



JOINT SDG FUND



PHÂN TÍCH YẾU TỐ

LỒNG GHÉP

BÌNH ĐẲNG GIỚI

**TRONG CÁC TÀI LIỆU ĐỊNH HƯỚNG
CHIẾN LƯỢC VỀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ
XÃ HỘI VÀ TÀI CHÍNH QUỐC GIA
GIAI ĐOẠN 2021-2030**

Cơ quan Liên Hợp Quốc về Bình đẳng giới và Trao quyền cho Phụ nữ (UN Women) là tổ chức thuộc Liên Hợp Quốc (LHQ) hoạt động về bình đẳng giới và nâng cao địa vị phụ nữ. Là tổ chức toàn cầu đi đầu bảo vệ phụ nữ và trẻ em gái, UN Women được thành lập nhằm thúc đẩy sự tiến bộ trong việc đáp ứng các nhu cầu của phụ nữ và trẻ em toàn thế giới. UN Women hỗ trợ các quốc gia thành viên LHQ trong việc xây dựng những chuẩn mực mang tính toàn cầu nhằm thực hiện bình đẳng giới và cộng tác với các chính phủ cũng như với xã hội dân sự trong việc xây dựng các luật pháp, chính sách, chương trình và dịch vụ cần thiết để thực hiện các chuẩn mực trên. UN Women ủng hộ phụ nữ tham gia bình đẳng vào mọi mặt của đời sống, tập trung vào năm lĩnh vực ưu tiên dưới đây: Tăng cường vai trò lãnh đạo và sự tham gia của phụ nữ; Chấm dứt tình trạng bạo lực đối với phụ nữ; Huy động phụ nữ tham gia vào mọi mặt của tiến trình hòa bình và an ninh; Thúc đẩy việc nâng cao địa vị kinh tế của phụ nữ; và Làm cho bình đẳng giới trở thành nội dung trung tâm của quá trình xây dựng kế hoạch và ngân sách phát triển quốc gia. UN Women cũng điều phối và thúc đẩy hoạt động của hệ thống LHQ ở lĩnh vực xúc tiến bình đẳng giới.

Phân tích yếu tố lồng ghép bình đẳng giới trong các tài liệu định hướng chiến lược về phát triển kinh tế xã hội và tài chính quốc gia giai đoạn 2021-2030

Xuất bản lần thứ nhất, năm 2022

Bản quyền © Cơ quan Liên Hợp Quốc về Bình đẳng giới và Trao quyền cho Phụ nữ (UN Women)

Tất cả các quyền bản quyền được bảo hộ. Việc tái bản và phổ biến các tài liệu trong ấn phẩm này nhằm mục đích giáo dục và phi thương mại đều được phép mà không cần xin phép UN Women bằng văn bản, với điều kiện phải dẫn nguồn đầy đủ. Việc tái bản ấn phẩm này nhằm mục đích bán lại hay vì các mục đích thương mại khác đều bị cấm nếu không xin phép UN Women.

Đơn xin phép có thể gửi đến địa chỉ registry.vietnam@unwomen.org

Cơ quan Liên Hợp Quốc về Bình đẳng giới và Trao quyền cho Phụ nữ (UN Women)

304 Kim Mã, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: +84 24 38500100

Fax: +84 4 3726 5520

<http://vietnam.unwomen.org>

Các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là quan điểm của các tác giả và không nhất thiết đại diện cho quan điểm của UN Women, của Liên Hợp Quốc, hay của bất cứ tổ chức nào khác trực thuộc Liên Hợp Quốc.

BẢNG KÝ HIỆU VIẾT TẮT

BĐG	Bình đẳng giới
CTMT	Chương trình mục tiêu
CTMTQG	Chương trình mục tiêu quốc gia
DTTS	Dân tộc thiểu số
GD&ĐT	Giáo dục và Đào tạo
HĐND	Hội đồng nhân dân
KH&ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
KHĐTC	Kế hoạch đầu tư công
KHĐTCTH	Kế hoạch đầu tư công trung hạn
KHPT KTXH	Kế hoạch Phát triển Kinh tế - xã hội
KHTC	Kế hoạch tài chính
KHTC-NSNN	Kế hoạch tài chính – ngân sách nhà nước
KT-XH	Kinh tế - xã hội
LĐTĐ&XH	Lao động – Thương binh và Xã hội
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSTW	Ngân sách trung ương
PTKTXH	Phát triển kinh tế xã hội
PTBV	Phát triển bền vững
SDG	Mục tiêu Phát triển Bền vững
TABMIS	Hệ thống Thông tin quản lý ngân sách và kho bạc
TD&ĐG	Theo dõi và đánh giá
UBND	Ủy ban nhân dân

MỤC LỤC

BẢNG KÝ HIỆU VIẾT TẮT	3
Lời nói đầu	6
Bối cảnh.....	8
Mục tiêu và bố cục của Báo cáo	10
PHẦN MỘT: KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ VÀ HỆ THỐNG LẬP KẾ HOẠCH, NGÂN SÁCH TẠI VIỆT NAM	13
1. Khái quát chung về hệ thống kế hoạch và ngân sách ở Việt Nam	14
2. Quan hệ giữa hệ thống hoạch định phát triển và hệ thống kế hoạch ngân sách.....	16
2.1. Quan hệ giữa KHPT KTXH và kế hoạch tài chính – ngân sách	16
2.2. Quan hệ giữa KHTC 05 năm và KHTC-NSNN 03 năm	16
2.3. Quan hệ giữa KHTC-NSNN 03 năm và dự toán NSNN hằng năm	18
2.4. Một số nhận xét chung.....	21
PHẦN HAI: THỰC TRẠNG MỨC ĐỘ LỒNG GHÉP CÁC YÊU CẦU, MỤC TIÊU VỀ BÌNH ĐẲNG GIỚI TRONG CÁC TÀI LIỆU ĐỊNH HƯỚNG CHIẾN LƯỢC VỀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI VÀ TÀI CHÍNH-NGÂN SÁCH QUỐC GIA	23
1. Khung phân tích của Báo cáo	24
2. Mức độ lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong các văn bản chiến lược về hoạch định phát triển quốc gia	25
2.1. Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm 2021-2030	25
2.2. Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2021-2025	27
2.3. Theo dõi, đánh giá thực hiện các chỉ tiêu kế hoạch	30
3. Mức độ lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong các văn bản chiến lược, kế hoạch tài chính, ngân sách quốc gia.....	34
3.1. Chiến lược tài chính	34
3.2. Kế hoạch tài chính và vay, trả nợ công 5 năm giai đoạn 2021-2025	35
3.3. Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025	35
3.4. Kế hoạch tài chính – ngân sách nhà nước giai đoạn 2022-2024	39

3.5. Dự toán ngân sách nhà nước hằng năm	39
3.6. Chương trình mục tiêu quốc gia	40
3.7. Theo dõi và đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch tài chính và ngân sách	44
4. Đánh giá mức độ hệ thống ngân sách cho phép theo dõi việc phân bổ ngân sách cho bình đẳng giới và sự tiến bộ của phụ nữ theo chỉ số 5.c.1. của SDGs	48
PHẦN BA: KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ	51
1. Khoảng trống về giới trong hệ thống hoạch định phát triển và lập kế hoạch tài chính – ngân sách quốc gia	52
2. Nguyên nhân của các khoảng trống về giới	53
3. Một số kiến nghị	55
3.1. Các giải pháp trung hạn	55
3.2. Các giải pháp dài hạn	55
TÀI LIỆU THAM KHẢO	58

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1: Danh sách các văn bản chiến lược được phân tích, đánh giá	24
Bảng 2. So sánh các chỉ tiêu phát triển KTXH trong Chiến lược và Kế hoạch 5 năm PTKTXH	28
Bảng 3. Các dự án thành phần của CTMTQG về DTTS	41
Bảng 4. Thẩm quyền giám sát NSNN của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội	44

DANH MỤC HÌNH

Hình 1. Hệ thống hoạch định phát triển và lập kế hoạch tài chính, ngân sách ở Việt Nam..	15
Hình 2. Mối quan hệ giữa KHTC 05 năm, KHTC-NSNN 03 năm và dự toán NSNN hằng năm	20
Hình 3. Quy trình xây dựng và triển khai thực hiện KHĐTCTH và KHĐTTC hằng năm cấp tỉnh	37

Lời nói đầu

Mục tiêu bình đẳng giới (BĐG) là nhằm xoá bỏ phân biệt đối xử về giới, tạo cơ hội như nhau cho nam và nữ trong phát triển kinh tế - xã hội (PTKTXH) và phát triển nguồn nhân lực, tiến tới BĐG thực chất trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội và gia đình.

Hiến pháp Việt Nam qua các thời kỳ đều khẳng định phụ nữ có quyền bình đẳng với nam giới trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và gia đình. Đặc biệt, nguyên tắc “bình đẳng giới” lần đầu tiên được quy định rõ tại Điều 26, Hiến pháp năm 2013 “Công dân nam, nữ bình đẳng về mọi mặt. Nhà nước có chính sách bảo đảm quyền và cơ hội BĐG; Nhà nước, xã hội và gia đình tạo điều kiện để phụ nữ phát triển toàn diện, phát huy vai trò của mình trong xã hội; Nghiêm cấm phân biệt đối xử về giới.”

Để cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp và nội luật hóa các Công ước, văn kiện quốc tế liên quan mà Việt Nam tham gia là thành viên, nội dung BĐG đã được quy định ngày một cụ thể hơn trong các luật và bộ luật điều chỉnh các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Cam kết về BĐG của Việt Nam được thể hiện rõ trong các chiến lược và kế hoạch thực hiện các cam kết quốc tế như Tuyên bố và Cương lĩnh hành động Bắc Kinh, Công ước về Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW), và các Mục tiêu phát triển bền vững (SDGs).

Thực tiễn cho thấy một trong những thách thức trong quá trình thực hiện BĐG không chỉ ở Việt Nam mà còn ở nhiều quốc gia trên thế giới đó là thiếu nguồn lực tài chính cho các cam kết BĐG. Điều này khiến nhiều sáng kiến và kế hoạch BĐG không đạt được kết quả như mong đợi. Trong vòng nhiều năm

qua, nhiều sáng kiến BĐG ở Việt Nam được thực hiện thông qua sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế và nguồn tài trợ ODA. Khi Việt Nam trở thành quốc gia thu nhập trung bình, nhiều nhà tài trợ BĐG đã giảm cam kết hỗ trợ nguồn ODA cho phát triển ở Việt Nam, trong đó có BĐG. Vì thế, việc đảm bảo và huy động các nguồn lực trong nước để thúc đẩy và đảm bảo thực hiện các mục tiêu BĐG là vô cùng quan trọng và cần thiết. Đây cũng chính là tinh thần chung của việc đảm bảo nguồn lực quốc gia để đạt được những cam kết của các SDGs đến năm 2030, trong đó có SGD 5 về BĐG và trao quyền cho phụ nữ.

Năm 2015, Chương trình hành động Addis Ababa đã được thông qua tại Hội nghị quốc tế lần thứ 3 về tài trợ cho phát triển nhằm tăng cường khuôn khổ tài trợ cho phát triển bền vững (PTBV) và các phương tiện thực hiện chương trình phát triển chung sau năm 2015. Khuôn khổ quy định các nguồn tài chính trong nước và quốc tế, nguồn tài chính công và tư nhân, cho phép các quốc gia xây dựng chiến lược tăng cường đầu tư, quản lý rủi ro và đạt được các ưu tiên PTBV, như được xác định trong chiến lược PTBV của quốc gia.

Để hỗ trợ các nước xây dựng chính sách tài chính đảm bảo thực hiện các ưu tiên của quốc gia và vận hành Chương trình nghị sự toàn cầu Addis Ababa ở cấp quốc gia, báo cáo tài chính cho phát triển của LHQ xây dựng năm 2019 đã đề xuất một công cụ mới, đó là Khung tài chính tích hợp (Integrated National Financing Frameworks /INFFs). Tính đến tháng 3 năm 2021, Khung Tài chính quốc gia tích hợp đang được thiết kế và thực hiện tại hơn 70 quốc gia trên toàn thế giới. Theo đó, chiến lược PTBV của mỗi quốc gia cần phải chỉ rõ những yếu tố nào sẽ được đảm bảo nguồn lực tài chính cho quá trình thực hiện. Theo

đó, có bốn trụ cột chính trong quá trình thực hiện: (i) giai đoạn đánh giá và phân tích các vấn đề, (ii) thiết kế chiến lược tài chính; (iii) cơ chế thực hiện, rà soát và giải trình và (iv) quản trị và cơ chế điều phối.

Tại Việt Nam, trong khuôn khổ Chương trình chung của LHQ về thúc đẩy INFF do Quỹ SDGs tài trợ, để vận động cho việc lồng ghép giới vào việc xây dựng, thực hiện và giám sát các chính sách tài chính ở Việt Nam, UN Women rà soát quy trình lập kế hoạch, ngân sách và chính sách hiện hành của Việt Nam, qua đó xem xét những khoảng trống đang cản trở việc phân bổ chi tiêu và báo cáo tình hình thực hiện chỉ tiêu cho BĐG, từ đó đề xuất lộ trình từng bước tăng cường việc xây dựng, thực hiện và theo dõi ngân sách có trách nhiệm giới, góp phần hỗ trợ quốc gia đạt được các cam kết thực hiện các Mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) mà Việt Nam đã cam kết.

Báo cáo này do TS Vũ Cương, chuyên gia tư vấn lâu năm về lĩnh vực kế hoạch và ngân sách cho các hoạt động phát triển thực hiện. Báo cáo cũng đã có sự bổ sung, góp ý của các chuyên gia về giới và các lĩnh vực khác trong mạng lưới của UN Woman. Về phía UN Women, báo cáo này do TS Vũ Phương Ly điều phối dưới sự cố vấn của Bà Elisa Fernandez Saenz, Trưởng đại diện UN Women tại Việt Nam.

UN Women tại Việt Nam cũng trân trọng cảm ơn tới Quý các mục tiêu phát triển bền vững đã hỗ trợ tài chính để chúng tôi xây dựng báo cáo này.

Bối cảnh

Với dân số 97,6 triệu người¹, Việt Nam đã đạt tốc độ tăng trưởng và giảm nghèo ấn tượng trong suốt 30 năm qua. Tăng trưởng tổng sản phẩm quốc nội (GDP) trên đầu người theo giá so sánh bình quân đạt 5,5% mỗi năm từ năm 1990, giúp GDP trên đầu người thực tế tăng gấp bốn lần. Tăng trưởng kinh tế kết hợp với sự chú trọng đặc biệt đến phát triển xã hội bao trùm của Chính phủ đã tạo điều kiện để Việt Nam giảm mạnh tỷ lệ nghèo cùng cực. Tỷ lệ nghèo theo chuẩn 1,90 USD mỗi ngày giảm từ 50% vào đầu thập kỷ 1990 xuống còn 1,9% vào năm 2018.

Đồng thời, Việt Nam cũng là một trong những quốc gia tham gia tích cực vào nhiều cam kết quốc tế liên quan đến đảm bảo bình đẳng giới (BĐG). Trong vòng nhiều năm qua, Việt Nam đã nhanh chóng xây dựng và triển khai thành nhiều văn bản chính sách quan trọng về BĐG. Năm 2016, Việt Nam đã ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2020 vì sự phát triển bền vững (PTBV), trong đó các mục tiêu phát triển bền vững (SDG) của Liên Hiệp quốc (LHQ) đã được thể hiện thành các chỉ tiêu phát triển bền vững củ Việt Nam (VSDG) với VSDG 5 về BĐG và trao quyền cho phụ nữ và trẻ em gái. BĐG cũng đã được khẳng định trong nhiều văn bản luật quan trọng như Hiến pháp 2013, Luật BĐG, bộ Luật lao động,

¹ Niên giám thống kê quốc gia năm 2020, <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2021/07/Sach-NGTK-2020Ban-quyen.pdf>

Luật ngân sách nhà nước (NSNN) và các nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành. Ngoài ra, các mục tiêu về BĐG cũng đã được cụ thể hoá thành Chiến lược quốc gia về BĐG, lồng ghép vào Chiến lược/kế hoạch phát triển (KHPT) kinh tế xã hội (KTXH), chương trình dự án (Chương trình quốc gia về BĐG)... Điều đó cho thấy Việt Nam đảm bảo lồng ghép giới vào khung luật pháp chính sách, coi đó là một trong những nền tảng và điều kiện quan trọng để đảm bảo sự PTBV.

Tuy nhiên, trên thực tế việc triển khai các hoạt động BĐG còn gặp rất nhiều thách thức. Việc rà soát thực hiện các chính sách BĐG như Chiến lược quốc gia về BĐG giai đoạn 2011-2020 cho thấy một trong những thách thức chính trong việc thực hiện cam kết về BĐG chính là thiếu nguồn lực tài chính, trước hết là nguồn tài chính công, cho vấn đề này. Các nghiên cứu chỉ ra khái niệm ngân sách có trách nhiệm giới² vẫn còn mới mẻ với nhiều cơ quan làm việc về BĐG, vì sự tiến bộ phụ nữ và chưa có trong các văn bản pháp lý về BĐG, cũng như các văn bản về điều chỉnh hoạt động lập, chấp hành và báo cáo quyết toán ngân sách của khu vực công. Do đó, mặc dù trong hoạt động của nhiều ngành, lĩnh vực về bản chất nếu phân tích giới cụ thể, có thể thấy rõ mối liên quan liên quan và đóng góp đến kết quả BĐG, nhưng thực tế, chưa có một

hệ thống chính thức và thống nhất để làm rõ những mối quan hệ với BĐG để, trên cơ sở đó định danh, dán nhãn, ghi chép và báo cáo về lập và thực hiện ngân sách có trách nhiệm giới một cách hệ thống, minh bạch và có thể kiểm chứng. Việc gắn kết giữa lập kế hoạch, chính sách và ngân sách để sử dụng có hiệu quả hơn nguồn lực công cho các mục tiêu ưu tiên, trong đó có mục tiêu BĐG, đã trở nên cần thiết hơn bao giờ hết trong bối cảnh hiện nay.

Báo cáo này được thực hiện nhằm mục đích rà soát tổng thể quy trình lập kế hoạch, ngân sách và chính sách hiện hành của Việt Nam, từ đó làm rõ khoảng trống đang cản trở việc phân bổ chi tiêu và báo cáo tình hình thực hiện chi tiêu cho BĐG. Từ các phát hiện này, nhóm nghiên cứu xem xét các hàm ý chính sách và đề xuất lộ trình từng bước tăng cường việc xây dựng, thực hiện và theo dõi ngân sách có trách nhiệm giới, góp phần hỗ trợ quốc gia đạt được các cam kết thực hiện SDG toàn cầu.

2 Ngân sách có trách nhiệm giới (gender responsive budgeting) là một công cụ chính sách công sáng tạo để đánh giá tác động của chính sách và ngân sách từ góc độ giới và để đảm bảo rằng các chính sách và ngân sách này không gây ra bất bình đẳng giới, mà ngược lại, góp phần tạo ra một xã hội bình đẳng hơn cho phụ nữ và nam giới (Budlender, 2016). Nó cũng được định nghĩa là một công cụ quản lý tài chính công để lồng ghép các mối quan tâm về giới vào chính sách tài khóa vĩ mô (Chakraborty, 2010). Ngân sách có trách nhiệm giới áp dụng lăng kính giới vào ngân sách hay vào một chương trình giới đã được thiết kế trước đó, sau một quá trình tham vấn sâu rộng ở cấp cơ sở.

Mục tiêu và bố cục của Báo cáo

Trong bối cảnh LHQ và các bên liên quan thúc đẩy và vận động cho việc xây dựng khung tài chính hợp nhất (Integrated National Financing Frameworks /INFFs), khung tài chính này sẽ hướng đến việc lên danh sách các nguồn lực tài chính của quốc gia, trong đó bao gồm cả nguồn tài chính trong khu vực công và khu vực tư nhân, mà các nguồn tài chính này sẽ giúp cho quốc gia xây dựng nên một chiến lược đầu tư, quản lý các rủi ro tài chính để đảm bảo đạt được mục tiêu phát triển bền vững (PTBV), và hướng đến đảm bảo thực hiện các cam kết đề ra trong kế hoạch quốc gia thực hiện SDGs. Hay nói một cách khác, trong quá trình xây dựng khung tài chính hợp nhất này, BĐG được lồng ghép vào các bước để đảm bảo rằng sự vận hành của khung tài chính hợp nhất sẽ đảm bảo việc thực hiện các mục tiêu BĐG theo chương trình nghị sự PTBV của quốc gia. Điều đó cũng có nghĩa là trong các chiến lược PTKTXH của các ngành và địa phương, cũng như chiến lược phát triển và vận hành của khu vực tư nhân có lồng ghép BĐG và thúc đẩy BĐG qua những kế hoạch, hành động và cam kết cụ thể.

Trong bối cảnh đó, mục tiêu tổng thể của nghiên cứu này hướng đến tăng cường sự hiểu biết của các bên về tầm quan trọng của việc lồng ghép các vấn đề về giới trong quy trình, chiến lược, chính sách phát triển kinh tế xã hội (KTXH) và chính sách tài chính công của Việt Nam. Qua đó đề xuất định hướng để sử dụng hiệu quả hơn các nguồn tài chính đầu tư trong nước để đảm bảo thúc đẩy BĐG ở nước ta và không làm tồi tệ thêm các vấn đề bất bình đẳng giới.

Cụ thể của Báo cáo sẽ tập trung vào:

- Phân tích mức độ lồng ghép BĐG trong các văn kiện định hướng chiến lược cho sự phát triển KTXH và tài chính công của Việt Nam giai đoạn 2021-2030
- Xác định thách thức, khó khăn trong việc lồng ghép các mục tiêu về BĐG vào các chiến lược, kế hoạch tài chính
- Đề xuất những “điểm hành động” để có thể lồng ghép các mục tiêu về BĐG và trao quyền cho phụ nữ vào việc thực hiện các chiến lược và kế hoạch quốc gia đó.

Việc đánh giá xem Việt Nam có hệ thống theo dõi về chi tiêu cho giới hay không được dựa trên khung đánh giá chỉ số SDG 5.c.1 “Tỉ lệ các nước có hệ thống theo dõi và phân bổ ngân sách cho BĐG và trao quyền cho phụ nữ” (Proportion of countries with systems to track and make public allocations for gender equality and women’s empowerment). Chỉ số này đo lường những nỗ lực của chính phủ cho phép theo dõi kết quả phân bổ ngân sách cho BĐG trong suốt quy trình quản lý tài chính công và công khai hoá các thông tin về ngân sách có trách nhiệm giới. Nó được xem như điều kiện để gắn kết hệ thống phân bổ ngân sách quốc gia với việc thực hiện các quy định, cam kết và chính sách về BĐG và trao quyền cho phụ nữ, một bằng chứng về sự cam kết quốc gia với chỉ tiêu SDG 5.c. Áp dụng và tăng cường chính sách hợp lý và quy định pháp lý có hiệu lực để thúc đẩy BĐG và trao quyền cho phụ nữ và trẻ em gái ở mọi cấp.

Việc đo lường chỉ số này dựa trên ba tiêu chí thành phần cơ bản:

Các khía cạnh nào sau đây của chi tiêu công được phản ánh trong các chương trình và phân bổ nguồn lực cho chương trình đó? (Trong năm tài chính đã hoàn thành gần đây nhất)

TIÊU CHÍ 1:

- o Chương trình và chính sách của chính phủ được thiết kế nhằm giải quyết những mục tiêu được xác định rõ ràng về BĐG không?
- o Chương trình và chính sách của chính phủ phân bổ nguồn lực ngân sách một cách thoả đáng để thực hiện các mục tiêu chung và mục tiêu về BĐG nói riêng không?
- o Có quy trình đảm bảo nguồn lực trong dự toán sẽ được tuân thủ nghiêm túc không?

- o Bộ Tài chính có ban hành các thông tư hướng dẫn lập ngân sách hàng năm không?
- o Khi đề xuất các chính sách, chương trình có đánh giá trước (tiền kiểm) tác động về giới không?
- o Cơ sở dữ liệu thống kê phân tách theo giới được cung cấp một cách hệ thống trong tất cả các chương trình và chính sách của chính phủ không?
- o Có báo cáo ngân sách về giới
- o Phân loại ngân sách theo chức năng có đề cập đến khía cạnh giới
- o Việc phân bổ ngân sách có được "gắn thẻ" bao gồm cả bởi các nhà phân loại chức năng, để xác định mối liên hệ với các mục tiêu bình đẳng giới không?
- o Ngân sách tổng thể được kiểm toán độc lập, và mức độ quan tâm đến chính sách có trách nhiệm giới trong các báo cáo này?
- o Có đánh giá sau (hậu kiểm) tác động về giới trong các chương trình, chính sách không?

Mức độ quan tâm đến các mục tiêu về giới và trách nhiệm giới trong hệ thống quản lý tài chính công quốc gia? (Trong năm tài chính đã hoàn thành gần đây nhất)

TIÊU CHÍ 2:

Mức độ tiếp cận của công chúng về thông tin liên quan đến phân bổ ngân sách cho BĐG và trao quyền cho phụ nữ.

TIÊU CHÍ 3:

- o Ngân sách được công khai và dễ dàng tiếp cận
- o Ngân sách được công khai kịp thời

Nguồn: Hướng dẫn của UN Women

Để thực hiện mục tiêu này, Báo cáo chủ yếu sử dụng phương pháp phân tích tại chỗ các tài liệu sẵn có (desk review) kết hợp với ý kiến chuyên gia am hiểu sâu về lĩnh vực kế hoạch và tài chính công ở Việt Nam. Do phạm vi nghiên cứu rộng, để đảm bảo tính trọng tâm của nghiên cứu, Báo cáo tập trung phân tích các quy trình và văn bản kế hoạch/chính sách ở cấp quốc gia, cụ thể như sau:

1. Quy trình lập Chiến lược và kế hoạch trung hạn về phát triển kinh tế xã hội (PT-KTXH) và tài chính công và phân tích các văn bản chiến lược tương ứng trong giai đoạn 2021-2030 bao gồm: Chiến lược PT-KTXH 2021-2030, KHPT KTXH 5 năm giai đoạn 2021-2025, Chiến lược tài chính, Kế hoạch tài chính 5 năm 2021-2025.
2. Quy trình lập kế hoạch phân bổ ngân sách chi tiết trung hạn và hàng năm (Kế hoạch đầu tư công trung hạn – KHĐTCTH 5 năm – giai đoạn 2021-2025), Kế hoạch tài chính NSNN ba năm (KHTC-NSNN 3 năm) và KHNS hằng năm.
3. Các Chương trình mục tiêu quốc gia (CT-MTQG) – đại diện cho giai đoạn cụ thể hoá các mục tiêu của KHPT KTXH và kế hoạch NSNN thành những hành động (chương trình dự án đầu tư cụ thể), lấy CTMTQG PTKTXH vùng đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) giai đoạn 2021-2030 làm ví dụ điển hình.

Các chương trình, chính sách khác của các Bộ, ngành hoặc địa phương xây dựng có thể phản ánh trách nhiệm giới ở nhiều cấp độ khác nhau, nhưng không nằm trong phạm vi đánh giá của Báo cáo này. Vì vậy, kết luận của Báo cáo cần được cân nhắc thận trọng, phù hợp với phạm vi nghiên cứu.

Báo cáo được chia làm ba phần chính. Phần thứ nhất: Khái quát chung của hệ thống lập kế hoạch và ngân sách ở Việt Nam. Mục tiêu của phần này giúp người đọc hình dung rõ nét về vai trò, nhiệm vụ của các văn bản định hướng chiến lược cho sự PTKTXH và phân bổ ngân sách ở Việt Nam, và mối quan hệ nguyên tắc giữa các văn bản đó. Phần thứ hai: Phân tích mức độ lồng ghép các yêu cầu, mục tiêu BDG từ các văn bản định hướng cấp cao đến các văn bản thực hiện ở cấp thấp hơn, từ đó chỉ ra những thách thức – điểm nghẽn trong hệ thống kế hoạch và ngân sách hiện nay vốn đang là cản trở lớn cho việc phân bổ, thực hiện và theo dõi quá trình thực hiện chi tiêu cho BDG. Phần thứ ba đưa ra kiến nghị và đề xuất.

PHẦN MỘT:

KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ

VÀ HỆ THỐNG LẬP KẾ HOẠCH,

NGÂN SÁCH TẠI VIỆT NAM

1. Khái quát chung về hệ thống kế hoạch và ngân sách ở Việt Nam

Ở Việt Nam, quá trình lập kế hoạch và ngân sách (từ dài hạn – còn gọi là Chiến lược) đến trung hạn và hàng năm đều bắt đầu từ khuôn khổ các định hướng chung của Đảng và Chính phủ. Những định hướng chung này thường được thể hiện qua các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc theo chu kỳ 5 năm, các quy định trong văn bản luật và Bộ Luật, các Nghị quyết của Quốc hội, Chính phủ.

Để triển khai các văn bản định hướng chung về nguyên tắc yêu cầu nói trên, ở cấp quốc gia vận hành một hệ thống lập kế hoạch về phát triển (sau đây gọi chung là hệ thống *hoạch định phát triển*) bắt đầu từ những văn bản có tính chiến lược dài hạn (như Chiến lược PTKTXH quốc gia, các chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển ngành, lĩnh vực hoặc quy hoạch tích hợp PTKTXH vùng và địa phương), kế hoạch định hướng trung hạn (KHPT KTXH 5 năm) và KHPT KXTH hàng năm. Các chiến lược, kế hoạch này được xây

dựng trên nguyên tắc kế hoạch cấp thấp phải phục tùng kế hoạch cấp cao hơn và phải chi tiết hoá các mục tiêu tổng quát của kế hoạch cấp cao hơn thành các mục tiêu chi tiết theo ngành lĩnh vực, vùng lãnh thổ. Đến cấp kế hoạch thấp nhất (KHPT KTXH hàng năm) được coi là kế hoạch triển khai thực hiện từng bước nhằm đảm bảo sau 5 năm, các mục tiêu, chỉ tiêu của KHPT KTXH 5 năm sẽ hoàn thành.

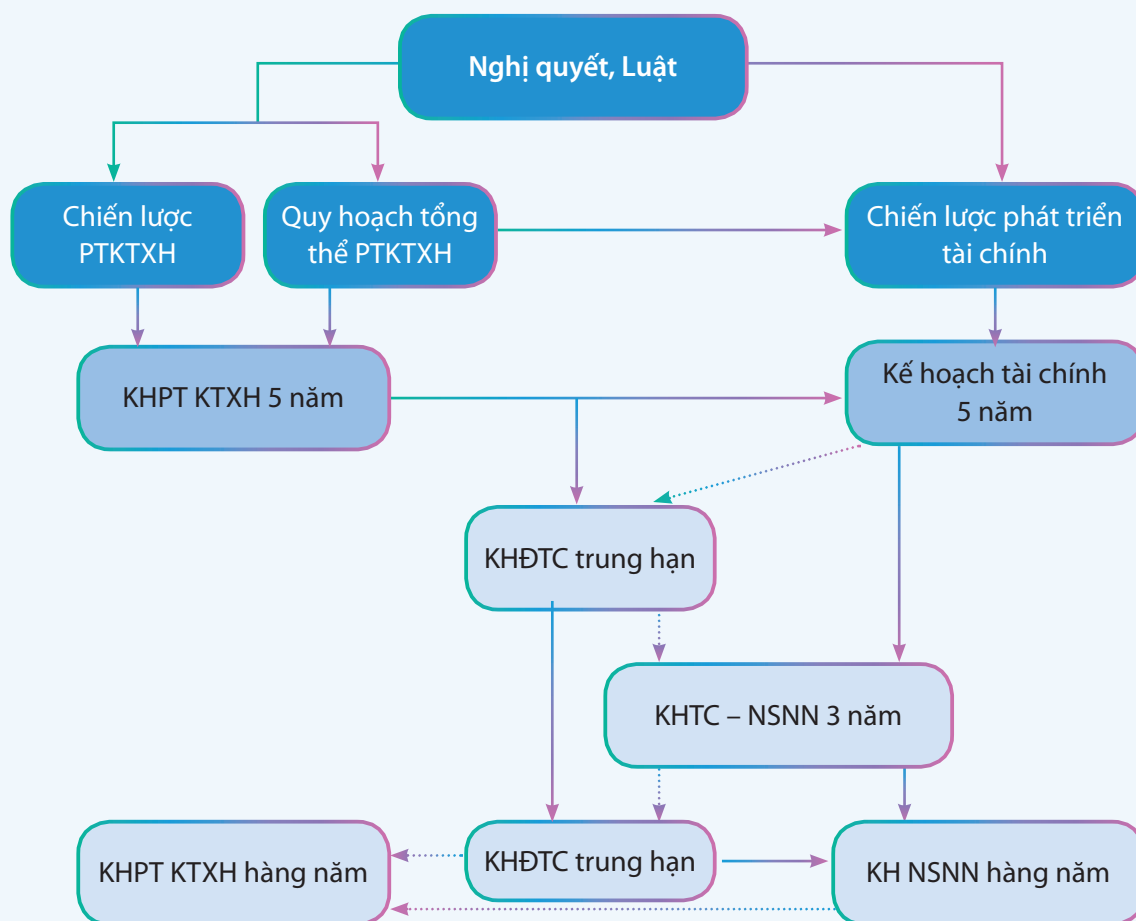
Song song với hệ thống hoạch định phát triển là hệ thống kế hoạch về tài chính và ngân sách. Cũng tương tự như hệ thống hoạch định phát triển, hệ thống kế hoạch về tài chính và ngân sách cũng bao gồm các văn bản từ định hướng chiến lược dài hạn (cấp cao nhất), hay Chiến lược phát triển tài chính, đến kế hoạch định hướng chiến lược trung hạn (hay Kế hoạch tài chính 5 năm), và dưới đó là các kế hoạch điều hành trung hạn hoặc hàng năm (KHĐTCTH, KHTC-NSNN 3 năm và KHĐTTC hàng năm, KH NSNN hàng năm)³.

Như vậy, về nguyên tắc, hệ thống KHPT KTXH đưa ra các mục tiêu, chỉ tiêu về phát triển, và để thực hiện các mục tiêu đó, cần có định hướng và kế hoạch phân bổ nguồn lực cụ thể. Do đó, chỉ khi giữa hai hệ thống này có sự gắn bó rõ ràng và logic thì mới đảm bảo về nguồn lực để hiện thực hoá các mục tiêu của kế hoạch.

Mối quan hệ này có thể được thể hiện bằng sơ đồ sau đây:

3 Hiện tại, cách phân loại này có tính tương đối. Có quan điểm cho rằng KHĐTCTH hay KHTC-NSNN 3 năm phải được xếp vào kế hoạch tài chính mang tính định hướng vì nó được xác định trong khuôn khổ thời gian dài hơn 1 năm. Tuy nhiên, vì các kế hoạch này đều đã có phương án phân bổ ngân sách cụ thể nên Báo cáo xếp chúng vào các kế hoạch mang tính điều hành (thực hiện) chứ không còn mang tính định hướng nữa.

Hình 1. Hệ thống hoạch định phát triển và lập kế hoạch tài chính, ngân sách ở Việt Nam



Ghi chú:

→ Ảnh hưởng thực tế đã diễn ra

.....> Ảnh hưởng nên có nhưng thực tế chưa đạt được

2. Quan hệ giữa hệ thống hoạch định phát triển và hệ thống kế hoạch ngân sách

2.1. Quan hệ giữa KHPT KTXH và kế hoạch tài chính – ngân sách

Trong hệ thống hoạch định phát triển, KHPT KTXH 5 năm được coi là kế hoạch trung tâm nhằm cụ thể hoá các ưu tiên, nhiệm vụ PTKTXH trong từng giai đoạn 05 năm đã được nêu trong chiến lược và qui hoạch PTKTXH của quốc gia, ngành và địa phương. Nó xác định định hướng và nhiệm vụ PTKTXH trong từng giai đoạn 05 năm kế hoạch của quốc gia, ngành, lĩnh vực và địa phương. Hằng năm, Chính phủ có chỉ thị yêu cầu các cấp, các ngành xây dựng KHPT KTXH hằng năm để cụ thể hoá các mục tiêu, nhiệm vụ của KHPT KTXH 5 năm thành mục tiêu, hoạt động của KHPT KTXH hằng năm. Do đó, có thể coi KHPT KTXH hằng năm là công cụ triển khai thực hiện KHPT KTXH 5 năm. Song song với đó, hệ thống kế hoạch về tài chính – NSNN xác định các nhiệm vụ về thu, phân bổ và sử dụng NSNN nhằm đạt được các định hướng và nhiệm vụ PTKTXH trong giai đoạn 05 năm đã lựa chọn, đồng thời đảm bảo tính bền vững của hệ thống NSNN.

Bên cạnh các công cụ kế hoạch tổng thể này, tùy theo nhiệm vụ đặc thù mà mỗi ngành, lĩnh vực có thể xây dựng các Chiến lược hoặc kế hoạch hành động riêng để giải quyết một số mục tiêu đặc thù của mình. Ví dụ, đối với lĩnh vực BĐG, Chính phủ đã ban hành Chiến lược quốc gia về BĐG giai đoạn 2011-2020 và 2021-2030. Tuy nhiên, về nguyên tắc, chỉ có các chiến lược hoặc KHPT KTXH mới có sự gắn kết rõ ràng với phân bổ nguồn lực. Do đó, chiến lược hoặc kế hoạch hành động ngành, lĩnh vực phải được lồng ghép vào hệ thống hoạch định phát triển quốc gia thì mới có khả năng được phân bổ nguồn lực một cách chính thức.

2.2. Quan hệ giữa KHTC 05 năm và KHTC-NSNN 03 năm

Đứng từ góc độ kế hoạch tài chính - ngân sách, công cụ định hướng chung về sự phát triển của ngành là Chiến lược phát triển tài chính (CLTC), và chiến lược này cũng được hoạch định nhằm đảm bảo thực hiện được Chiến lược PTKTXH quốc gia.

Nhằm thực hiện CLTC và phù hợp với các mục tiêu của KHPT KTXH 5 năm, kể từ năm 2016, theo yêu cầu của Luật NSNN năm 2015, Kế hoạch tài chính (KHTC) 5 năm được xây dựng cho cấp quốc gia và cấp tỉnh. Luật NSNN 2015 đã qui định rõ: “KHTC 05 năm là KHTC được lập trong thời hạn 05 năm cùng với KHPT KTXH 05 năm...” (Điều 17.1). Mục đích của KHTC 05 năm cũng đã được chỉ rõ tại Điều 17.2 như sau:

KHTC 05 năm được sử dụng để:
(a) Thực hiện các mục tiêu PTKTXH của quốc gia, ngành, lĩnh vực và địa phương; cân đối, sử dụng có hiệu quả nguồn lực tài chính công và NSNN trong trung hạn; thúc đẩy việc công khai, minh bạch NSNN; (b) Làm cơ sở để cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định KHĐTCTH nguồn NSNN; và (c) Định hướng cho công tác lập dự toán NSNN hằng năm, KHTC-NSNN 03 năm.

Hiện nay, KHTC 05 năm mới nhất của quốc gia là KHTC quốc gia và vay, trả nợ công 5 năm giai đoạn 2021-2025 được Quốc hội khoá 15 thông qua tại Nghị quyết số 23/2021/QH15 ngày 28 tháng 7 năm 2021.

Trên cơ sở các mục tiêu về thu, chi, bội chi NSNN và nợ công đã nêu trong khung cân đối NSNN của KHTC 05 năm, khả năng cân đối nguồn lực dành cho ĐTC trong 05 năm sẽ được xác định, làm cơ sở để xây dựng KHĐTCTH 05 năm.

Nếu như KHTC 05 năm chỉ nêu các mục tiêu và định hướng lớn để hình thành một khuôn khổ quản lý và điều hành các hoạt động cân đối tài chính NSNN thì các kế hoạch “bên dưới” của KHTC 05 năm bao gồm KHĐTCTH 05 năm, KHTC-NSNN 03 năm, KHĐTCTH hàng năm và KHNSNN hàng năm lại là sự cụ thể hoá thành phương án phân bổ ngân sách cụ thể cho các chương trình, dự án đầu tư và các hoạt động chi thường xuyên trong từng giai đoạn tương ứng.

KHĐTCTH quốc gia là danh mục chương trình, dự án đầu tư công dự kiến được triển khai thực hiện trong giai đoạn 05 năm để thực hiện các mục tiêu của KHPT KTXH và nằm trong các giới hạn ngân sách do KHTC 05 năm xác lập ra. Do đó, có thể coi KHĐTCTH là bản kế hoạch dài hạn nhất thể hiện sự chuyển tải cụ thể các mục tiêu kế hoạch thành hành động đầu tư cụ thể có gắn với nguồn lực tài chính. Tuy nhiên, như tên của văn bản này đã thể hiện, kế hoạch này chỉ phản ánh một phần trong cân đối chi ngân sách trung hạn, đó là kế hoạch chi đầu tư. KHĐTCTH được xây dựng cho một giai đoạn 5 năm cố định. Kết thúc mỗi giai đoạn 5 năm, các cơ quan kế hoạch sẽ chủ trì việc tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện KHĐTCTH vừa qua, chuyển tiếp các chương trình, dự án ĐTC chưa thực hiện xong sang KHĐTCTH của 5 năm kế tiếp, cùng với đề xuất các chương trình, dự án ĐTC mới. KHĐTCTH mới nhất của quốc gia hiện nay là KHĐTCTH giai đoạn 2021-2025 được thông qua bởi Nghị quyết

số 29/2021/QH15 ngày 28 tháng 7 năm 2021. Trong KHĐTCTH này, các chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) giai đoạn 2021-2025 như Chương trình xây dựng Nông thôn mới, Chương trình giảm nghèo toàn diện hay Chương trình PTKTXH vùng đồng bào đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030 đều được đưa vào danh mục và được ghi vốn.

Tóm lại, cả KHTC 05 năm và KHĐTCTH 05 năm đều được xây dựng cho một khung thời gian “cứng” 05 năm nên đều “thiếu linh hoạt” trước những biến động KTXH có thể xảy ra trong thời kỳ 05 năm kế hoạch, đặc biệt là độ chính xác của kết quả dự báo các biến số vĩ mô chủ yếu. Vì thế, cần có một công cụ KHTC - NSNN trung hạn linh hoạt hơn làm cầu nối giữa KHTC 05 năm với dự toán NSNN hàng năm. Đó là vai trò của KHTC- NSNN 03 năm, đúng như tinh thần đã được khẳng định tại Điều 4, khoản 2, Nghị định 45/NĐ-CP: “KHTC-NSNN 03 năm được lập hàng năm để triển khai KHTC 05 năm, thể hiện những nội dung lớn về khung cân đối NSNN và trần chi ngân sách cho các bộ, cơ quan, đơn vị và địa phương trong thời gian 03 năm, có tính đến diễn biến tình hình KTXH và TCNS hiện tại và cập nhật dự báo trong thời gian 03 năm kế hoạch, làm cơ sở cho việc lập, xem xét, quyết định dự toán NSNN hàng năm”.

Điểm cần lưu ý là, trong khi KHTC 05 năm được dựng theo một khung thời gian tĩnh (05 năm cố định) thì KHTC-NSNN 03 năm lại được xây dựng theo hình thức cuốn chiếu. Vì thế, sẽ có một số KHTC-NSNN 03 năm không nằm trọn vẹn trong khung thời gian của một KHTC 05 năm (được minh hoạ trong nửa trên của Hình 2). Vấn đề này đã được quy định tại Điều 13, khoản 2b, Nghị định 45/NĐ-CP, trong đó nêu rõ trong thời gian 03 năm kế hoạch có năm nằm giữa hai kỳ kế hoạch 05 năm thì căn cứ vào mục tiêu, chỉ tiêu, định hướng PTKTXH, tài chính và ĐTC 05 năm giai đoạn sau để xây dựng KHTC-NSNN 03 năm. Trên thực tế, trong những năm gối đầu đầu tiên của chu kỳ 5 năm sau, các Bộ ngành và địa phương thường chỉ

tập trung thực hiện tiếp các khoản mục chi tiêu cơ sở (tức là các hoạt động đã triển khai từ chu kỳ trước và tiếp tục được thực hiện trong chu kỳ sau), và đợi đến khi các định hướng phát triển cho chu kỳ sau được phê duyệt mới cân nhắc thêm các khoản chi tiêu mới. Việc phân bổ ngân sách cho các chương trình hoặc chính sách liên quan đến BĐG, nếu có, cũng sẽ tuân thủ thông lệ này. Quy định này cho phép các chương trình và chính sách liên quan đến BĐG nếu đã được phê duyệt, sẽ được đảm bảo nguồn lực thực hiện trong suốt vòng đời của chương trình hoặc chính sách đó, mà không bị gián đoạn bởi các chu kỳ 5 năm tính.

Ngoài ra, KHTC-NSNN 03 năm không chỉ cụ thể hoá các định hướng chiến lược về cân đối NSNN của KHTC 05 năm thành kế hoạch phân bổ ngân sách trong từng giai đoạn 03 năm cuốn chiếu, mà quá trình thực hiện kế hoạch này còn cung cấp các thông tin phản hồi quan trọng để các cấp có thẩm quyền cân nhắc việc điều chỉnh KHTC 05 năm (nếu xảy ra). Điều 10, Nghị định 45/NĐ-CP quy định KHTC 05 năm có thể được điều chỉnh khi có sự điều chỉnh về mục tiêu, chỉ tiêu cơ bản của KHPT KTXH 05 năm hoặc có những biến động lớn ảnh hưởng đến cân đối NSNN và khả năng huy động các nguồn vốn. Nhờ tính linh hoạt của nguyên tắc cuốn chiếu, KHTC-NSNN 03 năm cho phép liên tục cập nhật các chỉ tiêu, biến số kinh tế vĩ mô, từ đó bổ sung, điều chỉnh các dự báo về thu NSNN phù hợp với điều kiện thực tế. Bằng cách đó, KHTC-NSNN 03 năm sẽ cung cấp thông tin cần thiết để theo dõi khả năng thực hiện KHTC 05 năm, giúp cơ quan có thẩm quyền quyết định về sự cần thiết phải điều chỉnh kịp thời kế hoạch này. Như vậy, về nguyên tắc, nếu vấn đề BĐG được đưa vào ngay từ đầu giai đoạn như một mục tiêu ưu tiên rõ ràng và được thực hiện nghiêm túc, thì vấn đề giới sẽ được rà soát liên tục để đảm bảo KHTC thực sự đã ưu tiên cho vấn đề này. Tuy nhiên, như sẽ phân tích ở phần sau, sự gắn kết lỏng lẻo giữa KHPT KTXH 05 năm và KHTC 05 năm cho thấy có rất ít bằng chứng rõ ràng rằng KHTC được xây dựng phù hợp với các ưu tiên phát

triển trong KHPT KTXH 05 năm.

2.3. Quan hệ giữa KHTC-NSNN 03 năm và dự toán NSNN hằng năm

Trước Luật NSNN 2015, việc phân bổ ngân sách chi thường xuyên chỉ được thể hiện ở kế hoạch NSNN hằng năm. Trong kế hoạch này thể hiện rõ dự toán thu, dự toán chi theo nội dung kinh tế (chi đầu tư và chi thường xuyên) và theo lĩnh vực chi (13 lĩnh vực chi, bao gồm: (1) Quốc phòng; (2) An ninh và trật tự, an toàn xã hội; (3) Sự nghiệp giáo dục - đào tạo và dạy nghề (gọi chung là GD&ĐT); (4) Sự nghiệp khoa học và công nghệ (KH-CN); (5) Sự nghiệp y tế, dân số và gia đình (gọi chung là y tế); (6) Sự nghiệp văn hóa thông tin; (7) Sự nghiệp phát thanh, truyền hình, thông tấn; (8) Sự nghiệp thể dục thể thao; (9) Sự nghiệp bảo vệ môi trường; (10) Các hoạt động kinh tế; (11) Hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức chính trị và các tổ chức chính trị - xã hội; hỗ trợ hoạt động cho các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp theo quy định của pháp luật (gọi chung là chi hành chính); (12) Chi bảo đảm xã hội, bao gồm cả chi hỗ trợ thực hiện các chính sách xã hội theo quy định của pháp luật (gọi chung là an sinh xã hội); và (13) Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật (gọi chung là chi khác).

Để tăng tính chiến lược và tính tiên liệu trong phân bổ và sử dụng NSNN, Luật NSNN 2015 đã qui định cấp trung ương, cấp tỉnh và các đơn vị dự toán cấp 1⁴ (là các đơn vị được giao ngân sách trực tiếp từ Thủ tướng Chính phủ hoặc UBND các cấp) phải xây dựng KHTC-NSNN 03 năm như đã nêu. Tuy KHTC-NSNN 03 năm cung cấp căn cứ để lập dự toán NSNN

4 Là đơn vị dự toán ngân sách được Thủ tướng Chính phủ hoặc UBND giao dự toán ngân sách (theo Khoản 9 Điều 4 Luật NSNN 2015). Các cơ quan sau được gọi là đơn vị dự toán cấp 1: (1) Các Bộ, ngành và các tổ chức tương đương tại trung ương; (2) Các sở, ban ngành và các đơn vị tương đương thuộc cấp tỉnh; (3) Các đơn vị cấp phòng và tương đương thuộc cấp huyện thuộc đối tượng phải lập và nộp báo cáo tài chính tổng hợp cho cơ quan tài chính và Kho bạc Nhà nước đồng cấp theo quy định.

hàng năm nhưng KHTC-NSNN 03 năm vẫn chỉ là một công cụ định hướng phân bổ và sử dụng NSNN trong trung hạn, giúp tăng cường khả năng phân tích và dự báo để đưa ra các ưu tiên phân bổ NSNN, góp phần thực hiện tốt nhất các mục tiêu phát triển nhưng bản thân kế hoạch này không thay thế cho dự toán NSNN hàng năm. Vì thế, KHTC-NSNN 03 năm được xây dựng và trình lên Quốc hội hoặc HĐND cấp tỉnh để tham khảo khi quyết định dự toán ngân sách hàng năm, chứ các cơ quan lập pháp cấp quốc gia và cấp tỉnh không phê duyệt KHTC-NSNN 03 năm này. Đây cũng là điểm hạn chế về hiệu lực pháp lý của tài liệu này, khiến chất lượng của KHTC-NSNN 03 năm cho đến thời điểm đánh giá vẫn còn nhiều hạn chế.

Tóm lại, việc xây dựng KHTC-NSNN 03 năm không đi quá sâu vào phân bổ ngân sách chi tiết và cũng không phải là phép cộng cơ học của ba dự toán NSNN hàng năm liên tiếp. Tuy nhiên, việc xây dựng dự toán cho năm ngân sách và hai năm tiếp theo trong KHTC-NSNN 03 năm cũng phải tuân theo những nguyên tắc nhất định như: KHNS của năm ngân sách trong KHTC-NSNN 03 năm phải trùng khớp với dự toán ngân sách trình Quốc hội phê duyệt. Dự toán các năm tiếp theo phải đảm bảo ưu tiên bố trí nguồn lực để thực hiện các chính sách, chương trình, dự án đang triển khai và tiếp tục thực hiện trong chu kỳ 03 năm tới (còn gọi là chi tiêu cơ sở), trước khi xem xét phân bổ ngân sách cho các đề xuất mới (còn gọi là chi tiêu mới). Việc ban hành KHTC-NSNN 03 năm, do đó, đảm bảo tính liên tục trong cam kết thực hiện các chương trình, chính sách đã được phê duyệt và triển khai, hạn chế tình trạng thực hiện dở dang rồi bị gián đoạn phải tạm dừng hoặc huỷ bỏ vì thiếu ngân sách. Đây sẽ là điểm thuận lợi để đảm bảo tính liên tục trong thực hiện các chương trình và chính sách về BDG – vì các chương trình, chính sách này thường phải thực hiện trong nhiều năm.

Đến lượt mình, dự toán NSNN hàng năm có vai trò cung cấp căn cứ cho việc xây dựng

KHTC-NSNN của giai đoạn 3 năm tiếp theo. Điều đó thể hiện ở những khía cạnh sau:

- *Thứ nhất*, một trong những điều kiện để một khoản chi được xác định là chi tiêu cơ sở trong KHTC-NSNN 03 năm là nhu cầu chi đã được cam kết bố trí nguồn trong dự toán ngân sách của năm trước; như vậy, dự toán ngân sách năm trước là xuất phát điểm của qui trình lập KHTC-NSNN 03 năm.
- *Thứ hai*, một chính sách mới có thể được đề xuất vào bất cứ thời điểm nào trong chu kỳ kế hoạch 03 năm, nhưng như đã phân tích ở trên, nó được coi là đề xuất chi tiêu mới. Với một trần ngân sách cho trước, các đơn vị dự toán cấp 1 sẽ ưu tiên phân bổ để thực hiện các khoản chi tiêu cơ sở trước. Nếu ngân sách vẫn còn dư thì sẽ xem xét đến các đề xuất chi tiêu mới. Trong điều kiện nhu cầu vốn của các đề xuất mới nhiều hơn số ngân sách còn lại thì giữa các đề xuất này phải qua quá trình sàng lọc và lựa chọn. Chỉ những đề xuất mới có ưu tiên cao nhất mới được phân bổ ngân sách. Như vậy, một chương trình hoặc chính sách về BDG nếu chưa được bố trí vốn trong dự toán ngân sách của năm trước thì vẫn có cơ hội được đưa vào dự toán ngân sách của những năm sau trong KHTC-NSNN 03 năm, nhưng sẽ phải qua quá trình sàng lọc “cạnh tranh” với các đề xuất mới khác.
- *Thứ ba*, dự toán hàng năm của năm ngân sách là cơ sở để tính toán các điều chỉnh tăng giảm trong dự toán của hai năm tiếp theo; nhờ đó, dự toán của từng năm trong KHTC-NSNN 03 năm được gắn kết với nhau một cách logic, chứ không phải là sự lắp ghép cơ học.

Hình 2 dưới đây minh họa mối quan hệ giữa KHTC 05 năm, KHTC-NSNN 03 năm và KHNSNN hàng năm. KHTC-NSNN 03 năm mới nhất được xây dựng là kế hoạch cho giai đoạn 2022-2024.

Hình 2. Mối quan hệ giữa KHTC 05 năm, KHTC-NSNN 03 năm và dự toán NSNN hằng năm



2.4. Một số nhận xét chung

Từ phân tích về hệ thống hoạch định phát triển và hệ thống kế hoạch tài chính – NSNN như trên, có thể rút ra một số nhận xét quan trọng như sau:

Thứ nhất, hệ thống hoạch định phát triển và lập kế hoạch tài chính – NSNN ở Việt Nam được xây dựng toàn diện, theo chiều từ trên xuống, có nghĩa là các văn bản kế hoạch ở cấp thấp hơn phải phục tùng mục tiêu, định hướng của các văn bản cấp cao hơn, đồng thời cụ thể hoá từng bước những mục tiêu đó thành hành động (hoạt động can thiệp và phân bổ ngân sách chi tiết) để triển khai thực hiện. Do đó, bất cứ một chiến lược hay kế hoạch ngành, lĩnh vực nào khác nếu thực sự muốn được phân bổ ngân sách chính thức thì phải lồng ghép vào các KHPT KTXH và từ đó được phản ánh trong KHĐTCTH và/hoặc dự toán NSNN hằng năm. Để có cơ sở được phân bổ ngân sách thực hiện các chương trình, chính sách về BDG, mục tiêu về BDG và trao quyền cho phụ nữ cần được chuyển tải rõ ràng thành một trong những ưu tiên phát triển của KHPT KTXH 05 năm, với những chỉ tiêu kế hoạch cụ thể. Nếu những chỉ tiêu liên quan đến giới được ban hành bởi Nghị quyết của Quốc hội hay HĐND các cấp thì các cơ quan nhà nước ở cấp trung ương và địa phương sẽ phải quan tâm và báo cáo. Đó sẽ là bước đầu tiên để khiến BDG từng bước trở thành vấn đề quan tâm thực sự của hệ thống kế hoạch và tài chính ở nước ta.

Thứ hai, điểm khác biệt của KHTC-NSNN 03 năm so với các kế hoạch trung hạn khác là kế hoạch này được xây dựng theo hình thức cuốn chiếu, và chỉ là tài liệu mang tính chất tham khảo để Quốc hội và Hội đồng nhân dân (HĐND) tỉnh xem xét, cân nhắc khi thông qua kế hoạch NSNN hằng năm. Về nguyên tắc, nếu có thể hợp nhất được KHĐTCTH và kế hoạch chi thường xuyên vào trong cùng một KHTC-NSNN 03 năm thì KHTC-NSNN 03 sẽ là tài liệu trung hạn toàn diện nhất phản ánh đầy đủ cả hai nội dung chi quan trọng của

NSNN, đó là chi đầu tư và chi thường xuyên. Tuy nhiên, do cách phân loại chi ĐTC và chi thường xuyên theo các lĩnh vực chi chưa nhất quán với nhau (tính đến năm 2020) nên trong các KHTC-NSNN 03 năm trước đây, phần chi đầu tư chưa được lồng ghép vào KHTC-NSNN 03 năm, khiến tính hữu ích của kế hoạch này đã bị giảm đi rất nhiều. **Vi những đặc điểm này nên KHTC – NSNN 03 năm hiện nay chưa toàn diện để phản ánh đầy đủ dự toán cho tất cả các chương trình, chính sách của nhà nước. Đồng thời, tính kỷ luật trong chấp hành các quy định về xây dựng KHTC- NSNN 03 năm chưa cao. Từ quan điểm chuyên gia, trong thời gian trung hạn, chưa nên coi kế hoạch này là trọng tâm thúc đẩy việc lồng ghép giới vào quy trình phân bổ ngân sách ở Việt Nam.**

Thứ ba, như đã thấy trong Hình 1, mặc dù về nguyên tắc, mối quan hệ giữa hai hệ thống này được thể hiện bằng cả quan hệ dọc (quan hệ thứ bậc trong nội bộ từng hệ thống) và quan hệ ngang (quan hệ giữa các văn bản KHPT và KHTC-NSNN cùng cấp), nhưng trên thực tế các quan hệ dọc mạnh hơn rất nhiều so với quan hệ ngang. Nói cách khác, đa phần các văn bản hoạch định phát triển của Việt Nam đều chỉ dừng lại ở nguyên tắc, mục tiêu, nhiệm vụ lớn mà không có cam kết nguồn lực đi kèm, hoặc nếu có thì mối quan hệ này cũng khá lỏng lẻo. Nói cách khác, kêu gọi các cơ quan hoạch định phát triển ở Việt Nam đưa thêm các mục tiêu/chỉ tiêu về BDG vào KHPT KTXH là cần thiết (để tạo sự quan tâm chung của các cơ quan nhà nước về vấn đề này) nhưng chưa đủ. Sẽ cần có thêm những nỗ lực thuyết phục trực tiếp đối với các cơ quan tài chính để ít nhất phải đưa thêm nội dung có trách nhiệm giới vào các báo cáo ngân sách thường niên, sau đó tiến tới lập ngân sách có trách nhiệm giới.

Thứ tư, mặc dù không thể hiện trong Hình 1 nhưng đi kèm theo các kế hoạch này đều có hệ thống theo dõi và đánh giá (TD&ĐG). Đối với hệ thống hoạch định phát triển, việc TD&ĐG tình hình thực hiện kế hoạch

được thực hiện thông qua các báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch giai đoạn trước và phương hướng mục tiêu kế hoạch giai đoạn sau. Trong đó, việc đánh giá tình hình giai đoạn trước dựa vào việc so sánh đạt hay không đạt các chỉ tiêu kế hoạch đã đề ra. Nguồn dữ liệu chủ yếu là từ số liệu thống kê chính thức do các cơ quan thống kê cung cấp hoặc số liệu báo cáo theo ngành dọc của bộ phận kế hoạch trong các cơ quan, đơn vị. Vì thế, khi các hệ thống TD&ĐG này chưa kết nối với nhau thì số liệu thống kê về giới đều nằm tản mát ở nhiều cơ sở dữ liệu khác nhau, do các cơ quan chức năng khác nhau thu thập và theo tần suất thu thập rất khác nhau. Điều này gây khó khăn cho việc nghiên cứu, tổng hợp và theo dõi các hoạt động thúc đẩy BĐG và trao quyền cho phụ nữ một cách hệ thống và toàn diện.

Đối với KHĐT, hiện nay Trung tâm tin học của Bộ KH&ĐT đã xây dựng một phần mềm cho phép theo dõi tiến độ thực hiện các chương trình, dự án ĐTC sử dụng vốn ngân sách trung ương; còn việc hạch toán, ghi chép và theo dõi đầy đủ tất cả các thông tin theo quy định đối với thực tế các giao dịch chi tiêu NSNN đều được thực hiện thông qua hệ thống Hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc (TABMIS). Vì thế, để xem xét khả năng chất lượng được các thông tin về chi tiêu công có trách nhiệm giới, cần khảo sát thông qua hai hệ thống theo dõi này.

Cuối cùng, hệ thống KHTC-NSNN và TD&ĐG chi tiêu công hiện nay mới chỉ tập trung ghi chép các hoạt động sử dụng NSNN tập trung. Trong khi đó, chi tiêu công hiểu theo nghĩa rộng còn bao gồm hoạt động của các đơn vị ngoài ngân sách bao gồm các đơn vị sự nghiệp công lập và các quỹ tài chính ngoài ngân sách. Đối với nhóm đơn vị sự nghiệp công lập được nhà nước khuyến khích tăng dần mức độ tự chủ tài chính, hoạt động của các đơn vị này từ nguồn thu sự nghiệp được giữ lại sẽ không hạch toán vào NSNN nữa (chẳng hạn, hoạt động từ nguồn thu tự chủ của các bệnh viện nhi, các tổ chức hỗ trợ pháp

lý cho phụ nữ và trẻ em v.v...). Đối với các quỹ tài chính ngoài ngân sách, có nhiều quỹ mà tên gọi hoặc chức năng, nhiệm vụ của quỹ có liên quan trực tiếp đến vấn đề BĐG (như Quỹ bảo trợ trẻ em Việt Nam do Bộ LĐTBXH quản lý, Quỹ hỗ trợ phụ nữ nghèo của Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, chưa kể đến chi của các quỹ khác có liên quan mật thiết đến việc thực hiện BĐG như Quỹ bảo hiểm xã hội, Quỹ bảo hiểm y tế, Quỹ phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa...). Hoạt động của những đơn vị sự nghiệp công lập và quỹ ngoài NSNN này chưa được ghi chép trên những hệ thống TD&ĐG chi NSNN nói trên. Do đó, ngay cả khi có thể chiết xuất được thông tin về chi tiêu công có trách nhiệm giới từ những hệ thống này (hệ thống theo dõi ĐTC hay TABMIS) thì đó vẫn chưa phải là bức tranh toàn diện của tất cả các nguồn chi tiêu công. Sẽ cần có thêm nhiều nỗ lực nữa để tích hợp phần chi tiêu ngoài NSNN vào các hệ thống chính thức này.

PHẦN HAI:

THỰC TRẠNG MỨC ĐỘ

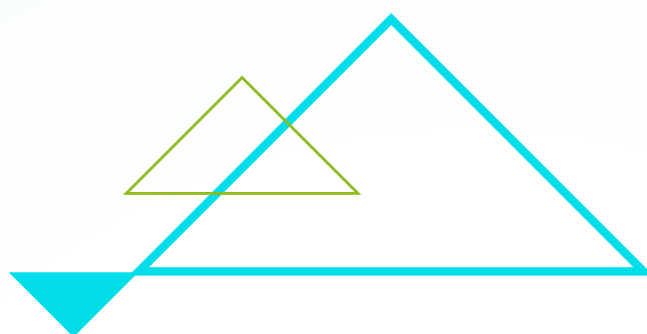
LỒNG GHÉP CÁC YÊU CẦU, MỤC TIÊU

VỀ BÌNH ĐẲNG GIỚI TRONG CÁC

TÀI LIỆU ĐỊNH HƯỚNG CHIẾN LƯỢC

VỀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI VÀ

TÀI CHÍNH-NGÂN SÁCH QUỐC GIA



1. Khung phân tích của Báo cáo

Dựa trên Tài liệu hướng dẫn lồng ghép BĐG trong Khung tài chính tích hợp quốc gia (Integrated National Financing Frameworks - INFFs) do UN Women xây dựng, từ góc độ phân tích các văn bản về chiến lược, kế hoạch

tài chính quốc gia, Báo cáo sẽ lựa chọn phân tích vấn đề lồng ghép BĐG trong một số văn bản quan trọng (theo sơ đồ khung ở Hình 1) sau đây:

Bảng 1: Danh sách các văn bản chiến lược được phân tích, đánh giá

Cấp chiến lược	Hoạch định phát triển	Kế hoạch tài chính, ngân sách
Chiến lược	Chiến lược PTKTXH 10 năm, giai đoạn 2021-2030	Chiến lược tài chính giai đoạn 2021-2030 (hiện đang xây dựng).
Kế hoạch định hướng trung hạn	KHPT KTXH 5 năm 2021-2025 ban hành theo Nghị quyết số 16/2021/QH15 ngày 27 tháng 7 năm 2021	KHTC quốc gia và vay, trả nợ công 5 năm giai đoạn 2021-2025 ban hành theo Nghị quyết số 23/2021/QH15 ngày 28 tháng 7 năm 2021
		KHĐTC trung hạn quốc gia giai đoạn 2021-2025
		KHTC-NSNN 03 năm 2022-2024
Kế hoạch hàng động, chương trình dự án	CTMTQG phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2021-2030 ban hành theo Quyết định 1719/QĐ-TTg ngày 14 tháng 10 năm 2021 của Thủ tướng Chính phủ	

Đối với các văn bản này, các vấn đề sau đây sẽ được phân tích làm rõ:

- Vấn đề BĐG được đề cập như thế nào trong các văn bản này? Nó có được cụ thể hoá thành các kết quả hoặc đầu ra về giới, và có các chỉ tiêu cụ thể đo lường mức độ đạt được các kết quả, đầu ra đó hay không?
- Các mục tiêu/chỉ tiêu về kết quả, đầu ra liên quan đến BĐG trong các văn bản kế hoạch cấp cao hơn (nếu có) đã được cụ thể hoá thành các mục tiêu/chỉ tiêu, nhiệm vụ hoặc chương trình, chính sách nào trong các kết quả cấp thấp hơn.
- Có cơ chế hoặc quy định nào đảm bảo các mục tiêu/nhiệm vụ liên quan đến giới trong các văn bản hoạch định phát triển được chuyển thành các hoạt động can thiệp có gắn với kinh phí thực hiện hay không.
- Hệ thống TD&ĐG về kế hoạch và ngân sách có cho phép phân tách về kết quả chi tiêu theo giới tính hay không.

2. Mức độ lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong các văn bản chiến lược về hoạch định phát triển quốc gia

2.1. Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm 2021-2030

Chủ đề của Chiến lược PTKTXH 2021-2030 là:

Khơi dậy khát vọng phát triển đất nước, phát huy mạnh mẽ giá trị văn hóa, con người Việt Nam và sức mạnh thời đại, huy động mọi nguồn lực, phát triển nhanh và bền vững trên cơ sở khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số, phấn đấu đến năm 2030 là nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao và đến năm 2045 trở thành nước phát triển, thu nhập cao

Như vậy, chủ đề của Chiến lược đặt trọng tâm vào việc phát huy giá trị văn hóa con người Việt Nam, trong đó tình tương thân, tương ái, nghĩa cử đồng bào hỗ trợ các nhóm người yếu thế là một nét đẹp nổi bật. Vì thế, dù không trực tiếp đề cập đến vấn đề BĐG nhưng có thể thấy, phấn đấu thúc đẩy đảm bảo BĐG và sự tiến bộ của phụ nữ sẽ là một phần quan trọng trong trọng tâm của Chiến lược.

Về kết cấu, Chiến lược chia làm năm phần:

- Phần I: Bối cảnh quốc tế và tình hình đất nước. Mục đích của phần này là trình bày những xu hướng lớn trong bối cảnh quốc tế, khái quát những thành tựu và thách thức đối với nền kinh tế trong nước, từ đó định vị Chiến lược phát triển của quốc gia trong tình hình mới. Bối cảnh quốc tế đã đề cập đến Chương trình nghị sự phát triển bền vững đến năm 2030 của Liên Hiệp quốc. Tuy vậy, Chiến lược không đề cập đến tất cả 17 Mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) của Liên Hiệp quốc, mà chỉ nhấn mạnh đến một số mục tiêu được coi là trọng tâm như tăng trưởng xanh, đổi mới khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo, xu hướng hợp tác trong thương mại quốc tế v.v... Vấn đề BĐG không được đề cập đến. Tương tự đối với tình hình trong nước.
- Phần II: Quan điểm phát triển. 5 quan điểm phát triển của Chiến lược tương đối nhất quán với chủ đề chiến lược, trong đó vấn đề phát huy sức mạnh của “con người Việt Nam” được nhắc đến trong quan điểm 1 (...quan tâm, tạo điều kiện thuận lợi cho các đối tượng chính sách, người có công, người nghèo, người yếu thế, đồng bào dân tộc thiểu số...) và quan điểm 3 (coi con người là trung tâm,

chủ thể, nguồn lực quan trọng nhất và mục tiêu của sự phát triển; lấy giá trị văn hóa, con người Việt Nam là nền tảng, sức mạnh nội sinh quan trọng bảo đảm sự phát triển bền vững).

- Phần III: Mục tiêu phát triển. Trong phần này, bên cạnh việc xác định mục tiêu phát triển có liên quan đến phát huy nguồn vốn con người của Việt Nam như “khơi dậy khát vọng phát triển đất nước, phát huy sức sáng tạo, ý chí và sức mạnh toàn dân tộc, xây dựng xã hội phồn vinh, dân chủ, công bằng, văn minh, trật tự, kỷ cương, an toàn, bảo đảm cuộc sống bình yên, hạnh phúc của nhân dân; không ngừng nâng cao đời sống mọi mặt của nhân dân”, Chiến lược đã xác định 17 chỉ tiêu bao gồm: 8 chỉ tiêu về kinh tế, 4 chỉ tiêu về xã hội và 5 chỉ tiêu về môi trường. Đáng tiếc là trong các chỉ tiêu này, không có chỉ tiêu nào trực tiếp liên quan đến BĐG. Ngay cả việc phân tách các chỉ tiêu tổng hợp theo giới cũng không được đề cập đến, cho dù đó là những chỉ tiêu xã hội rất liên quan (như tuổi thọ bình quân, tỉ lệ lao động qua đào tạo có bằng cấp hay tỉ lệ lao động nông nghiệp trong tổng lao động xã hội).
- Phần IV: Các đột phá chiến lược. Chiến lược xác định 3 khâu đột phá chiến lược là thể chế, nguồn nhân lực và kết cấu hạ tầng. Mặc dù phát triển nguồn nhân lực tiếp tục được xác định là một khâu đột phá, nhưng BĐG chưa được đề cập một cách trực tiếp như một nội dung ưu tiên trong phát triển nguồn nhân lực của Việt Nam.
- Phần V: Phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp PTKTXH. Chiến lược xác định 10 giải pháp tổng hợp, trong đó Giải pháp 6: “Phát triển văn hóa, xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội; không ngừng nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân” đã đề cập đến rất nhiều vấn đề liên quan đến BĐG. Đặc biệt, đây là nội

dung duy nhất mà BĐG được đề cập trực tiếp và rõ rệt nhất:

- Thực hiện đồng bộ và toàn diện các giải pháp phát triển thanh niên, bình đẳng giới và vì sự tiến bộ của phụ nữ. Giảm dần khoảng cách giới trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và gia đình. Thực hiện đầy đủ quyền trẻ em, tạo môi trường lành mạnh, thuận lợi để trẻ em được phát triển toàn diện về thể chất, trí tuệ, tinh thần, đạo đức và mối quan hệ xã hội.
- Phần VI: Tổ chức thực hiện. Đây là nội dung bắt buộc trong các văn bản chính sách của Nhà nước, trong đó phân công nhiệm vụ cho các Bộ ngành và các bên liên quan. Ở một cấp độ hết sức tổng thể, lẽ đương nhiên Chiến lược không thể đề cập quá chi tiết đến việc phân công trách nhiệm chủ trì những giải pháp liên quan đến BĐG.

Từ phân tích Chiến lược PTKTXH 2021-2030 của quốc gia, có thể rút ra một số nhận xét từ lăng kính giới:

Về ưu điểm:

- Chiến lược đã xác định phát huy giá trị văn hoá và sức mạnh của con người Việt Nam. Thông điệp này liên tục được nhắc đến rất nhiều lần, trong hầu hết các nội dung của Chiến lược, từ phần II đến phần V. Về bản chất, BĐG là một bộ phận không thể tách rời của giá trị văn hoá, con người nên thực hiện thành công Chiến lược cũng sẽ có tác động nhất định đến việc thu hẹp hoặc mở rộng dần khoảng cách bất bình đẳng giới, đặc biệt là trong các nhóm yếu thế.
- Chiến lược đã xác định được một cách rõ ràng việc giảm bớt khoảng cách bất bình đẳng giới về mọi mặt là một phần trong giải pháp về phát triển văn hoá xã hội và đảm bảo công bằng xã hội.

Về hạn chế:

- BĐG mới được đề cập trong Chiến lược như một phần của giải pháp, chưa phải là một mục tiêu cần đạt tương đương với các mục tiêu PTKTXH khác. Mặc dù có thể nói BĐG được lồng ghép trong các mục tiêu phát triển con người của Chiến lược, nhưng nếu 17 SDGs đã có riêng một mục tiêu về giới, trong khi Chiến lược PTKTXH lại không đề cập đến yếu tố giới một cách rõ ràng, cụ thể đã cho thấy vấn đề giới chưa được các nhà hoạch định chiến lược của Việt Nam đặt lên ngang tầm với các mục tiêu kinh tế - xã hội khác.
- Sự thiếu quan tâm đến mục tiêu về BĐG còn thể hiện ở chỗ trong bộ chỉ tiêu của Chiến lược chưa có sự phân tách theo giới tính, ngay cả với các chỉ tiêu xã hội liên quan nhất. Chẳng hạn, trong các chỉ tiêu về xã hội của Chiến lược, có chỉ tiêu: (i) Tuổi thọ bình quân đạt 75 tuổi, trong đó thời gian sống khỏe mạnh đạt tối thiểu 68 năm; (ii) Tỷ lệ lao động qua đào tạo có bằng cấp, chứng chỉ đạt 35 - 40%; (iii) Tỷ trọng lao động nông nghiệp trong tổng lao động xã hội giảm xuống dưới 20%. Các chỉ tiêu này hoàn toàn có thể phân tách theo giới tính (như tuổi thọ bình quân của nữ và nam, tỉ lệ lao động nữ đã qua đào tạo, tỉ lệ lao động nữ trong nông nghiệp trong tổng lao động xã hội...). Việc đó sẽ tạo ra một sự quan tâm tự nhiên đến vấn đề giới từ các cơ quan thực hiện Chiến lược (cơ quan

Chính phủ) và giám sát thực hiện Chiến lược (Quốc hội và HĐND các cấp), và là cơ sở để tăng dần thông tin về giới trong các cơ sở dữ liệu KTXH quốc gia.

2.2. Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2021-2025

KHPT KTXH 2021-2025 có kết cấu tương tự như Chiến lược PTKTXH, với bốn nội dung cơ bản: (1) Mục tiêu tổng quát; (2) Các chỉ tiêu chủ yếu; (3) Nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu; (4) tổ chức thực hiện.

Xét về mục tiêu tổng quát, KHPT KTXH 2021-2025 đã nhấn mạnh lại mục tiêu phát huy sức mạnh của con người Việt Nam: "... phát huy mạnh mẽ giá trị sức mạnh văn hoá, con người Việt Nam và sức sáng tạo của mỗi cá nhân... tinh thần xuyên suốt là "không để ai bị bỏ lại phía sau"... đảm bảo an sinh và phúc lợi xã hội, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân". Như vậy, so với mục tiêu của Chiến lược, KHPT KTXH dường như chỉ nhấn mạnh lại chứ chưa cụ thể hoá thêm được các nội dung về phát huy sức mạnh con người.

Về chỉ tiêu phát triển, KHPT KTXH đã đề ra 21 chỉ tiêu, trong đó có 7 chỉ tiêu kinh tế, 9 chỉ tiêu xã hội và 5 chỉ tiêu về môi trường, trong đó có một số chỉ tiêu tương tự của Chiến lược PTKTXH và một số chỉ tiêu bổ sung thêm, như đã được so sánh trong Bảng 2.

Bảng 2. So sánh các chỉ tiêu phát triển KTXH trong Chiến lược và Kế hoạch 5 năm PTKTXH

Tên chỉ tiêu	Đơn vị	Chiến lược	KH 5 năm	Ghi chú
Chỉ tiêu kinh tế				
Tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước (GDP) bình quân	%/năm	7	6,5-7	
GDP bình quân đầu người theo giá hiện hành	USD	7.500 (đến 2030)	4.500-5.000 (đến 2025)	
Tỷ trọng: công nghiệp chế biến, chế tạo kinh tế số	%GDP	30 30	25 20	
Tỷ lệ đô thị hóa	%	> 50	45	
Tổng đầu tư xã hội bình quân, và nợ công hoặc tỉ lệ bội chi NSN	%GDP %/năm	33-35 ≤ 60	3,7	KH 5 năm thay chỉ tiêu về nợ công bằng bội chi
Đóng góp của năng suất nhân tố tổng hợp (TFP) vào tăng trưởng	%GDP	50	45	
Tốc độ tăng năng suất lao động xã hội bình quân	%	> 6,5	> 6,5	
Giảm tiêu hao năng lượng tính trên đơn vị GDP	%	1,5		Không có chỉ tiêu này trong KH 5 năm
Các chỉ tiêu xã hội				
Chỉ số phát triển con người (HDI)		> 0,74		
Tuổi thọ bình quân trong đó thời gian sống khỏe mạnh	năm	75 ≥ 68	74,5 67	
Tỷ lệ lao động qua đào tạo Trong đó, có bằng cấp, chứng chỉ	%	35-40	70 28-30	Không có chỉ tiêu LĐ qua đào tạo trong CL
Tỷ trọng lao động nông nghiệp trong tổng lao động xã hội	%	< 20	25	
Tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị	%		< 4	
Tỷ lệ hộ nghèo đa chiều	%/năm		1-1,5%	

Tên chỉ tiêu	Đơn vị	Chiến lược	KH 5 năm	Ghi chú
Tỉ lệ bác sĩ trên vạn dân Tỉ lệ giường bệnh trên vạn dân	%		10 30	
Tỉ lệ dân số tham gia bảo hiểm y tế	%		90	
Tỉ lệ số xã đạt nông thôn mới Trong đó, xã nông thôn mới kiểu mẫu	%		80 10	
Các chỉ tiêu môi trường				
Tỷ lệ che phủ rừng	%	42	42	
Tỷ lệ xử lý và tái sử dụng nước thải ra môi trường lưu vực các sông.	%	> 70		
Giảm lượng phát thải khí nhà kính	%	9		
Tỉ lệ cơ sở sản xuất kinh doanh đạt quy chuẩn về môi trường.	%	100		
Tỉ lệ diện tích các khu bảo tồn biển, ven biển so với diện tích tự nhiên vùng biển quốc gia.	%	3-5		
Tỉ lệ sử dụng nước sạch, nước hợp vệ sinh ở khu vực thành thị và khu vực nông thôn			95-100 93-95	Các chỉ tiêu này không được xác định trong Chiến lược
Tỉ lệ thu gom và xử lý chất thải rắn sinh hoạt đô thị đạt quy chuẩn	%		90	
Tỉ lệ khu công nghiệp, khu chế xuất có hệ thống nước thải tập trung đạt tiêu chuẩn môi trường	%		92	
Tỉ lệ cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng được xử lý	%		100	

Nguồn: Chiến lược PTKTXH và KHPT KTXH 2021-2025

Như vậy, mặc dù KHPT KTXH đã mở rộng thêm một số chỉ tiêu về xã hội, trong đó có rất nhiều chỉ tiêu nên được phân tách theo giới tính (như tỉ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị, tỉ lệ lao động qua đào tạo, hay tỉ lệ dân số tham gia bảo hiểm y tế...) nhưng KHPT KTXH cũng chưa yêu cầu phải phân tách theo giới.

Trong các nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu, KHPT KTXH 2021-2025 đã đề ra đến 12 nhóm

giải pháp. Tuy nhiên, không có giải pháp nào trực tiếp đề cập đến vấn đề BĐG. Ngay trong nhóm giải pháp thứ 8 liên quan đến phát huy sức mạnh văn hoá và con người Việt Nam (tương ứng với giải pháp 6 của Chiến lược) cũng chỉ đề cập đến việc “từng bước thu hẹp khoảng cách hưởng thụ văn hoá giữa thành thị và nông thôn, giữa các vùng miền, chênh lệch giàu nghèo; tiếp cận các dịch vụ cơ bản; tiếp cận việc làm giữa các vùng, các nhóm dân

cu". Trong bối cảnh vấn đề giới chưa trở thành một mối quan tâm tự nhiên của các cơ quan nhà nước, việc chủ yếu cầu những nhiệm vụ giải pháp chủ yếu mà không đề cập đến BĐG càng làm trầm trọng thêm việc lãng quên hay bỏ sót các giải pháp chính sách "mục tiêu kép", chẳng hạn như vừa thu hẹp được khoảng cách về hưởng thụ văn hoá, chênh lệch giàu nghèo, tiếp cận dịch vụ và việc làm giữa các nhóm dân cư nói chung, vừa thu hẹp bất BĐG bằng cách ưu tiên thu hẹp khoảng cách giữa nhóm phụ nữ và trẻ em gái so với các nhóm khác. Trong điều kiện hạn chế về ngân sách, ưu tiên những chính sách có mục tiêu kép như vậy sẽ thể hiện hiệu quả sử dụng ngân sách cao hơn.

Tóm lại, so sánh nội dung của Chiến lược và KHPT KTXH 2021-2025 có thể rút ra một số nhận xét:

Thứ nhất, bản KHPT KTXH 2021-2025 chưa thực sự là một bước cụ thể hoá mục tiêu, giải pháp của Chiến lược thành các giải pháp, nhiệm vụ cụ thể hơn của giai đoạn 2021-2025, mà thực chất KHPT KTXH mới chỉ là sự "lặp lại" các nội dung của Chiến lược, nhưng với một khung thời gian ngắn hơn.

Thứ hai, bản thân hệ thống chỉ tiêu của KHPT KTXH cũng không hoàn toàn khớp với chỉ tiêu của Chiến lược, cũng không thể hiện quan hệ nhân quả giữa các chỉ tiêu này (để đảm bảo việc thực hiện thành công các chỉ tiêu của KHPT KTXH sẽ góp phần đạt được chỉ tiêu/mục tiêu ở cấp cao hơn trong chuỗi kết quả trong Chiến lược PTKTXH).

Thứ ba, xét về góc độ giới, KHPT KTXH 2021-2025 là bước thụt lùi so với Chiến lược. Không những Kế hoạch này lặp lại hạn chế của Chiến lược ở chỗ chưa có mục tiêu, chỉ tiêu riêng cho vấn đề BĐG hoặc bóc tách chỉ tiêu theo giới tính, mà còn không đưa ra được một giải pháp nào để nhắc lại (chưa nói đến việc cụ thể hoá) giải pháp về BĐG của Chiến lược thành các hành động, chính sách cụ thể hơn.

2.3. Theo dõi, đánh giá thực hiện các chỉ tiêu

kế hoạch

Việc TD&ĐG thực hiện kế hoạch ở Việt Nam được triển khai chủ yếu thông qua: (1) báo cáo trong hệ thống các cơ quan kế hoạch tổng hợp, được tổng hợp từ dưới lên theo phân cấp; (2) hệ thống dữ liệu báo cáo chuyên ngành và (3) hệ thống số liệu thống kê chính thức do cơ quan thống kê các cấp.

Báo cáo tổng hợp của các cơ quan kế hoạch.

Ở cấp trung ương, Bộ KH&ĐT chịu trách nhiệm soạn thảo các tài liệu theo dõi tình hình thực hiện KHPT KTXH ở cấp quốc gia. Bộ phận kế hoạch ở các Bộ ngành và cơ quan trung ương có nhiệm vụ báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch ngành/lĩnh vực do Bộ quản lý, đồng thời cung cấp thông tin về mức độ thực hiện chỉ tiêu và các nhiệm vụ, giải pháp được phân công trong KHPT KTXH. Cách thức tổ chức báo cáo này cũng được lặp lại ở các cấp địa phương. Với nội dung của Chiến lược và KHPT KTXH 5 năm như đã phân tích ở trên có thể thấy:

- Khi Chiến lược và KHPT KTXH không đặt ra các chỉ tiêu kế hoạch về BĐG hoặc các chỉ tiêu kinh tế - xã hội có phân tách theo giới tính thì bộ phận kế hoạch của các Bộ ngành cũng sẽ không thu thập chỉ tiêu này, hoặc nếu có thu thập theo yêu cầu của quản lý chuyên ngành, thì họ cũng sẽ không báo cáo về Bộ/Sở KH&ĐT để lồng ghép vào Báo cáo tổng hợp chung.
- Hệ thống chỉ số TD&ĐG hàng năm cũng sẽ không ghi chép các số liệu thực hiện kế hoạch có phân tách theo giới tính, vì không có chỉ số kỳ gốc (baseline) để so sánh, và cũng không nằm trong yêu cầu phải theo dõi của ngành kế hoạch.

Hệ thống dữ liệu báo cáo chuyên ngành.

Ngoài hệ thống báo cáo định kỳ về tình hình PTKTXH do cơ quan kế hoạch chủ trì như đã nêu trên, các Bộ ngành còn thực hiện chế độ báo cáo với Chính phủ với Quốc hội theo chuyên đề theo định kỳ hằng năm hoặc đột xuất (ví dụ: báo cáo về tình hình ứng phó với

biến đổi khí hậu, hay BĐG). Đây là loại báo cáo cụ thể/đặc thù về BĐG, và để thực hiện nó, cơ quan chủ trì thường yêu cầu các cơ quan cấp dưới hoặc một số tổ chức, đơn vị có liên quan (ví dụ như Bộ LĐTB&XH, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam...). Tuy nhiên, vì các cơ quan này đều không có chức năng tổng hợp toàn diện như Bộ/Sở KH&ĐT nên số liệu mà họ lưu giữ thường không hệ thống (có năm có, có năm không), không đầy đủ (chỉ có số liệu liên quan đến những hoạt động thuộc chức năng nhiệm vụ của họ, còn không nắm được hoạt động vì BĐG thuộc các bộ ngành hoặc lĩnh vực chức năng khác), hoặc dựa hoàn toàn vào báo cáo từ cơ sở với chất lượng không đồng đều và không có khả năng kiểm chứng về độ tin cậy. Do đó, các báo cáo này có thể cung cấp một cái nhìn mang tính xu thế chung và rất khó có được những thông tin chi tiết cần thiết cho việc hoạch định chính sách hay ngân sách có trách nhiệm giống ngân sách có trách nhiệm giới.

Số liệu thống kê chính thức do Tổng cục Thống kê (GSO) (ở cấp trung ương), Cục thống kê (cấp tỉnh) và Chi cục thống kê (cấp huyện) thu thập, xử lý và công bố. Do năng lực và kinh phí ít nên thông thường số liệu thu thập ở cấp huyện không có độ tin cậy cao. Số liệu do Tổng cục/Cục Thống kê công bố đều đặn và công khai nhất là Niên giám thống kê quốc gia và các tỉnh – và thường được sử dụng chính thức cho nhiều nghiên cứu, báo cáo. Khảo sát số liệu của Niên giám thống kê mới nhất (năm 2020) thì thấy: Hệ thống số liệu thống kê chính thức của quốc gia và niên giám thống kê của các địa phương rất ít có số liệu phân tách theo giới. Niên giám thống kê quốc gia 2020 (<https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2021/07/Sach-NGTK-2020Ban-quyen.pdf>) chỉ có các số liệu phân tách theo giới tập trung nhiều nhất ở số liệu về dân số và lao động (như: quy mô và tốc độ dân số thành thị, nông thôn, các tỉnh thành; tuổi thọ bình quân; tỉ suất chết ở trẻ em; tỉ lệ dân số từ 15 tuổi trở lên biết chữ; tuổi kết hôn trung bình; lực lượng lao động; tỉ lệ lao động qua đào tạo; tỉ lệ thất nghiệp và thiếu việc làm). Ngoài ra

còn có thống kê về nữ trong nhóm chỉ tiêu về Doanh nghiệp, hợp tác xã và cơ sở kinh tế cá thể phi nông nghiệp (số lao động nữ đang làm việc tại các cơ sở kinh tế này); Giáo dục (số nữ giáo viên và nữ học sinh phổ thông, giáo viên và học sinh phổ thông người dân tộc thiểu số); Y tế - Mức sống dân cư (số trẻ em bị suy dinh dưỡng, thu nhập, chênh lệch thu nhập và chi tiêu bình quân đầu người của hộ, phân theo giới tính chủ hộ).

Bên cạnh đó, GSO cũng đã có nhiều nỗ lực để thu thập thông tin thống kê giới⁵. Ví dụ, GSO đã xây dựng bộ chỉ tiêu thống kê phát triển giới quốc gia, gồm 105 chỉ tiêu thống kê phát triển giới quốc gia và được Thủ tướng Chính phủ thông qua tại Quyết định số 56/2011/QĐ-TTg ngày 14 tháng 10 năm 2011. Ngay sau đó, các ấn phẩm về thống kê giới cũng được GSO biên soạn và công bố các năm 2012, 2016 và 2018. Đến năm 2019, bộ chỉ tiêu thống kê phát triển giới quốc gia được rà soát, sửa đổi còn 78 chỉ tiêu chính thức và ban hành tại Thông tư 10/2019/TT-BKHĐT của Bộ KH&ĐT ngày 30 tháng 7 năm 2019. Năm 2021, Tổng cục Thống kê biên soạn cuốn sách “Thông tin Thống kê giới tại Việt Nam 2020”, trong nỗ lực thu thập và công bố các số liệu thống kê, đô thị và số liệu thống kê giới từ 2017-2020 theo các chủ đề: Dân số, gia đình, giáo dục, y tế, lao động việc làm và lãnh đạo, quản lý. Các thông tin thống kê trong cuốn sách được thu thập và tổng hợp từ các nguồn: Hệ thống báo cáo thống kê của các cơ quan quản lý nhà nước, các cuộc điều tra quốc gia do GSO thực hiện. Cụ thể, các nguồn số liệu để thu thập 78 chỉ tiêu thống kê giới bao gồm:

1. Tổng điều tra dân số và nhà ở 2019 thực hiện tại thời điểm 01/4/2019 là cuộc tổng điều tra do GSO tiến hành 10 năm 1 lần nhằm thu thập các thông tin về dân số, biến động dân số và nhà ở trên toàn quốc. Số liệu điều tra này cho phép thu thập

5 Nội dung này được trích lại từ Báo cáo rà soát, đánh giá việc thực hiện các chỉ tiêu thống kê giới thuộc Thông tư 10/2019/TT-BKHĐT về quy định Bộ chỉ tiêu thống kê phát triển giới của quốc gia trong bối cảnh thực hiện các SDGs (Ly bổ sung giúp nguồn)

- được các chỉ tiêu giới về: (i) dân số; (ii) tỉ số giới tính của dân số; (iii) tỉ số giới tính khi sinh; (iv) tỷ số tử vong mẹ trên 100.000 trẻ đẻ sống; (v) tuổi thọ trung bình tính từ lúc sinh; (vi) tuổi kết hôn trung bình lần đầu; (vii) tỷ số phụ thuộc của dân số; (viii) tỷ suất nhập cư, xuất cư, tỷ suất di cư thuận; (ix) tỷ suất chết của trẻ em dưới một tuổi; (x) tỷ suất chết của trẻ em dưới năm tuổi; (xi) tỷ suất sinh tuổi từ 10-19 tuổi; (xii) tỷ lệ ca sinh được nhân viên y tế có kỹ năng đỡ; và (xiii) tỷ lệ phụ nữ từ 20-24 tuổi đã kết hôn hoặc sống chung như vợ chồng lần đầu trước 15 tuổi, trước 18 tuổi.
2. Điều tra thu thập thông tin về hiện trạng KTXH của 53 dân tộc thiểu số năm 2019 là cuộc điều tra chọn mẫu được tiến hành tại 54 tỉnh, thành phố từ ngày 1/10-31/10/2019 nhằm phản ánh tình hình dân số, nhà ở và điều kiện KTXH của 53 dân tộc thiểu số. Kết quả của cuộc điều tra cung cấp thông tin để bổ sung cho việc thu thập, tính toán cho các chỉ tiêu giới cho phân tổ dân tộc sau: (i) tỷ suất chết của trẻ em dưới một tuổi; (ii) tỷ suất chết của trẻ em dưới năm tuổi; và (iii) tỷ lệ ca sinh được nhân viên y tế có kỹ năng đỡ.
 3. Điều tra biến động dân số và kế hoạch hóa gia đình thời điểm 01/4/2018 và 1/4/2020. Các chỉ tiêu giới được thu thập, tính toán từ nguồn số liệu điều tra này là: (i) dân số; (ii) tỷ số giới tính của dân số; (iii) tỷ số giới tính khi sinh; (iv) tuổi thọ trung bình tính từ lúc sinh; (v) tuổi kết hôn trung bình lần đầu; (vi) tỷ số phụ thuộc của dân số; (vii) tỷ suất nhập cư, xuất cư, tỷ suất di cư thuận; (viii) tỷ lệ dân số từ 15 tuổi trở lên biết chữ; (ix) tỷ suất chết của trẻ em dưới một tuổi; (x) tỷ suất chết của trẻ em dưới năm tuổi; (xi) tỷ suất sinh tuổi từ 10-19 tuổi; và (xii) tỷ lệ ca sinh được nhân viên y tế có kỹ năng đỡ.
 4. Điều tra Lao động - Việc làm năm 2017, 2018, 2019. Đây là một trong các cuộc điều tra chọn mẫu thuộc chương trình điều tra quốc gia do GSO tiến hành định kỳ hàng năm nhằm thu thập thông tin về số lượng và chất lượng lực lượng lao động tham gia thị trường lao động của cả nước, của các vùng và 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Dự kiến một số chỉ tiêu từ bộ chỉ tiêu phát triển giới có thể được thu thập, tính toán từ số liệu cuộc điều tra này như: (i) tỷ lệ tham gia lực lượng lao động; (ii) số lao động có việc làm trong nền kinh tế; (iii) cơ cấu lao động có việc làm theo vị thế việc làm và khu vực kinh tế; (iv) tỷ lệ lao động có việc làm đã qua đào tạo; (v) tỷ lệ thất nghiệp; (vi) thu nhập bình quân một lao động có việc làm; (vii) tỷ lệ dân số trong độ tuổi nghỉ hưu tham gia lực lượng lao động; (viii) tỷ lệ lao động có việc làm phi chính thức; (ix) tỷ lệ lao động làm việc bán thời gian; và (x) khoảng cách thu nhập theo giới.
 5. Khảo sát mức sống dân cư năm 2016, 2018, 2019. Đây là cuộc điều tra chọn mẫu thuộc Chương trình điều tra thống kê quốc gia này nhằm theo dõi và giám sát một cách có hệ thống mức sống các tầng lớp dân cư Việt Nam. Các chỉ tiêu giới được thu thập, tính toán từ Khảo sát mức sống bao gồm: (i) cơ cấu hộ dân cư; (ii) tỷ lệ lao động từ 25-49 tuổi có con dưới 3 tuổi sống cùng hộ; (iii) tỷ lệ người sử dụng Internet; (iv) tỷ lệ người sử dụng điện thoại di động; (v) tỷ lệ nghèo đa chiều; (vi) tỷ lệ dân số có thu nhập bình quân một ngày dưới 1,9 Đô la Mỹ; (vii) tỷ lệ huy động trẻ em từ 3 tháng tuổi đến 36 tháng tuổi đi nhà trẻ; (viii) tỷ lệ nhập học đúng tuổi lớp một; (ix) tỷ lệ dân số từ 25 tuổi trở lên chia theo trình độ cao nhất đạt được; (x) chỉ số BĐG trong giáo dục đào tạo ở các cấp học; và (xi) tỷ lệ nữ thạc sĩ, tiến sĩ.
 6. Kết quả nghiên cứu quốc gia về Bạo lực gia đình đối với phụ nữ và trẻ em gái tại Việt Nam năm 2019. Các chỉ tiêu trong Bộ chỉ tiêu thống kê phát triển giới lấy từ nguồn dữ liệu điều tra này bao gồm: (i) tỷ lệ phụ nữ và trẻ em gái từ 15 tuổi trở lên đã từng

bị bạo lực bởi chồng hoặc bạn tình hiện tại hoặc trước đây trong 12 tháng qua; và (ii) tỷ lệ phụ nữ và trẻ em gái từ 15 tuổi trở lên đã từng bị bạo lực tình dục bởi những người không phải chồng hoặc bạn tình trong 12 tháng qua.

7. Điều tra quốc gia Người khuyết tật Việt nam năm 2016. Có 01 chỉ tiêu giới được thu thập, tính toán từ cuộc điều tra này là chỉ tiêu về tỷ lệ người khuyết tật.
8. Điều tra nông thôn và nông nghiệp giữa kỳ năm 2020 được tiến hành vào thời điểm 01/7/2020. Chỉ tiêu thống kê giới được thu thập, tính toán từ cuộc điều tra này là Tỷ lệ hộ sử dụng đất sản xuất nông nghiệp có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất sản xuất nông nghiệp.
9. Tổng điều tra kinh tế được tiến hành 5 năm một lần, gần đây nhất vào các năm 2017, 2021. Chỉ tiêu thống kê giới được thu thập, tính toán từ cuộc tổng điều tra này là chỉ tiêu về tỷ lệ nữ giám đốc/chủ doanh nghiệp, hợp tác xã.
10. Số liệu báo cáo từ các Bộ quản lý ngành như Bộ LĐTBXH, Bộ GD&ĐT, Bộ Y tế, Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao hay Tòa án nhân dân tối cao.

Như vậy, với việc quy định Bộ chỉ tiêu thống kê phát triển giới của quốc gia trong bối cảnh thực hiện SDGs đã tăng cường khung pháp lý cho việc lồng ghép giới vào các cuộc điều tra và bổ sung thêm các bằng chứng quan trọng cho việc đánh giá việc thực hiện các nội dung về BĐG. Mặc dù số liệu gốc cho phép phân tách theo giới tính nhưng số liệu công bố lại chưa có sự tách biệt này, khiến người sử dụng rất khó tiếp cận và sử dụng số liệu công bố để phân tích theo giới. Nguồn số liệu từ chế độ báo cáo Bộ, ngành còn hạn chế, hầu hết không có phân tổ chi tiết theo giới và các phân tổ khác, đồng thời công tác phối hợp, chia sẻ thông tin thống kê, đặc biệt sự phối hợp giữa các bộ ngành còn rất khó khăn. Cuối

cùng, một số chỉ tiêu chưa có nguồn từ bất kỳ điều tra thống kê nào đã thực hiện. Theo Báo cáo, trong số 78 chỉ tiêu thống kê phát triển giới thì có 17 chỉ tiêu chưa được thu thập hoặc chưa được công bố dữ liệu.

Đánh giá chung, hệ thống hoạch định phát triển ở Việt Nam mới ghi nhận vấn đề BĐG như một nội dung lồng ghép trong các mục tiêu phát triển vì con người chứ chưa thực sự là một ưu tiên cần giải quyết trong thời gian tới. Mặc dù nhiều chỉ tiêu liên quan đến giới đều có thể phân tách được từ số liệu điều tra gốc nhưng hệ thống chỉ tiêu và TD&ĐG chính thức cũng chưa thấy được sự cần thiết phải có các thông tin phân tách theo giới tính trong các chỉ tiêu kinh tế xã hội tổng hợp, do đó chưa phản ánh yêu cầu này trong các báo cáo thực hiện.

Việc lồng ghép vấn đề BĐG vào hệ thống các chỉ tiêu chính thức hiện hành đồng nghĩa với việc các Bộ, ngành và địa phương cần bổ sung các nỗ lực về thu thập, xử lý và bóc tách các thông tin theo giới tính. Do đó, nếu không trở thành yêu cầu bắt buộc phải báo cáo, không có hướng dẫn cụ thể về khái niệm, cách tính toán... thì sẽ không có cơ sở để đưa yêu cầu về thúc đẩy BĐG vào thực hiện một cách thực chất.

Về nguyên tắc, hệ thống hoạch định phát triển sẽ xác định các ưu tiên chiến lược trong PTKTXH trong từng giai đoạn. Những ưu tiên đó sẽ là căn cứ để định hướng quá trình phân bổ và sử dụng ngân sách. Với mức độ lồng ghép rất mờ nhạt vấn đề BĐG trong các chiến lược, kế hoạch phát triển như vậy, có thể dự kiến là việc xây dựng ngân sách có trách nhiệm giống ngân sách có trách nhiệm giới sẽ là một thách thức lớn đối với Việt Nam trong giai đoạn tới. Mục tiếp theo sẽ chuyển sang phân tích sâu về các văn bản chiến lược, kế hoạch về tài chính và NSNN.

3. Mức độ lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong các văn bản chiến lược, kế hoạch tài chính, ngân sách quốc gia

3.1. Chiến lược tài chính

Chiến lược tài chính (CLTC) là văn bản chiến lược ngành nhằm đưa ra định hướng cho sự phát triển của lĩnh vực tài chính – ngân sách trong giai đoạn 10 năm phục vụ các mục tiêu của Chiến lược PTKTXH. Vì vậy, thẩm quyền phê duyệt CLTC là của Thủ tướng Chính phủ (khác với các văn bản Chiến lược PTKTXH cần được thảo luận và thông qua tại Đại hội Đảng toàn quốc). Năm 2012, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 450/2012/QĐ-TTg ngày 18 tháng 04 năm 2012 phê duyệt CLTC giai đoạn 2011-2020. Mục tiêu của Chiến lược này là

Xây dựng nền tài chính quốc gia lành mạnh, đảm bảo giữ vững an ninh tài chính, ổn định kinh tế vĩ mô, tài chính - tiền tệ, tạo điều kiện thúc đẩy tăng trưởng kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế, giải quyết tốt các vấn đề an sinh xã hội; huy động, quản lý, phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính trong xã hội hiệu quả, công bằng; cải cách hành chính đồng bộ, toàn diện; đảm bảo tính hiệu quả và hiệu lực của công tác quản lý, giám sát tài chính⁶.

Như vậy, CLTC chủ yếu tập trung vào định hướng phát triển lĩnh vực tài chính công (tài chính – ngân sách) và làm cơ sở để xây dựng các kế hoạch về tài chính – ngân sách. Hiện nay, Bộ Tài chính đang trong quá trình soạn thảo CLTC giai đoạn 2021-2030, tập trung vào các giải pháp tài chính - ngân sách cho phục hồi và phát triển kinh tế Việt Nam (trong đó tập trung vào các chính sách tài chính cho huy động và phân bổ nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội; chính sách tài chính hỗ trợ doanh nghiệp, đảm bảo an sinh xã hội và phát triển kinh tế số...)⁷.

Ngày 21 tháng 01 năm 2020, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 149/QĐ-Ttg phê duyệt Chiến lược tài chính toàn diện quốc gia đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030. Đây chưa phải là CLTC định hướng cho mục tiêu, nhiệm vụ của lĩnh vực tài chính công trong 10 năm tới, mà là một chiến lược về “tài chính toàn diện”, được hiểu theo nghĩa “là việc mọi người dân và doanh nghiệp được tiếp cận và sử dụng các sản phẩm, dịch vụ tài chính một cách thuận tiện, phù hợp nhu cầu với chi phí hợp lý, được cung cấp một cách có trách nhiệm và bền vững, trong đó chú trọng đến nhóm người nghèo, người thu nhập thấp và người yếu thế, doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp siêu nhỏ.”⁸ Chiến lược này cũng do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chủ trì, và Bộ Tài chính chỉ là một bên tham gia. Như vậy, Chiến lược tài chính toàn diện quốc gia tiếp cận ở một phạm vi, đối tượng và nội dung hoàn toàn khác, và không nên lẫn lộn với CLTC nằm trong hệ thống như đã mô tả trong Hình 1.

Ngoài ra, CLTC quốc gia toàn diện đặc biệt chú trọng đến khả năng tiếp cận của các đối

6 Xem Quyết định 450/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược Tài chính đến năm 2020 (thuvienphapluat.vn)

7 Xem Chiến lược tài chính và các giải pháp phục hồi, phát triển kinh tế Việt Nam giai đoạn 2021-2030 (petrotimes.vn), truy cập ngày 09/12/2021.

8 Xem QĐ-149.signed-(1).pdf (dangcongsan.vn)

tượng yếu thế, trong đó có phụ nữ (được thể hiện rất rõ nét trong Đối tượng. Mục tiêu và Giải pháp của Chiến lược). Tuy vậy, Chiến lược này không nằm trong một hệ thống hoạch định chiến lược, kế hoạch tài chính – ngân sách của ngành tài chính, nhiệm vụ của Bộ Tài chính cũng chỉ được quy định chung chung là “chủ trì tổng hợp, bố trí vốn chi thường xuyên hàng năm theo quy định của Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn liên quan để thực hiện Chiến lược”, nên khả năng sẽ không có nhiều tác động thực sự đến định hướng phân bổ ngân sách trung hạn và hàng năm.

3.2. Kế hoạch tài chính và vay, trả nợ công 5 năm giai đoạn 2021-2025

Kế hoạch tài chính và vay, trả nợ công 5 năm giai đoạn 2021-2025 (sau đây gọi tắt là KHTC 05 năm) gồm 5 điều, đi từ mục tiêu tổng quát của Kế hoạch đến mục tiêu cụ thể, định hướng công tác tài chính quốc gia, nhiệm vụ giải pháp thực hiện đến tổ chức thực hiện.

Về mục tiêu tổng quát, KHTC 05 năm đề cập đến những mục tiêu lớn về huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực quốc gia (trong đó chủ yếu là nguồn tài chính công) để thực hiện các mục tiêu kinh tế vĩ mô và đảm bảo các nguyên tắc quản lý tài chính công hiệu quả, hiệu lực. Mục tiêu này mang tính kỹ thuật cao, và không đề cập đến vấn đề BĐG.

Tương tự như vậy, mục tiêu cụ thể của KHTC 05 năm đề cập đến những chỉ tiêu của khung cân đối tài chính quốc gia như: thu ngân sách, chi ngân sách (trong đó phân tách theo mục tiêu về chi đầu tư và chi thường xuyên), tỉ lệ bội chi ngân sách, tổng mức và hạn mức vay, cũng như các chỉ tiêu an toàn nợ công. Do đó, mục tiêu cụ thể cũng mang tính kỹ thuật và không đề cập đến vấn đề BĐG.

Về định hướng công tác tài chính quốc gia, về cơ bản cũng đề cập đến tái cơ cấu tài chính công, và không thể hiện những ưu tiên mang tính đột phá trong cơ cấu chi cho các ngành,

linh vực cụ thể nào, kể cả vấn đề BĐG.

Về nhiệm vụ, giải pháp thực hiện, KHTC 05 năm cũng tập trung chủ yếu vào các nghiệp vụ điều hành quản lý thu chi ngân sách theo hướng tăng cường kỷ luật quản lý tài chính công, khai thác tối đa các nguồn thu, tái cơ cấu chi ngân sách để dành nguồn lực cho chi đầu tư phát triển. Các lĩnh vực được ưu tiên trong KHTC 05 năm là: bảo vệ môi trường, thích ứng biến đổi khí hậu, phát triển hạ tầng công nghệ thông tin, viễn thông, kết nối cơ sở dữ liệu quốc gia, tạo nền tảng chuyển đổi số. Như vậy, cũng như KHPT KTXH 2021-2025, BĐG chưa được đề cập thành một lĩnh vực ưu tiên cho phân bổ nguồn lực. Nếu có, vấn đề này chỉ có thể lồng ghép trong những lĩnh vực truyền thống được ưu tiên theo các Nghị quyết của Quốc hội như giáo dục và đào tạo, khoa học công nghệ và đổi mới sáng tạo mà thôi.

3.3. Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025

Mặc dù cùng nằm trong hệ thống kế hoạch tài chính và phân bổ ngân sách, nhưng quy trình thủ tục để xây dựng KHĐTCTH lại tương đối biệt lập so với quy trình dự toán ngân sách thông thường. Đó là vì việc xây dựng KHĐTCTH tuân thủ theo Luật Đầu tư công năm 2019, do cơ quan kế hoạch chủ trì, và chỉ liên quan đến nguồn vốn ĐTC, trong đó tỉ trọng lớn nhất là vốn đầu tư phát triển từ NSNN. Từ KHĐTCTH sẽ được cụ thể hoá thành KHĐTCT hàng năm, tùy vào khả năng bố trí vốn đầu tư hàng năm và chất lượng các đề xuất dự án. Sau khi đã xây dựng xong KHĐTCT hàng năm thì phần kế hoạch này mới được ghép với dự toán ngân sách chi thường xuyên để trở thành ngân sách toàn diện hằng năm. Vì vậy, để hiểu rõ bản chất và nội dung của KHĐTCTH và KHĐTCT hàng năm, cần làm rõ về quy trình xây dựng hai kế hoạch này. Phần tiếp theo mô tả đơn giản hoá một quy trình xây dựng KHĐTCTH và KHĐTCT hàng năm của một tỉnh.

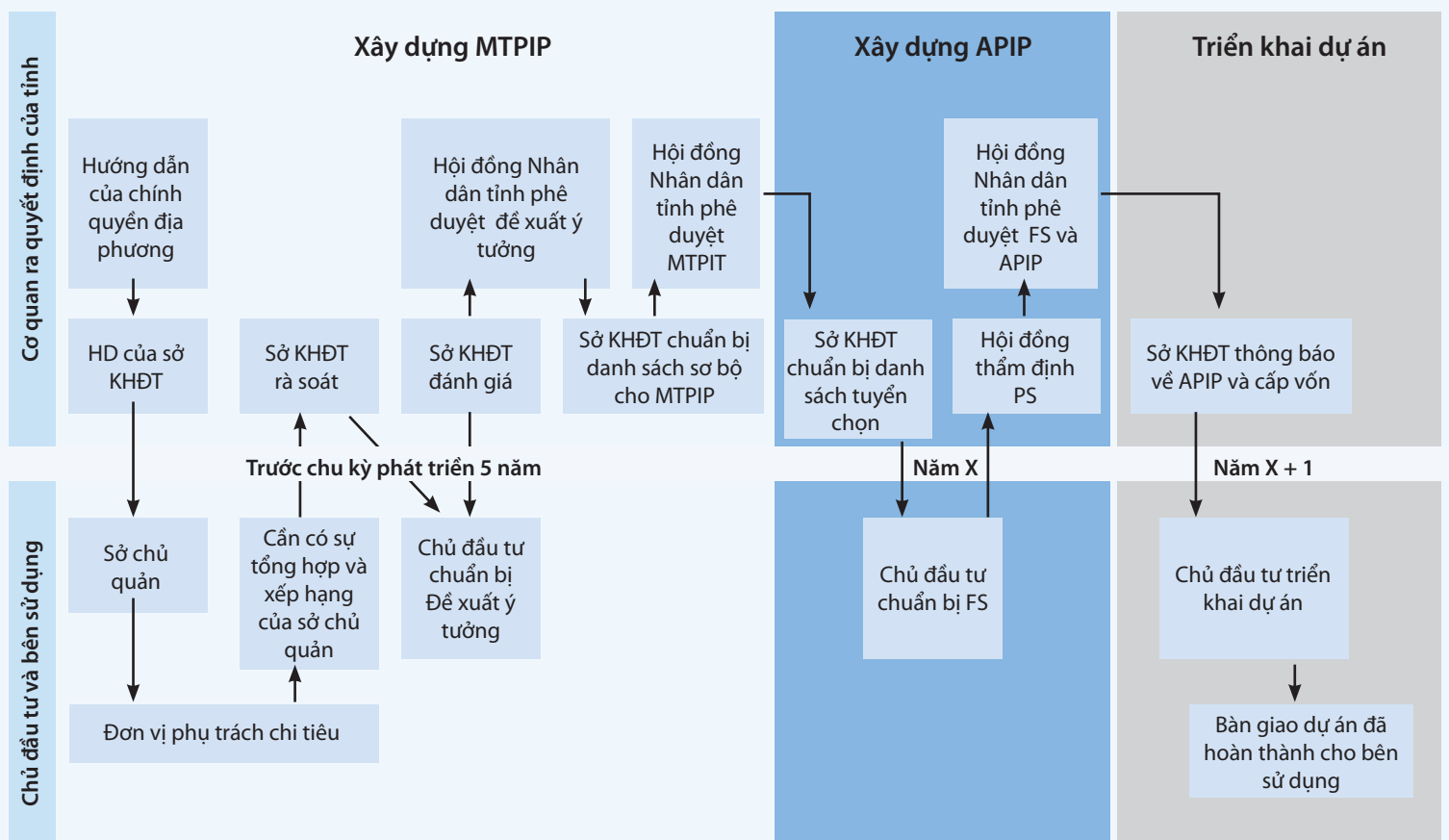
Mỗi tỉnh có ngân sách đầu tư riêng, được tài

trợ bằng nguồn thu chung từ các loại thuế và phí được phân chia giữa tỉnh và trung ương. Ngoài ra, một tỉnh có thể nhận khoản chuyển giao mục tiêu từ ngân sách trung ương để thực hiện các CTMTQG và/hoặc các chương trình mục tiêu của ngành. Trước khi thời kỳ 05 năm bắt đầu, các Sở ngành phải làm việc với cấp dưới để thu thập thông tin về nhu cầu đầu tư (được thể hiện bằng các báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư) trong thời gian 05 năm đã định, sau đó gửi cho Sở KH&ĐT. Trong khi làm việc với Sở Tài chính, Sở KH&ĐT sẽ xem xét độ tin cậy và khả năng cân đối vốn của các báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư, đồng thời tổng hợp các đề xuất hợp lý từ tất cả các lĩnh vực để lập một danh sách dài các dự án đầu tư dự kiến trong 05 năm, sao cho tổng số vốn cần thiết phải bằng mức trần đầu tư trong 05 năm theo quy định. Sau khi

được HĐND tỉnh phê duyệt, danh sách này sẽ trở thành KHĐTCTH của tỉnh. Chỉ các dự án nằm trong KHĐTCTH mới có thể đi đến giai đoạn thẩm định tính khả thi trong KHĐTCTH hàng năm.

Tùy theo khả năng tài trợ mỗi năm, Sở KH&ĐT có thể chọn một nhóm các đề xuất chủ trương đầu tư cần thiết nhất để lập thành một danh sách ngắn. Các dự án có tên trong danh sách này sẽ nhận được cấp một khoản kinh phí nhỏ để thực hiện nghiên cứu khả thi hoặc cả nghiên cứu tiền khả thi lẫn khả thi (với các dự án có quy mô lớn). Sau đó, các nghiên cứu tiền khả thi/khả thi sẽ được thẩm định bởi Hội đồng thẩm định cấp tỉnh do chủ tịch UBND tỉnh đứng đầu. Nếu được thông qua, các dự án có thể được cấp vốn trong bước tiếp theo. Hình 3 tóm tắt quá trình này.

Hình 3. Quy trình xây dựng và triển khai thực hiện KHĐTCTH và KHĐTC hằng năm cấp tỉnh



Ở giai đoạn 2016-2020, việc phân bổ vốn đầu tư được thực hiện theo Quyết định số 40/2015/QĐ-TTg (Nguyên tắc, định mức và tiêu chí phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020). Quyết định này đề cập đến một số lĩnh vực chung như giáo dục, y tế, truyền thông và quốc phòng. Tuy nhiên, BĐG không phải là một trong các lĩnh vực chung này, nên các hoạt động liên quan đến BĐG chỉ có thể xuất hiện trong KHĐTCTH dưới hai hình thức: (1) lồng ghép vào các hoạt động, chương trình, dự án do các cơ quan đề xuất chủ trương đầu tư thực hiện; và (2) hình thành một CTMTQG, Chương trình quốc gia hoặc một dự án ĐTC có mục tiêu đặc thù về giới. Nếu đi theo hướng thứ nhất thì tuy trên thực tế có những khoản chi ĐTC để thực hiện BĐG nhưng sẽ không được hiển thị thành một dòng ngân sách riêng biệt cho mục tiêu này, mà sẽ bị hoà lẫn thành chi cho mục tiêu của dự án lồng ghép. Còn nếu đi theo hướng thứ hai thì sẽ được ghi nhận là chi đầu tư cho mục tiêu BĐG. Tuy nhiên, trong xu hướng chung là chi ĐTC chủ yếu tập trung cho các dự án có tính chất công trình, trong khi hoạt động liên quan đến BĐG lại đa phần là hoạt động phi công trình thì các dự án chuyên biệt về BĐG rất khó cạnh tranh với các đề xuất dự án công trình khác, nhất là ở cấp tỉnh. Kết quả là chi cho các chương trình, dự án ĐTC đặc thù về giới đã bỏ qua rất nhiều khoản chi đầu tư khác có liên quan đến giới, được lồng ghép trong đề xuất đầu tư của các Bộ ngành khác.

Tình trạng này vẫn tiếp tục diễn ra trong giai đoạn hiện nay. Việc phân bổ ngân sách đầu tư trong giai đoạn 2021-2025 được thực hiện theo hướng dẫn của trung ương. Nghị quyết số 973/2020/UBTVQH14 (Về nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn ĐTC nguồn NSNN giai đoạn 2021-2025) chỉ rõ các lĩnh vực phù hợp với phân bổ ngân sách đầu tư tại Điều 3. Các chủ đề này bao gồm quốc phòng, giáo dục và đào tạo, tin tức và truyền thông, thể thao, v.v... tương đương với 13 lĩnh vực chi thường xuyên như đã quy định

trong Luật NSNN 2015⁹. Đây là một nỗ lực lớn của Quốc hội nhằm hợp nhất cách phân loại chi đầu tư và chi thường xuyên. Tuy nhiên, BĐG không phải là một trong 13 lĩnh vực đó, và cũng chưa có hướng dẫn cụ thể nào để ghi chép phần chi cho BĐG trong tổng chi của từng lĩnh vực đó. Vì thế, ngoài những khoản chi có địa chỉ rõ ràng dành cho các hoạt động, chương trình hoặc chính sách trực tiếp giải quyết vấn đề bất bình đẳng giới, phần chi “lồng ghép” cho mục tiêu về BĐG trong các chương trình, dự án của ngành/lĩnh vực đều không thể bóc tách hoặc ghi chép được.

Phân tích chi tiết vào KHĐTCTH quốc gia giai đoạn 2021-2025 được ban hành theo Nghị quyết số 29/2021/NQ-QH15 có thể thấy, KHĐTCTH này được trình bày thành 8 điều và kèm theo các phụ lục chi tiết về danh mục Chương trình, dự án ĐTC của giai đoạn 2021-2025. Về định hướng, KHĐTCTH này được yêu cầu phải “bám sát và thực hiện tốt các mục tiêu, định hướng phát triển của Chiến lược PTKTXH 10 năm giai đoạn 2021-2030 và KHPT KTXH 05 năm giai đoạn 2021-2025” và “ưu tiên vốn đầu tư từ nguồn NSNN cho các vùng động lực, miền núi, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, khu vực chịu ảnh hưởng lớn bởi dịch bệnh, thiên tai bão lũ và các vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn...” Như vậy, với định hướng này có thể khẳng định khi ưu tiên đầu tư này được thực hiện sẽ góp phần trực tiếp hoặc gián tiếp vào việc thúc đẩy BĐG ở các địa bàn nói trên, cho dù trong mục tiêu ban đầu của dự án ĐTC không đề cập cụ thể đến BĐG. Tuy nhiên, việc các đề xuất dự án ĐTC ngay từ ban đầu không đặt vấn đề BĐG thành một mục tiêu của dự án sẽ khiến việc dự án đóng góp cho BĐG, nếu có, chỉ mang tính trùng hợp ngẫu nhiên chứ chưa phải xuất phát từ chủ đích của bên đề xuất dự án. Thông lệ này cần thay đổi, và đề xuất cho sự thay đổi đó được đề cập trong Phần 3 của Báo cáo.

⁹ Xem Nghị quyết 973/2020/UBTVQH14 nguyên tắc phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước (thuvienphapluat.vn)

Nội dung tiếp theo của KHĐTCTH là hệ thống các phụ lục bao gồm:

- Phụ lục 1: Bảng tổng hợp về KHĐTCTH vốn NSNN, trong đó cho biết tổng vốn đã phân bổ và chưa phân bổ cho các bộ, cơ quan trung ương và địa phương.
- Phụ lục 2: Phân bổ tổng vốn ĐTCTH từ các nguồn (vốn ngân sách trung ương trong nước và nước ngoài; và vốn địa phương) trong cả giai đoạn 05 năm cho các bộ, cơ quan trung ương và địa phương.
- Phụ lục 3: Phân khai chi tiết số vốn ngân sách trung ương phân bổ cho các Bộ, ngành trung ương và các tỉnh theo 13 lĩnh vực. Trong đó, riêng chi đầu tư cho các hoạt động kinh tế được tiếp tục chi tiết hoá thành chi cho: (1) nông lâm nghiệp thuỷ sản; (2) công nghiệp; (3) giao thông; (4) khu công nghiệp và khu kinh tế; (5) thương mại; (6) cấp thoát nước; (7) kho tàng; (8) du lịch; (9) viễn thông; (10) bưu chính; (11) công nghệ thông tin; (12) quy hoạch; (13) công trình công cộng tại các đô thị; và hỗ trợ cho khối doanh nghiệp, hợp tác xã.
- Phụ lục 4: Phân bổ vốn ĐTC 05 năm cho các dự án quan trọng quốc gia, dự án đường bộ cao tốc và các dự án trọng điểm khác.
- Phụ lục 5: Số vốn ngân sách trung ương bố trí thực hiện nốt các dự án chuyển tiếp từ KHĐTCTH giai đoạn trước sang, đến hết năm 2022.

Rà soát nội dung các phụ lục này cho thấy: chi đầu tư cho BĐG hoàn toàn có thể nằm đan xen trong chi cho 13 lĩnh vực và các nội dung chi tiết trong hoạt động kinh tế nhưng sẽ không bóc tách được thông tin ra khỏi tổng vốn đầu tư cho các dự án có liên quan. Danh mục các dự án thuộc Phụ lục 4 và 5 đều là dự án giao thông và thuỷ lợi, là những dự án đòi hỏi sử dụng nhiều vốn (do đó thuộc diện dự án quan trọng quốc gia và các dự án

trọng điểm lớn). Trong danh mục này không có một dự án nào trong lĩnh vực xã hội, và do đó cũng rất ít liên quan đến BĐG.

3.4. Kế hoạch tài chính – ngân sách nhà nước giai đoạn 2022-2024

KHTC-NSNN 03 năm 2022-2024 có kết cấu tuân thủ Nghị định 45/2017/NĐ-CP ngày 21/04/2017 quy định chi tiết lập KHTC 05 năm và KHTC-NSNN 03 năm, trong đó chia làm 2 phần lớn: (1) KHTC-NSNN 03 năm 2019-2021; và (2) KHTC-NSNN 03 năm 2022-2024. Trong nội dung thứ hai, Kế hoạch bắt đầu bằng việc dự báo bối cảnh 3 năm 2022-2024, thuyết minh cơ sở xây dựng KHTC-NSNN 03 năm 2022-2024, đề ra mục tiêu cho kế hoạch này, trình bày Khung cân đối thu, chi NSNN 03 năm 2022-2024, chỉ ra những khó khăn thách thức trong thực hiện Kế hoạch và một số giải pháp khắc phục.

Như vậy, KHTC-NSNN 03 năm quốc gia về bản chất cũng chỉ là một kế hoạch xây dựng khung cân đối tài chính – NSNN cho giai đoạn trung hạn 03 năm để tạo ra một khuôn khổ cho việc xây dựng dự toán ngân sách hàng năm, chứ không trình bày dự kiến phân bổ cụ thể NSNN cho các ngành, lĩnh vực như ngân sách hằng năm. Trong các giải pháp mà kế hoạch này đề cập đến cũng hoàn toàn là các giải pháp về mặt kỹ thuật nên không có ý nghĩa định hướng cho việc lập ngân sách có trách nhiệm gióng ngân sách có trách nhiệm giới.

3.5. Dự toán ngân sách nhà nước hằng năm

Quy trình lập dự toán NSNN hằng năm đã được mô tả kỹ trong Báo cáo Thúc đẩy tài chính cho BĐG: kinh nghiệm quốc tế và các khuyến nghị phục vụ cho công tác triển khai Chiến lược quốc gia về BĐG giai đoạn 2021-2030 nên sẽ không nhắc lại ở đây. Qua phân tích quy trình lập dự toán NSNN hằng năm cho thấy, giới là vấn đề mang tính xuyên suốt trong hoạt động của tất cả các ngành và lĩnh vực. Tuy nhiên, hiện chưa có hướng dẫn pháp lý hoặc bảng kiểm nào để các bộ và địa phương liên quan đánh giá xem liệu các mục

tiêu quốc gia về giới (cụ thể như các mục tiêu cụ thể trong Chiến lược quốc gia BĐG giai đoạn 2021-2030) đã được xem xét và/hoặc phản ánh trong công tác lập ngân sách hay chưa, cũng như để các cơ quan tổng hợp như Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT rà soát xem các vấn đề giới đã được cân nhắc trong quá trình xây dựng kế hoạch và phản ánh trong việc lên ngân sách của các đơn vị chi tiêu như thế nào.

Quy trình này cũng cho thấy, hiện tại không có yêu cầu cung cấp bất kỳ thông tin nào về bất kỳ lợi ích nào mà phụ nữ nhận được so với nam giới từ chi ngân sách để sử dụng làm một căn cứ có trọng số đáng kể trong lập kế hoạch ngân sách. Do đó, không có yêu cầu về nộp bất kỳ tài liệu nào, chẳng hạn như bảng cân đối có nhạy cảm giới trong đó có thể bao gồm hồ sơ/ghi chép về thực hiện ngân sách, phân tích và đánh giá về tác động của lập ngân sách giới đối với BĐG để hỗ trợ báo cáo chấp hành ngân sách.

3.6. Chương trình mục tiêu quốc gia

Chương trình, dự án chi đầu tư và các hoạt động sử dụng chi thường xuyên từ NSNN là cấp thấp nhất gắn kết các mục tiêu đề xuất với phân bổ ngân sách. Việc phân tích cụ thể nội dung của một chương trình, dự án hay hoạt động sử dụng chi thường xuyên cho phép đánh giá được mức độ lồng ghép vấn đề giới trong thiết kế và thực hiện những hoạt động chi tiêu này của Nhà nước. Trong giai đoạn 2021-20220, có ba CTMTQG được phê duyệt và đưa vào KHĐTCTH quốc gia, đó là CTMTQG xây dựng Nông thôn mới, CTMTQG giảm nghèo toàn diện và CTMTQG phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2021-2030, trong đó giai đoạn 1 từ 2021-2025 (sau đây gọi tắt là CTMTQG về DTTS)¹⁰. Trong ba CTMTQG này, hai Chương trình đầu đã được triển khai từ giai đoạn 2011-2016 và tiếp tục được thực hiện trong giai đoạn 2021-2025. Chỉ có CTMTQG về DTTS là một chương trình hoàn toàn mới, và

nội dung có sự liên quan đặc biệt đến vấn đề BĐG. Vì thế, trong phần này, CTMTQG về DTTS được lựa chọn để phân tích.

CTMTQG về DTTS được triển khai theo Quyết định 1719/QĐ-TTg ngày 14 tháng 10 năm 2021 của Thủ tướng Chính phủ. Mục tiêu tổng quát của Chương trình là khai thác tiềm năng, thế mạnh của địa phương vùng DTTS trong việc phát triển kinh tế, thu hẹp khoảng cách về mức sống và góp phần giảm nghèo bền vững. Đặc biệt, ngay từ mục tiêu của Chương trình đã nhấn mạnh đến vấn đề BĐG:

... thực hiện BĐG và giải quyết những vấn đề cấp thiết đối với phụ nữ và trẻ em... nâng cao niềm tin của đồng bào các dân tộc với Đảng và Nhà nước.

Về mục tiêu cụ thể và các chỉ tiêu cho giai đoạn, Chương trình cũng đã có những mục tiêu trực tiếp liên quan đến DTTS, trong đó đặc biệt các mục tiêu/chỉ tiêu về y tế có phân tách theo giới tính như:

Trên **80%** phụ nữ có thai được đi khám thai định kỳ; sinh con ở cơ sở y tế hoặc có sự trợ giúp của cán bộ y tế; giảm tỉ lệ trẻ em suy dinh dưỡng thể nhẹ cân xuống dưới **15%**.

CTMTQG về DTTS được thiết kế gồm dự án thành phần, như tóm tắt trong Bảng 3 dưới đây.

¹⁰ Xem QĐ-1719 NTP Dân tộc thiểu số.pdf

Bảng 3. Các dự án thành phần của CTMTQG về DTTS

Dự án	Tên dự án	Tiểu dự án	Đối tượng thụ hưởng ưu tiên có nhân mạnh BDG	Nhu cầu vốn (nghìn tỉ đồng)	Tỉ lệ huy động từ NSNN (%)
1	Giải quyết tình trạng thiếu đất ở, nhà ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt		Hộ nghèo DTTS thuộc danh sách các dân tộc còn gặp nhiều khó khăn, có khó khăn đặc thù; <u>hộ nghèo có phụ nữ là chủ hộ và là lao động duy nhất</u> ; trực tiếp nuôi dưỡng người thân không còn khả năng lao động hoặc chưa đến tuổi lao động	18,2	47
2	Quy hoạch, sắp xếp, bố trí, ổn định dân cư ở những nơi cần thiết		Hộ gia đình được bố trí ổn định theo hình thức tái định cư theo quy hoạch, kế hoạch đã lập	6,2	98
3	Phát triển sản xuất nông lâm nghiệp bền vững, phát huy tiềm năng thể mạnh của vùng miền để sản xuất hàng hoá theo chuỗi giá trị	Phát triển kinh tế nông lâm nghiệp bền vững gắn với bảo vệ rừng và nâng cao thu nhập cho người dân	Trong dự án này có nhiều nội dung, tiểu dự án ưu tiên đối tượng <u>hộ nghèo có phụ nữ là chủ hộ và là lao động duy nhất</u> ; hoặc dự án sử dụng trên 50% lao động là DTTS (ưu tiên các dự án sử dụng trên 50% số lao động là nữ)	13,8	100 (ngân sách trung ương)
		Hỗ trợ phát triển sản xuất theo chuỗi giá trị, vùng trồng được liệu quý, thúc đẩy khởi sự kinh doanh, khởi nghiệp và thu hút đầu tư vùng đồng bào DTTS và miền núi		20	38
4	Đầu tư cơ sở hạ tầng thiết yếu, phục vụ sản xuất đời sống trong vùng đồng bào DTTS và miền núi	PTKTXH – mô hình bộ đội gắn với dân bản vùng đồng bào DTTS và miền núi		1,1	100 (vốn sự nghiệp trung ương)
		Đầu tư cơ sở hạ tầng thiết yếu, phục vụ sản xuất đời sống trong vùng đồng bào DTTS và miền núi và các đơn vị sự nghiệp công lập của lĩnh vực dân tộc		27,8	100 (90% trung ương)
		Đầu tư cơ sở vật chất đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực công tác dân tộc		2,8	100 (vốn đầu tư TW)

Dự án	Tên dự án	Tiểu dự án	Đối tượng thụ hưởng ưu tiên có nhân mạnh BĐG	Nhu cầu vốn (nghìn tỷ đồng)	Tỷ lệ huy động từ NSNN (%)
5	Phát triển giáo dục, đào tạo nâng cao chất lượng nguồn nhân lực	<p>Đối mới hoạt động, củng cố phát triển các trường dân tộc nội trú, trường phổ thông dân tộc bán trú, trường phổ thông có học sinh ở bán trú và xóa mù chữ cho người dân vùng đồng bào DTTS</p> <p>Bồi dưỡng kiến thức dân tộc, đào tạo dự bị đại học, đại học và sau đại học đáp ứng nhu cầu nhân lực cho vùng đồng bào DTTS</p> <p>Phát triển giáo dục nghề nghiệp và giải quyết việc làm cho người lao động vùng DTTS và miền núi</p> <p>Đào tạo nâng cao năng lực cho cộng đồng và cán bộ triển khai Chương trình các cấp</p>		8,5	100 (99% trung ương)
6	Bảo tồn, phát huy giá trị văn hoá truyền thống tốt đẹp của các DTTS gắn với phát triển du lịch			2	100 (NSTW)
7	Chăm sóc sức khoẻ nhân dân, nâng cao thể trạng, tầm vóc người DTTS, phòng chống suy dinh dưỡng trẻ em		Ưu tiên người DTTS và phụ nữ	12,6	100 (60% NSTW)
8	Thực hiện BĐG và giải quyết những vấn đề cấp thiết đối với phụ nữ và trẻ em		Ưu tiên người DTTS và phụ nữ	1,5	100 (Vốn sự nghiệp TW)
				6	91
			Ưu tiên phụ nữ có thai, bà mẹ, trẻ em và người cao tuổi	2,1	100 (71% NSTW)
			Phụ nữ và trẻ em gái tại các xã và thôn đặc biệt khó khăn, ưu tiên phụ nữ và trẻ em gái là người DTTS trong các hộ nghèo, cận nghèo, nạn nhân bị mua bán, bạo lực gia đình, bị xâm hại tình dục, di cư/lao động không an toàn/lấy chồng nước ngoài trở về, người khuyết tật	2,4	100 (NSTW)

Dự án	Tên dự án	Tiểu dự án	Đối tượng thụ hưởng ưu tiên có nhân mạnh BĐG	Nhu cầu vốn (nghìn tỷ đồng)	Tỷ lệ huy động từ NSNN (%)
9	Đầu tư phát triển nhóm DTTS rất ít người và nhóm dân tộc còn nhiều khó khăn	Đầu tư PTKTXH các dân tộc còn gặp nhiều khó khăn, dân tộc có khó khăn đặc thù Giảm tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng đồng bào DTTS và miền núi	Nhấn mạnh thực hiện BĐG và giải quyết những vấn đề cấp bách đối với phụ nữ và trẻ em Nhóm vị thành niên, thanh niên, cha mẹ và học sinh, phụ nữ và nam giới vùng đồng bào DTTS	6,7	100 (30% vốn NSTW)
10	Truyền thông, tuyên truyền, vận động trong vùng đồng bào DTTS và miền núi. Kiểm tra, GS&ĐG thực hiện Chương trình	Biểu dương, tôn vinh điển hình tiên tiến; phổ biến giáo dục pháp luật, trợ giúp pháp lý và tuyên truyền vận động đồng bào, truyền thông cho Chương trình Ứng dụng công nghệ thông tin hỗ trợ PTKTXH và đảm bảo an ninh trật tự vùng đồng bào DTTS và miền núi Kiểm tra, giám sát, đánh giá, đào tạo, tập huấn tổ chức thực hiện Chương trình		3,1	100 (84% NSTW)
	Tổng cộng			1,6	100 (NSTW)
				0,6	100 (99% NSTW)
				117,7	83

Nguồn: CTMTQG về DTTS

Như vậy, CTMTQG về DTTS là một chương trình rất chú trọng đến BDG, thể hiện ngay từ mục tiêu và các chỉ tiêu cơ bản của Chương trình. Ngoài ra, Chương trình còn có những Dự án (dự án 8) dành riêng cho mục tiêu BDG, và nhiều tiểu dự án có nội dung ưu tiên đối tượng thụ hưởng là phụ nữ và trẻ em gái. Bản thân CTMTQG này đang trong giai đoạn xây dựng hệ thống TD&ĐG với tham vọng có thể thu thập được thông tin từ cơ sở (thôn bản...) và kết nối trong một hệ thống dựa trên nền tảng công nghệ số. Do đó, đây có thể sẽ là một điểm đột phá để đưa nội dung xây dựng ngân sách có trách nhiệm giống ngân sách có trách nhiệm giới và theo dõi tình hình chi tiêu cho mục tiêu BDG trong khuôn khổ của Chương trình này.

3.7. Theo dõi và đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch tài chính và ngân sách

So với hệ thống hoạch định phát triển thì việc TD&ĐG tình hình chi tiêu NSNN chặt chẽ và có sự giám sát thường xuyên từ các cơ quan, tổ chức bên ngoài hơn nhiều. Cụ thể, việc báo cáo và giám sát việc thực hiện kế hoạch ngân sách được thực hiện qua các kênh sau đây: sự giám sát của Quốc hội, Kiểm toán nhà nước, Kho bạc Nhà nước và người dân/cộng đồng.

Giám sát của Quốc hội. Thẩm quyền giám sát NSNN của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội cũng đã được Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật NSNN 2015 và các văn bản pháp luật có liên quan quy định chi tiết. Hiện nay, thẩm quyền giám sát NSNN được quy định cụ thể Theo Luật NSNN 2015 (Bảng 4).

Bảng 4. Thẩm quyền giám sát NSNN của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội

STT	Cơ quan	Thẩm quyền giám sát
1	Quốc hội	Giám sát việc thực hiện NSNN, chính sách cơ bản về tài chính – ngân sách quốc gia, Nghị quyết của Quốc hội về NSNN
2	Ủy ban thường vụ Quốc hội	Giám sát việc thực hiện Luật, Nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về lĩnh vực tài chính – ngân sách.
3	Ủy ban Tài chính, Ngân sách	Giám sát việc thực hiện Luật, Nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về lĩnh vực tài chính – ngân sách; giám sát việc thực hiện NSNN và chính sách tài chính – ngân sách Giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng các cơ quan ngang Bộ, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan có thẩm quyền ở trung ương về lĩnh vực tài chính – ngân sách
4	Hội đồng Dân tộc và các ủy ban khác của Quốc hội	Giám sát việc thực hiện Luật, Nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội về tài chính – ngân sách, giám sát việc thực hiện NSNN và chính sách tài chính – ngân sách trong lĩnh vực phụ trách.
5	HĐND các cấp	Giám sát việc thực hiện ngân sách đã được HĐND quyết định

Nguồn: Điều 19-22 và Điều 30, Luật NSNN 2015

Luật cũng xác định các hình thức giám sát cơ bản của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội bao gồm: thẩm tra các báo cáo công tác của Chính phủ, chất vấn các đối tượng liên quan, và giám sát theo chuyên đề. Do BĐG không phải là một lĩnh vực được phân bổ ngân sách riêng trong dự toán NSNN hằng năm nên việc giám sát thực hiện nội dung này của Quốc hội chủ yếu thông qua hình thức giám sát theo chuyên đề. Tuy nhiên, hình thức này đòi hỏi phải xác định rõ đối tượng được giám sát và hoạt động giám sát phải được đưa vào chương trình giám sát hằng năm của Quốc hội. Đây là một hình thức giám sát quan trọng, nhưng không có tính chất liên tục, và chỉ khi vấn đề giới nổi lên như một vấn đề “nóng” thì mới có thể được lựa chọn để đưa vào chương trình giám sát hằng năm vốn đã khá dày đặc của Quốc hội.

Như vậy theo Bảng 4, Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội cũng có chức năng giám sát việc thực hiện NSNN và chính sách tài chính – ngân sách trong lĩnh vực mình phụ trách. Trong các chức năng của Ủy ban đều liên quan rất nhiều đến vấn đề BĐG¹¹. Điều

11 Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội được quy định như sau: (1) Thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh thuộc lĩnh vực lao động, việc làm, y tế, dân số, an sinh xã hội, BĐG, thi đua, khen thưởng, phòng, chống tệ nạn xã hội và các dự án khác do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao; (2) Thẩm tra việc lồng ghép vấn đề BĐG trong dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; (3) Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thuộc lĩnh vực lao động, việc làm, y tế, dân số, an sinh xã hội, BĐG, thi đua, khen thưởng, phòng, chống tệ nạn xã hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc thực hiện chính sách về lao động, việc làm, y tế, dân số, an sinh xã hội, BĐG, thi đua, khen thưởng, phòng, chống tệ nạn xã hội trong các kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; (4) Giám sát văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách; (5) Trình dự án luật trước Quốc hội, dự án pháp lệnh trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội về lĩnh vực Ủy ban phụ trách; (6) Kiến nghị các vấn đề liên quan đến tổ chức, hoạt động của các cơ quan hữu quan và các chính sách, biện pháp để giải quyết các vấn đề về lao động, việc làm, y tế, dân số, an sinh xã hội, BĐG, thi đua, khen thưởng, phòng, chống tệ nạn xã hội (Nguồn: Cổng thông tin điện tử Quốc hội (quochoi.vn)).

này có nghĩa là phù hợp với nhiệm vụ quyền hạn của mình, Ủy ban các vấn đề xã hội là cơ quan phù hợp nhất để yêu cầu việc lồng ghép giới trong các kế hoạch, chương trình phát triển KTXH, dự toán NSNN và các hoạt động khác liên quan đến tài chính công và giám sát việc thực hiện yêu cầu đó của các cơ quan Chính phủ. Trước mắt, khi quy trình lập dự toán NSNN chưa thể chuyển ngay sang lập ngân sách có trách nhiệm giới, Ủy ban có thể đề xuất với Quốc hội để xây dựng các báo cáo ngân sách có trách nhiệm giới ngân sách có trách nhiệm giới, trong đó phân tích tác động về giới của các kế hoạch chi tiêu công, coi đó là tài liệu đính kèm của dự toán ngân sách hằng năm trình Quốc hội (theo kinh nghiệm rất thành công của Ôxtrâyli¹²). Báo cáo này có thể được coi là bước đầu tiên hiệu quả hướng tới tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lập ngân sách nhằm đảm bảo rằng các mối quan tâm về BĐG thực sự được lắng nghe. Đồng thời, việc xây dựng báo cáo này hằng năm sẽ giúp cải thiện mức độ sẵn có của dữ liệu phân tách theo giới tính của các bộ, ngành, cơ quan, vốn rất thiết yếu để đánh giá các tác động ngân sách được phân tách theo nhóm giới tính và nâng cao nhận thức của các cơ quan chính phủ về các mối quan tâm liên quan đến giới và nhu cầu định lượng tác động chính sách ngân sách đối với phụ nữ (UN Woman, 2021b).

12 Ôxtrâyli là quốc gia đầu tiên trên thế giới đưa ra Báo cáo Ngân sách Phụ nữ dưới thời Chính phủ Hawke vào năm 1984. Các báo cáo này được thực hiện tiếp tục trong ba mươi năm và được đánh giá là tài liệu rất toàn diện ở Ôxtrâyli để thúc đẩy tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lập ngân sách nhằm đảm bảo rằng các mối quan tâm về BĐG được lắng nghe. Khung ngân sách giới này sau đó cũng được mở rộng tới chính quyền các bang và vùng lãnh thổ. Khung phân tích được các cơ quan chính phủ sử dụng lập ngân sách có trách nhiệm giới thông qua việc phân loại chi tiêu công thành các khoản phân bổ theo giới như sau: chi tiêu công cho các chương trình nhằm mục tiêu cụ thể đến phụ nữ; chi tiêu công cho các chương trình thúc đẩy việc làm của phụ nữ và nam giới với số lượng như nhau, sự tham gia ngang nhau trong các chức vụ quản lý và trả lương ngang nhau; và các khoản chi chính có các thành phần có thể liên quan tới giới, bao gồm phần lớn các khoản chi còn lại không được đề cập trong hai loại đầu tiên (theo UN Women 2021b).

Báo cáo của Kiểm toán Nhà nước. Kiểm toán Nhà nước là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Mục đích hoạt động của Kiểm toán Nhà nước là “phục vụ việc kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước; góp phần thực hành tiết kiệm, chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí, phát hiện và ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật; nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách, tiền và tài sản Nhà nước”. (Điều 3, Luật Kiểm toán Nhà nước 2005). Trong thời gian qua, hoạt động của Kiểm toán Nhà nước đã góp phần tăng cường tính công khai, minh bạch trong phân bổ và sử dụng NSNN, nâng cao tính trách nhiệm giải trình của các đối tượng quản lý và sử dụng NSNN.

Tuy nhiên, cho đến nay hoạt động của Kiểm toán Nhà nước vẫn chủ yếu dừng lại ở kiểm toán tài chính và kiểm toán tuân thủ, rất ít thực hiện kiểm toán hoạt động và nội dung kiểm toán hoạt động cũng chưa bao quát hết được các vấn đề liên quan đến kết quả thực hiện nhiệm vụ của các tổ chức, đơn vị. Do đó, đối với vấn đề BĐG nếu được kiểm toán thì Kiểm toán nhà nước cũng sẽ chỉ tập trung vào kiểm toán một chương trình mục tiêu hay một dự án cụ thể có mục tiêu trực tiếp về BĐG, chứ chưa thể kiểm toán mức độ thực hiện mục tiêu về BĐG theo cam kết của Chính phủ.

Kiểm soát chi của Kho bạc Nhà nước. Bên cạnh các chức năng nhiệm vụ khác, Kho bạc Nhà nước tiến hành kiểm soát, thanh toán, chi trả các khoản chi của NSNN và các nguồn vốn khác được giao theo quy định của pháp luật. Để thực hiện chức năng này và chức năng kế toán NSNN, Kho Bạc Nhà nước sử dụng Hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc (TABMIS) ghi lại đầy đủ tất cả các thông tin, về từng giao dịch, tương ứng mã số các giao dịch theo chương, loại, khoản mục đã quy định sẵn trong Mục lục ngân sách. Nhờ đó, trong báo cáo thực hiện ngân sách trong năm, về nguyên tắc, có thể chiết xuất chi tiết các thông tin về thực chi để so sánh với dự

toán phân bổ ngân sách chi tiết.

Tuy nhiên, do BĐG là một vấn đề xuyên suốt nên trong Mục lục ngân sách hiện nay chưa có một mã số riêng cho phép tổng hợp tất cả các giao dịch có liên quan đến BĐG. Trong một nỗ lực nhằm cố gắng mã hoá các khoản chi ngân sách cho BĐG, tại Thông tư 104/2014/TT-BTC quy định bổ sung hệ thống mục lục NSNN, Bộ Tài chính đã bổ sung mã số Chương trình, mục tiêu 0920: Hoạt động BĐG và sự tiến bộ phụ nữ và mã số dự án 0921: Hoạt động BĐG và sự tiến bộ phụ nữ. Đến năm 2016, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư mới số 324/2016/TT-BTC ngày 21/12/2016 quy định Hệ thống mục lục NSNN mới phù hợp với Luật NSNN 2015. Tuy nhiên, mã số cho các Chương trình, mục tiêu và các dự án về hoạt động BĐG và sự tiến bộ phụ nữ vẫn không thay đổi như quy định trong Thông tư 104.

Đi sâu vào các nội dung được gán mã Chương trình mục tiêu và các dự án về hoạt động BĐG và sự tiến bộ của phụ nữ có thể thấy mã số này chỉ được gán cho các hoạt động chuyên biệt dành cho BĐG và các hoạt động vì sự tiến bộ của phụ nữ trong một phạm vi rất hẹp bao gồm (i) truyền thông và nâng cao nhận thức; (ii) hội thảo và hội nghị; các hoạt động trong các phong trào và cuộc vận động của phụ nữ; (iii) đào tạo và nâng cao năng lực; (iv) thực hiện các mô hình thí điểm; và (iv) phát triển các dịch vụ tư vấn và hỗ trợ. Nói cách khác, những hoạt động về BĐG lồng ghép trong nhiều nội dung chi của các lĩnh vực khác như giáo dục và đào tạo hay y tế chưa được ghi nhận. Nói cách khác, phạm vi bố trí kinh phí cho giới được xác định trong hệ thống mục lục ngân sách cập nhật vẫn còn quá hẹp để có thể phản ánh được quy mô thực tế của vấn đề tài chính công cho BĐG ở Việt Nam.

Hơn nữa, ngoài quản lý chi trong cân đối ngân sách, có một số yếu tố thu và chi được coi là chi ngoài ngân sách. Mặc dù chúng vẫn được lập ngân sách, báo cáo, công khai

và kiểm toán hằng năm, nhưng lại tuân theo một quy trình khác. Hiện nay, Việt Nam có hơn 40 quỹ ngoài ngân sách được thành lập theo các văn bản pháp luật khác nhau, trong đó 28 quỹ do chính phủ trung ương quản lý. Mặc dù thực tế không tồn tại một quỹ ngoài ngân sách dành cho BĐG, nhưng một số quỹ có liên quan chặt chẽ, như Quỹ Hỗ trợ phụ nữ nghèo thuộc Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, vẫn đang hoạt động và góp phần phát triển BĐG. Nhằm xây dựng ngân sách toàn diện, Luật NSNN năm 2015 đã quy định giảm các điều kiện chi ngoài ngân sách bằng cách đưa một số yếu tố ngoài ngân sách trước đây vào cân đối ngân sách, như các khoản thu từ tiền phạt vi phạm giao thông, xổ số kiến thiết, học phí; chi đầu tư từ trái phiếu chính phủ, đồng thời giảm số lượng và phạm vi hoạt động của các quỹ ngoài ngân sách hiện nay. Việc thiếu một hệ thống giám sát có sự phối hợp để theo dõi các hoạt động chi ngoài ngân sách có nghĩa là không thể có một bức tranh toàn diện về chi tiêu cho BĐG từ nguồn ngoài ngân sách.



4. Đánh giá mức độ hệ thống ngân sách cho phép theo dõi việc phân bổ ngân sách cho bình đẳng giới và sự tiến bộ của phụ nữ theo chỉ số 5.c.1. của SDGs

Như đã đề cập trong phần Phương pháp luận, LHQ đã có hướng dẫn đánh giá mức độ cho phép theo dõi phân bổ ngân sách cho BĐG và sự tiến bộ của phụ nữ trong hệ thống quản lý tài chính công của các nước. Mục này sẽ dựa trên bằng chứng thực tế để đánh giá đạt hay không đạt các tiêu chí của chỉ số 5.c.1. dựa trên khung hướng dẫn của LHQ.

Lưu ý: Việc đánh giá này nên được coi là một nỗ lực thử nghiệm việc sử dụng khung hướng dẫn của LHQ. Để có một đánh giá thực sự toàn diện, sẽ cần thu thập thông tin có tính toàn diện hơn, đặc biệt là các chính sách liên quan đến BĐG và sự tiến bộ của phụ nữ.

Bảng 5. Đánh giá mức độ cho phép theo dõi phân bổ ngân sách cho mục tiêu BĐG và sự tiến bộ của phụ nữ theo chỉ số 5.c.1. của SDGs

Tiêu chí	Câu hỏi	Trả lời	Bằng chứng
1. Các khía cạnh nào sau đây của chỉ tiêu công được phân ánh trong các chương trình và phân bổ nguồn lực cho chương trình đó?	Có các chính sách và / hoặc chương trình của chính phủ được thiết kế để giải quyết mục tiêu rõ ràng về BĐG không (kể cả khi BĐG không phải là mục tiêu chính nhưng kết hợp hành động để thu hẹp khoảng cách giới?	Có	Ví dụ: Nhận thấy phụ nữ thường gặp nhiều khó khăn hơn nam giới khi tham gia thị trường lao động, trong đó một nguyên nhân lớn là họ phải ở nhà trông con nhỏ nếu không có các dịch vụ gửi trẻ phù hợp túi tiền, Nghị định 105/2020/NĐ-CP ngày 8/9/2020 quy định chính sách phát triển giáo dục mầm non đã có nhiều chính sách hỗ trợ tiền ăn trưa cho trẻ mẫu giáo, trợ cấp trẻ em mầm non là con công nhân và người lao động làm việc tại các khu công nghiệp (đều với mức tối thiểu 160.000 đồng/trẻ/tháng), bên cạnh các chính sách khác. Đây có thể coi là một chính sách điển hình thúc đẩy BĐG và trao quyền cho phụ nữ.
	Các chính sách và/ hoặc chương trình này có được phân bổ đủ nguồn lực ngân sách hay không, để đáp ứng cả mục tiêu chung và mục tiêu BĐG của chính sách?	Có	Mức trợ cấp tối thiểu 160.000 đồng/trẻ/tháng sẽ do ngân sách trung ương đảm bảo. Tùy theo khả năng ngân sách của địa phương, các tỉnh có thể nâng mức trợ cấp cao hơn mức tối thiểu (nhưng không được thấp hơn). Mức trợ cấp cụ thể phải được ban hành tại Nghị quyết của HĐND tỉnh. Đến nay trên 40 tỉnh đã ban hành Nghị quyết này
	Có quy trình nào để đảm bảo ngân sách thực tế được phân bổ đúng như dự toán?	Có	Với một chính sách có quy định rõ ràng về đối tượng và mức thì Luật NSNN yêu cầu phải phân bổ đủ ngân sách để thực hiện chính sách. Nếu chính sách do Chính phủ trung ương ban hành thì về nguyên tắc ngân sách trung ương sẽ cân đối thực hiện (trừ khi có các quy định phân chia trách nhiệm chi).

Tiêu chí	Câu hỏi	Trả lời	Bằng chứng
2. Mức độ quan tâm đến các mục tiêu về giới và trách nhiệm giới trong hệ thống quản lý tài chính công quốc gia.	Bộ Tài chính có ban hành các thông tư hướng dẫn cụ thể về phân bổ ngân sách có trách nhiệm giới ngân sách có trách nhiệm giới không?	Không	Ngày 15/5, Thủ tướng ban hành Chỉ thị về lập KHPT KTXH và dự toán ngân sách cho năm ngân sách. Đến ngày 10/6, Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính ban hành Thông tư hướng dẫn. Gần đây nhất, Bộ Tài chính có Thông tư 61/2021/TT-BTC ngày 26/07/2021 hướng dẫn xây dựng Dự toán NSNN năm 2022, KHTC-NSNN 03 năm 2022-2024. Thông tư yêu cầu các Bộ, tỉnh thành phố xây dựng dự toán NSNN trong đó đánh giá tình hình thực hiện NSNN năm 2021, xây dựng dự toán thu – chi NSNN năm 2022, nhưng không có hướng dẫn nào về lập ngân sách có trách nhiệm giới ngân sách có trách nhiệm giới.
	Các chính sách và chương trình quan trọng, được đề xuất để đưa vào ngân sách, có được đánh giá tác động giới trước khi ban hành không?	Có	Về nguyên tắc, theo quy định tại Khoản 2, Điều 35 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, “Nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ: vấn đề cần giải quyết; mục tiêu của chính sách; giải pháp để thực hiện chính sách; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do của việc lựa chọn; đánh giá tác động thủ tục hành chính, tác động về giới (nếu có)”. Như vậy, trước khi ban hành chính sách đều có yêu cầu đánh giá tác động về giới. Tuy nhiên, trên thực tế, chất lượng của việc đánh giá tác động chính sách trước khi ban hành thường chưa cao, chưa dựa trên nhiều bằng chứng thực tế và phương pháp đánh giá tác động khoa học mà chủ yếu vẫn dựa trên nhận định chủ quan của chuyên gia hoặc các bên liên quan.
	Có sử dụng số liệu thống kê và dữ liệu được phân tách theo giới tính trong các chính sách và chương trình quan trọng để hỗ trợ việc ra các quyết định chính sách liên quan đến ngân sách không?	Không rõ	Việc xây dựng dự toán ngân sách phải dựa trên một số tham số kinh tế vĩ mô nhất định như tốc độ tăng GDP, tốc độ lạm phát, tốc độ tăng trưởng kim ngạch xuất nhập khẩu, giá dầu thô bình quân và sản lượng khai thác, nhưng không dựa vào các số liệu thống kê khác có phân tách theo giới tính. Tuy nhiên, với các chính sách tác động trực tiếp đến BĐG, theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, cơ quan đề xuất bắt buộc phải tính toán tác động đến ngân sách của các đề xuất chính sách này. Trong trường hợp cụ thể đó, số liệu thống kê phân tách theo giới có thể được sử dụng.
	Khi phân bổ ngân sách, chính phủ có nêu mục tiêu rõ ràng về giới (như báo cáo ngân sách giới hoặc quy định về ngân sách có trách nhiệm giới) không?	Không	Không có các mục tiêu rõ ràng về giới khi phân bổ ngân sách chung. Do đó, cũng chưa có quy định về báo cáo ngân sách giới hoặc ngân sách có trách nhiệm giới.
	Việc phân bổ ngân sách có được "gắn thẻ" theo các tiêu chí phân loại ngân sách, để thể hiện mối liên hệ với các mục tiêu BĐG không?	Không	Như đã phân tích, việc chi tiêu cho các mục tiêu BĐG hiện đang lẫn lộn trong chi tiêu của các ngành, lĩnh vực khác và chưa bóc tách hay “gắn thẻ” liên quan đến BĐG được. Chỉ riêng các chương trình, mục tiêu và các dự án có liên quan đến BĐG (theo nghĩa rất hẹp như đã phân tích ở trên) mới được gắn mã 0921. Chỉ khi có mã số riêng mới cho phép truy vết được chi tiêu cho BĐG trong hệ thống TABMIS của Kho bạc Nhà nước.

Tiêu chí	Câu hỏi	Trả lời	Bằng chứng
	Các chính sách và chương trình chính có được đánh giá tác động giới sau khi thực hiện không?	Không	Về cơ bản, đánh giá tác động chính sách sau khi thực thi gần như chưa được thực hiện ở Việt Nam, do đó các đánh giá tác động về giới cũng không phải ngoại lệ.
	Ngân sách tổng thể có được kiểm toán độc lập để đánh giá mức độ thúc đẩy các chính sách có trách nhiệm giới trong ngân sách không?	Không	Báo cáo quyết toán ngân sách hằng năm đều được Kiểm toán độc lập bởi Kiểm toán Nhà nước trước khi trình Quốc hội phê duyệt. Tuy nhiên, đối với chi tiêu, công việc chính của kiểm toán là thực hiện đối soát và kiểm tra tuân thủ. Kiểm toán dựa vào công việc được thực hiện trước đó tại các bộ ngành và địa phương để tìm hiểu về phát sinh/tồn tại, mức độ chính xác và đầy đủ của các khoản chi tiêu. Kiểm toán chưa đề cập đến mức độ thúc đẩy chính sách có trách nhiệm giới trong Báo cáo quyết toán NSNN.
3. Mức độ tiếp cận của công chúng về thông tin phân bổ ngân sách cho BĐG và trao quyền cho phụ nữ.	Dữ liệu phân bổ ngân sách cho BĐG có được công bố công khai không?	Không	Luật NSNN năm 2015 đã bổ sung các quy định về công khai kịp thời các văn bản về ngân sách bao gồm: dự thảo dự toán NSNN trình Quốc hội, dự toán NSNN được Quốc hội phê duyệt, báo cáo tình hình thực hiện ngân sách quý và cả năm, báo cáo quyết toán ngân sách được Kiểm toán. Đây là yêu cầu cơ bản và cơ hội để người dân tham gia vào quy trình lập ngân sách; tài liệu ngân sách dành cho công dân đã trình bày các chính sách NSNN theo cách dễ hiểu với người dân. Tuy nhiên, các dữ liệu phân bổ ngân sách đều được công khai hoá theo biểu mẫu đã quy định trước, trong đó không có biểu mẫu ngân sách có trách nhiệm giới.
	Nếu có được công bố, dữ liệu này có thể truy cập được trên website của Bộ Tài chính chưa và/hoặc các bản tin chính thức có liên quan hoặc công báo và các phương tiện công khai khác không?	Không	Cổng thông tin công khai ngân sách của Bộ Tài chính được ra mắt năm 2020 và được dùng làm nền tảng để công khai mọi thông tin ngân sách theo cơ chế một cửa. Ngoài ra, nhiều thông tin về ngân sách được đăng tải trên cổng thông tin điện tử của Văn phòng Chính phủ, công báo... Tuy nhiên, chưa có nội dung về ngân sách giới (như đã phân tích ở trên)
	Nếu có thì việc công khai đó có kịp thời không?	Không	Về cơ bản, việc công khai hoá thông tin đáp ứng yêu cầu của Luật NSNN 2015 nhưng đều chậm hơn so với chuẩn mực của quốc tế.

Tóm lại, đánh giá theo khung đánh giá của chỉ số 5.c.1 cho thấy về chủ trương định hướng chung, Chính phủ Việt Nam thể hiện sự cam kết rất cao theo đuổi các mục tiêu về BĐG và sự tiến bộ của phụ nữ, và trên thực tế Chính phủ cũng đã ban hành nhiều chính sách, chương trình hoặc hoạt động nhằm thúc đẩy BĐG. Tuy nhiên, hệ thống hoạch định phát triển và lập kế hoạch ngân sách hiện nay vẫn còn nhiều khoảng trống nên không chưa tạo thuận lợi cho việc lập ngân sách có trách nhiệm giới hoặc lần vết, ghi chép một cách đầy đủ, toàn diện về chi tiêu của ngân

sách cho các mục tiêu này. Từ nhận thức của các bên liên quan đến yêu cầu có tính khả thi và có hiệu lực từ các văn bản chính sách để đưa mục tiêu về BĐG trở thành một nội dung lồng ghép đương nhiên vào các kế hoạch và ngân sách, và cuối cùng là phân bổ ngân sách, theo dõi đánh giá tác động của việc thực hiện ngân sách đến thúc đẩy BĐG và sự tiến bộ của phụ nữ đều cần một sự điều chỉnh tổng thể để thực sự thể hiện được cam kết của Chính phủ với SDGs, trong đó có các mục tiêu liên quan đến BĐG.



PHẦN BA:
KẾT LUẬN
VÀ KIẾN NGHỊ

1. Khoảng trống về giới trong hệ thống hoạch định phát triển và lập kế hoạch tài chính – ngân sách quốc gia

Tổng hợp lại từ các phân tích ở Phần Hai, có thể rút ra những khoảng trống lớn về giới trong hệ thống hoạch định phát triển và lập kế hoạch tài chính – ngân sách quốc gia như sau:

Thứ nhất, về mức độ vấn đề BĐG được đề cập trong các văn bản hoạch định phát triển hiện nay. Có thể thấy, BĐG đã được đề cập đến trong mục tiêu hoặc giải pháp của các văn bản kế hoạch phát triển. Tuy nhiên, về cơ bản, BĐG vẫn mới được quan niệm như một khía cạnh trong phát triển con người, chứ chưa được xác định là một rào cản lớn cho sự PTBV cần được ưu tiên giải quyết, theo đúng tinh thần của Chương trình nghị sự 2030 về PTBV của LHQ. Mục tiêu về BĐG được phản ánh tương đối mờ nhạt trong Chiến lược PTKTXH 10 năm quốc gia và bị bỏ qua trong nội dung của KHPT KTXH 05 năm. Các chỉ tiêu kế hoạch về KTXH đều chưa chú trọng đến việc phân tách theo giới tính, chưa nói đến có chỉ tiêu riêng về vấn đề giới. Vì thế, nếu không có một cơ chế lồng ghép rõ ràng vào hệ thống hoạch định phát triển chính thức thì việc ban hành Chiến lược quốc gia về BĐG 2021-2030 sẽ rất dễ đi vào lối mòn của thông lệ cũ – thể hiện một cam kết mang tính biểu tượng của Chính phủ với các mục tiêu về giới và là công cụ để huy động thêm các nguồn lực tài trợ khác ngoài NSNN, còn rất ít khả năng có tác dụng thực sự đến việc lập kế hoạch phát triển và kế hoạch ngân sách có trách nhiệm giới.

Thứ hai, bản thân các chiến lược và kế hoạch phát triển đều chỉ dừng lại ở việc xác định mục tiêu, định hướng và các giải pháp thực hiện mang tính nguyên tắc, chứ chưa gắn với việc phân bổ kinh phí cụ thể. Bản thân BĐG còn rất mờ nhạt, thậm chí là không có trong những văn bản này hoặc những văn bản hướng dẫn lập dự toán NSNN hằng năm và

ba năm. Vì thế, sự quan tâm đến yếu tố giới gần như chưa có trong các văn bản chiến lược, kế hoạch về tài chính – NSNN. Quy định của Luật NSNN 2015, các luật pháp khác có liên quan, cũng như quy trình và thông lệ về lập KHĐTC và kế hoạch NSNN trung hạn, hằng năm đều không đặt ra vấn đề theo dõi chi tiêu có trách nhiệm giới.

Thứ ba, ở cấp độ các chương trình, dự án và nhiệm vụ chi thường xuyên, các mục tiêu, chỉ tiêu về BĐG đã được thể hiện trong một số chương trình, dự án hoặc nhiệm vụ chi thường xuyên cụ thể (chẳng hạn, CTMTQG về DTTS như đã phân tích ở trên). Điều đó cho phép có thể lập kế hoạch theo dõi chi tiêu theo các mục tiêu có trách nhiệm giới trong phạm vi từng chương trình, dự án hoặc các hoạt động chi tiêu cụ thể.

Thứ tư, hệ thống TD&ĐG về kế hoạch và ngân sách hiện nay đều chưa cho phép phân tách về kết quả chi tiêu theo giới tính một cách toàn diện. Ngay bản thân trong phạm vi từng chương trình, dự án cụ thể thì không phải chỉ tiêu nào có liên quan cũng đều được phân tách theo giới tính. Đây là một hạn chế rất lớn cho việc truy vết hoặc đánh giá quy mô tác động thực sự của chi tiêu NSNN đến mục tiêu BĐG. Hệ thống theo dõi ĐTC mới chỉ tập trung kiểm soát về tiến độ thực hiện khối lượng công việc và giải ngân, chưa quan tâm đến kết quả của chương trình, dự án ĐTC.

2. Nguyên nhân của các khoảng trống về giới

Đánh giá thấu đáo về nguyên nhân gây ra những khoảng trống nêu trên sẽ cần một nghiên cứu toàn diện hơn. Xuất phát từ việc phân tích các văn bản chiến lược và thông lệ lập, thực hiện, TD&ĐG quá trình thực hiện chiến lược, kế hoạch phát triển và tài chính – NSNN của Việt Nam, có thể chỉ ra một số nguyên nhân chính như sau:

Thứ nhất, nhận thức, tư duy về vấn đề BĐG của các nhà hoạch định chính sách. Mặc dù BĐG luôn được nhắc đến như một vấn đề quan trọng, xuyên suốt trong các cơ chế, chính sách, nhưng trên thực tế vấn đề này luôn chỉ được coi là một bộ phận trong các mục tiêu, chính sách và ngân sách về phát triển con người, thậm chí là một bộ phận thứ yếu. So với các vấn đề khác trong SDGs như biến đổi khí hậu, PTBV các ngành, đổi mới sáng tạo v.v... thì vấn đề BĐG rõ ràng chưa được quan tâm và đề cập đến một cách thoả đáng.

Thứ hai, hạn chế cố hữu của hệ thống lập kế hoạch của Việt Nam là sự gắn kết lỏng lẻo giữa các văn bản chiến lược, kế hoạch về phát triển và về tài chính - NSNN. Mặc dù về nguyên tắc, KHPT ở cấp thấp hơn phải cụ thể hoá các mục tiêu, nhiệm vụ đã được đặt ra ở các văn bản cấp cao hơn, nhưng nhiều khi KHPT 05 năm vẫn chỉ được xem như một “phiên bản ngắn hạn hơn” của Chiến lược, trong đó nhiều mục tiêu, giải pháp của Chiến lược thậm chí không được đề cập đến trong Kế hoạch. Sự gắn kết giữa KHPT KTXH với các chiến lược, kế hoạch hành động ngành, lĩnh vực rất mờ nhạt. Nhiều chiến lược hay kế hoạch hành động ngành, lĩnh vực được xây dựng để thể hiện cam kết chính trị của Chính phủ và là căn cứ để cụ thể hoá mục tiêu, định hướng từ trung ương xuống các bộ, ngành và địa phương, nhưng không có sự đảm bảo tương ứng về nguồn lực. Điều này không chỉ đúng với Chiến lược quốc gia về BĐG mà nhiều

chiến lược khác như Chiến lược quốc gia ứng phó với BĐKH, Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh... cũng gặp hạn chế tương tự. Ví thể, mặc dù tuân thủ hướng dẫn của Chính phủ, các Bộ ngành và địa phương cũng xây dựng kế hoạch hành động tương ứng theo lĩnh vực hoặc chủ đề, nhưng không có cơ chế nào rõ ràng để chuyển từ mục tiêu, giải pháp của những kế hoạch này thành chương trình, dự án hay hoạt động cụ thể có kèm theo kinh phí. Thậm chí, nguồn lực thực hiện nhiều Chiến lược, kế hoạch hành động này đều chỉ được ước tính một cách khái quát, bao gồm cả huy động nguồn NSNN và nguồn lực xã hội hoá, nhưng cơ chế nào để huy động được những nguồn lực này và hệ thống nào để theo dõi việc huy động, phân bổ, sử dụng chúng đều thiếu vắng. Tương tự như vậy, sự gắn kết giữa CLTC, KHĐTCTH, KHTC-NSNN 03 năm và dự toán NSNN hằng năm cũng chưa thực sự chặt chẽ (cho dù đã có bước cải tiến so với giai đoạn trước, với việc yêu cầu xây dựng KHTC-NSNN 03 năm như một cầu nối giữa KHTC và dự toán NSNN hằng năm). Chứng nào hệ thống kế hoạch của Việt Nam chưa được thiết kế theo khung kết quả, trong đó mục tiêu của văn bản kế hoạch cấp cao hơn được coi là kết quả cấp cao và được chuyển tải xuống (cascading) thành các kết quả thấp hơn trong một chuỗi kết quả tạo ra sự thay đổi thì hạn chế này chưa thể khắc phục được.

Thứ ba, mối liên hệ giữa hệ thống hoạch định phát triển và kế hoạch tài chính – NSNN còn yếu. Hệ thống kế hoạch tài chính – NSNN vẫn có sự tách rời giữa KHĐTCTH và kế hoạch chi thường xuyên. Các mục tiêu, nhiệm vụ do KHPT định ra chỉ được ghi nhận mang tính nguyên tắc trong các kế hoạch phân bổ và sử dụng NSNN. Rất khó nhìn thấy mối quan hệ ánh xạ cụ thể giữa hai loại kế hoạch này, cũng như chưa có cơ chế yêu cầu các cơ quan

tài chính, KH&ĐT giải trình căn cứ và mức độ phù hợp với các mục tiêu phát triển trong kế hoạch phân bổ NSNN. Ví thể, ngay cả khi mục tiêu về BDG đã được đưa vào KHPT thì cũng không có gì đảm bảo việc thực hiện chúng được phân bổ ngân sách tương ứng ở mức thoả đáng.

Thứ tư, hệ thống TD&DG chi tiêu công đang tập trung vào kiểm soát sự tuân thủ, đặc biệt là tuân thủ về quy chế, quy định quản lý tài chính, chưa hướng đến TD&DG dựa trên kết quả. Điều này cũng không đáng ngạc nhiên vì chừng nào kế hoạch còn chưa hướng đến kết quả thì không thể kỳ vọng xây dựng được hệ thống TD&DG dựa trên kết quả. Đối với vấn đề BDG thì đây là một thách thức lớn, vì với bản chất là một mục tiêu xuyên suốt, việc đánh giá một hệ thống tài chính công có thực sự trách nhiệm giới hay không rất cần những chỉ số theo dõi ở cấp độ kết quả, ít nhất là có sự phân tách kết quả theo giới tính.



3. Một số kiến nghị

3.1. Các giải pháp trung hạn

Đưa các chỉ tiêu về giới thành chỉ tiêu kế hoạch chính thức trong các Nghị quyết về KHPT KTXH của Quốc hội và HĐND các cấp. Như đã phân tích ở trên, hiện nay các chỉ tiêu về giới mới chỉ được thể hiện trong Chiến lược quốc gia về BĐG hoặc các VSDGs của Chương trình nghị sự về PTBV của Việt Nam để thực hiện cam kết với quốc tế. Cần chọn lọc một số chỉ tiêu cơ bản nhất để đưa vào thành hệ thống chỉ tiêu chính thức của KHPT KTXH các cấp, được cơ quan lập pháp giao cho cơ quan chính phủ và chính quyền địa phương thực hiện thông qua các Nghị quyết của cơ quan lập pháp. Mặc dù việc này chưa thể đảm bảo các chỉ tiêu này sẽ được cụ thể hoá thành các “dòng” ngân sách rõ ràng để triển khai thực hiện (do sự gắn kết lỏng lẻo giữa KHPT và KHTC, NSNN) nhưng ít nhất nó sẽ tạo thành thói quen buộc các cơ quan hành pháp phải quan tâm đến sự tiến triển trong các chỉ tiêu này để có thể báo cáo lại với cơ quan hành pháp về kết quả thực hiện kế hoạch. Qua nhiều năm, nó sẽ tạo thành thói quen để lồng ghép các vấn đề giới vào quá trình hoạch định chính sách. Tuy nhiên, việc lựa chọn chỉ tiêu về giới để đưa vào KHPT KTXH cần được sàng lọc rất kỹ, vì bản thân danh mục các chỉ tiêu kế hoạch cũng đã rất hạn chế và thường chỉ thể hiện ở cấp độ tổng hợp nhằm tránh xu hướng Nhà nước can thiệp quá sâu vào quá trình vận hành của nền kinh tế theo định hướng thị trường. Tương tự, có thể khai thác triệt để những chỉ tiêu xã hội, môi trường hiện có, nhưng yêu cầu có sự phân tách theo giới tính.

Gắn kết các mục tiêu, chỉ tiêu về BĐG với phân bổ ngân sách ở cấp độ chương trình, dự án cụ thể. Biết rằng việc gắn kết giữa kế hoạch và ngân sách ở cấp độ vĩ mô hoặc từng ngành, lĩnh vực là vấn đề lớn và cần rất nhiều năm nữa để giải quyết. Có thể bắt đầu thực hiện lập ngân sách có trách nhiệm giới vào cấp độ từng chương trình, dự án cụ thể, bởi lẽ mỗi

chương trình hay dự án đều có mục tiêu, nguồn lực riêng và một cơ chế thực hiện riêng để đạt mục tiêu đó trong khuôn khổ thời gian nhất định. Hiện nay, CTMTQG về DTTS là một chương trình mới, trong đó có nhiều mục tiêu, dự án và tiểu dự án để cập trực tiếp đến vấn đề BĐG và nâng cao vị thế của phụ nữ và trẻ em. UNDP cũng đang có những hỗ trợ kỹ thuật với Ủy ban Dân tộc – cơ quan chủ trì thực hiện CTMTQG này – nhằm xây dựng một hệ thống TD&DG thực hiện Chương trình. Tham vọng của hệ thống TD&DG này là có thể thu thập được thông tin theo thời gian thực (real time) từ cấp thấp nhất (thôn bản) thông qua một hệ thống TD&DG được số hoá. Như vậy, đây có thể là thời điểm cần những trao đổi, vận động, hỗ trợ kỹ thuật quyết liệt từ phía UNDP và UN Women để đưa thêm các nội dung đáp ứng giới vào hệ thống chỉ số TD&DG này (như đề xuất việc phân tách theo giới tính các chỉ số có liên quan, nhấn mạnh đến yêu cầu phân tích giới trong các báo cáo thực hiện Chương trình...). Đây là một CTMTQG lớn, có thời gian ít nhất kéo dài đến 2030 nên nếu việc lồng ghép này được thực hiện thành công thì sẽ tạo ra được ảnh hưởng đáng kể để các cơ quan hoạch định chính sách ghi nhận tầm quan trọng của việc đưa vấn đề giới vào quá trình ra quyết định của mình. Bên cạnh đó, có thể nghiên cứu và thí điểm tương tự việc lập ngân sách có trách nhiệm giới trong những dự án hợp phần phù hợp của các CTMTQG khác như CTMTQG giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021-2025 hay CTMTQG về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2025.

3.2. Các giải pháp dài hạn

Đưa việc xác định mục tiêu hoặc đánh giá tác động về giới trở thành một yêu cầu bắt buộc, tự giác trong hoạch định chính sách và đề xuất các chương trình, dự án đầu tư phát triển. Mặc dù việc đánh giá tác động giới đã trở thành yêu cầu bắt buộc khi đề xuất các chính sách,

quy định mới theo quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhưng còn đang thiếu những hướng dẫn kỹ thuật cụ thể về cách thức đánh giá tác động đó. Hỗ trợ kỹ thuật từ các tổ chức quốc tế để xây dựng Thông tư hướng dẫn việc tiến hành những đánh giá tác động này, đồng thời mở rộng sự tham gia của các tổ chức quốc tế hoặc các trường đại học, viện nghiên cứu hay các tổ chức phi chính phủ trong việc thẩm định, đánh giá, phản biện những kết quả đánh giá tác động giới trước khi ban hành chính sách sẽ giúp các chính sách được xây dựng đáp ứng tốt hơn về giới.

Tương tự, cần có những thảo luận giữa cơ quan KH&ĐT và cơ quan tài chính để đưa thêm các yêu cầu về phân tích giới trong các đề xuất chủ trương đầu tư hoặc đề án chi tiêu của các bộ, ngành và địa phương, coi đó là một tiêu chí bắt buộc để các đề xuất này được xem xét và cấp vốn. Tương tự như yêu cầu các đề xuất phải có đánh giá tác động môi trường, nếu đánh giá tác động giới cũng trở thành một nội dung bắt buộc thì sẽ buộc các chủ đầu tư và cơ quan đề xuất chi tiêu phải quan tâm hơn đến việc thu thập thông tin và phân tích giới. Lúc đó sẽ hình thành một nhu cầu thực tế về thông tin, dữ liệu có phân tích giới, làm cơ sở để nghị cơ quan kế hoạch phải xây dựng được các chỉ tiêu phát triển có phân tách theo giới tính và cơ quan thống kê phải thu thập các số liệu thống kê tương tự.

Từng bước xây dựng hệ thống lần vết, định danh hoặc mã hoá mức độ đóng góp vào mục tiêu BĐG trong các hoạt động chi tiêu NSNN. Trong điều kiện hệ thống lập kế hoạch tài chính – NSNN hiện nay chưa thể chuyển được ngay sang việc lập ngân sách có trách nhiệm giới, có

thể bắt đầu bằng cách để ra yêu cầu phải lần vết, ghi chép và theo dõi được các khoản chi tiêu có trách nhiệm giới trong chi ngân sách của các bộ, ngành và địa phương. Hiện nay, Bộ KH&ĐT đang phối hợp với Bộ Tài nguyên và môi trường để xây dựng hướng dẫn gán mã chi cho biến đổi khí hậu cho các khoản chi tiêu từ NSNN¹³. Vì vấn đề giới cũng là vấn đề xuyên suốt tương tự như biến đổi khí hậu nên kinh nghiệm này có thể được nghiên cứu và ứng dụng sang lĩnh vực giới. Một hướng dẫn lồng ghép nội dung về giới trong KHPT KTXH (để đảm bảo vấn đề giới được đề cập thoả đáng trong các văn bản kế hoạch phát triển của hệ thống cơ quan nhà nước) và hướng dẫn gán mã, định danh cho các khoản chi trách nhiệm giới sẽ giúp củng cố bước đầu hệ thống TD&DG nhạy cảm giới – ngay cả trong trường hợp chưa thể chuyển sang lập kế hoạch phát triển và kế hoạch ngân sách theo kết quả. Những bước đi cụ thể có thể là:

13 Năm 2018, với sự hỗ trợ của Ngân hàng thế giới, Bộ KH&ĐT đã ban hành Quyết định 1085/QĐ-BKHDT ngày 16/07/2018 Hướng dẫn phân loại đầu tư công cho biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh. Hướng dẫn này đã xây dựng một quy trình phân loại những dự án đầu tư công nào được coi có liên quan đến mục tiêu thích ứng và giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu hoặc kết hợp cả hai, và dựa trên kết quả phân loại để gán trọng số liên quan đến biến đổi khí hậu cho các dự án đầu tư công. Trên cơ sở đó, có thể tính ra được số kinh phí đầu tư phát triển được “coi như” đóng góp cho mục tiêu ứng phó biến đổi khí hậu. Đây được coi là cách tiếp cận khả thi nhất hiện nay để truy vết chi tiêu cho các vấn đề xuyên suốt, xuất hiện trong hầu hết các chương trình, dự án đầu tư công của các Bộ ngành và địa phương (như vấn đề biến đổi khí hậu hay vấn đề giới). Hạn chế của Quyết định này là hiệu lực pháp lý không cao nên hầu hết các Bộ ngành và địa phương đều chưa tuân thủ. Ngoài ra, kết quả phân loại và gán trọng số chi tiêu này vẫn mang tính hồi cứu (tức là dựa trên những dự án đã được đầu tư để truy vết xem bao nhiêu phần trăm trong kinh phí của dự án đó được coi có liên quan đến biến đổi khí hậu, còn không xét đến biến đổi khí hậu có phải là ý đồ được đặt ra ngay từ đầu khi xây dựng để xuất dự án hay không). Cuối cùng, hướng dẫn này chỉ áp dụng cho chi đầu tư công, không áp dụng cho chi thường xuyên nên chưa giúp đưa ra bức tranh đầy đủ hơn về chi tiêu công cho biến đổi khí hậu. Nếu muốn truy vết được chi tiêu cho mục tiêu giới, có thể nghiên cứu kinh nghiệm này nhưng cần khắc phục ba nhược điểm nói trên. Kiến nghị ở phần này chính là nhằm giải quyết ba hạn chế đó.

- Xây dựng hướng dẫn kỹ thuật để phân loại, gán mã và trọng số chỉ tiêu cho mục tiêu giới trong các đề xuất chủ trương đầu tư và các hoạt động từ nguồn chi sự nghiệp thuộc ngân sách chi thường xuyên của các Bộ ngành và địa phương.
- Sửa đổi, bổ sung các Nghị định, Thông tư hướng dẫn lập báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư và báo cáo nghiên cứu khả thi các dự án đầu tư công để bên đề xuất phải làm rõ mục tiêu trách nhiệm giới hoặc tác động về giới trong các đề xuất của mình theo hướng dẫn nêu trên. Như vậy, khi các đề xuất này được phê duyệt thì có cơ sở để theo dõi ngay từ đầu (thay vì hồi cứu) mức độ đáp ứng giới thực tế của các dự án đầu tư công so với đề xuất đưa ra.
- Nâng cấp hệ thống theo dõi đầu tư công quốc gia trực tuyến để bổ sung thêm trường thông tin về mức độ đáp ứng giới trong các dự án đầu tư công đang triển khai. Với tài liệu hướng dẫn kỹ thuật rõ ràng, dễ áp dụng và chuỗi đào tạo, nâng cao năng lực về phân tích tác động giới trong các dự án đầu tư, cộng với tăng cường kỷ luật báo cáo đối với chủ đầu tư sẽ giúp củng cố được hệ thống theo dõi mức độ đáp ứng giới trong đầu tư công trên cơ sở dữ liệu theo thời gian thực.
- Áp dụng nguyên tắc tương tự đối với các đề xuất chi sự nghiệp từ nguồn chi thường xuyên. Do bản chất của chi thường xuyên khác với chi đầu tư nên không thể áp dụng nguyên tắc truy vết, theo dõi chi đầu tư trách nhiệm giới sang cho tất cả các khoản chi thường xuyên. Tuy nhiên, trong chi thường xuyên, các hoạt động sự nghiệp đều phải được đề xuất và phê duyệt tương tự như các dự án đầu tư công – mà đây lại là nơi mà các mục tiêu về giới thường được lồng ghép vào nhiều nhất – nên có thể mở rộng việc theo dõi chi tiêu có trách nhiệm giới sang cho phần chi sự nghiệp trong ngân sách chi thường xuyên.

Cuối cùng, cần xây dựng các báo cáo ngân sách có trách nhiệm giới. Hiện nay, việc báo cáo tình hình thực hiện NSNN vẫn chủ yếu nhằm đáp ứng yêu cầu của cơ quan quản lý. Ngân sách công dân – một hình thức trình bày đơn giản hoá dự toán NSNN để người dân có thể tiếp cận, hiểu và tham gia giám sát – cũng đang chỉ dựa trên format có sẵn của dự toán này. Do đó, nếu các bên có nhu cầu được giải trình NSNN theo các mục tiêu PTBV mà Việt Nam đã cam kết thì cũng không có thông tin. Nếu quan điểm về phạm vi báo cáo kết quả thực hiện ngân sách được mở rộng, không chỉ việc chấp hành dự toán NSNN theo format định sẵn, mà còn bao gồm cả việc báo cáo kết quả đáp ứng các mục tiêu kế hoạch hoặc mục tiêu cam kết quốc tế, đến tất cả các cơ quan quản lý tài chính và giám sát (Kiểm toán Nhà nước, Quốc hội...) thì sẽ từng bước tạo ra sự chuyển biến về nhận thức trong việc xây dựng báo cáo ngân sách có trách nhiệm giới. Muốn vậy, cần bắt đầu với những hoạt động vận động chính sách, nâng cao nhận thức về vấn đề báo cáo, giải trình NSNN có trách nhiệm giới, đồng thời tăng cường hỗ trợ cho Bộ Tài chính trong việc xây dựng báo cáo ngân sách có trách nhiệm giới, cho các cơ quan Quốc hội (đặc biệt là Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội) để đặt ra những câu hỏi chất vấn, giám sát phù hợp với vấn đề giới. Kinh nghiệm xây dựng ngân sách công dân của Bộ Tài chính – một hình thức thể hiện NSNN không được quy định trong Luật NSNN nhưng do sự cần thiết của nó nên đã được Bộ tài chính tiếp thu, xây dựng và đăng tải công khai trên cổng thông tin của Bộ - có thể áp dụng cho báo cáo ngân sách có trách nhiệm giới. Kinh nghiệm rất thành công trong việc bền bỉ xây dựng báo cáo ngân sách trách nhiệm giới có thể giúp nâng cao đáng kể nhận thức của các cơ quan Chính phủ và sự quan tâm của công luận về tầm quan trọng của yếu tố giới trong các quyết định chính sách và ngân sách.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), *Quyết định 1085/QĐ-BKHĐT ngày 16/07/2018 của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành Hướng dẫn phân loại đầu tư công cho biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh*
2. Budlender, Debbie (2016). *Budget Call Circulars and Gender Budget Statements in the Asia Pacific*, UN Women
3. Chakraborty, Lekha. (2010). *Gender Sensitive Fiscal Policies: Experience of ex-post and ex-ante Gender Budgets in Asia Pacific, background paper prepared for UN Human Development Report 2010, Bangkok: UNDP.*
4. Chakraborty, Lekha. (2016). *Gender Budgeting in Asia- A Survey*, IMF Working Paper.
5. Chính phủ (2021), *Quyết định số 28/NQ-CP ngày 03/03/2021 ban hành Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2021-2030.*
6. Đảng cộng sản Việt Nam (2021), *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030.*
7. PetroTimes (truy cập ngày 09/12/2021), *Chiến lược tài chính và các giải pháp phục hồi, phát triển kinh tế Việt Nam giai đoạn 2021-2030 (petrotimes.vn), truy cập ngày 09/12/2021.*
8. Quốc hội (2015a), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*
9. Quốc hội (2015b), *Luật Ngân sách nhà nước*
10. Quốc hội (2021a), *Nghị quyết số 16/2021/QH15 về Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 05 năm 2021-2025.*
11. Quốc hội (2021b), *Nghị quyết số 23/2021/QH15 về Kế hoạch tài chính quốc gia và vay, trả nợ công 05 năm giai đoạn 2021-2025.*
12. Quốc hội (2021c), *Nghị quyết số 29/2021/QH15 về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025.*
13. Thủ tướng Chính phủ (2012), *Quyết định số 450/QĐ-TTg ngày 18 tháng 04 năm 2012 phê duyệt Chiến lược tài chính đến năm 2020.*
14. Thủ tướng Chính phủ (2020), *Quyết định số 149/QĐ-TTg ngày 22 tháng 01 năm 2020 ban hành Chiến lược tài chính toàn diện quốc gia đến năm 2025, và tầm nhìn đến năm 2030.*
15. Thủ tướng Chính phủ (2021), *Quyết định số 1719/QĐ-TTg ngày 14 tháng 10 năm 2021 phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030, giai đoạn I từ năm 2021 đến năm 2025.*

16. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2020), *Nghị quyết 973/2020/UBTVQH14 ngày 08/07/2020 quy định về các nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước, giai đoạn 2021-2025*
17. UN Women (2020), *Báo cáo rà soát, đánh giá việc thực hiện các chỉ tiêu thống kê giới thuộc Thông tư 10/2019/TT-BKHĐT về quy định Bộ chỉ tiêu thống kê phát triển giới của quốc gia trong bối cảnh thực hiện các SDGs.*
18. UN Women (2021a), *Rà soát và đánh giá tác động giới của Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020*, Báo cáo đánh giá độc lập.
19. UN Women (2021b), *Thúc đẩy tài chính cho BĐG: kinh nghiệm quốc tế và các khuyến nghị phục vụ cho công tác triển khai Chiến lược quốc gia về BĐG giai đoạn 2021-2030.*



**Cơ quan Liên Hợp Quốc về bình đẳng giới
và trao quyền cho phụ nữ (UN Women)**

Văn phòng Quốc gia tại Việt Nam

304 Kim Mã, Quận Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Tel: +84 24 3850 0100, Fax: +84 24 3726 5520

<http://vietnam.unwomen.org>