

QUẢN LÝ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM

ThS. NGUYỄN THỊ THUY DUNG*

Công cuộc đổi mới của Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đã và đang đạt được những thành tựu đáng kể, góp phần cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân trong cả nước, từ thành thị tới nông thôn, từ đồng bằng tới miền núi xa xôi. Những thành tựu đó, đặc biệt là những thành tựu trong chương trình xoá đói giảm nghèo không tách rời khỏi việc phát huy các yếu tố nội sinh của cả nước cũng như việc tranh thủ sự hợp tác, giúp đỡ từ chính phủ các nước và các tổ chức quốc tế, trong đó có các tổ chức phi chính phủ nước ngoài (TCPCPNN).

1. Quan hệ của Việt Nam với các TCPCPNN

Những năm qua, quan hệ hợp tác của Việt Nam với các TCPCPNN đã có bước phát triển cả về bề rộng và chiều sâu, đặc biệt là sự gia tăng về số lượng các tổ chức, giá trị viện trợ và các dự án cũng như các lĩnh vực hợp tác. Thông qua quan hệ hữu nghị, hợp tác chân thành và cởi mở, các TCPCPNN đã góp phần tăng cường hiểu biết của quốc tế về Việt Nam, trên cơ sở đó, mở rộng quan hệ hữu nghị và hợp tác giữa nhân dân và đối tác của Việt Nam với các nước, nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế; đồng thời, bằng những dự án thiết thực và hiệu quả, góp phần hỗ trợ Việt Nam khắc phục khó khăn, tăng cường xoá đói giảm nghèo và phát triển kinh tế - xã hội, đào tạo và nâng cao năng lực cán bộ tại cộng đồng. Nhìn lại sự hợp

tác giữa các TCPCPNN và Việt Nam trong thời gian qua, có thể thấy, các chính sách ưu đãi và sự phát triển về kinh tế - xã hội của Việt Nam cũng ngày càng tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động và quan hệ của các TCPCPNN tại Việt Nam.

Ở nước ta, trong giai đoạn 1975 - 1978, quan hệ với các TCPCPNN đã bắt đầu được mở rộng. Từ khoảng 30 tổ chức hoạt động trong các năm 1975 - 1976, vào năm 1978, đã có 70 tổ chức thuộc các khu vực châu Âu, Bắc Mỹ, viện trợ khoảng 30 triệu USD cho 20 tỉnh và thành phố. Hai phần ba số các TCPCPNN là những tổ chức nhỏ và vừa của Hoa Kỳ với ngân sách trung bình hàng năm từ 50.000 - 300.000 USD. Năm 1977, một số tổ chức lớn đã triển khai các chương trình lớn có trị giá từ 500.000 - 1.000.000 USD/chương trình, thậm chí tới 2.000.000 USD/chương trình trong các lĩnh vực y tế, sản xuất công nghiệp.

Giai đoạn 1979 - 1988, Việt Nam bị Hoa Kỳ và nhiều nước phương Tây cấm vận, một số tổ chức lớn, trong đó có những tổ chức nhận tài trợ của chính phủ các nước phương Tây tạm ngừng hoạt động viện trợ tại Việt Nam. Bên cạnh đó, một số tổ chức hoạt động cầm chừng, mang tính chất giữ cầu. Trong bối cảnh cấm vận, viện trợ phi chính phủ giảm xuống còn khoảng 8 - 10 triệu USD/năm và khoảng 70% giá trị viện trợ tập trung cho các hoạt động

* Bộ Ngoại giao

viện trợ khẩn cấp. Tuy nhiên, vào những năm cuối của thời kỳ này, chính sách mở cửa đã thổi một luồng gió mới vào sự tham gia của các TCPCPNN trong công cuộc xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Quan hệ giữa Việt Nam với các TCPCPNN đã có những thay đổi quan trọng, nhất là sau khi chính sách đổi mới toàn diện đi vào cuộc sống, cùng với đó là việc triển khai chính sách đối ngoại mở cửa, đa dạng hoá, đa phương hoá quan hệ.

Giai đoạn 1989 - 2003, có sự phát triển nhảy vọt cả về số lượng tổ chức và dự án cũng như chất lượng các chương trình dự án. Số TCPCPNN có quan hệ với Việt Nam tăng nhanh, nhất là sau khi Việt Nam tích cực thực hiện chính sách đổi mới, mở rộng quan hệ đối ngoại về chính trị, kinh tế, văn hoá và khoa học - kỹ thuật. Ở thời kỳ này, số lượng các tổ chức có quan hệ với Việt Nam đã tăng 277%. Nếu vào năm 1993, Việt Nam có quan hệ với 185 tổ chức thì năm 2003, Việt Nam đã có quan hệ với 514 tổ chức thuộc 26 nước và vùng lãnh thổ thuộc Tây Âu, Bắc Mỹ và châu Á Thái Bình Dương, trong đó gần 400 tổ chức có chương trình hợp tác và dự án thường xuyên với các đối tác cụ thể của phía Việt Nam. Quan hệ đối tác giữa Việt Nam với các TCPCPNN được triển khai và mở rộng cả ở trung ương lẫn địa phương, với hình thức và lĩnh vực rất đa dạng, bao gồm: xây dựng nông thôn, phát triển cộng đồng, hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội, y tế và giáo dục, tạo công ăn việc làm, bảo vệ môi trường và quản lý tài nguyên bền vững, hỗ trợ kinh tế hộ gia đình, giải quyết các vấn đề xã hội... Các dự án hợp tác này thực sự có ý nghĩa đối với sự phát triển kinh tế xã hội cũng như nâng cao đời sống mọi mặt của người dân Việt Nam.

Từ năm 2004 đến nay, số lượng các TCPCPNN tại Việt Nam tiếp tục gia tăng. Năm 2006 có khoảng 650 tổ chức. Năm 2009 tăng lên 750 tổ chức, năm 2010 là 810 tổ chức... Trong số đó, trên 500 tổ

chức có hoạt động thường xuyên, có dự án và đối tác Việt Nam. Giá trị viện trợ năm 2004 là 140 triệu USD, năm 2005: 175 triệu USD, năm 2006: 217 triệu USD. Năm 2010, tổng giá trị giải ngân của các TCPCPNN đạt khoảng 280 triệu USD, tăng 3% so với năm 2009 mặc dù bị ảnh hưởng bởi cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Trong đó, y tế là lĩnh vực được ưu tiên hỗ trợ cao nhất, chiếm tới 36% giá trị giải ngân, tiếp theo là lĩnh vực phát triển năng lực cộng đồng, nông thôn tổng hợp (18%)...

Khi phân tích hoạt động viện trợ của các TCPCPNN trong những năm qua, có thể đưa ra một số nhận xét và đánh giá sau:

Một là, các TCPCPNN ngày càng tập trung vào các chương trình, dự án phát triển bền vững dài hạn, phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội, chương trình xoá đói giảm nghèo của Chính phủ. Các chương trình, dự án thường được thực hiện trên một số lĩnh vực như: y tế, giáo dục, phát triển kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội, viện trợ khẩn cấp và tái thiết cho các vùng bị thiên tai. Trong các chương trình, dự án phát triển kinh tế, hoạt động tín dụng và tiết kiệm, phát triển nông thôn tổng hợp, nông lâm kết hợp, giao thông, thủy lợi, phát triển doanh nghiệp nhỏ tại các địa phương rất được coi trọng và được triển khai song song với công tác đào tạo, chuyển giao công nghệ canh tác nông, lâm nghiệp, khai thác tài nguyên rừng và bảo vệ sinh thái, quản lý tín dụng theo nhóm, xây dựng và quản lý doanh nghiệp nhỏ. Đồng thời, giải quyết những vấn đề xã hội, giúp trẻ em khó khăn, xây dựng nhà tình thương, đào tạo cán bộ làm công tác xã hội, bảo vệ và chăm sóc trẻ em, chăm sóc người cao tuổi, phòng chống tệ nạn xã hội... Trong các chương trình, dự án thuộc lĩnh vực giáo dục, các hoạt động về xây dựng trường học, trang thiết bị giảng dạy, đào tạo giáo viên miền núi, cung cấp học bổng trong nước và ở nước ngoài, cung cấp

giáo viên tình nguyện giảng dạy tiếng Anh, tiếng Pháp và tin học, xây dựng các trung tâm dạy nghề, phát triển giáo dục cộng đồng, nâng cao nhận thức và khả năng phát triển sản xuất cho người nghèo... thường được các TCPCPNN coi trọng khi triển khai chiến lược phát triển lấy con người làm trung tâm. Những dự án này là nguồn bổ sung cho nỗ lực chung của Chính phủ trong sự nghiệp phát triển, nhất là tại các địa phương nghèo, nơi kinh phí cho giáo dục, đào tạo còn hạn hẹp. Về y tế, hoạt động viện trợ thường tập trung vào xây dựng, nâng cấp các bệnh viện, trung tâm y tế và trạm xá; cung cấp thuốc và trang thiết bị, dụng cụ y tế cho các cơ sở y tế và các trường đào tạo cán bộ y tế; chăm sóc sức khỏe cộng đồng, đào tạo cán bộ y tế các cấp, kể cả y tế thôn, bản; phòng, chống HIV/AIDS, bệnh phong, lao, mù loà, mắt hột; phòng, chống sốt xuất huyết và bảo vệ sức khỏe tâm thần cộng đồng... Viện trợ cho lĩnh vực y tế chiếm một tỷ trọng lớn trong giá trị viện trợ được giải ngân và góp phần tích cực vào việc phòng ngừa bệnh, nâng cao chất lượng công tác chăm sóc, bảo vệ sức khỏe, khám và chữa bệnh tại nhiều địa phương.

Hai là, đối tượng hưởng lợi của các chương trình, dự án đều là người nghèo, nhóm người nghèo và địa phương nghèo. Trong số những người nghèo, nhóm phụ nữ, trẻ em và nông dân nghèo được các TCPCPNN quan tâm nhất. Việc lựa chọn những người nghèo thường được tiến hành thông qua cơ chế bình bầu ở cấp cơ sở với sự hỗ trợ của chính quyền địa phương, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân và thông qua các cuộc họp cụm dân cư. Chương trình, dự án của TCPCPNN đã có một số tác động tích cực đối với người nghèo, cụ thể là: thay đổi và đa dạng hoá hoạt động sản xuất, tiếp cận với công nghệ thích hợp, cải thiện mức sống và điều kiện làm việc, tạo thu nhập và sở hữu, giảm nợ nần, tiếp cận với chăm sóc sức khỏe và y tế, tăng cường vai trò trong

gia đình và cộng đồng. Đối với nhóm phụ nữ, chương trình, dự án của các TCPCPNN cũng có những tác động tích cực: tăng cường sự tham gia của phụ nữ trong cộng đồng, thay đổi phân chia lao động trong gia đình và cải thiện cuộc sống của phụ nữ, gia đình và trẻ em (tạo thu nhập, tiếp cận các dịch vụ chăm sóc sức khỏe và giáo dục cơ bản).

Ba là, trong hầu hết các dự án phát triển dài hạn, các TCPCPNN rất chú trọng tới công tác đào tạo, nâng cao năng lực cho người nghèo và cho cán bộ quản lý dự án là người địa phương. Công tác đào tạo thường được tiến hành ở nhiều cấp khác nhau, có nội dung phù hợp với từng đối tượng và thường gắn với tình hình thực tế của địa phương cũng như việc thực hành kỹ năng. Việc áp dụng phương pháp đào tạo có sự tham gia của học viên được phổ biến khá rộng rãi và đưa lại kết quả thiết thực cho người học. Phương pháp tiếp cận những vấn đề nảy sinh trong quá trình phát triển và phương pháp giải quyết các khó khăn được các học viên áp dụng tốt, tạo chuyển biến tích cực trong các hoạt động kinh tế - xã hội ở nhiều xã, huyện trong cả nước.

Bốn là, quan hệ đối tác giữa các TCPCPNN và chính quyền các cấp của Việt Nam và nhân dân trong vùng dự án đã được hình thành và từng bước củng cố theo trục ba bên: chính quyền - nhân dân vùng hưởng lợi - TCPCPNN. Mỗi quan hệ đối tác này cho phép sử dụng thế mạnh của các bên trong quá trình triển khai dự án, đặc biệt là kết hợp giữa những nguồn lực của các TCPCPNN với những nguồn lực của địa phương, có sự tham gia ngày càng rộng rãi của nhân dân các vùng hưởng lợi, các nhóm đối tượng trong các bước đánh giá nhu cầu, xây dựng dự án, triển khai dự án, giám sát và đánh giá dự án. Về tổng thể, tuy viện trợ của các TCPCPNN không lớn nhưng có quy mô thích hợp và mục tiêu thực hiện cụ thể, có tác dụng thiết thực đối

với nhiều ngành, địa phương và cơ sở, nhất là những cơ sở nghèo.

2. Quản lý hoạt động của các TCPCPNN tại Việt Nam

Thực hiện chủ trương và chính sách về mở rộng quan hệ đối ngoại theo hướng đa dạng hoá, đa phương hoá, để tạo điều kiện cho các hoạt động của các TCPCPNN tại Việt Nam được tiến hành hiệu quả, mang lại lợi ích thiết thực và phù hợp với luật pháp cũng như tập quán Việt Nam, thời gian qua, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản pháp lý liên quan tới việc tổ chức công tác vận động, sử dụng và quản lý viện trợ phi chính phủ, quản lý hoạt động của các TCPCPNN, trong đó đáng chú ý là Quyết định số 80/CT ngày 28/3/1991 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng (nay là Thủ tướng Chính phủ) xác định vai trò của cơ quan đầu mối và ban hành quy định trong quan hệ với các TCPCPNN, thành lập Nhóm công tác viện trợ phi chính phủ với sự tham gia của đại diện có thẩm quyền của chín cơ quan liên quan nhằm tư vấn cho Chính phủ về chính sách đối với các tổ chức phi chính phủ như: Quyết định số 340/TTg ngày 24/05/1996 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế về hoạt động của các TCPCPNN tại Việt Nam; Quyết định số 59/2001/QĐ-TTg ngày 24/04/2001 về việc thành lập Ủy ban Công tác về các TCPCPNN; Quyết định số 64/2001/QĐ-TTg ngày 26/04/2001 về việc ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ nước ngoài; Quyết định số 286/2006/QĐ-TTg ngày 27/12/2006 về việc ban hành “Chương trình quốc gia xúc tiến vận động viện trợ phi chính phủ nước ngoài giai đoạn 2006 - 2010” nhằm tăng cường huy động, khai thác và nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn viện trợ của các TCPCPNN, góp phần phát triển kinh tế - xã hội và giảm nghèo ở Việt Nam...

Các văn bản pháp quy trên, trong đó có việc cấp Giấy phép lập Văn phòng đại

diện, Giấy phép lập Văn phòng dự án và Giấy phép hoạt động cho các TCPCPNN cũng như việc thành lập một cơ quan liên ngành chuyên trách Ủy ban Công tác về các TCPCPNN với chín thành viên cấp thứ trưởng từ các bộ, ngành của Việt Nam, thể hiện sự công nhận chính thức đối với sự có mặt của các TCPCPNN tại Việt Nam và tạo dựng một cơ chế trong việc phối hợp, hợp tác giữa Việt Nam với các tổ chức này.

3. Tiếp tục tăng cường quản lý hoạt động của các TCPCPNN tại Việt Nam trong thời gian tới

Để tranh thủ nguồn viện trợ của các TCPCPNN phục vụ nhu cầu phát triển kinh tế xã hội trong điều kiện đất nước còn khó khăn, đông thời, ngăn chặn các hành động phá hoại của các thế lực phản động đội lốt các TCPCPNN để gây rối tại Việt Nam, Chính phủ Việt Nam đã tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp quy nhằm tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho hoạt động của các TCPCPNN cũng như giúp quản lý hoạt động của các TCPCPNN tại Việt Nam.

Mới đây, ngày 01/3/2012, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 12/2012/NĐ-CP về đăng ký và quản lý hoạt động của các TCPCPNN tại Việt Nam. Theo đó, Nhà nước Việt Nam khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để các TCPCPNN thực hiện hoạt động nhân đạo, phát triển tại Việt Nam. Tuy nhiên, TCPCPNN thực hiện hoạt động nhân đạo, phát triển tại Việt Nam phải đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam và tuân thủ pháp luật Việt Nam. Đồng thời, nghiêm cấm các TCPCPNN thực hiện các hành vi sau: tổ chức, thực hiện các hoạt động chính trị, tôn giáo và các hoạt động không phù hợp với lợi ích quốc gia, an ninh, quốc phòng, đại đoàn kết dân tộc Việt Nam; các hoạt động nhằm mục đích thu lợi nhuận, không phục vụ mục đích nhân đạo, phát triển; các hoạt động liên quan đến rửa tiền,

khủng bố; các hoạt động xâm hại đạo đức xã hội, thuần phong, mỹ tục, truyền thống và bản sắc dân tộc; các hoạt động khác trái với quy định của pháp luật Việt Nam.

Các TCPCPNN có thể được xét cấp đăng ký dưới ba hình thức, gồm: Giấy đăng ký hoạt động, Giấy lập Văn phòng dự án và Giấy phép lập Văn phòng đại diện.

Để được phép hoạt động, TCPCPNN phải đáp ứng các điều kiện sau: có tư cách pháp nhân theo pháp luật của quốc gia nơi thành lập; có điều lệ, tôn chỉ hoạt động rõ ràng; có kế hoạch hoạt động nhân đạo, phát triển tại Việt Nam thông qua các chương trình, dự án hoặc viện trợ phi dự án phù hợp với chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước Việt Nam.

Bộ Ngoại giao sẽ là cơ quan đầu mối quản lý hoạt động của các TCPCPNN, chủ trì và phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về hoạt động của các TCPCPNN tại Việt Nam; tham mưu đề xuất những chủ trương, chính sách đối ngoại liên quan đến hoạt động của các TCPCPNN; thực hiện cấp, gia hạn, sửa đổi, bổ sung, thu hồi giấy đăng ký của các TCPCPNN tại Việt Nam; phối hợp với các cơ quan liên quan trong công tác quản lý hoạt động của các TCPCPNN.

Ủy ban Công tác về các TCPCPNN - cơ quan giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, giải quyết những vấn đề liên quan đến các TCPCPNN tại Việt Nam sẽ phối hợp với Bộ Ngoại giao xây dựng, trình cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về hoạt động của các TCPCPNN tại Việt Nam. Đồng thời, chủ trì công tác thẩm định đối với các TCPCPNN thông qua các cơ quan thành viên uỷ ban để chuyển hồ sơ cho Bộ Ngoại giao xét cấp, gia hạn, sửa đổi, bổ sung, thu hồi Giấy đăng ký của các TCPCPNN tại Việt Nam. Thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của TCPCPNN tại Việt Nam.

Chủ trì và phối hợp với các cơ quan liên quan giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý các vi phạm liên quan đến hoạt động của TCPCPNN tại Việt Nam. Tổng hợp, báo cáo Chính phủ về tình hình hoạt động của TCPCPNN tại Việt Nam. Định kỳ thông báo cho các bộ, ngành, địa phương về các TCPCPNN đăng ký hoạt động trong lĩnh vực và địa bàn liên quan với các bộ, ngành, địa phương. Phổ biến, cung cấp thông tin liên quan tới hoạt động phi chính phủ nước ngoài tới các cơ quan đối tác Việt Nam và TCPCPNN.

Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan trung ương hướng dẫn, kiểm tra, giám sát hoạt động của các TCPCPNN hoạt động trong ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Tổng hợp tình hình hoạt động của TCPCPNN có hợp tác trực tiếp với ngành, gửi Ủy ban Công tác về các TCPCPNN để tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hướng dẫn, kiểm tra, giám sát hoạt động của các TCPCPNN hoạt động trong phạm vi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Phối hợp với Ủy ban Công tác về các TCPCPNN trong việc xem xét cấp, gia hạn, sửa đổi, bổ sung, thu hồi giấy đăng ký. Tổng hợp tình hình hoạt động của TCPCPNN trên địa bàn, gửi Ủy ban Công tác về các TCPCPNN để tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Các cơ quan đối tác Việt Nam tuân thủ các quy định về hoạt động và viện trợ của TCPCPNN tại Việt Nam khi hợp tác với TCPCPNN. Hướng dẫn TCPCPNN thực hiện các quy định có liên quan. Báo cáo cơ quan có thẩm quyền tình hình hợp tác với TCPCPNN trực tiếp có quan hệ với tổ chức mình □