuất đã cân nhắc những quy định này. Một số người trả lời đã trích dẫn một ví dụ cho thấy khung pháp luật tác động đến một hợp phần cải cách có liên quan đến giới, đó là trợ cấp tiền mặt cho người cao tuổi. Do mâu thuẫn với Điều 17 Luật Người cao tuổi nên cần phải quy định đối tượng chặt chẽ hơn đối với nhóm tuổi 75-80.

Luật pháp và chính sách về lồng ghép giới ảnh hưởng đến việc xây dựng những văn bản quy phạm pháp luật trong tất cả các lĩnh vực. Một số người cung cấp thông tin cho rằng những quy định trong Luật Bình đẳng giới và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật không đưa ra hướng dẫn đầy đủ và rõ ràng về thời điểm và cách thức tiến hành lồng ghép giới. Một thành viên ban soạn thảo cho biết:

"[...] hướng dẫn này còn khá chung nên quá trình lồng ghép giới vào xây dựng và thực hiện chính sách ở Việt Nam vào thời điểm đó còn khá mơ hồ. Vì vậy, lồng ghép giới đã được triển khai, nhưng lại không có tiêu chuẩn hay tiêu chí rõ ràng về cách thức lồng ghép và tuân thủ quy định". [Thành viên ban soạn thảo]

Như đã thảo luận trong câu hỏi nghiên cứu 3 và 4, những điều khoản không rõ ràng đã dẫn đến thực tế là nhận thức của các bên liên quan về mối liên hệ giữa giới và trợ giúp xã hội đã quyết định mức độ vấn đề giới được xem xét.

5.5.3. Động lực chính trị của lồng ghép giới và trợ giúp xã hội

Theo những người cung cấp thông tin, mối quan tâm về lồng ghép giới tăng dần theo thời gian. Cụ thể là một xu hướng tích cực đã được cảm nhận trong quá trình cải cách TGXH, bắt đầu từ Nghị quyết 15. Trong quá trình soạn thảo Nghị quyết 15, yếu tố giới không được xem xét. Những người trong ban soạn thảo, các tổ chức quốc tế và những người ủng hộ bình đẳng giới cũng nhận thấy sự tương phản khá rõ giữa quy trình của Đề án ĐMPT-HTTGXH và ND 20, trong đó ND 20 được công nhận là đã đề cập đến các vấn đề bất bình đẳng giới thường xuyên hơn. Đúng như đã thảo luận trong Phần 5.2, cả tài liệu và hồi ức của những người tham gia đều cho thấy ND 20 có nhiều cơ hội lồng ghép giới trong giai đoạn tham vấn và soạn thảo hơn. Ngay cả khi đáp ứng giới trong cải cách chưa được cải thiện đáng kể, sự tham gia của Vụ ĐG và sự tương tác tích cực hơn từ phía Hội LHPNVN là minh chứng cho động lực thúc đẩy quá trình lồng ghép giới.

Sự tập trung vào vấn đề giới của các đối tác phát triển quốc tế dường như cũng đã thay đổi theo thời gian. Ví dụ, UNDP nhận thấy giới và TGXH thu hút sự quan tâm nhiều hơn trong 5 năm qua và ngày càng nhiều tổ chức phát triển đưa giới vào các cuộc thảo luận chính sách. So với một thập kỷ trước, đây được xem là thời điểm thích hợp để kết hợp lồng kính giới vào công tác hoạch định chính sách, nhưng một lần nữa điều này lại ít tác động đến cải cách. Một người trả lời đã thực hiện nghiên cứu về trợ giúp xã hội và nhấn mạnh rằng các bên liên quan thuộc chính phủ đã bày tỏ sự quan tâm đến vấn đề giới trong những cuộc phỏng vấn mà họ thực hiện, nhưng sự quan tâm này không được phản ánh trong các quyết định thực tế trong quy trình chính sách.

Nhiều người trả lời đã đưa ra lời giải thích có thể hợp lý cho mức độ cam kết thấp và cho rằng mỗi bộ thường tập trung vào nhiệm vụ chính của mình nên vấn đề giới ít được quan tâm hơn. Điều này cũng đã được đề cập khi trao đổi về các Ban vì sự tiến bộ của phụ nữ (Ban VSTBPN) của các bộ. Lãnh đạo của các Ban VSTBPN luôn kiêm nhiệm vai trò này bên cạnh vị trí chính thức của họ trong bộ, từ đó làm gia tăng khối lượng công việc và khiến họ phải chạy đua với các công việc chính. Ngược lại, Ủy ban Dân tộc là cơ quan của Chính phủ, tương đương với một bộ, đã gặt hái được nhiều thành công hơn trong việc vận động chính sách cho các quyền của người dân tộc thiểu số.

Một chuyên gia về giới và một nhà ủng hộ bình đẳng giới thuộc tổ chức phi chính phủ đã đưa ra lời giải thích khả dĩ khác cho mức độ quan tâm tương đối thấp đối với lồng ghép giới là do mức độ hiểu biết và nhận thức của các nhà hoạch định chính sách về giới còn hạn chế. Cuối cùng, việc thiếu vắng cơ chế về trách nhiệm giải trình được nhấn mạnh là nguyên nhân dẫn đến mức độ cam kết thấp.

Phần 5.3. (Câu hỏi nghiên cứu 3) đã thảo luận về cam kết và thái độ của các chủ thể đối với trợ giúp xã hội. Bên cạnh những yếu tố này, sự thúc đẩy chung của chính phủ đối với các trụ cột khác nhau của hệ thống ASXH là động lực gián tiếp thúc đẩy mức độ lồng ghép giới. Một số người trả lời nhận thấy chính phủ cam kết cải cách hệ thống bảo hiểm xã hội mạnh mẽ hơn so với trợ cấp xã hội. Bảo hiểm xã hội được xem là một công cụ quan trọng để cải thiện điều kiện kinh tế và thị trường lao động của đất nước. Bảo hiểm xã hội được coi là điều kiện thiết yếu để đạt được các mục tiêu tăng trưởng quốc gia - sự cam kết đối với bảo hiểm xã hội mạnh mẽ hơn so với trợ cấp xã hội là do có cơ sở pháp lý vững chắc hơn. Theo ý kiến của những

người trả lời, mức độ quan tâm này đã tạo thêm áp lực cho Vụ Bảo hiểm xã hội trong việc đặt ra các mục tiêu đầy tham vọng và xây dựng một hệ thống phục vụ mọi đối tượng tham gia vào thị trường lao động.

5.5.4. Câu hỏi nghiên cứu 5: Kết luận

Các yếu tố bối cảnh mang bản chất kinh tế - xã hội, pháp lý và chính trị đã tác động đến mức độ lồng ghép giới trong cải cách trợ giúp xã hội theo cả hướng tích cực và tiêu cực. Những thay đổi ở cấp độ vĩ mô trong xã hội Việt Nam đã tạo ra một môi trường thuận lợi để mở rộng trợ giúp xã hội và cân nhắc vấn đề giới trong quá trình triển khai thực hiện. Tuy nhiên, cơ hội này lại gặp phải những hạn chế là khó khăn tài chính và khung pháp lý tổng thể vốn đã xác định trước định hướng và quy mô có thể thực hiện cải cách. Từ góc độ cam kết chính trị, những động lực thúc đẩy trợ giúp xã hội và lồng ghép giới đã và đang được xây dựng, nhưng đồng thời cần nâng cao kiến thức và nhận thức để phản ánh động lực này rõ ràng hơn trong những hành động chính sách cụ thể.

6. Kết luận

Trên tinh thần của Nghị quyết 15 của Đảng, Đề án Đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội (ĐMPT-HTTGXH) và sau đó là ND 20 đã mang lại một số cải cách quan trọng trong các chương trình trợ giúp xã hội của Việt Nam, bao gồm việc mở rộng đối tượng thụ hưởng sang những nhóm dễ tổn thương hơn và tăng mức trợ cấp. Tuy nhiên, kết quả phân tích hai chính sách trợ giúp xã hội trong chương trình cải cách TGXH cho thấy, giới được lồng ghép ở mức độ hạn chế trong các chính sách này, mặc dù đã có khung pháp lý và cơ chế lồng ghép giới. Một số điều khoản chính sách mới có thể mang đến những kết quả mang tính đáp ứng giới ở mức độ vừa phải trong số người hưởng lợi, nhưng bản thân các chính sách này là trung tính về giới vì không tính đến khả năng tiếp cận và tác động không bình đẳng của các chương trình và do đó có thể dẫn đến những kết quả phân biệt đối xử về giới (ngoài ý muốn).

Để hiểu lý do tại sao, nghiên cứu này đã phân tích quy trình xây dựng hai chính sách với trọng tâm là các hành động và cơ hội lồng ghép giới diễn ra trong từng giai đoạn soạn thảo chính sách, quan điểm và mối quan tâm của các bên tham gia, các yếu tố thể chế và bối cảnh rộng hơn.

6.1. Quy trình chính sách

Quá trình xây dựng chính sách cho Đề án ĐMPT-HTTGXH/Quyết định 488 và Nghị định 20 tuân thủ các quy định của pháp luật Việt Nam, bao gồm các quy định về lồng ghép giới và có sự tham gia của các chủ thể chủ chốt về giới như Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam và Bộ LĐTBXH (Bộ chủ quản về vấn đề BĐG, trong đó có Vụ BĐG là cơ quan tham mưu cho Bộ về vấn đề này). Tuy nhiên, việc xem xét chi tiết quy trình xây dựng cho thấy các cơ hội lồng ghép giới đã bị bỏ lỡ và các quy trình lồng ghép giới ít có tác động đến các chính sách. Nhiều yếu tố (được thảo luận dưới đây) kết hợp lại đã làm suy yếu nỗ lực của Việt Nam trong việc lồng ghép giới vào quá trình xây dựng chính sách và do đó hạn chế cơ hội lồng ghép giới trong các chính sách trợ giúp xã hội.

6.2. Quan niệm, mối quan tâm và ảnh hưởng của các chủ thể chính sách

Mức độ đáp ứng giới của chính sách trợ giúp xã hội phản ánh ý tưởng và mối quan tâm của các cá nhân, tổ chức tham gia vào quá trình xây dựng chính sách. Nổi bật có thể kể đến xu hướng ưu tiên của các cơ quan chính phủ về việc “không phân biệt đối xử” giữa nam giới và phụ nữ trong trợ giúp xã hội dựa trên giả định rằng đây là lĩnh vực chính sách “trung tính về giới”. Trên thực tế, đây là cách tiếp cận không có sự cân nhắc về giới. Việc xây dựng một chính sách đáp ứng giới đòi hỏi phải vượt ra khỏi khuôn khổ “trung tính về giới” thông qua việc xem xét các vấn đề giới một cách có chủ đích và cách mà vấn đề về giới kết hợp với tuổi tác cũng như các đặc điểm kinh tế và xã hội khác trong quá trình xây dựng chính sách.

Các chủ thể khác bao gồm những cơ quan chính phủ và phi chính phủ đều thể hiện quan niệm tiến bộ hơn về bình đẳng giới, đặc biệt là những người ủng hộ bình đẳng giới như Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam. Tuy nhiên, rất ít chủ thể tham gia vào quá trình chính sách ủng hộ, vận động cho các yếu tố có thể được coi là mức độ cao hơn trong chuỗi lồng ghép giới và không ai đưa ra những ý tưởng chuyển đổi về giới để thảo luận. Các tổ chức có mối quan tâm nhiều hơn về giới có thể không tham gia rộng rãi vào quá trình này, thiếu sự ảnh hưởng hoặc

ưu tiên những mối quan tâm chiến lược khác - điều này đã đẩy vấn đề giới xếp sau các ưu tiên khác. Hơn nữa, mức độ đáp ứng giới của những văn bản chính sách cuối cùng bị ảnh hưởng bởi những quyết định không dựa trên những cân nhắc về giới. Một số nỗ lực của Bộ Tài chính và các bộ chủ chốt khác nhằm giảm phạm vi cải cách dựa trên "hạn chế ngân sách" có thể phản ánh nhận thức về Trợ giúp xã hội như một chi phí vượt quá khả năng chi trả hơn là một khoản đầu tư tiềm năng có thể đóng góp vào kết quả bình đẳng giới.

6.3. Yếu tố thể chế: Quy định và nguồn lực

Cơ chế lồng ghép giới của Việt Nam được quy định trong Luật Bình đẳng giới (2006), Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật (2015, sửa đổi 2020) và những nghị định liên quan. Những văn bản này là cơ sở quan trọng cho việc lồng ghép giới vào quá trình xây dựng chính sách. Tuy nhiên, cần có sự nhất quán hơn trong các luật và quy định, về cách thức các quy định này được diễn giải và thực hiện, cũng như sự hạn chế về nguồn lực sẵn có đã dẫn đến việc áp dụng lồng ghép giới phần lớn mang tính thủ tục trong cải cách chính sách trợ giúp xã hội.

Việc xây dựng các luật hiện hành về lồng ghép giới cho thấy những quy định được áp dụng không nhất quán giữa các loại chính sách và những lĩnh vực. Lồng ghép giới (bao gồm Đánh giá tác động giới) chỉ được áp dụng đối với các văn bản quy phạm pháp luật "liên quan đến giới". Các chính sách mang tính hướng dẫn quan trọng trong đó có một số Quyết định của Thủ tướng lại không phải là văn bản quy phạm pháp luật và không phải tuân theo một số yêu cầu lồng ghép giới. Hơn nữa, cách giải thích và thực hiện các quy trình lồng ghép giới được định hình bởi các quan niệm và mối quan tâm ưu tiên của của những nhà hoạch định chính sách. Nhận thức chung cho rằng trợ giúp xã hội là "trung tính về giới" có nghĩa là các thủ tục lồng ghép giới không được áp dụng (do luật thiếu hướng dẫn thế nào là các chính sách nào liên quan đến giới) hoặc phân tích giới tập trung vào việc thể hiện sự không phân biệt đối xử hơn là việc tìm hiểu tác động của các chính sách đối với tình trạng dễ bị tổn thương và bất bình đẳng về giới, cũng như xây dựng các thiết kế chính sách mang tính chuyển đổi hoặc đáp ứng giới hơn. Việc áp dụng lồng ghép giới một cách hiệu quả bị hạn chế hơn nữa do thiếu các cơ chế giải trình trách nhiệm cấp vụ, cấp bộ và cấp cao hơn, nhất là đối với những chính sách ở cấp thấp hơn.

Việc thực hiện các quy định lồng ghép giới còn bị hạn chế do thiếu nguồn lực về con người, tài chính, kiến thức liên quan đến giới. Ngân sách được phân bổ chính thức cho xây dựng các chính sách mới còn thấp và những hoạt động lồng ghép giới thường không được ưu tiên, có rất ít hoặc không có ngân sách phân bổ cho nghiên cứu, phân tích và tham vấn về vấn đề giới. Hơn nữa, mặc dù có các nguồn lực đáng kể được hỗ trợ bởi các đối tác phát triển nhưng những nguồn lực này không ưu tiên vấn đề giới. Vụ Bình đẳng giới, cơ quan đi đầu về lồng ghép giới trong quá trình hoạch định chính sách cũng có nguồn lực rất hạn chế so với nhiệm vụ của họ.

Hơn nữa, còn thiếu dữ liệu hành chính phân tách theo giới tính từ các chương trình trợ giúp xã hội, đồng thời yêu cầu về phân tích giới từ những chủ thể chính sách là hạn chế. Không có nghiên cứu hoặc đánh giá nào phục vụ cho cải cách mà có lồng ghép giới một cách rõ ràng vào mục tiêu hoặc phương pháp, trong khi một số khuyến nghị chính sách có khả năng đáp ứng giới lại bị từ chối do không có đủ bằng chứng.

Ngoài ra, có rất ít các chuyên gia về giới ở cả trong những cơ quan của chính phủ và các tổ chức ngoài chính phủ, đặc biệt là những người có kiến thức về trợ giúp xã hội và quy trình chính sách, đồng thời các tài liệu hướng dẫn và tập huấn/đào tạo liên quan đến giới và trợ giúp xã hội còn hạn chế. Trong Bộ LĐTBXH, tất cả các bên tham gia đều hiểu những yêu cầu về lồng ghép giới được quy định trong luật. Tuy nhiên, chỉ có một số ít người tham gia có hiểu biết sâu sắc hơn về bất bình đẳng giới và các cán bộ lãnh đạo cấp cao hơn thường không muốn tham gia đào tạo, tập huấn về giới.

Về phía các tổ chức phi chính phủ, những chủ thể thường hiểu rõ hơn về giới. Tuy nhiên, cả hai bên đều nhận thấy những bất cập về cách tiến hành phân tích giới và cách thiết kế trợ giúp xã hội đáp ứng giới.

6.4. Bối cảnh kinh tế xã hội, chính trị và pháp lý rộng hơn

Các yếu tố bối cảnh mang bản chất kinh tế - xã hội, pháp lý và chính trị đã tác động đến mức độ lồng ghép giới trong cải cách trợ giúp xã hội theo cả hai hướng tích cực và tiêu cực. Những thay đổi ở cấp độ vĩ mô trong xã hội Việt Nam đã tạo ra môi trường thuận lợi hơn cho việc mở rộng trợ giúp xã hội và cân nhắc vấn đề giới. Việc thiết lập dần dần các cơ chế lồng ghép giới trong 15 năm qua thể hiện mong muốn của Chính phủ trong việc giải quyết bất bình đẳng giới ở cấp cao hơn. Tuy nhiên, những cơ hội này đã vấp phải một số vấn đề như: các thách thức tài chính ở quy mô rộng hơn, một khuôn khổ pháp lý tổng thể đã xác định trước phương hướng và mức độ mà cuộc cải cách có thể thực hiện, cũng như cam kết chính trị hạn chế đối với việc lồng ghép giới trên nhiều khía cạnh của lĩnh vực chính sách. Hơn nữa, mặc dù sự tham gia của các tổ chức xã hội vào quá trình hoạch định chính sách có thể ngày càng tăng ở Việt Nam nhưng vẫn có xu hướng hạn chế và nhu cầu xã hội rộng hơn về chính sách đáp ứng giới nói chung và chính sách xã hội đáp ứng giới nói riêng vẫn còn thấp.

6.5. Con đường phía trước

Tóm lại, việc giải quyết các vấn đề về quan niệm, thể chế và chính trị - được xác định là rào cản đối với việc lồng ghép giới hiệu quả - có thể giúp cải thiện việc lồng ghép giới trong chính sách trợ giúp xã hội và rộng hơn là thúc đẩy và duy trì thể chế hóa về giới trong hệ thống bảo trợ xã hội.

Điều cơ bản nhất đòi hỏi phải thay đổi quan niệm của toàn bộ các chủ thể tham gia vào quá trình này. Điều này có nghĩa là thu hút sự tham gia của các nhà hoạch định chính sách có ảnh hưởng nhất nhằm nâng cao hiểu biết về các vấn đề giới và chứng minh tầm quan trọng và giá trị của những cách tiếp cận mang tính chuyển đổi và đáp ứng giới đối với các mục tiêu chính sách và đối với xã hội nói chung. Những người ủng hộ về giới cần liên tục vận động sự tham gia của các nhà làm chính sách và chính trị cấp cao từ phía chính phủ và phi chính phủ nhằm tăng cường, cung cấp nguồn lực hợp lý và thực hiện những cơ chế lồng ghép giới.

Ngoài ra, ở cấp độ rộng hơn, khuôn khổ thể chế cho lồng ghép giới cần được cải cách, bao gồm luật pháp rõ ràng hơn và cơ chế giải trình trách nhiệm mạnh mẽ hơn, với nguồn lực sẵn có dành riêng cho lồng ghép giới. Việc tích hợp quan điểm giới vào việc thu thập bằng chứng dữ liệu, nghiên cứu và đánh giá cũng rất quan trọng ở tất cả các giai đoạn của chu trình chính sách và sẽ có nhiều đóng góp vào những chính sách xã hội có tính đáp ứng giới hơn trong tương lai. Đây cũng sẽ là chìa khóa để nâng cao kỹ năng và năng lực về giới cho các nhà hoạch định chính sách chủ chốt, đặc biệt là tăng cường hiểu biết của họ về mối quan hệ giữa trợ giúp xã hội và giới.

Phần cuối cùng của báo cáo này đưa ra các khuyến nghị cụ thể cho Bộ LĐTBXH, những cơ quan thẩm định và các đối tác phát triển về tăng cường lồng ghép giới trong cải cách chính sách trợ giúp xã hội trong tương lai, cũng như các khuyến nghị đối với Chính phủ và Quốc hội trong việc củng cố khung thể chế về lồng ghép giới ở cấp độ cao hơn.

7. Khuyến nghị

Ghi nhận những nỗ lực của Chính phủ Việt Nam trong công tác bình đẳng giới và lồng ghép giới thông qua cam kết đối với một số khung hành động quốc tế và pháp luật quốc gia liên quan đến giới, phần này đưa ra các khuyến nghị để chính phủ và những đối tác tập trung tăng cường tích hợp giới trong các giai đoạn cải cách trợ giúp xã hội trong tương lai như một bước tiến tới thể chế hóa về giới trong hệ thống trợ giúp xã hội tổng thể. Khuyến nghị tập trung vào việc tăng cường mức độ đáp ứng giới trong quá trình xây dựng chính sách, nghĩa là thúc đẩy việc lồng ghép giới, thay vì đưa ra các khuyến nghị cụ thể về thiết kế và thực hiện những chương trình trợ giúp xã hội đáp ứng giới.

Những khuyến nghị đầu tiên là dành cho Bộ LĐTBXH, mặc dù nhiều khuyến nghị ở phần này sẽ phù hợp với cả các bộ, ngành khác. Tiếp theo là những khuyến nghị dành cho các cơ quan thẩm định (Bộ Tư pháp, Tài chính, Kế hoạch Đầu tư và những cơ quan khác) và các đối tác phát triển. Do một số rào cản đối với việc lồng ghép giới một cách hiệu quả trong trợ giúp xã hội liên quan đến khuôn khổ chính sách và pháp lý rộng hơn về lồng ghép giới, nên những khuyến nghị cuối cùng dành cho Chính phủ và Quốc hội.

7.1. Khuyến nghị đối với Bộ LĐTBXH

Các khuyến nghị sau đây dành cho Bộ LĐTBXH nhưng cũng có thể phù hợp với những cơ quan cấp trung ương và các bộ khác. Những khuyến nghị trong mục đầu tiên tập trung vào bức tranh toàn cảnh của quá trình cải cách đang diễn ra. Bên cạnh đó, cần tăng cường lồng ghép giới trong quá trình xây dựng các văn bản pháp luật và văn bản dưới luật mới, cũng như trong quá trình thực hiện, giám sát và đánh giá các chương trình đang triển khai - nội dung sẽ được đề cập dưới đây.

Tăng cường lồng ghép giới trong quá trình cải cách

Khuyến nghị 1.1. Vận động chính sách và hỗ trợ lồng ghép giới trong các Nghị quyết của Đảng và những chiến lược cấp cao khác của chính phủ.

Tại Việt Nam, cải cách chính sách thường diễn ra thông qua một loạt thay đổi có tính chất tăng dần theo chương trình nghị sự do Bộ Chính trị và Chính phủ xây dựng. Nghị quyết 15 là chính sách thiết lập chương trình nghị sự ban đầu cho cải cách trợ giúp xã hội và không đề cập đến bình đẳng giới. Bài học quan trọng rút ra từ các cuộc phỏng vấn là những chính sách thiết lập chương trình nghị sự như vậy xác định phần lớn nội dung và phương hướng của các chính sách tiếp theo. Trong bối cảnh chính trị đó, quan trọng là giới cần được lồng ghép ngay từ khi quá trình bắt đầu, qua đó đảm bảo lồng ghép giới tiếp tục là một nội dung của thảo luận chính sách sau này. Để cải thiện việc lồng ghép giới trong các cải cách sau này, Bộ LĐTBXH cần tích cực vận động chính sách để lồng ghép giới vào những nghị quyết mới của Đảng, vào đề xuất Luật Trợ giúp xã hội, Đề án mới về cải cách trợ giúp xã hội, những Chương trình mục tiêu quốc gia và các luật, chính sách và chiến lược cấp cao khác của chính phủ. Bước quan trọng trước tiên là cần thu hút sự tham gia của các chuyên gia về giới và những người ủng hộ bình đẳng giới trong suốt quá chuẩn bị cho việc xây dựng nghị quyết, bắt đầu ngay từ các hội thảo tham vấn đầu tiên.

Khuyến nghị 1.2. Các cấp lãnh đạo cần thể hiện quyền sở hữu và cam kết lồng ghép giới - vượt ra khỏi giá định trung tính về giới.

Trong cải cách trợ giúp xã hội, lãnh đạo Bộ LĐTBXH (và hẹp hơn là Cục BTEXH) có ảnh hưởng lớn nhất đến nội dung của các chính sách mới. Với tư cách là cơ quan soạn thảo, các cơ quan này có vai trò giám sát toàn bộ quá trình soạn thảo bao gồm thành phần của ban soạn thảo. Do đó, sự hiểu biết và cam kết của họ đối với việc lồng ghép giới là cần thiết để đảm bảo phân bổ đủ thời gian để tiến hành phân tích giới và tham vấn, đồng thời đảm bảo ban soạn thảo có đủ chuyên môn về giới, các chuyên gia về giới được lắng nghe và những tác động giới được xem xét cẩn thận trong suốt quá trình. Trong trường hợp của Việt Nam, điều cốt lõi là các cấp lãnh đạo yêu cầu việc lồng ghép giới trong thiết kế các chính sách của chính phủ cần vượt ra khỏi nguyên tắc không phân biệt đối xử.

Khuyến nghị 1.3. Xây dựng khung trách nhiệm giải trình về lồng ghép giới.

Việc thiếu các biện pháp khuyến khích và trách nhiệm giải trình được xem là nguyên nhân chính cản trở việc thực hiện lồng ghép giới có chiều sâu và có chất lượng vào các chính sách trợ giúp xã hội. Mặc dù khung pháp lý đã có quy định chủ thể nào chịu trách nhiệm lồng ghép giới nói chung, nhưng tính cụ thể của những điều khoản này bị hạn chế vì áp dụng cho tất cả các ngành và các bộ. Thực hiện cam kết trong Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2021-2030 (Phần II, Mục 1 và 2), Bộ LĐTBXH cần xây dựng quy định nội bộ riêng về lồng ghép giới trong trợ giúp xã hội, xác định rõ trách nhiệm và kỳ vọng của các chủ thể/cán bộ khác nhau ở những giai đoạn của quy trình từ khi chuẩn bị dự thảo bao gồm thu thập bằng chứng cho đến thẩm định và phê duyệt. Nếu những yêu cầu được quy định rõ ràng, các cán bộ cũng có thể phải chịu trách nhiệm về chất lượng của công tác lồng ghép giới. Một quy định nội bộ về lồng ghép giới như vậy sẽ hướng dẫn cách thức giám sát tiến độ lồng ghép giới trong chính sách (xem các khuyến nghị bên dưới), khen thưởng những hoạt động có chất lượng tốt và xử phạt các hoạt động còn thiếu hoặc kém chất lượng. *Lưu ý điều này chỉ khả thi nếu có đủ nguồn lực thực hiện nhiệm vụ sao cho các cán bộ chịu trách nhiệm lồng ghép giới có đủ thời gian và chuyên môn cần thiết.*

Khuyến nghị 1.4. Tăng cường tài chính đáp ứng giới.

Vụ Bình đẳng giới đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các mục tiêu của chiến lược quốc gia về Bình đẳng giới và những nội dung được quy định trong Luật Bình đẳng giới trên tất cả các lĩnh vực. Mức độ và chất lượng công việc của Vụ phần lớn được quyết định bởi những nguồn tài chính sẵn có, điều này bao hàm các hoạt động liên quan đến quá trình thể chế hóa về giới trong lĩnh vực ASXH (và những nội dung khác). Hiện tại, bằng chứng cho thấy Vụ BĐG đang thiếu nguồn lực và thiếu nhân lực so với trách nhiệm được giao. Vụ Bình đẳng giới là đơn vị trực thuộc Bộ LĐTBXH, vì vậy Bộ cần yêu cầu có đủ nguồn lực tài chính để Vụ Bình đẳng giới có thể hỗ trợ lồng ghép giới đối với các cơ quan của chính phủ một cách tốt nhất. Phù hợp với các mục tiêu của Luật Ngân sách nhà nước (2015), lập ngân sách về giới cũng có thể đóng vai trò chứng minh mức độ mà các nguồn lực công, bao gồm nguồn lực phân bổ cho trợ giúp xã hội, đóng góp vào kết quả bình đẳng giới.

Khuyến nghị 1.5. Đánh giá tính hiệu quả của đánh giá tác động giới.

Đánh giá tác động giới (ĐGTĐG) là quy định của pháp luật hiện hành đối với việc xây dựng (một số) chính sách mới kể từ năm 2015. Đây là một cấu phần quan trọng trong cơ chế lồng ghép giới của Việt Nam và có tiềm năng cải thiện các chính sách TGXH đáp ứng giới trong tương lai. Tuy nhiên, nghiên cứu này đã phát hiện ra một số yếu tố liên quan đến quy định, thời gian, hướng dẫn và năng lực chuyên môn về ĐGTĐG đã hạn chế hiệu quả của đánh giá. Để đảm bảo mọi hành động được thực hiện nhằm củng cố vai trò của ĐGTĐG đều dựa trên bằng chứng, phù hợp và khả thi, Vụ Bình đẳng giới cần tiến hành đánh giá tính hiệu quả

của việc thực hiện ĐGTĐG đối với việc xây dựng chính sách ở tất cả các cơ quan chính phủ (phân tích so sánh) để xác định những thực hành tốt và lĩnh vực cần cải thiện.

Khuyến nghị 1.6. Tiếp tục cải thiện hướng dẫn về nội dung đánh giá tác động giới, đảm bảo các nhà hoạch định chính sách hiểu và sử dụng kết quả của đánh giá tác động giới.

Bộ Tư pháp đã xây dựng hướng dẫn chung về đánh giá tác động giới. Mặc dù đây là khởi đầu tốt để tìm hiểu các hợp phần chính của phân tích tác động giới, nhưng hướng dẫn chi tiết hơn về cách thức tiến hành đánh giá tác động giới đối với các lĩnh vực chính sách cụ thể sẽ hữu ích cho những cơ quan soạn thảo, giúp họ có được một đánh giá có chất lượng tốt với hiểu biết đầy đủ về những tác động giới tiềm ẩn của các đề xuất. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các chính sách liên quan đến những quyền xã hội, văn hóa và kinh tế của người dân như lĩnh vực ASXH, y tế, giáo dục, các dịch vụ công cộng khác, việc làm và khởi nghiệp. Hướng dẫn phải đưa ra kế hoạch giám sát hiệu quả hoạt động liên quan đến giới và những thay đổi theo thời gian. Mặc dù Bộ Tư pháp có trách nhiệm đảm bảo các yêu cầu về ĐGTĐG được thực hiện, nhưng hướng dẫn này cần được xây dựng bởi Vụ Bình đẳng giới tư cách là cơ quan chuyên môn về giới.

Tăng cường lồng ghép giới trong quá trình hoạch định chính sách

Khuyến nghị 1.7. Tổ chức đào tạo định kỳ về TGXH và giới cho những người tham gia soạn thảo, đánh giá tác động giới và thẩm định.

Do hiểu biết về giới và trợ giúp xã hội của hầu hết các cán bộ thuộc cơ quan của chính phủ tập trung vào vấn đề không phân biệt đối xử và những tiêu chí đủ điều kiện, nên các tác động giới (được mong đợi và không mong đợi) liên quan đến thiết kế và thực hiện chính sách cần được chú trọng trong các hoạt động và tài liệu đào tạo. Cần thúc đẩy các bên liên quan nhận ra những đóng góp của giảm thiểu rủi ro và tình trạng dễ bị tổn thương về giới thông qua TGXH đối với việc đạt được những mục tiêu phát triển và bình đẳng giới ở phạm vi rộng hơn. Nội dung đào tạo cũng cần tìm hiểu sự giao thoa của các khía cạnh giới với những thuộc tính xã hội khác như tuổi tác, tình trạng khuyết tật và dân tộc và tìm hiểu điều này có ý nghĩa như nào đối với việc thiết kế và thực hiện các chính sách trợ giúp xã hội. Bộ LĐTBXH cần quy định việc đào tạo này là bắt buộc đối với cán bộ Cục BTXH, thành viên ban soạn thảo, những người thực hiện ĐGTĐG và những cán bộ từ các bộ khác chịu trách nhiệm thẩm định chính sách bao gồm Bộ Tư pháp và Bộ Tài chính. Cán bộ thuộc Viện KHLĐXH và Cục BTXH chịu trách nhiệm ĐGTĐG cũng cần được đào tạo chuyên môn về phân tích giới trong các chính sách xã hội. Những đối tác phát triển có thể đóng vai trò (ban đầu) trong việc hỗ trợ biên soạn các gói đào tạo mới bao gồm đào tạo giảng viên nguồn.

Giai đoạn chuẩn bị soạn thảo

Khuyến nghị 1.8. Đưa các phân tích về giới vào quá trình đánh giá chính sách và chương trình hiện có.

Trong (hoặc trước) giai đoạn chuẩn bị soạn thảo chính sách trợ giúp xã hội, Bộ LĐTBXH và các đối tác thực hiện đánh giá chính sách hiện hành, như đã làm với Nghị định 136 để chuẩn bị cho NĐ 20. Mặc dù Viện KHLĐXH đã tích cực tìm kiếm sự tham gia của cả nam giới và nữ giới bằng cách sử dụng mẫu cân bằng giới trong quá trình nghiên cứu, nhưng cho đến nay vẫn chưa có sự tập trung cụ thể nào vào vấn đề giới. Vì không có đánh giá nào trong số này bao gồm phân tích giới của chính sách nên những thiếu hụt về bằng chứng được xác định là một rào cản lớn đối với việc lồng ghép giới trong quá trình soạn thảo. Do đó, Bộ LĐTBXH cần tiến hành một phân tích giới kỹ lưỡng đối với Nghị định 20 bao gồm thiết kế (tiêu chí đủ điều kiện, mức phúc lợi, tích hợp với các chính sách và dịch vụ khác), quá trình thực hiện (hệ thống thông tin quản lý, quy trình đăng ký và thanh toán, truyền thông chương trình, cơ chế khiếu nại và giải quyết) và giám sát (dữ liệu sẵn có, khung giám sát và đánh giá). Lý tưởng nhất là việc này sẽ bao gồm đánh giá tác động về giới cũng như đánh giá quá trình. Hơn nữa, trong tương lai, phân tích giới phải là một phần không thể thiếu trong tất cả các hoạt động nghiên cứu và thu thập bằng chứng chuẩn bị cho soạn thảo chính sách.

Tham vấn và soạn thảo

Khuyến nghị 1.9. Đảm bảo sự cân bằng giới và chuyên môn về giới trong ban soạn thảo, bao gồm những người ra quyết định.

Các quy định về lồng ghép giới của Việt Nam yêu cầu ban soạn thảo phải có sự cân bằng về giới. Điều này nhằm đảm bảo quan điểm của cả nữ giới và nam giới đều được thể hiện trong các đề xuất lập pháp và dự thảo chính sách. Quy định này đã được Cục BTXH áp dụng cho cả QĐ 488 và NĐ 20. Tuy nhiên, theo ghi nhận của một số cán bộ, sự cân bằng giới trong thành phần ban soạn thảo không nhất thiết đảm bảo rằng các vấn đề giới sẽ được nhận biết, được hiểu và lồng ghép vào những dự thảo chính sách. Ngoài thành phần ban soạn thảo, Bộ LĐTBXH cần hướng tới mục tiêu thúc đẩy cân bằng giới trong các vị trí ra quyết định và đảm bảo có đầy đủ chuyên môn về giới trong Bộ (dù là nam hay nữ), trong Ban soạn thảo. Tùy thuộc vào cơ cấu nhân sự và nguồn lực sẵn có, mục tiêu này có thể đạt được theo những cách khác nhau, ví dụ như thông qua đào tạo chuyên sâu cho cán bộ được lựa chọn của cơ quan soạn thảo, bổ sung vị trí chuyên gia hoặc đầu mối về giới trong Cục BTXH, hoặc bổ nhiệm một chuyên gia từ Vụ Bình đẳng giới hoặc Hội LHPNVN vào ban soạn thảo nòng cốt.

Khuyến nghị 1.10. Thu hút những người ủng hộ bình đẳng giới và chuyên gia về giới bên ngoài tham gia trong toàn bộ quá trình hoạch định chính sách.

Trong suốt quá trình cải cách, Bộ LĐTBXH đã tuân thủ các quy định của pháp luật về đảm bảo sự tham gia của các cơ quan có nhiệm vụ liên quan đến vấn đề giới (Hội LHPNVN và Vụ Bình đẳng giới). Bộ cũng đã mời những người ủng hộ bình đẳng giới từ các tổ chức phi chính phủ tham gia vào quá trình này và tạo cơ hội để người dân góp ý cho dự thảo thông qua cổng thông tin điện tử của chính phủ. Mặc dù đây là một bước quan trọng để lồng ghép các cân nhắc về giới vào dự án, song hoạt động xây dựng chính sách trong tương lai cần tăng cường thời gian, mức độ và tầm ảnh hưởng của người ủng hộ bình đẳng giới từ các tổ chức phi chính phủ. Bộ LĐTBXH cần đảm bảo họ tham gia càng sớm càng tốt trong quá trình này, trước thời điểm lập dự thảo chính sách đầu tiên. Giới phải là một chủ đề thảo luận cụ thể, được đầu tư thời gian cho đối thoại thay vì khuyến nghị một chiều.

Khuyến nghị của những người ủng hộ bình đẳng giới và những bước cần tiến hành để giải quyết các vấn đề đó cần được ghi lại, giải thích và minh chứng rõ ràng. Cần quy định rõ trách nhiệm của thành viên ban soạn thảo trong việc giải quyết các kiến nghị. Bộ LĐTBXH cần xem xét xây dựng một khung quy định về tiến hành tham vấn với những người ủng hộ bình đẳng giới, bao gồm các tổ chức chính trị - xã hội, các đối tác phát triển, chuyên gia và các tổ chức xã hội.

Khuyến nghị 1.11. Theo dõi tác động của bất kỳ thay đổi nào của dự thảo chính sách đối với khả năng đáp ứng giới của chính sách đó từ giai đoạn chuẩn bị soạn thảo sang giai đoạn thẩm định.

Một số nội dung có khả năng liên quan đến vấn đề giới đã bị loại bỏ khỏi NĐ 20 trong quá trình soạn thảo và soạn thảo lại. Khi nội dung của dự thảo thay đổi, ban soạn thảo cần đánh giá và xem xét tác động của những thay đổi này đối với việc đáp ứng giới của chính sách. Trách nhiệm giám sát vấn đề giới phụ thuộc vào cách tiếp cận nào được áp dụng để đảm bảo các thành viên chính của ban soạn thảo có chuyên môn về giới (xem ở trên). Vai trò và trách nhiệm giám sát cần được đưa vào khung trách nhiệm giải trình chung của Bộ về lồng ghép giới. ĐGTĐG trong những trường hợp này phải được cập nhật và nhận biết bất kỳ thay đổi nào cũng như hàm ý của sự thay đổi đó đối với vấn đề giới.

Về Thẩm định, xem Phần 7.2. bên dưới.

Làm thế nào để hệ thống trợ giúp xã hội tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc lồng ghép giới?

Khuyến nghị 1.12. Hướng tới kỹ thuật số hệ thống thông tin quản lý (MIS) và đăng ký người thụ hưởng cho phép phân tích dữ liệu tách biệt theo giới tính.

Việc số hóa hồ sơ của người thụ hưởng sẽ mang lại lợi ích cho toàn bộ hệ thống trợ giúp xã hội không chỉ trong vấn đề lồng ghép giới. Công tác số hóa sẽ làm giảm khối lượng công việc hành chính của nhân viên cấp tỉnh, quận huyện và địa phương, đơn giản hóa quy trình lập ngân sách từ dưới lên và là một bước tiến tới các mục tiêu của chính phủ về ASXH ứng phó với những cú sốc. Liên quan đến lồng ghép giới, MIS có thể là cơ sở để giám sát thường xuyên các chỉ số cụ thể về giới và trợ giúp xã hội. Cùng với việc dựa trên kinh nghiệm quốc tế tốt nhất, bài học có thể được rút ra từ kinh nghiệm gần đây của Cục Trẻ em và Vụ Bảo hiểm xã hội. Dữ liệu phân tách theo giới tính sẽ đóng góp vào cơ sở dữ liệu thống kê quốc gia về giới được đề xuất trong Chiến lược quốc gia về BĐG giai đoạn 2021-2030.

Khuyến nghị 1.13. Xây dựng khung giám sát và đánh giá trợ giúp xã hội bao gồm các cơ chế có sự tham gia của nhiều bên và những chỉ số đáp ứng về giới.

Bộ LĐTBXH đã thể hiện cam kết mạnh mẽ đối với việc hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng, trong đó các nghiên cứu và đánh giá đã tạo cơ sở để đưa ra nhiều quyết định chiến lược và chương trình trong thập kỷ qua. Tuy nhiên, vẫn còn thiếu một khuôn khổ vững chắc để giám sát và đánh giá thường xuyên các chính sách trợ giúp xã hội (được cho là thiếu dữ liệu được tổng hợp và số hóa). Khung giám sát và đánh giá sẽ cho phép Bộ LĐTBXH liên tục giám sát liệu các chương trình của Bộ có tiếp cận được đối tượng thụ hưởng dự kiến hay không. Với việc đưa vào các chỉ số đáp ứng về giới trong khung giám sát và đánh giá, bất kỳ khoảng trống thông tin nào về trợ giúp xã hội đáp ứng giới cũng có thể được thu hẹp. Khung này cần bao gồm các cơ chế hỗ trợ sự tham gia như kiểm toán giới, thẻ chấm điểm cộng đồng⁴⁴, đánh giá tác động thông qua nghiên cứu định tính hoặc đánh giá quy trình thông qua nghiên cứu định lượng, khai thác dữ liệu từ hệ thống thông tin quản lý, và một cơ chế khiếu nại và khắc phục/giải quyết có hiệu quả.

7.2. Kiến nghị đối với cơ quan thẩm định

Khuyến nghị 2.1. Cần có sự tham gia của người có chuyên môn về giới vào khâu đánh giá hồ sơ chính sách, đặc biệt là sự phù hợp và chất lượng của đánh giá tác động giới (ĐGTĐG).

Vai trò của cơ quan thẩm định, Bộ Tư pháp, trong việc đảm bảo lồng ghép giới đã được thể hiện trong quá trình xây dựng ND 20. Tuy nhiên, chỉ có một tóm tắt ngắn gọn về đánh giá tác động giới đính kèm để kiểm tra xem liệu đánh giá tác động giới có thực hiện và có đáp ứng yêu cầu theo quy định của pháp luật hay không. Cơ quan thẩm định không nên chỉ dừng lại ở việc kiểm tra ĐGTĐG, mà cần rà soát nội dung ĐGTĐG với sự hỗ trợ của chuyên gia về giới. Nếu việc rà soát này chỉ ra những thiếu sót của ĐGTĐG, cơ quan thẩm định phải có thẩm quyền yêu cầu sửa đổi.

Khuyến nghị 2.2. Tiến hành đánh giá tác động giới của các khuyến nghị được đưa ra bởi Hội đồng thẩm định.

Không có khuyến nghị nào được đưa ra trong giai đoạn thẩm định và giai đoạn phê duyệt mà không có đánh giá tác động của khuyến nghị đó đối với khả năng đáp ứng giới của chính sách.

7.3. Khuyến nghị đối với các đối tác phát triển

Khuyến nghị 3.1. Hỗ trợ Bộ LĐTBXH và các bộ khác có chức năng, nhiệm vụ liên quan đến an sinh xã hội trong việc nâng cao năng lực lồng ghép giới.

Các cơ quan LHQ, đặc biệt là cơ quan có nhiệm vụ và chuyên môn sâu về giới (UN Women, UNFPA) cần hỗ trợ nâng cao năng lực về giới và trợ giúp xã hội cho Cục BHXH, Vụ ĐG và những cơ quan thuộc các bộ liên quan khác. Nội dung đào tạo cần tập trung vào vai trò của các chính sách trợ giúp xã hội trong việc giải quyết (và có khả năng làm trầm trọng thêm) tình trạng dễ bị tổn thương và bất bình đẳng giới, bao gồm sự giao thoa của những yếu tố giới với các đặc điểm xã hội khác như tuổi tác, tình trạng khuyết tật và dân tộc, cũng như cách thức thực hiện các phân tích liên quan. Những hoạt động nâng cao năng lực cần dựa trên cơ sở bằng chứng quốc tế và sử dụng chuyên môn của các tổ chức ủng hộ bình đẳng giới và tổ chức xã hội trong nước để rút ra bài học phù hợp với bối cảnh Việt Nam.

Khuyến nghị 3.2. Đảm bảo giới được sử dụng như một nguyên tắc chỉ đạo trong mọi hoạt động của Liên hợp quốc bao gồm nội dung về an sinh xã hội (phù hợp với các Chương trình nghị sự Một Liên hợp quốc).

Thỏa thuận về kế hoạch chiến lược giữa các cơ quan LHQ và Chính phủ nêu rõ giới là một trong năm chủ đề xuyên suốt sẽ định hướng cho những hoạt động của LHQ. Tuy nhiên, điều này đã không được phản ánh đầy đủ trong quá trình cải cách trợ giúp xã hội. Các tổ chức của Liên hợp quốc đã luôn là những chủ thể có nhiều ảnh hưởng trong quá trình cải cách và họ đã vận động chính sách thành công (như trợ cấp cho trẻ em và lương hưu xã hội) nhờ sự ủng hộ thống nhất ở mọi cấp độ. Trong khi một số cơ quan (UNFPA và UN Women) ủng hộ các hợp phần đáp ứng về giới, những cơ quan khác (UNDP và UNICEF) lại không đặt vấn đề giới lên hàng đầu trong các chương trình nghị sự của tổ chức. Bất chấp những nỗ lực đại diện cho một mặt trận thống nhất với tư cách là Một Liên hợp quốc, nhiệm vụ của các tổ chức có sự phân tán. Trong giai đoạn tiếp theo của quá trình cải cách, các cơ quan tham gia cải cách TGXH cần phối hợp chặt chẽ để hỗ trợ chính phủ và tất cả đều hướng tới lồng ghép giới trong các hoạt động của tổ chức, đặc biệt là khi liên quan đến việc thu thập bằng chứng.

Khuyến nghị 3.3. Cần đảm bảo lồng ghép lăng kính giới vào mọi nghiên cứu chính sách về TGXH và hỗ trợ phân tích giới cho các chính sách cụ thể.

Một trong những rào cản chính đối với việc lồng ghép giới có hiệu quả trong các chính sách trợ giúp xã hội là thiếu phân tích và bằng chứng về giới. Hầu hết các nghiên cứu có sự phối hợp thực hiện hoặc hỗ trợ của các đối tác phát triển đều không lồng ghép giới một cách có chủ đích. Trong khi cần tập trung nâng cao năng lực nghiên cứu của các cơ quan của chính phủ, thì bất kỳ nghiên cứu chính sách nào do các đối tác phát triển tài trợ đều phải mặc định kết hợp khía cạnh giới. Hơn nữa, ở đâu mà các cơ quan chính phủ thiếu năng lực, đối tác phát triển có thể cung cấp kiến thức chuyên môn để tiến hành các phân tích giới cụ thể, dù là trong giai đoạn lên ý tưởng (chuẩn bị soạn thảo) hay để phục vụ đánh giá tác động giới. Các đối tác phát triển cũng có thể hỗ trợ Vụ ĐG thực hiện ĐGTĐG ở quy mô rộng hơn (xem mục "Tăng cường lồng ghép giới trong quá trình cải cách" phía trên trong phần này).

Khuyến nghị 3.4. Hỗ trợ đào tạo về giới, TGXH và quy trình hoạch định chính sách cho các chuyên gia về giới từ các tổ chức quốc tế và tổ chức xã hội.

Nghiên cứu này cho thấy các chuyên gia về giới ở Việt Nam còn thiếu hiểu biết chung về vai trò của trợ giúp xã hội trong việc giải quyết tình trạng dễ bị tổn thương và bất bình đẳng giới. Ngoài ra, theo nhận định của những nhà hoạch định chính sách, các chuyên gia về giới đến từ những tổ chức ngoài chính phủ như các viện hoặc

tổ chức xã hội thường không có hiểu biết đầy đủ về quy trình xây dựng chính sách. Các đối tác phát triển có thể giúp lấp đầy những khoảng trống này bằng cách hỗ trợ đào tạo cho các chuyên gia về giới trong nước, với trọng tâm là chuyên đề về giới và trợ giúp xã hội theo vòng đời, quy trình lập pháp và hoạch định chính sách cũng như cách làm việc hiệu quả với các nhà hoạch định chính sách.

7.4. Khuyến nghị đối với Chính phủ và Quốc hội

Khuyến nghị 4.1. Sửa đổi quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2015, sửa đổi 2020) về nội dung những chính sách liên quan đến giới bằng cách công nhận tất cả các văn bản quy phạm pháp luật và những chính sách khác của chính phủ đều có khả năng có tác động về giới.

Khuyến nghị này xuất phát từ một điểm không chắc chắn trong quy định hiện nay về lồng ghép giới là liệu chính sách đưa ra có "liên quan" đến giới và do đó có phải là đối tượng của lồng ghép giới hay không. Hơn nữa, các văn bản pháp luật không có cam kết ngân sách cụ thể (như QĐ 488) hiện không yêu cầu đánh giá tác động giới. Trên thực tế, tất cả những chính sách công, bao gồm các chiến lược dài hạn, đều có khả năng gây ra những tác động về giới (ngoài ý muốn) và có thể được khai thác để giải quyết tình trạng bất bình đẳng giới thông qua thiết kế chính sách có đáp ứng giới hơn (chứ không phải là chính sách trung tính về giới). Điều này đặc biệt đúng đối với các chính sách tác động trực tiếp đến sinh kế của người dân, chẳng hạn như các chính sách trong lĩnh vực ASXH. Chúng tôi khuyến nghị sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2015, sửa đổi 2020) quy định rõ rằng tất cả các văn bản quy phạm pháp luật mới và những chính sách khác, bao gồm tất cả các quyết định của Thủ tướng Chính phủ, phải thực hiện lồng ghép giới và quy định rõ các điều kiện mà chính sách cần thực hiện yêu cầu ĐGTĐG hoặc quy định bắt buộc hoàn thành ĐGTĐG đối với tất cả các chính sách mới. Báo cáo rà soát việc thực hiện Luật Bình đẳng giới (2020) khuyến nghị đảm bảo tính thống nhất giữa Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2015, sửa đổi 2020) và Luật Bình đẳng giới (2006)⁴⁵.

Cải cách pháp luật rõ ràng là một mục tiêu dài hạn đòi hỏi cam kết chính trị mạnh mẽ. Đồng thời, Bộ LĐTĐ có thể bổ sung vào các quy định hiện hành một Thông tư quy định rằng tất cả những chính sách TGXH phải được coi là có liên quan đến giới và do đó phải tuân theo tất cả các yêu cầu lồng ghép giới. Điều này có thể làm tăng chi phí xây dựng chính sách so với mức phân bổ hiện tại, trong trường hợp đó có thể tìm kiếm nguồn lực bổ sung từ các đối tác phát triển.

Khuyến nghị 4.2. Tăng cường cơ chế giám sát về lồng ghép giới trong quá trình hoạch định chính sách mang tính tích hợp.

Nhiều chính sách của chính phủ, đặc biệt là chính sách TGXH, có mối quan hệ đến nhiều lĩnh vực khác nhau, đồng thời luôn yêu cầu có sự tham gia của Bộ Tư pháp (liên quan đến sự thống nhất về mặt pháp luật) và Bộ Tài chính (liên quan đến tài chính). Điều này đã được chứng minh là có hai hàm ý chính đối với việc thể chế hóa giới trong xây dựng chính sách. Thứ nhất, tiếp cận hướng tới cải cách chính sách từng bước được khuyến khích trong khi TGXH đáp ứng giới đôi khi đòi hỏi thay đổi căn bản đối với toàn bộ hệ thống ASXH. Thứ hai, mối quan tâm của các bộ khác đôi khi (một cách vô tình) đi ngược lại với những yếu tố chính sách có khả năng đáp ứng giới. Việc giám sát chặt chẽ và tập trung vào giới hơn đối với quy trình chính sách giữa các bộ có thể giúp giải quyết một số vấn đề này bằng cách đặt các cải cách được đề xuất trong những mục tiêu bình đẳng giới rộng hơn của chính phủ và giải quyết những mâu thuẫn/khác biệt tiềm ẩn giữa các ngành. Mặc dù Ủy ban Xã hội của Quốc hội đóng vai trò trong việc thẩm tra về lồng ghép giới trong xây dựng các luật mới, song chúng tôi khuyến nghị xem xét một cơ chế tập trung mạnh mẽ hơn để điều phối và giám sát liên bộ đối với các chính sách ở thứ bậc thấp hơn trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm quyết định và nghị định.

Khuyến nghị 4.3. Phân bổ đủ ngân sách dành riêng cho lồng ghép giới trong các nguồn lực được cung cấp cho việc xây dựng chính sách.

Các hoạt động liên quan đến lồng ghép giới cần được thể hiện dưới dạng những hạng mục cụ thể trong ngân sách dành cho xây dựng chính sách. Phân bổ ngân sách dành riêng cho phân tích giới, tham vấn với các chuyên gia về giới và những người ủng hộ bình đẳng giới, chuẩn bị ĐGTĐG và những phiên thảo luận về phản hồi liên quan đến giới sẽ đảm bảo các hoạt động này được thực hiện theo tiêu chuẩn quy định. Với một khuôn khổ trách nhiệm giải trình rõ ràng, các hạng mục ngân sách dành cho lồng ghép giới có thể tăng thêm động lực và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ nhân viên.

Khuyến nghị 4.4. Yêu cầu hoàn thành đánh giá tác động giới trong giai đoạn đầu của quá trình hoạch định chính sách và cập nhật trước khi thẩm định.

Với quy định hiện hành, có thể là ĐGTĐG chỉ được thực hiện sau khi dự thảo chính sách đầu tiên được hoàn thành và sẵn sàng trình thẩm định. Tại thời điểm này, ĐGTĐG có rất ít khả năng ảnh hưởng đến nội dung của dự thảo. Việc tiến hành ĐGTĐG nên bắt đầu sớm hơn trong quy trình, thậm chí nên bắt đầu trước giai đoạn soạn thảo, lúc này ban soạn thảo và những người ủng hộ bình đẳng giới/chuyên gia về giới có thể thảo luận kỹ lưỡng để điều chỉnh dự thảo chính sách. Sau đó cần cập nhật ĐGTĐG nếu có bất kỳ thay đổi nào trên dự thảo chính sách cuối cùng trước khi nộp hồ sơ cho Hội đồng thẩm định.

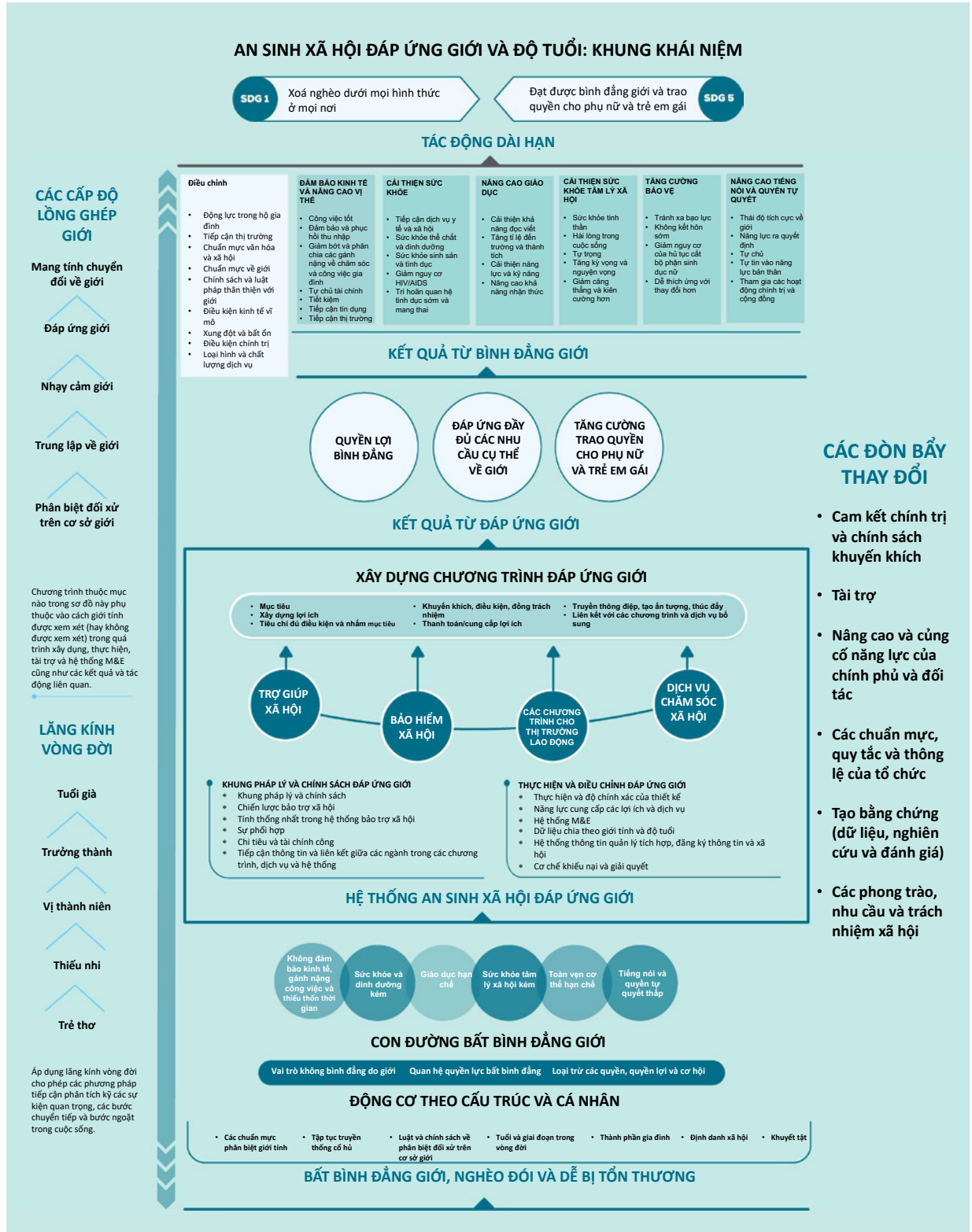
Chú thích

- 1 Điều 3, nghị định 34/2016/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật
- 2 Hợp phần nghiên cứu 1 của chương trình GRASSP tập trung vào các khái niệm và lý thuyết. Hợp phần nghiên cứu 2 phân tích công tác thiết kế và thực hiện các chính sách ASXH thông qua lăng kính nhạy cảm giới và nhạy cảm với độ tuổi.
- 3 Lồng ghép giới đã được chính thức thông qua như một chiến lược toàn cầu trong Cương lĩnh Hành động Bắc Kinh tại Hội nghị Thế giới lần thứ 4 về Phụ nữ năm 1995.
- 4 Trong định nghĩa của Hội đồng Kinh tế - xã hội Liên hợp quốc về lồng ghép giới, việc nhấn mạnh vào đối xử bình đẳng trong các chính sách, chương trình không nhất thiết dẫn đến kết quả bình đẳng cho cả nam và nữ. Trong trường hợp bất bình đẳng giới đáng kể và mang tính hệ thống, có thể phải cần đến những can thiệp dành riêng cho nữ (hoặc nam) và sửa đổi thiết kế để tối đa hóa kết quả bình đẳng giới (Banati và cộng sự, 2020).
- 5 Các chủ thể khác ở cấp khu vực, tỉnh hay địa phương cũng có thể đóng vai trò nhất định trong quy trình xây dựng chính sách. Tương tự, cũng có thể có thêm các chủ thể tác động gián tiếp đến quy trình (v.d: thông qua các chiến dịch hoặc cuộc thảo luận không chính thức). Việc giới hạn chiến lược lấy mẫu có chủ đích rất cần thiết nhằm đảm bảo thiết kế nghiên cứu có tính khả thi, tuy nhiên, điều này có thể dẫn đến việc loại trừ các góc nhìn bổ sung.
- 6 Những người ủng hộ bình đẳng giới là những chủ thể có nhiệm vụ liên quan đến giới hoặc bình đẳng giới, bao gồm cả chủ thể chính phủ và phi chính phủ.
- 7 Các tổ chức xã hội ở Việt Nam tương đương với các chủ thể gọi là “tổ chức xã hội dân sự” hoặc “tổ chức phi chính phủ” trong các bối cảnh khác.
- 8 Hướng dẫn đầy đủ theo chủ đề có sẵn trong kho tài liệu học tập trực tuyến GRASSP.
- 9 Khung mã hóa có sẵn trong kho tài liệu nghiên cứu trực tuyến GRASSP.
- 10 Phiếu đồng ý có sẵn trong hướng dẫn chủ đề trong kho tài liệu nghiên cứu trực tuyến GRASSP.
- 11 Xem Phần 4 để biết về các khâu trong quy trình xây dựng chính sách.
- 12 Khả năng phụ nữ được tuyển dụng vào công việc chính thức tương đương với đàn ông, và tỷ lệ tham gia bảo hiểm xã hội cao hơn lao động, nhưng tỷ lệ có lương hưu và mức lương hưu lại thấp hơn (ILO, 2021b).
- 13 Luật cũng nêu rõ một số văn bản pháp luật cấp tỉnh, quận/huyện và xã nằm dưới thông tư trong hệ thống thứ bậc các văn bản.
- 14 Theo các nhà hoạch định chính sách đã tham dự Hội thảo Tham vấn cho nghiên cứu này.
- 15 Văn phòng Chính phủ là một cơ quan cấp bộ hỗ trợ công việc của Thủ tướng Chính phủ và cơ quan hành pháp.
- 16 Trong hệ thống chính trị của Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội còn gọi là những tổ chức đoàn thể đại diện chính thức cho lợi ích của cộng đồng/lực lượng xã hội nhất định. Một số ví dụ khác về tổ chức chính trị - xã hội như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn Việt Nam và Hội Người cao tuổi.
- 17 Theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (khoản 2 Điều 3), các quyết định của Thủ tướng Chính phủ không được coi là văn bản quy phạm pháp luật bao gồm chiến lược, chương trình, đề án, dự án, kế hoạch và một số các văn bản khác.
- 18 Trong khi NĐ 20/2021 quy định các điều kiện và mức trợ cấp chăm sóc xã hội, thì định nghĩa chính xác, hướng dẫn hoạt động và tiêu chuẩn cho dịch vụ chăm sóc thay thế và chăm sóc tập trung được nêu trong những bộ luật và nghị định khác, ví dụ như Luật Trẻ em và các nghị định liên quan.
- 19 Vì Nghị định 86/2015 về Học phí được ban hành khi NĐ 136 đã có hiệu lực, nên văn bản đề cập đến đối tượng của NĐ 136.
- 20 Nghiên cứu này sử dụng và điều chỉnh các khía cạnh mà Camilletti và cộng sự đã xây dựng (2021), vì khung phân tích của Camilletti và cộng sự được phát triển để phân tích, sao chụp hiện trạng chính sách, trong khi báo cáo này đánh giá quy trình cải cách.
- 21 Những thay đổi đã được các tác giả tóm tắt và có sẵn trong kho tài liệu nghiên cứu trực tuyến GRASSP.
- 22 Mức trợ cấp cơ bản là số tiền trợ cấp tối thiểu hàng tháng. Nghị định cũng quy định cụ thể hệ số cho từng nhóm đối tượng. Mức trợ cấp cơ bản được nhân với hệ số, tùy thuộc vào người thụ hưởng thuộc nhóm đối tượng nào. Ví dụ, NĐ 20 quy định hệ số 1,5 đối với trẻ em dưới 36 tháng tuổi, có nghĩa là nhóm trẻ em này nhận số tiền trợ cấp hàng tháng là 540.000 đồng (1,5 x 360.000).
- 23 Tuy nhiên có Quyết định 498/QĐ-TTg Phê duyệt Đề án “Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2015 - 2025” để giải quyết vấn đề này.
- 24 Có một số động lực kinh tế dẫn đến kết hôn sớm tùy thuộc vào hoàn cảnh. Đối với các hộ nghèo, con gái có thể được coi là một “gánh nặng” kinh tế vì các em không thể đi làm hoặc nuôi cha mẹ khi về già. Trong những bối cảnh khác, các cô gái có thể quyết định kết hôn sớm để theo đuổi những cơ hội tốt hơn. Việc chuyển nhượng hôn nhân, đặc biệt là của hồi môn, cũng có thể khuyến khích việc kết hôn sớm.
- 25 Một chính sách ngoài trợ giúp xã hội giải quyết bạo lực gia đình là Chỉ thị số 08/CT-TTg/2020 của Thủ tướng Chính phủ về Đẩy mạnh công tác cường phòng, chống bạo lực gia đình.
- 26 Hình thức chăm sóc dài hạn được quy định trong các văn bản pháp lý khác và không thuộc trụ cột trợ giúp xã hội của chính sách xã hội và do đó nằm ngoài phạm vi của nghiên cứu này.
- 27 Phụ nữ có khả năng tiếp cận và hưởng lợi từ lương hưu thấp hơn do số năm đóng góp trung bình thấp hơn (UN Women 2021).
- 28 Theo ngân hàng dữ liệu của tổ chức Ngân hàng Thế giới (2021).
- 29 NĐ 136 và NĐ 20 có một phần đề cập ngắn gọn tới khiếu nại: “quyết định của hội đồng xét duyệt về đối tượng cần được niêm yết công khai trong thời hạn 7 ngày và chỉ tiến hành hoàn thiện hồ sơ nếu không có khiếu nại. Trong trường hợp có khiếu nại, khiếu nại và phản hồi của hội đồng xét duyệt sẽ được công khai trong thời hạn 10 ngày và trình Ủy ban Nhân dân cùng với hồ sơ hoàn thiện”.
- 30 Phân tích Nghị quyết 15 được nêu trong Phần 5.5.2. liên quan đến vai trò của bối cảnh chính sách chung.

- 31 Dù các bước trong quy trình xây dựng chính sách nhìn chung có tính tuần tự, nhưng quy trình không hoàn toàn diễn ra một cách liên mạch. Một số yếu tố trong khâu thu thập bằng chứng và tham vấn có thể đã diễn ra trong khâu soạn thảo thay vì khâu trước khi soạn thảo.
- 32 Ví dụ, một nghiên cứu do Bộ LĐTBXH và UNICEF thực hiện về cải cách hệ thống chăm sóc xã hội (UNICEF và Bộ LĐTBXH, 2014), nghiên cứu của UN Women và Viện KHLĐXH về ASXH đối với phụ nữ và trẻ em gái (UN Women, 2015), và bảng chứng từ dự án thí điểm của Ngân hàng Thế giới và UNICEF về tăng cường hệ thống trợ giúp xã hội.
- 33 Một số tài liệu đọc bổ sung cho chương trình tập huấn có tập trung vào vấn đề giới, nhưng điều này không được đề cập rõ ràng trong tài liệu tập huấn chính.
- 34 Các phụ lục của dự thảo Đề án ĐMPT-HTTGXH có các tính toán về số lượng đối tượng và chi phí dự kiến cho hưu trí xã hội và trẻ em, nhưng không có tính toán cho đối tượng là phụ nữ mang thai.
- 35 Không có dữ liệu sơ cấp và báo cáo đánh giá để rà soát bằng chứng.
- 36 Điều này cho thấy, quyết định không đưa nhóm phụ nữ mang thai vào phạm vi mở rộng trợ giúp xã hội có thể đã được đưa ra ngay từ giai đoạn đầu của quy trình xây dựng chính sách, hoặc là bản tóm tắt đánh giá đã được điều chỉnh để phản ánh đề xuất dự thảo cuối cùng.
- 37 Không có báo cáo đánh giá có sẵn trên trang web công khai của dự án: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P123960> (truy cập ngày 18/08/2022).
- 38 Như đã thảo luận ngắn trong phần 5.3, việc cung cấp cho phụ nữ mức trợ cấp cao hơn so với nam giới sẽ mâu thuẫn với quan điểm chủ đạo của những cán bộ từ các cơ quan chính phủ rằng chính sách trợ giúp xã hội nên trung tính về giới.
- 39 Cụ thể là Quyết định 1896/2019 về chăm sóc dinh dưỡng 1000 ngày đầu đời và Quyết định 1437/2018 về sự phát triển trong những năm đầu đời.
- 40 Cách tiếp cận "bổ trợ" sẽ dựa vào sự hỗ trợ cấp địa phương nhiều hơn, bao gồm gia đình và cộng đồng, và chính quyền địa phương chịu trách nhiệm về các lựa chọn thiết kế đối với trợ giúp xã hội (và có khả năng là tài trợ). Cách tiếp cận "phổ quát" sẽ đảm bảo mức độ bao phủ cho tất cả thuộc nhóm đối tượng xã hội.
- 41 Xem Phần 5.2. (Câu hỏi nghiên cứu 2).
- 42 Một số cán bộ cho rằng không có đủ thời gian để tiến hành phân tích giới. Điều này có thể xảy ra do cơ cấu nhân sự hiện nay và nguồn lực hạn chế để mời chuyên gia bên ngoài. Tuy nhiên, việc xây dựng chính sách thường mất ít nhất một năm nên thiếu chuyên môn mới là vấn đề nghiêm trọng hơn.
- 43 Năm 2022, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, với sự hỗ trợ của ILO, đã xây dựng gói đào tạo về giới và bảo hiểm xã hội.
- 44 Thẻ chấm điểm cộng đồng là một công cụ giám sát và đánh giá dựa vào cộng đồng, có sự tham gia, cho phép người dân đánh giá chất lượng dịch vụ công như bảo trợ xã hội, trung tâm y tế, trường học, giao thông công cộng, v.v.
- 45 Bộ LĐTBXH và UNFPA (2020) Tổng kết 10 năm thực hiện Luật Bình đẳng giới. Hội Luật gia Việt Nam Nhà xuất bản Hồng Đức: Hà Nội, Việt Nam.

Phụ lục

Phụ lục 1: Khung lý thuyết về An sinh xã hội đáp ứng giới và độ tuổi



CÁC CẤP ĐỘ LỒNG GHÉP GIỚI

Mang tính chuyển đổi về giới

Đáp ứng giới

Nhạy cảm giới

Trung lập về giới

Phân biệt đối xử trên cơ sở giới

Chương trình thuộc mục nào trong sơ đồ này phụ thuộc vào cách giới tính được xem xét (hay không được xem xét) trong quá trình xây dựng, thực hiện, tài trợ và hệ thống M&E cũng như các kết quả và tác động liên quan.

LÃNG KÍNH VÒNG ĐỜI

Tuổi già

Trưởng thành

Vị thành niên

Thiếu nhi

Trẻ thơ

Áp dụng lăng kính vòng đời cho phép các phương pháp tiếp cận phân tích kỹ các sự kiện quan trọng, các bước chuyển tiếp và bước ngoặt trong cuộc sống.

CÁC ĐÒN BẨY THAY ĐỔI

- Cam kết chính trị và chính sách khuyến khích
- Tài trợ
- Nâng cao và củng cố năng lực của chính phủ và đối tác
- Các chuẩn mực, quy tắc và thông lệ của tổ chức
- Tạo bằng chứng (dữ liệu, nghiên cứu và đánh giá)
- Các phong trào, nhu cầu và trách nhiệm xã hội

Nguồn: UNICEF (2020)

Phụ lục 2: Tổng quan về mẫu phỏng vấn

Tổ chức/Loại hình	Đơn vị tổ chức	Số cuộc phỏng vấn
Chính phủ		
Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	Cục Bảo trợ Xã hội	6
	Viện Khoa học Lao động và Xã hội	2
	Vụ Bình đẳng Giới	2
	Cục Trẻ em	1
	Vụ Pháp chế	1
Bộ Tư pháp		1
Bộ Kế hoạch và Đầu tư		1
Bộ Y tế		1
Bộ Tài chính		1
Bộ Giáo dục và Đào tạo		1
Tổng số cuộc phỏng vấn với cơ quan của chính phủ		17
Các tổ chức phi chính phủ		
Chuyên gia và cố vấn	Trong nước	3
	Quốc tế	3
Tổ chức chính trị - xã hội		3
Tổ chức xã hội		2
Tổng		10
Tổ chức quốc tế		
Các đối tác phát triển	UNICEF	3
	UNFPA	1
	Ngân hàng Thế giới	1
	ILO	1
	UNDP	1
	UN Women	1
Tổng số cuộc phỏng vấn với tổ chức ngoài chính phủ		18
Tổng số cuộc phỏng vấn		36

Phụ lục 3: Danh mục tài liệu

Bảng chứng cho Quyết định 488/Đề án ĐMPT-HTTGXH

- Đào tạo EPRI, Bộ LĐTBXH và UNDP (2014). Gói đào tạo về An sinh Xã hội tại Hà Nội, Việt Nam.
- Điều khoản tham chiếu (khóa học 5 ngày cho các nhà hoạch định chính sách và những công chức địa phương; khóa học 1 ngày cho các đại biểu quốc hội); Điều khoản tham chiếu, lịch trình, tài liệu đào tạo.
- Đào tạo EPRI về An sinh xã hội - gói nội dung cho nghị sĩ.
- Đào tạo EPRI về An sinh Xã hội - gói nội dung cho nhà hoạch định chính sách.
- Đào tạo EPRI về An sinh xã hội - gói nội dung cho công chức.
- Đào tạo EPRI về An sinh xã hội - tài liệu bổ sung.
- Nghiên cứu tại Vương Quốc Anh và Thụy Điển: Điều khoản tham chiếu và lịch trình.
- Viện KHLĐXH (2015). Báo cáo Kỹ thuật 1: Tổng quan chính sách trợ giúp xã hội tại Việt Nam và Kết quả đánh giá xây dựng chính sách ở 4 tỉnh. Hà Nội: Bộ LĐTBXH.
- Viện KHLĐXH (2015). Báo cáo Kỹ thuật 2: Báo cáo về Đánh giá hiệu quả thực hiện các chính sách trợ giúp xã hội. Hà Nội: Bộ LĐTBXH.
- Viện KHLĐXH (2015). Báo cáo Kỹ thuật 4: Đánh giá Hệ thống cung cấp dịch vụ trợ giúp xã hội và kết quả khảo sát tại 4 tỉnh. Hà Nội: Bộ LĐTBXH.
- Viện KHLĐXH (2015). Báo cáo Kỹ thuật 5: Tổng quan Tài chính dành cho chính sách trợ giúp xã hội tại Việt Nam. Hà Nội: Bộ LĐTBXH.
- Viện KHLĐXH (2015). Báo cáo Kỹ thuật 6: Hệ thống Theo dõi và đánh giá chính sách trợ giúp xã hội tại Việt Nam và Kết quả đánh giá xây dựng chính sách tại 4 tỉnh. Hà Nội: Bộ LĐTBXH.
- Viện KHLĐXH (2015). Tiểu mục Báo cáo kỹ thuật 3: Hệ thống Vận hành trợ giúp xã hội của Chính phủ Việt Nam và kết quả khảo sát tại 4 tỉnh. Hà Nội: Bộ LĐTBXH.
- Kidd, S., Abu-el-Haj, T., Khondker, B., Watson, C., và Ramkissoon, S. (2016). Trợ giúp xã hội tại Việt Nam: Xem xét và đề xuất cải cách. UNDP, Hà Nội, 2016. Báo cáo kỹ thuật 1: Tổng quan về chính sách TGXH tại Việt Nam - Viện KHLĐXH.

Tài liệu hồ sơ trình cho Quyết định 488

- Đề án đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội giai đoạn 2020-2025, tầm nhìn đến 2030, dự thảo tháng 04 năm 2017.
- Đề án đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội giai đoạn 2020-2025, tầm nhìn đến 2030, dự thảo tháng 04 năm 2016.
- Tờ trình thông qua dự án về "Đề án đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội giai đoạn 2016 - 2025 với

tầm nhìn đến 2030”, năm 2016.

- Báo cáo trình Bộ trưởng về chỉ đạo của Bộ trưởng làm rõ dự án “Đề án đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội giai đoạn 2016 - 2025 với tầm nhìn đến 2030”, năm 2016.

Bảng chứng cho Nghị định 20

- Vanore, M., Gassmann, F., Timar, E., Tran Nhu Trang, Pham Minh Thai, & Nga Le (2017). Nâng cao hiệu quả và mức độ bao phủ của trợ giúp xã hội cho trẻ em, tập trung vào chính sách tích hợp. Hà Nội: UNICEF Việt Nam.
- Gassmann, F., Timar, E., và Le, N., (2019). Đánh giá Nghị định 136 với trọng tâm là chính sách trợ giúp xã hội cho trẻ em và đề xuất các lựa chọn chính sách nhằm xây dựng một nghị định mới phù hợp với các mục tiêu của Đề án Đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội (Đề án ĐMPT-HTTGXH) và phù hợp với bối cảnh của một quốc gia có thu nhập trung bình thấp. Hà Nội: UNICEF Việt Nam.
- Gassmann, F., Timar, E., Vanore, M., Thu, P. M., và Trang, T. N. (2017). Đánh giá và đối thoại chính sách về phương pháp tiếp cận và cơ chế xác định mục tiêu (những lỗi bao hàm và loại trừ) trong các chương trình trợ giúp xã hội hiện có. Hà Nội: UNICEF Việt Nam.
- Gassmann, F., Timar, E., và Le, N., (2019). Ghi chú chính sách Cải cách Nghị định 136 Hà Nội: UNICEF Việt Nam.
- Ngân hàng Thế giới (2013). Đánh giá xã hội Việt Nam - Đề xuất dự án Tăng cường Hệ thống trợ giúp xã hội (SASSP). Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới (2013). Đánh giá xã hội Việt Nam - Thẩm định dự án Tăng cường Hệ thống trợ giúp xã hội (SASSP). Hà Nội: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới (2021). Báo cáo hoàn thành thực hiện Dự án Tăng cường hệ thống trợ giúp xã hội (SASSP). Hà Nội. Nhóm Đánh giá độc lập của Ngân hàng Thế giới.
- UNICEF (2017). Gói trợ cấp phổ quát cho trẻ em: Trường hợp đầu tư cho Việt Nam. Tài liệu thảo luận. Hà Nội: UNICEF Việt Nam.
- Viện Phát triển sức khỏe cộng đồng Ánh sáng (2021). Báo cáo Đánh giá nhanh về tác động của đại dịch COVID-19 lên phụ nữ di cư tại các khu công nghiệp. Hà Nội: LIGHT.

Ý kiến và nhận xét về Nghị định 20

- Bộ LĐTB&XH. Tổng hợp Ý kiến về việc Thay thế Nghị định 136 từ các bộ, ngành và tỉnh thành, tháng 03 năm 2020.
- Vụ Bình đẳng giới. Đóng góp Dự thảo Nghị định quy định chính sách trợ giúp xã hội, tháng 03 năm 2020.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Phản hồi về Phiếu xin Ý kiến thành viên Chính phủ số 428/PLYK/2020 ngày 14/12/2020 của Văn phòng Chính phủ về dự thảo sửa đổi Nghị định quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với các đối tượng thụ hưởng an sinh xã hội, thay thế Nghị định 136/2013/NĐ-CP ngày 21/10/2013), tháng 12 năm 2020.

- Bộ Tài chính. Phản hồi Văn bản số 367 của Bộ LĐTBXH ngày 04/02/2020 về ý kiến nhận xét cho dự thảo thay thế Nghị định số 136/2013/NĐ-CP ngày 21/10/2013 của Chính phủ về các chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng thụ hưởng an sinh xã hội), tháng 04 năm 2020.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Phản hồi Văn bản số 367/LĐTBXH-BTXH lấy ý kiến nhận xét cho dự thảo Nghị định sửa đổi quy định chính sách về trợ giúp xã hội đối với các đối tượng thụ hưởng an sinh xã hội, thay thế Nghị định 136/2013/NĐ-CP ngày 21/10/2020, năm 2020.
- Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam. Nhận xét về Dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 136, tháng 10 năm 2020.
- UNICEF. Nhận xét về Dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 136, tháng 11 năm 2020.

Tài liệu hồ sơ trình cho Nghị định 20

- Nhận xét thay thế Nghị định 136 từ các bộ, ngành và tỉnh thành.
- Bộ LĐTBXH. Lồng ghép các vấn đề Bình đẳng giới vào dự thảo nghị định, tháng 11 năm 2020.
- Bộ LĐTBXH. Kết quả thực hiện một số chính sách trợ giúp xã hội đối với các đối tượng thụ hưởng an sinh xã hội trong giai đoạn 2013-2020, năm 2020.
- Bộ LĐTBXH. Sửa đổi dự thảo nghị định dựa trên ý kiến nhận xét của thành viên Chính phủ, năm 2021.
- Bộ LĐTBXH. Tiếp thu, giải trình và phản hồi ý kiến nhận xét của Bộ Tư pháp về dự thảo Nghị định quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với an sinh xã hội, năm 2020.
- Bộ LĐTBXH. Tiếp thu và giải trình ý kiến của thành viên Chính phủ về Dự thảo Nghị định quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với an sinh xã hội, tháng 02 năm 2020.

Danh mục từ viết tắt

ASXH	An sinh xã hội
BĐG	Bình đẳng giới
BHXXH	Bảo hiểm xã hội
BTXH	Bảo trợ xã hội
CLQG về BĐG	Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới
CTMTQG	Chương trình mục tiêu quốc gia
ĐBTĐ	Đòn bẩy thay đổi
ĐGTĐG	Đánh giá tác động giới
ĐMPT-HTTGXH	Đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội
GDDT	Giáo dục và Đào tạo
GRASSP	An sinh xã hội đáp ứng giới và độ tuổi
ILO	Tổ chức Lao động quốc tế
KHĐT	Kế hoạch và Đầu tư
KHLĐXH	Khoa học - Lao động và Xã hội
LĐTBOXH	Lao động - Thương binh và Xã hội
LHPNVN	Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam
LHQ	Liên hợp quốc
MTTQVN	Mặt trận Tổ quốc Việt Nam
NĐ 20	Nghị định 20
QĐ 488	Quyết định 488
QPPL	Quy phạm pháp luật
SASSP	Dự án Tăng cường hệ thống trợ giúp Xã hội
TGXH	Trợ giúp xã hội
UBQG VSTBPN	Ủy ban quốc gia Vì sự tiến bộ của phụ nữ
UBTVQH	Ủy ban Thường vụ Quốc hội
UN Women	Cơ quan Liên hợp quốc về Bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
UNFPA	Quỹ Dân số Liên hợp quốc
UNICEF	Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc

Các thuật ngữ

Bảng thuật ngữ định nghĩa một số khái niệm chính để giúp người đọc hiểu được báo cáo này. Ngoài một số thuật ngữ cụ thể trong bối cảnh của Việt Nam, các định nghĩa đều phù hợp với Khung lý thuyết GRASSP (Banati và những người khác, 2020).

Giới

Giới là một cấu trúc xã hội đề cập đến những gì được cho là phù hợp với phụ nữ hoặc nam giới trong một xã hội và tại một thời điểm nhất định. Khái niệm này đề cập đến các vai trò và trách nhiệm, phẩm chất hoặc đặc điểm, thuộc tính và cơ hội được tạo ra phù hợp với văn hóa và bối cảnh cụ thể mà mỗi xã hội gán cho và mong đợi tùy thuộc vào việc họ là nam hay nữ.

Bình đẳng giới

Bình đẳng giới đề cập đến các quyền, trách nhiệm và cơ hội bình đẳng giữa phụ nữ và nam giới, trẻ em gái và trẻ em trai; cơ hội cho phụ nữ, nam giới, trẻ em trai và trẻ em gái trong tiếp cận và kiểm soát các nguồn lực xã hội, kinh tế và chính trị, bao gồm cả sự bảo vệ theo pháp luật (như dịch vụ y tế, giáo dục và quyền bầu cử). Bình đẳng không có nghĩa là phụ nữ và nam giới sẽ trở nên giống hệt nhau mà quyền, trách nhiệm và cơ hội của phụ nữ và nam giới sẽ không phụ thuộc vào việc họ sinh ra là nam hay nữ. Điều này ngụ ý rằng lợi ích, nhu cầu và ưu tiên của cả phụ nữ và nam giới đều được xem xét, công nhận sự đa dạng của các nhóm phụ nữ và nam giới khác nhau.

Thể chế hóa về giới

Thể chế hóa về giới (hay chuyển đổi về thể chế) có nghĩa là một sự thay đổi sâu sắc bên trong một thể chế, bao gồm những thay đổi cơ bản về nhiệm vụ, quy tắc và thủ tục của một tổ chức hoặc hệ thống, cũng như những thay đổi về các giá trị và niềm tin chủ đạo được ăn sâu vào văn hóa tổ chức, nhằm đạt được kết quả bình đẳng giới. Đồng thời, đòi hỏi những thay đổi về quyền lực hiện có - cơ sở của những mối quan hệ giới bên trong các tổ chức cụ thể có trách nhiệm xây dựng chính sách và lập kế hoạch.

Lồng ghép giới

Lồng ghép giới là một chiến lược quan trọng để thúc đẩy bình đẳng giới thông qua chính sách công. Theo Hội đồng Kinh tế và Xã hội của Liên hợp quốc (ECOSOC), lồng ghép giới được định nghĩa là một chiến lược lâu dài để biến các mối quan tâm và nhu cầu của phụ nữ và nam giới trở thành một khía cạnh không thể thiếu trong thiết kế, thực hiện, giám sát và đánh giá những chính sách và chương trình trong tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế và xã hội để phụ nữ và nam giới được hưởng lợi bình đẳng và không để tình trạng bất bình đẳng kéo dài.

Chuỗi lồng ghép giới (từ thấp đến cao)

Chuỗi lồng ghép giới phản ánh mức độ/kết quả khác nhau (từ thấp đến cao) mà giới được tích hợp vào một chương trình hoặc hệ thống. Đây là một công cụ chẩn đoán để kiểm tra mức độ "nhận thức về giới"

trong các chương trình và hệ thống, cũng có thể được áp dụng để xác định và đánh giá những kết quả và tác động. Một chương trình nằm ở đâu trong chuỗi này phụ thuộc vào cách thức giới có được xem xét hay không trong thiết kế, thực hiện (đúng như thiết kế), tài chính, hệ thống giám sát và đánh giá và các kết quả liên quan.

Phân biệt đối xử về giới

Các can thiệp (hệ thống) phân biệt đối xử về giới là những can thiệp cố ý hoặc vô tình lợi dụng định kiến giới để theo đuổi kết quả của chương trình và có thể củng cố sự bất bình đẳng giới.

Trung tính về giới hay mù giới

Các can thiệp hay hệ thống không cân nhắc yếu tố giới/mù giới là những can thiệp bỏ qua vai trò, chuẩn mực, quan hệ giới và cách thức mà những vai trò, chuẩn mực và mối quan hệ này có thể ảnh hưởng đến nhu cầu cụ thể của phụ nữ và nam giới. Các chính sách và chương trình không tính đến yếu tố giới thường được những người thiết kế hay thực hiện chính sách giả định là "trung tính về giới" và không nhằm cụ thể vào phụ nữ hay nam giới. Nói cách khác, các chương trình này được giả định sẽ có tác động như nhau đến phụ nữ và nam giới.

Nhạy cảm giới

Các can thiệp (hệ thống) nhạy cảm giới thừa nhận và giải quyết bất bình đẳng giới ở mức độ cần thiết để đạt được những mục tiêu của chương trình. Loại can thiệp này có thể mang lại lợi ích cụ thể cho phụ nữ nhưng không giải quyết được các nguyên nhân cơ bản gây ra bất bình đẳng giới.

Đáp ứng giới

Các can thiệp (hệ thống) đáp ứng giới là những can thiệp thừa nhận những khía cạnh giới có tính động (có thể thay đổi) và đáp ứng những nhu cầu cụ thể của phụ nữ và nam giới một cách có chủ đích. Trong các can thiệp này, giới là trung tâm để đạt được các mục tiêu phát triển đã đề ra (chứ không chỉ là phương tiện để đạt được các mục tiêu đó). Thay đổi các chuẩn mực giới, vai trò và khả năng tiếp cận các nguồn lực là một trong kết quả quan trọng của các can thiệp này. Những can thiệp này có thể hướng tới các nhóm phụ nữ/nam giới cụ thể để đạt được những mục tiêu bình đẳng giới nhất định.

(Mang tính) Chuyển đổi về giới

Các can thiệp (hệ thống) chuyển đổi về giới là những can thiệp giải quyết các nguyên nhân gốc rễ của bất bình đẳng giới và làm chuyển đổi các vai trò, chuẩn mực và quan hệ giới có hại. Bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ được thừa nhận là một mục tiêu chính và có chủ đích.

An sinh xã hội

An sinh xã hội đề cập đến một tập hợp các chính sách và chương trình nhằm ngăn ngừa hoặc bảo vệ tất cả mọi người khỏi nghèo đói, dễ bị tổn thương và bị loại trừ khỏi xã hội trong suốt cuộc đời. Các chính sách/ chương trình này đồng thời giúp con người giải quyết những rủi ro có tính lâu dài cũng như các yếu tố gây căng thẳng và cú sốc ngắn hạn có thể khiến họ rơi vào đói nghèo. Hệ thống an sinh xã hội bao gồm các chương trình không đóng góp (trợ giúp xã hội), những chương trình đóng góp (bảo hiểm xã hội) và các chính sách và chương trình về thị trường lao động và những dịch vụ chăm sóc xã hội.

Trợ giúp xã hội

Các chương trình trợ giúp xã hội là một loại hình an sinh xã hội không đóng góp thông qua những khoản trợ cấp (tiền mặt hoặc hiện vật) được thiết kế để cung cấp hỗ trợ thường xuyên và có thể dự đoán trước cho các nhóm dân cư dễ bị tổn thương. Hình thức này cũng có thể được gọi là lưới an toàn hoặc trợ cấp xã hội, ví dụ trợ cấp tiền mặt có điều kiện và không có điều kiện, chương trình hỗ trợ bữa ăn học đường cho học sinh, trợ cấp bằng hiện vật không điều kiện, lao động công ích và miễn phí/lệ phí.

Bảo hiểm xã hội

Bảo hiểm xã hội là một hình thức an sinh xã hội có đóng góp, đảm bảo sự bảo vệ bằng sự đóng góp của những người thụ hưởng. Hình thức này thường bao gồm những người lao động làm công ăn lương trong khu vực chính thức thông qua đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động nhưng thường được hỗ trợ một phần từ thuế hoặc các nguồn khác như từ Nhà nước hoặc tổ chức công cộng khác, và ở một số quốc gia còn bao gồm lao động tự chủ. Các ví dụ khác bao gồm lương hưu tuổi già có đóng góp, trợ cấp thai sản, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp có đóng góp.

Chăm sóc xã hội

Chăm sóc xã hội là một thuật ngữ được sử dụng trong bối cảnh của Việt Nam. Khái niệm này đề cập đến các dịch vụ xã hội cung cấp sự chăm sóc dựa vào cộng đồng, dựa vào quan hệ họ hàng hoặc chăm sóc tập trung cho các cá nhân (đặc biệt là trẻ em không có cha mẹ chăm sóc, người khuyết tật và người già). Chăm sóc xã hội bao gồm nhà ở và đáp ứng những nhu cầu cơ bản (như thực phẩm, quần áo, vệ sinh, v.v.). Các cơ sở tập trung cung cấp dịch vụ chăm sóc xã hội được gọi là "cơ sở bảo trợ xã hội". Trong bối cảnh Việt Nam, chăm sóc xã hội là một phần của trợ giúp xã hội.

Danh mục tài liệu tham khảo

Banati, P., Camilletti, E., Gavrilovic, M., Kapungu, R., Palermo, T., Peterman, A., và Valli, E. (2020). An sinh xã hội Đáp ứng Giới và Độ tuổi (GRASSP): Khung lý thuyết. Báo cáo hoạt động của Innocenti 2020-10. Florence: Văn phòng nghiên cứu của UNICEF - Innocenti.

Branisa, B., Klasen, S., và Ziegler, M. (2013). Bất bình đẳng giới trong các thể chế xã hội và kết quả phát triển về giới. Báo cáo Phát triển Thế giới, 45, 252-268.

Camilletti, E. (2020). An sinh xã hội và ảnh hưởng của an sinh xã hội đối với bình đẳng giới: Tổng quan tài liệu. Báo cáo hoạt động của Innocenti 2020-06. Florence: Văn phòng nghiên cứu của UNICEF - Innocenti.

Camilletti, E., Cookson, T.P., Nesbitt-Ahmed, Z., Sandoval, R., Staab, S. và Tabbush, C., (2021). Lồng ghép giới vào các chiến lược và chương trình an sinh xã hội: Bằng chứng từ 74 quốc gia có thu nhập thấp và trung bình, UNICEF Innocenti và UN Women, New York.

Gassmann, F., Timar, E., và Le, N., (2019). Rà soát Nghị định 136, tập trung vào trợ giúp xã hội cho trẻ em và đề xuất các lựa chọn chính sách để xây dựng Nghị định mới phù hợp với các mục tiêu của Đề án ĐMPT-HTTGXH, phù hợp với bối cảnh của quốc gia có thu nhập trung bình thấp, UNICEF Việt Nam, Hà Nội, 2019.

Gassmann, F., Timar, E., Vanore, M., Thu, P. M., và Trang, T. N. (2017). Đánh giá và đối thoại chính sách về phương pháp tiếp cận và cơ chế xác định mục tiêu (các sai phạm bao hàm và loại trừ) trong các chương trình trợ giúp xã hội hiện có, UNICEF Việt Nam, Hà Nội, 2017.

Gelling, L., và Munn-Giddings, C. (2011). Xem xét chuẩn mực đạo đức của nghiên cứu hành động: Những thách thức đối với các nhà nghiên cứu và hội đồng đạo đức trong nghiên cứu. *Đạo đức trong nghiên cứu*, 7(3), 100-106.

Tổng cục Thống kê (2020). Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019. Mất cân bằng giới tính khi sinh: Xu hướng, sự khác biệt và các nhân tố ảnh hưởng. Hà Nội: Nhà xuất bản tài chính.

Holmes, R., Jones, N., và Domingo, P. (2019). Các hoạt động chính trị về an sinh xã hội đáp ứng giới. Báo cáo hoạt động của ODI. London: ODI.

Holmes, R. & Jones, N. (2013) Giới và an sinh xã hội ở các nước đang phát triển: Không chỉ là các bà mẹ và mạng lưới an toàn. Bloomsbury Publishing.

ILO (2021a). Giới và thị trường lao động tại Việt Nam: Phân tích dựa trên dữ liệu Điều tra Lao động - Việc làm Việt Nam. Tóm tắt nghiên cứu. Hà Nội: ILO.

ILO (2021b). Điều chỉnh bảo hiểm xã hội theo vòng đời của phụ nữ: Đánh giá tác động giới tại Việt Nam. Hà Nội: ILO. Dữ liệu lấy từ:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_819801.pdf

Kidd, S., Abu-el-Haj, T., Khondker, B., Watson, C., và Ramkissoon, S. (2016). Trợ giúp xã hội tại Việt Nam: Xem xét và đề xuất cải cách. UNDP, Hà Nội, 2016. Dữ liệu lấy từ:

<https://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/library/poverty/social-assistance-in-viet-nam.html>

- Levy, C. (1999). Quá trình thể chế hóa giới trong chính sách và lập kế hoạch: Trang “web” thể chế hóa. Báo cáo hoạt động số 74. Đơn vị lập kế hoạch phát triển, Đại học Cao đẳng London.
- Mathers, N. (2021) Chuyển tiền mặt có thể góp phần chấm dứt tảo hôn. Tham luận chuyên đề. Trẻ em gái, không phải cô dâu, London, Anh.
- Bộ LĐTBXH, Tổng cục Thống kê và UNFPA (2020). Điều tra quốc gia về bạo lực đối với phụ nữ tại Việt Nam năm 2019. Hà Nội: Bộ LĐTBXH, TCTK và UNFPA.
- Bộ hướng dẫn đánh giá tác động chính sách của Bộ TP và USAID (2018). Hà Nội: Bộ Tư pháp.
- Sepulveda, M. C., Nyst, C., và Hautala, H. (2012). Phương pháp tiếp cận vấn đề an sinh xã hội dựa trên quyền con người. Bộ Ngoại giao Phần Lan.
- UN Women (2015). Báo cáo về tình hình an sinh xã hội đối với phụ nữ và trẻ em gái tại Việt Nam. Hà Nội: UN Women.
- UN Women (2021). Báo cáo tổng quan về bình đẳng giới ở Việt Nam. Hà Nội: UN Women.
- UN Women (Không có ngày tháng). Sổ tay hướng dẫn lồng ghép giới vì các kết quả bình đẳng giới. New York: UN Women.
- UNFPA (2021). Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2011-2020. Hà Nội: UNFPA.
- UNICEF (2017). Gói trợ cấp cho trẻ em theo hướng phổ quát: Trường hợp đầu tư cho trẻ em. Tài liệu thảo luận. Hà Nội: UNICEF Việt Nam.
- UNICEF (2020). An sinh xã hội đáp ứng giới và độ tuổi (GRASSP): Khung lý thuyết niệm. Báo cáo hoạt động của Innocenti. Florence: Văn phòng nghiên cứu của UNICEF - Innocenti.
- UNICEF và Bộ LĐTBXH (2014). Tổng kết tình hình thực hiện Quyết định 32/2010/QĐ-TTg: Về Đề án quốc gia 32 về phát triển nghề công tác xã hội. Hà Nội: UNICEF Việt Nam.
- Vanore, M., Gassmann, F., Timar, E., Tran Nhu Trang, Pham Minh Thai, và Nga Le (2017). Nâng cao hiệu quả và mức độ bao phủ của trợ giúp xã hội cho trẻ em, tập trung vào chính sách tích hợp. Hà Nội: UNICEF Việt Nam.
- Ngân hàng Thế giới (2013). Đánh giá xã hội của Việt Nam: Dự án Tăng cường hệ thống trợ giúp xã hội (SASSP). Washington D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới (2022). Kho dữ liệu của tuổi thọ trung bình từ lúc sinh theo giới tính. Dữ liệu lấy vào ngày 1/8/2022 từ <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.MA.IN>
- Các văn bản pháp luật được đưa vào nghiên cứu tài liệu:*
- Thông tư số 02/2021/TT-BLĐTBXH hướng dẫn việc thực hiện Nghị định 20/2021 (2021)
- Quyết định 23/QĐ-Ttg quy định về việc thực hiện Nghị quyết 68-NQ/CP (2021)
- Quyết định 488/QĐ-Ttg về Đề án đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội giai đoạn 2017-2025, tầm nhìn đến 2030 (2017)

- Quyết định 565/2014 về phê duyệt chương trình mục tiêu phát triển hệ thống trợ giúp xã hội giai đoạn 2016-2020 (2014)
- Nghị định 136/2013/NĐ-CP về các chính sách trợ giúp xã hội tại Việt Nam
- Nghị định 1437/2018 về phát triển trong những năm đầu đời (2018)
- Nghị định 1896/2019 về chăm sóc dinh dưỡng trong 1.000 ngày đầu đời (2019)
- Nghị định 20/2021/NĐ-CP về các chính sách trợ giúp xã hội (2021)
- Nghị định 34/2016 quy định chi tiết một số điều, biện pháp thi hành luật ban hành Văn bản quy phạm pháp luật
- Nghị định 48/2009 về các biện pháp bảo đảm bình đẳng giới (2009)
- Nghị định 86/2015 về Học phí (2015)
- Bộ luật Lao động (Luật số 45/2019/QH14) 2019
- Luật số 02/2007/QH12 về Phòng, chống bạo lực gia đình (2007)
- Luật số 102/2016/QH13 về Trẻ em (2016)
- Luật số 25/2008/QH12 về Bảo hiểm y tế (2008)
- Luật số 39/2009/QH12 về Người cao tuổi (2009)
- Luật số 58/2014/QH13 về Bảo hiểm xã hội (2014)
- Luật số 73/2006/QH11 về Bình đẳng giới (2006)
- Luật số 74/2014/QH13 về Giáo dục nghề nghiệp
- Luật số 80/2015/QH13 về Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật (2015)
- Luật Giáo dục và đào tạo nghề (2014)
- Đề án đổi mới, phát triển hệ thống trợ giúp xã hội giai đoạn 2016-2025, tầm nhìn đến 2030 (2017)
- Chiến lược quốc gia về Bình đẳng giới (CLQG BĐG) giai đoạn 2011-2020
- Chiến lược quốc gia về Bình đẳng giới (CLQG BĐG) giai đoạn 2021-2030
- Chương trình mục tiêu quốc gia về Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020 (2016)
- Nghị quyết 125/NQ-CP, Kế hoạch hành động thực hiện nghị quyết 28-NQ/TW về Cải cách chính sách bảo hiểm xã hội (2018)
- Nghị quyết 28/NQ-CP thông qua Chiến lược quốc gia về Bình đẳng giới giai đoạn 2021-2030 (2021)
- Nghị quyết 68-NQ/CP- chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do đại dịch COVID-19 (2021)

Lời cảm ơn

Báo cáo này được biên soạn bởi Nicholas Mathers, Mathilde Van Drooghenbroeck, Eszter Timár và Trần Như Trang (Văn phòng Nghiên cứu và Dự báo toàn cầu Innocenti của UNICEF), với sự hỗ trợ của Văn phòng Quốc gia UNICEF Việt Nam và Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (LĐTBXH). Nghiên cứu do Văn phòng Đối ngoại, Khố thịnh vượng chung và Phát triển (FCDO) tài trợ trong khuôn khổ Chương trình nghiên cứu An sinh xã hội đáp ứng giới và độ tuổi (GRASSP) với một quy mô lớn.

Trước tiên, nhóm tác giả gửi lời cảm ơn tới những chuyên gia cũng như các bên liên quan trong nước và quốc tế - những người đã tham gia phỏng vấn và chia sẻ thông tin, kiến thức của mình cho nghiên cứu. Chúng tôi sẽ không thể biên soạn báo cáo nếu không có sự hỗ trợ quý báu này.

Nhóm tác giả xin được gửi lời cảm ơn đến lãnh đạo Cục Bảo trợ Xã hội, thuộc Bộ LĐTBXH, đặc biệt là ông Tô Đức, ông Nguyễn Ngọc Toàn, ông Phạm Đại Đồng, ông Phạm Ngọc Dũng và bà Vũ Quỳnh Hương vì những đóng góp cho nghiên cứu. Chúng tôi xin chân thành cảm ơn các cán bộ của UNICEF Việt Nam: bà Nguyễn Thị Trang, bà Anjanette Saguisag và ông Vincenzo Vinci đã hướng dẫn, hỗ trợ trong suốt quá trình thực hiện nghiên cứu; đội ngũ biên - phiên dịch của Công ty cổ phần Tư vấn và Phát triển Sao Khuê và bà Phạm Thu Hiền về chất lượng bản dịch báo cáo.

Nhóm tác giả rất biết ơn về những ý kiến đóng góp từ những đại biểu đã tham gia Hội thảo Các bên liên quan và Hội thảo Tham vấn tổ chức vào ngày 09/09/2021 và 07/12/2022 tại Hà Nội; và những người tham dự hội thảo chia sẻ tại Văn phòng Liên hợp quốc (Brown Bag Seminar) vào ngày 08/12/2022.

Cuối cùng, xin gửi lời cảm ơn tới Dominic Richardson và Juliana Nyasha Tirivayi đã hỗ trợ và cung cấp thông tin đầu vào ở giai đoạn đầu nghiên cứu, cũng như cảm ơn Rosalind Cavaghan, Nicola Jones và Ramya Subrahmanian đã có những đánh giá và nhận xét cho báo cáo cuối cùng.

Hà Nội, Việt Nam và Florence, Italia - Tháng 9/2023.

Về chúng tôi

UNICEF có mặt ở những nơi khó khăn nhất trên thế giới để tiếp cận những trẻ em và thanh thiếu niên gặp hoàn cảnh khó khăn nhất - và bảo vệ quyền lợi của trẻ em trên khắp thế giới. Chúng tôi làm tất cả những gì có thể trên 190 quốc gia và vùng lãnh thổ để giúp trẻ em sống sót, phát triển và phát huy tiềm năng của các em từ thời thơ ấu cho đến giai đoạn thanh thiếu niên.

Và chúng tôi không bao giờ bỏ cuộc.

Innocenti - Văn phòng Nghiên cứu và Tầm nhìn Toàn cầu của UNICEF giải quyết những vấn đề hiện tại và mới nổi quan trọng nhất đối với trẻ em. Văn phòng thúc đẩy sự thay đổi thông qua nghiên cứu và dự đoán về nhiều vấn đề liên quan đến quyền trẻ em, thúc đẩy các cuộc thảo luận toàn cầu và tích cực thu hút giới trẻ tham gia vào công việc của mình.

UNICEF Innocenti trang bị cho các nhà lãnh đạo tư tưởng và người ra quyết định những bằng chứng để xây dựng một thế giới tốt đẹp và an toàn hơn cho trẻ em. Văn phòng sử dụng dữ liệu sơ cấp và thúc đẩy đại diện cho tiếng nói cho chính trẻ em và gia đình để thực hiện nghiên cứu về các vấn đề chưa được giải quyết và mới nổi. Văn phòng sử dụng các dự đoán để xây dựng chương trình nghị sự cho trẻ em, bao gồm kỹ thuật "quét đường chân trời", phân tích xu hướng và xây dựng kịch bản. Văn phòng tạo ra một thư viện đa dạng và năng động gồm các báo cáo, phân tích và tài liệu chính sách cấp cao, đồng thời cung cấp một nền tảng để thảo luận và vận động nhiều vấn đề về quyền trẻ em.

UNICEF Innocenti giải đáp những mối quan tâm nhất của mọi trẻ em.

Xuất bản bởi

UNICEF Innocenti - Văn phòng Toàn cầu về Nghiên cứu và Dự báo

Via degli Alfani, 58

50121, Florence, Italia

SĐT: (+39) 055 20 330

Email: innocenti@unicef.org

Mạng xã hội: @UNICEFInnocenti trên Facebook, Instagram, LinkedIn, YouTube, và X (Twitter)

Hợp tác với

UNICEF Việt Nam

Trích dẫn đề xuất

Nicholas Mathers, Mathilde Van Drooghenbroeck, Eszter Timár và Tran Nhu Trang, "Nghiên cứu về lồng ghép giới trong chính sách an sinh xã hội. Tìm hiểu về các quy trình, chủ thể và thể chế định hình công tác lồng ghép giới vào các cải cách chính sách trợ giúp xã hội ở Việt Nam", UNICEF Innocenti, Florence, tháng 04 năm 2024

© Quỹ nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF), tháng 04 năm 2024

Vì mọi trẻ em, câu trả lời

unicef 
vì mọi trẻ em