

# NÂNG CAO HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ HỘI TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

NGUYỄN MINH PHƯƠNG\*

*Những năm qua, hoạt động của hội đã ngày càng phát huy vai trò, đóng góp thiết thực cho sự phát triển kinh tế - xã hội trên nhiều phương diện; tham gia có hiệu quả vào công cuộc xây dựng và thực hiện các chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, phát huy và thực hành dân chủ xã hội chủ nghĩa... Tuy nhiên, những đóng góp của các hội còn chưa thực sự tương xứng với tiềm năng lớn trong sự nghiệp đổi mới đất nước. Chính vì vậy, nội dung bài viết sẽ đưa ra những giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về hội trong thời gian tới.*

*Từ khóa: Hội; tổ chức và hoạt động của hội; quản lý nhà nước; hiệu quả, hiệu lực.*

*Associations have increasingly promoted their role and made meaningful contributions to the socio-economic development in many aspects; effectively participated in the formulation and implementation of the Party's guidelines, the public policies and laws; promoted and practiced socialist democracy. However, the contributions of associations in the cause of the country's renovation have not been commensurate with their great potentials. Therefore, the article provides solutions to improve effectiveness and efficiency of the state management of associations in the coming time.*

*Keywords: Association; organization and operation of the associations; state management; effectiveness, efficiency.*

NGÀY NHẬN: 21/11/2019

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 20/12/2019

NGÀY DUYỆT: 10/01/2020

## 1. Về tổ chức và hoạt động của hội

Hiện nay, hội ở nước ta phát triển khá đa dạng và phong phú với nhiều tên gọi, như: hội, liên hiệp hội, đoàn, liên đoàn, ủy ban, câu lạc bộ... Nhiều hội chuyên ngành hoạt động trong cùng lĩnh vực tập hợp lại thành liên hiệp các hội; nhiều hội chuyên ngành hẹp tập hợp thành tổng hội. Tùy theo đặc điểm, tính chất tổ chức và hoạt động, các hội được phân thành tổ chức chính trị - xã hội; tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp; tổ

chức xã hội - nghề nghiệp; tổ chức xã hội - nhân đạo; tổ chức xã hội; tổ chức kinh tế - xã hội; các hội đều có tính chất đặc thù... Theo số liệu từ Bộ Nội vụ, tính đến tháng 8/2019, cả nước có 70.491 hội và 2.000 quỹ, trong đó có trên 530 hội hoạt động trong phạm vi cả nước, trong đó có 28 hội được công nhận là hội đặc thù; 69.961 hội hoạt động ở phạm vi địa phương, trong đó có 21.710 hội đặc thù.

\* PGS.TS, Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

Tại cấp tỉnh có 3.639 hội, 947 hội đặc thù với 5.054 biên chế. Tại cấp huyện có 7.526 hội, trong đó có 3.439 hội đặc thù. Tại cấp xã có 56.462 hội, trong đó có 18.008 hội đặc thù với 2.665 biên chế<sup>1</sup>.

Tuy nhiên, những đóng góp của các hội chưa tương xứng với tiềm năng và số lượng đông đảo các thành viên, hội viên, do đó chưa đáp ứng được đòi hỏi của sự phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta trong tình hình mới. Một số hội hoạt động còn hình thức, kém hiệu quả, chưa đáp ứng được nguyện vọng và lợi ích của đoàn viên, hội viên, có tư tưởng ỷ lại, trông chờ vào sự tài trợ của Nhà nước. Việc tham gia cung ứng dịch vụ công trong một số trường hợp chưa được triển khai đúng với tôn chỉ và mục đích đã đăng ký, thậm chí có trường hợp chạy theo lợi nhuận đơn thuần hoặc lợi dụng danh nghĩa tổ chức phi lợi nhuận để trốn thuế, gây tổn hại đối với lợi ích xã hội.

Hoạt động của các hội xã hội - nghề nghiệp còn chưa toàn diện, chưa tập hợp, huy động được đông đảo các chuyên gia, nhà quản lý trong và ngoài ngành có kinh nghiệm tham gia phản biện một số vấn đề lớn thuộc lĩnh vực hoạt động của hội. Công tác phát triển hội viên của các hiệp hội kinh tế còn yếu; hoạt động của một số hiệp hội chưa hấp dẫn với các doanh nghiệp (DN); hoạt động phối hợp với các cơ quan quản lý nhà nước (QLNN) để giải quyết các kiến nghị còn chậm; chưa thực hiện được việc hỗ trợ giải quyết tranh chấp thương mại giữa các DN hội viên và DN chưa phải là hội viên; việc tìm hiểu nắm bắt hoạt động của DN hội viên chưa được thường xuyên.

## 2. Thực trạng quản lý nhà nước đối với hội

Thời gian qua, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy định về tổ chức, hoạt động của hội như: Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội; Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13/4/2012 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số

45/2010/NĐ-CP; Nghị định số 93/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 ban hành quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ nước ngoài; các văn bản ban hành của Thủ tướng Chính phủ như: Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg ngày 01/11/2010 quy định về hội có tính chất đặc thù; Quyết định số 71/2011/QĐ-TTg ngày 20/12/2011 về bảo đảm, hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước đối với các hội có tính chất đặc thù; Quyết định số 30/2011/QĐ-TTg ngày 01/6/2011 về chế độ thù lao đối với người nghỉ hưu giữ chức danh lãnh đạo chuyên trách tại các hội; Quyết định số 41/2013/QĐ-TTg ngày 15/7/2013 về một số chế độ, chính sách đối với Liên hiệp các Tổ chức hữu nghị Việt Nam; Quyết định số 14/2014/QĐ-TTg ngày 14/02/2014 về hoạt động tư vấn phản biện và giám định xã hội của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam. Các bộ liên quan như Bộ Nội vụ đã ban hành thông tư hướng dẫn thực hiện nghị định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội; Bộ Tài chính ban hành thông tư quy định việc hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước cho hội có hoạt động gắn với nhiệm vụ của Nhà nước giao; việc quản lý, sử dụng tài sản, tài chính của hội; quản lý việc tiếp nhận, sử dụng các nguồn tài trợ của cá nhân, tổ chức nước ngoài cho hội...

Thực hiện quy định của pháp luật, công tác QLNN đối với hội từng bước đổi mới nhằm bảo đảm các hội thành lập đúng quy định của Nhà nước, điều lệ được phê duyệt và hàng năm phải báo cáo hoạt động; đồng thời, chủ động hướng dẫn các hội hoạt động đúng hướng, đem lại lợi ích thiết thực cho hội viên, thành viên và xã hội. Một số bộ, ngành đã kịp thời cung cấp thông tin về chiến lược phát triển ngành, tạo điều kiện cho các hội tham gia tư vấn, phản biện, giám định xã hội đối với các chương trình, đề án, pháp luật, chính sách do ngành chủ trì. Một số bộ đã giao cho hội cấp chứng chỉ hành nghề như Bộ Tài chính giao cho Hội Kiểm toán hành nghề hay Bộ Giao thông - Vận tải

giao cho Hiệp hội Chủ tàu cấp chứng chỉ chứng nhận nghiệp vụ đối với người đi biển. Đã có 20 bộ, ngành ban hành thông tư hướng dẫn, thông tư liên tịch hoặc văn bản thỏa thuận về mối quan hệ giữa bộ và hội<sup>2</sup>. Kinh phí hoạt động của các hội được Nhà nước hỗ trợ thông qua việc cấp theo biên chế (đối với các hội đặc thù), dự án, chương trình, đề tài để hỗ trợ các hoạt động gắn với nhiệm vụ được Nhà nước giao.

Bên cạnh những kết quả tích cực, hiện nay vẫn còn một số hạn chế trong quản lý đối với hội như: thủ tục thành lập hội còn khá phức tạp, một số tiêu chí xét duyệt đơn đăng ký của các hội chặt chẽ quá mức cần thiết làm mất nhiều thời gian. Các tiêu chí để chấp nhận hoặc không chấp nhận đơn đăng ký thành lập hội chưa rõ ràng, cụ thể, thiếu minh bạch, tạo cho các cấp có thẩm quyền phê duyệt có khả năng quyết định một cách tùy tiện.

Cơ chế “quản lý kép” đối với hội là QLNN của Bộ Nội vụ (đối với các hội có phạm vi hoạt động toàn quốc) hoặc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (đối với các hội có phạm vi hoạt động cấp tỉnh) và một, thậm chí hai hoặc nhiều bộ, ngành chủ quản chưa được cụ thể hóa. do đó, trong nhiều trường hợp thiếu đầu mối thống nhất quản lý, vừa gây khó khăn cho hoạt động của hội, vừa ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả QLNN đối với hội. Chẳng hạn, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ký quyết định thành lập Ban vận động thành lập Hiệp hội Nước mắm truyền thống Việt Nam trong khi Bộ Y tế lại ký quyết định thành lập Ban vận động thành lập Hiệp hội Nước mắm Việt Nam<sup>3</sup>, từ đó không rõ cần thành lập 1 hay 2 hiệp hội khác nhau.

Một số vấn đề mới phát sinh trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của hội cũng như QLNN về hội chưa được quan tâm nghiên cứu. Ví dụ cuối năm 2016, Hội Tiêu chuẩn và Bảo vệ người tiêu dùng Việt Nam (VINASTAS) đã cung cấp thông tin nước mắm nhiễm arsen không đúng sự thật để nhiều

báo chí đăng tải, gây hoang mang cho người tiêu dùng và ảnh hưởng lớn đến uy tín của ngành nước mắm truyền thống. Mặc dù cơ quan quản lý liên quan là Bộ Công thương đã lập đoàn kiểm tra liên ngành và xử phạt VINASTAS số tiền là 15 triệu đồng và buộc thu hồi các ấn phẩm do hiệp hội này đã phát hành<sup>4</sup>, tuy nhiên vấn đề đặt ra là trách nhiệm QLNN chủ yếu ở đây thuộc Bộ Công thương, Bộ Khoa học và Công nghệ hay Bộ Nội vụ?

Nguyên nhân cơ bản của những hạn chế, vướng mắc nêu trên là do nhận thức về vai trò của hội trong điều kiện mới chưa theo kịp với thực tiễn cuộc sống và xu thế thời đại. Một số cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức còn có tư tưởng e ngại, thiếu niềm tin vào hoạt động của hội nên chậm hoàn chỉnh thể chế để phát huy sự tham gia của các hội với sản xuất, kinh doanh và đời sống xã hội. Dự thảo Luật về hội được chuẩn bị trong thời gian dài, nhiều lần lấy ý kiến đóng góp của các tổ chức, cá nhân liên quan và trình Quốc hội tại 2 kỳ họp nhưng vẫn chưa được ban hành do một số vấn đề có tính chất quan điểm trong quản lý về hội chưa thống nhất, còn nhiều ý kiến khác nhau.

**3. Một số giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về hội**

*Thứ nhất, rà soát và xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật về hội, trước hết là Luật về hội.*

Thống nhất nhận thức về vai trò, bản chất của hội và trách nhiệm của Nhà nước đối với hội. Các hội là tổ chức của người dân, vì nhu cầu và lợi ích của nhân dân, Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm và tạo điều kiện thuận lợi cho công dân thực hiện quyền lập hội theo quy định của *Hiến pháp* và pháp luật, đồng thời ban hành cơ chế, chính sách nhằm phát huy vai trò của hội trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Quy định rõ ràng, cụ thể quyền và nghĩa vụ của các hội theo hướng bảo đảm nguyên tắc “hội được làm những gì pháp luật không cấm”.

Theo đó, cần quy định rõ những hoạt động “bị hạn chế” hoặc “cấm” đối với các hội, đồng thời, xây dựng hệ thống tiêu chuẩn chuyên môn trong các lĩnh vực đặc thù mà hội phải tuân thủ; quy định trách nhiệm giải trình của hội trước các cơ quan nhà nước cũng như quyền khiếu nại và khởi kiện của hội đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân vi phạm quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của hội; quy định rõ trách nhiệm của tập thể và cá nhân lãnh đạo hội.

Nghiên cứu thể chế hóa quyền tư vấn, giám sát và phản biện xã hội của hội; bảo đảm bảo quyền tham gia xây dựng các cơ chế, chính sách có liên quan đến nội dung hoạt động của hội (không chỉ có các hội được xếp vào loại đặc thù). Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Nghị định số 45/2010/NĐ-CP và Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg theo hướng không quy định hội có tính chất đặc thù. Về nguyên tắc, tất cả các hội phải hoạt động theo nguyên tắc tự trang trải kinh phí hoạt động. Nhà nước chỉ hỗ trợ kinh phí hoạt động gắn với nhiệm vụ được giao. Bảo đảm quyền tham gia một số hoạt động QLNN, cung ứng dịch vụ công cho các hội; nghiên cứu chuyển giao một số nhiệm vụ của cơ quan QLNN cho hội như nhiệm vụ cấp chứng chỉ hành nghề... để vừa giảm bớt công việc của cơ quan hành chính nhà nước, góp phần tinh giản biên chế, vừa tăng cường hiệu quả QLNN.

Cho phép các hội được liên kết, nhận tài trợ từ nước ngoài với điều kiện phải công khai, minh bạch và sử dụng đúng mục đích, chịu sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước và hội viên. Bên cạnh đó, quy định rõ nội dung và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về hội; kiểm tra việc tuân thủ tôn chỉ, mục đích đã được phê duyệt và việc quản lý và sử dụng tài sản, tài chính của các tổ chức, nhất là đối với việc sử dụng nguồn tài trợ của nước ngoài và tổ chức quốc tế đối với các hội; giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật về hội.

*Thứ hai, ban hành cơ chế, chính sách để bảo đảm tính tự chủ, tự quản và phát huy vai trò của hội trong phát triển kinh tế - xã hội.*

Tạo điều kiện để các hội hoàn thiện thể chế quản lý nội bộ (điều lệ, quy chế tổ chức và hoạt động của mỗi tổ chức hội) phù hợp với thể chế luật pháp hiện hành; hướng dẫn các hội xây dựng quy chế hoạt động, quy chế quản lý tài sản, tài chính bảo đảm tính dân chủ, minh bạch và đúng pháp luật trong hoạt động nội bộ của hội cũng như cơ chế giải quyết tranh chấp phát sinh trong hoạt động của hội.

Xây dựng cơ chế hợp tác, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước với hội theo hướng các cơ quan nhà nước tạo điều kiện, hỗ trợ và phối hợp với các hội trong việc huy động, sử dụng hiệu quả các nguồn lực xã hội. Nhà nước ban hành cơ chế, chính sách để hội tham gia thực hiện các dịch vụ công, các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội; tạo điều kiện cho các hội phát huy vai trò trên các lĩnh vực giáo dục, y tế cộng đồng, xóa đói, giảm nghèo, bảo vệ môi trường, tìm kiếm việc làm, cứu trợ đồng bào bị thiên tai, bảo vệ phụ nữ và trẻ em...

Hỗ trợ cung cấp thông tin về các lĩnh vực liên quan đến hoạt động của hội nhằm tạo điều kiện cho hội thực hiện quan hệ hợp tác quốc tế theo đúng đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Mở rộng các hình thức hợp tác giữa các cơ quan nhà nước, viện nghiên cứu, trường đại học với các hội trong việc đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chính trị, năng lực chuyên môn, kỹ năng nghiệp vụ cho đội ngũ lãnh đạo, quản lý các hội nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của hội trong điều kiện mới của đất nước.

*Thứ ba, tiếp tục đổi mới nội dung và phương thức quản lý; đẩy mạnh hoạt động đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức quản lý nhà nước hội.*

Kiểm toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà

nước về hội; quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Chính phủ, Bộ Nội vụ, các bộ và chính quyền địa phương trong quản lý hoạt động của các hội sau khi được cấp phép thành lập. Thông qua đại hội nhiệm kỳ của các hội, cấp ủy đảng, cơ quan nhà nước có thẩm quyền hướng dẫn, tạo điều kiện để các hội tiến hành thảo luận, sửa đổi, bổ sung điều lệ, bảo đảm để các hội hoạt động ngày càng sát hơn với yêu cầu cuộc sống, đóng góp thiết thực đối với phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động QLNN về hội; thực hiện công khai, minh bạch các điều kiện thủ tục thành lập hội, cập nhật tình hình điều chỉnh tổ chức bộ máy và các hoạt động của hội. Xây dựng cơ sở dữ liệu về tổ chức và hoạt động của hội; công khai hóa và cập nhật định kỳ danh sách các hội trong Danh bạ về hội... (như kỹ năng tiếp nhận và giải quyết đề nghị thành lập hội; kỹ năng kiểm tra, thanh tra hoạt động của hội; kỹ năng phối hợp công tác với chính quyền và các tổ chức chính trị - xã hội; kỹ năng giám sát, phản biện xã hội).

*Thứ tư, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra về tổ chức, hoạt động của các hội.*

Để khắc phục tình trạng sau khi cấp phép thành lập hội và công nhận điều lệ sau đại hội là không nắm được tình hình hoạt động của hội, các cơ quan chức năng cần tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về hội; kiểm tra việc tuân thủ tôn chỉ, mục đích đã được phê duyệt và việc quản lý, sử dụng tài sản, tài chính, nhất là đối với việc sử dụng nguồn tài trợ của nước ngoài và tổ chức quốc tế đối với các hội. Quy định và thực hiện nghiêm chế độ báo cáo hoạt động của hội theo định kỳ; kịp thời xử lý nghiêm những tổ chức hội vi phạm.

Chính quyền địa phương các cấp kiểm tra, rà soát tình hình hoạt động của các hội do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành cấp phép. Đối với các hội có chức năng, nhiệm vụ, lĩnh

vực và hoạt động thực tế trùng lặp, cần xử lý theo hai hướng: 1) Một số hội tham gia vào Liên hiệp hội, cơ cấu lại tổ chức và đổi mới hoạt động để hội thêm mạnh. 2) Nếu hội nào có nhu cầu sáp nhập, chính quyền cùng với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc các cấp hỗ trợ để các tổ chức hiệp thương sáp nhập.

*Thứ năm, đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng và phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội đối với hội.*

Xây dựng và ban hành quy định về tổ chức, hoạt động của tổ chức Đảng trong các hội nhằm tăng cường hiệu quả lãnh đạo của Đảng đối với hội. Phát huy vai trò và nâng cao trách nhiệm của các cấp ủy đảng các cấp đối với tổ chức, hoạt động của hội; tăng cường vai trò hạt nhân gương mẫu của đảng viên là thành viên, hội viên trong các hội. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chỉ đạo và phối hợp với các tổ chức thành viên rà soát, đánh giá kết quả tham gia của hội trong các hoạt động của Mặt trận, từ đó đề xuất kiến nghị sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật có liên quan cùng với việc xây dựng các quy chế làm việc, quy chế phối hợp của các tổ chức ngoài nhà nước, góp phần hoàn thiện thể chế đối với hội □

#### *Chú thích:*

1. Bộ Nội vụ. *Kỷ yếu Hội thảo chuyên đề "Công tác quản lý nhà nước, tài chính và điều kiện hoạt động của các hội quần chúng"*. Hà Nội, tháng 8/2019, tr. 1.

2. Nguyễn Minh Phương. *Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài cấp Bộ "Mối quan hệ giữa Nhà nước với các hội trong điều kiện hội nhập quốc tế ở nước ta"*, 2017, tr. 35.

3. *Doanh nghiệp nước mắm truyền thống không muốn có 2 hiệp hội nước mắm*. Báo Người lao động, ngày 02/6/2019.

4. *Xử phạt Vinastas trong vụ "nước mắm nhiễm asen"*. Báo Nhân dân điện tử, ngày 26/5/2017.