

Một số kinh nghiệm và bài học từ viện trợ phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam

PHẠM CHÍ DŨNG



Cơ cấu viện trợ

Có thể tóm lược viện trợ phi chính phủ nước ngoài (PCPNN) theo cơ cấu chung qua thực tế tiếp nhận và giải ngân: Phát triển kinh tế thường chiếm khoảng 25% giá trị giải ngân, y tế trên 25%, giải quyết các vấn đề xã hội 20%, giáo dục và đào tạo 20%, bảo vệ môi trường 5% và viện trợ khẩn cấp khoảng 5%.

Cơ cấu chung về viện trợ PCPNN trong thời gian qua đã cho thấy VN không phải là một quốc gia được ưu tiên về hình thức viện trợ khẩn cấp, cũng bởi ở nước ta không thường xuyên xảy ra các hậu quả của môi trường tự nhiên (động đất, núi lửa, bão, lũ lụt, hạn hán mất mùa...) như một số quốc gia dọc theo vành đai châu Á - Thái Bình Dương hoặc các nước thuộc khu vực châu Phi. Tuy nhiên, đối với một số đô thị của VN, đặc biệt là đô thị loại một như TP.HCM và Hà Nội, những năm gần đây vấn đề ô nhiễm môi trường cũng như tình trạng xuống cấp của cơ sở hạ tầng kỹ thuật (cầu đường, cấp thoát

nước...) đã tăng đáng kể. Vì thế đã xuất hiện xu hướng các tổ chức PCPNN quan tâm đến việc khắc phục và giải quyết phần nào các khó khăn thuộc lĩnh vực môi trường (vấn đề này cũng là một trong mười vấn nạn đã được xác định của thế giới). Ngoài ra, lĩnh vực phát triển kinh tế, một số vấn đề của ngành giáo dục và y tế và công tác từ thiện nhân đạo trên bình diện xã hội nói chung được quan tâm nhiều nhất.

Mặt khác, muốn xác định được cơ cấu viện trợ PCPNN tại một địa phương, trước hết cần phải làm công tác thống kê và phân tích, tổng hợp đối với tất cả các chương trình, dự án viện trợ PCPNN vào địa phương đó. Qua công tác này, các cơ quan chức năng liên quan có thể nắm bắt được, lượng hóa hoặc ít nhất là cảm tính, mức độ quan tâm của các tổ chức PCPNN đối với từng lĩnh vực của địa phương mình. Thường thì mối quan tâm nói chung của các tổ chức PCPNN là xác thực, phần còn lại tùy thuộc vào tính phù hợp của mức độ viện trợ so với nhu cầu thực tế tại địa phương. Cũng qua công tác tổng

hợp, chính quyền địa phương có thể đưa ra được sự so sánh và cân đối giữa nhu cầu giải quyết các vấn đề xã hội của địa phương mình với mức độ viện trợ PCPNN tương ứng với từng lĩnh vực, để từ đó tìm ra những khoảng chênh lệch lớn hay nhỏ giữa nhu cầu và thực tế viện trợ trong từng lĩnh vực, thậm chí từng dự án, hướng đến việc xây dựng quy hoạch vận động phù hợp, tránh để xảy ra tình trạng có dự án, khu vực nhận được quá nhiều tiền viện trợ, có dự án và khu vực lại quá ít hoặc không có gì, gây ra sự phân hóa về tâm lý trong các đối tượng thụ hưởng.

Mối quan tâm đến tính chất phát triển bền vững của chương trình, dự án

Các tổ chức PCPNN ngày càng tập trung vào các chương trình, dự án phát triển bền vững dài hạn, phù hợp với định hướng của Nhà nước. Các chương trình và dự án của tổ chức PCPNN tiếp tục 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. Theo nhận định chung, khoảng 85% giá trị viện trợ được thực hiện mang tính phát triển bền vững - đây là một chỉ số rất quan trọng và mô phỏng cho tính hiệu quả có thể đạt được của các chương trình, dự án viện trợ PCPNN vào VN cho tới nay.

Tuy nhiên, một số cơ sở của chỉ số phần trăm về phát triển bền vững còn cần được lượng hóa và phân tích đầy đủ hơn nhằm xác định được chỉ số phát triển bền vững chính xác, chẳng hạn phân chia ra các cấp độ bền vững trong số 85% trên (dự án bền vững cao, bền vững tương đối, bền vững trung bình hoặc không có khả năng bền vững), đánh giá được một số dự án có tính bền vững cao về thời gian, nguồn tài chính, đội ngũ nhân sự điều hành và tác nghiệp, khả năng kế thừa của đối tác VN, kể cả khả năng tạo vốn đối ứng từ ngân sách nhà nước VN. Điều đáng nói là tuy nhận thức được chỉ số phát triển bền vững là một nhân tố sống còn đối với hiệu quả tiếp nhận và sử dụng nguồn viện trợ PCPNN, nhưng nhiều địa phương trong nước cho tới nay vẫn chỉ chủ yếu tập trung vào công tác tiếp nhận và khai thác trong khuôn khổ

nguồn tài chính có sẵn mà chưa hoặc không quan tâm đến việc phát triển nguồn tài chính, thí điểm những mô hình sáng tạo về bền vững và nhân rộng mô hình đó ra những nơi khác. Đây là một nhận thức nông cạn và khá phổ biến, vô hình trung đã làm hạn chế không ít viện trợ PCPNN và tác dụng của nó. Trong thời gian tới, vấn đề phát triển bền vững của các chương trình, dự án cần được Nhà nước ta đặc biệt quan tâm, vì đây sẽ là yếu tố then chốt và cũng là điều kiện cần để thu hút nguồn viện trợ PCPNN. Mặt khác, vì một phần nguồn viện trợ PCPNN nằm trong nguồn vốn ODA nên cũng có thể coi tính chất phát triển bền vững của dự án là một trong những điều kiện sách để chính phủ các nước phát triển thông qua và giải ngân nguồn vốn ODA cho VN.

Trong các lĩnh vực viện trợ

Lĩnh vực phát triển kinh tế: 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 thường rất được các tổ chức PCPNN coi trọng. Những hoạt động này thường được triển khai song song với công tác đào tạo, chuyển giao công nghệ, canh tác nông, lâm nghiệp, khai thác tài nguyên rừng, bảo vệ sinh thái, quản lý tín dụng theo nhóm, xây dựng và quản lý doanh nghiệp nhỏ. Nhìn chung, các dự án này từng bước giúp một số nhóm người nghèo nâng cao mức thu nhập của mình và cải thiện điều kiện sống của gia đình. Một số kinh nghiệm, có thể nêu ra như ở Thanh Hóa, Quỹ tình thương hoặc Quỹ hỗ trợ người lao động nghèo tại TP.HCM. Quan điểm phối hợp của tổ chức PCPNN đang phát triển theo chiều hướng liên kết với một số tổ chức PCPNN trong nước, thông qua những tổ chức này để điều tra, khảo sát và do đó đánh giá kỹ lưỡng hơn về thực trạng đói nghèo, các khó khăn về cơ sở hạ tầng xã hội và cơ sở hạ tầng kỹ thuật của cộng đồng dân cư. Từ đó, tổ chức PCPNN xác định quan điểm rằng không thể chỉ giải quyết khó khăn về đời sống một cách tạm thời, mà còn cần giúp cộng đồng dân cư (nơi có dự án viện trợ) khắc phục một số khó khăn khác như nạn mù chữ, thiếu thốn nhà

cửa, tình trạng môi trường (như dự án xây nhà vệ sinh tự hoại)... Đây cũng là kết quả tất yếu hướng theo phương châm phát triển bền vững mà các tổ chức PCPNN đúc kết được sau một thời gian làm việc, nghiên cứu tại các vùng khác biệt ở nước ta.

Cũng lồng ghép vào tính chất bền vững của dự án, phát triển kinh tế được quan niệm không chỉ cung cấp nguồn tài chính để khắc phục những khó khăn trước mắt mà còn tạo thói quen và các điều kiện công cụ để các đối tượng thụ hưởng tự tạo thu nhập cho mình, nâng cao mức sống và điều kiện sinh hoạt. Vì thế, phát triển kinh tế về thực chất chủ yếu là các dự án cải thiện điều kiện sống cho người nghèo, người dân các vùng khó khăn, tức phát triển kinh tế trong phạm vi vi mô, cách nào đó có mối liên hệ với loại hình các xí nghiệp nhỏ và vừa hoạt động sản xuất kinh doanh trong nền kinh tế. Bên cạnh hoạt động giúp người nghèo tự tạo và nâng cao thu nhập, các yếu tố liên quan đến sinh hoạt người dân như giáo dục, văn hóa cũng được quan tâm – được coi là những điều kiện phụ để giúp đối tượng thụ hưởng dự án phát triển đồng đều trên phương diện vật chất lẫn tinh thần.

Lĩnh vực xã hội: Tương tự, trong các chương trình, dự án giúp giải quyết những vấn đề xã hội (chiếm khoảng 20% giá trị giải ngân), hoạt động giúp trẻ em khó khăn, xây dựng nhà tình thương, mở lớp học tình thương, dạy nghề và cung cấp học bổng cho trẻ em không nơi nương tựa, đào tạo cán bộ làm công tác xã hội, bảo vệ và chăm sóc trẻ em, giáo dục thanh thiếu niên về HIV/AIDS, chăm sóc người cao tuổi, phòng chống tệ nạn xã hội, giúp phụ nữ làm lỡ hòa nhập cộng đồng và ổn định đời sống, phẫu thuật cho trẻ em tàn tật... được các tổ chức PCPNN rất quan tâm.

Công bằng mà nhận xét, các hệ quả xã hội không chỉ được sinh ra do VN là một nước nông nghiệp và bởi một bộ phận dân chúng còn sống trong cảnh nghèo đói, cũng không hẳn do hoàn cảnh hoặc những di chứng của chiến tranh, mà chính sự phân hóa về thu nhập trong bối cảnh guồng quay xã hội chạy đua với thị trường mới là một nguyên nhân chính khiến nảy sinh rất nhiều vấn nạn xã hội. Sự tăng tốc và tăng trưởng về kinh tế tất yếu dẫn đến

những phân hóa mới về thu nhập và khả năng hưởng thụ văn hóa giữa các tầng lớp dân chúng, vì vậy càng làm phát sinh nhiều vấn đề xã hội cần được giải quyết. Nếu như một trong những cách nhìn tầm rộng của các tổ chức PCPNN trên thế giới về việc làm sao thu ngắn khoảng cách giàu nghèo giữa các quốc gia Bắc – Bắc và Nam – Nam, thì việc giải quyết các vấn đề xã hội tại các nước Nam – Nam cũng được nằm trong chương trình ưu tiên của họ.

Lĩnh vực giáo dục: Trong các chương trình, dự án thuộc lĩnh vực giáo dục (chiếm khoảng 20% giá trị giải ngân), các hoạt động về xây dựng trường học, trang thiết bị giảng dạy, đào tạo giáo viên, 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 phổ cập giáo dục, phát triển giáo dục cộng đồng, nâng cao nhận thức và khả năng phát triển sản xuất cho người nghèo... thường được các tổ chức PCPNN 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.

Hơn nữa, lĩnh vực này còn có mối quan hệ ngày càng gắn bó, song hành với triển vọng và kế hoạch phát triển các dự án bền vững, liên quan đến công tác đào tạo nhân sự của đối tác VN để có thể đáp ứng chuyên môn và kỹ năng điều hành, tác nghiệp của đối tác nước ngoài ủy nhiệm, hoặc sau khi đối tác nước ngoài rút ra khỏi dự án. Vì thế, vấn đề giáo dục ở đây không chỉ đơn thuần là cung cấp dịch vụ giáo dục cho đối tượng nghèo, khó khăn, mà bao gồm cả công tác giáo dục dự án (khái niệm này chưa hình thành, nhưng trong thực tế đó là việc đào tạo kỹ năng quản trị dự án).

Lĩnh vực y tế: Trong các chương trình dự án thuộc lĩnh vực y tế, hoạt động viện trợ thường tập trung vào việc 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 lòa, mắt hột; phòng chống sốt xuất huyết và bảo vệ sức khỏe tâm thần cộng đồng, phòng chống suy dinh dưỡng, bảo vệ và chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em, cải thiện vệ sinh môi trường, phẫu thuật chỉnh hình... Viện trợ cho lĩnh vực y tế chiếm một tỷ trọng lớn trong giá trị viện trợ được giải ngân (chiếm khoảng 25% giá trị 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. Mặc dù lĩnh vực y tế khó có khả năng bền vững về tự tạo thu nhập, nhưng lại đậm đà dấu ấn thương cảm trên phương diện tâm lý, dễ lôi kéo được sự ủng hộ về tài chính từ nước ngoài.

Đối tượng hưởng lợi

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 tổ chức PCPNN quan tâm hơn. 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 tổ chức PCPNN đã có một số tác động tích cực đối với người nghèo, cụ thể là thay đổi và đa dạng hóa hoạt động sản xuất, tiếp cận công nghệ thích hợp, cải thiện mức sống và điều kiện làm việc, tạo thu nhập và sở hữu, giảm nợ nần, tiếp cận chăm sóc sức khỏe và y tế, tăng sự tự tin và tăng quyền lực, tăng cường vai trò trong gia đình và cộng đồng. Đối với nhóm phụ nữ, chương trình dự án của các tổ chức PCPNN cũng có những tác động tích cực như tăng quyền lực, 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).

Việc xác định đối tượng hưởng lợi của các chương trình, dự án là một công việc cần thiết, cần được xác định đầu

tiên, vừa tuân thủ chủ trương về sự nghiệp xã hội của Đảng và Nhà nước ta, vừa tránh tình trạng viện trợ PCPNN bị sử dụng sai mục đích, không đúng đối tượng, gây phản cảm đối với TCCP và ảnh hưởng đến chính sách ngoại giao nhân dân, quan hệ đối ngoại.

Công tác đào tạo

Trong hầu hết các dự án phát triển dài hạn, tổ chức PCPNN 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, với nội dung phù hợp với từng đối tượng và thường gắn với tình hình thực tế của địa phương và 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 gặp phải 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. Lòng tin trong tính chất phát triển bền vững và là một phần không thể thiếu của tính chất này, công tác đào tạo chắc chắn sẽ ngày càng được các tổ chức PCPNN chú tâm với mức độ cao, với mục tiêu sau khi phía đối tác nước ngoài rút khỏi dự án, dự án vẫn tiếp tục duy trì với sự ổn định mà không bị tan vỡ.

Tuy nhiên, cho tới nay công tác đào tạo vẫn chưa được chúng ta quan tâm đúng mức. Xét trên bình diện chung của toàn quốc gia, công tác đào tạo chỉ đạt ở mức độ trung bình. Còn nếu tính đến các chương trình và dự án mang tính phát triển bền vững thì ngay cả những thành phố lớn như Hà Nội và TP.HCM cũng chỉ mới bước đầu đáp ứng được công tác nhân sự có trình độ chuyên môn và trình độ quản lý đối với dự án, trong khi một phần lớn dự án phát triển bền vững đang gặp khó khăn từ nguồn cung ứng nhân sự của phía đối tác VN. Bài học cần rút ra ở đây là muốn đáp ứng được xu thế tăng cao tính hiệu quả của dự án mà thế giới đang ngày càng quan tâm, chúng ta cần gấp rút đào tạo, bồi dưỡng cho nhân sự, và việc này cần được tiến hành ngay từ khi

lập và chuẩn bị dự án vận động.

Trục ba bên chính quyền - nhân dân vùng hưởng lợi - tổ chức PCPNN

Quan hệ đối tác giữa các tổ chức PCPNN và chính quyền các cấp VN 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 - tổ chức PCPNN. Mỗi quan hệ đối tác này đã 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 tổ chức PCPNN với những nguồn lực của địa phương, với 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. Nếu biết khai thác mối quan hệ này một cách đồng bộ, như bà Amy Wessman - người đứng đầu tổ chức Save The Children ở VN nhận xét "Tôi đã học được một bài học khi làm việc với nhà nước cộng sản là: khi nhà nước đứng đằng sau hỗ trợ bất cứ việc gì thì việc ấy đều trôi chảy cả", thì hiệu quả sử dụng viện trợ PCPNN sẽ còn cao hơn nữa, trong đó bao gồm cả việc năng lực điều hành quản lý của các đối tác VN sẽ được cải thiện rõ rệt.

Mặt khác, cơ chế tiếp nhận và sử dụng viện trợ PCPNN theo trục ba bên trên cũng giúp cho chúng ta dễ định hướng các tổ chức PCPNN vào các nhu cầu chính đáng và hợp pháp của địa phương hơn, cung cấp đầy đủ thông tin cho phía đối tác nước ngoài hơn để hiểu về thực chất và các phương cách khắc phục khó khăn của chúng ta; đồng thời nâng cao được hiệu quả của dự án mà cụ thể là hỗ trợ thiết thực hơn đối với các đối tượng thụ hưởng. Riêng đối với các dự án viện trợ PCP của tổ chức tôn giáo, mối quan hệ thiết thân giữa chính quyền và người dân thụ hưởng còn làm tăng yếu tố đại đoàn kết dân tộc, làm giảm ranh giới giữa người không tôn giáo với tín đồ, đồng thời rút ngắn khoảng cách biệt về tâm lý, tâm trạng giữa vùng được viện trợ và vùng không được viện trợ. Và tất nhiên, do định hướng ngay từ ban đầu về cơ chế phối hợp hỗ trợ nên công tác quản lý nhà nước sẽ được thuận lợi hơn rất nhiều ■