

# ĐÁNH GIÁ NỘI DUNG CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN CƠ SỞ TRỢ GIÚP XÃ HỘI CHĂM SÓC NGƯỜI CAO TUỔI: GÓC NHÌN TỪ CÁC BÊN LIÊN QUAN

ThS. Trịnh Phương Thảo  
Trường Đại học Sư phạm Hà Nội  
thaotrinh87@gmail.com

**Tóm tắt:** Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách nhằm đáp ứng với vấn đề già hóa dân số của quốc gia, đảm bảo an sinh xã hội cho người cao tuổi. Trong đó có các chính sách liên quan tới việc phát triển các cơ sở trợ giúp xã hội công lập và ngoài công lập. Dựa trên kết quả nghiên cứu cắt ngang sử dụng phương pháp định tính (tổng quan tài liệu và phỏng vấn sâu), bài báo đưa ra phân tích, đánh giá sự ảnh hưởng của nội dung chính sách phát triển cơ sở trợ giúp xã hội chăm sóc người cao tuổi đến việc thực hiện chính sách dưới góc nhìn của các bên liên quan hiện nay. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng nội dung tổng thể của các chính sách tạo động lực phát triển các cơ sở nhưng hệ thống văn bản chưa đầy đủ và mục tiêu thiếu tính chiến lược, đồng bộ, giải pháp thiếu tính phù hợp với thực tiễn khiến việc triển khai không đạt được hiệu quả như mong đợi.

**Từ khóa:** Chính sách, già hóa dân số, cơ sở trợ giúp xã hội, người cao tuổi, cơ sở chăm sóc người cao tuổi.

## EVALUATING POLICY CONTENT OF DEVELOPING SOCIAL ASSISTANCE FACILITIES FOR THE ELDERLY: STAKEHOLDERS' PERSPECTIVES

**Abstract:** To address the issue of an aging population and ensure social security for the elderly, the Vietnamese government has issued many policies, including those related to the development of public and non-public social assistance facilities. This article employs a qualitative research method, which includes a literature review and in-depth interviews, to analyze and evaluate the influence of the content of current policies on policy implementation from the perspectives of stakeholders. The research findings indicate that the overall policies motivate the development of facilities; however, there is an incompleted policy document system, goals lack strategic and coherent, and the solution is not practical resulting in ineffective implementation as expected.

**Keywords:** Policies, aging population, social assistance facilities, elderly care facilities.

Mã bài báo: JHS - 102  
Ngày nhận sửa bài: 20/02/2023

Ngày nhận bài: 03/02/2023  
Ngày duyệt đăng: 25/02/2023

Ngày nhận phản biện: 12/02/2023

## 1. Giới thiệu

Trong những sự biến đổi về nhân khẩu học trên thế giới hiện nay, sự bùng nổ về số lượng người cao tuổi (NCT) đặt ra những thách thức về kinh tế, xã hội và chính trị của nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay, trong đó có Việt Nam - một trong những quốc gia được xem là có tốc độ già hóa dân số nhanh nhất thế giới. Tuy nhiên, cũng cần nhận thấy, già hóa dân số không phải là gánh nặng mà có thể trở thành cơ hội, động lực để thay đổi đáng kể cách thức hoạt động của xã hội và nền kinh tế. Sự thay đổi này thể hiện trong việc tìm ra những giải pháp sáng tạo, đột phá nhằm giải quyết những vấn đề về chăm sóc sức khỏe, an sinh xã hội, cơ sở hạ tầng, khả năng tiếp cận, để cho phép người dân nói chung và người cao tuổi nói riêng được hưởng lợi từ một xã hội thích ứng với già hóa dân số.

Trong nhiều giải pháp được đưa ra để đảm bảo an sinh xã hội cho người cao tuổi ở Việt Nam, việc phát triển đầy đủ, hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp luật nhằm xây dựng hệ thống cơ sở chăm sóc đáp ứng với nhu cầu chăm sóc NCT một cách chiến lược, toàn diện là giải pháp quan trọng đảm bảo tính thích ứng của xã hội trước già hóa dân số. Mặc dù hệ thống các chính sách phát triển cơ sở trợ giúp xã hội (TGXH) chăm sóc NCT tại Việt Nam hiện nay ra đời muộn hơn so với sự hình thành của các cơ sở trên thực tế, nhưng những chính sách đó đã thể hiện sự quan tâm và hành động cụ thể của Chính phủ trong việc thích ứng với xu thế già hóa dân số. Tuy nhiên, thực tế cho thấy các cơ sở chăm sóc NCT công lập hiện bị thu hẹp lại về số lượng và tập trung phân bố chủ yếu tại hai thành phố lớn là Hà Nội và Hồ Chí Minh, trong khi đó các cơ sở tư nhân đang phát triển với tốc độ chậm so với kỳ vọng. Các cơ sở này chưa có tính kết nối với các mô hình chăm sóc NCT tại cộng đồng và chưa có những tiêu chuẩn thống nhất về chất lượng dịch vụ chăm sóc. Điều đó đặt ra một câu hỏi lớn vì sao nhiều chính sách về việc phát triển các cơ sở chăm sóc NCT được ban hành nhưng trong thực tế việc triển khai lại không đạt được hiệu quả.

Bài báo tập trung đánh giá nội dung các chính sách phát triển các cơ sở TGXH chăm sóc NCT hiện nay tại Việt Nam đến hiệu quả việc thực hiện như thế nào, qua góc nhìn của các bên liên quan

tại Thành phố Hà Nội - một trong hai khu vực có số lượng cơ sở TGXH chăm sóc NCT lớn nhất cả nước.

## 2. Một số khái niệm chính

### 2.1. Cơ sở chăm sóc người cao tuổi

Theo khoản 1, 2 Điều 20 Luật Người cao tuổi 2009, cơ sở chăm sóc NCT được định nghĩa “là nơi chăm sóc, nuôi dưỡng, tư vấn hoặc hỗ trợ những điều kiện cần thiết khác cho người cao tuổi”. Mục đích thành lập cơ sở chăm sóc NCT nhằm thực hiện các hoạt động chăm sóc sức khỏe thể chất, tinh thần của NCT trong thời hạn nhất định. Hoạt động chăm sóc NCT có thể phát sinh dựa trên hợp đồng dịch vụ chăm sóc NCT và hoặc đề nghị của NCT đối với các trường hợp là đối tượng bảo trợ xã hội theo quy định của nhà nước. Cơ sở chăm sóc NCT bao gồm 3 nhóm: Cơ sở bảo trợ xã hội; Cơ sở tư vấn, dịch vụ chăm sóc người cao tuổi; Cơ sở chăm sóc người cao tuổi khác (Quốc hội, 2009).

### 2.2. Cơ sở trợ giúp xã hội chăm sóc người cao tuổi

Nghị định số 103/2017/NĐ-CP thay đổi tên gọi Cơ sở bảo trợ xã hội được đề cập trong Nghị định 68/2008/NĐ-CP và Luật Người cao tuổi 2009 thành Cơ sở trợ giúp xã hội. Như vậy, theo cách phân chia về Cơ sở chăm sóc người cao tuổi, nhóm cơ sở bảo trợ xã hội chăm sóc NCT có tên gọi mới trong các văn bản pháp lý là cơ sở TGXH chăm sóc NCT.

Cơ sở TGXH chăm sóc NCT bao gồm Cơ sở TGXH công lập và cơ sở TGXH ngoài công lập (Điều 2, Nghị định số 103/2017/NĐ-CP). Trong đó: Cơ sở TGXH công lập do cơ quan nhà nước thành lập, quản lý, đầu tư xây dựng cơ sở vật chất và bảo đảm kinh phí cho các nhiệm vụ của cơ sở TGXH; Cơ sở TGXH ngoài công lập do các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp trong và ngoài nước đầu tư xây dựng cơ sở vật chất và bảo đảm kinh phí cho các nhiệm vụ của cơ sở TGXH (Chính phủ, 2008, 2017).

Ngoài ra, bài báo cũng nhắc đến các cơ sở TGXH khác. Đây là những cơ sở đã đăng ký hoạt động trong lĩnh vực chăm sóc NCT thuộc Danh mục ngành nghề kinh doanh, nhóm ngành 8730: *Hoạt động chăm sóc sức khỏe người có công, người già và người khuyết tật không có khả năng tự chăm sóc* theo Luật Đầu tư. Tuy nhiên, những cơ sở này chưa

làm thủ tục để được quản lý trực tiếp bởi ngành Lao động – Thương binh và Xã hội.

### **2.3. Chính sách phát triển cơ sở trợ giúp xã hội chăm sóc người cao tuổi**

Dựa trên cơ sở cách phân loại chính sách cần để thiết lập một hệ thống chăm sóc người cao tuổi hiệu quả và bền vững tại Trung Quốc của các tác giả Uchimura-Shiroshi and Terada-Hagiwara (2018) và Dewen Wang (2018), cũng như quan điểm của Thủ tướng Chính phủ (2021) về các nhiệm vụ và giải pháp cụ thể để việc phát triển mạng lưới cơ sở TGXH và cung cấp các dịch vụ chăm sóc, phục hồi hồi chức năng cho NCT, các chính sách phát triển cơ sở TGXH chăm sóc NCT được phân chia thành ba nhóm chính:

*Chính sách quản lý nhà nước về thủ tục hành chính và tiêu chuẩn dịch vụ:* bao gồm các chính sách quy hoạch mạng lưới, quy định về thành lập, tổ chức, hoạt động, giải thể và quản lý các cơ sở trợ giúp, chính sách về cơ cấu tổ chức, định mức nhân viên và quy trình, tiêu chuẩn TGXH tại cơ sở TGXH; Quy định về thẩm quyền và trách nhiệm quản lý của các cơ quan Trung ương và chính quyền địa phương đối với các cơ sở TGXH, tiêu chuẩn phân cấp dịch vụ...

*Chính sách ưu đãi:* bao gồm các chính sách khuyến khích xã hội hóa như hỗ trợ đầu tư, xây dựng cơ sở vật chất, chính sách miễn/ giảm thuế, giao/ cho thuê đất, giảm giá dịch vụ... giá nhập khẩu trang thiết bị trong các lĩnh vực xã hội hóa.

*Chính sách đào tạo và phát triển nguồn nhân lực:* định mức nhân viên về số lượng, yêu cầu, chính sách tiêu chuẩn nhân lực, chính sách quản lý nhân sự, chính sách đào tạo nhân lực...

Như vậy, chính sách phát triển cơ sở TGXH chăm sóc NCT là tổng thể hành động của chính phủ và địa phương nhằm tác động đến sự phát triển các cơ sở TGXH chăm sóc NCT ở các khía cạnh quản lý hành chính, quản lý tiêu chuẩn dịch vụ, chính sách khuyến khích ưu đãi và chính sách đào tạo phát triển nguồn nhân lực cho thị trường chăm sóc NCT.

### **2.4. Các bên liên quan trong quá trình thực hiện chính sách phát triển các cơ sở trợ giúp xã hội chăm sóc người cao tuổi.**

Việc thực hiện thành công một chính sách phụ thuộc vào nhiều yếu tố, nhưng trong đó bao gồm

việc xác định và phân tích được các bên liên quan. Các bên liên quan trong quá trình thực hiện chính sách bao gồm:

*Chủ thể ban hành chính sách:* là cơ quan nhà nước và nhân sự phụ trách lĩnh vực chính sách của cơ quan đó.

*Chủ thể thực hiện chính sách:* là các cơ quan nhà nước và nhân sự phụ trách lĩnh vực chính sách trong cơ quan đó được phân công trách nhiệm thực hiện cụ thể trong các văn bản chính sách.

*Đối tượng thụ hưởng chính sách:* bao gồm đối tượng thụ hưởng trực tiếp và gián tiếp.

*Chuyên gia nghiên cứu:* dù không trực tiếp tham gia vào quy trình thực hiện chính sách nhưng lại là nhóm quan sát và có những đánh giá khách quan về chính sách và quá trình chính sách đi vào thực tiễn đời sống.

## **3. Phương pháp nghiên cứu**

Với mục tiêu, hướng tiếp cận của đề tài và sự giới hạn về khách thể nghiên cứu trong thực tế cũng như mức độ đánh giá chuyên sâu, tác giả lựa chọn và sử dụng phương pháp tổng quan tài liệu và phương pháp nghiên cứu định tính với kỹ thuật thu thập dữ liệu thông qua phỏng vấn sâu.

Các chính sách phát triển cơ sở TGXH chăm sóc NCT thống nhất trên phạm vi toàn lãnh thổ Việt Nam. Bởi vậy, trong phạm vi nghiên cứu, tác giả tập trung vào nhóm khách thể nghiên cứu tại Hà Nội để khám phá đánh giá của các bên liên quan về ảnh hưởng của nội dung chính sách đến việc thực hiện chính sách này trong thực tế.

Bảng (1) dưới đây mô tả các đối tượng tham gia phỏng vấn sâu với các tiêu chí chọn lựa đảm bảo tính đa dạng của mẫu nghiên cứu bao gồm:

*Đa dạng về vị trí và đơn vị công tác:* Cán bộ chính sách cấp Bộ (ban hành chính sách); Cán bộ chính sách cấp Sở (thực hiện chính sách bao gồm việc giám sát đánh giá); Cán bộ chính sách thuộc các ngành khác nhau; Chủ và quản lý các cơ sở TGXH công lập và ngoài công lập chăm sóc NCT; Chủ và quản lý các cơ sở TGXH khác; Các nhà đầu tư có nhu cầu hoặc đang hoàn thiện thủ tục xin cấp phép dự án thành lập cơ sở TGXH, các chuyên gia nghiên cứu về chính sách.

*Đa dạng về giới tính:* Đảm bảo tỉ lệ cân đối về giới tính (nam giới, nữ giới) giữa các đối tượng tham gia phỏng vấn.

*Đa dạng về độ tuổi và số năm công tác:* Đảm bảo các đối tượng tham gia phỏng vấn có kinh nghiệm liên quan tới quá trình ban hành, thực hiện và

nghiên cứu trong lĩnh vực có liên quan đến chính sách phát triển cơ sở chăm sóc NCT.

**Bảng 1.** Số lượng mẫu tham gia nghiên cứu

| Đối tượng nghiên cứu                                                                   | Giới tính |    | Độ tuổi TB | Số năm công tác TB |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----|------------|--------------------|
|                                                                                        | Nam       | Nữ |            |                    |
| Cán bộ quản lý cơ sở TGXH công lập (TTBTXH 2,3)                                        | 1         | 1  | 45         | 15                 |
| Cán bộ quản lý cơ sở TGXH ngoài công lập                                               | 5         | 9  | 44         | 8                  |
| Cán bộ quản lý cơ sở TGXH khác                                                         | 1         | 2  | 42         | 5                  |
| Các nhà đầu tư có nhu cầu hoặc đang hoàn thiện xin cấp phép dự án thành lập cơ sở TGXH | 2         | 2  | 45         | 4                  |
| Cán bộ thực hiện chính sách cấp sở (Sở LĐTBXH)                                         | 0         | 3  | 42         | 12                 |
| Cán bộ chính sách sở Kế hoạch đầu tư                                                   | 1         | 0  | 46         | 13                 |
| Cán bộ chính sách sở Tài nguyên môi trường                                             | 1         | 0  | 47         | 12                 |
| Cán bộ chính sách sở Quy hoạch - kiến trúc                                             | 1         | 0  | 43         | 18                 |
| Cán bộ chính sách sở Tài chính                                                         | 0         | 1  | 45         | 9                  |
| Cán bộ chính sách cấp Bộ                                                               | 2         | 3  | 47         | 10                 |
| Chuyên gia nghiên cứu lĩnh vực có liên quan                                            | 5         | 2  | 52         | 17                 |
| Tổng số: 42                                                                            | 19        | 23 |            |                    |

*Nguồn:* Trích từ kết quả nghiên cứu luận án: “Thực hiện chính sách phát triển cơ sở chăm sóc người cao tuổi tại địa bàn Hà Nội”.

**4. Kết quả nghiên cứu**

**4.1. Quan điểm, mục tiêu và giải pháp phát triển cơ sở trợ giúp xã hội chăm sóc người cao tuổi tại Việt Nam**

Các chính sách liên quan tới việc chăm sóc NCT đã được Đảng và Nhà nước quan tâm từ rất sớm trong Hiến pháp của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Gần nhất năm 2013, Hiến pháp (Quốc hội, 2013) đã quy định rõ vai trò của Nhà nước là tạo ra bình đẳng trong thụ hưởng phúc lợi xã hội, *phát triển hệ thống an sinh xã hội* và có chính sách trợ giúp NCT (Khoản 2, Điều 59 Hiến pháp 2013).

Bên cạnh đó, trong một loạt những định hướng tác động trực tiếp tới đối tượng NCT nhằm xây dựng một hệ thống an sinh xã hội thích ứng với già hóa dân số phù hợp với bối cảnh Việt Nam và quốc tế, Quyết định số 488/QĐ-TTg (ngày 14/4/2017) đã thể hiện quan điểm của nhà nước về việc phát triển cơ sở TGXH chăm sóc NCT trong định hướng đổi mới, phát triển trợ giúp xã hội giai đoạn 2017-2025 và tầm nhìn đến 2030.

Mục tiêu phát triển mạng lưới các cơ sở trợ giúp xã hội được nêu rõ trong Quyết định số 524/QĐ-TTg ngày 14/4/2015, cần phải phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nâng cao chất lượng dịch vụ trợ giúp xã hội tiếp cận các nước tiên tiến trong khu vực, đáp ứng nhu cầu trợ giúp của người dân, hướng tới mục tiêu phát triển xã hội công bằng và hiệu quả (Chính phủ, 2015). Cũng trong Quyết định số 524/QĐ-TTg, Chính phủ đề cập các giải pháp cần thực hiện bao gồm việc hoàn thiện văn bản pháp luật, quy hoạch mạng lưới các cơ sở TGXH về nhân lực, đổi mới cơ chế và phương thức quản lý, vận hành các cơ sở, tranh thủ sự hỗ trợ của quốc tế và xây dựng, củng cố, phát triển các cơ sở TGXH lồng ghép với các chương trình, đề án khác của Chính phủ.

**4.2. Nội dung cụ thể các chính sách phát triển cơ sở trợ giúp xã hội chăm sóc người cao tuổi**

**4.2.1. Chính sách quản lý nhà nước về thủ tục hành chính và tiêu chuẩn dịch vụ**

Chính phủ ban hành quy hoạch, phát triển mạng lưới các cơ sở trợ giúp xã hội công lập và

ngoài công lập chăm sóc NCT, giao cho Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội thực hiện. Trong đó, quy định rõ việc phân bổ mạng lưới cơ sở TGXH theo từng các vùng địa lý với tổng số 64 cơ sở trên cả nước đến năm 2025. Trong đó, số cơ sở chăm sóc NCT là 5 cơ sở công lập và 59 cơ sở ngoài công lập với lộ trình quy hoạch đến năm 2025 là nâng cấp mở rộng 5 cơ sở công lập, 26 cơ sở ngoài công lập; phát triển mới 33 cơ sở ngoài công lập.

Chính phủ quy định cụ thể các tiêu chuẩn quản lý về mặt hành chính để quy định về điều kiện, thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động, quản lý và giải thể cơ sở TGXH. Cụ thể, các cơ sở TGXH cần đáp ứng các tiêu chuẩn bố trí đất đai, cơ sở hạ tầng để nâng cấp, mở rộng hoặc xây dựng cơ sở TGXH như sau: Diện tích đất tự nhiên tối thiểu 30m<sup>2</sup> ở khu vực nông thôn và 10m<sup>2</sup>/đối tượng ở khu vực thành thị; Diện tích phòng ở, phòng cung cấp dịch vụ cho đối tượng tối thiểu 6m<sup>2</sup>/đối tượng, đối với đối tượng phải chăm sóc 24/24 giờ một ngày, diện tích phòng ở, phòng cung cấp dịch vụ tối thiểu 8m<sup>2</sup>/đối tượng và các phòng ở, phòng cung cấp dịch vụ được trang bị đồ dùng cần thiết phục vụ cho sinh hoạt hàng ngày của đối tượng; Cơ sở vật chất tối thiểu có khu nhà ở, khu chăm sóc y tế, khu cung cấp dịch vụ, khu đào tạo, khu nhà bếp, khu làm việc của cán bộ nhân viên, khu vui chơi giải trí, khu sản xuất và khu phục hồi chức năng trị liệu; các công trình, trang thiết bị bảo đảm cho đối tượng tiếp cận và sử dụng thuận tiện. Các cơ sở cũng cần được thiết kế tuân thủ các tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng được ban hành nhằm đảm bảo người cao tuổi tiếp cận sử dụng thuận lợi, các khu chức năng được thiết kế liên hoàn bao gồm các hạng mục: khu ở (vệ sinh khép kín); nhà ăn; bếp; khu y tế; khu sinh hoạt văn hóa; nhà làm việc; các hạng mục phụ trợ (sân, cổng, tường rào, nhà bảo vệ, hệ thống hạ tầng kỹ thuật).

Về việc vận hành các cơ sở TGXH, cơ quan quản lý là Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội cũng quy định về cơ cấu tổ chức, vị trí việc làm, định mức nhân viên, quy trình, tiêu chuẩn TGXH tại cơ sở, các mức kinh tế - kỹ thuật là cơ sở xây dựng giá dịch vụ TGXH được quy định trong các nghị định, thông tư. Trong đó, đáng lưu ý ngoài nhóm vị trí quản lý, nhóm vị trí việc làm gắn với

nhệm vụ chăm sóc, trợ giúp tại cơ sở trợ giúp xã hội có nhóm công tác xã hội, y tế điều dưỡng, chăm sóc dinh dưỡng, phục hồi chức năng với quy định về định mức tối thiểu 1 nhân viên tâm lý/1 cơ sở; 1 nhân viên CTXH quản lý trường hợp tối đa 100 đối tượng; 1 nhân viên chăm sóc trực tiếp phụ trách tối đa 10 NCT tự phục phụ hoặc tối đa 4 NCT không tự phục vụ, 1 nhân viên y tế phụ trách tối đa 50 đối tượng, 1 nhân viên phụ trách dinh dưỡng cho tối đa 20 đối tượng và 1 nhân viên phục hồi chức năng cho tối đa 5 đối tượng; vị trí việc làm gián tiếp không quá 20% tổng nhân lực tại cơ sở. Các yêu cầu về quy trình trợ giúp, tiêu chuẩn về môi trường khuôn viên nhà ở, tiêu chuẩn về y tế, vệ sinh, quần áo và dinh dưỡng, tiêu chuẩn về văn hóa, thể thao, thể dục và giải trí được quy định tại Chương 4 của Thông tư 33/2017/TT-BLĐTBXH.

Các chính sách hiện nay thể hiện sự quản lý nhà nước về thủ tục hành chính và được áp dụng các tiêu chuẩn, quy định cứng cho mọi loại cơ sở TGXH mà không phân biệt đối tượng được chăm sóc. Ngoài ra, các quy định hiện nay mới tập trung vào việc chăm sóc xã hội (về nơi ở, thể chất và tinh thần) cho NCT. Việc phân cấp cơ sở, từ đó đánh giá các tiêu chuẩn về hành chính và tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ để đáp ứng nhu cầu được chăm sóc y tế cho NCT hiện nay vẫn chưa được ban hành. Điều này là một hạn chế của các chính sách quản lý của nhà nước hiện nay khi chưa quản lý được về tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ và phân biệt đặc điểm riêng biệt của các cơ sở TGXH cho NCT.

#### 4.2.2. Chính sách ưu đãi

Nhà nước thể hiện quan điểm khuyến khích xã hội hóa các thành phần kinh tế tham gia vào hệ thống cơ sở TGXH chăm sóc NCT và có các chính sách ưu đãi về hỗ trợ đầu tư, giao/cho thuê đất, cho thuê/xây dựng cơ sở vật chất cho cơ sở TGXH, miễn/giảm tiền thuê đất, thuê mặt nước, ưu đãi về tín dụng và huy động vốn, miễn giảm thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế đất, giá điện, nước ưu đãi cho cơ sở TGXH, TGXH cho đối tượng bảo trợ.

Về đất đai, nhà nước khuyến khích các bộ, ngành căn cứ khả năng ngân sách và nhu cầu khuyến khích xã hội hóa thực hiện đầu tư cơ sở hạ tầng, xây dựng một phần hoặc toàn bộ công trình

xã hội hóa hoặc sử dụng quỹ nhà, cơ sở hạ tầng hiện có để cho cơ sở thực hiện xã hội hóa thuê có thời gian và được hưởng những quyền lợi khi cơ sở xã hội hóa trả hoặc ứng trước tiền thuê cơ sở hạ tầng và công trình xã hội hóa. Các cơ sở được ủy ban nhân dân cấp tỉnh tạo điều kiện thuận lợi cho cơ sở xã hội hóa đầu tư theo quy hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Các cơ sở cũng được nhà nước cho thuê đất đã hoàn thành giải phóng mặt bằng để xây dựng được miễn toàn bộ tiền thuê đất cho cả thời gian thuê. Các cơ sở sử dụng đất tại các đô thị, được hưởng chế độ miễn, giảm theo khu vực, lĩnh vực theo quy định.

Về cơ sở vật chất, nhà nước hỗ trợ đầu tư cơ sở vật chất, kỹ thuật và trang thiết bị cho cơ sở trợ giúp xã hội đạt tiêu chuẩn chăm sóc theo tiêu chuẩn do Nhà nước quy định, bảo đảm có các phân khu chức năng, các hạng mục công trình đáp ứng hoạt động chăm sóc, phục hồi chức năng, trị liệu và cung cấp dịch vụ công tác xã hội. Ưu tiên hỗ trợ mua sắm trang thiết bị vận chuyển đối tượng, sơ cấp cứu, sinh hoạt và phục hồi chức năng cho đối tượng.

Về các chính sách tài khóa, các cơ sở này cũng được vay vốn tín dụng đầu tư hoặc hỗ trợ sau đầu tư, được phép huy động vốn dưới dạng góp cổ phần, vốn góp từ người lao động trong đơn vị, huy động các nguồn vốn hợp pháp khác thông qua hợp tác, liên kết với doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, tổ chức tài chính, cá nhân trong và ngoài nước để đầu tư xây dựng cơ sở vật chất. Mức ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp cũng được áp dụng nhằm khuyến khích các cơ sở đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, nâng cao chất lượng dịch vụ.

Về các chính sách khác, Nhà nước cho phép các cơ sở này được tham gia cung cấp các dịch vụ công do nhà nước tài trợ, đặt hàng, tham gia nhận đầu thầu các hợp đồng, dự án sử dụng nguồn vốn trong và ngoài nước phù hợp với chức năng của cơ sở theo quy định của pháp luật. Các đối tượng chính sách khi thụ hưởng dịch vụ tại các cơ sở này cũng được hưởng mức hỗ trợ. Ngoài ra, là cơ sở chăm sóc NCT được xếp vào nhóm cơ sở y tế, các cơ sở này cũng được ưu đãi về giá điện, nước sinh hoạt.

Có thể thấy, nhà nước xây dựng hành lang pháp lý đáp ứng những điều kiện có tính hỗ trợ khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia vào hệ

thống cơ sở chăm sóc NCT hiện nay về đất đai, tài khóa, cơ sở vật chất và các chính sách ưu đãi khác.

#### *4.2.3. Chính sách quản lý, đào tạo và phát triển nguồn nhân lực.*

Nhà nước quy định rõ việc quản lý nhà nước về nguồn nhân lực với tiêu chuẩn về định mức và các tiêu chuẩn về chức danh nghề nghiệp của nhân viên công tác xã hội, điều dưỡng và có chính sách đào tạo, đào tạo lại cho đội ngũ cán bộ TGXH với việc đào tạo hệ vừa học vừa làm trình độ sơ cấp, trung cấp, cao đẳng và đại học về công tác xã hội, đào tạo kỹ năng chuyên sâu chăm sóc, phục hồi chức năng cho đối tượng, bồi dưỡng kỹ năng cho cán bộ, công chức, viên chức, nhân viên và cộng tác viên TGXH, công tác xã hội. Mã ngành đào tạo nhân viên tâm lý, điều dưỡng, công tác xã hội đã được triển khai và được khuyến khích xây dựng và hoàn thiện chương trình, giáo trình đào tạo thạc sĩ, tiến sĩ về công tác xã hội phù hợp với nhu cầu hội nhập quốc tế, đạt yêu cầu ngang bằng chuẩn đào tạo của các nước trong khu vực nhằm nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Tuy nhiên, các chính sách này hiện giờ chỉ đáp ứng những yêu cầu cơ bản về việc cung ứng nguồn nhân lực chung của ngành chứ chưa ưu tiên hoặc tập trung phát triển và quản lý nguồn nhân lực trong lĩnh vực chăm sóc NCT.

Bên cạnh đó, các cơ chế ưu đãi với nhân lực trong cơ sở TGXH chưa được quan tâm đúng mức. Nhà nước khuyến khích các cơ sở TGXH ngoài công lập bằng việc khen thưởng tập thể và người lao động có thành tích xuất sắc, các cá nhân và tập thể tham gia đóng góp cho các hoạt động xã hội hóa theo quy định của pháp luật. Người lao động trong các cơ sở TGXH công lập được nhận mức phụ cấp 60% trực tiếp xét nghiệm, khám, điều trị, chăm sóc, nuôi dưỡng, trợ giúp NCT không tự phục vụ được, 40% với NCT cho công chức, viên chức thường xuyên; 30% với công chức, viên chức quản lý; không vượt mức 25% với công chức, viên chức khác trong cơ sở.

#### *4.3. Đánh giá nội dung chính sách phát triển cơ sở trợ giúp xã hội chăm sóc người cao tuổi*

##### *4.3.1. Các tiêu chí đánh giá nội dung chính sách*

Nội dung của chính sách là những gì mà các nhà hoạch định chính sách (ở đây là Chính phủ) muốn thực hiện, và nội dung cũng chỉ rõ ra việc

bằng cách nào chính sách có thể đạt được các mục tiêu của mình ở các giai đoạn thực hiện khác nhau (Brynard, Cloete, & De Coning, 2011).

Chính sách được xây dựng ra cần phải đáp ứng một nhu cầu cụ thể nào đó của các đối tượng hưởng lợi và đề xuất các giải pháp cụ thể để đáp ứng các nhu cầu này. Do đó, sự rõ ràng và cụ thể về mục tiêu của chính sách là điều quan trọng ảnh hưởng tới việc thực hiện thành công chính sách. Mục tiêu rõ ràng và cụ thể giúp cho các thực thể liên quan có những cách hiểu chung nhất về chính sách và có hình dung cụ thể về kết quả cần đạt được sau quá trình thực hiện chính sách (Honig, 2006).

Các giải pháp thực hiện trong chính sách cần phải mang tính khả thi, phù hợp với bối cảnh chính sách, nguồn lực và năng lực của hệ thống thực hiện chính sách. Hay nói cách khác, các giải pháp đưa ra cần dựa trên các thách thức mang tính thực tế của vấn đề cần giải quyết. Nhiều chính sách được xây dựng dựa trên các dự luật, do đó bị chi phối bởi các mục tiêu về mặt chính trị hơn là các nhu cầu thực tế. Điều này dẫn đến việc thực hiện chính sách thường không thành công như mong đợi bởi thiếu tính logic mang tính thực tế giữa vấn đề và giải pháp (Datnow & Park, 2012; Spillane, Reiser, & Reimer, 2002). Do đó, việc đánh giá nội dung chính sách của các bên liên quan được nghiên cứu theo sự đánh giá về mục tiêu và giải pháp chính sách, sự thống nhất, tường minh giữa các văn bản chính sách.

#### 4.3.2. Về mục tiêu chính sách

*Thể hiện rõ mục tiêu khuyến khích xã hội hóa, thu hút tất cả các chủ thể tham gia vào hệ thống cung cấp dịch vụ chăm sóc bao phủ toàn bộ nhóm dân số NCT.*

Khi được hỏi đánh giá về các chính sách phát triển cơ sở TGXH chăm sóc NCT hiện nay ở Việt Nam, 100% đối tượng khảo sát đánh giá cao mục tiêu, giải pháp tổng thể tạo điều kiện khuyến khích các cơ sở TGXH tham gia vào hệ thống chăm sóc NCT. Các chính sách hiện nay thể hiện đúng ý chí của Chính phủ, thể hiện ở các khía cạnh sau:

- Giữ nguyên các cơ sở xã hội công lập hiện có và khuyến khích việc xã hội hóa và trao quyền cung cấp dịch vụ cho các cơ sở TGXH cho NCT công lập (với việc xã hội hóa cho phép cung cấp dịch vụ cho những NCT có nhu cầu sử dụng dịch vụ

mà không hạn chế ở nhóm người cao tuổi cô đơn, không nơi nương tựa).

- Khuyến khích phát triển hệ thống các cơ sở TGXH ngoài công lập nhằm tiếp nhận nuôi dưỡng các nhóm đối tượng bảo trợ xã hội thuộc diện chính sách và nhóm có nhu cầu được chăm sóc theo hình thức tự nguyện.

- Khuyến khích các cơ sở xã hội ngoài công lập tiếp nhận đối tượng bảo trợ xã hội, đặc biệt đối với nhóm NCT, theo mức hỗ trợ đóng góp kinh phí theo mức trợ cấp xã hội như đối tượng được nuôi dưỡng tại cộng đồng.

- Tăng cường đầu tư cải thiện chất lượng cơ sở hạ tầng và trang thiết bị kỹ thuật của các cơ sở xã hội nhằm đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu được chăm sóc, nuôi dưỡng và phục hồi chức năng của các nhóm đối tượng bảo trợ xã hội tại cơ sở.

*“Các văn bản chính sách cụ thể, dễ hiểu và định hướng cho phép các cơ sở TGXH công lập được cung cấp dịch vụ chăm sóc cho NCT có nhu cầu là hoàn toàn phù hợp với thực tiễn do hiện nay số lượng NCT đủ điều kiện hưởng bảo trợ xã hội ở trung tâm càng ngày càng ít đi, trong khi đó thực tế ở ngoài xã hội có quá nhiều NCT có nhu cầu và cần được chăm sóc”*

(Nam, quản lý cơ sở công lập, 45 tuổi)

*Hệ thống văn bản chính sách được ban hành ở nhiều các cấp độ nhau thể hiện mục tiêu thống nhất, quy định đầy đủ về chế độ chính sách.*

Các văn bản được ban hành với mục tiêu thống nhất ở các cấp từ Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc Hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ Tướng Chính phủ, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, đã quy định khá đầy đủ, toàn diện về chế độ, chính sách TGXH và điều kiện thành lập, hoạt động, giải thể các cơ sở TGXH nói chung và cơ sở chăm sóc NCT nói riêng (bao gồm cả nhóm công lập và ngoài công lập), đồng thời các văn bản chính sách đề cập đến việc đào tạo và cung cấp nguồn lực đảm bảo quá trình vận hành của hệ thống các cơ sở TGXH chăm sóc NCT.

*“Hệ thống các chính sách rất đầy đủ, ưu việt và rộng rãi, ưu đãi nhiều mặt cho các cơ sở chăm sóc người cao tuổi hiện nay”.*

(Nam giới, chủ cơ sở ngoài công lập, 65 tuổi)

*Hệ thống các văn bản pháp lý dưới luật nhằm hướng dẫn cụ thể việc triển khai các mục tiêu, chương trình hoặc các hoạt động phát triển các cơ sở cung cấp dịch vụ còn nhiều khoảng trống, thiếu đồng bộ.*

Có 28/42 (67%) khách thể nghiên cứu bao gồm các chuyên gia, chủ các cơ sở TGXH ngoài công lập, các nhà đầu tư và cán bộ thực hiện chính sách cấp sở cho rằng các chính sách đề cập cụ thể tới việc phát triển các cơ sở TGXH chăm sóc NCT ở Việt Nam hiện nay chưa có hướng dẫn chi tiết và không sát với thực tế gây vướng mắc trong quá trình triển khai chính sách. Điều này dẫn tới khó khăn cho các đơn vị nhà nước trong việc hiểu và triển khai việc quản lý và phê duyệt thủ tục cấp phép cho các cơ sở, đồng thời khu vực ngoài nhà nước (tư nhân, tôn giáo, từ thiện...) cũng gặp khó khăn để được hưởng lợi từ các chính sách này một cách toàn diện.

*“Các văn bản hướng dẫn nhiều khi không rõ ràng, thống nhất, thậm chí mâu thuẫn nhau. Tình trạng luật, pháp lệnh đã ban hành nhưng phải chờ nghị định và thông tư hướng dẫn cụ thể”, Ví dụ, anh muốn xin cấp giấy phép xây dựng nhà dưỡng lão nhưng bên xây dựng làm gì có tiêu chuẩn thiết kế xây dựng nhà dưỡng lão, mỗi tỉnh người ta lại lấy tiêu chuẩn xây dựng nhà ở hoặc bệnh viện, phòng khám riêng.”*

(Nam, quản lý cơ sở TGXH công lập, 44 tuổi)

Hoặc, để tạo điều kiện phát triển các loại hình chăm sóc đa dạng theo nhu cầu của NCT, cần tiếp tục hỗ trợ cho việc hình thành và phát triển các cơ sở cho người cao tuổi như là các doanh nghiệp xã hội để hưởng chính sách ưu đãi về đất đai (giao/cho thuê đất), hoặc ưu đãi về vốn, tài chính. Tuy nhiên, hiện nay các thủ tục chứng minh một doanh nghiệp là doanh nghiệp xã hội vẫn chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể khiến việc tiếp cận vốn vay ưu đãi, thuế ưu

đãi... là vấn đề khó khăn cho doanh nghiệp. Hoặc để hưởng ưu đãi về đất đai, các bản quy hoạch ở các khu đô thị không có khu vực quy hoạch cho đất xây viện dưỡng lão. Điều này gây khó về thủ tục hưởng chính sách của các cơ sở. Tính thiếu đồng bộ của các chính sách hiện nay còn do việc cơ sở chăm sóc NCT là một lĩnh vực mới xuất hiện nên một số cơ quan nhà nước chưa có các quy định cụ thể về tiêu chuẩn, quản lý ví dụ như thiết kế viện dưỡng lão, tiêu chuẩn phòng cháy chữa cháy với cơ sở chăm sóc NCT.

#### 4.3.3. Về giải pháp chính sách

*Các giải pháp cụ thể cũng được đưa ra nhằm khuyến khích sự phát triển của các cơ sở TGXH, đặc biệt dành cho NCT: bao gồm chính sách ưu đãi đất, cơ sở hạ tầng, vốn, thuế, điện/ nước, nguồn nhân lực.*

Về mặt chính sách ưu đãi đất đai, Chính phủ thực hiện việc nghiên cứu xây dựng và triển khai thực hiện các chính sách khuyến khích sự tham gia của các cá nhân, tổ chức trong nước và quốc tế vào việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, trang thiết bị kỹ thuật cho mạng lưới cơ sở xã hội công lập và ngoài công lập, ưu đãi về đất đai (cho thuê đất, mặt nước, giải phóng mặt bằng).

Về mặt tài chính, chính sách huy động nguồn ngân sách cải thiện chất lượng các cơ sở TGXH công lập và đẩy mạnh hợp tác với các tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài nhằm tăng cường thu hút nguồn lực đầu tư cho công tác TGXH được quan tâm. (Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội, 2015). Chính phủ cũng có các chính sách khuyến khích địa phương hỗ trợ các cơ sở xây dựng cơ sở vật chất, tạo điều kiện thực hiện chính sách tài khóa (ưu đãi vốn trước và sau đầu tư, giảm thuế, ưu đãi giá điện, nước, giá thuê đất phù hợp với từng khu vực...). Chính sách này được áp dụng đã giảm những gánh nặng về tài chính cho các cơ sở hoạt động trong lĩnh vực này.

Về mặt nhân lực, các quy định về tiêu chuẩn, để án phát triển nguồn nhân lực bổ sung bao gồm cán bộ/nhân viên công tác xã hội, giáo viên, y, bác sĩ điều trị và phục hồi chức năng, điều dưỡng trong lĩnh vực chăm sóc NCT được đưa ra để đảm bảo nguồn nhân lực phục vụ công tác quản lý, chăm sóc và nuôi dưỡng đối tượng NCT tại cơ sở phù hợp với thực tế và nhu cầu trong tương lai.

*“Nội dung các văn bản chính sách rất chi tiết, rõ ràng và đầy đủ các nội dung, các giải pháp để ra đáp ứng phù hợp với các nhu cầu của cơ sở chăm sóc, đặc biệt các quy định hỗ trợ về cơ sở vật chất, ưu đãi về thuế”.*

(Nữ, quản lý cơ sở ngoài công lập, 50 tuổi)

*Các giải pháp thể hiện vai trò quản lý hành chính chặt chẽ, thống nhất của nhà nước đối với mạng lưới các cơ sở chăm sóc NCT*

Tất cả các cơ sở TGXH ngoài công lập đều cần đảm bảo sự cấp phép nếu đáp ứng đủ các điều kiện về thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động của các cơ sở theo Nghị định. Việc quản lý hiện nay được phân cho Lao động - Thương binh và xã hội ở cấp phòng và cấp sở tùy theo đặc điểm và nhu cầu của cơ sở. Đây là điểm khác biệt nhằm quản lý chặt chẽ hơn số lượng các cơ sở so với trước đây khi các cơ sở tự phát thành lập và phát triển và tạo điều kiện để các cơ sở chỉ cần thực hiện các thủ tục hành chính với cấp quản lý trực tiếp là ngành Lao động - Thương binh và xã hội.

*“Các văn bản chính sách được xây dựng chi tiết và đầy đủ theo định hướng của các cơ quan cấp cao, ngoài ra cũng có sự phối hợp chặt chẽ giữa các ban ngành, cơ quan khác nhau trong việc xây dựng và ban hành các văn bản để đảm bảo tính toàn diện và thống nhất”.*

(Nữ, cán bộ chính sách cấp sở, 47 tuổi)

Phân bố số lượng các cơ sở chăm sóc người cao tuổi tại các địa cấp quận, huyện, thị xã có ít nhất 1 cơ sở TGXH dưới 300 đối tượng, 1-2 cơ sở có 300 đối tượng trở lên, trong đó không quá 1 cơ sở TGXH trên địa bàn một xã, phường, thị trấn. Đây là một trong những tiền đề để tiến tới việc đảm bảo quản lý nhà nước về dịch vụ của các cơ sở chăm sóc NCT trong tương lai với hệ thống mạng lưới rộng khắp, phát triển mọi vùng địa lý khác nhau.

*Tuy nhiên, các giải pháp quản lý nhà nước mà chính sách đưa ra thiếu thực tế hoặc gây vướng mắc về thủ tục hành chính khiến các cơ sở khó đáp ứng để hưởng chính sách ưu đãi.*

Có những giải pháp đưa ra chưa sát với thực tế dẫn tới khó khăn trong việc triển khai thực hiện hoặc không thể thực hiện được. Cụ thể như các quy định về việc cấp phép hoạt động cho cơ sở chăm sóc NCT phải đảm bảo những tiêu chuẩn về diện tích, khuôn viên, nhà ở, hoặc các điều kiện chăm sóc khác theo Nghị định 103/2017/NĐ-CP ngày 12/09/2017. Tuy nhiên, hiện nay các cơ sở chăm sóc NCT đều vướng mắc các vấn đề về mặt bằng xây dựng, cũng như các vấn đề liên quan tới thiết kế tổng thể, chức năng cụ thể của các phòng chức năng, hay các vấn đề liên quan tới đội ngũ nhân viên. Điều này cản trở việc các cơ sở được chính thức cấp phép hoạt động và dẫn tới nhiều cơ sở có hoạt động thực tế nhưng chưa có giấy phép của cơ quan quản lý đầu mối nên nhiều cơ sở ngoài công lập triển khai mô hình cơ sở theo hình thức kinh doanh, dưới sự cấp phép của Sở Kế hoạch và Đầu tư mà không có giấy phép hoạt động của Sở Lao động - Thương binh và xã hội đối với dịch vụ chăm sóc NCT hoặc chỉ xin được cấp phép của Sở Lao động - Thương binh và xã hội sau nhiều năm hoạt động thực tế.

*“Các quy định đưa ra nhiều khi rất vô lý và nếu có điều chỉnh thì cũng rất lâu như Nghị định 68 từ năm 2008 đến năm 2017 mới điều chỉnh ở nghị định 103. Ví dụ như quy định về diện tích đất tự nhiên hay diện tích phòng ở cho NCT trong cơ sở gây khó cho cơ sở vì ở Hà Nội lấy đâu ra nhiều đất, mà xây lên nhiều tầng thì diện tích phòng ở của các cụ rất thoải mái nhưng nếu tính diện tích đất tự nhiên thì lại bị hạn chế về số lượng NCT trong khi thực tế về cơ sở vật chất diện tích phòng ở cơ sở có thể đáp ứng được cho nhiều cụ hơn”.*

(Nữ, quản lý cơ sở TGXH ngoài công lập, 37 tuổi)

Các giải pháp đưa ra gặp vướng mắc về thủ tục hành chính giữa các cơ quan quản lý nhà nước khiến các cơ sở cũng gặp khó khăn để hưởng các chính sách ưu đãi. Ví dụ như tại khoản 3, Điều 1 của Nghị định 59/2014/NĐ-CP ngày 16/6/2014 của Chính phủ quy định: “Trường hợp có từ hai nhà đầu tư trở lên cùng đăng ký lựa chọn một địa điểm

để thực hiện dự án đầu tư trong lĩnh vực xã hội hóa thì thực hiện lựa chọn nhà đầu tư đáp ứng cao nhất các tiêu chí về quy mô, chất lượng, hiệu quả theo quy định tại pháp luật về đấu thầu và pháp luật về đất đai". Thực tế tại Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư chỉ quy định áp dụng hình thức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư đối với các khu đất, quỹ đất có giá trị thương mại cao để xây dựng công trình thuộc đô thị, khu đô thị mới, nhà ở thương mại, công trình thương mại và dịch vụ; tổ hợp đa năng, trong khi lĩnh vực xã hội hóa lại không phải thuộc các trường hợp cần đấu thầu theo quy định trên.

*Các giải pháp chính sách hiện giờ chưa có tính chiến lược và mối quản lý về mặt hành chính nhà nước theo kiểu cào bằng và ưu tiên phát triển về số lượng mà chưa chú tâm về quản lý chất lượng cơ sở chăm sóc NCT*

Trước hết, nhận định về tính thiếu sự chiến lược được đưa ra do các chuyên gia nghiên cứu chính sách bởi khi so sánh với mô hình chăm sóc NCT tại các quốc gia khác, các chuyên gia nhận thấy quan điểm cụ thể của Chính phủ các nước khi muốn phát triển mô hình chăm sóc NCT tập trung tại cơ sở trợ giúp xã hội cần đáp ứng tỷ lệ khoảng 3-5% dân số cao tuổi. Trong khi đó, việc phát triển hệ thống cơ sở trợ giúp xã hội ngoài công lập ở Việt Nam hiện nay chưa thể hiện rõ quan điểm phát triển dựa trên các đặc điểm đặc thù ở Việt Nam. Điều này là một vấn đề cần nghiên cứu để việc phát triển hệ thống mang tính chiến lược và có tính dự báo, đáp ứng tốc độ già hóa dân số của Việt Nam trong tương lai gần.

*"Phát triển các cơ sở sẽ phải bao hàm cả phát triển về cả chất lượng nhưng các chính sách hiện nay chưa quan tâm đến quản lý chất lượng dịch vụ mà chỉ quan tâm đến việc quản lý hành chính về thủ tục, giấy tờ".*

(Nam, chuyên gia nghiên cứu, 57 tuổi)

Ngoài ra, 8/42 (19%) khách thể nghiên cứu bao gồm các chuyên gia và số ít các chủ cơ sở nhận thấy

vướng mắc về việc chăm sóc NCT cần chăm sóc y tế nhưng hiện nay các cơ sở chỉ được cấp phép bởi sở/phòng LĐTB&XH và ghi rõ trong giấy phép hoạt động là không bao gồm khám chữa bệnh (can thiệp y tế). Điều này đặt ra vấn đề về việc cần phân cấp các cơ sở chăm sóc NCT thành các cấp khác nhau dựa theo mức độ can thiệp y tế để đảm bảo quản lý chất lượng các cơ sở đáp ứng toàn diện nhu cầu của NCT. Đồng thời, nếu các cơ sở được phép can thiệp y tế, có thể sử dụng các cơ sở chăm sóc NCT trở thành một mắt xích quan trọng trong việc hỗ trợ gia đình và cộng đồng chăm sóc sức khỏe cho NCT tại chỗ giống như mô hình mà Trung Quốc đang áp dụng rất thành công.

Các tiêu chuẩn quy định cũng mang tính cào bằng giữa các cơ sở TGXH mà không phân theo nhu cầu chăm sóc của NCT với những sự khác biệt về đặc điểm với các đối tượng khác như trẻ em, đối tượng tâm thần... NCT có nhu cầu chỉ được phân thành hai nhóm có khả năng tự phục vụ và không tự phục vụ. Các tiêu chuẩn quy định về ngạch nhà tâm lý chưa có tiêu chuẩn rõ ràng trong khi đây là một nhân lực bắt buộc trong các cơ sở để cung cấp dịch vụ chăm sóc. Ngoài ra, các tiêu chuẩn về điều dưỡng viên, nhân viên CTXH hiện nay mang tính chung chứ không có định hướng tập trung vào lĩnh vực chăm sóc NCT.

*Các giải pháp chính sách được điều chỉnh nhưng chỉ mang tính thời điểm chưa sát với tình hình thực tiễn*

32/42 (76%) khách thể nghiên cứu cho rằng các chính sách hiện nay đã được điều chỉnh nhưng đi sau tình hình thực tiễn. Trong đó, 100% các chuyên gia nghiên cứu và các chủ cơ sở TGXH công lập và ngoài công lập đồng ý với nhận định trên. Số ít các cán bộ thực hiện chính sách cấp Sở và các cán bộ quản lý cơ sở khác và các nhà đầu tư không có ý kiến này. Nguyên nhân bởi các cán bộ quản lý cơ sở chăm sóc NCT khác và các nhà đầu tư chưa thực sự tham gia vào quá trình thực hiện các chính sách quản lý hành chính nhà nước nên chưa nắm rõ những quy định hiện nay có phù hợp với thực tế không, và các cán bộ cấp Sở dành nhiều thời gian vào các nhiệm vụ thường xuyên khác hơn là tập trung vào các chính sách phát triển các cơ sở chăm sóc NCT. Đặc biệt, các quy định tiêu chuẩn định mức, tiêu chuẩn về mức giá dịch vụ đến nay vẫn chưa sát với thực tiễn, thời gian thay đổi mất

vài năm do hệ thống thủ tục cổng kênh gây khó cho các tổ chức muốn xin cấp phép quản lý của ngành LĐTBXH hoặc cung cấp dịch vụ cho NCT có nhu cầu.

*“Các văn bản chính sách thì tốt nhưng có lẽ do hệ thống toàn quốc nên khó thay đổi, vẫn chậm điều chỉnh, đặc biệt các vấn đề liên quan đến áp giá, chế độ trợ cấp, phụ cấp lương cho lãnh đạo... Nhiều thứ nêu ý kiến xin điều chỉnh mà 5, 6 năm rồi vẫn chưa được thay đổi gì.”*

(Nam, quản lý cơ sở TGXH công lập, 52 tuổi)

### 5. Kết luận và khuyến nghị

Các góc nhìn từ các bên liên quan chỉ ra quan điểm định hướng, mục tiêu và giải pháp của chính phủ thể hiện thông qua chính sách ưu đãi, chính sách quản lý hành chính và phát triển nguồn nhân lực cung ứng cho lĩnh vực chăm sóc NCT phát triển các cơ sở là đúng đắn, phù hợp và tạo động lực thúc đẩy các chủ thể tư nhân, nước ngoài tham gia vào việc đáp ứng an sinh xã hội cho NCT thông qua các cơ sở trợ giúp xã hội và tạo tiền đề cho các

cơ sở công lập phát triển, nâng cao năng lực đáp ứng nhu cầu của các nhóm dân số NCT có nhu cầu đa dạng. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng chỉ ra những khoảng trống của các chính sách hiện nay bao gồm: hệ thống văn bản thiếu đầy đủ ở cấp hướng dẫn thực hiện (thông tư, nghị định), mục tiêu thiếu tính chiến lược (quản lý không phân loại cơ sở theo nhu cầu của NCT, không quản lý tiêu chuẩn dịch vụ, quản lý tiêu chuẩn nhân lực), tính thực tiễn của các giải pháp trong các chính sách không cao. Những khoảng trống này đang là rào cản lớn để các chính sách phát triển cơ sở TGXH chăm sóc NCT có thể đi vào thực tiễn. Để giải quyết những vấn đề này, đòi hỏi các chủ thể tham gia vào quá trình thực hiện chính sách và chủ thể ban hành chính sách cần chủ động tháo gỡ những thiếu sót thông qua việc liên tục rà soát và thay đổi chính sách, tích cực học hỏi từ các mô hình mà các quốc gia khác đang thực hiện thành công, đặc biệt các quốc gia có nền văn hóa tương đồng với Việt Nam như Trung Quốc, Nhật Bản, Đài Loan. Từ đó, có thể đề xuất cải thiện các giải pháp chính sách phù hợp với nhu cầu và bối cảnh thực tế tại Việt Nam, có tính đồng bộ giữa các giải pháp nhằm tăng hiệu quả của việc thực hiện chính sách.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Brynard, P., Cloete, F., & De Coning, C. (2011). *Improving public policy: Theory, practice and results. 3rd edition*: Van Schaik Publishers.
- Chính phủ. (2008). *Quy định điều kiện, thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động và giải thể cơ sở bảo trợ xã hội*.
- Chính phủ. (2017). *Quy định về thành lập, tổ chức, hoạt động, giải thể và quản lý các cơ sở trợ giúp xã hội*.
- Datnow, A., & Park, V. (2012). Conceptualizing policy implementation: Large-scale reform in an era of complexity. In *Handbook of education policy research* (pp. 364-377): Routledge.
- Dewen Wang. (2018). Policy Framework, Strategy and Institutional Arrangements. In *Options for Aged Care in China*: World Bank Group.
- Honig, M. (2006). Complexity and policy implementation. *New directions in education policy implementation: Confronting complexity*, 63, 1-25.
- Quốc hội. (2009). *Luật Người cao tuổi*. Hà Nội
- Quốc hội. (2013). *Hiến pháp năm 2013*. Hà Nội
- Spillane, J. P., Reiser, B. J., & Reimer, T. (2002). Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Implementation Research. *Review of Educational Research*, 72(3), 387-431. doi:10.3102/00346543072003387
- Thủ tướng Chính phủ. (2021). *Quyết định số 2156/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình hành động quốc gia về người cao tuổi Việt Nam giai đoạn 2021-2030*.
- Uchimura-Shiroshi, H., & Terada-Hagiwara, A. (2018). *Aging and Implications for Elderly Care Services in the People's Republic of China*.
- Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội. (2015). *Quyết định số 2330/QĐ-UBND ngày 22 tháng 5 năm 2015 về việc phê duyệt quy hoạch phát triển mạng lưới cơ sở xã hội trên địa bàn Thành phố Hà Nội đến năm 2020, định hướng đến năm 2030*. Hà Nội

# PHỤ LỤC

## Các chính sách phát triển cơ sở TGXH chăm sóc NCT

| Loại chính sách                                                                                                                       | Năm ban hành | Tên văn bản chính sách                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Chính sách quản lý hành chính nhà nước</b>                                                                                         |              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Chính sách quy hoạch mạng lưới các cơ sở TGXH                                                                                         | 2015         | Quyết định số 1520/QĐ-LĐTBXH phê duyệt quy hoạch mạng lưới các cơ sở TGXH giai đoạn 2016-2025                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                                                                                       | 2017         | Quyết định số 488/QĐ-TTg phê duyệt đề án “Đổi mới, phát triển TGXH giai đoạn 2017-2020 và tầm nhìn đến năm 2030.                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                                                                                                                       | 2020         | Quyết định số 542/QĐ-TTg phê duyệt nhiệm vụ lập quy hoạch mạng lưới cơ sở TGXH thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Chính sách về quy định điều kiện, thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động, quản lý và giải thể cơ sở TGXH                               | 2017         | Nghị định số 103/2017/NĐ-CP quy định về thành lập, tổ chức, hoạt động, giải thể và quản lý các cơ sở TGXH (thay thế NĐ 68/2008/NĐ-CP)                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                                                                                                       | 2017         | Thông tư số 33/2017/TT-BLĐTBXH hướng dẫn về cơ cấu tổ chức, định mức nhân viên và quy trình, tiêu chuẩn TGXH tại cơ sở TGXH                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                                                                                                       | 2018         | Thông tư số 02/2018/TT-BLĐTBXH quy định mức kinh tế - kỹ thuật làm cơ sở xây dựng giá dịch vụ TGXH                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                                                                                                       | 2020         | Văn bản số 3434/LĐTBXH-BTXH ngày 07/9/2020 của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội hướng dẫn thực hiện phương án sắp xếp các cơ sở TGXH                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Chính sách ưu đãi</b>                                                                                                              |              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Chính sách về khuyến khích xã hội hóa, danh mục chi tiết loại hình, tiêu chí, quy mô, tiêu chuẩn của các tổ chức thực hiện xã hội hóa | 2008         | Nghị định số 69/2008/NĐ-CP về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                                                                                       | 2013         | Quyết định số 693/QĐ-TTg về việc sửa đổi, bổ sung một số nội dung của danh mục chi tiết các loại hình, tiêu chí quy mô, tiêu chuẩn của các cơ sở thực hiện xã hội hóa trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường ban hành kèm theo quyết định số 1466/QĐ-TTg ngày 10 tháng 10 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ                                                                       |
|                                                                                                                                       | 2014         | Nghị định số 59/2014/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30 tháng 5 năm 2008 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường.                                                                                                                                                           |
|                                                                                                                                       | 2016         | QĐ số 1470/QĐ-TTg về việc sửa đổi, bổ sung một số nội dung của danh mục chi tiết các loại hình, tiêu chí, quy mô, tiêu chuẩn của các cơ sở thực hiện xã hội hóa trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường ban hành kèm theo Quyết định số 1466/QĐ-TTg ngày 10 tháng 10 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ                                                                              |
| Chính sách về hỗ trợ đầu tư, giao/cho thuê đất, cho thuê/xây dựng cơ sở vật chất cho cơ sở TGXH                                       | 2008         | Điều 5, điều 6, Nghị định số 69/2008/NĐ-CP về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường<br>Thông tư số 135/2008/TT-BTC hướng dẫn nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30 tháng 5 năm 2008 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường |
|                                                                                                                                       | 2013         | Khoản 2,3 Điều 1, Nghị định số 59/2014/NĐ-CP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                                       | 2015         | Nghị định số 30/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của luật đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư (không thuộc trường hợp cần đấu thầu khi thực hiện dự án đầu tư trong lĩnh vực xã hội hóa - Nghị định 59/2014/NĐ-CP)                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                     |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Chính sách miễn/ giảm tiền thuê đất, thuê mặt nước                                  | 2014 | Nghị định số 46/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước (được miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Chính sách ưu đãi về tín dụng và huy động vốn.                                      | 2008 | Điều 9, Nghị định số 69/2008/NĐ-CP về chính sách ưu đãi về tín dụng.<br>Điều 10, Nghị định số 69/2008/NĐ-CP về chính sách huy động vốn.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Chính sách về miễn giảm thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế đất | 2011 | Thông tư số 153/2011/TT-BTC hướng dẫn về thuế sử dụng đất phi nông nghiệp (Điều 10. Miễn thuế)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                     | 2015 | Thông tư số 96/2015/TT-BTC hướng dẫn về thuế thu nhập doanh nghiệp tại Nghị định số 12/2015/NĐ-CP ngày 12/2/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật về thuế và sửa đổi bổ sung một số điều của các nghị định về thuế và sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 78/2014/TT-BTC ngày 18/6/2014, Thông tư số 119/2014/TT-BTC ngày 25/8/2014, Thông tư số 151/2014/TT-BTC ngày 10/10/2014 của Bộ Tài chính (Thuế TNDN 10%) |
|                                                                                     | 2016 | Thông tư số 130/2016/TT-BTC hướng dẫn nghị định số 100/2016/NĐ-CP ngày 01 tháng 7 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật thuế giá trị gia tăng, luật thuế tiêu thụ đặc biệt và luật quản lý thuế và sửa đổi một số điều tại các thông tư về thuế. (Khoản 9, Điều 4: Đối tượng không chịu thuế GTGT)                                                                                                                         |
| Chính sách giá điện, nước ưu đãi cho cơ sở TGXH                                     | 2014 | Điều 9. Giá bán lẻ điện cho khối hành chính, sự nghiệp, Thông tư số 16/2014/TT-BCT quy định về thực hiện giá bán điện.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                                                                     | 2021 | Thông tư số 44/2021/TT-BTC quy định về khung giá, nguyên tắc, phương pháp xác định giá nước sạch sinh hoạt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Chính sách TGXH cho đối tượng bảo trợ                                               | 2021 | Nghị định 20/2021/NĐ-CP ngày 15/3/2021 quy định chính sách TGXH đối với đối tượng bảo trợ xã hội                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Chính sách quản lý, đào tạo và phát triển nguồn nhân lực</b>                     |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Chính sách quản lý nhân sự                                                          | 2009 | Điều 11. Bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế<br>Điều 12. Khen thưởng<br>Nghị định số 69/2008/NĐ-CP về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Chính sách tiêu chuẩn nhân lực                                                      | 2015 | Thông tư liên tịch số 30/2015/TTLT-BLĐTBXH-BNV Quy định mã số và tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp viên chức chuyên ngành Công tác xã hội                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Chính sách đào tạo nhân lực                                                         | 2021 | Quyết định số 112/2021/QĐ-TTg ngày 21/01/2021 của Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án phát triển công tác xã hội giai đoạn 2021-2030                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ kết quả nghiên cứu luận án “Thực hiện chính sách phát triển cơ sở chăm sóc NCT tại địa bàn Hà Nội”*