

## SỰ THAM GIA CỦA XÃ HỘI DÂN SỰ TRONG PHÁT TRIỂN XÃ HỘI: TỪ THỰC TIỄN ĐẾN GỢI Ý CHÍNH SÁCH

NGUYỄN QUÝ NGHỊ\*  
NGUYỄN QUÝ THANH\*\*

Thực tế phát triển cho thấy thúc đẩy sự tham gia của các tổ chức ngoài công lập và tăng cường hợp tác công-tư giữa các tổ chức phi lợi nhuận và khu vực Nhà nước trong kế hoạch phát triển xã hội đang là mối quan tâm của nhiều quốc gia. Tại nhiều nước đang phát triển, các chính phủ, với nguồn lực hữu hạn, không thể đáp ứng đầy đủ nhu cầu của người dân. Khi đó, sự tham gia của các tổ chức ngoài công lập nói chung và các tổ chức phi lợi nhuận/hội trong nước nói riêng nhằm cung cấp dịch vụ và đáp ứng các nhu cầu này đã cho thấy hiệu quả rõ rệt. Tại các quốc gia này, các tổ chức phi lợi nhuận nói chung và các tổ chức phi lợi nhuận trong nước đóng vai trò quan trọng là đối tác của chính phủ trong việc thực hiện các chương trình/dự án hay cung cấp dịch vụ xã hội với ngân sách Nhà nước, vận động chính sách, truyền đạt tiếng nói của người dân. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể về phát triển kinh tế và xóa đói giảm nghèo. Tuy nhiên, mức độ cải thiện trong một số lĩnh vực như y tế, giáo dục, nỗ lực giảm khoảng cách giàu-nghèo giữa khu vực thành thị và nông thôn còn chậm và hạn chế. Sau khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), Việt Nam đối mặt với nhiều thách thức to lớn về phát triển xã hội. Trong bối cảnh đó, các tổ chức phi lợi nhuận trong nước<sup>1</sup>, khu vực xã hội dân sự cần củng cố vai trò của họ trong công cuộc phát triển đất nước. Bài viết này sẽ điềm lại một số mô hình phát triển xã hội có sự tham gia của khu vực xã hội dân sự ở Việt Nam, đồng thời gợi mở một số chính sách nhằm nâng cao vai trò của khu vực này trong quá trình phát triển.

### 1. Tổng quan về khu vực xã hội dân sự ở Việt Nam

Khu vực xã hội dân sự (CSO) đang phát triển khá mạnh mẽ tại Việt Nam. Theo một nghiên cứu mới đây của Chính phủ, Việt Nam hiện có hơn 300 hội ở cấp quốc gia, 2.150 hội ở cấp tỉnh, 1.500 quỹ, và hàng vạn tổ chức phi lợi nhuận ở cấp cơ sở. Các tổ chức phi chính phủ (NGO) trong nước đã và đang tích cực hợp tác với các cơ quan chính phủ trong việc cung cấp dịch vụ xã hội cho các đối tượng thiệt thòi ở cấp cơ sở, cũng như đại diện và truyền đạt tiếng nói của người dân. Có rất nhiều cách hiểu khác nhau về các tổ chức dân sự ở Việt Nam. Điều này hoàn toàn dễ hiểu khi vấn đề các tổ chức xã hội dân sự mới

\* TS, Viện Nghiên cứu Kinh tế-xã hội Hà Nội.

\*\* PGS.TS, Đại học Quốc gia Hà Nội.

<sup>1</sup> Các thuật ngữ “Tổ chức phi lợi nhuận trong nước”, “tổ chức phi chính phủ trong nước”, “NGO trong nước” được sử dụng trong báo cáo này chỉ các loại hình tổ chức như: Các tổ chức đoàn thể, các hội nghề nghiệp-xã hội, các liên hiệp hội, các tổ chức khoa học-công nghệ, các tổ chức cộng đồng (CBO) v.v. được thành lập và hoạt động tại Việt Nam không vì mục đích lợi nhuận.

thu hút được sự quan tâm của các học giả từ những năm đầu thế kỷ 21. Bộ Nội vụ định nghĩa các tổ chức phi chính phủ bao gồm: (i) các hội, liên hiệp hội và các đoàn thể; (ii) các quỹ; (iii) các tổ chức khoa học và công nghệ; (iv) các tổ chức bảo trợ; và (v) các tổ chức tư vấn pháp luật (Norland, 2007). Định nghĩa này tương đối khác so với các định nghĩa trước đó khi đưa các tổ chức quần chúng là một trong những thành phần của xã hội dân sự Việt Nam. Hiện tượng này xuất phát từ quan điểm cho rằng các tổ chức quần chúng là một phần của tổ chức Đảng do lãnh đạo của chúng thường là nhân sự của Đảng hoặc các cơ quan Nhà nước (Gray, 1999). Thậm chí trong giai đoạn giữa những năm 90 của thế kỷ trước, có những ý kiến cho rằng Việt Nam không có xã hội dân sự, cho dù có một vài tổ chức có tiềm năng trong lĩnh vực này (Sidel, 1995).

Về loại hình tổ chức, như chúng tôi đã nói, mặc dù mới thu hút được sự quan tâm của xã hội từ một vài năm trở lại đây, những đã có nhưng chứng minh cho rằng các tổ chức xã hội dân sự ở Việt Nam bắt nguồn sâu xa trong cấu trúc làng xã của xã hội truyền thống (Lê Bạch Dương và cộng sự, 2002). Do vậy, có quan điểm cho rằng, khu vực xã hội dân sự ở Việt Nam không chỉ bao gồm các NGO, mà còn cả các tổ chức quần chúng, các tổ chức nghề nghiệp, các tổ chức tại cộng đồng, quỹ từ thiện và trung tâm hỗ trợ. Norland (2007) đã đưa ra cách tiếp cận rộng hơn về xã hội dân sự bao gồm: (i) các tổ chức quần chúng; (ii) các tổ chức bảo trợ và hội/hiệp hội nghề nghiệp; (iii) các NGO của Việt Nam (VNGO) và (iv) các tổ chức cộng đồng. Trong báo cáo này, chúng tôi cũng sử dụng cách phân loại/định nghĩa này như là phương tiện cho những lập luận và phân tích khác.

## **2. Một số chính sách của Việt Nam khuyến khích sự tham gia của khu vực xã hội dân sự trong lĩnh vực phát triển xã hội**

Trong hệ thống các chính sách liên quan đến phát triển xã hội, thuật ngữ “hợp tác công tư” (PPP) rất ít khi được sử dụng. Thay vào đó, người ta có xu hướng sử dụng nhiều hơn thuật ngữ “xã hội hóa” nhằm mô tả thu hút nhiều thành phần trong xã hội tham gia giải quyết một vấn đề nhất định. Rất nhiều chủ trương “xã hội hóa” đã được đưa ra đặc biệt trong các lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, cung cấp các dịch vụ y tế, giáo dục, đào tạo nghề, dịch vụ vệ sinh môi trường, chiếu sáng... Ở một chừng mực nhất định, khái niệm “hợp tác công tư” và “xã hội hóa” đều có nội hàm chung khi phản ánh sự tham gia của khu vực ngoài Nhà nước trong phát triển xã hội.

Trong các kỳ họp, đại hội gần đây của Đảng Cộng sản, “xã hội hóa” luôn được đề cập đến như một giải pháp quan trọng nhằm thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội của Việt Nam, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam muốn thúc đẩy phát triển thông qua phát huy nội lực của mình. Trong báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX ngày 10 tháng 4 năm 2006 về phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội 5 năm 2006-2010, các vấn đề xã hội hóa giáo dục, y tế, phòng chống tệ nạn xã hội... đã được đưa ra. Về các hoạt động nghiên cứu khoa học công nghệ, chủ trương của Đảng là:

*Chuyển các tổ chức nghiên cứu ứng dụng và phát triển công nghệ sang hoạt động*

*theo cơ chế doanh nghiệp dưới các hình thức phù hợp; phát triển mạnh các doanh nghiệp khoa học và công nghệ thuộc mọi thành phần kinh tế.*

Lĩnh vực giáo dục cũng đòi hỏi xã hội hóa trong nhiều hoạt động nhằm nâng cao chất lượng giáo dục trong nước, theo đó hệ thống giáo dục sẽ được sắp xếp lại, đồng thời các trường ngoài công lập cũng được khuyến khích thành lập.

*Đẩy mạnh xã hội hoá giáo dục và đào tạo. rà soát, sắp xếp lại quy hoạch mạng lưới các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề. Đi đôi với việc đổi mới cơ chế quản lý, nâng cao chất lượng các trường công lập, cần bổ sung chính sách ưu đãi để phát triển các trường ngoài công lập và các trung tâm giáo dục cộng đồng.*

Trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, các nguồn lực trong nước và quốc tế sẽ được thu hút để giải quyết vấn đề này. Nhà nước dành ưu tiên đặc biệt nhằm đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội, đồng thời cũng hỗ trợ người dân các kỹ năng, kiến thức và điều kiện sản xuất giúp họ tự vươn lên thoát nghèo một cách bền vững. Về y tế, Nhà nước ban hành chủ trương nâng cao chất lượng dịch vụ khám chữa bệnh và nâng cao khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế của người dân. Các cơ sở y tế ngoài công lập, kể cả đầu tư nước ngoài, được khuyến khích phát triển.

Để thực hiện những chủ trương lớn của Đảng, Chính phủ cũng đã ban hành nhiều chính sách nhằm cụ thể hóa và thực hiện những nội dung này. Nghị định 73 của Chính phủ ban hành ngày 19/8/1999 nhằm đưa ra những chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao<sup>2</sup>. Nghị định này đưa ra những khuyến khích cụ thể về chính sách đất đai; chính sách thuế (giá trị gia tăng, xuất khẩu...); chính sách nguồn nhân lực và những ưu đãi tín dụng theo quy định hiện hành của Nhà nước. Việc thực hiện xã hội hóa các lĩnh vực y tế và giáo dục tiếp tục được đẩy mạnh thông qua nghị quyết 05/2005/NQ-CP của Chính phủ ngày 18 tháng 4 năm 2005 về việc đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể dục thể thao. Nghị quyết này tái khẳng định vai trò quan trọng của xã hội hóa trong việc “phát huy tiềm năng trí tuệ và vật chất trong nhân dân, huy động toàn xã hội chăm lo sự nghiệp giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao” và đảm bảo rằng “toàn xã hội, đặc biệt là các đối tượng chính sách, người nghèo được thụ hưởng thành quả giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao ở mức độ ngày càng cao”<sup>3</sup>. Nghị quyết cũng đưa ra các giải pháp về cơ chế chính sách, về các ưu đãi mà các cá nhân, tổ chức có thể được hưởng khi tham gia đầu tư và hoạt động trong những lĩnh vực này.

Tiếp theo Nghị quyết 05 của Chính phủ là Nghị định số 53/2006/NĐ-CP ngày 25/05/2006 do Chính phủ ban hành về chính sách khuyến khích phát triển các cơ sở cung ứng dịch vụ ngoài công lập. Theo đó, các cơ sở ngoài công lập được hưởng các chính

<sup>2</sup> Xem thêm Nghị định 73/1999/NĐ-CP ban hành ngày 19 tháng 8 năm 1999.

<sup>3</sup> Xem thêm Nghị quyết 05/2005/NQ-CP của Chính phủ ngày 18 tháng 4 năm 2005 về việc đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể dục thể thao.

sách ưu đãi trong lĩnh vực đất đai, thuế, ưu đãi tín dụng, huy động vốn. Về cơ sở vật chất, Nhà nước tạo điều kiện để các cơ sở ngoài công lập được thuê, xây dựng cơ sở vật chất với mức giá ưu đãi, được hưởng một số chính sách thuế khác. Nghị định 53/2006/NĐ-CP của Chính phủ được thay thế bằng nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30 tháng 5 năm 2008. Chủ trương đẩy mạnh xã hội hóa trong lĩnh vực y tế của Chính phủ được thể chế hóa bằng nghị quyết của Quốc hội ngày 3 tháng 6 năm 2008 (Nghị quyết số 18/2008/NQ-QH12), trong đó nhấn mạnh một trong những nhiệm vụ của Chính phủ nhằm “*huy động nguồn lực xã hội để đa dạng hóa các loại hình đào tạo và mở rộng quy mô đào tạo nhân lực y tế. Bổ sung và hoàn thiện chế độ ưu đãi đặc biệt với cán bộ y tế, nhất là đối với cán bộ y tế công tác ở vùng miền núi, biên giới, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và các địa bàn khó khăn khác, cán bộ y tế dự phòng*”<sup>4</sup>.

Như vậy, có thể thấy rằng ở một mức độ nhất định, Việt Nam đã có những quan tâm đối với việc thu hút nguồn lực từ khu vực phi nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề phát triển xã hội. Tuy nhiên, theo chúng tôi, ở giai đoạn hiện nay, định hướng chính của Chính phủ là thu hút sự đầu tư của khối tư nhân, ngoài công lập vào các dịch vụ phát triển xã hội, trong khi trong nhiều trường hợp của PPP, Nhà nước cung cấp kinh phí để khu vực tư nhân thực hiện cung cấp dịch vụ trong một số lĩnh vực. PPP được hiểu là mối quan hệ giữa khu vực Nhà nước và khu vực tư nhân (vì lợi nhuận hoặc phi lợi nhuận), trong đó các chủ thể tham gia vào đều tham gia vào xác định mục tiêu, phương pháp và cách thức thực hiện một thỏa thuận chung.

### **3. Các hình thức tham gia của khu vực xã hội dân sự trong phát triển xã hội tại Việt Nam**

Trong lĩnh vực xã hội, các dạng thức quan hệ dường như khá phụ thuộc vào cách thức mà các tổ chức dân sự đóng góp vào sự phát triển xã hội. Nghiên cứu gần đây về xã hội dân sự (Kerkveliet và cộng sự, 2008) đã tổng kết và đưa ra một số loại hình thường gặp trong mối quan hệ hợp tác giữa khu vực Nhà nước và xã hội dân sự:

- Thực hiện hợp đồng dịch vụ
- Tham gia xây dựng luật và chính sách
- Giám sát các dự án của chính phủ, doanh nghiệp
- Truyền tải ý kiến của công dân (tới các cơ quan chức năng có liên quan)

#### **(i). Thực hiện hợp đồng dịch vụ**

Có thể nhận thấy rằng hình thức thực hiện các hợp đồng dịch vụ là tương đối phổ biến trong quan hệ giữa cơ quan Nhà nước và khu vực xã hội dân sự. Dịch vụ trong khuôn khổ hợp đồng có thể nằm trong một chương trình do Nhà nước hoặc các đơn vị khác tài trợ (nhưng Nhà nước là chủ thể quản lý và thực hiện).

<sup>4</sup> Xem thêm Nghị quyết của Quốc hội ngày 3 tháng 6 năm 2008 (Nghị quyết số 18/2008/NQ-QH12).

Nhìn chung, có thể nhận thấy rằng phần lớn những đơn vị nhận ngân sách của Nhà nước để triển khai các hợp đồng dịch vụ đều là các hội “thân Nhà nước” (các tổ chức quần chúng, các tổ chức bảo trợ, hiệp hội nghề nghiệp...). Báo cáo quyết toán<sup>1</sup> của Bộ Tài chính cũng cho thấy trong năm 2007, tổng ngân sách Nhà nước cấp cho các tổ chức quần chúng, tổ chức bảo trợ và hội nghề nghiệp ở cấp Trung ương là 839.954 triệu đồng, chiếm khoảng 0,6% tổng chi ngân sách Nhà nước cho các Bộ và cơ quan Trung ương cùng năm đó. Trong đó, ngân sách cấp cho riêng 6 tổ chức quần chúng chiếm gần 70%, 30% còn lại được cấp cho các tổ chức bảo trợ và hội/hiệp hội nghề nghiệp. Trong số các tổ chức bảo trợ và hội/hiệp hội nghề nghiệp hoạt động trong lĩnh vực phát triển xã hội, Liên minh Hợp tác xã và VUSTA là hai tổ chức nhận được kinh phí hỗ trợ từ ngân sách Nhà nước cao nhất, lần lượt là 63 tỷ và 32 tỷ đồng. Tiếp theo là Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam (26 tỷ), Hội Chữ thập đỏ Việt Nam (17 tỷ), Hội bảo trợ người tàn tật và trẻ mồ côi (9 tỷ) và Hội người mù Việt Nam (5 tỷ).

Về khoản mục chi, mức hỗ trợ từ ngân sách Nhà nước nêu trên bao gồm cả chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên (bao gồm chi phí quản lý và chi theo sự nghiệp y tế/giáo dục/khoa học công nghệ/kinh tế/môi trường v.v. Điểm đáng chú ý là mức chi đầu tư phát triển và chi quản lý hành chính của các tổ chức quần chúng chiếm tỷ trọng khá cao trong tổng số ngân sách được cấp. Trong 560.000 tỷ đồng cấp cho các tổ chức quần chúng trong năm 2007, chi đầu tư phát triển là 300.000 tỷ đồng (53%), chi quản lý hành chính là 125.000 tỷ đồng (chiếm 22%), chi sự nghiệp chưa đến 105.000 (18%). Đối với các tổ chức bảo trợ và hội nghề nghiệp, chi sự nghiệp là 41% trong khi chi đầu tư phát triển chiếm 35% và chi quản lý hành chính chỉ chiếm 19%.

Một số hiệp hội ở cấp Trung ương như Hội Người mù Việt Nam và VABED từ nhiều năm nay được Nhà nước giao thực hiện một số chương trình mục tiêu quốc gia về việc làm và hỗ trợ người khuyết tật, thông qua cơ quan đầu mối là Bộ LĐTBXH. Ở cấp địa phương, các hội ở cấp địa phương cũng được ngân sách địa phương hỗ trợ để thực hiện hoạt động của mình. Chẳng hạn như Hội Người khuyết tật Cần Thơ được Sở LĐTBXH hỗ trợ một phần kinh phí để tổ chức một số lớp dạy nghề và tạo việc làm cho người khuyết tật<sup>2</sup>.

Các VNGO rất ít khi nhận được kinh phí trực tiếp từ các cơ quan Nhà nước cấp Trung ương và địa phương, nhưng họ có thể được các hội “thân Nhà nước” thuê lại để triển khai các hợp đồng dịch vụ hoặc tham gia triển khai các chương trình của Nhà nước thông qua các tổ chức bảo trợ/hội nghề nghiệp. Hình thức hợp đồng dịch vụ tương đối phổ biến trong hoạt động cung cấp các dịch vụ nghiên cứu khoa học công nghệ. Trong giai đoạn 1999-2008, các tổ chức khoa học công nghệ (VNGOs) trực thuộc Liên hiệp các

<sup>1</sup> Thông tin từ phần này được lấy từ mục Công khai ngân sách Nhà nước, website Bộ Tài chính [www.mof.gov.vn](http://www.mof.gov.vn)

<sup>2</sup> Theo biên bản các buổi làm việc của chúng tôi, kinh phí của VABED năm 2008 được ước tính khoảng 2 tỷ đồng, trong đó 50% là ngân sách Nhà nước. Hội Người khuyết tật Cần Thơ nhận được khoảng 25% tổng kinh phí từ ngân sách Nhà nước.

hội khoa học kỹ thuật Việt Nam đã nhận được 177,9 tỷ đồng từ ngân sách Nhà nước để thực hiện các đề tài nghiên cứu, thử nghiệm ứng dụng trong các lĩnh vực: khoa học công nghệ, môi trường, kinh tế, đào tạo, quản lý hành chính (Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam, 2008). Hệ thống các đề tài cũng tương đối đa dạng bao gồm đề tài cấp Nhà nước và đề tài cấp bộ. Đáng lưu ý rằng, nguồn ngân sách dành cho các hoạt động này không chỉ giới hạn ở nguồn ngân sách Trung ương, chính quyền địa phương và các doanh nghiệp cũng tham gia cung cấp tài chính cho các hoạt động này. Năm 2006, trong tổng số hơn 57 tỷ đồng mà các tổ chức KHCN trực thuộc VUSTA huy động được từ nguồn trong nước, có hơn 45 tỷ do ngân sách địa phương và các doanh nghiệp tài trợ (Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam, 2007). Một VNGO tiêu biểu trực tiếp nhận được các hợp đồng thông qua hình thức đấu thầu của các Bộ như Bộ NNPTNT, Bộ Thủy sản là CCRD-một tổ chức thành viên của Hội Làm vườn Việt Nam (VACVINA). Tổ chức này hàng năm nhận được các hợp đồng theo hình thức đấu thầu của Bộ NNPTNT để triển khai các hoạt động liên quan đến phát triển nông thôn; xóa đói giảm nghèo (dự án về công nghệ sinh học do Bộ NNPTNT tài trợ 2010-2011 tại các tỉnh Hòa Bình, Phú Yên, Kiên Giang với ngân sách 1,5 tỉ đồng). CCRD cùng với RDSC đã và đang cung cấp các hợp đồng dịch vụ hỗ trợ kỹ thuật cho dự án "*Mô hình nuôi tôm càng xanh, tôm sú, cá rô phi đơn tính*" cho Bộ Thủy Sản; dự án "*truyền tải điện Miền Bắc*" của EVN để giám sát chương trình tái định cư. RDSC cũng cung cấp dịch vụ kỹ thuật cho một số chương trình phát triển tại Kon Tum thông qua UBND các cấp.

Cũng cần lưu ý rằng hiện nay, trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công, Chính phủ cũng đã bắt đầu áp dụng những mô hình tương tự hình thức *hợp đồng quản lý* như mô tả ở trên. Trong quyết định số 47/QĐ-BTC của Bộ Tài chính ngày 14 tháng 7 năm 2005, Bộ Tài chính đã "giao cho Hội Nghề nghiệp kế toán và kiểm toán quản lý hành nghề kế toán, kiểm toán đối với các cá nhân, tổ chức hoạt động trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ kế toán và kiểm toán". Cũng theo quyết định này, Bộ Tài chính sẽ hỗ trợ một phần về kinh phí, điều kiện vật chất, phương tiện làm việc theo quy định đối với các Hội nghề nghiệp có liên quan đến chức năng quản lý Nhà nước. Bộ cũng thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát việc thực thi các nhiệm vụ đã giao cho Hội nghề nghiệp này.

### **(ii). Tham gia xây dựng luật và chính sách**

Lĩnh vực này có sự tham gia chủ yếu của các tổ chức quần chúng, hội nghề nghiệp và các hội chuyên ngành vì chức năng của các tổ chức này vừa là bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các thành viên vừa là cầu nối giữa thành viên (tổ chức hoặc cá nhân) với các cơ quan chức năng. Các tổ chức đoàn thể, chính trị xã hội (Đoàn Thanh niên, Hội Phụ nữ...) đương nhiên phải tham gia vào quá trình này tùy vào lĩnh vực hoạt động của họ.

Trên thực tế, cách xây dựng chính sách của Việt Nam đã có những thay đổi đáng kể, đặc biệt trong những năm gần đây khi vấn đề dân chủ cơ sở đang ngày càng được quan tâm. Theo đó thay vì cách làm áp đặt từ trên xuống (*top-down*) như trước đây, người

ta ngày càng chú ý hơn đến việc xây dựng chính sách từ cộng đồng (*bottom-up*). Động thái này đã mở ra cơ hội cho các hiệp hội, các tổ chức dân sự tham gia vào quá trình này. Điều này càng được thể hiện hơn khi Liên hiệp các hội Khoa học Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA) được Nhà nước cho phép tham gia phản biện các chính sách của Nhà nước<sup>3</sup>. Theo quyết định này, các tổ chức thành viên của Liên hiệp các hội khoa học kỹ thuật Việt Nam được quyền tham gia tư vấn, phản biện và giám định xã hội đối với các chính sách, chương trình, dự án, đề án về phát triển kinh tế-xã hội, giáo dục đào tạo, khoa học, công nghệ và môi trường có tính chất phức tạp, ưu tiên, trọng điểm và đa ngành.

Ở cấp độ vi mô, trong từng lĩnh vực cụ thể, sự tham gia của xã hội dân sự cũng góp phần thay đổi chính sách trong các lĩnh vực tương ứng, đặc biệt những chính sách ở cấp địa phương. Từ giữa những năm 1990, Hội Người tàn tật Hà Nội đã thành công cho việc khuyến cáo phải xây dựng các tòa nhà với hạ tầng và dịch vụ dành riêng cho người khuyết tật, tạo điều kiện để người khuyết tật hòa nhập tốt hơn vào cộng đồng. Điều chỉnh này hiện nay đã được đưa vào tiêu chuẩn xây dựng của Việt Nam. Viện Nghiên cứu Sinh thái Chính sách Xã hội (SPERI) từ những năm 1994 đã làm việc với chính quyền địa phương nhằm đảm bảo quyền sử dụng đất của các dân tộc thiểu số. Ngoài ra, SPERI cũng cố gắng vận động để đưa cả tên phụ nữ vào trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thay vì chỉ một mình nam giới. Điều này, cũng đã được chỉnh sửa trong Luật Đất đai 2003.

### ***(iii). Giám sát các dự án của chính phủ, doanh nghiệp***

Kerkveliet và cộng sự (2008) khẳng định rằng vai trò này là một trong những nhiệm vụ chính của các hội chuyên ngành, đặc biệt đối với những dự án sử dụng nguồn lực của Nhà nước. Các tác giả cũng đưa ra một số ví dụ liên quan đến việc giám sát các hoạt động của các cơ quan chức năng và doanh nghiệp như trường hợp của Hiệp hội bảo vệ người tiêu dùng Việt Nam, Tổng hội xây dựng Việt Nam, Hội Nhà báo Việt Nam. Thông qua hoạt động giám sát của các tổ chức này, nhiều việc làm sai nguyên tắc đã bị phát hiện như trong việc sản xuất sữa đậu nành, mũ bảo hiểm (Hiệp hội Bảo vệ người tiêu dùng) hay việc Tổng hội Xây dựng phát hiện hiện tượng tham nhũng và lãng phí tại các công trình xây dựng của Nhà nước. Những hiệp hội này, có chi nhánh khắp cả nước (Hội Người tiêu dùng Việt Nam (VCPA) hiện nay có khoảng hơn 10.000 thành viên và hơn 30 tổ chức trực thuộc), đang trở thành một lực lượng giám sát quan trọng đối với hoạt động của chính phủ và các doanh nghiệp, góp phần giúp những nhóm này làm việc có trách nhiệm và hiệu quả hơn.

### ***(iv). Truyền tải ý kiến công dân***

Như chúng tôi đã nói, các tổ chức dân sự, ngoài chức năng bảo vệ quyền lợi hợp pháp của hội viên, còn có chức năng cầu nối giữa các hội viên và thế giới bên ngoài. Trong mỗi quan

<sup>3</sup> Xem thêm quyết định số 22/QĐ-TTg ngày 30/1/2002 của Thủ tướng Chính phủ về hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội của Liên hiệp các hội khoa học kỹ thuật Việt Nam.

hệ với cơ quan Nhà nước, các tổ chức dân sự có khả năng phản ánh những ý kiến, suy nghĩ của cộng đồng đối với một vấn đề nhất định. Đây cũng là một kênh để các cơ quan chức năng thu thập thông tin và có những điều chỉnh chính sách cho phù hợp<sup>4</sup>. Trong mối quan hệ với các chủ thể nước ngoài, hiệp hội cũng là người đại diện quyền lợi cho thành viên của mình. Thực tế cho thấy, Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản Việt Nam là một chủ thể tham gia tích cực nhằm giải quyết các tranh chấp giữa doanh nghiệp Việt Nam và đối tác nước ngoài. Hội nạn nhân chất độc màu da cam (VAVA) được thành lập nhằm giúp đỡ, bảo vệ quyền lợi cho những nạn nhân chất độc da cam, góp phần khắc phục hậu quả chất độc hoá học do Mỹ sử dụng trong chiến tranh ở Việt Nam và đại diện cho các nạn nhân chất độc da cam Việt Nam trong quan hệ với các cơ quan, tổ chức trong nước và nước ngoài. Về phần mình, Hiệp hội Sản xuất, kinh doanh của người tàn tật Việt Nam (VABED) cũng đóng góp tiếng nói quan trọng trong việc truyền tải ý kiến công dân tới các ban ngành để giải quyết quyền lợi của công dân, đặc biệt là người khuyết tật trong các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh.

#### **4. Kết luận và khuyến nghị**

Như vậy, theo bất cứ định nghĩa nào cũng có thể khẳng định rằng xã hội dân sự đã tham gia vào rất nhiều lĩnh vực khác nhau nhằm thúc đẩy phát triển xã hội. Những phân tích của Norland (2007) đã cho thấy các tổ chức xã hội dân sự đã phát triển khá đa dạng về các loại hình ở Việt Nam từ khu vực phi chính phủ, tổ chức nghề nghiệp đến các nhóm tự phát... Những tổ chức này phân bố ở hầu khắp các tỉnh thành trong cả nước từ cấp Trung ương đến cấp địa phương, hoạt động trong nhiều lĩnh vực khác nhau và thu hút sự tham gia của nhiều tầng lớp khác nhau trong xã hội. Cũng như vấn đề xã hội dân sự, ở một mức độ nào đó, các hình thức hợp tác công tư đã xuất hiện ở Việt Nam, mặc dù nó được sử dụng phổ biến hơn nhiều trong lĩnh vực phát triển hạ tầng so với các vấn đề phát triển xã hội. Việt Nam đang có rất nhiều chính sách khuyến khích áp dụng mô hình này, tuy nhiên hiện nay, các hình thức PPP vẫn dựa trên nguyên tắc “vì lợi nhuận” chứ chưa thực sự vì các lý do “phi lợi nhuận” khác. Các hình thức PPP trong lĩnh vực xã hội chủ yếu xuất hiện ở các tổ chức thân Nhà nước (thành viên các hội, liên hiệp hội, các tổ chức quần chúng...), trong khi rất ít các NGO thuần túy tham gia vào quá trình này. Các phân tích trên đã cho thấy các nhóm chủ thể chính tham gia vào sự nghiệp phát triển xã hội, tuy nhiên, trong phần kết luận này, chúng tôi sẽ tập trung nhiều hơn trong việc tổng kết những mặt hạn chế hay những vấn đề cần cải thiện đối với hai chủ thể là các cơ quan Nhà nước và khu vực xã hội dân sự; đặc biệt là VNGOs. Những tổng kết này, đồng thời cũng là cơ sở để chúng tôi đưa ra khuyến nghị cho các hoạt động trong những năm tới.

<sup>4</sup> Trong báo cáo của Ben Kerkveliet và cộng sự (2008), những nghiên cứu của SPERI (Social Policy Ecology Research Institute) về phát triển cộng đồng đã cho thấy giá trị trong kiến thức của người bản địa về phương pháp làm nông nghiệp, quản lý rừng, đa dạng sinh học, thuốc nam... SPERI có thể truyền tải những thông tin này đến các cơ quan có liên quan, làm cơ sở cho những điều chỉnh chính sách phù hợp. Đó cũng là trường hợp của nhóm Vì ngày mai tươi sáng (đại diện cho những người có HIV) và các tổ chức đại diện cho nhóm bị thiệt thòi khác.



### ***Đối với Chính phủ***

- Cải thiện môi trường pháp lý chi phối hoạt động của các tổ chức thuộc khu vực xã hội dân sự. Chính phủ cần hoàn thiện và trình Quốc hội phê duyệt Luật về Hội và Hiệp hội, đó có thể là văn bản có tính pháp lý cao nhất chi phối hoạt động của các tổ chức xã hội dân sự.

- Đẩy mạnh cải cách hành chính nhằm giảm gánh nặng của các tổ chức xã hội dân sự trong việc đăng ký thành lập và duy trì hoạt động.

- Xây dựng kế hoạch tổng thể nhằm thúc đẩy PPP trong phát triển xã hội tại Việt Nam trong dài hạn, đồng thời ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện cụ thể đối với từng hình thức PPP và từng loại hình xã hội dân sự (nếu cần). Văn bản hướng dẫn phải cụ thể hóa các thông tin về: Phân chia trách nhiệm giữa các bên, các tiêu chí và quy trình tuyển chọn đối tác ngoài Nhà nước, cơ chế phối hợp thực hiện, giám sát đánh giá.

- Thiết lập một cơ quan đầu mối chuyên trách về PPP trong phát triển xã hội. Kinh nghiệm của Hàn Quốc và Ấn Độ cho thấy việc thành lập một/một số ủy ban chuyên trách về PPP, tương đối độc lập với Chính phủ và có đại diện của các xã hội dân sự tham gia là cần thiết và hiệu quả.

- Tăng cường sự hỗ trợ tài chính đối với các tổ chức quần chúng. Tiếp tục thí điểm thực hiện mô hình chuyển giao các dịch vụ công cho khu vực ngoài Nhà nước. Đây là tiền đề để tiến tới việc tăng cường chuyển giao dịch vụ công cho các tổ chức phi chính phủ trong nước và các loại hình xã hội dân sự khác nhằm giảm gánh nặng của Chính phủ. Trong các hoạt động tuyển chọn xã hội dân sự cho các mô hình PPP, cần đảm bảo thông tin rõ ràng, minh bạch và được công bố rộng rãi.

- Tăng cường sự tham gia của khu vực xã hội dân sự trong quá trình lập kế hoạch ở các cấp. Khuyến khích đối thoại chính sách giữa Chính phủ và các đối tác phát triển khác, đặc biệt là khu vực xã hội dân sự. Tăng cường đối thoại sẽ giúp các bên tiệm cận đến kế hoạch hành động chung.

- Cụ thể hóa chính sách ưu đãi thuế đối với những doanh nghiệp, cá nhân tham gia tích cực trong việc phát triển các lĩnh vực xã hội. Ban hành các chính sách phát triển doanh nghiệp xã hội.

### ***Đối với khu vực xã hội dân sự***

- Xây dựng chương trình làm việc theo hướng hài hòa giữa mục tiêu của tổ chức, ưu tiên của các nhà tài trợ và chính sách, kế hoạch của Chính phủ. Hình thành các chiến lược phát triển dài hạn cho tổ chức.

- Đa dạng hóa các loại hình phổ biến thông tin nhằm quảng bá kết quả và tác động từ những can thiệp ở cấp cộng đồng. Hoạt động này nhằm nâng cao uy tín của các tổ chức xã hội dân sự Việt Nam trong đánh giá của Chính phủ cũng như các nhà tài trợ.

- Chú trọng đến công tác đào tạo và đào tạo lại đối với đội ngũ nhân viên nhằm nâng cao năng lực cho cá nhân và tổ chức. Từng bước hoàn thiện môi trường làm việc và

chế độ đãi ngộ.

- Cũng như cộng đồng INGO, khu vực xã hội dân sự của Việt Nam cũng cần tăng cường mối quan hệ liên kết thông qua các mạng lưới. Đây là xu thế tất yếu giúp các tổ chức hạn chế các điểm yếu và phát huy những thế mạnh của mình trong lĩnh vực phát triển xã hội.

- Cần tăng cường đối thoại với các cơ quan Chính phủ về các vấn đề liên quan đến PPP thông qua việc triển khai và giới thiệu các nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về PPP và khả năng áp dụng tại Việt Nam. Các tổ chức xã hội dân sự cần chủ động hơn nữa trong việc tiếp cận cơ quan Nhà nước có liên quan.

- Cần tăng cường phối hợp giữa các giữa tổ chức phi lợi nhuận trong nước thông qua phát triển mạng lưới/diễn đàn tập hợp các tổ chức triển khai PPP nhằm vận động chính sách, cũng như chia sẻ kinh nghiệm giữa các bên có cùng mối quan tâm (kể cả các nhà tài trợ, INGO, cơ quan chính quyền). Kết nối giữa các mạng lưới trong nước và mạng lưới quốc tế trong cùng lĩnh vực.

### ***Tài liệu trích dẫn***

- Lê Bạch Dương et al. 2002. Civil Society in Vietnam. Vietnam Institute of Social Development.
- Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam. 2008. Báo cáo tổng kết 10 năm Liên hiệp các hội khoa học kỹ thuật Việt Nam thực hiện chỉ thị 45/CT-TW. Hà Nội.
- Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam. 2007. Tình hình tổ chức và hoạt động của các đơn vị khoa học và công nghệ trực thuộc năm 2006, Hà Nội.
- Gray, Micheal L. 1999. Establishing Civil Society: The emergence of NGOs in Vietnam, in *Development and Change*, 1996.
- Kerkveliet, Ben, Nguyen Quang A, Bach Tan Sinh. 2008. Forms of engagement between state agencies and civil society organizations in Vietnam, Study report.
- Norland, Irene. 2007. Filling the gaps: the emerging civil society in Vietnam. Trong *CIVICUS Civil Society Index Report*. Hanoi: UNDP and SNV.
- Sidel. 1995. The emergence of non-profit and charity sector in Socialist Republic of Vietnam, in *The emerging civil society in Asia-Pacific region*. Tadashi Yomamoto ed. 1995. Singapore, ISEAS.
- Wischermann, J. 2003. Việt Nam trong thời kỳ Đổi mới. Các tổ chức theo chuyên đề và những mối liên hệ với Chính phủ. *Asian Survey*, 43:6.