

PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NGUỒN ĐÓNG GÓP TỰ NGUYỆN HỖ TRỢ KHẮC PHỤC DO THIÊN TAI TRÊN THẾ GIỚI VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

LÊ THỊ PHƯỢNG*

Thiên tai và thảm họa đã và đang xảy ra thường xuyên và khó dự báo hơn ở tất cả các quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Mỗi khi xảy ra thiên tai, nhiều hoạt động, phong trào vận động quyên góp, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai gây ra của các cá nhân, tổ chức lại được thực hiện. Để bảo đảm việc sử dụng đúng mục đích và mang lại hiệu quả cao, hạn chế những hành vi vi phạm khi vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai, các nước đã ban hành các quy định pháp luật để điều chỉnh. Những kinh nghiệm trong việc ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật của các quốc gia, sẽ giúp Việt Nam trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật về vấn đề này.

Từ khóa: Xây dựng pháp luật; nguồn đóng góp tự nguyện; hỗ trợ; quyên góp; thiên tai; quản lý. Natural disasters and catastrophes are occurring more frequently and unpredictably across all nations, including Vietnam. Whenever a disaster strikes, individuals and organizations often mobilize and contribute voluntary donations to support relief efforts. Many countries have enacted legal frameworks to regulate the mobilization and receipt of voluntary donations for disaster relief to ensure the effective and lawful use of these contributions and prevent misuse. The experiences of these nations in promulgating and implementing such laws can offer valuable lessons for Vietnam to build and improve its legal frameworks in this area.

Keywords: Legal development; voluntary contributions; support; donations; natural disasters; management.

NGÀY NHẬN: 12/6/2024 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 19/8/2024 NGÀY DUYỆT: 18/9/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.344.2024.967>

1. Đặt vấn đề

Thiên tai là hiện tượng tự nhiên bất thường có thể gây thiệt hại về người, tài sản, môi trường, điều kiện sống và các hoạt động kinh tế - xã hội. Theo cách tiếp cận và quy định của cơ quan chức năng mỗi nước trên thế giới, có thể phân loại thành nhiều loại

hình thiên tai khác nhau, như: mưa bão, lũ lụt, sạt lở đất, hạn hán, cháy rừng, động đất, sóng thần... Thực tiễn cho thấy, mặc dù là các yếu tố thuộc về thiên nhiên, ngoài mong

** ThS, Trung ương Hội Chữ thập đỏ Việt Nam*

muốn của con người nhưng mặt trái quá trình phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia đã tạo ra những tác động tiêu cực đến thiên nhiên, làm cho các hiện tượng thiên tai diễn ra thường xuyên, phức tạp và khó dự báo hơn, đặc biệt là có xu hướng gây ra những hậu quả nghiêm trọng hơn.

2. Quy định pháp luật của các quốc gia về quản lý nguồn đóng góp tự nguyện, hỗ trợ khắc phục thiên tai

Theo thống kê của Văn phòng Giảm thiểu rủi ro dịch bệnh của Liên hiệp quốc (UNDRR), trong giai đoạn từ năm 2000 đến hết năm 2019, trên thế giới xảy ra tổng cộng khoảng 7.348 thảm họa thiên tai (gấp đôi so với giai đoạn 1980 - 1999), cướp đi sinh mạng của 1,23 triệu người và tác động ảnh hưởng đến cuộc sống của 4,2 tỷ người, đồng thời gây thiệt hại về vật chất là 2,97 nghìn tỷ USD. Các nước nằm ở khu vực châu Á là nơi chịu ảnh hưởng nặng nhất của các thảm họa thiên tai, với khoảng 3.068 vụ (chiếm 42%), sau đó là đến châu Mỹ và cuối cùng là châu Phi¹.

Ở nhiều quốc gia trên thế giới, như: Hoa Kỳ, Anh, Ấn Độ, Canada, Australia, New Zealand... đều có quy định pháp luật liên quan đến vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai, như: *Luật Từ thiện và Luật Phi lợi nhuận ở Ấn Độ*; *Luật Từ thiện ở Anh* (Charities Act 2011); *Luật Các tổ chức từ thiện, Luật Tổ chức phi lợi nhuận, Bộ luật Thuế ở Hoa Kỳ*; *Đạo luật Bảo tồn mục đích từ thiện ở Canada*,... Các văn bản pháp luật này đều quy định một số nội dung cơ bản:

Một là, về đối tượng được tham gia vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện. Theo quy định của Hoa Kỳ, các chủ thể được tham gia hoạt động từ thiện, nhân đạo nói chung và vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai có thể là bất kỳ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào có năng lực hành vi theo quy định của pháp luật, muốn đóng góp về vật chất, công sức, thời gian, kinh nghiệm để thực hiện

những nghĩa cử tốt đẹp. Trong đó, tổ chức từ thiện công thường là nhà thờ, bệnh viện thực hiện các hoạt động nhằm gây quỹ, nhận đóng góp từ nhiều nguồn khác nhau, phân bổ cho các mục đích từ thiện và phải duy trì một cơ quan quản lý bao gồm các cá nhân độc lập. Tổ chức từ thiện tư thường là nguồn tài trợ của một gia đình, cá nhân, một công ty và phải tuân theo các quy định nghiêm ngặt hơn so với các tổ chức từ thiện công.

Tại các quốc gia, như: Anh, Australia, New Zealand..., các chủ thể thực hiện vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện khắc phục khó khăn do thiên tai cũng rất đa dạng, ở cả trong khu vực công và khu vực tư thông qua các quỹ từ thiện.

Hai là, bắt buộc đăng ký với cơ quan chức năng có thẩm quyền. Để trở thành một tổ chức từ thiện, nhân đạo thực hiện vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai và thực hiện các hoạt động khác thì hầu hết các tổ chức này ở các nước phải bắt buộc đăng ký với cơ quan chức năng có thẩm quyền và bảo đảm chỉ hoạt động vì mục đích từ thiện, nhân đạo, vì cộng đồng, không được phép lợi dụng để tiến hành các hoạt động mang màu sắc chính trị.

Ở Hoa Kỳ, các tổ chức từ thiện phải đăng ký hoạt động với Chính phủ liên bang với tư cách là tổ chức phi lợi nhuận hoặc một quỹ tư nhân, có quy chế hoạt động và bản hành động liên chính có chữ ký của những người tham gia nhằm thiết lập và duy trì hệ thống kiểm soát về tài chính.

Tại Australia, Ủy ban các hoạt động từ thiện và phi lợi nhuận (ACNC) vận hành trang thông tin đăng tải các thông tin hướng dẫn quy định rõ nghĩa vụ quản lý và minh bạch tài chính của các thành viên tổ chức từ thiện; lưu trữ và bảo đảm quyền riêng tư về thông tin của các nhà tài trợ; những người tham gia phải lưu trữ hồ sơ tài chính, báo cáo hằng năm và thông báo với cơ quan chức năng khi có thay đổi và nếu không tuân thủ thì sẽ phải chịu án phạt từ ACNC.

Chính phủ New Zealand yêu cầu thành lập Sổ đăng ký tổ chức từ thiện dưới dạng số điện tử, công khai thông tin về tên, địa chỉ, tên và chi tiết liên hệ của người chịu trách nhiệm kể cả trường hợp có thay đổi, bản sao quy tắc hoạt động, trang web (nếu có), các báo cáo tài chính và nguồn thu hàng năm của tổ chức từ thiện được cung cấp cho cơ quan có thẩm quyền, đồng thời cho phép người dân truy cập.

Ba là, quy định về miễn hoặc khấu trừ thuế thu nhập đối với các tổ chức, cá nhân hoạt động từ thiện. Đây như là một hình thức trợ cấp của Nhà nước đối với các tập thể và cá nhân tham gia hoạt động thiện nguyện này thông qua hệ thống thuế.

Ở Hoa Kỳ quy định các khoản đóng góp cho các tổ chức từ thiện công có thể được khấu trừ thuế cho cá nhân nhà tài trợ lên đến 60% thu nhập; khấu trừ thuế giới hạn là 25% đối với các công ty².

Tại Australia và New Zealand, các tổ chức từ thiện có nghĩa vụ nộp báo cáo định kỳ cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trong đó liệt kê các thông tin chi tiết về tổng số tài sản của tổ chức, nguồn gốc hình thành tài sản có được do các hoạt động gây quỹ và các hoạt động chi tiêu của tổ chức. Công cụ tìm kiếm cho phép công chúng kiểm tra tính đủ điều kiện của tổ chức để nhận các khoản đóng góp từ thiện được khấu trừ thuế, xem xét thông tin về trạng thái và hồ sơ được miễn thuế của tổ chức.

Luật Từ thiện của Trung Quốc quy định hết sức chặt chẽ với các hoạt động gây quỹ của các tổ chức từ thiện; chỉ những tổ chức có đủ điều kiện mới được thực hiện; đồng thời, đã xây dựng các nền tảng thông tin từ thiện trên Internet để ghi nhận và công khai tất cả các khoản đóng góp.

Singapore không ban hành luật riêng quy định mà mọi vận động được đăng ký với Chính phủ và cho phép đăng ký mã với một số các tổ chức có thẩm quyền. Văn phòng của Ủy viên từ thiện (COC) được thành lập

năm 2006 là cơ quan quản lý các hoạt động từ thiện nói chung và hoạt động vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện khắc phục khó khăn do thiên tai nói riêng theo Đạo luật về tổ chức từ thiện và các quy định pháp luật khác. Khi một tổ chức đáp ứng các điều kiện cụ thể thì phải nộp đơn lên cơ quan có thẩm quyền để được đăng ký làm tổ chức từ thiện trong vòng 3 tháng. Đồng thời, tất cả các tổ chức từ thiện đã đăng ký sẽ được miễn thuế thu nhập tự động. Đối với các tài sản được sử dụng cho các mục đích từ thiện, thuế tài sản có thể được miễn toàn bộ hoặc một phần khi nộp đơn và được Cơ quan kiểm soát thuế tài sản xem xét.

3. Thực tiễn công tác quản lý hoạt động vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai ở Việt Nam

Việt Nam có đặc điểm địa hình, khí hậu đa dạng, phức tạp, đường bờ biển trải dài nên thường xuyên xảy ra và gánh chịu hậu quả do các hiện tượng thiên tai. Theo thống kê của Tổng cục Phòng, chống thiên tai, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, trong năm 2022 ghi nhận 1.057 trận thiên tai xảy ra, làm chết và mất tích 175 người, thiệt hại về kinh tế ước tính khoảng 19.500 tỷ đồng³. Năm 2023, cả nước xảy ra trên 1.100 trận thiên tai, làm chết và mất tích 166 người, thiệt hại về kinh tế ước tính khoảng 8.236 tỷ đồng⁴. Mỗi khi thiên tai xảy ra ở các vùng miền, địa phương trong cả nước, một phong trào rộng rãi do các cấp, các ngành, các cơ quan, tổ chức, cá nhân vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện lại được triển khai rộng rãi nhằm hỗ trợ khắc phục hậu quả do thiên tai gây ra. Phong trào này đã trở thành hình ảnh tốt đẹp, là biểu hiện của tinh thần tương thân, tương ái của dân tộc Việt Nam, với truyền thống “thương người như thể thương thân”, “lá lành đùm lá rách”, “bầu ơi thương lấy bí cùng”.

Nhận thức rõ ý nghĩa, tầm quan trọng của việc lãnh đạo, chỉ đạo về vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục

khó khăn do thiên tai ở nước ta, Đảng, Nhà nước, chính quyền các cấp đã rất quan tâm tổ chức triển khai công tác này. Nhiều văn bản, quy định pháp luật đã được xây dựng, ban hành và triển khai thực hiện trong những năm qua, điển hình như: *Luật Phòng, chống thiên tai* năm 2023; Nghị định số 66/2021/NĐ-CP ngày 06/7/2021 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của *Luật Phòng, chống thiên tai* và *Luật Đê điều* năm 2020; 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; 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...

Ngoài ra, còn có các văn bản pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các cơ quan, tổ chức có liên quan đến thực hiện nhiệm vụ phòng, chống thiên tai nói chung và vận động, tiếp nhận, phân phối và sử dụng các nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai nói riêng ở Trung ương và địa phương; đồng thời còn có các văn bản pháp luật do các cơ quan có thẩm quyền ở các địa phương trong cả nước ban hành có liên quan đến việc vận động, tiếp nhận, phân phối và sử dụng các nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai.

Với hệ thống văn bản, quy định pháp luật về vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai được xây dựng, ban hành và tổ chức triển khai thực hiện trong những năm qua đã bước đầu tạo ra những cơ sở pháp lý thuận lợi để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia thực hiện nội dung này ngày càng hiệu quả hơn. Trong đó, đã quy định rõ mục tiêu, nguyên tắc, chủ thể và những yêu cầu đặt ra, đồng thời, có những chế tài cụ thể áp dụng với các hành vi sai trái, vi phạm quy định pháp luật. Tuy nhiên, từ thực tiễn cho thấy vẫn còn có những hạn chế, như:

(1) Nội dung quy định pháp luật về vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai có trong nhiều văn bản pháp luật, nhưng chưa thực sự logic, khoa học, thậm chí còn chồng chéo, trùng lặp, thiếu thống nhất, đồng bộ nên gây khó khăn trong việc áp dụng.

(2) Một số quy định pháp luật chưa cập nhật kịp với sự phát triển của xã hội và bảo đảm tính thích ứng nhanh, xử lý tình huống cấp bách khi có thiên tai xảy ra.

(3) Chế tài áp dụng với hành vi vi phạm pháp luật về lĩnh vực này còn nhẹ, chưa đủ sức răn đe, dẫn đến những vụ việc vi phạm, gây bức xúc trong dư luận quần chúng nhân dân tại các địa phương.

(4) Chưa có quy định về việc mở sổ theo dõi thu - chi trực tuyến để các tập thể, cá nhân đóng góp và người dân có thể theo dõi, giám sát bảo đảm không xảy ra thất thoát và sử dụng không đúng mục đích vận động. Đặc biệt là những nội dung về công khai, minh bạch đối với các khoản đóng góp tự nguyện do cá nhân đứng ra vận động.

4. Một số kinh nghiệm cần áp dụng ở Việt Nam

Trên cơ sở thực tiễn pháp luật Việt Nam và tham khảo những kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, trong đó, một số kinh nghiệm trong xây dựng pháp luật có thể được nghiên cứu, tiếp thu chọn lọc phục vụ xây dựng và hoàn thiện pháp luật về vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai ở nước ta, đó là:

Thứ nhất, từ kinh nghiệm xây dựng đạo luật riêng về từ thiện nhân đạo ở một số nước có thể nghiên cứu, đề xuất xây dựng và trình Quốc hội ban hành *Luật Từ thiện*. Luật này sẽ tích hợp và quy định tất cả các vấn đề có liên quan đến hoạt động từ thiện nhân đạo nói chung và hoạt động vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai nói riêng. Các quy định đó bao gồm mục tiêu, nguyên tắc,

các chủ thể liên quan và quan hệ phối hợp cũng như quyền và nghĩa vụ của các chủ thể; nội dung quy định về trình tự, thủ tục thực hiện hoạt động vận động, tiếp nhận và sử dụng nguồn đóng góp tự nguyện; sự công khai, minh bạch trong tiến hành các hoạt động cụ thể và chế tài áp dụng với các hành vi vi phạm... Điều này sẽ góp phần khắc phục tình trạng tản mát, thiếu thống nhất, chồng chéo trong các quy định pháp luật Việt Nam hiện nay về vấn đề này.

Thứ hai, trong quá trình nghiên cứu xây dựng và hoàn thiện pháp luật về vận động nguồn đóng góp tự nguyện khắc phục khó khăn do thiên tai cần bổ sung một số quy định nhằm khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia. Các quy định đó có thể là những vấn đề có liên quan đến việc tạo điều kiện cho việc thành lập các tổ chức từ thiện của các tổ chức, cá nhân; sự phối hợp và tạo điều kiện của cấp ủy, chính quyền các địa phương xảy ra thiên tai trong việc thực hiện phân phối nguồn tự nguyện đóng góp; đặc biệt là có những ưu đãi khấu trừ thuế thu nhập đối với các doanh nghiệp, cá nhân tham gia vận động nguồn đóng góp tự nguyện khắc phục khó khăn do thiên tai như ở một số quốc gia. Thực hiện nội dung này sẽ góp phần huy động sự tham gia đông đảo, thường xuyên, lâu dài của các cơ quan, tổ chức, tập thể, cá nhân tham gia vận động và hỗ trợ hoạt động từ thiện nói chung và vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai nói riêng.

Thứ ba, cần nghiên cứu bổ sung các quy định pháp luật tạo ra cơ chế kiểm soát chặt chẽ đối với hoạt động vận động, tiếp nhận nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai của các tập thể, cá nhân khi thực hiện ở Việt Nam thông qua việc thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với hoạt động này.

Cơ quan quản lý nhà nước cần có các quy định yêu cầu các tập thể, cá nhân đứng ra vận động, tiếp nhận phải thực hiện báo cáo giải trình việc quản lý, sử dụng các nguồn lực

đóng góp nhận được; niêm yết công khai không chỉ ở trụ sở các cơ quan, đơn vị, nơi thực hiện hoạt động hỗ trợ thiên tai mà còn yêu cầu công khai trên các phương tiện truyền thông để các cơ quan chức năng, những người tham gia đóng góp và đông đảo người dân có thể theo dõi thường xuyên, nhanh chóng, chính xác đối với việc quản lý, sử dụng nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai. Đồng thời, sẽ huy động được đông đảo hơn nữa các cơ quan, tổ chức, tập thể, cá nhân tham gia đóng góp các nguồn lực hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai □

Chú thích:

1. Báo cáo của Văn phòng Liên hiệp quốc về giảm thiểu rủi ro thiên tai (UNDRR), công bố nhân Ngày Quốc tế giảm nhẹ rủi ro thiên tai ngày 13/10/2019.

2. Expanded tax benefits help individuals and businesses give to charity during 2021; deductions up to \$600 available for cash donations by non-itemizers. <https://www.irs.gov>, ngày 17/9/2021.

3. Thiên tai năm 2022 đã làm 175 người chết mất tích thiệt hại về kinh tế gần 19.500 tỷ đồng. <https://www.qdnd.vn>, ngày 20/4/2023.

4. Thiên tai tại Việt Nam năm 2023: Xảy ra hơn 1.100 trận với 21/22 loại hình. <https://baophapluat.vn>, ngày 10/5/2024.

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ (2019). Nghị định số 93/2019/NĐ-CP ngày 25/11/2019 về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện.

2. Chính phủ (2019). Nghị định số 50/2020/NĐ-CP ngày 20/4/2020 quy định về tiếp nhận, quản lý, sử dụng viện trợ khẩn cấp để cứu trợ khắc phục hậu quả do thiên tai.

3. Chính phủ (2021). Nghị định số 66/2021/NĐ-CP, ngày 06/7/2021 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Phòng, chống thiên tai và Luật Đê điều năm 2020.

4. Chính phủ (2021). Nghị định số 93/2021/NĐ-CP ngày 27/10/2021 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.