

Một số thách thức đối với việc lồng ghép giới vào quy trình ngân sách ở Việt Nam

Nguyễn Hữu Minh

Viện Nghiên cứu Gia đình và Giới

Phạm Thu Hiền

Trung tâm Phụ nữ trong Chính trị và Hành chính công, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

Tóm tắt: Dựa trên các tài liệu chính sách, pháp luật có liên quan; kết quả các cuộc tọa đàm, trao đổi với đại diện các bộ, ngành ở trung ương, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức quốc tế, các nhà lập pháp, các chuyên gia giới và tài chính về chủ đề lồng ghép giới vào quy trình ngân sách, bài viết phân tích một số thách thức đối với quy trình ngân sách có yếu tố giới ở Việt Nam, bao gồm những thách thức về mặt nhận thức, về khuôn khổ pháp lý, về phân tích chính sách và quá trình lập kế hoạch, cũng như quy trình lập và phân bổ ngân sách. Trên cơ sở đó bài viết nêu lên một số vấn đề cần quan tâm nhằm thúc đẩy hiệu quả lồng ghép giới vào quy trình luật pháp, chính sách ở nước ta.

Từ khóa: Giới; Lồng ghép giới; Bình đẳng giới; Ngân sách có tính yếu tố giới.

Như đã nhấn mạnh trong một bài viết trước, trong mấy thập kỷ vừa qua Việt Nam đã đạt được những thành tựu quan trọng về bình đẳng giới, từ đó đã tạo ra những tiền đề thuận lợi cho việc lồng ghép giới vào trong các vấn đề ngân sách (hay còn có thể gọi là quy trình ngân sách có tính đến

yếu tố giới)⁽¹⁾. Tuy nhiên, việc thực hiện lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng pháp luật, quy trình ngân sách cũng như trong các chương trình, dự án còn nhiều hạn chế do gặp nhiều khó khăn, thách thức. Dựa trên phân tích các tài liệu chính sách, pháp luật có liên quan; kết quả các cuộc tọa đàm, trao đổi với đại diện các bộ, ngành ở trung ương, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức quốc tế, các nhà lập pháp, các chuyên gia giới và tài chính về chủ đề này, trong khuôn khổ chương trình hợp tác giữa Trung tâm Phụ nữ trong Chính trị và Hành chính công thuộc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh và Cơ quan Phụ nữ Liên hiệp quốc (UNWomen) tại Việt Nam, bài viết phân tích một số những thách thức đối với quy trình ngân sách có yếu tố giới ở Việt Nam, từ đó làm cơ sở cho việc thúc đẩy hiệu quả lồng ghép giới vào quy trình luật pháp, chính sách ở Việt Nam.

1. Thách thức về mặt nhận thức

Để thực hiện có hiệu quả việc lồng ghép giới vào quy trình ngân sách hay quy trình ngân sách có tính đến yếu tố giới, thì điều căn bản đầu tiên là cần hiểu đúng về khái niệm và nội hàm của nó. Khái niệm này được hiểu như sau: “Ngân sách có tính đến yếu tố giới là quá trình lập kế hoạch và lập ngân sách của Chính phủ nhằm thúc đẩy bình đẳng giới và thực thi các quyền của phụ nữ. Quá trình đó đòi hỏi xác định và phản ánh các can thiệp cần thiết để giải quyết vấn đề giới trong chính sách, kế hoạch và ngân sách của ngành/lĩnh vực và của Chính phủ. Ngân sách có tính đến yếu tố giới cũng nhằm phân tích tác động khác biệt về giới trong chính sách thu và phân bổ nguồn lực trong nước và nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)”⁽²⁾.

Tuy nhiên, trong thực tế có những cách hiểu rất khác nhau về khái niệm này. Cách hiểu phổ biến nhất đó là ngân sách dành cho các hoạt động của Ban Vì sự tiến bộ phụ nữ và các hoạt động cụ thể về bình đẳng giới (ví dụ tập huấn, hội thảo về giới, hoạt động liên quan đến công tác cán bộ nữ...) là ngân sách có tính đến yếu tố giới. Trong khi một khoản ngân sách dành riêng cho các hoạt động này là cần thiết thì đó mới chỉ là một phần kinh phí chiếm tỷ lệ rất nhỏ trong tổng số ngân sách của một bộ/ngành, địa phương hay quốc gia. Quan trọng hơn, dòng ngân sách này chỉ phục vụ trực tiếp cho một số hoạt động có thể tác động đến quan hệ giới ở một địa phương hay một ngành. Quan niệm này sẽ khiến các nhà quản lý bỏ qua, hay ít quan tâm đến việc giải quyết các vấn đề giới khác có thể nảy sinh tại đơn vị hay địa phương đó.

Cũng chính từ quan niệm có một dòng ngân sách dành riêng giải quyết vấn đề giới nên một số người thường hình dung ngân sách có tính đến yếu

tổ giới là một con số cụ thể nào đó, gắn với các hoạt động chuyên biệt dành cho giải quyết mối quan hệ giới đang tồn tại. Một số câu hỏi thường được đặt ra trong các cuộc thảo luận là: Ngân sách có tính đến yếu tố giới là bao nhiêu? (ví dụ bao nhiêu % trong tổng số ngân sách?), con số này được hạch toán như thế nào? có cách nào để bóc tách các con số này không?... Có thể thấy đây là những cách hiểu khá phổ biến hiện nay.

Một khía cạnh khác về mặt nhận thức là nhiều người không thấy được lợi ích thực sự của việc xây dựng ngân sách có tính đến yếu tố giới. Nói cách khác, vì sao cần có ngân sách có tính đến yếu tố giới? Lợi ích tổng thể, lợi ích về kinh tế của việc xây dựng ngân sách có tính đến yếu tố giới là gì? Đây là những câu hỏi khá phổ biến mà nhiều người đặt ra, nhất là đối với các nhà kinh tế, tài chính. Một số người lại cho rằng khi xây dựng ngân sách không cần phải quan tâm đến vấn đề giới vì thực hiện bất kỳ hoạt động nào cũng đã bao hàm phục vụ chung cho cả nam và nữ. Ngoài ra, vẫn tồn tại một quan niệm sai lệch cho rằng giới là vấn đề xã hội, không liên quan gì đến vấn đề ngân sách là một vấn đề tài chính đơn thuần. Những người có quan niệm này không hiểu rằng ngân sách có tính đến yếu tố giới chính là một công cụ chính sách quan trọng để thực hiện mục tiêu bình đẳng giới.

Nhận thức sai lệch về những vấn đề nêu trên đã làm cho quá trình triển khai lồng ghép giới vào quy trình ngân sách gặp khó khăn. Một số nguyên nhân dẫn đến sự hiểu sai lệch về ngân sách có tính đến yếu tố giới là: Thứ nhất, thiếu những nghiên cứu và số liệu có tính thuyết phục về vai trò của việc lồng ghép giới vào dự toán ngân sách, về lợi ích của việc lập ngân sách có tính đến yếu tố giới. Thứ hai, thiếu bộ công cụ hướng dẫn về việc lồng ghép giới trong ngân sách và quy trình ngân sách, bản thân Bộ Tài chính cũng không có các tài liệu hướng dẫn đánh giá tác động của ngân sách từ góc độ giới. Thứ ba, việc sử dụng khá phổ biến thuật ngữ “Ngân sách giới” như hiện nay cũng đã góp phần vào cách hiểu chưa đúng về vấn đề này vì dễ dẫn đến suy nghĩ là có một dòng ngân sách riêng cho vấn đề giới.

Để tạo nên một nhận thức chung đúng đắn về việc xây dựng ngân sách có tính đến yếu tố giới rất cần những nghiên cứu chuyên sâu cung cấp các bằng chứng thuyết phục về các lợi ích này, phát triển tài liệu và hướng dẫn về lồng ghép giới trong quy trình ngân sách. Đồng thời, nâng cao năng lực cho các cơ quan chủ chốt của Chính phủ trong lĩnh vực này và xây dựng đội ngũ chuyên gia am hiểu sâu về lồng ghép giới trong quy trình ngân sách là hết sức cần thiết.

2. Thách thức về mặt khung pháp lý

Phân tích về việc ngân sách có tính đến yếu tố giới được quy định như thế nào trong khung luật pháp và chính sách bao gồm khung luật pháp liên quan đến lập và phân bổ ngân sách và khung luật pháp về bình đẳng giới có ý nghĩa rất quan trọng. Đây chính là cơ sở cho việc lập kế hoạch và giám sát quá trình thực hiện bình đẳng giới. Thực tế cho thấy rằng khung pháp lý về vấn đề này chưa thực sự tạo thuận lợi cho việc lồng ghép giới vào quy trình ngân sách.

a) Các văn bản quy định về lập và phân bổ ngân sách

Quy trình lập và phân bổ ngân sách được thực hiện dựa trên các quy định sau đây:

Luật Ngân sách nhà nước số 01/2002/QH11 ngày 16/12/2002;

Nghị quyết số 387/2003/NQ-UBTVQH11 ngày 17/03/2003;

Nghị định số 60/2003/NĐ-CP ngày 06/06/2003 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Ngân sách nhà nước (NSNN);

Nghị định 73/2003/NĐ-CP ngày 23/06/2003 của Chính phủ về quy chế xem xét, quyết định dự toán và phân bổ ngân sách địa phương, phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương;

Các quyết định của Thủ tướng Chính phủ về nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ chi đầu tư phát triển bằng nguồn NSNN và định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên và các văn bản hướng dẫn của Bộ Tài chính.

Tuy nhiên, không có yêu cầu nào về lồng ghép giới cũng như không có hướng dẫn về các khía cạnh giới cần được quan tâm trong quá trình thực thi các văn bản này, không có đánh giá nguồn lực để thực hiện lồng ghép giới vào luật, v.v. Ví dụ, hàng năm, vào khoảng tháng 5-6, Bộ Tài chính ban hành thông tư hướng dẫn lập dự toán ngân sách nhà nước cho năm sau, trong đó, nêu rõ các nhiệm vụ ưu tiên chi từ ngân sách. Tuy nhiên, các thông tư đó chưa cụ thể hóa các yêu cầu của bình đẳng giới trong thu và chi ngân sách mà chỉ nêu ra yêu cầu chung là căn cứ mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, v.v. (xem Hộp 1 về Hướng dẫn xây dựng dự toán ngân sách nhà nước năm 2015). Thiếu những nguyên tắc cơ bản yêu cầu quan tâm đến vấn đề giới trong xây dựng ngân sách thì rất khó để triển khai các hoạt động thực tiễn về vấn đề giới, nhất là trong bối cảnh nhận thức về bình đẳng giới chưa thực sự được quán triệt trong các tổ chức, cá

Hộp 1. Thông tư hướng dẫn xây dựng dự toán ngân sách nhà nước năm 2015

Theo Thông tư số 84/2014/TT-BTC, ngày 27/6/2014 thì công tác xây dựng dự toán ngân sách nhà nước (NSNN) năm 2015 cần tuân thủ các yêu cầu sau:

- Các bộ, cơ quan trung ương và các địa phương căn cứ mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội năm 2015, bám sát các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2015 của ngành, lĩnh vực và địa phương cùng với yêu cầu chỉ tiêu công chặt chẽ để xây dựng dự toán NSNN năm 2015 sát với nhiệm vụ, hoạt động trọng tâm của cơ quan, đơn vị; đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách hiện hành, trong đó chủ động sắp xếp thứ tự các nhiệm vụ chi ưu tiên theo mức độ cấp thiết để chủ động điều hành, cắt giảm trong trường hợp cần thiết.

- Thực hiện tiết kiệm chi đầu tư phát triển ngay từ khâu bố trí dự toán gắn với cơ chế quản lý, cân đối theo kế hoạch trung hạn. Rà soát, lồng ghép các chế độ, chính sách, nhiệm vụ chi thường xuyên tránh chồng chéo, lãng phí.

- Lập dự toán NSNN đảm bảo thời gian quy định của Luật NSNN; thuyết minh về cơ sở pháp lý, chi tiết tính toán và giải trình cụ thể.

nhân quản lý nguồn ngân sách nhà nước.

Tương tự như vậy đối với Quyết định 60/2010/QĐ-TTg về Ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển bằng nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2011-2015 quy định mức chi tiêu, đầu tư theo tiêu chí về dân số, dân tộc, trình độ phát triển, diện tích, đơn vị hành chính... Chẳng hạn, dựa vào tiêu chí dân số trong độ tuổi đến trường để chi cho đào tạo. Như vậy, giới không được đề cập trong phân bổ ngân sách (xem Hộp 2).

Đối với Luật Ngân sách nhà nước (2002) hiện nay đang trong quá trình sửa đổi. Dự thảo Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi) trình Quốc hội xem xét trong kỳ họp tháng 11/2014 không đề cập đến giới và ngân sách có tính đến yếu tố giới.

Báo cáo nghiên cứu: *Luật Ngân sách năm 2002 với các vấn đề minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia và công bằng xã hội*⁽³⁾ đã nhấn

Hộp 2. Các tiêu chí phân bổ vốn ngân sách

Các tiêu chí phân bổ vốn đầu tư phát triển trong cân đối (không bao gồm đầu tư từ thu sử dụng đất) cho các địa phương gồm 5 nhóm sau đây:

- *Tiêu chí dân số, gồm: số dân trung bình và số người dân tộc thiểu số của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.*
- *Tiêu chí về trình độ phát triển, gồm: tỷ lệ hộ nghèo, số thu nội địa (không bao gồm số thu sử dụng đất) và tỷ lệ điều tiết về ngân sách trung ương.*
- *Tiêu chí diện tích, gồm: diện tích đất tự nhiên của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và tỷ lệ diện tích đất trồng lúa trên tổng diện tích đất tự nhiên.*
- *Tiêu chí về đơn vị hành chính cấp huyện: bao gồm tiêu chí số đơn vị hành chính cấp huyện; số huyện miền núi; vùng cao, hải đảo; biên giới đất liền của từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.*
- *Các tiêu chí bổ sung, bao gồm: Tiêu chí thành phố đặc biệt, Tiêu chí các thành phố trực thuộc Trung ương; Tiêu chí các tỉnh, thành phố thuộc vùng kinh tế trọng điểm, các trung tâm phát triển của vùng và tiểu vùng; Tiêu chí đô thị loại 1, loại 2, loại 3.*

(Nguồn: Các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển bằng nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2011-2015, Ban hành kèm theo Quyết định số 60/2010/QĐ-TTg ngày 30 tháng 9 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ).

mạnh rằng Chính phủ Việt Nam quan tâm đặc biệt đến vấn đề bình đẳng giới, thông qua Hiến pháp 2013 và nhiều chính sách và chương trình của Chính phủ đầu tư vào chỉ tiêu công. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có một phân tích toàn diện về các tác động của chính sách để đưa ra hướng dẫn cho quá trình ra quyết định về ngân sách.

b) Các văn bản quy định về bình đẳng giới

Luật Bình đẳng giới không đề cập đến ngân sách có tính đến yếu tố giới mà chỉ quy định về tài chính cho các hoạt động cụ thể và trực tiếp về bình

đẳng giới. Luật Bình đẳng giới mang tính chất luật khung, nên việc triển khai thực hiện các nội dung cụ thể đang gặp nhiều khó khăn. Việc triển khai quy định lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trên thực tế còn chưa đạt hiệu quả như mong muốn. Đồng thời, việc đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật tới nam giới và phụ nữ chưa được coi trọng. Trách nhiệm giải trình trong việc thực hiện pháp luật về bình đẳng giới chưa được đề cao.

Chỉ thị số 10/2007/CT-TTg (3/5/2007) của Thủ tướng Chính phủ về triển khai thực hiện Luật Bình đẳng giới, Nghị định số 70/2008/NĐ-CP (4/6/2008) quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bình đẳng giới, Nghị định số 48/2009/NĐ-CP (19/5/2009) về Quy định về các biện pháp bảo đảm bình đẳng giới cũng không đề cập đến vấn đề ngân sách có tính đến yếu tố giới⁽⁴⁾. Ngoài ra, trong Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới cũng không nêu khái niệm về quy trình ngân sách có tính đến yếu tố giới.

Như vậy, có thể thấy, nguyên tắc cơ bản về lồng ghép giới vào các văn bản, quy định pháp luật liên quan đến quy trình ngân sách chưa được thiết lập. Điều đó cho thấy sự cần thiết phải thực hiện những đổi mới về luật pháp, khung chính sách thúc đẩy việc xây dựng ngân sách có tính đến yếu tố giới, nhất là vào thời điểm của quá trình sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước (2014-2015) và Luật Bình đẳng giới (2015-2016). Đây cũng chính là cơ hội để Bộ Tài chính cùng các cơ quan có liên quan làm việc cùng nhau trong việc xem xét lồng ghép giới vào các hướng dẫn lập ngân sách.

3. Thách thức về mặt phân tích chính sách và quá trình lập kế hoạch

Phân tích chính sách và lập kế hoạch cho các chương trình, dự án/chính sách là các bước quan trọng trước, trong và sau khi tiến hành quy trình ngân sách. Tuy nhiên, liệu các quy trình này có tính đến yếu tố giới ngay từ giai đoạn đầu hay không? Thực tiễn ở Việt Nam cho thấy, một trong những nguyên nhân dẫn đến hạn chế chất lượng lồng ghép giới trong các văn bản pháp luật là thiếu nguồn thông tin và phân tích giới để xác định các vấn đề giới cần giải quyết.

Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân tỉnh/thành phố về lồng ghép giới trong xây dựng và thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương được quy định trong nghị định 70/2008/NĐ-CP. Tuy nhiên, chưa có cơ chế để giám sát quá trình này. Chính vì vậy, mà phân tích giới dường như bị bỏ qua trong quá trình lập kế hoạch. Việc lập kế hoạch chủ yếu dựa trên các số liệu không đầy đủ, tất cả các bộ/ngành có xây dựng chiến lược phát triển nhưng hầu như không có các phân tích giới ở cấp

độ ngành/lĩnh vực.

Ngoài ra, còn nhiều vấn đề giới chưa được quan tâm đến trong các chính sách hoặc quan tâm chưa đầy đủ, nhất là trong quá trình phân tích chính sách, do vậy hạn chế hiệu quả của việc lồng ghép giới vào quá trình xây dựng ngân sách. Chẳng hạn, phần lớn chương trình đào tạo nghề cho phụ nữ là các khóa ngắn hạn và tập trung vào những nghề truyền thống của phụ nữ như may mặc, cắt tóc, gội đầu, v.v. Những nghề này thường cho thu nhập thấp, khiến cho phụ nữ vẫn bị yếu thế so với nam giới trong các cơ hội tiếp cận thị trường lao động. Sự khác biệt giữa nam và nữ về cơ hội tiếp cận đào tạo chuyên môn kỹ thuật trong công việc vẫn còn lớn (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, 2014). Như vậy, trong nguồn ngân sách về đào tạo nghề cần quan tâm đến vấn đề này để khắc phục tình trạng bất bình đẳng giới trong cơ hội tiếp cận thị trường lao động. Một ví dụ khác liên quan đến bạo lực trên cơ sở giới. Thách thức chính trong thực thi chính sách về phòng, chống bạo lực giới là chưa có cơ chế điều phối quốc gia về phòng chống bạo lực giới, hạn chế kinh phí, các mô hình can thiệp chủ yếu ở dạng thí điểm, chưa có điều kiện để nhân rộng, thiếu những dữ liệu khoa học về phạm vi, quy mô và các hình thức biểu hiện của bạo lực giới (Trần Tuyết Ánh, Nguyễn Hữu Minh và Hoa Hữu Vân, 2013). Tất cả những nội dung này cần được nghiên cứu và cân nhắc trong quá trình phân tích chính sách và xây dựng ngân sách hàng năm.

Trong lĩnh vực an sinh xã hội, trong khi ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy có sự khác biệt giới trong các nhóm dễ bị tổn thương ở Việt Nam thì sự bất bình đẳng giới dường như lại không được chú trọng trong các chính sách và các chương trình an sinh xã hội nói chung của quốc gia và Chương trình Mục tiêu Quốc gia về giảm nghèo nói riêng. Ví dụ, những khía cạnh giới của việc phát triển vốn con người và các cơ hội tăng thu nhập hầu như không được nhìn nhận (ODI và IFGS, 2010).

Việt Nam đã và đang thực hiện nhiều chương trình giảm nghèo như Chương trình Mục tiêu Quốc gia về giảm nghèo, Chương trình 135 về cải thiện cơ sở hạ tầng ở các cộng đồng dân tộc thiểu số; chương trình cho vay vốn... Tuy nhiên, nhìn chung hầu như không có các phân tích và đánh giá tác động của các chương trình này của Chính phủ từ góc độ về giới. Do vậy, khó có thể biết được hiệu quả thực chất của việc đầu tư này đã thúc đẩy bình đẳng giới ở mức độ nào.

Một hạn chế rất rõ ràng khác nữa là việc tổ chức giám sát thực hiện quy trình ngân sách có tính đến yếu tố giới còn chưa hệ thống và chặt chẽ ngay

tại cơ quan ban hành pháp luật là Quốc hội. Điều đó thể hiện qua một số ví dụ sau:

- *Các báo cáo thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội* đối với các Báo cáo của Chính phủ, của các cơ quan của Chính phủ liên quan đến ngân sách nhà nước như Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước hàng năm và quyết toán ngân sách nhà nước từ trước đến nay chưa bao giờ đề cập các vấn đề liên quan đến lồng ghép giới ở bất kỳ công đoạn nào của quy trình ngân sách nhà nước (Trịnh Tiến Dũng, 2014).

- *Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội* về Báo cáo của Chính phủ về việc thực hiện các mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới năm 2013 (ngày 16/5/2014) đề cập rất đậm nét về tình hình thực hiện các mục tiêu bình đẳng giới và đưa ra các kiến nghị thúc đẩy bình đẳng giới nhưng cũng chưa đề cập về sự cần thiết phải lồng ghép vấn đề bình đẳng giới vào quy trình ngân sách nhà nước như là biện pháp căn bản để làm cho việc thực hiện mục tiêu bình đẳng giới cơ bản, vững chắc và lâu bền (Trịnh Tiến Dũng, 2014).

- *Báo cáo tổng kết hoạt động của Quốc hội Nhiệm kỳ XII* và đề xuất phương hướng, nhiệm vụ cho Nhiệm kỳ XIII cũng không đề cập vấn đề bình đẳng giới trong quy trình ngân sách nhà nước (Trịnh Tiến Dũng và cộng sự, 2011).

Năm 2013, UN Women Việt Nam đã hỗ trợ cho Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội triển khai nghiên cứu và xây dựng báo cáo quốc gia “An sinh xã hội cho phụ nữ và trẻ em gái ở Việt Nam” cung cấp thông tin và khuyến nghị cho các nhà làm chính sách. Có thể thấy, các nghiên cứu/phân tích chính sách từ góc độ giới kiểu này ở Việt Nam còn ít.

Như vậy, nhìn chung quá trình lập kế hoạch và phân tích chính sách từ góc độ về giới đang gặp phải một số khó khăn như sau: (i) Thiếu các phân tích giới, số liệu tách biệt giới làm cơ sở đầu vào cho việc lập kế hoạch và xây dựng chính sách; (ii) ngay cả khi có những phân tích giới (quy mô nhỏ ở cấp dự án) thì dường như kết quả này không được sử dụng cho quá trình lập kế hoạch. Điều này dẫn đến một thực tế là việc hoạch định chính sách nói chung chưa được sự hỗ trợ hiệu quả của các bằng chứng nghiên cứu khoa học. Hiện tại, cũng chưa có những đánh giá về tác động của những khoản kinh phí dành cho các chương trình quốc gia về bình đẳng giới, cũng như chưa có những đánh giá về hiệu quả kinh phí bỏ ra cho các hoạt động về bình đẳng giới thông qua các ban vì sự tiến bộ phụ nữ. Đó là chưa

kể đến những đánh giá hiệu quả đầu tư khác ngoài các hoạt động kể trên, ví dụ việc đánh giá thuế tác động như thế nào đến bình đẳng giới chưa được thực hiện. Nếu chúng ta không xác định được các hoạt động hay chính sách cụ thể có tác động như thế nào đến nam giới hay phụ nữ thì không thể có sự phân bổ ngân sách phù hợp để điều chỉnh hoạt động.

Một trong những lý do khiến cho nhiều người còn nghi ngờ hiệu quả của việc lồng ghép giới vào quy trình xây dựng ngân sách chính là do còn thiếu các phân tích giới và đánh giá tác động chính sách từ góc độ giới.

4. Thách thức về quy trình lập và phân bổ ngân sách

Giới chưa được xem xét trong các khâu của quy trình ngân sách

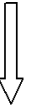
Quy trình ngân sách ở Việt Nam bao gồm 3 giai đoạn: (i) Lập dự toán ngân sách; (ii) Chấp hành ngân sách và (iii) Quyết toán ngân sách. Như đã trình bày ở trên, do thiếu các phân tích giới và lồng ghép giới trong lập kế hoạch và phân tích/đánh giá chính sách, nên tất yếu dẫn đến thực tế là vấn đề giới hầu như chưa được xem xét trong các công đoạn của quy trình ngân sách. Có thể xem tóm tắt về mối quan hệ giữa phân tích chính sách, lập kế hoạch và quy trình ngân sách trong Bảng 1.

Theo cách làm truyền thống cho đến nay, ở cả 3 khâu, rất ít quan tâm đến việc phân tích làm rõ tác động của ngân sách nhà nước trong niên độ ngân sách tới đời sống của các nhóm dân cư, trong đó có nam và nữ (Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội, 2007). Bộ Tài chính thường có đánh giá tác động nhưng mang tính tổng thể từ góc độ kinh tế vĩ mô, ví dụ tài chính doanh nghiệp, thu nhập... nhưng chưa có đánh giá tác động về giới⁽⁵⁾. Theo kinh nghiệm quốc tế, đánh giá/phân tích tác động của ngân sách từ góc độ giới cần phân tích tác động trong chi tiêu ngân sách, tác động trong thu ngân sách (thuế, phí) và phân tích đối tượng hưởng thụ ngân sách (các nhóm xã hội khác nhau trong đó có nam, nữ).

Quy trình ngân sách và một số vấn đề đặt ra

Việt Nam là một trong số ít quốc gia có hệ thống ngân sách lồng ghép (nested) với 4 cấp ngân sách (Trung ương, tỉnh, huyện và xã). Ngân sách cấp dưới là bộ phận của ngân sách cấp trên và ngân sách cấp trên cân đối cho ngân sách cấp dưới. Mô hình ngân sách lồng ghép có nhược điểm: Hạn chế tính độc lập của cấp ngân sách cấp dưới; Phức tạp trong xây dựng dự toán, phân bổ, quyết toán ngân sách; Thời gian xây dựng dự toán ngân sách tương đối dài, nhưng thời gian dành cho mỗi cấp ngân sách trong lập dự toán lại ngắn, phụ thuộc lẫn nhau⁽⁶⁾. Mặt khác, tính gắn kết giữa việc

Bảng 1. Mối quan hệ giữa phân tích chính sách, lập kế hoạch và quy trình ngân sách

Phân tích chính sách	Lập kế hoạch	Quy trình ngân sách
		
Mối quan hệ lý thuyết		
Phát hiện được những vấn đề của chính sách và nhu cầu đối với chính sách.	Dựa trên kết quả của phân tích chính sách làm đầu vào cho quá trình lập kế hoạch.	1. Khâu dự toán ngân sách: xác định các nhiệm vụ chi ưu tiên; đảm bảo đủ nguồn lực cần thiết và kịp thời.
Nhận biết được hiệu quả, đánh giá mức độ hiệu lực của chính sách.	Kết quả của đánh giá chính sách đưa ra các gợi ý và lựa chọn việc điều chỉnh kế hoạch.	2. Khâu chấp hành ngân sách: đảm bảo việc chi tiêu theo đúng các ưu tiên đã được thống nhất.
Đề xuất điều chỉnh chính sách hoặc ban hành chính sách mới.		3. Khâu quyết toán và hậu quyết toán: Đánh giá hiệu quả và tác động của chi tiêu ngân sách đến người dân/các nhóm đối tượng.
		
Mối quan hệ hiện tại		
Các phân tích chính sách không chú trọng đến phân tích giới. Không có/thiếu các số liệu tách biệt giới tính, thiếu các bằng chứng khoa học.	Lồng ghép giới hầu như không được xem xét trong quá trình lập kế hoạch. Không xác định được các vấn đề giới cụ thể để giải quyết => lập kế hoạch không mang tính nhạy cảm giới.	Lồng ghép giới chưa được xem xét ở các khâu của quy trình ngân sách.

Nguồn: Vũ Cao Đàm, 2011.

xây dựng dự toán trong quy trình ngân sách với các định hướng ưu tiên về phát triển kinh tế - xã hội chưa cao. Hệ thống ngân sách lồng ghép tạo ra sự chồng lấn về chức năng giữa một số cơ quan trong quy trình ngân sách, gây khó khăn trong việc thúc đẩy thực hiện trách nhiệm giải trình tài khóa.

Đặc điểm của quy trình ngân sách của Việt Nam là: a) việc xây dựng

và lập dự toán chủ yếu được dựa trên quản lý yếu tố đầu vào; b) Khung thời gian của ngân sách chỉ là một năm trong khi hầu hết các nhiệm vụ chi đều không thể hoàn thành trong vòng một năm mà cần một khoảng thời gian dài hơn (3-5 năm), thường được gọi là trung hạn; c) Khâu phân tích chính sách (từ góc độ giới) trước, trong và sau khi lập dự toán và quyết toán chưa được quan tâm thực hiện.

Các nước hiện đã làm khung chi tiêu trung hạn nhưng Việt Nam còn làm hàng năm. Trong khi các tác động về giới thường chỉ có thể nhận biết được sau một vài năm, vì vậy, khó có thể đánh giá được tính hiệu quả của việc lồng ghép giới nếu áp dụng quy trình lập ngân sách hàng năm. Thời gian cho việc lập ngân sách hàng năm là rất ngắn và gấp gáp nên khó khăn cho việc tiến hành các phân tích chính sách và phân tích giới - làm cơ sở đầu vào cho quá trình lập ngân sách.

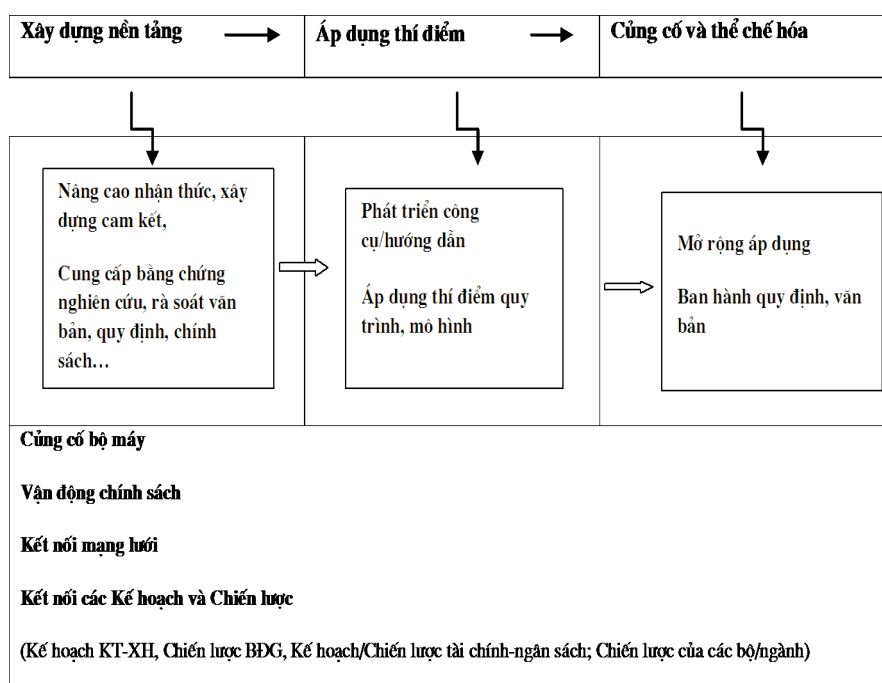
Khung chi tiêu trung hạn (3 năm) mới làm thí điểm ở một số bộ nhưng đã dừng lại, vì điều này chưa được quy định trong Luật Ngân sách nhà nước. Không có Kế hoạch tài chính - ngân sách trung hạn làm hạn chế tính dự báo của NSNN và hạn chế tính chủ động của các bộ, ngành, địa phương trong việc xây dựng kế hoạch và bố trí nguồn lực gắn với các định hướng ưu tiên về chính sách trong khuôn khổ trung hạn. Chưa có tầm nhìn trung hạn trong lập kế hoạch tài khóa, chính sách chi tiêu và lập ngân sách (ví dụ, mối quan hệ giữa ngân sách đầu tư và ngân sách thường xuyên; phân bổ ngân sách theo lĩnh vực...), do vậy, việc thực hiện ngân sách để thúc đẩy các mục tiêu về bình đẳng giới cũng khó khăn hơn (Trương Bá Tuấn, 2014). Việc lập, phân bổ và quản lý ngân sách chưa có tiêu chí đánh giá và giám sát kết quả thực hiện các yêu cầu về thúc đẩy bình đẳng giới. Việt Nam đã có các Đánh giá việc thực hiện quản lý tài chính công/chi tiêu công với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới năm 2004 và 2013. Tuy nhiên, những đánh giá chi tiêu công này không đề cập đến các khía cạnh giới. Hiện tại ở Việt Nam, không có quy định đánh giá về chi tiêu công, và do vậy cũng không có đánh giá chi tiêu công từ góc độ về giới⁽⁷⁾.

Phân tích trên cho thấy, mặc dù khung luật pháp và chính sách nêu khá toàn diện các khía cạnh về bình đẳng giới, tuy nhiên, vấn đề lồng ghép giới chưa được chính thức hoá ở bất kỳ giai đoạn nào của quy trình ngân sách nhà nước.

5. Một số vấn đề cần quan tâm về lộ trình thực hiện ngân sách có tính đến yếu tố giới ở Việt Nam

Lồng ghép giới vào tất cả các công đoạn của quy trình ngân sách nhà nước là mục tiêu quan trọng, tuy nhiên, về phương pháp luận, cần thực hiện những bước đi chắc chắn, đồng thời thực hiện chiến lược huy động sức mạnh tổng hợp và sự đồng thuận của các cơ quan, tổ chức trong nước, các tổ chức quốc tế và các nhà tài trợ trong vấn đề này. Lý do cần thực hiện từng bước vững chắc là vì ngân sách có tính đến yếu tố giới là một vấn đề khó và mới ở Việt Nam. Việc thực hiện ngân sách có tính đến yếu tố giới đi liền với những thay đổi về khung luật pháp, chính sách, quy trình ngân sách cũng như những thay đổi mang tính thể chế như minh bạch, trách nhiệm giải trình, có sự tham gia dân chủ của người dân vào quá trình lập và phân bổ ngân sách. Ngoài ra, để có thể xây dựng ngân sách có tính đến yếu tố giới cần có những phân tích giới mang tính khoa học. Việc đáp ứng tất cả những yêu cầu này đòi hỏi thời gian và công sức. Với cách tiếp cận

Phương pháp và tiếp cận vấn đề



“tích lũy từng sự thay đổi nhỏ góp phần tạo nên sự thay đổi đáng kể”, nhóm nghiên cứu đề xuất lộ trình như sau:

Lộ trình nêu trên có thể thực hiện theo nhiều giai đoạn, trong đó giai đoạn trước sẽ hoàn thành những nhiệm vụ nền tảng làm cơ sở để thực hiện giai đoạn sau. Trong hai năm tới có thể quan tâm trước hết đến những nhiệm vụ chủ yếu sau: i) Nâng cao nhận thức và xây dựng sự cam kết; ii) Cung cấp bằng chứng thông qua các nghiên cứu; iii) Hỗ trợ khung pháp lý hướng tới ngân sách có yếu tố giới; iv) Xây dựng ngân hàng dữ liệu về kinh tế-xã hội có phân tách theo giới tính; v) Phát triển tài liệu, công cụ hướng dẫn quy trình ngân sách có tính đến yếu tố giới; vi) Xây dựng nền tảng hoạt động cho quy trình ngân sách có tính đến yếu tố giới đối với giai đoạn 2016-2020.

Trên cơ sở đó, trong những năm tiếp theo sẽ tiến hành thí điểm việc lồng ghép giới vào quy trình ngân sách đã có; củng cố bộ máy, vận động chính sách, thể chế và quy định; Tổ chức đánh giá định kỳ tác động của ngân sách nhà nước và tác động của các chính sách đối với việc thực hiện bình đẳng giới; Quy định về lồng ghép giới vào quy trình xây dựng ngân sách; Nâng cao chất lượng xây dựng Kế hoạch hành động về bình đẳng giới ở mỗi địa phương, mỗi ngành. Xây dựng và hoàn thiện Kế hoạch hành động về bình đẳng giới chính là cơ sở quan trọng để lập ngân sách nhà nước có tính đến yếu tố giới. ■

Chú thích

⁽¹⁾ Xin xem bài viết của cùng tác giả được đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Gia đình và Giới, số 2-2015.

⁽²⁾ <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2010/1/evaluation-report-unifem-s-work-on-gender-responsive-budgeting>

⁽³⁾ Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội, *Dự án Tăng cường năng lực giám sát ngân sách của các cơ quan dân cử Việt Nam* (2013-2015), với sự hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính của UNDP 2014, Báo cáo: Luật Ngân sách năm 2002 với các vấn đề minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia và công bằng xã hội, Tài liệu thảo luận, chuẩn bị cho Dự án Tăng cường năng lực giám sát ngân sách của các cơ quan dân cử Việt Nam. Tháng 10/2014. Bản thảo ngày 7 /4/2014 (Bản tiếng Anh).

⁽⁴⁾ Ngoại trừ Nghị định số 48/2009/NĐ-CP (19/5/2009) chỉ có quy định ưu đãi về thuế và tài chính cho doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động nữ; (b) các quy định hỗ trợ tín dụng khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư cho lao động nữ khu vực nông thôn (Điều 16, khoản 2); Quy định hỗ trợ bằng tiền mặt, tạo điều kiện

về nơi ở, nơi gửi trẻ, trường mầm non khi nữ cán bộ, công chức, viên chức mang theo con đến cơ sở đào tạo, bồi dưỡng (Điều 18, khoản 2). Tuy nhiên, các quy định này hướng vào việc giải quyết các vấn đề cụ thể về phụ nữ, nên chưa thể phản ánh đầy đủ ngân sách có tính đến yếu tố giới.

⁽⁵⁾ Phòng vấn các chuyên gia về Tài chính.

⁽⁶⁾ Trước ngày 31/5: Thủ tướng Chính phủ ra chỉ thị về xây dựng dự toán NSNN. Trước ngày 10/6: Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư ra thông tư hướng dẫn và thông báo số kiểm tra; các bộ, cơ quan TW và UBND các tỉnh hướng dẫn đơn vị cấp dưới lập dự toán. Chậm nhất ngày 20/7: Các bộ, cơ quan TW, các địa phương gửi dự toán về Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

⁽⁷⁾ Hiện tại ở Việt Nam không có cơ chế đánh giá về chi tiêu công cho dù một số kết quả chính thực hiện chi tiêu công vẫn được Quốc hội thảo luận trong các kỳ họp thường niên.

Tài liệu trích dẫn

- Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội. 2014. Báo cáo Rà soát và kiểm điểm 20 năm Việt Nam thực hiện Cương lĩnh hành động Bắc Kinh và kết quả của phiên họp đặc biệt lần 23 Đại hội đồng Liên hiệp quốc tại Việt Nam (Bản thảo 8, tháng 10/2014).
- ODI và IFGS. 2010. Chương trình giảm nghèo hàng đầu ở Việt Nam qua lăng kính giới. Báo cáo tóm tắt dự án. Tác giả Nicolas Jones và Trần Thị Vân Anh.
- Trần Tuyết Ánh, Nguyễn Hữu Minh, Hoa Hữu Văn. 2013. Bảo lực gia đình ở Việt Nam và các giải pháp phòng, chống (phân tích số liệu điều tra 2012). Nxb. Lao động. Hà Nội.
- Trịnh Tiến Dũng và cộng sự. 2011. Một số ý kiến nghiên cứu đánh giá hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội nhiệm kỳ XII. Báo cáo thực hiện theo yêu cầu của Viện nghiên cứu Lập pháp, tháng 8/2011.
- Trịnh Tiến Dũng. 2014. “Bàn về việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới vào quy trình ngân sách nhà nước ở Việt Nam”. Tham luận trình bày tại Hội thảo Ngân sách giới và lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo Luật NSNN (sửa đổi) tại Nha Trang, Khánh Hòa, ngày 08-09/12/2014.
- Trương Bá Tuấn. 2014. “Quy trình ngân sách ở Việt Nam”. Báo cáo tại Hội thảo Ngân sách giới ngày 20-21/5 do Trung tâm WiPPA và UN Women phối hợp tổ chức.
- Vũ Cao Đàm (chủ biên). 2011. Kỹ năng phân tích và hoạch định chính sách. Nxb. Thế giới.
- Ủy ban Tài chính Ngân sách của Quốc hội. 2007. Lồng ghép giới vào ngân sách nhà nước (Tài liệu tập huấn).