

Công tác quản lý nhà nước đối với các tổ chức phi chính phủ ở Việt Nam hiện nay

■ **ThS. NGUYỄN NĂNG KHIẾU (*)**

Thuật ngữ tổ chức phi chính phủ (TCPCP) dịch từ tiếng Anh: Non-Governmental Organization-NGO, nghĩa là "tổ chức không thuộc chính phủ" hoặc "tổ chức không phải của chính phủ", được sử dụng chính thức lần đầu tiên trong một văn bản pháp lý quốc tế vào năm 1945, tại Điều 71, Chương 10, Hiến chương Liên hợp quốc, để phân định quyền tham gia của các quốc gia, các định chế quốc tế liên chính phủ và các tổ chức tư nhân trong hoạt động chung của Liên hợp quốc. Theo quan niệm của Liên hợp quốc, thuật ngữ TCPCP dùng để chỉ các tổ chức có tư cách pháp nhân, không nằm trong bộ máy hành chính nhà nước, hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự trang trải kinh phí; không có mục tiêu giành quyền lực chính trị, hoạt động tôn giáo hay tìm kiếm lợi nhuận. Tuy nhiên, đến nay trên thế giới vẫn chưa có một định nghĩa chung, thống nhất về TCPCP, mà tùy từng hoàn cảnh lịch sử, đặc trưng văn hóa, chính trị, xã hội mỗi quốc gia sử dụng tên gọi riêng để chỉ các tổ chức thuộc "khu vực phi chính phủ", như: tổ chức kinh tế - xã hội, tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức miễn thuế; hội từ thiện công; hiệp hội, tổ chức nhân dân, tổ chức xã hội.

Ở nước ta, khái niệm TCPCP được sử dụng chính thức lần đầu tiên trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 1992 (tại khoản 9, Điều 20. Luật Tổ chức Chính phủ năm 1992) phần về chức năng, nhiệm vụ của Ban Tổ chức -

Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ). Ngày 13/8/1998, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 144/1998/QĐ-TTg trong đó quy định về việc thành lập "Vụ Các tổ chức phi chính phủ" trực thuộc Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, là cơ quan chuyên trách, tham mưu cho Chính phủ trong việc xây dựng chính sách, pháp luật và trực tiếp tiến hành quản lý hoạt động của các tổ chức hội, các tổ chức tự nguyện, phi lợi nhuận khác trong "khu vực phi chính phủ" ở Việt Nam.

Hiện nay, các TCPCP Việt Nam bao gồm các tổ chức được thành lập và hoạt động theo Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động và quản lý hội; các tổ chức khác hoạt động trên nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự trang trải kinh phí, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật và phi lợi nhuận trên các lĩnh vực từ thiện xã hội, nhân đạo, nghiên cứu phát triển, y tế, giáo dục, môi trường, pháp luật... được thành lập và hoạt động theo các văn bản pháp luật có liên quan.

1. Thực trạng tổ chức và hoạt động của các TCPCP ở Việt Nam

Thời gian qua, các loại hình TCPCP ở Việt Nam phát triển khá nhanh. Trong đó, loại hình hội, hiệp hội, liên hiệp hội, tổng hội, liên đoàn, câu lạc bộ có tư cách pháp nhân... được thành lập theo Nghị định 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động và quản lý hội hiện có trên 490 hội có phạm vi toàn quốc, khoảng 2.900 hội có phạm vi tỉnh, thành phố, 5.194 tổ chức cấp huyện và 28.372 tổ chức ở cấp xã. Các

(*) *Học viện An ninh nhân dân*

tổ chức này tập trung chủ yếu ở các thành phố lớn, trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, như: Hà Nội với 3.561 tổ chức; thành phố Hồ Chí Minh 1.274 tổ chức, Đà Nẵng 557 tổ chức. Đây là các tổ chức hội quần chúng, tập hợp các tổ chức và cá nhân tham gia tự nguyện vì mục tiêu "bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước". Ngoài ra, có khoảng 800 tổ chức nghiên cứu phát triển, tổ chức khoa học và công nghệ phi lợi nhuận được thành lập và hoạt động theo Nghị định số 81/2002/NĐ-CP ngày 17/10/2002 của Chính phủ; trên 200 quỹ xã hội, quỹ từ thiện được thành lập và hoạt động theo Nghị định số 30/2012/NĐ-CP ngày 12/4/2012 của Chính phủ và hàng trăm tổ chức trợ giúp pháp lý, tổ chức tài chính quy mô nhỏ, cơ sở bảo trợ xã hội ngoài công lập được thành lập theo các văn bản pháp luật có liên quan đến lĩnh vực từ thiện nhân đạo, y tế, giáo dục, môi trường, pháp luật...

Các TCPCP ở Việt Nam có những đặc trưng như:

Thứ nhất, các TCPCP ở nước ta là các tổ chức mang tính chất xã hội. Chính yếu tố "xã hội" trong mỗi tổ chức là tính chất cơ bản, khu biệt nó với những cơ quan nhà nước, làm nên đặc trưng của các tổ chức này là các tổ chức thuộc khu vực phi chính phủ ở Việt Nam. Tuy nhiên, trong đời sống hàng ngày các tổ chức này không thường xuyên được gọi là các TCPCP, mà vẫn gọi là các hội quần chúng, hay các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp... Đó là do đặc trưng văn hóa, lịch sử, chế độ chính trị và hoàn toàn phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ công tác dân vận của Đảng.

Thứ hai, các TCPCP Việt Nam mang tính chất tự nguyện và tính đại chúng. Tính tự nguyện của TCPCP thể hiện ở việc người dân tự lựa chọn tổ chức để tham gia có mục tiêu hoạt động phù hợp với nguyện vọng, sở thích của mình, hoàn toàn không mang tính ép buộc. Tính tự nguyện cũng là đặc trưng riêng của các TCPCP, làm nên sự khác biệt

với các tổ chức, cơ quan nhà nước có nguyên tắc tổ chức và hoạt động trên cơ sở cưỡng chế bắt buộc theo pháp luật. Tính đại chúng của các TCPCP Việt Nam thể hiện ở các tổ chức này luôn mở rộng cho mọi người tham gia khi chấp nhận điều lệ của tổ chức.

Thứ ba, các TCPCP Việt Nam mang tính chất không vụ lợi. Về nguyên tắc tổ chức hoạt động của các TCPCP là tự nguyện, tự quản, tự trang trải kinh phí, nhưng một trong những đặc tính quan trọng của TCPCP là không nhằm mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận. Các tổ chức có thể hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ và thu lợi nhuận nhưng khoản lợi nhuận này được sử dụng để duy trì và phát triển tổ chức, phục vụ cho tôn chỉ, mục đích theo điều lệ khi thành lập chứ không phải đem phân chia cho hội viên. Đây là tính chất khác biệt cơ bản của một TCPCP với các doanh nghiệp, công ty, là cơ sở để các cơ quan chức năng xác định việc miễn thuế, căn cứ để kiểm tra và xử lý các sai phạm có liên quan đến thu chi tài chính của tổ chức.

Thứ tư, TCPCP mang tính nghề nghiệp, cộng đồng, giới và sở thích. Do yêu cầu của xã hội ngày càng phát triển, nhu cầu trao đổi, tập hợp liên kết theo tâm lý, sở thích, mối quan tâm và lợi ích chung ngày càng cao. Tính nghề nghiệp, cộng đồng, giới, sở thích... còn là cơ sở để đặt tên, phân loại các TCPCP. Trình độ phát triển của xã hội càng cao, chuyên môn hóa càng sâu thì việc lập ra các TCPCP theo nghề nghiệp, sở thích, tâm lý của các cộng đồng, giới, nhóm chuyên ngành, lĩnh vực... càng nhiều và phong phú. Đây là cơ sở khoa học cho việc dự báo xu hướng phát triển của các TCPCP Việt Nam trong thời gian tới.

Các TCPCP là nơi phản ánh trực tiếp những ý kiến, tâm tư, nguyện vọng của quần chúng, là một kênh để người dân có thể thực hiện quyền làm chủ của mình thông qua việc tham gia góp ý xây dựng đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước; tham gia tích cực vào các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội, là kênh huy động có hiệu quả sức mạnh quần chúng tham gia

gánh vác trách nhiệm xã hội, giải quyết các vấn đề cấp bách liên quan đến dân sinh, như phòng chống tệ nạn xã hội, bảo vệ môi trường, làm công việc từ thiện nhân đạo, đào tạo nâng cao dân trí, hỗ trợ lẫn nhau làm kinh tế, nâng cao đời sống vật chất tinh thần; thực hiện chức năng tư vấn, phản biện, giám định xã hội đối với các chính sách, pháp luật, các chương trình phát triển kinh tế - xã hội, làm công tác đối ngoại nhân dân, thực hiện các nhiệm vụ cung ứng dịch vụ công do Nhà nước chuyển giao... Đồng thời, có vai trò hỗ trợ cho những chương trình an sinh xã hội ở những nơi, những lĩnh vực mà Nhà nước chưa đủ khả năng, nguồn lực để đáp ứng toàn bộ nhu cầu của xã hội.

Trong thực tế, các TCPCP ở Việt Nam được Đảng, Nhà nước cho phép thành lập và định hướng hoạt động nhằm phục vụ cho các yêu cầu chính trị - xã hội, một số tổ chức có ảnh hưởng lớn trong quần chúng được Nhà nước hỗ trợ ngân sách, biên chế, nhưng xét về bản chất các tổ chức này vẫn mang tính chất phi chính phủ.

Tuy nhiên, hiện nay trong lĩnh vực tổ chức, hoạt động, quản lý hội, TCPCP Việt Nam còn tồn tại không ít khó khăn, vướng mắc, bất cập, có những yếu tố thuộc về chủ quan của những người làm công tác hội, quản lý vận hành các TCPCP; có những vấn đề do tính chất, đặc điểm hoạt động của các TCPCP (nhất là tính chất tự nguyện, phi lợi nhuận, tự chủ, tự trang trải về kinh phí và tự chịu trách nhiệm trước pháp luật); đồng thời do những yếu tố khách quan, nhất là những vấn đề do xu thế mở rộng quan hệ và hội nhập quốc tế, âm mưu của các thế lực thù địch bên ngoài và các phần tử tội phạm tìm cách lợi dụng lĩnh vực nhân đạo, xã hội từ thiện và các tổ chức tự nguyện của quần chúng để thực hiện ý đồ chống phá sự nghiệp cách mạng.

Điều đó đặt ra yêu cầu tiếp tục đổi mới quản lý nhà nước đối với các TCPCP Việt Nam, xây dựng và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và cơ chế, chính sách, biện pháp quản lý thích hợp, nhằm đảm bảo cho các

hội, TCPCP hoạt động thuận lợi, đồng thời hạn chế những vấn đề tiêu cực có thể nảy sinh, phát triển và tác động xấu đến hoạt động của các tổ chức này.

2. Thực trạng quản lý nhà nước đối với các TCPCP Việt Nam

Giống như các thực thể khác trong xã hội, các TCPCP Việt Nam cũng là đối tượng của công tác quản lý nhà nước. Mục tiêu của công tác quản lý nhà nước đối với các TCPCP Việt Nam là nhằm làm cho các tổ chức này hoạt động ngày càng có hiệu quả, theo đúng khuôn khổ pháp lý, trên cơ sở đó tổ chức được thành lập và hoạt động, hạn chế những sai sót, yếu kém có khả năng làm ảnh hưởng đến vị trí, vai trò, hiệu quả hoạt động của tổ chức.

Thời gian qua, Nhà nước ta luôn quan tâm đến vấn đề quản lý về tổ chức, hoạt động của các TCPCP. Năm 1998, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 144/1998/QĐ-TTg ngày 13/8/1998, trong đó có quy định về việc thành lập "Vụ Các tổ chức phi chính phủ" trực thuộc Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, là cơ quan chuyên trách, tham mưu cho Chính phủ trong việc xây dựng chính sách, pháp luật và trực tiếp tiến hành quản lý hoạt động của các tổ chức hội, các tổ chức tự nguyện, phi lợi nhuận khác trong "khu vực phi chính phủ" ở Việt Nam. Tiếp sau đó là các văn bản quy phạm pháp lý khác quy định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực hội, TCPCP như: Nghị định số 36/2012/NĐ-CP ngày 18/4/2012 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, tại Điều 10 quy định "Về hội, tổ chức phi Chính phủ"; Nghị định số 61/2012/NĐ-CP ngày 10/8/2012 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Nội vụ, tại khoản 12, Điều 2 quy định "Về tổ chức hội và các TCPCP". Hiện nay, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với các TCPCP Việt Nam được Chính phủ giao cho Bộ Nội vụ và UBND cấp tỉnh, cấp huyện. Đồng thời, các bộ, ngành có thành lập các TCPCP thuộc lĩnh vực quản lý

cũng tham gia vào công tác quản lý nhà nước với các tổ chức này.

Trên cơ sở các quy định tại Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2013) về quyền hội họp, lập hội của công dân, Chính phủ đã ban hành một loạt văn bản quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội trên các lĩnh vực. Các văn bản này đã tạo hành lang pháp lý để các loại hình tổ chức hội quần chúng tự nguyện được thành lập và hoạt động một cách thuận lợi, tham gia tích cực vào sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, khẳng định rõ chính sách nhất quán của Đảng, Nhà nước ta trong việc tôn trọng quyền tự do lập hội, tham gia vào các hội quần chúng, tự nguyện trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật.

Theo quy định của các văn bản pháp luật nói trên, công tác quản lý nhà nước đối với các TCPCP Việt Nam được tiến hành theo các nội dung sau:

- Quản lý về thành lập các hội, TCPCP: các tập thể, cá nhân muốn thành lập hội, TCPCP phải thực hiện các thủ tục theo quy định về việc lập hội (có ban vận động với số lượng cho phép theo pháp luật quy định; có đơn xin phép thành lập hội, TCPCP gửi lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trong đó nêu tôn chỉ mục đích rõ ràng, chính đáng, phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật Nhà nước, thuần phong mỹ tục của dân tộc ta). Sau khi được cơ quan chức năng đồng ý thì tiến hành các bước cụ thể để tổ chức đại hội thành lập hoặc đăng ký với cơ quan có thẩm quyền.

- Quản lý về thể thức hoạt động của hội, TCPCP: hoạt động chủ yếu của TCPCP là vận động quần chúng, trước hết là hội viên của tổ chức đoàn kết, hỗ trợ nhau thực hiện quyền dân chủ xã hội chủ nghĩa thông qua các hoạt động của TCPCP góp phần thực hiện thắng lợi đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước trong các lĩnh vực mà TCPCP tham gia hoạt động. Căn cứ vào mục đích của TCPCP, Nhà nước sẽ quy định hình thức hoạt động cho phù hợp.

- Quản lý về việc lập và hoạt động của cơ

quan thường trực của TCPCP. Đây là bộ máy làm việc của TCPCP, giúp ban lãnh đạo giải quyết các công việc thường xuyên của TCPCP, tổ chức thực hiện các nghị quyết đại hội hoặc của ban chấp hành TCPCP. Các TCPCP được thành lập các tổ sản xuất và dịch vụ theo đúng những quy định của Nhà nước đối với các đơn vị sản xuất và dịch vụ để có nguồn thu tự trang trải toàn bộ hoạt động của mình.

- Quản lý về vấn đề giải thể, chấm dứt hoạt động của các TCPCP. TCPCP giải thể trong những trường hợp: TCPCP đã hoàn thành nhiệm vụ của mình; vi phạm pháp luật của Nhà nước; vi phạm điều lệ của TCPCP; tự ý ngừng hoạt động không có lý do chính đáng.

- Quản lý về việc các TCPCP tiếp nhận các chương trình, dự án tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước, trong đó đặc biệt lưu ý vấn đề tiếp nhận tài trợ của các đối tác nước ngoài.

- Thực hiện chức năng thanh tra, kiểm tra, xử lý các vi phạm thuộc lĩnh vực tổ chức, hoạt động, quản lý hội, TCPCP Việt Nam. Thường xuyên hoặc định kỳ tiến hành thanh tra, kiểm tra việc tiếp nhận và sử dụng nguồn tài trợ đúng mục đích, tránh sử dụng vào mục đích xấu, hoặc lợi dụng vỏ bọc là TCPCP để quỵên góp tài chính, mưu lợi bất chính và các vấn đề phức tạp khác nếu thấy phát sinh.

Thời gian qua, về cơ bản, các hội, TCPCP Việt Nam hoạt động theo đúng khuôn khổ pháp luật, tương thân tương ái, ích nước lợi nhà, đóng góp vào việc nâng cao đời sống vật chất tinh thần cho quần chúng nhân dân, tham gia xây dựng và phát triển đất nước. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước đối với các TCPCP ở Việt Nam, các cơ quan quản lý nhà nước cần quan tâm chỉ đạo, triển khai một số nhiệm vụ trọng tâm sau:

Một là, tập trung nghiên cứu hoàn thiện hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của các TCPCP Việt Nam.

Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới một số văn bản dưới luật có liên

quan trực tiếp đến lĩnh vực tổ chức, hoạt động, quản lý TCPCP Việt Nam, như: Nghị định số 45/NĐ-CP ngày 21/4/2010 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động và quản lý Hội; Nghị định số 81/2002/NĐ-CP ngày 17/10/2002 của Chính phủ về thực hiện Luật Khoa học Công nghệ. Cụ thể, cần sửa đổi, bổ sung một số điều trong Nghị định số 45/2010/NĐ-CP về khái niệm hội, TCPCP cho rõ hơn; phân biệt rõ các hội cấp trên và tổ chức pháp nhân trực thuộc hội; quy định chặt chẽ hơn về việc các hội thành lập pháp nhân trực thuộc, tránh tình trạng khó quản lý như hiện nay; quy định rõ trách nhiệm của các hội trong việc quản lý các pháp nhân do mình lập ra mà không quản lý tốt để xảy ra vi phạm pháp luật. Nghị định số 81/2002/NĐ-CP đã ban hành trên 10 năm có nhiều điểm lạc hậu, cần xem xét sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình hình mới, nhất là vấn đề lập các tổ chức khoa học công nghệ phi lợi nhuận, tổ chức nghiên cứu trực thuộc các hội, tổng hội hiện nay.

Hai là, tăng cường công tác quản lý việc tiếp nhận các dự án tài trợ của các đối tác nước ngoài dành cho các hội, TCPCP Việt Nam.

Rà soát, sửa đổi, bổ sung các văn bản về thẩm quyền phê duyệt, quản lý viện trợ của TCPCP nước ngoài cho các TCPCP Việt Nam, nhằm đảm bảo yếu tố tạo điều kiện thuận lợi, thông thoáng để thu hút nguồn viện trợ, hỗ trợ nhân đạo của các tổ chức, cá nhân nước ngoài cho Việt Nam mà các hội, TCPCP Việt Nam đứng ra tiếp nhận. Đây là nguồn hỗ trợ hữu ích cho các mặt hoạt động của các TCPCP Việt Nam trong bối cảnh cắt giảm sự hỗ trợ từ phía Nhà nước, tăng tính tự chủ về tài chính của các hội, TCPCP. Tuy nhiên, cần có cơ chế quản lý chặt chẽ không để các nhà tài trợ nước ngoài lỏng lẻo, đưa ra các yêu cầu đòi hỏi về các lĩnh vực, địa bàn dự án hoạt động có tính nhạy cảm cao như là điều kiện để nhận viện trợ.

Các bộ, ngành hữu quan cần thường xuyên tiến hành công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật của các hội,

TCPCP, nhất là thanh tra, kiểm tra việc chi tiêu tài chính, rà soát vấn đề tiếp nhận dự án, tài trợ của các đối tác nước ngoài, nhằm làm cho hoạt động này thực sự trong sạch, lành mạnh và mang lại hiệu quả thiết thực.

Ba là, làm tốt công tác phối hợp liên ngành trong quản lý việc ký kết, thực hiện các cam kết, điều ước quốc tế của các TCPCP Việt Nam, vấn đề thiết lập các mối quan hệ quốc tế, gia nhập các tổ chức và việc kết nạp những hội viên là người nước ngoài vào hội, nhất là hiệp hội của các tổ chức kinh tế.

Hiện nay, các TCPCP ở nước ta ngày càng mở rộng phạm vi hoạt động không chỉ ở trong nước mà còn có sự giao lưu, tham gia vào các tổ chức tương ứng của quốc tế, nhận sự trợ giúp của các TCPCP nước ngoài. Thực tế đã có một số TCPCP Việt Nam gia nhập các tổ chức khu vực và quốc tế, nhiều hiệp hội kinh tế trong đó có hội viên là doanh nghiệp liên doanh hoặc 100% vốn nước ngoài, có trường hợp kết nạp hội viên là người nước ngoài vào ban điều hành. Đây là vấn đề cần xem xét trong công tác quản lý nhà nước để đảm bảo cho các hội, TCPCP Việt Nam hoạt động có hiệu quả và theo đúng tôn chỉ mục đích. Do đó, Nhà nước, các bộ, ngành cần có những quy định cụ thể để các hội, TCPCP trong nước hội nhập với xu thế quốc tế, hỗ trợ tích cực cho tiến trình hội nhập trên mọi lĩnh vực của đất nước, đảm bảo tuân thủ các quy định thông ước quốc tế, giữ gìn bản sắc dân tộc, nhất là không bị lệ thuộc, chi phối, lợi dụng làm tổn hại đến lợi ích, độc lập, chủ quyền của quốc gia trên mọi lĩnh vực □

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Nội vụ, *Dự thảo Đề án nghiên cứu hội quần chúng*, H.2013.
2. TS.Thang Văn Phúc, PGS. TS. Nguyễn Minh Phương: *Phát huy vai trò của các tổ chức xã hội ở Việt Nam*, Nxb CTQG, H.2012.
3. Willetts Peter, *Thế nào là một tổ chức phi chính phủ?* Đại học Tổng hợp Luân Đôn, Anh.