

Văn phòng Khu vực Châu Á và Thái Bình Dương của Tổ chức Lao động Quốc tế

Đánh giá độc lập cuối kỳ

Dự án Hỗ trợ hiệu quả Chương trình Quốc gia về An toàn Vệ sinh lao động
Để cải thiện An toàn và Sức khỏe tại nơi làm việc của Việt Nam

RAS/08/07M/JPN, RAS/09/07M/JPN

QuickTime™ et un
décompresseur
sont requis pour visionner cette image.

Nhà tài trợ: Chính phủ Nhật Bản
Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi, Nhật Bản

Ngân sách dự án: 891.156 Đô la Mỹ (297.052 Đôla Mỹ mỗi năm)
Đóng góp của quốc gia: 89.000 Đôla Mỹ (bằng hiện vật)

Thời gian dự án: 3 năm (tháng 9 năm 2008 – tháng 12 năm 2011)

Người đánh giá: Peter Bille Larsen
Cán bộ ILO phụ trách: Bà Sutida Srinopnikom

Thời gian trình báo cáo: Dự thảo lần 1: 23 tháng 8 năm 2011
Dự thảo cuối cùng:

Tưởng nhớ đến 17 nạn nhân của vụ hỏa hoạn ở nhà máy giấy tại Hải Phòng 29.7.2011

Mục lục

1. Tóm tắt	5
2. Nội dung của Báo cáo	13
2.1 Cơ sở của dự án.....	13
2.2 Cơ sở đánh giá:	14
2.3 Lời cảm ơn	15
2.4 Phương pháp luận	16
3. Các phát hiện chính.....	17
3.1 Tính phù hợp và điều chỉnh chiến lược.....	17
3.2 Hiệu lực của thiết kế	19
3.3 Tiến độ và hiệu quả của dự án	22
3.4 Tính đầy đủ và hiệu quả sử dụng nguồn lực	29
3.5 Hiệu quả công tác quản lý.....	31
3.6 Định hướng & và tính bền vững	34
3.7 Điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức.....	Error! Bookmark not defined.
3.8 Các vấn đề đan xen	38
Giảm nghèo	
Các tiêu chuẩn lao động	38
Giới	39
Giáo dục cho người lao động, cơ chế ba bên và đối thoại xã hội.	39
5. Kết luận.....	40
5. Phụ lục.....	

Danh mục các phụ lục

Phụ lục 1 : Điều khoản tham chiếu	Error! Bookmark not defined.
Phụ lục 2 : Những người đã gặp/phỏng vấn.....	
Phụ lục 3: Danh sách các đại biểu trong hội thảo tham vấn/trình bày về những phát hiện ban đầu	Error! Bookmark not defined.
Phụ lục 4 : Danh mục các tài liệu đã tham chiếu	

Danh mục các bảng biểu và số liệu

Bảng 1: Các dự án ưu tiên trong Chương trình quốc gia về ATVSLĐ.....	17
Hình 2: DNVVN chiếm đa số	18
Hình 3: Logic can thiệp ATVSLĐ.....	19
Bảng 4: Các mục tiêu cụ thể của Chương trình Quốc gia về ATVSLĐ đến 2010	21
Hình 5: Trẻ em trong xưởng chế tác đá quý	24
Bảng 6: Tóm tắt hoạt động tập huấn cho DNVVN về WISE và cải thiện ATVSLĐ năm 09-10.....	24
Hình 7: Lao động nông thôn so với khu vực sản xuất, xây dựng và khai thác mỏ	26
Bảng 8 : Cải thiện ATVSLĐ do nông dân thực hiện	26
Bảng 9: Tập huấn và cải thiện WISH	27
Bảng 10: Ví dụ về một số cơ hội tham gia ở Thanh Hóa.....	33
Hình 11: Con số tương đối các DNVVN thực hiện cải thiện tại tỉnh Đồng Nai.....	36
Ma trận 12: Điểm mạnh, điểm yếu, các cơ hội và thách thức.....	38
Hình 13: Chuyển từ phương pháp tiếp cận theo dự án sang phương pháp tiếp cận theo hệ thống....	41

Danh mục từ viết tắt

BOHS Các dịch vụ vệ sinh lao động
BSPS Hỗ trợ Chương trình khu vực doanh nghiệp
BSW Cục An toàn lao động (Bộ LĐTBXH)
DOLISAs Sở Lao động, Thương binh và Xã hội
JILAF Quỹ Lao động Quốc tế Nhật Bản
FEP Phòng chống cháy nổ
FPC Phòng ngừa và kiểm soát cháy
FEPC Phòng ngừa và kiểm soát cháy và nổ
ILO Tổ chức Lao động Quốc tế
ILO CO Văn phòng quốc gia của ILO
MARD Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn
MOET Bộ Giáo dục và Đào tạo
BYT Bộ Y tế
MOIT Bộ Công thương
Bộ LĐTBXH Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
LPG Ga hoá lỏng
OSH An toàn vệ sinh lao động
PPC Ủy ban Nhân dân tỉnh
SIYB Chương trình khởi sự doanh nghiệp và tăng cường khả năng kinh doanh
SRO Văn phòng tiểu khu vực
VCCI Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
VGCL Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam
VND Tiền đồng Việt Nam
VOSHA Hội Khoa học Kỹ thuật An toàn và Vệ sinh Lao động Việt Nam
WHO Tổ chức Y tế Thế giới

1. Tóm tắt

Thông tin chung

Nước: Việt Nam

Hình thức đánh giá: đánh giá độc lập cuối kỳ

Lĩnh vực kỹ thuật: An toàn Vệ sinh lao động

Quản lý đánh giá: Văn phòng khu vực (Bangkok) hoặc Bộ phận kỹ thuật tại trụ sở chính (Geneva)

Nhóm đánh giá: Peter Bille Larsen

Thời gian bắt đầu dự án: tháng 6 năm 2009

Thời gian kết thúc dự án: tháng 12 năm 2011

Mã dự án: RAS/08/07M/JPN,

Nhà tài trợ: Nhật Bản (891.156 Đô la Mỹ)

Các từ chính: An toàn Vệ sinh lao động (ATVSLĐ), nâng cao năng lực, phương pháp luận có sự tham gia, chính sách

Cơ sở & bối cảnh

Tóm tắt về mục đích, tính logic và cấu trúc của dự án

Dự án nhằm kiện toàn hệ thống ATVSLĐ tại Việt Nam thông qua việc hỗ trợ thực hiện Chương trình quốc gia lần thứ nhất về Bảo hộ Lao động, An toàn lao động và Vệ sinh lao động. Dự án có các mục tiêu cụ thể nhằm tăng cường các hệ thống hỗ trợ trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN), nền kinh tế phi kết cấu, khu vực nông thôn cũng như các doanh nghiệp lớn và đa quốc gia. Logic can thiệp của dự án bao gồm phương pháp tiếp cận kép, vừa hỗ trợ các nỗ lực chính sách và chương trình ở cấp quốc gia, vừa hỗ trợ các hoạt động có sự tham gia ở cấp cơ sở nhằm thúc đẩy cải thiện ATVSLĐ tự nguyện ở cấp doanh nghiệp và hộ gia đình. Chiến lược của dự án được điều phối ở cấp quốc gia thông qua Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTBXH). Quá trình xây dựng chính sách được kết nối chặt chẽ với các tiêu chuẩn của ILO và khu vực, đặc biệt với ASEAN. Phương pháp tiếp cận có sự tham gia nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ cải thiện điều kiện lao động và ATVSLĐ của chính họ. Hoạt động này được tập trung ở bốn tỉnh (Thái Nguyên, Thừa Thiên Huế, Thanh Hóa và Đồng Nai¹). Dự án 3 năm được tài trợ thông qua Chương trình Hợp tác Phát triển giữa ILO và Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi Nhật Bản. Dự án được thực hiện trong thời gian từ tháng 2 năm 2009 đến tháng 12 năm 2011 (thực tế dự án bắt đầu hoạt động vào tháng 6 năm 2009). Tổng ngân sách dự án là 891.156 Đô la Mỹ, được Chương trình đa-song phương của ILO/Nhật Bản và Văn phòng ILO tại Việt Nam quản lý với sự hỗ trợ kỹ thuật từ các chuyên gia ATVSLĐ của Nhóm Công tác về Việc làm Bền vững tại Băng-cốc. Cơ quan thực hiện chính là Bộ LĐTBXH cùng hợp tác với các bộ, ngành khác, các đối tác ba bên và các tổ chức quần chúng.

¹ 5 tỉnh khác đã được bổ sung vào trong giai đoạn cuối của dự án, bao gồm Hải Dương, Bắc Ninh, Hải phòng, Ninh Bình và Hà Nội.

Tình hình hiện tại của dự án

Sau sự chậm trễ ở giai đoạn đầu², dự án đã được thực hiện trôi chảy từ tháng 6 năm 2009 đến nay. Vào ngày 28 tháng 7 năm 2011, dự án đã sử dụng 637.550 Đô la Mỹ, và ngân sách còn lại là 253.606 Đô la Mỹ. Phần lớn khoản tiền này được cam kết cho các hoạt động theo kế hoạch trong giai đoạn còn lại của dự án. Có thể xem xét kéo dài dự án thêm 6 tháng mà không mất thêm chi phí để cho phép dự án có đủ 3 năm hoạt động.

Mục đích, phạm vi và các bên yêu cầu đánh giá

Về mặt kỹ thuật, đây là một cuộc đánh giá độc lập cuối kỳ, song đánh giá này được thực hiện trước thời gian kết thúc dự án. Đánh giá chủ yếu tập trung vào việc thực hiện dự án cũng như tìm ra các bài học để thiết kế dự án trong tương lai. Mục đích ban đầu là đánh giá: (i) tiến độ thực hiện nhằm đạt được các kết quả đầu ra của dự án và (ii) các kết quả đầu ra của dự án đã góp phần như thế nào vào việc thực hiện Chương trình Quốc gia về Việc làm bền vững tại Việt Nam. Mục đích chính là đánh giá xem liệu dự án đã đạt được các mục tiêu cụ thể hay chưa, những tác động nổi bật và tính bền vững của dự án xét về mặt lợi ích và năng lực của các đối tác.

Phương pháp đánh giá

Đánh giá bao gồm cả việc nghiên cứu các tài liệu liên quan để chuẩn bị cho chuyến công tác đến Việt Nam. Các phương pháp tại chỗ được sử dụng bao gồm rà soát tài liệu, thảo luận nhóm tập trung, thăm quan thực địa và phỏng vấn sâu. Do thời gian hạn chế, các chuyến thăm thực địa chỉ thực hiện được ở hai tỉnh (Thanh Hóa và Đồng Nai), trong đó có đi thăm doanh nghiệp, thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn đại diện các nhóm mục tiêu và những người hưởng lợi. Ngoài các tài liệu dự án ban đầu, các cán bộ địa phương cũng cung cấp các số liệu thống kê và các báo cáo thực hiện dự án riêng rẽ bằng tiếng Việt. Ở cả hai tỉnh, những cuộc phỏng vấn có lựa chọn đã được thực hiện với những người hưởng lợi. Do thời gian hạn chế và thực trạng của dự án nên không áp dụng các phương pháp định lượng. Thay vào đó, cán bộ đánh giá đã cố gắng tiếp cận và phỏng vấn thêm các nhóm liên quan (xem các phụ lục). Giai đoạn thực hiện dự án từ tháng 2 năm 2009 đến tháng 7 năm 2011 đã được xem xét trong quá trình đánh giá.

Những phát hiện chính & Kết luận

Dự án đối phó với những thách thức ngày càng tăng trong những lĩnh vực kinh tế chủ chốt có nhiều thách thức mới về ATVSLĐ. Dự án đã hỗ trợ kiến tạo toàn những chính sách quan trọng được xây dựng trên cơ sở tin tưởng và hợp tác dài hạn. Dự án cũng đã thực hiện thí điểm những cải thiện về điều kiện lao động và ATVSLĐ ở cấp doanh nghiệp cũng như trong hộ gia đình, đồng thời tạo không gian mới cho các hoạt động trong tương lai nhằm mở rộng quy mô của hệ thống hỗ trợ ATVSLĐ cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN), khu vực phi kết cấu và nông thôn.

Phát hiện chính 1: Nhìn chung, dự án được coi là thành công trong việc hỗ trợ các quá trình ở cả cấp quốc gia và cấp tỉnh để thúc đẩy việc cải thiện ATVSLĐ ở doanh nghiệp cùng với việc xây dựng chính sách và chương trình quốc gia

² Điều này được lý giải là một kết quả của "các thủ tục hành chính cần thiết" nhằm thúc đẩy việc thiết lập văn phòng dự án.

Các tiêu chí đánh giá	Các phát hiện chính
Sự phù hợp và điều chỉnh chiến lược	Phát hiện chính 2: Dự án đã đáp ứng phần lớn các nhu cầu của quốc gia và các lĩnh vực có nhiều thách thức lớn về ATVSLĐ, mặc dù các dữ liệu quốc gia vẫn chưa phản ánh được các xu hướng khu vực, các thách thức cụ thể về giới và ngành để thiết kế dự án được phù hợp hơn. Phát hiện chính 3: Dự án đã xúc tiến một cách chiến lược sự phối hợp liên ngành, song vẫn thiếu một sự phân tích rõ ràng về những thiếu sót của hệ thống ATVSLĐ ở cấp quốc gia và cấp tỉnh để tăng cường sự phối hợp
Tính phù hợp về mặt thiết kế	Phát hiện chính 4: Tính lô-gic của sự can thiệp kết hợp giữa các quá trình hỗ trợ ở cấp quốc gia với những thay đổi ở cấp doanh nghiệp được đánh giá là có hiệu quả cao, mặc dù sự kết nối giữa hai cấp này không phải lúc nào cũng rõ ràng và cũng không phản ánh đầy đủ những tiếp cận tiềm năng Phát hiện chính 5: Việc xây dựng các mục tiêu trước mắt có phần hơi quá tham vọng và việc thiếu các chỉ số kết quả đầu ra làm cho việc thực hiện khá thách thức, kể cả trong trường hợp định hướng chiến lược tổng thể là phù hợp Phát hiện chính 6: Độ bao phủ rất rộng của dự án đã cho phép dự án bắt đầu các hoạt động trong các lĩnh vực chính có nhu cầu về ATVSLĐ ở cấp vĩ mô, tuy nhiên vẫn còn có các định nghĩa không thống nhất và cần phải xác định rõ hơn các nhóm dễ bị tổn thương
Tiến độ và hiệu quả dự án	Phát hiện chính 7: Dự án đã thành công trong việc hỗ trợ các quá trình được tiến hành ở cấp quốc gia và với nguồn lực hạn chế, dự án đã kết nối được hoạt động xây dựng chính sách với các tiêu chuẩn của ILO, tới việc thực hiện chương trình Việc làm Bền vững quốc gia và để bắt tay vào việc thực hiện Chương trình Quốc gia về ATVSLĐ lần thứ 2 Phát hiện chính 8: Dự án đã hỗ trợ thành công việc áp dụng phương pháp tiếp cận lập kế hoạch có hệ thống cho các hoạt động ATVSLĐ ở cấp quốc gia, và các hệ thống này, đến lượt nó, lại phát hiện nhu cầu về việc cần phải đánh giá một cách hệ thống hơn những nhóm dễ bị tổn thương, bao gồm khu vực phi kết cấu và lao động trẻ em trong các ngành nghề nguy hiểm độc hại. Phát hiện chính 9: Nhìn chung, dự án đã thực hiện hiệu quả các hoạt động liên quan đến các DNVVN, tuy nhiên qua đó cũng cho thấy tầm quan trọng và tính phức tạp của việc xây dựng các hệ thống hỗ trợ hiệu quả cho các DNVVN Phát hiện chính 10: Các hoạt động thí điểm có sự tham gia trong các nền kinh tế phi kết cấu và nông thôn đã cho thấy quy mô của những thách thức và nhấn mạnh hơn nữa sự cần thiết phải có phương pháp tiếp cận hệ thống toàn diện đối với các vấn đề về ATVSLĐ. Phát hiện chính 11: Các kết quả đầu ra liên quan đến các doanh nghiệp lớn và đa quốc gia đã đạt được một phần theo kế hoạch, đặc biệt là đã châm ngòi cho một cuộc tranh luận về những vấn đề mới nổi liên quan đến phong cách sống

Sự tương xứng và hiệu quả của sử dụng nguồn lực	Phát hiện chính 12: Về tổng quan, dự án đã được thực hiện hiệu quả về mặt chi phí đặc biệt liên quan đến việc huy động sự đóng góp về nguồn lực lớn từ các doanh nghiệp tham gia, song vẫn cần phải thực hiện dự án cho tròn 3 năm nhằm "theo kịp" với sự chậm trễ chi tiêu.
Hiệu quả của quản lý	Phát hiện chính 13: BỘ LĐTBXH đã bày tỏ ý muốn bố trí lại chu trình quản lý hiện tại nhằm cho phép tham gia trực tiếp hơn nữa với vai trò của một cơ quan quản lý Phát hiện chính 14: Sự phối hợp giữa Bộ Y tế/WHO và Bộ LĐTBXH/ILO được tăng cường đã được đồng đạo các bên hoan nghênh, tuy nhiên cũng cần phải kiện toàn hơn nữa trong hoạt động lập kế hoạch chung và các mô hình thực hiện. Sự phối hợp giữa các cơ quan song phương và đa phương cũng được coi là khá yếu. Phát hiện chính 15: Các hoạt động dự án hiện tại với các thể chế ba bên, các bộ ngành khác và các tổ chức quần chúng khá hạn chế, tuy nhiên cũng chỉ ra tiềm năng lớn trong việc mở rộng quy mô hoạt động sau này
Định hướng tác động và tính bền vững	Phát hiện chính 16: Hỗ trợ ở cấp chính sách quốc gia và chương trình đã chứng tỏ tác động lớn về mặt tăng cường các tiêu chuẩn, các phương pháp luận và phương pháp tiếp cận lập kế hoạch ATVSLĐ. Phát hiện chính 17: Dự án đã tạo được những tác động ở cấp doanh nghiệp theo địa phương cũng như lồng ghép chéo với các chương trình quốc tế và quốc gia khác, tuy nhiên việc tìm kiếm ngành để duy trì sự bền vững hoặc tác động rộng theo cả hệ thống vẫn là một thách thức. Phát hiện chính 18: Các phương pháp tiếp cận của dự án được thực hiện thành công ở các DNVVN, các nền kinh tế phi kết cấu và nông thôn cần phải được chuyển tải thành các hệ thống ATVSLĐ thiết thực nhằm đảm bảo tác động bền vững
Các vấn đề đan xen	Phát hiện chính 19: Dự án đã tạo những cơ hội tốt nhằm tăng cường việc lồng ghép các tiêu chuẩn lao động chủ yếu, cơ chế ba bên và bình đẳng giới ở cả cấp chính sách và mô hình thí điểm

Dự án đã tạo được những tiến bộ lớn ở cấp chính sách quốc gia, hỗ trợ đối thoại chính sách và chương trình liên quan đến các tiêu chuẩn và công cụ của ILO. Chương trình quốc gia về ATVSLĐ lần thứ hai đã được thông qua với các nguồn tài trợ khá lớn từ ngân sách. Về tổng thể, số lượng và chất lượng các sản phẩm đầu ra được các đối tác coi là thành công chứng tỏ sự phối hợp chặt chẽ giữa ILO và các cán bộ của Việt Nam. Các kinh nghiệm thí điểm quan trọng đã được xây dựng, đặc biệt là trong các DNVVN và trong một chừng mực nào đó là với các nông dân và các hộ kinh doanh gia đình. Những kinh nghiệm về mô hình thí điểm đó cần phải được nhân rộng và bổ sung để giải quyết mục tiêu lớn hơn là xây dựng các hệ thống hỗ trợ.

Các khuyến nghị chính

Khuyến nghị 1: Khuyến nghị ILO và Bộ LĐTBXH duy trì logic can thiệp kép trong giai đoạn tới của dự án, và làm rõ mối liên kết giữa các hoạt động ở cấp chính sách/chương trình quốc gia và các hoạt động thí điểm ở cấp tỉnh

Khuyến nghị 2: ILO và Bộ LĐTBXH nên duy trì các ưu tiên chính trong giai đoạn tiếp theo của dự án, tập trung tiếp tục vào thiết kế các mục tiêu cụ thể bằng việc giảm bớt các lĩnh vực cần giải quyết, và đồng thời đưa ra một bộ các chỉ số kết quả đầu ra được xác định rõ ràng và phù hợp hơn với các mục tiêu cụ thể của chương trình quốc gia.

Khuyến nghị 3: Trong giai đoạn tiếp theo, dự án nên hỗ trợ quá trình quốc gia nhằm xác định các định nghĩa chính (ví dụ như nền kinh tế phi kết cấu) cũng như hỗ trợ đối thoại chính sách về ATVSLĐ và nhóm dễ bị tổn thương

Khuyến nghị 4: Khuyến nghị rằng trong các hoạt động hiện tại và tương lai dự án cần hỗ trợ việc xác định (baseline) độc lập về tính dễ bị tổn thương và các vấn đề ATVSLĐ (bao gồm việc nhận diện các lĩnh vực có nguy cơ cao/nhóm có nguy cơ cao) như là một công cụ lập kế hoạch mang tính chiến lược nhằm hỗ trợ cho chương trình ATVSLĐ quốc gia và hợp tác quốc tế.

Khuyến nghị 5: Khuyến nghị rằng trong ngắn hạn, dự án có thể thực hiện dự báo một cách toàn diện các nhu cầu hiện tại, các tác động ở cấp doanh nghiệp và tiến hành các bước cần thiết tiếp theo để xây dựng hệ thống hỗ trợ ATVSLĐ thiết thực cho các DNVTN.

Khuyến nghị 6: Khuyến nghị rằng dự án trong giai đoạn tiếp theo hỗ trợ xây dựng sự đồng thuận về các định nghĩa (đặc biệt về nền kinh tế phi kết cấu) và hỗ trợ dự báo nhu cầu ATVSLĐ toàn diện của khu vực phi kết cấu và nông thôn hiện đang bị thiếu hụt thông tin trong hồ sơ quốc gia.

Khuyến nghị 7: Khuyến nghị dự án xem xét lại tầm quan trọng của việc tiếp cận các doanh nghiệp lớn hơn và các doanh nghiệp đa quốc gia trong giai đoạn tới. Trong ngắn hạn, việc tìm kiếm khả năng có một hoạt động chung về ATVSLĐ với dự án "việc làm tốt hơn" có thể được xem xét cùng với quá trình xây dựng chính sách nhằm giải quyết các vấn đề mới nổi liên quan đến phong cách sống nhằm hoàn thiện hợp phần.

Khuyến nghị 8: Khuyến nghị kéo dài dự án thêm 6 tháng không làm phát sinh chi phí để cho phép dự án có đủ thời gian thực hiện là 3 năm. Cũng cần phải xem xét bổ sung thêm cán bộ kỹ thuật của dự án vì dự án có quy mô lớn và gánh nặng công việc của cán bộ tham gia tăng thêm ngoài công việc thường ngày do phải làm kiêm nhiệm cho dự án (đặc biệt khi không có nhân viên dự án ở cấp tỉnh).

Khuyến nghị 9: Câu hỏi về quản trị và bố trí quản lý được khuyến nghị như một chủ đề cụ thể về thảo luận ba bên giữa ILO và các cơ quan của Việt Nam trong việc thiết kế các hoạt động tiếp theo.

Khuyến nghị 10: Khuyến nghị rằng nhà tài trợ yêu cầu quá trình thiết kế dự án được chính thức hóa trước khi kết thúc các giai đoạn tiếp theo liên quan của Bộ LĐTBXH và của Bộ Y tế nhằm nhằm tận dụng đầy đủ các cơ hội hợp tác ở cả cấp tỉnh và cấp quốc gia. Ngoài ra, cũng cần tìm kiếm thêm các cơ hội hợp tác và đồng vận một cách có hệ thống với các cơ quan song phương và đa phương hiện tại đang cung cấp hỗ trợ về các vấn đề ATVSLĐ trước khi hoàn thiện việc thiết kế giai đoạn tiếp theo.

Khuyến nghị 11: Khuyến nghị rằng dự án trước khi kết thúc sẽ cùng với các đối tác xã hội tìm kiếm cách thức thúc đẩy sự tham gia trực tiếp hơn nữa của các đối tác này với tư cách là cơ quan thực hiện về ATVSLĐ nhằm tăng cường các nỗ lực nhân rộng hoạt động dự án và tận dụng các cơ hội lồng ghép.

Khuyến nghị 12: Khuyến nghị rằng dự án, trước khi hoàn thành, cùng với các đối tác cấp tỉnh thiết lập rõ ràng các chiến lược kết thúc và xác định các bước tiếp theo để xây dựng các hệ thống bảo hộ ở cả cấp quốc gia và cấp tỉnh cho các lĩnh vực mục tiêu đã được xác định của dự án. Một đánh giá tác động hệ thống của các hoạt động dự án được lựa chọn cũng có thể tạo thành một phần của những hoạt động này.

Khuyến nghị 13: Khuyến nghị các đối tác của dự án xây dựng một đề xuất chiến lược nội bộ nhằm tăng cường lồng ghép các tiêu chuẩn lao động, cơ chế ba bên và giới vào trong các hoạt động tương lai.

Các bài học kinh nghiệm

1. Bài học chính là các phương pháp tiếp cận mới, tính tự chủ của đất nước và hỗ trợ quốc tế cho ATVSLĐ tạo tiềm năng chuyển đổi quan trọng đối với các nền kinh tế đang phát triển nhanh chóng
2. Kết nối hỗ trợ chính sách và chương trình với các tiêu chuẩn và văn kiện của ILO được các bên liên quan ở cấp quốc gia đánh giá là hữu ích giúp cho việc học hỏi kinh nghiệm quốc tế và xây dựng các cơ chế ATVSLĐ hiệu quả ở tầm quốc gia
3. Các dự án thí điểm tạo ra kinh nghiệm về sự tham gia của các cán bộ địa phương và các đối tác xã hội nhằm giải quyết và làm quen với nhu cầu của các nhóm mục tiêu mới và các lĩnh vực làm việc mới
4. Đối nghịch với những ý tưởng thông thường rằng các vấn đề ATVSLĐ không chỉ là ưu tiên đối với các DNVVN, với người lao động trong khu vực phi kết cấu và nông dân, các hoạt động thí điểm đã phát hiện ra tiềm năng lớn thực hiện những hành động tự nguyện của các đối tượng này.
5. Các dự án thí điểm cũng phát hiện ra những hạn chế của phương pháp tiếp cận ATVSLĐ có sự tham gia và sự cần thiết phải có các biện pháp bổ sung để xây dựng các hệ thống hỗ trợ đối phó với thách thức lớn.
6. Việc hình thành hệ thống bảo vệ cho các nhóm mục tiêu ATVSLĐ "mới phát sinh" không phải là sản phẩm tự động của các hoạt động thí điểm, mà còn đòi hỏi việc thiết kế có mục tiêu các thể chế và các dịch vụ để có thể phát triển.
7. Với số lượng lớn các DNVVN, khu vực phi kết cấu và nông thôn mà nếu gộp lại sẽ bao gồm phần lớn dân số lao động Việt Nam đang đòi hỏi cần có tầm nhìn vĩ mô và kiểm soát mang tính chiến lược để ứng phó hiệu quả với các nhu cầu về ATVSLĐ.
8. Tăng cường sự phối hợp liên ngành đã thúc đẩy hình thành các hình thức tham gia mới và hành động chung giữa Bộ LĐTBXH và Bộ Y tế, tuy nhiên đây mới chỉ được coi là "đang trong quá trình hình thành". Mở rộng quy mô hoạt động phối hợp này đòi hỏi phải cùng thiết kế dự án và các yêu cầu phối hợp chi tiết
9. Xây dựng văn hóa ATVSLĐ quốc gia trong một bối cảnh kinh tế-xã hội phát triển với tốc độ cao, là một quá trình liên tục, ở đó sự linh hoạt của các dự án ở một mức độ nào đó là một trong những thành tố quan trọng của sự thành công.
10. Xúc tiến các tiêu chuẩn lao động chủ yếu trong các hoạt động ATVSLĐ và ngược lại không phải là một quá trình tự động, nhưng có thể mang lại lợi ích một cách hiệu quả từ những nỗ lực điều phối được Văn phòng quốc gia thúc đẩy.
11. Dự án đã phát hiện ra những lợi thế so sánh khác nhau và tiềm năng lớn trong việc huy động sự tham gia của các đối tác xã hội và các bên liên quan khác trong việc tăng cường quy mô và lồng ghép các vấn đề ATVSLĐ trong các chương trình nghị sự liên quan.
12. Đối thoại xã hội và hành động hợp tác ba bên trong lĩnh vực ATVSLĐ không phải là các quá trình được đưa ra từ trước, nó đòi hỏi phải có quá trình chỉnh sửa cho phép dự án có thể giải quyết những hiểu lầm hoặc tận dụng các cơ hội hành động ATVSLĐ mới nếu có phát sinh

Các điển hình tốt

1. Điển hình tốt của việc kết hợp các hoạt động chính sách và các hoạt động có sự tham gia với các tỉnh, doanh nghiệp và người lao động ở cấp địa phương tạo ra những giao diện đa dạng và các cơ hội khác nhau để thực hiện các hành động tập thể và xây dựng chính sách.
2. Sự tham gia trong dài hạn của ILO và Nhật Bản với vai trò là nhà tài trợ trong các vấn đề về ATVSLĐ tại Việt Nam đã trở thành một điển hình tốt về chiến lược hợp tác hiệu quả và liên tục
3. Dự án đã kết nối thành công việc xây dựng chính sách ATVSLĐ quốc gia, rà soát các tiêu chuẩn của ILO để phê chuẩn và xây dựng chương trình quốc gia, đưa ra một mô hình tốt về sự hỗ trợ cấp quốc gia hợp nhất.
4. Được các bên liên quan ở cấp quốc gia coi là một thách thức mang tính cơ cấu và “đang trong quá trình hình thành”, dự án đã xúc tác hoạt động điều phối liên ngành ban đầu, đặc biệt là giữa Bộ Y tế và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội cũng như giữa ILO và WHO.
5. Xác định và cải thiện ATVSLĐ có sự tham gia là những điển hình tốt hình thành những hình thức hành động mới, suy nghĩ hợp tác mới và chỉ ra nhu cầu và cơ hội cho cộng đồng kinh doanh, những người ra quyết định và rộng rãi công chúng.
6. Hợp tác trực tiếp với các đối tác xã hội và các tổ chức đoàn thể đã chứng minh khả năng thành công cao trong việc huy động các mạng lưới, kinh nghiệm của họ và xác định các kênh mở rộng hoạt động bên ngoài mới.
7. Việc nhấn mạnh vào tính tự chủ của quốc gia như một điển hình tốt đã chứng minh sự thành công trong việc tìm ra được quá trình thiết kế chương trình ATVSLĐ do quốc gia điều hành
8. Xúc tiến trao đổi kinh nghiệm và các quá trình học tập kinh nghiệm khu vực (ví dụ như ASEAN) và quốc tế là những điển hình tốt trong dài hạn, tạo các cơ hội thúc đẩy đối thoại và trình diễn những hình thức mới về chính sách và hành động ATVSLĐ thiết thực.

2. Nội dung của Báo cáo

2.1 Bối cảnh của dự án

Dự án nhằm tăng cường các hệ thống ATVSLĐ quốc gia tại Việt Nam thông qua việc đẩy mạnh sự phối hợp liên bộ và thực hiện có hiệu quả Chương trình Quốc gia lần thứ nhất về Bảo hộ Lao động, An toàn Lao động và Vệ sinh Lao động. Dự án bao gồm các mục tiêu cụ thể nhằm kiện toàn các hệ thống hỗ trợ trong các DNVVN, trong nền kinh tế phi kết cấu, nơi làm việc ở nông thôn cũng như trong các doanh nghiệp lớn và đa quốc gia. Logic can thiệp của dự án bao gồm phương pháp tiếp cận kép nhằm hỗ trợ các nỗ lực xây dựng chính sách ở cấp quốc gia với các phương pháp tiếp cận có sự tham gia ở cấp cơ sở nhằm thúc đẩy ATVSLĐ tự nguyện ở cấp doanh nghiệp/hộ gia đình (WISE, WIND, WISH).

Một mặt, Chính phủ Việt Nam đã ngày càng quan tâm đến ATVSLĐ trong thập kỷ vừa qua, đặc biệt là thông qua việc phê duyệt một chương trình quốc gia, xây dựng chính sách và tài trợ cho chương trình bằng ngân sách nhà nước. Mặt khác, tăng trưởng kinh tế quy mô lớn trong vòng hai thập kỷ vừa qua đã tạo ra những thách thức lớn và nhanh về ATVSLĐ, đặc biệt trong các DNVVN, khu vực phi kết cấu và một nền kinh tế nông thôn đang thay đổi. Một chương trình quốc gia đã ra đời vào năm 2006 với sự hỗ trợ từ phía ILO.

Vào thời điểm đó, thách thức đã được liệt kê là hơn 160.000 doanh nghiệp và 2,6 triệu kinh tế hộ gia đình và Bộ KH-ĐT đã dự báo sẽ có khoảng hơn 500.000 doanh nghiệp vào năm 2010 (Bộ LĐTBXH, 2006: 22). Chương trình 2006-2010 đã lập luận rằng chỉ có khoảng 5-8% doanh nghiệp được thanh tra hàng năm, và rằng “các lĩnh vực như nông nghiệp, ngư nghiệp, lâm nghiệp, trong các doanh nghiệp nhỏ và các làng nghề, việc thanh tra và kiểm tra chưa thực hiện được» (Bộ LĐTBXH, 2006: 20). Các tai nạn lao động được dự tính là đã tăng khoảng 8% mỗi năm (Bộ LĐTBXH, 2006), dù rằng các con số thống kê chính thức được coi là quá xa với thực tế. Các con số về tai nạn thực tế, và các bệnh nghề nghiệp (đặt ra ở mức độ dè dặt là khoảng hơn 200.000 người), được dự tính là gấp 10 lần so với các trường hợp được báo cáo (ibid: 17). Do đó có sự công nhận rộng rãi về khả năng hạn chế của nhà nước trong việc kiểm soát và giám sát ATVSLĐ trong bối cảnh tăng trưởng nhanh và sự xuất hiện ngày càng nhiều doanh nghiệp (Bộ LĐTBXH và ILO, 2010a: 14).

Mục tiêu phát triển của dự án là góp phần thực hiện chương trình việc làm bền vững (DWCP) thông qua: (1) thực hiện an toàn và sức khỏe tại nơi làm việc và tại cộng đồng (2) cải thiện môi trường làm việc trong các DNVVN và giảm nghèo tại cộng đồng. Các mục tiêu trước mắt bao gồm có:

1. Thực hiện hiệu quả “Chương trình quốc gia về Bảo hộ Lao động, An toàn lao động và Vệ sinh lao động tới năm 2010” (Viết tắt là Chương trình quốc gia về ATVSLĐ) và xây dựng Chương trình quốc gia ATVSLĐ lần thứ hai.
2. Xây dựng hệ thống hỗ trợ ATVSLĐ thiết thực cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại các tỉnh tham gia dự án thông qua việc triển khai hiệu quả Dự án Số 04 (ATVSLĐ tại các doanh nghiệp nhỏ) trong Chương trình quốc gia về ATVSLĐ lần thứ nhất
3. Xây dựng mô hình hệ thống bảo đảm ATVSLĐ cho khu vực kinh tế phi kết cấu và ngành nghề nông thôn tại các tỉnh tham gia dự án.
4. Tăng cường cơ chế bảo đảm ATVSLĐ cấp doanh nghiệp tại các doanh nghiệp lớn và đa quốc gia nhằm phòng ngừa các rủi ro về ATVSLĐ

Dự án kéo dài 3 năm được thực hiện từ tháng 12 năm 2009 đến tháng 12 năm 2011 (thực tế dự án bắt đầu vào tháng 6 năm 2009) do Chương trình Hợp tác Phát triển giữa ILO và Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi Nhật Bản tài trợ. Tổng ngân sách của dự án là 891.156 Đôla Mỹ. Dự án do Chương trình đa-song phương ILO/Nhật Bản và Văn phòng ILO tại Việt Nam quản lý và các chuyên gia ATVSLĐ trong Nhóm Công tác Việc làm bền vững Băng-cốc hỗ trợ kỹ thuật. Cơ quan thực hiện chính là Bộ LĐTBXH cùng phối hợp với các bộ ngành, các cơ quan ba bên và các tổ chức quần chúng.

Dự án được thực hiện tại 4 tỉnh: Thanh Hóa, Thừa Thiên Huế, Đồng Nai và Thái Nguyên. ILO một mặt đã cung cấp địa điểm cho văn phòng dự án và mặt khác đóng vai trò tư vấn kỹ thuật thông qua điều phối viên quốc gia và chuyên gia ATVSLĐ khu vực có trụ sở tại Băng-cốc. Sau khi bị chậm một chút trong giai đoạn đầu, dự án đã được thực hiện trôi chảy từ tháng 6 năm 2009 và dự tính sẽ kết thúc vào tháng 12 năm 2011 trừ khi việc mở rộng dự án không phát sinh thêm chi phí được xem xét. Các sự kiện chính và các dấu mốc quan trọng trong quá trình thực hiện bao gồm có việc rà soát chương trình quốc gia về ATVSLĐ và gần đây là việc phê duyệt chương trình quốc gia về ATVSLĐ lần 2 với nguồn tài chính quốc gia lớn để thực hiện chương trình. Các dấu mốc chính là:

- ✓ Khởi động dự án và thảo luận ba bên về dự thảo luật ATVSLĐ, tháng 2 năm 2009
- ✓ Hội thảo ba bên nhằm thảo luận tiến độ thực hiện Chương trình Quốc gia về ATVSLĐ lần thứ nhất và xác định các thành tố chính của chương trình quốc gia lần 2, tháng 9 năm 2009
- ✓ Lớp giảng viên nguồn chương trình WISE cho 4 tỉnh mục tiêu, tháng 9 năm 2009
- ✓ 4 khoá tập huấn WISE tại các tỉnh mục tiêu năm 2009
- ✓ Hồ sơ quốc gia về ATVSLĐ lần 2, tháng 3 năm 2010
- ✓ Tham vấn ba bên về Chương trình quốc gia ATVSLĐ lần 2, tháng 5 năm 2010
- ✓ Đào tạo các cán bộ về WISH/ WIND, tháng 5-7 năm 2010
- ✓ 10 khoá tập huấn WISH và 4 khoá tập huấn WIND cho Tỉnh nguyên viên nông dân
- ✓ Hướng dẫn quốc gia về Hệ thống quản lý ATVSLĐ được xây dựng và tham vấn, tháng 9 năm 2010 – tháng 1 năm 2011
- ✓ Hội thảo ba bên về các quy định báo cáo về tai nạn lao động, tháng 9 năm 2010
- ✓ Hướng dẫn hành động về lồng ghép Dịch vụ Y tế lao động cơ bản (BOHS) và cải thiện điều kiện lao động trong các DNVVN (chương trình tập huấn WISE)
- ✓ 12 khóa tập huấn WISE, 2010
- ✓ Hội thảo ba bên về "các vấn đề ATVSLĐ mới phát sinh trong các doanh nghiệp lớn và đa quốc gia tại Việt Nam"
- ✓ Việt Nam thông qua Chương trình quốc gia về ATVSLĐ lần 2, tháng 12 năm 2010
- ✓ Quá trình nghiên cứu khả thi việc phê chuẩn Công ước của ILO số 187, tháng 8 2010 - đến tháng 1, 2011
- ✓ Hỗ trợ BỘ LĐTBXH tổ chức tập huấn giảng viên nguồn về WISE cho 5 tỉnh mới và Trung tâm huấn luyện
- ✓ Hoàn thành 24 khoá tập huấn WISE do các tỉnh tham gia dự án thực hiện
- ✓ Hoàn thành tổ chức hội thảo trao đổi kinh nghiệm cải thiện điều kiện lao động

2.2 Cơ sở đánh giá:

Về mặt kỹ thuật, đây được coi là đợt đánh giá độc lập cuối kỳ, song đợt đánh giá này được thực hiện trước thời gian kết thúc dự án. Đánh giá chủ yếu tập trung vào cả việc thực hiện dự án cũng như tìm ra các bài học để thiết kế dự án trong tương lai. Điều khoản tham chiếu cũng đã ghi rõ rằng đánh giá tổng thể ảnh hưởng của dự án cũng đang được xem xét.

Mục đích ban đầu là đánh giá mức độ (i) tiến độ thực hiện nhằm đạt được các kết quả đầu ra của dự án và (ii) các kết quả đầu ra của dự án đã góp phần vào việc thực hiện Chương trình

Quốc gia về Việc làm bền vững tại Việt Nam như thế nào. Tuy rằng hầu hết các bên đã khẳng định được vấn đề thứ hai, chuyển đi đánh giá thực địa tập trung vào việc đánh giá kết quả chung và đầu ra của dự án. Điều này cũng đã được xác định rõ ràng trong điều khoản tham chiếu rằng đánh giá xem liệu dự án đã đạt được các mục tiêu cụ thể hay chưa, các tác động mới phát sinh và tính bền vững do dự án can thiệp ở cả lợi ích và năng lực của các đối tác. Điều khoản tham chiếu cũng chỉ ra rằng việc đánh giá tác động của toàn bộ thời gian thực hiện dự án sẽ được thực hiện vào giai đoạn sau này. Ngoài ra, trong bối cảnh có cơ hội rõ ràng là ILO và Chính phủ Nhật Bản đang xem xét về một giai đoạn tiếp theo hoặc một dự án tiếp theo, việc đánh giá cũng sẽ nhấn mạnh vào việc đánh giá logic của sự can thiệp hiện tại về những điểm mạnh, điểm yếu và những giá định cũng như xác định thêm các cơ hội để tăng cường những đóng góp của ILO vào chương trình ATVSLĐ của Việt Nam.

Thông thường, độ bao phủ về mặt địa lý của đánh giá không bị hạn chế. Tuy nhiên, những nỗ lực đánh giá đã được tập trung nhiều hơn vào hai trong số bốn tỉnh tham gia dự án, bao gồm các chuyên thăm thực địa đến hai tỉnh này. Thay vì thu hẹp việc đánh giá vào những lĩnh vực tập trung đặc biệt, việc đánh giá vẫn nhìn tổng thể vào cả dự án để phản ánh phương pháp tiếp cận mà dự án đã sử dụng, đó là sự kết hợp các quá trình ở cấp quốc gia và cấp tỉnh.

Tiến trình đánh giá:

1. Chuẩn bị đánh giá, tháng 6/tháng 7
2. Ký hợp đồng, giữa tháng 7
3. Chuyển công tác đến Việt Nam 31/7 đến 12/ 8
4. Dự thảo đầu tiên 23/ 8
5. Dự thảo cuối cùng 20/9

Bên thuê đánh giá:	Văn phòng Khu vực ILO tại Băng-cốc & Chính phủ Nhật Bản
Bên được đánh giá:	Chính phủ Việt Nam, ILO, các cơ quan ba bên, Cục An toàn Lao động, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội
Tên người đánh giá:	Ông Peter Bille Larsen, Tư vấn độc lập
Người quản lý đánh giá:	Bà Sutida Srinopnikom, Bộ phận Dịch vụ chương trình khu vực

2.3 Lời cảm ơn

Đánh giá này đã nhận được sự hướng dẫn tận tình và ý kiến đóng góp quý giá từ người quản lý đánh giá, Bà Sutida Srinopnikom, Bộ phận dịch vụ chương trình khu vực. Ông Shinichi Ozawa, Bác sỹ Tôn Thất Khải và Tiến sỹ Tsuyoshi Kawakami của ILO Băng-cốc và Geneva đã nhiệt tình chia sẻ các kinh nghiệm và quan điểm chuyên gia của mình. Bà Manida Pongsirirak đã chuẩn bị các thông tin liên quan đến những chỉ tiêu tổng quát của dự án.

Quá trình đánh giá cũng nhận được sự hỗ trợ và được cung cấp thông tin đầy đủ của Bà Rie Vejs-Kjeldgaard, Giám đốc Văn phòng ILO tại Việt Nam, Ông Nguyễn Hoàng Hà, Cán bộ Chương trình quốc gia. Ông Nguyễn Văn Thêu và Bà Nguyễn Ngọc Duyên, Văn phòng dự án đã có những hỗ trợ vô cùng quý báu và đóng góp ý kiến mang tính chuyên gia trong việc chuẩn bị trước và trong khi đánh giá. Tôi cũng xin gửi lời cảm ơn đến Ông Vũ Như Văn, Quyền Cục trưởng Cục An toàn lao động/Bộ LĐTBXH và các đồng nghiệp của ông vì đã hỗ trợ cho quá trình đánh giá, đã dành thời gian và giúp tổ chức thành công cuộc họp tham vấn với các bên liên quan. Tôi cũng xin cảm ơn Ông Nguyễn Thanh Sơn, người đã giúp phiên dịch và chia sẻ kiến thức kỹ thuật về ATVSLĐ trong quá trình phỏng vấn. Cuối cùng, tôi rất biết ơn các đối tác xã hội, các bên liên quan ở cấp tỉnh và các doanh nghiệp tôi đã phỏng vấn hoặc đến thăm vì đã có thiện ý cũng như hết sức linh hoạt góp phần giúp tôi hoàn thiện quá

trình đánh giá. Tôi thật sự rất vinh hạnh được tham gia cùng và học hỏi từ những nỗ lực lớn nhằm tăng cường ATVSLĐ tại Việt Nam.

2.4 Phương pháp luận

Điều khoản tham chiếu xác định các tiêu chí đánh giá chính và các câu hỏi đánh giá để phục vụ cho việc đánh giá (xem phụ lục 1). Những tiêu chí này tuân theo những tiêu chuẩn đánh giá của ILO, đó là:

- Sự phù hợp và điều chỉnh chiến lược
- Tính hiệu lực và điều chỉnh chiến lược
- Hiệu lực của thiết kế
- Tiến độ và hiệu quả của dự án
- Tính hiệu quả của bố trí quản lý
- Định hướng tác động và tính bền vững

Các phương pháp được sử dụng bao gồm có rà soát nghiên cứu tài liệu, thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn chuyên sâu. Tính chất độc lập của đánh giá được nhấn mạnh và một phiên dịch có kiến thức về ATVSLĐ không liên quan đến Bộ đã được văn phòng dự án giới thiệu. Do thời gian và ngân sách hạn chế, các chuyến thăm thực địa chỉ giới hạn ở hai tỉnh (Thanh Hóa và Đồng Nai), đại diện cho tình hình phát triển khác nhau của các địa phương. Trong khi Thanh hóa chủ yếu là vùng nông thôn thì Đồng Nai lại có rất nhiều các hoạt động công nghiệp.

Ngoài các tài liệu dự án được cung cấp ban đầu, các cán bộ cấp tỉnh cũng cung cấp các con số thống kê và các báo cáo thực hiện dự án của mình bằng tiếng Việt. Ở cả hai tỉnh, phỏng vấn lựa chọn với một số người hưởng lợi cũng được tiến hành. Những yêu cầu ban đầu về việc thu thập các dữ liệu riêng rẽ theo giới có vẻ như không khả thi, một phần do thiếu các dữ liệu chia theo giới về ATVSLĐ ở cả cấp quốc gia và dự án. Khi có thể, các cuộc phỏng vấn được thực hiện với cả nam giới và phụ nữ như một phần của quá trình đánh giá.

Trong bối cảnh lịch trình thời gian ngặt nghèo, các phương pháp định lượng đã không được sử dụng. Thay vào đó, người đánh giá đã cố gắng mở rộng việc tiếp cận và phỏng vấn các bên liên quan. Điều này cũng biểu thị một số hạn chế. Mặc dù đã có những nỗ lực để sắp xếp các cuộc gặp gỡ với các cán bộ y tế lao động ở tỉnh song người đánh giá không thể gặp được do lịch trình đi lại không cho phép. Tại Đồng Nai, một cuộc phỏng vấn ngắn đã được thực hiện với các bác sỹ y khoa và chuyên gia ATVSLĐ, tuy nhiên người đánh giá không thể đến thăm trung tâm y tế. Những chuyến thăm trong thời gian ngắn đến các hộ gia đình và các doanh nghiệp hưởng lợi liên quan.

Sự tham gia của các bên liên quan trong quá trình đánh giá nói chung khá thỏa đáng. Nhóm cán bộ dự án sẵn sàng mở rộng và bố trí lịch phỏng vấn nhằm tham vấn ba bên ở cả cấp quốc gia và cấp tỉnh. Tuy nhiên, rõ ràng là sự tham gia của ba bên, đặc biệt là sự tham gia của tổ chức đại diện cho người sử dụng lao động (VCCI), vẫn là điều thách thức về mặt cấu trúc đối với dự án. Kết quả là, VCCI không cử đại diện tham dự cuộc họp tham vấn cuối cùng với các bên liên quan về các phát hiện ban đầu của đánh giá. Nhìn chung, các quy phạm và tiêu chuẩn đánh giá đã được giữ vững về mặt đạo đức và tính độc lập.

3. Các phát hiện chính

Dự án đối phó với những thách thức về phát triển ngày càng tăng, đã bao phủ những lĩnh vực kinh tế chủ chốt có nhiều thách thức mới phát sinh về ATVSLĐ. Dự án đã hỗ trợ tăng cường chính sách quan trọng dựa trên cơ sở tin tưởng và hợp tác dài hạn. Dự án cũng đã áp dụng những tiến bộ có sự tham gia của người lao động và cải thiện ATVSLĐ ở cấp doanh nghiệp cũng như trong hộ gia đình, đồng thời tạo không gian mới cho các hoạt động trong tương lai nhằm mở rộng quy mô của hệ thống hỗ trợ ATVSLĐ cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN), khu vực phi kết cấu và nông thôn.

Phát hiện chính 1: Nhìn chung, dự án được coi là thành công trong việc hỗ trợ các quá trình ở cả cấp quốc gia và cấp tỉnh để xúc tiến việc cải thiện ATVSLĐ ở doanh nghiệp cùng với việc xây dựng chính sách và chương trình quốc gia

3.1 Tính tương thích và phù hợp chiến lược

Quan điểm chung của chính phủ và các đối tác xã hội đã khẳng định sự tương thích và phù hợp cao của thiết kế ban đầu của dự án. Dự án đã quan tâm tới các lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế Việt Nam và giải quyết cả những nhu cầu ở cấp quốc gia và địa phương. Về nhóm mục tiêu, tài liệu dự án ban đầu nhấn mạnh vào các cán bộ ATVSLĐ, thanh tra và những nhà hoạt động về an toàn của Chính phủ Việt Nam. Những người hưởng lợi đã được xác định bao gồm cả người lao động và người sử dụng lao động trong các DNVVN và nơi làm việc trong khu vực phi kết cấu và nông thôn.

Việc xác định ban đầu về các nhu cầu trong tài liệu của dự án vẫn rất phù hợp với xu hướng chung về ATVSLĐ, dù rằng các dữ liệu thực tế về xu hướng ATVSLĐ vẫn còn nghèo nàn. Các ưu tiên của dự án rất phù hợp với chương trình quốc gia về ATVSLĐ lần thứ nhất (xem những phần nội dung in đậm ở dưới).

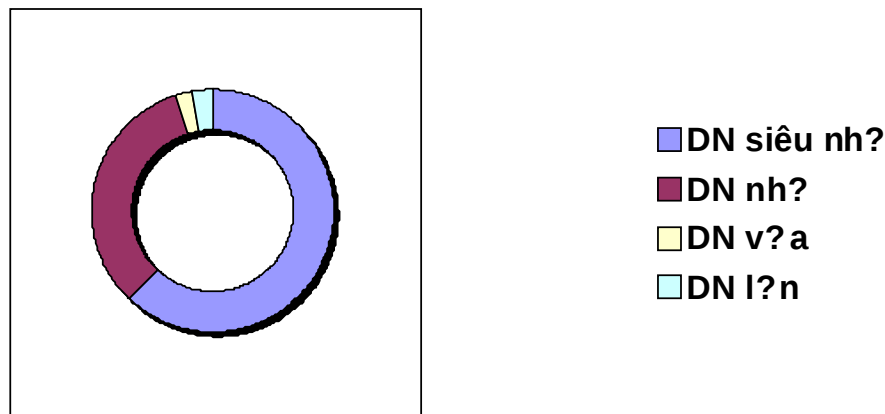
Bảng 1: Các dự án ưu tiên trong Chương trình quốc gia về ATVSLĐ

1. Nâng cao năng lực và **tăng cường hiệu quả** của quản lý Nhà nước về bảo hộ lao động.
2. Cải thiện điều kiện làm việc trong các doanh nghiệp, tập trung vào việc giảm thiểu các tai nạn lao động trong khai thác mỏ và khai thác đá, sử dụng điện và trong ngành xây dựng.
3. Xúc tiến phòng ngừa và kiểm soát tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp trong **nông nghiệp và ngành nghề nông thôn**.
4. Cải thiện chất lượng hoạt động bảo hộ lao động trong **các DNVVN**.
5. Thúc đẩy phòng ngừa và giảm thiểu bệnh nghề nghiệp.
6. Phổ biến thông tin, giáo dục và đào tạo nhằm tăng cường nhận thức của các cấp, các ngành, các tổ chức và các cá nhân nhằm **phát huy vai trò của quần chúng trong các hoạt động bảo hộ lao động**.
7. Nâng cao năng lực trong việc nghiên cứu và ứng dụng các tiến bộ khoa học và kỹ thuật về ATVSLĐ

(Bộ LĐTBXH, 2006)

Rõ ràng, các DNVVN chiếm đa số trong khu vực kinh tế chính thức, tuy nhiên hầu như không có báo cáo về thanh tra ATVSLĐ đối với các DN này cũng như nỗ lực tiếp cận các DN này là rất ít.

**Hình 2: DNVVN chiếm đa số
phần b? tương đ?i c? a các doanh nghi?p năm
2008**



Việc tập trung vào các DNVVN cũng được khẳng định qua các cuộc phỏng vấn với các cán bộ có thẩm quyền ở cấp tỉnh, nhấn mạnh những thách thức chính về ATVSLĐ xuất hiện như thế nào trong các DN nhỏ chứ không phải với các DN lớn hơn. Người ta dự tính là chỉ có khoảng 10% các cơ sở sản xuất có nguy cơ tiến hành kiểm tra sức khỏe và báo cáo thường rất hạn chế. Ví dụ, tại tỉnh Đồng Nai, Sở LĐTBXH ước lượng là thực tế chỉ có khoảng 5% các doanh nghiệp tại tỉnh này báo cáo cho Sở những vấn đề liên quan đến ATVSLĐ (trao đổi với cá nhân, Sở LĐTBXH Đồng Nai).

Hơn nữa, ở cấp quốc gia, khu vực phi kết cấu chiếm khoảng 11 triệu việc làm trong số 46 triệu (Cling et al., 2010:15). Khoảng 20 triệu việc làm khác là trong lĩnh vực nông nghiệp và khu vực nông thôn. Hồ sơ quốc gia gần đây nhất khẳng định nhu cầu ngày càng tăng tại địa phương, mặc dù những dữ liệu tổng hợp vẫn chưa hoàn toàn phản ánh được các xu hướng trong khu vực, giới hay các lĩnh vực (Bộ LĐTBXH và ILO, 2010a).

Nhu cầu và các mục tiêu về xây dựng thể chế, các DNVVN, nền kinh tế phi kết cấu và các ngành nghề nông thôn vẫn là những ưu tiên trong Chương trình quốc gia về ATVSLĐ lần 2. ATVSLĐ là một trong bốn chủ đề chiến lược của Chương trình Quốc gia về Việc làm bền vững (DWP) (ILO và SRV, 2006), và dự án đáp ứng những ưu tiên của DWP đã được xác định (ibid: 11).

Theo Giám đốc Văn phòng ILO tại Việt Nam, đó không chỉ là một thách thức chính trong thị trường lao động hiện tại, mà hơn nữa còn là một lợi thế so sánh chủ yếu của ILO trong việc huy động các cơ quan ba bên và cho phép thực hiện đối thoại xã hội.

Tuy không phải là một nguyên nhân trực tiếp của những tranh chấp về lao động, các cán bộ có thẩm quyền ở tỉnh đã cho biết một số trường hợp trong đó có vấn đề liên quan đến ATVSLĐ (ví dụ như ngộ độc thực phẩm ở Thanh Hóa). Một cán bộ tỉnh Đồng Nai đã nói “khi có những vụ đình công, ngoài các vấn đề như lương bổng, chúng tôi cũng thấy có cả các vấn đề liên quan đến ATVSLĐ nữa” (trao đổi với cá nhân, Giám đốc Sở LĐTBXH Đồng Nai).

Tuy việc đánh giá nhu cầu cải thiện điều kiện lao động trong các DNVVN tại 4 tỉnh đã được thực hiện (BỘ LĐTBXH and ILO, 2010b), song đánh giá này chưa thể phản ánh được tình hình thực tế của các DN này. Số mẫu tương đối nhỏ (501 enterprises) nên không thể đưa ra một bức tranh tổng quan. Điều tra khảo sát tương tự trong khu vực kinh tế phi kết cấu và nông thôn đã không được thực hiện và do đó cũng có thể cần phải xem xét để tiến hành khảo sát. Ở cấp quốc gia, như sẽ thảo luận thêm ở phần dưới, có khả năng ILO sẽ hỗ trợ những nỗ lực quốc gia nhằm tăng cường việc thiết kế và nội dung của hồ sơ về ATVSLĐ để trở thành một công cụ lập kế hoạch mang tính chiến lược.

Phát hiện chính 2: Dự án đáp ứng phần lớn các nhu cầu và các lĩnh vực quốc gia có nhiều thách thức lớn về ATVSLĐ, mặc dù các dữ liệu quốc gia vẫn chưa phản ánh được các xu hướng của khu vực, thách thức cụ thể về giới và các lĩnh vực kinh tế để thiết kế dự án được phù hợp hơn

Cuối cùng, nỗ lực của dự án nhằm hỗ trợ phối hợp liên bộ giữa Bộ Y tế và Bộ LĐTBXH phản ánh những sứ mệnh bổ sung³, tuy vẫn phân chia việc quản lý ATVSLĐ theo ngành. Nhiều người cung cấp thông tin đã nhấn mạnh về sự phù hợp của việc kết nối các vấn đề an toàn và vệ sinh trong bối cảnh những lỗ hổng về mặt thể chế tiếp tục ảnh hưởng đến việc cung cấp các dịch vụ bổ sung hiệu quả. Những thách thức về mặt hệ thống đó đã lý giải tại sao dự án lại được thiết kế như vậy, tuy nhiên người ta cũng có thể lập luận rằng dự án đã có thể được thiết kế rõ ràng hơn để giải quyết cả những thách thức của hệ thống ATVSLĐ ở cấp quốc gia và cấp tỉnh.

Phát hiện chính 3: Dự án đã xúc tiến một cách chiến lược sự phối hợp liên bộ, song vẫn thiếu một sự phân tích rõ ràng về những lỗ hổng của hệ thống ATVSLĐ ở cấp quốc gia và cấp tỉnh để tăng cường sự điều phối

3.2 Hiệu lực của thiết kế

Quá trình thiết kế, được chuyên gia tư vấn ATVSLĐ khu vực hỗ trợ, đã kết hợp thực tế ở cấp quốc gia với hỗ trợ đối với chương trình đang thực hiện và củng cố các công cụ cải thiện ATVSLĐ có sự tham gia do ILO xây dựng (WISE, WIND, WISH). Các điều kiện mốc/cơ sở phụ thuộc vào hồ sơ quốc gia (Bộ LĐTBXH và ILO, 2010a, Bộ LĐTBXH, 2006), và hoạt động điều tra khảo sát ở cấp tỉnh về các DNVVN (Bộ LĐTBXH và ILO, 2010b). Những hỗ trợ trước đó của Chính phủ Nhật Bản đã tạo thuận lợi cho quá trình thiết kế dự án, và không nghi ngờ gì, đó chính là một thành tố tạo nên sự thành công của dự án

Khung logic can thiệp đã kết hợp cả quá trình xây dựng chính sách và chương trình ở cấp quốc gia với các hành động có sự tham gia ở bốn tỉnh tham gia dự án.

Hình 3: Logic can thiệp ATVSLĐ

Ở cấp quốc gia, logic là một trong các quá trình hỗ trợ phối hợp và học hỏi do quốc gia điều hành trong lĩnh vực ATVSLĐ ngày càng phát triển. Logic can thiệp ở cấp cơ sở nhấn mạnh vào hành động có sự tham gia, tự nguyện và ảnh hưởng theo cấp số nhân thông qua đào tạo giảng viên và chia sẻ các giải pháp ATVSLĐ thiết thực (Cục An toàn, 2009). Thực vậy, kinh nghiệm về các chương trình huấn luyện ATVSLĐ đã có trong một thời gian dài, cũng như các

³ Theo truyền thống, thế mạnh của Bộ LĐTBXH chủ yếu về các vấn đề an toàn trong khi Bộ Y tế lại có thế mạnh về bệnh nghề nghiệp.

phương pháp hỗ trợ ở cấp quốc gia (Bộ LĐTBXH và ILO, 2010a: 75). Logic can thiệp này không phải luôn rõ ràng, tuy nhiên đã phản ánh được mong muốn chung nhằm hỗ trợ các quá trình quốc gia trong khi chỉ ra những thay đổi ở cấp cơ sở. Hầu hết những người tham gia đã khẳng định tính phù hợp của logic này, tuy nhiên cũng cần phải thực hiện một số chỉnh sửa về việc tăng cường liên kết hơn nữa giữa hai cấp (quốc gia và địa phương). Ví dụ, mục tiêu trước mắt 2 liên quan trực tiếp đến các hoạt động thí điểm của Chương trình Quốc gia về ATVSLĐ lần thứ nhất. Tuy nhiên, những bài học kinh nghiệm của dự án đóng góp ra sao vào việc thực hiện chương trình quốc gia lại không được chỉ rõ. Trong một số trường hợp, người đánh giá đã quan sát thấy các hoạt động của dự án được thực hiện song song với chương trình quốc gia về ATVSLĐ thay vì thực hiện lồng ghép do đó có nguy cơ làm mất tác động đồng vận và các cơ hội đảm bảo tính hiệu quả của dự án.

Các hoạt động chính ở cấp tỉnh bao gồm đào tạo giảng viên, phân tích và cải thiện điều kiện lao động có sự tham gia (WISE, WIND, WISH). Điều này đem lại các kết quả hữu hình và các ví dụ rõ ràng trong các lĩnh vực mà cơ cấu hiện tại ít tiếp cận được. Tuy nhiên, như các bên liên quan đã nhấn mạnh, chúng chỉ là một phần những điều cần có để thiết lập được một hệ thống bảo hộ ATVSLĐ. Do đó, những cán bộ cấp tỉnh khi được phỏng vấn đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc xây dựng các hệ thống toàn diện và thực hiện các chiến dịch lớn nhằm nâng cao nhận thức hơn nữa trong các ngành liên quan.

Phát hiện chính 4: Lô-gic can thiệp bằng việc kết hợp giữa các quá trình hỗ trợ ở cấp quốc gia với những thay đổi ở cấp doanh nghiệp được đánh giá là có hiệu quả cao, mặc dù sự kết nối giữa hai cấp này không phải luôn rõ ràng và cũng không phản ánh đầy đủ những tiếp cận tiềm năng.

Khuyến nghị 1: Khuyến nghị duy trì logic can thiệp kép trong các giai đoạn tiếp theo của dự án trong tương lai, và làm rõ mối liên kết giữa các hoạt động ở cấp chính sách/chương trình quốc gia và các hoạt động thí điểm ở cấp tỉnh

Người ta có thể lập luận rằng phương pháp tiếp cận dự án đã không được phản ánh đầy đủ trong mục tiêu phát triển⁴. Vì thế, mục tiêu phát triển đề cập đến giảm nghèo ở cộng đồng song vẫn chưa đề cập đến các quan ngại trong nền kinh tế phi kết cấu và nơi làm việc ở nông thôn. Đối với việc xây dựng dự án trong tương lai, cần xem xét để kết nối chặt chẽ mục tiêu phát triển đến các kết quả đầu ra được mong đợi của dự án, phù hợp với các chỉ tiêu phần đầu của chương trình quốc gia. Tuy đã được lồng ghép chắc chắn vào trong chương trình quốc gia ngay từ ban đầu, song tên của dự án “Thực hiện hiệu quả Chương trình Quốc gia về ATVSLĐ nhằm cải thiện an toàn và sức khỏe tại nơi làm việc của Việt Nam” chưa phản ánh đầy đủ phương pháp tiếp cận trong thiết kế dự án. Trong khi *góp phần* thực hiện chương trình quốc gia, dự án tập trung vào các hoạt động hỗ trợ Cục An toàn Lao động, trực thuộc Bộ LĐTBXH đồng thời xúc tiến điều phối ba bên và liên ngành.⁵ Điều này phản ánh một phần cam kết mạnh mẽ và tham vọng trong thiết kế dự án, mà theo lời của cựu tư vấn khu vực về ATVSLĐ đã có lần đề cập, các mục tiêu được thiết kế có nguy cơ bị “quá tham vọng”. Do đó, các mục tiêu cụ thể liên quan đến các DNVVN, khu vực phi kết cấu và lao động nông thôn nhằm hỗ

⁴ “Dự án sẽ góp phần thực hiện chương trình Quốc gia về Việc làm bền vững (DWCP) thông qua: (1) thực hiện nơi làm việc và cộng đồng an toàn và vệ sinh và (2) môi trường làm việc năng suất trong các DNVVN và giảm nghèo tại cộng đồng.”

⁵ Ngoài điều phối, dự án không có nhiều sự tham gia của các Bộ, ngành khác chịu trách nhiệm thực hiện các hợp phần chính của chương trình trong quá trình thực hiện. Cần phải cân nhắc sự tham gia trực tiếp, ví dụ như trong các lĩnh vực thí điểm liên quan đến nông nghiệp và các vấn đề ATVSLĐ trong nông nghiệp thì có thể phối hợp với Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn. Điều này có thể cần phải xem xét trong giai đoạn tiếp theo.

trợ ATVSLĐ và các hệ thống bảo hộ, là một mục tiêu toàn diện hơn nhiều so với các kết quả đầu ra đã được thiết kế trong thực tế. Tuy các mục tiêu này cũng rất phù hợp song nguồn lực thực hiện lại quá hạn chế, và chủ yếu chỉ cho phép dự án thực hiện các hoạt động thí điểm có sự tham gia. Những tham vọng đó, phản ánh những cam kết và nỗ lực của cả ILO và các đối tác quốc gia, đã làm cho việc đạt được các mục tiêu cần đạt trở nên khó khăn (xem phần dưới). Từ quan điểm này, có thể cần phải xem xét lại tầm quan trọng của mục tiêu cụ thể thứ tư về các doanh nghiệp lớn và các doanh nghiệp đa quốc gia. Đánh giá chung của các bên liên quan là những doanh nghiệp này có điều kiện ATVSLĐ tốt hơn nhiều so với các lĩnh vực khác, và do đó các doanh nghiệp này được ưu tiên ít hơn.

Các chỉ số giám sát dự án chủ yếu hướng vào các kết quả cụ thể. Đối với việc giám sát hoạt động cụ thể hơn, các hoạt động ở cấp tỉnh được thực hiện bằng các cơ chế giám sát và đánh giá riêng, không chỉ xác định số lượng các học viên và các công ty tham gia mà còn ghi lại cả những thay đổi trước mắt được thực hiện. Mặc dù không có các số liệu chia theo giới hoặc lứa tuổi, song các cán bộ địa phương mà người đánh giá gặp đã có ý thức tốt đối với những thay đổi đang được thực hiện. Một số các mục tiêu cụ thể, đến thời điểm này, được coi là quá tham vọng trong điều kiện hạn chế về nguồn lực con người, thời gian và tài chính.

Bảng 5: Các mục tiêu cụ thể của Chương trình Quốc gia về Bảo hộ Lao động, ATVSLĐ (2006-2010)

- Giảm các tai nạn lao động nghiêm trọng và chết người. Mỗi năm giảm 5% tần suất tai nạn lao động, đặc biệt trong các ngành có nguy cơ cao (khai thác mỏ, xây dựng, sử dụng điện);
- Giảm 10% số lượng các ca mắc mới bệnh nghề nghiệp; đảm bảo 80% lao động trong các cơ sở sản xuất có nguy cơ cao về bệnh nghề nghiệp được kiểm tra khám phát hiện bệnh nghề nghiệp
- 100% công nhân được chẩn đoán mắc bệnh nghề nghiệp và bị tan nạn lao động được chữa trị, chăm sóc sức khỏe và các dịch vụ phục hồi chức năng
- Hơn 80% người lao động trong các ngành nghề có yêu cầu nghiêm ngặt về ATVSLĐ và các cán bộ ATVSLĐ được đào tạo về ATVSLĐ;
- Đảm bảo 100% các tai nạn lao động chết người và nghiêm trọng được điều tra và giải quyết (Bộ LĐTBXH, 2006).

Người đánh giá đã nhận thấy rằng Dự án DANIDA cũng có đối thoại với Bộ LĐTBXH về các chỉ số Giám sát và Đánh giá cho Chương trình Quốc gia về ATVSLĐ, và có thể có cơ hội để điều phối hoạt động này, đặc biệt trong việc xây dựng sự gắn kết chặt chẽ với các tiêu chuẩn của ILO và đáp ứng các yêu cầu về báo cáo.

Phát hiện chính 5: Việc xây dựng các mục tiêu cụ thể có phần hơi quá tham vọng và thiếu các chỉ số kết quả đầu ra làm cho việc thực hiện khá thách thức, cho dù định hướng chiến lược tổng thể là phù hợp

Khuyến nghị 2: ILO và Bộ LĐTBXH nên duy trì các ưu tiên chính của dự án trong giai đoạn tiếp theo, tập trung hơn nữa vào thiết kế các mục tiêu cụ thể bằng việc giám sát các lĩnh vực cần giải quyết, đồng thời đưa ra một bộ các chỉ số kết quả đầu ra được xác định rõ ràng và phù hợp hơn với các mục tiêu cụ thể của chương trình quốc gia.

Việc lựa chọn các đối tác của dự án thực hiện các hoạt động cùng với Bộ LĐTBXH và Sở LĐTBXH đã tạo mối liên kết vững chắc với các cán bộ có thẩm quyền, trong khi đảm bảo được sự tham gia bình đẳng với các đối tác xã hội như công đoàn, hội nông dân và liên minh hợp tác xã. Ở cấp quốc gia, Bộ LĐTBXH điều phối các hoạt động liên quan đến chính sách và

chương trình. Dự án nhìn chung đã xây dựng dựa trên cam kết của chính phủ về các vấn đề ATVSLĐ, và đã được khẳng định thông qua việc phê duyệt Chương trình Quốc gia lần 2 về ATVSLĐ. Được biết, việc phê duyệt này cũng đã dựa nhiều vào sự hỗ trợ quốc tế của cả các nhà tài trợ song phương và các tổ chức đa phương. Đáng chú ý là sự đóng góp về mặt tài chính của Đại Sứ quán Đan Mạch đã được các nhà quan sát nhấn mạnh, có vai trò xúc tác rất lớn, đồng thời các cán bộ của chính phủ cũng đánh giá cao những đóng góp và hỗ trợ kỹ thuật quan trọng của ILO. Nhìn lại quá khứ, những sự kết nối này và các cơ hội về sự đồng vận, cùng nhau phối hợp thực hiện giữa các chương trình quốc gia, nỗ lực hợp tác song phương và đa phương đã tạo thành một cơ hội vô cùng lớn. Ở cấp tỉnh, các Sở LĐTBXH là những cơ quan thực hiện quan trọng trong việc tăng cường các hệ thống hỗ trợ và kết nối với các Ban hỗ trợ dự án cấp tỉnh. Tính tự chủ quốc gia được thấy rõ ràng trong các hoạt động của dự án, đặc biệt là các hoạt động do Cục An toàn Lao động, Bộ LĐTBXH thực hiện, mặc dù có một số trường hợp còn chưa có đủ sự tham gia của ba bên⁶. Rõ ràng là đã có thể huy động sự tham gia của nhiều thành phần hơn nữa nhằm tăng cường việc tiếp cận với các DNVVN, khu vực phi kết cấu và nông thôn, nơi mà các cán bộ chính phủ ít có mặt hơn (sẽ được thảo luận sâu hơn ở phần dưới đây).

Về vấn đề này, ILO có thể cũng đóng một vai trò lớn hơn trong việc hỗ trợ hướng đến và xác định các nhóm yếu thế. Dự án chắc chắn có lĩnh vực hoạt động quá rộng vì cùng một lúc giải quyết các vấn đề liên quan đến khu vực phi kết cấu, nông nghiệp, DNVVN, doanh nghiệp lớn và đa quốc gia. Có thể hiểu và lý giải logic đằng sau thiết kế này của dự án từ quan điểm giải quyết các nhu cầu lớn trong lĩnh vực này và do đó có phạm vi lớn như vậy của dự án (chứ không phải tập trung hạn hẹp). Tuy nhiên, các bên liên quan đã nhận xét rõ ràng là điều này đến lượt nó lại đòi hỏi phải có hoạt động theo dõi và giám sát sâu. Cũng có thể thấy là các bên liên quan áp dụng các định nghĩa rất khác nhau, đặc biệt liên quan đến khu vực phi kết cấu là ai và có nghĩa là gì. Từ quan điểm dễ bị tổn thương, cũng cần phải xác định rõ ràng hơn các nhóm dễ bị tổn thương để hướng được đến các nhóm có nhu cầu ATVSLĐ lớn nhất. Trong khi Chương trình Việc làm bền vững hiện tại đề cập đến đối tượng dễ bị tổn thương là lao động trẻ em và người khuyết tật, định nghĩa này chưa được khớp với bối cảnh ATVSLĐ (ví dụ giải quyết vấn đề lao động trẻ em có nguy cơ trong Chương trình Quốc gia về Việc làm bền vững). Cải thiện định nghĩa về dễ bị tổn thương có thể hỗ trợ việc xác định tốt hơn các can thiệp của chương trình quốc gia trong dài hạn.

Phát hiện chính 6: Độ bao phủ rất rộng của dự án đã cho phép dự án bắt đầu các hoạt động trong các lĩnh vực chính có nhu cầu về ATVSLĐ ở cấp vĩ mô, tuy nhiên vẫn còn có các định nghĩa không thống nhất và cần phải xác định rõ hơn các nhóm dễ bị tổn thương

Khuyến nghị 3: Dự án nên hỗ trợ quá trình quốc gia nhằm xác định các định nghĩa chính (ví dụ như nền kinh tế phi kết cấu) cũng như đối thoại chính sách về ATVSLĐ và nhóm dễ bị tổn thương

3.3 Tiến độ và hiệu quả của dự án

Tuy có một số chậm trễ trong thời gian đầu khởi động dự án và một số ngoại lệ khác, nhìn chung dự án đã diễn tiến tốt đẹp và các hoạt động được thực hiện theo đúng lịch trình đề ra. Dự án đã hoạt động thành công ở cấp quốc gia nhằm hỗ trợ xây dựng chính sách và chương

⁶Đại diện công đoàn bày tỏ sự vui mừng khi được tham gia, và cảm thấy họ còn có thể có vai trò tích cực hơn nữa trong việc thiết kế và thực hiện các hoạt động với ILO. Đại diện của người sử dụng lao động, đặc biệt là VCCI, cho biết là họ không được thông báo về việc thiết kế và thực hiện dự án, tuy nhiên theo báo cáo thì họ không trả lời thư khi được mời và cũng không tham gia vào cuộc họp trình bày những phát hiện ban đầu của đánh giá.

trình quốc gia, gắn kết chặt chẽ với các công cụ và tiêu chuẩn của ILO. Các mục tiêu đầu ra cụ thể của các sáng kiến được thí điểm đã vượt quá các mục tiêu đề ra trong kế hoạch (ví dụ liên quan đến hoạt động trong khu vực kinh tế phi kết cấu và nông thôn), song còn chưa đạt được hoàn toàn mục tiêu (liên quan đến các DNVVN). Bản thân dự án cùng với các dự án khác của ILO đã góp phần quan trọng vào việc thực hiện Chương trình quốc gia về Việc làm bền vững (DWCP).

Mục tiêu trước mắt 1 liên quan đến việc thực hiện hiệu quả Chương trình quốc gia về ATVSLĐ và xây dựng chương trình quốc gia lần 2 hầu như đã đạt được⁷. Chương trình quốc gia đã được thực hiện, được đánh giá trong các hội thảo ba bên với sự hỗ trợ của dự án và một chương trình quốc gia lần 2 với nguồn lực lớn hơn nhiều của chính phủ đã được phê duyệt. Thực hiện hiệu quả ở đây không tương đương với việc đạt được tất cả các mục tiêu mà ở khía cạnh các hoạt động đã được thực hiện theo kế hoạch. Tuy nhiên, các cơ quan ba bên cũng nhấn mạnh rằng các cam kết thực tế về nguồn lực thấp hơn rất nhiều so với ngân sách ban đầu của Chương trình Quốc gia về ATVSLĐ lần thứ nhất (Bộ LĐTBXH, 2006). Ngược lại, chương trình quốc gia lần 2 về ATVSLĐ hoạt động với nguồn ngân sách quốc gia cao hơn rất nhiều. Trong khi Chính phủ đã ban hành quyết định phê duyệt Chương trình vào tháng 12 năm 2010 song vẫn đang chờ Thông tư hướng dẫn chi tiêu của Bộ Tài chính. Điều này dẫn đến một số khó khăn của các cơ quan ba bên trong năm 2011 và có thể cần có sự hỗ trợ giải quyết của Văn phòng đại diện của ILO tại Việt Nam.

So với những hỗ trợ khá chuyên sâu của ILO trong việc xây dựng Chương trình Quốc gia lần thứ nhất về ATVSLĐ, (Bộ LĐTBXH, 2006), các cán bộ ILO đã nhấn mạnh Chương trình lần 2 đã chứng tỏ quá trình điều phối thành công của quốc gia. Bộ LĐTBXH đã nhấn mạnh một số bài học với chương trình mới (các mục tiêu cụ thể rõ ràng hơn, bố trí thực tế hơn và thiết lập các nhóm công tác để hỗ trợ việc thực hiện). Một số các hoạt động bổ sung quan trọng khác đã được thực hiện theo mục tiêu cụ thể này. Những hướng dẫn quốc gia về các hệ thống quản lý ATVSLĐ đã được xây dựng, đồng thời mẫu báo cáo đơn giản hơn về các tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp đã được đệ trình (chưa được duyệt). Các hoạt động đã được lập kế hoạch nhằm hỗ trợ cho việc phê chuẩn Công ước 184 bị trì hoãn do chính phủ có quan điểm rằng các hệ thống thanh tra hiện tại không đủ để đảm bảo việc thực hiện hiệu quả Công ước này. Bộ LĐTBXH đã mô tả rằng đây là một lĩnh vực đang được tiếp tục nghiên cứu và đề nghị Quốc hội xem xét trong năm 2014-2015. Luật ATVSLĐ mới chắc sẽ được trình quốc hội xem xét vào năm 2014/2015.

Phát hiện chính 7: Dự án đã thành công trong việc hỗ trợ các quá trình được tiến hành ở cấp quốc gia và với nguồn lực hạn chế, dự án đã kết nối được hoạt động xây dựng chính sách với các tiêu chuẩn của ILO, thực hiện chương trình Quốc gia về Việc làm bền vững và thiết kế chương trình khi Việt Nam tiến đến Chương trình Quốc gia về ATVSLĐ lần thứ 2

Một kết quả đầu ra chính là hồ sơ quốc gia về ATVSLĐ được cập nhật. Bộ LĐTBXH đã coi phương pháp tiếp cận lập kế hoạch kỹ thuật có giá trị to lớn cho phép Cục ATLĐ về mặt hệ thống xây dựng một hồ sơ quốc gia, qua đó cùng với việc phối hợp với các bên liên quan, hỗ trợ xây dựng chương trình quốc gia. Trong khi dự án hỗ trợ thành công phương pháp lập kế hoạch ATVSLĐ hệ thống hơn thì các công cụ được sử dụng đã phát hiện ra những lỗ hổng, ví dụ như vấn đề tính dễ bị tổn thương. Ở cấp tỉnh, một vấn đề không kém phần quan trọng trong nền kinh tế phi kết cấu là sự tồn tại rõ ràng của lao động trẻ em song vẫn chưa được đề cập trong chương trình quốc gia.

⁷ Thực hiện hiệu quả ở đây không tương đồng với việc là đạt được tất cả các mục tiêu đề ra, mà có ý nghĩa là các hoạt động được thực hiện theo kế hoạch.

Mặt khác, dự án đã thúc đẩy các cuộc tranh luận và sự đồng vận, ví dụ như tư vấn của dự án ATVSLĐ đối với việc xây dựng chương trình hành động quốc gia về lao động trẻ em đã mở ra những nhu cầu và cơ hội mới để lồng ghép vấn đề lao động trẻ em trong các tài liệu huấn luyện ATVSLĐ (WIND, WISH, WISE), hướng dẫn các hệ thống và thậm chí khá lý tưởng là lồng ghép trong các chính sách quốc gia và các hoạt động của chương trình⁸. Mặt khác, tính dễ bị tổn thương, ví dụ liên quan đến khu vực phi kết cấu và lao động trẻ em chưa được đưa vào đầy đủ trong hồ sơ quốc gia. Tuy hồ sơ quốc gia lần thứ 2 đã có thu thập các thông tin quan trọng (Bộ LĐTBXH và ILO, 2010a), đã cung cấp được các mốc rõ ràng song cũng chỉ ra rằng còn nhiều lỗ hổng về dữ liệu, các nhóm dễ bị tổn thương và các ưu tiên liên quan đến ATVSLĐ. Lao động trẻ em trong các ngành có nguy cơ cao cũng nằm trong nhóm này.

Hình 5: Trẻ em trong phân xưởng chế tác đá quý

Phát hiện chính 8: Dự án đã hỗ trợ thành công việc áp dụng phương pháp tiếp cận lập kế hoạch có hệ thống cho các hoạt động ATVSLĐ ở cấp quốc gia, và đến lượt nó lại phát hiện các nhu cầu cần phải đánh giá một cách hệ thống hơn về những nhóm dễ bị tổn thương, bao gồm khu vực phi kết cấu và lao động trẻ em có nguy cơ cao.

Khuyến nghị 4: Khuyến nghị rằng các hoạt động hiện tại và trong tương lai của dự án cần hỗ trợ xác định (mốc) độc lập về tính dễ bị tổn thương và các vấn đề ATVSLĐ (bao gồm việc nhận diện các lĩnh vực có nguy cơ cao/nhóm có nguy cơ cao) như là một công cụ lập kế hoạch mang tính chiến lược nhằm hỗ trợ cho chương trình quốc gia về ATVSLĐ và hợp tác quốc tế..

Mục tiêu cụ thể 2 về các hệ thống hỗ trợ ATVSLĐ thiết thực cho các DNVVN phần lớn đã được thực hiện hiệu quả xét về mặt các kết quả đầu ra theo kế hoạch. Tuy rằng các mục tiêu cụ thể ban đầu chưa đạt được hoàn toàn (đào tạo được 100 giảng viên ATVSLĐ ba bên cho các DNVVN và các công nhân và người sử dụng lao động trong 1.000 DNVVN), người ta đã tính toán là vào cuối chương trình, sẽ có khoảng 680 các doanh nghiệp tại các tỉnh tham gia dự án sẽ được tập huấn. Xét trên bối cảnh thí điểm, các kết quả này được coi là hợp lý. Bảng sau phản ánh các con số thống kê của các tỉnh về kết quả hỗ trợ các DNVVN.

Bảng 6: Tóm tắt hoạt động tập huấn cho DNVVN về WISE và các cải thiện ATVSLĐ năm 2009 – 2011 (cập nhật 30/11/2011)

Tỉnh/T.phố	Giảng viên	Số doanh nghiệp tham gia			Số học viên			Số cải thiện		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Thái Nguyên	5	9	28	42	30	81	90	26	141	90
Thanh Hóa	5	11	41	45	33	86	90	30	243	171
TT - Huế	5	10	35	45	30	91	90	43	133	137
Đồng Nai	5	15	46	55	30	81	90	45	121	85
Hà nội	5			40			87			87
Hải Phòng	5			33			70			92
Hải Dương	5			33			61			100

⁸ Ngoài ra, IPEC đang phối hợp với Cục An toàn Lao động về các Thông tư số 09 và 21 liên quan đến lao động trẻ em, nhờ đó tạo ra cơ sở cho việc lồng ghép hơn nữa.

Bắc Ninh	5		30		64		114
Ninh Bình	5		34		60		155
TT H.luyện	5		24		70		
Tổng số	50	574	1238	1813			

(bảng từ tháng 6 năm 2009- 30 tháng 11 năm 2011 Báo cáo tiên độ).

Việt Nam có hai dịp làm chủ tịch Mạng thông tin ATVSLĐ ASEAN và đã chia sẻ các câu chuyện thành công của mình. Bộ LĐTBXH đã nhấn mạnh cách đưa các quy định pháp lý về ATVSLĐ vào chương trình nghị sự về chính sách của ASEAN. Phương pháp WISE đã được áp dụng ở cả các chương trình quốc gia và quốc tế (ví dụ như DANIDA) tạo ra sự hiện diện có hệ thống. Tuy vậy, vẫn còn tồn tại trên thực tế những thách thức lớn để đạt được các mục tiêu cuối cùng nhằm thiết lập các hệ thống hỗ trợ hiệu quả. Sự phát triển trên thực tế của “các cơ chế bảo hộ ATVSLĐ mạnh hơn cho các DN nhỏ ở cấp tỉnh» vẫn ở giai đoạn thí điểm. Những ý tưởng ban đầu nhằm xúc tiến “mở rộng các dịch vụ » (ILO, 2009: 3) chưa đạt được. Tại Đồng Nai, Sở LĐTBXH đã báo cáo ít hơn 5% các doanh nghiệp đã báo cáo về các vấn đề ATVSLĐ (chủ yếu là các doanh nghiệp lớn với các đơn vị trực thuộc), và như vậy các vấn đề của DNVVN là một thách thức lớn. Ví dụ, tại Thanh Hóa, theo các cán bộ có thẩm quyền, chỉ có một phần nhỏ các DNVVN báo cáo về các vấn đề ATVSLĐ. Bộ LĐTBXH bày tỏ sự đánh giá cao về việc tiếp tục sử dụng và kiểm nghiệm phương pháp WISE để tạo cơ hội áp dụng trực tiếp cho các DNVVN để minh họa các cơ hội tạo ra sự thay đổi. Tuy vậy, người ta cũng thừa nhận rằng thần sự hạn chế của phương pháp tiếp cận này ở các cấp khác nhau. Các kinh nghiệm đã chỉ ra thách thức đối với việc thúc đẩy các thay đổi tự nguyện. Tại Đồng Nai, chỉ có 37 trong số 76 DNVVN được tập huấn trong năm 2010 đã thực hiện cải thiện ATVSLĐ trong thực tế (chưa có số liệu năm 2011). Ngoài ra, trung bình nếu mời 3-4 doanh nghiệp tham gia vào các khóa tập huấn miễn phí thì chỉ có 1 doanh nghiệp tham gia mà thôi. Những hạn chế khác được đề cập bao gồm cách tập huấn WISE:

- không đủ để tích cực theo dõi các vấn đề liên quan đến bệnh nghề nghiệp.
- chỉ chủ yếu tập trung vào tính thiết thực và khả thi tại địa phương
- chỉ chú trọng vào tính thiết thực chứ không vào tính hệ thống
- tập trung vào các DNVVN trong lĩnh vực sản xuất (tập trung vào tài liệu huấn luyện cho đối tượng này) và do đó hạn chế sự tham gia của các DNVVN khác⁹

Tóm lại, người ta có thể tranh cãi rằng mạng lưới các giảng viên WISE và các doanh nghiệp thí điểm tạo ra một lượng kiến thức quan trọng và các giải pháp thiết thực trong một môi trường đầy thách thức. Họ cung cấp một cơ sở, và chỉ là một phần phối cảnh nhỏ của một dự án có phạm vi rộng hơn và dài hơi hơn - nhằm xây dựng một hệ thống hỗ trợ ATVSLĐ cho các DNVVN. Một đóng góp thú vị về vấn đề này là hướng dẫn hành động về các dịch vụ AT và vệ sinh lao động (BOHS) và WISE cho các DNVVN, một sản phẩm chung của Bộ Y tế/Bộ LĐTBXH. Tuy nhiên, những nỗ lực như vậy hiện chỉ đang trong quá trình hoàn thiện. Bộ LĐTBXH và Bộ Y tế còn phải hướng tới các doanh nghiệp chung và qua đó xây dựng các kinh nghiệm học được để xây dựng các hệ thống.

Phát hiện chính 9: Nhìn chung, dự án đã thực hiện các hoạt động liên quan đến các DNVVN một cách hiệu quả, tuy nhiên qua đó cũng cho thấy tầm quan trọng và tính phức tạp của việc xây dựng các hệ thống hỗ trợ hiệu quả cho các DNVVN

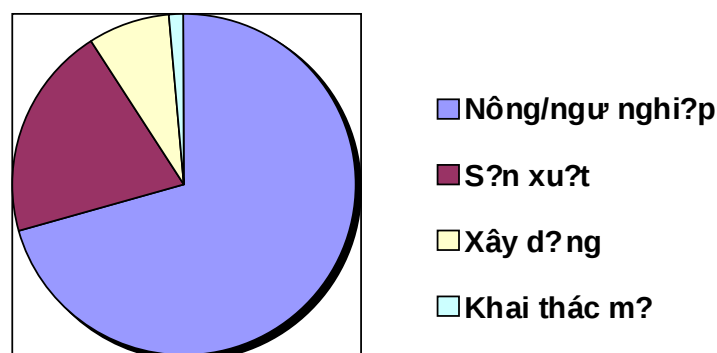
⁹ Ví dụ như các tỉnh đã loại các DNVVN kinh doanh và dịch vụ do họ có ít hoạt động liên quan đến bản kiểm định.

Khuyến nghị 5: khuyến nghị dự án dự đoán một cách toàn diện các nhu cầu hiện tại và các bước tiếp theo trong việc xây dựng các hệ thống hỗ trợ ATVSLĐ thiết thực cho các DNVVN

Mục tiêu cụ thể 3 nhằm xây dựng mô hình hệ thống bảo đảm ATVSLĐ trong khu vực kinh tế phi kết cấu và nơi làm việc ở nông thôn tại các tỉnh mục tiêu. Đây là một hợp phần, sáng suốt xét về nguồn lực, nhỏ hơn so với hợp phần dành cho các DNVVN, tuy rằng nhiều người được phỏng vấn coi đây là một thách thức lớn hơn xét trong điều kiện thiếu sự tương tác qua lại giữa các cán bộ có thẩm quyền và những nơi làm việc liên quan. Các hệ thống ATVSLĐ hiện tại không được coi là để phục vụ cho nhu cầu của những người lao động trong khu vực kinh tế phi kết cấu và nông thôn đang chiếm phần lớn trong lực lượng lao động của Việt Nam.

Năm 2008, 21.950.400 nông dân, hoặc gần nửa dân số lao động làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp và lâm nghiệp (Bộ LĐTBXH và ILO, 2010a:95). Biểu đồ sau mô tả ưu thế của lực lượng lao động nông thôn so với những lĩnh vực ATVSLĐ chính

Hình 7: Lao động nông thôn so với khu vực sản xuất, xây dựng và khai thác mỏ



Tương tự như vậy, gần một phần tư trong số 46 triệu việc làm là trong khu vực phi kết cấu, bao gồm gần một nửa các công việc phi nông trại và khoảng 8,4 triệu các kinh doanh hộ gia đình (Cling et al., 2010). Giải quyết các vấn đề về ATVSLĐ trong các khu vực có số lượng lớn như vậy là những mục tiêu rất đáng giá, tuy vậy cũng vô cùng thách thức.

Các phương tiện hành động chính bao gồm việc đánh giá ATVSLĐ có sự tham gia và xây dựng các giải pháp, và dự án đã vượt quá các mục tiêu cụ thể theo kế hoạch. 246 lao động gia đình đã được tập huấn so với con số 200 người theo kế hoạch, và 800 nông dân được huấn luyện, gần gấp đôi mục tiêu cụ thể ban đầu là 400.

Bảng 8 : Cải thiện ATVSLĐ do nông dân thực hiện

Tỉnh	Vận chuyển nguyên vật liệu	Sắp xếp nơi làm việc	An toàn máy và điện	Môi trường làm việc	Trang thiết bị phúc lợi và tổ chức công việc	Tổng số
Thái Nguyên	230	215	170	245	110	970
Thanh Hóa	162	231	172	151	200	916
Thừa Thiên – Huế	250	200	180	120	150	950

Đồng Nai	182	168	167	178	300	995
Tổng số	824	814	689	694	760	3731

(bảng từ tháng 6 năm 2009 – tháng 6 năm 2011 Báo cáo tiến độ dự án).

Bảng 9: tập huấn và cải thiện WISH

Tóm tắt các hoạt động huấn luyện WISH

	Thai Nguyen	Thanh Hoa	TT-Hue	Dong Nai	OSH TC	<i>Total</i>
<i>Giảng viên chủ chốt WISH</i>	5	3	5	5	5	23
Số lượng các học viên chương trình WISH						
Lần đầu tiên	25	25	25	25	26	126
Lần thứ hai	25	23	25	20	27	120
<i>Số lượng các cải thiện</i>	78	97	100	25	190	490

(bảng từ tháng 6 năm 2009 – tháng 10 năm 2011 Báo cáo tiến độ dự án).

Tuy rằng có một số khía cạnh của việc thực hiện, ví dụ như các biện pháp theo dõi sau tập huấn phù hợp, có thể cần phải được thảo luận kỹ hơn, nhìn chung phương pháp tiếp cận đã đem lại những kết quả khá thú vị giúp các hộ gia đình kinh doanh và nông dân thay đổi các môi trường lao động của mình. Tuy nhiên, dù rằng vượt quá cả các mục tiêu cụ thể về số lượng người hưởng lợi thì số đối tượng mà dự án tiếp cận được này vẫn hạn chế so với quy mô của khu vực.

Câu hỏi lớn đặt ra ở đây là liệu rằng những sản phẩm đầu ra này có dẫn đến việc kiện toàn “các mô hình của hệ thống bảo hộ ATVSLĐ” cho nền kinh tế phi kết cấu và những nơi làm việc ở nông thôn hay không và nếu có thì như thế nào. Một mặt, có quan điểm rằng tập huấn có sự tham gia chuyên sâu có thể góp phần xây dựng một hệ thống ATVSLĐ theo hướng từ dưới lên (Nguyen và Kawakami, 2008). Trong khi luật pháp đã bị thất bại, các hành động và sự tham gia của cá nhân có thể cho phép thúc đẩy điều này. Nó sẽ cho phép tạo ra sự tương tác giữa các khu vực, tạo ra một đội ngũ giảng viên và thay đổi hữu hình để chỉ rõ cho những người ra quyết định. Lý thuyết của thay đổi là những cải thiện từng bước một chứ không phải là thay đổi ngay tất cả. “Thực hiện những giải pháp tốt hơn còn hơn là chờ đợi để có giải pháp tốt nhất” là lời của điều phối viên quốc gia đã nói. Như lời của tư vấn mới của tiểu vùng đã nhấn mạnh, đó không phải là phương pháp tiếp cận duy nhất nhưng đó là nỗ lực để tạo sự tiến bộ. Từ quan điểm này, có một hệ thống không hoàn thiện (ví dụ như thiếu kỹ năng kỹ thuật, lỗ hổng về pháp lý) nhưng phương pháp có sự tham gia cho phép kết nối giữa thực tế chính sách với các nhu cầu địa phương. Cần phải ghi nhớ rằng người đứng đầu của Cục An toàn lao động đã tham gia tích cực vào khóa tập huấn cho giảng viên và điều này nhấn mạnh tầm quan trọng của các sáng kiến thí điểm nhằm giảm sự xa cách giữa trung ương và cơ sở. Ảnh hưởng thực tế của những trường hợp thí điểm như vậy được cả những cán bộ liên quan ở cấp quốc gia và cấp tỉnh nhấn mạnh (chỉ ra rằng thay đổi là khả thi).

Mặt khác, người ta cũng có thể tranh cãi rằng các hoạt động thí điểm này đã được thiết kế hiệu quả từ quan điểm khía cạnh nhân rộng để tạo ra các hệ thống bảo hộ. Bộ LĐTBXH nhấn mạnh rằng điều này yêu cầu phải có phương pháp tiếp cận các hệ thống quản lý. Có sự thống nhất chung giữa các đối tác của dự án rằng các nỗ lực thí điểm ban đầu khá hữu ích để tìm ra phương pháp tiếp cận toàn diện và hệ thống hơn. Trong khi nhấn mạnh vào tầm quan trọng của các nỗ lực thí điểm, các bên cũng thống nhất rằng phương pháp tiếp cận hệ thống sẽ tạo ra một gói các công cụ: phòng ngừa, hỗ trợ xã hội, hỗ trợ y tế... Điều này cũng sẽ đưa đến việc phải xem xét những thách thức sau đây:

Thứ nhất, một số cán bộ được phỏng vấn đã xác định khu vực phi kết cấu là các làng nghề và lao động nông thôn. Tại Thanh Hóa, Liên minh Hợp tác xã đã giải thích đó là các khu vực kinh tế không thuộc phạm vi quản lý của cơ quan cấp quốc gia nào. Điều này tạo ra một số nhầm lẫn về các vấn đề mang tính khái niệm đã từng được tranh cãi trong ILO (Cling et al., 2010), và cần được giải quyết khi xây dựng các hệ thống bảo hộ.

Thứ hai, đặc biệt là Hội nông dân đã đặt câu hỏi về khung pháp lý hiện tại về giải quyết các nhu cầu ATVSLĐ của nông dân. Có một nhận thức sâu sắc rằng nông dân vẫn chưa được coi là người hưởng lợi hợp pháp của những hỗ trợ về ATVSLĐ. Hội nông dân cũng nhấn mạnh những yếu kém hiện nay về tiêu chuẩn, thanh tra và các hệ thống quản lý. Họ cũng nhấn mạnh việc thiếu các dữ liệu về nhu cầu ATVSLĐ trong khu vực nông thôn. Những câu hỏi tương tự cũng được nêu ra liên quan đến toàn bộ nền kinh tế phi kết cấu.

Thứ ba, dù phương pháp tiếp cận có sự tham gia như thế nào, phương pháp này cũng có những hạn chế tự thân của nó. Điều này khá rõ ràng trong khi lựa chọn các tiêu chí chọn các hộ gia đình tham gia. Ví dụ như tại Thanh Hóa, Liên minh HTX đã xác định các trang thiết bị sản xuất có nguy cơ (ví dụ như các thiết bị sản xuất hương trầm), tuy nhiên chúng vẫn chưa được lựa chọn để tham gia hoạt động thí điểm do tính chất phân tán của các đơn vị sản xuất. Các làng nghề được coi là các mục tiêu dễ hơn. Ngoài ra, trong khi cho là hướng đến đối tượng “nền kinh tế phi kết cấu”, hầu hết những người tham gia trong các khóa tập huấn là các thành viên của hợp tác xã chính thức (xã viên).

Cuối cùng, thậm chí nếu có được nhân rộng trên một quy mô lớn, phương pháp tiếp cận mà dự án đang thực hiện chắc chắn không tiếp cận được số lượng lớn người lao động trong khu vực phi kết cấu (do số lượng và tính đa dạng ở trên). Cần có các phương pháp tiếp cận bổ sung để mở rộng quy mô tiếp cận nhằm hình thành được các hệ thống bảo hộ bổ sung.

Phát hiện chính 10: Các hoạt động thí điểm có sự tham gia trong khu vực kinh tế phi kết cấu và nông thôn đã cho thấy quy mô của những thách thức và nhấn mạnh hơn nữa sự cần thiết phải có phương pháp tiếp cận hệ thống toàn diện đối với các vấn đề về ATVSLĐ.

Khuyến nghị 6: Khuyến nghị dự án hỗ trợ xây dựng sự thống nhất về các định nghĩa (đặc biệt về nền kinh tế phi kết cấu) và thứ hai, hỗ trợ xác định những vấn đề về ATVSLĐ toàn diện của khu vực phi kết cấu và nông thôn hiện đang bị thiếu hụt thông tin trong hồ sơ quốc gia.

Mục tiêu trước mắt 4: về tăng cường các cơ chế ATVSLĐ cấp doanh nghiệp trong các doanh nghiệp lớn và đa quốc gia nhằm giải quyết những nguy cơ ATVSLĐ mới phát sinh.

Mục tiêu này và các mục tiêu cụ thể đầu ra theo kế hoạch chỉ đạt được một phần phản ánh tham vọng cao vào giai đoạn thiết kế chứ không phải là thiếu sót trong thực hiện. Quan niệm chung là những nhóm mục tiêu này đã ít nhiều được quan tâm đến các vấn đề về ATVSLĐ so với các nhóm ngành khác như đã được đề cập ở phần trên.

Hoạt động chính được thực hiện là một hội thảo của các chuyên gia tại Thành phố Hồ Chí Minh về các bệnh mới phát sinh liên quan đến phong cách sống (một hội thảo khác hiện đang được lên kế hoạch thực hiện tại Hải Phòng). Bộ LĐTBXH đã báo cáo rằng hội thảo này đã được đánh giá cao. Tuy nhiên, mục tiêu lớn hơn là thiết lập các hệ thống, các ban ATVSLĐ và có sự tham gia của 200 các doanh nghiệp lớn và đa quốc gia đã không *trực tiếp* đạt được. Thú vị là, các cuộc phỏng vấn đã cho thấy các thành viên dự án (đặc biệt là Tiến sỹ Kawakami, Bác sỹ Thêu và Bộ LĐTBXH) đã hỗ trợ Chương trình Việc làm tốt hơn của ILO/IFC trong việc cung cấp tư vấn ATVSLĐ, hệ thống quản lý ATVSLĐ và ý kiến đóng góp vào tài liệu cho các khóa huấn luyện liên quan. Thực hiện đánh giá hàng năm 100-120 các doanh nghiệp lớn (dệt may) ở phía Nam (bao gồm cả tỉnh Đồng Nai, một trong những tỉnh thí điểm của dự án này), chương trình của ILO/IFC đã xem xét việc sửa đổi nội dung hợp phần ATVSLĐ về phương pháp luận đánh giá và các dịch vụ tư vấn doanh nghiệp có tiềm năng tạo một điểm đầu vào thú vị cho dự án này để có được hiệu quả về mặt chi phí, đạt được một phần những mục tiêu cụ thể ban đầu đã được đề ra của dự án.

Phát hiện chính 11: Các kết quả đầu ra theo kế hoạch liên quan đến các doanh nghiệp lớn và đa quốc gia đã đạt được một phần, đặc biệt liên quan đến việc đưa ra cuộc tranh luận mang tính xúc tác về những vấn đề mới nổi liên quan đến phong cách sống

Khuyến nghị 7: Khuyến nghị dự án xem xét lại tầm quan trọng của việc tiếp cận các doanh nghiệp lớn và các doanh nghiệp đa quốc gia, Trong ngắn hạn, việc tìm kiếm khả năng có một hoạt động chung về ATVSLĐ với dự án "Việc làm tốt hơn" có thể được xem xét cùng với quá trình xây dựng chính sách nhằm giải quyết các vấn đề mới phát sinh liên quan đến phong cách sống nhằm hoàn thiện hợp phần.

3.4 Tính đầy đủ và hiệu quả sử dụng nguồn lực

Tuy không thể có một cái nhìn tổng quan về nguồn lực tài chính dành cho mỗi mục tiêu cụ thể song có vẻ như khá rõ ràng là nguồn lực tài chính tập trung vào các hoạt động ở cấp quốc gia và các nỗ lực thí điểm trong các DNVVN. Sự phân bổ này đã phản ánh điểm nhấn chiến lược trong thiết kế dự án, và mối quan tâm chung về nguồn lực tài chính cũng như nhân lực ở cả cấp quốc gia và địa phương. Kết quả là, các nguồn lực dành để giải quyết các vấn đề ATVSLĐ trong khu vực kinh tế phi kết cấu và nông thôn cũng như trong các doanh nghiệp lớn và đa quốc gia được phân bổ ít hơn. Các cán bộ trung ương đã lập luận rằng những doanh nghiệp lớn và đa quốc gia có đủ nguồn lực để tự mình giải quyết các vấn đề về ATVSLĐ và điều đó có thể lý giải cho việc không tập trung nguồn lực vào nhóm mục tiêu này. Tuy nhiên, việc dự án dành ít ưu tiên cho các nền kinh tế phi kết cấu và nông thôn có thể lý giải là kết quả của những tham vọng hơi quá của dự án cũng như sự phức tạp trong việc tiếp cận các nhóm mục tiêu này. Như đã thảo luận ở trên, những nhu cầu về mặt cơ cấu của các vấn đề ATVSLĐ trong nền kinh tế phi kết cấu và nông thôn vượt quá điều có thể đạt được thông qua thí điểm các phương pháp tiếp cận có sự tham gia. Với sự gắn bó chặt chẽ của ILO với các cơ quan có thẩm quyền ở cấp quốc gia và các quá trình hoạt động chương trình, việc xác định thận trọng các nguồn lực cần thiết để giải quyết các nhu cầu về ATVSLĐ trong những khu vực cần quan tâm có thể là bước quan trọng tiếp theo mà ILO cần làm.

Nhìn chung, một dự án, có quy mô tương đối nhỏ so với những mục tiêu lớn, được đánh giá là một dự án hiệu quả. Khả năng hoạt động cùng lúc ở cả cấp chính sách quốc gia và địa phương với một cơ cấu tổ chức đơn giản đã chứng tỏ phương pháp tiếp cận có hiệu quả về chi phí. So với các dự án có tư vấn quốc tế, dự án này chỉ có ít hơn 2% tổng chi tiêu dành cho các tư vấn quốc tế. Khoảng 6% dành cho quản lý hành chính. Phần lớn các nguồn lực tài chính dành để ký hợp đồng với các đối tác và tổ chức hội thảo. Từ quan điểm hiệu quả, cũng cần phải lưu ý rằng dự án đã không dành bất kỳ một sự hỗ trợ hay khuyến khích về tài chính nào cho các cải thiện về ATVSLĐ. Vậy mà, thậm chí chỉ trong số ít các doanh nghiệp được đến thăm, người sử dụng lao động đã dành những khoản đầu tư khá lớn để cải thiện điều kiện ATVSLĐ. Một công ty ở Thanh Hóa đã tính toán khoản đầu tư của mình là khoảng 300 triệu đồng, 100 triệu dành cho công cụ, trong khi 200 triệu dành cải thiện chỗ ăn cho người lao động. Một công ty khác tính toán khoản đầu tư của mình khoảng 15 triệu đồng chưa kể thiết bị an toàn quan trọng do chính nhân viên của công ty tạo ra. So với ngân sách dự án cho một tỉnh khoảng 542 triệu đồng, rõ ràng các công ty đã thực hiện các hoạt động sau tập huấn với các khoản quỹ đầu tư phù hợp khi đã xác định được nhu cầu của mình.

Nếu nhìn về phía trước, câu hỏi là liệu những tác động tương tự có thể đạt được nếu đầu tư ít nguồn lực hay không. Trong một số trường hợp, đặc biệt là về tập huấn WISE và WIND, các chương trình do chính phủ chi trả đã thực hiện các hoạt động tương tự với ngân sách ít hơn. Tuy nhiên, người ta cũng lập luận rằng các hoạt động hỗ trợ sau tập huấn đã được thực hiện nhiều hơn trong các hoạt động do ILO tài trợ và điều đó tạo tiềm năng học hỏi tốt hơn. Tuy nhiên, như trên đã thảo luận, các hoạt động thí điểm nên được thiết kế cho phù hợp với thực tế tài chính của chương trình quốc gia nhằm tăng cường cơ hội nhân rộng hiệu quả hoạt động này.

Việc thực hiện dự án nói chung được coi là đúng thời gian, trừ sự chậm trễ ban đầu để hoàn tất thủ tục hành chính cần thiết. Có một số nhận định cho rằng, quá trình thực hiện đã có thể được đẩy nhanh hơn nữa thông qua việc tăng cường tính tự chủ của quốc gia và đơn giản hóa thủ tục cũng như trao quyền ra quyết định về dự án (xem phần thảo luận ở dưới). Cuối cùng, bản chất của việc phối hợp cùng một lúc với nhiều cơ quan, đặc biệt là sự hợp tác giữa Bộ Y tế và Bộ LĐTBXH, làm cho quá trình thực hiện chậm hơn so với các dự án chỉ làm việc với một cơ quan. Những thách thức trong việc thực hiện này được coi là một phần của quá trình xây dựng chứ không phải là một vấn đề *tự thân*.

Cấu trúc đơn giản của dự án cũng là một thách thức nhằm bắt kịp những chậm trễ trong chi tiêu do thời gian khởi động chậm của dự án. Vào ngày 28 tháng 7 năm 2011, khoảng 2/3 ngân sách đã được chi tiêu, và hiện giờ dự án đang bị áp lực lớn về mặt thời gian để thực hiện các kết quả đầu ra, dù dự án đã có lộ trình thực hiện khá rõ ràng.

Phát hiện chính 12: Về tổng quan, dự án đã được thực hiện hiệu quả về mặt chi phí, đặc biệt liên quan đến việc huy động sự đóng góp về nguồn lực từ các doanh nghiệp tham gia, song vẫn cần phải thực hiện dự án cho tròn 3 năm nhằm "theo kịp" với sự chậm trễ chi tiêu

Khuyến nghị 8: Khuyến nghị kéo dài dự án thêm 6 tháng không tăng chi phí để cho phép dự án có đủ thời gian thực hiện là 3 năm. Cũng cần phải xem xét bổ sung thêm cán bộ kỹ thuật do dự án có quy mô tương đối lớn và dự án cũng có thêm nhiều việc ở giai đoạn cuối (đặc biệt khi không có nhân viên dự án ở cấp tỉnh).

3.5 Hiệu quả của công tác quản lý

Các bên liên quan ở cấp quốc gia nhìn chung đánh giá công tác quản lý của dự án đã được thực hiện hiệu quả. Điều phối chung được Văn phòng ILO tại Việt Nam và Chương trình Đa-song phương ILO/Nhật Bản thực hiện với sự hỗ trợ kỹ thuật của Nhóm Công tác Việc làm bền vững, đặc biệt là của chuyên gia tư vấn ATVSLĐ tiểu vùng. ILO là cơ quan điều hành, trong khi đó Cục An toàn Lao động, Bộ LĐTBXH là cơ quan thực hiện. Các cơ chế điều phối liên ngành và ba bên đã được thực hiện và thường được mời tham gia các hội thảo liên quan. Dự án đã được vận hành với một văn phòng dự án trực thuộc ILO, và không có cán bộ nào của dự án nằm trong Bộ hoặc ở cấp tỉnh. Sự hợp nhất này tạo ra một lợi thế rõ ràng nếu xét về việc kết nối với các sáng kiến và các quy trình khác của ILO xúc tác các hoạt động liên quan đến ATVSLĐ. Việc xây dựng sự kết nối giữa các dự án được Giám đốc ILO Việt Nam khuyến khích và thúc đẩy, và văn phòng chứng kiến một số câu chuyện thành công liên quan đến vấn đề này (về việc phụ thuộc vào các kiến thức chuyên gia của dự án, hoặc nhân rộng phương pháp WISE trong các dự án liên quan). Các cơ chế quản trị dự án bao gồm hỗ trợ kỹ thuật và cơ chế phê duyệt của văn phòng ILO khu vực Châu Á và Thái Bình Dương. Trong khi nhận được sự hỗ trợ về mặt chính trị và các hỗ trợ khác, việc thiếu nguồn nhân lực dành cho các hoạt động của dự án ngoài các cán bộ của ILO, trong một số trường hợp, khiến cho việc thực hiện và theo dõi hỗ trợ sau tập huấn đầy thách thức. Các cán bộ của Sở LĐTBXH ở cấp tỉnh đã đề cập rằng đây chỉ là một hoạt động kiêm nhiệm ngoài các nhiệm vụ “chính” khác. Điều này cần được xem xét cẩn thận, đặc biệt trong bối cảnh chúng ta đang tìm cách tạo ra quá trình học hỏi xung quanh các kinh nghiệm thí điểm và thúc đẩy chương trình nghị sự về kỹ thuật. Có thể là đầu tư cho các cán bộ dự án hoặc bố trí biệt phái cán bộ trong một thời gian cụ thể sẽ cho phép có thêm nguồn lực kỹ thuật nhằm tận dụng toàn bộ lợi thế của quá trình thực hiện dự án.

Bộ LĐTBXH cũng bày tỏ mong muốn đơn giản hóa các cơ chế đưa ra quyết định và thủ tục về tài chính (phù hợp với thông lệ quốc gia) vì hệ thống hiện nay rõ ràng đã làm chậm nhiều quá trình thực hiện. Bộ LĐTBXH cũng bày tỏ mong muốn được thực hiện chức năng là cơ quan điều hành giống như trường hợp dự án của WHO/Bộ Y tế do Nhật Bản tài trợ. Các cơ chế quản trị phù hợp sẽ phụ thuộc một phần vào bản chất của các hoạt động trong tương lai, vai trò của ILO và liệu rằng dự án có xem xét đưa vào các cơ quan thực hiện khác hay không

Phát hiện chính 13: Bộ LĐTBXH đã bày tỏ mong muốn bố trí lại quy trình quản lý hiện tại nhằm cho phép tham gia trực tiếp hơn nữa với vai trò của một cơ quan quản lý

Khuyến nghị 9: Vấn đề về quản trị và bố trí quản lý được khuyến nghị như một chủ đề cụ thể về thảo luận ba bên giữa ILO và các cơ quan của Việt Nam trong việc thiết kế các hoạt động tiếp theo

Một vấn đề khác, liên quan đến các nỗ lực nhằm tăng cường điều phối giữa Bộ Y tế/ WHO và Bộ LĐTBXH/ILO đang thực hiện các dự án ATVSLĐ hỗ trợ cho nhau. Sự nhấn mạnh của dự án vào sự hợp tác giữa Bộ Y tế/WHO và BỘ LĐTBXH/ILO đã chỉ ra những tín hiệu đáng khích lệ, song vẫn có những sự bất cập. Một mặt, các ban chỉ đạo chung đã được tổ chức cũng như một số các hoạt động chung trong các tỉnh thí điểm cũng đã được tiến hành. Mặt khác, công tác điều phối tương đối phức tạp trong bối cảnh các hệ thống quản lý khác nhau, bố trí về thời gian và thông lệ khác nhau. Hoạt động điều phối cũng vấp phải đôi chút khó khăn do hai quá trình lập kế hoạch lại độc lập với nhau. Trong khi thúc đẩy các hoạt động hỗ trợ lẫn nhau, ví dụ như thông qua các khóa tập huấn giảng viên song các cơ quan không cùng làm

việc trong các doanh nghiệp hay có cùng các nhóm mục tiêu trong những tình thí điểm. Từ quan điểm quản trị, các cuộc họp ban chỉ đạo chung được tiến hành 2 lần một năm, tuy vậy hợp tác mới chỉ tập trung vào việc mời các học viên tham gia các quá trình được thực hiện riêng rẽ. Trong khi các dự án hoạt động tại cùng các tỉnh, và chia sẻ một phần các nhóm mục tiêu, song phần lớn thực hiện các hoạt động riêng biệt, làm việc ở các xã khác nhau và với các doanh nghiệp riêng. Một vài người đã lập luận rằng cần phải có chương trình nghị sự hợp tác chung mang tính định hướng hơn và cụ thể hơn. Rõ ràng là việc xây dựng hợp tác chung đã hiện hữu ở các tỉnh sẽ trở thành một tài sản quan trọng trong thiết kế các hệ thống hỗ trợ có thể tồn tại được cho các DNVVN, khu vực phi kết cấu và nông thôn.

Một lần nữa, cần phải ghi nhớ rằng cả hai dự án thực hiện các quá trình lập kế hoạch riêng rẽ. Có một gợi ý rằng nhà tài trợ nên đưa ra hướng dẫn cụ thể hơn về các cơ chế lập kế hoạch và thực hiện chung đối với bất kỳ sáng kiến nào trong tương lai. Ngược lại, cả WHO và ILO đều đã nhấn mạnh sự phù hợp của việc thực hiện các dự án riêng biệt do những khác biệt liên quan tập trung, các cơ hội thiết kế, thực hiện và giám sát chung có thể được xem xét. Điều này sẽ hỗ trợ nhiều cho việc tăng cường sự hợp tác giữa Bộ Y tế và Bộ LĐTBXH trong cũng như ngoài dự án.

Liên quan đến những hỗ trợ đối với ATVSLĐ của các nhà tài trợ song phương và đa phương, ví dụ như DANIDA, có thể thấy rằng tính đồng vận và các cơ hội điều phối trong dự án, với các đối tác và ở cấp chính sách đã không được khai thác đầy đủ.

Phát hiện chính 14: Sự tăng cường phối hợp giữa Bộ Y tế/WHO và Bộ LĐTBXH/ILO đã được đồng đạo các bên hoan nghênh, tuy nhiên cũng cần phải kiện toàn hơn nữa sự phối hợp này trong hoạt động lập kế hoạch chung và các mô hình thực hiện. Sự phối hợp giữa các cơ quan song phương và đa phương cũng khá yếu ớt.

Khuyến nghị 10: Khuyến nghị rằng nhà tài trợ yêu cầu hình thành quá trình thiết kế dự án chung trước khi hoàn thành các giai đoạn tiếp theo liên quan của Bộ LĐTBXH và Bộ Y tế để tận dụng đầy đủ các cơ hội đồng vận ở cả cấp tỉnh và cấp quốc gia. Cần phải khám phá thêm các cơ hội đồng vận một cách có hệ thống với các tổ chức song phương và đa phương hiện đang hỗ trợ cho hoạt động ATVSLĐ trước khi kết thúc thiết kế giai đoạn tiếp theo.

Quá trình thực hiện dự án hiện tại đã chứng tỏ giai đoạn thí điểm rất có giá trị, và cũng lý giải cho việc tìm kiếm sự tham gia rộng hơn nữa của các bên liên quan. Vẫn còn có tiềm năng rất lớn về “hiệu quả tài trợ chưa được khai thác”, như giám đốc Văn phòng ILO Việt Nam có đề cập đến về việc xúc tiến sự đồng vận hơn nữa. Điều này cũng biểu hiện rõ ràng trong các chuyến thăm thực địa về nơi dự án đã thực hiện các hoạt động WISH trong một ngôi làng chế tạo đá quý đồng thời cũng đang có các hoạt động về ATVSLĐ do Phòng TMCNVN thực hiện (từ nguồn tài chính của chương trình ATVSLĐ quốc gia) trong cùng một làng mà không có sự điều phối và xây dựng sự đồng vận. Tại nơi hợp tác xã thực hiện tập huấn về ATVSLĐ có sự tham gia, Phòng TMCNVN đã tổ chức một buổi diễn kịch về các vấn đề ATVSLĐ. Văn phòng Phòng TMCNVN tại Thanh Hóa đã nói về nhu cầu cần phải có các quá trình lập kế hoạch trong dài hạn để cho phép có thể lồng ghép và hỗ trợ bổ sung cho nhau. Hơn nữa, như đã được chứng minh trong hồ sơ quốc gia về ATVSLĐ lần 2, từ lâu đã tồn tại việc huấn luyện và nâng cao nhận thức theo cung (chứ không theo cầu) do các cơ quan khác nhau thực hiện và sử dụng các tài liệu riêng biệt (Bộ LĐTBXH và ILO, 2010a). Với chủ trương nhấn mạnh vào việc điều phối và hỗ trợ chéo trong chương trình quốc gia về ATVSLĐ lần 2 (BLDTBXH, 2011: 14), tăng cường hơn nữa việc điều phối, xây dựng sự nối kết và đồng vận là một bài học chính và định hướng của chương trình trong tương lai. Một cơ hội mới có nữa là sự hợp tác

chặt chẽ hơn nữa với các Bộ, ngành, tổ chức nhận được ngân sách quốc gia trong việc thực hiện chương trình lần 2.

Một quan điểm quản trị nữa là cần tăng cường hơn nữa sự tham gia ba bên, đặc biệt là với Phòng TMCNVN. Một mặt, các đối tác của dự án đã trình bày những khó khăn để đảm bảo sự tham gia của các thành viên ban tư vấn bao gồm cả Phòng TMCNVN. Mặt khác, Phòng TMCNVN cũng nói về việc thiếu các thông tin về các quá trình căn bản của dự án và đặt câu hỏi về cách trao đổi thông tin của dự án. Trong khi họ đã tham gia vào các cuộc họp chính do Cục An toàn Lao động tổ chức, việc kết nối với dự án không phải lúc nào cũng ăn khớp. Cả phía Công đoàn và người sử dụng lao động đều thể hiện kiến thức tốt về các công cụ ATVSLĐ chủ yếu, bày tỏ mong muốn được tham gia trực tiếp hơn vào việc thực hiện các hoạt động ATVSLĐ. Các cơ quan ba bên đều chứng tỏ có kinh nghiệm tốt trong tập huấn ATVSLĐ và sẵn sàng huy động mạng lưới của mình tham gia hoạt động này. Mặc dù rằng dự án đã có sự tham gia của cán bộ công đoàn và liên minh hợp tác xã trong tập huấn cấp tỉnh, vẫn có một cơ hội tốt để thúc đẩy hợp tác, ví dụ với các chi nhánh ở cấp tỉnh của phòng TMCNVN và các hiệp hội kinh doanh. Tương tự, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam kêu gọi tăng cường sự tham gia trực tiếp vì qua đó sẽ có nhiều cơ hội tốt để thực hiện hoạt động dựa trên công tác huấn luyện và nâng cao nhận thức hiện đang được tổ chức thực hiện, đồng thời nâng cao năng lực của Ban ATVSLĐ của mình. Họ nhấn mạnh các cơ chế theo dõi sau tập huấn trong dài hạn hơn đối với các hoạt động huấn luyện về ATVSLĐ đã được thực hiện từ năm 2004 và tài liệu để giải quyết các vấn đề liên quan đối với các DNVVN trong khu vực tư nhân.

Việc thực hiện dự án và đối thoại với các bên liên quan cho thấy mối quan tâm sâu sắc của các đối tác xã hội mong muốn được tham gia trực tiếp hơn vào việc thực hiện các hoạt động của dự án, xác định các cơ hội lớn nhằm thúc đẩy các hoạt động ATVSLĐ đang diễn tiến và tiếp cận nhiều hơn các đơn vị trực thuộc. Một câu hỏi quan trọng, liên quan đến vai trò của các bên liên quan trong việc thực hiện tập huấn. Những đối tác này, ví dụ như công đoàn, hội nông dân và cả các hiệp hội kinh doanh. Đối với một số các bên liên quan cụ thể, các cơ quan của chính phủ nên tự hạn chế vai trò của mình ở vai trò pháp lý và quản lý công, ngược lại các tổ chức đại diện sẽ thực hiện tập huấn cho các đơn vị liên quan của mình. Điều này được các đối tác xã hội ở cả cấp trung ương và cấp tỉnh đề cập. Sự tham gia như vậy tạo ra một số các cơ hội lồng ghép hoạt động. Điều này đã được hội nông dân đưa thành chiến lược với mong muốn lồng ghép tập huấn ATVSLĐ trong các hoạt động khuyến nông, tín dụng và các hoạt động tập huấn phổ biến khác. Ví dụ như người ta cũng đã nhấn mạnh về các buổi họp thường xuyên của một mạng lưới gồm 800.000 nhóm tiết kiệm, tạo cơ hội tốt để huy động sự tham gia của xã hội vào các vấn đề liên quan đến ATVSLĐ. Bảng dưới đây mô tả các cơ hội liên quan.

Bảng 11: Ví dụ về một số cơ hội tham gia ở Thanh Hóa

Một số cơ hội huy động sự tham gia của đối tác xã hội tại Thanh Hóa		
Đối tác xã hội	Số người được tập huấn	Thành viên/cơ cấu
Hội nông dân	1 xã, 200 + 200 nông dân	Hơn 5,000 chi nhánh tại 630 xã có nông dân
Liên minh hợp tác xã ở cấp tỉnh	2 X 25 hộ gia đình tại hai xã khác nhau	946 hợp tác xã (488 trong lĩnh vực nông nghiệp, 111 trong ngành công nghiệp, 16 trong lĩnh vực xây dựng, 20 trong vận tải và 20 trong lĩnh vực điện/dịch vụ)

Phòng TMCNVN tại Thanh Hóa	Không tham gia	24 hiệp hội kinh doanh (+ 1.000 thành viên) + cơ sở đào tạo
Công đoàn		Các đại diện công đoàn trong doanh nghiệp/các hoạt động nhân rộng
Sở LĐTBXH	97 doanh nghiệp	Các phòng lao động cấp huyện, cán bộ chịu trách nhiệm về các vấn đề lao động tại các xã

Ví dụ, Hội Nông dân đã lập kế hoạch được nhận một khoản ngân sách quốc gia để thực hiện giai đoạn 2 của chương trình quốc gia (24 tỷ đồng). Hoạt động này chắc sẽ tập trung vào miền Trung và Nam của Việt Nam, một phần đó sử dụng lại các phương pháp WIND, nhưng cũng đồng thời giải quyết các vấn đề mới liên quan đến việc làm phi nông trại. Do đó, sự tham gia trực tiếp hơn để hỗ trợ lồng ghép ATVSLĐ vào trong các chương trình nghị sự liên quan của hội nông dân tạo ra cơ hội lớn để nhân rộng hoạt động. Liên quan đến nền kinh tế phi kết cấu, các tổ chức quần chúng khác, đặc biệt là Hội Phụ nữ có thể cũng cần được xem xét. Điều này cũng bị ràng buộc với thực tế rằng các công cụ lồng ghép giới hiện vẫn còn chưa được chỉnh sửa cho phù hợp với bối cảnh ATVSLĐ cụ thể.

Có thể cũng cần xem xét liệu việc thuê bên ngoài thực hiện một số các kết quả đầu ra cụ thể của dự án có tăng cường được chất lượng của các sản phẩm đầu ra hay không. Ví dụ như, có thể xem xét sự tham gia của các tổ chức nghiên cứu độc lập hoặc các nhà nghiên cứu có tiếng để tăng cường thu thập dữ liệu và phân tích chiến lược các hồ sơ quốc gia về ATVSLĐ.

Phát hiện chính 15: Các hoạt động dự án hiện tại với các cơ quan ba bên, các bộ ngành khác và các tổ chức quần chúng khá hạn chế, tuy nhiên cũng chỉ ra tiềm năng lớn trong việc mở rộng quy mô hoạt động sau này

Khuyến nghị 11: khuyến nghị rằng dự án, trước khi kết thúc dự án, cùng với các đối tác xã hội tìm kiếm cách thức thúc đẩy sự tham gia trực tiếp hơn nữa của các đối tác này với tư cách là cơ quan thực hiện về ATVSLĐ nhằm tăng cường các nỗ lực nhân rộng hoạt động dự án ra bên ngoài.

3.6 Định hướng tác động & và tính bền vững của dự án

Mặc dù những chỉ số kết quả đầu ra lớn hơn chưa được thiết lập và giám sát như một phần của dự án, song các hoạt động được đông đảo mọi người đánh giá là có tác động tích cực ở cả cấp quốc gia và doanh nghiệp. Các tác động dài hạn hơn và rộng rãi ở cấp tỉnh khó đạt được hơn, và một phần đã phản ánh được khả năng tiếp cận hạn chế của các hoạt động thí điểm và thực tế các hoạt động đang thực hiện.

Ở cấp quốc gia, các hoạt động hỗ trợ xây dựng chính sách quốc gia, các quá trình phê chuẩn và xây dựng chương trình đã được coi là phương tiện nhằm hỗ trợ tăng cường khung pháp lý và thể chế về ATVSLĐ. Giống như sự hỗ trợ quan trọng của ILO trong việc thúc đẩy việc phê duyệt Chương trình Quốc gia về ATVSLĐ¹⁰, sự hiện diện tiếp tục của ILO trong các vấn đề

¹⁰ Chương trình quốc gia đầu tiên được xây dựng dựa vào vào việc kết hợp các hỗ trợ của ILO và sự chuẩn bị hiệu quả của Cục An toàn Lao động trong năm 2004 sau khi công đoàn đã mất tới gần 1 thập kỷ kêu gọi xây dựng chương trình ATVSLĐ theo yêu cầu của Luật Lao động

ATVSLĐ có tầm quan trọng chiến lược¹¹. Ngân sách dành cho Chương trình Quốc gia về ATVSLĐ lần 1 khoảng 242 tỷ đồng, trong khi đó chương trình mới, với sự hỗ trợ về tài chính của nhà tài trợ song phương, có ngân sách tăng mạnh lên tới 750 tỷ đồng trong 5 năm.

Phát hiện chính 16: Hỗ trợ ở cấp chính sách và chương trình quốc gia đã chứng tỏ tác động lớn trong việc tăng cường các tiêu chuẩn, các phương pháp luận và phương pháp tiếp cận lập kế hoạch ATVSLĐ.

Ở cấp doanh nghiệp, các dự án cấp tỉnh đã phát hiện ra tiềm năng lớn trong việc tạo ra những cải thiện ATVSLĐ tình nguyện. Trong một số trường hợp, một số các ví dụ về văn hóa ATVSLĐ mới đặc biệt bắt nguồn từ “các doanh nghiệp mẫu” đã được người đánh giá kiểm chứng trong chuyến đánh giá. Ví dụ, trong một trường hợp, các cải thiện ATVSLĐ đã góp phần sản xuất tốt hơn, và đến lượt nó được coi là nguyên nhân khiến người sử dụng lao động tuần làm việc 5 ngày cho các công nhân trong doanh nghiệp của mình. Những doanh nghiệp khác nhấn mạnh sự “gắn gũi hơn” đối với các công nhân v.v... Tuy nhiên, chỉ một số cải thiện có thể định lượng được các ảnh hưởng. Trong khi có “những kinh nghiệm tốt” song việc tư liệu hóa các kinh nghiệm để tập hợp các “kinh nghiệm tốt” này còn thiếu. Trường hợp này dẫn đến các câu hỏi phải làm thế nào để định lượng tốt hơn và chỉ rõ cho người khác những lợi ích và điều thu được từ những cải thiện đã được thực hiện. Tư vấn kỹ thuật cấp cao cũng nhấn mạnh dự án đã tiên phong mở ra một lộ trình hành động ATVSLĐ mới. Điều này thực ra đã được khẳng định trong trường hợp nền kinh tế phi kết cấu mà hiện nay đã được lồng ghép vào Chương trình Quốc gia về ATVSLĐ lần 2 (trong đó chỉ có nông nghiệp được xuất hiện trong chương trình lần 1). Tác động của sự tiên phong này cũng có thể giải thích tại sao 5 tỉnh (Hải Dương, Bắc Ninh, Hải Phòng, Ninh Bình và Hà Nội) cùng với Trung tâm huấn luyện ATVSLĐ quốc gia đã được đề nghị tham gia Khóa tập huấn giảng viên vào năm 2011 thay vì mở rộng các hoạt động tại các tỉnh đã được hỗ trợ.

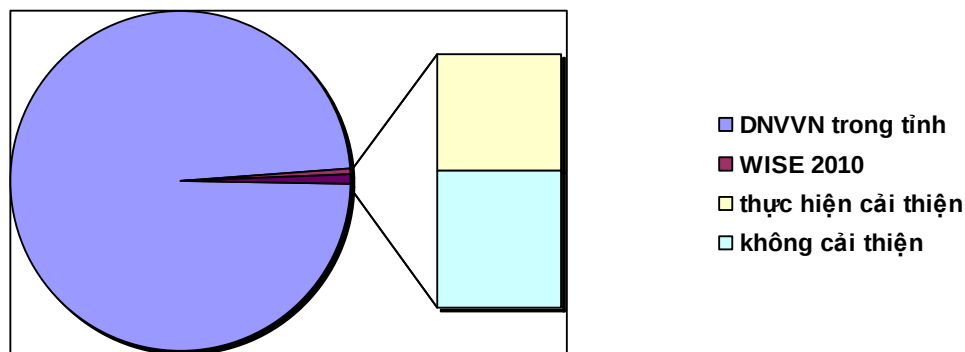
Một trong những phát hiện thú vị của đánh giá liên quan đến một số tác động lan tỏa của các phương pháp tập huấn được xây dựng hoặc vận dụng trong phạm vi của dự án. Theo đó, một số các dự án của ILO được phỏng vấn liên quan đến việc làm xanh, chương trình lao động trẻ em, các doanh nghiệp nhỏ và các dự án khác thực sự đã sử dụng các tài liệu tập huấn ATVSLĐ chính và đã tìm kiếm tư vấn từ văn phòng dự án. Điều này đem lại một số ảnh hưởng lan tỏa. Chương trình chung về sản xuất xanh đã tập huấn cho 900 người hưởng lợi về phương pháp WISE, một con số gấp 4 lần so với kế hoạch. Không kém phần quan trọng, chính phủ cũng sử dụng nhiều tài liệu tập huấn đã được xây dựng. Ví dụ, Bộ LĐTBXH đã lập kế hoạch áp dụng hướng dẫn quốc gia về hệ thống quản lý ATVSLĐ trong 1.000 doanh nghiệp trong khuôn khổ chương trình quốc gia về ATVSLĐ lần 2.

Các cải thiện về ATVSLĐ đã được tính toán và đang được tổng hợp ở cả cấp tỉnh và cấp quốc gia như kết quả đầu ra và sự thành công của dự án (xem bảng trên). Tuy nhiên, các dữ liệu cấp tỉnh cũng cho thấy những hạn chế về tác động. Nếu chúng ta lấy Đồng Nai làm ví dụ, chỉ có khoảng 1% các DNVVN được tham gia vào các khóa tập huấn. Trong số các doanh nghiệp được tập huấn vào năm 2010, chỉ gần một nửa đã thực sự tiến hành cải thiện.

¹¹ Cần phải ghi nhớ rằng một cam kết lớn về tài chính của Đan Mạch hỗ trợ cho chương trình quốc gia về ATVSLĐ lần 2 đã được coi là phương tiện thúc đẩy chính phủ hỗ trợ dù đã có các biện pháp thắt chặt chi tiêu

Hình 11: con số tương đối các DNVVN thực hiện cải thiện tại tỉnh Đồng Nai

Tập huấn WISE tại Đồng Nai 2010



Điều phối viên dự án quốc gia cũng đánh giá rằng khoảng 10 % các doanh nghiệp thực hiện rất tốt, 50-60 % thực hiện theo yêu cầu, trong khi 20-30 % chưa thực hiện. Nhìn chung, mọi người hài lòng đối với những tiến bộ đạt được với logic can thiệp thiết thực, tuy nhiên cần phải nhận thức rõ rằng vẫn còn những hạn chế trong việc tiếp cận với toàn khu vực. Vì vậy, các cán bộ cấp tỉnh nhấn mạnh sự cần thiết phải có các nguồn vốn bổ sung để nhân rộng các biện pháp. Tuy hoạt động nâng cao năng lực tiếp tục được duy trì ở cấp tỉnh thì việc nhân rộng và mở rộng mô hình trong các kế hoạch của tỉnh lại phụ thuộc vào nguồn vốn bổ sung.

Rõ ràng đây không phải là kết quả của những thiếu sót trong việc thực hiện mà là quan ngại đến tính chất nghiêm trọng của thách thức này. Những thách thức tương tự cũng tồn tại trong nền kinh tế phi kết cấu và nông thôn.

Một người quan sát nói về các giải pháp ATVSLĐ có sự tham gia là “quá đơn giản và không quan trọng để có thuyết phục các doanh nghiệp cụ thể”, và người này thích đầu tư vào các ưu tiên khác và các hoạt động liên quan đến thu nhập hơn. Một người khác nhấn mạnh rằng các doanh nghiệp sẽ không thực hiện ngay các cải thiện ATVSLĐ quá tốn kém. Vì mô hình này dựa vào cách đầu tư tự nguyện nên không thể hy vọng có những biến đổi về ATVSLĐ hoàn chỉnh. Những thách thức trong dài hạn chính là việc làm sao có thể duy trì bền vững các cải thiện này, xúc tác những cải thiện khác và đảm bảo sự tuân thủ các tiêu chuẩn luật pháp. Một thách thức lớn đã được nhận thấy có liên quan đến thiếu các tiêu chuẩn tập huấn, các chương trình tập huấn phức tạp, chia sẻ thông tin hạn chế và bị trùng lặp (Bộ LĐTBXH và ILO, 2010a: 91). Ngoài ra, một thách thức lớn hơn vẫn còn tồn tại là làm thế nào đảm bảo hỗ trợ cơ thống chứ không phải chỉ là các cải thiện của mỗi cá nhân. Giải quyết thách thức này chính là trọng tâm để tạo ra ảnh hưởng và tính bền vững của dự án. Điều này đặt ra một câu hỏi lớn hơn là làm cách nào tiếp cận được nhóm các DNVVN còn lại. Làm thế nào để tận dụng cơ hội mới mà dự án đã tạo ra để tiếp cận thêm nhiều DNVVN và giải quyết hiệu quả ATVSLĐ trong nền kinh tế phi kết cấu và nông thôn? Làm thế nào để thuyết phục thêm nhiều DNVVN, những người làm việc trong nền kinh tế phi kết cấu và hộ gia đình nông thôn về sự phù hợp và lợi ích của ATVSLĐ? Đảm bảo tác động lớn hơn và duy trì bền vững sự hỗ trợ đối với những khu vực kinh tế này là trọng điểm của những mối bận tâm của tỉnh, đòi hỏi cần phải có thêm nhiều nguồn lực để mở rộng các hoạt động, cũng như các hoạt động bổ sung để nâng cao nhận thức, “thấy có lợi thì sẽ làm”, cán bộ Sở LĐTBXH của Thanh Hoá đã nhấn mạnh. Trong số những suy xét chiến lược được đề xuất nhằm tạo ảnh hưởng lớn hơn và bền vững hơn cho dự án, cần chú ý đến tầm quan trọng của việc.

1. Phối hợp một cách chiến lược với các đối tác xã hội nhằm lồng ghép các cơ hội ATVSLĐ trong sự tham gia hàng ngày với các cơ quan này
2. Giải quyết một cách hệ thống cả các điểm mạnh và điểm yếu của phương pháp có sự tham gia, đồng thời xác định các bước tiếp theo nhằm kiện toàn các hệ thống hỗ trợ cho các nhóm mục tiêu đã được xác định
3. Tư liệu hóa một cách hệ thống các hình thức ảnh hưởng tích cực khác nhau do các cải thiện ATVSLĐ tạo ra
4. Lồng ghép các phương pháp tập huấn khác nhau, tìm kiếm sử dụng các phương pháp khác nhằm vào các nhà quản lý và giám đốc
5. Xây dựng các tài liệu đào tạo cho từng ngành cụ thể
6. Chuyển từ phương pháp tiếp cận thí điểm sang định hướng vào hệ thống

Phát hiện chính 17: Dự án đã tạo ra những ảnh hưởng ở cấp doanh nghiệp cũng như lồng ghép chéo với các chương trình quốc tế và quốc gia khác, tuy nhiên việc tìm kiếm lĩnh vực bền vững hoặc ảnh hưởng rộng theo cả hệ thống vẫn là một thách thức và đòi hỏi tư liệu hóa hệ thống các tác động của dự án thí điểm

Tính bền vững của thành công dự án đa dạng theo từng cấp độ. Ở cấp quốc gia, có ít nghi ngờ về tính bền vững của các quá trình chính sách và chương trình từ ý thức hỗ trợ các quá trình quốc gia đang diễn tiến về việc đưa ra pháp luật mới, chương trình quốc gia lần 2 hoặc khả năng phê chuẩn các Công ước liên quan của ILO. Ở cấp tỉnh, một nhóm các giảng viên chủ chốt đã được thành lập và hy vọng sẽ tiếp tục thực hiện hoạt động với điều kiện là quản lý nhà nước của Việt Nam chắc chắn sẽ được duy trì phần lớn như thế này (mặc dù rằng đã có một số trường hợp các thành viên được đào tạo đã về hưu hoặc chuyển đi làm ở vị trí khác). Với ý nghĩa này, dự án đã góp phần nâng cao năng lực của các thanh tra lao động địa phương. Trong khi ý nghĩa của hành động, theo phương pháp tiếp cận của Khóa đào tạo giảng viên, đã “nằm trong tay của các đối tác quốc gia” song làm thế nào để WISE, WIND và WISH có thể tạo thành một phương pháp tiếp cận hệ thống của ATVSLĐ đang là vấn đề cần phải được nghiên cứu và bổ sung thêm nữa. Điều này một phần được diễn ra trên cơ sở *vụ việc*, đặc biệt đang được thúc đẩy thông qua các hoạt động có sự tham gia hiện đang được lập kế hoạch và tài trợ bởi các dự án khác hoặc chương trình quốc gia, song cần phải giải quyết các nhóm mục tiêu lớn hơn mà những phương pháp này không thể với tới.

Ở cấp doanh nghiệp, tính bền vững của các cải thiện ATVSLĐ sẽ, không nghi ngờ gì, thay đổi theo sự tham gia thực tế, các biện pháp hỗ trợ sau tập huấn cũng như tình hình bên ngoài. “Tạo lập một văn hóa ATVSLĐ”, như cán bộ công đoàn Đồng Nai đã đề cập là một quá trình lâu dài đòi hỏi phương pháp tiếp cận hệ thống. Hiện nay, rõ ràng rằng tính bền vững của các dịch vụ tư vấn cho các DNVTN, nền kinh tế phi kết cấu và nông thôn dựa nhiều vào sự tài trợ của dự án. Điều này đến lượt nó lại nhấn mạnh lại tầm quan trọng của việc xác định các tác động và các cơ hội của dự án một cách hệ thống hơn và chiến lược hơn nhằm lồng ghép các vấn đề ATVSLĐ vào mạng lưới của các đối tác xã hội và tăng quy mô các dịch vụ hỗ trợ thông qua các cơ cấu thể chế và mạng lưới hiện có.

Phát hiện chính 18: Các phương pháp tiếp cận của dự án được thực hiện thành công ở các DNVTN, các khu vực kinh tế phi kết cấu và nông thôn cần phải được chuyển tải vào trong các hệ thống ATVSLĐ thiết thực nhằm đảm bảo tác động bền vững

Khuyến nghị 12: Khuyến nghị rằng dự án cùng với các đối tác cấp tỉnh của mình, trước khi kết thúc dự án, thiết lập các chiến lược thoái lui và xác định các bước tiếp theo để xây dựng các hệ thống bảo hộ ở cả cấp quốc gia và cấp tỉnh cho các lĩnh vực mục tiêu đã được xác định của dự án. Việc đánh giá tác động hệ thống của các hoạt động của dự án có thể là một phần của những hoạt động này.

3.7 Điểm mạnh, điểm yếu, các cơ hội và thách thức

Ma trận sau tóm tắt những điểm mạnh, điểm yếu, các cơ hội và thách thức.

Ma trận 13: Điểm mạnh, điểm yếu, các cơ hội và thách thức

	Tích cực	Tiêu cực
Các yếu tố bên trong	Điểm mạnh	Điểm yếu
	Vai trò tư vấn kỹ thuật được công nhận cao Chỉ rõ thay đổi thiết thực trong các ngành đầy thách thức (vai trò ‘tiên phong’) Mối quan hệ chiến lược tin tưởng và cam kết cao Lồng ghép chắc chắn với xây dựng chính sách và chương trình Cam kết cao của ASEAN Quá trình quốc gia điều hành	Không có cán bộ tại thực địa (chỉ có cán bộ địa phương làm kiêm nhiệm vốn đã quá tải về công việc) Các hệ thống quản lý hiện tại cần được kiện toàn lại Các cơ chế tham gia của ba bên cần được tăng cường Tiếp cận hạn chế của các hoạt động thí điểm Các chiến lược thoái lui/xây dựng hệ thống cần được tăng cường
Các yếu tố bên ngoài	Các cơ hội	Các thách thức
	Tiềm năng tốt về sự tham gia trực tiếp vào các vấn đề ATVSLĐ của các đối tác xã hội Chương trình quốc gia về ATVSLĐ lần 2 được phê duyệt nhấn mạnh và việc điều phối và lồng ghép	Quy mô các ngành kinh tế Thiếu nhận thức về tầm quan trọng của ATVSLĐ trong các ngành kinh tế chủ chốt Thiếu kinh nghiệm điều phối và xây dựng sự hợp tác giữa các cơ quan

3.8 Các vấn đề đan xen

Giảm nghèo

Trong một nền kinh tế tăng trưởng nhanh, các vấn đề ATVSLĐ không phải luôn được coi là ưu tiên xóa nghèo. Tuy nhiên, điều này đang thay đổi, một phần thông qua các chương trình quốc gia về ATVSLĐ và sự kết nối với các chiến lược phát triển quốc gia khác. Tuy vậy, cũng rõ ràng rằng các khu vực kinh tế lớn, đặc biệt là những lĩnh vực dự án hướng tới, hiếm khi được tiếp cận bởi các cơ chế bảo hộ chính thức. Điều này đã được cán bộ lao động ở các tỉnh đến thăm nhận thức rõ ràng. Sự tiếp cận với bên ngoài của dự án nhằm cải thiện điều kiện ATVSLĐ chỉ là sự bổ sung quan trọng cho các chương trình phát triển rộng hơn, nhằm hỗ trợ việc mở rộng DNVVN và tăng trưởng kinh tế. Khi chính phủ Việt Nam hướng tới giảm công việc trong ngành nông nghiệp, các chương trình sẽ thúc đẩy hơn nữa việc xúc tiến các DVNNV, công việc phi nông trại và công nghiệp hóa, trong khi các điều kiện nông trại trong dài hạn sẽ phát triển hơn, sử dụng các hóa chất và máy móc nhiều hơn. Thách thức ATVSLĐ sẽ là tâm điểm khiến xóa nghèo trở nên bền vững và có lợi. Định lượng và trao đổi thông tin về những tác động tích cực và lợi ích này vẫn là một thách thức, thường vẫn là lĩnh vực kỹ thuật cao. Các phương pháp có sự tham gia và phương pháp tiếp cận theo kiểu “trước” và “sau” là các công cụ trao đổi thông tin có sức thuyết phục cao nhằm phá tan tảng băng liên quan đến vấn đề này. Tuy nhiên, chúng cũng cần phải xem xét ở những bước đầu nhằm kiện toàn chương trình nghị sự tiếp cận bên ngoài đầy tham vọng.

Các tiêu chuẩn lao động

Gắn chặt với chương trình quốc gia về việc làm bền vững, dự án đang ở vị thế chiến lược nhằm kết nối với công việc rộng hơn liên quan đến tiêu chuẩn lao động, các nguyên tắc về

bình đẳng giới v.v... Tuy nhiên, do nhấn mạnh vào những thay đổi tự nguyện và thực tế, người ta có thể cho rằng những tiêu chuẩn này không phải là một ưu tiên trực tiếp. Do đó, những phương pháp luận có sự tham gia không bao gồm những thông tin về các tiêu chuẩn chủ chốt của ILO, mà chỉ đưa ra những cơ hội và phương pháp thiết thực nhằm cải thiện ATVSLĐ trong các môi trường làm việc khác nhau. Tuy nhiên, điều này đặt ra câu hỏi về cách thức làm thế nào để các cá nhân và doanh nghiệp tham gia có thể được khuyến khích như nhau nhằm giải quyết và xúc tiến việc thực hiện các tiêu chuẩn lao động rộng hơn. Ví dụ như một số các hình thức lao động trẻ em¹² xuất hiện tại một số các cơ sở sản xuất nhỏ tham gia vào dự án. Một viễn cảnh xấu đó là một doanh nghiệp được khen thưởng vì thực hiện những cải thiện ATVSLĐ thiết thực, song đã không để ý đến những quan ngại về lao động trẻ em, vì coi đây là vấn đề khác. Một viễn cảnh khác là cần sử dụng các bài tập huấn luyện có sự tham gia nhằm nâng cao nhận thức về những lựa chọn tích cực khác nữa. Ở cấp quốc gia, đánh giá này đã đề xuất khả năng lồng ghép các vấn đề lao động trẻ em có nguy cơ thành một vấn đề ATVSLĐ rõ ràng ở cả hồ sơ quốc gia và các thành tố đan xen khác của chương trình quốc gia. Tóm lại, Việt Nam đang tạo ra một địa thế quan trọng nhằm tăng cường sự lồng ghép các tiêu chuẩn lao động chính và các hoạt động liên quan đến ATVSLĐ, đặc biệt trong khuôn khổ chương trình quốc gia về ATVSLĐ lần 2.

Giới

Liên quan đến giới, trong khi dự án vẫn có văn hoá xúc tiến sự tham gia bình đẳng trong các khoá tập huấn song, các vấn đề giới không được lồng ghép trong các nội dung chính sách và chương trình lớn hơn. Các khía cạnh giới nhìn chung vẫn nằm ngoài lĩnh vực ATVSLĐ. Trong khi đã có việc làm chia theo giới (NCLMFI, 2010), công tác phân tích trong lĩnh vực ATVSLĐ cần phải được rõ ràng hơn nữa.

Hồ sơ quốc gia về ATVSLĐ hiện tại chỉ xác định số lượng các thanh tra lao động nữ, và chưa có những dữ liệu chia theo giới về các tai nạn và bệnh nghề nghiệp trong các ngành khác nhau. Người ta có thể cho rằng những dữ liệu này khá quan trọng vì nó giúp hiểu được toàn bộ những vấn đề nguy cơ để thiết kế các chính sách và chương trình ứng phó phù hợp. Liên quan đến các khía cạnh giới, điều này cũng đã được đề xuất ở Bộ LĐTBXH thông qua đối thoại của DANIDA về HIV AIDS sẽ được lồng ghép vào chương trình quốc gia ATVSLĐ. Cuối cùng, có tiềm năng lớn để Hội Phụ nữ có thể tham gia vào các vấn đề ATVSLĐ, đặc biệt là để tiếp cận với khu vực kinh tế phi kết cấu. Tóm lại, cần và có tiềm năng thực hiện các hoạt động lồng ghép giới ở cả cấp chính sách và chương trình.

Giáo dục cho người lao động, cơ chế ba bên và đối thoại xã hội.

Mặc dù các quá trình thiết kế và tham vấn quốc gia đều nhấn mạnh một cách thống nhất tham vấn ba bên song đánh giá đã chỉ ra cả những thách thức và cơ hội về vấn đề này. Một mặt, sự tham gia với các đối tác xã hội vào nhiều thời điểm bị khó khăn, đặc biệt liên quan đến sự tham gia của Phòng TMCNVN. Tuy nhiên, những tranh luận với Phòng TMCNVN cũng đã phát hiện ra những cơ hội mới để có sự tham gia mang tính chiến lược. Các giảng viên của Phòng TMCNVN đã xây dựng các kỹ năng ATVSLĐ mới (một phần đã được lồng ghép vào các mô hình đào tạo về SIYB), và đã được yêu cầu mở rộng sự có mặt của mình ở cấp tỉnh. Trong vòng vài năm vừa qua, Phòng TMCNVN cũng đã tích lũy kinh nghiệm về các vấn đề ATVSLĐ, trong quá trình đáp ứng được các nhu cầu cụ thể của các đơn vị trực thuộc. Tổng

¹² Đây là những ngoại lệ, theo như người chủ cơ sở sản xuất lý giải. Anh trai cậu bé đã bị ốm, và cậu bé được vào làm thay trong thời gian nghỉ hè. Trường hợp này dù sao cũng làm dấy lên nghi vấn, đặc biệt về vấn đề lao động trẻ em có nguy cơ.

Liên đoàn lao động Việt Nam cũng bày tỏ mong muốn được tham gia tích cực hơn cùng với ILO trong các vấn đề ATVSLĐ.

Phát hiện chính 19: Dự án đã tạo ra những cơ hội tốt nhằm tăng cường việc lồng ghép các tiêu chuẩn lao động chủ chốt, cơ chế ba bên và bình đẳng giới ở cả cấp chính sách và thí điểm

Khuyến nghị 13: Khuyến nghị rằng dự án xây dựng đề xuất chiến lược nội bộ nhằm tăng cường lồng ghép các tiêu chuẩn lao động, cơ chế ba bên và các vấn đề giới trong các hoạt động tương lai

4. Kết luận

Dự án đã đạt được những bước tiến lớn ở cấp quốc gia hỗ trợ đối thoại chính sách và chương trình dựa trên các tiêu chuẩn và công cụ của ILO. Chương trình quốc gia về ATVSLĐ lần 2 đã được phê duyệt với nguồn tiền lớn từ ngân sách nhà nước. Số lượng và chất lượng của các sản phẩm đầu ra nhìn chung được các đối tác đánh giá là thành công cho thấy sự hợp tác chặt chẽ giữa ILO và các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam.

Không phải ngẫu nhiên mà các cán bộ nhân viên của ILO đã được Bộ LĐTBXH trao những tấm huy chương nhằm ghi nhận những đóng góp của họ cho sự nghiệp lao động, thương binh và xã hội. Các kinh nghiệm thí điểm quan trọng đã được xây dựng, đặc biệt là với các DNVVN và ở một chừng mực nào đó là với nông dân và các hộ kinh doanh gia đình. Những kinh nghiệm thí điểm này bây giờ cần được mở rộng quy mô và bổ sung để giải quyết các mục tiêu rộng hơn nhằm xây dựng các hệ thống hỗ trợ. Mặc dù dự án gần đây đã mở rộng sang 5 tỉnh nữa, đánh giá cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc mở rộng quy mô ngay trong chính các tỉnh mục tiêu. Đánh giá cũng nhấn mạnh tính chất trọng đại của việc xây dựng các hệ thống hỗ trợ cho các DNVVN, khu vực phi kết cấu và nông dân. Một số thách thức lớn ở cấp chính sách vẫn còn tồn tại, ví dụ như liên quan đến việc thiết lập các quỹ bồi thường tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp, quản lý dự án và ưu tiên hoá với các khu vực có nguy cơ cao (Bộ LĐTBXH và ILO, 2010a: 141). Các hệ thống ATVSLĐ hiện tại không đầy đủ, song dự án vẫn đem đến sự lạc quan. Có một số cơ hội tốt nhằm tăng cường các phương pháp tiếp cận, chẳng hạn như liên quan đến các dữ liệu cơ sở liên quan đến tính dễ bị tổn thương và lập kế hoạch ATVSLĐ mang tính chiến lược. Không chỉ các đối tác dự án mà còn cả những nhà hoạt động xã hội đều sử dụng thường xuyên các kết quả của dự án ví dụ như các phương pháp tập huấn và các tiêu chuẩn của ILO. Những ứng dụng tự phát như vậy cho thấy tiềm năng quan trọng để ILO và Chính phủ Việt Nam có thể mở rộng được sự tham gia chiến lược của các đối tác xã hội và những bên liên quan khác nhằm tiếp cận với các DNVVN, công nhân khu vực phi kết cấu và lao động nông thôn. Dự án ngày càng tích lũy được những điển hình tốt. Điều này đặc biệt được chứng tỏ trong các DNVVN, vốn được coi là "ngại" thay đổi, nhưng vẫn nhiều lần thực hiện những cải thiện lớn về ATVSLĐ vì thấy được những lợi ích của những thay đổi đó. Để tận dụng được những thông lệ tốt chắc chắn cần phải có những chiến lược can thiệp bổ sung.

Hình 14: chuyển từ phương pháp tiếp cận theo dự án sang phương pháp tiếp cận theo hệ thống

Những định hướng mới nổi liên quan đến việc dịch chuyển các nỗ lực thí điểm có sự tham gia sang các hệ thống nghề thủ công cho phép tiếp cận thêm nhiều người và các doanh nghiệp hiện không nằm trong tầm với của các hệ thống ATVSLĐ hiện tại. Huy động xã hội thông qua các đối tác xã hội, ví dụ như công đoàn, hiệp hội kinh doanh và hội nông dân sẽ là những cơ hội quan trọng để thúc đẩy vấn đề này.

Hợp tác, quan hệ đối tác và xây dựng mạng lưới làm việc với các hoạt động của chương trình quốc gia và các sáng kiến quốc tế khác cũng đóng vai trò quan trọng. Liên quan đến xây dựng mạng lưới làm việc, hợp tác giữa Bộ Y tế/WHO và ILO/Bộ LĐTBXH là một bước quan trọng. Sự hỗ trợ của Chính phủ Nhật Bản đóng vai trò như một phương tiện nhằm tăng cường những nỗ lực được điều phối.

Các bài học kinh nghiệm

1. Bài học chính là các phương pháp tiếp cận mới, tính tự chủ của đất nước và hỗ trợ quốc tế cho ATVSLĐ tạo tiềm năng chuyển đổi quan trọng đối với các nền kinh tế đang phát triển nhanh chóng

2. Kết nối hỗ trợ chính sách và chương trình với các tiêu chuẩn và công cụ của ILO được các bên liên quan ở cấp quốc gia đánh giá hữu ích để học hỏi các kinh nghiệm quốc tế và xây dựng các cơ chế ATVSLĐ hiệu quả ở tầm quốc gia

3. Các dự án thí điểm đem đến các kinh nghiệm trao tay cho các cán bộ địa phương và các đối tác xã hội nhằm giải quyết và làm quen với nhu cầu của các nhóm mục tiêu mới và các lĩnh vực làm việc mới

4. Đối nghịch với những ý tưởng thông thường rằng các vấn đề ATVSLĐ không phải là ưu tiên đối với các DNVVN, người lao động trong khu vực phi kết cấu và nông dân, các hoạt động thí điểm đã phát hiện ra tiềm năng lớn trong việc thực hiện những hành động tự nguyện của các đối tượng này.

5. Các dự án thí điểm cũng phát hiện ra tầm quan trọng của những chiến lược tiếp theo trong việc áp dụng các phương pháp tiếp cận ATVSLĐ có sự tham gia và sự cần thiết phải có các biện pháp hỗ trợ thường xuyên của chính phủ để xây dựng các hệ thống hỗ trợ nhằm ứng phó với cường độ lớn của thách thức.

6. Việc hình thành những hệ thống bảo vệ cho các nhóm mục tiêu ATVSLĐ "mới" không phải là sản phẩm tự động của các hoạt động thí điểm, mà đòi hỏi thiết kế có mục tiêu, các thể chế và các dịch vụ để có thể phát triển.

7. Độ lớn của các DNVVN, khu vực phi kết cấu và nông thôn nếu gộp lại sẽ bao gồm phần lớn dân số lao động Việt Nam tạo ra nhu cầu cần có tầm nhìn vĩ mô và kiểm soát mang tính chiến lược để ứng phó hiệu quả với các nhu cầu về ATVSLĐ.

8. Tăng cường điều phối liên ngành đã thúc đẩy hình thành các hình thức tham gia mới và hành động chung giữa Bộ LĐTBXH và Bộ Y tế, tuy nhiên đây mới chỉ được coi là "đang trong quá trình hình thành". Mở rộng quy mô hoạt động điều phối này đòi hỏi phải cùng thiết kế dự án và các yêu cầu điều phối chi tiết

9. Hình thành văn hóa ATVSLĐ quốc gia trong một bối cảnh kinh tế-xã hội phát triển với tốc độ cao, là một quá trình liên tục, ở đó sự linh hoạt ở một mức độ nào đó của các dự án là một trong những thành tố quan trọng của sự thành công.

10. Xúc tiến các tiêu chuẩn lao động chủ yếu trong các hoạt động ATVSLĐ và ngược lại không phải là một quá trình tự động, nhưng có thể mang lại lợi ích một cách hiệu quả từ

những nỗ lực điều phối được văn phòng quốc gia thúc đẩy.

11. Dự án đã phát hiện ra những lợi thế so sánh khác nhau và tiềm năng lớn trong việc huy động sự tham gia của các đối tác xã hội và các bên liên quan khác trong việc tăng cường quy mô và lồng ghép các vấn đề ATVSLĐ trong các chương trình nghị sự liên quan.

12. Đối thoại xã hội và hành động hợp tác ba bên trong lĩnh vực ATVSLĐ không phải là các quá trình được đưa ra từ trước, song đòi hỏi quá trình chỉnh sửa cho phép dự án có thể giải quyết những hiểu lầm hoặc tận dụng các cơ hội hành động ATVSLĐ mới nếu phát sinh

Các điển hình tốt

1. Điển hình tốt của việc kết hợp các hoạt động chính sách và các hoạt động trao tay có sự tham gia với các tỉnh, doanh nghiệp và người lao động ở cấp địa phương tạo ra những giao diện đa dạng và các cơ hội khác nhau để thực hiện các hành động tập thể và xây dựng chính sách.

2. Sự tham gia trong dài hạn của ILO và Nhật Bản với vai trò là nhà tài trợ trong các vấn đề về ATVSLĐ tại Việt Nam đang chứng minh là một điển hình tốt về chiến lược hợp tác hiệu quả và liên tục.

3. Dự án đã kết nối thành công việc xây dựng chính sách ATVSLĐ quốc gia, rà soát các tiêu chuẩn của ILO để phê chuẩn và xây dựng chương trình quốc gia, đưa ra một mô hình tốt về sự hỗ trợ hợp nhất ở cấp quốc gia.

4. Được các bên liên quan ở cấp quốc gia coi là một thách thức mang tính cơ cấu và “đang trong quá trình hình thành”, dự án đã đẩy mạnh hoạt động điều phối liên ngành ban đầu, đặc biệt là giữa Bộ Y tế và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội cũng như giữa ILO và WHO.

5. Xác định và cải thiện ATVSLĐ có sự tham gia là những điển hình tốt hình thành những hình thức hành động mới, suy nghĩ mang tính hợp tác mới và chỉ ra nhu cầu và cơ hội cho cộng đồng kinh doanh, những người ra quyết định và công chúng.

6. Hợp tác trực tiếp với các đối tác xã hội và các tổ chức đoàn thể đã chứng minh khả năng thành công cao trong việc huy động các mạng lưới, kinh nghiệm của họ và xác định các kênh mở rộng hoạt động bên ngoài mới.

7. Việc nhấn mạnh vào tính tự chủ của quốc gia như một điển hình tốt đã chứng minh sự thành công trong việc tìm ra được quá trình thiết kế chương trình ATVSLĐ do quốc gia điều hành

8. Xúc tiến trao đổi kinh nghiệm (trong ASEAN) và quốc tế và quá trình học hỏi là những thông lệ tốt trong dài hạn, tạo các cơ hội thúc đẩy đối thoại và trình diễn những hình thức mới về chính sách và hành động ATVSLĐ thiết thực.