

Cần triển khai sớm cơ chế giám sát độc lập dự án viện trợ phi chính phủ nước ngoài

PHẠM CHÍ DŨNG

Cơ chế giám sát độc lập và tinh thần phản biện xã hội

Đặt vấn đề về cần xây dựng một cơ chế giám sát độc lập đối với nguồn viện trợ phi chính phủ nước ngoài (PCPNN) ở VN thật ra không phải là cái gì đó mới mẻ, vì tại nhiều quốc gia phát triển và đang phát triển trên thế giới, cơ chế này đã được hình thành từ những năm 70-80 của thế kỷ XX. Đặc biệt tại những quốc gia Nam Á thường nhận được nhiều nguồn viện trợ PCP, nơi giá trị tăng trưởng liên tục của nguồn viện trợ PCP cũng kéo theo sự nảy sinh ồ ạt và cả xô bồ quá nhiều tổ chức phi chính phủ (TCPCP) trong nước và dẫn đến không ít tiêu cực trong quá trình sử dụng nguồn viện trợ này, sự đòi hỏi về cơ chế giám sát độc lập đã trở nên thiết yếu không kém thua gì so với yêu cầu giám sát độc lập đối với nguồn tài trợ ODA.

Nằm trong trào lưu mở cửa và hội nhập quốc tế, đặc biệt đang trong quá trình gia nhập vào WTO, nước ta không nên và cũng không thể từ chối một cơ chế giám sát theo cách như vậy. Trước hết, cơ chế này thỏa mãn một đòi hỏi lớn lao của dư luận xã hội là tinh thần phản biện xã hội – được coi như một xu thế khách quan và minh bạch nhằm nâng cao vai trò tham gia của người dân và các cộng đồng dân cư tại những khu vực có dự án tài trợ hoặc viện trợ, làm sao để tiếng nói của người dân và những chuyên gia do cộng đồng dân cư đề cử tham dự vào một tổ chức giám

sát nào đó có được trọng lượng và mang lại kết quả cuối cùng là tỷ lệ giá trị tài trợ hoặc viện trợ được tận dụng ở mức độ cao nhất, thậm chí có tính bền vững nhất.

Trước khi có chủ trương về cơ chế giám sát độc lập ở nước ta, các dự án tiếp nhận viện trợ PCPNN thường được TCPCP nước ngoài trực tiếp thẩm định kết quả. Cùng với thời gian, các TCPCP nước ngoài hướng đến việc đào tạo đội ngũ cán bộ chương trình, dự án của VN để thay thế dần cho chuyên gia, chuyên viên nước ngoài. Đội ngũ này, vốn trước đây chưa được đào tạo bài bản, thường chỉ đóng vai trò kiêm nhiệm (là cán bộ của cơ quan nhà nước cử sang dự án làm việc, hoặc là người của cơ quan mặt trận và đoàn thể), do vậy ít có kinh nghiệm và thực tiễn về hoạt động phi chính phủ. Do sự hạn chế về trình độ và kỹ năng tác nghiệp, việc đánh giá dự án thường không mang lại kết quả khả quan, và cho tới nay, tuy đã có hàng ngàn dự án tiếp nhận viện trợ PCPNN, nhưng các cơ quan nhà nước vẫn chưa xây dựng được một chương trình nào đúc kết một cách tổng hợp các dự án tiêu biểu và có tính bền vững, những mô hình có hiệu quả có thể nhân rộng được. Cũng bởi vậy, một số dự án PCPNN khi bắt đầu đi vào giai đoạn triển khai lâu dài và bền vững thì lại bị hẫng hụt về đội ngũ điều hành người VN. Đây chính là một lỗ hổng rất lớn khiến không ít chương trình, dự án tuy có sự khởi đầu tốt nhưng lại kém hẳn tính thuyết phục ở các giai đoạn sau.

Yêu cầu về hình thành một đội ngũ cán bộ thẩm định dự án đã trở nên cấp bách trong bối cảnh thực trạng này.

Bởi thế, về nguyên tắc, cơ chế giám sát độc lập cần được hình thành không phải do một cơ quan nhà nước thực hiện, mà chủ đạo của nó sẽ là những tổ chức “bên cạnh” hoặc “ngoài” Nhà nước. Cho đến năm 2006, nước ta mới có khung pháp lý đầu tiên nhằm xây dựng cơ chế này. Đó là nội dung được thể hiện trong Chương trình quốc gia xúc tiến và vận động viện trợ PCPNN giai đoạn 2006 – 2010 (theo Quyết định số 286 của Thủ tướng Chính phủ), theo đó cần tăng cường thúc đẩy mô hình tham gia giám sát các dự án viện trợ PCPNN của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên và cộng đồng; đồng thời xây dựng một đội ngũ từ trung ương đến địa phương và mạng lưới các tổ chức tư vấn độc lập trong nước, làm nguồn lực bổ sung cho công tác PCPNN, nhất là trong khảo sát, thiết kế, giám sát và đánh giá dự án. Một điểm đặc biệt nữa nằm trong chủ trương này là cần thúc đẩy vai trò của các nhân sĩ, trường đại học, các tổ chức nghiên cứu khoa học. Tinh thần đó càng cho thấy tính chất độc lập của cơ chế giám sát được nhấn mạnh, và sắp tới đây, nếu như cơ chế giám sát độc lập được đưa vào vận hành tại các chương trình, dự án tiếp nhận viện trợ PCPNN, một đội ngũ chuyên gia chuyên nghiệp sẽ được cần đến và cũng sẽ có nhiều chuyên gia trong nước tình nguyện đóng vai trò là người phản biện độc lập, với mong muốn đóng góp cho môi trường khai thác viện trợ PCPNN được minh bạch và hiệu quả hơn.

Hơn nữa, cũng gần tương tự như ý nghĩa của nguồn tài trợ ODA, viện trợ PCPNN dù không phải hoàn lại nhưng lại mang ý nghĩa xã hội rất lớn, đi trực tiếp vào tình cảm và trái tim mọi người, vì thế

càng cần phải hạn chế những biểu hiện tiêu cực hoặc thất thoát trong lĩnh vực này. Tuy không nảy sinh nhiều biểu hiện tiêu cực như trong hoạt động tiếp nhận và sử dụng vốn ODA, nhưng lác đác đây đó trong lĩnh vực viện trợ PCPNN cũng đã có những dấu hiệu bất ổn. Cần nói thêm, đây là một lĩnh vực được quan niệm theo kiểu “cửa trời cho”, nên tiến trong một số dự án đã bị chi xài vô tội vạ. Thường nhất, phần chi cho quản lý phí (còn gọi là chi phí hành chính) có thể chiếm đến 40-50%, thậm chí đến 60-70% trong tổng giá trị tài trợ (phần hành chính này thường được sử dụng cho phía đối tác nước ngoài như đi lại, ăn ở, hội thảo, khảo sát..., nhưng khi hạch toán lại chẳng mấy hợp lý). Ở một số quốc gia như Ấn Độ, Nepal, Indonesia, có đến vài trăm ngàn TCPCP địa phương “bung ra” hết sức sôi động để đón nhận nguồn tiền từ trên trời rơi xuống, và theo đánh giá của một chuyên gia Ngân hàng Thế giới, số TCPCP địa phương và cả TCPCP quốc tế mang biểu hiện trục lợi ngày càng nhiều. Đó cũng là lý do tại sao lại nảy sinh xu hướng các TCPCP nước ngoài lớn, có uy tín, hoặc những TCPCP nước ngoài theo đường lối giáo dục phát triển luôn đề nghị cần có cơ chế giám sát độc lập, tức ban điều phối dự án chọn ra những tổ chức độc lập trong nước, do họ chỉ định để thẩm định dự án. Đáng chú ý là các tổ chức phản biện và giám sát độc lập này hoạt động theo dạng TCPCP trong nước nhằm đảm bảo tính khách quan, công bằng và minh bạch hơn trong đánh giá dự án.

Khi nào mới được triển khai?

Xét ra, việc hình thành cơ chế phản biện và giám sát độc lập đối với hoạt động tiếp nhận viện trợ PCPNN ở VN cho đến nay là khá muộn màng. Tuy nhiên, dù muộn

còn hơn không, cơ chế này là rất cần thiết, trong bối cảnh số TCPCP nước ngoài tham gia hoạt động ở VN cũng đang lên đến gần 600, giá trị viện trợ đang tăng liên tục qua các năm, mỗi năm tăng đều khoảng 30-40 triệu USD, và cho tới năm 2006 đã đạt đến 216 triệu USD; và dự báo trong những năm tới, giá trị viện trợ PCPNN sẽ tăng đều từ 15-20% mỗi năm. Trong hàng ngàn chương trình và dự án đang có mặt tại khắp các tỉnh thành ở VN, tỷ lệ số dự án đạt được mục tiêu bền vững tuy còn thấp nhưng đang có chiều hướng tăng dần. Một yếu tố khác cũng phải xét đến là yêu cầu về vốn đối ứng của đối tác VN (dù chỉ vào khoảng 5-10% tổng giá trị dự án) đang trở thành một trong những điều kiện cần để các TCPCP nước ngoài xem xét quyết định có thực hiện viện trợ hay không. Tiếp theo đó, việc kiểm tra tình hình tài chính và quyết toán đối với TCPCP nước ngoài là hết sức quan trọng, với mục tiêu tiền đến được tay đối tượng thụ hưởng dự án càng nhiều càng tốt. Trong những năm gần đây, xu hướng ngày càng nhiều TCPCP nước ngoài tăng cường việc sử dụng một số chuyên viên, chuyên gia độc lập trong nước để giám định, thẩm định các dự án của họ đã cho thấy ý nghĩa của cơ chế giám sát độc lập được nâng lên. Trong một số trường hợp, chính ý kiến của những chuyên gia giám sát độc lập này mới mang tính quyết định chứ không phải của đối tác VN hay một tổ chức xã hội nào thuộc Nhà nước.

Vấn đề còn lại là cơ chế giám sát như vậy khi nào mới được triển khai và sẽ được triển khai như thế nào. Một trong những vướng mắc lớn nhất trong quá trình triển khai cơ chế này vào giai đoạn hiện nay là nó chỉ có thể được hình thành với các tổ chức giám sát là mặt trận và đoàn thể thuộc nhà nước,

trong khi khung pháp lý cho hoạt động của các TCPCP trong nước vẫn chưa được ban hành chính thức (và chưa biết bao giờ mới được ban hành). Mà nếu việc giám sát dự án PCPNN chỉ được thực hiện với vai trò của các tổ chức nhà nước hoặc “bán nhà nước” thì đương nhiên sẽ có phần bị khiên cưỡng, không bảo đảm hoàn toàn về tính khách quan, kể cả thiếu thuyết phục đối với những TCPCP nước ngoài lớn và có uy tín, ảnh hưởng đến kế hoạch và giá trị viện trợ của họ.

Cũng tương tự như các yêu cầu về cơ chế phản biện và giám sát độc lập đối với nguồn tài trợ ODA, đã đến lúc các cơ quan nhà nước liên quan đến viện trợ PCPNN cần xúc tiến nhanh việc kêu gọi sự đóng góp của các tổ chức nghiên cứu khoa học, các trường đại học và những nhà nghiên cứu xã hội có uy tín, hình thành các nhóm đánh giá dự án với chế độ đãi ngộ thỏa đáng, thí điểm phục vụ một số chương trình, dự án có giá trị lớn hoặc có ý nghĩa sâu sắc về mặt xã hội. Quá trình đánh giá này cần được đảm bảo thật trung thực và khách quan, đặc biệt không nên có sự can thiệp của cơ quan chức năng nhà nước vào nội dung phản biện và giám sát. Hiện nay, tại các viện nghiên cứu và trường đại học đang có một số chuyên gia làm công việc thẩm định dự án với tính chất cá nhân. Nếu Nhà nước có chính sách cởi mở hơn, chắc chắn số lượng trí thức tham gia công việc này sẽ còn nhiều hơn, bao gồm cả những người tình nguyện không hưởng thu nhập. Có như thế, tính hiệu quả và độ bền vững của các chương trình, dự án mới được thúc đẩy, và những đối tượng người nghèo, trẻ em trong xã hội mới mong nhận được nhiều hơn nữa sự quan tâm của những nhà hảo tâm nước ngoài và trong nước ■