

TĂNG CƯỜNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CÁC TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ NƯỚC NGOÀI

THS CẨM VIỆT ANH*

1. Vài nét về tổ chức và hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài.

Thực hiện chủ trương, đường lối đối ngoại độc lập tự chủ, đa phương hoá, đa dạng hoá các quan hệ quốc tế, kết hợp chặt chẽ công tác đối ngoại Đảng, ngoại giao Nhà nước và đối ngoại nhân dân, trong những năm qua, hoạt động của các tổ chức phi chính phủ (viết tắt theo tiếng Anh là NGO) nước ngoài tại Việt Nam ngày càng được mở rộng. Khái niệm tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam được sử dụng để chỉ những tổ chức của nước ngoài, không thuộc chính phủ, hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam trong các lĩnh vực cứu trợ nhân đạo và phát triển trên cơ sở tự nguyện và không vì mục tiêu lợi nhuận.

Các mặt tích cực chủ yếu từ hoạt động của các NGO nước ngoài là đáp ứng nhanh và đúng với nhu cầu thiết thực của địa phương, cộng đồng, của các tổ chức đối tác; phù hợp với quy hoạch, định hướng và ưu tiên trong phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương và các ngành; tăng cường đào tạo và nâng cao năng lực cán bộ thông qua thực tiễn; chú trọng xây dựng và nhân rộng các mô hình phát triển. Hầu hết các dự án viện trợ phi chính phủ nước ngoài là viện trợ 100% không phải hoàn trả, không có vốn đối ứng hoặc là vốn đối ứng rất nhỏ.

Riêng tại Hà Nội, hiện có 129 NGO nước ngoài hoạt động. Trong đó:

- Có 51 văn phòng đại diện, bao gồm, của Mỹ: 15, Pháp, Đức và các nước Tây Âu: 22; Ôt-xtrây-li-a, Ca-na-đa: 11; Nhật: 3.

- Có 41 văn phòng dự án, bao gồm, của

Mỹ: 21; Pháp, Đức và các nước Tây Âu: 15, Ôt-xtrây-li-a, Ca-na-đa: 3, Nhật Bản: 2.

- Có 37 NGO nước ngoài được cấp giấy phép hoạt động, bao gồm, của Mỹ: 15; Pháp, Đức và các nước Tây Âu: 12; Nhật Bản, Hàn Quốc: 7; Hồng Kông, Thái Lan, Xinh-ga-po: mỗi nước có 1.

Phần lớn các NGO nước ngoài tại Việt Nam có văn phòng đại diện và văn phòng dự án tại Hà Nội, song việc triển khai dự án lại thực hiện chủ yếu tại các tỉnh, địa phương khác, nhất là các dự án về y tế, môi trường, dạy nghề, nông nghiệp. Hoạt động của các NGO nước ngoài có sự chỉ đạo, chi phối chặt chẽ của đại sứ quán, chính phủ hoặc thông qua các Hiệp hội doanh nghiệp.

Về tổ chức, nhân sự, ngoài việc sử dụng người Việt Nam làm nhân viên chính thức trong các văn phòng đại diện, văn phòng dự án, các NGO nước ngoài còn sử dụng cộng tác viên là cán bộ nhà nước, sinh viên, các quan hệ cá nhân để thực hiện các hoạt động dự án tại Việt Nam. Theo thống kê hiện nay, số lượng nhân viên trong các NGO nước ngoài tại Hà Nội có 215 nhân viên nước ngoài và 780 nhân viên người Việt Nam.

Các NGO nước ngoài trên địa bàn Hà Nội hoạt động chủ yếu trong các lĩnh vực: dự án y tế chiếm 35%; dự án về giáo dục, đào tạo, dạy nghề: 20%; các dự án về phát triển kinh tế, môi trường: 10%; các dự án trong các lĩnh vực khác: 5%.

Cần khẳng định những tác động tích cực trong hoạt động của các NGO nước ngoài.

* Sở Ngoại vụ Hà Nội.

Các tổ chức này đã, đang và sẽ thiết thực giúp phát triển kinh tế - xã hội, song cũng là đối tượng đặc biệt nhạy cảm trong quan hệ đối ngoại, bởi hoạt động của họ có liên quan nhiều đến chính trị, đối ngoại, an ninh quốc gia, an sinh xã hội. Do nhận thức và quan tâm có lúc có nơi còn chưa đúng mức nên công tác quản lý hoạt động của NGO nước ngoài còn có những bất cập. Một số NGO nước ngoài có quy mô nhỏ song hoạt động dàn trải ở nhiều địa phương, thời gian dự án kéo dài, tỉ lệ chi phí hành chính lớn, tỉ lệ viện trợ trực tiếp tới đối tượng hưởng lợi thấp. Một số cá nhân hoạt động trong NGO nước ngoài, một số NGO nước ngoài đã có hành vi vi phạm pháp luật và các quy định về hoạt động của các NGO nước ngoài tại Việt Nam.

Về chính trị - xã hội, một số NGO nước ngoài tại Việt Nam có quan hệ chặt chẽ với chính phủ của họ, với các hệ phái tôn giáo lớn nên ảnh hưởng tại địa bàn dự án khá phức tạp. Đặc biệt, khi thiếu sự quản lý chặt chẽ của chính quyền địa phương hoặc ở những nơi chính quyền chưa đủ mạnh, một số tổ chức đã lợi dụng khoảng trống về chính trị, tìm cách áp đặt ý chí của họ vào các cộng đồng dân cư và gạt chính quyền cấp xã ra khỏi các quyết sách về quản lý và thực hiện dự án.

Cùng với việc phát triển các quan hệ viện trợ với Việt Nam, nhiều tổ chức chú trọng đẩy mạnh các hoạt động liên quan đến lĩnh vực cải cách thể chế của Việt Nam, tác động đến quá trình cải cách hành chính, xây dựng pháp luật, chính sách của Việt Nam. Xu hướng "Việt Nam hoá" hoạt động phi chính phủ thúc đẩy sự ra đời và phát triển của cái gọi là "tổ chức phi chính phủ, tổ chức xã hội dân sự hoặc xã hội công dân đích thực" của Việt Nam - những tổ chức "độc lập", tách khỏi sự quản lý của nhà nước, nhằm thay thế dần các đối tác hiện nay là chính quyền các cấp, các tổ chức và đoàn thể quần chúng của Việt Nam, như họ đã từng làm ở các nước Đông

Nam Á khác. Cách làm của họ là đặt điều kiện chuyển giao viện trợ thông qua các tổ chức mà họ gọi là "Tổ chức phi chính phủ Việt Nam", thúc đẩy sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ này tại các diễn đàn tài trợ và quan tâm tới các dự án liên quan đến các trường đại học, luật pháp và tổ chức công đoàn tại các nhà máy liên doanh.

Về an ninh, đối ngoại, chính phủ nhiều nước và các tổ chức quốc tế, các thiết chế tài chính ngày càng chú trọng vào việc tăng cường viện trợ thông qua các NGO cho các nước đang phát triển để thực hiện chính sách đối ngoại của mình. Mỹ đã công khai tuyên bố sẽ thông qua các hoạt động phi chính phủ để mở rộng tầm ảnh hưởng, phục vụ vấn đề dân chủ, nhân quyền ở các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam.

Trong số các NGO nước ngoài đang hoạt động tại Việt Nam hiện nay, các tổ chức có hoạt động liên quan đến tôn giáo (tuy không đăng kí chính thức) chiếm tới 35%; viện trợ của các tổ chức này chiếm khoảng 30% tổng giá trị viện trợ phi chính phủ cho Việt Nam. Đây là những tỉ lệ không nhỏ. Những con số này đã phần nào cho thấy mức độ quan tâm và ý định gây ảnh hưởng về tôn giáo của các tổ chức này đối với Việt Nam. Nhiều tổ chức phi chính phủ tôn giáo hoặc có nguồn tài trợ từ các tổ chức tôn giáo khi mới vào Việt Nam thường không đề cập đến vấn đề tôn giáo, chỉ chú trọng làm việc đời hoặc thông qua việc đời để làm việc đạo. Song, khi đã có chương trình viện trợ và đã được cấp phép lập văn phòng thì những tổ chức này bắt đầu có biểu hiện móc nối với các cá nhân và tổ chức tôn giáo của Việt Nam và cung cấp tài chính cho họ để thực hiện các hoạt động tôn giáo. Nhiều tổ chức tôn giáo lấy chiêu bài viện trợ từ thiện nhân đạo đã xâm nhập vào các vùng dân tộc thiểu số, vùng tập trung đông giáo dân để tập hợp thông tin, phát tán kinh sách tôn giáo, tuyên truyền, lôi kéo người dân nhằm thực hiện mục đích truyền đạo, thậm chí, có cả những hành động kích động tư tưởng dân

tộc hẹp hòi hay tư tưởng tự do tôn giáo theo kiểu phương Tây. Một số tổ chức móc nối, chỉ đạo, cấp tiền cho các giáo sĩ đang hoạt động, cạnh tranh với chính quyền địa phương trong việc nắm và tập hợp quần chúng.

Về văn hoá, tư tưởng, ngày càng có nhiều NGO nước ngoài, đặc biệt là các quỹ văn hoá - xã hội sẵn sàng cấp học bổng cho người Việt Nam ra nước ngoài học tập, nghiên cứu. Trong số đó, có không ít học bổng được cấp cho khu vực công, trên các lĩnh vực rất quan trọng như chính sách công, quản lý phát triển, khoa học chính trị, quan hệ quốc tế... Thông qua các chương trình giáo dục, đào tạo, các NGO nước ngoài tìm cách tác động vào một bộ phận học sinh, sinh viên, công chức, viên chức các cơ quan chủ chốt của Việt Nam, tạo ra lớp người thân phương Tây, sẵn sàng tiếp thu và áp dụng những mô hình phương Tây ở Việt Nam trong tương lai, phục vụ cho mục tiêu chính trị lâu dài.

2. Nguyên nhân hạn chế và những giải pháp.

a. Nguyên nhân.

Mặc dù là lĩnh vực nhạy cảm và phức tạp nhưng cho đến nay, hoạt động của các NGO nước ngoài mới chỉ được quy định bởi những văn bản dưới luật. Hơn nữa, các văn bản này lại liên tục thay đổi. Sự thay đổi thể chế quản lý dẫn đến tình trạng thiếu ổn định trong thiết kế bộ máy quản lý, ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động quản lý. Đáng chú ý nhất là sự không ổn định trong bộ máy quản lý ở trung ương. Việc đột ngột giải thể Uỷ ban Công tác về các tổ chức phi chính phủ trong lúc chưa chuẩn bị một cơ quan phù hợp để thay thế đã khiến cho công tác quản lý hoạt động viện trợ bị hẫng hụt. Bên cạnh đó là sự thiếu đồng bộ trong bộ máy quản lý ở địa phương. Cùng một NGO nước ngoài hoạt động tại các tỉnh, thành phố khác nhau thì sẽ phải làm việc với những cơ quan đầu mối khác nhau về cấp, về thẩm quyền, về chức năng, dẫn

đến những phức tạp trong hợp tác giữa hai bên; hoặc cùng một văn bản chỉ đạo của cấp trên về cùng một vấn đề quản lý nhưng đối tượng nhận văn bản ở các địa phương khác nhau dẫn đến “độ vênh” trong áp dụng văn bản và thực hiện cụ thể.

Quy chế về hoạt động của các NGO nước ngoài tại Việt Nam được ban hành kèm theo Quyết định số 340/TTg ngày 24-5-1996 của Thủ tướng Chính phủ đã tạo hành lang pháp lý chung cho hoạt động của các NGO nước ngoài tại Việt Nam. Tuy nhiên, sau hơn 13 năm thực hiện, Quy chế này đã thể hiện một số điểm bất cập, không còn phù hợp với tình hình thực tiễn. Bên cạnh đó, công tác quản lý, kiểm tra, giám sát của các cơ quan chức năng còn lỏng lẻo, chưa hình thành hệ thống thống nhất từ trung ương đến địa phương, vì vậy, chưa phát huy được những mặt tích cực, hạn chế tiêu cực trong hoạt động của các NGO nước ngoài tại Việt Nam.

Yếu kém cũng bộc lộ từ các bộ, ngành và địa phương trong việc quán triệt và chấp hành các văn bản pháp quy về quản lý hoạt động của các NGO nước ngoài. Tuy đã có quy chế về hoạt động của các NGO nước ngoài nhưng một số nơi chưa quán triệt dẫn đến tình trạng một số tổ chức hoạt động không có giấy phép nhưng vẫn được địa phương hoan nghênh. Việc thực hiện quy trình, thủ tục phê duyệt dự án chưa nghiêm túc.

Sự phối hợp giữa Uỷ ban Công tác về các tổ chức phi chính phủ với các ngành khác chưa thực sự đồng bộ, nhịp nhàng, còn chồng chéo.

Vấn đề tổ chức và nhân sự của cơ quan đầu mối chưa được quan tâm thích đáng, việc thực hiện dự án do nhiều cơ quan phê duyệt và không có sự phối hợp, liên kết với nhau, đôi khi bị chồng chéo và thiếu thống nhất.

Công tác QLNN đối với nguồn viện trợ vẫn còn những bất cập. Bên cạnh đa số bộ ngành, địa phương làm tốt công tác quản lý

này, vẫn còn một số nơi để ngoài ngân sách nguồn thu viện trợ không hoàn lại. Một số nơi, sau khi phê duyệt dự án, chỉ gửi cho các cơ quan tổng hợp trung ương quyết định phê duyệt dự án mà không gửi đầy đủ hồ sơ, không tiến hành các thủ tục phê duyệt dự án theo quy định. Có hiện tượng lách luật, xin tài trợ thực hiện dự án trị giá dưới 500.000 USD để có thể “phê duyệt nội bộ” dễ dàng hoặc chia nhỏ dự án lớn, tránh phải trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; nhiều trường hợp không sử dụng hiệu quả nguồn tài trợ, gây thất thoát tiền, hàng viện trợ.

Công tác quản lý người Việt Nam làm việc trong các NGO nước ngoài mới chỉ đơn thuần là quản lý về mặt nhân sự, chưa gắn với quản lý hoạt động của các NGO nước ngoài. Các chính sách và quy chế về quản lý hoạt động viện trợ, quản lý và sử dụng viện trợ cũng như các quy định về nhập cảnh chưa được phổ biến kịp thời cho lao động người Việt Nam làm việc cho các NGO nước ngoài. Chưa có sự phối hợp nhuần nhuyễn giữa cơ quan quản lý hoạt động viện trợ với cơ quan tuyển dụng, sử dụng và quản lý người lao động Việt Nam làm việc cho các NGO nước ngoài. Tình trạng người Việt Nam làm việc cho các tổ chức này dưới hình thức chuyên gia tư vấn ngắn hạn hầu như không được quản lý.

b. Giải pháp.

- Tiếp tục hoàn thiện môi trường pháp lý cho phù hợp với tình hình mới.

Trong bối cảnh chúng ta đang xây dựng nhà nước pháp quyền, thực hiện cải cách hành chính, thực hiện những chính sách đối ngoại rộng mở thì việc đổi mới, hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật trong QLNN về NGO nước ngoài là một nhu cầu tất yếu và cấp bách. Bên cạnh đó, cần đẩy mạnh công tác phổ biến các quy định pháp luật liên quan tới phê duyệt, quản lý dự án, quy chế hoạt động của các NGO nước ngoài và đảm bảo việc thực hiện các văn bản pháp quy một cách hiệu

quả.

Nội dung QLNN về công tác phi chính phủ nước ngoài có liên quan đến nhiều ngành, nhiều cơ quan, nhiều cấp chính quyền. Để hệ thống các cơ quan đó hoạt động có hiệu quả, cần xác lập mối quan hệ đúng đắn giữa chúng, tạo thành một cơ chế đồng bộ trong QLNN đối với hoạt động của các NGO nước ngoài. Tất cả những yêu cầu này muốn thực hiện được phải được luật hoá thành những nguyên tắc và quy định cụ thể.

- Hoàn thiện bộ máy tổ chức và cơ chế phối hợp liên ngành.

Về mặt tổ chức bộ máy, phải coi trọng việc củng cố cơ quan đầu mối về viện trợ phi chính phủ nước ngoài cả ở trung ương và địa phương. Việc củng cố phải được thực hiện trên mọi khía cạnh, từ cơ cấu tổ chức đến chất lượng đội ngũ cán bộ, từ phương thức tiếp cận đến các mối quan hệ... Trước hết, phải chú trọng xây dựng cơ quan đầu mối ở trung ương là Ủy ban Công tác về tổ chức phi chính phủ nước ngoài vững mạnh, ngang tầm nhiệm vụ.

Cần nghiên cứu để xây dựng một mô hình cơ quan đầu mối thống nhất ở các địa phương trong cả nước. Các bộ, ngành cũng cần xác định rõ cơ quan đầu mối của đơn vị mình với chức năng, nhiệm vụ rõ ràng, cụ thể. Yêu cầu đặt ra cho cơ quan đầu mối viện trợ là phải nắm vững đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước, nắm vững quy hoạch, kế hoạch phát triển của từng ngành, từng địa phương, từng thời kỳ và nhu cầu vận động tài trợ, nắm vững đối tác, dự án mình quản lý. Cách tiếp cận của cơ quan đầu mối phải sâu sát nhưng nên mềm dẻo.

- Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, nhân viên làm công tác phi chính phủ nước ngoài.

Cần chú trọng nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ quản lý cũng như cán bộ tác nghiệp trực tiếp. Để xây dựng một đội ngũ

(Xem tiếp trang 45).

gợi giải pháp nhằm thu hút và giữ chân nhân viên giỏi. Tuy vậy, để áp dụng Chương trình một cách có hiệu quả, các doanh nghiệp cần phải làm tốt một số nội dung sau:

Một là, đối tượng tham gia phải được chọn lọc đúng dựa trên cơ sở đóng góp của họ. Hàng năm, doanh nghiệp cần tiến hành tổ chức đánh giá lại quyền lợi của từng đối tượng để có điều chỉnh phù hợp. Doanh nghiệp cần phải xem đây là một dự án đầu tư rất cần thiết để có cách làm bài bản, nghiêm túc hơn.

Hai là, các tiêu chí xây dựng trong Chương trình phải cụ thể, rõ ràng, công khai. Các ràng buộc không quá khắt khe làm mất tính hấp dẫn của Chương trình.

Ba là, cần phải tuyên truyền, giáo dục nhận thức của người lao động về ý nghĩa của Chương trình nhằm nhận được sự hưởng ứng mạnh mẽ của người lao động.

Bốn là, phương án xây dựng phải chi

tiết, đầy đủ, hợp lý và phải thông qua Đại hội cổ đông để tạo được sự đồng thuận cao, tránh nhiều ý kiến trái ngược gây xung đột.

Năm là, doanh nghiệp nên tổ chức một Ủy ban giám sát là những người không phải là thành viên Hội đồng quản trị hay ban điều hành để kiểm soát tính công bằng, nhằm tránh mâu thuẫn vật chất do chỉ một bộ phận nhỏ thành viên được hưởng lợi.

Sáu là, Chương trình phải có tính lâu dài và xoá bỏ nội dung cào bằng và quan trọng hơn là lợi ích phải đủ lớn để nhân viên thấy được tính vượt trội của Chương trình □

Tài liệu tham khảo

1. Buchko, A.A (1992), Employee ownership on employee attitudes: An intergrated causal model and path analysis. Journal of management studies, 304, 633-657.

2. French, J.L., & Rosenstein, J. (1984). Employee ownership, work attitudes, and power relationship. Academy of Management Journal, 27, 861-869.

* * * * *

TĂNG CƯỜNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC...

(Tiếp theo trang 31)

cán bộ ngang tầm nhiệm vụ, chúng ta cần phải xác định tiêu chuẩn cụ thể đối với cán bộ quản lý và cán bộ trực tiếp làm công tác phi chính phủ nước ngoài; chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng; chú trọng hơn nữa đến vấn đề sử dụng cán bộ, căn cứ vào phẩm chất và năng lực để tuyển dụng kiểm tra, sát hạch để bạt một cách khoa học và minh bạch. Riêng đối với đội ngũ người Việt Nam làm việc trong các NGO nước ngoài, cần tăng cường giáo dục ý thức chính trị, trách nhiệm công dân đối với Tổ quốc, nâng cao tinh thần cảnh giác, hợp tác với các cơ quan Việt Nam bảo vệ lợi ích quốc gia.

- *Tăng cường công tác thống kê, nghiên cứu về lĩnh vực công tác phi chính phủ nước ngoài.*

Để rút ra những bài học kinh nghiệm quý báu, kịp thời phục vụ cho công tác quản lý trong thời gian tới, cần phải tăng cường công tác khảo sát, thống kê. Đó là cách để nắm vững tình hình hoạt động của các NGO nước ngoài cũng như về công tác quản lý. Từ những số liệu thực tế mới có thể hệ thống hoá, có những đánh giá tổng quát chính xác về thực trạng cũng như nguyên nhân của thực trạng. Cần thường xuyên tiến hành tổng kết trao đổi, chia sẻ kinh nghiệm quản lý giữa các cơ quan quản lý của các cấp, các ngành, các địa phương. Bên cạnh đó, cần chú ý tới việc tăng cường đối thoại và chia sẻ kinh nghiệm hợp tác với chính cộng đồng phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam và trên thế giới, lắng nghe những ý kiến và phản hồi của họ để có những điều chỉnh phù hợp, kịp thời □