

# Xã hội công dân và các tổ chức phi chính phủ

---

*Sự cai trị tốt không thể thay thế cho sự tự cai trị.*

— Mahatma Gandhi

## XÃ HỘI CÔNG DÂN VÀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC<sup>1</sup>

“Xã hội công dân” lấp khoảng trống giữa cá nhân và chính phủ. Xã hội công dân bao gồm các nhóm tình nguyện (được tổ chức hoặc không được tổ chức) gắn kết với nhau về mặt xã hội, chính trị và kinh tế vì lợi ích chung cho các thành viên của mình (UNDP 1997). Về mặt lịch sử, xã hội công dân phát triển xung quanh các hiệp hội truyền thống và các nhóm tôn giáo, và được thúc đẩy bởi những phong trào phản đối mang tính tôn giáo, xã hội và chính trị ở các nước khác nhau.

Ngày nay, xã hội công dân bao gồm các tổ chức khác nhau như các tổ chức công đoàn, các nhóm, các câu lạc bộ ngành nghề, và các nhóm dân sự, hợp tác xã, các tổ chức cộng đồng, các uỷ ban tự quản của công dân, các nhóm về quyền con người, các nhóm dân tộc thiểu số, các nhóm dân cư bản xứ, và các hiệp hội có dựa vào tôn giáo, giới, sắc tộc, văn hoá và ngôn ngữ. Các tổ chức của xã hội công dân có thể là các tổ chức trung gian hoặc do công dân tự tổ chức được gắn kết bởi những nhu cầu, lợi ích chung, các giá trị hoặc truyền thống chung, và có thể được huy động để tiến hành nhiều loại hoạt động khác nhau. Một xã hội công dân tích cực và mạnh là cơ sở của bốn cột trụ trong chế độ quản lý nhà nước: tính minh bạch, trách nhiệm, sự

tham gia, và pháp quyền.

Ý tưởng về xã hội công dân như là một lực lượng để chỉnh sửa đối với chính quyền độc tài và những thị trường không hoàn hảo đã xuất hiện từ thế kỷ XIX. Động lực vì một sự cai trị tốt hơn thường xuất hiện từ những phong trào cơ sở ở các vùng nông thôn cũng như thành thị. Những ví dụ gần đây về vấn đề này gồm có: vai trò của những người biểu tình là sinh viên trong những năm 1960 ở Mỹ và châu Âu, những người biểu tình là công dân và thanh niên ở một số nước châu Á (như Hàn Quốc chẳng hạn); những phong trào được tổ chức về các vấn đề toàn cầu, môi trường và những vấn đề khác. Thông thường, gốc rễ của các phong trào và các tổ chức đó là cảm giác xa lạ cách biệt và đứng ngoài quá trình ra các quyết định lớn có ảnh hưởng tới đời sống của nhân dân.

Quá trình chuyển đổi từ những hệ thống một đảng sang hệ thống đa đảng ở nhiều nước đang phát triển và các nước chuyển đổi đã dẫn đến các hình thức chính phủ đại diện mới và mong manh, được đặt chồng lên những cơ cấu độc tài hoặc thực dân từ ngày xưa, và chưa hề ăn sâu bám rễ trong công dân. Ở những đất nước đó, các tổ chức xã hội công dân đóng một vai trò trọng yếu phản đối lại những hành động độc đoán và củng cố

cơ sở của sự quản lý nhà nước tốt.

Hơn nữa, những nỗ lực gần đây nhằm giải quyết xung đột xã hội và sự thiếu hụt dân chủ đều nhấn mạnh đến vai trò của các tổ chức xã hội công dân, sử dụng những người tình nguyện, và quyền tham gia đối tác. Tình trạng thiếu dân chủ liên quan đến việc thiếu tiếng nói của người dân, chưa kể đến quyền bầu cử và tổ chức những cuộc bầu cử định kỳ. Sự loại trừ về mặt xã hội, liên quan đến việc không coi trọng vai trò và loại các nhóm thiểu số, phụ nữ, và những bộ phận yếu hơn, ra khỏi quy trình ra quyết định, hoạt động của chính quyền địa phương, và cung cấp dịch vụ. Việc khuyến khích các tổ chức xã hội công dân có thể, đã đến lúc, giúp giải quyết cả hai vấn đề đó bằng cách thúc đẩy sự tham gia của công dân vào những hoạt động cụ thể liên quan đến họ, và chính họ sẽ tạo ra sự khẳng định mới và thói quen mới về sự tham gia (xem Hộp 15.1).

Xã hội công dân không thể được xem là một loại hình đồng nhất lành tính. Các tổ chức xã hội công dân cũng có thể bao gồm những hiệp hội có những động cơ bạo lực, tham lam, lợi ích cục bộ, thù địch sắc tộc, và đàn áp xã hội, cũng như các tổ chức kinh doanh vận động hành lang như ngành công nghiệp thuốc lá, là không thể đại diện cho lợi ích của đông đảo công chúng. Như được nhấn mạnh

### Hộp 15.1

#### Sự tham gia của xã hội công dân ở Côlômbia

Hệ thống đánh giá quốc gia công tác quản lý công ở Côlômbia, gọi là SYNERGY, có chủ ý lôi kéo xã hội công dân vào quá trình nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý khu vực công. Yêu cầu của việc đánh giá quốc gia được thể hiện trong Điều 343 của hiến pháp. Bộ Kế hoạch cần phải xác định vai trò của xã hội công dân trong mọi giai đoạn của Kế hoạch phát triển quốc gia. Tất cả các ứng cử viên tổng thống phải đăng ký chương trình dự định của mình đối với đất nước, và kế hoạch phải bắt nguồn từ chương trình của ứng

cử viên trúng cử. Việc cụ thể hoá kế hoạch được rút ra trên cơ sở tư vấn của Hội đồng Kế hoạch quốc gia (NPC), là đại diện cho mọi thành phần của xã hội công dân. NPC nằm ở vị trí cao nhất của các hội đồng tương tự ở các cấp lãnh thổ và địa phương, và đệ trình với chính phủ những khuyến nghị đối với bản kế hoạch, căn cứ vào các kết quả thảo luận của hội đồng với các đơn vị cấp cơ sở. Do vậy, sự tham gia của xã hội công dân không chỉ ở việc xác định những mục tiêu của kế hoạch, mà còn trong việc xác định những chiến lược, thực hiện chương trình và

đánh giá kết quả, để kiểm tra mức độ thực hiện các kỳ vọng của công dân trong từng giai đoạn. Các nhóm công tác liên ngành, gọi là các đơn vị quản lý chương trình (PMU) ở cấp bộ, gồm tất cả những bên có quyền lợi liên quan nhằm mục đích làm hài hoà các mục tiêu chương trình quốc gia và khu vực. NPC được hỏi ý kiến về tính đại diện hợp lý của các lợi ích khác nhau trong các đơn vị quản lý chương trình.

—————  
*Nguồn: Pablo Abitol, trong Partnership. Viện Phát triển kinh tế, Ngân hàng thế giới, 1996.*

trong chương trước, vốn xã hội cũng có một tầm quan trọng lan toả. Tuy nhiên, chương này sẽ tập trung vào những hình thức tích cực của xã hội công dân.

#### CÁC LOẠI HÌNH TỔ CHỨC XÃ HỘI CÔNG DÂN

Các tổ chức chính thức, như các nghiệp đoàn chẳng hạn, được gắn với các quy tắc được pháp điển hoá và các quy định điều chỉnh hành vi tổ chức. Các tổ chức không chính thức gồm các nhóm tập hợp các cá nhân, những người hợp tác theo nhiều cách khác

nhau vì những lợi ích riêng của cộng đồng mình, nhằm hành động tập thể, tài trợ, và cung cấp hàng hoá dịch vụ, chẳng hạn như các tổ dân phố, các nhóm người sử dụng khác nhau trong các lĩnh vực như tưới tiêu, tiết kiệm, và tín dụng. Sự hợp tác trong các tổ chức không chính thức có thể là ngắn hạn hay định kỳ, hoặc dài hạn. Cộng đồng hoặc các tổ chức cơ sở theo nhiều hình thức khác nhau nằm giữa sự phân chia chính thức/không chính thức.

Các tổ chức không chính thức cũng bao gồm các hiệp hội của những người sống ở khu nhà ổ

chuột hay những người làm thuê, các trường học không chính thức, các ban an ninh địa phương, những người nhặt rác, và các hệ thống vận tải không chính thức. Các hoạt động không chính thức này đảm đương một phần lớn việc cung cấp dịch vụ về nhà ở, vận tải, vệ sinh, cung cấp điện, các cơ sở khám, chữa bệnh, v.v., ở các thành phố của các nước đang phát triển (chiếm tới 90% ở thủ đô Lima của Peru chẳng hạn). Họ lấp khoảng trống bị bỏ lại do các hệ thống chính thức không có khả năng đáp ứng những đòi hỏi của các nhóm người nghèo và các nhóm thiểu số trong xã hội (McCarney 1999).

Các tổ chức xã hội công dân cũng có thể được phân loại thành các tổ chức cơ sở và các tổ chức "trung ương". Các tổ chức cơ sở riêng biệt có thể gia nhập vào một trong các tổ chức, mạng lưới, hoặc liên minh toàn quốc hay khu vực, nhằm tăng cường sức mạnh, chia sẻ kinh nghiệm, cung cấp các dịch vụ hỗ trợ, khắc phục sự biệt lập, và bảo vệ danh tiếng của mình thông qua các nhà tài trợ và các chính phủ quốc gia.

### Các tổ chức công đoàn

Nên xem các *tổ chức công đoàn khu vực công* như là các hiệp hội xã hội công dân có vai trò tiềm năng tích cực trong việc thực hiện chương trình, chính sách, thay vì

như quan niệm hiện nay cho rằng các tổ chức này như là những tác nhân tiêu cực, có khả năng làm gián đoạn hoạt động cung cấp dịch vụ công (Tendler 1997). Điều này đã được thể hiện trong một số chương trình khu vực xã hội ở châu Á và Mỹ Latinh. Chương trình cải cách của các nước có nền kinh tế chuyển đổi như ở Đông Âu, Rumania, gồm các chiến lược nhằm nâng cao sự tham gia của các tổ chức công đoàn và các hiệp hội nghề nghiệp trong quá trình cơ cấu lại các nhánh chính quyền, soạn thảo các đạo luật và các quy định về tiền lương (Ianescu 1996). Trong bất kỳ tình huống nào, như đã trình bày ở Chương 13, việc thiếu sự tham gia thích hợp của các bên có liên quan hầu như đều làm chậm và làm hỏng việc thực hiện các chương trình.

### Các tổ chức giáo dục

Các trường đại học và các cơ quan nghiên cứu có thể đóng vai trò là những thiết chế công dân hữu hiệu một cách riêng rẽ, hoặc với sự tham gia của các tổ chức khác. Các trường đại học có thể vươn lên để đảm nhận vai trò chủ chốt trong quá trình đổi mới quản lý hành chính của khu vực, điều tra cơ bản trong các chương trình giảm đói nghèo, và tăng cường các dịch vụ mở rộng tới dân chúng (như ở Philippin). Các trường đại

học cũng có thể cộng tác với giới kinh doanh và chính phủ trong việc giải quyết tình trạng thiếu hụt về kỹ năng, đặc biệt trong công nghệ thông tin, và giúp đào tạo lại những nhân lực dư thừa. Họ cũng có thể giúp trong quá trình học tập của cộng đồng với sự tham gia, hợp tác của các tổ chức phi chính phủ (NGO) và thực hiện nhiều chức năng dịch vụ công khác (xem Hộp 15.2). Thật

không may, các chức năng của xã hội công dân lại không được các trường đại học thực hiện ở hầu hết các nước đang phát triển, một phần vì những vấn đề nội bộ của các trường đại học, một phần vì sự tách biệt của chúng đối với toàn thể xã hội. Những đóng góp tiềm năng của các trường đại học xứng đáng được xem xét và tìm hiểu một cách có hệ thống hơn nữa ở hầu hết các nước đang phát triển.

### Hộp 15.2

#### Hoạt động của một tổ chức công trong thị trường

Trường Chính sách công thuộc Trường Đại học Tổng hợp Birmingham ở Anh là một tổ chức tự tài trợ hoàn toàn, không hề nhận được một khoản trợ cấp công nào và bán các dịch vụ của mình, nhưng làm việc vì và cộng tác với khu vực công. Trong số 90 biên chế khoa học, có 20 người là thành viên của Ban Phát triển quốc tế (IDD), thực hiện các chương trình đào tạo sau đại học, các khoá đào tạo, các dịch vụ nghiên cứu và tư vấn cho các nước đang phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi.

Khi được thành lập vào năm 1964, Trường Chính sách công tập trung vào những sinh viên lớn tuổi, chủ yếu là các công chức đang làm việc. Nguồn ngân quỹ thông thường của trường, chủ yếu được hướng

vào việc đào tạo sau đại học, không thể được sử dụng, nên trường phải tìm kiếm các nguồn tài trợ khác. Do đó, IDD cùng với trường là một thể thống nhất buộc phải tuân thủ hai yêu cầu: phát triển theo hướng dựa theo thị trường và hướng khác là dựa theo nghề nghiệp.

Thứ nhất, IDD phải trả đầy đủ các khoản chi phí, và “đầy đủ” thực sự đúng nghĩa của nó. Mỗi khoa của trường hoạt động như một trung tâm ngân sách, tự cân đối các nguồn thu với các khoản chi của mình. Mỗi mét vuông tòa nhà làm việc của họ, toàn bộ điện thoại, các dịch vụ sưởi ấm, các phương tiện và dịch vụ của trường đại học đều được trả tiền tính theo đầu người. Các chi phí trả lương cho nhân viên và các chi phí xã hội khác đều được tính đủ. Hiệu

quả thực từ cách chi trả này là ở chỗ, theo dự kiến, các nhân viên của họ sẽ kiếm được gấp khoảng hai lần rưỡi tiền lương của họ.

Thứ hai, các khoa phải chứng tỏ rằng họ xứng đáng là thành viên của cộng đồng khoa học, dựa trên kết quả xếp hạng cao được tiến hành độc lập về công tác nghiên cứu và giảng dạy. Việc thanh toán trực tiếp do các cấp chính quyền, các tổ chức tài trợ, các tổ chức phi chính phủ, và các cá nhân - những người làm công tác nghiên cứu, giảng dạy, và tư vấn thực hiện. Còn những ai phải chi trả cho các dịch vụ nữa? Các nhân viên cũng phải trả tiền; họ thấy rằng các đồng nghiệp ở các khoa bình thường có cuộc sống dễ chịu hơn; họ thấy rằng các tổ chức tư vấn tư

*Hộp 15.2 (Tiếp)*

nhân với những chi phí theo đầu người thấp hơn, lại có khả năng trả cho nhân viên của họ nhiều hơn.

Vậy ai là người được lợi? Điều mà khách hàng được lợi là nhà cung cấp dịch vụ có trách nhiệm về những dịch vụ mà các khách hàng mong muốn. IDD phải có trách nhiệm bởi vì cơ quan này không thể tồn tại nếu nó không cung cấp những dịch vụ mà khách hàng mong muốn. Các khách hàng biết rằng, IDD không chỉ thực hiện các khoá đào tạo về tính hiệu quả của tổ chức, mà còn thực hành công việc; và rằng, các khoa hay phòng, ban đều có lợi nhuận nhưng không giống như những đối thủ làm tư vấn cạnh tranh với nó; và rằng, các phòng, ban hay khoa đều có sự bảo đảm về trình độ chuyên môn vì là một bộ phận của

trường. Các nhân viên cũng được lợi do có ảnh hưởng đáng kể đối với những hoạt động của tổ chức, kiểm soát được tương lai của mình, và thu nhận được nhiều kinh nghiệm khác nhau hơn từ những người làm công việc tư vấn hay khoa học thông thường.

Điều khó khăn là phải quản lý một tổ chức như vậy trong điều kiện khó khăn, hạn chế của một trường đại học cũng như chủ nghĩa cá nhân của người làm khoa học. Tổ chức không thể sử dụng những biện pháp khuyến khích hay những hình phạt của một nhà quản lý doanh nghiệp được - vì các mức trả, thuế mướn và các thủ tục sa thải đều phải tuân theo những yêu cầu chung trong trường. Do đó, tính hiệu quả của tổ chức tùy thuộc vào ý nguyện tốt đẹp, năng lực và sự hỗ trợ lẫn nhau của đội ngũ

nhân viên, và vào lòng tự hào chung vì giành được công việc và tạo ra ảnh hưởng.

Liệu đây có phải là một mô hình cho sự thi đua trong dịch vụ công hay không? Điều này tùy thuộc vào sự tồn tại của một thị trường rộng lớn mà ở đó các dịch vụ có thể được bán, và chỉ có thể hoạt động được trong một tổ chức có quy mô nhỏ nơi mà tinh thần đồng đội có thể được kết hợp với trách nhiệm cá nhân trực tiếp vì sự sống còn của toàn bộ tập thể. Tuy nhiên, kinh nghiệm này chỉ ra rằng, những áp lực thị trường có thể được khai thác trong việc cải thiện dịch vụ công, và theo nghĩa này, là thực hiện vai trò xã hội công dân.

*Nguồn: Richard Batley, Giáo sư về Quản trị phát triển và Giám đốc Khoa Phát triển quốc tế - Trường đại học Tổng hợp Birmingham.*

**Ngành tư pháp**

Ngành tư pháp đã gián tiếp trở thành một bộ phận của xã hội công dân ở một số nước. Các tổ chức của xã hội công dân đã sử dụng một cách sáng tạo các cơ chế của ngành tư pháp, nhằm tìm ra những cách thức để giải quyết các khiếu nại, hoặc hướng dẫn người điều hành quan tâm đến những

hành vi sai sót và bỏ sót. Đôi khi, bản thân hệ thống tư pháp cũng hành động một cách chủ động để giải quyết những vấn đề không công bằng hay phân biệt đối xử, tham nhũng, và sự trì trệ của các công chức. Việc giải quyết tại toà án những vấn đề liên quan đến quyền lợi công bao gồm nhiều vấn đề rộng hơn như điều kiện của các trường học, bệnh viện, chất lượng

môi trường, quyền lợi của người tiêu dùng, và sự xâm phạm các quy tắc xây dựng an toàn. Tuy nhiên, việc giải quyết những tranh chấp về quyền lợi công không phải là biện pháp thay thế cho những thay đổi cơ bản trong thái độ và cách thức quản lý nhà nước.

### **Các tổ chức cơ sở và các cấu trúc truyền thống**

Hầu hết các tổ chức xã hội công dân trung gian đều có khoảng cách nhất định với những công dân bình thường. Trái lại, các *tổ chức cơ sở*, chẳng hạn, như các hội tín dụng kiểu hội ở châu Phi và các khu vực khác, các hiệp hội của nông dân, các hợp tác xã của công nhân, các hiệp hội của giáo viên - phụ huynh, và các hiệp hội tôn giáo đều gắn trực tiếp với công dân. Những tổ chức như vậy xây dựng lòng tin, giảm sự xa lạ, cách biệt của các thiểu số dân tộc và của các nhóm bị bất lợi về mặt xã hội, và chống lại khuynh hướng xa rời công chúng của nhiều cơ quan chính phủ. Tuy nhiên, chúng có khuynh hướng vấp phải những vấn đề về số lượng thành viên ít ỏi, năng lực quản lý kém, và rủi ro bị tiếp quản bởi những người nắm giữ quyền lực truyền thống. Nhiều nước như Ấn Độ và Philippin đã có sáng kiến trong việc đề xuất những bước nhằm sáp nhập các tổ chức dựa vào

cộng đồng thành những cơ cấu hành chính phi tập trung, vừa như là những người của chính phủ vừa như là trong hệ thống được hỏi ý kiến. Vai trò của các tổ chức có tính phong tục tập quán cũng không thể bị xem nhẹ (Hộp15.3).

Cũng cần phải xem xét các nhóm công dân trông cậy vào việc vận động hành lang các cơ quan hành chính, thường trong mối quan hệ đối nghịch với giới doanh nghiệp. Sự cần thiết phải cân bằng quyền lực và ảnh hưởng rộng lớn của giới doanh nghiệp vận động hành lang, (chẳng hạn như ở Mỹ, vận động hành lang cho sản phẩm đường ăn, hoặc về việc sử dụng súng là do Hiệp hội Súng ngắn quốc gia lãnh đạo) đã dẫn đến những đòi hỏi phải có các chương trình về sự tham gia của công chúng ở nhiều thành phố. Ở các nước phát triển, các nhóm vận động hành lang nhằm thúc đẩy lợi ích công cộng đóng một vai trò to lớn trong việc ban hành các đạo luật bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng và các quy định pháp luật. Quyền tổ chức các chiến dịch thông tin, như ở Ấn Độ, đã gây nên sức ép mạnh mẽ đòi phải công bố công khai những hồ sơ công. Những cuộc tranh luận của người dân đã dẫn đến việc đóng cửa hoặc di chuyển những xí nghiệp gây ô nhiễm. Những cuộc tranh

### Hộp 15.3

#### Những tổ chức truyền thống của xã hội công dân ở vùng Đảo Thái Bình Dương

Các tổ chức xã hội công dân ở vùng Đảo Thái Bình Dương gồm những người đứng đầu, với những danh hiệu theo phong tục tập quán và một vài hình thức chính quyền truyền thống, các nhà thờ Đạo Cơ đốc và các tổ chức tôn giáo khác, các nghiệp đoàn, các hiệp hội kinh doanh nhỏ, các nhóm phụ nữ, và các tổ chức phi chính phủ. Lãnh đạo cộng đồng trong các khu định cư ở các đô thị thường phản ánh cấu trúc làng, nơi bắt nguồn của những cư dân thành thị. Mọi người đều dễ dàng di chuyển nơi định cư theo dòng tộc ở các thị trấn và làng mạc, và giữa các hệ thống chính quyền hoạt động tương tự, mặc dù có bị biến tướng đôi chút bởi môi trường thành thị.

Những người đứng đầu truyền thống và các nhà thờ

được coi là những người giữ gìn, bảo vệ các tiêu chuẩn chủng tộc của xã hội. Họ có thể huy động những môn đệ của mình để ủng hộ hoặc ngăn cản sự ủng hộ chính trị hoặc quyền được tiếp cận các nguồn lực, là những yếu tố mà chính phủ và doanh nghiệp cần để tồn tại. Do đó, những người đứng đầu truyền thống có thể đóng vai trò là những đối tác ủng hộ sự phát triển quyền lực mạnh mẽ; nhưng, sự đóng góp của họ rất thất thường, và có thể bị giới chính trị hay con buôn mua chuộc.

Trong thực tế, các tổ chức và các cá nhân ở Melanesia có vai trò đa năng, trong một hệ thống được gọi là “sự liên đới chặt chẽ”. Chính phủ và nhà thờ đều tham gia vào việc kinh doanh; nhà thờ cung cấp các hàng hoá

công cộng; các tổ chức công đoàn kiểm soát các quỹ đầu tư; các cá nhân hành động vừa như những nhà chính trị được dân bầu, vừa như những thầy tu được cử ra, các viên chức và các nhà doanh nghiệp; các sĩ quan quân đội và những người đứng đầu truyền thống, hoặc kết hợp một số vai trò khác, làm mờ nhạt ranh giới giữa chính phủ, doanh nghiệp và xã hội công dân. Những vai trò đa năng này giải thích tại sao những quy định được áp dụng cho bất kỳ một vai trò nào đều có thể bị vi phạm mà không hề bị coi là có hành vi sai trái. Các tổ chức này cũng làm cho việc bảo đảm trách nhiệm thi hành và ngăn việc biến quỹ công vào túi tư nhân trở nên khó khăn.

*Nguồn: Knapman và Saldanha (1998).*

luận vì quyền lợi của công dân như vậy có khuynh hướng tập trung vào những vấn đề nổi bật, gây sự chú ý, quan tâm của nhiều người để có thể tập hợp được một lực lượng lớn dân chúng. Tuy nhiên, đây cũng là khuynh hướng đặc thù và phản ứng nhất thời, không có tính bền vững và, tất nhiên, không có khả năng đề cập rộng rãi hàng loạt vấn đề, do không có đủ nguồn lực và kỹ năng quản lý.

### Hợp tác xã

Hợp tác xã là một bộ phận quan trọng của xã hội công dân ở hầu hết các nước, và nằm ở giữa các tổ chức cơ sở và các nhóm có tổ chức lớn hơn. Hợp tác xã có cơ cấu tổ chức và thành viên được xác định về mặt pháp lý, và thường được phân thành các tổ chức khu vực hay quốc gia. Khởi đầu từ các vùng nông thôn, ở nhiều nước, các



hợp tác xã đã mở rộng ra cả khu vực thành phố, và đã có một sự tăng trưởng mạnh mẽ các hiệp hội nhà ở, các hợp tác xã của những người chủ đất cũng như những người thuê đất, các hợp tác xã công nghiệp, các tổ chức tài chính theo hình thức hợp tác xã, và nhiều loại hình hợp tác xã sản xuất khác. Các hợp tác xã tín dụng ở các vùng nông thôn cung cấp đầu vào cho nông nghiệp, tiếp thị, chế biến, và dịch vụ kho tàng. Các hợp tác xã của những người sản xuất sữa chịu trách nhiệm về một cuộc cách mạng trong lĩnh vực bơ sữa và làm cho nông thôn trở nên thịnh vượng ở một số tỉnh của Ấn Độ. Hợp tác xã đã thâm nhập vào các lĩnh vực của ngành nông - công nghiệp như mía đường và hạt có dầu.

Ở nhiều nước đang phát triển, các hợp tác xã thường chịu sự kiểm soát của chính phủ, và gắn với tài trợ của chính phủ. Ở một số nước có xu hướng coi hợp tác xã như là một phần mở rộng của bộ máy chính quyền thay vì bảo vệ tính độc lập của nó. Hợp tác xã cũng bị những nhóm lợi ích chính trị lớn ở một vài nước điều khiển. Trái lại, ở nhiều thành phố của các nước đang phát triển, các loại hình hợp tác xã khác lại có xu hướng vươn tới những nhóm thu

nhập thấp và những người nghèo trong các khu ổ chuột, và sử dụng sự ủng hộ của các tổ chức tài chính chính thức để xác lập quyền sở hữu hợp tác xã và quản lý các hoạt động trợ giúp về nơi ở và các hoạt động khác. Sự ủng hộ của chính phủ đối với các hợp tác xã có thể mang tính xây dựng, nhưng phải có giới hạn và tránh bị can thiệp, làm cho lợi ích của hợp tác xã như là một phần của xã hội công dân bị tổn hại.

### Các tổ chức phi chính phủ

Thuật ngữ “tổ chức phi chính phủ” (NGO) là rất rộng và mơ hồ, vì theo định nghĩa, khái niệm này bao gồm nhiều thực thể khác nhau có những mục đích hoạt động khác nhau. Tuy nhiên, nói chung, thuật ngữ “NGO” được hiểu chỉ bao gồm những tổ chức hoạt động thiên về lợi ích công cộng (đối lại với các tổ chức công đoàn hay hợp tác xã, là những tổ chức cung cấp các dịch vụ hạn chế cho các thành viên của mình). Tất nhiên, các NGO là một bộ phận của xã hội công dân. Tuy nhiên, vì các NGO theo định nghĩa ở trên đã trở thành người đối thoại và cộng sự quan trọng đối với các cấp chính quyền và các cơ quan quốc tế ở rất nhiều nước, nên cần có sự thảo luận riêng về vai trò và năng lực của chúng.

## **BẢN CHẤT, SỰ TIẾN TRIỂN VÀ VAI TRÒ CỦA CÁC TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ<sup>2</sup>**

### **Sự tiến triển của các tổ chức phi chính phủ**

Có nhiều cách mô tả khác nhau về các tổ chức phi chính phủ như là các tổ chức tình nguyện tư nhân, các tổ chức phi lợi nhuận, hoặc các tổ chức phát triển tự nguyện. Hiểu theo cách thông thường, các NGO có bốn đặc trưng sau: đó là những tổ chức tình nguyện, độc lập, phi lợi nhuận, và có mục đích là nâng cao điều kiện sống của những người bị thiệt thòi hoặc vì những vấn đề chung rộng lớn của cộng đồng, ví dụ như bảo vệ môi trường. Các NGO hoạt động về các vấn đề liên quan đến lợi ích công cộng, không nhằm phục vụ lợi ích cục bộ cho các thành viên của mình. Hơn 50 năm qua, các NGO đã xuất hiện như một điểm nổi bật và tiến hành các cuộc vận động hành lang vì sự phát triển và vì những quan tâm của xã hội ở các cấp độ quốc gia, toàn cầu, và đại diện cho xã hội công dân ở các diễn đàn khác nhau. Một vai trò quan trọng của NGO là đóng góp vào thành công của các hội nghị thượng đỉnh thế giới về dân số, môi trường sống và môi trường, sự phát triển của phụ nữ, và phòng chống bệnh AIDS. Trong những năm qua, Ngân hàng Phát triển

châu Á, Ngân hàng thế giới, và các tổ chức quốc tế khác đã có nhiều nỗ lực đóng góp vào hoạt động của các tổ chức phi chính phủ.

Ngoài các yếu tố dẫn đến sự phát triển của xã hội công dân nói chung, sự phát triển của NGO trong những năm vừa qua cũng trùng hợp với những quan ngại về một chính phủ lớn và đòi hỏi phải có những hình thức phân phối dịch vụ khác. Việc các nhóm yếu hơn ngày càng bị gạt ra khỏi các quy trình chính trị và phát triển đã dẫn đến một sự quan tâm chú trọng mới đối với NGO ở nhiều nước. Tuy nhiên, lại có một nghi ngại về mặt chính trị, thậm chí trong một vài trường hợp, có cả thái độ đối kháng, về vai trò của NGO và đặc biệt là những tổ chức NGO quốc tế lớn. Điều này là do tính tích cực chính trị của NGO trong một vài trường hợp, nhưng cũng do sự nghi ngại đối với các hoạt động của các nhà tài trợ nước ngoài giúp đỡ các tổ chức này cũng như những lo ngại về việc hợp pháp hoá trách nhiệm giải trình của NGO.

Khu vực NGO ở nhiều nước đã mở rộng đáng kể, không chỉ về mặt số lượng, mà còn về sự đa dạng và các loại hình hoạt động. Một vài con số sẽ giúp chúng ta hình dung được điều này. Ở châu Âu và Liên Xô cũ, số lượng NGO đã tăng ít nhất là ba lần so với năm

1989 (Ngân hàng Thế giới 1997). Chỉ riêng Ấn Độ đã có tới hơn một triệu NGO đăng ký hoạt động. Các NGO lớn ở Bangladesh sử dụng tới hơn 50.000 nhân viên. Ở một số nước phát triển, chi tiêu của các NGO chiếm tới gần 4% GDP. Hơn 20% viện trợ chính thức được phân bổ thông qua NGO, và các liên minh của các NGO giành được quyền quan sát viên tại các hội nghị của các cơ quan thuộc Liên hợp quốc (Hailey 1999).

Công việc của NGO bao trùm cả một diện rộng về các nhu cầu và nỗ lực của con người - y tế, giáo dục, phát triển đô thị và nông thôn, môi trường, dân số, phúc lợi xã hội, tạo việc làm, đào tạo, giới, khu vực không chính thức, các quyền của người bản địa, hoà bình, và quyền con người. Các hoạt động là rất phong phú, từ việc bảo đảm phúc lợi và chăm sóc, tới việc phân phối các dịch vụ, huy động nguồn lực, nghiên cứu và sáng tạo, thông tin công chúng, và bệnh vực cho các nhóm đối tượng.

Các NGO có thể có quy mô, đội ngũ nhân viên, nguồn lực, và loại hình hoạt động rất khác biệt nhau. Tuy nhiên, ngay cả những NGO hoạt động ở cơ sở có quy mô lớn nhất, ở những nước như Ấn Độ chẳng hạn, cũng rất nhỏ và mang tính địa phương trong mối liên quan với chính quyền hoặc doanh nghiệp lớn.

Đôi khi người ta phân biệt giữa các NGO phát triển và các tổ chức khác. Các NGO phát triển bao gồm những tổ chức được hình thành nhằm vận động chính quyền đáp ứng những đòi hỏi của địa phương về cơ sở hạ tầng và các dịch vụ xã hội; các nhóm cùng cam kết hành động để bảo vệ lợi ích kinh tế, xã hội của công dân, như cải thiện quyền sử dụng đất và phân phối lại đất đai; và những tổ chức trực tiếp liên quan đến các hoạt động của cộng đồng hoặc sản xuất.

Cũng có sự phân biệt giữa các tổ chức có khuynh hướng dịch vụ và các tổ chức có khuynh hướng bệnh vực. Các nhóm bệnh vực quan tâm chủ yếu tới việc gây ảnh hưởng đến chính sách công và phát triển. Họ thực hiện huy động xã hội, xây dựng phong trào tự lực cánh sinh, và quan tâm đến một số khía cạnh của việc tổ chức cộng đồng. Các NGO có khuynh hướng nhấn mạnh đến việc cung cấp các dịch vụ. Nói chung, các NGO hoạt động nhằm mục đích bệnh vực, thường chấm dứt hoạt động sau khi đạt được những mục tiêu cụ thể, trong khi đó, các NGO hoạt động để cung cấp dịch vụ lại tồn tại lâu hơn rất nhiều. Tuy nhiên, một tổ chức có thể thay đổi và đảm nhận các vai trò khác nhau. Đôi khi, các nhóm bệnh vực hoán đổi thành những nhà cung cấp dịch vụ. Các NGO bệnh vực thịnh

hành hơn ở các nước phát triển, nơi mà các dịch vụ công được phát triển khá phổ biến. Các NGO cảnh báo đảm nhận cả chức năng bệnh viện và dịch vụ, bằng cách điều tra tính hiệu quả của các dịch vụ ở địa phương và các dự án đầu tư, và đưa ra công khai những ví dụ về sự lãng phí, gian dối, và lạm dụng. Những tổ chức thuộc loại này hoạt động có hiệu quả ở một số nước đang phát triển, như ở Philippin.

Có nhiều loại NGO: như NGO về dự án, các NGO quốc gia, các NGO có quy mô hoạt động trong toàn quốc... hình thành nên mạng lưới NGO, và các NGO quốc tế. Các NGO có quy mô hoạt động trong toàn quốc, bao trùm gồm nhiều NGO thành viên, như Hiệp hội phụ nữ tự thuê mướn ở Ấn Độ, không chỉ đảm nhận các chức năng của các tổ chức cơ sở truyền thống, mà còn cung cấp các dịch vụ hỗ trợ và mạng lưới cho các tổ chức tình nguyện khác. Một số NGO tìm cách thể hiện vai trò của mình như những tổ chức hỗ trợ và trung gian ở cấp độ quốc gia và khu vực nhằm cung cấp các dịch vụ và hỗ trợ cho các tổ chức của dân chúng.

Nhiều tổ chức NGO quốc tế, như Hội Chữ thập đỏ, Cứu trợ trẻ em, Oxfam, CARE, v.v., có nguồn lực dồi dào, được sự hỗ trợ chính trị từ các nước phát triển, và được

đánh giá cao. Đến lượt mình, các tổ chức này lại hỗ trợ các mạng lưới NGO quốc gia có cùng hoạt động trong những lĩnh vực tương tự, và liên kết với các NGO ở các nước đang phát triển thông qua việc tài trợ, phối hợp hoạt động, đối tác với nhau về các vấn đề cụ thể, và các mạng lưới.

Sự đa dạng của các NGO cũng bao hàm cả sự đa dạng về hình thức pháp lý. Ví dụ, các NGO được chính phủ tài trợ có thể có cấu trúc tổ chức và cơ cấu thành viên bị áp đặt từ trên, và những người do chính phủ bổ nhiệm có thể tham gia vào ban quản lý của NGO. Ngay cả các hiệp hội tự phát cũng cần phải tuân thủ một cơ cấu pháp lý cụ thể, để xác định trách nhiệm trong các hoạt động của mình và mục đích kiểm toán. Điều này là đặc biệt cần thiết nếu tổ chức đó muốn có sự bảo đảm các nguồn tài trợ từ trong nước và của nước ngoài. Một số NGO làm vệ tinh cho các NGO mẹ với một cấu trúc pháp lý rõ ràng, trong khi, trên thực tế, vẫn tồn tại như là một tổ chức cộng đồng có cơ cấu lỏng lẻo.

Hội viên của các NGO có thể là những người từ một nhóm cụ thể như nông dân, các nhà sản xuất sữa hay công nhân xây dựng, hoặc có cơ sở xã hội rộng lớn hơn, trong phạm vi khu vực hay địa phương. Thủ tục trở thành hội viên có thể

là những quy định chính thức, liên quan đến những tiêu chuẩn xứng đáng để làm thành viên của tổ chức và có quy mô hạn chế, hoặc theo những quy định không chính thức. Trong rất nhiều trường hợp, hội viên có trách nhiệm phải trả một khoản hội phí nhất định để bù đắp các chi phí hoạt động của tổ chức.

### **Tiềm năng và giới hạn của NGO**

Tính đa dạng cao của NGO, như được mô tả ở trên, làm cho việc khái quát trở nên khó khăn. Tuy nhiên, NGO ở các nước phát triển cũng như đang phát triển, đều gặp thách thức trong việc phải giải quyết những vấn đề liên quan đến trách nhiệm giải trình, tính công khai, minh bạch, và tính đại diện của các tổ chức này. Cuộc tranh luận về những vấn đề này ngày càng tăng bởi vì chính các NGO tự hỏi mình về tính liên chính và trách nhiệm giải trình trong chính quyền, và những trường hợp sử dụng các khoản ngân quỹ sai mục đích do chính NGO tạo lập ở nhiều nước. Trách nhiệm giải trình, thông qua việc bố trí đăng ký và báo cáo với các cơ quan chính phủ, thường được thực thi một cách sơ sài. Các NGO tư nhân có thể không phải chịu trách nhiệm với ai trừ bản thân họ, và

thậm chí các NGO có tính tham dự đôi khi lại bị kiểm soát một cách riêng rẽ (hoặc trên thực tế lại là cánh tay của chính phủ). Bên cạnh những vấn đề trách nhiệm được giao phó và tính đại diện, các nhà quan sát đã chỉ ra những vấn đề chung khác của NGO: có xu hướng quan liêu, trùng lặp lãng phí, tập trung bàn luận những vấn đề quá hẹp, quá trình ra quyết định bị đóng kín, quản lý theo lối từ trên xuống, có thái độ mang tính gia trưởng, và những vấn đề khác.

Để giải quyết những mối nghi ngờ này, các NGO ở nhiều nước đang xây dựng các biện pháp khác nhau nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và hoạt động của họ (Hộp 15.4). Các biện pháp này bao gồm: trình bày rõ ràng hơn các mục tiêu hoạt động của mình; các quy trình tài chính và quản lý chặt chẽ hơn; tạo cơ hội bình đẳng cho phụ nữ và nam giới được tham gia ở mọi cấp của tổ chức; các thủ tục tốt hơn để phát triển nguồn nhân lực; quản lý và đánh giá tốt hơn các hoạt động của tổ chức; tiếp cận thông tin nhiều hơn; và thiết lập mạng lưới chặt chẽ hơn giữa các NGO.

Các NGO có khả năng giúp cho các dịch vụ của chính phủ hiệu quả hơn bằng việc xác định các nhóm mục tiêu một cách công khai và khách quan, tạo thuận lợi cho các nhóm có thể tiếp cận các

### Hộp 15.4

#### Bộ quy tắc hoạt động đối với các NGO?

Trung tâm Chính sách quốc tế của Vương quốc Anh cảnh báo rằng, các tổ chức phi chính phủ (NGO) mang tính bênh vực phải công khai các hoạt động của mình để công chúng có thể kiểm tra nhằm duy trì lòng tin của mọi người đối với họ. Các sự kiện vừa qua, đặc biệt là những cuộc biểu tình, nổi loạn ở Seattle chống lại Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), đã làm phát sinh những đòi hỏi mới đối với bản thân các NGO là phải có trách nhiệm hơn. Trung tâm ủng hộ việc xây dựng một bộ quy tắc hoạt động

cho các NGO và một chương trình tự điều tiết có sự chứng thực của bên ngoài. Theo đề xuất này, các NGO có thể phải được một cơ quan có thẩm quyền chứng thực và phải cam kết theo những tiêu chuẩn nhất định về trách nhiệm giải trình, bảo đảm công khai, minh bạch, và phát huy dân chủ nội bộ.

Một hệ thống tương tự cũng đang hoạt động khá thành công ở Philippin, nơi mà Hội đồng Philippin về chứng nhận NGO là một tổ chức bao trùm, có thể đề xuất ý kiến về việc từ chối thừa nhận các tổ chức đã vi

phạm trách nhiệm giải trình hoặc các tiêu chuẩn hành vi cơ bản khác.

Đổi lại để được Hội đồng chứng nhận là việc mở rộng khả năng tiếp cận những cuộc tranh luận của các cơ quan chính phủ (trong nước) và, đối với các NGO quốc tế, là một số hình thức tham gia thích hợp vào những cuộc thảo luận của các tổ chức quốc tế như Quỹ Tiền tệ quốc tế, Ngân hàng Thế giới, WTO, Ngân hàng Phát triển châu Á, v.v..

*Nguồn: Financial Times, ngày 19-6-2000.*

dịch vụ, và điều phối sự phân phát các yếu tố đầu vào từ các cơ quan khác nhau. Chúng có thể giúp huy động các nguồn lực từ dân cư địa phương bằng cách gắn quy trình hoạt động với những kết quả có thể nhận thấy được và những áp lực xã hội đòi hỏi được tham gia. Cuối cùng, các NGO có thể đóng vai trò là những tổ chức tạo nên sự kiểm soát và cân bằng đối với việc lạm dụng quyền lực ở các cấp khác nhau, và tạo ra những cách thức khác nhau để lắng nghe ý kiến của công chúng. Chính phủ tốt cần phải có những tổ chức mạnh đóng vai trò trung gian giữa chính phủ với các công dân của mình; và

những người nghèo, những người bị thiệt thòi cần có thêm sự bênh vực và giúp đỡ, mà chỉ các NGO làm việc có hiệu quả và có cam kết thực sự mới có thể đem lại sự bênh vực và giúp đỡ đó.

Xét một cách tổng thể, sự ủng hộ đáng kể của các chính phủ và các tổ chức tài trợ dành cho các NGO là đúng đắn. Sự ủng hộ đó dựa trên nhận thức phổ biến rằng, các NGO đại diện cho một lực lượng hướng tới một xã hội công dân đa nguyên và tích cực; rằng chúng có sức mạnh đặc biệt trong việc làm giảm đói nghèo và phát triển bền vững; và tạo ra triển vọng cho việc phân phối dịch vụ

công có hiệu quả hơn. Chính các NGO đã tạo ra hoặc đã thực hiện những mô hình mới về quan hệ đối tác giữa chính phủ và xã hội công dân.

### **Bức tranh ở các nước đang phát triển**

Tiềm năng của các NGO, như đề cập ở trên, vẫn chưa được nhận thức một cách đầy đủ ở nhiều nước đang phát triển. Tại nhiều quốc gia trong số này, NGO có

quy mô rất nhỏ bé và chỉ hoạt động trong những lĩnh vực mà chính phủ và những nhà cung ứng tư nhân gần như, nếu không muốn nói là không thể, với tới được. Hộp 15.5 minh họa tình hình ở châu Á, nơi mà hầu hết các NGO đều có hình thức là những tổ chức không có hội viên.

Một vài nước đang phát triển có ý thức nhấn mạnh đến cơ sở số đông của NGO và ủng hộ những cấu trúc mang tính tham dự. Với

#### **Hộp 15.5**

#### **NGO ở châu Á - một vài ví dụ minh họa**

Ấn Độ có các tổ chức phi chính phủ (NGO) quốc gia lớn, hoạt động tại một bang duy nhất, ở một số quận, hoặc chỉ trong một vài làng. Các NGO nước ngoài có nhiều vai trò khác nhau: hỗ trợ và tài trợ cho các NGO quốc gia, hoặc có các mạng lưới liên kết với các NGO địa phương, hoặc hoạt động trực tiếp ở một vài địa phương.

Ở Philippin, các NGO thường hoạt động để giải quyết những yêu cầu của các nhóm bị thiệt thòi thông qua các hoạt động phát triển. Các tổ chức nhân dân của những người trồng rừng, các chủ trang trại, v.v., đều do các thành viên tự tổ chức vì các hoạt động của cộng đồng, và trong nhiều trường hợp, được các NGO trợ giúp. Có một

mạng lưới dày đặc các đồng minh và các nhóm bao trùm về các vấn đề như y tế, cải cách ruộng đất. Các NGO là công cụ đắc lực, góp phần làm sụp đổ chế độ Marcos và có thể có vai trò chủ yếu là người dẫn dắt và giám sát quá trình phát triển.

Trái lại, mặc dù khu vực NGO ở Bănglađét là rất lớn, nhưng sự phát triển mạnh mẽ của các NGO lại không dẫn đến việc hình thành những cơ chế hiệu quả cho sự hợp tác giữa các tổ chức này.

Ở Thái Lan, các truyền thống tôn giáo và văn hoá đã định hình cho việc phát triển phong trào NGO ở nước này.

Các NGO ở châu Á hoạt động theo ba loại tùy thuộc vào không gian chính trị. Một số hoạt động trong môi trường bị

đè nén chính trị, như ở Philippin trong thời kỳ thiết quân luật và ở Indônêxia cho tới năm 1998. Các NGO khác phải làm việc với một chính phủ không có các quyền lợi đối kháng, nhưng lại quan liêu, có điều kiện chính trị ổn định nhưng lại không mang tính đại diện. Những NGO còn lại thì hoạt động trong điều kiện dân chủ tương đối, như ở Bănglađét, Ấn Độ, Nêpan, và Philippin. Trong mọi trường hợp, thách thức chung đặt ra là phải xây dựng chế độ trách nhiệm của các NGO và làm cho những tổ chức này có khả năng phản ứng kịp thời nhằm đáp ứng những đòi hỏi của người nghèo.

—————  
*Nguồn: Farrington, Lewis và Satish (1993), Ngân hàng thế giới (1997).*

tinh thần này, các NGO ở những nước này hỗ trợ trong việc đào tạo và thực hiện dự án (như ở Kandy, Xri Lanca); cung cấp các yếu tố kỹ thuật cần thiết cho việc động viên cộng đồng và làm kế hoạch (như trong Dự án Cải thiện Kampung ở Indônêxia); và điều phối việc thực hiện các chương trình khu vực xã hội ở cấp khu vực hoặc cấp quốc gia, nếu cần đến việc huy động đông đảo dân chúng cùng tham gia (như phong trào xoá mù chữ ở Kerala, Ấn Độ).

Những thành viên tích cực của các NGO thường do dự trong việc tham gia vào các lĩnh vực phân phối dịch vụ do chính phủ tài trợ, làm đại diện của các tổ chức công, hoặc chấp nhận những khoản hỗ trợ từ ngân sách phát triển đội ngũ nhân viên và các khoản chi ban đầu. Họ cho rằng những hình thức tham gia như vậy làm mất khả năng của họ trong việc gây áp lực với chính phủ từ bên ngoài và thực hiện vai trò hợp pháp của mình thay mặt cho xã hội công dân. Những lo ngại này là hoàn toàn đúng đắn. Tuy nhiên, nhiều tiềm năng lớn lại nằm ở sự hợp tác giữa chính phủ với NGO hay nhà tài trợ với NGO. Một cơ chế đáng được xem xét là hệ thống cung cấp quỹ của NGO ở Đan Mạch và Hà Lan, nơi các NGO có khả năng tiếp cận các khoản ngân quỹ vô điều kiện, căn cứ theo các tiêu chuẩn về mức

độ công khai, minh bạch mà cũng không cần phải đấu thầu hợp đồng. Đây là một cách mà theo đó các NGO có thể duy trì tính độc lập của mình, trong khi vẫn hỗ trợ được chính phủ ở những lĩnh vực mà họ có lợi thế rõ ràng. Hoặc, như ở chương trình sức khoẻ của Philippin, thậm chí các NGO còn có thể hỗ trợ trong việc huy động và ủng hộ cộng đồng mà không đòi hỏi được thanh toán, với điều kiện là họ nhận được sự giúp đỡ của chính phủ về các trang thiết bị và phương tiện đi lại.

Trái với vai trò cung cấp dịch vụ của mình, một số NGO lại đang nổi lên như là những doanh nghiệp trong quá trình tổ chức cung cấp các dịch vụ xã hội và kinh tế. Ví dụ như Ngân hàng Grameen ở Bănglađét, Sulabh International ở Ấn Độ (dịch vụ vệ sinh và nhà xí công cộng rẻ tiền), và các hiệp hội cung cấp nhà ở cho người thu nhập thấp ở một số nước Mỹ Latinh. Tại nhiều nước Mỹ Latinh, các công ty phi lợi nhuận có quy chế hoạt động tự chủ được giao trách nhiệm thực hiện các chương trình về những công trình công cộng. Các NGO được chính quyền địa phương và quốc gia ký hợp đồng về việc phân phối các dịch vụ xã hội, chuyển các khoản cho vay tới những nhóm đối tượng, và tổ chức việc đào tạo. Tại nhiều nước đang phát triển, các NGO cũng



tham gia vào hoạt động của các quỹ xã hội, được thành lập ở cấp quốc gia vì mục đích cho vay, trong các lĩnh vực như phát triển phụ nữ, dinh dưỡng, xoá mù chữ, và giúp đỡ trẻ em nghèo khó. Vai trò doanh nghiệp này của các NGO và khả năng thu hút quỹ từ các nhà tài trợ không cần đầu thầu thường bị các doanh nghiệp phàn nàn, lo sợ về một viễn cảnh các doanh nghiệp giả danh NGO.

### **QUAN HỆ GIỮA CÁC CẤP CHÍNH QUYỀN, CÁC TỔ CHỨC TÀI TRỢ VÀ NGO<sup>3</sup>**

#### **Bản chất của mối quan hệ**

Khuynh hướng bao trùm trong mối quan hệ cộng tác giữa NGO với chính phủ là mô hình quan hệ mang tính thoả thuận, đòi hỏi cần có những điều chỉnh để hai bên cùng có lợi. Các quan hệ này gồm việc cung cấp dịch vụ và huy động nguồn lực cũng như các hoạt động nhằm đem lại những thay đổi về kinh tế và xã hội rộng lớn hơn. Mối quan hệ giữa NGO với chính phủ vì mục đích huy động nguồn lực thường được bảo đảm bằng các khoản tài trợ không hoàn lại.

Mối quan hệ giữa NGO với chính phủ liên quan đến việc cung cấp dịch vụ theo hợp đồng và huy động nguồn lực có năm loại hình đối tác. Thứ nhất, các NGO giúp trong việc huy động cộng đồng,

giới thiệu những phương pháp tham gia, hình thành và hỗ trợ các tổ chức cộng đồng, và tổ chức mạng lưới những người sử dụng. Thứ hai, các NGO hỗ trợ các chương trình lớn của chính phủ, như chương trình thể chấp cho cộng đồng ở Philippin, Chương trình cùng tham gia ở Côlômbia và dự án Cùng nhau xây dựng ở Môđambích, v.v.. Sự hỗ trợ tạo điều kiện như vậy có thể bao hàm nhiều vai trò, từ việc tiến hành các cuộc điều tra xã hội học những người được hưởng lợi, đào tạo, đến đánh giá, phân loại. Loại thứ ba gồm hệ thống phân phối luân phiên như chương trình các cộng đồng ở Braxin, tổ chức phát triển cộng đồng thành phố ở Thái Lan, và dự án y tế ở Addis Ababa. Loại thứ tư là đối tác nhằm xây dựng chương trình và chính sách, như tổ chức Đối thoại nhân dân ở Nam Phi. Cuối cùng, có thể có loại hình đối thoại liên tục giữa NGO với chính phủ về các vấn đề chính sách và chương trình.

Khi các cơ quan chính quyền tin tưởng giao những trách nhiệm quan trọng cho các NGO trong các chương trình đa năng, có thể có một số vấn đề phát sinh. Thứ nhất, không phải tất cả các NGO đều có thời gian và kỹ năng chuyên môn để quản lý các loại dịch vụ đã được tài trợ và bảo đảm việc phân phối dịch vụ với sự tham gia đầy

đủ của cộng đồng. Trong một vài trường hợp, vấn đề lại xuất hiện ở phía chính quyền, khi có quá nhiều cơ quan chính quyền muốn làm việc với NGO, thường với những hướng dẫn khác biệt nhau và không có sự liên hệ đầy đủ. Ở những vùng sâu, vùng xa, nhân viên nhà nước không được thông tin đầy đủ về những chính sách của chính phủ và về những chỉ dẫn mới nhất. Do đó, mối quan hệ giữa chính quyền và NGO có thể tuyệt vời ở cấp bộ thuộc trung ương, nhưng lại căng thẳng và đôi khi đối đầu ở cấp địa phương. Cũng có thể xảy ra tình hình ngược lại, với những mối quan hệ tốt đẹp ở cấp địa phương, nhưng lại có những hiểu nhầm ở cấp trung ương. Bất kể theo cách nào, thì sự cộng tác giữa NGO và chính quyền đều bị tổn hại bởi thiếu tin tưởng và thiếu sự phối hợp.

Các chính phủ và các nhà tài trợ dành rất ít sự hỗ trợ cho các NGO để các tổ chức này xây dựng năng lực của mình. Các chính phủ không thường xuyên dừng lại để nhìn nhận những hậu quả lâu dài của các hình thức phân phối dịch vụ đối với sự sống còn và những cam kết dịch vụ của các NGO. Các NGO có thể cảm thấy rằng, sự tham gia của chính quyền làm huỷ hoại yếu tố trách nhiệm và sáng tạo của các dự án. Mỗi bên

đều có thể cảm nhận rằng bên kia làm việc tùy tiện và không có tinh thần hợp tác. Sự liên hệ thường xuyên giữa các cấp chính quyền và các NGO trong một diễn đàn chung có thể giúp giải toả những nghi ngờ và nguy cơ đó.

### **Sự cần thiết phải thận trọng trong việc ủng hộ các NGO**

Các tổ chức tài trợ bên ngoài, kể cả các tổ chức tài trợ quốc tế lớn, đã ủng hộ rất nhiều sáng kiến của các NGO và hợp tác với NGO ở các nước đang phát triển, một phần bởi vì họ tin chắc rằng, các NGO có thể mang lại hiệu quả hơn các cơ quan chính phủ trong việc cung cấp dịch vụ cho người nghèo. Tuy nhiên, sự tham gia của cơ quan tài trợ đôi khi lại làm bóp méo và dẫn đến tình trạng các hoạt động của NGO được xác định theo cách lựa chọn ưa thích của nhà tài trợ chứ không phải theo những nhu cầu của cộng đồng. Hơn nữa, một số nhà tài trợ còn gây áp lực lên chính phủ của nước chủ nhà để cung cấp các khoản viện trợ thông qua các NGO, mà không bảo đảm rằng đã có một hệ thống đáng tin cậy để buộc các NGO phải thực thi trách nhiệm giải trình và tính công khai, minh bạch của mình hay chưa. Các khoản ngân quỹ của nhà tài trợ cũng có thể ngăn cản các NGO trong việc xác định những lĩnh vực ưu tiên và các

chương trình theo sự phân tích của chính các NGO về những điều kiện của địa phương; khuyến khích việc xuất hiện các NGO có tính lừa đảo, trong khi lại bỏ mặc các NGO nhỏ hơn ở vào tình thế bất lợi; và làm tăng cạnh tranh giữa các NGO cũng như không khuyến khích các mạng lưới phối hợp của NGO.

Các chính phủ và các cơ quan tài trợ cần phải đặc biệt thận trọng trong việc phân biệt đâu là các NGO thực sự, cam kết hoạt động theo mục đích, với các tổ chức giả được thành lập chỉ nhằm thu được một phần tiền bạc. Đây là một vấn đề luôn nan giải đối với chính phủ ở các nước đang phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi mong muốn giúp đỡ phong trào NGO. Thêm vào đó, các NGO lại có thể là tổ chức đại diện cho chính phủ hoặc cho những quan chức tham nhũng. Điều thật đáng tiếc là giới thông tin hoặc các báo cáo thanh tra về việc sử dụng quỹ sai mục đích của một số NGO nào đó lại thường làm mất uy tín của toàn bộ phong trào.

Ở các nước có tình trạng NGO mọc lên như nấm, trước hết, chính phủ phải tiến hành điều tra nhanh chóng các NGO đang tồn tại, nhận diện những tổ chức có các hình thức quản lý công khai, minh bạch trên cơ sở những tiêu chuẩn

như ban quản lý là những người có đủ năng lực và được bầu chọn, chế độ quản lý tài chính chặt chẽ, tài khoản được công khai và kiểm toán, là tổ chức thành viên của một liên minh NGO, và điều đặc biệt là có uy tín được khẳng định trong các tổ chức cơ sở và các cơ quan cùng cấp. (Kết quả điều tra này cũng cung cấp thông tin về sự phong phú, đa dạng của các loại hình NGO và sự tham gia của chúng ở cấp quốc gia và cấp địa phương).

Kinh nghiệm triển khai các dự án khác nhau ở hầu hết các nước đang phát triển cho thấy có sự bổ sung chức năng cho nhau giữa các tổ chức chính phủ và các NGO: tới một điểm nào đó, mỗi bên có thể học hỏi và hỗ trợ lẫn nhau (Farrington và Lewis 1993). Mọi quan hệ tương tác giữa hai bên chắc chắn là năng động, tuy vậy, lại rất phức tạp. Có thể phải mất vài năm mới loại bỏ được những mối nghi ngờ lẫn nhau và hình thành nên lòng tin và sự tin tưởng - những điều kiện tiên quyết cho sự cộng tác chính thức. Sự khác biệt giữa phạm vi vĩ mô của chính phủ và phạm vi vi mô của các NGO có thể được giải thích và phần nào có thể được hoà hợp thông qua các cuộc đối thoại có tính xây dựng.

### Các lĩnh vực cộng tác giữa chính phủ và NGO

Tuy phải có sự cẩn trọng như trình bày ở trên nhưng chính phủ ở các nước đang phát triển vẫn có thể bằng nhiều cách xây dựng sự tin tưởng lẫn nhau và có những mối liên hệ chặt chẽ hơn với các NGO. Các chính phủ có thể xây dựng năng lực nhằm xác định những NGO nào có khả năng phát triển, thông qua các tiêu chuẩn công khai, minh bạch và hiểu rõ được. Chính quyền các cấp khác nhau có thể giải quyết những hạn chế về mặt pháp lý và cơ chế điều tiết mà các NGO gặp phải, giảm bớt những thủ tục quan liêu tùy tiện, và bảo đảm tính nhất quán giữa các bộ, ngành trong việc hướng dẫn đối với NGO. Các chính phủ có thể hỗ trợ các liên minh NGO trong việc duy trì một cơ sở dữ liệu của NGO, và vận hành các hệ thống hướng dẫn đối với các NGO nhỏ nhằm giúp chúng có được khả năng tiếp cận các nguồn lực, như ở Mêhicô. Để tránh phải đấu thầu và đàm phán, các chính phủ cũng có thể chỉ rõ những quỹ nào dành cho các hoạt động của NGO, như ở Hà Lan. Cuối cùng, chính phủ có thể giúp đỡ NGO trong việc xây dựng năng lực của mình thông qua các chương trình khác nhau, kể cả việc cung cấp dịch vụ và giúp đỡ các doanh nghiệp nhỏ. Tuy nhiên,

trong tất cả những nỗ lực này, cần phải lưu ý rằng, không nên bắt các NGO làm việc quá tải với trách nhiệm cơ bản đối với các dịch vụ công, và không nên làm tổn hại năng lực hoạt động độc lập để huy động nguồn lực. Những ví dụ về sự hợp tác tốt được tóm tắt trong Hộp 15.6.

Còn nhiều việc NGO phải làm để nâng cao năng lực của mình trong việc hỗ trợ cộng đồng và trở thành đối tác có hiệu quả với chính phủ và những chủ thể có quyền lợi liên quan khác.

- các NGO không được tự giả định rằng tất cả các cơ quan chính phủ là mối đe dọa cho sự độc lập của mình;
- phải nhận thấy rằng, lợi ích của công dân là tối thượng trong việc hình thành quan hệ đối tác với họ, một cách trực tiếp hoặc cùng với chính phủ;
- phải giải quyết những vấn đề giao tiếp và liên hệ kém giữa các NGO, những nghi ngờ lẫn nhau và sự mất lòng tin của các tổ chức công, nhận thức của công chúng về sự thiếu công khai, minh bạch và thiếu trách nhiệm đối với việc sử dụng các quỹ;
- giống như các nhà kiến trúc và các nhà chuyên môn khác, có thể khuyến khích NGO tự mình ban hành các quy định về chế độ tự quản (như ở Philippin đã

### Hộp 15.6

#### Các ví dụ về sự hợp tác thành công giữa chính phủ với NGO ở Bangladesh

##### Quỹ Palli Karma Shahayak (PKSF)

PKSF là một tổ chức tài chính hàng đầu, cung cấp các khoản ngân quỹ cho các tổ chức phi chính phủ (NGO) để thực hiện những chương trình tín dụng tạo thu nhập cho người nghèo. Được thành lập năm 1990, cho tới nay, quỹ này đã cung cấp tài chính cho 110 NGO, và đến lượt mình, các tổ chức này lại tài trợ cho khoảng 250.000 người nghèo. Trong số hơn 900 NGO đăng ký xin tài trợ, chỉ có 110 NGO được tuyển chọn, và tỷ lệ thanh toán đạt gần 100%. Sự thành công này chủ yếu là do những nguyên nhân sau:

- *Một ban lãnh đạo chuyên nghiệp và độc lập.* Ban lãnh đạo của PKSF gồm các nhà chuyên môn có năng lực và nổi tiếng, chủ yếu từ khu vực tư nhân.
- *Việc tuyển chọn lành mạnh.* Phần lớn các nhân viên chuyên nghiệp của PKSF đã được tuyển dụng thông qua các cuộc kiểm tra mang tính cạnh tranh.
- *Tính cách tự chủ.* Ban lãnh đạo PKSF có quyền tự chủ hoàn toàn trong việc tuyển dụng, áp dụng chính sách,

và tiền lương cao hơn nhiều so với mức lương của các nhân viên trong chính phủ, làm tăng khả năng của Quỹ trong việc thuê các nhân viên giỏi.

- *Nhiệm vụ rõ ràng.* PKSF có nhiệm vụ được xác định rõ ràng, dẫn đến một sự cam kết mạnh mẽ đối với tổ chức.

##### Nước và vệ sinh dịch tễ

Sự cộng tác giữa chính phủ với NGO trong lĩnh vực này là một ví dụ về việc làm thế nào các NGO nước ngoài và địa phương đã cải thiện khả năng của người nghèo trong việc tiếp cận nước và các phương tiện vệ sinh. Vào những năm 1980-1981, chỉ có khoảng 2% là áp dụng các điều kiện vệ sinh dịch tễ, và sự can thiệp của NGO vào khu vực này là chưa đáp ứng yêu cầu. Kể từ đó, mức thực hiện các điều kiện vệ sinh đã tăng lên 35% vào năm 1995. Tỷ lệ sử dụng giếng khoan cũng tăng tương tự trong thập kỷ qua. Hiện nay 96% số dân sử dụng giếng khoan để lấy nước uống. Trong thập kỷ qua, các NGO, dưới sự bảo trợ của một tổ chức chủ chốt, Diễn đàn NGO, đã có những tiến bộ quan trọng trong việc mở rộng

nguồn nước an toàn và các phương tiện vệ sinh tốt hơn tới 8,5 triệu người ở nông thôn Bangladesh. Các tổ chức này đã lắp đặt tới 100.000 giếng khoan ở các vùng sâu, vùng xa và các vùng ngoại ô, và xây lắp tới hơn hai triệu nhà vệ sinh ở các vùng nông thôn và ở các vùng hẻo lánh của đất nước, mà hầu như không có sự giúp đỡ nào về tài chính và thể chế từ chính phủ. Thừa nhận sự đóng góp của họ, chính phủ đã cung cấp thêm tài chính để tạo điều kiện lắp đặt thêm hai triệu nhà vệ sinh trong sáu tháng, so với năng lực của Bộ Y tế và Công nghệ chỉ xây được khoảng 100.000 nhà vệ sinh một năm. Hoạt động của các NGO cũng làm thay đổi chính sách. Trong các chương trình riêng của chính phủ, những người hưởng lợi được cung cấp nhà vệ sinh với mức giá trợ cấp là 400 Tk, trong đó, mức trợ cấp khoảng 250 Tk. Tuy nhiên, các NGO đòi một mức giá đầy đủ khoảng 600 Tk, coi khoản trợ cấp là không cần thiết và không kinh tế.

—————  
 Nguồn: Ngân hàng Thế giới (1996b).

ban hành bộ quy tắc về hành vi cho các NGO) và;

- không được phép nhấn mạnh đến vai trò cung cấp dịch vụ ngày càng tăng của mình mà làm tổn hại đến vai trò quan trọng không kém của NGO là bênh vực và biện hộ cho quyền lợi của các nhóm đối tượng của mình.

Trong khi không đặt vấn đề về việc phát triển các NGO để trở thành lực lượng thay thế chính phủ, thì vai trò của chúng là nhằm tạo ra áp lực, buộc các cấp chính quyền phải trung thực, cởi mở, và có trách nhiệm. Các NGO cũng phải học tập lẫn nhau rất nhiều, và phải hỗ trợ các NGO nhỏ hơn, thông qua các liên minh và các tổ chức chủ chốt như đã có ở Nam và Đông Á.

## CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN

### Các điểm then chốt

“Xã hội công dân” lấp chỗ trống giữa các cá nhân và nhà nước, gồm các nhóm tình nguyện và các hiệp hội với mọi loại hình - chuyên nghiệp, tôn giáo, văn hoá, v.v.. Một xã hội công dân tích cực và mạnh là nền tảng cho hoạt động quản lý nhà nước có hiệu quả, tạo ra khả năng tranh luận với chính quyền, các mối quan hệ mang tính xây dựng giữa mọi người,

các cơ hội để ảnh hưởng đến chính sách, bênh vực người nghèo, và tạo ra những cơ chế cho sự tham gia của công chúng. Tuy nhiên, các tổ chức xã hội công dân không nhất thiết phải hành động vì lợi ích công, mà có thể gồm các hiệp hội và các nhóm vận động hành lang được hình thành vì những lợi ích cục bộ hoặc lợi ích kinh doanh.

Các tổ chức xã hội công dân có thể chính thức (ví dụ, như các tổ chức công đoàn) và được quản lý theo các quy tắc được luật hoá, hoặc không chính thức (ví dụ, các hiệp hội của những người nuôi cừ). Trong số các *tổ chức chính thức*, các tổ chức công đoàn của các viên chức nhà nước đôi khi được nhìn nhận là không thiện cảm với cải cách, nhưng thực ra, lại có thể giúp thúc đẩy tính hiệu quả của nền hành chính. Các tổ chức giáo dục cũng có thể thực hiện những vai trò rất hữu dụng, ví dụ, trong việc đào tạo lại những nhân viên chính phủ bị dư thừa. Ở một số nước phát triển, hệ thống tư pháp bị lôi kéo vào xã hội công dân là do việc kiện tụng về lợi ích công, và xuất hiện các nhóm công dân nhằm tạo ra khả năng đối trọng với ảnh hưởng của các nhóm vận động hành lang của các doanh nghiệp. Các hợp tác xã cũng có thể đóng một vai trò có tính xây dựng, với điều kiện là chúng không bị gộp lại để trở thành những cánh

tay của nhà nước. Các tổ chức không chính thức có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc xây dựng lòng tin ở cấp địa phương và hỗ trợ những nhóm bị thiệt thòi. Thật không may, chúng gặp phải nhiều sai sót kinh niên trong quản lý, tham gia không đều đặn và, khi thành công, lại thường có nguy cơ bị các nhóm chớp bu nắm lấy.

Các NGO thường gắn với xã hội công dân và, giống như tất cả các tổ chức xã hội công dân khác, chúng là các tổ chức tình nguyện và độc lập với chính quyền. Tuy nhiên, khác với các tổ chức khác là bảo vệ lợi ích của các thành viên tổ chức, NGO lại nhằm giúp đỡ những người bị thiệt thòi hoặc để giải quyết những vấn đề công trong phạm vi rộng, hoặc kết hợp cả hai mục đích này. Trong thập kỷ vừa qua, NGO đã phát triển đáng kể (hiện nay, chúng đang điều khiển hơn 20% viện trợ chính thức), chủ yếu vì những lo ngại ngày càng tăng về quy mô chính phủ lớn, tìm kiếm những hình thức thay thế khác cho việc phân phối dịch vụ, về sự chuyển hướng tập trung vào việc giảm nghèo đói như là điểm mấu chốt của viện trợ quốc tế, và đòi hỏi phải giải quyết tình trạng loại trừ các nhóm thiểu số và các nhóm yếu thế hơn.

Các NGO khác nhau nhiều về nhiệm vụ, quy mô và nguồn lực. Sự khác biệt chủ yếu là giữa các NGO có mục đích bệnh vực (liên

quan đến việc gây ảnh hưởng đến chính sách công) với các NGO dịch vụ (quan tâm đến việc phân phối dịch vụ xã hội, và nói chung hoạt động thường xuyên hơn), và giữa các NGO quốc tế (ví dụ, Cứu trợ trẻ em - Save the Children) có nguồn lực phong phú và ảnh hưởng chính trị rộng lớn với các NGO quốc gia hay địa phương. Ngay cả các NGO quốc gia lớn nhất ở các nước đang phát triển cũng không thể có những nguồn lực và tầm ảnh hưởng tương ứng với chính phủ và doanh nghiệp lớn. Tuy nhiên, các NGO quốc tế lại thường liên kết chặt chẽ với các NGO quốc gia thông qua tài trợ và cùng hợp tác.

Các NGO có thể giúp làm cho các dịch vụ của chính quyền trở nên hiệu quả hơn; huy động nguồn lực ở địa phương; tạo ra khả năng kiểm tra và đối trọng về việc sử dụng quyền lực của chính phủ; bệnh vực người nghèo và những người bị thiệt thòi khi cần thiết. Mặt khác, các NGO có thể vấp phải vấn đề trách nhiệm lỏng lẻo, phạm vi hoạt động hẹp, quy trình ra quyết định không rõ ràng, quản lý theo kiểu từ trên xuống, và các vấn đề khác. Nhìn một cách toàn diện, sự ủng hộ đáng kể đối với các NGO từ phía chính phủ và các nhà tài trợ là hoàn toàn đúng đắn, nhưng lại có nguy cơ bị xói mòn nếu các vấn đề nêu trên không được giải quyết một

cách thoả đáng (như nhiều NGO hiện nay đang làm).

Sự *cộng tác* của các NGO với chính phủ và các nhà tài trợ có thể hữu ích đối với cả hai bên, nhưng đòi hỏi phải chú ý đến một số vấn đề. Về phía các NGO, năng lực quản lý hạn chế và sự phân tán các mối quan tâm có thể làm giảm tính hiệu quả trong việc cung cấp dịch vụ. Về phía chính phủ, thường có quá nhiều nhân vật tham gia, và sự phối hợp giữa các bộ ở trung ương với các nhân viên ở địa phương đôi khi là rất yếu. Sự giúp đỡ về tài chính từ các nhà tài trợ là rất quan trọng, nhưng trong một vài trường hợp, sự giúp đỡ đó đã bóp méo những ưu tiên của bản thân các NGO, và trong các trường hợp khác, sự giúp đỡ đã biến mất đối với các NGO được lập ra chỉ để nhằm mục đích kiếm tiền, hoặc các NGO trên thực tế là cánh tay của chính phủ nhận tài trợ. Tuy vậy, sự cộng tác với các NGO là có hiệu quả nếu xét về tổng thể, và có thể mở rộng hơn nữa, với điều kiện là những vấn đề thực tế đó được kiểm soát một cách cẩn thận.

### Các định hướng cải thiện

Các tổ chức xã hội công dân hoạt động tích cực làm tăng cường mối liên hệ giữa công dân và chính phủ, và do đó, có vai trò quan trọng đối với hiệu quả quản lý cải thiện dịch vụ công cộng.

Những định hướng cải cách chủ yếu đặc biệt liên quan đến nền hành chính công bao gồm:

- tăng cường vai trò của các tổ chức xã hội công dân chính thức, ví dụ, bằng cách làm cho các tổ chức giáo dục tham gia vào việc đào tạo lại và áp dụng các biện pháp khác làm thay đổi nền hành chính, hoặc bằng cách khích lệ các tổ chức công đoàn của viên chức nhà nước như là một yếu tố có tính xây dựng, chứ không phải là tổ chức đối kháng;
- hỗ trợ các tổ chức cơ sở, ví dụ, các nhóm nông dân và các nhóm dân cư ở vùng phụ cận, bằng cách tăng cường năng lực quản lý của họ và bảo vệ họ khỏi bị các lợi ích cục bộ địa phương lôi kéo;
- khuyến khích sự phát triển và những nỗ lực của các nhóm tình nguyện không chính thức, điều đặc biệt quan trọng đối với người nghèo và những người bị thiệt thòi;
- thừa nhận vai trò của các thiết chế truyền thống; và
- thúc đẩy sự hình thành các nhóm công dân vì lợi ích công để làm đối trọng với những nhóm vận động hành lang có tổ chức của giới kinh doanh.

Điều đặc biệt là các chính phủ ở



các nước đang phát triển phải cải thiện mối quan hệ của mình với các NGO, không chỉ có các NGO tình nguyện và độc lập giống như các tổ chức xã hội công dân khác, mà còn với các NGO có khuynh hướng vì lợi ích công và phi lợi nhuận. Nhiều nước đang phát triển vẫn chưa nhận thấy tiềm năng của các NGO để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, huy động nguồn lực của địa phương, tạo những cơ chế kiểm tra và đối trọng với việc sử dụng quyền lực của chính phủ, giúp đỡ người nghèo và những người bị thiệt thòi.

Những đòi hỏi chung nhằm cải thiện quan hệ với các NGO hoạt động trong lĩnh vực biên hộ là những kênh thông tin liên lạc mở và ý nguyện lắng nghe những quan điểm khác nhau. Các NGO dịch vụ có thể giúp đỡ một cách đáng kể trong việc thiết kế các chương trình của chính phủ và cung cấp các dịch vụ công. Điều này đặc biệt quan trọng trong việc khuyến khích và chịu trách nhiệm trả lời trước các NGO là người phát hiện vấn đề, có nhiệm vụ điều tra tính hiệu quả và tính trung thực của các dịch vụ và các dự án đầu tư ở địa phương.

Về phần mình, các NGO cũng cần phải cải thiện một vài phương diện hoạt động. Các tổ chức này cần phải:

- có trách nhiệm trong việc sử dụng các quỹ và nâng cao tính hiệu quả trong hoạt động của mình;
- linh hoạt hơn và có ý thức hơn về những chi phí trong các quy tắc, thủ tục của mình;
- sẵn sàng hơn trong việc thừa nhận các quan điểm khác nhau;
- tham gia nhiều hơn và đổi mới cách quản lý theo hướng từ dưới lên; và
- sẵn sàng hơn trong việc phát triển mạng lưới với các NGO khác.

Các NGO có thể là những đối tác tuyệt vời của chính quyền, đặc biệt đối với người nghèo và các nhóm thiểu số trong xã hội, chủ yếu bằng việc:

- huy động cộng đồng và áp dụng những giải pháp mang tính tham gia;
- tạo điều kiện thuận lợi cho các chương trình lớn của chính phủ;
- điều hành những hệ thống phân phối dịch vụ có tính chất thay thế;
- đóng góp vào các chương trình của chính quyền và hình thành các dự án; và
- tham gia vào các cuộc đối thoại bàn về các vấn đề chính sách.

Sự trợ giúp về tài chính từ phía chính phủ và trợ giúp trong việc xây dựng năng lực hoạt động và

quản lý của các NGO là rất quan trọng, nhưng các NGO cần phải thận trọng tránh để sự giúp đỡ đó làm suy yếu tính độc lập, thái độ phê phán, hoặc khả năng gây áp lực lên chính phủ của mình. Tương tự như vậy, sự giúp đỡ của các nhà tài trợ không được làm biến dạng sứ mệnh và trách nhiệm được uỷ thác của các NGO, và sự hợp tác với một NGO quốc tế phải luôn luôn tạo ra một NGO địa phương mạnh hơn chứ không phải bị lệ thuộc. Do đó, các nước đang phát triển cần phải thăm dò những cơ chế tài trợ ôn hoà như ở các nước phát triển, ví dụ, kinh nghiệm của Đan Mạch và Hà Lan, mà nhờ đó, NGO có thể có khả năng tiếp cận các quỹ không hoàn lại vô điều kiện của chính phủ trên cơ sở các tiêu chuẩn công khai, minh bạch, và không phải đấu thầu. (Các nhà tài trợ cần phải xem xét việc hỗ trợ từ bên ngoài cho các quỹ đó).

Mặt khác, chính phủ và các nhà tài trợ cũng phải thận trọng trong quan hệ với các NGO, và không nên ủng hộ một cách thiếu thận trọng các NGO được lập ra chỉ để tìm kiếm lợi nhuận từ các quỹ công hoặc để che đậy cho những lợi ích cục bộ. Bên cạnh đó, các nhà tài trợ từ bên ngoài cũng cần phải lưu ý về khả năng một NGO

có thể là một cơ quan trá hình của chính phủ hay của một cơ quan công quyền nào đó. Vì vậy, nên thực hiện và thường xuyên cập nhật các số liệu điều tra về NGO nhằm xác định các NGO có:

- chế độ quản lý công khai, minh bạch;
- chế độ quản lý tài chính chặt chẽ;
- các tài khoản được kiểm toán và công khai ; và đặc biệt là
- có uy tín trong các tổ chức ở cơ sở và các cơ quan, tổ chức cùng cấp.

### CHÚ THÍCH

1. Phần này được trích từ Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), trang mạng của Ngân hàng Thế giới về xã hội công dân; Hội đồng Anh công bố số liệu về xã hội công dân, Trung tâm Công vụ (1999), Mehta (1997), Ngân hàng Thế giới (1997), Pope (biên tập) (1996) và Robinson và White (1997).

2. Phần này được trích từ Farrington và những người khác (1993) và Quỹ Khôi Thịnh vượng chung (1996).

3. Phần này được trích chủ yếu từ các hồ sơ dự án của ADB và Ngân hàng thế giới; biên bản ghi nhớ nội bộ của ADB và các báo cáo của các nước; Farrington (1993) và Báo cáo phát triển con người của UNDP (1997).