

Lồng ghép giới vào quy trình ngân sách: Một số tiền đề thuận lợi cho việc thực hiện 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 việc rà soát và tổng hợp 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 và Cơ quan Phụ nữ Liên hiệp quốc tại Việt Nam, bài viết phân tích khái niệm ngân sách có tính đến yếu tố giới và những nỗ lực bước đầu thực hiện quy trình ngân sách có tính đến yếu tố giới ở Việt Nam. Theo các tác giả, với những tiền đề thuận lợi cho việc thực hiện lồng ghép giới vào quy trình ngân sách trong những năm vừa qua, cần tiếp tục có những bước đi và lộ trình cụ thể nhằm hoàn thiện quy trình ngân sách có tính đến yếu tố giới ở Việt Nam.

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

Mở đầu

Lồng ghép giới trong luật pháp, chính sách được xem là một trong những giải pháp có hiệu quả trong việc thúc đẩy bình đẳng giới. Ở Việt Nam, Luật Bình đẳng giới đã quy định lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có việc lồng ghép giới vào quy trình ngân sách. Kết quả của công việc này chính là tạo ra “ngân sách có tính đến yếu tố giới”⁽¹⁾, được xem là một công cụ để giám sát việc thực hiện cam kết của Chính phủ đối với vấn đề bình đẳng giới. Ngân sách có tính đến yếu tố giới đã và đang được thực hiện ở nhiều nước trên thế giới. Tuy nhiên, ở Việt Nam, đây là một vấn đề rất mới. Bài viết này phân tích khái niệm ngân sách có tính đến yếu tố giới và những nỗ lực bước đầu thực hiện quy trình ngân sách có tính đến yếu tố giới ở Việt Nam. Nội dung chính của bài viết được dựa trên việc 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.

1. Khái niệm “Ngân sách có tính đến yếu tố giới”

“Ngân sách có tính đến yếu tố giới” được hiểu như sau: “Ngân sách có tính đến yếu tố giới (GRB) 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⁾. Như vậy, về bản chất “ngân sách có tính đến yếu tố giới” *liên quan đến quy trình ngân sách* hướng tới kết quả thúc đẩy bình đẳng giới.

Mục tiêu của ngân sách có tính đến yếu tố giới có thể thay đổi tùy thuộc vào môi trường chính trị và xã hội cụ thể của một quốc gia và môi trường thể chế trong quá trình thực hiện. Tuy nhiên, mục tiêu cốt lõi của các nỗ lực ngân sách có tính đến yếu tố giới bao gồm: (i) nâng cao nhận thức của các bên liên quan về các vấn đề bình đẳng giới và các tác động

của vấn đề giới gắn liền với ngân sách và chính sách; (ii) để chính phủ có trách nhiệm trong việc biến cam kết bình đẳng giới thành cam kết ngân sách; (iii) thay đổi ngân sách và chính sách để thúc đẩy bình đẳng giới (Sharp, 2003: 9). Sharp (Tlđđ 2003:11) xác định ba loại hình chi tiêu trong ngân sách có thể sử dụng để đánh giá xem chi tiêu công đã đem lại lợi ích cho phụ nữ như thế nào: 1) chi tiêu dành riêng cho phụ nữ, chẳng hạn chương trình chăm sóc sức khỏe phụ nữ; 2) chi tiêu bảo đảm cơ hội công bằng, được thiết kế để làm thay đổi thực trạng giới của lực lượng lao động; 3) chi tiêu mang tính lồng ghép giới. Chính loại hình “chi tiêu mang tính lồng ghép giới” này chiếm tới khoảng 99% tổng số chi ngân sách chính phủ, nơi mà việc áp dụng ngân sách có tính đến yếu tố giới là hết sức quan trọng và cần thiết.

Ngân sách có tính đến yếu tố giới không nên hiểu đơn thuần là con số, mà nó liên quan đến quá trình, cách thức và kỹ năng phân tích các khía cạnh giới trong hệ thống ngân sách. Điều quan trọng là phải phân tích giới trong tất cả các hoạt động nhằm phát hiện các vấn đề giới trong các lĩnh vực chuyên biệt cụ thể. Trên cơ sở đó đưa ra những can thiệp phù hợp nhằm đảm bảo sự tham gia và thụ hưởng bình đẳng của phụ nữ và nam giới, từ đó xây dựng dự toán hoạt động một cách thích hợp. Ví dụ, về quá trình và kỹ năng, chính là đề cập đến phân tích giới, đánh giá tác động của chính sách đến việc thực hiện mục tiêu bình đẳng giới trong lĩnh vực đó. Về cách thức hay cách tiếp cận, có các sáng kiến khác nhau về ngân sách có tính đến yếu tố giới trên thế giới tùy thuộc vào bối cảnh chính trị, kinh tế, xã hội của các quốc gia. Ví dụ, ở Nhật có Đạo luật yêu cầu đánh giá tác động giới nhưng lại không gắn kết hiệu quả với quá trình ra quyết định về nguồn ngân sách; ngược lại ở Hàn Quốc, Luật Tài chính quy định về ngân sách cho các chính sách về bình đẳng giới. Đạo Luật về tài chính năm 2006 của nước này đã cam kết lồng ghép quan điểm giới, bao gồm cả Dự toán ngân sách có tính đến yếu tố giới (Ichii & Sharp, 2011).

Khái niệm ngân sách có tính đến yếu tố giới mà bài viết này đề cập giới hạn chủ yếu trong quá trình lập kế hoạch và quy trình ngân sách của Chính phủ, nói cách khác đó là quy trình ngân sách mà Chính phủ là chủ thể thực hiện. Tuy nhiên, nguồn ngân sách cần được hiểu không chỉ là các dòng ngân sách từ nhà nước mà cả từ các doanh nghiệp và tổ chức xã hội dân sự.

2. Những thành tựu thúc đẩy việc thực hiện ngân sách có tính đến yếu tố giới ở Việt Nam

Nhiều năm qua, Chính phủ Việt Nam đã nỗ lực để phân bổ hợp lý ngân sách cho hoạt động bình đẳng giới và vì sự tiến bộ của phụ nữ (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2014). Luật Bình đẳng giới quy định thực hiện lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong văn bản quy phạm pháp luật tạo ra hành lang pháp lý thúc đẩy tiến trình thực hiện ngân sách có tính đến yếu tố giới cũng như nâng cao nhận thức của cán bộ và người dân về vấn đề này. Nội dung lồng ghép giới trong xây dựng văn bản pháp luật bao gồm xác định vấn đề giới, đánh giá tác động, trách nhiệm của các cơ quan và nguồn lực để giải quyết các vấn đề bình đẳng giới. Nguồn lực ở đây chính là nguồn lực về tài chính, ngân sách. Theo Điều 24 của Luật Bình đẳng giới quy định về nguồn tài chính cho hoạt động bình đẳng giới, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư 191/2009/TT-BTC hướng dẫn quản lý, sử dụng kinh phí cho hoạt động bình đẳng giới và tiến bộ của phụ nữ. Đây được coi là công cụ pháp lý hữu hiệu giúp các bộ ngành, địa phương hàng năm phân bổ, xây dựng và quản lý kinh phí trong triển khai công tác bình đẳng giới và tiến bộ phụ nữ ở đơn vị, địa phương mình. Đồng thời, việc hình thành bộ máy quản lý nhà nước về bình đẳng giới đã cung cấp nguồn nhân lực triển khai các hoạt động vì bình đẳng giới. Dưới đây là một số thành tựu cụ thể của ba vấn đề vừa nêu có đóng góp quan trọng vào việc thúc đẩy thực hiện ngân sách có tính đến yếu tố giới ở Việt Nam.

2.1. Phân bổ ngân sách cho các hoạt động trực tiếp về bình đẳng giới và sự tiến bộ của phụ nữ

Ngay từ năm 2001, trong Chiến lược quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam đến năm 2010 đã đề ra “bố trí kinh phí thực hiện các mục tiêu của Chiến lược thông qua các chiến lược, chương trình mục tiêu quốc gia có liên quan và được bố trí trong dự toán chi ngân sách hàng năm của các bộ, ngành ở Trung Ương và các địa phương”. Bộ Tài chính có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan, địa phương xây dựng kế hoạch tài chính hàng năm và hướng dẫn sử dụng các nguồn kinh phí để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ của Chiến lược. Chủ trương lập ngân sách cho hoạt động bình đẳng giới vẫn được duy trì theo Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2011-2020 tại Quyết định số 2351/QĐ-TTg ngày 24/12/2010. Yêu cầu của việc lập ngân sách cho hoạt động này

là Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, căn cứ khả năng ngân sách nhà nước hàng năm, bố trí ngân sách để thực hiện các chương trình, dự án về bình đẳng giới sau khi được phê duyệt. Bộ Tài chính cũng hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra việc sử dụng kinh phí thực hiện các chương trình, dự án về bình đẳng giới đã được phê duyệt theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước và các quy định pháp luật khác liên quan.

Để thực hiện những yêu cầu đó, kinh phí triển khai thực hiện các mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới đã được bố trí trong dự toán chi thường xuyên của các bộ, ngành, địa phương theo phân cấp ngân sách nhà nước hiện hành qua dự toán hoạt động hàng năm của các tổ chức có liên quan⁽³⁾. Ngoài ra, Nhà nước đã bố trí riêng ngân sách hoạt động cho Ủy ban quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam và các Ban Vì sự tiến bộ của phụ nữ ở các bộ, ngành, địa phương với mức trung bình là 90 triệu đồng/năm⁽⁴⁾. Từ năm 2008, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội được bố trí kinh phí để thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước về bình đẳng giới trên phạm vi toàn quốc.

Bên cạnh đó, Chương trình quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2011-2015 (Quyết định số 1241/QĐ-TTg ngày 22/7/2011) được Chính phủ phê duyệt và ban hành với 5 dự án thành phần và tổng kinh phí cam kết thực hiện là 955 tỷ đồng (tương đương gần 50 triệu USD)⁽⁵⁾. Sau gần 3 năm tổ chức thực hiện Chương trình quốc gia về bình đẳng giới, Chính phủ Việt Nam đã bố trí từ nguồn Ngân sách Trung ương 100 tỷ đồng (chiếm khoảng 10,5% tổng kinh phí) cho các bộ, cơ quan trung ương và hỗ trợ có mục tiêu cho các địa phương.

Một nguồn vốn khác không thuộc dòng ngân sách từ Chính phủ nhưng trực tiếp thúc đẩy các hoạt động vì bình đẳng giới ở Việt Nam là từ các tổ chức quốc tế. Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về huy động nguồn hỗ trợ không hoàn lại (ODA), các dự án về bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ mà Việt Nam đã huy động được từ các đối tác phát triển trong 3 năm (từ năm 2009 - 2012) là 13,8 triệu USD (tương đương với 278 tỷ đồng Việt Nam).

Cho dù dòng ngân sách được phân bổ cho các hoạt động trực tiếp về phụ nữ và bình đẳng giới chưa phải là toàn bộ ngân sách có tính đến yếu tố giới, việc dành riêng một phần ngân sách của Chính phủ có ý nghĩa hết

sức quan trọng trong việc thúc đẩy các hoạt động cụ thể vì mục tiêu bình đẳng giới. Đồng thời nó cũng giúp rút ra những kinh nghiệm cần thiết trong việc xây dựng ngân sách có tính đến yếu tố giới, góp phần nâng cao năng lực cán bộ về vấn đề này.

2.2. Lồng ghép bình đẳng giới vào xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật và chính sách

Theo quy định của Luật Bình đẳng giới, lồng ghép bình đẳng giới trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là biện pháp nhằm thực hiện mục tiêu bình đẳng giới bằng cách xác định vấn đề giới, dự báo tác động giới của văn bản, trách nhiệm, nguồn lực để giải quyết vấn đề giới trong các quan hệ xã hội được văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh⁽⁶⁾.

Kể từ sau khi có quy định này vào năm 2007, các văn bản pháp luật và quy định dưới luật ngày càng quan tâm đến việc thực hiện lồng ghép giới. Bên cạnh Hiến pháp (bắt đầu từ Hiến pháp Việt Nam năm 1946 cho đến Hiến pháp sửa đổi toàn diện vào năm 2013), các bộ luật chuyên ngành như Luật Bình đẳng giới (2006), Luật Phòng, chống bạo lực gia đình (2007), Luật Phòng, chống mua bán người (2012), Bộ luật Lao động năm 2012, Luật Việc làm 2013, v.v. đã từng bước thực hiện đưa vấn đề bình đẳng giới vào trong Luật theo quy định. Chẳng hạn, Luật Lao động (sửa đổi) 2012 đã tăng thời gian người mẹ được phép nghỉ khi sinh từ 4 tháng lên 6 tháng. Căn cứ vào điều 28, Luật Bảo hiểm xã hội, lao động nữ đóng bảo hiểm xã hội từ đủ 06 tháng trở lên trong thời gian 12 tháng trước khi sinh con sẽ được hưởng chế độ thai sản 6 tháng và toàn bộ thời gian nghỉ thai sản được bảo hiểm xã hội chi trả.

Quốc hội khóa XII là nhiệm kỳ đầu tiên Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội thực hiện thẩm tra lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong Dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết theo quy định của Luật Bình đẳng giới. Trong 4 năm (2007-2011) Quốc hội khóa XII đã thông qua 67 Luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua 13 Pháp lệnh, trong đó đã tiến hành thẩm tra lồng ghép giới được 17/67 Luật. Từ kỳ họp thứ nhất đến hết kỳ họp thứ tư, khóa XIII (2011-2016), Quốc hội đã thông qua 27 Dự án luật, cho ý kiến về dự thảo Hiến pháp sửa đổi và 06 Dự án luật. Tính chung, kể từ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII đến nay, Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội đã tiến hành thẩm tra và cho ý kiến về lồng ghép giới được 47 Dự án luật và 3 Dự án pháp lệnh⁽⁷⁾. Đây là những nỗ lực và bước tiến quan trọng

trong xây dựng pháp luật có quan tâm đến vấn đề giới, đặc biệt là có vai trò của Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội.

Chính phủ và các bộ, ngành đã cụ thể hóa việc lồng ghép giới vào các chính sách. Điều đó thể hiện ở hai khía cạnh. Trước hết là các biện pháp bảo vệ và hỗ trợ người mẹ: đây là các biện pháp vĩnh viễn, không bị coi là phân biệt đối xử. Hai là các biện pháp đặc biệt tạm thời mà trong Luật Bình đẳng giới gọi là các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới. Chẳng hạn, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Đề án 295 về hỗ trợ phụ nữ học nghề, tạo việc làm, giai đoạn 2010-2015 (Quyết định 295/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 26/02/2010) với mục tiêu tăng cường công tác đào tạo nghề cho phụ nữ, bảo đảm quyền được học nghề và có việc làm của phụ nữ trong Luật Bình đẳng giới; tăng tỷ lệ lao động nữ được đào tạo nghề và nâng cao chất lượng, hiệu quả sức cạnh tranh của lao động nữ; tạo cơ hội để phụ nữ có thể tìm kiếm việc làm có thu nhập ổn định, giúp xóa đói, giảm nghèo và nâng cao vị thế cho phụ nữ; đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hoá và hội nhập kinh tế quốc tế⁽⁸⁾.

Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2011-2020⁽⁹⁾ với 7 mục tiêu và 22 chỉ tiêu cụ thể trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, lao động-việc làm, giáo dục và đào tạo, y tế, văn hóa, thông tin, gia đình và nâng cao năng lực quản lý nhà nước về bình đẳng giới và Chương trình quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2011-2015⁽¹⁰⁾ đã xác định rõ mục tiêu, chỉ tiêu quốc gia cần phấn đấu thực hiện trong giai đoạn 5 năm, 10 năm tới, làm nền tảng cho việc xây dựng những kế hoạch trung hạn về ngân sách giới.

Các bộ, ngành và địa phương đã ban hành và thực hiện Kế hoạch hành động về bình đẳng giới giai đoạn 2011-2015 của ngành/lĩnh vực và địa phương mình. Bên cạnh đó, việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới vào Kế hoạch Phát triển Kinh tế -Xã hội giai đoạn 2011-2015 đã được quan tâm.

Bộ Giáo dục và Đào tạo đã ban hành Thông tư số 67/2011/TT-BGDĐT ngày 30/12/2011 quy định về tiêu chuẩn đánh giá trường tiểu học, trong đó có quy định tiêu chuẩn “không có hiện tượng kỳ thị, vi phạm về giới, bạo lực trong nhà trường”. Kế hoạch hành động về bình đẳng giới giai đoạn 2011-2015 của ngành y tế đã và đang được triển khai tích cực nhằm đảm bảo việc tiếp cận các dịch vụ chăm sóc sức khỏe của nhân dân, đặc biệt là phụ nữ. Kế hoạch hành động quốc gia về phòng, chống bạo lực gia

đình đến năm 2020 được Thủ tướng Chính phủ ban hành vào tháng 2/2014 nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác phòng, chống bạo lực gia đình; tạo chuyển biến căn bản trong công tác phòng ngừa bạo lực gia đình; bảo vệ, hỗ trợ nạn nhân bạo lực gia đình; từng bước giảm thiểu tình trạng bạo lực gia đình trên phạm vi toàn quốc.

Các hoạt động triển khai thực hiện lồng ghép giới vào chính sách cũng đã đem đến những kết quả bước đầu, thể hiện ở các lĩnh vực khác nhau. Có thể nêu lên một số ví dụ sau:

Về mặt kinh tế, thực hiện chính sách hỗ trợ phụ nữ nghèo thông qua ngân hàng chính sách xã hội, đến nay 100% chủ hộ nghèo là phụ nữ có nhu cầu đều đã được vay vốn của Ngân hàng chính sách xã hội (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2014). Nhờ đó, phụ nữ nghèo có thêm cơ hội tổ chức sản xuất, kinh doanh, vươn lên tìm đường thoát nghèo. Ngoài ra, Nhà nước đã có những ưu tiên về thuế thu nhập doanh nghiệp cho các doanh nghiệp có sử dụng đông lao động nữ. Chẳng hạn, đối với các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực sản xuất, xây dựng, vận tải sử dụng từ 10 đến 100 lao động nữ, trong đó số lao động nữ chiếm trên 50% tổng số lao động có mặt thường xuyên hoặc sử dụng thường xuyên trên 100 lao động nữ mà số lao động nữ chiếm trên 30% tổng số lao động có mặt thường xuyên của doanh nghiệp được giảm thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp tương ứng với số tiền thực chi thêm cho lao động nữ nếu hạch toán riêng được⁽¹¹⁾.

Trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo, thực hiện Thông tư số 67/2011/TT-BGDĐT ngày 30/12/2011 đã nêu ở mục 1.2, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã triển khai chương trình xóa mù cho phụ nữ ở độ tuổi 35-40 ở vùng dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn; lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong các sách giáo khoa nói chung và tiến hành rà soát và loại bỏ các yếu tố, hình ảnh có thể gây định kiến giới trong sách giáo khoa nói riêng; đưa giáo dục giới tính vào giảng dạy trong nhà trường⁽¹²⁾.

Trong lĩnh vực y tế, Bộ Y tế đã phối hợp với các tổ chức liên quan, tiến hành nghiên cứu và tổ chức công tác tuyên truyền vận động xóa bỏ tư tưởng trọng nam khinh nữ, tăng cường kiểm soát chặt chẽ đối với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe khu vực công và tư nhân để nhằm hạn chế việc lựa chọn giới tính khi sinh. Công tác tuyên truyền và phổ biến chính sách pháp luật của ngành y tế liên quan tới bình đẳng giới được thực hiện thường

xuyên nhằm thay đổi hành vi và thói quen truyền thống trong nhân dân về sức khỏe sinh sản (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2014).

Công tác tư vấn, hỗ trợ hôn nhân, gia đình, giảm thiểu bạo lực gia đình đối với phụ nữ từng bước được đẩy mạnh. Nhiều mô hình được duy trì và nhân rộng, thu hút các nhóm phụ nữ tham gia, trong đó nổi bật là mô hình câu lạc bộ gia đình không có tệ nạn xã hội, mô hình câu lạc bộ liên thế hệ tự giúp nhau... Những mô hình này đã và đang được Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội; Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Trung ương Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội khác triển khai thực hiện thí điểm trên cơ sở chức năng nhiệm vụ được giao⁽¹³⁾. Thông qua những sáng kiến này, các nạn nhân bạo lực gia đình và nạn nhân của tệ nạn mua bán phụ nữ đã nhận được sự hỗ trợ cả về vật chất và tinh thần, về nghề nghiệp và pháp lý để có thể tiếp cận đầy đủ hơn với các dịch vụ xã hội và tư nhân.

Những nỗ lực bước đầu nêu trên là cơ sở quan trọng tạo ra hành lang pháp lý cho mối quan tâm về giới ở Việt Nam. Trước hết nó giúp thay đổi nhận thức về giới đối với những nhà hoạch định chính sách và xây dựng luật pháp. Đồng thời, những quy định về lồng ghép giới cũng buộc những cơ quan hành pháp soạn thảo dự án luật phải phân tích cụ thể hơn thực tiễn đáp ứng yêu cầu bình đẳng giới trong lĩnh vực của họ, từ đó chuẩn bị các chính sách và giải pháp phù hợp giải quyết các mối quan tâm về giới của ngành. Điều đó cũng góp phần nâng cao năng lực phân tích giới và xây dựng ngân sách có tính đến yếu tố giới của cán bộ các ngành.

2.3. Bộ máy tổ chức

Kể từ năm 2008, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (LĐ-TB&XH) được giao nhiệm vụ là cơ quan chủ trì giúp Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bình đẳng giới trên phạm vi toàn quốc. Để thực hiện chức năng này, Bộ LĐ-TB&XH đã thành lập Vụ Bình đẳng giới; các bộ, ngành khác phân công đầu mối tham mưu công tác quản lý nhà nước về bình đẳng giới; các địa phương phân công Sở LĐ-TB&XH ở cấp tỉnh; phân công Phòng LĐ-TB&XH ở cấp huyện và cán bộ Văn hóa – Xã hội ở cấp xã để tham mưu triển khai, thực hiện nhiệm vụ.

Bên cạnh đó, Ủy ban quốc gia vì sự tiến bộ phụ nữ Việt Nam - tổ chức phối hợp liên ngành vì sự tiến bộ của phụ nữ - tiếp tục được kiện toàn và nâng cao chất lượng hoạt động. Theo quy định tại Chỉ thị 27/2004/CT-

TTg, Ban Vì sự tiến bộ của phụ nữ đã được thành lập ở 22 bộ, cơ quan ngang bộ và 08 cơ quan thuộc Chính phủ và 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung Ương. Ở cấp địa phương, Ban Vì sự tiến bộ của phụ nữ theo hướng gắn các hoạt động vì sự tiến bộ của phụ nữ với công tác bình đẳng giới đã và đang được thực hiện hiệu quả hơn.

Về mặt cơ quan lập pháp, có Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội với tư cách là một ủy ban phụ trách lĩnh vực giới. Trong điều 76 của Luật Tổ chức Quốc hội được thông qua tại kỳ họp tháng 8/2014, quy định về chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội có riêng một điều khoản “Thẩm tra lồng ghép vấn đề bình đẳng giới vào các luật, nghị quyết, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội”. Ngoài ra, việc thành lập nhóm Nữ đại biểu Quốc hội Việt Nam cũng có vai trò tích cực trong việc thúc đẩy bình đẳng giới, lồng ghép giới vào các vấn đề của Quốc hội.

Cơ chế có ý nghĩa quan trọng trong việc thúc đẩy thực hiện quy trình ngân sách có tính đến yếu tố giới là hàng năm Chính phủ phải báo cáo với Quốc hội về việc thực hiện các mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới và Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội hàng năm phải có báo cáo thẩm tra để trình Quốc hội.

Về các tổ chức chính trị - xã hội, Hội liên hiệp Phụ nữ Việt Nam là tổ chức rộng lớn của phụ nữ Việt Nam với hơn 15 triệu hội viên trên cả nước, có nhiệm vụ đại diện chăm lo, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của các tầng lớp phụ nữ, đồng thời vận động xã hội thực hiện bình đẳng giới.

Cùng với việc hình thành và củng cố tổ chức, các hoạt động tập huấn, bồi dưỡng, nâng cao năng lực cho các cán bộ hoạt động trong lĩnh vực bình đẳng giới cũng được triển khai tích cực trong những năm qua, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước về bình đẳng giới và Ban Vì sự tiến bộ phụ nữ ở Việt Nam. Những điều đó đã góp phần đảm bảo nguồn nhân lực để thực hiện các chủ trương, chính sách cũng như cam kết thực hiện bình đẳng giới, góp phần vào việc xây dựng và triển khai ngân sách có tính đến yếu tố giới ở Việt Nam.

3. Những nỗ lực bước đầu thực hiện ngân sách có tính đến yếu tố giới ở Việt Nam

Trong mục này, chúng tôi nêu lên một số nỗ lực bước đầu về các sáng kiến thúc đẩy lồng ghép giới vào lĩnh vực ngân sách, tài chính và chủ yếu được thực hiện phối hợp với các tổ chức quốc tế.

3.1. Lồng ghép giới vào Kế hoạch hành động trung hạn của Bộ Tài chính

Kế hoạch hành động trung hạn của ngành tài chính giai đoạn 2014-2016 (gọi tắt là MTAP) đã được phê duyệt vào tháng 2 năm 2014. Tài liệu MTAP: (i) xác định các đề án trọng tâm của ngành tài chính giai đoạn 2014-2016 cần triển khai; (ii) là cơ sở để Bộ Tài chính tiến hành điều phối và tổ chức thực hiện các yêu cầu và nhiệm vụ đặt ra trong Chiến lược tài chính đến năm 2020, và (iii) cung cấp một bức tranh tổng thể về Chương trình hành động của ngành tài chính giai đoạn 2014-2016 cũng như nhiệm vụ đến năm 2020.

Trong năm 2013, Đại sứ quán Canada đã hỗ trợ Viện Chiến lược và Chính sách tài chính, Bộ Tài chính rà soát Dự thảo MTAP từ góc nhìn về giới. Kết quả rà soát đã chỉ ra mối liên hệ giữa các mục tiêu của MTAP và các vấn đề giới có liên quan, cơ hội và tính phù hợp cho việc thực hiện lồng ghép giới vào MTAP. Trên cơ sở đó đã đề xuất các nội dung lồng ghép giới vào tài liệu MTAP. Các khía cạnh đã được lồng ghép giới bao gồm:

Về mục tiêu ưu tiên giai đoạn 2014-2016 của MTAP: Nguyên tắc và phương pháp xác định thứ tự ưu tiên các đề án/hoạt động trong MTAP đã xác định “đảm bảo các mục tiêu an sinh xã hội, trong đó chú trọng các vấn đề liên quan đến bình đẳng giới, người nghèo, phụ nữ, các dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa...” là một trong 5 căn cứ lựa chọn và xác định đề án (Bộ Tài chính, 2014).

Lồng ghép giới đã được đưa vào các nhóm giải pháp số 1, 2, 3, 4, 7 và 8, bao gồm:

Nhóm giải pháp số 1: Huy động nguồn tài chính; Nhóm giải pháp 2: Nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính; Nhóm giải pháp số 3: Đổi mới cơ chế tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập; Nhóm giải pháp số 4: Hoàn thiện cơ chế, chính sách tài chính doanh nghiệp; Nhóm giải pháp số 7: Nâng cao năng lực và hiệu quả kiểm tra, thanh tra, giám sát và đảm bảo an ninh tài chính quốc gia; Nhóm giải pháp

số 8: Đẩy mạnh cải cách hành chính trong lĩnh vực tài chính (Bộ Tài chính, 2014).

Lồng ghép giới vào khung dự tính kết quả của MTAP: Khung dự tính kết quả đầu ra quá trình thực hiện MTAP theo Chiến lược tài chính đến năm 2020 đã được lồng ghép, nhất là trong các giải pháp cụ thể đối với việc thực hiện các đề án và sáng kiến. Ví dụ, Đề án A1.8 về các hoạt động triển khai thực hiện Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp có đề cập đến giải pháp “*hoàn thiện và đơn giản chính sách ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp. Tính đến các doanh nghiệp sử dụng đồng lao động nữ và doanh nghiệp do nữ làm chủ*” (Bộ Tài chính, 2014).

3.2. Nỗ lực nâng cao nhận thức về lồng ghép giới vào ngân sách nhà nước

Một trong những nỗ lực nhằm nâng cao nhận thức về lồng ghép giới trong quy trình ngân sách đã được thực hiện vào năm 2007. Đó là Dự án Tăng cường năng lực của Quốc hội và Hội đồng nhân dân trong việc thẩm tra, quyết định và giám sát ngân sách nhà nước (gọi tắt là Dự án Giám sát ngân sách). Dự án được thực hiện bởi Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội và UNDP Việt Nam giai đoạn 1 từ 2003 - 2008, giai đoạn 2 từ 2009 - 2012 và giai đoạn 3 từ năm 2013-2014.

Trong giai đoạn 1, Dự án đã xây dựng tài liệu tập huấn Lồng ghép giới vào ngân sách nhà nước (2007) nhằm nâng cao nhận thức và kỹ năng cho các đại biểu dân cử về lồng ghép giới vào lập ngân sách nhà nước. Tiếp đó, Dự án đã tổ chức 3 khóa tập huấn về lồng ghép giới vào ngân sách nhà nước cho các đại biểu Hội đồng nhân dân (Ủy ban Tài chính, Ngân sách của Quốc hội, 2007). Cuốn tài liệu đã đưa ra một số chỉ dẫn thực tế và ngắn gọn, cung cấp phương pháp và các công cụ để giúp từng bước lồng ghép giới vào ngân sách nhà nước Việt Nam, đồng thời nêu ra các yêu cầu chính đối với việc giám sát lồng ghép giới vào ngân sách nhà nước và biện pháp tăng cường lồng ghép giới vào ngân sách nhà nước. Có thể nói đây là cuốn tài liệu tập huấn đầu tiên về lồng ghép giới vào ngân sách ở Việt Nam. Đáng tiếc là trong giai đoạn 2, Dự án không có các hoạt động liên quan đến giới và ngân sách và những nỗ lực của giai đoạn 1 bị đứt quãng.

Trong một vài năm gần đây đã bắt đầu có những tập huấn về ngân sách có tính đến yếu tố giới với sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế như Viện FES

(Cộng hòa Liên bang Đức), UNWomen, Dự án của AusAID và Hội liên hiệp Phụ nữ. Hội thảo do FES và Hội liên hiệp Phụ nữ phối hợp tổ chức đề cập đến lồng ghép giới trong lập ngân sách. Tập huấn do UNWomen phối hợp với Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh tổ chức vào tháng 5/2014 có thể nói là tập huấn đầu tiên có sự tham gia rộng rãi của nhiều cơ quan, bộ, ngành (Bộ LĐ-TB&XH, Bộ Tài chính, Ủy ban Tài chính, Ngân sách, Hội liên hiệp Phụ nữ, các tổ chức của Liên hiệp quốc, các tổ chức phi chính phủ và các viện nghiên cứu).

Trong năm 2014, một số hội thảo tập trung vào Luật Ngân sách nhà nước, như Hội thảo do Ủy ban về Các vấn đề xã hội của Quốc hội tổ chức với sự hỗ trợ của UNWomen và Hội thảo do Hội liên hiệp Phụ nữ tổ chức nhằm thu thập các ý kiến đóng góp của các chuyên gia và các cơ quan có liên quan về việc sửa đổi Luật Ngân sách đảm bảo có lồng ghép giới.

3.3. Phát triển tài liệu về ngân sách có tính đến yếu tố giới

Năm 2005, ấn phẩm đầu tiên về ngân sách có yếu tố giới ở Việt Nam được xuất bản với tiêu đề “Tiến tới lập ngân sách cho vấn đề giới ở Việt Nam” do bà Melanie Beresford thực hiện với sự hỗ trợ của Cơ quan phát triển quốc tế Canada. Cuốn sách tập trung phân tích những nội dung cơ bản sau đây: giới và kinh tế vĩ mô; lập ngân sách có yếu tố giới và hệ thống tài chính ở Việt Nam; phân tích giới trong ngân sách của Việt Nam và một số đề xuất giải pháp cụ thể cho việc lồng ghép giới vào quy trình ngân sách.

Tài liệu thứ hai là tài liệu tập huấn “Lồng ghép giới vào ngân sách nhà nước” (2007) được xây dựng bởi Dự án Tăng cường năng lực của Quốc hội và Hội đồng nhân dân trong việc thẩm tra, quyết định và giám sát ngân sách nhà nước, do Ủy ban Tài chính, Ngân sách của Quốc hội và UNDP thực hiện. Tài liệu ngắn gọn nhưng cung cấp thông tin quan trọng về những yêu cầu chính đối với lồng ghép giới vào ngân sách và các biện pháp tăng cường lồng ghép giới vào ngân sách nhà nước.

Oxfam Anh khu vực hiện đang thí điểm một quy trình thực hiện ngân sách có tính đến yếu tố giới trong các dự án phát triển ở một số nước, trong đó có Việt Nam. Hướng dẫn được xây dựng cho các cán bộ dự án của Oxfam trong quá trình lập kế hoạch và thiết kế dự án. Hướng dẫn đưa ra các bước thực hành, dưới dạng các câu hỏi nhằm xác định việc phân bổ ngân sách (theo hoạt động) để thúc đẩy bình đẳng giới. Quá trình này bắt

đầu từ việc xác định các hoạt động, phân tích ngân sách cho các hoạt động cụ thể về giới đến việc phân tích ngân sách nói chung để có thể đạt được kết quả về giới tốt nhất mà mỗi dự án cần xác định ngay từ khi bắt đầu lập kế hoạch. Hiện nay, mỗi chương trình của Oxfam Anh chọn một dự án để thí điểm bộ công cụ. Sau quá trình thí điểm, bộ công cụ sẽ được hoàn thiện.

UNWomen Việt Nam đã dịch cuốn tài liệu “Lập ngân sách đảm bảo công bằng xã hội” là kết quả của Dự án nghiên cứu về những sáng kiến về ngân sách có tính đến yếu tố giới cho những cải cách hướng đến kết quả hoạt động của khu vực công trong lập ngân sách nhà nước. Tài liệu đã tập trung vào phân tích hệ thống ngân sách hướng tới kết quả và khung kết nối phương thức lập ngân sách theo đầu ra và kết quả về ngân sách có tính đến yếu tố giới. Đây là cuốn tài liệu giá trị và cung cấp nhiều thông tin bổ ích cho Việt Nam.

Nhận thức rõ ràng về quy trình ngân sách có tính đến yếu tố giới hay hoạt động lồng ghép giới vào quy trình ngân sách có ý nghĩa quan trọng đối với việc thúc đẩy thực hiện mục tiêu bình đẳng giới ở Việt Nam. Những năm qua Đảng, Nhà nước và xã hội, trong đó có sự hỗ trợ của nhiều tổ chức quốc tế, đã triển khai nhiều hoạt động tạo tiền đề thuận lợi cho việc thực hiện lồng ghép giới vào quy trình ngân sách. Từ kinh nghiệm của những hoạt động bước đầu này, cần thiết phải tiếp tục có những bước đi và lộ trình cụ thể nhằm hoàn thiện quy trình ngân sách có tính đến yếu tố giới ở Việt Nam. ■

Chú thích

⁽¹⁾ Trong một số tài liệu có các thuật ngữ được dùng với ý nghĩa tương đương như “ngân sách giới”, “ngân sách đáp ứng giới”, “ngân sách có nhạy cảm giới”, “ngân sách cho bình đẳng giới”, v.v.

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

⁽³⁾ Thông tư 191/2009 của Bộ Tài chính.

⁽⁴⁾ Bao gồm ngân sách cho tập huấn, bồi dưỡng, hội nghị và giám sát thực hiện các hoạt động vì bình đẳng giới theo kế hoạch.

⁽⁵⁾ Theo số liệu Dự toán chi ngân sách nhà nước năm 2011 (Phụ lục số

04/CKTC-NSNN-Bộ Tài chính) thì tổng chi đầu tư cho phát triển năm 2011 là 152.000 tỷ đồng, tức là kinh phí dành cho 5 dự án thành phần này chiếm khoảng 0,13% tổng chi phí hàng năm.

⁽⁶⁾ Luật Bình đẳng giới, Điều 5, khoản 7.

⁽⁷⁾ Nguyễn Thúy Anh, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội, 2015. Thông tin trao đổi với các tác giả bài viết.

⁽⁸⁾ Mục tiêu của Đề án 295: ít nhất 70% lao động nữ được thông tin về các chính sách liên quan đến đào tạo nghề và việc làm; tỷ lệ nữ được tuyển học nghề là 40%, trong đó tỷ lệ tham gia học nghề ở các trường cao đẳng tăng lên; tỷ lệ nữ có việc làm sau học nghề ít nhất là 70%; v.v.

⁽⁹⁾ Tại Quyết định số 2351/QĐ-TTg ngày 24/12/2010.

⁽¹⁰⁾ Tại Quyết định số 1241/QĐ-TTg ngày 22/7/2011.

⁽¹¹⁾ Điều 21, Thông tư số 78/2014/TT-BTC ngày 18/6/2014 của Bộ Tài chính về hướng dẫn thi hành Nghị định 218/2013/NĐ-CP ngày 26/12/2013 của Chính phủ quy định và hướng dẫn thi hành Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp.

⁽¹²⁾ Báo cáo 5 năm thực hiện Luật Bình đẳng giới của Bộ Giáo dục và Đào tạo, 2013, trang 2.

⁽¹³⁾ Báo cáo quốc gia 5 năm thực hiện Luật Bình đẳng giới tại Việt Nam, trang 36.

⁽¹⁴⁾ Tài liệu Kế hoạch hành động trung hạn giai đoạn 2014-2016 của ngành tài chính triển khai thực hiện Chiến lược tài chính đến năm 2020, trang 62.

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).

Bộ Tài chính. 2014. *Tài liệu Kế hoạch hành động trung hạn giai đoạn 2014-2016 của ngành tài chính triển khai thực hiện Chiến lược tài chính đến năm 2020*, trang 8.

Sharp, Rhonda. 2003, *Budgeting for Equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*, UNIFEM; page 9-11.

Ichii, Reina & Sharp, Rhonda. 2011. Ngân sách quốc gia và việc thúc đẩy bình đẳng giới Nhật và Hàn Quốc: Bài trình bày tại Hội thảo về Kinh tế Trường đại học *New South Wales, Sydney, 2-3/12/2011*.

Ủy ban Tài chính, Ngân sách của Quốc hội. 2007. *Lồng ghép giới vào ngân sách*