

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ HOẠT ĐỘNG TỪ THIỆN - MỘT SỐ BẤT CẬP VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN

BÙI THỊ THANH THÚY*

Những năm gần đây, hoạt động kêu gọi, vận động quyên góp từ thiện được tiến hành khá thường xuyên và với quy mô ngày càng sâu rộng, kết quả đã thực hiện hỗ trợ xây dựng được hàng nghìn ngôi nhà đại đoàn kết, giúp đỡ hàng trăm nghìn gia đình phát triển kinh tế, thăm hỏi tặng quà các gia đình khó khăn, hộ nghèo trong dịp tết. Tuy nhiên, vẫn còn những bất cập trong quản lý nhà nước về hoạt động từ thiện, chưa ngăn chặn được những hành vi vi phạm pháp luật của cá nhân, tổ chức trong lĩnh vực này... Từ đó đã ảnh hưởng xấu đến niềm tin của xã hội. Bài viết khảo cứu một số bất cập trong hoạt động quản lý nhà nước về từ thiện ở Việt Nam và đề xuất định hướng hoàn thiện.

Từ khóa: Từ thiện; nhân đạo; quản lý nhà nước; định hướng; hoàn thiện.

Calls to action for charity and fundraising activities take place regularly on an increasing scale. As a result, thousands of houses of great solidarity have been built, hundreds of thousands of families were assisted to generate income, and poor families were given gifts during the Lunar New Year. However, the state management of charitable activities revealed shortcomings and law violations of individuals and organizations in this area were not prevented, which negatively influenced the charitable activities and reduced public trust. The paper examined some inadequacies of the state management of charitable activities in Viet Nam and proposed directions for improvement.

Keywords: Charitable activities; humanitarianism; state management; direction; improvement.

NGÀY NHẬN: 10/3/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 02/4/2023

NGÀY DUYỆT: 17/4/2023

1. Đặt vấn đề

Việt Nam là quốc gia có truyền thống đoàn kết, giúp đỡ những người khó khăn, bệnh tật. Cùng với sự phát triển của đất nước, những năm gần đây, hoạt động kêu gọi, vận động, quyên góp từ thiện được tiến hành khá thường xuyên và với quy mô ngày càng sâu, rộng. Từ năm 2016 - 2021, Quỹ “Vì người nghèo” của Ủy Ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã được các tổ chức, cá nhân ủng hộ, đóng góp số tiền trên 272,215 tỷ đồng. Trong 5 năm, đã thực hiện

hỗ trợ xây dựng được hàng nghìn nhà đại đoàn kết, giúp đỡ hàng trăm nghìn gia đình phát triển kinh tế, thăm hỏi tặng quà các gia đình khó khăn, hộ nghèo trong dịp tết, lễ¹.

Để hoạt động từ thiện (HĐTT) bảo đảm đúng vai trò, ý nghĩa giá trị nhân văn và đúng pháp luật, Nhà nước đã ban hành nhiều quy định tạo hành lang pháp lý quan trọng cho các HĐTT. Có thể kể đến như: Bộ luật Dân sự năm 2015, Luật Hoạt động chữ thập đỏ

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

năm 2008, Nghị định số 93/2019/NĐ-CP ngày 25/11/2019 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện; Nghị định số 93/2021/NĐ-CP ngày 27/10/2021 của Chính phủ về vận động, tiếp nhận, phân phối và sử dụng các nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai, dịch bệnh, sự cố; hỗ trợ bệnh nhân mắc bệnh hiểm nghèo... Tuy nhiên, vẫn còn những bất cập trong hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) về từ thiện, chưa ngăn chặn được những vi phạm pháp luật của cá nhân, tổ chức trong lĩnh vực này; ảnh hưởng xấu đến niềm tin của xã hội. Mặt khác, những vướng mắc trong thủ tục triển khai HĐTT dẫn đến tâm lý e ngại, không thu hút được các nguồn lực là những nội dung cần nghiên cứu và có giải pháp khắc phục.

2. Những bất cập trong quản lý nhà nước về hoạt động từ thiện ở Việt Nam hiện nay

Một là, chưa thống nhất đầu mối cơ quan QLNN về hoạt động từ thiện.

Lĩnh vực từ thiện rộng lớn, liên quan đến nhiều cá nhân, tổ chức, nhiều hoạt động nên có nhiều cơ quan từ cấp cơ sở đến trung ương tham gia quản lý, kiểm soát.

Theo ngành, lĩnh vực có: Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội chủ trì theo dõi, thanh tra, kiểm tra việc tiếp nhận, phân phối và sử dụng nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ Nhân dân và các địa phương bị thiệt hại do sự cố, bảo đảm đúng chế độ, chính sách; Bộ Y tế chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan tổ chức thực hiện, theo dõi, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện hỗ trợ phòng, chống bệnh truyền nhiễm ở người, hỗ trợ bệnh nhân mắc bệnh hiểm nghèo, bảo đảm đúng chế độ, chính sách; Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan tổ chức thực hiện, theo dõi, thanh tra, kiểm tra việc tiếp nhận, phân phối và sử dụng nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ nhân dân và các địa phương bị thiệt hại do

thiên tai, dịch bệnh động vật, dịch hại thực vật, bảo đảm đúng chế độ, chính sách; Bộ Tài chính tổ chức thanh tra, kiểm tra công tác tiếp nhận, phân phối và sử dụng tiền, hiện vật đóng góp tự nguyện, hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai, dịch bệnh, sự cố; đối với hàng hóa hỗ trợ của các cá nhân, tổ chức nước ngoài thì liên quan trách nhiệm Bộ Ngoại giao, Bộ Nội vụ quản lý, cấp phép thành lập các tổ chức quỹ, hội, trong đó chủ yếu là các quỹ hội tham gia từ thiện; Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công Thương theo chức năng, nhiệm vụ được giao có trách nhiệm tổ chức thực hiện, theo dõi, thanh tra, kiểm tra, xử lý các vấn đề do thiên tai, dịch bệnh, sự cố gây ra về ô nhiễm môi trường, cung cấp điện, nước sinh hoạt, cung ứng vật tư, hàng hóa thiết yếu và bình ổn thị trường...

Theo lãnh thổ có: Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã có trách nhiệm lưu trữ để theo dõi và cung cấp thông tin khi có yêu cầu của tổ chức, cá nhân đóng góp hoặc nhận hỗ trợ và cơ quan có thẩm quyền phục vụ công tác hướng dẫn, theo dõi, thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm. UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thanh tra, kiểm tra, theo dõi, giám sát việc tổ chức thực hiện và trách nhiệm của các cơ quan liên quan.

Với quy định trên cho thấy, nhiều cơ quan có chức năng tham gia dẫn đến có lúc chồng chéo và thiếu cơ quan chịu trách nhiệm cuối cùng khi phát sinh những hành vi vi phạm có liên quan đến trách nhiệm nhiều cơ quan, ban, ngành. Các hành vi tham nhũng, tiêu cực phổ biến nhất trong tổ chức HĐTT là: quản lý quỹ tiền, hàng cứu trợ không đúng cách; hành vi chiếm đoạt làm của riêng của nhân viên công quyền; giả mạo danh sách nhận tiền, hàng cứu trợ... Nhiều vi phạm liên quan đến nhiều phạm vi, chức năng của các cơ quan quản lý khác nhau, chủ thể nào sẽ trách nhiệm giải quyết? Bởi lẽ HĐTT không chỉ liên quan đến một giai

đoạn, một địa phương, một lĩnh vực nhất định, đặc biệt khi do các tổ chức tiến hành.

Hai là, trình tự, thủ tục tham gia HĐTT còn mang tính “hành chính hóa”, lại khá “lông lẻo”.

Khoản 5 Điều 6 và khoản 1 Điều 17 Nghị định số 93/2021/NĐ-CP quy định cá nhân thông báo trên phương tiện truyền thông cam kết về mục đích, phạm vi, phương thức, đối tượng vận động, hình thức vận động, tài khoản tiếp nhận, địa điểm tiếp nhận, thời gian vận động, tiếp nhận, đối tượng hỗ trợ, thời gian thực hiện hỗ trợ, thời gian cam kết phân phối, sau đó gửi văn bản đến UBND cấp xã nơi cư trú nhưng lại không quy định về việc cá nhân có được phép thay đổi nội dung của cuộc vận động hay không, nếu có thì cần phải thực hiện thủ tục như thế nào.

Tại điểm a khoản 6 Điều 10 và khoản 1 Điều 18 Nghị định số 93/2021/NĐ-CP quy định cá nhân vận động đóng góp phải liên hệ, thông báo cho UBND nơi tiếp nhận hỗ trợ để được hướng dẫn nhưng lại không quy định, nếu hết thời gian quy định mà UBND không có hướng dẫn thì khi đó các cá nhân có được quyền tự phân phối, sử dụng nguồn đóng góp hay không, điều này vẫn chưa có quy định hay hướng dẫn cụ thể.

Nhìn chung, các thủ tục mang tính hành chính hóa gây những băn khoăn, e ngại cho các cá nhân, tổ chức tiến hành HĐTT nhân đạo. Nhiều trường hợp cá nhân, tổ chức thực hiện từ thiện tại địa phương phải xin dấu của chính quyền địa phương gặp nhiều khó khăn, bị cản trở, làm hạn chế hiệu quả hoạt động từ thiện². Đơn cử như: hai lô hàng khẩu trang hơn 1,1 triệu chiếc viện trợ Việt Nam chống dịch từ cuối năm 2021 đến nay chưa thể thông quan³; lô hàng 22.000 hộp sữa viện trợ chưa thể lấy ra⁴. Do quy trình thực hiện pháp luật về từ thiện phải trải qua rất nhiều thủ tục cấp phép, chính vì vậy, việc hàng hóa đến tay người thụ hưởng trong

HĐTT nhân đạo không đáp ứng tiến độ. Từ đó, dẫn đến mục tiêu thực hiện pháp luật về từ thiện nhân đạo không đạt được theo sự mong muốn của các chủ thể làm từ thiện nhân đạo. Bên cạnh đó, cũng góp phần gây lãng phí các nguồn lực của khu vực công và khu vực tư trong HĐTT nhân đạo.

Ba là, về kiểm soát HĐTT nhân đạo.

Nghị định số 93/2021/NĐ-CP quy định cá nhân vận động đóng góp từ thiện phải thực hiện các cam kết đối với bên đóng góp nhưng lại không quy định về hình thức, nội dung đối với các cam kết này. Xét về mặt bản chất, các cam kết này là giao dịch dân sự giữa cá nhân đứng ra vận động quyên góp và tổ chức, cá nhân đóng góp, vì thế sẽ được điều chỉnh theo pháp luật dân sự. Việc không quy định rõ ràng, cụ thể hình thức, nội dung các cam kết có thể dẫn đến các tranh chấp phát sinh, vi phạm các cam kết mà rất khó có thể xử lý.

Các quy định về kiểm soát chưa đồng bộ, như khoản 3 Điều 29 Luật Kế toán năm 2015 quy định thời hạn nộp báo cáo tài chính của năm trước là 90 ngày kể từ ngày kết thúc năm tài chính, bảo đảm số liệu tài chính được ghi nhận đến thời điểm kết thúc năm tài chính (ngày 31/3); trong khi đó điểm i khoản 2 Điều 8 Nghị định số 93/2019/NĐ-CP về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện quy định hàng năm, quỹ phải báo cáo tình hình tổ chức, hoạt động và tài chính trước (ngày 31/12).

Ngoài ra, trong việc kiểm soát HĐTT nhân đạo liên quan đến yếu tố lợi ích về tiền, tài sản, các dịch vụ có liên quan nhưng vai trò của các cơ quan kiểm soát như thuế, kiểm toán nhà nước chưa được đề cao, chưa xác định rõ ràng và đang tản mạn trong các văn bản pháp lý khác nhau. Chưa có quy định cụ thể việc quỹ thực hiện kiểm toán độc lập về tài chính, tài sản của quỹ khi hội đồng quản lý quỹ hết nhiệm kỳ để bảo đảm hoạt động

công khai, minh bạch. Đây là khung pháp lý cần hoàn thiện.

Nguyên nhân của những bất cập trong hoạt động QLNN về từ thiện xuất phát trước hết từ tính phức tạp trong nội tại HĐTT. Hoạt động này vừa đan xen giữa tính tư và công. Tư - bởi vì có giao dịch giữa các cá nhân và tổ chức với nhau, công - bởi lẽ chủ thể cơ quan, tổ chức công quyền cũng tham gia vào các khâu, các HĐTT nhân đạo. Chính vì thế, khi điều chỉnh vừa mang đặc thù của hệ thống luật công và luật tư. Nếu không có sự phân biệt rạch ròi, rõ ràng thì đôi khi sẽ bị lẫn lộn hành chính hóa những quan hệ dân sự. Mặt khác, những yếu tố chính trị, yếu tố quốc tế ảnh hưởng thường xuyên trực tiếp đến HĐTT nhân đạo, càng làm cho các quan hệ xã hội trong lĩnh vực này phức tạp hơn. Khi các quan hệ xã hội càng phức tạp, nhạy cảm thì việc điều chỉnh của Nhà nước càng trở nên khó khăn, dễ phát sinh những lỗ hổng, chồng chéo, vướng mắc.

Với bối cảnh đặc thù của Việt Nam thường xuyên có thiên tai, bão lũ, đời sống nhiều người dân còn khó khăn vì thế các HĐTT nhân đạo diễn ra khá thường xuyên, liên tục nhưng còn manh mún và tự phát. Trình độ phát triển kinh tế của đất nước còn hạn chế, cho nên HĐTT nhân đạo còn chưa có tính chuyên nghiệp. Ý thức của người dân trong lĩnh vực này còn suy nghĩ đơn giản, chưa hiểu biết và tuân thủ đầy đủ các quy định về quyền và nghĩa, trình tự, thủ tục tham gia HĐTT nhân đạo.

Về chủ quan, trình độ kỹ thuật lập pháp và năng lực đội ngũ tham mưu, xây dựng ban hành pháp luật còn những hạn chế nhất định nên chưa lường hết được những phát sinh trong quan hệ phức tạp từ HĐTT nhân đạo để kịp thời điều chỉnh.

3. Định hướng hoàn thiện

Thứ nhất, về mặt kỹ thuật pháp lý cần pháp điển hóa pháp luật về từ thiện ở mức

độ Luật để điều chỉnh HĐTT nhân đạo một cách thống nhất và toàn diện. Các quốc gia trên thế giới như: Hoa Kỳ, Anh, Trung Quốc... đã ban hành luật về từ thiện với những tên gọi khác nhau, như: *Luật Các tổ chức phi lợi nhuận* của Hoa Kỳ, *Luật Từ thiện* của Anh, *Luật Từ thiện* của Trung Quốc⁵... Việc pháp điển hóa pháp luật về từ thiện sẽ giúp hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này khắc phục những vướng mắc, bất cập, chồng chéo, lỗ hổng trong các quy định pháp lý ảnh hưởng đến hiệu quả QLNN về từ thiện.

Thứ hai, cần phải xác lập một bộ chịu trách nhiệm thống nhất QLNN về HĐTT và là cơ quan tham mưu cho Chính phủ về hoạch định chính sách trong lĩnh vực này, tránh tình trạng “cắt lát” theo lĩnh vực do từng bộ, ngành quản lý như hiện nay. Ở một số quốc gia như Nga, Hoa Kỳ đã có tổ chức bộ máy riêng để xử lý tình trạng khẩn cấp (Bộ Tình trạng khẩn cấp, Ủy ban Tình trạng khẩn cấp). Tuy nhiên, trong bối cảnh Việt Nam đang thực hiện chủ trương tinh gọn bộ máy thì việc thành lập một cơ quan, tổ chức QLNN mới là không khả thi. Thiết nghĩ cần giao cho Bộ Nội vụ là cơ quan đầu mối thực hiện QLNN về HĐTT thống nhất trong cả nước. Cơ sở của đề xuất này xuất phát từ chức năng của Bộ Nội vụ hiện nay đang được giao QLNN về các lĩnh vực: hội, tổ chức phi chính phủ; tín ngưỡng, tôn giáo, thi đua, khen thưởng. Theo Quyết định số 350/QĐ-BNV ngày 25/5/2020 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ, Việt Nam có tổng số 543 hội và 72 quỹ. Các hội và quỹ đóng góp khá tích cực vào HĐTT nhân đạo. Tính đến tháng 12/2021, cả nước có 93.425 hội, gồm 571 hội (trong đó có 28 hội có tính chất đặc thù) hoạt động phạm vi cả nước hoặc liên tỉnh và 92.854 hội hoạt động phạm vi địa phương (trong đó có 28.940 hội có tính chất đặc thù). Cả nước có 2.950 quỹ gồm 85 quỹ có phạm vi hoạt động

toàn quốc hoặc liên tỉnh và 2.865 quỹ hoạt động trong phạm vi địa phương⁶. Mục đích hoạt động các quỹ, hội chủ yếu có liên quan đến HĐTT. Hơn nữa, xu thế chung của Việt Nam cũng phải dần dần HĐTT sẽ chủ yếu do các hội và các quỹ quản lý thực hiện. Khi đó, Bộ Nội vụ là cơ quan chịu trách nhiệm chính về QLNN trong lĩnh vực từ thiện sẽ phù hợp hơn cả.

Thứ ba, cần rà soát để bổ sung các quy định pháp lý về từ thiện theo hướng quy định vừa cụ thể, vừa đơn giản về trình tự, thủ tục cho chính quyền và người dân, từ đó, góp phần thúc đẩy HĐTT chuyên nghiệp, hiệu quả.

Thứ tư, tăng cường phối hợp, trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, các bộ, ngành đối với HĐTT nhân đạo, của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, hội chữ thập đỏ các cấp và các cá nhân, tổ chức trong HĐTT nhân đạo chất lượng, hiệu quả. Thời gian tới, để công tác phối hợp giữa các chủ thể trong HĐTT nhân đạo hiệu quả cần có quy chế phối hợp hoặc biên bản hợp tác giữa các chủ thể trong HĐTT.

Thứ năm, nâng cao công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát trong quá trình thực hiện pháp luật về từ thiện nhân đạo. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm kiểm tra, thanh tra, giám sát, đánh giá HĐTT nhân đạo bảo đảm phòng ngừa, phát hiện và xử lý kịp thời những vi phạm phát sinh.

4. Kết luận

Đảng và Nhà nước đã có những định hướng cụ thể trong giai đoạn phát triển đất nước đến năm 2030 liên quan đến HĐTT là: tiếp tục thực hiện tốt chính sách an sinh xã hội (là cho những người yếu thế, người nghèo). Đổi mới cách tiếp cận trong giảm nghèo bằng các chính sách hỗ trợ, khơi dậy ý chí chủ động vươn lên tự thoát nghèo; hạn chế bất bình đẳng xã hội, đồng thời, khuyến khích làm giàu theo pháp luật; tập trung giải

quyết cơ bản nhu cầu về nhà ở cho người dân, bổ sung cơ chế, chính sách thúc đẩy phát triển mạnh mẽ nhà ở xã hội... Theo đó, “đổi mới cách tiếp cận, tăng cường phối hợp, lồng ghép, ưu tiên nguồn lực, đẩy mạnh xã hội hóa trong lĩnh vực trợ giúp xã hội. Phát triển và đa dạng hóa các dịch vụ trợ giúp xã hội chuyên nghiệp...”⁷. Trên cơ sở chủ trương đó, việc nâng cao hiệu quả QLNN về từ thiện là hoàn toàn cần thiết trong giai đoạn hiện nay. Đồng thời, QLNN về từ thiện phải hướng tới hình thành một hệ sinh thái từ thiện nguyện theo mục tiêu bền vững, phát triển hướng tới vì con người □

Chú thích:

1. Hà Thị Minh Tâm. *Vai trò của Mặt trận Tổ quốc trong hoạt động từ thiện nhân đạo*. Tài liệu Hội thảo: “Thực trạng pháp luật về từ thiện nhân đạo ở Việt Nam” của Viện Nghiên cứu lập pháp, tháng 6/2022.

2. *Nghị định 93/2021: Vẫn còn những bất cập trong hoạt động thiện nguyện*. <https://diendan-doanhnghiep.vn>, ngày 30/12/2021.

3. *Lô khẩu trang viện trợ chống dịch 6 tháng chưa được thông quan*. <https://nld.com.vn>, truy cập ngày 05/5/2022.

4. *Cục An toàn thực phẩm giải thích về lô sữa cứu trợ chưa thể lấy ra*. <https://vnexpress.net>, truy cập ngày 24/9/2022.

5. *Pháp luật về từ thiện của Hoa Kỳ và gợi mở cho Việt Nam*. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 12 (460), tháng 6/2022.

6. *Báo cáo của Vụ Tổ chức phi chính phủ, Bộ Nội vụ*, năm 2022.

7. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I, tr. 110*. <https://tulieuvankien.dang-congsan.vn>

Tài liệu tham khảo:

1. *Bộ luật Dân sự* năm 2015.
2. *Luật Kế toán* năm 2015.
3. *Luật Hoạt động chữ thập đỏ* năm 2008.
4. *Nghị định số 93/2019/NĐ-CP ngày 25/11/2019 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện*.