



Thực thi bởi **giz** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



**BỘ LAO ĐỘNG
THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI**



**TRƯỜNG ĐẠI HỌC
LAO ĐỘNG – XÃ HỘI**

TÀI LIỆU ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI CỦA CHÍNH SÁCH

HÀ NỘI, THÁNG 5 NĂM 2021

Lời nói đầu

Trước hết, nhóm biên soạn xin gửi lời cảm ơn chân thành đến tổ chức GIZ tại Việt Nam - Dự án Mục tiêu xã hội trong tăng trưởng xanh bền vững tại Việt Nam, và Vụ Pháp chế - Bộ Lao động – Thương binh – Xã hội đã hỗ trợ nhóm thực hiện cuốn sách này.

Nhóm tác giả cũng xin gửi lời tri ân đến các chuyên gia tại Trung tâm đánh giá CEval - Trường đại học Saarlandes– Cộng hòa liên bang Đức đã chia sẻ, tư vấn, cung cấp, truyền đạt tri thức về đánh giá tác động xã hội.

Đồng thời, nhóm tác giả xin gửi lời cảm ơn sâu sắc đến các chuyên gia góp ý phản biện: GS.TS. Nguyễn Tuấn Anh – trường đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, PGS.TS. Nguyễn Văn Quang – trường đại học Luật Hà Nội, TS. Nguyễn Thị Thu Hoài – Học viện Phụ nữ Việt Nam, Ths. Thái Thị Hải Yến – Bộ Tư Pháp và TS. Nguyễn Thị Ngọc Thanh- trường Đào tạo, Bồi dưỡng Cán bộ Lao động – Xã hội đã giúp nhóm hoàn thiện hơn sản phẩm này.

Cuốn sách được cấu trúc thành 5 chương với những nội dung đề cập đến: Lý luận chung về đánh giá tác động xã hội; Quy trình, thiết kế đánh giá và phương pháp đánh giá tác động xã hội; Đánh giá tác động xã hội của chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo; Đánh giá tác động xã hội của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật và Đánh giá tác động xã hội của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm.

Nội dung lý thuyết của cuốn sách được kế thừa nhiều từ tri thức do các giáo sư trường CEval – Cộng hòa liên bang Đức truyền đạt, cũng như từ cuốn Sổ tay đánh giá tác động xã hội và đánh giá tác động về giới của Bộ Lao động – Thương Bình và Xã hội.

Nội dung thực tiễn về đánh giá tác động xã hội của chính sách được nhóm biên soạn cân nhắc lựa chọn trên cơ sở nội dung các môn học đang được giảng dạy tại trường đại học Lao động – Xã hội. Đây là những nội dung có vai trò bổ sung, trợ giúp giảng viên, sinh viên trong trường có thêm nguồn tài liệu phục vụ giảng dạy và học tập.

Mặc dù có những cố gắng chỉnh sửa, song cuốn sách cũng không tránh khỏi còn những điểm hạn chế. Nhóm biên soạn rất mong nhận được sự phản hồi, góp ý giúp hoàn thiện hơn.

Xin trân trọng cảm ơn!

Các thành viên tham gia biên soạn

TS. Đào Xuân Hội	Trường đại học Lao động– Xã hội	Viết chương 1
TS. Khuất Thị Thu Hiền	Trường đại học Lao động– Xã hội	Viết chương 2
Ths. Vũ Thị Lan Anh	Trường đại học Lao động– Xã hội	Viết chương 3
TS. Phạm Hồng Trang	Trường đại học Lao động– Xã hội	Viết chương 4
TS. Nguyễn Trung Hải	Trường đại học Lao động– Xã hội	Viết chương 5

DANH MỤC BẢNG

Bảng 2. 1. Xác định đối tượng liên quan của một phương án.....	49
Bảng 2. 2. Nhận diện đối tượng liên quan của các phương án chính sách.....	50
Bảng 2. 3. Tổng hợp đối tượng liên quan của chính sách.....	50
Bảng 2. 4. Mối quan hệ giữa các chỉ tiêu và các đối tượng.....	52
Bảng 2. 5. Tổng hợp các chỉ tiêu và dữ liệu cần thu thập.....	53
Bảng 2. 6. Phân tích các bên liên quan.....	57
Bảng 2. 7. Phân tích tác động.....	58
Bảng 2. 8. Phân tích sơ bộ tác động xã hội đối với các nhóm đối tượng của một phương án chính sách.....	59
Bảng 2. 9. Tổng hợp kết quả/tác động.....	62
Bảng 2. 10. Các bên liên quan cần lấy ý kiến.....	66
Bảng 2. 11. Tổng hợp ý kiến/ phản hồi.....	67
Bảng 2. 12. Nhận diện các đối tượng chịu tác động của chính sách.....	69
Bảng 2. 13. Loại lĩnh vực và loại tác động.....	70
Bảng 2. 14. Các trường hợp có thể sử dụng phương pháp thu thập dữ liệu định tính.....	77
Bảng 2. 15. Việc thu thập dữ liệu để đánh giá tiêu chí về việc làm.....	78
Bảng 3. 1. Bảng giải thích các thuật ngữ chính trong Khung SLA.....	88
Bảng 3. 2. Thực trạng số người thất nghiệp xã Chiềng Yên.....	100
Bảng 3. 3. Nghề nghiệp hiện nay của các hộ gia đình nghèo tại phường Bắc Sơn, Thành phố Sầm Sơn.....	101
Bảng 3. 4. Tình hình tăng trưởng kinh tế của xã qua các năm.....	102
Bảng 3. 5. Thu nhập của 100 hộ điều tra <i>DVT: 1000đ</i>	103
Bảng 3. 6. Nguồn hỗ trợ vay vốn cho hộ nghèo ở phường Bắc Sơn(<i>Đơn vị: %</i>).....	104
Bảng 3. 7. Tình hình hộ nghèo của xã Chiềng Yên giai đoạn 2012-2015.....	106
Bảng 3. 8. Bảng 3.8. Tình hình nghèo đói của các hộ điều tra.....	106
Bảng 3. 9. Bảng theo dõi hộ nghèo, hộ cận nghèo trên địa bàn phường Bắc Sơn, thành phố Sầm Sơn từ 2018 - 2020.....	107
Bảng 3. 10. Hiệu quả của chính sách hỗ trợ sinh kế mang lại cho các hộ nghèo tại phường Bắc Sơn, thành phố Sầm Sơn (<i>Đơn vị %</i>).....	107
Bảng 3. 11. Tình hình khám chữa bệnh tế xã Chiềng Yên.....	108
Bảng 3. 12. Tỷ lệ trẻ đi học xã Chiềng Yên.....	109
Bảng 3. 13. Thống kê hộ nghèo được hỗ trợ về chi phí học tập ở phường Bắc Sơn.....	110
Bảng 3. 14. Nghề và số lượng người tham gia các buổi hướng dẫn dạy nghề ở phường Bắc Sơn năm 2019.....	111
Bảng 3. 15. Yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động đào tạo nghề cho các hộ nghèo phường Bắc Sơn.....	112
Bảng 4. 1. Mức độ hài lòng của người khuyết tật về chính sách cấp thẻ BHYT.....	144

Bảng 4. 2. Thái độ của nhân viên y tế đối với người khuyết tật tại cơ sở y tế	146
Bảng 4. 3. Thái độ của xã hội về nhân lực giáo dục hòa nhập	152
Bảng 4. 4. Mức độ hài lòng của người khuyết tật về loại nghề được dạy	156
Bảng 4. 5. Kênh thông tin đầu tiên mà người khuyết tật biết đến về trợ cấp xã hội	162
Bảng 4. 6. Địa điểm nhận trợ cấp của người khuyết tật	164
Bảng 4. 7. Tác động của khoản tiền trợ cấp hàng tháng tới đời sống người khuyết tật xã Vân Nam và Chiến Thắng, tỉnh Lạng Sơn	165

Bảng 5. 1. Tổng hợp lý do thúc đẩy tham gia hoạt động mai dâm.....	188
Bảng 5. 2. Đặc điểm nhân khẩu học – xã hội của người bán dâm	188
Bảng 5. 3. Lý do mong muốn từ bỏ hoạt động mai dâm.....	211

DANH MỤC BIỂU

Biểu 3. 1. Mức độ hiệu quả từ việc được hỗ trợ vay vốn để giảm nghèo cho hộ nghèo tại phường Bắc Sơn (Đơn vị: %)	105
--	-----

DANH MỤC HÌNH

Hình 2. 1 Sơ đồ quy trình đánh giá tác động xã hội trước khi ban hành chính sách.....	44
Hình 2. 2. Các chỉ số đánh giá tác động xã hội	51
Hình 2. 3. Đánh giá tác động	60
Hình 2. 4. Ma trận rủi ro	61
Hình 2. 5. Chiến lược quản lý rủi ro.....	61
Hình 2. 6. Quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách sau khi ban hành.....	68

Hình 3. 1, Sơ đồ Phương pháp Tiếp cận Sinh kế Bền vững (SLA).....	87
---	----

Hình 5. 1. Sơ đồ tham gia của các chủ thể xã hội vào hỗ trợ người bán dâm tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe	195
--	-----

MỤC LỤC

CHƯƠNG 1. LÝ LUẬN CHUNG VỀ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI	7
1.1. Khái quát chung về đánh giá	7
1.1.1. Các khái niệm về đánh giá	7
1.1.2. Mục đích của đánh giá trong xã hội	10
1.1.3. Các vấn đề cơ bản của đánh giá	11
1.2. Khái quát chung về đánh giá tác động xã hội.....	18
1.2.1. Khái niệm đánh giá tác động xã hội.....	18
1.2.2. Các loại đánh giá tác động trong đánh giá tác động xã hội.....	28
1.3. Lý thuyết thay đổi.....	31
1.3.1. Nội dung cơ bản của lý thuyết thay đổi.....	31
1.3.2. Ứng dụng lý thuyết thay đổi vào đánh giá tác động xã hội.....	34
Câu hỏi ôn tập chương 1.....	40
Tài liệu tham khảo chương 1	41
CHƯƠNG 2. QUY TRÌNH, THIẾT KẾ ĐÁNH GIÁ VÀ PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI.....	43
2.1. Quy trình đánh giá tác động xã hội	43
2.1.1. Trường hợp 1 - đánh giá tác động xã hội trước khi ban hành chính sách.....	43
2.1.2. Trường hợp 2 - Đánh giá tác động về xã hội của các chính sách đã/đang thực hiện	67
2.2. Thiết kế đánh giá tác động xã hội.....	72
2.2.1. Các kiểu thiết kế đánh giá thực nghiệm và phi thực nghiệm	72
2.2.2. Thiết kế đánh giá tác động trong bối cảnh xã hội cụ thể.....	73
2.2.3. Đánh giá cơ bản/ đánh giá trước can thiệp.....	74
2.2.4. Đánh giá tập hợp	75
2.3. Phương pháp đánh giá tác động xã hội.....	75
2.3.1. Phương pháp định lượng	75
2.3.2. Phương pháp định tính	76
2.3.3. Phương pháp hỗn hợp.....	78
Câu hỏi ôn tập chương 2.....	79
Tài liệu tham khảo chương 2	80
CHƯƠNG 3. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI CỦA CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ SINH KẾ CHO NGƯỜI NGHÈO	81
3.1. Nhận diện vấn đề đối nghèo	81

3.1.1. Nhận diện vấn đề chính sách.....	81
3.1.2. Nhận diện đối tượng tác động	82
3.1.3. Nhận diện chủ thể thực hiện hỗ trợ sinh kế tại Việt Nam	84
3.2. Chính sách hỗ trợ sinh kế tại Việt Nam	86
3.2.1. Khái quát về sinh kế	86
3.2.2. Nội dung chính sách hỗ trợ sinh kế	91
3.3. Tác động của chính sách hỗ trợ sinh kế	96
3.3.1. Xác định các lĩnh vực đánh giá tác động xã hội.....	96
3.3.2. Phương pháp thu thập thông tin và tiêu chí đánh giá tác động xã hội của hỗ trợ sinh kế cho người nghèo.....	96
3.3.3. Đánh giá tác động của chính sách	99
3.4. Nhận diện các yếu tố tạo sự thay đổi.....	114
3.4.1. Yếu tố thay đổi từ phía cơ chế, chính sách.....	114
3.4.2. Yếu tố thay đổi từ phía đội ngũ cán bộ tổ chức thực hiện chính sách	116
3.5. Lập kế hoạch can thiệp để đạt mục tiêu chính sách	119
3.5.1. Thay đổi từ cơ chế, chính sách.....	119
3.5.2. Kế hoạch can thiệp từ phía chủ thể quản lý, tổ chức thực hiện chính sách	121
3.5.3. Kế hoạch can thiệp từ phía đối tượng (người nghèo).....	124
Câu hỏi ôn tập chương 3:	125
Tài liệu tham khảo chương 3	126
CHƯƠNG 4. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI CỦA CHÍNH SÁCH.....	127
HỖ TRỢ HÒA NHẬP CHO NGƯỜI KHUYẾT TẬT	127
4.1. Nhận diện vấn đề.....	127
4.1.2. Nhận diện đối tượng tác động	128
4.1.3. Nhận diện chủ thể hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật ở Việt Nam.....	131
4.2. Nội dung chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật ở Việt Nam.....	133
4.2.1. Chính sách hỗ trợ về y tế.....	133
4.2.2. Chính sách bảo trợ xã hội.....	135
4.2.3. Chính sách hỗ trợ giáo dục.....	136
4.2.4. Chính sách hỗ trợ dạy nghề và tạo việc làm.....	137
4.2.5. Chính sách hỗ trợ về tiếp cận văn hóa, giao thông, công trình công cộng.....	138
4.3. Tác động của chính sách.....	139
4.3.1. Xác định các lĩnh vực đánh giá tác động xã hội.....	139

4.3.2. Phương pháp thu thập thông tin và tiêu chí đánh giá tác động xã hội của hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật	139
4.3.3. Thu thập, phân tích thông tin dữ liệu	142
4.3.4. Đánh giá tác động của chính sách	143
4.4. Nhận diện các yếu tố tạo sự thay đổi.....	166
4.4.1. Nhân tố thể chế.....	166
4.4.2. Nhân tố nguồn lực	168
4.4.3. Nhân tố cá nhân, gia đình và xã hội	169
4.5. Lập kế hoạch can thiệp để đạt mục tiêu chính sách	171
4.5.1. Kế hoạch cho chủ thể quản lý chính sách	171
4.5.2. Kế hoạch cho chủ thể thực hiện chính sách	173
4.5.3. Kế hoạch cho đối tượng thụ hưởng chính sách.....	175
Câu hỏi ôn tập Chương 4.....	175
Tài liệu tham khảo Chương 4	177
CHƯƠNG 5. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI CỦA CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ HÒA NHẬP CHO NGƯỜI BÁN DÂM.....	179
5.1. Nhận diện vấn đề mại dâm	179
5.1.1 Nhận thức xã hội về mại dâm.....	179
5.1.2. Thực trạng mại dâm ở Việt Nam.....	180
5.1.3. Đặc điểm nhân khẩu học – xã hội của người bán dâm.....	188
5.2. Nội dung chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm	189
5.2.1. Quan điểm, mục tiêu hỗ trợ hòa nhập	189
5.2.2. Những biện pháp hỗ trợ hòa nhập mang tính xã hội	191
5.2.3. Những biện pháp hỗ trợ hòa nhập mang tính cưỡng chế	193
5.2.4. Nhận diện đối tượng tác động	194
5.2.5. Nhận diện chủ thể xã hội tham gia hỗ trợ	195
5.3. Tác động của chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm	198
5.3.1. Phương pháp thu thập thông tin đánh giá tác động	198
5.3.2. Tiêu chí đánh giá tác động hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm	199
5.3.3. Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm về y tế- sức khỏe	200
5.3.4. Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm về giáo dục	203
5.3.5. Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm về việc làm.....	205

5.4. Nhận diện những nhân tố tạo ra sự thay đổi.....	209
5.4.1. Nhân tố thể chế.....	209
5.4.2. Nhân tố nguồn lực	209
5.4.3. Nhân tố cá nhân, gia đình và cộng đồng	210
5.5. Lập kế hoạch can thiệp	211
5.5.1. Khái quát thành công và rào cản của chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm.....	211
5.5.2. Lập kế hoạch can thiệp hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm.....	212
Câu hỏi ôn tập chương 5.....	216
Tài liệu tham khảo chương 5	217

CHƯƠNG 1. LÝ LUẬN CHUNG VỀ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI

(Người thực hiện: TS. Đào Xuân Hội)

Nội dung chương 1 giới thiệu những vấn đề chung về đánh giá tác động xã hội bao gồm: khái quát chung về đánh giá như khái niệm, mục đích và các vấn đề cơ bản của đánh giá; khái quát chung về đánh giá tác động xã hội như khái niệm, các loại đánh giá tác động xã hội, lý thuyết thay đổi là các nội dung quan trọng khi áp dụng trong đánh giá.

1.1. Khái quát chung về đánh giá

1.1.1. Các khái niệm về đánh giá

“Đánh giá” có nghĩa nhận định giá trị. Những từ có nghĩa gần với đánh giá là phê bình, nhận xét, nhận định, bình luận, xem xét¹. Đánh giá có thể một hoặc nhiều đối tượng nào đó, chẳng hạn một con người, một tác phẩm nghệ thuật, một sản phẩm hàng hoá hay dịch vụ, đội ngũ giáo viên hay đánh giá tác động môi trường, đánh giá tác động xã hội, đánh giá chính sách... và có ý nghĩa quan trọng trong nhiều lĩnh vực như chính trị, nghệ thuật, thương mại, giáo dục hay môi trường...

Thuật ngữ “đánh giá” mặc dù ngày càng trở nên phổ biến hơn, nhưng không phải lúc nào cũng hiểu theo một nghĩa thống nhất. Trong những trường hợp khác nhau nó có thể có những ý nghĩa khác nhau, nên như Carol Weiss đã chỉ ra rằng đánh giá là “một từ mơ hồ”. Đánh giá có thể là hành động, cũng có thể là quy trình cũng có thể kết quả tương ứng với về từ ngữ nó có thể là động từ, danh từ hoặc tính từ.

Theo nghĩa hiểu khá phổ thông thì “đánh giá” là phân tích hoặc suy xét về một tình huống hoặc một đối tượng trên cơ sở những thông tin hiện có². Điều này cho phép chúng ta tìm kiếm được một kết luận nào đó khi xem xét một cách có chủ đích một sự vật hiện tượng nào đó bằng những phương pháp nhất định và bởi những tiêu chuẩn nhất định. Bằng một cách nói khác là đánh giá phải được thực hiện bởi những yếu tố: (1) xem xét sự

¹Viện ngôn ngữ học (1994). *Từ điển tiếng Việt*. Hà Nội: Nhà xuất bản Khoa học Xã hội. ISBN 1-881608-05-0.

²ý nghĩa này tương ứng với nguồn gốc Latinh của thuật ngữ, nó được ghép lại với nhau từ từ “valor” (giá trị) và tiền tố “e”, hoặc “ex” (từ).

vật, hiện tượng bằng cách thu thập thông tin, (2) dựa trên các tiêu chí và phương pháp nhất định, và (3) rút ra kết luận một cách có chủ đích.

Khi nói đến “đánh giá” cần quan tâm đến những câu hỏi: Ai đánh giá, đánh giá cái gì, đánh giá như thế nào, tiêu chuẩn nào để đánh giá. Tương tự như thế chúng ta phải nghiên cứu các vấn đề: chủ thể đánh giá, đối tượng đánh giá, phương pháp đánh giá và tiêu chí đánh giá. Việc đánh giá có thể xuất hiện thường ngày của bất kỳ 1 chủ thể nào bởi chúng ta thường phải đánh giá mọi thứ trong cuộc sống này trước, ngay cả và sau khi ra quyết định nào đó. Ví dụ, đánh giá quả táo có ngon hay không trước khi mua hoặc việc đánh giá chiếc xe sau một thời sử dụng. Những đánh giá này không được thực hiện một cách bài bản chuyên nghiệp, theo tiêu chí khoa học và tuân thủ các tiêu chuẩn chuyên môn của những người có trình độ phù hợp thì thường gặp nhiều rủi ro: ví dụ, khi đánh giá quả táo trước khi mua, người ta thường dựa vào kinh nghiệm về màu sắc, hình dáng hoặc cầm nắm. Có thể trước khi mua thì cho rằng nó khá ngon, nhưng khi mua về thì lại thấy nó không ngon. Những đánh giá hàng ngày trong đời sống còn bị phụ thuộc vào tầm quan trọng của việc cần đánh giá lợi ích của một số đối tượng liên quan nào đó hoặc và các tiêu chí được sử dụng không có tính nhất quán. Ví dụ khi đánh giá quả táo thì người ta thường không coi trọng và sử dụng các tiêu chí khá là kém chắc chắn. Nhưng khi mua chiếc xe ô tô thì người ta lại sử dụng các tiêu chí khoa học hơn và chuyên nghiệp hơn, đôi khi còn phải mời cả những người thợ hoặc chuyên gia về xe đi cùng để đánh giá. Mặt khác, “đánh giá thường ngày” dễ bị rơi vào chủ quan vì thiếu các tiêu chí và các phương pháp được cho là khoa học.

Khác với các “đánh giá thường ngày”, “đánh giá chuyên nghiệp” là loại đánh giá khác thường được thực hiện bởi các chủ thể đặc biệt, trong các lĩnh vực đặc biệt với các phương pháp chuyên nghiệp và dựa trên các tiêu chí đã được lựa chọn cẩn thận và nghiêm ngặt. Ví dụ: đánh giá chính sách, đánh giá tác động xã hội, đánh giá tác động môi trường, đánh giá nghèo đói.

“Đánh giá chuyên nghiệp” được nghiên cứu trong tài liệu này. Các hoạt động “đánh giá thường ngày” không phải đối tượng nghiên cứu trong tài liệu này. Đánh giá chuyên nghiệp (trong cuốn sách này gọi là “đánh giá”) phải đảm bảo các tiêu chí:

- ❖ Đối tượng được xác định một cách rõ ràng (chương trình kế hoạch, dự án hợp tác, tổ chức, con người, quy trình sản xuất, sản phẩm...)
- ❖ Được thực hiện bởi những người có năng lực chuyên môn (những chuyên gia đánh giá)
- ❖ Các tiêu chí cụ thể đến đối tượng đánh giá, các tiêu chí đánh giá được xác định và công bố một cách chính xác bởi những cơ quan có uy tín.
- ❖ Các phương pháp thu thập dữ liệu, khảo sát, phỏng vấn sát với thực tiễn một cách khách quan để tạo ra thông tin khách quan nhất.
- ❖ Các quy trình và các so sánh một cách hệ thống được áp dụng vào việc đánh giá các thông tin đó.

“Đánh giá” còn có thể được hiểu là “nghiên cứu đánh giá”. Nghiên cứu là một phần của nghiên cứu xã hội ứng dụng, nhằm góp phần giải quyết các vấn đề chính trị - xã hội thực tiễn thông qua nỗ lực có chủ đích và có hệ thống để cung cấp cơ sở cho quá trình ra quyết định. Nghiên cứu đánh giá vì thế sử dụng toàn bộ các lý thuyết, khái niệm và phương pháp nghiên cứu khoa học xã hội, và các quy tắc tương tự chi phối việc thu thập dữ liệu hợp lệ và đáng tin cậy là nền tảng cho khoa học (ví dụ phương pháp phỏng vấn sâu, phương pháp thu thập số liệu bằng bảng hỏi,...). Nghiên cứu đánh giá khác với nghiên cứu cơ bản chủ yếu ở chỗ nghiên cứu đánh giá là nhằm một mục đích thực dụng của chủ thể đánh giá (ví dụ để đưa ra quyết định, đưa ra can thiệp). Một sự khác biệt quan trọng khác nữa giữa nghiên cứu đánh giá và nghiên cứu cơ bản nằm ở chỗ các đánh giá luôn có các tiêu chí đánh giá. Nếu như ở các nghiên cứu cơ bản để đưa ra nhận thức mới thì ở các nghiên cứu đánh giá đưa ra các thông tin với mục đích can thiệp. Các thông tin này thường được đối chiếu, so sánh với các tiêu chí nhất định từ đó mà ra các quyết định về đối tượng được đánh giá. Các đánh giá và cả các tiêu chí đánh giá không phải là những đánh giá chủ quan về phía người nghiên cứu đánh giá, mà là “đánh giá phân tích”, nó phải được kiểm chứng giữa hai bên. Nghiên cứu đánh giá thông thường sẽ bắt đầu từ các chủ thể đánh giá, các mục tiêu đánh giá, xác định các tiêu chí như là các tiêu chuẩn hoặc các mục tiêu cần đạt được được sử dụng như vật so sánh với những thông tin mà họ sẽ đi tìm trong quá trình đánh giá về đối tượng đánh giá. Việc so sánh, đối chiếu giữa cái

đang có và cái mong muốn sẽ đưa ra kết luận về việc phù hợp hoặc không phù hợp. Bên cạnh đó, các tác động ngoài dự kiến cũng cần được cân nhắc để đi đến đánh giá cuối cùng. Bên cạnh đó, các tiêu chí đánh giá khác hoặc cao hơn, được xây dựng bởi khách hàng hoặc bởi các nhóm đối tượng đích liên quan (ví dụ: mức độ phù hợp với pháp luật, lợi ích cho môi trường), cũng có thể được áp dụng.

Như vậy, từ những phân tích trên, trong tài liệu này, có thể hiểu: *Đánh giá là hoạt động chuyên nghiệp của các chủ thể nghiên cứu (những chuyên gia đánh giá), dựa trên các tiêu chí, phương pháp, các quy trình đánh giá để thu thập dữ liệu, xem xét, phân tích, từ đó đưa ra các kết luận, khuyến nghị đối với chương trình kế hoạch, dự án hợp tác, tổ chức, con người, quy trình sản xuất, sản phẩm...*

1.1.2. Mục đích của đánh giá trong xã hội

Đánh giá có thể được thực hiện nhằm các mục đích sau:

(1) Để phục vụ cho sự nhận thức mới của xã hội.

Đánh giá tạo ra các thông tin, tri thức mới cho xã hội về các chương trình, dự án, chiến lược, chính sách của xã hội đóng góp để giải quyết các vấn đề xã hội. Đánh giá tạo sự minh bạch liên quan đến các mục tiêu và tác động của các chiến lược và biện pháp đó cho phép các đánh giá được thực hiện trên cơ sở hợp lý. Ví dụ, bằng một công bố về một gói hỗ trợ Covid-19, đánh giá giúp xã hội biết được nó đã được triển khai thế nào, những đối tượng hưởng có thực sự được hưởng, có những khó khăn gì trong quá trình triển khai hay có thể làm gì để việc hỗ trợ được tốt hơn hoặc có thể có những hỗ trợ nào tốt hơn.

(2) Đánh giá là một yếu tố đảm bảo sự dân chủ.

Đánh giá khi được sử dụng bởi các cơ quan nhà nước hay cụ thể là cơ quan lập pháp, được quy định bắt buộc trong luật pháp và phải được thực hiện bởi các cơ quan hành pháp thì những chính sách công, những dự án luật, nghị định hoặc thậm chí ngay cả các dự án trước, trong và sau khi triển khai cũng đều được đánh giá một cách khách quan và có nhiều tác dụng trong quản lý công hiện đại. Ví dụ, một chính sách lớn như tăng tuổi nghỉ hưu của nữ lên 60 và nam lên 62 sẽ được thực hiện thế nào và tác động thế nào với các đối tượng tác động của chính sách đó và ngay cả những chủ thể liên quan như vấn đề việc làm của người lao động trẻ.

(3) Đánh giá để cải thiện khả năng quản lý của các biện pháp, chương trình, tổ chức hoặc thậm chí toàn bộ mạng lưới chính sách.

Không chỉ ở cấp vĩ mô, ngay cả ở các chương trình, các tổ chức hay toàn bộ mạng lưới chính sách khi quản lý được hỗ trợ bằng thông tin từ những nghiên cứu đánh giá bằng những phương pháp khoa học, thông tin khách quan, mô hình logic hay những tiêu chí được xác định cụ thể thì sẽ tăng cường năng lực quản lý của các chủ thể quản lý. Việc đánh giá không chỉ ở trước mà có thể ở trong và sau mỗi chương trình, dự án hoặc trong toàn bộ hoạt động của tổ chức nên nó tạo ra các vòng phản hồi giúp quản lý tốt hơn. Ví dụ một dự án đầu tư đường sắt trên cao chạy xuyên qua thành phố lớn có thể cần có những đánh giá tác động đến kinh tế, môi trường, giao thông, sinh kế và nhiều vấn đề khác.

Theo World Bank³, đánh giá là đánh giá định kỳ, khách quan về một kế hoạch, liên tục, hoặc dự án, chương trình hoặc chính sách đã hoàn thành. Đánh giá được sử dụng có chọn lọc để trả lời các câu hỏi cụ thể liên quan đến thiết kế, triển khai và kết quả. Trong trái ngược với giám sát liên tục, chúng được thực hiện tại các điểm rời rạc trong thời gian và thường tìm kiếm một góc nhìn bên ngoài từ các chuyên gia kỹ thuật. Của chúng thiết kế, phương pháp và chi phí khác nhau đáng kể tùy thuộc vào loại câu hỏi mà đánh giá đang cố gắng trả lời. Nói rộng ra, đánh giá có thể giải quyết ba loại câu hỏi⁴

- Các câu hỏi mô tả hỏi về những gì đang diễn ra. Họ quan tâm đến các quy trình, điều kiện, mối quan hệ tổ chức và quan điểm của các bên liên quan.

- Các câu hỏi thông thường so sánh những gì đang diễn ra với những gì nên đang diễn ra. Họ đánh giá các hoạt động và có hay không các mục tiêu được hoàn thành. Các câu hỏi quy chuẩn có thể áp dụng cho các đầu vào, hoạt động, và kết quả đầu ra.

- Các câu hỏi nguyên nhân và hiệu quả tập trung vào phân bổ. Họ hỏi về sự khác biệt của can thiệp đối với kết quả.

1.1.3. Các vấn đề cơ bản của đánh giá

³There many typologies for evaluations and evaluation questions. See Berk and Rossi (1998) and Rossi, Lipsey, and Freeman (2003)

⁴There many typologies for evaluations and evaluation questions. See Berk and Rossi (1998) and Rossi, Lipsey, and Freeman (2003)

1.1.3.1. Đối tượng của đánh giá

“Đối tượng đánh giá” là cái mà người ta sẽ mang ra để đánh giá. Đối tượng đánh giá có thể là bất kỳ thứ gì các văn bản luật, tổ chức, con người, quy trình, dự án, chương trình, tình trạng xã hội của bất kỳ vấn đề nào, hoặc thậm chí các đánh giá khác. Tuy nhiên, thông thường, trong lĩnh vực công, các đối tượng được điều tra và đánh giá trong các đánh giá là các biện pháp cải cách, dự án, chương trình hoặc chính sách.

1.1.3.2. Chức năng của đánh giá

Đánh giá thực hiện bốn chức năng. Bốn chức năng được đề cập ở đây gồm: Đạt được hiểu biết; Thực hiện kiểm soát; Khởi tạo quá trình học tập và phát triển; Hợp pháp hóa các biện pháp, chương trình, dự án đã được thực hiện.

- Đánh giá nhằm đưa ra những *hiểu biết*. Những hành động có thể ảnh hưởng đến các chủ thể nhất định hoặc ảnh hưởng đến lĩnh vực nhất định. Đánh giá giúp cho những người quan tâm biết được việc thực hiện các biện pháp khẩn cấp tạm thời ngay như thế sẽ lập tức ảnh hưởng đến ai, những ai sẽ chịu sự tác động, những ai chịu thiệt hại và ai hưởng lợi. Ví dụ trong trường hợp ở Anh xuất hiện một ca nhiễm bệnh Covid-19 biến thể trong cộng đồng(xảy ra chỉ cách giáng sinh 3 ngày), cơ quan nhà nước lập tức thực hiện các biện pháp phong tỏa, bế quan tỏa cảng, đóng cửa mọi sân bay, nhà ga, bến cảng. Sau khi thực hiện các biện pháp trên, việc đánh giá xem biện pháp đó ảnh hưởng thế nào sẽ giúp cho nhà nước và người dân có thêm hiểu biết về các hành động tương tự như vậy.

- Tiếp đó là sự *kiểm soát*. Đánh giá không chỉ cung cấp thông tin. Đánh giá xác định liệu các mục tiêu được quy định trong giai đoạn lập kế hoạch có đạt được hay không. Các tiêu chí được cho là “thành công” như hiệu quả, hiệu suất, tính tương thích, sự chấp nhận hoặc tính bền vững có thể được sử dụng cho việc này. Có nhiều sự kiểm soát như kiểm soát lập pháp (báo cáo tại Quốc Hội), kiểm soát hành pháp (kiểm tra giám sát của cơ quan chính phủ) hay kiểm soát tư pháp (viện kiểm sát hay tòa án). Trong cả trường hợp các đánh giá không chủ yếu nhằm tới mục đích kiểm soát, chúng vẫn tiết lộ liệu tất cả những người tham gia chương trình có hoàn thành nhiệm vụ của mình hay không, đáp ứng các nghĩa vụ mà họ đã cam kết và liệu trình độ và năng lực của họ đã đủ chưa... Kiểm soát có thể bằng hình thức trực tiếp hoặc gián tiếp.

- Những phát hiện từ đánh giá có thể được sử dụng để *phát triển* một chương trình. Khi thông tin (kết quả) đánh giá được công bố, thường các bên liên quan (nhà tài trợ, nhà nước, cơ quan thực hiện, nhóm đối tượng đích, các bên liên quan khác) trở nên khả thi thì từ đó có thể phát triển một chương trình can thiệp. Ví dụ những đánh giá về tác động của Covid-19 đến các đối tượng yếu thế trong xã hội như người lao động mất việc làm, những lao động tự do không có bảo hiểm, trợ cấp... sẽ bị ảnh hưởng đến thu nhập thế nào thì có thể các bên liên quan sẽ đưa ra các gói cứu trợ phù hợp như gói 62.000 tỉ của Chính phủ Việt Nam trong đợt Covid-19 lần 1.

- Đánh giá *giúp hợp pháp hóa* các chương trình hoặc biện pháp đã được thực hiện. Những đánh giá theo trình tự pháp luật được quy định bởi các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý sẽ giúp cho các chương trình, biện pháp hoặc ngay cả các dự án lập pháp được trở thành hợp pháp. Ví dụ việc đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư là việc bắt buộc phải thực hiện của các dự án đầu tư. Tuy nhiên, cũng phải ngăn chặn các đánh giá mang tính hợp pháp hóa mà không xuất phát từ tính cần thiết cũng như tính khách quan của đánh giá. Những đánh giá mang “*chức năng chiến thuật*” là những đánh giá không được khuyến khích bởi chúng gây hại cho xã hội. Ví dụ những đánh giá tác động môi trường của dự án không được thực hiện một cách nghiêm túc mà chỉ là thủ tục để cấp phép dự án thì đây chính là thảm họa.

1.1.3.3. Tiêu chí đánh giá

Tiêu chí đánh giá có thể hiểu là những phương tiện sàng lọc hoặc những tiêu chuẩn mà người ta hướng tới khi đánh giá. Để đánh giá cần phải có tiêu chí đánh giá. Trong thực tế, các tiêu chí đánh giá được lựa chọn có thể rất khác nhau, do vậy có thể dẫn đến nhiều kết quả đánh giá. Trong “đánh giá thường ngày” các tiêu chí thường rất phong phú và thường mang tính chủ quan. Do vậy việc đánh giá bởi những người (chủ thể) khác nhau có thể ra những kết quả khác nhau. Ví dụ: Trước khi chúng ta định đi xem bộ phim “Iron man” mà lại có bạn của mình đã đi xem rồi, chúng ta có thể hỏi bạn đánh giá sơ qua về bộ phim đó có hay không, có đáng xem không, ...

Các tiêu chí đánh giá thường được định hướng theo lợi ích của một đối tượng, hoàn cảnh hoặc quá trình phát triển cho một số người hoặc nhóm nhất định. Ví dụ, tiêu

chuẩn của Châu Âu thì cũng nhằm để bảo vệ người tiêu dùng, nhà sản xuất của Châu Âu và thậm chí nhằm tạo ra các hàng rào phi thuế quan nhằm hạn chế hoặc để áp thuế hoặc các biện pháp trừng phạt lên các nước có ý đồ xuất hàng vào Châu Âu như trường hợp nghề cá ở Việt Nam bị Châu Âu gắn thẻ xanh.

Tuy vậy các tiêu chí đánh giá cũng phải đảm bảo các yếu tố: **Sự phù hợp** (Mức độ mà các mục tiêu can thiệp và thiết kế đáp ứng nhu cầu của người thụ hưởng, toàn cầu, quốc gia, đối tác/ tổ chức, các chính sách, ưu tiên, và tiếp tục duy trì như vậy nếu hoàn cảnh thay đổi); **Sự gắn kết** (Sự tương thích của một can thiệp với các can thiệp khác trong một quốc gia, ngành hoặc thể chế. Mức độ mà các can thiệp khác (đặc biệt là chính sách) hỗ trợ hoặc làm giảm sự can thiệp, và ngược lại); **Hiệu quả** (Mức độ mà tại đó can thiệp đạt được, hoặc dự kiến sẽ đạt được, mục tiêu và kết quả của nó, bao gồm bất cứ kết quả khác biệt nào giữa các nhóm); **Hiệu suất** (Mức độ mà tại đó can thiệp cung cấp, hoặc có khả năng cung cấp kết quả một cách kinh tế và kịp thời); **Tác động** (Mức độ mà tại đó can thiệp đã tạo ra hoặc dự kiến sẽ tạo ra các hiệu ứng tích cực hoặc tiêu cực đáng kể, dự kiến hoặc ngoài dự kiến, mức độ cao hơn); **Tính bền vững** (Mức độ mà tại đó lợi ích ròng của can thiệp được duy trì, hoặc có khả năng tiếp tục được duy trì).

Các tiêu chí đánh giá có thể do nhiều chủ thể khác nhau đưa ra. Đó có thể do chính chủ thể đánh giá đưa ra, cũng có thể do đối tượng đánh giá đưa ra, cũng có thể do các bên thứ ba hoặc do Chính phủ các nước đưa ra.

Không có đánh giá nào mà không có tiêu chí. Các tiêu chí đánh giá thông thường khác với các tiêu chí đánh giá chuyên nghiệp. Các tiêu chí đánh giá thông thường thiếu sự thống nhất và phụ thuộc nhiều vào đạo đức, tập quán...hoặc ngay cả sự chủ quan của người đánh giá cũng như những người đưa ra tiêu chí. Khác với các tiêu chí đánh giá thông thường, các tiêu chí đánh giá chuyên nghiệp (nghiên cứu đánh giá) có chất lượng cao hơn. Chúng có sự thiếu nhất quán ít hơn so với tiêu chí đánh giá thông thường. Những tiêu chí đánh giá chuyên nghiệp thường xuất hiện trong các lĩnh vực chuyên môn, các tiêu chí nghề nghiệp, các tiêu chuẩn chất lượng sản phẩm, quy trình, hay các tiêu chuẩn tổ chức, quản lý, quản trị công. Do đó chúng phản ánh chất lượng đến mức “chuyên gia” và không phải dễ dàng được xây dựng và thừa nhận. Những tiêu chuẩn này

giúp công khai chất lượng đối tượng được đánh giá, bảo vệ khách hàng, bảo vệ xã hội và chống lại các hành động hoặc các ý đồ trốn tránh hoặc thiếu đạo đức.

Các tiêu chí đánh giá còn giúp tạo ra các cơ sở kiểm soát và đánh giá cho các nhà cung cấp và ngay cả đầu ra của quy trình, chúng có thể trở thành cơ sở cho việc ra các quyết định trong các tranh chấp tiềm ẩn giữa người cung cấp và khách hàng của họ. Ví dụ về đánh giá tiêu chuẩn trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp (CSR), những tiêu chí về CSR có thể giúp cho khách hàng của doanh nghiệp kiểm soát được doanh nghiệp trong chuỗi cung ứng của mình có đảm bảo các trách nhiệm xã hội hay không từ đó là cơ sở để giải quyết các tranh chấp nếu có về sau này.

Điều quan trọng là các định nghĩa của tiêu chí phải được hiểu trong bối cảnh rộng hơn và được kết hợp với các nguyên tắc và hướng dẫn khác về cách thực hiện đánh giá theo những cách hữu ích và có chất lượng cao. **Nguyên tắc một:** Giải thích rõ ràng các tiêu chí và áp dụng các tiêu chí phù hợp. Các tiêu chí cần đặt trong bối cảnh đánh giá của từng cá nhân, can thiệp được đánh giá và các bên liên quan có liên quan. Các câu hỏi đánh giá (những gì bạn đang cố gắng tìm hiểu) và những gì bạn dự định làm với các câu trả lời, phải đảm bảo giải thích được và phân tích được các tiêu chí được áp dụng cụ thể như thế nào. **Nguyên tắc thứ hai:** Việc sử dụng các tiêu chí phụ thuộc vào mục đích của việc đánh giá. Các tiêu chí không nên được áp dụng một cách máy móc. Thay vào đó, chúng nên được đề cập theo nhu cầu của các bên liên quan phù hợp và bối cảnh đánh giá. Có thể dành nhiều hoặc ít thời gian và nguồn lực cho phân tích đánh giá cho từng tiêu chí tùy thuộc vào mục đích đánh giá. Tính sẵn có của dữ liệu, các hạn chế về nguồn lực, thời gian và các cân nhắc về phương pháp luận cũng có thể ảnh hưởng đến cách (và liệu) một tiêu chí cụ thể có được đề cập hay không”⁵.

1.1.3.4. Chủ thể đánh giá

Dựa vào chủ thể đánh giá người ta có đánh giá nội bộ (đánh giá trong, tự đánh giá) và đánh giá ngoài. Đánh giá nội bộ được hiểu là tổ chức tự đánh giá quy trình, dự án của mình, đánh giá ngoài là việc đánh giá được thực hiện bởi các chuyên gia bên ngoài đánh giá quy trình, dự án của tổ chức.

⁵<https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

“Đánh giá nội bộ” có những ưu điểm là nó có thể được thực hiện nhanh chóng với chi phí thấp, có thể đánh giá theo thông lệ, kinh nghiệm, hiểu biết của tổ chức, người đánh giá có nhiều thông tin phù hợp và các phát hiện có thể được thực hiện ngay lập tức. Nhược điểm của đánh giá nội bộ là ở khía cạnh người đánh giá, họ hầu như không đủ năng lực về phương pháp, tính độc lập và sự khách quan và họ có thể bị cuốn vào chương trình của họ đến nỗi họ không nhận ra các lựa chọn thay thế hứa hẹn hơn. Đánh giá nội bộ có thể bị ảnh hưởng bởi chủ quan, bởi quan điểm, bởi kinh nghiệm mà sẽ bỏ qua mất những cái mới, những phát hiện bởi người bên ngoài. Cổ nhân có câu “trong chần mới biết chần có rận”, nhưng cũng có câu “mẹ hát con khen hay”, hay câu “ếch ngồi đáy giếng”. Ví dụ về trường hợp tự đánh giá trường Đại học là một trong các bước kiểm định trường đại học. Trước khi có đoàn đánh giá ngoài, thì các trường đại học phải thực hiện việc tự đánh giá bằng cách căn cứ vào các tiêu chuẩn, tiêu chí mà pháp luật quy định về trường đại học, đánh giá tình hình thực tiễn để biết được họ đã làm được gì, còn gì chưa làm được, có những nguyên nhân và cách khắc phục như thế nào.

“Đánh giá ngoài” được thực hiện bởi những người không thuộc về tổ chức được thực hiện đánh giá. Đánh giá ngoài được thực hiện bởi các cơ quan độc lập. Do đó đánh giá bên ngoài có mức độ độc lập cao hơn, năng lực chuyên môn phương pháp sâu sắc và kiến thức đánh giá chuyên nghiệp và quen thuộc với lĩnh vực của chương trình hoặc dự án. Đánh giá ngoài được thực hiện bởi các chuyên gia nên các phương pháp cũng như tính chuyên nghiệp của họ luôn được đảm bảo. Những chuyên gia đánh giá ngoài là những người có chuyên môn trong lĩnh vực đó nhưng không phải là người của tổ chức nên họ có cái nhìn khách quan và không chịu sự phụ thuộc vào những hiểu biết hay kinh nghiệm của tổ chức hoặc người trong tổ chức được đánh giá. Ví dụ về việc kiểm định trường đại học. Việc đánh giá ngoài do một hội đồng đánh giá gồm các chuyên gia trong lĩnh vực giáo dục, những người cùng làm giáo dục nhưng không có liên quan đến Trường đại học được đánh giá. Họ dễ có cái nhìn so sánh giữa các cơ sở đào tạo với nhau, so sánh giữa cơ sở đào tạo với các tiêu chuẩn theo quy định của nhà nước mà đưa ra những đánh giá khách quan.

Tuy nhiên, đánh giá ngoài có nhược điểm là gây ra sự lo lắng, đôi khi là sợ hãi của

chủ thể bị đánh giá. Tâm lý chung là không muốn người khác nhìn ra điểm yếu của mình. Cổ nhân cũng có câu “vạch áo cho người xem lưng” hay “trong nhà chưa tỏ, ngoài ngõ đã thông” nhằm ám chỉ tâm lý muốn che giấu những nhược điểm, những điều không tốt của mình với người khác. Từ tâm lý đó dẫn đến các hành vi có thể có là việc che giấu, phòng thủ từ các chủ thể được đánh giá. Đặc biệt trong trường hợp mà những phát hiện trong đánh giá ngoài là những yếu điểm không thể chấp nhận được hoặc nằm dưới ngưỡng tiêu chuẩn dẫn đến quyền lợi của chủ thể bị đánh giá bị ảnh hưởng thì những tâm lý hoặc các phản ứng hoặc hành vi có thể tiêu cực trong đánh giá ngoài sẽ có thể xảy ra ở mức độ nghiêm trọng hơn. Ví dụ đánh giá ngoài trong kiểm định đại học có thể sẽ ảnh hưởng đến việc một trường đại học có được kiểm định chất lượng hay không. Việc một trường không được kiểm định hoặc được kiểm định sẽ ảnh hưởng rất lớn đến uy tín cũng như việc tuyển sinh của trường đại học đó. Việc đó khiến các trường có tâm lý khá lo lắng và chuẩn bị kỹ lưỡng cho việc đánh giá. Những thông tin phát hiện ra trong quá trình đánh giá trong trường hợp làm mất đi các tiêu chí của trường đại học khiến họ không đủ điều kiện để được kiểm định có thể sẽ làm ảnh hưởng rất lớn đến các quyết định của các nhà trường ngay trong quá trình đánh giá.

Đánh giá trong hay đánh giá ngoài đều có những ưu điểm và nhược điểm, việc lựa chọn đánh giá trong hay đánh giá ngoài không phải vì ưu và nhược điểm của nó mà bởi mỗi loại đánh giá đều có những hoàn cảnh sử dụng của nó. Khi chủ thể đánh giá nhận thấy việc tự đánh giá quy trình hay dự án của mình là một phần trong việc tự hoàn thiện tổ chức thì họ sẽ thường xuyên đánh giá trong. Các tổ chức tài trợ hoặc các đối tác hoặc các tổ chức kiểm định sẽ chọn đánh giá ngoài để đảm bảo tính khách quan.

Về chi phí đánh giá trong hay đánh giá ngoài đắt đỏ hơn thì không có cơ sở nào để khẳng định bởi tùy từng điều kiện hoàn cảnh và mục đích đánh giá, có thể dẫn đến những kết cục về chi phí là khác nhau. Việc đánh giá trong là thường xuyên nên có thể đó là chi phí thường xuyên. Còn đánh giá ngoài thường không làm thường xuyên mà chỉ làm từng lần tùy thuộc mục đích đánh giá nên chi phí có thể sẽ đắt đỏ hơn. Thực tiễn như đã nói từ trên, các chủ thể thường lựa chọn kết hợp cả đánh giá trong và đánh giá ngoài bởi khi kết hợp cả hai loại hình đánh giá trên thì sẽ khắc phục được cả hai nhược điểm của cả hai loại

hình đánh giá. Cũng ví dụ về đánh giá kiểm định chất lượng trường đại học, đánh giá ngoài sẽ được thực hiện sau khi các trường thực hiện việc đánh giá trong.

1.2. Khái quát chung về đánh giá tác động xã hội

1.2.1. Khái niệm đánh giá tác động xã hội

1.2.1.1. Khái niệm đánh giá tác động

Đánh giá tác động (impact assessment) có rất nhiều định nghĩa.

Tác động là một trong sáu tiêu chí đánh giá cốt lõi để đánh giá kết quả phát triển, cùng với tính phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và tính bền vững. Trong bản cập nhật mới cho các tiêu chí đánh giá vào tháng 12 năm 2019, tác động được OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) xác định là:

Mức độ mà sự can thiệp đã tạo ra hoặc dự kiến sẽ tạo ra những tác động tích cực hoặc tiêu cực đáng kể, dự kiến hoặc ngoài ý muốn, ở cấp độ cao hơn.

Lưu ý: Tác động đề cập đến tầm quan trọng cuối cùng và các tác động có thể biến đổi của can thiệp. Nó tìm cách xác định các tác động xã hội, môi trường và kinh tế của sự can thiệp dài hạn hơn hoặc ở phạm vi rộng hơn những ảnh hưởng đã được ghi nhận trong tiêu chí hiệu quả. Ngoài các kết quả tức thời, tiêu chí này tìm cách nắm bắt các hậu quả gián tiếp, thứ cấp và tiềm năng của can thiệp. Nó làm được như vậy bằng cách xem xét những thay đổi toàn diện và lâu dài trong các hệ thống hoặc chuẩn mực, cũng như những tác động tiềm ẩn đối với hạnh phúc của con người, quyền con người, bình đẳng giới và môi trường⁶.

Cũng theo OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), thuật ngữ “**đánh giá tác động**” (impact evaluation) được sử dụng để chỉ các loại đánh giá cụ thể chủ yếu quan tâm đến kết quả cuối cùng của các can thiệp (chương trình, dự án, biện pháp chính sách, cải cách) về phúc lợi của cộng đồng, hộ gia đình và cá nhân. Đánh giá tác động là một trong những công cụ trong bộ công cụ lớn giám sát và đánh giá, bao gồm đánh giá rộng chương trình, đánh giá quá trình⁷. Đánh giá tác động quan tâm đến các tác động do can thiệp/chương trình phát triển tạo ra/gây

⁶<https://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluating-development-impacts.htm>

⁷<https://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluating-development-impacts.htm>

ra. Do đó, việc đánh giá tác động sẽ đòi hỏi phải có giả định hoặc đánh giá những tác động mà can thiệp phát triển đã có, so với những gì sẽ xảy ra nếu không thực hiện can thiệp⁸.

Chúng ta cũng nhận thấy, hướng dẫn NONIE (The Network of Networks on Impact Evaluation) về Đánh giá Tác động được quốc tế đồng ý nhấn mạnh rằng không có phương pháp duy nhất nào là tốt nhất để giải quyết nhiều loại câu hỏi đánh giá và các khía cạnh có thể là một phần của đánh giá tác động. Các phương pháp hoặc quan điểm cụ thể bổ sung cho nhau trong việc cung cấp một “bức tranh” tác động đầy đủ hơn⁹

Theo định nghĩa của World Bank thì: “Đánh giá tác động là một loại đánh giá cụ thể nhằm tìm kiếm câu trả lời một câu hỏi cụ thể về nguyên nhân và hiệu quả: Tác động (hoặc hiệu quả nhân quả) của một chương trình về một kết quả quan tâm? Câu hỏi cơ bản này bao gồm một chiều liên quan đến quan hệ nhân quả. Trọng tâm chỉ là tác động: nghĩa là các thay đổi liên quan trực tiếp đến chương trình, phương thức chương trình hoặc thiết kế sự đổi mới”¹⁰.

Như vậy, mặc dù đều là “đánh giá tác động” nhưng có nhiều khái niệm và những khái niệm này có sự khác nhau nhất định. Rõ ràng, trên đây, chúng ta thấy, có 2 loại đánh giá tác động đó là “đánh giá tác động” (impact evaluation) và “đánh giá tác động thực hành” (impact assessment). Trong khi “đánh giá tác động thực hành”(impact assessment) có nghĩa là phân tích tiềm năng về các tác động có khả năng xảy ra của một can thiệp trong tương lai; thì đánh giá tác động (impact evaluation) đánh giá những kết quả đã diễn ra trước đó của quy trình, dự án (đánh giá kết quả), cũng như phân tích và đánh giá tác động đang diễn ra hoặc sau tác động.

Với ý nghĩa là đánh giá tác động thực hành (impact assesment), Ủy ban Châu Âu cho rằng: “Đánh giá tác động thúc đẩy việc ra quyết định sáng suốt hơn và góp phần vào quy định tốt hơn mang lại đầy đủ lợi ích của các chính sách với chi phí tối thiểu trong khi tôn trọng các nguyên tắc bao cấp và tương xứng. Tuy nhiên, tác động đánh giá chỉ là

⁸<https://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluating-development-impacts.htm>

⁹<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/40104352.pdf>

¹⁰<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464807794.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

một trợ giúp cho việc hoạch định chính sách/ra quyết định và không thay thế cho nó”¹¹.

Trong tài liệu này, đánh giá tác động được hiểu theo nghĩa bao gồm cả “đánh giá tác động thực hành” và đánh giá kết quả, hiệu quả về chương trình/chính sách và đánh giá cả những quá trình chương trình/chính sách đang diễn ra. Tuy nhiên, nếu chỉ hiểu theo nghĩa hẹp thì “đánh giá tác động ” có thể hiểu là “đánh giá tác động thực hành”.

Ở Việt Nam, đánh giá tác động chính sách được định nghĩa là việc phân tích và dự báo các tác động của một chính sách hiện đang được xây dựng nhằm lựa chọn các biện pháp chính sách hợp lý, khả thi và hiệu quả¹². Để xây dựng được một chính sách tốt, có hiệu quả thì việc đánh giá tác động chính sách trước khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm thể chế hóa chính sách là một việc rất cần thiết trong quy trình xây dựng chính sách nói chung và xây dựng văn bản quy phạm pháp luật nói riêng¹³.

Tại Việt Nam, đánh giá tác động của quy phạm pháp luật đã được áp dụng từ năm 2015, yêu cầu đánh giá tác động tương lai của các chính sách mới. Theo Điều 35 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 sửa đổi bổ sung năm 2020:

- ❖ Cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tiến hành đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Đại biểu Quốc hội tự mình hoặc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tiến hành đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.
- ❖ Trong quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, cho ý kiến về dự án luật, pháp lệnh, nếu có chính sách mới được đề xuất thì cơ quan đề xuất chính sách đó có trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách.
- ❖ 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

¹¹<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf>

¹²Bộ Tư Pháp Việt Nam, 2016. Hướng dẫn Đánh giá Tác động Chính sách, Hà Nội

¹³<https://vuphapche.moh.gov.vn/pages/news/16417/Cac-buoc-danh-gia-tac-dong-chinh-sach.html>

động về giới (nếu có).

- ❖ Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội khi đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh có trách nhiệm nghiên cứu, soạn thảo dự thảo báo cáo đánh giá tác động; lấy ý kiến góp ý, phản biện dự thảo báo cáo; tiếp thu, chỉnh lý dự thảo báo cáo.
- ❖ Chính phủ quy định chi tiết Điều này”.

Điều 6 của Nghị định Số: 34/2016/NĐ-CP quy định Tác động của chính sách được đánh giá gồm:

- ❖ Tác động về kinh tế được đánh giá trên cơ sở phân tích chi phí và lợi ích đối với một hoặc một số nội dung về sản xuất, kinh doanh, tiêu dùng, môi trường đầu tư và kinh doanh, khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân, cơ cấu phát triển kinh tế của quốc gia hoặc địa phương, chi tiêu công, đầu tư công và các vấn đề khác có liên quan đến kinh tế;
- ❖ Tác động về xã hội của chính sách được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo tác động đối với một hoặc một số nội dung về dân số, việc làm, tài sản, sức khỏe, môi trường, y tế, giáo dục, di lại, giảm nghèo, giá trị văn hóa truyền thống, gắn kết cộng đồng, xã hội và các vấn đề khác có liên quan đến xã hội;
- ❖ Tác động về giới của chính sách (nếu có) được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo các tác động kinh tế, xã hội liên quan đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới;
- ❖ Tác động của thủ tục hành chính (nếu có) được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo về sự cần thiết, tính hợp pháp, tính hợp lý và chi phí tuân thủ của thủ tục hành chính để thực hiện chính sách;
- ❖ Tác động đối với hệ thống pháp luật được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo khả năng về thi hành và tuân thủ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, tác động đối với tổ chức bộ máy nhà nước, khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế.”

Nghị định 154/2020/NĐ-CP đã sửa đổi, bổ sung khoản 2 và khoản 3 của điều 6

34/2016/NĐ-CP và Sửa đổi, bổ sung khoản 5 như sau:

- ❖ Tác động về xã hội được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo tác động đối với một hoặc một số nội dung về dân số, việc làm, tài sản, sức khỏe, môi trường, y tế, giáo dục, di lại, giảm nghèo, giá trị văn hóa truyền thống, gắn kết cộng đồng, xã hội, chính sách dân tộc (nếu có) và các vấn đề khác có liên quan đến xã hội.
- ❖ Tác động về giới (nếu có) được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo các tác động kinh tế, xã hội liên quan đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới.
- ❖ Tác động đối với hệ thống pháp luật được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo tác động đối với tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật; khả năng thi hành và tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

Như vậy, trong tài liệu này, có thể hiểu: *Đánh giá tác động là việc xem xét các yếu tố nào đã, đang và có thể sẽ bị ảnh hưởng, bị tác động tới khi đưa ra hoặc tổ chức thực hiện hoặc sau khi thực hiện các chương trình/chính sách/quyết định.*

1.2.1.32 Đánh giá Tác động Xã hội (SIA)

Đánh giá tác động xã hội (social impact assessement - SIA) bắt nguồn từ những năm 1970 và được áp dụng rộng rãi để thẩm định dự án từ nhiều năm nay.

Theo IAIA (international Association for Impact Assessement)¹⁴ thì “Đánh giá tác động xã hội bao gồm các quá trình phân tích, giám sát và quản lý các hậu quả xã hội dự kiến và không mong muốn, cả tích cực và tiêu cực, của các can thiệp được lên kế hoạch (chính sách, chương trình, kế hoạch, dự án) và bất kỳ quá trình thay đổi xã hội nào do các can thiệp đó gây ra. Mục đích chính của nó là mang lại một môi trường lý sinh và nhân văn bền vững và bình đẳng hơn”¹⁵.

Và cũng theo IAIA, thì SIA có đặc điểm:

¹⁴<https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=23>

¹⁵<https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=23>

Mục tiêu của đánh giá tác động là mang lại một môi trường công bằng và bền vững hơn về mặt sinh thái, văn hóa xã hội và kinh tế. Do đó, đánh giá tác động thúc đẩy sự phát triển và trao quyền của cộng đồng, xây dựng năng lực và phát triển vốn xã hội (mạng xã hội và lòng tin).

Trọng tâm mối quan tâm của SIA là nhằm sự phát triển và các kết quả phát triển tốt hơn, không chỉ là việc xác định hoặc cải thiện các kết quả tiêu cực hoặc không mong muốn. Hỗ trợ cộng đồng và các bên liên quan khác xác định các mục tiêu phát triển và đảm bảo rằng các kết quả tích cực được tối đa hóa, có thể quan trọng hơn việc giảm thiểu tác hại từ các tác động tiêu cực.

Phương pháp luận của SIA có thể được áp dụng cho một loạt các can thiệp đã được lên kế hoạch, và cũng có thể áp dụng trong nhiều trường hợp như các chương trình, kế hoạch, dự án chứ không phải chỉ để áp dụng để đánh giá các chương trình, dự án, kế hoạch mang tính chính sách.

SIA đóng góp vào quá trình quản lý thích ứng các chính sách, chương trình, kế hoạch và dự án, do đó cần cung cấp thông tin cho việc thiết kế và vận hành can thiệp theo kế hoạch.

SIA xây dựng dựa trên kiến thức địa phương và sử dụng các quy trình có sự tham gia để phân tích mối quan tâm của các bên quan tâm và bị ảnh hưởng. Nó liên quan đến các bên liên quan trong việc đánh giá các tác động xã hội, phân tích các giải pháp thay thế và giám sát các can thiệp theo kế hoạch.

SIA là phương pháp đa ngành, đòi hỏi các tác động xã hội, kinh tế và lý sinh có mối liên hệ chặt chẽ, gắn bó với nhau. Thay đổi trong bất kỳ miền nào sẽ dẫn đến các thay đổi trong các miền khác. Do đó, SIA phải đảm bảo sự hiểu biết về tác động trong lĩnh vực này có thể tạo ra sự thay đổi trong một lĩnh vực hoặc các tác động trên các lĩnh vực khác, cũng như các hệ quả lặp đi lặp lại hoặc liên tục trong mỗi lĩnh vực.

Trong khi SIA thường được áp dụng cho các can thiệp theo kế hoạch, các kỹ thuật của SIA cũng có thể được sử dụng để xem xét các tác động xã hội bắt nguồn từ các loại

sự kiện khác, chẳng hạn như thảm họa, thay đổi nhân khẩu học và dịch bệnh¹⁶.

Đánh giá tác động xã hội (SIA) xem xét các hậu quả dự kiến và ngoài dự kiến của một chính sách đến hạnh phúc của các nhóm xã hội bao gồm: Xem xét các tác động tích cực và tiêu cực, tác động dài hạn và ngắn hạn, tác động trực tiếp và gián tiếp; Xem xét các khía cạnh thu nhập và phi thu nhập (kinh tế, xã hội, không gian, giới, độ tuổi, nhóm dân tộc hoặc nghề nghiệp); Xem xét các tác động phân bổ đến các bên liên quan khác nhau (ai được lợi từ việc cải cách, ai bị mất mát?); Xem xét các tác động đối với tất cả các nhóm bên liên quan (người dân, nhóm lợi ích, thể chế chính trị, v.v.)

Để hiểu rõ hơn về đánh giá tác động xã hội, không thể không hiểu thật tường tận “tác động xã hội”. Lúc đầu SIA được cho là một phần của đánh giá tác động môi trường (ĐTM), tuy nhiên, theo IAIA thì SIA không chỉ là bước dự đoán trong khuôn khổ đánh giá môi trường. Các tác động xã hội rộng hơn nhiều so với các vấn đề hạn chế thường được xem xét trong ĐTM (như thay đổi nhân khẩu học, vấn đề việc làm, an ninh tài chính và tác động đến cuộc sống gia đình). Một cái nhìn hạn chế về SIA tạo ra các vấn đề phân định ranh giới về những tác động xã hội được SIA xác định, so với những gì được xem xét bởi các lĩnh vực liên quan như đánh giá tác động sức khỏe, đánh giá tác động văn hóa, đánh giá tác động di sản, đánh giá tác động thẩm mỹ hoặc đánh giá tác động giới. Cộng đồng những người thực hành SIA cho rằng tất cả các vấn đề ảnh hưởng đến con người, trực tiếp hoặc gián tiếp, đều phù hợp với đánh giá tác động xã hội¹⁷.

Những tác động xã hội có thể gồm:

- ❖ cách sống của con người - nghĩa là cách họ sống, làm việc, vui chơi và tương tác với nhau hàng ngày;
- ❖ văn hóa của họ - nghĩa là niềm tin, phong tục, giá trị và ngôn ngữ hoặc phương ngữ chung của họ;
- ❖ cộng đồng của họ - sự gắn kết, ổn định, tính cách, dịch vụ và cơ sở vật chất;
- ❖ hệ thống chính trị của họ - mức độ mà mọi người có thể tham gia vào các quyết định ảnh hưởng đến cuộc sống của họ, mức độ dân chủ hóa đang diễn ra và các

¹⁶<https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=23>

¹⁷<https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=23>

nguồn lực được cung cấp cho mục đích này;

- ❖ môi trường của họ - chất lượng không khí và nước mà mọi người sử dụng; sự sẵn có và chất lượng của thực phẩm họ ăn; mức độ nguy hiểm hoặc rủi ro, bụi và tiếng ồn mà họ phải tiếp xúc; sự đầy đủ của vệ sinh, an toàn thể chất và khả năng tiếp cận và kiểm soát các nguồn lực của họ;
- ❖ sức khoẻ và phúc lợi của họ - sức khoẻ là trạng thái hoàn toàn khoẻ mạnh về thể chất, tinh thần, xã hội và tinh thần và không chỉ đơn thuần là không có bệnh tật hoặc ốm đau;
- ❖ quyền cá nhân và tài sản của họ - đặc biệt là cho dù mọi người bị ảnh hưởng về kinh tế, hoặc gặp bất lợi cá nhân có thể bao gồm vi phạm quyền tự do dân sự của họ;
- ❖ nỗi sợ hãi và khát vọng của họ - nhận thức của họ về sự an toàn của họ, nỗi sợ hãi của họ về tương lai của cộng đồng, và nguyện vọng của họ về tương lai của họ và tương lai của con cái họ¹⁸.

Trong cuốn "Các Nguyên tắc Quốc tế về Đánh giá Tác động Xã hội"¹⁹, Frank Vanclay đã tuyên bố về các giá trị cốt lõi của cộng đồng SIA cùng với một tập hợp các nguyên tắc để hướng dẫn thực hành SIA và xem xét 'tính xã hội' trong đánh giá tác động môi trường nói chung. Tài liệu này dành cho cộng đồng đánh giá hiệp ước được sử dụng làm cơ sở để phát triển các hướng dẫn của ngành và quốc gia. Trong quá trình được phát triển rõ ràng cho bối cảnh trong nước, áp lực ngày càng tăng lên cách hiểu thông thường về SIA và một định nghĩa mới, với dấu ấn chính thức của một cơ quan chuyên môn quốc tế, đã bị sai lệch. Tài liệu này cũng cung cấp một khái niệm về đánh giá tác động xã hội mà chúng tôi sẽ sử dụng: *"Đánh giá tác động xã hội bao gồm các quá trình phân tích, giám sát và quản lý các hậu quả xã hội dự kiến và không mong muốn, cả tích cực và tiêu cực, của các yếu tố đan xen được lên kế hoạch (chính sách, chương trình, kế hoạch, dự án) và bất kỳ quá trình thay đổi xã hội nào được đưa ra bởi những can thiệp đó. mục đích chính là mang lại một môi trường sinh học và con người bền vững và bình đẳng*

¹⁸<https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=23>

¹⁹<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3152/147154603781766491?needAccess=true>

hơn.²⁰

1.2.1.3 Các nguyên tắc cơ bản của đánh giá tác động xã hội

Nguyên tắc cơ bản trong đánh giá tác động xã hội được Cộng đồng SIA với đại diện là Hiệp hội Quốc tế về Đánh giá Tác động (IAIA) xây dựng trong tài liệu “Các Nguyên tắc Quốc tế về Đánh giá Tác động Xã hội” theo cách thức có sự tham gia trong nhiều năm nhằm đạt được sự hiểu biết chung và một loại tiêu chuẩn quốc tế. Nó có thể dùng làm tài liệu cơ sở để xây dựng các hướng dẫn và tiêu chuẩn quốc gia hoặc ngành.

Các nguyên tắc cụ thể cho thực hành SIA được đưa ra bao gồm:

- ❖ Cân nhắc công bằng phải là một yếu tố cơ bản của đánh giá tác động và lập kế hoạch phát triển.
- ❖ Có thể dự đoán nhiều tác động xã hội đan xen lẫn nhau.
- ❖ Các biện pháp can thiệp có kế hoạch có thể được sửa đổi để giảm tác động xã hội tiêu cực và tăng cường tác động tích cực của chúng.
- ❖ SIA phải là một phần không thể thiếu của quá trình phát triển, tham gia vào tất cả các giai đoạn từ khi bắt đầu đến đánh giá tiếp theo.
- ❖ Cần tập trung vào phát triển bền vững về mặt xã hội, với SIA đóng góp vào việc xác định (các) phương án phát triển tốt nhất - SIA (và EIA) có nhiều điều để cung cấp hơn là chỉ là trọng tài giữa lợi ích kinh tế và chi phí xã hội.
- ❖ Trong tất cả các hoạt động can thiệp đã được lên kế hoạch và các hoạt động đánh giá của chúng, đảm bảo sự tham gia của các nguồn lực của con người, của các cộng đồng, của địa phương và tăng cường các quá trình dân chủ.
- ❖ Trong tất cả các can thiệp đã được lên kế hoạch, nhưng đặc biệt là ở những nơi có những tác động không thể tránh khỏi, cần tìm ra cách để giảm thiểu những tác động tiêu cực và biến những người không có mối liên hệ thành người hưởng lợi.
- ❖ SIA phải xem xét thích đáng các lựa chọn thay thế của bất kỳ can thiệp đã được lên kế hoạch nào, nhưng đặc biệt là trong các trường hợp có khả năng xảy ra các tác động không thể tránh khỏi.
- ❖ Cần xem xét đầy đủ các biện pháp giảm thiểu tác động xã hội và môi trường có

²⁰<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3152/147154603781766491?needAccess=true>

khả năng xảy ra (tiêu cực), ngay cả khi cộng đồng bị ảnh hưởng có thể chấp thuận can thiệp theo kế hoạch và nơi họ có thể được coi là người hưởng lợi.

- ❖ Kiến thức và kinh nghiệm địa phương và sự thừa nhận các giá trị văn hóa địa phương khác nhau nên được đưa vào bất kỳ đánh giá nào.
- ❖ Không được sử dụng bạo lực, quấy rối, đe dọa hoặc vũ lực quá mức liên quan đến việc đánh giá hoặc thực hiện một biện pháp can thiệp đã lên kế hoạch.
- ❖ Không nên chấp nhận các quá trình phát triển vi phạm quyền con người của bất kỳ thành phần nào trong xã hội²¹.

Tuy nhiên, tài liệu cũng chỉ ra không chỉ có các nguyên tắc đó, mà còn có nhiều nguyên tắc khác được tuyên bố ở các văn bản khác. Có rất nhiều Hiệp định và Tuyên bố Quốc tế có các tuyên bố đáng chú ý. Ví dụ, Nguyên tắc 1 của Tuyên bố Rio về Môi trường và Phát triển năm 1992 nêu rõ rằng “Quyền lợi của con người là trung tâm của các mối quan tâm đối với sự phát triển bền vững. Họ được hưởng một cuộc sống lành mạnh và hữu ích, hài hòa với thiên nhiên”. Nguyên tắc 17 yêu cầu thực hiện đánh giá tác động. Mục 1 của Tuyên bố về Quyền phát triển năm 1986 nêu rõ rằng “Quyền phát triển là quyền bất khả xâm phạm của con người mà mọi người và mọi dân tộc đều có quyền tham gia, đóng góp và thụ hưởng kinh tế, phát triển xã hội, văn hóa, chính trị, trong đó thực hiện đầy đủ các quyền và tự do cơ bản của con người. Quyền phát triển của con người cũng bao hàm việc thực hiện đầy đủ quyền tự quyết của các dân tộc, bao gồm, tuân theo các quy định liên quan của cả hai Công ước quốc tế về quyền con người, việc thực hiện quyền bất khả nhượng đối với toàn bộ tài sản thiên nhiên của họ và tài nguyên.”

Tổng hợp các nguyên tắc có thể tác động tới đánh giá tác động xã hội được tuyên bố ở các văn bản khác bao gồm:

Nguyên tắc Phòng ngừa: Để bảo vệ môi trường, một khái niệm bao gồm cách sống của các dân tộc và sự toàn vẹn của cộng đồng của họ, phương pháp tiếp cận cảnh báo sẽ được áp dụng. Trong trường hợp có các mối đe dọa hoặc các mối đe dọa tiềm ẩn của các thỏa thuận xã hội nghiêm trọng, không được sử dụng sự thiếu chắc chắn đầy đủ về các mối đe dọa đó làm lý do để phê duyệt can thiệp theo kế hoạch hoặc không yêu cầu thực

²¹<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3152/147154603781766491?needAccess=true>

hiện các biện pháp giảm thiểu và giám sát nghiêm ngặt.

Nguyên tắc không chắc chắn: Cần phải thừa nhận rằng kiến thức của chúng ta về thế giới xã hội và về các quá trình xã hội là không đầy đủ và kiến thức xã hội không bao giờ có thể hoàn chỉnh đầy đủ bởi vì môi trường xã hội và các quá trình ảnh hưởng đến nó luôn thay đổi liên tục và thay đổi theo từng nơi, thời gian.

Bình đẳng giữa các thế hệ: Những lợi ích từ một loạt các can thiệp đã được lên kế hoạch phải giải quyết nhu cầu của tất cả mọi người và các tác động xã hội không được giảm một cách không cân đối đối với một số nhóm dân cư, đặc biệt là trẻ em và phụ nữ, người tàn tật và những người bị xã hội loại trừ, một số thế hệ nhất định hoặc vùng

Nguyên tắc công bằng giữa các thế hệ: Các hoạt động phát triển hoặc các can thiệp có kế hoạch phải được quản lý để các nhu cầu của thế hệ hiện tại được đáp ứng mà không làm ảnh hưởng đến khả năng của các thế hệ tương lai trong việc đáp ứng nhu cầu của chính họ.

Nguyên tắc công nhận và bảo tồn sự đa dạng: Các cộng đồng và xã hội không đồng nhất, họ đang có cấu trúc nhân khẩu học (tuổi và giới tính), và họ bao gồm các nhóm khác nhau với nhiều hệ thống giá trị khác nhau và các kỹ năng khác nhau. Cần chú ý đặc biệt để đánh giá cao sự tồn tại của tính khác biệt xã hội tồn tại trong các cộng đồng và để hiểu những yêu cầu riêng của các nhóm đặc biệt có thể là gì. Cần phải thận trọng để đảm bảo rằng các hoạt động liên doanh đã được lên kế hoạch không dẫn đến mất tính đa dạng xã hội trong một cộng đồng hoặc làm giảm sự gắn kết xã hội.

Nguyên tắc nội bộ hóa chi phí: Toàn bộ chi phí xã hội và sinh thái của một can thiệp có kế hoạch nên được nội bộ hóa thông qua việc sử dụng các công cụ kinh tế và các công cụ khác, nghĩa là, những chi phí này phải được coi là một phần của chi phí can thiệp, và không can thiệp nào được chấp thuận hoặc coi là chi phí- hiệu quả nếu nó đạt được điều này bằng cách tạo ra các chi phí ẩn đối với các thế hệ hiện tại hoặc tương lai hoặc môi trường.

1.2.2. Các loại đánh giá tác động trong đánh giá tác động xã hội

Căn cứ vào các tiêu chí khác nhau, chúng ta có thể có các loại đánh giá tác động

trong đánh giá tác động xã hội²².

1.2.2.1. Căn cứ vào thời điểm đánh giá

Căn cứ vào thời điểm đánh giá, có 3 loại đánh giá tác động trong đánh giá tác động xã hội gồm: Đánh giá dự báo, đánh giá song hành và đánh giá hồi tố.

- ❖ *Đánh giá Tác động Chính sách Dự báo:* Quy trình dự đoán; các hệ quả có thể có của các lựa chọn thay thế quy định được đem ra so sánh.
- ❖ *Đánh giá song hành Tác động Chính sách:* Các hệ quả có thể có được đánh giá trên cơ sở bản dự thảo hiện có.
- ❖ *Đánh giá Tác động Chính sách Hồi tố:* Đánh giá một thời gian sau khi chính sách có hiệu lực. Câu hỏi: Có đạt được các mục tiêu đề ra không?

1.2.2.1. Căn cứ vào phương pháp tiếp cận và đối tượng đánh giá

Dựa vào căn cứ này có thể có các loại đánh giá tác động: Phân tích nghèo đói và đánh giá tác động xã hội, phân tích và đánh giá tác động giới trong đánh giá tác động xã hội, đánh giá môi trường chiến lược trong đánh giá tác động xã hội.

Phân tích nghèo đói và đánh giá tác động xã hội (PSIA) là một cách tiếp cận do Ngân hàng Thế giới phát triển đã sử dụng từ hơn 20 năm nay. Dựa trên kinh nghiệm nhiều chính sách và chương trình hỗ trợ phát triển kinh tế miền Nam không đạt được mục tiêu cải thiện đầy đủ cuộc sống của người nghèo, động lực để đánh giá trước tốt hơn cho các chính sách mới đã xuất hiện. Ngân hàng Thế giới định nghĩa PSIA như trong lời trích dẫn dưới đây:

“Phân tích nghèo đói và tác động xã hội (PSIA) bao gồm việc phân tích tác động phân bổ của cải cách chính sách đến hạnh phúc của các nhóm bên liên quan khác nhau, đặc biệt tập trung vào người nghèo và người dễ bị tổn thương.

Phân tích và đánh giá tác động giới trong đánh giá tác động xã hội (GIA) được hiểu là một đánh giá (assessment) trước đó về một luật, chính sách hoặc chương trình để có thể xác định, theo cách phòng ngừa, khả năng một quyết định đưa ra có hậu quả tiêu cực đến tình trạng bình đẳng giữa phụ nữ và nam giới. Câu hỏi trọng tâm của GIA là:

²²GS. TS. Nicolai Dose, Đánh giá Tác động Chính sách (PIA) ở Đức và khuyến nghị PIA tại Việt Nam, tài liệu hướng dẫn của GIZ

Liệu một luật, chính sách hoặc chương trình có làm giảm, duy trì hoặc làm tăng bất bình đẳng giới giữa phụ nữ và nam giới không?

Đánh giá môi trường chiến lược trong đánh giá tác động xã hội (SEA) là một quá trình có hệ thống để phân tích các tác động môi trường của một chính sách, kế hoạch hoặc chương trình được đề xuất và cung cấp các phương tiện để xem xét các tác động tích lũy và giải quyết chúng một cách thích hợp ở giai đoạn sớm nhất của quá trình ra quyết định cùng với các cân nhắc về kinh tế và xã hội. SEA đánh giá mức độ mà một chính sách, kế hoạch hoặc chương trình nhất định bao gồm: Đưa ra phản ứng thích hợp đối với các thách thức liên quan đến biến đổi khí hậu và môi trường; Có thể ảnh hưởng xấu đến môi trường và khả năng chống chịu khí hậu, và

Đưa các cơ hội để cải thiện tình trạng môi trường và đóng góp vào sự phát triển thích ứng với khí hậu và các-bon thấp.

Lý tưởng nhất thì một đánh giá môi trường chiến lược nên được lồng ghép vào quá trình chuẩn bị chính sách, kế hoạch hoặc chương trình ngay từ giai đoạn đầu và Chính phủ phải có mức độ làm chủ cao. Sự phối hợp công khai cũng là điều cần thiết cho một đánh giá môi trường chiến lược thành công.

1.2.2.3. Căn cứ vào các chỉ tiêu đánh giá tác động xã hội

Dựa vào các chỉ tiêu sau ta có các loại đánh giá tương ứng:

- ❖ Dân số (*Tình trạng số lượng và chất lượng dân số*)
- ❖ Việc làm (*Tình trạng cơ hội việc làm và thất nghiệp*)
- ❖ Tài sản (*Quyền sở hữu và mức độ gia tăng về tài sản cá nhân, thu nhập dân cư*)
- ❖ Sức khỏe (*Tình trạng sức khỏe cộng đồng, bệnh tật, hưởng thụ dịch vụ chăm sóc sức khỏe*)
- ❖ Môi trường (*Ô nhiễm môi trường trong phạm vi gây tác động trực tiếp đến sức khỏe và sinh kế của nhóm người, cộng đồng dân cư và bảo tồn đa dạng sinh học*)
- ❖ Y tế (*Khả năng tiếp cận và được cung cấp các loại dịch vụ y tế của người dân và cộng đồng*)
- ❖ Giáo dục (*Cơ hội được phổ cập giáo dục, khả năng tiếp cận dịch vụ giáo dục của người dân và cộng đồng*).

- ❖ Đi lại (Điều kiện và khả năng sử dụng các phương tiện giao thông để di chuyển của người dân)
 - ❖ Giảm nghèo (Cơ hội và điều kiện giảm tỷ lệ nghèo đói và giảm nghèo bền vững của người dân và cộng đồng)
 - ❖ Giá trị văn hoá truyền thống (Bảo vệ và bảo tồn giá trị đạo đức và lối sống của dân tộc trên bình diện quốc gia, phong tục tập quán vùng miền và dân tộc thiểu số)
 - ❖ Gắn kết gia đình và cộng đồng (Mối quan hệ mật thiết giữa vợ chồng, ông bà, cha mẹ và con cái, quan hệ với hàng xóm và các thành viên trong làng, thôn, bản, ấp v.v..)
 - ❖ Và các vấn đề khác (Lĩnh vực được xác định bổ sung tùy thuộc vào các chính sách đặc thù, ví dụ điều kiện người dân tiếp cận các dịch vụ hạ tầng và xã hội cơ bản)
- Những chỉ tiêu này sẽ được phân tích cụ thể trong chương 2.

1.3. Lý thuyết thay đổi

1.3.1. Nội dung cơ bản của lý thuyết thay đổi

1.3.1.1. Khái niệm lý thuyết thay đổi

Có nhiều cách để hiểu về “Lý thuyết thay đổi” (Theory of Change). Có nhìn nó từ góc độ kỹ thuật như một công cụ và phương pháp luận để vạch ra trình tự hợp lý của một sáng kiến, từ các hoạt động cho đến những thay đổi mà nó tìm cách ảnh hưởng. Cũng có người coi đó là một quá trình phản ánh sâu sắc hơn: lập bản đồ và phân tích dựa trên đối thoại về các giá trị, thế giới quan và triết lý về sự thay đổi để làm rõ hơn các giả định cơ bản về cách thức và lý do thay đổi có thể xảy ra như một kết quả của sáng kiến.

Thông thường ta có thể kết hợp cả hai cách tiếp cận lập bản đồ trình tự logic được củng cố bằng tư duy phản biện về các điều kiện ngữ cảnh ảnh hưởng đến chương trình, động lực và đóng góp của các bên liên quan và các tác nhân khác, và các cách giải thích khác nhau (giả định) về cách thức và lý do chuỗi thay đổi đó có thể xảy ra.

Rick Davies, một chuyên gia giám sát và đánh giá có ảnh hưởng, định nghĩa một lý thuyết thay đổi đơn giản là: “Mô tả một chuỗi các sự kiện được mong đợi sẽ dẫn đến một kết quả mong muốn cụ thể”²³. Cũng tại đây, giải thích rõ hơn: “Nó đặc biệt tập trung

²³ <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/>

vào việc vạch ra hoặc “điền vào” những gì đã được mô tả là “phần trung gian còn thiếu” giữa những gì một chương trình hoặc sáng kiến thay đổi thực hiện (các hoạt động hoặc can thiệp của nó) và cách chúng dẫn đến các mục tiêu mong muốn đạt được. Nó thực hiện điều này trước tiên bằng cách xác định các mục tiêu dài hạn mong muốn và sau đó hoạt động trở lại từ các mục tiêu này để xác định tất cả các điều kiện (kết quả) phải có (và cách những điều kiện này liên quan đến nhau về mặt nhân quả) để các mục tiêu xảy ra. Tất cả những điều này đều được vạch ra trong Khung kết quả. Sau đó, Khung kết quả cung cấp cơ sở để xác định loại hoạt động hoặc can thiệp nào sẽ dẫn đến các kết quả được xác định là điều kiện tiên quyết để đạt được mục tiêu dài hạn. Thông qua cách tiếp cận này, mối liên hệ chính xác giữa các hoạt động và việc đạt được các mục tiêu dài hạn được hiểu đầy đủ hơn. Điều này dẫn đến việc lập kế hoạch tốt hơn, trong đó các hoạt động được liên kết với sự hiểu biết chi tiết về cách thay đổi thực sự xảy ra. Nó cũng dẫn đến đánh giá tốt hơn, vì có thể đo lường tiến độ đạt được các mục tiêu dài hạn vượt ra ngoài việc xác định đầu ra của chương trình”²⁴

Theo Isabel Vogel, “Lý thuyết về sự thay đổi (ToC) là cách tiếp cận mà mọi người đang cố gắng sử dụng hiện nay để thiết kế, lập kế hoạch và đánh giá các chương trình... ToC không khó để nắm bắt, nhưng từ quan điểm quy trình, mọi người đã phải vật lộn để đạt được những gì họ muốn từ nó. Nếu họ tiếp cận nó từ góc độ 'kỹ thuật', nó không có cảm giác khác biệt so với các công cụ lập kế hoạch khác, đặc biệt, những người anh em họ hàng gần gũi như Khung logic, mà ToC được cho là khác với.” Bà cũng cho rằng, Trò chuyện sáng tạo cũng quan trọng như 'kỹ thuật' trong ToC; Bà cũng phân tích về Giả định và Điều khoản “Vì ToC là để chia sẻ các mô hình tinh thần về cách thức thay đổi xảy ra, mọi người thường phải vật lộn với phần 'giả định' của ToC. Mọi người tranh luận về các định nghĩa gần như kỹ thuật - chúng có phải là 'giả thuyết nguyên nhân - kết quả', chúng là giá trị, có phải là niềm tin không? Tất cả những giả định là do chúng xuất phát từ thế giới quan sâu sắc của tất cả những người tham gia vào cuộc trò chuyện.” Bà cũng cho

²⁴ <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/>

ràng, TOC dùng Kiểm tra thực tế bối cảnh thay vì lập mô hình logic trừu tượng và là *Khung tư duy không phải mô hình*²⁵.

Như vậy, có thể thấy, Lý thuyết thay đổi Mô tả một chuỗi các sự kiện được mong đợi sẽ dẫn đến một kết quả mong muốn cụ thể từ các chủ thể đến vai trò cốt lõi, đến các yếu tố quyết định hoặc các yếu tố giải quyết tắc nghẽn (nút cổ chai) tới sự tác động.

Lý thuyết thay đổi có thể được sử dụng cho lập hoạch định chiến lược hoặc hoạch định chương trình/ chính sách, có thể dùng để đánh giá tác động xã hội của chính sách. Điều này có thể giúp thiết kế các mục tiêu thực tế hơn, làm rõ trách nhiệm và thiết lập sự hiểu biết chung về các chiến lược sẽ được sử dụng để đạt được các mục tiêu. Lý thuyết thay đổi giải thích các hoạt động được hiểu như thế nào để đóng góp vào một loạt kết quả để tạo ra các tác động dự kiến cuối cùng.

1.3.1.2. Sử dụng Lý thuyết Thay đổi khi nào thì phù hợp?

Một lý thuyết thay đổi là một khối thống nhất cho đánh giá tác động và nên được sử dụng dưới một số hình thức trong mọi đánh giá tác động. Nó đặc biệt hữu ích khi muốn đánh giá tác động được thực hiện tại một địa điểm và sau đó áp dụng những bài học này cho một địa điểm khác.

Khi lập kế hoạch đánh giá tác động và soạn thảo điều khoản tham chiếu, bất kỳ lý thuyết thay đổi nào hiện có về chương trình hoặc chính sách hiện tại cần được xem xét về tính phù hợp, toàn diện và chính xác và được sửa đổi khi cần. Lý thuyết thay đổi nên tiếp tục được sửa đổi trong quá trình đánh giá nếu cần thiết hoặc sự hiểu biết về cách thức nó hoạt động - hoặc dự kiến hoạt động - thay đổi.²⁶

1.3.1.3. Xây dựng một Lý thuyết Thay đổi như thế nào

Trước hết, xây dựng phân tích hiện trạng tốt.

- Can thiệp tìm cách giải quyết;
- Nguyên nhân và hậu quả của vấn đề này;
- Các cơ hội,

²⁵ <https://isabelvogel.co.uk/2011/07/05/first-post/?blogsub=confirming#subscribe-blog>

²⁶ Tài liệu hướng dẫn của GIZ năm 2020

Tiếp theo, làm rõ những khía cạnh nào của vấn đề mà can thiệp sẽ giải quyết, và để làm rõ các kết quả và tác động mà can thiệp nỗ lực tạo ra.

- Thống nhất về tình hình hiện tại và tình huống mong muốn mà can thiệp dự kiến đóng góp để tạo ra;

- Phát triển một lý thuyết về cách làm thế nào để đi từ tình huống hiện tại đến tình huống mong muốn.

Lý thuyết thay đổi nên dựa trên việc kết hợp giữa thông tin và quy trình, bao gồm:

- Đánh giá nhu cầu hoặc phân tích yếu tố quyết định để xác định những gì phải có để thành công

- Mục tiêu được ghi chép

- Đánh giá và nghiên cứu trước đây về các chương trình hoặc chính sách tương tự, đặc biệt là các nghiên cứu bao gồm phân tích về các chương trình/ chính sách vận hành như thế nào

- Ý kiến chuyên gia và các loại chương trình/ chính sách này

- Quan điểm của nhân viên, người quản lý, đối tác và thành viên cộng đồng về can thiệp hiệu quả như thế nào, hoặc không hiệu quả (chứ không phải liệu có hay không)

- Phản hồi từ các bên liên quan về các bản dự thảo của lý thuyết thay đổi

- Các lý thuyết dựa vào nghiên cứu về thay đổi xảy ra như thế nào.²⁷

1.3.2. Ứng dụng lý thuyết thay đổi vào đánh giá tác động xã hội

1.3.2.1. Sử dụng Lý thuyết Thay đổi cho đánh giá tác động như thế nào

Một số người cho rằng làm việc với lý thuyết về sự thay đổi trong các chương trình có thể cảm thấy đáng sợ trong bối cảnh của chương trình nghị sự kết quả, đánh giá tác động, các cuộc tranh luận xung quanh quan hệ nhân quả, phân bổ và đóng góp cũng như trách nhiệm giải trình với các nhà tài trợ và các bên liên quan.

Làm việc theo những cách thực tế để quản lý những căng thẳng này là một thách thức đang diễn ra, nhưng nhiều người nhấn mạnh rằng việc sử dụng lý thuyết thay đổi tư duy để đưa 'tư duy đánh giá' vào chương trình ở giai đoạn đầu là một trong những lợi ích chính khi làm việc với phương pháp này. Nó giúp xác định các điểm đánh dấu tiến trình

²⁷ Tài liệu hướng dẫn của GIZ năm 2020

và nơi các câu hỏi đánh giá tập trung có thể cung cấp thông tin chi tiết khi một chương trình được triển khai.

Việc tập trung vào bối cảnh và quá trình thay đổi mà chương trình tìm kiếm sẽ giúp làm rõ trọng tâm của việc giám sát và đánh giá cũng như các câu hỏi quan trọng cần đặt ra và cho mục đích gì.

Động lực của việc này bao gồm:

- Học hỏi để cải thiện các chiến lược và can thiệp
- Trách nhiệm với các nhà tài trợ
- Trách nhiệm giải trình với cộng đồng địa phương
- Thể hiện kết quả và tác động.²⁸

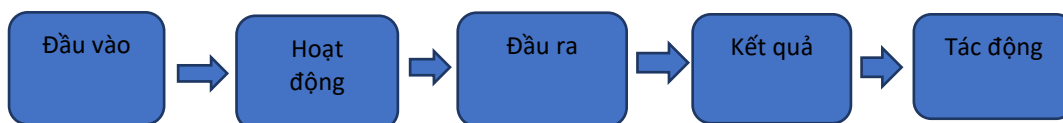
Một lý thuyết thay đổi có thể hỗ trợ đánh giá tác động theo nhiều cách. Nó có thể xác định:

- Các câu hỏi đánh giá cụ thể, đặc biệt là liên quan đến các yếu tố của lý thuyết thay đổi mà chưa có bằng chứng thực sự nào
- Các biến liên quan nên được đưa vào thu thập dữ liệu
- Các kết quả trung gian có thể được sử dụng làm dấu hiệu thành công trong các tình huống mà các tác động lợi ích sẽ không xảy ra trong khung thời gian đánh giá
- Các khía cạnh thực hiện cần được kiểm tra
- Các yếu tố bối cảnh có khả năng liên quan cần được giải quyết trong thu thập và phân tích dữ liệu, để tìm kiếm các khuôn mẫu.²⁹

1.3.2.2. Trình bày Lý thuyết Thay đổi

Có nhiều cách khác nhau để trình bày lý thuyết thay đổi.

Một chuỗi kết quả (hoặc mô hình đường ống) thể hiện lý thuyết thay bằng một loạt các hộp, như hình dưới đây.



²⁸ Isabel Vogel, April 2012 Review of the use of ‘Theory of Change’ in international development

²⁹ Tài liệu hướng dẫn của GIZ năm 2020

Đôi khi nhiều hộp được hiển thị cho từng giai đoạn và các hộp liên quan được liên kết để thể hiện cách các hoạt động cụ thể dẫn đến đầu ra cụ thể và cách đầu ra cụ thể dẫn đến kết quả cụ thể. Một lý thuyết thay đổi quá đơn giản có thể cho thấy, ví dụ, đầu vào ngân sách và nguyên liệu, và các hoạt động sản xuất và phân phối một bản tin, sẽ dẫn đến tăng kiến thức, từ đó dẫn đến thay đổi hành vi góp phần cải thiện sức khỏe. Một sự can thiệp với một lý thuyết thay đổi tốt hơn sẽ cho thấy nhiều đường dẫn nhân quả hướng tới thay đổi hành vi, bao gồm ảnh hưởng đến các chuẩn mực xã hội, phát triển cơ sở hạ tầng và động lực cá nhân.

Bản trình bày khung logic tốt thể hiện lý thuyết thay đổi về mặt ma trận, trong đó các giai đoạn trong chuỗi là: mục tiêu tổng thể; mục đích (mục tiêu cụ thể); và kết quả và hoạt động dự kiến. Đối với mỗi giai đoạn này, khung logic sẽ đưa ra: logic can thiệp (mô tả sự thay đổi đó); chỉ số khách quan có thể kiểm thành quả đạt được; nguồn và phương tiện xác minh; và các giả định.

Các bước theo trang chủ của Trung tâm Lý thuyết thay đổi bao gồm³⁰:

1. Xác định mục tiêu dài hạn
2. Lập bản đồ ngược và kết nối kết quả
3. Hoàn thiện khung kết quả
4. Xác định các giả định
5. Phát triển các chỉ số
6. Xác định các can thiệp

Sáu bước này được sử dụng bởi 1 ví dụ được phân tích tại trang chủ trên. Cụ thể đây là Dự án Superwomen là một chương trình thực tế bắt đầu với sự hợp tác giữa một nhà cung cấp dịch vụ xã hội, một trung tâm đào tạo việc làm phi lợi nhuận và một nơi trú ẩn bạo lực gia đình nhằm giúp đỡ những nạn nhân bị lạm dụng là phụ nữ nhằm tạo ra những cơ hội việc làm làm công ăn lương lâu dài và có thể sống được cho những phụ nữ từng là nạn nhân của bạo lực gia đình. Ba tổ chức bắt đầu chương trình của mình với hai giả định cơ bản (không thể thiếu trong lý thuyết thay đổi của họ):

³⁰ <https://www.theoryofchange.org/>

1. Các công việc phi truyền thống, chẳng hạn như điện, ống nước, mộc, quản lý tòa nhà mang lại mức lương tốt hơn và nhiều cơ hội hơn cho việc di chuyển lên cao hơn và có nhiều khả năng có công đoàn hơn. Do đó, khả năng ổn định công việc và mức lương tốt sẽ cao hơn nếu phụ nữ được đào tạo trong các lĩnh vực này.

2. Phụ nữ từng bị lạm dụng gia đình cần nhiều hơn là được đào tạo nghề để ổn định kinh tế. Họ cần phát triển các kỹ năng đối phó, các hành vi tại nơi làm việc và có sẵn dịch vụ chăm sóc trẻ em. Họ cũng cần phải có khả năng quản lý các cuộc khủng hoảng trong cuộc sống của họ và các sự kiện chẳng hạn như hầu tòa và đối phó với hệ thống chăm sóc nuôi dưỡng. Nếu những khía cạnh này trong cuộc sống của họ không được tính đến, thì bất kỳ đào tạo nghề nghiệp nào cũng không thể dẫn đến việc làm lâu dài.

1. Xác định mục tiêu dài hạn

Trong giai đoạn đầu tiên của quá trình phát triển lý thuyết, những người tham gia TOC thảo luận, thống nhất và tìm hiểu cụ thể về mục tiêu hoặc mục tiêu dài hạn.

Sau đó, những người tham gia TOC bắt đầu thiết kế một bản đồ đơn giản về các điều kiện tiên quyết cần thiết để đạt được mục tiêu dài hạn. Bắt đầu quá trình lập bản đồ giúp các bên liên quan hình dung và ưu tiên các mục tiêu của họ cũng như chỉ rõ những gì họ mong đợi sẽ thay đổi và những kết quả mà họ muốn chịu trách nhiệm.³¹

2. Lập bản đồ ngược và kết nối kết quả

Sau bước đầu tiên đặt ra các mục tiêu dài hạn và một khuôn khổ thay đổi đơn giản, sẽ đến giai đoạn chi tiết hơn của quá trình lập bản đồ. Xây dựng dựa trên khung ban đầu, là đến bước lập bản đồ ngược cho đến khi chúng tôi có một khung kể câu chuyện phù hợp với mục đích lập kế hoạch. Đôi khi, điều này sẽ đòi hỏi nhiều chi tiết hơn vì các bên liên quan muốn xác định nguyên nhân "gốc rễ" của vấn đề mà họ hy vọng sẽ giải quyết. Trong các trường hợp khác, bản đồ sẽ minh họa ba hoặc bốn cấp độ thay đổi, hiển thị một tập hợp hợp lý các bước sơ khai và trung gian hướng tới mục tiêu dài hạn.

Các kết quả được thêm vào, di chuyển và xóa cho đến khi một bản đồ cuối cùng xuất hiện kể một câu chuyện mà nhóm có thể đồng ý. Đối với những người sử dụng, cuộc

³¹ <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/how-does-theory-of-change-work/example/outcomes/>

tranh luận thường là thành phần có giá trị nhất của TOC vì giờ đây họ đang cùng nhau xác định các kỳ vọng, giả định và tính năng của quá trình thay đổi. Những người tham gia TOC được yêu cầu trình bày rõ ràng và đồng ý, logic cơ bản của việc cải tiến sáng kiến nhằm cải thiện năng suất và trách nhiệm giải trình.³²

3. Hoàn thiện khung kết quả

Để hoàn thành khuôn khổ, các điều kiện tiên quyết được đưa trở lại điều kiện ban đầu - một liên minh các tổ chức làm việc để phát triển các chương trình việc làm cho nạn nhân bạo lực gia đình. Một lần nữa giải thích các điều kiện tiên quyết vẫn quan trọng, do đó đối với “Phụ nữ đăng ký tham gia chương trình”, giả định:

Chương trình không thể giúp tất cả phụ nữ và do đó, việc tham gia chương trình phải bao gồm sàng lọc để những phụ nữ có đủ kỹ năng đọc viết và toán để tham gia khóa đào tạo, và cuộc sống đủ ổn định để tham gia các lớp học được nhận. Chương trình không có các nguồn lực để xử lý việc cung cấp các kỹ năng cơ bản hoặc các dịch vụ xã hội chính.

Ngay từ đầu trong quá trình lập kế hoạch, nhóm nhận thấy rằng họ chỉ có đủ nguồn lực để hỗ trợ những phụ nữ đã bắt đầu ổn định cuộc sống của mình. Chương trình có thể giải quyết các vấn đề tạm thời, chẳng hạn như nhà ở khẩn cấp nhưng không phải là vấn đề lâu dài hoặc nghiêm trọng hơn, chẳng hạn như lạm dụng chất kích thích.³³

4. Xác định các giả định

Đối với kết quả dài hạn: “Việc làm lâu dài với mức lương có thể đáp ứng được cho nạn nhân bạo lực gia đình”, các giả định này phải được đáp ứng để có thể đạt được kết quả:

A. Có những công việc thuộc các kỹ năng phi truyền thống dành cho phụ nữ.

B. Các công việc trong các lĩnh vực công việc phi truyền thống dành cho phụ nữ, chẳng hạn như điện, hệ thống ống nước, mộc và quản lý tòa nhà có nhiều khả năng được trả mức lương phù hợp hơn và có nhiều khả năng được đoàn kết và đảm bảo việc

³² <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/how-does-theory-of-change-work/example/backwards-mapping/>

³³ <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/how-does-theory-of-change-work/example/completing-the-framework/>

làm. Một số công việc này cũng cung cấp một nấc thang của sự dịch chuyển đi lên, từ học việc đến thạc sĩ, mang lại cho những nhân viên cấp thấp một tương lai nghề nghiệp.

Hai giả định này làm rõ lý do tại sao những người tham gia tin rằng chương trình này có thể hoạt động: có những công việc thuộc công việc phi truyền thống và những công việc đó có thể mang lại tài chính và chuyên môn tốt hơn³⁴

5. Phát triển các chỉ số

Giai đoạn Chi báo là khi các chi tiết được thêm vào khung thay đổi. Giai đoạn này tập trung vào cách đo lường việc thực hiện và hiệu quả của sáng kiến. Bằng cách thu thập dữ liệu về từng kết quả, sáng kiến có thể xác định điều đó đang xảy ra hoặc không xảy ra và tìm ra lý do.

Mỗi chỉ số có bốn phần: dân số, mục tiêu, ngưỡng và dòng thời gian. Nói một cách đơn giản, với mỗi chỉ số bạn muốn hỏi: Ai đang thay đổi? (phụ nữ đăng ký tham gia chương trình)

Chúng ta mong đợi bao nhiêu người sẽ thành công? (có lẽ 90% phụ nữ đăng ký)

Bao nhiêu là đủ tốt? (một công việc \$ 12 mỗi giờ trong ít nhất sáu tháng?)

Khi nào thì kết quả này cần phải xảy ra? (có lẽ trong vòng hai tháng sau khi tốt nghiệp)

Chỉ số là biến thực tế đang được đo lường, chẳng hạn như điểm kiểm tra trung bình hoặc mức độ thành thạo trong một kỹ năng cụ thể.

Dân số là nhóm mà bạn đang đo lường, chẳng hạn như khách hàng của chương trình.

Ngưỡng thể hiện mức tối thiểu để đạt được kết quả thành công. (Ví dụ: ngưỡng cho một cuộc bầu cử thành công giữa hai ứng cử viên là 51% phiếu bầu; nếu có ba ứng cử viên trở lên, ngưỡng sẽ thấp hơn, vì chỉ cần đa số phiếu bầu để thành công.)³⁵

6. Xác định các can thiệp

³⁴ <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/how-does-theory-of-change-work/example/identifying-assumptions/>

³⁵ <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/how-does-theory-of-change-work/example/developing-indicators/>

Sau khi đưa ra khung thay đổi gần như hoàn chỉnh, giờ đây cần tập trung vào vai trò của các biện pháp can thiệp (những việc mà chương trình (hoặc sáng kiến) phải làm để mang lại kết quả).

Các biện pháp can thiệp

Ở giai đoạn này, hãy lưu ý rằng một số mũi tên có đường liền nét trong khi những mũi tên khác có nét đứt. Các đường liền nét thể hiện các kết nối sẽ xảy ra mà không cần can thiệp. Miễn là các điều kiện tiên quyết được đáp ứng, những kết quả này sẽ được đáp ứng. Các biện pháp can thiệp, các hoạt động chương trình của một sáng kiến, được biểu hiện bằng các mũi tên có đường đứt nét vì các lý do như kết quả mà những mũi tên đó dẫn đến sẽ không xảy ra ở mức đủ nếu không có sự can thiệp hoặc vì những kết quả này là các biến kiểm soát, chúng cần được đo lường để đánh giá hiệu quả của các biện pháp can thiệp.

Các can thiệp có thể được xác định bằng các con số được đóng hộp. Thường thì một mũi tên can thiệp đứt đoạn sẽ có nhiều ô vì kết quả đòi hỏi nhiều hoạt động để nó xảy ra.³⁶

Câu hỏi ôn tập chương 1

1. Nêu khái niệm và mục đích của đánh giá?
2. Phân biệt đánh giá với kiểm tra?
3. So sánh đánh giá thông thường và đánh giá chuyên nghiệp?
4. Hãy nêu các vấn đề cơ bản của đánh giá?
5. Phân tích khái niệm đánh giá tác động xã hội?
6. Phân tích các nguyên tắc cơ bản của đánh giá tác động xã hội?
7. Có những loại đánh giá tác động xã hội nào?
8. Lý thuyết thay đổi là gì? Những nội dung cơ bản của lý thuyết thay đổi?
9. Nêu những ứng dụng lý thuyết thay đổi vào đánh giá tác động xã hội.

³⁶<https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/how-does-theory-of-change-work/example/identifying-interventions/>

Tài liệu tham khảo chương 1

1. Viện ngôn ngữ học (1994). *Từ điển tiếng Việt*. Hà Nội: Nhà xuất bản Khoa học Xã hội. ISBN 1-881608-05-0.
2. Bộ Tư Pháp Việt Nam, 2016. Hướng dẫn Đánh giá Tác động Chính sách, Hà Nội
3. GS. TS. Nicolai Dose, Đánh giá Tác động Chính sách (PIA) ở Đức và khuyến nghị PIA tại Việt Nam, tài liệu hướng dẫn dự án của GIZ
4. Tài liệu hướng dẫn của GIZ năm 2020
5. Isabel Vogel, April 2012 Review of the use of ‘Theory of Change’ in international development
6. There many typologies for evaluations and evaluation questions. See Berk and Rossi (1998) and Rossi, Lipsey, and Freeman (2003)
7. GIZ (Großmann, Anett; Lehr, Ulrike; Lutz, Christian; Mönnig, Anke; Kleissl; Sabrina) 2016. *Lập kế hoạch Đánh giá Tác động Chính sách và Lựa chọn Phương pháp Phù hợp: Sổ tay cho các Người Thực hành Phát triển*.
8. Tài liệu hướng dẫn của GIZ năm 2020
9. Bộ Phát triển Xã hội, Cơ quan An sinh Xã hội Nam Phi và Quỹ Nhi đồng Liên Hiệp Quốc, *Đánh giá Tác động Gói Tài trợ Hỗ trợ Trẻ em Nam Phi: Bằng chứng từ khảo sát trẻ em, thanh thiếu niên và gia đình các em*, UNICEF Nam Phi, Pretoria, 2012, p. 6. Xem http://www.unicef.org/southafrica/SAF_resources_csg2012s.pdf.
10. <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/how-does-theory-of-change-work/example/outcomes/>
11. <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/how-does-theory-of-change-work/example/backwards-mapping/>
12. <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/how-does-theory-of-change-work/example/completing-the-framework/>
13. <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/how-does-theory-of-change-work/example/developing-indicators/>

14. <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/how-does-theory-of-change-work/example/identifying-interventions/>
15. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>
16. https://read.oecd-ilibrary.org/development/evaluation-systems-in-development-cooperation_9789264262065-en#page1
17. http://ec.europa.eu/b lí / sound_fin_mgt /eval_framework_en.htm
18. [Www.adm-ev.de](http://www.adm-ev.de)
19. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluating-development-impacts.htm>
20. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/40104352.pdf>
21. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464807794.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
22. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf>
23. <https://vuphapche.moh.gov.vn/pages/news/16417/Cac-buoc-danh-gia-tac-dong-chinh-sach.html>
24. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3152/147154603781766491?needAccess=true>
25. <https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=23>
26. <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/>
27. <https://isabelvogel.co.uk/2011/07/05/first-post/?blogsub=confirming#subscribe-blog>

CHƯƠNG 2. QUY TRÌNH, THIẾT KẾ ĐÁNH GIÁ VÀ PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI

(Người thực hiện: TS. Khuất Thị Thu Hiền)

Lời dẫn

Tiếp theo chương 1, chương 2 đi vào xây dựng (1) quy trình đánh giá tác động xã hội, (2) thiết kế đánh giá tác động xã hội (xác định bối cảnh, nguồn dữ liệu và cách phân tích dữ liệu), và (3) phương pháp đánh giá tác động xã hội dưới góc độ lý luận và kỹ thuật.

2.1. Quy trình đánh giá tác động xã hội³⁷

Quy trình đánh giá tác động xã hội là các bước công việc cần thực hiện khi thực hiện đánh giá tác động xã hội.

Trước khi thực hiện đánh giá tác động xã hội, chủ thể thực hiện ĐGTĐXH cần xác định mục tiêu ĐGTĐXH. Có 2 mục tiêu ĐGTĐXH, tương ứng là 2 quy trình phù hợp:

- Loại mục tiêu 1: ĐGTĐXH để phục vụ ban hành chính sách mới - thực hiện theo quy trình đánh giá tác động chính sách theo quy định của luật BHVBQPPL - theo trường hợp 1.
- Loại mục tiêu 2: ĐGTĐXH để nhận diện các vấn đề trong thực tiễn thi hành chính sách đã/đang thực hiện - theo trường hợp 2.

Mục này sẽ viết về 2 trường hợp ĐGTĐXH tương ứng với 2 mục tiêu trên.

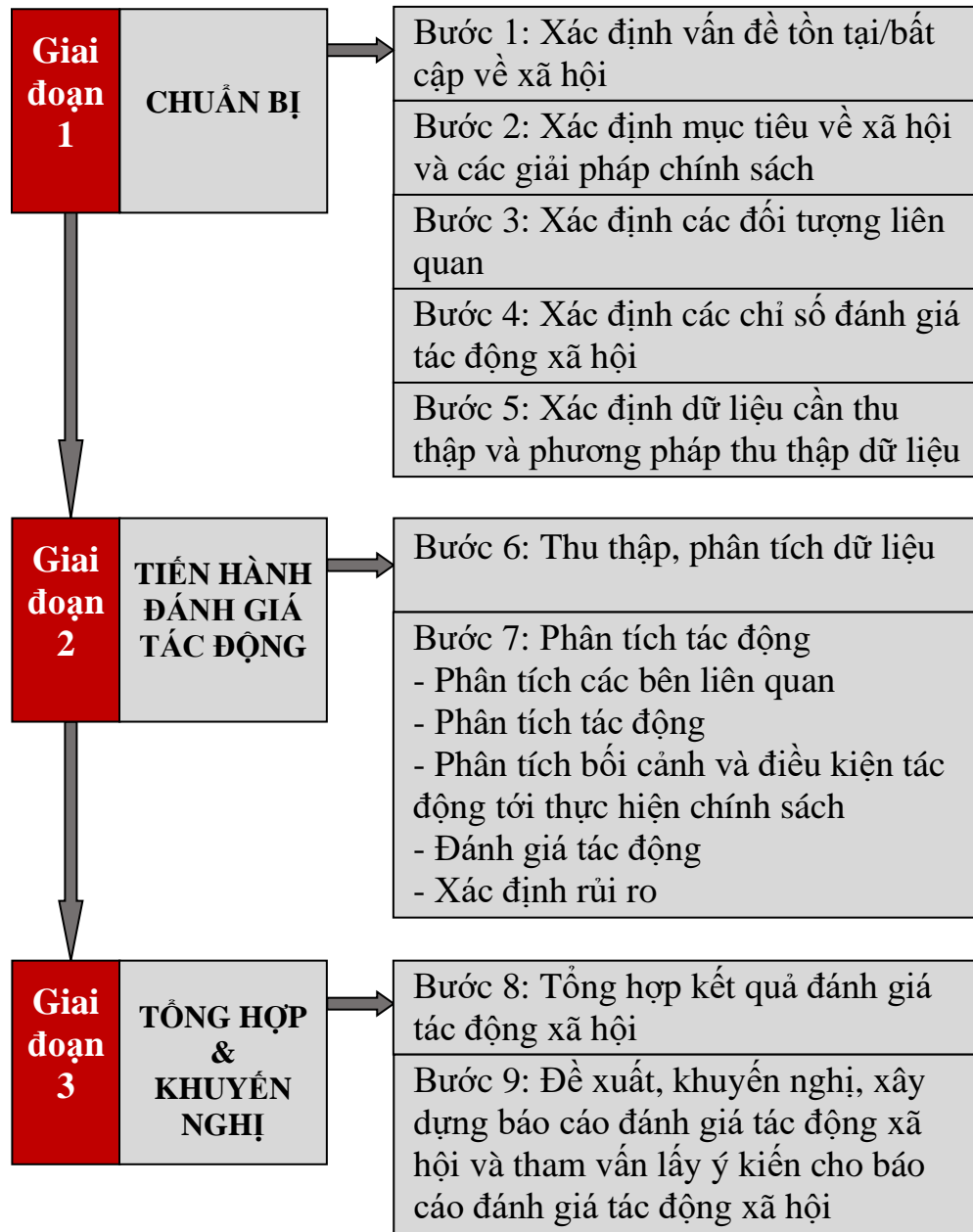
2.1.1. Trường hợp 1 - đánh giá tác động xã hội trước khi ban hành chính sách

ĐGTĐXH trước khi ban hành đối với chương trình/chính sách/dự án là việc xem xét các mức độ tác động xã hội có thể xảy ra khi chương trình/chính sách/dự án đó được ban hành và thực hiện.

Có thể thực hiện ĐGTĐXH theo 3 giai đoạn với 9 bước như sau:

³⁷ Mục này tác giả tham khảo: (1) GIZ và MOLIZA (2020), Sổ tay hướng dẫn đánh giá tác động xã hội và đánh giá tác động về giới (dự thảo 4); (2) Minh Hoàng, Các bước đánh giá tác động chính sách, Bài đăng website Vụ Pháp chế, Bộ Y tế, ngày 17/07/2019 (<https://vuphapche.moh.gov.vn/pages/news/16417/cac-buoc-danh-gia-tac-dong-chinh-sach.html>)

Hình 2. 1 Sơ đồ quy trình đánh giá tác động xã hội trước khi ban hành chính sách



Lưu ý: các bước nêu trên không nhất thiết phải thực hiện lần lượt từ bước 1 đến bước 9, mà có thể thực hiện song song; đồng thời, không nhất thiết phải thực hiện đầy đủ cả 9 bước, mà có thể bỏ qua một số bước, tùy theo tình huống cụ thể.

GIAI ĐOẠN 1: CHUẨN BỊ

Bước 1: Xác định vấn đề tồn tại/bất cập về xã hội

Trong tổng thể vấn đề đưa ra làm căn cứ đề xuất ban hành chính sách, cần: nhận diện các vấn đề cần giải quyết của chính sách về mặt xã hội. Thực hiện việc này nhằm đưa ra những căn cứ để xem xét các mục tiêu về mặt xã hội của chính sách, đưa ra hướng đánh giá ban đầu rằng chính sách có thể tác động tới các tiêu chí về mặt xã hội nào. Từ đó ta có thể lựa chọn các hướng ĐGTĐXH.

Việc nhận diện vấn đề sẽ được thực hiện thông qua mô tả vấn đề, nêu rõ “triệu chứng bệnh” của hiện tượng xã hội. Khi xác định vấn đề sẽ thực hiện các việc sau:

- + Rà soát lại chủ đề phân tích.
- + Xác định các vấn đề liên quan đến chủ đề, kiểm tra xem vấn đề tổng thể của chính sách dự kiến ban hành đã được xem xét thấu đáo về mặt xã hội.
- + Xác định nguyên nhân của các sự việc hiện tượng. Sau khi xác định các nguyên nhân ta có thể chỉ ra được đâu là nguyên nhân trực tiếp - gián tiếp, đâu là nguyên nhân chủ quan - khách quan... Từ đó biết được đâu là nhân tố chính của vấn đề, các bất cập diễn ra ở những mặt nào của xã hội, thực trạng của lĩnh vực đang muốn nói tới là gì?

Bước 2: Xác định mục tiêu về xã hội và các giải pháp chính sách

** Xác định mục tiêu về xã hội*

Xác định mục tiêu về xã hội là việc xác định những kết quả mong đợi đạt được về mặt xã hội sau khi áp dụng chính sách để giải quyết vấn đề của thực tiễn.

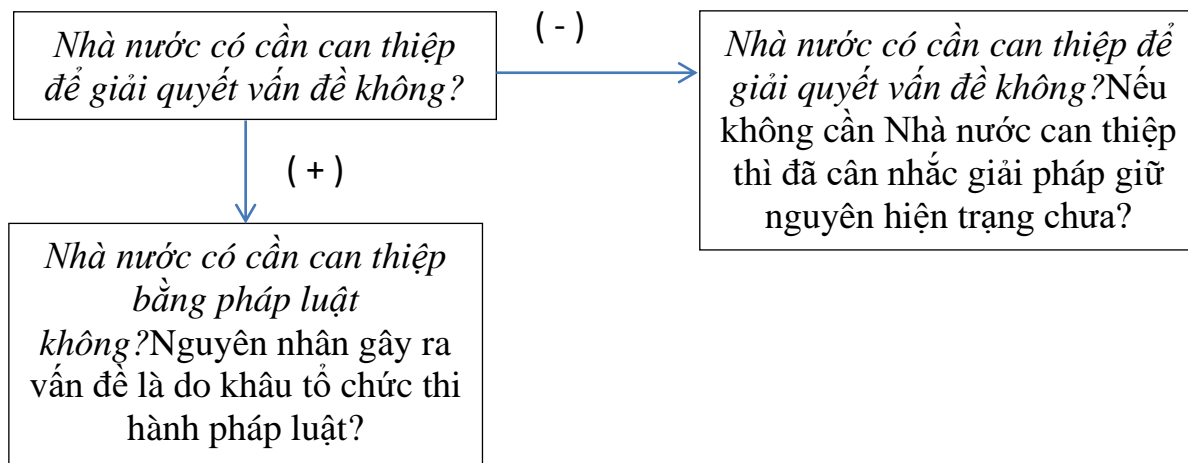
Câu hỏi đưa ra khi xác định mục tiêu chính sách là:

- Thay đổi chính sách nhằm giải quyết vấn đề gì?
- Chính sách muốn đạt được điều gì về mặt xã hội?

** Xác định các giải pháp chính sách:*

- *Xác định các giải pháp chính sách cho từng nhóm vấn đề bất cập và mục tiêu.*

Từ các nhóm vấn đề cần giải quyết và định hướng mục tiêu chính sách đã xác định ta lựa chọn phương thức thực hiện để giải quyết các vấn đề bất cập, đạt được mục tiêu chính sách, hay còn gọi là các giải pháp chính sách bằng việc trả lời các câu hỏi:



- Các loại giải pháp có thể đề xuất:

i/ Giải pháp “0”: Duy trì hay giữ nguyên hiện trạng chính sách

Đây là giải pháp luôn cần được đặt ra vì các lý do:

+ Trong các trường hợp mà việc Nhà nước can thiệp là không cần thiết hoặc sự can thiệp để giải quyết vấn đề có thể không phù hợp hoặc không khả thi;

+ Trong trường hợp cần đến sự can thiệp của Nhà nước thì phương án này có vai trò dùng làm “mốc 0” để so sánh, đối chứng với kết quả đạt được do tác động của những giải pháp can thiệp.

ii/ Các giải pháp can thiệp nhưng không cần ban hành VBQPPL

- Trong trường hợp nguyên nhân chủ yếu của vấn đề không phải do các khoảng trống pháp luật (thiếu quy định pháp luật) hay khoảng mờ, khoảng tối pháp luật (chồng chéo, mâu thuẫn pháp luật) thì việc sửa đổi, bổ sung hay ban hành mới chính sách, pháp luật là chưa cần thiết mà có thể cân nhắc các giải pháp có can thiệp của Nhà nước nhưng bằng các giải pháp thay thế như:

+ Tăng cường các chiến lược truyền thông hoặc giáo dục ý thức và trách nhiệm thi hành chính sách, pháp luật của các bên liên quan bao gồm cả cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu trách nhiệm tổ chức thi hành và cá nhân, tổ chức chịu tác động trực tiếp của chính sách, pháp luật..;

+ Đơn giản hóa các thủ tục và quy trình thi hành chính sách, pháp luật theo hướng đơn giản, minh bạch, hiệu quả; tăng cường kỷ cương, kỷ luật và trách nhiệm giải trình

của cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm tổ chức thi hành pháp luật, xử lý vi phạm pháp luật;

+ Tăng cường đầu tư, bảo đảm các điều kiện, các nguồn lực cần thiết cho công tác thực thi chính sách, pháp luật;

Giải pháp này có thể giải quyết được vấn đề mà không tạo thêm các gánh nặng và chi phí liên quan đến việc ban hành và thực hiện chính sách, VBQPPL mới hoặc sửa đổi, bổ sung.

iii/ Các giải pháp can thiệp bằng ban hành chính sách dưới hình thức VBQPPL:

Giải pháp ban hành VBQPPL là giải pháp tốn kém do phải đầu tư nhiều nguồn lực cho quá trình xây dựng, ban hành và thực thi chính sách được thể chế hoá trong VBQPPL.

Giải pháp ban hành VBQPPL cần được cân nhắc khi cả hai giải pháp giữ nguyên hiện trạng và giải pháp thay thế không ban hành VBQPPL không giải quyết được vấn đề; khi mà nguyên nhân chủ yếu của vấn đề đã được xác định là do bất cập về chính sách, pháp luật hiện hành hoặc do thiếu, chưa có chính sách, pháp luật để định hướng và điều chỉnh.

Giải pháp ban hành VBQPPL đòi hỏi phải dự liệu hình thức VBQPPL và cơ quan, cá nhân có thẩm quyền ban hành VBQPPL để thể chế hoá nội dung chính sách.

- Đề xuất các giải pháp chính sách

Dựa trên các kết quả phân tích các cân nhắc đã nêu về các loại giải pháp can thiệp hay không can thiệp của Nhà nước, người làm chính sách cần trả lời một số câu hỏi sau đây, được coi là các tiêu chí ngưỡng để đề xuất các giải pháp cụ thể cần đưa vào quy trình ĐGTĐCS làm căn cứ cho việc quyết định lựa chọn giải pháp chính sách tối ưu.

Các tiêu chí gợi ý để đề xuất các giải pháp chính sách:

i/ Giải pháp có giải quyết được vấn đề đã xác định không?

ii/ Giải pháp có phù hợp để đạt được các mục tiêu chính sách không? Mức độ đạt được ?

iii/ Giải pháp có tương xứng với phạm vi, quy mô ảnh hưởng, tác động của vấn đề không?

iv/ Giải pháp có khả thi và có hiệu quả không?

v/ Giải pháp có nhận được sự chấp nhận, ủng hộ của các bên liên quan trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách không? (cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân có liên quan (trực tiếp và gián tiếp) sẽ chịu ảnh hưởng và chịu tác động của từng giải pháp, kể cả tác động tích cực và tiêu cực.

Lưu ý: Dù lựa chọn giải pháp nào thì cũng khó có thể giải quyết triệt để, trọn vẹn vấn đề theo các mục tiêu đã xác định và cũng không thể loại trừ mọi rủi ro có thể xảy ra. Do đó, bên cạnh các giải pháp được đề xuất, người làm chính sách cần quan tâm đến các biện pháp có tính hỗ trợ đi kèm để tăng tính hợp lý và khả thi của chính sách, nhất là các biện pháp bảo đảm nguồn lực, môi trường thực thi chính sách liên quan đến kinh phí, nhân lực, bộ máy thực thi chính sách, các cơ chế tham gia, phản biện xã hội đối với quá trình ban hành và thực thi chính sách.

Việc thực hiện các bước sau đều phải “chạy” theo sát các phương án, giải pháp này, sau đó mới tổng hợp, so sánh tác động tích cực, tiêu cực của từng phương án/giải pháp và đề xuất lựa chọn phương án/giải pháp hợp lý nhất (tối ưu).

Bước 3: Xác định các đối tượng liên quan

** Đối tượng liên quan là ai?*

Bên liên quan là một cá nhân, cộng đồng, nhóm hay tổ chức, cơ quan có lợi ích trong kết quả can thiệp bằng chính sách (do chịu tác động tích cực hay tiêu cực của các giải pháp chính sách hoặc do họ có khả năng gây tác động tới sự can thiệp đó một cách tích cực hay tiêu cực. Các bên liên quan có các vai trò, thiết chế xã hội khác nhau chịu sự tác động khác nhau (về cách thức, phạm vi mức độ, thời gian..) của cùng một chính sách/ giải pháp chính sách do sự khác biệt giữa họ về vị trí địa lý, xã hội, nghề nghiệp; về thu nhập và thói quen tiêu dùng; về dân tộc, giới tính, về giới v.v...

Cần lưu ý, một cá nhân có thể thuộc về các nhóm khác nhau nên có thể chịu các tác động không đồng chiều, các tác động kép tích cực hoặc tiêu cực. Ví dụ: một cá nhân có thể vừa thuộc nhóm người khuyết tật, vừa thuộc nhóm người nghèo hoặc vừa thuộc nhóm người nghèo vừa thuộc nhóm người bán dâm.

** Các đối tượng liên quan đặc thù có thể liệt kê gồm:*

- Nhóm đối tượng đích, đối tượng bị ảnh hưởng bởi chính sách;
- Các cơ quan tổ chức giữ vai trò quyết định chính sách (Chính phủ, Quốc hội, Đảng lãnh đạo);
- Các cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện chính sách;
- Các nhóm lợi ích có tổ chức: các tổ chức chính trị, xã hội;
- Các tổ chức xã hội, hiệp hội doanh nghiệp, nghề nghiệp;
- Các chuyên gia, nhà khoa học, tổ chức khoa học thực hiện phản biện chính sách;
- Các tổ chức tài trợ, các định chế tài chính;
- Các cá nhân, người lao động, cộng đồng dân cư, các nhóm yếu thế;
- Các bên liên quan bị ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực do thay đổi chính sách:

Phân biệt theo dân tộc, tôn giáo, tuổi tác, không gian, sinh kế, hoặc các tiêu chí khác.

Lưu ý rằng, một nhóm đối tượng có thể vừa là nhóm bị ảnh hưởng/tác động vừa là nhóm gây tác động.

Bảng 2. 1. Xác định đối tượng liên quan của một phương án

Các đối tượng chịu tác động /ảnh hưởng	Các đối tượng tác động, gây ảnh hưởng
Cơ quan nhà nước (nêu cụ thể cơ quan/tổ chức/đơn vị)	
Tổ chức/Doanh nghiệp	
Cá nhân (Nhận diện rõ là người LĐ, Người SDLĐ, Người cao tuổi, trẻ em, phụ nữ...)	
Đối tượng khác	

Nguồn: GIZ & Bộ LĐTBXH (2018). Tài liệu đánh giá tác động của chính sách về xã hội và về giới trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Lưu hành nội bộ.

Tổng hợp các đối tượng liên quan giữa các phương án chính sách, gom gộp lại xem nhóm đối tượng nào có mức độ tác động lớn hay bị tác động bởi phần lớn các phương án chính sách, nhóm đối tượng nào sẽ chỉ chịu tác động đơn nhất cho từng phương án chính sách cụ thể. Việc xác định này sẽ đưa ra nhóm các đối tượng liên quan được đánh giá tác động xã hội theo hướng ưu tiên.

Bảng 2. 2. Nhận diện đối tượng liên quan của các phương án chính sách

Đối tượng	Phương án CS thứ 1		Phương án CS thứ 2		Phương án CS thứ...	
	Bị tác động	Gây tác động	Bị tác động	Gây tác động	Bị tác động	Gây tác động
Cơ quan nhà nước (nêu cụ thể cơ quan/tổ chức/đơn vị)		x		x		x
Tổ chức/Doanh nghiệp	x		x		x	
Cá nhân (nhận rõ là người LĐ, người SDLĐ, người cao tuổi, trẻ em, phụ nữ...)	x	x	x	x	x	x
Đối tượng khác						

Bảng 2. 3. Tổng hợp đối tượng liên quan của chính sách

Đối tượng	Bị tác động		Gây tác động	
	Mạnh	Yếu	Mạnh	Yếu
Cơ quan nhà nước (nêu cụ thể cơ quan/tổ chức/đơn vị)		x	x	
Tổ chức/Doanh nghiệp	x		x	
Cá nhân (Nhận rõ là người LĐ, người SDLĐ, người cao tuổi, trẻ em, phụ nữ...)	x			x
Đối tượng khác

Việc tổng hợp các đối tượng liên quan ở bảng trên cho phép hình dung bước đầu về “diện” và mức độ bao phủ các tác động của chính sách sẽ ban hành.

Bước 4: Xác định các chỉ số đánh giá tác động xã hội

Nghị định số 154/2020/NĐ-CP của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định 14 chỉ số đánh giá tác động xã hội, bao gồm: dân số, việc làm, tài sản, sức khỏe, môi trường, y tế, giáo dục, đi lại, giảm nghèo, giá trị văn hóa truyền thống, gắn kết cộng đồng, xã hội, chính sách dân tộc (nếu có) và các vấn đề khác có liên quan đến xã hội.

Hình 2. 2. Các chỉ số đánh giá tác động xã hội



ĐGTĐXH của chính sách được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo tác động đối với một hoặc một số nội dung trên, mà không nhất thiết phải là tất cả.

Sau khi có kết quả ở ba bước trên:

- Bước 1.1: cho biết những vấn đề bất cập diễn ra ở các mặt nào của xã hội: việc làm, giáo dục, sức khỏe, bảo trợ, môi trường, đi lại, nhà ở, đói nghèo...?

- Bước 1.2: Từ việc nhận diện vấn đề, xác định mục tiêu chính sách, các đối tượng liên quan bị tác động và tác động, ta tiếp tục xem xét các đối tượng đó có thể có/bị tác động ở các mảng xã hội nào, như thế nào, bị tác động trực tiếp hay gián tiếp?

Có thể tham khảo cách làm sau: Giả sử quy ước (+) là ảnh hưởng trực tiếp, (-) là ảnh hưởng gián tiếp, (x) là không ảnh hưởng thì ta có bảng sau:

- Bước 1.3: cho biết mục tiêu xã hội nào được lựa chọn và lựa chọn ở mức độ nào.

Ta sẽ lựa chọn ra các tiêu chí xã hội để đưa ra các giả định về thay đổi hành vi của các đối tượng liên quan, xác định các chỉ báo có thể dùng để tiến hành thu thập thông tin và đánh giá tác động (được thực hiện ở Bước 2).

Bước 5: Xác định dữ liệu cần thu thập và phương pháp thu thập dữ liệu

Bảng 2. 5. Tổng hợp các chỉ tiêu và dữ liệu cần thu thập

Chỉ tiêu được lựa chọn	Dữ liệu cụ thể cần thu thập	Loại dữ liệu			Phương pháp thu thập
		Định lượng		Định tính	
		Đơn vị	Số lượng/giá trị		
Nhóm đối tượng 1					
Chỉ tiêu 1.....					
Chỉ tiêu 2.....					
Nhóm đối tượng 2					
Chỉ tiêu 1.....					
Chỉ tiêu 2.....					
Nhóm đối tượng (n).....					

GIAI ĐOẠN 2: THỰC HIỆN ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG

Bước 6: Thu thập và phân tích dữ liệu

Sau khi thu thập dữ liệu để dùng cho đánh giá, cần kiểm tra chất lượng thông tin.

Dữ liệu phải đúng. Nghĩa là dữ liệu phải trung thực, chính xác và khách quan. Để đạt tiêu chuẩn này cần có yếu tố con người, yếu tố vật chất, yếu tố phương pháp thu thập và xử lý thông tin;

Dữ liệu phải đủ. Tiêu chuẩn này thể hiện dữ liệu phải phản ánh các khía cạnh cần thiết để có thể tái tạo được hình ảnh tương đối trung thực về đối tượng đang được xem xét.

Dữ liệu phải kịp thời. Nghĩa là dữ liệu phải được thu thập, phản ánh đúng lúc để kịp phân tích, phán đoán, xử lý.

Dữ liệu phải gắn với quá trình, diễn biến của sự việc.

Dữ liệu phải dùng được. Nghĩa là dữ liệu phải có giá trị thực sự, dữ liệu có thể đóng góp vào việc đánh giá tác động, dữ liệu phải được xử lý để dễ đọc và sử dụng.

Bước 7: Phân tích tác động

a. Phân tích các bên liên quan

** Lưu ý khi phân tích các bên liên quan*

- Không một cái cách/thay đổi chính sách nào lại ảnh hưởng tới tất cả mọi người theo một cách giống nhau với mức độ như nhau.

- Thông thường, phân phối tác động được đo lường bằng các yếu tố thu nhập/ tiêu dùng.

- Các nhóm khác nhau có những đặc trưng rất khác nhau, vì vậy cần lưu ý đến đặc trưng của nhóm. Kỹ thuật phân tích không cho phép phân tích hành vi mà cần tập trung vào các yếu tố không gian, xã hội, nghề nghiệp để hiểu rõ hơn hành vi.

** Phân tích các bên liên quan - Câu hỏi định hướng³⁸:*

- Ai là những bên liên quan chính trong cái cách/thay đổi chính sách?

+ Các bên liên quan bị ảnh hưởng bởi sự thay đổi này (những nhóm được lợi và nhóm bị thiệt hại)

+ Các bên liên quan ảnh hưởng đến cái cách: Những người khác gây ảnh hưởng hoặc tác động đến thay đổi chính sách

- Bản chất và mức độ ảnh hưởng của họ là gì?

+ Chính thức: chính quyền

+ Không chính thức: quyền lực phi chính thức hoặc mức ảnh hưởng

- Giả sử khi chính sách được ban hành thì hành vi của các bên sẽ như thế nào? Nhu cầu, khả năng tiếp cận và thụ hưởng của các nhóm đối tượng sẽ bị ảnh hưởng, tác động như thế nào?

- Xác định được mức độ ảnh hưởng/chịu ảnh hưởng, tác động /chịu tác động của các đối tượng trong các giả định chính sách thông qua các ma trận lợi ích - ảnh hưởng.

+ Các đặc trưng chính: thu nhập; nghề nghiệp; địa bàn sinh sống; dân tộc; giới tính; thể chế.

+ Lợi ích liên quan đến chính sách.

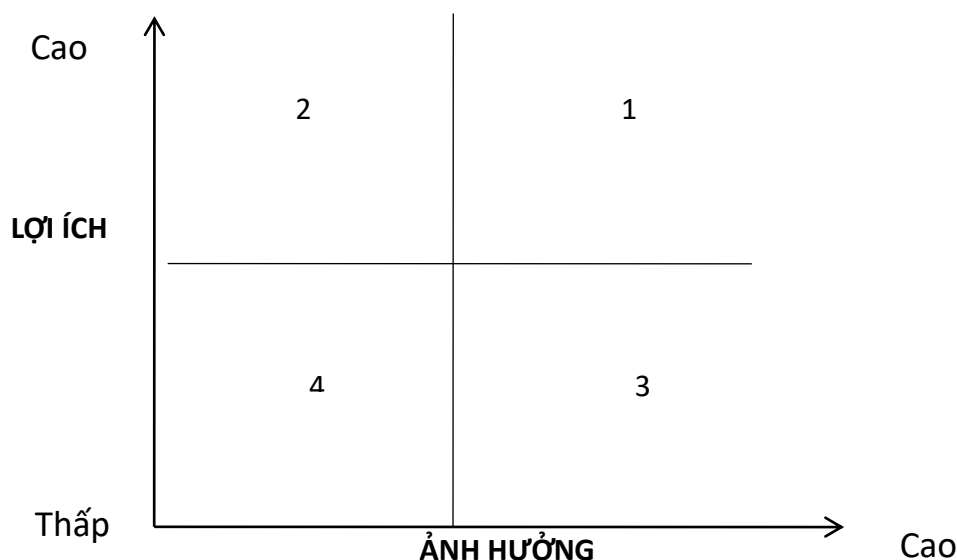
+ Mức độ quan trọng tới chính sách, mức độ ảnh hưởng tới quá trình.

Khi phân tích các đối tượng liên quan cần lưu ý xác định mối quan hệ giữa các đối tượng/nhóm đối tượng. Các nhóm đối tượng sẽ luôn có mối quan hệ với nhau, do đó khi

³⁸Holland, Jeremy (2007). *Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform: A Sourcebook for Development Practitioners*. Washington, DC: World Bank, p.39ff.

xác định các đối tượng liên quan lưu ý vị trí các đối tượng trong môi quan hệ tổng thể giữa các đối tượng với nhau.

** Cách phân tích mức độ ảnh hưởng và lợi ích của các bên liên quan*



Từ thông tin xác định các bên liên quan ở bước 1 và các giả định về thay đổi hành vi của họ khi chính sách ban hành, ta sắp xếp các bên liên quan theo ma trận lợi ích - ảnh hưởng với 4 nhóm:

Nhóm 1: các bên có mức độ ảnh hưởng cao và lợi ích từ chính sách khi được thực thi là cao.

Nhóm 2: các bên có mức độ ảnh hưởng thấp nhưng lợi ích từ chính sách khi được thực thi là cao.

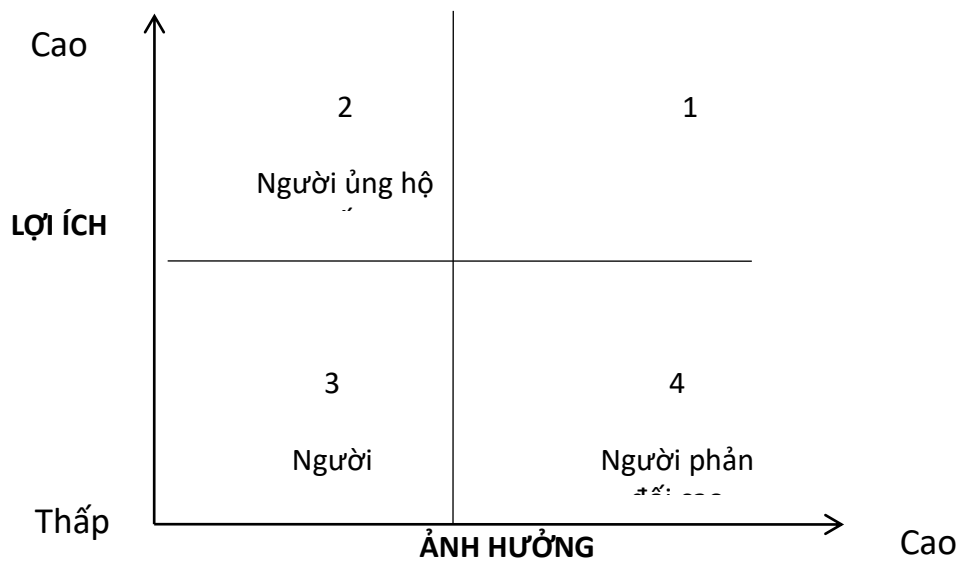
Nhóm 3: các bên có mức độ ảnh hưởng cao nhưng lợi ích có được từ chính sách khi được thực thi là thấp.

Nhóm 4: các bên có mức độ ảnh hưởng thấp và lợi ích từ chính sách khi được thực thi cũng thấp.

Phân tích các bên liên quan là một công cụ quan trọng để xác định các đặc điểm của các bên liên quan, lợi ích và động cơ của họ cũng như tính chất và mức độ ảnh hưởng của họ đối với chính sách hoặc cải cách hiện tại hay tương lai. Điều này quan trọng vì nó cho thấy nếu các bên liên quan có thể sẽ là động lực của cải cách hoặc nếu họ sử dụng ảnh hưởng của họ để ngăn chặn hoặc thay đổi theo hướng khác.

Sau khi phân định các bên liên quan theo mức độ lợi ích và ảnh hưởng của từng bên đối với chính sách hiện tại ta chuyển từng bên liên quan sang ma trận của chính sách

sẽ ban hành/thay đổi.



Qua đó, ta có thể thấy tổng thể rằng chính sách mới có thể làm thay đổi mức độ ảnh hưởng và lợi ích của các bên ra sao, ở mức độ nào. Dựa vào đó có thể xem xét rằng chính sách mới có khả thi, có làm gia tăng lợi ích cho các bên nói riêng và toàn xã hội hay không? Ai sẽ ủng hộ và ai sẽ phản đối chính sách.

Nhóm 1: Người ủng hộ mạnh mẽ: các cơ quan hoạch định chính sách cần duy trì mối quan hệ tốt để giảm bớt những rủi ro trong quá trình thực hiện.

Nhóm 2: Người ủng hộ yếu: cần chú ý để đảm bảo sự tham gia của nhóm này và bảo vệ quyền lợi của họ.

Nhóm 3: Nhóm phản đối yếu: ít quan trọng.

Nhóm 4: Nhóm phản đối mạnh: các đối tượng này có thể làm ngăn chặn, làm suy yếu hoặc sai lệch việc thiết kế hoặc thực hiện chính sách.

Trong trường hợp nhìn vào ma trận mà nhóm chịu tác động cuối cùng (vùng lợi ích) lại đa số nằm trong vùng 1 của ma trận lợi ích - ảnh hưởng, có nghĩa chính sách/chương trình đem lại nhiều giá trị tích cực cho xã hội và ngược lại.

Tuy nhiên, để có minh chứng cụ thể cho những thay đổi này ta sẽ cần phải thực hiện đo lường các tác động thay đổi ở các bước tiếp theo.

Bảng 2. 6. Phân tích các bên liên quan

Các bên liên quan	<u>Thái độ</u> Động cơ mang lại sự thay đổi về vấn đề (đồng ý hoặc không đồng ý với quan điểm của bạn)	<u>Tầm quan trọng</u> Các bên liên quan bị ảnh hưởng bởi vấn đề này ở phạm vi nào (mức độ quan tâm đến vấn đề đối với các bên liên quan)	<u>Ảnh hưởng</u> Khả năng mang lại sự thay đổi về vấn đề của bên liên quan
X	++ = rất chuyên nghiệp	H = cao	H = cao
Y	+ = chuyên nghiệp		
Z	O = trung lập	M = trung bình	M = trung bình
..	- = đối lập		
..	-- = hoàn toàn đối lập	L = thấp	L = thấp

b. Phân tích tác động

Các tác động có thể được phân tích theo mối quan hệ nhân - quả, tương tự như đã thực hiện ở bước 1.1 xác định vấn đề. Các tác động này đều có được dựa trên các giả định. Khi đưa ra các giả định đều cần phải kiểm chứng.

- Giả định can thiệp có hợp lý không?

- ▼ Mức tài chính đưa ra có phù hợp không?

- ▼ Có thể có tác động phụ không?

- ▼ Có thể kiểm soát được thay đổi hành vi một cách chắc chắn?

- ▼ Có thể đạt một cách nhanh chóng thay đổi hành vi như mong muốn?

- ▼ Phải tính tới các hệ quả phụ gì?

- Giả định nhân - quả có hợp lý không?

- ▼ Hỗ trợ tăng trưởng quốc gia hay một nhóm liên quan?

- ▼ Rủi ro?

- ▼ Việc tác động tăng hay giảm, tích cực hay tiêu cực có mối quan hệ như thế nào ở các lĩnh vực, các đối tượng khác nhau?

- Giả thuyết hành động/hành vi có hợp lý không?

▼ Xác định tác động trực tiếp

+ Ai bị tác động trực tiếp?—Người bị tác động trực tiếp bởi chính sách gồm những người được kỳ vọng là người thụ hưởng cuối cùng của chính sách và các cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện.

+ Thay đổi như thế nào?— Các chủ thể (là doanh nghiệp, người dân, cơ quan nhà nước v.v...) sẽ thay đổi hành vi của mình như thế?

▼ Xác định tác động gián tiếp: Tác động gián tiếp là tác động phái sinh từ tác động trực tiếp của chính sách.

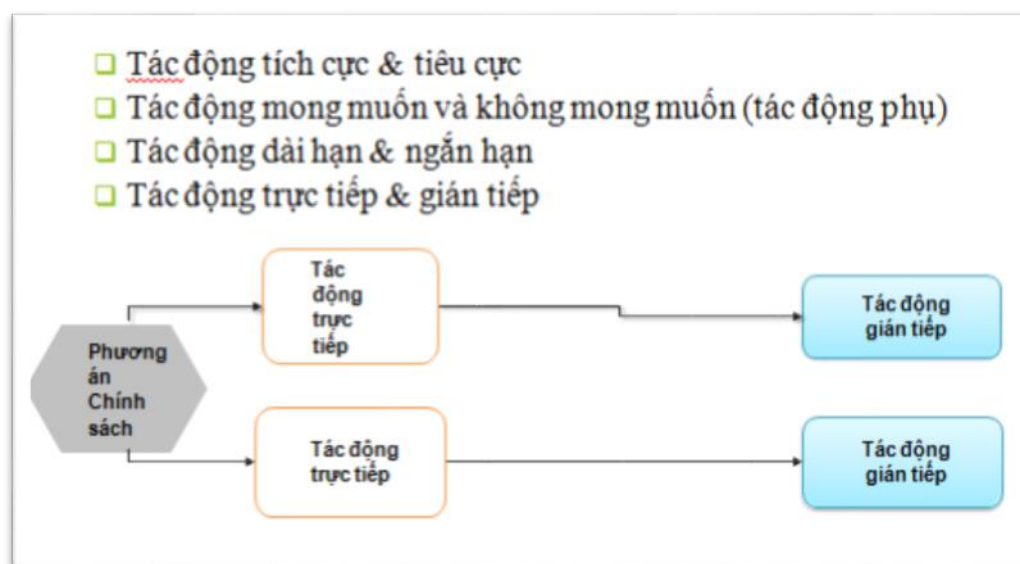
+ Ai bị tác động gián tiếp?—Người bị tác động gián tiếp bởi chính sách (doanh nghiệp, người dân, cơ quan nhà nước v.v...)

+ Thay đổi như thế nào? - Các chủ thể bị tác động sẽ thay đổi hành vi của mình như thế nào về thu nhập, việc làm, y tế, giáo dục, môi trường...?

Việc phân tích vấn đề chính sách có thể áp dụng theo mô hình nguyên nhân - kết quả. Qua đó xác định được kênh tác động trực tiếp và kênh tác động gián tiếp.

Việc phân tích cũng nên lựa chọn trên cùng một nhóm các tiêu chí để có căn cứ tổng hợp, so sánh lợi ích từ các tác động phục vụ cho việc đưa ra các quyết định của nhà quản lý.

Bảng 2. 7. Phân tích tác động



Ta tiếp tục trả lời các câu hỏi:

- Tiêu chí xã hội nào (theo 14 tiêu chí) có tác động tích cực nhất đến đối tượng ưu tiên (hướng tới) của mục tiêu chính sách?

- Yếu tố nào có tác động xã hội tiêu cực đáng quan ngại?
- Yếu tố nào sẽ làm giảm/cần có biện pháp để tăng vị thế nhóm yếu thế?

Bảng 2. 8. Phân tích sơ bộ tác động xã hội đối với các nhóm đối tượng của một phương án chính sách

	Việc làm			Môi trường...		
	Có		Không	Có		Không
	Tích cực	Tiêu cực		Tích cực	Tiêu cực	
Đối tượng 1						
Đối tượng 2						
....						
Tổng hợp						

c. Phân tích bối cảnh và điều kiện tác động tới thực hiện chính sách

* Bối cảnh

Bối cảnh (môi trường) ở đây có thể là các yếu tố về văn hóa, thói quen của cộng đồng và cũng có thể là các chính sách hiện hữu có ảnh hưởng, hay tạo ra những điều kiện (thuận lợi hay cản trở; tích cực hoặc tiêu cực) việc thực hiện chính sách. Câu hỏi cần đặt ra là: Liệu các yếu tố về văn hóa, xã hội, tập quán, chính sách pháp luật hiện hữu có bảo đảm đem lại lợi ích như nhau cho các nhóm đối tượng không?

* Phân tích thể chế

Phân tích thể chế hướng đến phân tích:

- Việc tổ chức thực hiện chính sách
- + Động cơ, năng lực thực hiện là yếu tố quan trọng.
- + Thể chế chuyển hoá các thay đổi chính sách tới phúc lợi của con người
- + Xem xét thể chế xã hội và thị trường.
- Mục tiêu của thay đổi chính sách:

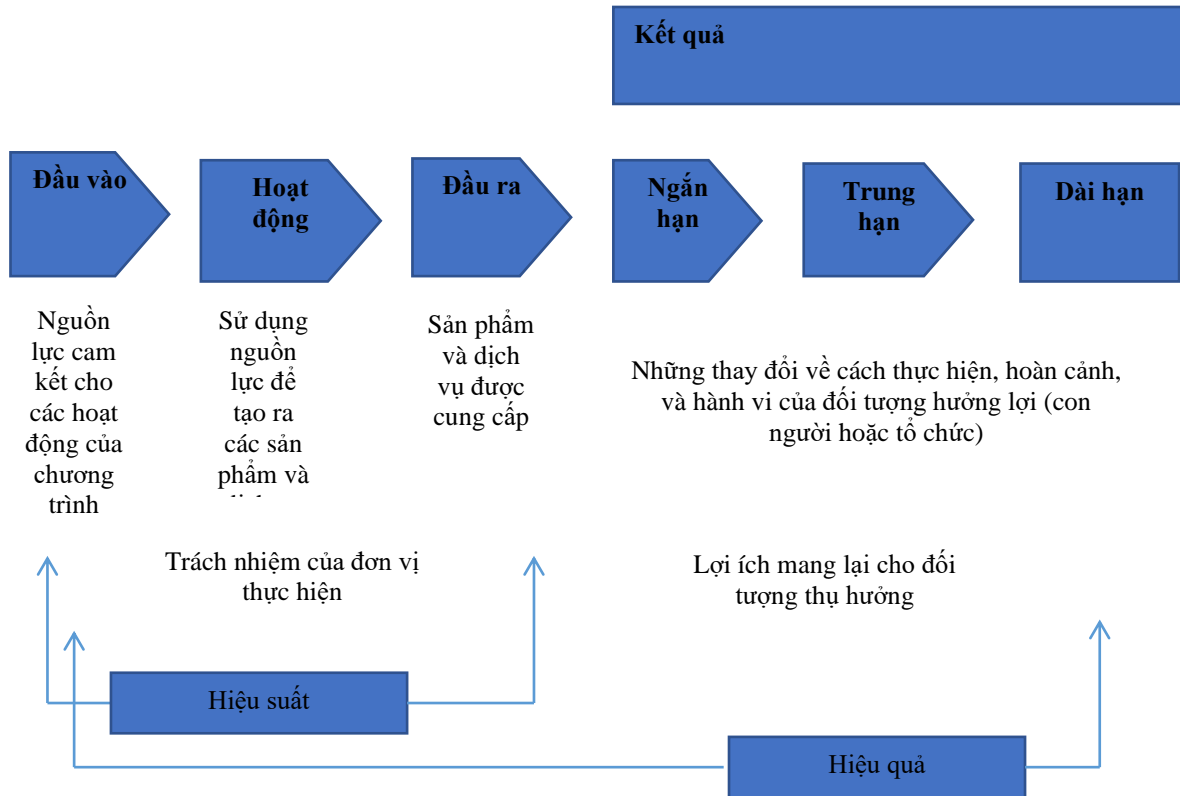
Phân tích thay đổi về động cơ và quy định.

- Chi phí giao dịch ảnh hưởng tới kết quả của chính sách:

Thị trường, hệ thống luật pháp, tổ chức xã hội.

d. Đánh giá tác động

Hình 2. 3. Đánh giá tác động



e. Xác định rủi ro

Việc xác định các rủi ro có thể có thể có của chính sách có thể thực hiện theo các bước sau:

1. Phân tích bối cảnh chính sách
2. Xác định các rủi ro:

Các câu hỏi để dự liệu rủi ro:

- Nếu không can thiệp bằng việc ban hành mới hoặc điều chỉnh chính sách thì sẽ gặp các rủi ro nào?

- Nếu can thiệp bằng chính sách mới hoặc điều chỉnh, bổ sung thì sự can thiệp này có thể gây ra những rủi ro nào? Vì sao?

- Ai là người có thể chịu rủi ro trong mỗi trường hợp có hoặc không có sự can thiệp? Rủi ro có khác nhau đối với nam và nữ không (về cơ hội, điều kiện, năng lực và thụ hưởng quyền lợi, trách nhiệm do có hoặc không có sự can thiệp)? Ai có thể có thông tin về các rủi ro này và cần được tham vấn ?

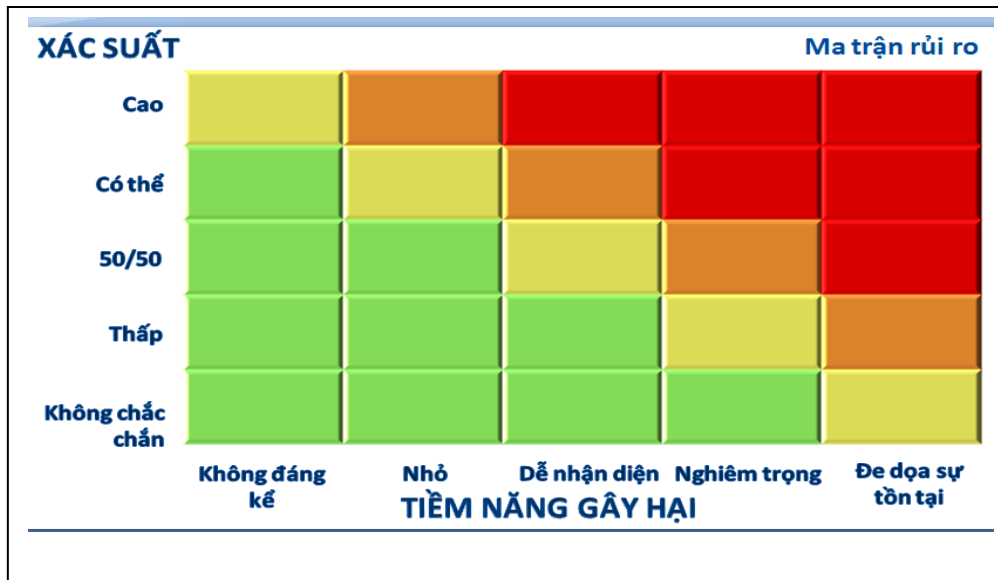
3. Đánh giá các rủi ro đã xác định từng cái một về:

- Xác suất (khả năng rủi ro xảy ra như thế nào?)
- Tiềm năng gây hại (tác động tiêu cực lớn đến mức nào nếu rủi ro xảy ra?).

4. Đặt thẻ vào ma trận rủi ro

Quyết định biện pháp chính sách nào bạn sẽ thực hiện

Hình 2. 4. Ma trận rủi ro



Chiến lược quản lý rủi ro:

- Tránh rủi ro, hoặc không thực hiện hoạt động chứa đựng rủi ro;
- Giảm rủi ro, bằng cách giảm tác động của sự kiện nếu nó xảy ra và/ hoặc xác suất xảy ra sự kiện;
- Chia sẻ rủi ro bằng cách chia sẻ với các bên khác tác động của sự kiện, nếu nó xảy ra; và
- Duy trì rủi ro, chấp nhận tác động của sự kiện, nếu nó xảy ra.

Hình 2. 5. Chiến lược quản lý rủi ro



Việc xác định các rủi ro và biện pháp quản lý rủi ro ở trên cho ta biết trước rằng nếu chính sách được ban hành thì cần điều kiện gì để đảm bảo rằng chính sách được ban hành và triển khai tốt, ví dụ như: trách nhiệm các bên ra sao, giám sát thực thi như thế nào.v.v... Nội dung phân tích này sẽ là căn cứ cho các đề xuất khuyến nghị giải pháp ở bước 3.

GIAI ĐOẠN 3: TỔNG HỢP KẾT QUẢ ĐÁNH GIÁ VÀ KHUYẾN NGHỊ

Bước 8: Tổng hợp kết quả đánh giá tác động xã hội

Các kết quả đánh giá tác động có thể được đưa vào bảng ở dạng định tính (ghi vắn tắt các tác động) hoặc ghi nhận mức độ tác động bằng các thang điểm. Ví dụ: Tổng hợp mức độ tác động tích cực/tiêu cực: +++ Tác động mạnh, ++ Tác động trung bình; + tác động yếu; hoặc cho thang điểm v.v....). Việc tổng hợp này được thực hiện với các loại tác động có thể tổng hợp bao gồm:

- Tác động tích cực và tiêu cực
- Tác động ngắn hạn và dài hạn
- Tác động trực tiếp và gián tiếp
- Tiền tệ và phi tiền tệ chi phí/lợi ích
- Mức độ rủi ro và mức độ phòng ngừa rủi ro có thể có

Dòng “TỔNG” sẽ cho ra căn cứ để quyết định chính sách/chương trình/dự án có các tác động xã hội mức độ nào.

Bảng 2. 9. Tổng hợp kết quả/tác động

<i>Các nhóm liên quan</i>	Dân số		Việc làm		Tài sản...	
	Phương án 1	Phương án 2	Phương án 1	Phương án 2	Phương án 1	Phương án 2
Nhà nước	++	+++	+	++++	++	+++
Doanh nghiệp	+++	+	+++	+	+++	+
Người dân	+	++++	+	++++	+	++++
Khác	+	+	+	+	+	+
TỔNG						

Sau khi tổng hợp được các tác động, người thực hiện ĐGTĐXH cần phải đối chiếu các kết quả đó với các mục tiêu đề ra. Bảng tổng hợp này chỉ có tác dụng tham chiếu để

đưa ra nhận định tổng thể về các tác động của chính sách có thể ghi nhận được. Trên thực tế sẽ có những tình huống chính sách sẽ vẫn được ban hành (vì nhằm 1 mục tiêu cụ thể định sẵn) dù có kết quả tổng tác động tích cực thấp hoặc nhiều tác động tiêu cực. Tuy nhiên, kết quả phân tích này sẽ giúp các nhà hoạch định chính sách dự báo và có biện pháp chuẩn bị để giảm thiểu các tác động tiêu cực phát sinh đó.

Bước 9: Khuyến nghị, xây dựng báo cáo đánh giá, tham vấn

** Khuyến nghị:*

Dựa vào các kết quả tổng hợp ĐGTĐXH, người đánh giá tác động sẽ đưa ra các khuyến nghị và chỉ ra sự đánh đổi:

- Khuyến nghị đưa ra liên quan đến tính khả thi của chính sách, đó là khả năng thực hiện được chính sách theo kế hoạch đề ra để đạt được mục tiêu về mặt xã hội của chính sách. Có năm yếu tố phổ biến khi khuyến nghị về tính khả thi của chính sách:

- + Khả thi về nội dung hoạt động
- + Khả thi về nguồn lực
- + Khả thi về phương pháp thực hiện
- + Khả thi về công nghệ và hệ thống.
- + Khả thi về lịch trình thực hiện.

- Các kết quả phân tích cần phải được chuyển thành các khuyến nghị chính sách cụ thể với mục tiêu giảm nhẹ tác động tiêu cực và tăng cường các tác động tích cực. Các mức độ giảm thiểu tác động tiêu cực có thể khuyến nghị gồm³⁹:

+ Tránh: Thay đổi chính sách (hoặc vị trí tiềm năng) để tránh những ảnh hưởng bất lợi. Đây là hình thức giảm thiểu được chấp nhận nhất.

+ Giảm: Trường hợp không thể tránh được, có thể giảm các tác động tiêu cực trong quá trình thiết kế, xây dựng hoặc thực hiện.

+ Điều chỉnh: Trường hợp không thể giảm các tác động tiêu cực, có thể áp dụng các biện pháp để hạn chế ảnh hưởng của chúng bằng cách khôi phục hoặc khắc phục môi trường bị ảnh hưởng.

+ Bồi thường bằng hiện vật: Trường hợp vẫn có những tác động không mong muốn, sẽ có chương trình trợ cấp nhằm bù đắp những ảnh hưởng tiêu cực với giá trị

³⁹Vanclay, Frank et al. 2015. Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects. International Association for Impact Assessment.

tương đương.

+ Bồi thường bằng các hình thức khác: Trường hợp không thể bồi thường bằng hiện vật, các dạng bồi thường khác sẽ được xem xét.

- Những điều sau đây cần được xem xét:

+ Thay đổi trong thiết kế chính sách (ví dụ: mức thuế hoặc miễn thuế)

+ Thay đổi kế hoạch thực hiện (ví dụ: trình tự và thời gian, các cơ quan thực hiện)

+ Cơ chế bồi thường trực tiếp (ví dụ: hỗ trợ tiền)

* *Xây dựng báo cáo đánh giá tác động xã hội*

Từ các phân tích, đánh giá, chúng ta đưa các kết quả vào khung của báo cáo đánh giá tác động xã hội. Tùy từng loại hình chính sách và yêu cầu của đơn vị chủ quản mà Báo cáo ĐGTĐXH có các mẫu khác nhau, nhưng nhìn chung một báo cáo ĐGTĐXH có các nội dung sau:

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

(tên đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật/dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật)

I. Xác định vấn đề bất cập tổng quan

Phần này nêu rõ bối cảnh xây dựng báo cáo đánh giá tác động, trong đó mô tả vấn đề bất cập tổng quan cần giải quyết và Mục tiêu chung của chính sách.

1. *Bối cảnh xây dựng chính sách*

2. *Mục tiêu xây dựng chính sách*

- *Mục tiêu tổng thể*

- *Mục tiêu cụ thể:*

II. Đánh giá tác động của chính sách

Phần này liệt kê từng vấn đề chính sách cụ thể cần giải quyết. Việc phân tích mỗi vấn đề chính sách bao gồm các nội dung: xác định vấn đề bất cập (mô tả thực trạng của vấn đề, phân tích các bất cập, hậu quả, nguyên nhân); Mục tiêu để giải quyết vấn đề; các giải pháp đề xuất (trong đó bắt buộc phải có giải pháp giữ nguyên hiện trạng); đánh giá tác động của giải pháp đề xuất (đánh giá tác động tích cực (lợi ích), tiêu cực (chi phí) của từng giải pháp chính sách đối với Nhà nước, người dân, doanh nghiệp); kiến nghị lựa chọn giải pháp trên cơ sở phân tích, so sánh tác động tích cực, tiêu cực của từng giải pháp.

1. *Chính sách 1:*

1.1. Xác định vấn đề bất cập

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó có xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)

2. Chính sách 2:

.....

Kết luận (gợi ý):

- Các giải pháp được lựa chọn để thực hiện các chính sách trong đề nghị xây dựng

VBQPPL:

Chính sách 1- Giải pháp A

Chính sách 2- Giải pháp B

Chính sách n - Giải pháp N

- Đề xuất hình thức và thẩm quyền ban hành chính sách;

- Đề xuất các biện pháp bổ sung, hỗ trợ thực hiện chính sách nhằm hạn chế các rủi ro, tác động không mong muốn khi thi hành chính sách

III. Ý kiến tham vấn

Phần này nêu rõ việc tham vấn về nội dung, phương pháp, kết quả trung gian, kết quả thành phần của việc ĐGTĐCS (mô tả các phương pháp lấy ý kiến, phản hồi, tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý).

IV. Giám sát và đánh giá

Phần này nêu rõ cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách, giám sát đánh giá việc thực hiện chính sách.

V. Phụ lục

Các bảng, biểu tính toán chi phí và lợi ích của các giải pháp (nếu có).

** Tham vấn, lấy ý kiến cho báo cáo đánh giá tác động xã hội*

Việc tham vấn lấy ý kiến các bên liên quan được diễn ra trong suốt quá trình ĐGTĐXH bằng nhiều hình thức trong đó chủ yếu và thường xuyên nhất là hình thức lấy ý kiến chuyên gia (thông qua phỏng vấn, điện thoại, email cá nhân). Tuy nhiên, cho đến khi xây dựng báo cáo ĐGTĐXH xong cần gửi dự thảo báo cáo lấy ý kiến các tổ chức có

liên quan, đặc biệt là đối với báo cáo ĐGTĐXH của các văn bản quy phạm pháp luật⁴⁰.

Việc tham vấn, lấy ý kiến cần phải tuân thủ 3 bước cơ bản sau đây:

1. Chuẩn bị tham vấn: Chuẩn bị tham vấn liên quan đến việc xác định mục tiêu tham vấn, xác định các bên liên quan, xác định cách thức các bên liên quan sẽ tham gia vào việc tham vấn và xác định các vấn đề cần tham vấn. Để giúp chuẩn bị cho việc tham vấn, các tổ chức tham vấn cần xây dựng kế hoạch tham vấn.

2. Tiến hành tham vấn: Báo cáo đánh giá tác động xã hội phải được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức có đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Thời gian đăng tải ít nhất là 30 ngày. Đồng thời, phải được gửi lấy ý kiến Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức có liên quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và giải pháp thực hiện chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Trong trường hợp cần thiết, tổ chức hợp để lấy ý kiến về những chính sách cơ bản trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

3. Tổng hợp ý kiến/ phản hồi: Sau khi tham vấn, các đơn vị tham vấn tổng hợp, nghiên cứu, giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý; đăng tải báo cáo giải trình, tiếp thu trên cổng thông tin điện tử.

Cả hai nội dung của Bảng tổng hợp, giải trình và tiếp thu có thể tích hợp vào một bảng thống kê như sau:

Bảng 2. 10. Các bên liên quan cần lấy ý kiến

Nội bộ của Bộ	Nội bộ Chính phủ	Bên ngoài
Những người có nhiệm vụ thực hiện đề nghị này	Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp (bắt buộc)	Phòng Thương mại và Công nghiệp VN, Mặt trận Tổ quốc VN và các tổ chức thành viên của MTTQVN (bắt buộc)
Cán bộ chuyên môn về: Tài khóa, nhân lực, truyền thông, IT, cơ sở vật chất, pháp lý	Các bộ có chức năng, nhiệm vụ tương tự hoặc trung lập hoặc các bên liên quan	Các chuyên gia trong từng lĩnh vực
Cán bộ có hiểu biết về	Các bộ có các chương	Các cá nhân, nhóm, tổ chức có

⁴⁰Điều 36 của Luật Ban hành VBQPPL 2015.

các đối tượng bị tác động	trình tương tự mà có khả năng tận dụng được	quan tâm hoặc bị tác động bởi đề nghị với tư cách là: Người dùng tiềm năng; Người có khả năng sẽ phản đối Cá nhân, nhóm hoặc tổ chức mà quyền và lợi ích có thể bị ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực
	Các bộ hoặc cơ quan có kiến thức để có thể đóng góp hoặc những người có thể bị ảnh hưởng bởi đề nghị	Các cơ quan đối tác của bộ có thể sẽ tham gia vào quá trình thực hiện hoặc thi hành.

Bảng 2. 11. Tổng hợp ý kiến/ phản hồi

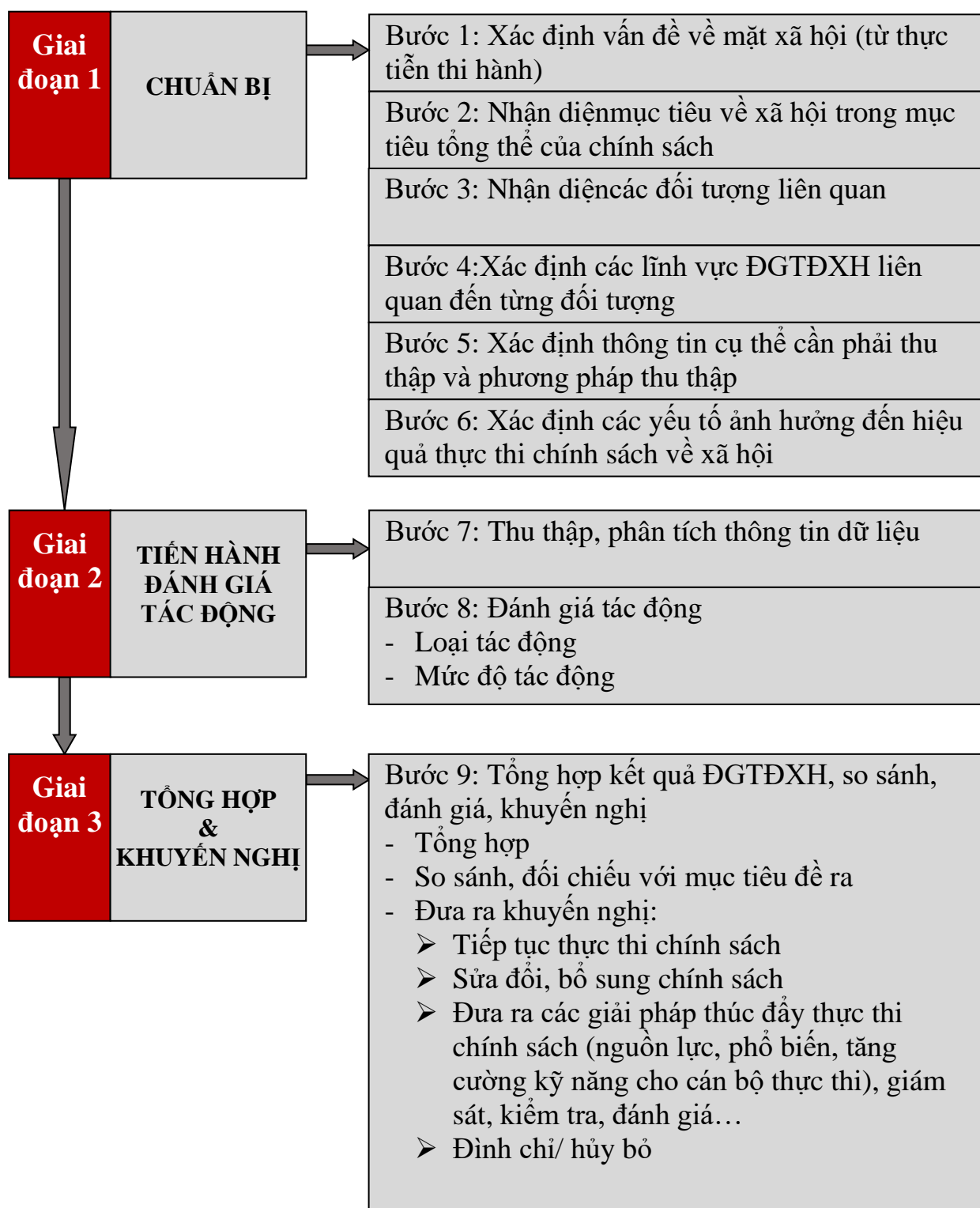
Vấn đề	Ý kiến	Đơn vị nêu	Số lượng ủng hộ	Lý do nêu/ủng hộ ý kiến	Tiếp thu hay không	Lý do của đơn vị lấy ý kiến về việc tiếp thu hay không
Vấn đề 1	Ý kiến 1					
	Ý kiến 2					
	Ý kiến 3					
Vấn đề 2	Ý kiến 1					
	Ý kiến 2					
Vấn đề 3	...					

2.1.2. Trường hợp 2 - Đánh giá tác động về xã hội của các chính sách đã/đang thực hiện

Đánh giá tác động của chính sách đang thực hiện là việc phân tích các tác động đã và đang diễn ra trong quá trình thực thi chính sách đã được ban hành. Việc đánh giá tập trung vào hiệu quả của sự can thiệp, gồm một loạt các vấn đề như: sự phù hợp của thiết kế can thiệp, chi phí và hiệu quả của can thiệp, những tác động không lường trước của sự can thiệp, cách sử dụng kinh nghiệm từ can thiệp này để hoàn thiện thiết kế của các can thiệp trong tương lai. Trên cơ sở đó đề xuất sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ chính sách hoặc đề xuất các giải pháp thúc đẩy thực thi chính sách.

Có thể thực hiện ĐGTĐXH của các chính sách đã/đang thực hiện theo 3 giai đoạn chính với hoạt động như sau:

Hình 2. 6. Quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách sau khi ban hành



Lưu ý: các bước nêu trên không nhất thiết phải thực hiện lần lượt từ bước 1 đến bước 9, mà có thể thực hiện song song với nhau; đồng thời, không nhất thiết phải thực hiện đầy đủ cả 9 bước, mà có thể bỏ qua một số bước, tùy theo tình huống cụ thể.

GIAI ĐOẠN 1: CHUẨN BỊ

Bước từ 1 đến 5

Các bước từ 1 đến 5 cơ bản thực hiện như Quy trình của Trường hợp 1. Tuy nhiên, thay vì đánh giá DỰ KIẾN SẼ XẢY RA, thì Quy trình này đánh giá tác động ĐÃ, ĐANG XẢY RA. Cụ thể:

** Nhắc lại mục tiêu của chính sách*

Khi ban hành một chính sách, cơ quan có thẩm quyền thường hướng tới mục tiêu nhất định. Tuy nhiên, giữa mục tiêu của chính sách và việc thực thi chính sách để đạt được mục tiêu thường có 1 khoảng cách nhất định, phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố. Thường gọi là các yếu tố quyết định đến khả thi của chính sách. Việc nhắc lại mục tiêu của chính sách là định hướng cho quá trình đánh giá tác động; đồng thời cũng là cơ sở để kết luận mục tiêu đó có hợp lý không? Có cần sửa đổi, bổ sung để toàn diện hơn hay cần hủy bỏ văn bản? Tiếp tục thực hiện?

** Nhận diện toàn bộ các đối tượng chịu tác động của chính sách*

bao gồm: bảng liệt kê các đối tượng Có/Không chịu tác động. Bước này cần xác định rõ các đối tượng sau:

- Đối tượng hướng tới ban đầu (trong mục tiêu ban hành chính sách).
- Các đối tượng khác chịu tác động nhưng không phải là đối tượng hướng tới của chính sách.
- Các nhóm yếu thế: người già, trẻ em, người khuyết tật, dân cư vùng sâu vùng xa đặc biệt khó khăn...

Bảng 2. 12. Nhận diện các đối tượng chịu tác động của chính sách

Đối tượng chịu tác động	Có	Không
Đối tượng ban đầu hướng tới	x	
Đối tượng khác 1		x
Đối tượng yếu thế 1	x	
Đối tượng yếu thế 2	x	

** Lựa chọn các lĩnh vực ứng với chỉ số phù hợp* để đánh giá tác động lên từng nhóm đối tượng nói trên – Lập ma trận biểu diễn loại lĩnh vực và loại tác động (Tích cực/Tiêu cực) đến từng nhóm đối tượng chịu tác động.

Các chỉ tiêu đánh giá: Cơ bản giống chỉ tiêu ĐGTĐXH trong giai đoạn xây dựng chính sách.

Bảng 2. 13. Loại lĩnh vực và loại tác động

Đối tượng chịu tác động/ lĩnh vực	Có		Không
	Tích cực	Tiêu cực	
Đối tượng ban đầu hướng tới	X		
Sức khỏe	X		
Giáo dục		X	
Môi trường			
...			
Đối tượng khác		X	
Đối tượng yếu thế 1		X	
Đối tượng yếu thế 2	X		

Bước 6: Xác định các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách về xã hội

Có nhiều yếu tố tác động đến hiệu quả của chính sách về mặt xã hội. Đối với chính sách là VBQPPL và chính sách là văn bản thì các yếu tố ảnh hưởng khác nhau. Cụ thể:

* Chính sách là VBQPPL

Đối với chính sách được quy là VBQPPL thì việc đánh giá ĐGTĐXH cần dựa vào các yếu tố - có thể là nguyên nhân dẫn đến hiệu quả/tác động đến xã hội/giới. Cụ thể là:

- Tình hình ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật:

+ Tính kịp thời, đầy đủ của việc ban hành văn bản quy định chi tiết (đối với VBQPPL)

+ Tính thống nhất, đồng bộ của văn bản

+ Tính khả thi của văn bản.

- Tình hình bảo đảm các điều kiện cho thi hành pháp luật:

+ Tính kịp thời, đầy đủ, phù hợp và hiệu quả của hoạt động tập huấn, phổ biến pháp luật.

+ Tính phù hợp của tổ chức bộ máy; mức độ đáp ứng về nguồn nhân lực cho thi hành pháp luật.

+ Mức độ đáp ứng về kinh phí, cơ sở vật chất bảo đảm cho thi hành pháp luật.

- Tình hình tuân thủ pháp luật:

+ Tính kịp thời, đầy đủ trong thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền.

+ Tính thống nhất trong hướng dẫn áp dụng pháp luật và trong áp dụng pháp luật của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền.

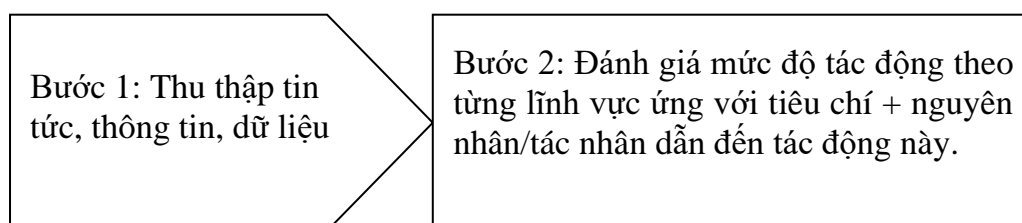
+ Mức độ tuân thủ pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

* *Chính sách là văn bản*

Cơ bản, nội dung đánh giá ĐGTĐXH/ĐGTĐG đối với dự án được cấp phép, đối với chương trình, văn bản cụ thể đều tập trung vào các tiêu chí đã nêu, trong đó lưu ý đến tính khả thi, tính tuân thủ, tính hiệu quả của chính sách trên bình diện chung, và đặc biệt trên lĩnh vực xã hội.

GIAI ĐOẠN 2: THỰC HIỆN ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI

Giai đoạn đánh giá gồm các bước cơ bản sau:



Các bước thực hiện giai đoạn này thực hiện hướng dẫn kỹ thuật ở Trường hợp 1. Tuy nhiên đối với đánh giá mức độ tác động theo từng tiêu chí + nguyên nhân/tác nhân dẫn đến tác động thì cần lưu ý:

- Áp dụng các phương pháp sử dụng để thực hiện ĐGTĐXH (định tính, định lượng...) để làm rõ bằng chứng, nêu kết luận.

- Không bỏ sót các tác động tiêu cực và nhóm yếu thế (người nghèo, người khuyết tật, mại dâm...).

- Nhận diện lý do dẫn đến thất bại/bất cập, thành công

- Xác định các yếu tố tác động (Tìm hiểu nguyên nhân của tác động, trả lời câu hỏi TẠI SAO).

Làm rõ các điểm sau:

- Các yếu tố tác động (bao gồm các yếu tố nào?)

- Đặc điểm của mỗi yếu tố để có thể xác định khi đánh giá

Chú ý: Nội dung cơ bản của đánh giá các yếu tố tác động xã hội được xây dựng dựa trên các khía cạnh sau: giảm nghèo, xóa đói, y tế và sức khỏe, giáo dục, dân số, việc làm, tài sản, đi lại, môi trường, sản xuất bền vững, quyền tài sản, văn hoá và xây dựng

con người Việt Nam, an toàn xã hội và các vấn đề khác có liên quan đến xã hội. Tuy nhiên, tùy thuộc vào mục tiêu, phạm vi của chính sách để XÁC ĐỊNH nhóm tiêu chí/lĩnh vực phù hợp.

GIAI ĐOẠN 3: TỔNG HỢP VÀ KHUYẾN NGHỊ

Trên cơ sở kết quả giai đoạn 2, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, ý kiến các chuyên gia, các nhà khoa học, chủ trương của Nhà nước về vấn đề liên quan, chủ thể đánh giá sẽ đề xuất/ gợi ý các giải pháp nhằm hạn chế tác động tiêu cực/giải quyết các vấn đề bất cập được nhận diện và nâng cao vị thế nhóm đối tượng yếu thế.

Đề xuất giải pháp có thể là: tiếp tục thực hiện chính sách, nhưng có sửa đổi; đình chỉ việc thực hiện chính sách

Lưu ý: Đề xuất phải dựa trên cơ sở đánh giá ảnh hưởng tiêu cực, tích cực, nguyên nhân của ảnh hưởng đó đến việc thực thi chính sách trên lĩnh vực tác động xã hội/giới, nhưng cần nghiên cứu bình diện chung của TOÀN BỘ CHÍNH SÁCH để đề xuất HỢP LÝ, KHẢ THI.

Khác với đánh giá ĐGTĐXH để tham mưu cho cơ quan có thẩm quyền lựa chọn phương án tối ưu, việc đánh giá tác động một chính sách đang tồn tại là nhằm tìm ra những ưu, nhược điểm của chính sách trong quá trình thực hiện; những tác động tiêu cực ĐÃ hoặc TIẾP TỤC SẼ phát sinh; so sánh mục tiêu của chính sách với kết quả ĐÃ ĐƯỢC thực hiện. Từ đó đưa ra đề xuất/giải pháp để khắc phục.

- Chính sách/nội dung nào cần ban hành văn bản hướng dẫn, cần sửa đổi, cần hủy bỏ?

- Cơ quan nào cần vào cuộc?

- Nguồn lực nào có thể huy động?

- Đối tượng nào cần được nghiên cứu hỗ trợ thêm?

2.2. Thiết kế đánh giá tác động xã hội

2.2.1. Các kiểu thiết kế đánh giá thực nghiệm và phi thực nghiệm

** Thiết kế đánh giá thực nghiệm*

Theo phương pháp này, số liệu được thu thập bằng cách quan sát, theo dõi, đo đạc qua thăm khám, các xét nghiệm. Để thu thập số liệu, các nhà nghiên cứu thường đặt ra các biến để quan sát và đo đạc (thu thập số liệu). Phương pháp khoa học trong thực nghiệm gồm các bước như: lập giả thuyết, xác định biến, tiến hành thực nghiệm, thu thập số liệu để kiểm chứng giả thuyết.

**Thiết kế đánh giá phi thực nghiệm*

Phương pháp phi thực nghiệm là phương pháp thu thập số liệu dựa trên sự quan sát các sự kiện, sự vật đã hay đang tồn tại, từ đó tìm ra quy luật của chúng. Đối với ĐGTĐXH, phương pháp này được sử dụng nhiều. Loại số liệu thu thập trong phương pháp phi thực nghiệm gồm số liệu được thu thập từ các câu hỏi có cấu trúc kín hoặc số liệu được thu thập từ các câu hỏi mở theo các phương pháp thu thập số liệu.

2.2.2. Thiết kế đánh giá tác động trong bối cảnh xã hội cụ thể

Xã hội là một khái niệm, một phạm trù rất rộng lớn, vì vậy rất dễ dẫn đến sự “ôm đồm”, mất trọng tâm khi đánh giá tác động xã hội. Do đó, thiết kế đánh giá tác động cần đặt trong bối cảnh xã hội cụ thể. Một trong những yêu cầu cơ bản của đánh giá tác động xã hội là phải lựa chọn được những chỉ tiêu đúng, thiết thực và phù hợp với bối cảnh xã hội, hay nói khác là các chỉ tiêu đó phải phản ánh đúng, đủ “tính xã hội” (tính thời sự, cấp thiết) của xã hội tại một thời điểm cụ thể, nhưng phải khả thi. Vì vậy, thiết kế đánh giá tác động trong bối cảnh xã hội cụ thể cần lưu ý:

Thứ nhất, trong những phạm vi khác nhau, mục tiêu khác nhau (toàn cầu, khu vực hay quốc gia) thì các chỉ tiêu phản ánh/đánh giá xã hội được lựa chọn để xem xét khác nhau;

Thứ hai, các chỉ tiêu phản ánh/đánh giá xã hội cũng thay đổi theo từng thời kỳ, đảm bảo tính phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội và yêu cầu phát triển;

Thứ ba, xã hội là phạm trù rất rộng và trong thực tế thường được phản ánh thông qua các nhóm chỉ tiêu lớn (nhóm chỉ tiêu cấp 1) mang tính ngành hay chức năng như: y tế, giáo dục, văn hóa, phúc lợi,... hay theo các nhóm đặc điểm mang tính quyền (cá nhân) như: việc làm, an sinh xã hội, bình đẳng, dịch vụ xã hội cơ bản;...

Thứ tư, các chỉ tiêu phản ánh xã hội cụ thể (nhóm chỉ tiêu cấp 2) được xác định trên cơ sở các chỉ tiêu ngành, lĩnh vực hay quyền phù hợp với yêu cầu của từng thời kỳ và từng phạm vi.

Thứ năm, một số những chỉ tiêu phản ánh xã hội có tính dài hạn – qua nhiều giai đoạn, như: việc làm – thất nghiệp, giảm nghèo, chăm sóc sức khỏe; nhưng cũng có chỉ tiêu mang tính ngắn hạn, như: tuyển mới đại học, cao đẳng,...; có những chỉ tiêu mang tính phổ biến trong nhiều phạm vi, như giảm nghèo đói; nhưng cũng có những chỉ tiêu chỉ trong một phạm vi cụ thể, như: số tỉnh đạt chuẩn quốc gia phổ cập giáo dục trung học sơ sở,...

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế và khu vực, việc lồng ghép hay quốc gia hóa các mục tiêu chung của quốc tế hay khu vực là một yêu cầu khách quan, trong đó có các chỉ tiêu xã hội. Các chỉ tiêu xã hội này có tính bao trùm, tính định hướng cao, nhưng có thể sẽ không thống nhất hoàn toàn với các ưu tiên của từng quốc gia. Do vậy phải cân nhắc, hướng đến sự hài hòa các mục tiêu, tăng cường trách nhiệm đóng góp vào việc thực hiện các mục tiêu chung của khu vực, cũng như toàn cầu;

Để đảm bảo đánh giá tác động xã hội một cách toàn diện và có tính hệ thống, việc xác định hệ thống chỉ tiêu phản ánh xã hội nên tiếp cận đồng thời theo ngành hay lĩnh vực với tiếp cận quyền; gắn giữa chức năng, khả năng cung cấp với nhu cầu và quyền;

Các chỉ tiêu đánh giá xã hội phải phù hợp với mục tiêu của từng hoạt động, can thiệp (dự án, chính sách, chương trình,...); nhưng cần phải hướng đến mục tiêu phản ánh được/hay gắn với các vấn đề xã hội thực sự cần ưu tiên trong giai đoạn đó; đồng thời gắn với mục tiêu thực hiện các chỉ tiêu xã hội quan trọng đã được xác định trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn 2016-2020.

Các chỉ tiêu và hệ thống các chỉ tiêu đánh giá xã hội phải đảm bảo được các yêu cầu tối thiểu - cụ thể như: có thể đo lường, tính khả thi, tính thực tiễn, tính mục tiêu, tính thời gian/thời điểm.

2.2.3. Đánh giá cơ bản/ đánh giá trước can thiệp⁴¹

Đánh giá tác động nhằm ước tính các tác động trong tương lai của một can thiệp dựa vào thông tin sẵn có về các điều kiện khung liên quan và sự phát triển của chúng. Lý do để thực hiện việc này là để cải thiện thiết kế can thiệp và cung cấp thông tin chỉ đạo có liên quan. Một cách để tiến hành đánh giá tác động là xây dựng một tập hợp các kịch bản có thể xảy ra trong tương lai dựa trên việc xem xét các mục tiêu và chiến lược của tất cả các bên liên quan và các yếu tố ảnh hưởng bên ngoài (như chính trị, xã hội, môi trường) mà có thể tác động đến việc đạt được mục tiêu, việc tạo ra các tác động dự kiến và ngoài dự kiến cũng như tính bền vững của chúng.

Kết quả từ đánh giá có thể được sử dụng để xây dựng các chiến lược giảm thiểu rủi ro và điều chỉnh thiết kế can thiệp phù hợp với các điều kiện khôn lường thay đổi. Ưu điểm của cách tiếp cận này là các quyết định dựa trên phân tích có hệ thống các dữ liệu thực nghiệm thay vì suy đoán. Các kịch bản khác nhau cũng nêu bật các yếu tố ảnh hưởng có liên quan nhất cần được quan sát với sự chú ý cụ thể trong giai đoạn thực hiện.

⁴¹Mục này tham khảo tài liệu: Curriculum Script: Impact Evaluation and Impact Assessment

2.2.4. Đánh giá tập hợp

Đánh giá tác động xã hội yêu cầu tập hợp (tổng hợp) các loại tác động khác nhau, cả về định lượng và định tính vào một đánh giá tổng thể. Ngoài ra, các lựa chọn chính sách khác nhau sẽ được so sánh. Bất kỳ lựa chọn chính sách nào cũng có thể có ưu và nhược điểm cần được cân nhắc với nhau. Khi so sánh các lựa chọn chính sách khác nhau, chúng ta cần cân nhắc:

(1) Hiệu lực và/ hoặc hiệu quả của chúng trong việc đáp ứng các mục tiêu:

- Chính sách đề xuất có đáp ứng các mục tiêu đề ra không? Trong phạm vi nào?

- Có những lựa chọn thay thế nào hiệu quả về chi phí hơn không?

(2) Tác động không mong muốn (tác động phụ):

- Có bất kỳ tác động bất lợi nào không?

- Có những tác động tích cực nào không được xem xét hoặc đưa vào các mục tiêu không? (ví dụ: tác động lan tỏa)

Đánh giá tổng thể và so sánh các lựa chọn chính sách luôn liên quan đến các đánh giá giá trị, do đó điều quan trọng là phải đưa ra những đánh giá rõ ràng.

2.3. Phương pháp đánh giá tác động xã hội⁴²

Điều 7 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định: “Tác động của chính sách được đánh giá theo phương pháp định lượng, phương pháp định tính”.

2.3.1. Phương pháp định lượng

Để có thể đánh giá được tác động nhất thiết phải có các dữ liệu về hiện trạng, các dữ liệu về những giả định của hiện trạng đó trong tương lai sử dụng làm minh chứng cho những nhận định. Theo đó để đánh giá tốt cần thu thập thông tin/dữ liệu tốt.

* *Dữ liệu định lượng:*

Dữ liệu định lượng là bất kỳ dữ liệu được lượng hóa ở dạng số như: số lượng, tỷ lệ, hệ số (chủ yếu là thống kê).

Dữ liệu định lượng cho phép đo lường, phản ánh và diễn giải mối quan hệ giữa các nhân tố (các biến) với nhau dưới dạng thống kê, được áp dụng đối với các hiện tượng có thể diễn tả bằng số lượng, vấn đề nghiên cứu có tính chất mô tả và dự báo mối quan hệ giữa các biến phụ thuộc và biến tác động (biến độc lập) hoặc khi cần mô tả sự phân bố của các đặc điểm và tính chất của tổng thể nghiên cứu, khảo sát các mối quan hệ giữa

⁴²Mục này tham khảo tài liệu: GIZ, MOLISA (2020), Sổ tay hướng dẫn đánh giá tác động xã hội và đánh giá tác động về giới (Dự thảo 4).

chúng và xác định quan hệ nhân quả. Đo lường các kết quả có thể quan sát được, chuẩn hóa và so sánh được.

Mỗi hiện tượng và mục tiêu, nội dung ĐGTĐXH khác nhau có các dạng dữ liệu khác nhau. Dữ liệu có thể thu thập được từ hai nguồn: dữ liệu sơ cấp và dữ liệu thứ cấp.

** Phương pháp thu thập dữ liệu định lượng được sử dụng khi:*

- Phân tích định lượng là cần thiết trong trường hợp chuỗi nguyên nhân kết quả còn gây tranh cãi và / hoặc các tác động là không nhất quán (ví dụ số lượng việc làm giảm ở một lĩnh vực và tăng ở một lĩnh vực khác).

- Sự sẵn có các dữ liệu định lượng theo thời gian và không gian phù hợp với các chỉ số cần phân tích đánh giá tác động (dữ liệu thứ cấp hoặc sơ cấp).

- Người ĐGTĐCS thật sự am hiểu và có khả năng xử lý, phân tích dữ liệu thống kê.

- Thời gian và nguồn lực đảm bảo cho việc thực hiện nghiên cứu định lượng.

** Phân tích định lượng:*

Phân tích định lượng là phiên giải các kết quả tìm được dưới dạng các con số trong mối tương quan với bối cảnh của chính sách. Trong trường hợp tối ưu, những người thực thi chương trình có hiểu biết tốt nhất về các hoạt động của cơ sở cần phải làm việc cùng với những người đánh giá để cân nhắc xem các con số có ý nghĩa hay không; chúng có phản ánh đầy đủ mục tiêu của chương trình/dịch vụ không; cái gì có thể giải thích cho các con số mà chúng ta không mong đợi; những kết luận và khuyến nghị nào có thể rút ra từ những con số đó.

Sau khi số liệu thu được từ điều tra đánh giá, cần tổng hợp vào các bảng và biểu đồ. Kết quả định lượng thường được trình bày bằng bảng số liệu, đồ thị, biểu đồ.

2.3.2. Phương pháp định tính

** Dữ liệu định tính:*

Dữ liệu định tính là những dữ liệu có ở dạng: từ ngữ, văn bản hồ sơ lưu trữ, tài liệu truyền thông (ví dụ báo, tạp chí, băng đĩa...). Trong đó, cần thể hiện các thông tin phản ánh về tác động xã hội.

Dữ liệu định tính giúp mô tả và phân tích đặc điểm văn hóa và hành vi của con người và của nhóm người; Diễn giải các quan điểm, ý kiến, và ý tưởng của các kết quả quan sát được; Cung cấp thông tin toàn diện về các đặc điểm của môi trường xã hội nơi nghiên cứu được tiến hành.

* *Phương pháp thu thập dữ liệu định tính được sử dụng khi:*

- Muốn giúp kiểm tra các giả định và cung cấp những hiểu biết sâu về những cơ chế nhân - quả quan trọng.
- Các dữ liệu định lượng không đáp ứng được yêu cầu của phân tích định lượng ĐGTĐ.
- Người ĐGTĐCS chưa thật sự am hiểu và có khả năng xử lý, phân tích dữ liệu thống kê.
- Khả năng tiếp cận và phỏng vấn chuyên gia hoặc thu thập dữ liệu thứ cấp.
- Công cụ thực hiện: Bảng quan sát, bảng hướng dẫn phỏng vấn sâu, sao chụp hình ảnh.v.v...

Bảng 2. 14. Các trường hợp có thể sử dụng phương pháp thu thập dữ liệu định tính

Trường hợp	Phương pháp
Các vấn đề bối cảnh; tương tác là cốt lõi; mọi người chưa biết về vấn đề hoặc không thể/không muốn nói ra.	Quan sát
Cố gắng nắm bắt kinh nghiệm cá nhân; nghiên cứu các vấn đề phức tạp; cần thông tin chi tiết; gặp gỡ những người trả lời phỏng vấn cấp cao.	Phỏng vấn
Mô tả đặc điểm thể chế; cố gắng cung cấp một bản ghi/ lịch sử không có lỗi sai lệch trí nhớ; cố gắng hiểu một thiết lập hoặc nhóm không thể quan sát.	Văn bản và tài liệu
Tìm kiếm cách diễn đạt một quan điểm mà người tham gia không thể diễn đạt bằng lời; cố gắng tạo ra hoặc loại bỏ những ý nghĩa cụ thể.	Hình ảnh
Cố gắng liên kết các tiến trình vi mô và vĩ mô; nắm bắt tiến trình thay đổi.	Lịch sử đời sống
Theo dõi dòng nguyên nhân - tác động của nguồn lực và tiến trình ra quyết định từ thay đổi chính sách đến thực hiện; minh họa sự kết nối và trình tự.	Theo dõi tiến trình

* *Phân tích định tính*

Trong đa số các trường hợp cần phải phân tích các số liệu định tính một cách hệ thống. Phân tích các số liệu định tính từ phỏng vấn sâu, ghi chép qua quan sát tại thực địa hoặc thông tin của điều tra bằng các câu hỏi mở có thể xác định được sự tương tự và xu hướng của vấn đề. Các số liệu định tính có thể được phân loại theo sự xuất hiện của các chủ đề, mà những chủ đề này phù hợp để trả lời những câu hỏi đánh giá và để phát triển những giả thuyết mới hoặc kiểm tra những giả thuyết đã được lựa chọn. Cần lưu ý phải tránh một sai lầm rất hay mắc phải khi phân tích các số liệu định tính đó là quá tập trung

vào “lượng hoá” số liệu định tính và phiên giải các số liệu này như là các số liệu định lượng. Ví dụ, khi phân tích và phiên giải các số liệu của thảo luận nhóm, một số người đánh giá đã lập bảng các thông tin trao đổi và báo cáo chúng dưới dạng các tỷ số, tỷ lệ phần trăm chứ không phải nhằm vào mục đích khám phá những thông tin sâu về tư tưởng, quan điểm và thái độ... những thông tin này có thể giúp trả lời các câu hỏi đánh giá “tại sao” và “như thế nào”?

2.3.3. Phương pháp hỗn hợp

Việc sử dụng dữ liệu định lượng hay định tính đều có ưu và nhược điểm nhất định, vì vậy việc sử dụng hỗn hợp cả hai nguồn dữ liệu trong quá trình đánh giá tác động thường mang lại kết quả tốt hơn vì nó cung cấp nhiều căn cứ tin cậy theo những cách khác nhau.

Việc sử dụng dữ liệu định tính, định lượng hay kết hợp cả hai phụ thuộc vào nhiều yếu tố như:

- Mục tiêu, phạm vi tác động của giải pháp thực hiện chính sách;
- Tính chất thông tin cần chứng minh về tác động (định tính hay định lượng);
- Khả năng thu thập số liệu, dữ liệu phục vụ cho việc đánh giá (đánh giá định lượng đòi hỏi phải thu thập được các dữ liệu, số liệu thống kê chính thức, có sẵn và có hệ thống để đảm bảo tính chính xác của các tính toán;
- Nguồn lực thực hiện dành cho việc đánh giá tác động chính sách: thời gian, kinh phí, con người.

Ví dụ minh họa:

Bảng 2. 15. Việc thu thập dữ liệu để đánh giá tiêu chí về việc làm

TT	Các tiêu chí	Dạng dữ liệu	Nguồn cung cấp	Phương pháp thu thập
1	Số người có việc làm	Thứ cấp	Số liệu thống kê	- Tra cứu trang thông tin điện tử của các tỉnh - Số liệu lưu trữ tại các Sở LĐTBXH
		Sơ cấp	Người có việc làm tại...	- Phỏng vấn (định tính) - Bảng hỏi (định lượng)
2	...			

Việc chứng minh cho các nhận định, lựa chọn trong quá trình đánh giá tùy trường

hợp có thể dùng dữ liệu định tính, có trường hợp có thể dùng dữ liệu định lượng nhưng có trường hợp cần cả hai dạng này cùng lúc.

Câu hỏi ôn tập chương 2

1. Quy trình đánh giá tác động xã hội trước khi ban hành chính sách?
2. Các bước cần chuẩn bị trong quy trình đánh giá tác động xã hội trước khi ban hành chính sách?
3. Quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách đã/đang thực hiện?
4. Các chỉ số đánh giá tác động xã hội của chính sách?
5. Các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách về xã hội?
6. Phương pháp đánh giá tác động xã hội của chính sách? Ưu điểm và hạn chế của mỗi phương pháp đó?

Tài liệu tham khảo chương 2

1. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015
2. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2020
3. Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
4. Nghị định số 154/2020/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP
5. Bộ Tư pháp và USAID từ nhân dân Mỹ, Tài liệu Hướng dẫn nghiệp vụ đánh giá tác động của chính sách, 2016.
6. Minh Hoàng, Các bước đánh giá tác động chính sách, Bài đăng website Vụ Pháp chế, Bộ Y tế, (<https://vuphapche.moh.gov.vn/pages/news/16417/Cac-buoc-danh-gia-tac-dong-chinh-sach.html>), ngày 17/07/2019
7. CEVAL (2020), Curriculum Script: Impact Evaluation and Regulatory Impact Assessment
8. GIZ, MOLISA (2020), Sổ tay hướng dẫn đánh giá tác động xã hội và đánh giá tác động về giới (Dự thảo 4)
9. GIZ & Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2018), Tài liệu đánh giá tác động của chính sách về xã hội và về giới trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.
10. Lê Văn Hòa, Sự tham gia của các bên liên quan trong hoạch định chính sách công. Bài đăng <https://www.quanlynhanuoc.vn/2020/11/10/su-tham-gia-cua-cac-ben-lien-quan-trong-hoach-dinh-chinh-sach-cong/>, ngày 10/11/2020
11. Thái Phúc Thành (2016). Đánh giá tác động xã hội giai đoạn 2016 - 2020: Một số vấn đề cần quan tâm. Bài đăng Tạp chí điện tử Lao động và Xã hội. Truy xuất từ: <http://laodongxahoi.net/danh-gia-tac-dong-xa-hoi-giai-doan-2016-2020-mot-so-van-de-can-quan-tam-1304180.html>

CHƯƠNG 3. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI CỦA CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ SINH KẾ CHO NGƯỜI NGHÈO

(Người thực hiện: ThS. Vũ Thị Lan Anh)

Từ nội dung lý luận thể hiện tại chương 1 và 2 nêu trên, chương 3 tập trung đánh giá tác động xã hội của chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo. Đây là một bộ phận quan trọng của chính sách giảm nghèo, nó tác động đến gốc rễ sâu xa nhất của tình trạng nghèo, hiện tượng tái nghèo, là biện pháp chủ động và tích cực trong giảm nghèo bền vững. Nội dung phân tích được bố cục linh hoạt dựa trên quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách đang triển khai.

3.1. Nhận diện vấn đề đói nghèo

3.1.1. Nhận diện vấn đề chính sách

Xóa đói giảm nghèo là một trong những mục tiêu trọng tâm của Việt Nam trong nhiều năm qua. Theo số liệu thống kê tỷ lệ nghèo trên đầu người (tính theo chi tiêu tiền tệ) đã giảm mạnh từ 57% năm 1990 xuống còn 13.5% năm 2014⁴³. Nhận thức được chất lượng cuộc sống của con người liên quan đến nhiều khía cạnh khác ngoài thu nhập, năm 2015, Chính phủ Việt Nam đã ban hành chuẩn nghèo đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016- 2020, đánh dấu bước quan trọng trong quá trình chuyển đổi của Việt Nam từ đo lường nghèo theo thu nhập sang đo lường đa chiều.

Kế hoạch phát triển Kinh tế Xã hội (2016-2020), Việt Nam đã đặt mục tiêu giảm tỷ lệ hộ nghèo đa chiều bình quân cả nước là 1% - 1.5%/năm và riêng các huyện nghèo, các xã đặc biệt khó khăn giảm 4%/năm⁴⁴. Đo lường nghèo theo cách tiếp cận đa chiều, bao gồm cả thu nhập và các chi phí tiền tệ như nhà ở, tiếp cận nước sạch và vệ sinh, dịch vụ giáo dục, y tế, bảo hiểm y tế và bảo hiểm xã hội đã được sử dụng trong thiết kế Chương trình Mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020 và trong quá trình rà soát hộ nghèo để xác định đối tượng hưởng lợi của Chương trình, cũng như các chính sách giảm nghèo và trợ giúp xã hội.

Theo báo cáo từ Tổng cục Thống kê trong giai đoạn từ 2012 đến 2016, tỷ lệ nghèo đa chiều giảm từ 18,1% xuống 10,9% trong thời kỳ này. Tỷ lệ nghèo chi tiêu giảm từ 17,2% xuống 9,8%, còn tỷ lệ nghèo thu nhập giảm từ 12,6% xuống còn 7,0%. Xét toàn

⁴³Hồng Kiều (2019), Xóa đói giảm nghèo: Thành tựu ấn tượng sau 30 năm đổi mới, Báo điện tử tỉnh Hải Dương

² Vietnamnet (2020), Thành tựu ấn tượng: Giảm nghèo đa chiều để phát triển bền vững

bộ dân số thì có 18% dân số không thiếu hụt bất kỳ chỉ số nào trong 10 chỉ số nghèo đa chiều vào năm 2012. Tỷ lệ này tăng lên đáng kể vào năm 2016, ở mức 36,1%. Không có hộ gia đình nào thiếu hụt 8 chỉ số trở lên. Chỉ có 37,6% dân số thiếu hụt một chỉ số, và 15,5% dân số thiếu hụt hai chỉ số vào năm 2016. Nhóm thiếu hụt trầm trọng là nhóm thiếu từ 5-7 chỉ số, và nhóm này chiếm 1,3% dân số vào năm 2016. Trong khi đó, trình độ giáo dục người lớn đóng góp tới 16% vào chỉ số nghèo đa chiều chung, và tiếp cận nhà tiêu hợp vệ sinh đóng góp cao nhất, lên tới 22% vào chỉ số nghèo đa chiều chung. Tỷ lệ nghèo đa chiều của nhóm có chủ hộ tốt nghiệp cao đẳng hoặc đại học chỉ dưới 1%, trong khi đó nhóm có chủ hộ chưa học xong tiểu học là 26,6% vào năm 2016. Trong giai đoạn 2012-2016, tỷ lệ nghèo đều giảm ở các hộ có chủ hộ ở các trình độ học vấn khác nhau. Tính theo chỉ số nghèo đa chiều, trong giai đoạn 2012-2016, có 6,7% dân số nghèo cả hai năm, 2,6% dân số bị rơi vào nghèo, và 9,4% dân số thoát nghèo vào năm 2016. Số dân còn lại là các hộ không nghèo trong cả hai năm 2012 và 2016⁴⁵.

Một trong những nguyên nhân quan trọng của tái nghèo và phát sinh nghèo mới là mức độ thiệt hại do thiên tai ngày càng trầm trọng, nhất là năm 2013 (giá trị thiệt hại là 19.601 tỷ đồng; 6518 nhà sập, cuốn trôi; 114.844 ha lúa, 155.708 ha hoa màu bị thiệt hại) và năm 2016 (giá trị thiệt hại là 39.726 tỷ đồng; 5.431 nhà sập; 134.517 ha lúa, 130.678 ha hoa màu). Như vậy, mặc dù tỷ lệ dân số thoát nghèo lớn hơn đáng kể so với tỷ lệ rơi vào nghèo và tái nghèo song vì những nguyên nhân khách quan và chủ quan mà khó có thể khắc phục triệt để trong thời gian ngắn, công cuộc xóa nghèo vẫn là nhiệm vụ lớn, lâu dài của toàn bộ hệ thống chính trị và người dân.

Thực tiễn đã chứng minh trong việc giảm nghèo thì nên “trao cần câu hơn là xâu cá”, nghĩa là cần thực hiện các biện pháp hỗ trợ sinh kế thiết thực, hiệu quả để người dân tự vươn lên thoát nghèo và giữ gìn thành quả thoát nghèo một cách bền vững, tự làm chủ cuộc sống của mình.

3.1.2. Nhận diện đối tượng tác động

Đối tượng tác động chính của chính sách giảm nghèo được chia theo 2 cấp độ là hộ gia đình (trong đó có người nghèo) và cộng đồng nghèo (xã đặc biệt khó khăn và huyện nghèo).

Theo UNDP, *đói nghèo thường được mô tả như một tình trạng theo đó những cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng thiếu các nguồn lực để tạo ra những nguồn thu nhập có*

⁴⁵UNDP, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (2016), Báo cáo nghèo đa chiều ở Việt Nam

thể duy trì mức tiêu dùng đủ đáp ứng các nhu cầu cho một cuộc sống đầy đủ, sung túc.
Theo cách tiếp cận này, đói nghèo là tình trạng thiếu thốn vật chất.

Tại hội nghị chống nghèo khu vực Châu Á – Thái Bình Dương do ESCAP tổ chức tại Băng Cốc, Thái Lan tháng 09/1993 định nghĩa: “*Nghèo là tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thoả mãn các nhu cầu cơ bản của con người mà những nhu cầu này đã được xã hội thừa nhận tùy theo trình độ phát triển kinh tế- xã hội và phong tục tập quán của địa phương*”.

Khái niệm trên đã được nhiều quốc gia trong khu vực chấp nhận và sử dụng trong nhiều năm qua. Ngoài ra, hai khái niệm “nghèo tuyệt đối” và “nghèo tương đối” còn được sử dụng khá phổ biến nhằm diễn tả các chiều cạnh khác nhau khi xem xét về vấn đề nghèo đói.

Nghèo tuyệt đối: Là tình trạng một bộ phận dân cư thuộc diện nghèo không có khả năng thoả mãn nhu cầu tối thiểu của cuộc sống: ăn, mặc, ở, đi lại...

Nghèo tương đối: là tình trạng một bộ phận dân cư thuộc diện nghèo có mức sống dưới mức sống trung bình của cộng đồng và địa phương đang xét.

Như vậy, trong cặp khái niệm trên thì khái niệm nghèo tuyệt đối đề cập đến nhu cầu tối thiểu của con người thể hiện ở mặt vật chất và tinh thần, đó là 8 nhu cầu cơ bản nhất là: ăn, mặc, ở, đi lại, giao tiếp, văn hóa, giáo dục và y tế; trong khi đó, khái niệm nghèo tương đối đề cập đến việc so sánh mức sống của các nhóm dân cư khác nhau của xã hội, trong đó, xác định mức sống của một nhóm dân cư.

Theo từ điển Bách khoa Việt Nam (1995): Nghèo là ở tình trạng không có hoặc có rất ít những gì thuộc yêu cầu tối thiểu của đời sống vật chất. Nghèo cũng có nghĩa là có rất ít những gì được coi là tối thiểu nhất.

Ngoài khái niệm trên, các nhà nghiên cứu thuộc các bộ ngành liên quan còn thống nhất đưa ra khái niệm nghèo như sau⁴⁶: nghèo là tình trạng một bộ phận dân cư chỉ có khả năng thoả mãn một phần các nhu cầu cơ bản của con người và có mức sống ngang bằng với mức sống tối thiểu của cộng đồng xét trên mọi phương diện.

Như vậy, chính sách giảm nghèo là tập hợp các biện pháp, chính sách, chương trình, dự án hỗ trợ của Nhà nước và các đối tác xã hội dành cho các cá nhân, hộ gia đình có mức sống dưới chuẩn nghèo theo quy định của Nhà nước và địa phương theo từng thời kỳ, đồng thời dành cho những địa bàn thuộc diện khó khăn, đặc biệt khó khăn theo quy

⁴⁶Nguyễn Hải Hữu (chủ biên, 2016), Giáo trình Trợ giúp xã hội, NXB Lao động – Xã hội

định trong các văn bản pháp quy.

Hộ nghèo, hộ cận nghèo được quy định tại văn bản quy phạm pháp luật do Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội ban hành, theo đó mức chuẩn nghèo, cận nghèo được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội từng thời kỳ.

Theo quy định tại Chương trình mục tiêu Quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 – 2020, đối tượng của chính sách hỗ trợ sinh kế gồm:

- Hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo trên phạm vi cả nước; ưu tiên hộ nghèo dân tộc thiểu số, phụ nữ thuộc hộ nghèo;
- Người dân và cộng đồng trên địa bàn các huyện nghèo, xã nghèo;
- Huyện nghèo, xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo; xã an toàn khu, xã biên giới, xã đặc biệt khó khăn, thôn, bản đặc biệt khó khăn vùng dân tộc thiểu số và miền núi theo quyết định phê duyệt của cấp có thẩm quyền;
- Các tổ chức và cá nhân có liên quan.

3.1.3. Nhận diện chủ thể thực hiện hỗ trợ sinh kế tại Việt Nam

Tại Việt Nam, chủ thể thực hiện chính sách giảm nghèo nói chung và chính sách hỗ trợ sinh kế nói riêng thường do nhiều đối tượng cùng tham gia. Đó có thể là các đơn vị của Nhà nước, tổ chức xã hội, cá nhân.... Với quan điểm “Phát huy thế mạnh tổng hợp của thế kiềng 3 chân” trong công tác giảm nghèo, chủ thể thực hiện hỗ trợ sinh kế giảm nghèo ở Việt Nam gồm 3 nhóm: Nhà nước (bao gồm các cơ quan quản lý Nhà nước, Bộ, ngành hữu quan, các tổ chức chính trị - xã hội), cộng đồng (các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước ngoài khu vực Nhà nước) và bản thân người nghèo, hộ nghèo.

Tại Quyết định 1722/QĐ-TTg ngày 02 tháng 9 năm 2016 Phê duyệt Chương trình mục tiêu Quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 – 2020, chủ thể quản lý Chương trình được quy định là Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội.

Thành lập hệ thống bộ máy chỉ đạo điều hành thực hiện Chương trình từ Trung ương đến cơ sở:

- Thành lập Ban chỉ đạo các cấp:
- + Trung ương: Thành lập Ban Chỉ đạo Trung ương các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 do một Phó Thủ tướng Chính phủ làm Trưởng ban. Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan tổng hợp hai Chương trình; Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là cơ quan chủ trì Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới; Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội là cơ quan chủ trì Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo

bền vững; Ủy ban Dân tộc và các bộ, ngành có liên quan là thành viên Ban Chỉ đạo;

+ Địa phương: Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thành lập Ban Chỉ đạo cấp tỉnh các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm Trưởng ban.

- Cơ quan tham mưu, giúp việc Ban Chỉ đạo các cấp:

+ Ở Trung ương: Kiện toàn Văn phòng quốc gia về giảm nghèo giúp việc Ban Chỉ đạo Trung ương và trực tiếp giúp việc Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội - Phó trưởng Ban Chỉ đạo về quản lý và tổ chức triển khai thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 - 2020; Văn phòng điều phối Chương trình 135 trực tiếp giúp việc Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Dân tộc về triển khai thực hiện Chương trình 135 giai đoạn 2016 - 2020.

+ Ở địa phương: Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định thành lập đơn vị giúp việc Ban Chỉ đạo theo các nguyên tắc và yêu cầu như đối với cấp Trung ương.

Về mặt pháp lý, hiện nay phổ biến cơ chế phối hợp liên ngành giữa các bên, cụ thể:

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì, phối hợp với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, các bộ, ngành liên quan chỉ đạo tổ chức thực hiện Dự án; trong đó Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chỉ đạo tổ chức thực hiện hoạt động hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội chủ trì, phối hợp với Bộ Quốc phòng và các bộ, ngành liên quan chỉ đạo tổ chức thực hiện hoạt động nhân rộng mô hình giảm nghèo;

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì, phối hợp với Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, các Sở, ban, ngành liên quan chỉ đạo tổ chức thực hiện Dự án trên địa bàn; kiểm tra, giám sát, đánh giá và tổng hợp báo cáo kết quả thực hiện Dự án theo định kỳ, đột xuất; trong đó, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trực tiếp chỉ đạo hoạt động hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế, Sở Lao động - Thương binh và Xã hội trực tiếp chỉ đạo hoạt động nhân rộng mô hình giảm nghèo.

Ngoài các đơn vị của Nhà nước nêu trên, việc giải quyết xoá đói giảm nghèo còn có sự tham gia của các tổ chức trong và ngoài nước như Hội nông dân, UNDP hay các cá nhân.

3.2. Chính sách hỗ trợ sinh kế tại Việt Nam

3.2.1. Khái quát về sinh kế

3.2.1.1. Khái niệm sinh kế

Theo khái niệm sinh kế của Robert Chambers thì “sinh kế gồm năng lực, tài sản, cách tiếp cận (sự dự trữ, tài nguyên, quyền sở hữu, quyền sử dụng) và các hoạt động cần thiết cho cuộc sống”.

Tại Việt Nam khái niệm sinh kế được Trung tâm Phát triển nông thôn Miền Trung (CRD) giải thích như sau “sinh kế là tập hợp tất cả các nguồn lực và khả năng con người có được, kết hợp với những quyết định và quyết định mà họ thực thi nhằm để kiếm sống cũng như để đạt được các mục tiêu và ước nguyện của họ”.

Theo cách tiếp cận của DFID về sinh kế bền vững thì sinh kế “bao gồm các khả năng, các tài sản (bao gồm các nguồn lực vật chất và xã hội) và các hoạt động cần thiết để kiếm sống”.

Sinh kế là “hoạt động kiếm sống của con người thông qua việc sử dụng các nguồn lực (con người, tự nhiên, vật chất, tài chính, xã hội...) trong một môi trường dễ bị tổn thương có sự quản lý của các tổ chức, định chế, chính sách. Khi hoạt động sinh kế thích ứng, hoặc tránh được các tác động tiêu cực từ môi trường dễ bị tổn thương, đồng thời bảo đảm duy trì, phát triển được các nguồn lực trong cả hiện tại và tương lai thì được coi là sinh kế bền vững”⁴⁷.

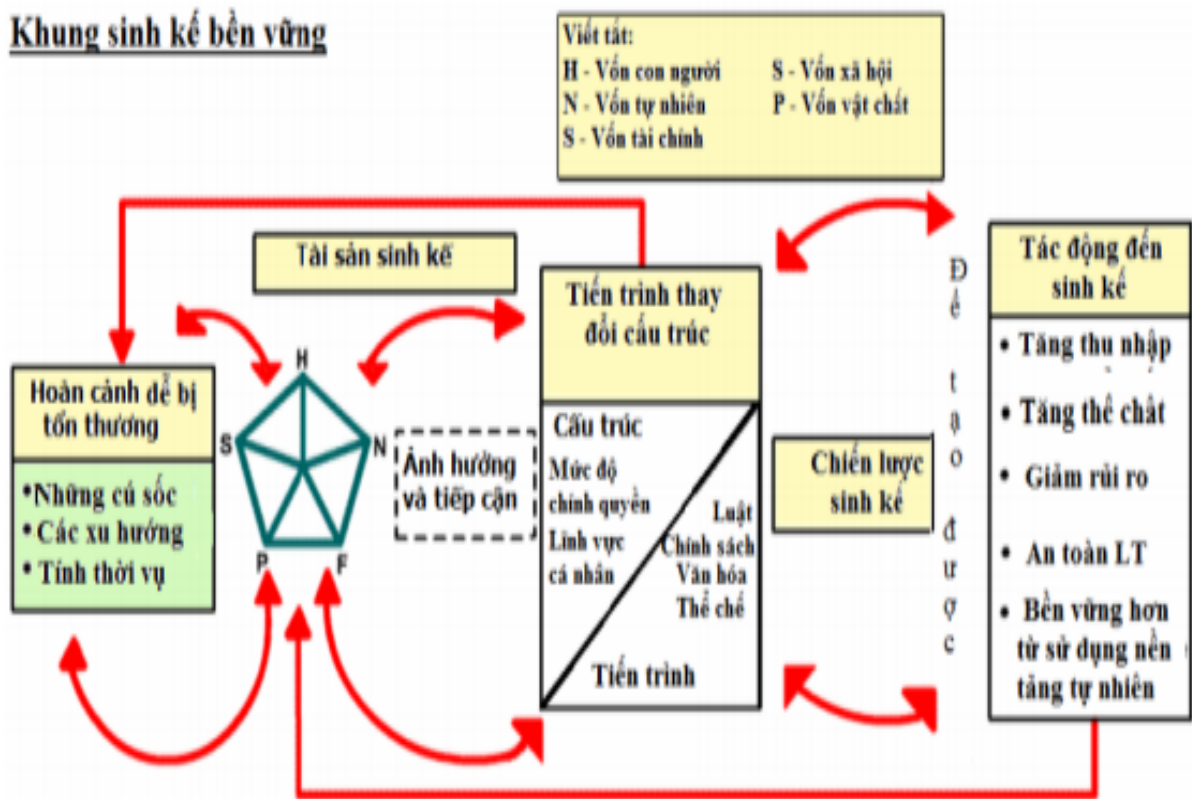
Vì vậy, chính sách hỗ trợ sinh kế là tập hợp các chương trình, dự án cụ thể của Nhà nước và địa phương nhằm trợ giúp hộ nghèo, người nghèo khai thác có hiệu quả các nguồn lực (sẵn có hoặc được hỗ trợ, cho vay...) để tạo thu nhập, thoát nghèo.

3.2.1.2. Khung lý thuyết về sinh kế

Khung lý thuyết chính sử dụng trong đánh giá tác động xã hội về chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo là phương pháp tiếp cận sinh kế bền vững.

⁴⁷Từ điển mở Wikipedia

Hình 3. 1, Sơ đồ Phương pháp Tiếp cận Sinh kế Bền vững (SLA)



Cách tiếp cận này đưa ra một chỉ dẫn tổng quát cho một quá trình xây dựng các can thiệp phát triển sinh kế cho cộng đồng cũng như là căn cứ đánh giá tác động của tiến trình can thiệp đó. Theo Serrat (2008), tiếp cận sinh kế bền vững là một phương pháp tư duy để xác định mục tiêu, phạm vi và ưu tiên cho các hoạt động/can thiệp phát triển dựa trên các cân nhắc/phân tích về cách sinh sống của người nghèo, của đối tượng dễ tổn thương và tầm quan trọng của các chính sách, các thể chế liên quan. Các can thiệp/hoạt động phát triển được xây dựng phải đảm bảo: (i) lấy con người/nhóm đối tượng nghèo và dễ tổn thương làm trung tâm; (ii) đảm bảo tính tham gia (của) và tính đáp ứng đến đối tượng nghèo và dễ tổn thương; (iii) đa cấp độ (multilevel); (iv) được thực hiện với mối liên kết/đối tác giữa khu vực công và khu vực tư nhân; (v) linh hoạt/dễ điều chỉnh (dynamic); và (vi) cuối cùng nhưng không kém quan trọng là bền vững. Cách tiếp cận này cho phép nối kết các chủ thể với môi trường chung có ảnh hưởng đến kết quả của chiến lược sinh kế. Tiếp cận này tính đến một cách thấu đáo các tiềm năng của cộng đồng như năng lực/trình độ của người lao động, mạng lưới xã hội (tài sản xã hội), tiếp cận đến các nguồn lực vật chất và tài chính cần thiết cho phát triển sinh kế và khả năng ảnh hưởng đến và của các thể chế cốt lõi.

Nếu đi từ phía bên phải của Khung SLA sang phía trái, người đọc thấy được xuất phát điểm của các dự định/kế hoạch phát triển sinh kế chính là hướng đến các kết quả sinh kế tích cực cho một cộng đồng nghèo, nhóm đối tượng dễ bị tổn thương. Các kết quả sinh kế này cũng chính là các mục tiêu phát triển, gồm tăng thêm thu nhập cho cộng đồng, tăng tính ổn định trong các hoạt động sinh kế (nhờ đó tăng tính ổn định trong đời sống nói chung); giảm tính dễ tổn thương của cộng đồng; tăng cường an ninh lương thực và sử dụng tài nguyên thiên nhiên một cách bền vững (đôi khi các kết quả này có thể mâu thuẫn nhau, ví dụ thu nhập cao trong ngắn hạn có thể triệt phá tài nguyên thiên nhiên). Để đạt được kết quả sinh kế, cần thực hiện các can thiệp hay các chiến lược sinh kế. Chiến lược sinh kế là một tập hợp các hoạt động và phương pháp thực hiện các hoạt động đó, nhằm đạt mục tiêu sinh kế. Các chiến lược sinh kế này lại được triển khai và thực hiện nhờ vào một cấu trúc xã hội gồm các chủ thể (nhà nước/chính quyền và khu vực tư nhân, dân sự) thông qua các quá trình/quy trình/định chế gồm quy định của luật pháp, các chương trình/chính sách cụ thể, tập quán/phong tục, v.v. Để có được các chiến lược sinh kế, việc phân tích đánh giá phải được tiến hành ở hai cấp độ là (1) bối cảnh gây tổn thương và (2) mức độ tiếp cận/sở hữu của đối tượng đối với các nguồn lực khả dụng cho phát triển sinh kế gồm nguồn nhân lực, nguồn tài nguyên, nguồn lực vật chất (nhân tạo), nguồn tài lực (financial capital) và nguồn lực xã hội.

Giữa các yếu tố trong khung SLA này có mối quan hệ tương hỗ, cụ thể các kết quả sinh kế khi đạt được lại góp phần tăng cường các nguồn lực mà đối tượng có thể tiếp cận/sở hữu; các quá trình/cấu trúc có thể tác động thay đổi những thành phần trong bối cảnh gây tổn thương.

Bảng 3. 1. Bảng giải thích các thuật ngữ chính trong Khung SLA

Khung sinh kế bền vững (SLA)	Khung sinh kế bền vững giúp tổ chức các nhân tố hạn chế hay tăng cường cơ hội sinh kế, đồng thời cũng cho thấy mối quan hệ giữa các nhân tố này. Ý niệm trung tâm là các hộ gia đình khác nhau có tiếp cận khác nhau đối với các tài sản sinh kế vốn là mục tiêu phát triển và mở rộng của phương pháp tiếp cận sinh kế bền vững ⁴⁸ .
Bối cảnh gây tổn thương	Các yếu tố làm nên bối cảnh gây tổn thương gồm các cú sốc, các xu hướng và tính mùa vụ có ảnh hưởng trực tiếp đến tình trạng tài

⁴⁸DFID (2001), Sustainable Livelihood Guidance Sheets. London, Department for International Development, UK.

	sản của hộ gia đình, cá nhân cũng như làm phương hại các lựa chọn sinh kế của người dân.
Khả năng phòng vệ	Là khả năng đối chọi và phục hồi từ những cú sốc và duy trì hoặc củng cố các năng lực sản xuất, tài sản và hoạt động của của người dân sau những cú sốc.
Các sinh kế	Một sinh kế bao gồm năng lực sản xuất, tài sản và các hoạt động cần có để kiếm sống. Sinh kế được gọi là bền vững khi sinh kế đó có thể đối chọi và phục hồi từ những cú sốc và duy trì hoặc củng cố các năng lực sản xuất, tài sản, và hoạt động của mình không chỉ bây giờ mà cả sau này nhưng lại không làm tổn hại đến cơ sở nguồn lực tự nhiên.
Chiến lược sinh kế	Chiến lược sinh kế là một tập hợp các hoạt động và phương pháp thực hiện các hoạt động đó, nhằm đạt kết quả sinh kế. Các hoạt động có thể gắn với nguồn tài nguyên thiên nhiên (natural- resource based activities) như nông nghiệp, lâm nghiệp, các hoạt động phi nông nghiệp và không gắn với nguồn tài nguyên thiên nhiên (non-natural resource based and off-farm activities) như dịch vụ, nghề thủ công, các hoạt động giảm nhẹ và thích ứng, các hoạt động ngắn hạn và dài hạn. Sau khi thực hiện các chiến lược sinh kế, các kết quả sinh kế dự kiến sẽ được tạo ra, với giả định là không có các rủi ro, các phát sinh bất lợi không thể khắc phục làm giảm hoặc xóa bỏ các kết quả tạo ra hoạt động sinh kế.
Vốn con người	Sức khỏe, dinh dưỡng, giáo dục, kiến thức và kỹ năng, năng lực làm việc, khả năng thích nghi.
Vốn xã hội	Các mạng lưới và mối liên hệ (khách quen, hàng xóm, quan hệ họ tộc), các quan hệ tin cậy với sự thông hiểu và giúp đỡ lẫn nhau, các nhóm chính thức và không chính thức, các giá trị và hành vi chung, các nguyên tắc và phong tục giống nhau, đại diện tập thể, các cơ chế tham gia trong việc ra quyết định, sự lãnh đạo.
Vốn tự nhiên	Đất đai và sản vật, nước và nguồn nước, cây cối và các sản phẩm

	từ rừng, sinh vật tự nhiên, các loại sợi và lương thực tự nhiên, sự đa dạng sinh học, dịch vụ môi trường
Vốn vật chất	Cơ sở hạ tầng (phương tiện vận chuyển, đường xá, xe cộ, các tòa nhà và chỗ ở an toàn, nguồn cấp nước và hệ thống xử lý rác thải, năng lượng, truyền thông), các công cụ và công nghệ (các công cụ và thiết bị sản xuất, hạt giống, phân bón, thuốc trừ sâu, tập quán sản xuất).
Vốn tài chính	Tiền tiết kiệm, các khoản tín dụng và vay nợ (chính thức và không chính thức), các khoản tiền chuyển về, lương hưu, lương định kỳ.
Cơ cấu/cấu trúc	Cơ cấu/cấu trúc bao hàm các tổ chức thuộc khu vực công, khu vực tư nhân, các tổ chức xã hội, dân sự. Các tổ chức thuộc khu vực công là các tổ chức đặt ra và thực hiện chính sách và quy định của luật pháp; các tổ chức/chủ thể thuộc khu vực tư nhân cung ứng các dịch vụ; mua bán trao đổi, thực hiện các chức năng khác có thể ảnh hưởng đến hoạt động sinh kế và kết quả; các tổ chức xã hội/dân sự đóng vai trò hỗ trợ, thúc đẩy, tạo điều kiện kết nối các chủ thể công/tư nhân đến đối tượng hưởng lợi.
Quy trình/thể chế	Các thể chế và quy trình được giải thích gồm các luật, các quy định, chính sách, thiết chế vận hành, các thỏa thuận, chuẩn mực xã hội, và các thông lệ. Những yếu tố này quy định phương thức vận hành của các cấu trúc. Các tổ chức công quyết định chính sách không thể vận hành hiệu quả nếu không có các định chế và quy trình phù hợp. Các thể chế/chính sách có ảnh hưởng mạnh mẽ đến người nghèo và các đối tượng dễ bị tổn thương thông qua hoạt động của các tổ chức/chủ thể. Các thể chế và quy trình là quan trọng đối với mọi khía cạnh của hoạt động sinh kế, tạo động lực khuyến khích người dân đưa ra lựa chọn tốt hơn, cho phép hoặc không cho phép tiếp cận đến các loại nguồn vốn sinh kế; tạo điều kiện cho người dân chuyển đổi một dạng vốn/tài sản thành một dạng vốn/tài sản khác, thông qua các thị trường.

Hoạt động sinh kế tại Việt Nam tập trung vào sản xuất nông nghiệp, sản xuất lâm nghiệp, ngư nghiệp, công nghiệp và dịch vụ. Tùy thuộc vào đặc điểm địa lý – thổ nhưỡng – văn hóa – truyền thống của mỗi vùng miền mà có sự khác nhau trong thế mạnh của lĩnh vực sản xuất, dịch vụ. Vì vậy, thực hiện chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo trước tiên cần đánh giá đầy đủ về đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội của địa phương để lựa chọn giải pháp phù hợp.

3.2.2. Nội dung chính sách hỗ trợ sinh kế

Kể từ khi Chương trình mục tiêu Quốc gia về Xóa đói giảm nghèo lần đầu tiên được ban hành (năm 1998) đến nay, Nhà nước ta đã có nhiều văn bản chỉ đạo, điều chỉnh mục tiêu, nội dung, giải pháp của chương trình giảm nghèo cho phù hợp với đặc điểm kinh tế - xã hội từng thời kỳ. Sinh kế là một nội dung trọng tâm của hệ thống các chương trình, dự án giảm nghèo. Hỗ trợ sinh kế được đề cập ở tất cả các chính sách giảm nghèo của mọi giai đoạn. Trong khuôn khổ cuốn sách này, nội dung của chính sách hỗ trợ sinh kế được trình bày tập trung tại 02 Chương trình trọng tâm về giảm nghèo hiện hành của Việt Nam gồm: Chương trình 135 và Chương trình mục tiêu Quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 – 2020.

3.2.2.1. Chương trình 135

Chương trình 135 bắt nguồn từ Quyết định 135/1998/QĐ-TTg ngày 31 tháng 7 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ về "Chương trình phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng dân tộc thiểu số và miền núi". Về sau, dù chương trình chuyển sang các giai đoạn hai và căn cứ pháp lý là các quyết định có số hiệu 07/2006/QĐ-TTg, chương trình vẫn được gọi là Chương trình 135.

Giai đoạn 1 (1997-2006)

Điều hành Chương trình 135 là Ban chỉ đạo chương trình phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa. Người đứng đầu ban này là một phó thủ tướng chính phủ; phó ban là Chủ nhiệm Ủy ban Dân tộc; và các thành viên là một số thứ trưởng các bộ ngành và các đại diện đoàn thể xã hội.

Mục tiêu cụ thể của Chương trình 135 là:

- Phát triển sản xuất, nâng cao mức sống cho các hộ dân tộc thiểu số;
- Phát triển cơ sở hạ tầng;
- Phát triển các dịch vụ công cộng địa phương thiết yếu như điện, trường học, trạm y tế, nước sạch

- Nâng cao đời sống văn hóa.

Có nhiều biện pháp thực hiện chương trình này, bao gồm đầu tư ồ ạt của nhà nước, các dự án nhà nước và nhân dân cùng làm (nhà nước và nhân dân cùng chịu kinh phí, cùng thi công), miễn giảm thuế, cung cấp miễn phí sách giáo khoa, một số báo chí, v.v...

Năm 1999, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt danh sách 1.870 xã đặc biệt khó khăn và các xã biên giới làm phạm vi của Chương trình 135. Các năm tiếp theo, do có sự chia tách và thành lập xã mới, nên số xã thuộc phạm vi Chương trình 135 đã vượt con số trên. Khi giai đoạn I kết thúc, Nhà nước Việt Nam đã chi khoảng 10 nghìn tỷ đồng, cả nước đã xây dựng và đưa vào sử dụng hơn 25 nghìn công trình thiết yếu các loại, góp phần thay đổi đáng kể bộ mặt nông thôn miền núi, cải thiện và nâng cao đời sống nhân dân. Tuy nhiên, cũng có đánh giá rằng hiệu quả của Chương trình 135 còn chưa cao, nhiều mục tiêu chưa thực hiện được.

Giai đoạn 2 (2006-2010)

Chính phủ Việt Nam đã xác định có 1.946 xã và 3.149 thôn, buôn, làng, bản, xóm ấp đặc biệt khó khăn thuộc các xã khu vực II thuộc 45 tỉnh, thành được đưa vào phạm vi của Chương trình 135.

Giai đoạn 3 (2012-2015)

Từ giai đoạn này, chương trình 135 là Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững. Căn cứ pháp lý là Quyết định số 1489/QĐ-TTg ngày 8 tháng 10 năm 2012 của Thủ tướng Việt Nam. Chương trình có bốn dự án hợp phần:

- Hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng các huyện nghèo, các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển, hải đảo
- Hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu, các thôn, bản đặc biệt khó khăn
- Nhân rộng mô hình giảm nghèo
- Hỗ trợ nâng cao năng lực giảm nghèo, truyền thông và giám sát đánh giá thực hiện Chương trình

Giai đoạn 4 (2016-2020)

Từ giai đoạn này, Chương trình 135 chỉ là một dự án của Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững. Căn cứ pháp lý là Quyết định 1722/QĐ-TTg ngày 2 tháng 9 năm 2016 của Thủ tướng Việt Nam. Ngoài 135, chương trình giảm nghèo bền vững còn dự án thành phần quan trọng nữa là Chương trình 30a (hỗ trợ huyện nghèo) và

ba dự án hỗ trợ khác. Chương trình 135 khi này có 3 tiểu dự án, gồm:

- Hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng cho các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu, các thôn, bản đặc biệt khó khăn
- Hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu, các thôn, bản đặc biệt khó khăn
- Nâng cao năng lực cho cộng đồng và cán bộ cơ sở các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu; thôn bản đặc biệt khó khăn.

3.2.2.2. Quyết định 1722/QĐ-TTg ngày 02 tháng 9 năm 2016 Phê duyệt Chương trình mục tiêu Quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 – 2020.

Mục tiêu tổng quát của Chương trình: Thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững, hạn chế tái nghèo; góp phần thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội, cải thiện đời sống, tăng thu nhập của người dân, đặc biệt là ở các địa bàn nghèo, tạo điều kiện cho người nghèo, hộ nghèo tiếp cận thuận lợi các dịch vụ xã hội cơ bản (y tế, giáo dục, nhà ở, nước sinh hoạt và vệ sinh, tiếp cận thông tin), góp phần hoàn thành mục tiêu giảm tỷ lệ hộ nghèo giai đoạn 2016 - 2020 theo Nghị quyết Quốc hội đề ra.

Nội dung chính sách hỗ trợ sinh kế được thể hiện ở các tiểu dự án thành phần của Chương trình mục tiêu Quốc gia giảm nghèo bền vững như sau:

- Tiểu dự án 3 của Dự án 1, Chương trình 30a: Hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo trên địa bàn huyện nghèo, xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo.

Mục tiêu của chính sách hỗ trợ sinh kế này là:

- ❖ . Hỗ trợ phát triển sản xuất nông, lâm, ngư, diêm nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa gắn với quy hoạch sản xuất, thích ứng với biến đổi khí hậu; góp phần tăng thu nhập và nâng cao đời sống cho người dân trên địa bàn;
- ❖ . Hỗ trợ đa dạng các hình thức sinh kế phi nông nghiệp, ngành nghề dịch vụ, phù hợp với điều kiện cụ thể của địa bàn;
- ❖ . Nhân rộng các mô hình giảm nghèo hiệu quả; tạo điều kiện cho người nghèo tiếp cận các chính sách, nguồn lực, thị trường.

Đối tượng được hỗ trợ sinh kế từ chính sách gồm:

- ❖ . Người lao động thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo, ưu tiên hộ nghèo dân tộc thiểu số và phụ nữ thuộc hộ nghèo;

- ❖ . Nhóm hộ, cộng đồng dân cư trên địa bàn;
- ❖ . Tổ chức và cá nhân có liên quan;
- ❖ . Tạo điều kiện để người lao động là người sau cai nghiện ma túy, nhiễm HIV/AIDS, phụ nữ bị buôn bán trở về,... thuộc hộ nghèo được tham gia dự án.

Nội dung hỗ trợ sinh kế gồm:

- ❖ Hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế:
- ❖ Hỗ trợ phát triển sản xuất nông, lâm, ngư, diêm nghiệp: Tập huấn, chuyển giao kỹ thuật; giống cây trồng, vật nuôi; thiết bị, vật tư, dụng cụ sản xuất; phân bón, thức ăn chăn nuôi, thuốc bảo vệ thực vật, thú y...; Hỗ trợ thông qua khoán chăm sóc, bảo vệ rừng, giao rừng và giao đất để trồng rừng sản xuất;
- ❖ Hỗ trợ tạo đất sản xuất gồm: khai hoang, phục hóa, tạo ruộng bậc thang, nương xếp đá;
- ❖ Hỗ trợ phát triển ngành nghề và dịch vụ: nhà xưởng; máy móc thiết bị; vật tư sản xuất; dạy nghề, hướng nghiệp, tiếp cận thị trường, tạo việc làm;
- ❖ Hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã liên kết với người nghèo trong phát triển sản xuất, phát triển ngành nghề, chế biến, tiêu thụ sản phẩm;
- ❖ Hỗ trợ các hoạt động đa dạng hóa sinh kế khác do cộng đồng đề xuất, phù hợp với phong tục, tập quán, nhu cầu của cộng đồng; phù hợp với mục tiêu của Chương trình và quy định của pháp luật.
- ❖ Nhân rộng mô hình giảm nghèo:
- ❖ Xây dựng và nhân rộng mô hình tạo việc làm công thông qua thực hiện đầu tư các công trình hạ tầng quy mô nhỏ ở thôn, bản để tăng thu nhập cho người dân; mô hình sản xuất nông, lâm kết hợp, tạo việc làm cho người nghèo gắn với trồng và bảo vệ rừng; mô hình giảm thiểu rủi ro thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu.

- Tiểu dự án 2 của Dự án 2, Chương trình 135: Hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu, các thôn, bản đặc biệt khó khăn

Mục tiêu của tiểu dự án:

- ❖ . Hỗ trợ phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp, thủy sản theo hướng sản xuất

hàng hóa gắn với quy hoạch sản xuất; khai thác tiềm năng, thế mạnh của địa phương; góp phần giảm rủi ro thiên tai, thích ứng biến đổi khí hậu; góp phần tăng thu nhập và nâng cao đời sống cho người dân trên địa bàn;

- ❖ . Hỗ trợ đa dạng các hình thức sinh kế phi nông nghiệp, ngành nghề dịch vụ, phù hợp với điều kiện cụ thể của địa bàn;
- ❖ . Nhân rộng các mô hình giảm nghèo hiệu quả; tạo điều kiện cho người nghèo tiếp cận các chính sách, nguồn lực, thị trường.
- ❖ Đối tượng hưởng lợi được quy định gồm:
- ❖ . Người lao động thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo, ưu tiên hộ nghèo dân tộc thiểu số và phụ nữ thuộc hộ nghèo;
- ❖ . Nhóm hộ, cộng đồng dân cư trên địa bàn;
- ❖ . Tổ chức và cá nhân có liên quan;
- ❖ . Tạo điều kiện để người lao động là người sau cai nghiện ma túy, nhiễm HIV/AIDS, phụ nữ bị buôn bán trở về,... thuộc hộ nghèo được tham gia dự án.

Nội dung chương trình hỗ trợ sinh kế gồm:

- ❖ Hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế:
- ❖ Hỗ trợ phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp và thủy sản: Tập huấn, chuyển giao kỹ thuật; giống cây trồng, vật nuôi; thiết bị, vật tư, dụng cụ sản xuất; phân bón, thức ăn chăn nuôi, thuốc bảo vệ thực vật, thú y; hỗ trợ làm chuồng trại chăn nuôi, cải tạo ao nuôi thủy sản,...;
- ❖ Hỗ trợ tạo đất sản xuất gồm: cải tạo đất sản xuất, tạo ruộng bậc thang, nương xếp đá;
- ❖ Hỗ trợ phát triển ngành nghề và dịch vụ: nhà xưởng; máy móc thiết bị; vật tư sản xuất; dạy nghề, hướng nghiệp, tiếp cận thị trường, tạo việc làm;
- ❖ Hỗ trợ doanh nghiệp, hợp tác xã liên kết với người nghèo trong phát triển sản xuất, phát triển ngành nghề, chế biến, tiêu thụ sản phẩm.
- ❖ Hỗ trợ các hoạt động đa dạng hóa sinh kế khác do cộng đồng đề xuất, phù hợp với phong tục, tập quán, nhu cầu của cộng đồng; phù hợp với mục tiêu của Chương trình và quy định của pháp luật.
- ❖ Nhân rộng mô hình giảm nghèo:
- ❖ Xây dựng và nhân rộng mô hình tạo việc làm công thông qua thực hiện đầu

tư các công trình hạ tầng quy mô nhỏ ở thôn, bản để tăng thu nhập cho người dân; mô hình sản xuất nông, lâm kết hợp, tạo việc làm cho người nghèo gắn với trồng và bảo vệ rừng; mô hình giảm thiểu rủi ro thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu.

- Dự án 3: Hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo trên địa bàn các xã ngoài Chương trình 30a và Chương trình 135

Mục tiêu và nội dung chính sách hỗ trợ sinh kế của Dự án này tương tự như đối tượng thuộc Chương trình 30a và Chương trình 135. Đối tượng được hưởng lợi từ Dự án gồm: Người lao động thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo, ưu tiên hộ nghèo dân tộc thiểu số và phụ nữ thuộc hộ nghèo; Nhóm hộ, cộng đồng dân cư...

Như vậy, nội dung của chính sách hỗ trợ sinh kế được thể hiện trong các chương trình, dự án của Chương trình giảm nghèo của quốc gia. Mục tiêu chung của chính sách là hướng đến tạo thu nhập, kế sinh nhai bền vững cho người nghèo, hộ nghèo.

3.3. Tác động của chính sách hỗ trợ sinh kế

3.3.1. Xác định các lĩnh vực đánh giá tác động xã hội

Trong khuôn khổ cuốn sách này, tác động của chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo được đánh giá trên các lĩnh vực xã hội: Việc làm, thu nhập và giảm nghèo, y tế, giáo dục – dạy nghề, văn hóa và trật tự xã hội.

3.3.2. Phương pháp thu thập thông tin và tiêu chí đánh giá tác động xã hội của hỗ trợ sinh kế cho người nghèo

3.3.2.1. Giới thiệu về địa bàn nghiên cứu

Địa bàn để khảo sát nghiên cứu, đánh giá về tác động xã hội của chính sách hỗ trợ sinh kế cho hộ nghèo được giới hạn ở 02 xã vào hai thời điểm khác nhau, 01 xã miền núi và 01 xã miền biển. Đó là phường Bắc Sơn, thành phố Sầm Sơn, tỉnh Thanh Hóa được khảo sát nghiên cứu năm 2020 và xã Chiềng Yên, huyện Vân Hồ, tỉnh Sơn La sử dụng số liệu nghiên cứu được tác giả thực hiện năm 2016.

Bắc Sơn là một phường nằm ở khu vực trung tâm của thành phố du lịch biển Sầm Sơn. Đây là vùng đất có truyền thống văn hóa, lịch sử, cách mạng lâu đời và là địa bàn kinh tế trọng yếu của thành phố Sầm Sơn giàu tiềm năng, thế mạnh phát triển ngành dịch vụ du lịch biển và đánh bắt, khai thác hải sản. Nghề nghiệp chủ yếu của người dân nơi đây là lao động tự do, phát triển mạnh về kinh doanh buôn bán nhỏ lẻ. Cơ cấu kinh tế: Nông nghiệp chiếm 56%, chăn nuôi chiếm 20%, thương mại dịch vụ chiếm 6%, kinh

doanh buôn bán nhỏ lẻ 18%.

Toàn phường Bắc Sơn có 2.259 hộ, số hộ nghèo: 32 hộ, số hộ cận nghèo: 34 hộ. Lao động trong phường chủ yếu là lao động phổ thông chưa được đào tạo nghề, trình độ văn hóa không đồng đều, việc áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất hiệu quả chưa cao, số lao động trẻ có trình độ văn hóa trung học phổ thông là 35%.

Chiềng Yên là xã vùng III miền núi, thuần nông lâm, nguồn thu của nhân dân trong xã chủ yếu là sản xuất nông nghiệp. Chiềng Yên có 8 dân tộc anh em chung sống đoàn kết, hầu hết dân số của xã là đồng bào dân tộc thiểu số như: Dao, Thái, Mường, Mông... sống chủ yếu dựa vào việc trồng trọt, chăn nuôi. Chiềng Yên thuộc đối tượng đầu tư của một số chương trình, dự án phát triển của Chính Phủ. Trong những năm qua, được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước, một số chính sách đã được triển khai trên địa bàn xã như Chương trình 134, Chương trình 135, Chương trình hỗ trợ các xã nghèo về cơ sở hạ tầng, điều kiện sinh hoạt, hỗ trợ sản xuất... Từ khi triển khai các chương trình phát triển nông thôn trên địa bàn xã, đời sống của bà con trong xã được cải thiện đáng kể, điển hình là bản Leo, bản Suối Mực, bản Nà Bai là ba bản nhận được nhiều hỗ trợ từ chương trình 134, 135. Các chương trình phát triển nông thôn đã đem lại nhiều chuyển biến tích cực như góp phần trong công tác xóa đói giảm nghèo, cải thiện bộ mặt của xã về kinh tế - văn hóa - xã hội, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tạo việc làm và thu nhập cho người dân, thúc đẩy sản xuất, giao thông hàng hóa giữa các địa bàn lân cận, giảm ô nhiễm môi trường. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai các chính sách xóa đói giảm nghèo vẫn còn tồn tại một số hạn chế như trình độ văn hóa và chuyên môn của cán bộ cơ sở còn nhiều hạn chế, việc thực hiện và thi công các chương trình còn chậm chạp và thiếu tính khoa học; việc phổ biến, tuyên truyền các chính sách, chương trình đến người dân còn chưa sát sao; công tác điều tra các hộ thuộc diện chính sách, được hỗ trợ còn chưa được công bằng; công tác quản lý, giám sát chất lượng các công trình còn lơ lửng. Do vậy, cần có những công trình nghiên cứu nhằm đánh giá tác động của chương trình phát triển nông thôn tới công tác xóa đói giảm nghèo tại xã Chiềng Yên.

3.3.2.2. Phương pháp thu thập thông tin

Trong khuôn khổ của cuốn sách này và chịu ảnh hưởng bởi những hạn chế trong phương pháp nghiên cứu, thông tin được thu nhập tại phường Bắc Sơn, thành phố Sầm Sơn, tỉnh Thanh Hóa được khảo sát nghiên cứu năm 2020 và xã Chiềng Yên, huyện Vân Hồ, tỉnh Sơn La sử dụng số liệu nghiên cứu được tác giả thực hiện năm 2016. Sự khác

nhau về thời điểm nghiên cứu sẽ phần nào cho thấy sự tiến triển của hiệu quả chính sách, các tác động xã hội cũng vì thế mà có sự thay đổi.

Phương pháp phân tích tài liệu:

Kết quả bài viết này sử dụng số liệu thứ cấp được thu thập thông qua các báo cáo đã được công bố qua sách, báo, tạp chí, website, các báo cáo tổng kết có liên quan.

Phương pháp điều tra bằng bảng hỏi chọn mẫu ngẫu nhiên:

Do số lượng hộ nghèo, cận nghèo ở phường Bắc Sơn không lớn, người nghiên cứu đã tiến hành điều tra bằng bảng hỏi với toàn bộ 32 hộ nghèo của phường. Tuy nhiên, số phiếu thu về là 30 phiếu.

Chiềng Yên là xã vùng III miền núi có 14 bản, trong đó các bản thuộc đối tượng thực thi chính sách 134, 135 là bản Leo, bản Niên, bản Nà Bai, bản Pà Puộc, bản Bướn, bản Cò Bá, bản Cò Hào. Do vậy, số liệu sơ cấp được thu thập thông qua phỏng vấn ngẫu nhiên 100 hộ thuộc 4 bản là đối tượng thực thi chính sách 134, 135 của xã Chiềng Yên (bản Leo, bản Niên, bản Nà Bai, bản Pà Puộc).

Phương pháp phỏng vấn sâu cá nhân

Để có thêm những giải thích, đánh giá về tác động xã hội của chính sách hỗ trợ sinh kế cho hộ nghèo, phỏng vấn sâu cá nhân đã được thực hiện với 3 cán bộ (01 cán bộ văn hóa – xã hội phụ trách giảm nghèo, 01 thành viên Hội nông dân, 01 cán bộ Hội phụ nữ) và 02 chủ hộ nghèo, cận nghèo.

Do hạn chế về thời gian và những khó khăn khi tiếp cận hộ nghèo miền núi, phỏng vấn sâu không được tiến hành với xã Chiềng Yên.

Ngoài ra, bài viết sử dụng phương pháp thống kê để xử lý số liệu thu thập được, đối sánh và tổng hợp để phân tích, chứng minh các nhận định.

3.3.2.3. Tiêu chí đánh giá tác động xã hội của hỗ trợ sinh kế cho người nghèo

Nội dung đánh giá tác động của việc thực hiện chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo thông qua các tiêu chí sau:

Về việc làm:

- Tỷ lệ người nghèo có việc làm thường xuyên, thời vụ
- Cơ cấu việc làm của người nghèo
- Mức độ hài lòng của người nghèo về việc làm hiện tại
- Vai trò của các chủ thể trong hỗ trợ việc làm cho người nghèo
- Sự thay đổi trong cuộc sống của người nghèo sau khi được hưởng lợi từ chính

sách hỗ trợ tìm việc làm (một nội dung trong hồ trợ sinh kế)

- Rào cản trong tìm việc làm của người nghèo

Về thu nhập và giảm nghèo:

- Tổng thu nhập của hộ nghèo
- Thu nhập của hộ nghèo theo từng ngành/nghề/lĩnh vực sản xuất
- Đối sánh thu nhập của hộ nghèo qua các giai đoạn
- Tổng số tiền/vốn dành cho sản xuất kinh doanh
- Nguồn vốn dành cho sản xuất
- Tỷ lệ hộ nghèo giảm qua các năm
- Tỷ lệ tái nghèo

Về y tế, chăm sóc sức khỏe:

- Số lượng người nghèo được cấp thẻ bảo hiểm y tế
- Số lượt người được khám chữa bệnh theo chương trình hỗ trợ y tế
- Tỷ lệ trẻ được tiêm chủng
- Mức độ hài lòng của người/hộ gia đình nghèo về chính sách hỗ trợ y tế

cho hộ nghèo

- Rào cản của người nghèo khi tiếp cận chính sách cấp thẻ bảo hiểm y tế

- Vai trò của cán bộ chính sách, nhân viên xã hội trong hỗ trợ người nghèo tiếp cận chính sách chăm sóc sức khỏe.

Về giáo dục, dạy nghề:

- Số lượng trẻ em thuộc hộ nghèo được đi học
- Tỷ lệ trẻ em bỏ học
- Số lượng người được học nghề
- Cơ cấu nghề được học
- Hiệu quả của việc học nghề

Về văn hóa, trật tự xã hội:

- Sự tồn tại của các hủ tục lạc hậu
- Tỷ lệ tội phạm, tệ nạn xã hội
- Đời sống văn hóa tinh thần của người dân

3.3.3. Đánh giá tác động của chính sách

Chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo được đánh giá tác động về các lĩnh vực: Việc làm, thu nhập và giảm nghèo, y tế, giáo dục – dạy nghề, văn hóa và trật tự

xã hội.

Như đã trình bày ở trên, địa bàn khảo sát để phân tích đánh giá tác động xã hội của chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo được lựa chọn tại phường Bắc Sơn, thành phố Sầm Sơn, tỉnh Thanh Hóa và xã Chiềng Yên, huyện Vân Hồ, tỉnh Sơn La.

3.3.3.1. Tác động về việc làm

Với mục tiêu phát huy tốt vai trò của người dân trong các chương trình phát triển nông thôn, người dân có được việc làm bằng cách tham gia tích cực vào việc thực hiện các dự án, các công trình. Các dự án hỗ trợ vốn, giống cây trồng, vật nuôi của chính sách hỗ trợ sinh kế đã tạo cho người dân có được “công ăn việc làm”.

Bảng 3. 2. Thực trạng số người thất nghiệp xã Chiềng Yên

	Giai đoạn I 2000- 2005		Giai đoạn II 2006- 2010		So sánh II/I (% giảm)	So sánh 2014/ GD II (%)	So sánh 2015/2 014 (%)	Bình quân Giảm (%)
Leo	20	17	12	9	85	70,6	75	76,9
Bóng Hà	21	17	15	13	81	88,2	86,7	85,3
Phà Lè	19	14	16	15	73,7	106,7	93,7	91,4
Suối Mực	20	18	18	16	90	100	88,9	93
Piềng Chà	25	18	15	13	72	83,3	86,7	80,7
Pà Puộc	14	13	11	12	92,9	84,6	109,1	95,5
Phụ Mẫu I	18	15	14	15	83,3	93,3	107,1	81,6
Phụ Mẫu II	16	14	10	9	87,5	71,4	90	83
Cò Bá	15	13	15	16	86,7	115,4	106,7	102,9
Burót	17	15	15	11	88,2	100	73,3	87,2
Tiểu Khu 14	12	10	8	5	83,3	80	62,5	75,3
Niên	23	19	17	17	82,6	89,5	100	90,7
Nà Bai	30	25	19	15	83,3	76	78,9	79,4
Cò Hào	10	10	8	7	100	80	87,5	89,2
Tổng	260	218	193	173	83,5	88,5	89,6	87,2
Tỷ lệ (%)	16,6	12,7	9,3	8,4				

Nguồn: Số liệu thống kê của UBND xã Chiềng Yên

So sánh giai đoạn I và giai đoạn II của Chương trình hỗ trợ sinh kế, tỷ lệ thất nghiệp đã giảm mạnh từ 16,6% xuống còn 12,7%, trong đó việc giảm tỷ lệ thất nghiệp được thực hiện có hiệu quả nhất ở một số bản như bản Leo và bản Nà Bai. Điều này cho thấy giai đoạn II mang lại kết quả rất lớn trong công tác giảm tỷ lệ thất nghiệp trên địa bàn xã, hay nói cách khác là giai đoạn II đã tạo ra nhiều việc làm hơn giai đoạn I vì số người thất nghiệp có xu hướng giảm. Hiện nay, tại xã Chiềng Yên vẫn đang triển khai nhiều giai đoạn của chương trình 135, chương trình nông thôn mới, điều này có thể sẽ hạ thấp tỷ lệ thất nghiệp và thiếu việc làm trong tương lai.

Tại phường Bắc Sơn, với trình độ học vấn khá thấp nên phần lớn các hộ gia đình nghèo tham gia lao động thuộc các lĩnh vực chính sau:

Bảng 3. 3. Nghề nghiệp hiện nay của các hộ gia đình nghèo tại phường Bắc Sơn, Thành phố Sầm Sơn

<i>N=30</i>	<i>Số lượng (Người)</i>	<i>Tỷ lệ (%)</i>
Nông nghiệp, ngư nghiệp	12	40
Công nghiệp, xây dựng	6	20
Dịch vụ	4	13,3
Lao động tự do	8	26,7
Tổng	30	100

Nguồn: Theo kết quả điều tra nghiên cứu năm 2020

Nghề nghiệp hiện nay của các hộ nghèo ở phường Bắc Sơn phần lớn là nông dân, chiếm tỷ lệ 40%; lao động tự do chiếm 26,67%, lao động tự do phần lớn là những người đi làm thuê trong nhà hàng; bán rong; tiếp đến công nghiệp, xây dựng chiếm 20% bởi vì cơ sở hạ tầng không cho phép phát triển các nghề này, bên cạnh đó nhận thức của người nghèo có hạn nên để tham gia vào loại hình này cũng ít và cuối cùng là ngành dịch vụ chiếm 13,33%. Điều này một phần lý giải tại sao cho mức thu nhập trung bình hàng tháng của người nghèo tại đây rất thấp.

So với trước khi được hưởng lợi từ chính sách hỗ trợ sinh kế, hiện tại cơ cấu việc làm của hộ nghèo phường Bắc Sơn đã có sự thay đổi tích cực. Cụ thể, 5/8 hộ nghèo trước đây làm lao động tự do, làm thuê, thu nhập bấp bênh và mang tính thời vụ đã được hỗ trợ vay vốn để phát triển sản xuất, có việc làm quanh năm. Tuy nhiên, do công việc chịu ảnh hưởng nhiều bởi yếu tố thời tiết, thiên tai nên chính quyền địa phương cần có biện pháp hướng dẫn để tránh tái nghèo khi có rủi ro khách quan xảy ra.

3.3.3.2. Tác động về thu nhập và giảm nghèo

Tác động của chương trình 134, 135 đến thu nhập và nguồn vốn của người dân xã Chiềng Yên được tổng hợp ở bảng dưới cho thấy: Thu nhập toàn xã và thu nhập bình quân đầu người tăng ổn định qua các giai đoạn, tổng thu nhập cho cả giai đoạn 2001 – 2015 tăng bình quân 12,65%, thu nhập bình quân đầu người/năm tăng bình quân 9,2%.

Bảng 3. 4. Tình hình tăng trưởng kinh tế của xã qua các năm

TT	Chỉ tiêu	Giai	Giai	Giai	So sánh (%)		
		đoạn I 2001- 2005	đoạn II 2006- 2010	đoạn III 2011- 2015	Giai đoạn II so với I	Giai đoạn III so với II	Bình quân
1	Tổng thu nhập	35.460	39.260	45.010	110,7	114,6	112,65
2	Nông, lâm, thủy sản	22.310	25.450	28.454	114,1	111,8	112,95
3	Chăn nuôi	11.250	11.610	13.536	103,2	116,6	109,9
4	XDCB - TTCN	0	0	0	0	0	0
5	TM – dịch vụ	1.900	2.200	3.020	115,8	137,3	126,55
6	Tổng số dân	3.585	3.640	3.799			
7	TNBQ người/năm	9,891	10,785	11,8	109,0	109,4	109,2
8	TNBQ người/tháng	0,824	0,898	0,987	108,9	109,9	109,4

Nguồn: UBND xã Chiềng Yên

Những lĩnh vực chính mà các Chương trình này tác động tới như nông nghiệp, thương mại – dịch vụ có mức tăng rõ rệt, đặc biệt là ngành thương mại dịch vụ với mức tăng trung bình cả giai đoạn 2001 – 2015 là 26,55%. Chưa có sự đóng góp nào từ xây dựng cơ bản và tiểu thủ công nghiệp mặc dù rất nhiều công trình xây dựng tại cơ sở xã nhưng đều do các lao động từ bên ngoài vào làm không đem lại nguồn thu nhập trực tiếp cho địa phương.

Kết quả điều tra 100 hộ cho thấy tác động tích cực của các chương trình, dự án

được đầu tư trên địa bàn xã tới tổng thu nhập, cơ cấu thu nhập và thu nhập bình quân của các hộ được điều tra.

Bảng 3. 5. Thu nhập của 100 hộ điều tra *ĐVT: 1000đ*

Chỉ tiêu	Cây trồng	Vật nuôi, thủy sản
Doanh thu	2.580.000	1.860.900
Chi phí	162.895	805.500
Thu nhập	2.417.105	1.055.400
Thu nhập khác	58.000	
Tổng thu nhập	3.472.505	
TNBQ người/năm	7.388	
TNBQ người/tháng	616	

Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra tháng 3, 4 năm 2016

Bảng trên cho thấy thu nhập từ ngành trồng trọt chiếm tỷ trọng rất lớn, khoảng hơn 2/3 tổng thu nhập của các hộ điều tra. Thu nhập khác chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng thu nhập, cho thấy nguồn thu chủ yếu của người dân là từ hoạt động sản xuất nông nghiệp. Thu nhập bình quân người/tháng là trên 600.000 đồng, vượt xa so với chuẩn nghèo là 400.000 đồng, cho thấy mức sống của người dân được nâng lên, công tác giảm nghèo được thực hiện khá tốt, đa số các hộ trong phạm vi điều tra đều đã và đang dần thoát nghèo.

Kết quả khảo sát cho thấy số trong cơ cấu vốn sản xuất kinh doanh, chủ yếu là vốn người dân vay ngân hàng. Vốn từ Chương trình 135 hỗ trợ không hoàn lại chiếm 35,4%, bao gồm hỗ trợ về cây giống, con giống... sự hỗ trợ này đã làm giảm tương đương 35,4% chi phí sản xuất mà người dân phải bỏ ra, đồng thời có tác động không nhỏ đến công tác khuyến khích sản xuất nông nghiệp: hỗ trợ những cây giống, con giống có khả năng chống chịu tốt, rút ngắn thời gian chăn nuôi, canh tác, cho năng suất cao, giúp người dân tăng thu nhập, cải thiện cuộc sống.

Về cơ cấu vốn xây dựng cơ bản, trong số 100 hộ điều tra, có 10 hộ thuộc đối tượng đầu tư của chương trình 134, được hỗ trợ về xây dựng nhà ở. Mỗi hộ được Chương trình hỗ trợ số tiền 7.300.000 đồng/hộ, địa phương hỗ trợ 2.060.000 đồng/hộ, Ngân hàng Chính sách Xã hội huyện Vân Hồ cho vay số tiền 8.200.000 đồng/hộ, với mức lãi suất ưu đãi là 0,6%/tháng. Tổng vốn xây dựng cơ bản của các hộ điều tra là

189.000.000 đồng. Chương trình hỗ trợ này giúp những người nghèo có hoàn cảnh khó khăn xóa nhà tạm, có được cuộc sống ổn định hơn, từng bước nâng cao thu nhập và mức sống cho gia đình.

Chương trình 135 hỗ trợ cho ngành trồng trọt bằng hình thức hỗ trợ các loại cây giống như lúa, ngô... Đây là các loại giống tốt, cho năng suất cao. Tuy nhiên, các loại phân bón như đạm, kali, NPK là do các hộ dân tự mua. Tổng số tiền hỗ trợ của Chương trình 135 là 25.570 triệu đồng, chiếm 15,7% tổng chi phí cho ngành trồng trọt. Trong đó chỉ hỗ trợ về giống cây trồng, do phải hỗ trợ với cho tất cả các hộ nghèo trong toàn xã và hỗ trợ cả chăn nuôi và trồng trọt nên Chương trình 135 chỉ hỗ trợ con giống, cây giống và kỹ thuật sản xuất. Tuy vậy, những sự hỗ trợ hữu ích này làm giảm chi phí mà người dân phải bỏ ra, đồng thời giúp người dân tăng thu nhập, nâng cao mức sống.

Ở giai đoạn 2016-2020, theo “Báo cáo công tác triển khai kế hoạch thực hiện Chương trình giảm nghèo giai đoạn 2016 – 2020” của phường Bắc Sơn thì: 05 hộ nghèo được vay vốn ưu đãi với tổng tiền là 150 triệu đồng, cho 08 hộ cận nghèo là 300 triệu đồng; năm 2019 giải quyết cho 6 lượt hộ vay vốn ưu đãi với tổng doanh số cho vay 120 triệu đồng. Mức vay bình quân 20 triệu đồng/hộ; Năm 2020 giải quyết cho 3 hộ với tổng doanh số cho vay 90 triệu đồng. Mức vay bình quân một hộ 30 triệu đồng/hộ. Trong giai đoạn năm 2016 - 2020 mức vay mức vay vốn ngày càng tăng đã thể hiện khả năng quản lý và sản xuất của hộ nghèo được nâng lên rõ rệt.

Mức độ tiếp cận với các nguồn vốn trên của hộ nghèo tại phường Bắc Sơn được thể hiện qua bảng sau:

Bảng 3. 6. Nguồn hỗ trợ vay vốn cho hộ nghèo ở phường Bắc Sơn(Đơn vị: %)

<i>Nguồn vốn</i>	<i>Tỷ lệ (%)</i>
Ngân hàng chính sách xã hội phường, tỉnh, ngân sách nhà nước.	75,3
Ngân sách của địa phương: (Quỹ vì người nghèo, các đoàn thể, chi hội..)	16,5
Các tổ chức, doanh nghiệp, nhà hảo tâm trên địa bàn	8,2
<i>Tổng</i>	<i>100</i>

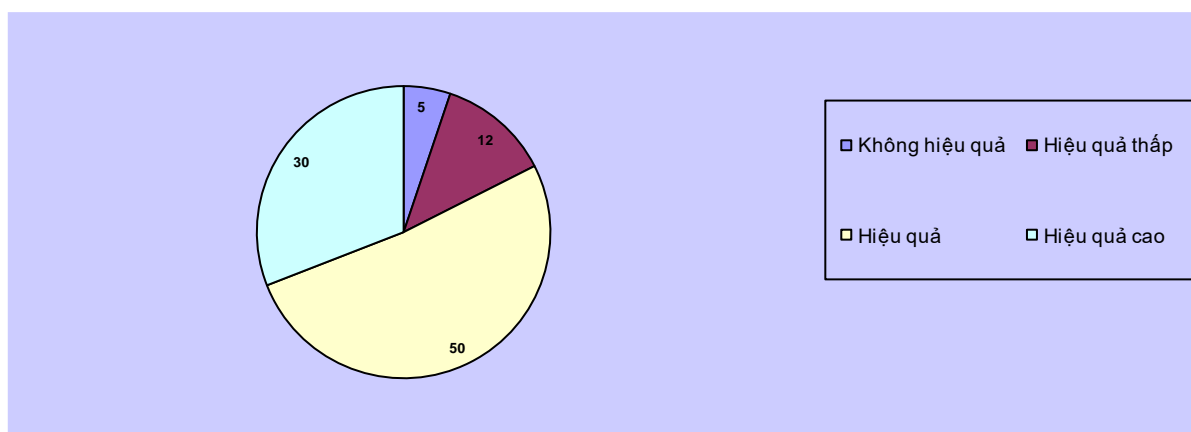
(Nguồn: Theo kết quả điều tra nghiên cứu năm 2020)

Như vậy nguồn vốn hỗ trợ các hộ gia đình nghèo thì có tới 75,3% số hộ nghèo tại phường Bắc Sơn được hỗ trợ nguồn vốn từ ngân hàng chính sách xã hội, ngân sách của nhà nước. Có 16,5% là hỗ trợ từ địa phương và chỉ có 8,2% là hỗ trợ được nhận từ các tổ chức, doanh nghiệp, các nhà hảo tâm trên địa bàn xã. Điều này cho thấy người dân tin

tương vào chính sách tín dụng của Nhà nước và chính sách này đã có tác động khá lớn đến nguồn vốn của người nghèo.

Mức độ ảnh hưởng của chính sách hỗ trợ sinh kế bằng hình thức tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo đến thu nhập, nguồn vốn của họ được tổng hợp qua biểu đồ sau:

Biểu 3. 1. Mức độ hiệu quả từ việc được hỗ trợ vay vốn để giảm nghèo cho hộ nghèo tại phường Bắc Sơn (Đơn vị: %)



(Nguồn: Theo kết quả điều tra nghiên cứu năm 2020)

Nguồn: Số liệu khảo sát năm 2020

Từ kết quả khảo sát trên cho thấy có 50% các hộ nghèo (chiếm một nửa) đánh giá hoạt động hỗ trợ vay vốn đạt hiệu quả. Con số này cũng không quá đổi ngạc nhiên bởi thực tế số hộ tham gia vào hình thức vay vốn ở kết quả điều tra trước là khá cao, có vốn trong tay làm việc gì cũng trở nên dễ dàng hơn, họ có thể kinh doanh, buôn bán, nuôi trồng thủy sản,... Có 30% cho rằng hoạt động vay vốn này mang lại hiệu quả cao. Bởi vì, các hộ gia đình nghèo, nhất là những hộ theo học các nghề mộc, sau khi có nguồn vốn họ bắt đầu mua sắm các dụng cụ, trang thiết bị, mở xưởng, hành nghề, và tiêu thụ được nhiều sản phẩm, nhờ có vốn mà họ ít gặp phải khó khăn rào cản, do vậy mà họ đánh giá khá cao hoạt động này. Có 12% cho rằng có hiệu quả nhưng thấp và chỉ có 5% cho rằng hoạt động này không mang lại hiệu quả. Những tỷ lệ này nói lên một điều rằng, mặc dù đã có sự hỗ trợ về vốn cho các hộ nghèo tại đây để trên cơ sở đó họ có thể tự tạo việc làm phát triển kinh tế gia đình, nhưng việc sử dụng nguồn vốn đó với họ lại rất hạn chế và không biết dùng ra sao khi có vốn trong tay nên hiệu quả mang lại vẫn chưa cao, họ vẫn chưa thoát được nghèo.

Về tác động đến giảm nghèo, chính sách hỗ trợ sinh kế kể từ khi được triển khai tại xã Chiềng Yên đã đem lại kết quả như sau:

Bảng 3. 7. Tình hình hộ nghèo của xã Chiềng Yên giai đoạn 2012-2015

Chỉ tiêu	Năm				So sánh (%)			Bình quân
	2012	2013	2014	2015	2013/2012	2014/2013	2015/2014	
Tổng số hộ	936	939	943	950	100,3	100,4	100,7	101,5
Số hộ nghèo	618	612	604	595	99,03	98,69	98,51	96,28
Tỷ lệ hộ nghèo (%)	66,03	65,18	64,05	62,63	98,71	98,27	97,78	94,86

Nguồn: UBND xã Chiềng Yên

Bảng tổng hợp cho thấy tỷ lệ nghèo đói năm 2015 so với năm 2012 giảm 3,72%, đây là kết quả của các chương trình phát triển nông thôn mới giai đoạn 2011 - 2015. Năm 2012, tỷ lệ hộ nghèo đói vẫn chiếm tỷ lệ lớn 66,03% là do Nhà nước áp dụng chuẩn nghèo mới cho giai đoạn 2011 – 2015. Mức chênh lệch chuẩn nghèo vùng nông thôn của giai đoạn 2006 – 2010 và giai đoạn 2011 – 2015 từ dưới 200.000 lên mức dưới 400.000 đồng/người/tháng, trong khi mức tăng tỷ lệ nghèo giữa 2 giai đoạn này là hơn 50%, chứng tăng tổ những người có thu nhập trung bình từ trên 200.000 đồng đến dưới 400.000 đồng chiếm hơn 50% số dân trong xã, nghĩa là hơn 50% số dân trong xã Chiềng Yên lại thuộc diện nghèo khi áp dụng chuẩn nghèo mới. Tỷ lệ nghèo năm 2015 so với năm 2012 giảm 3,43%, cho thấy công tác xóa đói giảm nghèo của xã được thực hiện tốt. Những con số đáng khích lệ trên là kết quả của việc thực hiện tốt các Chương trình phát triển nông thôn, việc hỗ trợ về nguồn lực sản xuất đã làm tăng thu nhập và giảm chi phí cho người nông dân tăng thu nhập, từ đó thoát nghèo thành công và bền vững.

Bảng 3. 8. Bảng 3.8. Tình hình nghèo đói của các hộ điều tra

	Chỉ tiêu	Trước khi có hỗ trợ sinh kế	Sau khi có hỗ trợ sinh kế
Tổng số hộ		100	100
Hộ nghèo	400,000	99	13
Hộ cận nghèo	520,000	1	58
Hộ thoát nghèo	520,000	0	29

Nguồn: UBND xã Chiềng Yên

Bảng trên cho ta thấy sự chuyển biến tích cực về tình hình nghèo đói trong phạm

vi nghiên cứu: số hộ nghèo trước khi có các chương trình hỗ trợ sinh kế là 99 hộ, sau khi các Chương trình này được triển khai, số hộ nghèo giảm đáng kể, qua kết quả điều tra tháng 3 và tháng 4, số hộ nghèo trong mẫu 100 hộ đại diện chỉ còn 13 hộ. Trên thực tế điều tra thì nhiều hộ dù đã thoát nghèo nhưng vẫn xin trở thành hộ nghèo để hưởng các chính sách hỗ trợ của Nhà nước vì vậy số hộ nghèo và cận nghèo rất cao so với thực tế. Hộ cận nghèo và hộ thoát nghèo hiện nay chiếm tới 87% số hộ được điều tra. Điều đó cho thấy những tác động tích cực không nhỏ của các chương trình hỗ trợ tới đời sống của người dân, giúp người dân từng bước nâng cao thu nhập, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần.

Để có một cái nhìn khách quan và tổng quát hơn về hiệu quả của chính sách giảm nghèo mang lại, số liệu sơ cấp mà sinh viên xin được từ ban văn hóa - xã hội sau đây sẽ giúp cho mọi người thấy rõ hơn về điều đó.

Bảng 3. 9. Bảng theo dõi hộ nghèo, hộ cận nghèo trên địa bàn phường Bắc Sơn, thành phố Sầm Sơn từ 2018 - 2020

	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020
Tổng số hộ dân rà soát (hộ)	1990	1995	2000
Tỷ lệ hộ nghèo cuối năm (%)	3,27	1,61	1,2
Hộ nghèo giảm trong năm (hộ)	23	33	13
Tỷ lệ hộ nghèo giảm (%)	1,17	1,66	0,41

(Theo số liệu theo dõi hộ nghèo, hộ cận nghèo của UBND phường Bắc Sơn)

Bảng trên cho thấy tỷ lệ hộ nghèo giảm qua các năm. Thời gian đầu giảm mạnh, sau đó tốc độ giảm dần. Sở dĩ có tình trạng này là do những hộ ở giai đoạn sau của chương trình vẫn chưa thoát nghèo vì nguyên nhân nghèo của họ rất khó giải quyết (thiếu lao động, bệnh tật, có người mắc tệ nạn xã hội...).

Bảng 3. 10. Hiệu quả của chính sách hỗ trợ sinh kế mang lại cho các hộ nghèo tại phường Bắc Sơn, thành phố Sầm Sơn (Đơn vị %)

Nội dung	Tỷ lệ
Người nghèo được đảm bảo về các điều kiện sống và nhu cầu sống cơ bản	94
Người nghèo có thêm kiến thức liên quan đến các hoạt động dạy nghề từ đó tự phục vụ cho cuộc sống gia đình, tự tạo được việc làm	60
Tăng mức thu nhập cao hơn so với trước thông qua vay vốn để kinh doanh, buôn bán..	38

Cuộc sống sung túc, ấm no, hạnh phúc, gia đình hòa thuận	76
Có thể hỗ trợ được các hộ gia đình khác có hoàn cảnh khó khăn hơn cùng vươn lên làm giàu	10
Khác (...)	4

Nguồn: Tổng hợp kết quả khảo sát 2020

Bảng tổng hợp trên cho thấy tất cả các phương án đều được người nghèo lựa chọn, trong đó có những nội dung được hầu hết người trả lời lựa chọn như “Đảm bảo về các điều kiện sống và nhu cầu sống cơ bản, có thêm kiến thức liên quan đến các hoạt động dạy nghề từ đó tự phục vụ cho cuộc sống gia đình, tự tạo được việc làm”...

Như vậy, qua 5 năm thực hiện các chính sách, chương trình hỗ trợ sinh kế, cùng với sự đầu tư và phát triển kinh tế xã hội, đặc biệt là phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn, nhiều hộ nghèo được vay vốn đã tích cực phấn đấu vươn lên thoát nghèo, đời sống ngày càng được cải thiện và nâng cao. Tuy nhiên, nếu xét về tốc độ phát triển kinh tế, giảm nghèo so với các xã, phường khác trong thành phố thì tốc độ này còn chậm, cần đẩy mạnh hơn nữa những thế mạnh sẵn có của địa phương giúp người dân thoát nghèo.

3.3.3.3. Tác động về y tế, chăm sóc sức khỏe

Tại thời điểm khảo sát, xã Chiềng Yên có 1 trạm y tế, với các trang thiết bị cơ bản và cần thiết phục vụ nhu cầu khám chữa bệnh của người dân. Lượt người được khám chữa bệnh trước và sau khi có các chương trình hỗ trợ đã tăng mạnh, nguyên nhân của sự tăng này là do trạm y tế được đầu tư xây dựng, nâng cấp, được cung cấp thêm những trang thiết bị cần thiết, phục vụ việc khám chữa bệnh tốt hơn. Tỷ lệ trẻ em được tiêm chủng qua các giai đoạn luôn đạt con số 100%. Số trẻ em được uống Vitamin A tăng đáng kể. Thẻ bảo hiểm y tế được cấp cho người dân, tạo điều kiện thuận lợi và giảm chi phí trong việc khám và chữa bệnh tại các trung tâm y tế.

Bảng 3. 11. Tình hình khám chữa bệnh tế xã Chiềng Yên

Thực trạng y tế	2000 -2005	2006- 2010	2011 - 2015
1. Lượt người được khám bệnh (lượt)	1.459	1.675	1.823
2. Tiêm chủng trẻ em dưới 1 tuổi (%)	100	100	100
3. Lượt khám chữa bệnh ở trẻ em 6 – 11 tuổi	357	478	692

Nguồn: UBND xã Chiềng Yên

Như vậy, bảng tổng hợp trên cho thấy tỷ lệ và số lượt người được thụ hưởng chính

sách chăm sóc sức khỏe, khám chữa bệnh của xã ngày một tăng dần theo thời gian, thể hiện tác động tích cực của chính sách. Tuy nhiên, chất lượng khám chữa bệnh chưa được khảo sát trong nghiên cứu này.

Trong 3 năm từ 2018 – 2020 , phường Bắc Sơn cấp 167 thẻ BHYT cho người nghèo, 43 thẻ BHYT cho người cận nghèo theo Quyết định 705; Hỗ trợ mua thẻ BHYT cho 111 người hộ cận nghèo theo Quyết định 797.

Theo Quyết định số 32/2014/QĐ-TTg, phường Bắc Sơn đã tiến hành rà soát, thống kê người thuộc hộ gia đình làm nông, lâm, ngư nghiệp. Cụ thể: Số hộ có mức sống trung bình là 42 hộ = 164 người, trong đó 32 người đã được hỗ trợ mức đóng BHYT từ các chính sách khác; còn lại 132 người chưa được hỗ trợ mức đóng BHYT. Những người làm nghề trên có mức độ rủi ro cao về sức khỏe và thu nhập, do đó ngay cả khi họ chưa rơi vào ngưỡng nghèo thì việc quan tâm, hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế cho gia đình họ là một chủ trương đúng đắn, nhân văn của Nhà nước ta.

Như vậy, độ bao phủ của chính sách cấp thẻ BHYT cho người nghèo ở các địa phương đã được thực hiện khá tốt. Mặc dù qua phỏng vấn sâu cho thấy còn những bất cập liên quan đến chất lượng khám chữa bệnh, song về tổng thể tác động của chính sách là tích cực, bảo vệ được cho người dân khi gặp rủi ro về sức khỏe, giúp ổn định thu nhập và tâm lý.

3.3.3.4. Tác động về giáo dục, dạy nghề

Sinh kế ổn định, thu nhập cải thiện là tiền đề và điều kiện cần thiết để người dân được tham gia giáo dục, dạy nghề. Kết quả thống kê tỷ lệ trẻ đi học qua các giai đoạn thể hiện những thay đổi tích cực của chính sách:

Bảng 3. 12. Tỷ lệ trẻ đi học xã Chiềng Yên

Thực trạng giáo dục (%)	2000 -2005	2006- 2010	2011 - 2015
Tỷ lệ trẻ em trong độ tuổi được đến trường	83	96	100
Tỷ lệ học sinh học phổ thông và các trường cao đẳng, đại học	14	34	56

Nguồn: UBND xã Chiềng Yên

Tỷ lệ trẻ em trong độ tuổi đến trường trước và sau khi có các chương trình hỗ trợ tăng gần 20%. Giai đoạn 2011 - 2015, tỷ lệ trẻ em đến trường đúng độ tuổi là 100% và tỷ lệ học sinh học phổ thông đã đạt 56%. Những năm gần đây, luôn có những học sinh cố gắng vượt khó đạt điểm cao trong các kỳ thi tuyển sinh đại học, cao đẳng.

Nhìn chung, qua những con số trên cho thấy công tác giáo dục sau khi có sự đầu tư của các chương trình hỗ trợ sinh kế, phát triển nông thôn đã thu được những kết quả đáng khích lệ. Tuy nhiên, chất lượng dạy học, khám chữa bệnh vẫn còn là một bài toán khó, cần sự kết hợp của nhiều cấp, nhiều ban ngành trong giải quyết những vấn đề này nhất là với một xã chiếm tới 95% là đồng bào dân tộc thiểu số.

Ở phường Bắc Sơn đã thực hiện theo chính sách hỗ trợ cho học sinh, sinh viên thuộc hộ nghèo (Nghị định số 86/2015/NĐ-CP quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập từ năm học 2015 - 2016 đến năm học 2020 – 2021). Việc áp dụng chính sách này tạo điều kiện thuận lợi cho con em có điều kiện theo học tại các trường, đào tạo ra nguồn lao động trong tương lai đáp ứng theo yêu cầu xã hội, tránh tình trạng thiếu hụt về kiến thức. Miễn, giảm, hỗ trợ học phí giúp người dân giảm đi gánh nặng cho việc cho con cái đến trường, họ vừa đảm bảo được việc học cho con và cuộc sống hiện tại.

Bảng 3. 13. Thống kê hộ nghèo được hỗ trợ về chi phí học tập ở phường Bắc Sơn

Chỉ tiêu	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020
Số HS được miễn giảm học phí (người)	65	72	89
Số HS được hỗ trợ chi phí học tập (người)	56	63	74
Số HS được hỗ trợ điều kiện học tập (người)	45	58	65

Nguồn: Báo cáo công tác giảm nghèo giai đoạn 2016- 2020 phường Bắc Sơn

Bảng số liệu cho thấy số học sinh được miễn giảm học phí, số học sinh được hỗ trợ chi phí học tập và số học sinh được hỗ trợ điều kiện học tập tăng theo từng năm từ 2018 đến 2020.

Trong bối cảnh mặt bằng trình độ học vấn thấp và khả năng tiếp cận thông tin còn hạn chế, học nghề có tầm quan trọng rất lớn đối với các hộ nghèo tại phường Bắc Sơn. Nhận thức được tầm quan trọng đó, cán bộ xã hội và chính quyền địa phương đã thông qua các hoạt động truyền thông nhằm giáo dục, nâng cao nhận thức, thái độ của các hộ gia đình nghèo về tầm quan trọng của giáo dục dạy nghề, tầm quan trọng của trình độ, chuyên môn trong việc dạy và học nghề, thay đổi những nhận thức, thái độ không tích cực của họ về việc làm và đào tạo nghề để có được việc làm. Sau đây là bảng đánh giá các nghề đã được tổ chức cũng như số lượng người tham gia tương ứng với mỗi nghề đã thực hiện trong thời gian qua:

Bảng 3. 14. Nghề và số lượng người tham gia các buổi hướng dẫn dạy nghề ở phường Bắc Sơn năm 2019.

<i>N=30</i>		<i>Số lượng tham gia (người)</i>	<i>Tỷ lệ (%)</i>
<i>Các nghề được tổ chức</i>	Nghề hàn	5	16,67
	Nghề mộc	7	23,33
	Nghề chế biến thực phẩm	9	30
	Nghề may, thêu	9	30
<i>Tổng</i>		<i>30</i>	<i>100</i>

Nguồn: Theo kết quả điều tra nghiên cứu năm 2020

Qua bảng trên chúng ta có thể thấy được rằng, các nghề mà hộ nghèo được hướng dẫn đa phần là các nghề truyền thống, dễ học, phù hợp với các hộ gia đình nghèo. Nghề chế biến thực phẩm và may mặc được đông đảo bà con, tham gia nhiệt tình nhất chiếm 30% trong số các hộ nghèo, vì đây là nghề mang lại thu nhập cao, bởi Sầm Sơn là khu du lịch, rất nhiều nhà hàng, khách sạn. Đây là một nghề không khó, mà lại rất thông dụng, các buổi học nghề thường diễn ra 5 buổi trong 1 tuần, tuy nhiên hi đi học, các học viên phải tự mua sắm rau củ quả... đi cùng để học chế biến. Khi chia sẻ về vấn đề này, chị N.T.Q, Phường Bắc Sơn chia sẻ: “ *Tôi rất thích học nghề chế biến thực phẩm, mặc dù lúc đi học mình phải tự túc rất nhiều thứ, nhưng sau này học ra tôi có thể mở các quán cơm, nhà hàng, vì ở chỗ tôi là khu du lịch, mà mở quán ăn cũng nhanh giàu lắm*”.

Nghề mộc là nghề được các hộ tham gia học nhiều, chiếm 23,33%. Hiện nay ở phường một số hộ cũng có xưởng mộc, do vậy khi được học nghề này, các hộ nghèo không chỉ phục vụ cho cuộc sống của gia đình mà còn tạo ra sản phẩm đem lại giá trị kinh tế cao, thuận tiện làm ở nhà, dễ dàng vận chuyển và tiêu thụ sản phẩm.

Tiếp đến là nghề hàn chiếm tỷ lệ 16,67%. Đây cũng là nghề mang lại giá trị kinh tế cao, nên được các thanh niên trẻ theo học, kinh phí để mua sắm, hành nghề cũng không lớn do vậy mà rất hợp với cuộc sống của bà con nơi đây.

Đánh giá kết quả công tác tổ chức, hoạt động giáo dục đào tạo nghề cho hộ nghèo tại phường Bắc Sơn, bà V.T.L, cán bộ văn hóa phường cho biết:

“Trong những năm qua, các hình thức tổ chức giáo dục dạy nghề cho các hộ nghèo được tổ chức thường xuyên, đa hình thức đã thu hút được rất nhiều người nghèo tham gia và mang lại nhiều hiệu quả. Sau khi tốt nghiệp, nhiều người đã biết vận dụng vào cuộc sống, để làm giàu, nhưng cũng có không ít hộ vì thiếu vốn, không có cơ sở sản xuất, không có mối quan hệ xã hội nên sau khi đi học về lại ở dờ giữa chừng, do vậy tôi nghĩ, chúng tôi sẽ cố gắng hơn nữa, để đảm bảo sau khi học nghề ra các hộ có thể có việc làm”

Và đó cũng chỉ là một trong số các nguyên nhân, yếu tố ảnh hưởng tới hiệu quả của các hoạt động đào tạo nghề trong hỗ trợ việc làm cho hộ nghèo tại phường. Để có cái nhìn khách quan và toàn diện hơn về thực trạng của hoạt động giáo dục, đào tạo nghề tại đây, người nghiên cứu đã tiếp tục điều tra, khảo sát, qua đó thu được bảng số liệu sau:

Bảng 3. 15. Yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động đào tạo nghề cho các hộ nghèo phường Bắc Sơn.

<i>N=30</i>		<i>Số lượng (Người)</i>	<i>Tỷ lệ (%)</i>
<i>Yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động đào tạo nghề</i>	Nhu cầu	15	50
	Sự quan tâm từ phía chính quyền địa phương	2	6,67
	Kinh phí học tập, đi lại	6	20
	Thời gian	4	13,33
	Tuổi tác	3	10
<i>Tổng</i>		<i>30</i>	<i>100</i>

Nguồn: Theo kết quả điều tra nghiên cứu năm 2020

Từ kết quả khảo sát cho thấy, Trong mẫu 50 hộ gia đình nghèo tham gia làm phiếu hỏi thì yếu tố nhu cầu được đánh giá cao nhất (chiếm 50%). Sở dĩ có kết quả như thế này bởi vì, khi đi học, các hộ gia đình phải xem xét nghề đấy có đáp ứng nhu cầu cầu thị trường không? Gia đình mình có khả năng và nhu cầu theo học nghề đó không? Tiếp đến là yếu tố về kinh phí học tập và đi lại (chiếm 20%) Với tâm lý trông chờ và ỷ lại của đại đa số bộ phận người nghèo ở phường Bắc Sơn, họ chỉ theo học lớp học nào mà

không mất học phí, và được hỗ trợ đi lại thì họ mới hay tham gia. Yếu tố tiếp theo là yếu tố về thời gian và tuổi tác vì đa phần các hộ gia đình nghèo đều làm nông, quanh năm tấp bập với ruộng vườn, rồi gia đình con cái, do vậy nếu tổ chức học trùng vào vụ mùa thì sẽ có rất ít người dân tham gia, và kể cả mở các lớp học vào buổi chiều cũng vậy. Những người già họ thường tiếp thu chậm hơn so với giới trẻ do vậy mà họ cũng ngại đi học. Yếu tố cuối cùng là sự quan tâm của địa phương chiếm 6,67%, vì nếu địa phương không quan tâm, không tuyên truyền, thông báo thì người dân cũng không biết đến các hoạt động này.

Có thể nói hoạt động đào tạo nghề trong chương trình hỗ trợ dạy nghề cho hộ nghèo tại Bắc Sơn hàng năm vẫn được chính quyền địa phương quan tâm, tổ chức, thu hút và mang lại hiệu quả tương đối cao, đặc biệt là nghề chế biến thực phẩm. Tuy nhiên, qua thực tế cho thấy thì phần đa nhưng người học nghề ra vẫn ít có cơ hội “dựng võ” vì nhiều yếu tố khác nhau. Do vậy, đây cũng là vấn đề cần rất nhiều sự cố gắng, nỗ lực từ bản thân trong cách nhận thức, suy nghĩ của chính đối tượng này tới việc thực hành các hoạt động dạy nghề đã được đào tạo của mình.

3.3.3.5. Tác động đến văn hóa, trật tự xã hội

Văn hóa sinh hoạt cộng đồng là một phong tục văn hóa truyền thống của người Việt Nam. Người dân trong xã Chiềng Yên là các dân tộc Mường, Thái, Dao, Kinh, Khơ Mú, nên việc sinh hoạt cộng đồng là rất quan trọng. Năm bắt được tâm lý đó, Đảng và Nhà nước đã quan tâm đến đời sống văn hóa tinh thần của người dân trong xã, thông qua các chương trình đầu tư trên địa bàn xã, cơ sở hạ tầng được xây dựng, hệ thống giao thông được cải thiện, các tuyến đường liên thôn được mở rộng, bê tông hóa, các bản được đầu tư xây dựng nhà văn hóa, nhà sinh hoạt cộng đồng, thư viện. Nhờ đó, các hoạt động tập thể ngày càng diễn ra phong phú và sôi nổi, các phong trào quần chúng, thể dục thể thao như bóng chuyền, bóng bàn, cầu lông, bóng đá được phát triển, phục vụ nhu cầu giải trí, rèn luyện của người dân. Các khóa tập huấn về kinh nghiệm sản xuất cũng được mở nhiều hơn, tại đó, người dân có thể trao đổi và học hỏi kinh nghiệm, làm thu hẹp khoảng cách giữa mọi người. Người dân được tiếp cận với nhiều nguồn thông tin, thu nhập dần tăng lên, đồng nghĩa với việc các loại hình dịch vụ cũng được sử dụng nhiều hơn, tiếp cận lối sống văn minh, hiện đại.

Theo số liệu báo cáo tình hình phát triển kinh tế - xã hội của xã Chiềng Yên năm 2005, và giai đoạn 2006 – 2015, cho thấy tỷ lệ thanh thiếu niên vi phạm pháp luật, trật tự

nơi công cộng, mắc vào tệ nạn xã hội đã giảm hẳn. Cụ thể, tỷ lệ này năm 2005 là 13,4% và bình quân giai đoạn 2006 – 2015 là 7,2%. Đến cuối năm 2015, theo tổng kết của công an xã Chiềng Yên thì tỷ lệ vi phạm pháp luật, trật tự công cộng, mắc tệ nạn xã hội còn 2%. Nguyên nhân của sự giảm tỷ lệ này chủ yếu là do sự tác động của các chương trình phát triển nông thôn, một trong những mục tiêu của các chương trình này là tận dụng nguồn lao động sẵn có trên địa bàn, tham gia tích cực vào việc thực hiện các chương trình, như xây dựng các công trình công cộng, tu sửa đường xá, cầu cống nguồn vốn hỗ trợ khuyến khích dân làm kinh tế. Người dân có việc làm, tăng thu nhập cho gia đình, hạn chế được hiện tượng “*nhàn cư vi bất thiện*” Khi thu nhập của các hộ gia đình được cải thiện, điều kiện sống được nâng lên, sẽ hạn chế những hành vi trộm cắp tài sản, vi phạm trật tự xã hội và tệ nạn xã hội.

3.4. Nhận diện các yếu tố tạo sự thay đổi

Mặc dù tác động của chính sách hỗ trợ sinh kế đối với hộ nghèo là tích cực, đã đạt được những chuyển biến tốt trên tất cả các tiêu chí: Thu nhập, vốn sản xuất, việc làm, giảm nghèo, y tế, giáo dục và đời sống văn hóa song qua khảo sát thực tế cho thấy vẫn còn những tồn tại mà nếu khắc phục thì kết quả vẫn có thể tốt hơn những gì đã đạt được. Đó là những yếu tố thuộc về cơ chế, chính sách, đội ngũ cán bộ quản lý, thực thi chính sách và nhân tố từ chính bản thân người nghèo, hộ nghèo.

3.4.1. Yếu tố thay đổi từ phía cơ chế, chính sách

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, công tác giảm nghèo nói chung và thực tế giảm nghèo ở địa bàn khảo sát nói riêng cho thấy kết quả giảm nghèo chưa bền vững, tỷ lệ tái nghèo cao. Công tác điều phối, phối hợp thực hiện các chương trình, chính sách liên quan giảm nghèo của các cơ quan quản lý nhà nước, các địa phương chưa đồng bộ dẫn đến nguồn lực còn bị dàn trải, trùng lặp, lỏng ghép chính sách đạt hiệu quả chưa cao, đã ảnh hưởng đến đầu tư và huy động nguồn lực cho chính sách giảm nghèo.

Nguồn vốn bố trí cho giảm nghèo về tới địa phương thường chậm, mức đầu tư thấp. Việc bố trí nguồn vốn và giải ngân khó khăn, cách thức phân bổ còn phân tán, dàn trải... Do đó cần phải có sự đổi mới mạnh mẽ hơn về cơ chế điều hành, phương thức quản lý để phân bổ nguồn lực giảm nghèo phù hợp giai đoạn phát triển mới, khi tính chất nghèo không còn trải rộng mà tập trung ở một số nhóm đối tượng, một số địa bàn khó khăn.

Kết quả giảm nghèo có đặc thù riêng so với nhiều chương trình, dự án khác. Đó là

kết quả của nó có được là sự tổng hợp tác động, lồng ghép, thực hiện đồng bộ của nhiều chương trình, dự án khác nhau. Do đó, công tác điều hành, phối hợp để phát huy được sự tham gia hiệu quả của các chủ thể khác nhau (các cơ quan, tổ chức, Bộ, ngành liên quan) là vô cùng quan trọng. Mặc dù thực tế đã có các văn bản hướng dẫn, chỉ đạo về hoạt động phối hợp này song kết quả thực tế còn khá xa so với mong đợi, vẫn còn hiện tượng thừa hoặc bỏ trống các nội dung cụ thể của chương trình giảm nghèo.

Trên một bình diện khác, cơ chế “cấp không”, hỗ trợ trực tiếp cho hộ nghèo qua thực tế đã bộc lộ những hạn chế, làm hình thành tâm lý trông chờ, ỷ lại của hộ nghèo. Do đó đổi mới về quan điểm, tư duy quản lý trong công tác giảm nghèo cũng là một yếu tố thay đổi thuộc về cơ chế, chính sách cần lưu tâm.

Ngoài những yếu tố trên, qua khảo sát thực tế cho thấy việc triển khai các chính sách cụ thể nhằm hỗ trợ sinh kế cho hộ nghèo còn những vướng mắc cần khắc phục để tạo sự thay đổi tích cực.

Chính sách tín dụng

Hiện chưa có sự gắn kết giữa chính sách cho vay vốn tín dụng đầu tư sản xuất với các chính sách khác về xây dựng mô hình, khuyến nông và thị trường, dạy nghề, tạo việc làm để đảm bảo phát triển bền vững. Người nghèo, đặc biệt là người nghèo vùng dân tộc thiểu số thường hạn chế trong việc tiếp thu các kiến thức và kỹ năng sản xuất, kinh doanh, thiếu tiếp cận thông tin thị trường. Do vậy nếu việc vay vốn không đi kèm theo các hỗ trợ dạy nghề, tạo việc làm, cung cấp dịch vụ khuyến nông, cung cấp thông tin thị trường thì sẽ hạn chế hiệu quả sử dụng vốn.

Chính sách hỗ trợ đất sản xuất

Đối với các đối tượng là người dân tộc thiểu số nghèo, tập tục, tập quán sinh hoạt, canh tác rất quan trọng. Trong bối cảnh Nhà nước tiến hành xây dựng nhiều nhà máy thủy điện đã làm ảnh hưởng đến tập quán sản xuất, sinh hoạt của người dân.

Chính sách y tế cho người nghèo

Theo kết quả khảo sát của Cục Quản lý khám chữa bệnh- Bộ Y tế, có tới gần 60% số hộ gia đình nghèo mắc nợ do chi phí khám chữa bệnh, 67% phải vay mượn tiền để chi trả điều trị nội trú. Với thu nhập bình quân của người lao động hiện nay khi mắc phải các căn bệnh đòi hỏi phải chạy chữa lâu ngày, thì mức chi phí cho một lần điều trị thực sự là một thách thức lớn.

Cả nước đang có sự thiếu công bằng trong việc tiếp cận các dịch vụ y tế kỹ thuật

cao, đặc biệt là những người dân sống ở vùng sâu, vùng xa, miền núi, hải đảo... Đối với những người nghèo, người cận nghèo, nếu bị ốm sẽ rất khó khăn trong việc thoát nghèo. Mức chi từ tiền túi hộ gia đình ở Việt Nam cho chăm sóc sức khỏe đã có những cải thiện đáng kể nhưng vẫn còn ở mức cao (47%)⁴⁹. Một kết quả điều tra của đại diện Tổ chức Y tế Thế giới tại Việt Nam cho thấy mỗi năm nước ta có khoảng 774.000 hộ rơi vào cảnh nghèo đói do phải trả chi phí quá lớn cho khám chữa bệnh (số này đang có xu hướng tăng lên vì chi phí khám chữa bệnh cũng ngày một tăng cao).

Theo thống kê, đến nay cả nước vẫn còn khoảng gần 10 triệu người chưa tham gia BHYT. Số người dân chưa tham gia BHYT hiện nay chỉ còn 10%, nhưng lại là thách thức không nhỏ, bởi đó là những người không có thu nhập ổn định, thuộc thị trường lao động tự do, thường khi có bệnh mới tham gia BHYT, đi ngược lại nguyên tắc chia sẻ rủi ro của chính sách BHYT.

3.4.2. Yếu tố thay đổi từ phía đội ngũ cán bộ tổ chức thực hiện chính sách

Để giảm nghèo bền vững, một trong những yếu tố giữ vai trò quan trọng là đội ngũ cán bộ chuyên trách về công tác giảm nghèo. Tuy nhiên, thực tế hiện nay cho thấy, đội ngũ này chủ yếu kiêm nhiệm, chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Việt Nam không có bộ máy riêng chuyên trách làm công tác giảm nghèo mà đây là trách nhiệm chung của cả hệ thống chính trị cùng phối hợp thực hiện. Do đó không có ngân sách riêng cho hoạt động này mà đây là kinh phí thường xuyên của bộ máy hành chính hiện có.

Như vậy, đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo hiện nay đều kiêm nhiệm. Thực hiện nhiệm vụ theo chức danh công chức văn hóa-xã hội, cán bộ phụ trách theo dõi công tác giảm nghèo phải theo dõi nhiều lĩnh vực khác chứ không chỉ riêng lĩnh vực giảm nghèo.

Thực hiện chính sách giảm nghèo với hệ thống các chương trình, dự án cần sự tham gia của đội ngũ cán bộ, cộng tác viên hùng hậu. Ngoài cán bộ chính sách, cán bộ lao động – thương binh – xã hội, đội ngũ cộng tác viên giảm nghèo thôn, bản thường có sự tham gia của tất cả các tổ chức hội đoàn thể trong hệ thống chính trị tại cơ sở như: Hội Nông dân, Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, Hội Chữ thập đỏ; Hội Nạn nhân chất độc da cam/dioxin và các thành viên không thuộc các tổ chức hội đoàn thể tại địa phương. Đội ngũ cộng tác viên cơ bản đã tích cực có các hoạt động thiết thực, có

⁴⁹Tú Anh (2015), “Tiền túi” người bệnh chi cho y tế lên tới gần 50%, Báo điện tử Dân trí

trách nhiệm, hỗ trợ cán bộ làm công tác Lao động-TB&XH cấp xã trong công tác giảm nghèo, giúp UBND cấp xã và phòng Lao động-TB&XH cấp huyện trong công tác tổ chức triển khai, giám sát và đánh giá công tác giảm nghèo tại cơ sở đảm bảo tiến độ, hiệu quả được nâng cao.

Tuy nhiên, công tác cán bộ, cộng tác viên giảm nghèo còn một số tồn tại, hạn chế. Nhiệm vụ của cộng tác viên còn chưa được xác định rõ ràng, cụ thể do đó thực hiện phân công nhiệm vụ hàng tháng khó khăn, còn chông chéo nhiệm vụ khi thực hiện giữa nhiệm vụ cộng tác viên và cán bộ Lao động-TB&XH cấp xã. Một số địa phương còn tình trạng hợp đồng cộng tác viên không đúng quy định, sử dụng cộng tác viên không thuộc tổ chức hội đoàn thể, chưa phát huy sức mạnh tổng hợp của hệ thống chính trị cơ sở trong tổ chức triển khai chương trình, kế hoạch giảm nghèo của địa phương. Sự tham gia của cộng tác viên vào các hoạt động triển khai chính sách, dự án giảm nghèo còn hạn chế do thiếu sự phối hợp với cán bộ lao động – thương binh và xã hội trên tinh thần hợp tác, hỗ trợ... ; có nơi còn tình trạng đùn đẩy công việc, gây trùng lặp hoặc bỏ sót khi thực hiện nhiệm vụ, đôi lúc cản trở lẫn nhau.

Với những cộng tác viên còn đương chức, nghĩa là đang là hội viên, công chức của các tổ chức, đoàn thể thì quỹ thời gian dành cho công tác giảm nghèo bị hạn chế do họ phải đảm đương một lúc 2 vai trò. Vì kiêm nhiệm nên đội ngũ cán bộ phụ trách theo dõi công tác giảm nghèo rất khó “toàn tâm toàn ý” cho lĩnh vực này. Vì thế, vẫn còn tình trạng cán bộ kiêm nhiệm chưa chủ động đề xuất nhiệm vụ để giải quyết các khó khăn tại cộng đồng, chưa lồng ghép nhiệm vụ hội, đoàn thể và nhiệm vụ cộng tác viên hợp lý, còn chông chéo.

Bên cạnh đó, một thực tế phải nhìn nhận là năng lực đội ngũ cán bộ cấp xã nói chung, cán bộ phụ trách theo dõi công tác giảm nghèo nói riêng còn nhiều hạn chế. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn tới những sai sót trong việc điều tra, rà soát hộ nghèo cũng như một số sai phạm trong triển khai chính sách giảm nghèo thời gian qua.

3.4.3. Yếu tố thay đổi từ phía đối tượng hưởng lợi

Những tập tục lạc hậu đã tồn tại lâu đời, trình độ nhận thức của đồng bào còn hạn chế, tâm lý ỷ lại, trông chờ vào các chính sách hỗ trợ của Nhà nước còn rất nặng đang khiến cho việc triển khai các biện pháp giảm nghèo ở vùng dân tộc thiểu số gặp nhiều khó khăn.

Tâm lý “sợ” thoát nghèo, không muốn thoát nghèo: Trong khi cả hệ thống chính

trị đang nỗ lực thực hiện mục tiêu giảm nghèo nhanh và bền vững, thì có địa phương, nhiều người dân lại “sợ” thoát nghèo. Nghe ra có vẻ nghịch lý nhưng đây là sự thật đã và vẫn đang diễn ra. Không ít hộ nghèo còn tâm lý trông chờ, ỷ lại, lâu dần mang trong mình căn bệnh “sợ thoát nghèo”, không muốn thoát nghèo, xin được là hộ nghèo. Vô tình hoặc cố ý, họ xây dựng cho mình tư duy “ăn nhờ” chính sách. Chính những hạn chế trong nhận thức và tư duy đã làm sai lệch mục đích nhân văn tốt đẹp của các chính sách hỗ trợ đối với người nghèo và làm giảm hiệu quả tác động tích cực của chính sách, khiến cho quá trình thực thi không mang lại kết quả như mong muốn. Nhà nước mất tiền đầu tư mà “người nghèo vẫn hoàn nghèo”, hộ cận nghèo thì có nguy cơ tái nghèo cao. Vậy nên, chỉ khi nào xóa bỏ được nhận thức, tư duy dựa dẫm, trục lợi từ chính sách, thì khi ấy mới có thể thực sự giảm nghèo bền vững.

Tâm lý ngại thay đổi, an phận, cam chịu, tiết chế nhu cầu: Đây là tâm lý phổ biến, ăn sâu bám rễ của phần lớn người nghèo ở những vùng có điều kiện kinh tế - xã hội kém phát triển, kết cấu hạ tầng còn thiếu, giao thông đi lại khó khăn, giao lưu văn hóa, kinh tế còn nhiều hạn chế, tập trung ở các khu vực miền núi, biên giới có đông đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống, vùng bãi ngang ven biển... Đời sống người dân ở những vùng này dựa vào tự nhiên là chính, trình độ lao động thấp, tập quán sản xuất lạc hậu, tự cấp tự túc, lâu dần hình thành tâm lý cảm thấy “đủ”, tiết chế nhu cầu; ở phương diện nào đó, họ “bằng lòng” với cái nghèo, không nghĩ đến cũng như không cần đến sự thay đổi để nâng cao chất lượng cuộc sống.

Tư tưởng, tập quán canh tác và thói quen sinh hoạt lạc hậu: Ở những vùng có điều kiện kinh tế, xã hội kém phát triển, đi liền với trình độ sản xuất, trình độ dân trí thấp là tư tưởng, thói quen sinh hoạt lạc hậu. Cái đói, cái nghèo cũng bắt nguồn từ chính những tập tục lạc hậu trong đời sống của đồng bào. Thời gian qua, dưới sự tác động mạnh mẽ của các cơ chế, chính sách xóa đói, giảm nghèo, đầu tư kết cấu hạ tầng, phát triển sản xuất, nâng cao trình độ dân trí, văn hóa đối với các huyện nghèo, xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn thì những tư tưởng, tập quán canh tác và thói quen sinh hoạt lạc hậu của đồng bào đã giảm rõ rệt, có nhiều thay đổi, chuyển biến tích cực. Tuy nhiên, vẫn tồn tại ở một bộ phận dân cư với các mức độ khác nhau, biểu hiện dưới các hình thức, như tâm lý bằng lòng với những khó khăn hiện tại; tự ti, thiếu ý chí vươn lên; tư duy sản xuất nhỏ lẻ, manh mún; nhận thức, quan niệm về nghề nghiệp, việc làm chưa đúng khi xem nhẹ làm kinh tế tư nhân, tâm lý “không muốn đi làm thuê” cho người khác; thói quen chần thả gia

súc, gia cầm tự phát, không kiểm soát được dịch bệnh; chủ yếu dựa vào tài nguyên rừng sẵn có để khai thác... Nhiều tập tục như tổ chức cưới hỏi, đám tang, liên hoan chúc mừng... còn rườm rà, ăn uống kéo dài, gây lãng phí thời gian và tiền bạc; không có sự tích lũy, tái đầu tư cho sản xuất và phòng thân, nên có hiện tượng hộ nghèo vay vốn sử dụng chưa đúng mục đích, vay đảo nợ, tình trạng nợ quá hạn, nợ xấu còn xảy ra. Những tư tưởng, tập quán lạc hậu trên chính là yếu tố cản trở người nghèo vươn lên thoát nghèo thành công, bền vững.

Thực tế cho thấy, phần lớn người dân đói, nghèo là do trình độ nhận thức, học vấn và tinh thần tự lực, tự cường vươn lên thoát khỏi đói, nghèo nhìn chung đều hạn chế. Do đó, việc nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức và kiến thức, kỹ năng làm ăn cho những người thuộc diện đói, nghèo thông qua lồng ghép các dự án giảm nghèo bền vững, các chương trình khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công cho họ, để họ có ý thức tự lực, tự cường và có điều kiện tự vươn lên thoát khỏi đói, nghèo bền vững. Như vậy, bản thân người nghèo, hộ nghèo là một nhân tố tích cực, là yếu tố thay đổi cần lưu tâm khi lập kế hoạch can thiệp để đạt mục tiêu chính sách.

Ngoài những nhân tố chủ quan trên, các yếu tố khách quan cũng là rào cản ảnh hưởng đến hiệu quả hỗ trợ sinh kế cho hộ nghèo. Kết quả khảo sát ở phường Bắc Sơn cho thấy vấn đề giao thông khó khăn, hệ thống loa đài để tuyên truyền nâng cao nhận thức chưa phát huy tác dụng, yếu tố thiên tai, hạn hán, sạt lở, dịch bệnh cũng góp phần làm cản trở hiệu quả chính sách.

3.5. Lập kế hoạch can thiệp để đạt mục tiêu chính sách

3.5.1. Thay đổi từ cơ chế, chính sách

Từ những hạn chế được phát lộ trong quá trình khảo sát, phân tích, đánh giá tác động của chính sách hỗ trợ sinh kế cho hộ nghèo, yếu tố cơ chế, chính sách cần được thay đổi để nâng cao hiệu quả chính sách giảm nghèo nói chung, hỗ trợ sinh kế cho hộ nghèo nói riêng.

Trước hết, cần thay đổi về quan điểm, tư duy, chuyển từ cơ chế tập trung sang phân cấp cho địa phương với sự tham gia tích cực của người dân; chuyển từ hình thức "cấp không" sang hỗ trợ, cho vay; từ hỗ trợ trực tiếp hộ nghèo chuyển sang hỗ trợ hộ nghèo, nhóm hộ nghèo và cộng đồng bằng các mô hình sản xuất... Nội dung các chương trình, chính sách chuyển dần theo hướng đa chiều, cùng với hỗ trợ trực tiếp người nghèo

đã đồng thời có sự quan tâm đầu tư cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao năng lực cho người dân.

Hiệu quả công tác giảm nghèo là kết quả tác động, lồng ghép của nhiều chính sách với các nguồn lực dành cho giảm nghèo; do đó, đòi hỏi xây dựng cơ chế điều hành tương xứng mới mang lại hiệu quả cao nhất trong việc sử dụng nguồn lực. Để tiếp tục thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững trong điều kiện hiện nay, cơ chế điều hành của Chính phủ đóng vai trò quan trọng, nhất là cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương. Các bên liên quan cần điều chỉnh cơ chế quản lý theo hướng xây dựng chương trình, chính sách tổng hợp, đa mục tiêu và dài hạn. Việc quản lý chính sách ngoài việc thống nhất đầu mối cơ quan chủ trì, tổ chức thực hiện chính sách thì cần có sự phân công nhiệm vụ rõ ràng để thuận tiện cho việc điều hành, thực hiện và chịu trách nhiệm.

Thực tế cho thấy mỗi địa phương có đặc điểm riêng về thổ nhưỡng, khí hậu, văn hóa, tập quán, điều kiện kinh tế... do đó việc lựa chọn cây, con, nghề để phát triển thoát nghèo cần lưu ý đến đặc thù này.

Nghèo đói có nhiều nguyên nhân, cả khách quan, chủ quan và cơ chế chính sách. Do đó bên cạnh việc tập trung hỗ trợ phát triển sinh kế cho hộ nghèo, các điều kiện khác như y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch và vệ sinh, thông tin, giao thông... cũng cần đầu tư phát triển đồng bộ. Đa dạng hóa sinh kế, linh hoạt, chủ động là những tiêu chí cần thiết để thực hiện thành công chính sách.

Nguồn lực thực hiện Chương trình chủ yếu là từ ngân sách nhà nước, đồng thời huy động sự đóng góp của doanh nghiệp, cá nhân, cộng đồng, điều này được thể hiện rõ trong cách thức triển khai thực hiện các dự án, tiểu dự án của Chương trình. Về cơ chế, tổ chức bộ máy chỉ đạo điều hành thực hiện được thống nhất từ Trung ương đến cơ sở...

Về một số chính sách cụ thể, cần thay đổi theo hướng sau:

Chính sách tín dụng:

Kéo dài thời hạn cho vay và tăng mức tiền được vay. Kết hợp cho vay vốn với hướng dẫn cách “làm ăn“, chuyển giao khoa học kỹ thuật. Có sự giám sát, hỗ trợ kịp thời của các Hội, đoàn thể ở địa phương. Tổ chức tập huấn nghiệp vụ vốn ủy thác cho cán bộ Đoàn các cấp, Ban quản lý Tổ tiết kiệm và vay vốn trong các hoạt động ủy thác, đảm bảo tuân thủ chế độ, nguyên tắc, quy trình nghiệp vụ ủy thác theo nội dung các văn bản liên tịch, hợp đồng ủy thác, hợp đồng ủy nhiệm đã ký với Ngân hàng Chính sách xã hội tỉnh

Chính sách hỗ trợ đất sản xuất:

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần nghiên cứu, xây dựng chính sách hỗ trợ ổn định đời sống sản xuất cho người dân sau tái định cư do phải di chuyển để xây dựng các hồ, đập thủy điện, thủy lợi.

Trình độ dân trí nhìn chung còn thấp, lực lượng lao động tuy đông nhưng tỷ lệ qua đào tạo, tập huấn, huấn luyện còn thấp, chưa biết cách làm ăn, trong đó một bộ phận còn lười lao động, trông chờ, ỷ lại vào các chính sách trợ giúp của nhà nước. Nhiều hộ có đông người ăn theo, có người mắc tệ nạn xã hội. Giảm nghèo, nhưng chưa phát triển thành nông nghiệp hàng hóa và bền vững.

Chính sách y tế:

Cơ quan BHXH phối hợp rất chặt chẽ với Bộ Y tế, Bộ LĐTB&XH và chính quyền địa phương để đề xuất những giải pháp hỗ trợ người dân tham gia BHYT, giúp những đối tượng này có những thuận lợi ban đầu khi tham gia BHYT. Đồng thời có những giải pháp đảm bảo tính ổn định, bền vững cho các nhóm đối tượng đã tham gia BHYT bằng cách nâng cao nhận thức của người dân, ý thức chia sẻ cộng đồng và cơ hội có nguồn tài chính vững chắc phòng khi không may mắc bệnh; tăng cường cải cách thủ tục hành chính tiến tới thực hiện dịch vụ công trực tuyến mức độ 4, cho phép người tham gia BHYT thanh toán lệ phí và nhận kết quả được thực hiện trực tuyến, tạo thuận lợi cho người dân khi tham gia BHYT.

Bên cạnh đó, tiếp tục triển khai đồng bộ các nhóm giải pháp như⁵⁰: Tiếp tục quan tâm đầu tư đổi mới, tăng cường công tác truyền thông; hoàn thiện công tác thu và cấp thẻ BHYT; đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính; phát huy hiệu quả ứng dụng công nghệ thông tin trong giám định, quản lý quỹ BHYT; nâng cao ý thức trách nhiệm và chất lượng phục vụ. Đồng thời thực hiện tốt công tác thanh, kiểm tra, xử lý nghiêm các sai phạm, tiêu cực trong thu nộp BHYT và các hành vi lợi dụng, trục lợi Quỹ KCB BHYT; phối hợp chặt chẽ với Bộ Y tế, các bộ, ngành liên quan và cấp ủy đảng, chính quyền địa phương để triển khai các giải pháp đồng bộ thực hiện hiệu quả Luật BHYT với mục tiêu “Thực hiện nghiêm Luật BHYT, hướng tới mục tiêu bao phủ chăm sóc sức khỏe toàn dân”.

3.5.2. Kế hoạch can thiệp từ phía chủ thể quản lý, tổ chức thực hiện chính sách

⁵⁰Ngọc Ánh (2017), Nỗ lực hoàn thành mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân, Báo Nhân dân

Nguyên nhân dẫn tới những tồn tại, bất cập trong công tác giảm nghèo là đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo của địa phương còn thiếu về số lượng và yếu về chất lượng. Đa phần họ chưa được đào tạo bài bản chuyên sâu về công tác giảm nghèo lại thường xuyên luân chuyển khiến cho công tác triển khai, thực thi chính sách giảm nghèo đến với các đối tượng còn khó khăn... Tại cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn) hiện chưa có cán bộ chuyên trách làm công tác giảm nghèo mà đều là kiêm nhiệm.

Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, để trở thành một cán bộ làm công tác giảm nghèo tốt, cần đáp ứng được 3 yêu cầu tổng hợp, bao gồm⁵¹: Nắm được đường lối, chủ trương, chính sách nội dung của chương trình (biết việc); Có kỹ năng thực hiện các công việc cụ thể (có thể làm được việc); Có sự nhiệt tình, tâm huyết với công tác giảm nghèo (tích cực và sáng tạo) đã là rất khó khăn. Đơn cử như yêu cầu “biết việc”, tức là nắm được đường lối, chủ trương, chính sách nội dung của chương trình giảm nghèo; đây quả là một vấn đề không hề dễ dàng. Hệ thống chính sách giảm nghèo của nước ta có thể xem là “đồ sộ”. Tính sơ sơ, các cơ quan từ cấp bộ trở lên đã ban hành 501 văn bản về giảm nghèo, trong đó có 188 văn bản liên quan trực tiếp đến giảm nghèo; 313 văn bản liên quan gián tiếp đến giảm nghèo. Trong số 188 văn bản liên quan trực tiếp đến giảm nghèo có thể phân loại theo 21 nhóm, lĩnh vực hỗ trợ, nhiều nhất là các chính sách điều hành chung (43 văn bản), hỗ trợ về điều kiện sống (42 văn bản), tín dụng (37 văn bản), cơ sở hạ tầng (32 văn bản), đào tạo, bố trí cán bộ, nâng cao năng lực giảm nghèo (28 văn bản), dạy nghề, tạo việc làm, xuất khẩu lao động (28 văn bản), giáo dục (30 văn bản). Ít nhất là về tổ nhóm, HTX (4 văn bản), dân tộc rất ít người (6 văn bản)... Để nắm được hết nội dung các văn bản này đối với cán bộ cơ sở quả thực là một bài toán quá khó. Thực tế, một bộ phận cán bộ xã trưởng thành từ phong trào, được bầu hoặc bổ nhiệm do tinh thần nhiệt tình, phẩm chất đạo đức hơn là kinh nghiệm, kỹ năng làm ăn giỏi. Điều này dẫn tới một thực trạng “trợ giúp chung chung”, chưa có khả năng chuyển giao kiến thức cho hộ nghèo, đặc biệt trong hướng dẫn cách làm ăn, bản thân cán bộ cũng chưa phải là những người làm ăn khá, nên sức thuyết phục đối với hộ nghèo còn hạn chế.

Không phủ nhận, những năm qua, đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo đã lăn lộn tại cơ sở, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, địa hình chia cắt, giao thông cách trở. Để làm được điều này thì ngoài ý thức nhiệm vụ, chức trách thì họ có một “cái tâm” với người nghèo. Nhưng chỉ có điều này thôi thì chưa đạt; cán bộ làm công tác giảm nghèo phải đủ

⁵¹Sỹ Hào (2018), Thấy gì từ đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo, Báo Dân tộc và phát triển

“tâm”, có kiến thức, có năng lực, nhất là khả năng tuyên truyền, tư vấn để đưa chính sách đi vào cuộc sống.

Để nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ chính sách, cộng tác viên giảm nghèo, cần:

- Thường xuyên tổ chức các lớp tập huấn trang bị kiến thức, kỹ năng cơ bản về công tác giảm nghèo cho đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo từ tỉnh đến cơ sở. Nội dung tập huấn tập trung giới thiệu, phổ biến các chủ trương, chính sách, quy định mới của Nhà nước, của tỉnh về lĩnh vực giảm nghèo; xây dựng kế hoạch, đánh giá kết quả thực hiện chương trình giảm nghèo hằng năm; ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác quản lý hộ nghèo, người nghèo; kỹ năng tuyên truyền, nâng cao nhận thức của cộng đồng về ý nghĩa và tầm quan trọng của công tác giảm nghèo và cách tiếp cận các chính sách giảm nghèo của Nhà nước về hỗ trợ sản xuất, dạy nghề, tạo việc làm, xuất khẩu lao động, giáo dục, y tế, nhà ở, bảo trợ xã hội; công tác điều tra, rà soát, xác định hộ nghèo, hộ cận nghèo... Nội dung các chuyên đề được biên soạn ngắn gọn, dễ hiểu, phù hợp với tình hình thực tiễn của tỉnh và phù hợp với trình độ khả năng của đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo ở cơ sở.

- Việc tập huấn như trên ngoài việc nâng cao trình độ, năng lực công tác cũng như ý thức trách nhiệm triển khai thực hiện tốt các chương trình, dự án giảm nghèo, đồng thời giúp cho việc tổ chức điều tra, rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo hằng năm chính xác, đầy đủ, đúng quy định. Việc rà soát và công nhận hộ nghèo có liên quan trực tiếp đến những nguồn hỗ trợ của Nhà nước đòi hỏi người cán bộ làm công tác giảm nghèo và các cộng tác viên phải làm việc hết sức công tâm và có trách nhiệm. Quá trình rà soát cần đi đôi với việc nắm bắt được tâm tư nguyện vọng và nhu cầu hỗ trợ của các hộ khó khăn, trên cơ sở đó sẽ triển khai các chính sách hỗ trợ kịp thời.

- Gắn nội dung tham gia đội ngũ cộng tác viên của thành viên thuộc tổ chức hội đoàn thể cấp xã do đơn vị phụ trách vào chỉ tiêu thi đua hàng năm của tổ chức hội đoàn thể để đánh giá kết quả hoạt động của tổ chức tại cơ sở.

- Phòng Lao động-TB&XH các huyện, thành phố cần tăng cường công tác quản lý, theo dõi đội ngũ cộng tác viên theo hình thức hợp đồng công việc; có báo cáo đánh giá hoạt động theo quy định. Ưu tiên tuyển chọn những cộng tác viên được đào tạo từ trình độ trung cấp trở lên, có trách nhiệm, nhiệt tình, tâm huyết, đáp ứng yêu cầu thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ tại cơ sở.

- UBND cấp xã quán triệt cán bộ Lao động-TB&XH phối hợp đồng bộ, tích cực

trên tinh thần hợp tác, hỗ trợ... với cộng tác viên trên địa bàn; khắc phục tình trạng đùn đẩy, trùng lặp hoặc bỏ sót khi thực hiện công tác giảm nghèo.

- Tăng cường công tác giám sát, kiểm tra hoạt động của đội ngũ cộng tác viên.

- Chủ động thu thập, tiếp nhận thông tin, yêu cầu trợ giúp của hộ nghèo, cận nghèo, hộ mới thoát nghèo trên địa bàn để quản lý, hỗ trợ kịp thời.

- Tham gia các hoạt động truyền thông về giảm nghèo, nâng cao nhận thức và thay đổi hành vi của hộ nghèo, hộ cận nghèo nhằm nâng cao hiệu quả các hoạt động hỗ trợ, nhất là các dự án hỗ trợ hộ nghèo phát triển sản xuất tại cộng đồng.

3.5.3. Kế hoạch can thiệp từ phía đối tượng (người nghèo)

Giảm nghèo là vấn đề nội sinh và cần sự chủ động của người dân, mà chủ thể chính là hộ nghèo, cận nghèo. Nên nguồn hỗ trợ của Nhà nước chỉ là động lực, nền tảng cho người dân.

Để tạo tính chủ động, động lực, ý chí thoát nghèo cho người dân, khi lập kế hoạch giảm nghèo cần có sự tham gia của cộng đồng dân cư, thực hiện dân chủ và công khai, minh bạch để tất cả người dân đều được đề đạt nguyện vọng, đóng góp ý kiến vào kế hoạch. Triển khai chính sách giảm nghèo cũng cần căn cứ vào khả năng nguồn lực, khả năng đóng góp của cộng đồng.

Thực tế thời gian qua, nguồn lực của địa phương, của bản thân hộ nghèo tham gia đối ứng cùng với ngân sách hỗ trợ thấp hoặc chưa có. Để phát huy nội lực, cần phải cân đối được nguồn "đối ứng" từ nội lực đạt 70-80% và cần thêm ngoại lực 20-30% thì mới thúc đẩy được tính chủ động giảm nghèo, thoát nghèo bền vững⁵².

Quan điểm giảm nghèo cần chuyển mạnh từ việc cấp phát, cho không sang hỗ trợ có điều kiện để nâng cao ý thức, trách nhiệm của người nghèo, Nhà nước chỉ hỗ trợ những gì người dân không làm được, nhà nước không làm thay mà chỉ ban hành cơ chế hướng dẫn thực hiện; Tăng cường trao quyền cho người dân, cộng đồng để phát huy sáng kiến, cách làm hay phù hợp đặc điểm địa bàn, đặc điểm nhóm dân cư, giữ gìn và phát huy bản sắc văn hoá dân tộc, đi đôi với trách nhiệm giải trình.

Thông qua các công tác tuyên truyền, giáo dục giúp những người thuộc diện, đói nghèo biết tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản và các chính sách, chế độ ưu đãi của Nhà nước, hướng dẫn cho họ biết xây dựng kế hoạch, biết khai thác các điều kiện được hỗ trợ vay vốn và sử dụng vốn đúng mục đích, có hiệu quả theo các chương trình tín dụng ưu

⁵²Hoài Thương (2020), Tìm giải pháp giảm nghèo bền vững, Báo Thừa thiên Huế

đãi, tham gia học nghề, xuất khẩu lao động...

Câu hỏi ôn tập chương 3:

1. Anh/chị hãy phân tích vấn đề chính sách của chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo ở Việt Nam hiện nay.
2. Hãy nêu những hiểu biết của anh/chị về đối tượng hưởng lợi của chính sách hỗ trợ sinh kế?
3. Hãy trình bày những hiểu biết của anh/chị về chủ thể thực hiện chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo ở Việt Nam hiện nay?
4. Phân tích các yếu tố của khung sinh kế mà anh chị biết.
5. Anh/chị hãy trình bày nội dung cơ bản của chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo giai đoạn hiện nay?
6. Anh/chị hãy xác định các tiêu chí đánh giá tác động xã hội của chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo?.
7. Vận dụng quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách, anh/chị hãy phân tích tác động xã hội của chính sách hỗ trợ sinh kế đến vấn đề chăm sóc y tế cho người nghèo ở địa phương anh/chị?
8. Vận dụng quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách, anh/chị hãy phân tích tác động xã hội của chính sách hỗ trợ sinh kế đến vấn đề việc làm của người nghèo ở địa phương anh/chị?
9. Vận dụng quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách, anh/chị hãy phân tích tác động xã hội của chính sách hỗ trợ sinh kế đến vấn đề thu nhập và giảm nghèo của hộ nghèo ở địa phương anh/chị?
10. Vận dụng quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách, anh/chị hãy phân tích tác động xã hội của chính sách hỗ trợ sinh kế đến vấn đề giáo dục, dạy nghề của người nghèo ở địa phương anh/chị?
11. Vận dụng quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách, anh/chị hãy phân tích tác động xã hội của chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo đến vấn đề an ninh trật tự, gắn kết cộng đồng ở địa phương anh/chị?
12. Hãy xác định các yếu tố tạo sự thay đổi để có thể tác động, nhằm nâng cao hiệu quả của chính sách hỗ trợ sinh kế cho người nghèo hiện nay ở nước ta?
13. Anh/chị hãy lập kế hoạch can thiệp để đạt mục tiêu hỗ trợ sinh kế cho người nghèo ở địa phương anh/chị đang sinh sống.

Tài liệu tham khảo chương 3

1. Tú Anh (2015), “Tiền túi” người bệnh chi cho y tế lên tới gần 50%, Báo điện tử Dân trí
2. Ngọc Ánh (2017), Nỗ lực hoàn thành mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân, Báo Nhân dân
3. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, UNDP (2016), Báo cáo nghèo đa chiều ở Việt Nam.
4. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2016), Quyết định 1722/QĐ-TTg ngày 02 tháng 9 năm 2016 Phê duyệt Chương trình mục tiêu Quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 – 2020
5. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (1998), Chương trình 135
6. DFID (2001), Sustainable Livelihood Guidance Sheets. London, Department for International Development, UK.
7. Nguyễn Hải Hữu (chủ biên, 2016), Giáo trình Trợ giúp xã hội, NXB Lao động – Xã hội
8. Sỹ Hào (2018), Thấy gì từ đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo, Báo Dân tộc và phát triển
9. Hồng Kiều (2019), Xóa đói giảm nghèo: Thành tựu ấn tượng sau 30 năm đổi mới, Báo điện tử tỉnh Hải Dương
10. Hoài Thương (2020), Tìm giải pháp giảm nghèo bền vững, Báo Thừa thiên Huế
11. UBND xã Chiềng Yên, huyện Vân Hồ, tỉnh Sơn La (2015), Báo cáo công tác giảm nghèo
12. UBND phường Bắc Sơn, thành phố Sầm Sơn, tỉnh Thanh Hóa (2020), Báo cáo công tác giảm nghèo giai đoạn 2016- 2020 phường Bắc Sơn.
13. Vietnamnet (2020), Thành tựu ấn tượng: Giảm nghèo đa chiều để phát triển bền vững

CHƯƠNG 4. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI CỦA CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ HÒA NHẬP CHO NGƯỜI KHUYẾT TẬT

(Người thực hiện: TS. Phạm Hồng Trang)

Tương tự chương 3, chương 4 đề cập đến một nhóm xã hội đặc thù là người khuyết tật trong đánh giá tác động xã hội của chính sách đang được triển khai. Việc đánh giá tập trung vào hiệu quả của sự can thiệp, gồm một loạt các vấn đề như: sự phù hợp của thiết kế can thiệp, chi phí và hiệu quả của can thiệp, những tác động không lường trước của can thiệp, cách sử dụng kinh nghiệm từ can thiệp này để hoàn thiện thiết kế của các can thiệp trong tương lai. Trên cơ sở đó đề xuất sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ chính sách hoặc đề xuất các giải pháp thúc đẩy thực thi chính sách.

Với mục đích trên, nội dung chương 4 tập trung đánh giá tác động của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật trên các chỉ tiêu về xã hội gồm: Chăm sóc sức khỏe, giáo dục, dạy nghề và việc làm, tiếp cận giao thông và trợ cấp xã hội hàng tháng.

4.1. Nhận diện vấn đề

4.1.1. Nhận diện vấn đề chính sách

Hiện nay cả nước có khoảng 8 triệu người khuyết tật, chiếm 7,8% dân số từ 5 tuổi trở lên, trong đó người khuyết tật đặc biệt nặng và nặng chiếm khoảng 28,9%, khoảng 58% người khuyết tật là phụ nữ, 28,3% người khuyết tật là trẻ em, 1,5 triệu người đã được cấp giấy chứng nhận khuyết tật⁵³. Cả nước có gần 5 triệu hộ có người khuyết tật. Cứ 5 hộ thì có 01 hộ có người khuyết tật. Hơn ¾ số hộ có người khuyết tật sống ở khu vực nông thôn. Tỷ lệ khuyết tật khu vực nông thôn cao hơn gần 1,5 lần khu vực thành thị. Tỷ lệ khuyết tật có xu hướng tăng lên theo tuổi, tỷ lệ của nữ cao hơn nam. Trong tương lai, tỷ lệ khuyết tật có thể tiếp tục gia tăng do Việt Nam đang chuyển sang quá trình già hóa dân số.

Khuyết tật vừa là nguyên nhân vừa là hậu quả của nghèo. Có 10% người khuyết tật thuộc hộ nghèo. ¾ số người khuyết tật từ 15 tuổi trở lên sống trong hộ nghèo đa chiều chưa bao giờ đi học hoặc không có bằng cấp. Chính vì vậy, chưa đầy 1/3 người khuyết tật có việc làm. Khoảng hơn 40% người khuyết tật được nhận trợ cấp hàng tháng⁵⁴.

⁵³Báo cáo kết quả công tác về người khuyết tật năm 2018, phương hướng, nhiệm vụ năm 2019 của Ủy ban quốc gia về người khuyết tật Việt Nam.

⁵⁴Điều tra quốc gia người khuyết tật năm 2016 của Tổng Cục thống kê

Về nguyên nhân khuyết tật, khuyết tật có thể xuất hiện ở bất cứ thời điểm nào trong cuộc đời của một con người. Có nhiều nguyên nhân khác nhau dẫn đến khuyết tật, bao gồm các nguyên nhân bẩm sinh và nguyên nhân mắc phải.

Nguyên nhân bẩm sinh: Do đột biến nhiễm sắc thể hoặc do mang bệnh có tính di truyền. Loại nguyên nhân này chiếm tỉ lệ tương đối nhỏ trong số những người khuyết tật. Một số dạng khuyết tật do rối loạn bẩm sinh hoặc di truyền: hội chứng Down, bệnh xương thủy tinh...

Nguyên nhân mắc phải gồm các tác động từ môi trường xung quanh tại các thời điểm khác nhau, ví dụ như:

- Quá trình mang thai và sinh nở của người mẹ: môi trường, sự tiếp xúc, tiền sử mang thai hoặc sinh nở của người mẹ đều là những nhân tố có thể gây ra tác động đến bào thai và trẻ sơ sinh.
- Tổn thương hoặc di chứng não do bệnh tật để lại sau khi cơ thể bị tấn công bởi các bệnh nhiễm trùng, truyền nhiễm như nhiễm vi khuẩn hoặc vi rút, hoặc do sử dụng thuốc quá liều.
- Tổn thương trong cuộc sống: Các tác nhân như tai nạn giao thông, tai nạn trong sinh hoạt, chiến tranh, hay tuổi già...

Những nguyên nhân nói trên đều có thể dẫn tới các dạng khuyết tật về trí tuệ, ngôn ngữ, giao tiếp xã hội, hoặc chức năng vận động ở các mức độ nặng nhẹ khác nhau. Người khuyết tật chiếm một tỷ lệ không nhỏ trong xã hội và họ có quyền được hòa nhập cộng đồng như những người không khuyết tật khác. Do đó, Việt Nam cũng như quốc tế đã ban hành nhiều chính sách nhằm hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật trên nhiều phương diện của cuộc sống.

4.1.2. Nhận diện đối tượng tác động

Đối tượng tác động chính yếu của chính sách là người khuyết tật Việt Nam.

4.1.2.1. Khái niệm, phân hạng và phân loại khuyết tật

Khái niệm người khuyết tật:

“Người khuyết tật là người bị khiếm khuyết một hoặc nhiều bộ phận cơ thể hoặc suy giảm chức năng được biểu hiện dưới dạng tật khiến cho lao động, sinh hoạt, học tập gặp khó khăn”⁵⁵

Các mức độ/hạng khuyết tật

⁵⁵ Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2010), Luật Người khuyết tật

Nghị định số 28/2012/NĐ-CP Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật người khuyết tật năm 2010, tại Điều 3 nêu ra ba mức độ khuyết tật như sau:

- Người khuyết tật đặc biệt nặng là những người do khuyết tật dẫn đến mất hoàn toàn chức năng, không tự kiểm soát hoặc không tự thực hiện được các hoạt động đi lại, mặc quần áo, vệ sinh cá nhân và những việc khác phục vụ nhu cầu sinh hoạt cá nhân hàng ngày mà cần có người theo dõi, trợ giúp, chăm sóc hoàn toàn.

- Người khuyết tật nặng là những người do khuyết tật dẫn đến mất một phần hoặc suy giảm chức năng, không tự kiểm soát hoặc không tự thực hiện được một số hoạt động đi lại, mặc quần áo, vệ sinh cá nhân và những việc khác phục vụ nhu cầu sinh hoạt cá nhân hàng ngày mà cần có người theo dõi, trợ giúp, chăm sóc.

- Người khuyết tật nhẹ là người khuyết tật không thuộc 2 trường hợp nêu trên.

Theo quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam, chỉ những người khuyết tật nặng và đặc biệt nặng mới được hưởng chính sách bảo trợ/trợ giúp xã hội hàng tháng của Nhà nước. Tuy nhiên, Nhà nước và các đối tác xã hội luôn có sự quan tâm, hỗ trợ dưới nhiều hình thức với người khuyết tật ở bất kỳ hạng khuyết tật nào.

Các loại/dạng khuyết tật

Nghị định số 28/2012/NĐ-CP ngày 10/4/2012 của Chính Phủ quy định 6 dạng tật cơ bản, cụ thể là:

Khuyết tật vận động.

Khuyết tật nghe, nói.

Khuyết tật nhìn.

Khuyết tật thần kinh, tâm thần.

Khuyết tật trí tuệ.

Khuyết tật khác.

Khuyết tật vận động là tình trạng giảm hoặc mất chức năng cử động đầu, cổ, chân, tay, thân mình dẫn đến hạn chế trong vận động, di chuyển. Ở Việt Nam, khuyết tật vận động là dạng khuyết tật phổ biến nhất với tỉ lệ 31,9% trong tổng số người khuyết tật⁵⁶.

Khuyết tật nghe, nói là tình trạng giảm hoặc mất chức năng nghe, nói hoặc cả nghe và nói, phát âm thành tiếng và câu rõ ràng dẫn đến hạn chế trong giao tiếp, trao đổi thông tin bằng lời nói.

Khuyết tật nhìn là tình trạng giảm hoặc mất khả năng nhìn và cảm nhận ánh sáng,

⁵⁶ Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (2011), Báo cáo khảo sát người khuyết tật

màu sắc, hình ảnh, sự vật trong điều kiện ánh sáng và môi trường bình thường.

Khuyết tật thần kinh, tâm thần là tình trạng rối loạn tri giác, trí nhớ, cảm xúc, kiểm soát hành vi, suy nghĩ và có biểu hiện với những lời nói, hành động bất thường.

Khuyết tật trí tuệ là tình trạng giảm hoặc mất khả năng nhận thức, tư duy biểu hiện bằng việc chậm hoặc không thể suy nghĩ, phân tích về sự vật, hiện tượng, giải quyết sự việc. Diễn hình của dạng này là trẻ chậm phát triển trí tuệ. Trẻ có hoạt động trí tuệ dưới mức trung bình, hạn chế về kỹ năng thích ứng và khuyết tật xuất hiện trước 18 tuổi.

Khuyết tật khác là tình trạng giảm hoặc mất những chức năng cơ thể khiến cho hoạt động lao động, sinh hoạt, học tập gặp khó khăn mà không thuộc 5 trường hợp nêu trên. Các dạng khuyết tật khác có thể bao gồm hội chứng Down, hội chứng rối loạn phổ tự kỷ.

4.1.2.2. Đặc điểm của người khuyết tật

Về thể chất

Nhìn chung, về đặc điểm thể chất, có thể thấy người khuyết tật gặp những khiếm khuyết cơ thể hoặc có những rối loạn sinh lý, tâm lý hay một chức năng nào đó vì vậy việc thực hiện các hoạt động xã hội và sinh hoạt gặp nhiều khó khăn. Sức khỏe của lao động khuyết tật kém hơn lao động bình thường. Khả năng chống lại dịch bệnh thấp, là đối tượng gặp nhiều khó khăn trong giao tiếp và vận động. Người khuyết tật vận động thường gặp phải khó khăn trong việc tiếp cận và sử dụng các phương tiện giao thông và các công trình công cộng. Một số dạng tật ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận mạng lưới viễn thông và công nghệ thông tin cũng như nhiều hoạt động khác trong cuộc sống như rối loạn lời nói, khiếm thính, khiếm thị, dị dạng, thương tật ở các chi hay khuyết tật vận động. Người khuyết tật thần kinh, tâm thần cần điều trị liên tục, thường phải lệ thuộc vào thuốc suốt đời và có người giám sát, rất khó khăn trong thực hiện các hoạt động sinh hoạt thường ngày một cách độc lập. Người khuyết tật nhìn chịu ảnh hưởng nặng nề của dạng tật này, ảnh hưởng nghiêm trọng đến cuộc sống và cần sự nỗ lực lớn của bản thân người khuyết tật cũng như sự hỗ trợ của cộng đồng, của các phương tiện hỗ trợ mới có thể hòa nhập xã hội.

Về tâm lý

Hầu hết những người khuyết tật dù là ở dạng tật nào cũng có mặc cảm về khuyết tật mà họ có. Người khuyết tật cho rằng mình bị người khác coi thường, thiếu tôn trọng. Người khuyết tật luôn cảm thấy mình thua thiệt và bất hạnh, cảm giác mình là

gánh nặng của gia đình và xã hội. Họ thường có những cảm xúc bi quan, thái độ tiêu cực khi nhìn về tương lai. Người khuyết tật thấy mình là nạn nhân của các dịch vụ không thể tiếp cận được, của sự phân biệt đối xử hơn là làm chủ bản thân và ít khi quyết định được vận mệnh của mình. Từ những trạng thái tâm lý tiêu cực đó, nhiều người khuyết tật không phát huy khả năng của bản thân, có thể dẫn đến hủy hoại bản thân. Họ ngại giao tiếp, mối quan hệ xã hội thu hẹp.

Về kinh tế - xã hội

Người khuyết tật là nhóm cư dân đặc biệt phải chịu nhiều thiệt thòi. Những gia đình có người khuyết tật, đặc biệt là khuyết tật nặng, đặc biệt nặng thường có hoàn cảnh kinh tế khó khăn, thiếu nhân lực lao động. Thu nhập của người khuyết tật thường thấp hoặc thậm chí không có thu nhập, không có việc làm dẫn đến đời sống của gia đình họ gặp nhiều khó khăn. Do những rào cản trong sinh hoạt do khuyết tật gây nên và sự kỳ thị của xã hội, nhiều người khuyết tật không có cơ hội kết hôn và sinh con. Những vấn đề liên quan đến giới tính và đời sống tình dục càng trở nên khó tiếp cận và phức tạp với họ.

4.1.3. Nhận diện chủ thể hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật ở Việt Nam

Chủ thể thực hiện các biện pháp hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật ở Việt Nam khá đa dạng, do vấn đề này vừa mang tính chính trị, vừa mang tính xã hội, nhân văn. Các chủ thể có thể chia thành hai nhóm chính là chủ thể chính thức và chủ thể phi chính thức. Chủ thể chính thức là cơ quan, tổ chức được pháp luật quy định chịu trách nhiệm các nội dung liên quan đến hỗ trợ người khuyết tật. Chủ thể phi chính thức là các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước có lòng hảo tâm, có mong muốn trợ giúp người khuyết tật dưới nhiều hình thức và biện pháp khác nhau.

Tại Việt Nam, chủ thể thực hiện hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật gồm:

- Các Bộ và cơ quan ngang Bộ: Bộ Lao động - Thương binh - Xã hội là cơ quan chính phụ trách về vấn đề người khuyết tật tại Việt Nam. Trách nhiệm này được quy định trong Pháp lệnh về Người khuyết tật năm 1998, theo đó xác định Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội là cơ quan phụ trách toàn bộ về vấn đề người khuyết tật, đồng thời cũng giao một số trách nhiệm cụ thể cho các Bộ ngành khác phụ trách. Ngoài ra, Bộ Y tế và Bộ Giáo dục Đào tạo là 2 đơn vị có nhiều hoạt động và trách nhiệm liên quan tới người khuyết tật. Các Bộ ngành khác cũng phụ trách một số mặt cụ thể về hỗ trợ người khuyết tật, gồm: Bộ Xây dựng, Bộ Nội Vụ, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Bộ Tư pháp, Tổng cục Thống kê, Bộ Giao thông Vận tải, Bộ Tài chính, Bộ Thông tin và Truyền thông, Văn

phòng Chính phủ...

- Các tổ chức chính trị - xã hội: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Liên Hiệp Phụ nữ, Hội Nông dân, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Hội Cựu chiến binh và Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh. Ở cấp tỉnh, huyện, xã, vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội trong việc hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật là rất quan trọng, mang lại nhiều kết quả tích cực.

- Các tổ chức xã hội và tổ chức nghề nghiệp: Liên Hiệp các Tổ chức Hữu nghị Việt Nam (VUFO), Hội chữ thập đỏ Việt Nam, Hội Người Mù Việt Nam, Hội Cứu trợ trẻ em tàn tật Việt Nam, và các tổ chức nghề nghiệp như Phòng Thương mại Công nghiệp Việt Nam (VCCI), các hiệp hội thể thao và tổ chức nghề nghiệp (Hội Doanh nhân trẻ). Trong số này có nhiều tổ chức được nhận kinh phí từ nguồn ngân sách Nhà nước, nhiều tổ chức có cơ cấu theo ngành dọc từ trung ương tới địa phương. Tuy nhiên các tổ chức này thường tồn tại dưới nhiều hình thức đa dạng và nhận được nhiều nguồn tài trợ.

- Các tổ chức phi chính phủ Việt Nam (NGO): Các NGO không nhận kinh phí từ ngân sách Nhà nước, tuy nhiên nhiều trong số họ liên kết chặt chẽ với dự án của Chính phủ, của các nhà tài trợ hoặc của các tổ chức phi chính phủ quốc tế, và qua đó nhận hỗ trợ tài chính. Họ có tư cách pháp nhân độc lập, do đó có thể xin tài trợ từ các đơn vị tư nhân hoặc nhà nước. Nhiều NGO quan tâm đến các vấn đề của người khuyết tật. Các tổ chức này thường hoạt động ở cấp địa phương. Trong số đó, nhiều tổ chức hoạt động vì mục đích từ thiện hoặc phúc lợi, chứ không theo quan điểm hoạt động xuất phát từ quyền của người khuyết tật. Tuy nhiên, hoạt động của họ giúp bù đắp những mảng mà các cơ quan nhà nước chưa đáp ứng được⁵⁷.

- Các tổ chức cộng đồng: Ngoài những tổ chức nói trên, còn một số rất lớn các tổ chức phi chính thức của cộng đồng như các nhóm giúp nhau về nước sinh hoạt, các nhóm thanh niên, nhóm người cao tuổi, nhóm tôn giáo tín ngưỡng, nhóm giúp việc công quả nhà chùa hoặc tổ chức lễ hội... Ước tính năm 2005 có khoảng 100.000- 200.000 nhóm như vậy trong cả nước. Những nhóm này không có tư cách pháp nhân độc lập, tuy nhiên có quyền đăng ký thành lập theo Luật Dân sự hoặc trực thuộc một tổ chức nào đó, thường là một tổ chức quần chúng hoặc tổ chức xã hội nghề nghiệp. Những nhóm này không nhận bất cứ khoản tiền nào từ ngân sách Nhà nước, tuy nhiên có thể phối hợp với một dự

⁵⁷ Tổ chức Lao động quốc tế (2010), Báo cáo khảo sát về đào tạo nghề và việc làm cho người khuyết tật tại Việt Nam

án của nhà nước, nhà tài trợ hay tổ chức phi chính phủ quốc tế, và được nhận tài trợ⁵⁸.

Ngoài các tổ chức nêu trên, các tổ chức của người khuyết tật tại Việt Nam cũng là chủ thể tham gia tích cực trong việc hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật. Có thể kể đến một số tổ chức, nhóm hội tiêu biểu như: Hội phụ nữ khuyết tật, Hội Thanh niên khuyết tật, Hội Kinh doanh của người khuyết tật Việt Nam...

4.2. Nội dung chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật ở Việt Nam

Các chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật ở Việt Nam hiện nay khá đa dạng, chủ yếu hướng đến đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người khuyết tật, tạo điều kiện cho họ hòa nhập cộng đồng một cách toàn diện nhất.

Ngày 22/10/2007, Việt Nam đã ký cam kết tham gia Công ước quốc tế của Liên Hợp Quốc về quyền của người khuyết tật. Mục đích của Công ước này là nhằm bảo hộ và thúc đẩy các quyền của người khuyết tật; đảm bảo người khuyết tật được tiếp cận bình đẳng và thực hiện đầy đủ các quyền cơ bản như các cá nhân không khuyết tật khác.

Luật Người khuyết tật đã được Quốc hội thông qua ngày 17 tháng 6 năm 2010. Luật Người khuyết tật Việt Nam gồm 10 chương, 53 điều và có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2011. Luật đề cập đến các nội dung đảm bảo hòa nhập cho người khuyết tật bao gồm: chăm sóc sức khỏe; giáo dục; dạy nghề và việc làm; văn hóa, thể dục thể thao, giải trí và du lịch; công trình công cộng; giao thông; công nghệ thông tin, truyền thông; và bảo trợ xã hội.

Căn cứ vào các cam kết quốc tế mà Chính phủ Việt Nam đã ký, căn cứ vào Luật Người khuyết tật và các Nghị định, Thông tư hướng dẫn thực hiện, căn cứ vào các Luật liên quan và Đề án trợ giúp người khuyết tật, có thể hệ thống hóa các chính sách, chế độ hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật ở Việt Nam gồm những lĩnh vực sau:

4.2.1. Chính sách hỗ trợ về y tế

Hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật về y tế bao gồm những chương trình cơ bản sau đây:

(1) Chăm sóc sức khỏe ban đầu tại nơi cư trú

Điều 21 Luật người khuyết tật 2010 quy định việc chăm sóc sức khỏe ban đầu cho người khuyết tật là trách nhiệm của trạm y tế cấp xã và kinh phí cho hoạt động này được đảm bảo từ ngân sách nhà nước. *Trạm y tế cấp xã có trách nhiệm sau đây:*

⁵⁸ Tổ chức Lao động quốc tế (2010), Báo cáo khảo sát về đào tạo nghề và việc làm cho người khuyết tật tại Việt Nam

- Triển khai các hình thức tuyên truyền, giáo dục, phổ biến kiến thức phổ thông về chăm sóc sức khỏe, phòng ngừa, giảm thiểu khuyết tật; hướng dẫn người khuyết tật phương pháp phòng bệnh, tự chăm sóc sức khỏe và phục hồi chức năng;
- Lập hồ sơ theo dõi, quản lý sức khỏe người khuyết tật;
- Khám bệnh, chữa bệnh phù hợp với phạm vi chuyên môn cho người khuyết tật.

Như vậy, theo quy định trên thì người khuyết tật có quyền được tuyên truyền và tham gia tuyên truyền, giáo dục về sức khỏe tại cộng đồng, tham gia thực hiện các hoạt động chuyên môn về y tế tại cộng đồng, được tham gia công tác chăm sóc sức khỏe bà mẹ, trẻ em và kế hoạch hóa gia đình, được vận động, hướng dẫn nuôi trồng và sử dụng thuốc nam tại gia đình để phòng chữa một số chứng bệnh thông thường, được nhân viên y tế cơ sở sơ cứu ban đầu, chăm sóc bệnh thông thường và phục hồi chức năng tại cộng đồng.

(2) Khám bệnh, chữa bệnh

Điều 2 Luật khám bệnh, chữa bệnh 2009 quy định: “*Khám bệnh là việc hỏi bệnh, khai thác tiền sử bệnh, thăm khám thực thể, khi cần thiết thì chỉ định làm xét nghiệm cận lâm sàng, thăm dò chức năng để chẩn đoán và chỉ định phương pháp điều trị phù hợp đã được công nhận*”. “*Chữa bệnh được hiểu là việc sử dụng phương pháp chuyên môn kỹ thuật đã được công nhận và thuốc đã được phép lưu hành để cấp cứu, điều trị, chăm sóc, phục hồi chức năng cho người bệnh*”.

Nhà nước bảo đảm để người khuyết tật được khám bệnh, chữa bệnh và sử dụng các dịch vụ y tế phù hợp. Người khuyết tật được hưởng chính sách bảo hiểm y tế theo quy định của pháp luật về bảo hiểm y tế. Người khuyết tật được hưởng chính sách bảo hiểm y tế theo quy định của pháp luật. Người khuyết tật tâm thần ở trạng thái kích động, trầm cảm, có tư tưởng, hành vi tự sát hoặc gây nguy hiểm cho người khác được hỗ trợ sinh hoạt phí, chi phí đi lại và chi phí điều trị trong thời gian điều trị bắt buộc tại cơ sở khám bệnh, chữa bệnh.

Gia đình người khuyết tật có trách nhiệm tạo điều kiện thuận lợi để người khuyết tật được khám bệnh, chữa bệnh. Nhà nước khuyến khích tổ chức, cá nhân hỗ trợ thực hiện khám bệnh, chữa bệnh cho người khuyết tật.

(3) Phục hồi chức năng

Phục hồi chức năng là dùng các biện pháp y học, xã hội học... làm giảm tác động của giảm khả năng và tàn tật, tạo cho người khuyết tật có cơ hội để hội nhập, tái hội nhập

xã hội, có cơ hội bình đẳng tham gia các hoạt động trong gia đình và xã hội, có cuộc sống bình thường tối đa so với hoàn cảnh của họ.

Theo quy định của pháp luật về người khuyết tật, cụ thể tại Điều 24 và Điều 25 Luật người khuyết tật 2010 quy định nội dung phục hồi chức năng người khuyết tật bao gồm: Phục hồi chức năng thông qua các cơ sở chính hình, phục hồi chức năng và phục hồi chức năng dựa vào cộng đồng.

Cơ sở chính hình, phục hồi chức năng là cơ sở cung cấp dịch vụ chính hình, phục hồi chức năng cho người khuyết tật. Nhà nước bảo đảm việc đầu tư xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật đối với cơ sở chính hình, phục hồi chức năng công lập.

Phục hồi chức năng dựa vào cộng đồng là biện pháp thực hiện tại cộng đồng nhằm chuyển giao kiến thức về vấn đề khuyết tật, kỹ năng phục hồi và thái độ tích cực đến người khuyết tật, gia đình của họ và cộng đồng nhằm tạo sự bình đẳng về cơ hội và hòa nhập cộng đồng cho người khuyết tật. Khi được các cơ sở chính hình phục hồi chức năng của Nhà nước chỉ định cần có chân tay giả, dụng cụ chính hình thì người khuyết tật được mua theo giá quy định của Nhà nước hoặc được xét cấp không phải trả tiền, do Ủy ban nhân dân xã, phường đề nghị với cơ quan y tế có thẩm quyền xem xét, quyết định.

4.2.2. Chính sách bảo trợ xã hội

Theo quy định tại Nghị định 136/2013-NĐ/CP thì người khuyết tật được hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng sống tại cộng đồng do xã, phường, thị trấn quản lý bao gồm người khuyết tật mức độ nặng và đặc biệt nặng. Theo quy định tại Nghị định số 28/2012/NĐ-CP ngày 10 tháng 4 năm 2012 hướng dẫn thi hành Luật Người khuyết tật, hệ số tính mức trợ cấp xã hội hàng tháng đối với người khuyết tật sống tại hộ gia đình được quy định như sau:

- a) Hệ số hai (2,0) đối với người khuyết tật đặc biệt nặng;
- b) Hệ số hai phẩy năm (2,5) đối với người khuyết tật đặc biệt nặng là người cao tuổi, người khuyết tật đặc biệt nặng là trẻ em;
- c) Hệ số một phẩy năm (1,5) đối với người khuyết tật nặng;
- d) Hệ số hai (2,0) đối với người khuyết tật nặng là người cao tuổi, người khuyết tật nặng là trẻ em.

Ngoài trợ cấp nói trên, người chăm sóc người khuyết tật đặc biệt nặng, người khuyết tật nặng đang mang thai hoặc nuôi con dưới 36 tháng tuổi còn được hỗ trợ chi phí chăm sóc hàng tháng như sau:

- a) Hệ số một phẩy năm (1,5) đối với người khuyết tật đặc biệt nặng, người khuyết tật nặng đang mang thai hoặc nuôi một con dưới 36 tháng tuổi;
- b) Hệ số hai (2,0) đối với người khuyết tật đặc biệt nặng, người khuyết tật nặng đang mang thai và nuôi con dưới 36 tháng tuổi;
- c) Hệ số hai (2,0) đối với người khuyết tật đặc biệt nặng, người khuyết tật nặng đang nuôi từ hai con trở lên dưới 36 tháng tuổi;

Đề trợ giúp người khuyết tật ở mọi trường hợp, Nhà nước cũng quy định chế độ hỗ trợ cho hộ gia đình nhận nuôi dưỡng, chăm sóc người khuyết tật đặc biệt nặng. Nhà nước cấp kinh phí để cơ sở bảo trợ xã hội nuôi dưỡng người khuyết tật đặc biệt nặng không nương tựa, không tự lo được cuộc sống với quy định về mức trợ cấp nuôi dưỡng hàng tháng (hệ số 3,0 hoặc 4,0), hỗ trợ mua thẻ bảo hiểm y tế, cấp mai táng phí như đối tượng bảo trợ xã hội khác và hỗ trợ mua sắm tư trang, vật dụng phục vụ sinh hoạt đời sống thường ngày; mua thuốc chữa bệnh thông thường và vệ sinh cá nhân hàng tháng đối với phụ nữ theo mức quy định của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội.

4.2.3. Chính sách hỗ trợ giáo dục

Chính phủ, Bộ Giáo dục và Đào tạo, các cơ quan liên quan trên cơ sở thực hiện Luật giáo dục, Luật dạy nghề, Luật Người khuyết tật đã phối hợp ban hành các văn bản hướng dẫn với nhiều chính sách hỗ trợ phù hợp trong lĩnh vực giáo dục đối với người khuyết tật. Nhà nước tạo điều kiện để người khuyết tật được học tập phù hợp với nhu cầu và khả năng của người khuyết tật.

- Về độ tuổi nhập học và phương thức giáo dục

Người khuyết tật được nhập học ở độ tuổi cao hơn so với độ tuổi quy định đối với giáo dục phổ thông. Người khuyết tật được lựa chọn tiếp cận một trong ba phương thức giáo dục là giáo dục hòa nhập, giáo dục bán hòa nhập và giáo dục chuyên biệt. Trong đó, giáo dục hòa nhập là phương thức được Nhà nước khuyến khích dành cho người khuyết tật.

- Về phương tiện và tài liệu hỗ trợ giáo dục cho người khuyết tật

Người khuyết tật được cung cấp phương tiện hỗ trợ học tập dành riêng trong trường hợp cần thiết; người khuyết tật nghe, nói được học bằng ngôn ngữ ký hiệu; người khuyết tật nhìn được học bằng chữ nổi Braille theo tiêu chuẩn quốc gia.

Chế độ hỗ trợ phương tiện, đồ dùng học tập và cấp học bổng được thực hiện không phụ thuộc vào dạng tật hay mức độ khuyết tật của người khuyết tật mà căn cứ vào hoàn cảnh

gia đình của người khuyết tật cụ thể: người khuyết tật thuộc hộ nghèo hoặc hộ cận nghèo đang học tại các cơ sở giáo dục được hỗ trợ kinh phí để mua sắm phương tiện, đồ dùng học tập với mức 1.000.000 đồng/người/năm học. Nếu cùng một lúc được hưởng nhiều chính sách hỗ trợ phương tiện, đồ dùng học tập khác nhau thì chỉ được hưởng một chế độ hỗ trợ cao nhất.

- Về chính sách hỗ trợ học phí, học bổng

Nghị định 86/2015/NĐ-CP quy định *trẻ em học mẫu giáo và học sinh, sinh viên bị tàn tật, khuyết tật có khó khăn về kinh tế được miễn học phí*. Nhà nước thực hiện hỗ trợ chi phí học tập trực tiếp với mức 100.000 đồng/học sinh/tháng để mua sách, vở và các đồ dùng khác; thời gian được hưởng theo thời gian học thực tế và không quá 9 tháng/năm học.

- Về hỗ trợ đối với người làm công tác giáo dục tại các lớp chuyên biệt dành cho người khuyết tật

Nhà giáo giảng dạy trực tiếp người khuyết tật theo phương thức giáo dục hòa nhập được phụ cấp ưu đãi tính bằng tiền lương 01 giờ của giáo viên nhân với 0,2 và nhân với tổng số giờ thực tế ở lớp có người khuyết tật.

4.2.4. Chính sách hỗ trợ dạy nghề và tạo việc làm

Về dạy nghề

Công tác giáo dục, dạy nghề cho người khuyết tật cũng rất được Đảng và Nhà nước quan tâm. Điều 32 đến Điều 35 của Luật người khuyết tật cũng đã quy định về các chính sách dạy nghề đối với người khuyết tật; Việc làm đối với người khuyết tật. Luật Dạy nghề đã dành một chương quy định một cách toàn diện, đầy đủ và có tính hệ thống về dạy nghề cho người khuyết tật. Trong đó, mục tiêu dạy nghề cho người khuyết tật được xác định là “nhằm giúp họ có năng lực thực hành nghề phù hợp với khả năng lao động của mình để tự tạo việc làm hoặc tìm được việc làm, ổn định đời sống và hoà nhập cộng đồng”. Trong Bộ luật Lao động, tại Điều 125 cũng nêu rõ: “Hàng năm, Nhà nước dành một khoản ngân sách để giúp người khuyết tật phục hồi sức khoẻ, phục hồi chức năng lao động, học nghề và có chính sách cho vay với lãi suất thấp để họ tự tạo việc làm, ổn định đời sống”.

Bên cạnh đó, Quyết định số 1019/QĐ-TTg của Chính Phủ phê duyệt Đề án Trợ giúp người khuyết tật giai đoạn 2012-2020 đưa ra các hoạt động hỗ trợ người khuyết tật, trong đó có dạy nghề, tạo việc làm cho người khuyết tật. Tại Điều 1, khoản 3 Quyết định

1956/QĐ-TTg của Chính phủ phê duyệt Đề án “Đào tạo nghề cho lao động nông thôn đến năm 2020” quy định rõ chính sách hỗ trợ đối với người học, trong đó có người tàn tật được hỗ trợ chi phí học nghề ngắn hạn với mức tối đa 03 triệu đồng/ người/ khóa học; hỗ trợ tiền ăn mức 15.000 đồng/ ngày thực học/ người; hỗ trợ tiền đi lại theo giá vé giao thông công cộng với mức tối đa không quá 200.000 đồng/ người/ khóa học đối với người học nghề xa nơi cư trú từ 15km trở lên.

Về việc làm

Sau khi tốt nghiệp, hoàn thành các chương trình đào tạo, người khuyết tật được giới thiệu làm việc tại các cơ quan, cơ sở sản xuất, kinh doanh phù hợp với sức khỏe và ngành nghề đào tạo. Quyền được làm việc và được tạo cơ hội để làm việc được coi là chìa khóa để giúp người khuyết tật thay đổi và nâng cao chất lượng cuộc sống. Điều 8 Chương 2 Nghị định 28/2012-NĐ/CP quy định về khuyến khích người khuyết tật tự tạo việc làm, hộ gia đình tạo việc làm cho người khuyết tật. Theo đó, người khuyết tật tự tạo việc làm, hộ gia đình tạo việc làm cho người khuyết tật được hưởng chính sách vay vốn với lãi suất ưu đãi để sản xuất kinh doanh từ Ngân hàng Chính sách xã hội, được hướng dẫn về sản xuất kinh doanh, hỗ trợ chuyển giao công nghệ sản xuất, hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm. Cơ sở sản xuất, kinh doanh sử dụng từ 30% tổng số lao động trở lên là người khuyết tật sẽ được hỗ trợ kinh phí và tạo điều kiện, môi trường làm việc phù hợp với người khuyết tật, được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp, ưu tiên cho thuê đất, mặt bằng, mặt nước theo quy định của pháp luật. Doanh nghiệp không được từ chối tuyển dụng người khuyết tật có đủ tiêu chuẩn tuyển dụng vào làm việc hoặc đặt ra tiêu chuẩn tuyển dụng trái quy định của pháp luật nhằm hạn chế cơ hội làm việc của người khuyết tật.

4.2.5. Chính sách hỗ trợ về tiếp cận văn hóa, giao thông, công trình công cộng

Chương 3 Nghị định 28/2012-NĐ/CP quy định về miễn, giảm giá vé, giá dịch vụ, thực hiện lộ trình cải tạo công trình công cộng, phương tiện giao thông tiếp cận cho người khuyết tật. Theo đó, miễn phí với người khuyết tật đặc biệt nặng và giảm tối thiểu 50% giá vé, giá dịch vụ khi trực tiếp sử dụng dịch vụ văn hóa, thể thao, giải trí và du lịch tại các cơ sở văn hóa, thể thao. Người khuyết tật đặc biệt nặng, người khuyết tật nặng được miễn giá vé, giá dịch vụ khi tham gia giao thông bằng xe buýt. Khi tham gia giao thông bằng máy bay được giảm tối thiểu 15% giá vé, giảm 25% đối với tàu hỏa, tàu điện, tàu thủy, xe ô tô vận tải khách theo tuyến cố định.

Về cải tạo nhà chung cư, công trình công cộng để tăng cường tiếp cận, Chính phủ

đã quy định lộ trình để các công trình này đáp ứng được nhu cầu sử dụng của người khuyết tật, đặc biệt là khuyết tật vận động. Đến năm 2020 tất cả trụ sở làm việc của cơ quan nhà nước; nhà ga, bến xe, bến tàu; cơ sở khám bệnh, chữa bệnh; cơ sở giáo dục, dạy nghề; công trình văn hóa, thể dục thể thao; nhà chung cư bảo đảm điều kiện tiếp cận đối với người khuyết tật và phấn đấu đến năm 2025 tất cả các công trình hạ tầng xã hội khác đều phải bảo đảm điều kiện tiếp cận đối với người khuyết tật.

Về phương tiện giao thông tiếp cận, đơn vị tham gia vận tải công cộng bằng xe buýt, tàu hỏa phải xây dựng phương án, trang bị, cải tạo phương tiện giao thông công cộng bảo đảm quy chuẩn kỹ thuật về giao thông tiếp cận cho người khuyết tật.

Như vậy, các chính sách cụ thể nói trên đã hướng đến mục tiêu xã hội là: Chăm sóc sức khỏe ban đầu tại nơi cư trú, khám chữa bệnh, phục hồi chức năng; trợ cấp tiền hàng tháng và chăm sóc nuôi dưỡng cho người khuyết tật nặng và đặc biệt nặng; được học tập phù hợp với nhu cầu và khả năng; dạy nghề và tạo việc làm; tiếp cận văn hóa, các công trình công cộng và tham gia giao thông...

4.3. Tác động của chính sách

4.3.1. Xác định các lĩnh vực đánh giá tác động xã hội

Trong khuôn khổ cuốn sách này, các lĩnh vực xã hội được đánh giá tác động của chính sách gồm: Y tế, bảo trợ, giáo dục, dạy nghề và việc làm, đi lại.

4.3.2. Phương pháp thu thập thông tin và tiêu chí đánh giá tác động xã hội của hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật

4.3.2.1. Phương pháp thu thập thông tin

Để đánh giá tác động xã hội của chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người khuyết tật cần sử dụng đồng thời nhiều phương pháp khác nhau. Trong giới hạn của việc triển khai nghiên cứu, cuốn sách này sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu, phỏng vấn sâu cá nhân và khảo sát bằng bảng hỏi.

Phương pháp nghiên cứu tài liệu:

Phương pháp này được sử dụng để nghiên cứu những công trình đã công bố liên quan đến quy định về chính sách hỗ trợ người khuyết tật, kết quả thực hiện các chính sách, chương trình, dự án. Thông tin được tham khảo từ các văn bản của Nhà nước, những trang thông tin chính thức thuộc Bộ LĐTBXH, Hội Người Khuyết tật và những đơn vị chức năng khác; một số trang báo mạng hợp pháp có kiểm soát của các cơ quan chức năng.

Phương pháp phỏng vấn sâu cá nhân:

Để có thêm thông tin nhiều chiều về thực trạng, kết quả thực hiện chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật cũng như những hạn chế, tồn tại của việc triển khai chính sách, người nghiên cứu đã tiến hành phỏng vấn sâu cá nhân một số cán bộ lao động – thương binh và xã hội và người khuyết tật ở hai xã Vân Nham và Chiến Thắng, tỉnh Lạng Sơn. Nhóm các câu hỏi được thiết kế theo chủ đề đánh giá tác động xã hội của chính sách chăm sóc y tế, trợ cấp hàng tháng, giáo dục, dạy nghề, việc làm và tiếp cận giao thông.

Phương pháp điều tra bằng bảng hỏi

Để có đánh giá khách quan hơn về tác động của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật, người nghiên cứu đã tiến hành khảo sát, điều tra thực tế tại hai địa bàn là xã Vân Nham, huyện Hữu Lũng, tỉnh Lạng Sơn và xã Chiến Thắng, huyện Bắc Sơn, tỉnh Lạng Sơn. Tổng số phiếu phát ra là 140 phiếu, tổng số phiếu thu về là 127 phiếu cho cả 2 xã. Nội dung các câu hỏi xoay quanh chủ đề: Những chế độ mà người khuyết tật và gia đình đã và đang nhận được, mức độ hài lòng với các chế độ mà họ được hỗ trợ cũng như thái độ của cán bộ chính sách, những điều chưa hài lòng và mong muốn của họ, sự thay đổi của đời sống gia đình trước và sau khi có chính sách hỗ trợ...

Hạn chế của phương pháp thu thập thông tin

Việc nghiên cứu tài liệu sẵn có và giới hạn về kích thước mẫu khảo sát, địa bàn khảo sát đã khiến nhóm nghiên cứu không thể tìm kiếm đủ thông tin cho mục đích phân tích đánh giá tác động hòa nhập xã hội cho người khuyết tật theo tất cả các tiêu chí, tất cả các chiều cạnh để có thể đánh giá sâu sắc vấn đề.

Nghiên cứu chỉ giới hạn trong các lĩnh vực: Y tế, giáo dục, bảo trợ xã hội, dạy nghề - việc làm và đi lại khi phân tích, đánh giá tác động của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật theo các tiêu chí dưới đây.

4.3.2.2. Tiêu chí đánh giá tác động xã hội của hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật

Chịu giới hạn từ các phương pháp thu thập thông tin nêu trên, nội dung đánh giá tác động của việc thực hiện chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người khuyết tật tập trung vào các tiêu chí sau:

Về mặt y tế- sức khỏe:

- ❖ Số lượng người khuyết tật được cấp thẻ bảo hiểm y tế chia theo các mức độ

khuyết tật

- ❖ Tỷ lệ chi phí khám chữa bệnh của người khuyết tật được bảo hiểm y tế chi trả
- ❖ Mức độ hài lòng của người khuyết tật và gia đình họ về chính sách cấp thẻ bảo hiểm y tế.
- ❖ Rào cản của người khuyết tật khi tiếp cận chính sách cấp thẻ bảo hiểm y tế
- ❖ Tỷ lệ người khuyết tật được hưởng lợi từ chính sách khám, chữa bệnh miễn phí
- ❖ Độ bao phủ của các dịch vụ y tế được cung cấp
- ❖ Mức độ hài lòng của người khuyết tật về dịch vụ khám, chữa bệnh
- ❖ Rào cản của việc tiếp cận chính sách khám, chữa bệnh cho người khuyết tật.
- ❖ Tỷ lệ người khuyết tật được tham gia chương trình chăm sóc phục hồi chức năng dựa vào cộng đồng
- ❖ Cơ cấu của các mô hình phục hồi chức năng và mức độ phù hợp của từng mô hình
- ❖ Độ bao phủ của chương trình (sự sẵn có tại các cơ sở y tế tuyến trung ương đến cơ sở)
- ❖ Rào cản của người khuyết tật khi tiếp cận chương trình
- ❖ Vai trò của cán bộ chính sách, nhân viên xã hội trong hỗ trợ người khuyết tật hòa nhập về sức khỏe.

Về giáo dục cho trẻ em khuyết tật:

- ❖ Số lượng trẻ khuyết tật được đi học
- ❖ Chất lượng đội ngũ giáo viên giáo dục đặc biệt và giáo viên tại các cơ sở giáo dục hội nhập, giáo dục hòa nhập.
- ❖ Số lượng các cơ sở giáo dục chuyên biệt
- ❖ Chất lượng các điều kiện phục vụ giảng dạy cho người khuyết tật
- ❖ Sự thay đổi về cuộc sống của người khuyết tật sau khi đi học
- ❖ Chất lượng giáo dục cho người khuyết tật tại các cơ sở công lập và tư thục
- ❖ Khả năng tiếp cận giáo dục/ Sự sẵn sàng tiếp nhận trẻ khuyết tật vào học
- ❖ Rào cản của trẻ khuyết tật khi tham gia giáo dục hội nhập.

Về dạy nghề và việc làm:

- ❖ Tỷ lệ người khuyết tật còn khả năng lao động
- ❖ Tỷ lệ người khuyết tật đã được học nghề
- ❖ Tỷ lệ người khuyết tật có việc làm sau khi học nghề
- ❖ Mật độ và độ bao phủ các cơ sở dạy nghề
- ❖ Mức độ phù hợp giữa đặc điểm, nhu cầu của người khuyết tật với nghề được đào tạo
- ❖ Mức độ hài lòng của người khuyết tật về loại nghề được đào tạo
- ❖ Vai trò của các chủ thể trong hỗ trợ việc làm cho người khuyết tật sau khi học nghề
- ❖ Sự thay đổi trong cuộc sống của người khuyết tật sau khi được hưởng lợi từ chính sách dạy nghề, việc làm
- ❖ Rào cản trong việc học nghề của người khuyết tật

Về tiếp cận giao thông:

- ❖ Số lượng người khuyết tật được hưởng lợi từ chính sách hỗ trợ giá vé khi tham gia giao thông công cộng đường bộ, đường sắt, đường hàng không
- ❖ Mức độ đáp ứng của chính sách hỗ trợ giao thông đối với nhu cầu thực tế của người khuyết tật
- ❖ Mức độ hài lòng của người khuyết tật về thái độ phục vụ của nhân viên ngành giao thông.
- ❖ Độ bao phủ của hỗ trợ hòa nhập về giao thông.
- ❖ Rào cản của người khuyết tật khi tiếp cận chính sách hỗ trợ tham gia giao thông.

Về hỗ trợ tiền mặt hàng tháng:

- ❖ Độ bao phủ của chính sách
- ❖ Tỷ lệ người khuyết tật biết đến chính sách
- ❖ Mức độ hiệu quả của các kênh truyền tin về chế độ, chính sách
- ❖ Sự phù hợp của địa điểm và hình thức chi trả trợ cấp
- ❖ Sự thay đổi của đời sống người khuyết tật sau khi được hưởng lợi từ chính sách.
- ❖ Rào cản khi tiếp cận chính sách.

4.3.3. Thu thập, phân tích thông tin dữ liệu

Sau khi thu thập dữ liệu bằng các công cụ định tính và định lượng, các số liệu,

thông tin thu thập có thể được tập hợp và kết xuất bằng phần mềm thống kê định tính hoặc định lượng. Các thông tin được thu thập để phục vụ đánh giá tác động về hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật đảm bảo các yêu cầu đã nêu ở chương 2 (*dữ liệu phải đúng, đủ, kịp thời, gắn với diễn biến sự việc, phải dùng được*). Tuy nhiên do giới hạn của việc điều tra nghiên cứu, tổng số mẫu được khảo sát ở hai xã của tỉnh Lạng Sơn là xã Vân Nham, huyện Hữu Lũng, tỉnh Lạng Sơn và xã Chiến Thắng, huyện Bắc Sơn, tỉnh Lạng Sơn là 127 phiếu thu về.

4.3.4. Đánh giá tác động của chính sách

Chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật được đánh giá tác động về các lĩnh vực: Chăm sóc sức khỏe, giáo dục, dạy nghề và việc làm, giao thông, trợ cấp xã hội hàng tháng.

4.3.4.1. Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật về sức khỏe

Như những công dân bình thường khác, người khuyết tật có quyền được chăm sóc, bảo vệ và nâng cao sức khỏe, được khám bệnh, chữa bệnh, phục hồi chức năng, được chăm sóc sức khỏe ban đầu, được tham gia và hưởng bảo hiểm y tế như mọi công dân khác trong xã hội. Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật về sức khỏe được phân tích trên 3 nội dung của chính sách hỗ trợ y tế là: Cấp thẻ bảo hiểm y tế, khám chữa bệnh tại cơ sở y tế và chăm sóc sức khỏe dựa vào cộng đồng.

a. Tác động của chính sách cấp thẻ Bảo hiểm y tế miễn phí

Theo quy định tại Khoản 8 Điều 3 Nghị định số 146/2018/NĐ-CP ngày 17/10/2018 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn biện pháp thi hành một số điều của Luật BHYT, đối tượng người thuộc diện hưởng trợ cấp bảo trợ xã hội hàng tháng theo quy định của pháp luật về người cao tuổi, người khuyết tật, đối tượng bảo trợ xã hội được ngân sách Nhà nước cấp thẻ BHYT. Theo quy định của Nghị định 136/2013/NĐ-CP, người khuyết tật được hưởng chính sách bảo trợ xã hội là người khuyết tật nặng và đặc biệt nặng.

Năm 2016 cả nước có 896.644 người khuyết tật nặng được cấp thẻ Bảo hiểm y tế theo quy định của Nghị định số 28/2012/NĐ-CP và trên 150.000 người khuyết tật nhẹ thuộc các hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ chính sách xã hội được cấp thẻ bảo hiểm y tế hoặc hỗ trợ mua thẻ bảo hiểm y tế, tạo điều kiện thuận lợi cho người khuyết tật khám chữa bệnh, chăm sóc sức khỏe. Từ 1/1/2016, người tham gia BHYT đăng ký khám chữa bệnh ban đầu tại trạm y tế tuyến xã, hoặc phòng khám đa khoa, bệnh viện tuyến huyện được

hưởng 100% chi phí điều trị nội trú tại cơ sở y tế tương đương trên cùng địa bàn tỉnh.

Hiện có trên 3 triệu người khuyết tật trong số 6,2 triệu người khuyết tật đã được cấp thẻ bảo hiểm y tế (BHYT) miễn phí và không phải đồng chi trả khi sử dụng dịch vụ khám, chữa bệnh. Phạm vi chi trả BHYT đối với các dịch vụ y tế, phục hồi chức năng liên tục được mở rộng. Nếu như năm 2011 có 33 bệnh và 47 kỹ thuật phục hồi chức năng thì năm 2016 đã tăng lên 252 kỹ thuật. Tất cả các dịch vụ phục hồi chức năng Bộ Y tế ban hành đều được chi trả BHYT⁵⁹.

Tại hai xã được khảo sát (xã Vân Nham, huyện Hữu Lũng, tỉnh Lạng Sơn và xã Chiến Thắng, huyện Bắc Sơn, tỉnh Lạng Sơn), kết quả điều tra cho thấy địa phương đã thực hiện khá tốt việc cấp thẻ BHYT cho người khuyết tật theo quy định của pháp luật. Cụ thể, tỷ lệ người khuyết tật nặng và đặc biệt nặng được cấp thẻ BHYT ở xã Vân Nham và Chiến Thắng lần lượt là 95,6% và 92,7%. Một tỷ lệ nhỏ chưa được cấp thẻ theo điều tra là do nguyên nhân còn vướng mắc trong thủ tục, giấy tờ xác nhận. Về mức độ hài lòng của người khuyết tật và gia đình họ với chính sách cấp thẻ BHYT miễn phí của Nhà nước, kết quả tổng hợp như sau:

Bảng 4. 1. Mức độ hài lòng của người khuyết tật về chính sách cấp thẻ BHYT

Mức độ	Không hài lòng	Ít hài lòng	Bình thường	Khá hài lòng	Rất hài lòng
Vân Nham	0	2,6	17,7	68,2	11,5
Chiến Thắng	1,9	3,4	22,3	59,6	12,8

(Kết quả điều tra tại xã Vân Nham và Chiến Thắng, tỉnh Lạng Sơn, 2020)

Bảng tổng hợp trên cho thấy: Phần lớn người khuyết tật khá hài lòng với chính sách cấp thẻ BHYT miễn phí của Nhà nước (68,2% và 59,6% ý kiến lựa chọn mức độ này). Số người được hỏi cảm thấy bình thường cũng khá cao, xấp xỉ 20% ở mỗi xã khảo sát. Tỷ lệ người khuyết tật rất hài lòng với chính sách này cũng đáng khích lệ, hơn 10% ý kiến. Tuy nhiên, vẫn còn một số ý kiến ít và chưa hài lòng với hỗ trợ thẻ BHYT (xã Chiến Thắng là 5,3% và xã Vân Nham là 2,6%).

Khi được hỏi về lý do còn một số người khuyết tật chưa hài lòng hay ít hài lòng về chính sách cấp thẻ BHYT, anh N.V.K (39 tuổi, khuyết tật vận động) chia sẻ: *“Vẫn còn trường hợp người khuyết tật chúng tôi còn phải tự mua thẻ, chưa được Nhà nước hỗ trợ.*

⁵⁹Cục Quản lý khám chữa bệnh (2019), Kỹ yếu Hội thảo Dụng cụ trợ giúp tại Việt Nam - Thực trạng và định hướng phát triển

Còn với những người có thể rồi thì khi đi khám cũng không được hưởng chế độ mấy... đơn thuốc bác sĩ kê thì loại mới, thuốc ngoại phải tự đi mua, bảo hiểm không trả tiền, bảo hiểm chỉ cho các thuốc cũ, nhẹ thôi... Những anh nào mà cần xe lăn hay chân tay giả thì càng khó khăn hơn, làm gì được cho đâu”.

Việc thụ hưởng các chế độ ưu đãi về y tế cũng còn những rào cản nhất định. Qua khảo sát tại xã Chiến Thắng cho thấy mặc dù người khuyết tật đã được cấp thẻ bảo hiểm y tế, song họ lại rất ít khi sử dụng đến thẻ này. *“Tôi bị khuyết tật vận động nên việc đi lại gặp nhiều khó khăn, tuy được phát thẻ BHYT nhưng không có phương tiện đi lại, cũng ngại đến các bệnh viện vì phải chờ đợi rất lâu”.* (Trích PVS, nam 32 tuổi)

Thực tế này khá tương đồng với nhận định của Cục Quản lý khám chữa bệnh: *“Vẫn còn trên 3 triệu người khuyết tật phải tự mua BHYT và phải đồng chi trả phí dịch vụ khám chữa bệnh. Đặc biệt, các dịch vụ về dụng cụ trợ giúp trong vận động rất cần đối với người khuyết tật nhưng lại chưa được BHYT chi trả”*⁶⁰.

Theo Ủy ban Quốc gia về Người khuyết tật, tỷ lệ tiếp cận và sử dụng dụng cụ trợ giúp còn thấp. Tỷ lệ người khuyết tật vận động sử dụng dụng cụ trợ giúp ở mức 25%. Báo cáo Điều tra Quốc gia người khuyết tật năm 2016 cho thấy, người khuyết tật đang đối mặt với nhiều khó khăn về điều kiện sống và chăm sóc sức khỏe. Số hộ gia đình có người khuyết tật chiếm 55% trong 2 nhóm thu nhập thấp nhất của cả nước. Theo chuẩn tiếp cận nghèo đa chiều năm 2016, hộ gia đình có người khuyết tật sẽ có nguy cơ nghèo cao gấp hơn 2 lần so với hộ gia đình không có người khuyết tật (19,4% so với 8,9%). Hầu hết người khuyết tật đã bị ốm/bệnh, chấn thương hoặc có sử dụng dịch vụ y tế trong vòng 12 tháng tính đến thời điểm điều tra (91,5%) và cao hơn gần 20% so với người không khuyết tật⁶¹.

Đáng chú ý, khi không sử dụng dụng cụ trợ giúp, có 15,14% người khuyết tật gặp khó khăn trong đi bộ. Nếu được sử dụng dụng cụ trợ giúp, tỷ lệ này giảm xuống chỉ còn 1,94%⁶². Do đó, nếu đáp ứng được việc cung cấp dụng cụ trợ giúp cho người khuyết tật có thể giúp họ tạo ra sự khác biệt lớn về khả năng tham gia các hoạt động kinh tế - xã hội.

b. Tác động của chính sách khám, chữa bệnh

⁶⁰ Cao Hưng Thái (2019), Hội thảo Dụng cụ trợ giúp tại Việt Nam - Thực trạng và định hướng phát triển, Cục quản lý khám chữa bệnh, Bộ Y tế.

⁶¹ Minh Châu (2019), Trên 3 triệu người khuyết tật được cấp thẻ BHYT, Báo Dân sinh, Bộ LĐ-TB&XH.

⁶² Hồng Vân (2019), Trên 3 triệu người khuyết tật được cấp thẻ BHYT, website Sở Y tế Hà Nội

Năm 2016, cùng với các hoạt động hỗ trợ người khuyết tật của Bộ Y tế, các tổ chức xã hội, tổ chức của/vì người khuyết tật và chính quyền các địa phương cũng tích cực triển khai các hoạt động trợ giúp y tế cho người khuyết tật trong cộng đồng. Hội Bảo trợ người tàn tật và trẻ mồ côi Việt Nam đã hỗ trợ 6.992 người phẫu thuật thay thủy tinh thể, 349 người khuyết tật phẫu thuật chỉnh hình phục hồi chức năng, 184 người phẫu thuật tim, cấp thẻ BHYT cho 10.387 người khuyết tật, khám bệnh và cấp thuốc miễn phí cho 80.000 lượt người khuyết tật và trẻ mồ côi. Hội Cứu trợ trẻ em tàn tật Việt Nam đã khám sàng lọc và phát thuốc miễn phí 648.741 lượt trẻ; tiếp nhận, nuôi dưỡng và chữa trị cho 1.244 trẻ khuyết tật các dạng tật trí tuệ, tự kỷ, Down, bại não, nhìn, nghe nói⁶³...

Kết quả khảo sát tại 2 xã của tỉnh Lạng Sơn cho thấy người khuyết tật đã được hưởng chính sách chăm sóc sức khỏe, khám chữa bệnh miễn phí bằng thẻ BHYT (tuy chưa phải 100% người khuyết tật được hưởng), được tư vấn, hướng dẫn về cách thức chăm sóc người thân bị khuyết tật, được khám sức khỏe qua những đợt phát động được tổ chức tại trạm y tế xã.

Em N.T.H (17 tuổi) chia sẻ : "*Việc chăm sóc sức khỏe cho bản thân trước đây em gặp nhiều khó khăn nhưng gần đây em được các cô y tế cung cấp tài liệu hướng dẫn chăm sóc sức khỏe cho người khuyết tật thì cả mẹ em và em đều thấy yên tâm hơn vì biết thêm về cách chăm sóc để sức khỏe em được tốt hơn*".

Tuy nhiên, mức độ hài lòng của người khuyết tật về thái độ của nhân viên y tế, bác sĩ khi đi thăm khám vẫn còn những tồn tại nhất định. Dưới đây là bảng tổng hợp ý kiến đánh giá của người khuyết tật hoặc thân nhân người khuyết tật về thái độ của nhân lực y tế tại cơ sở khám, chữa bệnh ở địa phương:

Bảng 4. 2. Thái độ của nhân viên y tế đối với người khuyết tật tại cơ sở y tế

Thái độ	Số lượng	Tỷ lệ (%)
Cau có, khó chịu, khám qua loa	19	15%
Còn chưa nhiệt tình	36	28,3%
Thực hiện đúng chức trách của mình	58	45,7%
Rất nhiệt tình giúp đỡ, vui vẻ	14	11%
Tổng (N)	127	100%

⁶³Ủy ban Quốc gia về Người khuyết tật Việt Nam (2016), Hội nghị Tổng kết năm 2016 và phương hướng nhiệm vụ năm 2017, website Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội

(Kết quả điều tra tại xã Vân Nham và Chiến Thắng, tỉnh Lạng Sơn, 2020)

Thái độ của nhân viên y tế với NKT ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng hỗ trợ y tế dành cho NKT. Đa số NKT đều cho rằng nhân viên y tế đã thực hiện đúng chức trách của mình (58/127 người được hỏi, chiếm 45,7%), 11% cho rằng nhân viên y tế có thái độ nhiệt tình, vui vẻ khi khám chữa bệnh. Tuy nhiên vẫn còn có thái độ thoải mái, vui vẻ chiếm tỷ lệ 40% và nhiệt tình giúp đỡ, tạo điều kiện chiếm tỷ lệ 10%. Tuy nhiên vẫn có những ý kiến cho thấy nhân viên y tế có thái độ định kiến với NKT chiếm tỷ lệ 30% và cau có khó chịu chiếm tỷ lệ 20%.

Việc nhân viên y tế còn có thái độ kì thị với người khuyết tật một phần do áp lực công việc, một phần do họ chưa thực hiện tốt đạo đức nghề nghiệp, còn có định kiến, kỳ thị người khuyết tật. Thái độ này có ảnh hưởng tiêu cực đến người khuyết tật bởi họ sẽ cảm thấy bị tổn thương, cô đơn ít tham gia vào hoạt động y tế từ đó dẫn đến việc không thực hiện được quyền lợi của mình, không được tham gia hòa nhập xã hội.

c. Tác động của chương trình chăm sóc phục hồi chức năng dựa vào cộng đồng

Phục hồi chức năng dựa vào cộng đồng được ngành y tế xác định là chiến lược để giải quyết vấn đề khuyết tật với chi phí thấp và tăng cơ hội hòa nhập xã hội của người khuyết tật. Theo báo cáo của Bộ Y tế, mạng lưới chăm sóc y tế về phục hồi chức năng đã được củng cố với một bệnh viện phục hồi chức năng thuộc Bộ Y tế, một trung tâm phục hồi chức năng trực thuộc Bệnh viện Bạch Mai, 39/63 tỉnh có bệnh viện phục hồi chức năng; có 23 bệnh viện/trung tâm điều dưỡng – phục hồi chức năng trực thuộc các Bộ, ngành; 100% các bệnh viện đa khoa trung ương và 98% bệnh viện đa khoa tuyến tỉnh có khoa phục hồi chức năng. Các khoa, tổ phục hồi chức năng ở các bệnh viện, trung tâm y tế tuyến huyện ngày càng được củng cố. Các bộ, ngành khác có 4 bệnh viện, 16 trung tâm phục hồi chức năng. Hoạt động phục hồi chức năng dựa vào cộng đồng cũng được triển khai rộng rãi ở nhiều địa phương. Chương trình phục hồi chức năng dựa vào cộng đồng đã được triển khai rộng khắp tại 51 tỉnh, thành phố với 337 quận, huyện và 4.604 xã, phường trong cả nước⁶⁴. Ngày càng có nhiều kỹ thuật phục hồi chức năng được ứng dụng phục vụ người bệnh và người khuyết tật, góp phần làm giảm tỷ lệ khuyết tật, tăng khả năng hòa nhập và tái hòa nhập cộng đồng, nâng cao chất lượng cuộc sống của người khuyết tật. Anh P.V.H (32 tuổi, xã Vân Nham, Lạng Sơn) cho biết: " Tôi được tham gia

⁶⁴ Nguyễn Đức Hoàn (2016), chăm sóc sức khỏe và giáo dục cho người khuyết tật, website Hội Cứu trợ trẻ em tàn tật Việt Nam

chữa trị, phục hồi chức năng tại bệnh viện, đây là điều vô cùng ý nghĩa với tôi ".

Kết quả điều tra cũng cho thấy mô hình chăm sóc chủ yếu hiện nay là phục hồi chức năng dựa vào cộng đồng (61% người được hỏi lựa chọn), tiếp đến là điều trị ngoại trú bệnh viện (28% ý kiến) và cuối cùng là điều trị nội trú trong bệnh viện (11%). Nói về nguyên nhân của thực trạng trên, chị N.T.M (27 tuổi - nhân viên y tế cho biết) :"*Phục hồi chức năng tại các trung tâm hoặc các khoa phục hồi chức năng tập trung nhiều phương tiện và cán bộ chuyên khoa nên có thể đạt được kết quả cao nhất, nhất là các trường hợp khó phục hồi. Tuy nhiên người khuyết tật phải đi đến trung tâm để được phục hồi chức năng. Điều này là một khó khăn đối với bản thân người khuyết tật và gia đình họ, vì phần lớn gia đình người khuyết tật là những gia đình khó khăn cả về nhân lực và kinh tế. Hơn nữa, số lượng trung tâm và khả năng tiếp nhận của các trung tâm có giới hạn, trong khi số người khuyết tật nhiều. Những khó khăn về kinh tế và nhân lực của người khuyết tật và gia đình họ cũng làm hạn chế số người khuyết tật đến các trung tâm để được phục hồi chức năng".*

Ông N.M.H (cán bộ LĐTBOXH xã Vân Nham) chia sẻ thêm :"*Mỗi địa phương nơi người khuyết tật sinh sống có những đặc điểm riêng về địa lý, tập quán sinh hoạt, điều kiện kinh tế. Vì vậy, phục hồi chức năng tại các trung tâm hoặc bệnh viện khó đáp ứng được hết mọi điều kiện để họ thích nghi được với điều kiện tại địa phương nơi họ sinh sống. Giá thành cao: Người khuyết tật và gia đình họ phải chi trả tốn kém, đồng thời chi phí xây dựng và hoạt động của các trung tâm cũng cao, vì vậy không thể đáp ứng được với số lượng đông người khuyết tật. "*

Về vai trò của cán bộ chính sách, nhân viên xã hội trong hỗ trợ người khuyết tật hòa nhập về sức khỏe, kết quả khảo sát cho thấy còn nhiều hạn chế. Cán bộ xã hội, cộng tác viên cộng đồng là người gần gũi với người khuyết tật nhất, họ là người sẽ hỗ trợ, tư vấn kết nối NKT đến với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe cần thiết. Tuy nhiên, hiện nay nhân viên xã hội tại địa bàn khảo sát đang thực hiện hai hình thức hỗ trợ là tư vấn chăm sóc sức khỏe, chế độ dinh dưỡng và tư vấn khám chữa bệnh. Có 33,3% người được hỏi trả lời là được cán bộ xã hội tư vấn về chăm sóc sức khỏe, chế độ dinh dưỡng, chủ yếu là phụ nữ, họ muốn tư vấn về sức khỏe sinh sản và chế độ dinh dưỡng cho trẻ. Chỉ có 5,6% ý kiến cho rằng họ đã được tư vấn khám chữa bệnh, số người này chủ yếu thuộc độ tuổi trung niên hoặc cao tuổi, thường xuyên gặp các vấn đề về sức khỏe.

Như vậy, trong thực tế vẫn đang tồn tại một số rào cản trong cung cấp dịch vụ khám

chữa bệnh, phục hồi chức năng cũng như trong tiếp cận và sử dụng dịch vụ của người khuyết tật. Đặc biệt, tỷ lệ khuyết tật có xu hướng tăng dần theo tuổi. Trong tương lai không xa, tỷ lệ khuyết tật sẽ tiếp tục gia tăng do Việt Nam đang chuyển sang quá trình già hóa dân số với tốc độ nhanh. Bởi vậy, cần thiết phải có nguồn tài chính bền vững để hỗ trợ hòa nhập về y tế, chăm sóc sức khỏe cho người khuyết tật.

4.3.4.2. Tác động của hỗ trợ hòa nhập về giáo dục cho trẻ em khuyết tật

Giai đoạn từ 1996 – 2016, với những nỗ lực của ngành giáo dục số trẻ khuyết tật đi học các cấp học đã tăng lên gấp 10 lần, từ khoảng 42 ngàn trẻ được đi học vào năm 1996 đã tăng lên trên 500 ngàn trẻ khuyết tật đi học vào năm 2016. Ở các cấp học cao, tỷ lệ trẻ khuyết tật đi học có xu hướng tăng lên rõ rệt.

Năm 2016, theo đánh giá của Bộ Giáo dục và Đào tạo, ngành giáo dục các địa phương đã chủ động, tích cực triển khai công tác giáo dục trẻ khuyết tật. Đội ngũ giáo viên phát triển giáo dục hòa nhập trẻ khuyết tật từng bước nâng cao nhận thức về vai trò, trách nhiệm của mình đối với việc giáo dục hòa nhập trẻ khuyết tật; trẻ em khuyết tật được tiếp cận với giáo dục ngày càng tăng cả về số lượng và chất lượng không ngừng được nâng cao. Đến nay Việt Nam đã hình thành hệ thống trung tâm hỗ trợ phát triển giáo dục ở cấp tỉnh ở trên 20 tỉnh thành phố; đã có 107 cơ sở giáo dục chuyên biệt và 12 trung tâm giáo dục trẻ em khuyết tật và các triển khai giáo dục hòa nhập ở tất cả các cấp học phổ thông trong cả nước⁶⁵. Mạng lưới đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, giáo viên cho giáo dục hoà nhập được hình thành và phát triển ở các trường đại học, cao đẳng và viện nghiên cứu. Đội ngũ cán bộ quản lý và giáo viên tham gia giáo dục người khuyết tật ngày càng tăng về số lượng và chất lượng. Từ năm 2002 đến nay, mỗi năm có gần 300 sinh viên đã được đào tạo trình độ đại học, cao đẳng về giáo dục khuyết tật, trên 10 ngàn cán bộ quản lý giáo dục mầm non, phổ thông của các Phòng, Sở GD&ĐT trên cả nước đã được bồi dưỡng nghiệp vụ về giáo dục người khuyết.

Tổng kết 20 năm giáo dục trẻ khuyết tật cho thấy giáo dục học sinh khuyết tật ngày càng thực hiện hiệu quả và đạt được những kết quả đáng khích lệ, số trẻ em khuyết tật được đi học năm 2015- 2016 đã tăng gấp 10 lần so với năm học 1995-1996, theo thống kê của Bộ GD-ĐT, hiện nay đã có 71.873 trẻ đi học mẫu giáo, 52.606 học sinh tiểu học, 14.073 học sinh trung học cơ sở, hơn 2.300 học sinh trung học phổ thông là học sinh khuyết tật đã được đến trường và nhiều học sinh khuyết tật tốt nghiệp trung học phổ

⁶⁵ Một số kết quả thực hiện Công ước quốc tế về quyền của NKT tại Việt Nam, Tạp chí Người bảo trợ (2017).

thông và các trường cao đẳng, đại học đã đóng góp cho gia đình, cộng đồng và xã hội⁶⁶.

Mặc dù đã có những kết quả đáng khích lệ trong việc thực hiện chính sách giáo dục hòa nhập cho trẻ khuyết tật, song vẫn còn những khó khăn, tồn tại. Giáo cụ, thiết bị dạy học cho người khuyết tật còn thiếu về số lượng và chưa được đầu tư nhiều về chất lượng. Hòa nhập không có nghĩa là "xếp chỗ" cho trẻ KT trong trường lớp phổ thông mà đòi hỏi sự hỗ trợ cần thiết, thể hiện ở việc điều chỉnh chương trình, các đồ dùng dạy học, dụng cụ hỗ trợ đặc biệt, các kỹ năng giảng dạy đặc thù, để giúp HS phát triển hết khả năng của mình. Song trên thực tế, các nhà trường đều chưa có đồ dùng chuyên biệt cho từng nhóm KT, thiếu tài liệu hướng dẫn giáo dục hòa nhập. Sự đầu tư nghiên cứu, biên soạn sách giáo khoa, tài liệu phục vụ giảng dạy cho trẻ khuyết tật chưa được quan tâm thỏa đáng.

Cô N.T.L, Trung tâm giáo dục dạy nghề tỉnh Nghệ An cho biết: *"tài liệu giảng dạy và sách giáo khoa dành cho trẻ khiếm thính rất ít và mới có kênh hình chứ chưa có kênh chữ. Chúng tôi phải tự dịch từ kênh hình sang kênh chữ và mới chỉ có được 3.750 từ, còn quá ít so với lượng từ ngữ mà cuộc sống của người khiếm thính cần sử dụng"*. Cô P.T.T, giáo viên Trường phổ thông đặc biệt Nguyễn Đình Chiểu (TP.HCM), cũng lo lắng về việc tới đây Bộ GD-ĐT thay chương trình, sách giáo khoa thì sẽ là một thách thức đối với công tác giảng dạy trẻ khiếm thị: *"Chúng tôi lại phải mua sách về và đánh lại từng con chữ thành chữ nổi"*⁶⁷.

Ở các cơ sở bảo trợ xã hội công lập hiện nay có nuôi dưỡng trẻ em, người khuyết tật đều thực hiện nhiệm vụ giáo dục cho đối tượng của mình. Tuy nhiên, sự đầu tư cho cơ sở hạ tầng, thiết bị, phòng học phục vụ đào tạo còn hạn chế. Số lượng giáo viên ít, nhiều người chưa được đào tạo bài bản về chuyên môn về giáo dục đặc biệt. Kết quả khảo sát thực tế của tác giả tại một số trung tâm bảo trợ xã hội công lập trên địa bàn ngoại thành Hà Nội cho thấy trẻ khuyết tật trí tuệ mức độ nhẹ đang được học sách giáo khoa của chương trình phổ thông giống như trẻ không khuyết tật. Với trẻ ở độ tuổi nhỏ hơn, dụng cụ học tập chỉ là những đồ chơi lắp ráp đơn giản, bảng chữ và con số cũng như những trẻ em không khuyết tật đang sử dụng.

Đội ngũ giáo viên chuyên biệt còn thiếu về số lượng và hạn chế về chất lượng. Số lượng giáo viên được đào tạo chính quy và tại chức về giáo dục chuyên biệt trong những

⁶⁶ Quỳnh Nguyễn (22/2/2016), Tọa bước chuyển trong giáo dục trẻ khuyết tật, Báo Nhân dân online.

⁶⁷ Nguyễn Đình Tâm (2020), Mong ước của thầy cô dạy trẻ khuyết tật, Báo Thanh niên.

năm gần đây đã tăng lên song vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu xã hội. Thực tế khảo sát một số trung tâm giáo dục chuyên biệt ở Hà Nội cho thấy nhiều cơ sở đã thuê nhân lực là cử nhân tốt nghiệp các ngành không liên quan đến giáo dục chuyên biệt, tâm lý, công tác xã hội, tự tập huấn cho đội ngũ này trong thời gian rất ngắn rồi cho dạy kèm trẻ khuyết tật ngay. Điều này ảnh hưởng lớn đến chất lượng của giờ học, làm mất thời gian và cơ hội phát triển, hòa nhập của trẻ.

Các trường giáo dục chuyên biệt tuy đã có sự phát triển về số lượng song việc quản lý chất lượng còn chưa chặt chẽ, đặc biệt là các cơ sở giáo dục tư thục. Ở Việt Nam số lượng trẻ em mắc chứng tự kỷ ngày càng tăng. Theo số liệu của Khoa Phục hồi chức năng, Bệnh viện nhi trung ương thì năm 2007 số trẻ có hội chứng rối loạn phổ tự kỷ đến khám năm 2007 tăng gấp 50 lần so với năm 2000, xu thế mắc tự kỷ nhanh từ 122% đến 268% trong giai đoạn 2004-2007. Theo thống kê của ngành giáo dục Hà Nội, tự kỷ là khuyết tật có tỉ lệ cao nhất ở trường học, trẻ tự kỷ chiếm 30% số trẻ mắc các khuyết tật học đường, nhưng con số đó cũng chưa nói lên hết thực trạng vì còn rất nhiều trẻ tự kỷ không thể đến trường khi đến tuổi đi học. Còn theo số liệu của Bộ LĐ- TB&XH hiện Việt Nam có khoảng 200.000 người có chứng tự kỷ⁶⁸. Như vậy, nhu cầu giáo dục chuyên biệt của các gia đình có con tự kỷ, rối loạn phát triển là rất lớn. Do đó, ngày càng có nhiều cơ sở giáo dục trẻ tự kỷ, rối loạn phát triển của tư nhân được thành lập, không chỉ dày đặc ở những đô thị lớn mà còn xuất hiện ở các tỉnh nhỏ. Tuy nhiên, chất lượng của các cơ sở giáo dục này khó kiểm soát, vẫn còn nhiều hiện tượng cha mẹ phụ huynh, giáo viên tố cáo cách thức hoạt động kém chất lượng, thiếu lương tâm của các cơ sở này.

Giáo dục hòa nhập còn mang tính hình thức, chất lượng giáo dục đối với học sinh khuyết tật khi học hòa nhập cùng các bạn không khuyết tật còn nhiều hạn chế. Nhiều cơ sở giáo dục từ chối hoặc miễn cưỡng nhận trẻ khuyết tật vào học. Thái độ của giáo viên, phụ huynh, học sinh khác đối với trẻ khuyết tật còn kỳ thị, phân biệt đối xử. Một khảo sát của Trung Tâm Nghiên Cứu Giáo Dục Người Khiếm Thính (CED) năm 2012 về “*Khó khăn và nhu cầu của học sinh khiếm thính học hòa nhập*” đã lấy ý kiến 82 giáo viên dạy trẻ khiếm thính một số trường hòa nhập nội và ngoại thành TP.HCM qua bảng hỏi. Kết quả thu được như sau: 24.2% giáo viên gặp khó khăn trong giao tiếp với học sinh khiếm thính; 21.2 % giáo viên không hiểu tâm lý học sinh khiếm thính; 24.2% giáo viên thiếu

⁶⁸ Nguyễn Đức Hoàn (2017), Chăm sóc sức khỏe và giáo dục cho người khuyết tật, Hội Cứu trợ trẻ em tàn tật Việt Nam.

kinh nghiệm dạy trẻ; 6.1% thiếu sự cộng tác của gia đình. Một khảo sát khác tiến hành phỏng vấn bảng hỏi 150 lãnh đạo, phụ huynh, giáo viên – sinh viên sư phạm giáo dục đặc biệt ở TP.HCM, Hà Nội, Nha Trang, Tiền Giang, Đồng Tháp, Gia Lai⁶⁹ ... về nguồn nhân lực giáo dục hòa nhập cho người khuyết tật ở Việt Nam và có số liệu như sau:

Bảng 4. 3. Thái độ của xã hội về nhân lực giáo dục hòa nhập

Câu hỏi	Có	Không	Không biết
1. Có sẵn sàng nhận TKT học hòa nhập	66.67	6.66	26.67
2. Có sẵn nguồn lực dạy TKT học hòa nhập	66.67	33.33	0
3. Mong muốn nâng cao kỹ năng GDĐB cho giáo viên hoặc tuyển dụng GV GDĐB	100	0	0
4. Giáo viên GDHN phải tốt nghiệp GDĐB (Có/Không, bồi dưỡng giáo viên đang công tác)	100	0	0
5. Phương án “Sinh viên khoa sư phạm học một số tín chỉ về giáo dục TKT và được đào tạo nghiệp vụ chuyên sâu để dạy TKT” có khả thi không?	100	0	0
6. Anh/chị có biết nơi nào cung cấp các khóa đào tạo nghiệp vụ chuyên sâu	20	80	100

Nguồn: Báo cáo nghiên cứu về khó khăn và nhu cầu của học sinh khiếm thính học hòa nhập, CED, 2012

Bảng khảo sát trên cho thấy nhiều cơ sở giáo dục chưa sẵn sàng tiếp nhận trẻ khuyết tật vào học (có 6,66% ý kiến khẳng định không nhận và 26,67% chọn phương án “không biết” vì e ngại không dám “nói thẳng”). Lãnh đạo các cơ sở đào tạo cũng nhận định còn thiếu giáo viên chuyên biệt, cụ thể là sẵn sàng chấp nhận phương án tuyển dụng sinh viên khoa sư phạm và cho tập huấn thêm về lĩnh vực giáo dục đặc biệt.

Trong khi giáo dục hòa nhập còn gặp phải nhiều rào cản như trên thì hình thức giáo dục hội nhập (cho giáo viên đặc biệt đi kèm một hoặc một vài học sinh khuyết tật khi các em ngồi học chung lớp với trẻ không khuyết tật) ở Việt Nam hiện nay còn là niềm mơ ước xa vời của nhiều gia đình có trẻ khuyết tật. Bởi vì kinh phí dành cho hình thức giáo dục này rất đắt đỏ, theo khảo sát của người viết ở các trường thuộc Hà Nội thì

⁶⁹Trung Tâm Nghiên Cứu Giáo Dục Người Khiếm Thính (CED) năm 2012, Báo cáo nghiên cứu về “*Khó khăn và nhu cầu của học sinh khiếm thính học hòa nhập*”

chi phí trung bình cho 01 giáo viên đi kèm dao động từ 5 triệu đến 7 triệu đồng/tháng. Hơn nữa, nguồn cung về giáo viên đi kèm cũng rất khan hiếm do số lượng giáo viên giáo dục đặc biệt được đào tạo bài bản còn ít, việc đi kèm lại mất ít nhất nửa đến cả ngày làm việc của họ - thù lao được trả thấp hơn so với việc đi dạy can thiệp cá nhân (trung bình 170.000 đến 300.000 đồng/60 phút). Do đó, nhiều gia đình phải chấp nhận thuê sinh viên, người không có chuyên môn về giáo dục đặc biệt đi kèm con mình.

Theo Luật Người khuyết tật và Luật Giáo dục thì người khuyết tật được tham gia vào hệ thống giáo dục từ cấp mầm non, tiểu học đến cấp cao nhất. Tuy nhiên, thực tế thì hiện nay công tác giáo dục hòa nhập cho trẻ khuyết tật mới chỉ tập trung nhiều ở cấp mầm non và tiểu học. Còn bậc giáo dục từ cấp trung học cơ sở trở lên thì chưa quan tâm nhiều, đặc biệt đối với trẻ chậm phát triển trí tuệ, nhiều em sau khi lên cấp 2 không đáp ứng được yêu cầu của bậc học thì nghỉ ở nhà, bỏ học chuyển hướng sang học nghề hoặc phụ giúp gia đình. Như vậy sự quan tâm đồng bộ của công tác giáo dục còn có nhiều điểm hạn chế, khiến nhiều em khó khăn trong việc giáo dục hòa nhập ở cấp học cao hơn.

4.3.4.3. Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật về dạy nghề và việc làm

Có nhiều qui định pháp lý liên quan đến dạy nghề, việc làm và phát triển doanh nghiệp cho người khuyết tật tại Việt Nam. Văn bản quy phạm pháp luật chính yếu liên quan đến vấn đề này là Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam, Luật Người khuyết tật và Luật Lao động. Hiến pháp nêu lên vai trò và trách nhiệm của mọi công dân Việt Nam, trong đó nói đến việc miễn học phí cho học sinh tiểu học. Luật Lao động quy định mức lương, điều kiện làm việc, vệ sinh và an toàn lao động, dạy nghề và các quy định liên quan đến doanh nghiệp của người khuyết tật. Luật Người khuyết tật quy định chi tiết các quyền của người khuyết tật, trong đó có quyền được làm việc.

Dạy nghề cho người khuyết tật được thực hiện trong Đề án dạy nghề cho lao động nông thôn theo Quyết định số 1956/QĐ-TTg ngày 27/11/2009 của Thủ tướng Chính phủ; hàng năm Đề án đã hỗ trợ dạy nghề cho khoảng 20.000 người khuyết tật. Giai đoạn 2010-2015 ước tính có khoảng 120.000 người được dạy nghề và hỗ trợ tạo việc làm.

Hiện tại, ước tính cả nước có 7,2 triệu người khuyết tật, trên 60% trong độ tuổi lao động (15 -60 tuổi); khoảng 30% còn khả năng lao động và 75% người khuyết tật còn khả năng lao động đang tham gia hoạt động kinh tế, trên 70% hoạt động kinh tế trong lĩnh vực nông nghiệp; khoảng 80% hoạt động kinh tế dưới hình thức tự làm hoặc là lao động hộ gia đình, chỉ có khoảng 15% là lao động làm công ăn lương. Ước tính dưới 10% người

khuyết tật đã qua đào tạo nghề, như vậy cả nước còn trên 1,2 triệu người khuyết tật trong độ tuổi lao động còn khả năng lao động cần được hỗ trợ dạy nghề.

Năm 2016, để tiếp tục duy trì và thúc đẩy công tác dạy nghề cho người khuyết tật, ngày 29 tháng 07 năm 2016 Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đã ban hành Công văn số: 2839/LĐTBXH-BTXH về việc đào tạo nghề cho người khuyết tật và người tâm thần, người rối nhiễu tâm trí Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, đề nghị Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quan tâm tổ chức tư vấn học nghề, việc làm cho người khuyết tật và người tâm thần; nghiên cứu xây dựng và nhân rộng mô hình dạy nghề gắn với tạo việc làm cho người khuyết tật và người tâm thần, người rối nhiễu tâm trí, ưu tiên bố trí kinh phí từ nguồn ngân sách thực hiện Đề án “Đào tạo nghề cho lao động nông thôn đến năm 2020” đã được phân bổ năm 2016 để thực hiện mô hình đào tạo nghề gắn với giải quyết việc làm cho người khuyết tật và người tâm thần, người rối nhiễu tâm trí tại địa phương.

Trong tổ chức thực hiện dạy nghề cho người khuyết tật năm 2016, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội đã chỉ đạo các địa phương triển khai công tác đào tạo nghề cho người khuyết tật cần tập trung vào rà soát, cập nhật, xác định nhu cầu đào tạo nghề của người khuyết tật; xác định cụ thể các chỉ tiêu, nhiệm vụ hỗ trợ đào tạo nghề cho người khuyết tật hàng năm và 5 năm; xây dựng, phê duyệt mức chi phí đào tạo đối với từng nghề, mức hỗ trợ cụ thể đối với từng đối tượng theo quy định tại Quyết định số 46/QĐ-TTg ngày 28/9/2015 của Thủ tướng Chính phủ.

Thực hiện chỉ đạo của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, các địa phương đã chủ động, tích cực tổ chức dạy nghề cho người khuyết tật. Nhiều địa phương, ngay từ đầu năm đã lập kế hoạch dạy nghề và giao chỉ tiêu dạy nghề cho các cơ sở dạy nghề. Tại các địa phương, trung tâm dạy nghề của tỉnh đóng vai trò chủ đạo trong công tác dạy nghề cho người khuyết tật. Năm 2016, các trung tâm dạy nghề đã chủ động và sáng tạo, tổ chức dạy những nghề truyền thống, gắn liền với thị trường lao động địa phương, khả năng có việc làm sau học nghề cho người khuyết tật.

Tham gia dạy nghề và tạo việc làm cho người khuyết tật có sự tham gia tích cực của các tổ chức xã hội, tổ chức của/vì người khuyết tật. Mỗi năm các tổ chức này đã dạy nghề và hỗ trợ hàng ngàn người khuyết tật có việc làm, thu nhập. Trong năm 2016 Hội người mù Việt Nam đang tiếp tục đẩy mạnh chương trình vay vốn tạo việc làm, với tổng số tiền là 28 tỷ đồng cho hơn 3.000 hộ vay, tạo việc làm cho 4.000 lao động, tổ chức dạy nghề

cho 148 người mù; Hội Bảo trợ người tàn tật và trẻ mồ côi tỉnh Thanh Hóa với sự tài trợ Tổ chức Terre Des Hommes (Cộng hòa Liên bang Đức) đã phối hợp tổ chức được 8 lớp dạy nghề cho 117 học viên là người khuyết tật với tổng kinh phí hơn 800 triệu đồng. Sau 3 tháng học nghề, người khuyết tật được các cơ sở dạy nghề nhận bố trí việc làm ổn định với thu nhập từ 2 đến 3 triệu đồng/người/tháng. Hội Cứu trợ trẻ em tàn tật Việt Nam đã mở các lớp dạy nghề học điện tử, điện dân dụng, sửa chữa ti vi, may thêu, hội họa, tin học cho 221 trẻ, trong đó có 25 trẻ khuyết tật thành nghề đã có việc làm. Mức thu nhập bình quân từ 2.000.000đ đến 3.500.000đ người/ tháng.

Kết quả đánh giá 5 năm thực hiện Luật Người khuyết tật của Bộ LĐTBXH⁷⁰ cho thấy số lượng người khuyết tật được học nghề ngày càng tăng, từ năm 2011 đến nay, bình quân mỗi năm đào tạo nghề được cho khoảng 8 -10 ngàn người khuyết tật, ước tính đến cuối năm 2016 trong cả nước đã có trên 140.000 người khuyết tật được hỗ trợ học nghề và trên 50% người khuyết tật sau khi học nghề đã tìm được việc làm phù hợp và có thu nhập.

Về lựa chọn nghề phù hợp để đào tạo:

Khi quyết định lựa chọn nghề nào để đào tạo cho người khuyết tật, mỗi địa phương đều đã tính đến đặc điểm kinh tế - xã hội của địa phương mình và đặc điểm dạng tật, mức độ khuyết tật của người lao động. Có địa phương phát huy ưu thế về nghề truyền thống như mây tre đan, dệt vải lụa, làm tranh giấy, trạm khắc gỗ, v.v đã tìm được nghề phù hợp để đào tạo, đảm bảo khả năng có việc làm sau khi học đạt tỷ lệ cao. Tuy nhiên, cũng không ít trường hợp cơ sở đào tạo chỉ đưa ra danh sách những nghề mình có thể đào tạo và cho rằng phù hợp với khả năng của người khuyết tật, chưa chú ý đến công tác điều tra, thu thập nhu cầu của người khuyết tật về nghề họ muốn học. Tình trạng này dẫn đến việc người khuyết tật chán nản, bỏ học giữa chừng hoặc không tìm được việc làm sau khi học.

Qua khảo sát tại hai xã Vân Nham và Chiến Thắng ở tỉnh Lạng Sơn, mức độ hài lòng của người khuyết tật về loại ngành nghề học được đào tạo như sau:

⁷⁰ Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (2015), Công văn số 1816/LĐTBXH-BTXH về việc Báo cáo kết quả 5 năm thực hiện Luật NKT và Đề án trợ giúp NKT giai đoạn 2012-2020.

Bảng 4. 4. Mức độ hài lòng của người khuyết tật về loại nghề được dạy

Loại nghề được dạy	Mức độ				
	Không hài lòng	Ít hài lòng	Trung bình	Khá hài lòng	Rất hài lòng
May, thêu	13	12,6	45,2%	17,7	11,5
Đan thủ công	3,3	13,4	33,3%	32,6	17,4
Thủ công mỹ nghệ	4,6	37,4	30,5%	16,8	10,7
Cơ khí	8,9	12,5	51,7	17,8%	9,1
Mộc	5,5	33,7	40,4	15,9%	4,5

(Kết quả điều tra tại xã Vân Nham và Chiến Thắng, tỉnh Lạng Sơn, 2020)

Bảng tổng hợp kết quả khảo sát trên cho thấy đa phần người khuyết tật hài lòng ở mức độ trung bình về nghề được đào tạo. Tuy nhiên vẫn còn một tỷ lệ đáng kể người dân cho rằng ít hài lòng và chưa hài lòng về nghề được đào tạo. Lý do được đưa ra là: “*nghề này (mộc) khó, phải học lâu mới thành nghề trong khi thời gian đào tạo còn ngắn, tôi chưa thấy mình có khả năng làm việc sau khi học*” (nam, 33 tuổi). Có ý kiến lại giải thích rằng: “*nghề làm thủ công hợp với sức khỏe của tôi nhưng thu nhập quá thấp*” (nữ, 26 tuổi). Với những nghề có tỷ lệ người được hỏi tỏ ra khá hài lòng và rất hài lòng cao là do đây là những nghề truyền thống của địa phương, đồng thời xã hội đang có nhu cầu. Ở địa bàn khảo sát, hầu hết người khuyết tật lựa chọn mô hình thủ công và thủ công mỹ nghệ vì có thể đem về nhà làm, tranh thủ làm mọi lúc mọi nơi, không đòi hỏi phải chuyên môn cao, việc thành nghề nhanh hơn so với các loại nghề khác.

Tuy nhiên bên cạnh đó vẫn còn một tỷ lệ người được hỏi chưa hài lòng, cảm thấy nghề được học chưa phù hợp với mức độ khuyết tật, dạng khuyết tật và chưa phù hợp với nhu cầu xã hội. Chị N.T.T(42 tuổi) chia sẻ: “*tôi muốn được học nghề hiện đại bây giờ, như làm đầu hay làm nail (móng tay) nhưng xã không mở. Tôi bị khuyết tật vận động nên những nghề kia thấy vất vả, tôi không thích, học xong kiếm việc rất khó*”.

Để hoạt động dạy nghề hiệu quả, việc tư vấn để lựa chọn nghề phù hợp với người khuyết tật cũng rất quan trọng. Điều tra tại tỉnh Lạng Sơn cho thấy cán bộ lao động – xã hội đã có sự tư vấn lựa chọn nghề cho đối tượng, tuy tỷ lệ này chưa phải tối đa (34% người khuyết tật được hỏi có được tư vấn).

Về hỗ trợ việc làm sau khi học nghề

Ở xã Chiến Thắng, chính quyền địa phương thường xuyên mở các lớp dạy nghề

miễn phí cho người khuyết tật với các nghề như làm tằm, thêu, đan nón, gấp túi bạt. Sau khi được đào tạo miễn phí, một số NKT đã được cơ sở giữ lại làm luôn để hỗ trợ những NKT khác khó khăn hơn tại xã (7,2%), một số được Hội NKT giới thiệu đến các trung tâm hỗ trợ việc làm dành cho NKT huyện (34,7%).

Với hoạt động hỗ trợ dạy nghề và việc làm cho người khuyết tật tại hai xã được điều tra cho thấy vai trò của các tổ chức, đoàn hội là rất quan trọng. Hội NKT xã, Hội Phụ Nữ, Đoàn Thanh Niên, Hội Cựu chiến binh đã tích cực thực hiện hướng dẫn cách làm ăn, xây dựng mô hình sinh kế hiệu quả và kết nối người khuyết tật với chính sách hỗ trợ vay vốn tạo việc làm của nhà nước.

Được hỗ trợ việc làm không chỉ giúp người khuyết tật có nguồn thu nhập nuôi sống bản thân mà thông qua các hoạt động này, họ còn tìm thấy niềm vui, niềm hạnh phúc mới trong cuộc sống. Chị P.T.H (42 tuổi), người lao động tại HTX May mặc người khuyết tật cho biết: *"Tôi bị liệt chân đến nay đã gần 10 năm, trước khi được nhận làm ở HTX, đã có một khoảng thời gian dài không có việc làm, không thu nhập nên rất mặc cảm, tự ti. Từ ngày được nhận làm ở HTX, bản thân tôi thấy yêu đời hơn, có thêm thu nhập để lo cho các con học hành, có thêm tiền chi tiêu mỗi tháng".*

Là đối tượng được hưởng lợi từ chính sách vay vốn, anh B.V.T (39 tuổi) được hỗ trợ 7 triệu đồng, cùng với sự trợ giúp của gia đình và dòng họ, anh đã mua 1 con bò sinh sản trị giá trên 10 triệu đồng. Nhờ chăm sóc tốt nên bò của anh sinh trưởng, phát triển tốt và đã cho ra đời 3 con bê (mỗi con bán được 7 triệu đồng). Từ số tiền này, anh đã đầu tư mua thêm 1 trâu cái vừa lấy sức kéo vừa sinh sản, hiện trâu mẹ cũng đã sinh sản. Như vậy, với số vốn ban đầu tuy không nhiều nhưng việc chăn nuôi trâu, bò đã mang lại nguồn thu cho gia đình anh. Anh T cho biết: *"Nếu như không có nguồn hỗ trợ của Nhà nước thì những người khuyết tật như tôi không biết đến bao giờ mới thoát được nghèo, tự lực được trong cuộc sống."*

Tuy nhiên, tỷ lệ người khuyết tật được hỗ trợ vay vốn tạo việc làm chưa cao. Theo số liệu khảo sát tại hai xã Chiến Thắng và Vân Nham, mới có 22/127 người được hỏi đã được vay vốn (chiếm 17,3% tổng số người khuyết tật của hai xã).

Rào cản trong việc học nghề của người khuyết tật

Người khuyết tật không như những đối tượng khác, đặc biệt là người khuyết tật vận động, họ rất khó khăn trong việc đi lại. Ngay như cả với những người khuyết tật nghe, nhìn thì cũng ảnh hưởng không nhỏ đến việc học. Đó còn chưa kể đến gánh nặng

về tâm lý. Đa phần họ vẫn bị mặc cảm và chưa tự tin khi học nghề. Mặt khác, chi phí giám định cho đối tượng người khuyết tật đi học tăng cao nhưng khoản kinh phí này không được địa phương hỗ trợ. Vì thế, người khuyết tật cũng chẳng mấy mặn mà với việc học nghề, dù trước mỗi khoá học, cán bộ phụ trách dạy nghề của địa phương đã dành khá nhiều thời gian, xuống tận từng xã, phường để xác định và nắm bắt nhu cầu; đồng thời, phổ biến chính sách tới tận từng hộ dân có người khuyết tật, làm công tác tư tưởng để vận động những người khuyết tật còn khả năng lao động tham gia học nghề. Mô hình dạy nghề trực tiếp tại các doanh nghiệp từ trước đến nay đã chứng minh tính hiệu quả rất cao do người học có thể nâng cao cơ hội thực hành, khả năng được ở lại làm việc cho chính doanh nghiệp mình theo học. Tuy nhiên việc đào tạo người khuyết tật rất khó khăn, đòi hỏi sự kiên trì, tâm huyết lớn. Đây cũng chính là một trong các nguyên nhân khiến các doanh nghiệp không mặn mà với việc đào tạo và nhận người khuyết tật vào làm.

Chính sách hỗ trợ doanh nghiệp khi nhận người khuyết tật vào làm còn chưa đủ “hấp dẫn” với chủ doanh nghiệp. Công ty TNHH MTV nhân đạo Diêu Bông (Quảng Ninh) hiện có 20 nhân viên khuyết tật vừa học vừa làm. Mặc dù có chính sách hỗ trợ cho các doanh nghiệp để đào tạo nghề cho NKT song, công ty này vẫn chọn giải pháp tự trang trải các chi phí do một số bất cập trong chính sách. Chị Châu Thị Bông – giám đốc công ty chia sẻ: *“Để được hỗ trợ, điều kiện đặt ra là các cơ sở như chúng tôi phải mở lớp từ 20 người trở lên. Với quy định đó, chi phí 1,1 triệu đồng không thể đủ để hỗ trợ tiền ăn, ngủ, đi lại, dạy nghề”*⁷¹.

4.3.4.4. Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật về giao thông

Giao thông tiếp cận là hệ thống giao thông văn minh, lịch sự, an toàn, thuận lợi và đáp ứng tối đa nhu cầu đi lại của tất cả thành viên trong xã hội, trong đó có người khuyết tật đã và đang được áp dụng tại nhiều nước trên thế giới.

Đến nay, Chính phủ đã ban hành 5 Nghị định, Thủ tướng Chính phủ ban hành 3 quyết định, Bộ GTVT ban hành 9 thông tư có liên quan đến cơ chế chính sách trợ giúp NKT ngành GTVT ở các lĩnh vực: Đường bộ, đường sắt, đường thủy nội địa, hàng không, đường biển⁷². Đặc biệt, ngày 24/9/2012, Bộ GTVT đã ban hành Thông tư 39/2012-BGTVT hướng dẫn thực hiện quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về kết cấu hạ tầng

⁷¹ Trung tâm cai nghiện số 1 Thanh Hóa (2018), Dạy nghề, tạo việc làm cho người khuyết tật tại tỉnh Quảng Ninh còn nhiều bất cập.

⁷²Báo Giao thông online (2017), Giao thông tiếp cận vì cộng đồng: Giải pháp hỗ trợ người khuyết tật

giao thông, công cụ hỗ trợ và chính sách ưu tiên người khuyết tật tham gia giao thông công cộng. Trong đó, cơ chế chính sách trợ giúp NKT tập trung ở 4 nội dung chính: Miễn, giảm giá vé, giá dịch vụ cho NKT; Xử lý vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm liên quan đến GTTC cho NKT; Ưu tiên khi mua vé, sắp xếp chỗ ngồi; Thông tin trợ giúp NKT... Để cải thiện việc tiếp cận giao thông đối với người khuyết tật, Chính phủ đã ban hành Quyết định 1100/QĐ-TTg ngày 21/6/2016 về Kế hoạch thực hiện Công ước của Chính phủ; Kế hoạch Hành động của Bộ Giao thông Vận tải số 3350/KH-BGTVT...

Tác động của hỗ trợ đi lại bằng xe buýt

Ngành giao thông vận tải (GTVT) và các địa phương đã và đang thực hiện chính sách miễn, giảm giá vé cho người khuyết tật khi tham gia vận tải hành khách công cộng bằng xe buýt. Tiêu biểu như TP. Hà Nội đã miễn vé cho 42.662 đối tượng là người khuyết tật; TP. Hồ Chí Minh có 9,9 triệu lượt người thuộc đối tượng ưu tiên (trong đó có người khuyết tật) được miễn vé sử dụng xe buýt đi lại trong 6 tháng đầu năm 2016. Các địa phương vẫn duy trì tốt các tuyến vận tải công cộng bằng xe buýt sử dụng sàn thấp và cầu nâng phục vụ người khuyết tật.

Tác động của hỗ trợ đi lại bằng tàu hỏa

Trong lĩnh vực đường sắt, theo số liệu của ngành Giao thông vận tải năm 2016, có 2.969 NKT được giảm giá vé khi đi tàu hỏa với tổng tiền được giảm là 310.477.000 đồng. Tại các ga có đông hành khách như Ga Hà Nội, Ga Sài Gòn, Ga Nha Trang... đều bố trí của vé ưu tiên phục vụ NKT. Hành khách là NKT khi lên xuống tàu đều được nhân viên nhà ga trợ giúp sắp xếp hành lý, chỗ ngồi thuận tiện.

Tác động của hỗ trợ đi lại bằng đường hàng không

Trong lĩnh vực hàng không, tất cả các hãng hàng không thực hiện giảm giá vé 15% cho NKT. Tổng số NKT được phục vụ là 65.754 người. Tổng Công ty hàng không Việt Nam đã trang bị bổ sung thêm 20 xe phục vụ NKT. Ngành GTVT quan tâm đến quy định ưu tiên cho NKT trong việc bố trí chỗ ngồi khi làm thủ tục tại sân bay, miễn phí các dịch vụ liên quan đến xe lăn hay hỗ trợ người khiếm thính tại sân bay. Bộ còn ban hành Thông tư trong đó quy định việc vận chuyển hành khách đặc biệt, bố trí hỗ trợ, miễn phí cước vận chuyển công cụ hỗ trợ là tài sản của khách...

Mặc dù ngành giao thông vận tải và các cơ quan liên quan đã có nhiều thay đổi về chính sách nhằm tăng cường khả năng tiếp cận giao thông cho người khuyết tật, song qua tìm hiểu thực tế vẫn còn những rào cản kìm hãm tác động tích cực của hỗ trợ hòa nhập về

giao thông.

Người khuyết tật vẫn gặp khó khăn trong việc đi lại và sử dụng các phương tiện giao thông. Ngay từ khâu thiết kế, lắp đặt các trang thiết bị trợ giúp người khuyết tật, cơ sở hạ tầng giao thông bao gồm lòng đường, vỉa hè, bến xe khách, nhà chờ xe buýt... hầu như không đảm bảo cho người khuyết tật tiếp cận, sử dụng. Theo số liệu điều tra, khảo sát của Viện Chiến lược và phát triển Giao thông vận tải tháng 6/2016 thì tại một số nhà ga, cảng thủy nội địa chưa thiết kế hỗ trợ NKT như: xe lăn không thể độc lập tiếp cận lên tàu do không có đường dẫn; người khiếm thị hoàn toàn không có đường dẫn hướng; ke ga so với sàn tàu vẫn còn quá cao (khoảng 50 – 60cm); cảng thủy khu vực ghề ngoi chờ, đường ra phương tiện đều không đáp ứng cho NKT tiếp cận...

Một số tuyến phố, khu vực dành cho NKT chưa đạt tiêu chuẩn như độ chênh lệch giữa hè và nền đường quá cao, vỉa hè bị hàng quán chiếm dụng. Đối với các xe buýt (trừ xe buýt nhanh BRT có cửa xe cao ngang bằng cửa nhà chờ), thời gian dừng xe ngắn, cửa xe hẹp và bậc cửa cao là nguyên nhân làm cho người đi xe lăn không thể sử dụng phương tiện này... Một khảo sát của tác giả tại trạm xe buýt trên đường Nguyễn Trãi, nơi có nhiều lưu lượng xe buýt qua lại, với một người ngồi xe lăn, đã có 04 xe buýt chạy qua mà không xe nào dừng lại để đợi người khuyết tật lên xe. Đến khi người nghiên cứu nhờ sự giúp đỡ của các em sinh viên mới khiêng được xe lăn và người khuyết tật lên xe buýt.

Người khuyết tật chưa hài lòng về thái độ phục vụ của nhân viên ngành giao thông. Hiện nay chính sách trợ giúp người khuyết tật chủ yếu tập trung vào việc miễn giảm giá vé cho người khuyết tật và hoàn thiện kết cấu hạ tầng, phương tiện vận tải, thiếu chú trọng đến nội dung đào tạo, tập huấn kỹ năng cho các đối tượng trực tiếp hỗ trợ người khuyết tật như: nhân viên lái xe, nhân viên bán vé xe buýt, nhân viên tại các nhà ga, tiếp viên hàng không... Không ít những vụ việc người khuyết tật phàn nàn về thái độ, ứng xử của nhân viên ngành giao thông đối với họ khi họ sử dụng phương tiện hàng không, đường sắt và xe buýt.

Độ bao phủ của hỗ trợ hòa nhập về giao thông chưa cao. Chính sách miễn, giảm giá vé khi tham gia giao thông công cộng mới chỉ áp dụng cho người khuyết tật nặng và đặc biệt nặng. Nhiều người khuyết tật chưa đi giám định, không đi giám định để lấy giấy chứng nhận hoặc thuộc hạng khuyết tật nhẹ đều chưa được hưởng ưu đãi từ chính sách hỗ trợ hòa nhập về giao thông. Hơn nữa, theo khảo sát của người nghiên cứu tại Lạng Sơn, Hà Nội, đa phần người khuyết tật cho rằng giá vé sau khi áp dụng chính sách hỗ trợ giảm

giá vẫn còn cao so với mức thu nhập của người khuyết tật.

Người khuyết tật gặp khó khăn khi hoàn thành các thủ tục hành chính để hưởng hỗ trợ. Bên cạnh việc NKT đã được ưu tiên về xếp hàng làm thủ tục tại cảng hàng không, có cửa vé ưu tiên, được hỗ trợ lên xuống tại các ga tàu thì vẫn còn một số khó khăn như: người khuyết tật đi xe lăn phải ký giấy cam kết miễn trừ trách nhiệm khi đi máy bay, NKT nặng và đặc biệt nặng xuống ga tàu chưa được nhân viên hỗ trợ vận chuyển hành lý mà phải thuê dịch vụ vận chuyển ra ngoài...

4.3.4.5. Tác động của hỗ trợ tiền mặt hàng tháng cho người khuyết tật

Người khuyết tật mức độ nặng và đặc biệt nặng được hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng theo quy định tại Nghị định 136/2013-NĐ/CP, mức hưởng cụ thể được tính theo Nghị định số 28/2012/NĐ-CP. Theo đó, người khuyết tật đủ điều kiện hưởng trợ cấp hàng tháng đồng thời là người cao tuổi hoặc trẻ em thì sẽ nhận được mức hỗ trợ cao hơn. Nhà nước cũng quy định chế độ hỗ trợ cho hộ gia đình nhận nuôi dưỡng, chăm sóc người khuyết tật đặc biệt nặng.

Thực hiện chính sách trợ giúp xã hội, năm 2019, ngân sách Nhà nước đã bố trí cho các địa phương 17.388 tỷ đồng để thực hiện Nghị định số 136/2013/NĐ-CP (bao gồm trợ cấp hàng tháng, mua thẻ bảo hiểm y tế cho đối tượng) và 299 tỷ đồng thực hiện chính sách hỗ trợ về giáo dục đối với người khuyết tật. Đến nay, cả nước có trên 1 triệu người khuyết tật nặng và đặc biệt nặng, khoảng 100.000 gia đình, cá nhân nhận chăm sóc đối tượng bảo trợ xã hội tại cộng đồng được hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng và hàng triệu người khuyết tật, trẻ em khuyết tật được nuôi dưỡng, chăm sóc trong các cơ sở bảo trợ xã hội⁷³.

Từ quy định của nhà nước, những địa phương có khả năng tự cân đối tài chính được khuyến khích nâng mức trợ cấp xã hội hàng tháng cho người khuyết tật nói riêng và các đối tượng bảo trợ xã hội nói chung. Ví dụ như ở Hà Nội, Lạng Sơn, Quảng Ninh... các địa phương đã thực hiện mức chuẩn trợ cấp cao hơn mức quy định là 270.000 đồng/hệ số 1,0. Giai đoạn 2010-2016, tỉnh Quảng Ninh đã nâng mức chuẩn trợ cấp tháng từ 180.000 lên 300.000 đồng đối với đối tượng tại cộng đồng, lên 400.000 đồng đối với đối tượng trong các cơ sở BTXH (cao hơn 1,4 lần mức chuẩn Chính phủ quy định). Từ năm 2017, tỉnh Quảng Ninh tiếp tục nâng mức chuẩn trợ giúp xã hội lên mức 350.000 đồng/tháng, áp dụng đối với đối tượng BTXH (trong đó có người khuyết tật) sinh sống tại

⁷³ Tạp chí Lao động và Xã hội (2020), Nhiều chính sách trợ giúp người khuyết tật hòa nhập cộng đồng

cộng đồng ở xã, phường, thị trấn (tăng 1,3 lần so với mức chuẩn Trung ương quy định); từ mức 400.000 lên mức 500.000 đồng/tháng, áp dụng đối với đối tượng người khuyết tật được chăm sóc và nuôi dưỡng trong các cơ sở Bảo trợ xã hội của tỉnh (tăng 1,85 lần so với mức chuẩn Trung ương quy định).

Để đánh giá tác động của hỗ trợ hòa nhập về đời sống thông qua khoản tiền trợ cấp hàng tháng, người nghiên cứu tiến hành khảo sát bằng bảng hỏi và phỏng vấn sâu tại xã Chiến Thắng và Vân Nham, tỉnh Lạng Sơn.

Với những người khuyết tật thuộc diện được hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng, 100% người được hỏi ở hai xã được khảo sát tại tỉnh Lạng Sơn đều thừa nhận họ đã được chi trả đầy đủ. Nhằm giúp người dân nắm được thông tin về chế độ trợ cấp hàng tháng cho NKT, cán bộ địa phương xã Vân Nham và Chiến Thắng đã thực hiện phổ biến thông tin đến người khuyết tật bằng nhiều hình thức khác nhau: Qua phương tiện thông tin đại chúng, qua buổi họp dân tại địa phương, qua sinh hoạt trong hội NKT và qua sự tư vấn của nhân viên phòng LĐTB-XH.

Bảng 4. 5. Kênh thông tin đầu tiên mà người khuyết tật biết đến về trợ cấp xã hội

Kênh truyền thông tin	Số lượng	Tỷ lệ (%)
Qua phương tiện thông tin đại chúng	68	53,5%
Qua buổi họp dân tại địa phương	31	24,4%
Qua sinh hoạt trong hội NKT	19	15%
Qua sự tư vấn của nhân viên phòng LĐTB-XH	9	7,1%
Khác	0	0%
Tổng (N)	127	100%

[Kết quả điều tra tại xã Vân Nham và Chiến Thắng, tỉnh Lạng Sơn, 2020]

Qua bảng tổng hợp trên có thể thấy hình thức phổ biến thông tin qua phương tiện thông tin đại chúng chiếm tỷ lệ cao nhất, 53,5%. Truyền thông qua phương tiện thông tin đại chúng được xã tổ chức dưới 5 hình thức như sau : Truyền hình, ti vi; loa phát thanh, báo chí; băng rôn- pano- áp phích và internet. Trong đó loại hình phát thanh được sử dụng nhiều nhất và internet được sử dụng ít nhất. Như vậy có thể thấy, địa phương đã biết triển khai phối hợp các loại hình truyền thông bằng phương tiện thông tin đại chúng trong việc phổ biến thông tin về chế độ trợ cấp cho NKT.

Các hình thức tiếp nhận thông tin có hiệu quả khác nhau tùy thuộc dạng khuyết tật. Tại xã Vân Nham, NKT chủ yếu là khuyết tật vận động và khiếm thị, vì vậy truyền thông

qua loa đài địa phương giúp họ tiếp cận thông tin dễ dàng hơn, dễ nắm bắt trong việc thông tin mà không phải di chuyển nhiều hay đọc thông tin, người nghe không cần biết chữ cũng có thể tiếp nhận được. Đặc biệt việc truyền thông qua loa đài lặp đi lặp lại khiến họ dễ nhớ thông tin hơn. Tuy nhiên thời lượng phát thanh không nhiều, trong một bài phát thanh có rất nhiều thông tin mà xã cung cấp như phòng chống HIV, kinh tế xóa đói giảm nghèo, các thông tin khai trương cửa hàng, doanh nghiệp trên địa bàn xã làm cho NKT khó nắm bắt một cách cụ thể. Chất lượng loa đài xuống cấp khiến người tiếp nhận cảm thấy khó nghe. Thời gian phát thanh chủ yếu là lúc sáng sớm, và 5 giờ chiều lúc mọi người chuẩn bị nấu cơm, vệ sinh do vậy có nhiều người chưa quan tâm đến thông tin mà xã cung cấp.

Xã Vân Nham cũng đã tiến hành phổ biến thông tin về chế độ trợ cấp hàng tháng cho NKT trên trang web. Thế nhưng lượt truy cập với nội dung này còn ít, Vì nhiều người chưa biết đến trang thông tin điện tử của xã , việc sử dụng các thiết bị công nghệ như điện thoại, máy tính với NKT còn hạn chế. 24,4% ý kiến cho rằng mình được phổ biến chính sách qua buổi họp dân tại địa phương. Anh P.V.H (32 tuổi) cho biết :*" Tôi được tham gia vào các buổi họp dân của thôn trong đó cũng lồng ghép 1 số thông tin về chế độ trợ cấp cho NKT. Nhưng các bác nói nhanh quá với lại chỉ cung cấp thông tin chung chung khiến tôi vẫn lơ mơ, không hiểu, không biết mình có được nằm trong diện được hưởng chính sách không "*.

Mặc dù công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách với người khuyết tật được làm khá tốt song vai trò của cán bộ lao động – thương binh – xã hội, vai trò của Hội người khuyết tật ở địa phương chưa thực sự nổi trội (chỉ có 15% và 7,1% ý kiến cho rằng được phổ biến chính sách qua các kênh này).

Việc phổ biến thông tin về chế độ trợ cấp hàng tháng cho NKT bao gồm các nội dung sau: Điều kiện để hưởng trợ cấp, hồ sơ để hưởng trợ cấp, mức trợ cấp, cách thức nhận trợ cấp.

Khi được hỏi về quy trình xét duyệt hồ sơ để thực hiện chi trả trợ cấp hàng tháng, ông N.M.H (cán bộ LĐTBXH xã Chiến Thắng) cho biết : *"Dựa trên kết quả thẩm tra của UBND xã đã cử cán bộ xuống từng hộ kiểm tra, sau đó trình UBND huyện ra quyết định trợ cấp xã hội cho các đối tượng."*

Khi được hỏi về hồ sơ đề nghị trợ cấp xã hội, Anh P.V.H (32 tuổi)cho biết :*" Để làm hồ sơ nhận chế độ trợ cấp xã hội, tôi được phổ biến cần chuẩn bị tờ khai thông tin*

của người khuyết tật theo mẫu quy định của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội; Bản sao Giấy xác nhận khuyết tật; bản sao Sổ hộ khẩu; bản sao Giấy khai sinh hoặc chứng minh nhân dân".

Xã Vân Nham và Chiến Thắng đã triển khai nhiều địa điểm để NKT dễ dàng nhận trợ cấp xã hội. Dưới đây là kết quả điều tra về địa điểm nhận trợ cấp của NKT

Bảng 4. 6. Địa điểm nhận trợ cấp của người khuyết tật

Địa điểm	Số lượng	Tỷ lệ (%)
Tại ủy ban nhân dân xã	39	30,7%
Tại bưu điện	35	27,6%
Tại nhà riêng	47	37%
Tại hội NKT	6	4,7%
Khác	0	0%
Tổng (N)	127	100%

[Kết quả điều tra tại xã Vân Nham và Chiến Thắng, tỉnh Lạng Sơn, 2020]

Qua bảng tổng hợp cho thấy hầu hết người khuyết tật được nhận trợ cấp tại Ủy ban xã, bưu điện và nhà riêng. Tỷ lệ người nhận trợ cấp tại Hội người khuyết tật rất ít, chỉ 4,7%.

Theo ông N.M.H (cán bộ LĐTBXH) cho biết :" *Phương thức chi trả trợ cấp cho NKT qua hệ thống bưu điện sẽ góp phần đảm bảo an toàn về quản lý tiền chi trả trợ cấp, giảm thất thoát từ việc tách bạch giữa công tác quản lý, xác lập đối tượng với công tác chi trả, phòng ngừa khả năng trục lợi trong quá trình chi trả... Địa điểm chi trả được thực hiện tại các điểm bưu điện, ủy ban, nhà văn hóa xã nên linh hoạt về thời gian, địa điểm nhận trợ cấp, tạo điều kiện thuận lợi cho người được thụ hưởng và công tác chi trả. Ngành bưu điện đã bố trí đảm bảo về con người, cơ sở vật chất và thực hiện đúng chế độ, thời gian chi trả hàng tháng cho đối tượng cán bộ nhân viên thực hiện có phẩm chất đạo đức tốt."*

Ông N.M.H (42 tuổi) là 1 NKT nặng ,vì vậy để thuận tiện trong việc nhận tiền chế độ hàng tháng, nhân viên bưu điện đã đến tận nhà để cấp phát trợ cấp hàng tháng cho gia đình ông. Ông H chia sẻ : "*Cô Hiền, nhân viên bưu điện nhiệt tình lắm, cấp phát cẩn thận. Lần nào đến đều hỏi thăm tình hình sức khỏe, vợ chồng tôi cảm thấy rất phấn khởi"*

Chị N.T.H bưu điện xã Vân Nham bộc bạch: "*Để tránh tình trạng các cô, chú NKT chờ đợi lâu, chúng tôi tổ chức chi trả từ ngày 6 đến ngày 9. Tuy nhiên, khi nào nhận*

được tiền sớm thì chúng tôi đi cấp sớm. Trên địa bàn hiện có 67 NKT được nhận tri trả trợ cấp xã hội. Việc chi trả được thực hiện theo 2 hình thức: Một là các đối tượng nhận tại trụ sở bưu điện xã. Với những người khuyết tật đi lại khó khăn, không có người thân đến lấy giúp chúng tôi đến tận nhà để chi trả cho mọi người”.

Bà V.T.T (56 tuổi) bày tỏ sự hài lòng với công tác thực hiện chi trả trên địa bàn: "Chi trả ở xã hay bưu điện thì các bác vẫn được nhận trợ cấp ưu đãi thường xuyên và đầy đủ. Tuy nhiên, trước đây việc chi trả ở ủy ban xã có một số khó khăn như: Các bộ xã thường kiêm nhiệm nhiều công việc, khi đến ngày cấp phát lại bận họp hành, tập huấn nên có thể lại hẹn sang ngày khác. Từ khi chuyển qua bưu điện đã có hẹn ngày cố định, dù là ngày nghỉ các cán bộ tại đây vẫn thực hiện việc cấp phát, rất đầy đủ và thuận lợi. Theo tôi đánh giá về cử chỉ tác phong của cán bộ nhân viên tại đây cũng rất tốt, cung cấp phản hồi kịp thời những thắc mắc của người dân".

Về tác động của khoản tiền được trợ cấp đến đời sống người khuyết tật, nhóm nghiên cứu đã điều tra bằng bảng hỏi kết hợp với phỏng vấn sâu cá nhân ở tỉnh Lạng Sơn, kết quả như sau:

Bảng 4. 7. Tác động của khoản tiền trợ cấp hàng tháng tới đời sống người khuyết tật xã Vân Nham và Chiến Thắng, tỉnh Lạng Sơn

Ý nghĩa	Số lượng	Tỷ lệ (%)
Không có mấy giá trị, tác động ít	3	2,4%
Tác động vừa phải, đỡ được phần nào chi tiêu trong sinh hoạt	93	73,2%
Tác động lớn, nguồn thu nhập chủ yếu của người khuyết tật là tiền trợ cấp của nhà nước	31	24,4%
Tổng (N)	127	100%

(Kết quả điều tra tại xã Vân Nham và Chiến Thắng, tỉnh Lạng Sơn ,2020)

Mặc dù quá trình thực hiện chi trả trợ cấp hàng tháng cho người khuyết tật diễn ra khá tốt song mức chi trả còn thấp, chưa tác động nhiều và có ý nghĩa lớn đến đời sống người khuyết tật. Có 73,2% ý kiến cho rằng khoản trợ cấp có tác động vừa phải, hỗ trợ phần nào chi phí sinh hoạt của người khuyết tật. Mặc dù nhiều gia đình người khuyết tật trong hoàn cảnh nghèo khó, nguồn thu nhập chủ yếu trông chờ vào trợ cấp của nhà nước (24,4%) song mức trợ cấp vẫn bị đánh giá là thấp, rất thấp, không mấy tác động tích cực đến cuộc sống của người khuyết tật.

Tuy nhiên, không thể phủ nhận với trợ cấp hàng tháng của nhà nước, nhiều người

khuyết tật đã có khả năng chi trả tiền thuốc, có tinh thần vui vẻ, lạc quan hơn vì vẫn còn có sự quan tâm của chính quyền và cộng đồng.

Phỏng vấn chị N.T.T là NKT nghèo đang nuôi con nhỏ, chị cho biết: "*Từ khi chồng mất vì ung thư máu, tôi phải gánh thêm số tiền nợ gần 200 triệu đồng mà trước đó đã vay mượn để chữa bệnh cho anh. Đang bế tắc khi phải một mình nuôi con nhỏ chưa đầy 2 tuổi và bố mẹ già yếu, thì tôi nhận được sự trợ giúp của Đảng, Nhà nước. Số tiền 817.000đ/tháng đã giúp gia đình tôi bớt đi khó khăn, tôi rất cảm động và biết ơn sự chia sẻ đó...".*

Bên cạnh đó, Anh P.V.H (32 tuổi) chia sẻ: "*Từ khi bị tai nạn lao động, trở thành NKT, kinh tế gia đình tôi càng khó khăn hơn. Trước hoàn cảnh khó khăn của gia đình, các bác cán bộ UBND xã đã đề nghị UBND TP, tỉnh để tôi được hưởng trợ cấp hàng tháng theo diện NKT nghèo. Nhờ vậy, từ năm 2013 đến nay, tôi được nhận trợ cấp 834.000đ/tháng. Số tiền đó phần nào giúp tôi chi trả tiền sinh hoạt là nguồn động viên tinh thần để tôi nỗ lực vươn lên thoát nghèo. Tôi biết ơn các bác cán bộ nhiều lắm".*

4.4. Nhận diện các yếu tố tạo sự thay đổi

Thực tế triển khai chính sách cho thấy có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến thực hiện hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật. Đó là những hạn chế thuộc về nhân tố thể chế, nhân tố chủ quan và yếu tố khách quan. Nhận diện được những yếu tố này sẽ là căn cứ quan trọng để đề xuất giải pháp, kế hoạch nhằm thực hiện tốt chính sách.

4.4.1. Nhân tố thể chế

Các điều kiện để thực thi chính sách trợ giúp người khuyết tật còn hạn chế. Đến nay về cơ bản, hệ thống chính sách về NKT của VN tương đối đầy đủ, thống nhất và toàn diện với một luật chuyên ngành là Luật Người khuyết tật. Nhiều luật có nội dung lồng ghép và từ năm 2016 đến nay, một số văn bản liên quan đến NKT tiếp tục được nghiên cứu, xây dựng, hoàn thiện và ban hành, bao gồm 4 luật có lồng ghép các quy định liên quan đến NKT. Chính phủ và các bộ, ngành liên quan đã ban hành 37 văn bản bao gồm nghị định, thông tư, quyết định, công văn nhằm cụ thể hóa, hướng dẫn việc thực hiện các chính sách đối với NKT trong các lĩnh vực: giáo dục, dạy nghề, bảo vệ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, giao thông, y tế chăm sóc sức khỏe cho NKT... Ngày 5/8/2012 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1019 phê duyệt Đề án trợ giúp NKT giai đoạn 2012 - 2020, Quyết định số 1100 ngày 21/6/2016 của TTCP phê duyệt Kế hoạch thực hiện Công ước Quốc tế về quyền của NKT (gọi tắt là kế hoạch 1100). Tuy

nhiên, trong quá trình triển khai Luật NKT và Đề án 1019 đã bộc lộ một số bất cập, ảnh hưởng đến kết quả trợ giúp NKT, chưa thể đáp ứng thỏa đáng nhu cầu, nguyện vọng chính đáng của NKT⁷⁴.

Mức trợ cấp xã hội cho NKT còn thấp, độ bao phủ của chính sách an sinh cho người khuyết tật còn hạn chế. Việc triển khai hỗ trợ sinh kế cho NKT thông qua các chương trình, dự án còn manh mún, chưa đồng đều, tỷ lệ người khuyết tật có việc làm và tự tạo việc làm còn rất khiêm tốn.

Các chính sách liên quan đến hỗ trợ người khuyết tật về sức khỏe đang dần được hoàn thiện, song vẫn thiếu các quy định cụ thể để người khuyết tật có thể tiếp cận dịch vụ y tế tại gia đình và nơi sinh sống. Vẫn còn một nửa người khuyết tật chưa được cấp thẻ BHYT và hưởng những hỗ trợ về y tế do những hạn chế về ngân sách dẫn đến quy định về đối tượng chính sách chưa được mở rộng, người khuyết tật chưa biết thông tin về quyền lợi của mình hoặc do yếu tố phức tạp của thủ tục hành chính, cán bộ chính sách còn mỏng, chưa đáp ứng được nhu cầu trợ giúp của người khuyết tật do đó gây nên những chậm trễ nhất định.

Quy định về đối tượng được nhận trợ cấp xã hội, quy trình xét duyệt đối tượng cần tiếp tục hoàn thiện. Hiện nay chỉ những người khuyết tật nặng và đặc biệt nặng mới được nhận trợ cấp hàng tháng và các chế độ bảo trợ xã hội khác. Tuy nhiên việc xác định hạng khuyết tật còn chưa thực sự chính xác, nhất là giữa hạng nhẹ và nặng. Công tác xác định hạng khuyết tật đang giao cho chính quyền cấp xã thực hiện, trong khi quy định về thành viên Hội đồng giám định chưa có nhiều cán bộ hiểu biết về y tế (mới có 01 trạm trưởng trạm y tế xã, còn lại là các thành viên không có chuyên môn về y tế). Công cụ đánh giá mức độ khuyết tật cho người khuyết tật quá sơ sài hoặc tạo ra sự tùy tiện hoặc không xác định được mức độ khuyết tật hoặc không dám xác định mức độ khuyết tật. Do đó nếu không có hướng dẫn chi tiết, cụ thể cộng với tâm lý nể nang, thân quen của người cùng xã thì việc xác định mức độ khuyết tật không đúng là hoàn toàn có thể xảy ra.

Mức chuẩn tính trợ cấp hàng tháng hiện nay được áp dụng từ tháng 01/2015, đến nay đã gần 6 năm và mức lương tối thiểu cũng đã nhiều lần được điều chỉnh nhưng mức trợ cấp đối với các đối tượng trợ giúp xã hội là người khuyết tật vẫn không thay đổi. Điều này dẫn đến tác động hay ý nghĩa của khoản tiền trợ cấp với đời sống người khuyết tật

⁷⁴ Đức Dương (2019), Đánh giá chính sách, pháp luật đối với người khuyết tật ở Việt Nam, Tạp chí Lao động – Xã hội online

không lớn.

Theo quy định của pháp luật, Hội đồng xác định mức độ khuyết tật chỉ thực hiện việc xác định mức độ khuyết tật khi người khuyết tật hoặc người đại diện hợp pháp của người khuyết tật có đơn yêu cầu. Phần lớn những trường hợp này là những người khuyết tật nặng và đặc biệt nặng. Những trường hợp người khuyết tật không hoặc chưa có đơn yêu cầu xác nhận hoặc khuyết tật cho đến nay vẫn chưa được xác nhận khuyết tật và không được quản lý trong cơ sở dữ liệu của xã/phường. Chính vì vậy, cơ sở dữ liệu về số lượng người khuyết tật đang quản lý hiện tại ở các địa phương chỉ là một phần trong tổng số người khuyết tật của cả nước. Cơ sở dữ liệu này không phản ánh được quy mô và thực trạng người khuyết tật của quốc gia, mà chỉ sử dụng để thực hiện chính sách bảo trợ xã hội đối với người khuyết tật.

Nhằm hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật có hiệu quả, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp để khắc phục những rào cản nêu trên. Muốn vậy, cần có sự tham gia của Nhà nước, cộng đồng và sự nỗ lực của bản thân người khuyết tật.

4.4.2. Nhân tố nguồn lực

Do nguồn lực còn hạn chế dẫn tới sự thiếu hụt cơ sở vật chất của ngành y tế, giáo dục, văn hóa... ảnh hưởng đến việc tiếp cận và hưởng thụ đầy đủ các quyền của NKT. Vấn đề này ảnh hưởng lớn đến chất lượng khám, chữa bệnh, nâng cao chất lượng việc chẩn đoán chính xác tình trạng của người bệnh. Đầu tư trang thiết bị y tế có thể thực hiện dưới hình thức xã hội hóa, nhận tài trợ, viện trợ một phần hoặc không hoàn lại từ các nhà đầu tư, đối tác trong và ngoài nước.

Bên cạnh đó, cán bộ làm công tác trợ giúp NKT còn thiếu, chưa chuyên nghiệp, chưa được đào tạo cơ bản. Thiếu nhân lực ngành y tế và yếu kém về trình độ chuyên môn, tay nghề là vấn đề tồn tại ở hầu khắp các cơ sở y tế tuyến huyện, xã, thậm chí cả cấp tỉnh. Thực tế này dẫn đến việc người dân “đổ xô” lên tuyến trung ương để khám chữa bệnh, gây quá tải cho tuyến trên, đồng thời chất lượng khám chữa bệnh ở cấp dưới rất hạn chế.

Hiện nay rất ít trạm y tế xã thực hiện đầy đủ và đạt yêu cầu về chức năng, nhiệm vụ mà Luật quy định. Cụ thể, rất ít trạm y tế xã thực hiện việc lập hồ sơ quản lý, theo dõi diễn biến sức khỏe của người khuyết tật. Các kỹ năng giao tiếp với người khuyết tật, kỹ năng tham vấn, tư vấn tâm lý còn rất hạn chế, gây ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng công việc.

4.4.3. Nhân tố cá nhân, gia đình và xã hội

Bản thân nhiều người khuyết tật còn mang nặng tâm lý tự ti, tự kỳ thị chính mình, lảng tránh những người xung quanh. Do sự tự kỳ thị bản thân nhiều NKT dễ rơi vào trạng thái trầm cảm, đau khổ, phẫn uất, căm thù và do đó có thể buông xuôi, phó mặc cho số phận, không muốn phấn đấu vươn lên. Hơn nữa, có một bộ phận không nhỏ người khuyết tật còn ỉ lại, cho rằng gia đình, xã hội phải chăm lo cho mình. Một số người lại có tâm trạng bi quan, coi tình trạng khuyết tật của mình là không thể cải tiến, không có tương lai nên không cần học tập, phấn đấu. Những nhận thức chưa đúng và tâm lý chưa tích cực này ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật. Mặt khác, phần lớn NKT ở nước ta thường sống ở khu vực nông thôn, vì vậy việc tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản như y tế, giáo dục, dạy nghề, việc làm còn khó khăn. Rào cản trong cơ hội tiếp cận dịch vụ xã hội ảnh hưởng lớn tới khả năng hòa nhập của người khuyết tật. Người khuyết tật do đặc điểm thể chất của mình thường gặp nhiều khó khăn khi tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản như: Giao thông, các công trình công cộng, giáo dục, việc làm, thông tin... Thực trạng này khiến người khuyết tật mất cơ hội hòa nhập, giảm các mối tương tác, giảm khả năng học tập và việc làm, dẫn đến tâm lý mặc cảm, tự ti, ngại đi lại ở người khuyết tật và không đảm bảo quyền của người khuyết tật.

Ngoài những gia đình người khuyết tật đã quan tâm, bù đắp cho người thân không may bị khuyết tật của mình, còn tồn tại không ít những gia đình có nhận thức và thái độ ứng xử chưa đúng với thành viên khuyết tật trong gia đình. Họ đổ lỗi cho nhau về nguyên nhân gây ra khuyết tật cho người thân, than trách số phận, dùng lời lẽ giao tiếp gây tủi thân cho người khuyết tật. Người khuyết tật bị người thân coi như “vận đen, gánh nặng” của gia đình, không tin vào khả năng phát triển của người khuyết tật sẽ khiến mất đi cơ hội hòa nhập xã hội, không đầu tư nguồn lực để hỗ trợ người khuyết tật cải thiện cuộc sống, không khí gia đình nặng nề, căng thẳng. Do nhận thức cực đoan về khả năng của người khuyết tật, họ đối xử phân biệt, tước đoạt các quyền cơ bản của người khuyết tật như đi học, lao động, xây dựng gia đình... vì cho rằng đã khuyết tật thì không có tương lai, không làm được gì.

Về phía cộng đồng xã hội, cách tiếp cận chưa đúng của xã hội khi hỗ trợ người khuyết tật là yếu tố cần thay đổi để tạo chuyển biến tích cực trong công tác này. Có khá nhiều cách tiếp cận khác nhau khi nhìn nhận về vấn đề khuyết tật như: Tiếp cận tâm linh, tiếp cận y tế, tiếp cận quyền... Mỗi cách tiếp cận đó đều có những ưu điểm và nhược

điểm nhất định, tác động đến sự hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật. Tuy nhiên, thái độ, quan niệm trong việc hỗ trợ người khuyết tật – điều mà chúng ta cho là đang làm đúng, là tốt – lại đang là rào cản đối với việc hòa nhập cộng đồng của người khuyết tật do cách tiếp cận vấn đề của nhiều chủ thể hỗ trợ còn chưa đúng. Nhiều người trong xã hội hiện nay vẫn xem nhẹ khả năng hòa nhập xã hội của người khuyết tật, cho rằng họ là những con người hoàn toàn cần được chăm sóc và bảo vệ, cần được che chở. Từ quan niệm đó, người khuyết tật tại Việt Nam có khuynh hướng nhận sự chăm sóc, hỗ trợ về dinh dưỡng, nơi ở, lương thực song lại không được tham gia vào bất kỳ hoạt động nào khác của xã hội vì mọi người cho rằng họ không đủ khả năng. Thái độ xem nhẹ khả năng tự lực của người khuyết tật khiến cho nhiều gia đình không quan tâm, không đầu tư cho người khuyết tật, nhiều trường hợp người khuyết tật nhẹ cũng bị cho là không đủ khả năng và không được đến trường học, không được tạo điều kiện làm việc, không kết hôn được và không tìm được việc làm. Tiếp cận không đúng này cũng ảnh hưởng rất lớn tới sự tham gia của người khuyết tật vào việc ra các quyết định ngay cả khi quyết định đó liên quan trực tiếp đến người khuyết tật, và dần dần quan niệm này khiến người khuyết tật cảm thấy mất niềm tin vào cuộc sống, thui chột ý muốn phấn đấu và hình thành tâm lý buông xuôi, trông chờ, ỉ lại vào sự hỗ trợ từ bên ngoài.

Trong xã hội vẫn còn phổ biến tình trạng kỳ thị và phân biệt đối xử với người khuyết tật. Theo Luật Người khuyết tật Việt Nam 2010 thì kỳ thị và phân biệt người khuyết tật được hiểu như sau: “Kỳ thị người khuyết tật là thái độ khinh thường hoặc thiếu tôn trọng người khuyết tật vì lý do khuyết tật của người đó. Phân biệt đối xử người khuyết tật là hành vi xa lánh, từ chối, ngược đãi, phỉ báng, có thành kiến hoặc hạn chế quyền của người khuyết tật vì lý do khuyết tật của người đó”. Nguyên nhân sâu xa của sự kỳ thị có thể là do định kiến, cách hiểu không đúng, sự thiếu kiến thức về vấn đề khuyết tật... Sự kỳ thị thường đến từ bên ngoài nhưng đôi khi cũng có hiện tượng người khuyết tật tự kỳ thị chính bản thân mình.

Sự kỳ thị và phân biệt đối xử với khuyết tật tồn tại ở các mức độ và hình thức khác nhau như: Kỳ thị biểu hiện ở nhận thức, biểu hiện qua thái độ và biểu hiện qua hành vi ứng xử với người khuyết tật. Dù là biểu hiện dưới hình thức, mức độ nào thì sự kỳ thị và phân biệt đối xử của xã hội, gia đình người khuyết tật đối với người khuyết tật, sự tự kỳ thị của bản thân người khuyết tật cũng là rào cản rất lớn ngăn trở người khuyết tật có được cơ hội trong cuộc sống như trong học tập, giao tiếp, việc làm, hạnh phúc gia đình.

Sự kỳ thị và phân biệt đối xử của cộng đồng với người khuyết tật khiến người khuyết tật và thậm chí cả gia đình họ càng thêm mặc cảm và càng tự hạn chế cơ hội cho bản thân hoặc thành viên khuyết tật trong gia đình hòa nhập cộng đồng.

Như vậy, những yếu tố thuộc về thể chế, chủ quan và khách quan trên cần được tác động để tạo sự thay đổi tích cực, đem lại hiệu quả tốt nhất trong thực thi chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật ở Việt Nam hiện nay.

4.5. Lập kế hoạch can thiệp để đạt mục tiêu chính sách

Khi đã nhận diện được các yếu tố cần thiết để tạo sự thay đổi như trên, bước tiếp theo cần lập kế hoạch can thiệp để đạt kết quả đã đề ra của chính sách. Kế hoạch can thiệp cần được xây dựng cho 3 nhóm: Chủ thể quản lý, chủ thể thực hiện chính sách và đối tượng thụ hưởng chính sách.

4.5.1. Kế hoạch cho chủ thể quản lý chính sách

Ở cấp vĩ mô, chủ thể quản lý, hoạch định chính sách hỗ trợ người khuyết tật cần thực hiện các nội dung sau:

- Rà soát hệ thống chính sách, văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người khuyết tật. Phát hiện những hạn chế để có biện pháp xử lý kịp thời như sửa đổi, bổ sung quy định, điều luật.

- + Hoàn thiện quy định về giám định khuyết tật liên quan đến người có công. Bộ Y tế cần đơn đốc, hướng dẫn việc triển khai Thông tư liên tịch số 20/TTLT/BYT-BLĐTĐ ngày 30/6/2016 của Bộ Y tế và Bộ LĐ- TB&XH thay thế Thông tư số 41/2013/TTLT-BYT-BLĐTĐ ngày 18/11/2013 hướng dẫn khám giám định bệnh, tật, dị dạng, dị tật có liên quan đến phơi nhiễm chất độc hóa học đối với người hoạt động kháng chiến và con đẻ của họ.

- + Mở rộng đối tượng được nhận trợ cấp xã hội hàng tháng. Ngoài người khuyết tật nặng và khuyết tật đặc biệt nặng là đối tượng được hưởng trợ giúp xã hội thường xuyên cần mở rộng đối tượng trợ giúp là người mắc hội chứng rối loạn phổ tự kỷ, người bị bệnh trầm cảm...

- + Cấp giấy xác nhận khuyết tật. Tiếp tục chỉ đạo, đơn đốc và hướng dẫn các địa phương rà soát và thực hiện xác nhận khuyết tật, cấp giấy chứng nhận khuyết tật đối với các trường người khuyết tật chưa được xác nhận và cấp giấy chứng nhận khuyết tật để đảm bảo thực hiện đầy đủ chính sách, chế độ nhà nước đối với người khuyết tật.

- + Hoàn thiện quy định về xác định mức độ khuyết tật, bao gồm quy trình, bộ công

cụ đánh giá, nhân lực đánh giá.

+ Đưa trẻ tự kỷ, rối loạn phát triển vào đối tượng được hưởng chính sách bảo trợ xã hội. Khuyến khích hợp tác công – tư trong xây dựng các trường dành riêng cho trẻ tự kỷ, phát triển hệ thống giáo dục đặc biệt không những ở cấp tiểu học mà còn ở cấp cao hơn, thành lập các trường dạy nghề công lập cho người tự kỷ.

+ Hoàn thiện chính sách hỗ trợ người khuyết tật học nghề: Người khuyết tật còn nhiều rào cản khi tham gia học nghề, trong đó vấn đề kinh phí là rào cản khá lớn. Để khuyến khích người khuyết tật đi học, các kinh phí thuộc yếu tố thủ tục hành chính như giám định mức độ khuyết tật..., nên được hỗ trợ. Hiện những chính sách hỗ trợ mới chỉ thông qua các doanh nghiệp, chưa có chính sách hỗ trợ trực tiếp phương tiện, công cụ lao động cho NKT. Các cơ sở đảm bảo vừa dạy nghề, vừa tạo việc làm, tạo thu nhập cho người khuyết tật hiện nay còn thiếu, cần có chính sách phát triển các cơ sở này.

+ Cải cách thủ tục hành chính để nâng cao độ bao phủ người khuyết tật được giám định, xây dựng cơ sở dữ liệu về người khuyết tật phản ánh đúng thực tế.

+ Cần quy hoạch, phát triển mạng lưới cơ sở trợ giúp xã hội đáp ứng nhu cầu của các nhóm đối tượng, ưu tiên trợ giúp cho người khuyết tật sống ở các vùng kinh tế - xã hội khó khăn.

+ Hoàn thiện chính sách, pháp luật liên quan đến tiêu chuẩn nghiệp vụ nhân viên công tác xã hội và cấp giấy hành nghề công tác xã hội, tiêu chuẩn dịch vụ trợ giúp xã hội, khung giá dịch vụ trợ giúp xã hội để lực lượng này hỗ trợ tăng cường khả năng tiếp cận chính sách hỗ trợ cho người khuyết tật.

- Quy định chi tiết, chặt chẽ hơn quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong việc phối hợp thực hiện chính sách hỗ trợ người khuyết tật.

- Hoàn thiện các quy định về kiểm tra, thanh tra, giám sát việc chi trả trợ cấp, nuôi dưỡng và chăm sóc người khuyết tật để đảm bảo việc xét duyệt, chi trả trợ cấp được đúng theo quy định của pháp luật. Tăng cường và nâng cao hiệu quả công tác giám sát, thanh tra, kiểm tra quá trình tổ chức thực hiện chính sách.

- Tăng cường đầu tư cho phát triển các dịch vụ hỗ trợ người khuyết tật, tạo cơ chế khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân.

- Đẩy mạnh hợp tác quốc tế nhằm tìm kiếm nguồn hỗ trợ về kỹ thuật và vật lực trong thực thi chính sách.

- Huy động sự tham gia tích cực của các phương tiện truyền thông nhằm phổ biến,

nâng cao nhận thức cho người khuyết tật, gia đình họ và toàn thể cộng đồng về quyền và nghĩa vụ của người khuyết tật, chống kỳ thị và phân biệt đối xử.

4.5.2. Kế hoạch cho chủ thể thực hiện chính sách

Chủ thể thực hiện chính sách bao gồm cả khu vực công và khu vực tư nhân.

- Đa dạng hóa các hình thức truyền thông nhằm nâng cao hiệu quả công tác tuyên truyền về quyền và nghĩa vụ của người khuyết tật, cấm kỳ thị và phân biệt đối xử với người khuyết tật.

- Thực hiện nghiêm túc, khẩn trương các biện pháp nâng cao chất lượng, phẩm chất đội ngũ cán bộ, nhân viên làm việc trong lĩnh vực hỗ trợ người khuyết tật.

- Đề xuất giải pháp cụ thể hoàn thiện chính sách, quy định về hỗ trợ y tế cho người khuyết tật.

- Nâng cao số lượng và chất lượng nhân lực y tế, đặc biệt là chính sách thu hút nhân lực y tế cho các cơ sở y tế ở vùng sâu, vùng xa, tuyến cơ sở. Tập huấn nâng cao nghiệp vụ chuyên môn cho nhân lực y tế cơ sở. Đưa văn hóa ứng xử và thái độ phục vụ người bệnh thành một tiêu chuẩn đánh giá năng lực của cán bộ, nhân viên y tế.

- Xã hội hóa đầu tư kinh phí cho ngành y tế. Các địa phương cũng cần chủ động xây dựng kinh phí phục vụ công tác khám chữa bệnh, tránh ỉ lại hoàn toàn vào ngân sách Trung ương.

- Cải thiện trang thiết bị y tế, cơ sở vật chất phục vụ khám và điều trị.

- Nâng cao nhận thức cho gia đình, nhà trường và xã hội về sự cần thiết của giáo dục đối với trẻ khuyết tật, nâng cao hiểu biết về tự kỷ và các chứng rối loạn phát triển khác. Cần đa dạng hóa hình thức truyền thông để lan tỏa các kiến thức, thông điệp về quyền của người khuyết tật, về vai trò của giáo dục và đặc điểm, nhu cầu của trẻ khuyết tật. Đồng thời, truyền thông cũng cần biểu dương các tấm gương tích cực vươn lên của người khuyết tật, tri ân những cá nhân có đóng góp tích cực cho hỗ trợ hòa nhập về giáo dục cho người khuyết tật.

- Tăng chỉ tiêu tuyển sinh và tăng cường năng lực tự chủ trong tuyển sinh cho các tổ chức giáo dục có chuyên môn về giáo dục đặc biệt; Tăng thêm chức năng tuyển sinh ngành giáo dục đặc biệt cho các trường đại học có năng lực phù hợp và có nguyện vọng; Khuyến khích và tạo điều kiện cho các cơ sở ngoài công lập mở trường/ngành giáo dục đặc biệt hoặc nghiệp vụ giáo dục đặc biệt. Các chế độ chính sách cho giáo viên dạy trẻ khuyết tật cần được đảm bảo để giáo viên yên tâm hoàn thành tốt nhiệm vụ.

- Tăng đầu tư cho biên soạn, xây dựng giáo cụ, tài liệu học tập phù hợp với từng loại khuyết tật. Khuyến khích các nghiên cứu khoa học ứng dụng cho giáo dục đặc biệt. Quy định chặt chẽ và tăng cường kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ sở giáo dục, đặc biệt là các trung tâm, trường tư thục.

- Nghiên cứu, khảo sát và đề xuất, trình cấp có thẩm quyền đưa thêm nghề mới vào danh mục chương trình dạy nghề. Đến thời điểm này, cả nước mới có khoảng 40% số người khuyết tật trong độ tuổi lao động có nhu cầu, khả năng học nghề đã qua đào tạo nghề. Nghề được đào tạo phổ biến gồm chăm sóc sắc đẹp, chế biến món ăn, tin học, mây tre đan, may công nghiệp, tẩm quất... đã tương đối bão hòa trên thị trường lao động, nên chất lượng của việc làm không cao.

- Chuẩn bị các điều kiện đảm bảo cho quá trình dạy nghề, giới thiệu việc làm: Kinh phí, cơ sở vật chất, giáo trình, trang thiết bị phục vụ cho công tác dạy nghề và tạo việc làm cho người lao động.

- Tiến hành rà soát các đầu mối như nhà ga, bến bãi, điểm trung chuyển xe buýt... đối với các lĩnh vực đường bộ, đường sắt, đường thủy nội địa, hàng không trên địa bàn toàn quốc để có phương án cải tạo, xây dựng mới các hạng mục cần thiết.

- Cải cách thủ tục hành chính: tổ chức các lớp tập huấn cho cán bộ, người lao động phục vụ tại các đầu mối vận tải công cộng và trên các phương tiện công cộng về kỹ năng, thái độ và cách thức hỗ trợ NKT. Thiết lập các quy định về chế tài xử phạt đối với các đơn vị vi phạm quy định liên quan đến hỗ trợ NKT tham gia giao thông.

- Cần tăng cường công tác tuyên truyền cho đội ngũ lái xe, nhân viên phục vụ hỗ trợ khách hàng là NKT, nâng cao trách nhiệm của cộng đồng trong việc hỗ trợ người khuyết tật khi tham gia giao thông; tuyên truyền đến NKT về quyền lợi, những ưu tiên dành cho họ trong quá trình tham gia các dịch vụ giao thông công cộng.

- Mở rộng đối tượng NKT được miễn, giảm giá vé. Tiếp tục miễn giảm giá vé dịch vụ giao thông công cộng theo hướng tăng mức giảm giá vé cho NKT so với mức giảm hiện nay, đặc biệt là đối với NKT nặng và đặc biệt nặng.

- Xây dựng và lắp đặt tại các bến xe, trạm chờ và phương tiện vận tải hành khách các biển báo, thông báo để NKT có thể tiếp cận và sử dụng.

Nâng cao chất lượng các hoạt động TGXH đối với NKT tại địa phương, xã hội hóa trong việc huy động các nguồn lực để đáp ứng đủ nhu cầu chính đáng của NKT tại địa phương mình.

4.5.3. Kế hoạch cho đối tượng thụ hưởng chính sách

Có hiểu biết và ý thức hơn trong việc chăm sóc bản thân, không ỷ lại vào các chính sách trợ giúp mà mình đang được hưởng. Nắm bắt được các chính sách mà NKT đang được hưởng và nhìn nhận xem hoạt động nào phù hợp với bản thân để tham gia thực hiện một cách tốt nhất.

Chủ động tiếp cận các hoạt động trợ giúp cũng như chính sách đối với NKT thông qua phương tiện truyền thông, báo đài. Tránh tình trạng không hiểu biết về chính sách trợ giúp xã hội mà mất đi quyền lợi bản thân và gia đình NKT được hưởng. Khi được hưởng các chính sách TGXH cần phổ biến đến những người có hoàn cảnh như mình để có thể giúp đỡ họ tiếp cận được với chính sách hỗ trợ.

Gia đình người khuyết tật cần tham gia các lớp học về kỹ năng giao tiếp với người khuyết tật, tham dự các buổi tham vấn tâm lý nhằm tìm ra cách ứng xử tốt nhất. Tích cực, chủ động phát triển kinh tế gia đình, tạo cơ hội cho người khuyết tật được hòa nhập xã hội thông qua các hoạt động học tập, lao động, xây dựng gia đình... phù hợp với đặc điểm bản thân.

Với sự tham gia tích cực từ 3 phía: Nhà quản lý, người thực hiện và đối tượng hưởng lợi từ chính sách như trên, sự tác động vào các yếu tố thay đổi sẽ được tăng thêm sức mạnh, tạo chuyển biến tích cực trong thực thi chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật ở Việt Nam hiện nay.

Câu hỏi ôn tập Chương 4

1. Anh/chị hãy phân tích vấn đề chính sách của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật ở Việt Nam.
2. Hãy nêu những hiểu biết của anh/chị về đối tượng hưởng lợi của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật Việt Nam?
3. Ở Việt Nam, chủ thể thực hiện chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật là ai?
4. Anh/chị hãy trình bày nội dung cơ bản của các chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật hiện hành?
5. Anh/chị hãy xác định các tiêu chí đánh giá tác động xã hội của chính sách hỗ trợ người khuyết tật về chăm sóc sức khỏe, giáo dục, dạy nghề và việc làm, tiếp cận giao thông và trợ cấp xã hội hàng tháng.

6. Vận dụng quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách, anh/chị hãy phân tích tác động xã hội của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật về chăm sóc sức khỏe ở địa phương anh/chị?
7. Vận dụng quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách, anh/chị hãy phân tích tác động xã hội của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật về giáo dục, dạy nghề ở địa phương anh/chị?
8. Vận dụng quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách, anh/chị hãy phân tích tác động xã hội của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật về việc làm ở địa phương anh/chị?
9. Vận dụng quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách, anh/chị hãy phân tích tác động xã hội của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật về trợ cấp xã hội hàng tháng ở địa phương anh/chị?
10. Vận dụng quy trình đánh giá tác động xã hội của chính sách, anh/chị hãy phân tích tác động xã hội của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật về tiếp cận giao thông ở địa phương anh/chị?
11. Hãy xác định các yếu tố tạo sự thay đổi để có thể tác động, nhằm nâng cao hiệu quả của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật hiện nay ở nước ta?
12. Anh/chị hãy lập kế hoạch để thực hiện thay đổi nhằm đạt mục tiêu của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người khuyết tật ở địa phương anh/chị đang sinh sống hoặc công tác.

Tài liệu tham khảo Chương 4

1. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (2015), Công văn số 1816/LĐTBXH-BTXH về việc Báo cáo kết quả 5 năm thực hiện Luật người khuyết tật và Đề án trợ giúp người khuyết tật giai đoạn 2012-2020.
2. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (2011), Báo cáo khảo sát người khuyết tật
3. Báo Giao thông online (2017), Giao thông tiếp cận vì cộng đồng: Giải pháp hỗ trợ người khuyết tật
4. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2012), Nghị định số 28/2012/NĐ-CP ngày 10 tháng 4 năm 2012 hướng dẫn thi hành Luật Người khuyết tật
5. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2015), Nghị định 86/2015/NĐ-CP quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập từ năm học 2015 - 2016 đến năm học 2020 – 2021.
6. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2012), Quyết định số 1019/QĐ-TTg phê duyệt Đề án Trợ giúp người khuyết tật giai đoạn 2012-2020.
7. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2009), Quyết định 1956/QĐ-TTg phê duyệt Đề án “Đào tạo nghề cho lao động nông thôn đến năm 2020”.
8. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2018), Nghị định số 146/2018/NĐ-CP ngày 17/10/2018 quy định chi tiết và hướng dẫn biện pháp thi hành một số điều của Luật BHYT
9. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2013), Nghị định 136/2013/NĐ-CP quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội.
10. Cục Quản lý khám chữa bệnh (2019), Kỷ yếu Hội thảo Dụng cụ trợ giúp tại Việt Nam - Thực trạng và định hướng phát triển
11. Minh Châu (2019), Trên 3 triệu người khuyết tật được cấp thẻ BHYT, Báo Dân sinh, Bộ LĐ-TB&XH.
12. Đức Dương (2019), Đánh giá chính sách, pháp luật đối với người khuyết tật ở Việt Nam, Tạp chí Lao động – Xã hội online
13. Nguyễn Đức Hoán (2016), Chăm sóc sức khỏe và giáo dục cho người khuyết tật, website Hội Cứu trợ trẻ em tàn tật Việt Nam
14. Quỳnh Nguyễn (22/2/2016), Tạo bước chuyển trong giáo dục trẻ khuyết tật, Báo

Nhân dân online.

15. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2010), Luật Người khuyết tật
16. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2019), Luật giáo dục
17. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2006), Luật dạy nghề
18. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2014), Luật Giáo dục nghề nghiệp
19. Tạp chí Người bảo trợ (2017), Một số kết quả thực hiện Công ước quốc tế về quyền của người khuyết tật tại Việt Nam.
20. Nguyễn Đình Tâm (2020), Mong ước của thầy cô dạy trẻ khuyết tật, Báo Thanh niên.
21. Tổng Cục Thống kê (2016), Điều tra quốc gia người khuyết tật
22. Tổ chức Lao động quốc tế (2010), Báo cáo khảo sát về đào tạo nghề và việc làm cho người khuyết tật tại Việt Nam
23. Trung Tâm Nghiên Cứu Giáo Dục Người Khiếm Thính (CED) năm 2012, Báo cáo nghiên cứu về “*Khó khăn và nhu cầu của học sinh khiếm thính học hòa nhập*”
24. Trung tâm cai nghiện số 1 Thanh Hóa (2018), Dạy nghề, tạo việc làm cho người khuyết tật tại tỉnh Quảng Ninh còn nhiều bất cập.
25. Tạp chí Lao động và Xã hội (2020), Nhiều chính sách trợ giúp người khuyết tật hòa nhập cộng đồng
26. Ủy ban Quốc gia về Người khuyết tật Việt Nam (2016), Hội nghị Tổng kết năm 2016 và phương hướng nhiệm vụ năm 2017, website Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội
27. Ủy ban quốc gia về người khuyết tật Việt Nam (2018), Báo cáo kết quả công tác về người khuyết tật năm 2018, phương hướng, nhiệm vụ năm 2019.

CHƯƠNG 5. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG XÃ HỘI CỦA CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ HÒA NHẬP CHO NGƯỜI BÁN DÂM

(Người thực hiện: TS. Nguyễn Trung Hải)

Tiếp theo chương 4, chương 5 đề cập đến nội dung đánh giá tác động của chính sách đang được triển khai nhằm hỗ trợ hòa nhập xã hội dành cho người bán dâm. Nội dung chương này tập trung vào nhận diện vấn đề mại dâm; nội dung chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm; Tác động của chính sách hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm; Nhận diện những nhân tố tạo ra sự thay đổi; đồng thời Lập kế hoạch can thiệp hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm trong giai đoạn tới.

5.1. Nhận diện vấn đề mại dâm

5.1.1 Nhận thức xã hội về mại dâm

Xuất phát từ góc độ tâm lý, S.Freud cho rằng do có sự thèm muốn về nhục dục mà con người tham gia vào hoạt động mại dâm. Sự thèm muốn này gắn liền với tâm lý chiếm hữu của “con đực” với “con cái”. Một “con cái” không thể thỏa mãn nhu cầu tình dục, nên “con đực” thường tìm kiếm thêm nhiều “con cái” khác. Đây là lý do đàn ông không thể thỏa mãn ham muốn tình dục chỉ với một người phụ nữ. Để thỏa mãn, họ cần tìm kiếm nhiều người phụ nữ khác, trong đó, có biện pháp mua dâm. Do vậy, mại dâm tồn tại là bởi nhu cầu của con người [Andrew Rothstein, 1971].

Từ những luận cứ khoa học thu được, tổ chức Prostitution Research & Education (2011) nhận định mại dâm giống như một thứ chất kích thích, một trò chơi mạo hiểm. Mại dâm thu hút nhiều người lao vào bởi nó tạo ra hiện tượng “phần khích” khi quan hệ tình dục với người khác, mà không phải với người yêu hay bạn đời, đồng thời, nó cũng khiến những người tham gia hoạt động mại dâm gánh chịu nhiều rủi ro khác nhau, chẳng hạn như rủi ro về mặt sức khỏe (mắc các loại bệnh tình dục), về mặt pháp luật (bị bắt giữ, bị phán xử) hay về mặt đạo đức (bị lên án, kỳ thị). Song nhiều người tham gia hoạt động mại dâm thường bỏ qua những rủi ro mà họ phải gánh chịu.

Tại một số quốc gia công nhận mại dâm là một nghề (như Đức, Hà Lan, Úc, Mexico...) thì quan điểm, nhận thức chung của nhiều bộ phận xã hội cũng là không ủng hộ [Trịnh Duy Luân, 2015].

Do vậy, trên bình diện nhận thức chung của các quốc gia được ghi nhận trong Công ước Liên hiệp quốc năm 1949 về “Trấn áp buôn bán người và bóc lột mại dâm

người khác” thì mại dâm là hoạt động trái với nhân phẩm và giá trị của con người. Nó đe dọa phá vỡ hạnh phúc cá nhân, gia đình và cộng đồng. Do vậy, tuyên bố của công ước đưa ra là: *Các quốc gia thành viên nhất trí trừng phạt bất cứ người nào tham gia hoạt động môi giới, dụ dỗ hoặc dẫn dắt một người khác nhằm mục đích mại dâm, bóc lột mại dâm người khác; nhất trí trừng phạt bất cứ người nào tổ chức, quản lý, cố ý tài trợ hoặc tham gia vào việc tài trợ nhà chứa mại dâm, hay cố ý cho thuê hoặc đi thuê một ngôi nhà, một địa điểm, hoặc bất kỳ một phần địa điểm như vậy để sử dụng vào mục đích mại dâm.*

Phù hợp với nhận thức chung nêu trên, tại Việt Nam, quan điểm nhất quán của Đảng và Nhà nước khẳng định *không thừa nhận mại dâm là hoạt động hợp pháp, nghiêm cấm hoạt động mại dâm dưới mọi hình thức.*

Điều 4, pháp lệnh phòng, chống mại dâm năm 2003 nêu rõ: nghiêm cấm mua dâm, bán dâm, chứa mại dâm, tổ chức hoạt động mại dâm, cưỡng bức bán dâm, môi giới bán dâm, bảo kê mại dâm, lợi dụng kinh doanh dịch vụ để hoạt động mại dâm và thực hiện các hành vi khác liên quan đến hoạt động mại dâm theo quy định của pháp luật.

Để xây dựng cách hiểu chung cho toàn xã hội, điều 3 của pháp lệnh nêu trên định nghĩa: *Mại dâm là hành vi mua dâm, bán dâm.* Theo đó, bán dâm là hành vi giao cầu của một người với người khác để được trả tiền hoặc lợi ích vật chất khác; và mua dâm là hành vi của người dùng tiền hoặc lợi ích vật chất khác trả cho người bán dâm để được giao cầu. Đây là những hành vi mà pháp luật cấm thực hiện.

5.1.2. Thực trạng mại dâm ở Việt Nam

- Số liệu thống kê

Mặc dù không được thừa nhận là hoạt động hợp pháp, nhưng mại dâm là vấn đề xã hội đã tồn tại suốt chiều dài lịch sử và phát triển dưới nhiều loại hình, phương thức khác nhau. Số liệu báo cáo của Chương trình phòng, chống mại dâm giai đoạn 2016-2020⁷⁵ cho thấy tính đến cuối năm 2015 Việt Nam có 11.240 người người bán dâm.

Tuy nhiên, con số thực tế có thể cao hơn, bởi đây là hoạt động rất khó kiểm soát với tính chất phức tạp, tinh vi và trá hình của nó. Tổ chức Lao động quốc tế (2016) ước tính số lượng người bán dâm lên tới 101.272 người, trong đó có tới 72.000 người bán dâm là nữ. Tương tự, số liệu ước tính vào năm 2014 của Liên hợp quốc thì Việt Nam có tới gần 300.000 người bán dâm [Bảo Trân, 2017].

⁷⁵ Quyết định số 361/QĐ-TTg ngày 7/3/2016 của Thủ tướng Chính phủ

- Các hình thức mại dâm

+ Mại dâm nữ

Mại dâm nữ đề cập đến nhóm nữ giới là người bán dâm và khách hàng thường là nam giới. Mại dâm nữ là hình thức phổ biến nhất, bởi nam giới có nhu cầu mua dâm nhiều hơn so với nữ giới [Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam, 2012].

+ Mại dâm nam

Mại dâm nam đề cập đến nhóm nam giới là người bán dâm và khách hàng thường là nữ giới ở lứa tuổi hồi xuân, những người thiếu thốn tình cảm, nhưng sẵn tiền. Mại dâm nam là hình thức mại dâm có xu hướng phát triển nhanh trong xã hội hiện đại, khi mà ngày càng có nhiều phụ nữ mạnh mẽ, thành công khẳng định mình trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội [Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam, 2012].

+ Mại dâm đồng tính

Mại dâm đồng tính đề cập đến nhóm bán dâm có thể là nam, có thể là nữ, nhưng khách hàng của họ là những người đồng giới. Hình thức mại dâm này có độ phổ biến thấp hơn so với hai loại hình mại dâm nam và mại dâm nữ, song nó cũng là một hiện tượng xã hội. Mức độ phổ biến của loại hình mại dâm này thấp hơn là bởi nhóm mua- bán dâm thường kín tiếng, hoạt động bí mật theo nhóm nhỏ.

Mại dâm đồng tính: Phức tạp, phát sinh nhiều hệ lụy xã hội⁷⁶

Ngày 10.1.2019, Công an Q.1 (TP.HCM) kiểm tra, phát hiện tại một cơ sở massage ở đường Đinh Tiên Hoàng, chuyên phục vụ khách đồng tính nam, để xảy ra tình trạng mua bán dâm.

Trước đó, vào tháng 12.2018, Đoàn Kiểm tra liên ngành văn hóa, xã hội TP.HCM cũng đã bắt quả tang gần 20 nam người Việt và người nước ngoài đang quan hệ đồng tính nam tại một cơ sở massage ở Q.3 (TP.HCM).

Trước hiện tượng mua bán dâm đồng tính khá phổ biến như hiện nay, các chuyên gia đã lý giải nhiều nguyên nhân khiến cho loại hình này xuất hiện như: Do lợi ích vật chất, muốn thỏa mãn nhu cầu tình dục của bản thân, do thiếu thốn tình cảm... Từ đó, họ thường tìm sự thỏa mãn bằng cách quan hệ không lâu bền với bất cứ người nào. Khi có nhu cầu, họ có thể sẵn sàng bỏ ra số tiền lớn để tìm các đối tượng bán dâm là nam giới.

⁷⁶ <https://thanhnien.vn/thoi-su/mai-dam-nam-mai-dam-dong-tinh-phuc-tap-phat-sinh-nhieu-he-luy-xa-hoi-1043333.html>

Đây cũng chính là cách bảo vệ bản thân không bị lộ, nhưng vẫn được thỏa mãn nhu cầu sinh lý của bản thân

+ Mại dâm khác: Mại dâm khác là các hiện tượng biến tướng của mại dâm.

Mại dâm thông qua hình thức du lịch, giới thiệu việc làm. Đối với loại hình này thì người bán dâm đa số là những lao động nghèo, lao động nhập cư, lao động vị thành niên, có trình độ học vấn thấp, thiếu hiểu biết về pháp luật, thiếu thông tin về các dịch vụ nên đặt niềm tin vào các tay cò mồi, môi giới qua lời giới thiệu. Người bán dâm cũng có thể là hoa hậu, người mẫu đã từng tham gia và đoạt giải tại các cuộc thi sắc đẹp. Phương thức hoạt động của loại hình mại dâm này chủ yếu là lợi dụng sự nhẹ dạ, cả tin, sự nghèo khó, thiếu hiểu biết của người dân mà nhóm môi giới, cò mồi đã ra sức sử dụng những chiêu trò dụ dỗ, lôi kéo, thuyết phục và đưa ra một viễn cảnh tốt đẹp, giàu sang. Sau đó, những kẻ này tổ chức đưa “con mồi” ra nước ngoài bán dâm hoặc bán vào các động mại dâm.

Gái gọi, gái bao theo tour du lịch cao cấp⁷⁷

Theo cơ quan công an, hoạt động mại dâm theo phương thức gái gọi, gái bao theo tour du lịch đang gia tăng. Việc điều hành các hoạt động mại dâm theo hình thức gái gọi cũng đã được “công nghiệp hóa” thông qua các phương tiện thông tin hiện đại như: Điện thoại di động, internet với nhiều website, “diễn đàn”. Nổi trội lên trong hình thức này có lẽ là đường dây mại dâm cao cấp gồm các hoa khôi, người mẫu, do Người đẹp Nam Mê Công 2009 – Võ Thị Mỹ Xuân cầm đầu vừa bị công an TP HCM triệt phá. Đây là đường dây mại dâm có giá “khủng” nhất từ trước tới nay. Mỗi người đẹp tham gia bán dâm được trả từ 1.000 – 8.000 USD. Nếu làm gái bao theo tour du lịch nước ngoài với đại gia thì được trả giá lên tới 25.000 USD/chuyến 3 ngày. Gái mại dâm ở đường dây này hoạt động dưới sự điều hành của các “tú ông”, “tú bà”. Sau khi nhận điện thoại và thỏa thuận giá cả với của người mua dâm, các tú ông, tú bà sẽ điều hoa khôi, chân dài đến phục vụ tại khách sạn, thậm chí là tại nhà của các người đẹp.

Mại dâm theo hình thức “trai bao”. Đây là hình thức mại dâm không mới, dù cho mức độ phổ biến chưa nhiều. Trong hình thức mại dâm này, nhóm thanh niên trẻ ham chơi, muốn được khám phá, muốn có nhiều tiền là nhóm đối tượng được những quý bà, quý cô thừa tiền nhưng thiếu tình sẵn đón, chu cấp. Mục đích của sự hợp tác “chu cấp”

⁷⁷ Phụng Mai (2012), Mại dâm đa dạng với những hình thức biến tướng <https://vnmedia.vn/dan-sinh/phap-luat/an-ninh-xh/201206/mai-dam-da-dang-voi-nhung-hinh-thuc-bien-tuong-436457/> (truy cập ngày 06 – 12 – 2020).

này là quý bà, quý cô được thỏa mãn nhu cầu tình dục. Do vậy, đây cũng là một loại hình mại dâm.

Trích đoạn ký sự làm trai bao⁷⁸

Trình độ văn hoá có hạn, tôi theo một tốp thanh niên quê cũng ở xứ nghèo như tôi ngày ngày ra đứng ở đầu một con phố lớn để chờ người tới thuê làm việc. Tốp thanh niên tỏ ý ngưỡng mộ khi tôi là người đầu tiên rời chỗ đứng chờ việc để lên một chiếc xe tay ga mới bóng lộn do một phụ nữ đã trung tuổi điều khiển.

Ngồi sau lưng người đàn bà sang trọng, thơm nức mùi son phấn, nước hoa đắt tiền tôi không dám thở mạnh chứ nói gì đến dám mở miệng hỏi là bà ta chở tôi đi đâu? Bà ta cần tôi làm việc gì?

Ngoằn ngoèo cả tiếng đồng hồ dưới cái nắng oi ả khi trời đã vào đông, người đàn bà dừng xe ra hiệu cho tôi vào nhà, căn nhà rộng xây hết đất, cao tới 4 tầng với nội thất sang trọng đến choáng ngợp khiến tôi không biết đặt chiếc ba lô sờn cũ của mình vào đâu.

Bà chủ thấy tôi lúng túng thì nhỏ nhẹ bảo cứ tự nhiên, rồi bà đưa cho tôi một bộ quần áo mới dùng để mặc trong nhà của người đàn ông thành phố. Bà chủ đưa tôi đến tận buồng tắm, hướng dẫn cho tôi cách sử dụng vòi sen nóng, lạnh. Khi tôi bước ra từ buồng tắm đã thấy bà chủ váy ngủ mỏng tanh như cánh chuồn chuồn, ngồi bên mâm cơm thơm phức mùi thức ăn nóng sốt chờ tôi. Bà chủ xưng là chị gọi tôi là em nghe ngọt sốt, bà bảo tôi "em dùng bữa cùng chị, rồi chị sẽ nói cho em chị cần em làm gì!".

Lần đầu tiên trong đời, sắp bước qua tuổi 22 tôi mới có một bữa cơm sang như bữa tiệc, bà chủ còn cho tôi uống một cốc rượu khai vị ngọt ngọt, chua chua, mùi rượu quyến rũ đến nỗi tôi cạn cốc mà muốn uống thêm nữa...

Rồi tôi đã đồng lõa với bà chủ để trở thành người tình của bà ngay cái đêm đầu tiên tôi ở nhà bà. Tôi ăn trắng, mặc trơn, tôi được bà chủ cưng như báu vật, tôi chẳng phải động chân, mó tay vào việc gì ngoài việc thơm tho, sạch sẽ để chiều bà mỗi khi đêm xuống.

Mại dâm theo hình thức Sugar Daddy – Sugar Baby. Đây cũng là một dạng tương tự như mại dâm theo hình thức “trai bao”, song có sự đổi chỗ, đổi vai cho nhau theo giới tính. Lúc này nam giới đóng vai Sugar Daddy chu cấp tiền, hiện vật để đổi lại được quan hệ tình dục. Ngược lại, nữ giới, thường là những cô gái trẻ, những người được gọi là Sugar Baby, là người nhận tiền và các khoản chu cấp khác, đồng thời đồng ý cho Sugar Daddy quan hệ tình dục.

⁷⁸ <https://vietnamnet.vn/vn/doi-song/gioi-tre/tam-su-nhan-qua-dang-vi-om-mong-doi-doi-khi-yeu-quy-ba-355407.html>

Có hay không những đường dây mại dâm online Sugar Daddy ở Việt Nam?⁷⁹

Sugar Daddy (nghĩa là một người đàn ông lớn tuổi giàu có tặng quà cho một phụ nữ trẻ để đổi chác lấy tình dục hoặc cặp kè) là một thuật ngữ mới du nhập vào Việt Nam cách đây chưa lâu. Sugar Daddy sẽ chu cấp tiền bạc, vật chất cho người bạn khác giới trẻ tuổi, xinh đẹp. Họ cùng nhau đi ăn, đi mua sắm như tình nhân nhưng dựa trên ràng buộc về tài chính và cuối cùng thường dẫn đến việc quan hệ tình dục. Đương nhiên, thỏa thuận về tài chính sẽ được thiết lập trước khi hai người bắt đầu mối quan hệ. Các cô gái trẻ sẽ thỏa mãn nhu cầu về mặt tình cảm của Sugar Daddy và được gọi là Sugar Baby.

Quan hệ giữa Sugar Daddy - Sugar Baby thường chỉ ràng buộc về tình dục và tài chính và không có chuyện tiến tới tình yêu, hôn nhân. Nhiều người cho rằng, mối quan hệ này không khác gì một hình thức mại dâm bởi một bên trả tiền, một bên trả lại bằng tình dục.

Sugar Daddy - Sugar Baby là những thuật ngữ khá phổ biến ở phương Tây. Các Sugar Baby thường là những cô gái trẻ, có thể là sinh viên. Họ mong muốn có khoản tiền lớn để trang trải hàng tháng và lại vừa được sử dụng những món đồ đắt đỏ, những chuyến du lịch sang chảnh mà Sugar Daddy mang lại. Theo khảo sát của trang Save The Student năm 2018, cứ 10 sinh viên được hỏi thì có một người trả lời rằng từng sử dụng cơ thể để kiếm tiền, gồm cả bán dâm, tham gia mối quan hệ với Sugar Daddy hay quay clip khiêu dâm qua mạng.

Những năm gần đây, thuật ngữ Sugar Daddy bắt đầu du nhập vào Việt Nam và một số cô gái trẻ cần tiền đã tham gia vào mối quan hệ như vậy. Đáng ngại hơn, tại các mạng xã hội Việt Nam bắt đầu xuất hiện những nhóm kín để các Sugar Daddy tìm kiếm 'con gái nuôi'. Ở đó, nhiều cô gái đăng tải hình ảnh của chính mình, thông tin cá nhân, yêu cầu về tài chính cũng như số lần có thể đi chơi với 'ông bố nuôi' trong tuần

- Địa bàn hoạt động mại dâm

Thực tiễn cho thấy 63 tỉnh/thành phố của Việt Nam đều có hoạt động mại dâm, song tập trung đông tại các tỉnh/thành phố lớn. Những địa phương phức tạp nhất vẫn là Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, các tỉnh giáp ranh 2 địa bàn này và các khu du lịch, nghỉ mát. Nhiều vùng quê có các khu công nghiệp mới hình thành nay không còn đất làm nông nghiệp chuyển sang kinh doanh dịch vụ ăn uống, giải khát, nhà nghỉ nhưng thực ra là kinh doanh mại dâm. Tình hình hoạt động mại dâm ở Đồ Sơn (Hải Phòng), Sầm Sơn (Thanh Hóa), Cửa Lò (Nghệ An), Quất Lâm (Nam Định), Bãi Cháy (Quảng Ninh), Đại

⁷⁹ <https://ictnews.vietnamnet.vn/cuoc-song-so/xa-hoi/co-hay-khong-nhung-duong-day-mai-dam-online-sugar-daddy-o-viet-nam-259079.html>

Lái, Vũng Tàu, Cần Thơ, Nha Trang ngày càng phát triển. Hoạt động mại dâm không chỉ xảy ra ở khu vực thành thị và các khu du lịch nghỉ mát mà còn xảy ra ở vùng nông thôn và miền núi. Thông thường, địa bàn hoạt động mại dâm được chia thành: Mại dâm “đường phố” và Mại dâm tại các khu dịch vụ nhạy cảm (khách sạn/nhà nghỉ...) [Quyết định 679/QĐ-TTg, 2011].

Hà Nội ‘điểm danh’ các khu vực có biểu hiện hoạt động mại dâm⁸⁰

Ngày 27/11, báo cáo tại buổi giao ban báo chí Thành ủy Hà Nội, ông Phùng Quang Thức, Chi cục trưởng Chi cục phòng chống tệ nạn xã hội (Sở Lao động, Thương binh và Xã hội Hà Nội) cho biết, Thành phố hiện có 5.792 cơ sở kinh doanh dịch vụ có điều kiện để phát sinh tệ nạn xã hội và 15 khu vực có biểu hiện hoạt động mại dâm.

Trong 5.792 cơ sở kinh doanh dịch vụ này, có 3.539 cơ sở lưu trú; 1.121 cơ sở karaoke; 836 cơ sở xoa bóp; 2 vũ trường; 44 bar có sử dụng rượu mạnh; 11 cơ sở cắt tóc, gội đầu thư giãn; 111 cơ sở cà phê nhạy cảm; 128 cơ sở tắm nóng lạnh.

Qua nắm bắt địa bàn, có 5 điểm có biểu hiện mại dâm trên địa bàn công cộng, đó là: Khu vực Đường Hồng Hà, Phạm Ngũ Lão, Dốc Bác Cổ (quận Hoàn Kiếm); Phố Yesin Vườn hoa Paster, Nguyễn Huy Tự, Trần Khánh Dư (quận Hai Bà Trưng); Đường Giải phóng, Bến xe Giáp Bát (quận Hoàng Mai); Khu vực công viên Hòa Bình (quận Bắc Từ Liêm); Đường Liễu Giai (quận Ba Đình). Đối tượng nghi có hoạt động mại dâm tại các địa bàn này thường đứng chờ khách đến hỏi hoặc lưu động bằng phương tiện xe máy.

Bên cạnh đó, số điểm nghi ngờ có hoạt động mại dâm trong các cơ sở kinh doanh dịch vụ hiện còn 10 điểm, tụ điểm, bao gồm: Đường Tam Trinh, quận Hoàng Mai; ngã ba Ba La gần trường Cao đẳng Thương Mại, quận Hà Đông; khu vực Chùa Tống La Dương, phường Dương Nội, quận Hà Đông, đường 70 Tân Triều, đường Kim Giang, huyện Thanh Trì; ngã ba Ngọc Hồi, xã Liên Ninh, Thanh Trì; đường Nguyễn Xiển, huyện Thanh Trì; khu vực đường 21, Đông Yên, xã Hòa Thạch, huyện Quốc Oai; Khu vực cầu 72, xã Cộng Hòa, huyện Quốc Oai, xã Thuận Mỹ, huyện Ba Vì; Khu vực đường 32 thuộc địa phận xã Đức Thượng, xã Kim Chung, huyện Hoài Đức.

Hoạt động mại dâm tại các cơ sở kinh doanh dịch vụ rất đa dạng, núp bóng dưới nhiều hình thức ở trong nhà nghỉ, tắm quất thư giãn, massage, cà phê đèn mờ màu hồng, các hoạt động này thường có các hành vi kích dục hoặc chọn địa điểm thích hợp để mua bán

⁸⁰ <http://thanglong.chinhphu.vn/ha-noi-%E2%80%98diem-danh%E2%80%99-cac-khu-vuc-co-bieu-hien-hoat-dong-mai-dam>

- Thời gian tham gia bán dâm và thu nhập

Kết quả khảo sát của Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam (2012) chỉ ra:

- ❖ Đại bộ phận người được phỏng vấn đã hoạt động mại dâm liên tục dưới 3 năm (71,4%). Khoảng 16% làm hoạt động mại dâm liên tục từ 5 năm trở lên. Tỷ lệ tham gia các hoạt động mại dâm dưới 1 năm của nam giới cao hơn rõ rệt so với nữ giới (36% so với 21,6%).
- ❖ Trung bình một ngày, người bán dâm làm việc 5,7 giờ. Nam giới có làm việc trung bình là 5,4 giờ và nữ giới là 6,0 giờ.
- ❖ Trung bình một tháng, người mại dâm làm việc 19,2 ngày, sự khác biệt giữa nam và nữ là không quá lớn (nam 18,9 ngày, nữ 19,5 ngày).
- ❖ Thu nhập trung bình/tháng từ hoạt động mại dâm lên tới 8,6 triệu đồng (tính tại thời điểm 2012), trong đó nữ là 10,6 triệu và nam là 6,55 triệu. Đặc biệt có khoảng 5% số người bán dâm có thu nhập từ hoạt động mại dâm là từ 20 triệu trở lên.

- Lý do “hành nghề” của người bán dâm

+ Trách nhiệm đảm bảo kinh tế gia đình

Đây là một trong những lý do cơ bản khi “hành nghề” của người bán dâm. Tỷ lệ thực hiện trách nhiệm này lên tới 60,8%, nhưng nữ giới bán dâm và nam giới bán dâm thực hiện ở mức độ khác nhau. Trong khi 80,8% nữ giới bán dâm chu cấp tiền cho người thân, thì tỷ lệ này ở nam giới bán dâm chỉ đạt 37,4% “*em bây giờ là người chính trong gia đình, mỗi tháng gửi tiền cho mẹ, tiền ăn, tiền nhà, tiền điện, tiền nước là em lo hết... Mỗi tháng gửi 2-3 triệu cho mẹ, còn khoản trả nợ riêng nữa, em dư thì em gửi 5-7 hoặc là 10 triệu về trả nợ*” (PVS nữ, Tp HCM) [Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam, 2012].

+ Sức cám dỗ từ công việc cho thu nhập cao

Thu nhập cao là câu trả lời của hơn một nửa số người được phỏng vấn (53,3%) về nguyên nhân bước vào hoạt động mại dâm, trong đó tỷ lệ này ở nam giới là 65,1% và ở nữ giới là 41,7%. Nhiều người đã không thể cưỡng nổi mức thu nhập cao mà hoạt động mại dâm mang lại “*Ngày xưa tôi làm matxa ở đó mới đây đưa mình vào cái nghề này. Tại vì làm matxa, mà những người matxa đa số là những người gay, rồi những người con gái*

cũng thích những người to cao người mũn nên cũng chọn mình.... Tại vì cái đồng tiền nó cuốn hút mình vào nhiều lắm. Người ta còn thua kém mình mà người ta làm, người ta giàu quá trời. Vậy mình làm.” (Nam, 39 tuổi, người mại dâm đồng tính, MSM) [Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam, 2012].

+ Sức cám dỗ từ công việc ở những khu vực nhạy cảm (cửa hàng gọi đầu, thu giãn, karaoke, vũ trường quán bar, nhà hàng, quán matxa ...)

Làm việc ở những nơi này, chịu tác động từ môi trường làm việc, khách hàng lẫn nhu cầu, hoàn cảnh của bản thân, khiến nguy cơ tham gia hoạt động mại dâm khá cao: *“mình làm ở quán, qua quá trình người ta đến hát cùng mình, họ quý mến mình, rủ mình đi khách sạn để quan hệ với họ. Đi làm mỗi tháng 2 triệu không thể đáp ứng nuôi con được. Cái nữa là nhu cầu, mình không có chồng, ở xa gia đình, tự đứng tình cảm và nhu cầu mình thiếu thốn một chút”* (Nữ mại dâm, 33 tuổi).

Do vậy mà nhiều người không thể vượt qua cám dỗ khi khách hàng cho nhiều tiền *“Nhiều tiền là cám dỗ nhất. Mỗi lần matxa xong đi tiếp khách họ bỏ cho 500 nghìn. Mình không biết từ chối mãi được không”* (nữ, 22 tuổi, nhân viên matxa).

Một nam thanh niên (28 tuổi) làm ở tiệm mat xa cho nam giới đồng tính ở thành phố Hồ Chí Minh khi được hỏi *“Khách hàng vào đây có nhu cầu tình dục không?”* đã trả lời: *“Phải đến 90% là có nhu cầu tình dục. Nhu cầu matxa đơn thuần rất hiếm. Hiếm có người nào vào matxa lại không có nhu cầu tình dục”* [Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam, 2012].

+ Các nhóm lý do khác

- Thất tình, gặp khủng hoảng gia đình cũng là một trong những lý do thúc đẩy nhiều người tham gia hoạt động mại dâm. Trong đó, nữ giới chịu ảnh hưởng cao hơn so với nam giới.
- Thỏa mãn nhu cầu tình dục của bản thân cũng là lý do thúc đẩy một bộ phận xã hội tham gia hoạt động mại dâm. Trong đó, nam giới chịu ảnh hưởng cao hơn nữ giới.
- Bị lừa bán dâm *“Lúc đó bản thân khó khăn, cháu thứ hai quá nhỏ, một cháu đi học, một cháu ốm đau nên chán. Vợ chồng bỏ nhau nên chán, mình chỉ nghĩ kiếm tiền nuôi con trang trải nợ nần thôi. Bản thân ăn không đủ, còn con cái. Lúc đầu chỉ nghĩ người ta giới thiệu bán hàng bưng bê thôi nhưng đến đó thực tế không phải bưng bê mà người ta dẫn mình đến đúng*

một nhà chủ chứa. Mà người dất mình đến đó đã ăn tiền của người chủ chứa kia rồi. Mình vừa ở quê chân ướt chân ráo vào trông rồi và chấp nhận làm công việc này” (Nữ hoạt động mại dâm, 33 tuổi).

- Chủ động dấn thân vào hoạt động mại dâm “Nhà em không phải là nghèo, giàu là khác nhưng ông bà già quản tiền chặt. Chơi với bạn, cái sỹ nổi lên, không có tiền thì tự mình kiếm. Bạn em nó gợi ý cái là em đồng ý luôn” (Nữ hoạt động mại dâm, 23 tuổi).
- Bị bạn bè, người bán dâm rủ rê, lôi kéo, hoặc bắt buộc tham gia bán dâm để có tiền mua ma túy thỏa mãn cơn thèm ... [Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam, 2012].

Bảng 5. 1. Tổng hợp lý do thúc đẩy tham gia hoạt động mại dâm

	Nam	Nữ	Chung
Thu nhập cao	65,1	41,7	53,3
Thu nhập để phụ giúp gia đình	14,3	49,7	32,5
Bị lôi cuốn, rủ rê	31,7	27,6	29,6
Bị khủng hoảng trong quan hệ gia đình	5,3	17,1	11,3
Đáp ứng nhu cầu tình dục	13,8	1,0	7,2
Kiểm tiền mua ma túy, thuốc lắc	3,2	5,5	4,4
Phù hợp với bản thân	5,8	1,0	3,4
Bị lừa	0,5	4,0	2,3
Thất tình	1,1	2,5	1,8
Bị cưỡng hiếp	0,5	1,0	0,8
Bị ép buộc	0,0	1,0	0,5

Ghi chú: N = 388, một người có thể đưa ra nhiều lý do khác nhau;
 Nguồn Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam, 2012.

5.1.3. Đặc điểm nhân khẩu học – xã hội của người bán dâm

Nhìn chung, người tham gia hoạt động mại dâm có tuổi đời còn rất trẻ, phổ biến dưới 25 tuổi. Đa số nhóm này có trình độ học vấn ở bậc THPT, sống độc thân và khoảng 50% vừa hành nghề mại dâm vừa làm thêm các công việc khác.

Bảng 5. 2. Đặc điểm nhân khẩu học – xã hội của người bán dâm

	Hà Nội		Hải Phòng		Tp. HCM		Giới tính		Tổng chung
	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	

Độ tuổi bắt đầu tham gia hoạt động mại dâm									
18 trở xuống	22,4	19,5	34,1	19,6	17,7	21,5	23,0	20,2	21,7
19 – 24	55,2	35,1	51,2	36,6	63,3	48,8	57,8	41,0	49,1
25 – 30	16,4	26,0	12,3	24,4	16,5	18,8	15,5	22,7	19,2
Trên 30	6,0	19,5	2,4	19,6	2,5	11,4	3,8	16,2	10,1
Trình độ học vấn									
Tiểu học	1,5	23,4	4,9	23,8	17,3	26,3	9,0	24,6	17,2
THCS	27,3	48,1	29,3	52,4	24,7	53,8	30,0	51,3	39,3
THPT	45,5	27,3	46,3	21,4	44,4	17,5	45,2	22,1	33,3
CD - ĐH	25,8	1,3	2,4	2,4	13,6	2,5	19,1	2,0	10,3
Tình trạng hôn nhân									
Độc thân	80,6	36,4	85,4	31,0	91,5	61,3	86,0	45,2	65,2
Có vợ/chồng hoặc sống như vợ/chồng	10,5	6,6	9,8	16,8	8,7	18,8	9,5	13,6	11,6
Ly hôn, ly thân, góa	9,1	57,1	4,9	52,4	-	20,0	4,3	41,3	23,2
Tỷ lệ có công việc khác ngoài làm mại dâm									
Có công việc khác	52,2	32,5	73,2	50,0	43,2	57,5	52,9	46,2	49,5
N	66	77	41	42	81	80	189	199	388

[Nguồn: Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam, 2012].

5.2. Nội dung chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm

Để hỗ trợ người bán dâm vượt qua khó khăn, hòa nhập cộng đồng, Đảng và Nhà nước ban hành nhiều văn bản pháp lý khác nhau, trong đó nêu rõ quan điểm, mục tiêu, đồng thời quy định rõ các chủ thể xã hội chịu trách nhiệm tham gia, cũng như các biện pháp can thiệp mang tính xã hội và các biện pháp can thiệp mang tính cưỡng chế.

5.2.1. Quan điểm, mục tiêu hỗ trợ hòa nhập

Tại quyết định số 679/QĐ-TTg ban hành ngày 10 – 6 – 2011 thì quan điểm chỉ đạo chung về công tác phòng, chống mại dâm giai đoạn 2011 – 2015 tập trung vào:

- Lấy công tác phòng ngừa làm trọng tâm, tập trung giải quyết tệ nạn mại dâm tại những tỉnh, địa bàn trọng điểm.
- Tập trung vào biện pháp tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức, thay đổi hành vi, lối sống của cá nhân, gia đình, cộng đồng, tạo sự đồng thuận của toàn xã hội, phòng ngừa từ xa.

- Tăng cường lồng ghép phòng, chống mại dâm với các chương trình an sinh xã hội, trật tự an toàn xã hội, kết hợp với quản lý chặt chẽ các yếu tố dễ bị lợi dụng để hoạt động mại dâm trong các cơ sở kinh doanh dịch vụ có liên quan, cũng như gắn kết chặt chẽ với xây dựng môi trường xã hội lành mạnh, không có tệ nạn xã hội, nhất là ở xã, phường.
- Nhà nước xử lý nghiêm đối với các hành vi vi phạm pháp luật về phòng, chống tệ nạn mại dâm.
- Đặt công tác phòng, chống mại dâm trong mối quan hệ với phòng, chống tội phạm về buôn bán người và bóc lột tình dục phụ nữ, trẻ em.
- Chú trọng trợ giúp người bán dâm là phụ nữ, trẻ em trong tiếp cận các dịch vụ xã hội (giáo dục, dạy nghề, chăm sóc sức khỏe, thay đổi công việc...) tại cộng đồng.
- Tăng cường các giải pháp hỗ trợ tại gia đình và cộng đồng trong việc chăm sóc sức khỏe, phòng, chống lây nhiễm HIV, tạo cho họ các cơ hội thay đổi cuộc sống, hòa nhập với cộng đồng xã hội.
- Nhà nước đảm bảo và khuyến khích huy động các nguồn lực đầu tư cho công tác phòng, chống mại dâm phù hợp với khả năng và điều kiện phát triển kinh tế, xã hội của đất nước trong từng giai đoạn.
- Tập trung nguồn lực và chỉ đạo công tác phòng, chống tệ nạn mại dâm ở các địa bàn trọng điểm.
- Tăng cường hợp tác với các nước trong khu vực, trên thế giới về phòng, chống mại dâm.
- Phối hợp phòng, chống mại dâm với phòng, chống buôn bán phụ nữ, trẻ em vì mục đích bóc lột tình dục.

Tại quyết định số 361/QĐ-TTg, ban hành ngày 7 – 3 – 2016, Quan điểm của Đảng và Nhà nước về phòng, chống mại dâm tiếp tục nêu rõ:

- Lấy phòng ngừa làm trọng tâm trong công tác phòng, chống mại dâm.
- Chú trọng các giải pháp mang tính xã hội nhằm giảm tác hại do hoạt động mại dâm gây ra đối với đời sống xã hội.
- Tăng cường xây dựng các thể chế nhằm bảo vệ quyền con người, tăng khả năng tiếp cận của các nhóm yếu thế (người bán dâm, nạn nhân bị mua bán vì Mục đích mại dâm) vào hệ thống an sinh xã hội.
- Từng bước xã hội hóa, xây dựng cơ chế, chính sách huy động sự tham gia của các

tổ chức cộng đồng và các thiết chế xã hội (gia đình, nhà trường...) vào công tác phòng ngừa mại dâm.

Từ quan điểm nêu trên, mục tiêu của chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm được ghi nhận theo quyết định số 361/QĐ-TTg nêu rõ các biện pháp phòng, chống mại dâm giai đoạn 2016 – 2020 hướng tới:

- (1) Tạo sự chuyển biến mạnh mẽ về nhận thức, nâng cao trách nhiệm của các cấp, các ngành và toàn xã hội trong công tác phòng, chống mại dâm;
- (2) Giảm thiểu tác hại của hoạt động mại dâm đối với đời sống xã hội;
- (3) Bảo đảm quyền bình đẳng trong việc tiếp cận, sử dụng các dịch vụ xã hội của người bán dâm; và
- (4) Giảm tội phạm liên quan đến mại dâm.

Quan điểm, định hướng thực hiện mục tiêu nêu trên được cụ thể hóa thành các chỉ số cần đạt được như sau:

- Đến năm 2017, đạt 75% và năm 2020 đạt 100% số xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã) tổ chức được ít nhất một hình thức tuyên truyền về phòng ngừa mại dâm và được duy trì thường xuyên.
- Từ năm 2016, thông tin về phòng, chống mại dâm được đăng tải trên cơ quan báo chí cấp trung ương và cấp tỉnh ít nhất một tháng một lần.
- Đến năm 2017: 50%, năm 2020: 100% các tỉnh, thành phố xây dựng kế hoạch lồng ghép và tổ chức, thực hiện nhiệm vụ phòng, chống mại dâm với các chương trình kinh tế - xã hội tại địa phương như chương trình giảm nghèo, dạy nghề cho lao động nông thôn, chương trình việc làm, phòng, chống HIV/AIDS, phòng, chống tội phạm mua bán người.
- 50% các tỉnh, thành phố triển khai thực hiện được các hoạt động can thiệp giảm tác hại về HIV/AIDS, phòng ngừa, giảm tình trạng bạo lực trên cơ sở giới trong phòng, chống mại dâm. Đến năm 2020: 20 tỉnh, thành phố xây dựng mô hình cung cấp dịch vụ hỗ trợ xã hội cho người bán dâm.
- Phát hiện và xử lý nghiêm minh 100% các hành vi vi phạm pháp luật, tội phạm liên quan đến mại dâm.

5.2.2. Những biện pháp hỗ trợ hòa nhập mang tính xã hội

Căn cứ mục tiêu đề ra, pháp lệnh phòng, chống mại dâm năm 2003 quy định các can thiệp hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm bằng biện pháp mang tính xã hội tập trung

vào:

- Tuyên truyền, giáo dục phòng, chống mại dâm. Nội dung bao gồm: tuyên truyền, giáo dục truyền thống văn hoá, đạo đức, lối sống lành mạnh; tác hại của tệ nạn mại dâm; các chủ trương, chính sách, biện pháp, những mô hình, kinh nghiệm và các quy định của pháp luật về phòng, chống mại dâm. Việc tuyên truyền, giáo dục phòng, chống mại dâm được thực hiện kết hợp với tuyên truyền, giáo dục phòng, chống ma tuý và phòng, chống lây nhiễm HIV/AIDS (điều 10).
- Dạy nghề, tạo việc làm để có thu nhập, xóa đói giảm nghèo (điều 14, khoản 1); Tổ chức chữa bệnh, giáo dục, dạy nghề, tạo việc làm (điều 14, khoản 2).

Theo chương trình phòng, chống mại dâm giai đoạn 2011 – 2015⁸¹, các biện pháp hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm mang tính xã hội hướng tới:

- Đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức về phòng, chống mại dâm (điều 2, mục III).
- Xây dựng các mô hình tại cộng đồng nhằm hỗ trợ giúp người bán dâm trong phòng, chống HIV/AIDS và tái hòa nhập cộng đồng (điều 4, mục III).
- Xây dựng xã, phường, thị trấn lành mạnh, không có tệ nạn mại dâm; phòng ngừa và giảm thiểu tác hại của tệ nạn mại dâm đối với đời sống xã hội (điều 5, mục III).

Kế thừa quan điểm, định hướng, giải pháp của các chương trình phòng, chống mại dâm giai đoạn trước, chương trình phòng, chống mại dâm giai đoạn 2016 – 2020 tập trung vào các biện pháp hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm theo các hình thức:

- Tăng cường tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và nâng cao nhận thức về phòng, chống mại dâm (Mục III, điều 3, khoản a).
- Đẩy mạnh thực hiện các hoạt động phòng ngừa mại dâm thông qua lồng ghép các chương trình kinh tế - xã hội tại địa bàn cơ sở (Mục III, điều 3, khoản b).
- Xây dựng, triển khai các hoạt động can thiệp giảm tác hại dự phòng lây nhiễm các bệnh xã hội và HIV/AIDS, phòng ngừa, giảm tình trạng bạo lực trên cơ sở giới trong phòng, chống mại dâm, theo đó: xây dựng mô hình cung cấp dịch vụ hỗ trợ cho người bán dâm tại cộng đồng, Trung tâm công tác xã hội; Mô hình hỗ trợ nhằm bảo đảm quyền của người lao động trong

⁸¹ Quyết định số 679/QĐ-TTg ban hành ngày 10 tháng 05 năm 2011 về Phê duyệt chương trình hành động phòng, chống mại dâm giai đoạn 2011 - 2015

các cơ sở kinh doanh dịch vụ để phát sinh tệ nạn mại dâm; và Mô hình hỗ trợ tăng cường năng lực của các nhóm đồng đẳng/nhóm tự lực/câu lạc bộ của người bán dâm trong việc tiếp cận, truyền thông và hỗ trợ giảm hại, phòng, chống bạo lực giới (Mục III, điều 3, khoản c).

5.2.3. Những biện pháp hỗ trợ hòa nhập mang tính cưỡng chế

Ngoài các biện pháp hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm bằng các can thiệp mang tính xã hội nêu trên, thì còn có các biện pháp can thiệp mang tính cưỡng chế.

Theo quy định của Pháp lệnh phòng, chống tệ nạn xã hội năm 2003, người mua dâm tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử phạt hành chính bằng hình thức cảnh cáo hoặc phạt tiền (điều 22, khoản 1).

Người mua dâm người chưa thành niên hoặc biết mình bị nhiễm HIV mà cố ý lây truyền bệnh cho người khác thì bị truy cứu trách nhiệm hình sự (điều 22, khoản 2).

Ngoài ra, người bán dâm, tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử phạt hành chính, bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn hoặc đưa vào cơ sở chữa bệnh. Nếu người bán dâm là người nước ngoài thì tùy theo tính chất mức độ vi phạm mà bị xử phạt hành chính bằng hình thức cảnh cáo, phạt tiền, trục xuất (điều 23, khoản 1).

Trong trường hợp người bán dâm biết mình bị nhiễm HIV mà cố ý lây truyền bệnh cho người khác thì bị truy cứu trách nhiệm hình sự (điều 23, khoản 2).

Người bảo kê mại dâm, góp vốn để sử dụng vào mục đích hoạt động mại dâm thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự (điều 24, khoản 1).

Người môi giới mại dâm, chứa mại dâm, cưỡng bức bán dâm, tổ chức mại dâm, mua bán phụ nữ, trẻ em để phục vụ hoạt động mại dâm thì bị truy cứu trách nhiệm hình sự (điều 24, khoản 2).

Cơ sở kinh doanh dịch vụ lợi dụng hoạt động kinh doanh dịch vụ để hoạt động mại dâm thì bị phạt tiền và tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị tịch thu tang vật, phương tiện có liên quan trực tiếp đến hoạt động mại dâm, tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề (điều 25, khoản 1).

Người đứng đầu cơ sở kinh doanh dịch vụ do thiếu tinh thần trách nhiệm để hoạt động mại dâm xảy ra ở cơ sở do mình quản lý thì bị xử phạt hành chính; trường hợp gây hậu quả nghiêm trọng thì bị truy cứu trách nhiệm hình sự (điều 25, khoản 2).

Cơ quan, tổ chức, cá nhân hoạt động trong lĩnh vực văn hoá, dịch vụ văn hóa, bu

chính, viển thông có hành vi phổ biến, tàng trữ, lưu hành hình ảnh, vật phẩm, sản phẩm, thông tin có nội dung và hình thức đòi truy, khiêu dâm, kích động tình dục thì bị phạt tiền và tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề hoặc không được tiến hành các hoạt động ghi trong giấy phép, chứng chỉ hành nghề (điều 26, khoản 1).

Người có hành vi vi phạm quy định này thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự (điều 26, khoản 2).

Người có nhiệm vụ trực tiếp đấu tranh phòng, chống mại dâm mà có hành vi bảo kê mại dâm, dung túng, bao che hoặc không xử lý kịp thời để cho hoạt động mại dâm xảy ra trên địa bàn quản lý thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, chuyển làm công tác khác hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; trường hợp gây thiệt hại thì cơ quan nơi người đó công tác phải có trách nhiệm bồi thường và người đã gây ra thiệt hại có trách nhiệm bồi hoàn theo quy định của pháp luật (điều 28).

Người có chức vụ, quyền hạn có hành vi bao che hoặc không kịp thời xử lý kỷ luật người thuộc quyền quản lý của mình có hành vi mại dâm, liên quan đến hoạt động mại dâm thì bị xử lý kỷ luật (điều 29, khoản 1).

Người có chức vụ, quyền hạn có hành vi bao che cho người thuộc quyền quản lý của mình đã có hành vi vi phạm thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự (điều 29, khoản 2).

Theo chương trình phòng, chống mại dâm giai đoạn 2011 – 2015 tại quyết định số 679/QĐ-TTg, các biện pháp can thiệp mang tính cưỡng chế tập trung vào *Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, triệt phá ổ nhóm hoạt động mại dâm* (điều 3, mục III).

Đồng thời, chương trình chống mại dâm giai đoạn 2016 – 2020 tại quyết định số 361/QĐ-TTg tập trung vào *Đấu tranh, xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật, tội phạm liên quan đến mại dâm* (Mục III, điều 3, khoản d).

5.2.4. Nhận diện đối tượng tác động

Căn cứ quy định pháp lý nêu trên, những đối tượng chịu tác động của chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm bao gồm nhiều thành phần xã hội, song tập trung chủ yếu vào các nhóm cơ bản sau:

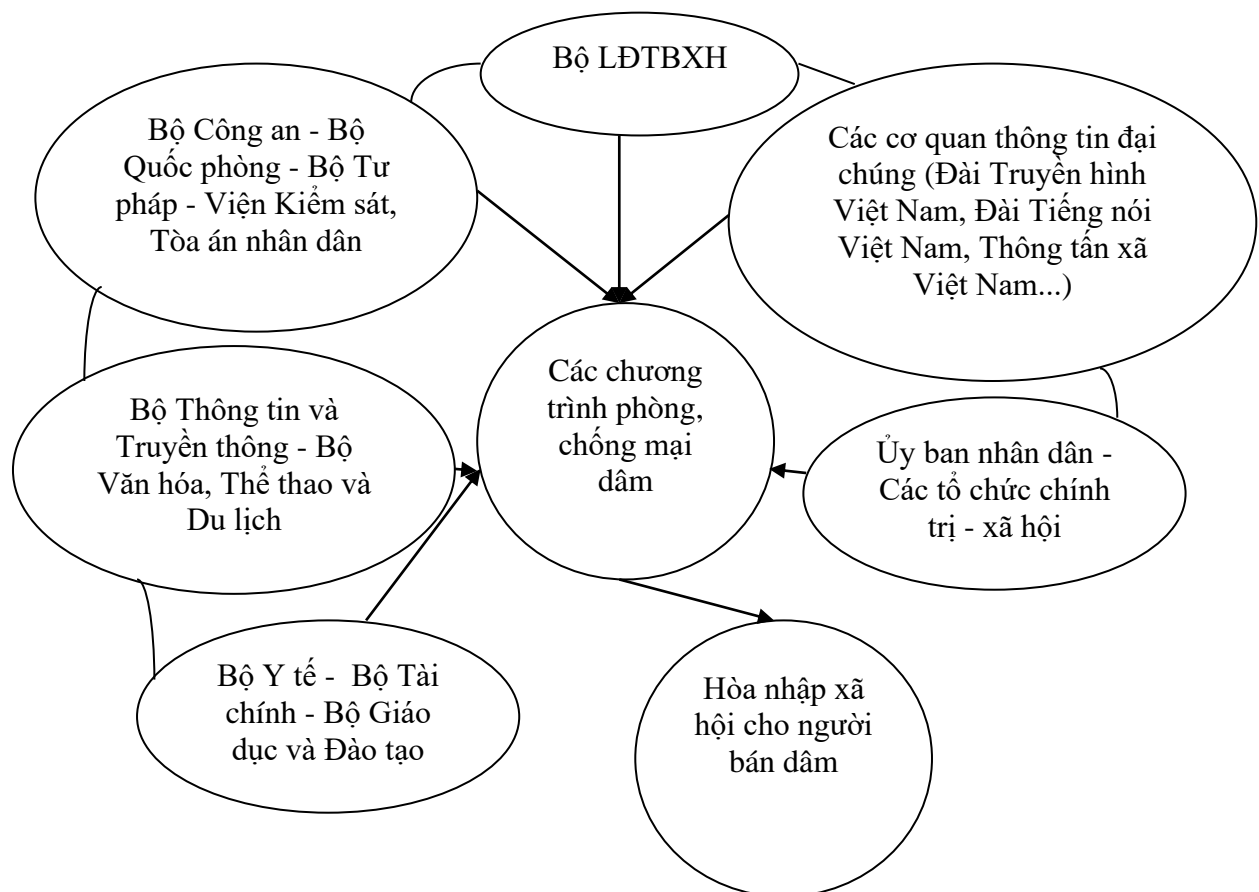
- Người bán dâm
- Người mua dâm
- Người tổ chức/môi giới mại dâm

- Hộ gia đình
- Nhà trường
- Các tổ chức chính trị - xã hội
- Các cơ quan chức năng
- Chính quyền địa phương

5.2.5. Nhận diện chủ thể xã hội tham gia hỗ trợ

Ghi nhận sự cần thiết của việc hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm trong việc góp phần làm lành mạnh hóa xã hội, quyết định số 361/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 07 – 3 – 2016 quy định trách nhiệm của các chủ thể xã hội tham gia trợ giúp người bán dâm, bao gồm 13 cơ quan đầu não. Quy định này được sơ đồ hóa như sau:

Hình 5. 1. Sơ đồ tham gia của các chủ thể xã hội vào hỗ trợ người bán dâm tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe



Căn cứ theo quyết định số 361/QĐ-TTg nêu trên, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội được giao thực hiện 3 nhiệm vụ chính, bao gồm: (1) Chủ trì, xây dựng kế hoạch tổ chức thực hiện Chương trình; chỉ đạo, theo dõi và giám sát việc triển khai Chương trình

phòng, chống mại dâm; (2) Nghiên cứu, xây dựng trình cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về phòng, chống mại dâm; hướng dẫn thực hiện lồng ghép các chương trình, dự án, đề án phát triển kinh tế - xã hội với Chương trình phòng, chống mại dâm; và (3) Chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan tổ chức và hướng dẫn thực hiện các biện pháp hỗ trợ tái hòa nhập cộng đồng cho người bán dâm; chủ trì, phối hợp với Bộ Y tế xây dựng hướng dẫn việc thực hiện các biện pháp hỗ trợ giảm hại trong phòng, chống mại dâm.

Bộ Công an tham gia thực hiện các hoạt động phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm liên quan đến mại dâm; phối hợp hoạt động phòng, chống mại dâm với phòng, chống tội phạm ma túy và buôn bán người; rà soát, đề xuất, sửa đổi bổ sung các quy định về quản lý an ninh trật tự đối với các cơ sở kinh doanh có Điều kiện về an ninh trật tự; quản lý địa bàn và xử lý vi phạm liên quan đến phòng, chống mại dâm.

Bộ Quốc phòng chủ trì, phối hợp với các cơ quan chức năng triển khai thực hiện các hoạt động phòng chống mại dâm ở khu vực biên giới.

Bộ Thông tin và Truyền thông thực hiện tuyên truyền chủ trương, chính sách, pháp luật về phòng, chống mại dâm, đồng thời kiểm tra, giám sát, phòng ngừa việc lợi dụng các phương tiện thông tin trong hoạt động mại dâm.

Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan quản lý chặt chẽ và xử lý các cơ sở kinh doanh dịch vụ văn hóa, du lịch, kịp thời ngăn chặn và xử lý việc lợi dụng để tổ chức hành vi khiêu dâm, kích dục, mại dâm; Rà soát, đề xuất sửa đổi, bổ sung các quy định về quản lý hoạt động văn hóa công cộng, du lịch và xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa, du lịch liên quan đến phòng, chống mại dâm.

Bộ Y tế chỉ đạo thanh tra, kiểm tra Điều kiện về y tế của các cơ sở kinh doanh dịch vụ dễ bị lợi dụng để hoạt động mại dâm; phối hợp với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội chỉ đạo thực hiện các biện pháp giảm hại về HIV/AIDS trong phòng, chống mại dâm.

Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan tổ chức tuyên truyền giáo dục pháp luật về phòng, chống mại dâm; nghiên cứu, đề xuất hoàn thiện các chế tài xử lý hành chính, hình sự đối với các hành vi mại dâm; phối hợp Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và các cơ quan liên quan trong việc nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các văn bản pháp luật về phòng, chống mại dâm.

Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội bố trí kinh phí thực hiện Chương trình trong dự toán ngân sách hàng năm và hướng dẫn về nội dung chi, mức chi cho công tác phòng, chống tệ nạn mại dâm.

Bộ Giáo dục và Đào tạo chỉ đạo tăng cường công tác giáo dục đạo đức, lối sống, kỹ năng sống, truyền thống văn hóa cho học sinh, sinh viên; xây dựng và lồng ghép thực hiện công tác tuyên truyền, giáo dục giới tính, phòng, chống mại dâm trong chương trình chính khóa và các hoạt động ngoài giờ cho học sinh, sinh viên.

Các cơ quan thông tin đại chúng (Đài Truyền hình Việt Nam, Đài Tiếng nói Việt Nam, Thông tấn xã Việt Nam...) chịu trách nhiệm về chất lượng tin, bài, chuyên đề, thời lượng, thời gian phù hợp cho các kênh, chương trình, nội dung về phòng, chống mại dâm. Cũng như biểu dương tập thể, cá nhân có sáng kiến, đóng góp tích cực cho công tác phòng, chống mại dâm, và lên án những tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật về phòng, chống mại dâm.

Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: Xây dựng, phê duyệt và tổ chức thực hiện Kế hoạch 5 năm, hàng năm về phòng, chống mại dâm trên cơ sở Chương trình này và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2016 - 2020 của địa phương; Chỉ đạo cơ quan cấp Giấy phép thành lập doanh nghiệp phối hợp với các cơ quan liên quan kiểm tra sau khi thành lập, tránh việc lợi dụng hoạt động kinh doanh để tổ chức hoạt động mại dâm; Bố trí ngân sách và huy động các nguồn đóng góp hợp pháp khác để bảo đảm kinh phí thực hiện nhiệm vụ phòng, chống mại dâm; tổ chức đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ cho công tác phòng, chống mại dâm, Đội kiểm tra liên ngành phòng, chống mại dâm các cấp; Lồng ghép nhiệm vụ phòng, chống mại dâm vào các chương trình an sinh xã hội của địa phương như xóa đói giảm nghèo; dạy nghề, tạo việc làm, phòng, chống ma túy, HIV/AIDS và phòng, chống mua bán người.

Viện Kiểm sát, Tòa án nhân dân chịu trách nhiệm điều tra, truy tố, xét xử các vụ án liên quan đến mại dâm; phối hợp với cơ quan quản lý nhà nước về phòng, chống mại dâm thực hiện nhiệm vụ thống kê về phòng, chống mại dâm.

Các tổ chức chính trị - xã hội (Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Trung ương Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Trung ương Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Trung ương Hội Nông dân, Trung ương Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam...) phối hợp với các đơn vị liên quan thực hiện tuyên truyền,

vận động hội viên, đoàn viên và các tầng lớp nhân dân thực hiện chính sách, pháp luật về phòng, chống mại dâm; Xây dựng các mô hình về phòng, chống mại dâm, hỗ trợ người bán dâm hòa nhập cộng đồng.

5.3. Tác động của chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm

5.3.1. Phương pháp thu thập thông tin đánh giá tác động

Đánh giá tác động xã hội của chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm đòi hỏi cần sử dụng đồng thời nhiều phương pháp khác nhau. Tuy nhiên, trong giới hạn của việc triển khai nghiên cứu, cuốn sách này không thể sử dụng phương pháp điều tra bằng bảng hỏi, phương pháp phỏng vấn sâu trực tiếp ..., mà chỉ sử dụng 2 phương pháp thu thập thông tin cơ bản, đó là: phương pháp nghiên cứu tài liệu và phương pháp phỏng vấn gián tiếp.

Phương pháp nghiên cứu tài liệu:

Phương pháp này được sử dụng để nghiên cứu những công trình đã công bố liên quan đến hoạt động mại dâm và hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm; những thông tin được công bố trong các văn bản chính sách; cũng như những thông tin được công bố trên những trang thông tin chính thức thuộc Bộ LĐTBXH, Bộ Công an và những đơn vị chức năng khác. Thậm chí, trong một số trường hợp, nhóm nghiên cứu sử dụng một số thông tin được đăng trên các trang báo mạng có kiểm soát của các cơ quan chức năng, chẳng hạn thông tin đăng trên báo Nhân dân.

Phương pháp phỏng vấn gián tiếp:

Bởi lý do không có cơ hội tiếp xúc trực tiếp với người bán dâm nên nhóm nghiên cứu sử dụng phương pháp phỏng vấn sâu gián tiếp, nghĩa là thông qua những người có thể gặp gỡ trực tiếp với người bán dâm để đặt câu hỏi thu thập thông tin theo chủ đề Hòa nhập xã hội về Việc làm, về y tế - sức khỏe, và giáo dục.

Hạn chế của phương pháp thu thập thông tin

Việc không thể sử dụng phương pháp thu thập thông tin bằng bảng hỏi là hạn chế lớn nhất của nghiên cứu, bởi lẽ, việc thiếu vắng phương pháp này khiến nhóm nghiên cứu không thể chủ động thiết kế các tiêu chí thu thập thông tin phù hợp với các văn bản chính sách, cũng như không thể thiết kế các mô hình phân tích, đánh giá tác động linh hoạt và theo chiều sâu.

Việc nghiên cứu tài liệu sẵn có khiến nhóm nghiên cứu không thể tìm kiếm đủ thông tin cho mục đích phân tích đánh giá tác động hòa nhập xã hội cho người bán dâm

theo các tiêu chí được đề ra trong chính sách can thiệp.

Sự hạn chế của các nguồn tài liệu nghiên cứu về mại dâm buộc nhóm nghiên cứu thu hẹp nội dung bằng cách tập trung phân tích tác động đối với nhận thức của người bán dâm và kết quả của hoạt động hỗ trợ hòa nhập về y tế - sức khỏe, giáo dục và việc làm.

Việc không thể sử dụng phương pháp phỏng vấn sâu trực tiếp khiến cho nhóm nghiên cứu không thể đặt ra những câu hỏi linh hoạt, phù hợp với chủ đề nghiên cứu, do vậy chấp nhận sử dụng thông tin mà người được “ủy nhiệm” phỏng vấn giúp.

5.3.2. Tiêu chí đánh giá tác động hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm

Chịu giới hạn từ các phương pháp thu thập thông tin nêu trên, nội dung đánh giá tác động của việc thực hiện chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm tập trung vào các tiêu chí sau:

Về mặt y tế- sức khỏe

- Sự chủ động của người bán dâm trong tìm hiểu thông tin về dịch vụ hỗ trợ chăm sóc sức khỏe (chủ động/chưa chủ động)
- Số lượt thực hiện các biện pháp tuyên truyền tác hại của mại dâm đối với sức khỏe của người bán dâm.
- Tỷ lệ % người bán dâm biết đến các dịch vụ hỗ trợ chăm sóc sức khỏe.
- Tỷ lệ % người bán dâm tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe (theo giới tính/theo chu kỳ).
- Tỷ lệ % người bán dâm tham gia các lớp tập huấn chăm sóc sức khỏe (theo giới tính).
- Số lượt người bán dâm được hỗ trợ chăm sóc sức khỏe tại cộng đồng/tại các cơ sở xã hội.
- Phản ánh của người bán dâm về chất lượng dịch vụ chăm sóc sức khỏe dành cho bản thân (tốt/chưa tốt).
- Phản ánh của người bán dâm về việc tiếp cận các cơ sở y tế ở địa phương (dễ dàng/khó khăn).
- Phản ánh của người bán dâm về vai trò của câu lạc bộ đồng đẳng trong hỗ trợ tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe (Hữu ích/chưa hữu ích).

Về giáo dục

- Phản ánh của người bán dâm về mức độ phổ biến của các biện pháp tuyên truyền hỗ trợ hòa nhập về giáo dục (phổ biến/chưa phổ biến).

- Nhu cầu của người bán dâm về các biện pháp hỗ trợ hòa nhập về giáo dục (có nhu cầu/chưa có nhu cầu)
- Tỷ lệ % người bán dâm nhận thức quyền lợi được hỗ trợ hòa nhập về giáo dục.
- Số lượt người bán dâm nhận được hỗ trợ hòa nhập về giáo dục (theo vùng/miền).

Về việc làm

- Phản ánh của người bán dâm về mức độ phổ biến của các biện pháp tuyên truyền hỗ trợ hòa nhập về việc làm (phổ biến/chưa phổ biến).
- Tỷ lệ % người bán dâm nhận thức được quyền được hỗ trợ tạo việc làm.
- Tỷ lệ % người bán dâm biết đến các dịch vụ hỗ trợ đào tạo nghề.
- Tỷ lệ % người bán dâm được hỗ trợ học nghề.
- Tỷ lệ % người bán dâm được đào tạo bổ sung nâng cao trình độ chuyên môn nghề.
- Tỷ lệ % người bán dâm được hỗ trợ tạo việc làm.
- Tỷ lệ % người bán dâm được hỗ trợ tổ chức sản xuất kinh doanh, lập nghiệp.
- Tỷ lệ % người bán dâm được hỗ trợ vay vốn tín dụng học nghề và tạo việc làm.
- Tỷ lệ % người bán dâm được đào tạo nghề và tư vấn việc làm sau khi kết thúc khoá học nghề.
- Tỷ lệ % người bán dâm tự tạo việc làm sau khi được hỗ trợ đào tạo nghề.

5.3.3. Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm về y tế- sức khỏe

Tác động về mặt nhận thức của người bán dâm

Kể từ khi ban hành pháp lệnh phòng, chống mại dâm năm 2003, nhiều chương trình tuyên truyền nâng cao nhận thức xã hội và người bán dâm về tác hại của bệnh truyền nhiễm qua con đường mại dâm, cũng như các cơ quan, đơn vị tham gia trợ giúp người bán dâm chăm sóc sức khỏe được triển khai. Quy mô của các chương trình này được mở rộng theo phân cấp quản lý, từ chính quyền trung ương đến chính quyền địa phương. Sở Lao động – Thương binh và Xã hội các địa phương là đơn vị đứng ra tổ chức và phối kết hợp với các đơn vị chức năng khác cùng thực hiện hoạt động tuyên truyền này.

(trích đoạn) **Công tác thực hiện Đề án “Phối hợp truyền thông phòng, chống HIV/AIDS và phòng, chống tệ nạn ma túy, mại dâm đến năm 2020⁸²”**

Trong 3 năm qua, 2018 đến 2020 Sở Lao động -Thương binh và Xã hội phối hợp với các đơn vị, ban, ngành, đoàn thể tổ chức tuyên truyền cho hơn 1.465 buổi/65 xã, phường với trên lượt/75.000 người/năm; Phối hợp với Đài Phát thanh –Truyền hình thực hiện hơn 150 tin, bài, phóng sự, phỏng vấn về lĩnh vực phòng, chống HIV/AIDS phòng chống ma túy, mại dâm; và phối hợp thực hiện truyền truyền tháng hành động quốc gia phòng, chống HIV/AIDS và ngày Thế giới phòng chống AIDS 01/12; Phối hợp với Sở Thông tin và Truyền thông đã cấp Giấy phép xuất bản 1.500 cuốn Sổ tay Bảo hiểm y tế giải pháp bền vững trong chăm sóc sức khỏe cho người nhiễm HIV/AIDS; 310 cuốn Sổ tay phòng, chống ma túy ở xã, phường, thị trấn; tờ rơi trên 3.620/65 xã, phường, thị trấn.

Nhờ việc thực hiện theo hình thức phổ cập các biện pháp tuyên truyền nêu trên mà kết quả nghiên cứu của Viện Khoa học – Lao động – Xã hội (2016) phản ánh cho thấy đa số người bán dâm có nhận thức rất tốt về các dịch vụ hỗ trợ chăm sóc sức khỏe. Đường như điều này bắt nguồn từ những rủi ro “mắc bệnh nghề nghiệp” do hoạt động mại dâm mang lại.

Phản ánh từ kết quả nghiên cứu của Nguyễn Thị Huệ (2016) cho thấy “*tỷ lệ nhiễm HIV trong nhóm mại dâm nữ ở Việt Nam đã tăng mạnh, từ 11% năm 2006 đến 16% năm 2009. Đặc biệt, tỷ lệ nhiễm HIV của gái bán dâm tại thành phố Hồ Chí Minh lên tới 23,4% vào năm 2001. Nguyên nhân là do có sự kết hợp giữa bán dâm với tiêm chích ma túy*”.

Kết quả nghiên cứu của Phan Thị Lan Hương (2020) cũng nhấn mạnh người bán dâm là đối tượng có nguy cơ cao mắc bệnh truyền nhiễm, mắc các bệnh lây truyền qua đường tình dục và có nguy cơ cao lây bệnh ra cộng đồng.

Trước nguy cơ này, người bán dâm chú trọng tìm hiểu thông tin về dịch vụ hỗ trợ chăm sóc sức khỏe. Sự chủ động từ phía bản thân người bán dâm, kết hợp với các biện pháp tuyên truyền được thực hiện theo chương trình đấu tranh phòng, chống tệ nạn mại dâm, cũng như những chương trình hỗ trợ người bán dâm chăm sóc sức khỏe, phòng tránh lây nhiễm bệnh ra cộng đồng đã giúp cho phần lớn người bán dâm biết đến dịch vụ chăm sóc sức khỏe. Theo khảo sát từ chính người bán dâm cho thấy dịch vụ trợ giúp này

⁸² <http://www.ninhthuan.gov.vn/chinhquyen/soldtbxh/Pages/Cong-tac-thuc-hien-De-an-%E2%80%9CPloi-hop-truyen-thong-phong,-chong-HIV/AIDS-va-phong,-chong-te-nan-ma-tuy,-mai-dam-den-nam-2020%E2%80%9D.aspx>

đường như đem lại lợi ích thiết thực nhất (bảo vệ sức khỏe), do vậy có tới 92,7% trong tổng số người được hỏi biết đến [Viện Khoa học – Lao động – Xã hội, 2016]. Thực tế này cho thấy tác động tích cực của chính sách đến với người bán dâm.

Sự nhận thức cao của nhóm dân số này về việc được hỗ trợ tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe là một trong những điều kiện đảm bảo đối tượng được chăm sóc sức khỏe, điều trị các bệnh lây nhiễm qua đường tình dục và hạn chế lây nhiễm ra cộng đồng. Mà theo nghiên cứu của Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam (2012) thì lo lắng, sợ hãi về bệnh tật, về việc khó tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe là một trong những rào cản nhóm xã hội này hòa nhập cộng đồng.

Tác động về mặt xã hội

Sự nhận thức cao về các biện pháp can thiệp trợ giúp tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe của người bán dâm, cũng như sự tham gia tích cực của các chủ thể cung cấp dịch vụ y tế trợ giúp nhiều người bán dâm được bảo vệ sức khỏe.

Kết quả nghiên cứu của Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam (2012) cho thấy có tới 90,5% số người mại dâm được hỏi cho rằng họ dễ dàng thăm khám sức khỏe tại các cơ sở y tế ở địa phương. Tỷ lệ này ở nam giới cao hơn nữ giới khoảng 4 điểm phần trăm. Chỉ có 6,7% cho rằng họ khó tiếp cận và còn 2,8% người trả lời chưa đi khám bệnh lần nào. Trong số những người đã từng đi khám bệnh, 31,8% khám 2-3 tháng 1 lần; 27,6% khám 4 - 6 tháng một lần và 4,2% khám 1 năm một lần. Gần 20% chỉ khám bệnh khi được yêu cầu hoặc khi bị ốm. Tại cộng đồng, đã có 34,5% người làm mại dâm tham gia các lớp tập huấn phổ biến kỹ năng, kiến thức về chăm sóc sức khỏe. Tỷ lệ nữ tham gia gần gấp đôi nam (43,2% so với 25,4%).

Việc triển khai các biện pháp hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm về y tế - sức khỏe cũng đạt được nhiều kết quả tích cực. Trong 5 năm (từ 2005 – 2010), các địa phương đã tổ chức chữa trị, chăm sóc sức khỏe cho 18.778 lượt người bán dâm, trong đó số đối tượng ở Trung tâm là 10.227 lượt người (chiếm 54,4%), số ở cộng đồng là 8.551 lượt người (45,6%) [Quyết định số 679, 2011].

Theo số liệu công bố của Bộ LĐTB&XH, trong năm 2017 Nhà nước trợ giúp cho 5.032 lượt người bán dâm gồm: hỗ trợ về y tế, chăm sóc sức khỏe, cung cấp các dịch vụ về phòng, chống lây nhiễm HIV. Năm 2018, có 1.194 người bán dâm được hỗ trợ giảm hại và hòa nhập cộng đồng. Trong đó: 231 lượt người được hỗ trợ y tế, chăm sóc sức khỏe, cung cấp các dịch vụ về phòng, chống lây nhiễm HIV [Nhật Thy, 2020].

Hoạt động hỗ trợ người bán dâm hòa nhập về y tế - sức khỏe còn được thực hiện thông qua các câu lạc bộ đồng đẳng. Thực tế là các câu lạc bộ hỗ trợ dành cho người hoạt động mại dâm được thành lập ngày càng nhiều. Mục đích của các CLB này nhằm nâng cao hiểu biết về xã hội, về kiến thức chăm sóc sức khỏe, tình dục an toàn cho các hội viên. Đánh giá của người trong cuộc cho thấy *“Hoạt động của câu lạc bộ rất hữu ích, người của câu lạc bộ không coi thường chúng tôi, mà hướng dẫn và đưa chính tôi đi khám. Mọi thứ tôi chia sẻ ở câu lạc bộ đều được giữ bí mật”* [Bộ LĐTBXH, Australian Aid and Care, 2017].

Kết quả khảo sát của Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam (2012) chỉ ra có 45,5% những người hoạt động mại dâm trong mẫu khảo sát từng tham gia sinh hoạt tại các câu lạc bộ (48,7% đối với nam và 42,2% đối với nữ). Theo đó, có mối quan hệ nhất định giữa việc người hoạt động mại dâm tham gia sinh hoạt trong câu lạc bộ với mức độ tiếp cận các dịch vụ xã hội và sức khỏe. Hầu hết những người tham gia sinh hoạt câu lạc bộ đều đánh giá việc tham gia là hữu ích cho họ (96% trong số hiện đang tham gia sinh hoạt). Tỷ lệ những người từng tham gia CLB hay hiện tham gia có dự tập huấn về kiến thức chăm sóc sức khỏe đều gấp khoảng ba lần so với những người không tham gia CLB. Đây là điều kiện cơ bản trợ giúp người bán dâm hòa nhập thành công.

5.3.4. Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm về giáo dục

Tác động về nhận thức của người bán dâm

Hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm về giáo dục cũng là một chủ trương được quan tâm. Song mức độ phổ biến thông tin về các loại hình hỗ trợ này dường như còn thấp, số người bán dâm nhận thức được quyền lợi này do vậy cũng chưa nhiều.

Dù rằng chương trình hành động phòng, chống mại dâm giai đoạn 2011 – 2015 đưa ra quan điểm chỉ đạo *“Chú trọng đến các hoạt động trợ giúp người bán dâm là phụ nữ, trẻ em trong tiếp cận với các dịch vụ xã hội, bao gồm cả giáo dục”*. Mục tiêu của chương trình hành động này cũng ghi nhận *“tổ chức hỗ trợ giáo dục cho 100% người bán dâm có hồ sơ quản lý bằng các hình thức phù hợp tại Trung tâm hoặc cộng đồng”*. Đồng thời, chương trình phòng, chống mại dâm giai đoạn 2016 – 2020 cũng nêu rõ quan điểm *“Từng bước xã hội hóa, xây dựng cơ chế, chính sách huy động sự tham gia của nhà trường vào công tác phòng ngừa mại dâm và bảo đảm quyền bình đẳng của người bán dâm trong tiếp cận giáo dục”*. Song, hiệu quả của các chương trình này còn thấp hơn kỳ

vọng.

Thực tế, sự hạn chế về nhận thức của người bán dâm dường như bắt nguồn từ chính nhu cầu của họ. Nghiên cứu của Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam (2012) cho thấy độ tuổi phổ biến của người bán dâm là từ 19 tuổi trở lên, chiếm tới 80%. Sự quá tuổi học tập khiến cho nhu cầu được hỗ trợ tiếp cận giáo dục của người bán dâm là không nhiều. Hơn thế nữa, nhiều người mang trên mình trách nhiệm đảm bảo kinh tế của cả gia đình nên cũng không có nhu cầu đi học.

Sự hạn chế về nhận thức của người bán dâm về quyền lợi được hỗ trợ giáo dục cũng bắt nguồn từ các biện pháp tuyên truyền hỗ trợ hòa nhập về giáo dục cho người bán dâm chủ yếu được thực hiện trong nhà trường, mà ít được thực hiện bên ngoài xã hội.

Nghị định 178/2004/NĐ-CP dành hẳn hai điều quy định về tuyên truyền phòng, chống mại dâm và hỗ trợ hòa nhập về giáo dục trong nhà trường.

Điều 6 quy định nội dung tuyên truyền, giáo dục về phòng, chống mại dâm trong nhà trường phải bao gồm: tác hại của tệ nạn mại dâm, các biện pháp phòng, chống mại dâm, chính sách và pháp luật phòng chống mại dâm, các hình thức xử lý vi phạm pháp luật về mại dâm, trách nhiệm của công dân trong phòng, chống tệ nạn mại dâm.

Điều 7 quy định nhà trường thường xuyên liên lạc, trao đổi với gia đình của học sinh, sinh viên, học viên và Ủy ban nhân dân địa phương nơi nhà trường đóng trên địa bàn đó về công tác phòng, chống mại dâm; Nhà trường tổ chức các cuộc tọa đàm trao đổi giữa các bên về công tác phòng, chống mại dâm, về biện pháp và các hoạt động giáo dục phòng ngừa phù hợp với lứa tuổi, giới tính, tôn giáo của học sinh, sinh viên, học viên; và Nhà trường tổ chức các hoạt động xã hội trên địa bàn với sự tham gia của học sinh, sinh viên, học viên.

Do vậy, nhóm học sinh, sinh viên tham gia hoạt động mại dâm dường như có nhận thức về quyền được hỗ trợ về giáo dục cao hơn các nhóm mại dâm khác.

Ngoài ra, sự hạn chế về nhận thức của người bán dâm về các biện pháp hỗ trợ hòa nhập về giáo dục còn là do các biện pháp này thường được áp dụng cho nhóm mại dâm có hồ sơ quản lý, được đưa vào các Cơ sở xã hội để được chăm sóc, chữa trị, phục hồi sức khỏe, được hỗ trợ đào tạo nghề.

Tại đó, người bán dâm được tham gia các khóa học nâng cao nhận thức về tác hại của tệ nạn mại dâm, về nhân phẩm, đạo đức lối sống ... Tuy nhiên, theo ước tính thì số người bán dâm có hồ sơ quản lý chỉ chiếm tỷ lệ thấp trong tổng số người bán dâm

(khoảng 20%) [Tổ chức Lao động quốc tế, 2016; Quyết định số 361, 2016].

Tác động về mặt xã hội

Căn cứ theo quan điểm chú trọng đến hoạt động trợ giúp người bán dâm tiếp cận với các dịch vụ hỗ trợ giáo dục của pháp lệnh phòng chống mại dâm giai đoạn 2016 – 2020, cũng như quy định “tổ chức hỗ trợ giáo dục cho 100% người bán dâm có hồ sơ quản lý bằng các hình thức phù hợp tại Trung tâm hoặc cộng đồng” của pháp lệnh phòng chống mại dâm giai đoạn 2011 – 2015, thì có tới 11.240 người bán dâm được hỗ trợ tiếp cận dịch vụ giáo dục, trong đó Đồng bằng sông Hồng là 3.673 người; Đông Bắc là 913 người; Bắc Trung bộ là 887 người; Đông Nam Bộ là 3.200 người; Đồng bằng Sông Cửu Long là 1.374 người; và các khu vực khác là 1.189 người [Quyết định số 361, 2016].

Theo tinh thần của hai pháp lệnh nêu trên, dẫn số liệu công bố của Bộ LĐTB&XH thì năm 2017 cả nước có 5.032 lượt người bán dâm được hỗ trợ về giáo dục và năm 2018 thì con số này là 1.194 lượt người [Nhật Thy, 2020].

Thực tế này phản ánh tác động còn hạn chế của các biện pháp can thiệp hỗ trợ hòa nhập xã hội về giáo dục dành cho người bán dâm.

5.3.5. Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm về việc làm

Tác động về nhận thức của người bán dâm

Các biện pháp tuyên truyền hỗ trợ hòa nhập người bán dâm về việc làm cũng được Trung ương và các cấp chính quyền địa phương quan tâm. Sự phổ biến về hỗ trợ sinh kế cho người bán dâm hoàn lương theo tinh thần quyết định số 29/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 26 tháng 4 năm 2014 được triển khai rộng khắp trên cả nước và liên tục qua các năm. Nhờ vậy mà kết quả khảo sát của Viện Khoa học – Lao động – Xã hội (2016) phản ánh cho thấy tỷ lệ người bán dâm hiểu biết về dịch vụ hỗ trợ đào tạo nghề và tạo việc làm cũng đạt mức khá cao. Theo đó, có tới 46,0% người bán dâm được hỏi có hiểu biết về dịch vụ đào tạo nghề và 47,3% có hiểu biết về dịch vụ hỗ trợ tạo việc làm.

Song, sự nhận thức của người bán dâm về các thông tin hỗ trợ hòa nhập về việc làm chủ yếu đến từ các công tác tuyên truyền ở địa phương; tiếp đến là từ các câu lạc bộ/nhóm đồng đẳng hoặc qua bạn cùng hành nghề. Thông tin được cung cấp từ trung tâm dịch vụ CTXH chiếm tỷ trọng không đáng kể [Viện Khoa học – Lao động – Xã hội, 2019].

Tuy nhiên, nhận thức liên quan đến hỗ trợ hòa nhập về việc làm của phần lớn

người bán dâm mới chỉ dừng lại ở công tác đào tạo nghề và giới thiệu việc làm theo các chương trình mục tiêu Quốc gia về việc làm, mà chưa biết đến các chương trình dành riêng cho họ “*Tôi xem ti vi, đài báo nói và có các thông báo tại địa phương về các chương trình đào tạo nghề cho người lao động, nhưng thực tế tôi cũng không hiểu là bản thân mình có thể được tham gia đăng ký hay không. Kết quả PVS người bán dâm tỉnh Quảng Ninh*”. Nguyên nhân được cho là các chương trình này chưa đề cập đến đối tượng cụ thể là người bán dâm, và cũng có thể một phần là do người bán dâm chưa thực sự quan tâm đến các chương trình này [Viện Khoa học – Lao động – Xã hội, 2016] khi mà thu nhập từ hoạt động mại dâm luôn cao hơn so với mặt bằng thu nhập chung [Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam, 2012; Trịnh Duy Luân, 2015].

Tác động về mặt xã hội

Có nhiều lý thuyết, quan điểm cho rằng hỗ trợ việc làm là một trong những giải pháp hữu hiệu ngăn chặn sự phát triển của tệ nạn xã hội, bao gồm tệ nạn mại dâm [Trịnh Duy Luân, 2015]. Do vậy, Nghị quyết số 05/CP (năm 1993), Pháp lệnh phòng, chống mại dâm số 10/2003/PL-UBTVQH11 (năm 2003) đều nêu rõ hỗ trợ dạy nghề, tạo việc làm là những biện pháp kinh tế - xã hội quan trọng nhằm ngăn ngừa sự phát sinh, phát triển tệ nạn này [Điều 13, chương 2].

Sự tập trung vào các biện pháp can thiệp trợ giúp người bán dâm tiếp cận dịch vụ việc làm theo tinh thần của các văn bản pháp lý nêu trên đạt được những thành tựu nhất định. Những người bán dâm đã từng được trợ giúp về đào tạo nghề và tạo việc làm cho biết họ tiếp cận được các dịch vụ này là nhờ được sự hướng dẫn, hỗ trợ hoàn thiện thủ tục đăng ký nhận dịch vụ trợ giúp; được giới thiệu kết nối, liên hệ với các đơn vị cung cấp dịch vụ; và cung cấp thông tin liên quan đến dịch vụ trợ giúp [Viện Khoa học – Lao động – Xã hội, 2019].

Chi cục Phòng, chống tệ nạn xã hội đã liên kết với Trung tâm đào tạo nghề tóc l'Oréal và Câu lạc bộ của nhóm mại dâm để giới thiệu người bán dâm đến học nghề. Điều kiện nhập học rất đơn giản, chỉ cần viết đơn đăng ký học sau đó Giám đốc Trung tâm sẽ phỏng vấn sơ bộ. Trong quá trình học, học viên được miễn phí toàn bộ các chi phí học nghề (vật tư, thiết bị, nguyên liệu) và được hỗ trợ tiền ăn 30-50.000 đồng/ngày. Thời gian học là cả ngày trong vòng 17 tuần (đối với học viên học nghề thợ phụ).

Kết quả PVS đại diện Chi cục Phòng, chống TNXH, TP.Hồ Chí Minh .

Trung tâm l'Oréal tổ chức các lớp học chung cho mọi đối tượng nên không có

hiện tượng phân biệt đối xử giữa các học viên. Đối với nhóm đối tượng mại dâm, Trung tâm luôn ưu tiên về thời gian học trong ngày (thay đổi giờ học trong ngày nhưng vẫn phải đảm bảo tối thiểu 8h học/ngày) để họ bố trí được thời gian theo học.

Kết quả PVS đại diện Trung tâm đào tạo tóc L'Oréal, TP.Hồ Chí Minh .

Trung tâm công tác xã hội hiện đang triển khai mô hình hỗ trợ dạy nghề theo hình thức cầm tay chỉ việc. Trung tâm đã khảo sát tìm hiểu nhu cầu đào tạo nghề của các chị em. Hầu hết các chị em muốn học nghề làm tóc, móng tay. Trung tâm đã đứng ra bảo lãnh cho các chị em để các chị em nhận được hỗ trợ đào tạo nghề từ các doanh nghiệp và cơ sở sản xuất kinh doanh. Kết thúc học nghề, các đơn vị đào tạo có thể tuyển những học viên đáp ứng được yêu cầu về tay nghề.

Kết quả PVS đại diện Trung tâm Công tác xã hội tỉnh Quảng Ninh.

Sau khi nhận được dịch vụ hỗ trợ đào tạo nghề và tạo việc làm, người bán dâm sẽ tiếp tục được tư vấn việc làm, được đào tạo nâng cao chuyên môn nghề hoặc được nhận một số loại hình hỗ trợ khác căn cứ theo nhu cầu của đối tượng và khả năng của đơn vị cung cấp dịch vụ.

Chẳng hạn, trong số những người đã nhận được trợ giúp về đào tạo nghề, 100% được tiếp tục tư vấn việc làm sau khi kết thúc khoá học nghề và 71,4% tiếp tục được hỗ trợ theo học khoá đào tạo nâng cao trình độ nghề. Ngoài ra, trong số những người đã nhận được trợ giúp về tạo việc làm, hầu hết người bán dâm tiếp tục được hỗ trợ vay vốn tín dụng (58,3%), hỗ trợ tổ chức sản xuất kinh doanh, lập nghiệp (41,7%) và đào tạo bổ sung nâng cao trình độ chuyên môn nghề (33,3%) [Viện Khoa học – Lao động – Xã hội, 2016].

Sau khi kết thúc khoá học thợ phụ làm tóc tại Trung tâm l'Oréal, Trung tâm sẽ giới thiệu việc làm cho học viên. Đối với học viên có nhu cầu mở tiệm, Trung tâm sẽ tiếp tục hỗ trợ đào tạo trở thành thợ chính trong vòng 2 tháng, sau đó đầu tư cho học viên vay vốn bằng cách cung cấp vật tư trang thiết bị để mở tiệm với trị giá khoảng 35 triệu đồng. Tiền vay này không có lãi suất, không xác định thời hạn.

Kết quả PVS đại diện Trung tâm đào tạo Tóc L'Oréal, TP.Hồ Chí Minh

Trong số những người đã được hỗ trợ đào tạo nghề, có tới 57,1% tự tạo việc làm, 14,3% có được việc làm nhờ kết hợp với gia đình/họ hàng và 7,1% có được việc làm nhờ kết hợp với bạn bè. Tương tự, trong số những người đã nhận hỗ trợ tạo việc làm, có tới 14,3% tự tạo việc làm mới và 21,4% kết hợp với bạn bè tự tạo việc làm. Sự thành công

ban đầu của những mô hình “thí điểm” góp phần đáng kể trong việc hỗ trợ hoà nhập xã hội cho người bán dâm [Viện Khoa học – Lao động – Xã hội, 2016].

Trong số học viên là người bán dâm học nghề, đã có 05 học viên đang làm việc tại các tiệm tóc và 03 học viên được vay vốn mở tiệm làm tóc để ổn định cuộc sống, trong đó 1 bạn đã hoàn trả được tiền vốn. Tuy nhiên, số học viên học nghề tóc bỏ học giữa chừng cũng nhiều vì công việc này đòi hỏi người làm phải đứng nhiều, tiếp xúc nhiều với hoá chất và thu nhập kém vì chỉ làm những công việc của thợ phụ và như vậy không thu hút được họ theo đuổi nghề này.

Kết quả PVS đại diện Câu lạc bộ người bán dâm Tp. Hồ chí Minh.

Tuy nhiên, số người bán dâm tiếp cận dịch vụ hỗ trợ việc làm còn thấp, mà nguyên nhân có thể là do:

- Hai loại hình dịch vụ hỗ trợ đào tạo nghề và tạo việc làm của người bán dâm được quy định lồng ghép tại nhiều văn bản pháp luật khác nhau nhưng lại chưa có những hướng dẫn cụ thể, đồng thời các biện pháp thực hiện chưa được chú trọng (Quyết định số 697/QĐ-TTg và Quyết định số 361/QĐ-TTg).

- Nhiều hoạt động can thiệp hỗ trợ người bán dâm hoà nhập cộng đồng còn đang trong giai đoạn thí điểm, các chương trình đào tạo nghề, tạo việc làm cho nhóm đối tượng này đang được lồng ghép trong các Chương trình đào tạo nghề cho lao động nông thôn, Chương trình mục tiêu quốc gia về việc làm hoặc trong các chính sách đảm bảo an sinh xã hội khác. Vì thế, người bán dâm rất ít cơ hội tiếp cận các trợ giúp này.

- Các doanh nghiệp/cơ sở sản xuất kinh doanh cũng rất dè dặt khi đề cập đến việc tiếp nhận người bán dâm vào làm việc khi cơ quan quản lý nhà nước đề xuất các doanh nghiệp/cơ sở sản xuất kinh doanh phối hợp giải quyết vấn đề tạo việc làm cho nhóm đối tượng này.

- Phần lớn những người tham gia hoạt động mại dâm đều là những người không có hộ khẩu tại nơi hành nghề, không có việc làm cố định khiến cho nguồn thu nhập của họ không ổn định, không đảm bảo có tích lũy và dựa chủ yếu vào việc hành nghề mại dâm. Do đó, nếu họ tham gia các lớp học nghề thì trong suốt quá trình học nghề họ không có đủ nguồn lực để duy trì cuộc sống của chính bản thân họ và những người sống phụ thuộc. Người bán dâm, nếu “đi làm” ban đêm thì ban ngày họ không có đủ sức khỏe để học nghề và nếu đi học nghề, “nghỉ làm” ban đêm thì không có tiền để duy trì cuộc sống hiện tại. Vì lý do như vậy khá nhiều người tham gia hoạt động mại dâm không thể đeo

đuôi những lớp học nghề đến cùng [Viện Khoa học – Lao động – Xã hội, 2019].

5.4. Nhận diện những nhân tố tạo ra sự thay đổi

5.4.1. Nhân tố thể chế

Mỗi thể chế chính trị - xã hội khác nhau sẽ có cách nhìn nhận, đánh giá khác nhau về mại dâm. Với những thể chế ủng hộ thì mại dâm được coi là một nghề hợp pháp. Song, với những thể chế không ủng hộ thì mại dâm có thể bị coi là một loại hình tệ nạn xã hội. Do vậy, thể chế xã hội được coi là một nhân tố cơ bản tạo ra sự thay đổi.

Tại Việt Nam, quan điểm của thể chế chính trị - xã hội không thừa nhận mại dâm là một nghề hợp pháp, do vậy, hoạt động này bị xếp vào nhóm “bị cấm”. Từ quan điểm nêu trên, nhiều văn bản chính sách can thiệp trợ giúp mang tính xã hội, nhiều chế tài xử lý mang tính cưỡng chế các hành vi liên quan đến mại dâm được ban hành và triển khai trong thực tiễn.

Thực tế này tác động mạnh mẽ đến hoạt động mại dâm và các cá nhân, tổ chức tham gia. Lúc này, mại dâm tồn tại như một hình thức “nhức nhối” của xã hội, là một loại hình tệ nạn xã hội, một hình thái không phù hợp với chuẩn mực đạo đức, văn hóa và xã hội.

5.4.2. Nhân tố nguồn lực

Nguồn lực được đề cập ở đây là nguồn lực tổ chức. Căn cứ nội dung văn bản chính sách, nhiều tổ chức chính trị - xã hội được huy động tham gia thực hiện các hoạt động phòng ngừa, giảm thiểu, ngăn chặn sự bùng phát của các loại hình tệ nạn xã hội, bao gồm: Bộ LĐTBXH, Bộ Công an, Bộ Văn hóa, Thông tin và Truyền thông, Bộ giáo dục, Bộ Y tế, Ủy ban Nhân dân ..., cũng như các đơn vị trực thuộc. Mỗi tổ chức có thể mạnh riêng trong đấu tranh phòng chống tệ nạn mại dâm, cũng như trong hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm. Theo đó:

- Bộ LĐTBXH tham gia chủ đạo vào các hoạt động hỗ trợ hòa nhập xã hội về học nghề và việc làm cho người bán dâm.
- Bộ Công an tham gia chủ đạo vào các hoạt động đấu tranh, ngăn chặn nạn buôn bán người liên quan đến tệ nạn mại dâm, cũng như truy quét các tụ điểm có hoạt động mại dâm.
- Bộ Văn hóa, Thông tin và Truyền thông chủ đạo trong việc tuyên truyền tác hại của tệ nạn mại dâm, tuyên truyền giáo dục phòng chống mại dâm, xây dựng lối sống lành mạnh, phù hợp với bản sắc văn hóa, đạo đức và pháp

luật.

- Bộ giáo dục chủ đạo trong phổ biến kiến thức về các nguy cơ, cảm dỗ của tệ nạn mại dâm trong nhà trường.
- Bộ Y tế chủ đạo trong ngăn ngừa sự lây lan, bùng phát của các loại bệnh liên quan đến mại dâm
- ...

Sự chung tay vào cuộc của các tổ chức này góp phần giảm thiểu các loại hình tệ nạn xã hội liên quan đến mại dâm, cũng như hỗ trợ người bán dâm hòa nhập xã hội.

5.4.3. Nhân tố cá nhân, gia đình và cộng đồng

Cá nhân, gia đình và cộng đồng cũng là những nhân tố tích cực trong hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm.

Nhân tố cá nhân thể hiện ở sự chủ động thích ứng với những biến đổi của xã hội, lường trước hậu quả của việc tham gia các hoạt động mại dâm (như mua dâm, bán dâm, môi giới mại dâm ...), chia sẻ nhận thức cá nhân với cộng đồng và trong những trường hợp có thể thì chủ động tham gia hỗ trợ người bán dâm hòa nhập xã hội, như: hỗ trợ giới thiệu việc làm, tư vấn lối sống tích cực, kết nối người bán dâm với cộng đồng, hỗ trợ người bán dâm quay về với cuộc sống gia đình, cũng như tố giác các hành vi, tổ chức, cơ sở có các hoạt động mại dâm...

Nhân tố gia đình thể hiện ở trách nhiệm giáo dục các thành viên về lối sống lành mạnh, xây dựng gia đình văn hóa, giang tay chào đón và tạo điểm tựa nâng đỡ cho những thành viên lầm lỡ sa chân vào con đường mại dâm hòa nhập cộng đồng, xã hội. Trách nhiệm của hộ gia đình còn thể hiện trong những hoạt động quản lý, giúp đỡ, chăm sóc người bán dâm được giáo dục tại xã, phường, thị trấn theo sự hướng dẫn, giám sát của tổ chức, cá nhân được phân công giúp đỡ và của chính quyền cơ sở; Quản lý, giám sát, phòng ngừa, ngăn chặn người bán dâm tái phạm hoặc có hành vi gây mất trật tự an toàn xã hội; đồng thời động viên, trợ giúp người bán dâm xoá bỏ mặc cảm, tạo điều kiện để họ hoà nhập cộng đồng.

Nhân tố cộng đồng thể hiện trong các hoạt động tuyên truyền, phát hiện, tố giác, đấu tranh phòng chống tệ nạn mại dâm; tuyên truyền giảm thiểu sự kỳ thị xã hội đối với người bán dâm có mong muốn hòa nhập cộng đồng; tạo điều kiện thuận lợi trong hỗ trợ tạo việc làm cho người bán dâm; quản lý, giám sát, phòng ngừa, ngăn chặn các cá nhân, tổ chức, cơ sở thực hiện các hoạt động mại dâm trên địa bàn.

5.5. Lập kế hoạch can thiệp

5.5.1. Khái quát thành công và rào cản của chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm

Thành công

Khái quát chung, chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm đã góp phần nâng cao nhận thức cho toàn xã hội về việc chung sức ngăn ngừa sự phát triển của loại hình tệ nạn xã hội này.

Sự can thiệp, trợ giúp của các chủ thể xã hội góp phần trợ giúp người bán dâm nhận thức được quan tâm, chia sẻ của Nhà nước và cộng đồng trong hỗ trợ hòa nhập xã hội dành cho họ.

Trong số các tác động của chính sách thì nội dung can thiệp về y tế - sức khỏe đạt thành công ở mức độ cao hơn so với các nội dung can thiệp khác, bởi nó đáp ứng nhu cầu thiết thực nhất của nhóm dân số này.

Tuy nhiên, nhưng can thiệp trợ giúp về việc làm và giáo dục cũng góp phần tạo cơ hội cho người bán dâm hòa nhập cộng đồng.

Rào cản

Can thiệp trợ giúp người bán dâm tái hòa nhập cộng đồng là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước. Bản thân nhiều người tham gia hoạt động mại dâm cũng muốn từ bỏ công việc này. Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam (2012) đã liệt kê ra nhiều lý do thúc đẩy người bán dâm tái hòa nhập xã hội, trong đó, có những lý do cơ bản như: Lo sợ nguy cơ mắc bệnh truyền nhiễm, HIV, Bị kỳ thị, coi thường, Lo sợ công an cơ quan chức năng, Sợ gia đình phát hiện, Sợ ảnh hưởng tới con cái, và Luôn phải lo lắng, đối phó.

Bảng 5.3. Lý do mong muốn từ bỏ hoạt động mại dâm

	Nam (N = 77)	Nữ (N = 110)
Lo sợ nguy cơ mắc bệnh truyền nhiễm, HIV	37,7	22,7
Bị kỳ thị, coi thường	32,5	33,6
Lo sợ công an cơ quan chức năng	16,9	30,9
Sợ gia đình phát hiện	16,9	20,0
Luôn phải lo lắng, đối phó	15,6	-
Sợ ảnh hưởng đến con cái	-	23,6

[Nguồn: Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam, 2012].

Tuy nhiên, việc tái hòa nhập cộng đồng của người bán dâm luôn gặp nhiều khó khăn. Tập hợp từ nhiều nguồn tài liệu khác nhau [Trịnh Duy Luân, 2015; Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam, 2012; Bộ LĐTBXH] cho thấy có những nguyên nhân cơ bản như:

- Mại dâm là một ngành của “kinh tế ngầm” rất “béo bở” và cho thu nhập cao. Từ thực tế này mà nhóm bảo kê, chặn dất, môi giới, chủ chứa luôn tìm nhiều cách cản trở người bán dâm từ bỏ công việc.
- Thu nhập từ hoạt động mại dâm cao, trong khi đó, thu nhập từ công việc mới quá thấp không đủ trang trải cho cuộc sống của bản thân và gia đình. Vì lý do này mà nhiều người bán dâm nhanh chóng quay trở lại con đường cũ.
- Công tác xây dựng kế hoạch giúp đỡ người mại dâm hòa nhập xã hội còn chưa thực sự được quan tâm ở cấp địa phương.
- Hoạt động tiếp cận, tư vấn hòa nhập xã hội cho người bán dâm chưa được triển khai một cách bài bản do thiếu đội ngũ cán bộ được trang bị đầy đủ các kỹ năng cần thiết.
- Sự kỳ thị và phân biệt đối xử của cộng đồng còn rất lớn khiến nhiều người có quá khứ bán dâm khó hòa nhập trở lại.
- Nhiều người bán dâm còn mang tư tưởng e dè, mặc cảm, chưa tin tưởng vào sự hỗ trợ của cộng đồng ngại tiếp xúc với chính quyền địa phương nơi cư trú.
- Đa số người bán dâm có tay nghề thấp, không có công việc ổn định.
- Người bán dâm thiếu thông tin về các biện pháp can thiệp, trợ giúp của Nhà nước, chính quyền địa phương và cộng đồng.
- Người bán dâm mắc nhiều bệnh xã hội, bệnh lây nhiễm qua đường tình dục mà chưa được thăm khám, điều trị sức khỏe dẫn đến mặc cảm hoặc buông xuôi.
- ...

5.5.2. Lập kế hoạch can thiệp hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm.

Quan điểm

Tiếp tục thực hiện các biện pháp can thiệp trợ giúp người bán dâm hòa nhập cộng

đồng, lấy phòng ngừa làm trọng tâm, tập trung vào các biện pháp tuyên truyền, giáo dục, chú trọng thực hiện các biện pháp can thiệp trợ giúp thông qua các chính sách xã hội.

Tăng cường vai trò trách nhiệm của các chủ thể xã hội trong tham gia trợ giúp người bán dâm; Đề cao vai trò của các câu lạc bộ đồng đẳng trong hỗ trợ người bán dâm hòa nhập cộng đồng; Thúc đẩy vai trò trách nhiệm của hộ gia đình trong bảo vệ người thân tránh sa các loại hình của tệ nạn mại dâm.

Tạo cơ chế liên kết huy động đồng thời sự tham gia của các chủ thể xã hội vào hỗ trợ người bán dâm hòa nhập xã hội; Tăng cường cơ chế giám sát các hoạt động kinh doanh có nguy cơ mại dâm.

Kế hoạch can thiệp

- Hoạt động tuyên truyền

Tăng cường tổ chức các hoạt động tuyên truyền nâng cao nhận thức cho các cá nhân, hộ gia đình về tác hại của tệ nạn mại dâm tại 100% các xã/phường/thị trấn, các trường đại học, THPT và mở rộng sang các trường THCS tại những địa bàn có nguy cơ cao.

Mở rộng các hình thức tuyên truyền thông qua tờ rơi, áp phích, loa phát thanh về chủ trương, chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm, như các chính sách hỗ trợ về y tế, giáo dục, việc làm, văn hóa ...

- Hoạt động hỗ trợ y tế⁸³

Tiếp tục thực hiện lồng ghép các chương trình tư vấn chăm sóc sức khỏe, trị liệu tâm lý.

Cung cấp các dụng cụ phòng, ngừa bệnh lây nhiễm qua đường tình dục; xét nghiệm; điều trị bệnh cho trong các Chương trình mục tiêu quốc gia phòng chống HIV/AIDS và các bệnh truyền nhiễm, bệnh xã hội.

Hỗ trợ và khuyến khích người bán dâm tham gia chương trình BHYT tự nguyện.

Duy trì và khuyến khích sự tham gia của các Tổ chức xã hội trong cung cấp các dịch vụ hỗ trợ chăm sóc y tế cho người bán dâm theo các chương trình, dự án về phòng chống HIV/AIDS, phòng chống bệnh lây nhiễm, y tế dự phòng

Tổ chức xét nghiệm y tế miễn phí tại các cơ sở xã hội dành cho người bán dâm; mở rộng các hình thức xét nghiệm ngoài cộng đồng.

Mở rộng các loại hình cung cấp thuốc chữa bệnh miễn phí hoặc có thu phí.

⁸³ Các đề xuất này được đưa ra trong nghiên cứu của Viện Khoa học Lao động và Xã hội (2019), Đánh giá và đề xuất xây dựng hệ thống dịch vụ hỗ trợ xã hội đối với người bán dâm tại cộng đồng, Hà Nội.

- Hoạt động hỗ trợ giáo dục

Tổ chức và thực hiện tốt công tác xã hội hóa giáo dục huy động các lực lượng xã hội tham gia vào việc đa dạng hóa các hình thức học tập (chữ và nghề) mở ra các loại hình trường lớp (phổ thông và nghề nghiệp) dành cho người bán dâm.

Nghiên cứu áp dụng chế độ trợ cấp tiền mặt có điều kiện trong thời gian đi học để hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm thuộc hộ nghèo, có hoàn cảnh khó khăn, cũng như cung cấp các gói học bổng, miễn giảm học phí.

Đơn giản hóa thủ tục hành chính hỗ trợ tiếp nhận người bán dâm có nhu cầu được đi học trở lại; Rút gọn, đẩy nhanh chương trình học cấp THCS và THPT tạo thuận lợi cho người bán dâm theo học các bậc học cao hơn.

- Hoạt động hỗ trợ việc làm⁸⁴

Tiếp tục duy trì và nhân rộng các mô hình phối hợp với các Tổ chức xã hội để hỗ trợ đào tạo nghề và tạo việc làm cho người bán dâm.

Bổ sung quy định cụ thể đối tượng người bán dâm được hỗ trợ đào tạo nghề miễn phí trong các chương trình, chính sách đào tạo nghề và tạo việc làm.

Rà soát, bãi bỏ những quy định không phù hợp, như quy định về việc xác nhận tình trạng “đã hoàn lương” của người bán dâm tại Chính quyền địa phương nơi đăng ký hộ khẩu thường trú, thực hiện hỗ trợ đối với người bán dâm có nhu cầu, tăng mức cho vay và thời hạn vay đối với người bán dâm có phương án sản xuất, kinh doanh cụ thể.

Bổ sung quy định người bán dâm có thể lập hồ sơ đề nghị vay vốn tín chấp thông qua mạng lưới Câu lạc bộ của người bán dâm hoặc thông qua các Hội Phụ nữ hoặc Đoàn Thanh niên cấp xã phường...

Huy động sự tham gia của các Tổ chức xã hội thông qua các chương trình, dự án tín dụng vi mô tại cộng đồng nhằm hỗ trợ người bán dâm tiếp cận các nguồn vốn phù hợp với khả năng đầu tư sản xuất kinh doanh, ổn định cuộc sống của người bán dâm.

- Các hoạt động hỗ trợ khác⁸⁵

Tăng cường phát triển mạng lưới Trung tâm dịch vụ công tác xã hội ở cấp xã/phường để có thể tiếp cận và cung cấp các dịch vụ hỗ trợ cần thiết và kịp thời cho người bán dâm, nhất là trong các trường hợp người bán dâm cần sự hỗ trợ khẩn cấp.

⁸⁴ Các đề xuất này được đưa ra trong nghiên cứu của Viện Khoa học Lao động và Xã hội (2019), Đánh giá và đề xuất xây dựng hệ thống dịch vụ hỗ trợ xã hội đối với người bán dâm tại cộng đồng, Hà Nội.

⁸⁵ Các đề xuất này được đưa ra trong nghiên cứu của Viện Khoa học Lao động và Xã hội (2019), Đánh giá và đề xuất xây dựng hệ thống dịch vụ hỗ trợ xã hội đối với người bán dâm tại cộng đồng, Hà Nội.

Bổ sung quy định cụ thể đối tượng người bán dâm được hỗ trợ miễn phí các dịch vụ trợ giúp pháp lý.

Đơn giản hoá một số thủ tục hành chính để tiếp cận dịch vụ hỗ trợ pháp lý, ví dụ: bỏ quy định người bán dâm phải cung cấp giấy tờ chứng minh khi đề nghị được trợ giúp pháp lý.

Bổ sung dịch vụ trợ giúp về thủ tục hành chính công: Xây dựng cơ chế hỗ trợ về thủ tục hành chính liên quan đến công tác hộ tịch (khai sinh cho con, kết hôn,...), hộ khẩu (cư trú/đăng ký tạm trú) và các thủ tục hành chính công khác nhằm giúp người bán dâm hoà nhập xã hội tại nơi cư trú.

Bổ sung dịch vụ hỗ trợ về nhà ở nhằm giúp cho người bán dâm ổn định cuộc sống và tăng cường công tác phòng ngừa, giảm hại các nguy cơ ngay từ ban đầu đối với các nhóm nguy cơ: Hỗ trợ người bán dâm tiếp cận Chương trình nhà ở dành cho người có thu nhập thấp. Cung cấp các dịch vụ khác về nhà ở: Thông tin về nhà ở cho người nhập cư; Dịch vụ cho thuê ghép nơi ở; Dịch vụ quản lý các khu nhà cho thuê tập trung.

Vai trò của các bên liên quan

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đóng vai trò chỉ đạo, theo dõi và giám sát việc triển khai, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan tổ chức và hướng dẫn thực hiện các biện pháp hỗ trợ tái hòa nhập cộng đồng cho người bán dâm về y tế, giáo dục và việc làm.

Bộ Thông tin và Truyền thông chỉ đạo các cơ quan truyền thông đẩy mạnh việc thông tin tuyên truyền chủ trương, chính sách, pháp luật về các biện pháp hỗ trợ tái hòa nhập cộng đồng cho người bán dâm về y tế, giáo dục và việc làm.

Bộ Y tế và Bộ giáo dục chủ động phối hợp cùng các Bộ, ban, ngành khác thực hiện các biện pháp hỗ trợ tái hòa nhập cộng đồng cho người bán dâm về y tế, giáo dục.

Chính quyền địa phương thực hiện biện pháp hỗ trợ hòa nhập xã hội về y tế, giáo dục và việc làm cho người bán dâm, lồng ghép kế hoạch thực hiện vào trong nhiệm vụ phòng, chống mại dâm và an sinh xã hội.

Gia đình và cộng đồng chủ động, tích cực thực hiện các biện pháp vận động, tuyên truyền, động viên, cưỡng chế, phối hợp với các cơ quan chức năng ... triển khai kế hoạch hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm về y tế, giáo dục.

Câu hỏi ôn tập chương 5

Nhận diện vấn đề mại dâm ở Việt Nam?

Quan điểm, mục tiêu hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm?

Nội dung chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm?

Nhận diện đối tượng tác động và chủ thể tham gia thực hiện chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm?

Tiêu chí đánh giá tác động của chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm?

Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm về y tế- sức khỏe?

Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm về giáo dục?

Tác động của hỗ trợ hòa nhập cho người bán dâm về việc làm?

Nhận diện những nhân tố tạo ra sự thay đổi trong hỗ trợ hòa nhập xã hội cho người bán dâm?

Tài liệu tham khảo chương 5

1. ILO (2016), ngành công nghiệp tình dục ở Việt nam – một khía cạnh về quyền lao động. Tóm tắt báo cáo nghiên cứu định tính.
2. Bảo Trân (2017), Việt Nam có 15.000 hay 300.000 người bán dâm?, Thời báo người lao động online, <https://nld.com.vn/thoi-su/viet-nam-co-15000-hay-300000-nguoi-ban-dam-20171102065231077.htm> (truy cập ngày 03 – 12 – 2020).
3. Bộ LĐTBXH (2015), Hiệu quả từ mô hình thí điểm hỗ trợ hòa nhập cộng đồng cho người bán dâm, trang tin điện tử.
4. Bộ LĐTBXH, Australian Aid and Care (2017), Tăng cường khả năng tiếp cận dịch vụ xã hội cho phụ nữ bán dâm, Hà Nội.
5. Bùi Giang (2020), Mại dâm và các hình thức biến tướng, trá hình, Bài viết đăng trên trang thông tin điện tử của Ủy ban Nhân dân quận 7, thành phố Hồ Chí Minh.
6. Cục phòng, chống tệ nạn xã hội (2020a), Phú Yên: Nâng cao vai trò Đội công tác xã hội tình nguyện cấp xã trong phòng, chống mại dâm, Trang thông tin điện tử.
7. Cục phòng, chống tệ nạn xã hội (2020b), thành phố Hồ Chí Minh thực hiện đa dạng hóa chương trình phòng, chống mại dâm, Trang thông tin điện tử.
8. Cục phòng, chống tệ nạn xã hội (2020c), Kết quả và bài học kinh nghiệm phòng, chống tệ nạn mại dâm trên địa bàn Hà Nội, Trang thông tin điện tử.
9. Isee và Care (2018), Đa dạng văn hóa thừa nhận và tôn trọng sự đa dạng, Hà Nội.
10. Nhật Thy (2020), Giai đoạn 2016-2020: Chú trọng hỗ trợ xã hội giúp người bán dâm hòa nhập cộng đồng, <http://tiengchuong.vn/Nghien-cuu-Chuyen-de/Giai-doan-20162020-Chu-trong-ho-tro-xa-hoi-giup-nguoi-ban-dam-hoa-nhap-cong-dong/38214.vgp> (truy cập ngày 07 – 12 – 2020).
11. Tổ chức Di cư Quốc tế và Liên hiệp quốc tại Việt Nam (2012), Mại dâm và Di biến động nhìn từ góc độ giới, Hà Nội.
12. Trịnh Duy Luân (2015), Thêm một luận giải về các giải pháp quản lý mại dâm ở nước ta hiện nay, Tạp chí xã hội học 2 (130).

13. Ủy ban Nhân dân tỉnh Tuyên Quang (2019), Tăng cường tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật nâng cao nhận thức về phòng, chống mại dâm, Cổng thông tin điện tử.
14. Viện Khoa học Lao động và Xã hội (2016), Đánh giá tình hình tiếp cận dịch vụ hỗ trợ xã hội của người bán dâm, Hà Nội.
15. Viện Khoa học Lao động và Xã hội (2019), Đánh giá và đề xuất xây dựng hệ thống dịch vụ hỗ trợ xã hội đối với người bán dâm tại cộng đồng, Hà Nội.
16. Andrew Rothstein (1971), Lenin: capitalism and female labor, Pravda.
17. Redazione (2012), That's why men go with prostitutes, Giornalettismo.
18. Quyết định số 679/QĐ-TTg ban hành ngày 10 tháng 05 năm 2011 về Phê duyệt chương trình hành động phòng, chống mại dâm giai đoạn 2011 - 2015
19. Quyết định số 361/QĐ-TTg ban hành ngày 07 tháng 3 năm 2016 về Phê duyệt chương trình phòng, chống mại dâm giai đoạn 2016 – 2020.
20. Pháp lệnh số 10/2003/PL-UBTVQH của Ủy ban thường vụ quốc hội ban hành ngày 17 tháng 3 năm 2003 về phòng, chống mại dâm.