

**Các hình thái
tham nhũng**

Các hình thái tham nhũng

**Giám sát các khả năng tham nhũng
ở cấp ngành**

(Sách tham khảo)

BIÊN TẬP

**J. Edgardo Campos
Sanjay Pradhan**

NHÀ XUẤT BẢN VĂN HÓA THÔNG TIN
Hà Nội - 2008

Các hình thái tham nhũng - Giám sát các khả năng tham nhũng ở cấp ngành **The Many Faces of Corruptions - Tracking Vulnerabilities at the Sector Level**

© 2007 Ngân hàng Tái thiết và Phát triển quốc tế/Ngân hàng Thế giới
1818 Phố H, NW
Washington DC 20433
Điện thoại: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

Bảo hộ bản quyền

2 3 4 5 10 09 08 07

Cuốn sách này là sản phẩm của các cán bộ thuộc Ngân hàng Tái thiết và Phát triển quốc tế/Ngân hàng Thế giới. Các kết quả tìm hiểu, các giải thích và kết luận đưa ra trong cuốn sách này không phản ánh quan điểm chính thức của Ban Giám đốc điều hành Ngân hàng Thế giới hoặc các chính phủ mà họ đại diện.

Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của các dữ liệu trong tập sách này. Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác được biểu hiện trên các bản đồ trong tập sách này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới về vị trí pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng về các đường biên giới đó.

Các quyền và giấy phép

Tài liệu của ấn bản này đã được bảo hộ bản quyền. Việc sao chép và/hoặc chuyển đi các phần bất kỳ hay toàn bộ nội dung của tài liệu mà không có giấy phép có thể bị coi là vi phạm luật hiện hành. Ngân hàng Tái thiết và Phát triển quốc tế/Ngân hàng Thế giới khuyến khích việc phổ biến tài liệu này và trong các điều kiện bình thường, sẽ cấp phép để chế bản các phần của tài liệu một cách phù hợp.

Để được phép sao chép hoặc in lại bất kỳ phần nào của tài liệu nào, hãy gửi yêu cầu với đầy đủ thông tin đến Trung tâm Cấp phép Sử dụng bản quyền, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, Hoa Kỳ;

Số điện thoại: 978-750-8400; fax: 978-750-4470;

Tất cả các câu hỏi khác liên quan đến quyền và giấy phép, kể cả quyền kiểm soát, phải được gửi về Văn phòng Nhà xuất bản, Ngân hàng Thế giới, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

ISBN-10: 0-8213-6725-0

ISBN-13: 978-0-8213-6725-4

eISBN-10: 0-8213-6726-9

eISBN-13: 978-0-8213-6726-1

Thư viện Dữ liệu trong Danh mục ấn bản của Quốc hội

Các hình thái tham nhũng: giám sát các khả năng tham nhũng ở cấp ngành / Biên tập: J. Edgardo Campos, Sanjay Pradhan.

p. cm.

Bao gồm các tham chiếu về tiểu sử và bảng chú dẫn

ISBN-13: 978-0-8213-6725-4

ISBN-10: 0-8213-6725-0

ISBN-10: 0-8213-6726-9 (electronic)

1. Tham nhũng. 2. Phát triển kinh tế - các khía cạnh đạo đức và lương tâm. 3. Các quốc gia đang phát triển - chính sách kinh tế - các khía cạnh đạo đức và lương tâm. I. Campos, J. Edgardo. II. Pradhan, Sanjay.

HD75.M265 2007

364.1'323—dc22

Thiết kế bìa: Patricia Hord Thiết kế đồ họa.

Các số liệu ghi bằng đôla được hiểu là đồng đôla Mỹ hiện hành, trừ phi có chú thích cụ thể khác.

Chú dẫn của Nhà xuất bản

Tham nhũng là một hiện tượng đang xuất hiện ở khắp nơi trên thế giới. Nó xảy ra tại những quốc gia, khu vực rất khác biệt về hệ tư tưởng, lịch sử, văn hóa, chế độ chính trị... và đã dẫn tới những hậu quả hết sức nặng nề.

Việc nghiên cứu về điều hành Nhà nước và chống tham nhũng dựa trên kinh nghiệm đã có những bước tiến dài trong 10 năm trở lại đây và cung cấp ngày càng nhiều những bằng chứng theo kinh nghiệm cho thấy tham nhũng làm giảm đầu tư tư nhân, làm chậm tăng trưởng và kìm hãm các nỗ lực xóa đói giảm nghèo.

Cuốn *“Các hình thái tham nhũng - giám sát các khả năng tham nhũng ở cấp ngành”* do Ngân hàng Thế giới xuất bản gồm 12 chương cộng với phần Tổng quan và kết luận. Phần đầu được dành để trình bày về các ngành; phần thứ hai được trình bày về quản lý tài chính công; phần thứ ba được trình bày về vấn đề chống rửa tiền.

Cuốn sách cung cấp một khung có tính chất hướng dẫn cho các phân tích nhằm mục đích chỉ dẫn cách lồng ghép các biện pháp chống tham nhũng vào quá trình xây dựng chương trình và thiết kế dự án...

Nhằm cung cấp cho bạn đọc Việt Nam quan tâm đến vấn đề trên có thêm tài liệu tham khảo, nghiên cứu đồng thời góp phần vào cuộc đấu tranh chống tham nhũng ở nước ta. Nhà xuất bản Văn hóa - Thông tin xuất bản cuốn sách được Ngân hàng Thế giới ấn hành năm 2007.

Xin lưu ý bạn đọc trong cuốn sách có một số đánh giá, nhận định của các tác giả khác với đánh giá, nhận định của chúng ta, song vì tôn trọng các tác giả chúng tôi vẫn giữ nguyên. Hy vọng cuốn sách sẽ là đề tài tham khảo bổ ích đối với các nhà hoạch định chính sách, các nhà nghiên cứu, các chuyên gia và các nhà quản lý.

Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

Tháng 6 năm 2008

NHÀ XUẤT BẢN VĂN HÓA THÔNG TIN

Mục lục

Lời tựa	xv
Lời nói đầu	xix
Những người đã đóng góp cho tập sách này	xxi
Lời cảm ơn	xxxiii
Từ viết tắt	xxxvii
Giới thiệu Đương đầu với một đại dịch xã hội	1
J. Edgardo Campos và Vinay Bhargava	
Phần I Đấu tranh chống tham nhũng: Nghiên cứu các ngành	39
1 Tham nhũng trong ngành dược: Tăng cường điều hành nhà nước hiệu quả để nâng cao khả năng tiếp cận	41
Jillian Clare Cohen, Monique F. Mrazek, và Loraine Hawkins	
2 Tối đa hoá hiệu quả hoạt động của các hệ thống giáo dục: Trường hợp giáo viên hay vắng mặt trên lớp	85
Harry Anthony Patrinos và Ruth Kagia	
3 Tội phạm và công lý trong Vườn địa đàng: Cải tiến điều hành nhà nước để giám tham nhũng trong ngành lâm nghiệp	119
Nalin Kishor và Richard Damania	
4 Tham nhũng trong ngành điện: Một thảm hoạ lan tràn	155
Mohinder Gulati và M. Y. Rao	
5 Đấu tranh chống tham nhũng trong ngành Giao thông vận tải thông qua Kiểm soát và Phòng chống	215
William D. O. Paterson và Pinki Chaudhuri	

6	Tham nhũng trong ngành dầu khí	259
	Charles McPherson và Stephen MacSearraigh	
7	Chống tham nhũng trong Ngành cấp Nước và Vệ sinh ở châu Phi: Khởi động Đối thoại	301
	Janelle Plummer và Piers Cross	
	Phần II Tham nhũng và hệ thống quản lý tài chính công	365
8	Khám phá tham nhũng trong quản lý tài chính công	367
	William Dorotinsky và Shilpa Pradhan	
	Phương diện chi phí	
9	Tham nhũng trong đấu thầu công: Cuộc chiến vẫn luôn tiếp diễn	405
	Glenn T. Ware, Shaun Moss, J. Edgardo Campos, và Gregory P. Noone	
	Phương diện thu nhập nhà nước	
10	Chống tham nhũng trong quản lý thu ngân sách: Tổng quan	461
	Lê Tuấn Minh	
	Chống tham nhũng trong quản lý thu ngân sách: Trường hợp hoàn thuế GTGT ở Bolivia	465
	Juan Carlos Zuleta, Alberto Leyton, và Enrique Fanta Ivanovic	
11	Thách thức với phòng chống tham nhũng trong cơ quan hải quan	501
	Carlos Ferreira, Michael Engelschalk, và William Mayville	
	Phần III Tiền chạy đi đâu?	531
12	Rửa tiền và Tham nhũng	533
	Michael Levi, Maria Dakolias, và Theodore S. Greenberg	
	Phần IV Những thách thức phía trước	587
	Kết luận: Bước tiếp theo cần đi đến đâu?	589
	J. Edgardo Campos, Sanjay Pradhan, và Francesca Recanatini	

Bảng chú dẫn

Các khung chú giải

1.1	Hành động toàn cầu nhằm xoá bỏ tham nhũng trong các hệ thống được	43
1.2	Những yêu cầu GMP khác nhau dẫn đến những ảnh hưởng không mong đợi: Ấn Độ	51
1.3	Khu vực Mê Kông khắc phục tình trạng buôn bán thuốc giả góp phần giảm tỷ lệ kháng thuốc chống sốt rét	51
1.4	Các nhà sản xuất thuốc hàng đầu theo đuổi công nghệ RFID để đảm bảo nguồn cung	53
1.5	Các phương pháp tiếp cận để giải quyết những thách thức trong đăng ký nhãn hiệu thuốc	55
1.6	Các chính trị gia và công chúng tham gia là cần thiết để loại bỏ các loại thuốc giả: Kinh nghiệm từ Nigêria	56
1.7	Kinh nghiệm của Adébaigian trong phòng chống thuốc giả	58
1.8	Không thực hiện đầy đủ việc định rõ sản phẩm trong danh mục thuốc dẫn đến thiếu liều lượng thuốc	59
1.9	Đánh giá rủi ro tham nhũng trong định giá; trường hợp Ban-căng	62
1.10	Rò rỉ và ăn cắp thuốc ở Uganda: Chiến lược phòng chống	68
1.11	Hướng dẫn kê đơn và mâu thuẫn lợi ích	71
2.1	Lý do vắng mặt của giáo viên	97
2.2	Quy tắc đạo đức cho giáo viên	107
2.3	Tiềm năng của một chương trình EMIS	109
2.4	Phát hiện và giảm tỷ lệ giáo viên hay vắng mặt trên lớp	110
2.5	Giám sát giáo dục địa phương có thể giúp giảm tỷ lệ giáo viên vắng mặt trên lớp	112
2.6	Nâng cao nhu cầu đối với các dịch vụ có chất lượng	112
3.1	Một số ví dụ về tham nhũng trong ngành lâm nghiệp	120
3.2	Lợi nhuận từ khai thác gỗ hợp pháp và bất hợp pháp: Một phân tích trường hợp Indônêxia	123
3.3	Một số giải pháp tiềm năng để ngăn cản sự suy giảm tài nguyên, tìm kiếm lợi nhuận từ nguồn khan hiếm và suy thoái tổ chức	127
3.4	Thuật giả kim qua thương mại quốc tế: biến đổi từ bất hợp pháp thành hợp pháp trong ngành lâm nghiệp	128
3.5	Hệ thống chứng nhận Quy trình Kimberley đối với kim cương xuất xứ từ vùng tranh chấp	135

3.6	Tăng cường theo dõi phát hiện và ngăn chặn ở Campuchia: Thành công và những khó khăn	137
3.7	Sự tham gia của cộng đồng địa phương trong bảo vệ rừng ở Philippin	138
3.8	Nâng cao tính minh bạch trong quản lý rừng ở Ecuador	139
3.9	Cải cách thể chế và hành chính ở Bolivia	141
3.10	Kinh nghiệm về các Quy trình FLEG vùng	144
4.1	Chi phí tham nhũng: Loại trừ các thất thoát cũng sẽ loại bỏ được tình trạng thiếu điện	160
4.2	Người nghèo oằn mình chịu gánh nặng lớn nhất của tham nhũng	162
4.3	Cái giá phải trả cho những quyết định đầu tư bất hợp lý và thủ tục đấu thầu chưa thể gọi là minh bạch	169
4.4	Ai muốn trách nhiệm giải trình?	172
4.5	Sự tham gia của cộng đồng và điều hành nhà nước tốt	174
4.6	Không giải quyết được vấn đề gì nếu thuê ngoài mà không giám sát	174
4.7	Sở giao dịch Năng lượng OPCOM: Cải tiến điều hành trong các công ty điện lực công ích ở Rumani	178
5.1	Một số ví dụ về tình huống nghiên cứu cụ thể liên quan đến các hình thức thông thầu trong các công trình đường giao thông dân dụng	231
5.2	Một số hiệp ước liên chính trong khu vực tư nhân	253
6.1	Vụ áp phe Elf - L’Affaire Elf	271
6.2	Tham nhũng ở Pertamina	274
6.3	Vụ Giffen	276
6.4	Sáng kiến minh bạch công nghiệp khai khoáng	288
7.1	Cán bộ công ty công ích moi tiền hối lộ của các công ty dịch vụ cấp nước nhỏ ở Nairôbi	320
7.2	Cải cách thể chế cải thiện hiệu quả hoạt động của công ty công ích ở Nairôbi	333
7.3	Những nỗ lực mạnh mẽ nhằm kiềm chế tham nhũng trong Phát triển hạ tầng làng xã: Những bài học từ Indônêxia	338
8.1	Các hình thái tham nhũng	375
8.2	Các nhân tố chủ chốt của SAI và các ví dụ	389
8.3	Một PAC hiệu quả: Canada	389
9.1	Sơ tuyển: Có thể sai sót ở những điểm nào?	428
9.2	Những mảnh khoé bản thủ trong các lễ mở thầu công khai	430
9.3	Giám sát quy trình xét thầu: Những dấu hiệu cảnh báo sớm	434

9.4	Theo dõi quản lý hợp đồng: Các dấu hiệu cờ vàng	436
9.5	Ba ví dụ về các lợi ích tiềm năng của một hệ thống đấu thầu trực tuyến hoạt động tốt	440
9.6	Sử dụng Hiệp ước Liêm chính trong đấu thầu công các dịch vụ thu gom rác thải ở Áchentina	444
10.1	Vụ ARGOSUR	
11.1	Khó khăn khi phát hiện đường dây tham nhũng ở các trạm hải quan hẻo lánh	
11.2	Hối lộ trong trường hợp hộ tổng hàng	505
12.1	Danh sách xếp hạng 10 “nhân vật” tham nhũng hàng đầu của Tổ chức Minh bạch quốc tế	525 535
12.2	Gây áp lực đồng cấp	544
12.3	Vụ Pinochet	546
12.4	Vụ Abacha	549
12.5	Cách chống tham nhũng ở Hunggari	564
12.6	Chương trình đổi dầu lấy lương thực của LHQ tại Irắc	565

Hình

2.1	Chuỗi giá trị và khả năng tham nhũng trong ngành giáo dục	92
2.2	Tỉ lệ giáo viên vắng mặt thường xuyên ở một số nước	95
3.1	Suy thoái rừng so với kiểm soát tham nhũng	121
4.1	Khuôn khổ chung cho quá trình thực hiện	186
4.2	Khung tổng hợp để chống tham nhũng trong ngành điện	188
5.1	Thao túng Nhà nước và tham nhũng hành chính trong ngành đường bộ	220
7.1	Tham nhũng, Cải cách Ngành nước, Tổng thu nhập quốc dân bình quân đầu người, và tiếp cận nước	305
7.2	Chuỗi các nhà cung cấp nước công ích và phi công ích	311
8.1	Cảm nhận tham nhũng và Chất lượng QLTCC	370
8.2	Chu trình ngân sách	371
8.3	Phân tích QLTCC theo bốn phương diện, ở một số	383
8.4	Sự tham gia của các bên liên quan bên ngoài và cảm nhận tham nhũng	386
8.5	Đánh giá hoạt động QLTCC ở Ghana	393
9.1	Mô hình lại quả phổ biến	418
10.1	Kế hoạch NIP	476
10.2	Số thu thuế theo loại thuế	480
10.3	Bản đồ nguy cơ tham nhũng hoàn thuế GTGT trước cải cách	483

10.4	"Bản đồ" nguy cơ tham nhũng trong quy trình hoàn thuế GTGT sau cải cách	486
10.5	"Chuỗi tham nhũng" trong hoàn thuế GTGT	487
10.6	"Bản đồ" nguy cơ tham nhũng trong quy trình hoàn thuế GTGT sau cải cách 488	
10.6	Xuất khẩu và thuế GTGT	491
10.7	Xuất khẩu và hoàn thuế GTGT	491
10.8	Tỷ lệ % hoàn thuế GTGT so với thu thuế GTGT	492
11.1	Hiệu quả hoạt động của hải quan ở một số vùng miền nước Nga	524
12.1	Chu trình rửa tiền	541
12.2	Không phải là một "hiệu giặt tự động" đơn thuần: Rửa tiền trong khuôn khổ rộng	560

Bảng

1.1	Điểm quyết định chính và các thủ tục liên quan trong ngành được có nguy cơ xảy ra tham nhũng	50
1.2	Những chiến lược góp phần giảm thiểu tham nhũng trong hệ thống được ^a	79
2.1	Tỉ lệ giáo viên vắng mặt thường xuyên ở một số nước	94
2.2	Một số tương quan về sự vắng mặt của giáo viên ở Bangladesh, Ecuador, Ấn Độ, Indônêxia, Papua Niu Ghinê, Peru, và Zambia	103
3.1	Một số đóng góp trong chiến dịch ở Mỹ phân theo ngành năm 2000	129
3.2	Chuỗi giá trị cung ứng và những rủi ro tham nhũng	132
4.1	So sánh chỉ số phát triển con người (HDI) và Chỉ số cảm nhận tham nhũng (CPI)	163
4.2	Các chính sách của chính phủ: các khả năng xảy ra tham nhũng	166
4.3	Các khả năng xảy ra tham nhũng: các giai đoạn phát triển dự án	167
4.4	Các khả năng xảy ra tham nhũng: Giao dịch với người tiêu dùng	170
4.5	Các khả năng xảy ra tham nhũng: Ăn cắp điện	171
4.6	Năm yếu tố chính của một chiến lược chống tham nhũng	187
5.1	Một số loại tham nhũng điển hình trong ngành giao thông	221
5.2	Khung giải pháp và danh mục các lựa chọn có thể sử dụng	235

5.3	Các yếu tố của một Chiến lược Chống tham nhũng	241
6.1.	Các nước đang phát triển giàu dầu mỏ	263
6.2	Dầu mỏ và cảm nhận tham nhũng, 2006	264
6.3	Bảng tóm tắt về tham nhũng trong ngành dầu mỏ	291
7.1	Cơ cấu chuỗi giá trị: Các tương tác tham nhũng trong Ngành cấp nước	313
7.2	Các chủ thể Nhà nước chính trong ngành CN&VS	316
7.3	Xử lý các điểm nóng trong tham nhũng Nhà nước-với- Nhà nước	330
7.4	Xử lý điểm nóng trong tham nhũng Nhà nước-với-Tư nhân	332
7.5	Xử lý điểm nóng trong tham nhũng Nhà nước-với- Người tiêu dùng/Xã hội dân sự	340
7.6	Các bước tiếp theo	345
8.1	Các điểm yếu trong hệ thống QLTCC và các hình thức tham nhũng hành chính	377
8.2	Các vai trò của QLTCC và chống tham nhũng	380
9.1	Sự tùy tiện và Tham nhũng trong gian lận đấu thầu	422
10.1	Các hình thức trốn thuế và tham nhũng 468	
10.2	Các nhân tố ảnh hưởng đến hành vi của các bên liên quan và mạng lưới quan hệ thân quen trong tham nhũng	469
10.3	Các nguy cơ và các biện pháp khắc phục trong các quy trình chính của quản lý thuế	472
10.4	Các nguy cơ và biện pháp khắc phục trong quy trình hoàn thuế GTGT sau cải cách	489
11.1.	Bản đồ định vị rủi ro hải quan	511
11.2	Các biện pháp tấn công động cơ và cơ hội tham nhũng ở các cơ quan hải quan	513

Lời tựa

Dự án này hoàn thành đúng vào thời điểm quan trọng đối với Ngân hàng Thế giới, khi tổ chức này đang nỗ lực mở rộng phạm vi để hỗ trợ các quốc gia cải tiến điều hành nhà nước và chống tham nhũng. Với việc chú trọng nhiều hơn vào mục đích lồng ghép điều hành nhà nước và chống tham nhũng trong các hoạt động nòng cốt của mình, Ngân hàng Thế giới dự kiến tham gia rộng hơn vào các cải cách ở cấp ngành. Tập sách có tính chất đổi mới này kết hợp những hiểu biết sâu sắc mang tính phân tích mạnh mẽ cũng như thể hiện các hoạt động thực tế **một cách quan trọng và hữu ích. Do đó, nó là một tài liệu "bắt buộc phải đọc" đối với tất cả những ai hoạt động trong lĩnh vực phát triển.**

Nghiên cứu về điều hành nhà nước và chống tham nhũng dựa trên kinh nghiệm đã có những bước tiến dài trong 10 năm trở lại đây, đã cung cấp ngày càng nhiều những bằng chứng, kinh nghiệm cho thấy tham nhũng làm giảm đầu tư tư nhân, làm chậm tăng trưởng và kìm hãm các nỗ lực xoá đói giảm nghèo. Ngày nay, các nhà hoạch định chính sách có thể sử dụng các công cụ chẩn đoán để đánh giá về các ưu tiên cải cách trong các lĩnh vực hay xảy ra tham nhũng và trong phạm vi rộng hơn, để đánh giá về tác động tiềm tàng của các biện pháp cải cách theo thời gian. Nhưng việc tìm hiểu sâu hơn ở cấp độ hoạt động vẫn còn khó khăn. Đây là những điểm nguy cơ trong một ngành cụ thể và chúng thường xảy ra ở đâu? Khi nào chúng hay xảy ra? Nguy cơ nào, nếu được giải quyết, có thể tác động nhiều nhất đến hiệu quả hoạt động của ngành? Với các nhà hoạch định chính sách, hiện tại chưa có đủ dữ liệu và thông tin về các bản khoản này để xây dựng những cải cách cụ thể và có thể theo dõi hoạt động. Tài liệu này là sản phẩm của một nỗ lực hợp tác thành công giữa nhiều bộ phận và các đơn vị của Ngân hàng Thế giới. Nó phản ánh chiều sâu chuyên môn và kiến thức mà Ngân hàng có thể huy động để góp phần tìm hiểu rõ hơn những hiện tượng phức tạp này. Tài liệu này

bao gồm 12 chương, cộng với một phần tổng quan và kết luận. Phần đầu tiên trong 3 phần của tài liệu này được dành để trình bày về các ngành. Phần này gồm có 7 chương, trình bày cụ thể về các ngành y tế, giáo dục, lâm nghiệp, giao thông, điện, xăng dầu, nước và vệ sinh. Phần thứ hai được dành để trình bày về quản lý tài chính công. Đây là vấn đề xuyên suốt tất cả các ngành và có ý nghĩa cốt yếu đối với hoạt động của bất kỳ ngành nào. Trong phần thứ hai có 4 chương trình bày cụ thể về lập kế hoạch và thực hiện ngân sách, đấu thầu, quản lý thuế, và quản lý hải quan. Phần thứ ba trình bày về vấn đề chống rửa tiền.

Tài liệu này cung cấp một khung có tính chất hướng dẫn cho các phân tích nhằm mục đích chỉ dẫn cách lồng ghép các biện pháp chống tham nhũng vào quá trình xây dựng chương trình và thiết kế dự án. Nó khảo sát tỉ mỉ nguyên mẫu các "quá trình" có khả năng xảy ra tham nhũng và các dấu hiệu "cảnh báo sớm" tương ứng, bằng cách xem xét tham nhũng từ quan điểm của người quản lý dự án và nhấn mạnh các nguy cơ tham nhũng có thể phát sinh tại nhiều thời điểm khác nhau trong chu trình dự án hay chương trình.

Ở cấp ngành, quá trình tham nhũng được xác định dựa trên đặc điểm của chuỗi giá trị. Một ngành thường sản xuất ra những sản phẩm đầu ra nhất định thông qua một chuỗi các hoạt động được xác định rõ từ trước. Ví dụ, trong ngành năng lượng, việc cấp điện bắt đầu từ phát điện đến truyền tải điện, sau đó là phân phối khối lượng lớn theo kiểu bán buôn, và cuối cùng là phân phối lẻ. Tham nhũng có thể xảy ra ở bất kỳ đâu trong chuỗi hoạt động này. Nó có thể xuất hiện khi ký hợp đồng mua điện với các nhà cung cấp tư nhân. Trong giai đoạn truyền tải, nó có thể xảy ra thông qua cơ chế độc quyền của nhà máy truyền tải điện quốc doanh hoặc khi chi phối quá trình điều tiết. Trong giai đoạn phân phối, nó có thể xảy ra dưới hình thức lấy trộm điện. Do có nhiều khả năng xảy ra tham nhũng trong suốt chuỗi hoạt động này nên các quốc gia thường gặp phải những hình thức tham nhũng có bản chất khác nhau trong quá trình cung cấp điện. Vì vậy, chiến lược chống tham nhũng phải được điều chỉnh để phù hợp với bối cảnh cụ thể của từng quốc gia.

Biện pháp tiếp cận theo chuỗi giá trị rất hứa hẹn để xác định những lĩnh vực cụ thể mà cải cách có thể đem lại tác động lớn nhất nhằm ngăn ngừa và giảm bớt tham nhũng. Đây là mắt xích yếu nhất trong chuỗi giá trị này? Có thể thực hiện những biện pháp nào để củng cố mắt xích đó? Sử dụng những chỉ số nào để theo dõi giám sát và đánh giá sự tiến bộ? Đây là những câu hỏi cốt yếu mà các nhà hoạch định chính sách thường phải đương đầu khi xây dựng các chiến lược chống tham nhũng. Mỗi một chương trong tài liệu này

sẽ bắt đầu bằng cách mô tả những vấn đề và sau đó gợi ý những phương hướng có thể áp dụng trong các nghiên cứu sau này.

Hiệu quả hoạt động của ngành phụ thuộc chủ yếu vào một số chức năng. Có lẽ chức năng quan trọng nhất là quản lý các nguồn tài chính công. Chính vì vậy, tài liệu này nghiên cứu về những khả năng tham nhũng trên phương diện chi phí cũng như thu nhập tài chính công. Do có nhiều điểm phức tạp nên quản lý ngân sách thường thiếu hiệu quả và tạo ra nhiều cơ hội tham nhũng. Trong những ngành then chốt, đây thường là điểm bắt đầu của nhiều vấn đề nghiêm trọng, cùng với việc phân bổ các nguồn ngân sách cho những hoạt động tiềm tàng khả năng hối lộ, gian lận, ăn trộm/chiếm dụng và đưa tiền lại quả. Những quản lý thu nhập cũng có thể có vấn đề - và thực tế thường là như vậy. Nhiều khảo sát về tham nhũng ở các quốc gia, ví dụ như khảo sát môi trường đầu tư của Ngân hàng Thế giới, xác định rằng các cơ quan quản lý thuế và hải quan nằm trong số những cơ quan tham nhũng nhiều nhất. Một hệ thống thu thuế yếu kém có nhiều ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả hoạt động của ngành và tham nhũng. Khi những cơ quan thu thuế của chính phủ không thực hiện được các chỉ tiêu thu nhập thì ngân sách sẽ bị cắt giảm vào giữa năm. Điều này thường dẫn đến tình trạng thiếu vốn để trả cho các nhà thầu trong các dự án đã triển khai, tiếp theo nó là tình trạng các nhà thầu xếp hàng chờ đến lượt được thanh toán. Và đây là điểm mà cả về lý thuyết cũng như kinh nghiệm thực tế đều cho thấy rằng tham nhũng sẽ phát sinh.

Trong bối cảnh quản lý tài chính công, quá trình tham nhũng được biểu hiện dưới hình thức một quy trình, một công cụ có tính chất hướng dẫn người đọc đi qua toàn bộ chu trình lưu chuyển tiền hay hàng hoá. Ví dụ như, trong đấu thầu, quy trình này bắt đầu từ việc lựa chọn dự án và kết thúc bằng việc trao hợp đồng, với nhiều bước khác ở giữa. Trong hải quan, nhập khẩu bắt đầu bằng việc kê khai hàng hoá, sau đó là đánh giá xuất xứ, giá trị và phân loại hàng hoá; tiếp đến là kiểm tra thực tế, cho phép hàng hoá nhập cảnh, và trong phần lớn trường hợp, bước cuối cùng là tiến hành thủ tục thông quan hàng hoá. Trong cả hai ví dụ nói trên, đều tồn tại một quy trình chuẩn theo từng bước, và mỗi bước đều có thể tạo ra những cơ hội tham nhũng. Do đó, khi xây dựng các chiến lược chống tham nhũng, cần phải tìm hiểu xem nguy cơ tham nhũng lớn nhất là ở đâu trong dòng quy trình và có thể giảm thiểu nguy cơ đó bằng cách nào.

Khi xuất hiện những khoản tiền lớn, chắc chắn phải có những kênh để luân chuyển chúng. Tiền từ những vụ tham nhũng lớn mà mỗi một vụ có thể lên tới hàng triệu đôla cần phải được "rửa sạch" trước khi đem sử dụng. Do đó, chương cuối cùng trong tài liệu này sẽ nghiên cứu thể giới tẩm tối của

hoạt động rửa tiền và những thách thức vô cùng lớn mà các cơ quan có thẩm quyền ở các quốc gia phát triển cũng như đang phát triển phải đương đầu trong cuộc chiến chống rửa tiền. Đây là một cách thích hợp để kết thúc tài liệu này, vì không thể giải quyết hiệu quả nạn tham nhũng ở quy mô lớn nếu như không ngăn chặn được các kênh rửa tiền.

Tài liệu này sẽ không thể hoàn thành nếu không có sự hợp tác và hỗ trợ của rất nhiều đồng nghiệp trong Ngân hàng Thế giới. Mỗi một chương đều có những đồng tác giả là những cán bộ công tác tại các ban phụ trách lĩnh vực tương ứng của Ngân hàng. Đồng thời họ còn có sự hỗ trợ từ hệ thống hoặc của toàn thể ban nơi họ đang công tác. Cụ thể, đó là Ban Hạ tầng, Ban Phát triển bền vững về Môi trường và Xã hội, Ban Phát triển Con người, Ban Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Ban Tài chính, Ban Đối ngoại, Ban Chính sách hoạt động và các Dịch vụ quốc gia, Viện Ngân hàng Thế giới, và Ban Giảm nghèo và Quản lý Kinh tế. Tài liệu này là bằng chứng cho thấy khả năng của Ngân hàng Thế giới trong việc khai thác kho kinh nghiệm lớn của mình từ các hoạt động trên khắp toàn cầu, và trong việc tập hợp một nhóm các chuyên gia phối hợp với nhau trong toàn bộ tổ chức Ngân hàng. Nỗ lực này đại diện cho bước thâm nhập đầu tiên vào những kẽ hở của tham nhũng. Còn phải làm nhiều hơn nữa để phát triển các biện pháp cải cách có mục tiêu và được phổ biến tốt hơn ở cấp độ hoạt động. Mạng lưới Giảm nghèo và Quản lý Kinh tế vui mừng vì đã được tham gia và phối hợp trong bước đi đầu tiên của một cuộc hành trình dài và đầy thách thức. Tôi muốn ca ngợi toàn bộ nhóm chuyên gia và những người khởi xướng nên dự án này.

Danny Leipziger

Phó chủ tịch

Mạng lưới Giảm nghèo và Quản lý kinh tế

Ngân hàng Thế giới

Lời nói đầu

Điều hành nhà nước và chống tham nhũng hiện đang là những vấn đề được ưu tiên cao trong chương trình phát triển. Những nghiên cứu dựa trên kinh nghiệm trong vòng một thập kỷ vừa qua đã chỉ ra một cách thuyết phục rằng sự yếu kém trong điều hành nhà nước, thường được biểu hiện bởi nhiều hình thức tham nhũng, là cản trở chủ yếu đối với đầu tư và tăng trưởng kinh tế, và tạo ra tác động bất lợi nghiêng về phía người nghèo.

Các nghiên cứu tình huống cụ thể và chi tiết đã xác định hình thái và thời gian cho những kết quả tìm hiểu mang tính định lượng nói trên và phản ánh một thực tế là tham nhũng quả thực rất có hại cho các cá nhân, gia đình, cộng đồng và toàn thể xã hội. Xét trên phạm vi toàn cầu, nhận thức của công chúng về tác động hủy hoại và tính chất nghiêm trọng của vấn đề tham nhũng đã tăng lên một cách rõ rệt, nhờ các phương tiện truyền thông đại chúng, các viện chính sách, và tổ chức phi chính phủ đã nêu lên những quan ngại về mức độ tham nhũng nghiêm trọng chưa từng thấy.

Mặc dù số lượng các bằng chứng và mức độ nhận thức ngày càng tăng, nhưng các chính phủ và nói rộng hơn là cộng đồng phát triển vẫn đang gắng sức tìm kiếm những cách thức để biến nhận thức này thành hành động cụ thể một cách hiệu quả và cải thiện mức độ của các kết quả tác động. Còn nhiều điều chưa biết và nhiều điều cần phải suy xét. Sau một thập kỷ rút kinh nghiệm, chúng ta đã biết rằng chống tham nhũng là việc hết sức phức tạp về mặt chính trị, nhưng có thể đạt được kết quả nếu duy trì được các cải cách thích hợp. Về mặt này, chính các cải cách ở cấp ngành sẽ đem lại một cơ hội quan trọng. Ở cấp ngành, những người sử dụng các dịch vụ công gặp gỡ những bên cung cấp dịch vụ; mối liên hệ này có thể tạo ra sức ép mạnh mẽ và bền bỉ để dẫn đến cải cách. Thách thức đối với những nhà cải cách là ở chỗ, phải làm thế nào để nắm bắt được năng lực tiềm tàng này và hướng nó

theo cách có ích nhằm giải quyết các động cơ căn bản dẫn đến tham nhũng trong các ngành công và tư, trong nước cũng như trên toàn cầu.

Các hình thái tham nhũng cung cấp một khung có ích về mặt hoạt động, giúp các nhà cải cách phân tích tham nhũng và các cải cách mục tiêu ở cấp ngành. Thông qua một số khảo sát ứng dụng với một số ngành cụ thể, tập sách này cho thấy, về căn bản, chống tham nhũng nghĩa là cải tiến điều hành nhà nước, các chỉ số có ích về mặt hoạt động được sử dụng để theo dõi tham nhũng và giám sát tiến bộ trong chống tham nhũng, khu vực tư nhân (đặc biệt là các tập đoàn đa quốc gia) và chính phủ của các quốc gia phát triển phải chia sẻ trách nhiệm như nhau với chính phủ của các quốc gia đang phát triển trong cuộc chiến chống tham nhũng, và tham nhũng có thể được chia nhỏ thành nhiều phần, từ đó có thể xây dựng các biện pháp để kiểm soát để khắc phục.

Một chủ đề trung tâm của tập sách này là vai trò nền tảng của sự minh bạch trong cuộc chiến chống tham nhũng. Mãi đến gần đây, cộng đồng tài trợ mới bắt đầu tích cực hỗ trợ những cải cách nhằm tăng cường tính minh bạch. *Các hình thái tham nhũng* sẽ khuyến khích các nhà tài trợ mở rộng hơn nữa sự hỗ trợ của họ và thúc đẩy các nhà hoạch định chính sách nghiên cứu các cách thức đổi mới nhằm tăng cường tính minh bạch trong khu vực công cũng như khu vực tư. Áp dụng biện pháp tiếp cận theo chuỗi giá trị để thực hiện các phân tích ngành, tập sách này mở ra nhiều khả năng để tăng cường tính minh bạch, từ các hiệp định quốc tế đến hoạt động xây dựng chính sách, phân bổ ngân sách, điều tiết, đấu thầu, và thực hiện dự án.

Các hình thái tham nhũng mới chỉ là một bước nhỏ trong quãng đường dài nhằm cải tiến điều hành nhà nước trên toàn thế giới. Thách thức của chúng ta ngày hôm nay là phải tiếp tục phát triển những cách thức tốt hơn để giải quyết tham nhũng, dựa trên những hiểu biết ngày càng nhiều hơn về vấn đề này và những bài học kinh nghiệm rút ra từ hoạt động cải cách. Với trọng tâm đặt vào các ngành cụ thể, tập sách này vẽ ra một con đường hứa hẹn đầy tiềm năng đối với các nhà nghiên cứu cũng như các nhà hoạt động nhằm vượt qua thách thức quan trọng này.

Randi Ryterman

Quản lý ngành

Điều hành khu vực công

Mạng lưới Giảm nghèo và Quản lý kinh tế

Ngân hàng Thế giới

Những người đã đóng góp cho tài liệu này

J. Edgardo Campos là Cố vấn về Điều hành nhà nước của Ngân hàng Thế giới tại Bănglađét. Trước khi được bổ nhiệm chức vụ này, ông là Chuyên gia chính về Khu vực công, và Điều phối viên của Nhóm chuyên đề Điều hành nhà nước và Chống tham nhũng của Ngân hàng Thế giới. Ông Campos quay trở lại làm việc ở Ngân hàng Thế giới từ năm 2002 sau 4 năm ngắt quãng. Trong thời gian đó, ông làm việc tại Ngân hàng Phát triển châu Á với tư cách là chuyên gia kinh tế cấp cao, nơi ông đóng vai trò cố vấn và hướng dẫn về các hoạt động và chương trình liên quan đến điều hành nhà nước. Ông cũng đã có 2 năm làm Cố vấn chiến lược cấp cao cho các hoạt động cải cách khu vực nhà nước tại Bộ Ngân sách và Quản lý thuộc Chính phủ Philippin. Trước khi xin nghỉ, ông Campos làm việc cùng với Viện Ngân hàng Thế giới và Ban Nghiên cứu chính sách của Ngân hàng, tại đó ông nghiên cứu về kinh tế chính trị, cải cách thể chế và các vấn đề điều hành nhà nước. Trước khi làm việc cho Ngân hàng Thế giới, ông là giáo sư giảng dạy chưa có biên chế chính thức về Chính sách công và Quản lý tại Trường Đại học Pennsylvania. Ông là đồng tác giả của ba cuốn sách và nhiều bài viết về những vấn đề gắn liền với kinh tế chính trị, điều hành nhà nước và tham nhũng. Năm 1997, Ủy ban Điều hành nhà nước thuộc Hiệp hội Khoa học chính trị Quốc tế đã trao giải Charles Levine dành cho cuốn sách hay nhất về chính trị đối sánh mà ông và một người nữa là đồng tác giả. Ông được cấp bằng thạc sĩ ngành nông nghiệp và kinh tế học ứng dụng tại trường Đại học Minnesota, và bằng tiến sĩ ngành khoa học xã hội tại Viện Công nghệ California.

Sanjay Pradhan là Giám đốc Nhóm Điều hành khu vực công tại Ngân hàng Thế giới. Ông chịu trách nhiệm dẫn dắt các hoạt động của Ngân hàng ở khắp các quốc gia thành viên trong lĩnh vực cải tiến điều hành khu vực công và chống tham nhũng. Ông Pradhan đã từng là Quản lý ngành Khu vực công

và Giám nghèo của Ngân hàng Thế giới tại vùng Nam Á. Trước đó, ông chịu trách nhiệm quản lý một bộ phận của Ngân hàng, nơi cung cấp hỗ trợ cho các cải cách điều hành nhà nước và cải cách khu vực công ở 26 quốc gia thuộc vùng Trung và Đông Âu và Liên bang Xô Viết cũ. Ông là tác giả chính của cuốn *Báo cáo Phát triển thế giới năm 1997: Nhà nước trong một thế giới đang thay đổi*. Ngoài ra, ông còn là tác giả của nhiều ấn phẩm khác, gồm nhiều bài báo, sách, và tài liệu nghiên cứu chính sách. Ông được cấp bằng cử nhân (hạng Giỏi, Hội Phi Beta Kappa) và bằng tiến sĩ ngành kinh tế doanh nghiệp tại trường Đại học Harvard, nơi ông cũng từng được nhận Giải xuất sắc trong kỳ thi.

Vinay Bhargava là Giám đốc phụ trách Các hoạt động và Sự vụ quốc tế tại Ban Đối ngoại của Ngân hàng Thế giới. Các lĩnh vực chuyên môn của ông bao gồm chống tham nhũng, quản lý các vấn đề toàn cầu, phát triển quốc tế và các tổ chức đa phương. Ông đã có hơn 25 năm kinh nghiệm trong xây dựng thiết kế và triển khai các chương trình và dự án phát triển ở Đông và Nam Á, Tây Phi, Đông Âu và Trung Đông. Ông được cấp bằng tiến sĩ ngành kinh tế nông nghiệp tại trường Đại học Illinois.

Pinki Chaudhuri là Chuyên gia tư vấn cấp cao về Cơ sở hạ tầng, có kinh nghiệm làm việc với các ngành tài chính đô thị, cấp nước và giao thông tại Ngân hàng Thế giới. Bà đã làm việc về các khía cạnh luật định và thể chế trong các dự án hạ tầng, trong đó có một số dự án hợp tác công-tư với quy mô lớn. Bà Chaudhuri đã tham gia đóng góp hoạt động kiến thức phát triển năng lực của Viện Ngân hàng Thế giới, bao gồm cả một nghiên cứu căn bản, *Phát triển năng lực ở châu Phi* (năm 2005). Bà cũng đã chỉ đạo nhiều nghiên cứu kinh tế, nghiên cứu ngành và nghiên cứu phân tích về quy định cơ sở hạ tầng. Trước khi làm việc cho Ngân hàng Thế giới, bà là luật sư kinh doanh tại Baker và McKenzie. Bà có bằng thạc sĩ luật về tài chính quốc tế, và bằng tiến sĩ về quy định trong ngành công ích của trường Đại học George Washington.

Jillian Clare Cohen là giáo sư giảng dạy chưa có biên chế chính thức tại khoa dược Leslie Dan thuộc trường Đại học Toronto. Bà là thành viên của ban cố vấn thuộc Trung tâm Y tế quốc tế, và giám đốc Chương trình nghiên cứu so sánh Y tế và Xã hội tại trường Đại học Toronto. Công tác nghiên cứu và giảng dạy của bà tập trung vào các vấn đề điều kiện tiếp cận thuốc chữa bệnh của người nghèo, chính trị đối sánh trong chính sách dược quốc tế, và đạo đức và tham nhũng trong các hệ thống dược. Trước khi giảng dạy ở trường Đại học

Toronto, bà Cohen đã từng làm về chính sách dược cho Quỹ Nhi đồng LHQ, Ngân hàng Thế giới, và Tổ chức Y tế thế giới. Bà cũng là tư vấn cho nhiều chính phủ, tổ chức quốc tế và cơ quan tài trợ về các chủ đề như kinh doanh thuốc, điều tiết ngành dược, tham nhũng và điều kiện tiếp cận thuốc chữa bệnh. Bà là tác giả của nhiều bài báo và báo cáo học thuật về chính sách dược, và là đồng biên tập của cuốn *Sức mạnh của những viên thuốc: Các vấn đề xã hội, đạo đức và pháp lý trong các chính sách phát triển, marketing và định giá thuốc* (Nhà xuất bản Pluto). Bà được cấp bằng cử nhân và thạc sĩ ngành khoa học chính trị tại trường Đại học McGill, và bằng tiến sĩ ngành chính trị học tại trường Đại học New York.

Piers Cross là Trưởng nhóm khu vực của Chương trình Nước và Vệ sinh tại châu Phi của Ngân hàng Thế giới. Ông có hơn 25 năm kinh nghiệm về phát triển nước và vệ sinh. Trong 16 năm làm việc với Ngân hàng Thế giới, ông đã hoạt động ở châu Phi, Nam Á, và là Quản lý Chương trình Nước và Vệ sinh tại Washington. Với chức danh hiện tại ở Nairobi, ông chịu trách nhiệm giám sát một nhóm lớn gồm nhiều chuyên gia về nước và vệ sinh từ 14 quốc gia châu Phi, những người đang hỗ trợ các chính phủ châu Phi phát triển và duy trì điều kiện tiếp cận dịch vụ nước và vệ sinh cho người nghèo. Vốn được đào tạo để trở thành nhà nhân chủng học, ông là tác giả và người thực hiện chính của nhiều ấn phẩm về cung cấp dịch vụ nước và vệ sinh, trong đó có một nghiên cứu về tham nhũng trong các cơ quan ngành nước ở Nam Á vào năm 2002. Ông cũng đã từng làm về nội dung giải quyết tham nhũng và tăng cường hiệu quả tài chính ở châu Phi. Mới đây ông đã giúp thành lập Mạng lưới Liêm chính Ngành nước (WIN). Để ghi nhận những đóng góp của ông, năm 2003, Học viện Ngành Nước đã kết nạp ông làm thành viên suốt đời. Ông được cấp bằng thạc sĩ ngành nhân học xã hội tại trường Đại học Witwatersrand (Nam Phi) và đã làm việc nhiều năm với Trường Y học Nhiệt đới và Vệ sinh Luân Đôn.

Maria Dakolias là Cố vấn trưởng cho Phó chủ tịch pháp lý của Ngân hàng Thế giới. Bà đã làm việc về các vấn đề pháp chế và điều hành nhà nước hiệu quả trong 14 năm, và quản lý nhiều dự án phức tạp, cố vấn về các vấn đề quan trọng và phát triển chính sách cho Ngân hàng Thế giới. Bà đã quản lý và phát triển chương trình pháp chế của Phó chủ tịch pháp lý, và xây dựng lên nhóm chuyên gia nòng cốt cho chương trình. Khi còn làm việc cho chính phủ Anh, từ năm 1997, bà đã chỉ đạo một đánh giá độc lập, nghiên cứu các thành công và thách thức liên quan đến các cải cách pháp chế và điều hành tốt. Bà Dakolias đã cho xuất bản nhiều tác phẩm về pháp chế và các vấn đề

tham nhũng. Hiện tại, bà đang xúc tiến một đánh giá về các tác động của công tác luật và tư pháp, và các lợi ích kinh tế cũng như xã hội mà công tác này mang lại cho các quốc gia. Bà được cấp bằng cử nhân triết học tại trường Đại học Haverford, bằng tiến sĩ luật (JD) tại trường Luật của Đại học George Mason, và bằng thạc sĩ luật tại trường Đại học Amsterdam. Bà từng là nghiên cứu sinh ngành tư pháp tại Trường Quản lý nhà nước Kennedy thuộc Đại học Harvard, và đã hoàn tất chương trình Cử nhân quản trị kinh doanh dành cho các giám đốc điều hành do Trường Harvard và Trường Stanford phối hợp tổ chức.

Richard Damania là chuyên gia kinh tế cấp cao thuộc Phòng Môi trường và Xã hội ở khu vực Nam Á. Ông đã xuất bản hơn 50 bài báo khoa học có qua hệ thống bình duyệt. Các bài báo này bao quát những chủ đề như kinh tế học phát triển, kinh tế học môi trường, kinh tế học thể chế, và toán kinh tế vĩ mô. Các ấn phẩm của ông đã vượt qua ranh giới ngành, cùng với các bài viết khác trên các tạp chí khoa học có uy tín như *Khoa học* và *Kỹ yếu của Hội khoa học hoàng gia*. Trước khi gia nhập Ngân hàng, ông Damania là giảng viên trường Đại học Adelaide.

Khi còn làm việc ở Ôxtrâyliya, ông đã là cố vấn cho nhiều tổ chức quốc tế như Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), Tổ chức Nông lương thế giới (FAO), Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa LHQ, cũng như các cơ quan của chính phủ Ôxtrâyliya, bao gồm Kho bạc, Bộ Tư pháp, Bộ Công nghiệp, Bộ Môi trường, Bộ Thủy sản, và Bộ Tài nguyên thiên nhiên. Ông đã được cấp bằng tiến sĩ của trường Đại học Glasgow.

William Dorotinsky là Chuyên gia chính về Chi tiêu công tại Ngân hàng Thế giới và là chủ tọa Nhóm chuyên đề Tài chính công của Ngân hàng. Trước khi gia nhập Ngân hàng, ông đã làm việc trong 12 năm tại Văn phòng Quản lý và Ngân sách Hoa Kỳ (OMB), chịu trách nhiệm về các vấn đề quản lý ngân sách chung, cải cách y tế, các vấn đề cấp vốn, cải cách quản lý tài chính và quản lý kết quả hoạt động, trong đó có việc triển khai Đạo luật Hiệu quả hoạt động và Kết quả của chính phủ. Trong thời gian này, ông Dorotinsky cũng được biệt phái đến địa hạt Quận Columbia trong giai đoạn khủng hoảng tài chính ở đây, và được bổ nhiệm làm Phó Giám đốc Tài chính. Ngoài ra, ông cũng đã làm việc một số năm cho Văn phòng Hỗ trợ kỹ thuật của Kho bạc Hoa Kỳ với chức danh Cố vấn tài chính công cho các quốc gia Áchentina, Croatia, và Hungary. Ông được cấp bằng cử nhân kinh tế và khoa học chính trị, và bằng thạc sĩ ngành chính sách công trong thương mại quốc tế tại trường Đại học Michigan.

Michael Engelschalk đứng đầu Nhóm chuyên đề Chính sách thuế và Quản lý thuế của Ngân hàng Thế giới từ năm 1999 đến 2004. Ông đã tham gia chuẩn bị và giám sát nhiều hoạt động hỗ trợ kỹ thuật của Ngân hàng trong những lĩnh vực cải cách thuế và hải quan. Hiện tại, ông đã nghỉ việc tại Ngân hàng và đang làm cố vấn cho chính phủ Đức về các chương trình cải cách khu vực công cho các nền kinh tế chuyển đổi. Trước khi làm việc cho Ngân hàng Thế giới, ông chịu trách nhiệm quản lý chương trình hợp tác của Trung tâm Chính sách thuế và Quản lý thuế OECD với các quốc gia không phải là thành viên OECD. Ông đã tổ chức và tham gia nhiều chương trình đào tạo và hỗ trợ kỹ thuật để xây dựng chính sách thuế và năng lực quản lý thuế tại các quốc gia đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi. Ông Engelschalk khởi đầu sự nghiệp bằng chức danh giáo sư giảng dạy chưa có biên chế chính thức về luật thuế nhà nước và quốc tế. Ông đã xuất bản nhiều bài viết về hệ thống thuế quốc tế, chế độ liên bang tài chính, và cải cách quản lý thuế. Ông được cấp bằng tiến sĩ ngành luật thuế quốc tế tại trường Đại học Munich.

Enrique Fanta Ivanovic là chuyên gia tư vấn cho Ban Giảm nghèo và Quản lý kinh tế ở châu Mỹ Latinh của Ngân hàng Thế giới. Ông đã thực hiện các nhiệm vụ xây dựng thể chế, quản lý thuế, quản lý chi tiêu công ở nhiều nước châu Mỹ Latinh và làm tư vấn tại châu Âu và Trung Á. Ông đã từng là người đứng đầu Cục Hải quan Chilê, và Giám đốc Kiểm toán của Ban Thu nhập nội bộ. Ông được cấp bằng kỹ sư xây dựng công nghiệp tại trường Đại học Chilê.

Carlos Ferreira đã cung cấp các dịch vụ tư vấn về phát triển chiến lược quản lý thu nhập nhà nước kể từ sau khi nghỉ hưu ở Ngân hàng Thế giới vào tháng 12/2005. Khi còn làm việc tại Ngân hàng, ông đã điều phối việc thiết kế và thực hiện nhiều chương trình phát triển thể chế để cải cách và hiện đại hóa hệ thống thu nhập nhà nước, mà trước hết là cải cách các cơ quan thuế, hải quan và an ninh xã hội ở nhiều quốc gia châu Âu và Trung Á. Ông làm việc tại Ngân hàng Thế giới từ năm 1979, sau khi đã học hỏi được nhiều kinh nghiệm về khu vực công và tư nhân tại Braxin. Ông Ferreira được cấp bằng cử nhân ngành kỹ thuật điện tử tại trường Đại học Công giáo Rio de Janeiro, và bằng tốt nghiệp ngành nghiên cứu máy tính và ngành máy tính ứng dụng tại trường Đại học Stanford. Ông cũng đã tốt nghiệp ngành khoa học quản lý tại Trường kinh doanh thuộc Đại học Stanford, nơi ông được nhận giải thưởng của Quỹ Sloan Fellow.

Theodore S. Greenberg là Chuyên gia cấp cao ngành tài chính tại Ban Liêm chính trên Thị trường tài chính của Ngân hàng Thế giới. Tại đây ông giúp

xây dựng và thực hiện các chương trình hỗ trợ và đánh giá của Ngân hàng trên toàn cầu nhằm chống rửa tiền và tài trợ khủng bố. Ông Greenberg bắt đầu làm việc ở Ngân hàng Thế giới từ năm 2003 với chức danh Cố vấn cấp cao tại Văn phòng Phó chủ tịch pháp lý, nơi ông xử lý các vấn đề chống rửa tiền và tài trợ khủng bố. Ông là đại diện của Ngân hàng Thế giới tại Nhóm Âu-Á chống rửa tiền và tài trợ khủng bố. Trước đó ông đã đại diện cho Ngân hàng tại Nhóm công tác đặc biệt về Hành động Tài chính (FATF) được thành lập theo chuẩn mực quốc tế, và tại Nhóm chống rửa tiền khu vực Đông và Nam Phi. Trước khi làm việc cho Ngân hàng Thế giới, ông đã có 29 năm kinh nghiệm làm việc cho Bộ Tư pháp Hoa Kỳ, nơi ông lần lượt giữ các chức vụ Trưởng phòng Xử lý vấn đề rửa tiền, Quyền Trưởng phòng và Phó phòng Xử lý gian lận, Luật sư đặc biệt tại Phòng Tội phạm có tổ chức, Phó phòng Gian lận và Tham nhũng, và Cố vấn cấp cao về tố tụng.

Mohinder Gulati là chuyên gia chính về năng lượng ở Bộ phận ngành Năng lượng và Khai khoáng tại Khu vực Đông Á Thái Bình Dương của Ngân hàng Thế giới. Ông đã quản lý nhiều dự án năng lượng tại Ngân hàng, thúc đẩy các cải cách và tái cơ cấu ngành, tư nhân hóa, phát triển thị trường điện khu vực, hiệu quả năng lượng, các trung gian tài chính, cải tiến công tác điều hành và quản lý công trình công ích trong ngành, và tài trợ cho các dự án năng lượng lớn. Trước khi làm việc cho Ngân hàng Thế giới, ông Gulati làm việc trong ngành tài chính Ấn Độ, trong những lĩnh vực như tài trợ cơ sở hạ tầng, hoạt động đầu tư của ngân hàng, vi tài chính, và quản lý nguồn lực con người. Ông được cấp bằng thạc sĩ các ngành quản lý kinh doanh, quản lý nhân sự, quan hệ công việc và vật lý tại trường Đại học Delhi.

Loraine Hawkins là Điều phối viên Phát triển con người của Ngân hàng Thế giới tại Philippin. Trước khi nhận nhiệm vụ này, bà là Chuyên gia Y tế trưởng tại Ban Phát triển con người khu vực Đông Á Thái Bình Dương của Ngân hàng Thế giới và đã làm việc 6 năm với Ngân hàng tại khu vực Đông Âu và Trung Á. Ngoài ra, bà cũng đã có một số lần sang làm việc biệt phái tại Bộ Y tế Anh và Kho bạc Anh về các vấn đề cải cách cấp vốn và quản lý chi tiêu cho các dịch vụ y tế xã hội. Bà Hawkins cũng đã có 12 năm làm việc trong ngành dân chính Niu Dilân, với tư cách là chuyên viên kinh tế Kho bạc, quản lý Nhóm công tác Cải cách dịch vụ y tế và dịch vụ cho người khuyết tật. Ngoài công việc trong khối cơ quan nhà nước, bà còn là người lập kế hoạch chiến lược cho một tổ chức lớn cung cấp dịch vụ cho những người bị khiếm khuyết trong khả năng học tập. Bà được đào tạo chuyên ngành kinh tế học và chính

sách công tại trường Quan hệ công và Quan hệ quốc tế Woodrow Wilson thuộc Đại học Princeton, và tại Đại học Otago (Niu Dilân).

Ruth Kagia là Giám đốc Ban Giáo dục của Ngân hàng Thế giới. Trước đây bà từng làm các dự án của Ngân hàng tại châu Phi và Đông Á. Trước khi gia nhập Ngân hàng Thế giới, bà đã có gần 20 năm làm việc trong khu vực công về các vấn đề chính sách giáo dục, nghiên cứu và quản lý tại châu Phi. Từ lâu, bà Kagia đã rất quan tâm đến vai trò của giáo dục trong chuyển đổi kinh tế xã hội và bà đã tiến hành một nghiên cứu ngành dọc để theo dõi kết quả của các sinh viên từ khi đang học tại trường cho đến khi đi làm. Bà đã tốt nghiệp trường Đại học Harvard.

Nalin Kishor là Điều phối viên Chương trình Thực thi Luật Lâm nghiệp và Điều hành nhà nước của Ngân hàng Thế giới thuộc Văn phòng Phó chủ tịch phụ trách Phát triển bền vững. Những trọng tâm nghiên cứu của ông gồm có kinh tế học lâm nghiệp và tài nguyên, thương mại, tăng trưởng và phân phối thu nhập, các hệ thống đãi ngộ thích hợp, và các cải cách thể chế. Ông là đồng tác giả của cuốn sách về phát triển bền vững, *Chất lượng Tăng trưởng*, do Nhà xuất bản Trường Đại học Oxford xuất bản năm 2001. Ông được cấp bằng tiến sĩ ngành kinh tế học tại trường Đại học Maryland-College Park, với chuyên ngành kinh tế học môi trường và tài nguyên.

Lê Tuấn Minh là Chuyên gia kinh tế cấp cao về Tài chính công và Điều phối viên Chương trình Chính sách thuế và Quản lý thuế tại Ngân hàng Thế giới. Trước khi làm việc cho Ngân hàng, ông tham gia Nhóm Tài chính công tại Viện Phát triển quốc tế Harvard thuộc trường Đại học Harvard. Tại đây ông làm việc về thiết kế chính sách thuế, cải cách quản lý thuế, dự báo thu nhập, và thẩm định các chỉ tiêu phát triển ở châu Á, Đông Âu, Trung Á, châu Phi và Trung Đông. Ông đã giảng dạy về Chương trình Phân tích thuế và Dự báo thu nhập, và Chương trình Quản lý và Thẩm định đầu tư tại trường Đại học Harvard. Ông là giáo sư giảng dạy chưa có biên chế chính thức tại trường Đại học Suffolk năm 2001–02. Ông đã có bằng tiến sĩ ngành chính sách công của trường Quản lý Nhà nước Kennedy thuộc Đại học Harvard.

Michael Levi là giáo sư khoa nghiên cứu tội phạm tại trường Đại học Cardiff, đồng thời là chuyên gia về các loại tội phạm có tổ chức và tội phạm trí thức, tham nhũng và rửa tiền. Ông là thành viên Nhóm Chỉ đạo thuộc Văn phòng Nội các, xử lý các vấn đề về nguồn tiền phi pháp từ các hành vi tội phạm, là chuyên gia khoa học về tội phạm có tổ chức cho Hội đồng châu Âu, và là cố vấn đặc biệt của nghị viện trong một nghiên cứu về hoạt động của cảnh sát

và hành vi phản xã hội tại Wales. Mới đây ông đã tiến hành các đánh giá sau về tội phạm kinh tế ở châu Âu theo yêu cầu của Hội đồng châu Âu, đánh giá về bản chất, phạm vi và chi phí trong các vụ gian lận tại Bộ Nội vụ Anh và Hiệp hội Cảnh sát trưởng. Trong Đánh giá về các vụ gian lận do chính phủ Anh tiến hành, ông cũng đã nghiên cứu các hình phạt cho hành vi gian lận. Ông có bằng cử nhân và thạc sĩ của trường Đại học Oxford, bằng Dip Crim của trường Đại học Cambridge, và bằng tiến sĩ của trường Đại học Southampton.

Alberto Leyton là Chuyên gia cấp cao về khu vực công thuộc Ban Giám nghèo và Quản lý kinh tế khu vực châu Mỹ Latinh của Ngân hàng Thế giới. Trong lĩnh vực này, ông đã chỉ đạo nhiều dự án quản lý thuế, quản lý tài chính, chống tham nhũng, và cải cách thể chế ở nhiều quốc gia châu Mỹ Latinh. Trước khi làm việc cho Ngân hàng Thế giới, ông Leyton giữ nhiều chức vụ quản lý tại Văn phòng Tổng thống và Bộ Tài chính Bolivia, chỉ đạo một chương trình hiện đại hoá toàn diện khu vực công trong khuôn khổ cải cách sâu sắc các hoạt động quản lý thu nhập nhà nước. Ông tốt nghiệp các ngành xã hội học, thống kê và toán học tại trường Đại học Mayor de San Andres, Bolivia.

Stephen MacSearraigh là Giám đốc công ty Mina, một công ty tài chính và thương mại tư nhân chuyên tìm kiếm các cơ hội đầu tư giai đoạn đầu trên các thị trường hậu khủng hoảng. Công ty của ông có văn phòng tại Luân Đôn, Kabul, Matxcova, Khactum, Rumbek, Bishkek, và Geneva. Ông MacSearraigh có hơn 15 năm kinh nghiệm về hoạt động tình báo trên thị trường dầu mỏ và địa chính trị ngành dầu mỏ. Ông từng là Giám đốc Quản lý của công ty Content and Partnerships of OIL-space (Luân Đôn), Giám đốc công ty Research of Energy Intelligence Group (Washington), và Biên tập viên tạp chí Energy Compass (Luân Đôn). Ông tốt nghiệp trường Nghệ thuật Giao tiếp ở Luân Đôn (Anh) năm 1987–88 và có bằng cử nhân ngành vi sinh học và hoá sinh của trường Đại học Cape Town, Nam Phi.

William Mayville làm tư vấn trong các lĩnh vực phát triển vốn con người, quy hoạch chiến lược, và quản lý thay đổi trong công tác quản lý thu nhập nhà nước. Ông đã làm việc cho Ngân hàng Thế giới với tư cách là tư vấn ngắn hạn và dài hạn kể từ năm 1984. Kể từ năm 1990, ông đã tham gia các chương trình cải cách thuế và hải quan tại Trung Mỹ và Nam Mỹ, châu Âu và Trung Á, Trung Đông, và Nam Á. Trước khi làm việc ở Ngân hàng Thế giới, ông Mayville làm việc cho các công ty tư vấn quản lý và trong lĩnh vực giáo dục

đại học, với vị trí Cộng tác viên nghiên cứu, Giáo sư phụ tá, và Cán bộ quản lý. Ông có bằng thạc sĩ ngành văn học Anh của trường Đại học Mỹ và bằng tiến sĩ ngành quản lý giáo dục đại học và xã hội học của trường Đại học George Washington.

Charles McPherson mới gia nhập Ban Hoạt động tài chính của Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF). Ông đã đóng góp cho cuốn sách này khi còn là Cố vấn cấp cao về Dầu mỏ và Khí đốt tại Ngân hàng Thế giới. Công việc của ông tại Ngân hàng tập trung vào các hoạt động cải cách ngành xăng dầu và cho vay tài chính trong ngành xăng dầu ở Angola, Argentina, Nigeria, Liên bang Nga, v.v. Trước khi làm việc ở Ngân hàng Thế giới, ông McPherson đã có 15 năm làm việc tại 2 công ty dầu mỏ quốc tế, nơi ông giữ nhiều chức vụ cao và tham gia các đàm phán quốc tế và thoả thuận chính phủ. Ông có bằng cử nhân ngành kinh tế và khoa học chính trị tại trường Đại học McGill, bằng thạc sĩ ngành kinh tế học quốc tế của trường Kinh tế học và Khoa học chính trị Luân Đôn, và bằng tiến sĩ ngành kinh tế học trường Đại học Chicago.

Shaun Moss là Cán bộ Quản lý đấu thầu khu vực Đông Á Thái Bình Dương của Ngân hàng Thế giới. Ông là chuyên gia đấu thầu có hơn 20 năm kinh nghiệm trong khu vực công cũng như khu vực tư nhân. Ông đã có 6 năm làm việc tại khu vực châu Âu và Trung Á, nơi ông chỉ đạo các hoạt động của Ngân hàng Thế giới về cải cách đấu thầu công tại một số quốc gia, trong đó có Liên bang Nga và Thổ Nhĩ Kỳ. Trước khi gia nhập Ngân hàng Thế giới vào năm 1999, ông Moss là giám đốc của một công ty tư vấn hàng đầu chuyên về đấu thầu tại Anh. Ông có bằng cử nhân ngành ngôn ngữ hiện đại của trường Đại học Reading, bằng tốt nghiệp sau đại học ngành quản lý của trường Đại học Kingston, và bằng thạc sĩ ngành quản lý marketing của trường Đại học Westminster.

Monique F. Mrazek hiện là chuyên gia kinh tế y tế khu vực châu Mỹ Latinh và Caribê của Ngân hàng Thế giới. Kể từ khi gia nhập Nhóm Ngân hàng vào năm 2003, bà đã làm việc ở châu Âu và Trung Á, và tại Tổ chức Tài chính Quốc tế (IFC). Bà Mrazek đã tham gia lĩnh vực cho vay tư nhân và nhà nước, và đã làm tư vấn trong các ngành y tế và dược phẩm. Trước khi gia nhập Nhóm Ngân hàng Thế giới, bà từng làm việc cho Tổ chức Y tế thế giới/Trung tâm châu Âu nghiên cứu các hệ thống y tế và Trường Kinh tế và Khoa học chính trị Luân Đôn. Bà Mrazek là tác giả một số bài báo khoa học có qua hệ thống bình duyệt và các chương cụ thể trong một số sách xuất bản về chính sách ngành dược. Bà là đồng biên tập của ấn phẩm *Điều tiết ngành dược ở châu Âu: Phân đấu đạt hiệu quả, công bằng và chất lượng*, do Nhà xuất bản Đại học

Mở xuất bản năm 2004. Bà có bằng thạc sĩ ngành kinh tế y tế của trường Đại học York và bằng tiến sĩ của trường Kinh tế và Khoa học chính trị Luân Đôn. **Gregory P. Noone** là thành viên của Nhóm Luật Quốc tế và Chính sách công (PILPG), một tổ chức phi lợi nhuận trợ giúp pháp lý miễn phí cho các quốc gia đang phát triển và các tổ chức địa phương bị dính líu vào các mâu thuẫn. Ông cũng dạy môn luật quốc tế và chính trị tại trường Đại học West Virginia, và là Giáo sư phụ tá môn luật tại trường Luật thuộc Đại học Roger Williams và trường Luật thuộc Đại học Case Western Reserve. Ông đã đào tạo các đại biểu của Quốc hội Iraq, đại biểu của chính phủ thời kỳ hậu chế độ diệt chủng ở Rwanda, chính phủ hậu Taliban ở Afganixtăng, các thành viên của xã hội dân sự ở Xuđăng, và các đại biểu cấp cao của chính phủ Nga. Ông Noone thường xuyên xuất hiện trên các chương trình truyền hình và phát thanh trong nước và quốc tế với tư cách là bình luận viên. Ông đã được cấp bằng cử nhân ngành khoa học chính trị tại trường Đại học Villanova, bằng thạc sĩ ngành quan hệ quốc tế tại trường Đại học Công giáo Mỹ, và bằng tiến sĩ luật của trường Luật thuộc Đại học Suffolk.

William D. O. Paterson là Chuyên gia chính về Cơ sở hạ tầng ngành giao thông tại khu vực Đông Á Thái Bình Dương của Ngân hàng Thế giới. Ông có kinh nghiệm làm việc nhiều năm, nhất là trong ngành cầu đường, cũng như nhiều tiểu ngành giao thông khác, và ngành nước. Ông Paterson đã quản lý và chỉ đạo các hoạt động dự án, đối thoại ngành, quản lý rủi ro thiên tai và các nhiệm vụ phân tích về cơ sở hạ tầng ở tất cả các khu vực hoạt động của Ngân hàng Thế giới. Trong những năm gần đây, ông đã tập trung vào các khía cạnh thể chế trong cung cấp dịch vụ cơ sở hạ tầng, bao gồm phát triển năng lực, điều hành nhà nước, hiện đại hoá quy trình công việc của các tổ chức thuộc khu vực công. Ông có bằng tiến sĩ ngành kỹ thuật xây dựng đường cao tốc của trường Đại học Canterbury (Niu Dilân).

Harry Anthony Patrinos là Chuyên gia chính về Giáo dục và Trưởng Nhóm Kinh tế Giáo dục tại Ngân hàng Thế giới. Ông đã quản lý các hoạt động cho vay giáo dục và các chương trình nghiên cứu phân tích tại Áchentina, Côlômbia, và Mêhicô, một dự án khu vực nghiên cứu tình hình kinh tế xã hội của các nhóm dân bản địa ở châu Mỹ Latinh có tên *Người bản địa, Cái nghèo và Phát triển con người ở châu Mỹ Latinh* (Palgrave Macmillan 2006). Ông đã có hơn 40 bài báo được đăng và là một trong những tác giả chính của cuốn *Học tập cả đời trong nền kinh tế tri thức toàn cầu* (Ngân hàng Thế giới, 2003). Ông Patrinos là đồng tác giả của các ấn phẩm *Phân tích chính sách về lao động trẻ em: Nghiên cứu đối chiếu* (Nhà xuất bản St. Martin 1999), *Phi tập trung hoá trong*

giáo dục: Tài trợ cho bên cầu (Ngân hàng Thế giới, 1997), *Người bản địa và Cái nghèo ở châu Mỹ Latinh: Nghiên cứu dựa trên kinh nghiệm* (Ngân hàng Thế giới/Ashgate 1994). Ông đã có bằng tiến sĩ ngành phát triển kinh tế của Viện Nghiên cứu Phát triển thuộc Đại học Sussex.

Janelle Plummer là tư vấn về điều hành nhà nước. Bà làm việc với Ngân hàng Thế giới và có nhiều kinh nghiệm về ngành nước ở châu Á và châu Phi. Là Phó Phụ trách chuyên môn tại Ban Phát triển quốc tế của chính phủ Anh (DFID) và sau đó là Chuyên gia chính của Chương trình Nước và Vệ sinh, công việc của bà chủ yếu tập trung vào điều hành nhà nước ở địa phương, giảm nghèo, và cung cấp các dịch vụ cơ bản. Bà là tác giả của nhiều ấn phẩm về chính sách và xây dựng năng lực tập trung vào các quan hệ tương tác theo định hướng phát triển giữa chính quyền địa phương, khu vực tư nhân và xã hội dân sự, và là tác giả của các báo cáo nghiên cứu về trách nhiệm giải trình cơ sở “cầu”, lập chiến lược chống tham nhũng vì người nghèo, xác định các biện pháp tiếp cận chống tham nhũng trong hoạt động tái thiết sau sóng thần. Bà là thành viên sáng lập của Mạng lưới Liêm chính Ngành nước (WIN). Bà tốt nghiệp trường Đại học New South Wales và có bằng sau đại học chuyên ngành luật và phát triển của trường các Bộ môn nghiên cứu Phương Đông và châu Phi (SOAS) thuộc trường Đại học Luân Đôn.

Shilpa Pradhan là tư vấn cho Nhóm Ngân hàng Thế giới trong lĩnh vực quản lý tài chính công và điều hành nhà nước. Kinh nghiệm làm việc và nghiên cứu phân tích của bà tại Ngân hàng bao gồm những đóng góp cho các cải cách tài chính công và hành chính công tại Đông Á, Nam Á, và châu Phi. Trước khi làm việc ở Ngân hàng Thế giới, bà Pradhan là Phó giám đốc Phòng Thương mại Hoa Kỳ, quản lý chương trình phát triển kinh doanh Hoa Kỳ - Singapore. Bà cũng đã làm việc một số năm với tư cách chuyên gia tư vấn trong khu vực tư nhân, chủ yếu trong lĩnh vực công nghệ và tài chính ở Ấn Độ, Ôxtrâyliya, và Hoa Kỳ. Bà có bằng thạc sĩ quản trị kinh doanh của trường Đại học Công nghệ Queensland, và bằng thạc sĩ khoa học xã hội của trường Đại học Chicago.

M. Y. Rao là thành viên của Bộ Dân chính Ấn Độ và đã giữ nhiều chức vụ khác nhau như Giám đốc các cơ sở công nghiệp lớn, Chủ tịch Paradeep Port Trust, Hiệu phó danh dự trường Đại học Berhampur, Chủ tịch Ban Điện lực tiểu bang Orissa, Chủ tịch và Giám đốc quản lý Công ty lưới điện Orissa (Gridco). Ông có nhiều kinh nghiệm về ngành điện lực. Từ năm 1997, ông đã là giám đốc không điều hành của Gridco và Công ty truyền tải điện Orissa,

đồng thời là cố vấn cho Pricewaterhouse Coopers. Ông cũng đại diện cho Gridco trong các uỷ ban của các công ty phân phối điện được tư nhân hoá. Ngoài sự tham gia liên tục và liên hệ mật thiết với các cải cách ngành điện ở Orissa, ông cũng giữ vai trò cố vấn cho chính quyền, các uỷ ban điều tiết điện, và các cơ quan công ích ở Andhra Pradesh, Rajasthan, Karnataka, Assam, và Uttar Pradesh về các vấn đề cải cách. Ông cũng là thành viên của đoàn Ngân hàng Thế giới đến cố vấn cho chính phủ Bangladesh về các cải cách trong ngành năng lượng. Ông có bằng thạc sĩ của trường Đại học Kerala.

Francesca Recanatini là chuyên gia kinh tế cấp cao cho Nhóm Chương trình Toàn cầu tại Viện Ngân hàng Thế giới, nơi bà chịu trách nhiệm điều phối Sáng kiến Xây dựng năng lực nghiên cứu chẩn đoán Chống tham nhũng và Điều hành nhà nước ở châu Mỹ Latinh và châu Phi. Bà cũng đóng vai trò cố vấn kỹ thuật cho một số dự án về hoạt động của khu vực công và điều hành nhà nước, và cố vấn kỹ thuật cho các chương trình học hỏi kiến thức dành cho các nhà lập chính sách và những người thực hiện trực tiếp. Bà Recanatini bắt đầu làm việc ở Ngân hàng Thế giới từ năm 1998, ở Ban Nghiên cứu và tại khu vực Đông Âu và Trung Á trước khi chuyển sang Viện Ngân hàng Thế giới. Trước khi làm việc cho Ngân hàng Thế giới, bà làm tại Trung tâm Cải cách thể chế và Ngành không chính thức, tại đó bà tập trung vào các cải cách pháp lý và tái cơ cấu kinh tế ở Trung Á. Bà có bằng tiến sĩ kinh tế của trường Đại học Maryland-College Park.

Glenn T. Ware là Cố vấn điều tra trưởng tại Ban Thể chế Liêm chính của Ngân hàng Thế giới, nơi ông giám sát các hoạt động điều tra gian lận và tham nhũng. Trước khi làm việc tại đây, ông là Giám đốc quản lý của công ty Diligence, một công ty tư vấn và quản lý rủi ro toàn cầu. Ông Ware đã xuất bản nhiều bài báo mang tính học thuật về chống tham nhũng và điều hành nhà nước trên toàn cầu. Ông tốt nghiệp khoa luật tại trường Luật Harvard.

Juan Carlos Zuleta cung cấp các dịch vụ tư vấn về phát triển thể chế của các cơ quan nhà nước chiến lược. Ông điều phối hoạt động thiết kế và thực hiện một chương trình toàn diện về tái cơ cấu tổ chức của Cơ quan thuế vụ quốc gia, hải quan và Cục Đường bộ Bolivia. Trước khi tham gia Dự án Cải cách thể chế, ông Zuleta là Chuyên viên quản lý khu vực công tại văn phòng Ngân hàng Thế giới ở La Paz. Ông đã từng được nhận học bổng Fulbright, và có bằng thạc sĩ ngành nông nghiệp và kinh tế ứng dụng của trường Đại học Minnesota, và hiện đang theo học tiến sĩ ngành kinh tế học ở Trường Nghiên cứu Xã hội Mới.

Lời cảm ơn

Tài liệu này sẽ không thể hoàn thành được nếu thiếu những nỗ lực không biết mệt mỏi và sự hỗ trợ to lớn của rất nhiều người. Chúng tôi thật may mắn đã có một nhóm các đồng tác giả là những người nhiệt tình và tích cực, những người sẵn sàng đi tiên phong để mở ra một con đường mới xuyên qua một vùng đất chưa có ai từng đặt chân đến. Những lời sau đây là dành cho Vinay Bhargava, Pinki Chaudhuri, Jillian Clare Cohen, Piers Cross, Maria Dakolias, Richard Damania, William Dorotinsky, Michael Engelschalk, Enrique Fanta Ivanovic, Carlos Ferreira, Theodore S. Greenberg, Mohinder Gulati, Loraine Hawkins, Ruth Kagia, Nalin Kishor, Lê Tuấn Minh, Michael Levi, Alberto Leyton, Stephen MacSearraigh, William Mayville, Charles McPherson, Shaun Moss, Monique F. Mrazek, Gregory P. Noone, Willam D. O. Paterson, Harry Anthony Patrinos, Janelle Plummer, Shilpa Pradhan, M. Y. Rao, Francesca Recanatini, Glenn T. Ware, và Juan Carlos Zuleta. Chúng tôi thật vui mừng vì đã được làm việc với các bạn trong tất cả những nghiên cứu đánh giá, và đã cùng với các bạn trải qua tất cả những thất vọng, những niềm vui, những ngày làm việc và ngày nghỉ cuối tuần dài lê thê cho đến khi bản thảo của tài liệu được đem in.

Nhiều đồng nghiệp khác ở Ngân hàng Thế giới và cộng đồng phát triển quốc tế đã dành cho chúng tôi thời gian và sự hỗ trợ quý báu thông qua những lời khuyên và chỉ dẫn về các bản thảo của tài liệu. Chúng tôi chân thành cảm ơn Randi Ryterman vì sự khích lệ trước sau như một và sự hỗ trợ vững chắc của bà đối với toàn bộ công trình này, cảm ơn Erika Jorgensen vì đã hiệu đính cho vô số những phiên bản khác nhau của nhiều chương trong bản thảo tài liệu và vì sự trợ giúp vô giá của bà trong các loạt hội thảo, và cảm ơn Juanita Olaya và Vito Tanzi vì đã dành thời gian để tham gia các cuộc thảo luận bàn tròn. Đặc biệt xin cảm ơn Charles Adwan, Anders Agerkov, James Anderson, Mario Arduz, Clive Armstrong, Felipe

Barrera, Robert Beschel, Benjamin Billa, Parminder Brar, Allison Brigati, Camille Bryan, Steve Burgess, Patricio Castro, Nazmul Chaudhury, John Davidson, Luc de Wulf, Phyllis Dininio, Poul Engberg-Pedersen, Laura Esmail, Samina Esseje, Antonio Estache, Tazeen Fasih, Armin Fidler, Gita Gopal, Veronica Grigera, Jonathan Halpern, April Harding, John Howell, Imogene Jensen, Marc Juhel, Kapil Kapoor, Charles Kenny, Elizabeth M. King, Sahr Kpundeh, Sarwar Lateef, Heather Marie Layton, Knut Leipold, Katerina Leris, Maureen Lewis, William B. Magrath, Samuel Munzele Maimbo, Saida Mamedova, Muthukumara Mani, Gerard McLinden, William McCartnen, Latifah Osman Merican, Rick Messick, Juan Manuel Moreno, Ronald Myers, Vicente Paqueo, Michael Pe, Robert Prouty, Juliet Pumpuni, Cesar Queiroz, G. P. Rao, Binyam Reja, Mike Richards, Halsey Rogers, Jamil Saghir, Harvey Salgo, Derek Schaffner, Julian Schweitzer, Richard Scobey, Andreas Seiter, Richard Stern, Helen Sutch, Bernard Tenenbaum, Seth Terkper, William Tupman, Joel Turkewitz, Wilhelm Van Egen, Rob Varley, Jonathan Walters, Donald Wong, và rất nhiều những đồng nghiệp khác từ các ban Hạ tầng, Phát triển Bền vững về Xã hội và Môi trường, Phát triển Con người, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Tài chính, Đấu thầu và Quản lý Tài chính, Giảm nghèo và Quản lý Kinh tế vì những nhận xét và góp ý quý báu mà không nghi ngờ gì nữa, đã định hình nên đường nét cuối cùng của tài liệu này.

Trong hầu hết những nỗ lực như thế này, luôn luôn có những người anh hùng không được ca ngợi. Maks Kobonbaev, người đã xao lãng luận án tiến sĩ của mình để gánh vác trách nhiệm về bản thảo của tài liệu này và đóng vai trò “thượng sĩ” cho nhóm; Nisha Narayanan, Colum Garrity, Rebecca Hife, và Max Jira Ponglumjeak, là những vai diễn hỗ trợ mà nếu thiếu họ thì nhiều thứ chắc hẳn đã thất bại tan tành.

Lời cảm ơn của chúng tôi cũng dành riêng cho Stephen McGroarty, Dana Vorisek, và Martha Gottron vì đã làm cho quá trình biên tập và xuất bản tài liệu này trở nên thú vị và phấn khích. Chúng tôi đặc biệt chịu ơn Tổ chức Minh bạch Quốc tế ở Berlin, cụ thể là Huguette Labelle, David Nussbaum, Juanita Olaya, Angela Keller-Herzog và Katie Taft, vì sự hỗ trợ của họ trong quá trình chuẩn bị, công bố và phổ biến tài liệu này.

Cuối cùng, chúng tôi muốn bày tỏ lời cảm ơn sâu sắc đến Chính phủ Hà Lan vì đã hỗ trợ tài chính cho dự án này thông qua Chương trình Đối tác Ngân hàng Thế giới – Hà Lan (BNPP), xin gửi lời cảm ơn đến các đồng nghiệp Kai Kaiser và Doris Voorbraak vì đã kiên nhẫn và nỗ lực quản lý hợp phần Điều hành nhà nước của dự án BNPP, và đặc biệt nhất, xin gửi lời cảm ơn đến người đứng đầu của nhóm chúng tôi, ông Danny Leipziger, và cộng

tác viên kiên định của chúng tôi, Dani Kaufmann, những người đã không ngừng hỗ trợ những nghiên cứu của chúng tôi về điều hành nhà nước, và nhất là hỗ trợ việc xuất bản tài liệu này.

Xin gửi đến tất cả các bạn lời cảm ơn chân thành nhất, muchos gracias, merci beaucoup, dank u zeer, grazie molto, vielen dank, áí ðíúô í ã ñí àñè áí, thank you very much.

*J. Edgardo Campos
Sanjay Pradhan*

Từ viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
AIDS	Hội chứng suy giảm hệ thống miễn dịch ở người
AML	Chống rửa tiền
AML/CFT	Chống rửa tiền/chống tài trợ khủng bố
Cal-ISO	Trung tâm Vận hành Hệ thống Độc lập California
CalPX	Trao đổi năng lượng California
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social (Costa Rica)
CEFIR	Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Tài chính
COC	Chuỗi hành trình sản phẩm
CPI	Chỉ số Nhận thức Tham nhũng (Tổ chức Minh bạch quốc tế)
CSO	Tổ chức xã hội dân sự
CVA	Đánh giá khả năng bị tham nhũng
DFID	Cơ quan Phát triển Quốc tế của chính phủ Anh
DENR	Bộ Môi trường và Tài nguyên thiên nhiên (Philippin)
EDL	Danh mục thuốc thiết yếu
EITI	Sáng kiến Minh bạch trong các ngành khai khoáng
EMEA	Cơ quan Đánh giá Thuốc chữa bệnh châu Âu
EMIS	Hệ thống Thông tin quản lý giáo dục
EPC	Mã sản phẩm điện tử
EU	Liên minh châu Âu
FAO	Tổ chức Nông Lương LHQ
FATF	Nhóm công tác đặc biệt về Hành động tài chính
FCMR	Đơn vị Giám sát và Báo cáo các tội phạm lâm nghiệp (Campuchia)
FDA	Cơ quan quản lý thực phẩm và dược phẩm Hoa Kỳ
FIU	Ban Tình báo tài chính
FLEG	Thực thi luật lâm nghiệp và điều hành nhà nước
FLEGT	Kế hoạch hành động Thực thi luật lâm nghiệp, Điều hành nhà nước và Thương mại
GDP	Tổng sản phẩm trong nước
GMP	Thông lệ sản xuất tốt
HIPCs	Các nước nghèo mắc nợ nhiều

Các hình thái tham nhũng

HIV	Virút gây suy giảm miễn dịch ở người
ICT	Công nghệ thông tin và truyền thông
IFMIS	Hệ thống thông tin quản lý tài chính tổng hợp
IFPMA	Liên hiệp các nhà sản xuất dược phẩm quốc tế
IMF	Quỹ Tiền tệ quốc tế
IOC	Công ty dầu mỏ quốc tế
IPP	Bên sản xuất điện độc lập
IRP	Dự án cải cách thể chế (Bôlivia)
KDP	Chương trình phát triển Kecamatan (Inđônêxia)
KPCS	Hệ thống chứng nhận quy trình Kimberley
MDGs	Các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ
MFPC	Các ủy ban liên ngành bảo vệ rừng (Philippin)
MIS	Hệ thống thông tin quản lý
MOU	Biên bản ghi nhớ
NAFDAC	Cơ quan quản lý và kiểm soát thực phẩm và dược phẩm quốc gia (Nigiêria)
NCCTs	Các quốc gia và vùng lãnh thổ bất hợp tác
NGO	Tổ chức phi chính phủ
NIP	Kế hoạch Liên chính quốc gia (Bôlivia)
NNPC	Tổng công ty Xăng dầu quốc gia Nigiêria
NOC	Công ty dầu mỏ quốc gia
NSWG	Nhóm công tác quốc gia gồm các bên có lợi ích liên quan
NTS	Cơ quan thuế quốc gia (Bôlivia)
NWSC	Công ty Cấp Thoát nước Nairobi
OECD	Tổ chức Hợp tác Phát triển Kinh tế
OPEC	Tổ chức các quốc gia xuất khẩu dầu mỏ
PAC	Ủy ban kế toán quốc hội (hoặc Ủy ban kế toán công)
PBS	Palli Bidyut Samitis (Hiệp hội người sử dụng điện độc lập; Bănglađét)
PEFA	Trách nhiệm giải trình tài chính và chỉ tiêu công
PEP	Những người hoạt động chính trị nổi tiếng
PFM	Quản lý tài chính công PMO/PIU Ban Quản lý dự án/Đơn vị Thực hiện dự án
PPA	Hợp đồng mua điện
PSI	Viện An ninh Dược
PWI	Công ty Giám sát đấu thầu
REB	Ủy ban Điện Nông thôn (Bănglađét)
RFID	Nhận diện tần số radiô
SAFCO	Luật Quản lý và Kiểm soát tài chính (Bôlivia)

SAI	Viện Kiểm toán tối cao
SARA	Các cơ quan tự chủ một phần về thu nhập
SEB	Ủy ban Điện nhà nước
SFBC	Hội đồng Ngân hàng Liên bang Thụy Sĩ
SGS	Société Générale de Surveillance (cơ quan kiểm định SGS của Thụy Sĩ)
SNPC	Société Nationale des Pétroles du Congo (Cơ quan quản lý xăng dầu quốc gia Congo)
STS	Bản kê khai thuế có xác nhận
T&D	Truyền tải và Phân phối (điện)
TI	Tổ chức Minh bạch quốc tế
UN	Liên Hợp Quốc
UNCAC	Công ước LHQ về Chống tham nhũng
UNDP	Chương trình phát triển LHQ
USAID	Cơ quan Phát triển quốc tế Hoa Kỳ
VAT	Thuế giá trị gia tăng
WCO	Tổ chức Hải quan Thế giới
WHO	Tổ chức Y tế Thế giới
WSS	Cấp nước và vệ sinh

Giới thiệu

Đương đầu với một đại dịch xã hội

J. EDGARDO CAMPOS VÀ VINAY BHARGAVA

“Tham nhũng có một lịch sử lâu đời, những phân tích về các nguyên nhân và hậu quả của tham nhũng mới chỉ được nghiên cứu một cách toàn diện trong những năm gần đây. Phần giới thiệu tổng quan này sẽ tóm tắt những bài học chính nổi lên từ thực trạng nghiên cứu hiện tại. Phần này sẽ mô tả một vùng đất mà các nghiên cứu đã vẽ lại bằng bản đồ, và minh họa cho lý do tại sao địa hình cụ thể của vùng đất đó và những phân tích chẩn đoán, về thực tại cũng như khả năng tiềm ẩn, có thể đem lại cho chúng ta một cơ sở để dự đoán rằng cuộc chiến chống tham nhũng có thể sẽ hiệu quả hơn trong tương lai.”

David Nussbaum,
Giám đốc Điều hành, Tổ chức Minh bạch Quốc tế

Điện, cuối cùng cũng đã đến với thị trấn của Sanjiv, một vùng tự trị nhỏ nằm cách thủ đô 100 dặm. Hôm nay, Sanjiv đang chờ người đến ghi công tơ điện. Cuối cùng thì người ghi công tơ cũng đã đồng ý đấu nối đường dây tải điện chính với ngôi nhà nằm ở ngoại ô thị trấn của anh, ngôi nhà tuy nhỏ nhưng thật đáng xem trọng. Sanjiv đã phải dành dụm gần một năm mới có đủ tiền để trả cho dịch vụ đấu nối này, số tiền tương đương với một tháng lương của anh. Giống như hàng nghìn người dân khác, anh phải trả cho cái gọi là “tiền làm thủ tục nhanh” để được đấu nối. Nếu không, có lẽ anh sẽ phải chờ thêm 10 năm nữa.

Cách thị trấn của Sanjiv không xa lắm, Jasinta, một bà mẹ độc thân với 4 đứa con, đang rảo bước một cách tự hào đến ngôi trường mà cô con gái đầu của chị sắp sửa được lên lớp 3. Khi bước vào lớp học, chị nhìn thấy những phụ huynh khác đang nộp phí “bút mực” cho thầy giáo. Chị đã được bảo rằng đây là khoản phí “tự nguyện”, nhưng phải nộp trước khi học sinh được nhận bằng điểm cuối năm – nghĩa là trước khi con gái chị có thể lên lớp. Jasinta đợi cho đến khi chị là người cuối cùng còn ở lại trong lớp học. Chị đã phải đi vay với lãi suất cao để cho con gái được đi học, và phải mua đồng phục và sách vở cho con với giá cao hơn bình thường. Chị không còn ngày

lượng nào để trả cho cái hoá đơn ngoài dự tính này đúng vào ngày cuối của năm học. Các con chị sẽ không có gì để ăn. Rốt cuộc, chị tranh cãi với thầy giáo và cố gắng thương lượng để hạ mức “phí”. Nhưng không thành công. Chị đến gặp thầy hiệu trưởng. Thầy hiệu trưởng mỉm cười nhìn chị và khuyên chị nên nộp, cùng với lời giải thích rằng thầy giáo có quyền được thưởng một khoản tiền nào đó. Không có đồng tiền nào trong ví, Jasinta thất vọng quay lại chỗ xe buýt, tự hỏi xem chị có thể vay tiền ở đâu để con gái chị được nhận bằng điểm và lên lớp.

Ở một nơi khác trên thế giới, Carlos đang gặp gỡ 4 nhà thầu khác ở cùng tỉnh với anh. Hôm nay họ sẽ rút thăm xem ai là người “thắng thầu” trong một hợp đồng xây dựng 10 km đường của chính phủ. Nếu thắng, Carlos sẽ phải bồi thường phí dự thầu của những người kia, và chia cho họ một phần nhỏ trong số tiền mà anh kiếm được từ hợp đồng này. Anh cũng sẽ phải đi thương lượng với vị cán bộ cấp huyện của Bộ chủ quản công trình về mức giá phải ghi đội lên so với thực tế - mức ghi đội lên phải khả thi, nghĩa là đủ để chia phần cho vị cán bộ này – thông thường khoản tiền này chiếm khoảng 15% giá trị hợp đồng và bao gồm cả phần chia cho các cấp cao hơn, như các nhà thầu khác vẫn làm. Theo như anh nhớ, thông thầu đã trở thành một quy luật trong tỉnh.

Ở một nước khác, cách xa nơi Carlos đang ở hàng nghìn dặm, phu quân của bà tổng thống đang ăn tối trong một phòng dành riêng ở khách sạn 5 sao. Người ngồi ăn cùng ông là đại diện địa phương của một công ty xây dựng lớn đa quốc gia, và nội dung họ trao đổi là “phí đầu vào” cho một hợp đồng béo bở trị giá 300 triệu USD để xây dựng, vận hành và chuyển giao cho chính phủ một sân bay quốc tế mới. Bốn công ty đa quốc gia khác đang ganh đua để được nhận hợp đồng lớn này; mỗi công ty đều phải nộp tiền trước để được sơ tuyển. Khi đến thời điểm quyết định, công ty nào thắng sẽ phải ngồi với vị “đệ nhất phu quân” này một lần nữa để thương lượng cách thu xếp sao cho dự án này đem lại lợi nhuận tài chính cho cả hai bên. Hai năm nữa, bà tổng thống sẽ ra tái tranh cử chức vụ này, do vậy cần có thật nhiều tiền cho chiến dịch tranh cử. Đây chỉ là một trong số một vài hợp đồng mà chính quyền đặt ra mục tiêu “gây quỹ”.

Tham nhũng từ lâu đã là bệnh dịch trong các xã hội có tổ chức. Từ Trung Hoa cổ đại đến châu Âu và Bắc Mỹ hiện đại, các chính phủ và các xã hội lúc nào cũng phải đấu tranh để kìm hãm căn bệnh ung thư này. Sự tồn tại của tham nhũng đã được ghi lại trong các tác phẩm văn học từ hàng nghìn năm nay.

Đây là “sắc lệnh” hay “quyền lực” của thiên đình. Nếu một hoàng đế hay nhà vua

bị nhiễm thói ích kỷ và tham nhũng, và vì vậy không đem lại lợi ích cho dân chúng, thì thiên đình sẽ rút lại quyền lực đó và giao nó cho người khác. Cách duy nhất để biết được quyền lực có bị đem đi hay không, là lật đổ vua hay hoàng đế; nếu cướp ngôi thành công, có nghĩa là quyền lực đã được chuyển giao cho người khác; còn nếu thất bại, thì quyền lực vẫn nằm trong tay nhà vua.

—*Nhà Chu*, 1050–256 trước Công nguyên, Trung Hoa

Nhà vua sẽ bảo hộ các tuyến đường buôn bán để không bị các triều thần, quan lại, kẻ cướp và quân lính biên ải quấy rối [và] các tướng lĩnh biên ải sẽ bù lại những gì đã mất Cũng như một người không thể không ném vị mật ong hay thuốc độc khi nó ở ngay đầu lưỡi mình, một người trông coi tiền bạc của triều đình không thể ngăn mình ném thử, dù chỉ là chút ít, sự giàu có của nhà vua.

— *Luận về bốn phạm*, Kautilya, quan thượng thư đầu triều nói với quốc vương Ấn Độ, khoảng năm 300 trước Công nguyên đến năm 150 sau Công nguyên

Trong một nhà nước đầy rẫy tham nhũng thì phải có thật nhiều luật.

—Publius Cornelius Tacitus, sử gia La Mã, khoảng năm 56–177 sau Công nguyên

Tham nhũng còn tệ hơn mại dâm. Mại dâm chỉ có thể phá hoại đạo đức của một cá nhân, nhưng tham nhũng phá hoại đạo đức của cả đất nước.

—Karl Kraus, nhà văn trào phúng người Áo, 1874–1936

Ngày nay, có thể nói rằng tham nhũng đã trở thành rào cản khó khăn nhất đối với sự phát triển kinh tế. Những năm 1990 đã chứng kiến sự nổi lên của tham nhũng như một vấn đề chủ yếu trong phát triển, mà tác động của nó đến hoạt động đầu tư, tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo không thể bị bỏ qua lâu hơn nữa hoặc phải được hợp lý hoá. Sự bùng nổ đột ngột của các phương pháp và nghiên cứu định lượng tạo ra khả năng giải quyết vấn đề này một cách trực diện hơn. Trên thực tế, phần nhiều các nỗ lực bỏ ra cho các cải cách ở khu vực công trong vòng 15 năm vừa qua đều phần nào hướng tới mục tiêu giảm tham nhũng.

BỐI CẢNH VÀ CƠ SỞ LÝ LUẬN

Những nghiên cứu học thuật về các nguyên nhân và hậu quả của tham nhũng (trong khu vực công) được thực hiện từ một vài thập kỷ trước đây.¹ Ví dụ như, luận thuyết của Scott (1972) về tham nhũng chính trị đã có những ảnh hưởng sâu xa đến tận sau này, vì trong đó nêu lên nhiều hình thái khác nhau của tham nhũng như ngày nay nó vẫn được biết đến: đó là thói tham

những quan liêu, cơ chế xin – cho và gia đình trị (còn gọi là bao che, dung túng người thân), và chi phối nhà nước.² Tham nhũng quan liêu hoặc hành chính đề cập đến hành vi “cố ý tạo ra những méo mó trong thực thi các luật, quy chế và quy định hiện hành nhằm đem lại lợi ích cho các cá nhân trong và/hoặc ngoài chính phủ bằng các phương cách không hợp pháp và thiếu minh bạch”. (Ngân hàng Thế giới 2000, trang xvii). Một cá nhân hối lộ cán bộ thu thuế để “giảm” trách nhiệm nộp thuế là một ví dụ kinh điển.

Cơ chế xin – cho, và một họ hàng gắn với nó là gia đình trị, đề cập đến sự thiên vị mà những cá nhân nắm quyền lực dành cho những nhóm đối tượng thuộc một phạm vi hẹp để đổi lấy sự hỗ trợ chính trị. Đối xử thiên vị với một số cá nhân, trao hợp đồng từ “một nguồn duy nhất”, hoặc bổ nhiệm chức vụ (cho những người không xứng đáng) là những ví dụ của hình thái tham nhũng này.

Chi phối nhà nước đề cập đến “các hành động của các cá nhân, nhóm người, hoặc các công ty trong khối nhà nước cũng như tư nhân, nhằm gây ảnh hưởng đến việc xây dựng luật, quy định, quy chế, nghị định và các chính sách khác của chính phủ để làm lợi cho bản thân” (Ngân hàng Thế giới 2000, trang xv). Cấp quyền kinh doanh độc quyền cho nhà thầu chào giá cao nhất và tiếp tục bảo hộ công ty thụ hưởng khỏi bị cạnh tranh là một ví dụ điển hình của hình thái tham nhũng tinh vi và có lẽ là mang tính vụ lợi bậc nhất này.

Những nghiên cứu học thuật trước đây về tham nhũng, dù có phạm vi rộng và có ý nghĩa soi sáng, nhưng còn bị hạn chế về đánh giá và định lượng. Những năm đầu tiên của thập kỷ 90 đã chứng kiến sự xuất hiện của nhiều đánh giá xuyên quốc gia dựa trên nhận thức về điều hành nhà nước và tham nhũng với xuất phát điểm là mối quan tâm của các công ty đa quốc gia muốn mở rộng hoặc đầu tư vào các thị trường mới nổi.⁴ Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng (CPI) của Tổ chức Minh bạch Quốc tế là chỉ số mà cho tới nay, được biết đến nhiều nhất và sử dụng nhiều nhất liên quan đến tham nhũng. Những khảo sát thường niên về chỉ số này được bắt đầu từ năm 1995.

Đến cuối những năm 1990, Ngân hàng Thế giới đã xây dựng được một bộ dữ liệu toàn diện hơn, bao quát các mối quan ngại rộng hơn về điều hành nhà nước. Bộ dữ liệu này bao gồm 6 khía cạnh của điều hành nhà nước – đó là kiểm soát tham nhũng, pháp quyền, hiệu lực của chính phủ, chất lượng của các văn bản luật, ý kiến và trách nhiệm giải trình, ổn định chính trị, và không có bạo lực – đây là những khía cạnh tạo nên một bức tranh chung tốt hơn về điều hành nhà nước ở bất kỳ quốc gia nào. Chúng bắt nguồn từ “hàng trăm ý kiến cá nhân đánh giá nhận thức về điều hành nhà nước, lấy từ 37 nguồn dữ liệu riêng biệt của 31 tổ chức khác nhau” (Kaufmann, Kraay, và Mastruzzi 2005, trang 1).⁵

Nhờ có bộ dữ liệu này, các nhà nghiên cứu đã tiến những bước dài trong việc định lượng tác động vĩ mô của tham nhũng. Các nghiên cứu kinh tế lượng vĩ mô đã có thể xác lập được mối quan hệ nhân quả chặt chẽ giữa một bên là tham nhũng, hay nói rộng hơn là điều hành nhà nước kém hiệu quả, và một bên là đầu tư tư nhân và tăng trưởng yếu kém (Mauro 1995; Knack và Keefer 1995; Wei 2000; Ngân hàng Thế giới 1997; Kaufmann, Kraay, và Zoido-Lobaton 1999; Rodrik và Subramanian 2003).⁶ Theo ước tính của Mauro (1995, trang 695), “cứ tăng (cải thiện) một độ lệch chuẩn trong chỉ số tham nhũng thì tỷ suất đầu tư sẽ tăng thêm 2,9% GDP.”

Những nghiên cứu dựa vào kinh nghiệm gần đây hơn cũng cho thấy, tham nhũng bóp méo sự phân bổ nguồn lực do nó làm cho các nguồn ngân sách đi trạch hướng sang những lĩnh vực hoạt động có thể dễ dàng hối lộ hay trả tiền hoa hồng phi pháp – ví dụ như nguồn ngân sách đi trạch hướng từ các chi tiêu thường xuyên sang các đầu tư cơ bản (Tanzi và Davoodi 2002; Mauro 1998). Trong nhiều trường hợp, người nghèo chính là đối tượng phải chịu gánh nặng lớn nhất từ sự trạch hướng này (Gupta, Davoodi, và Alonso-Terme 2002; Gyimah-Brempong 2002).

Những kết quả nghiên cứu kinh tế lượng nói trên đã nâng cao nhận thức của các nhà hoạch định chính sách, nhà tài trợ, cộng đồng doanh nghiệp, và công chúng nói chung về các hậu quả không mong muốn của tham nhũng, đồng thời nhấn mạnh sự cần thiết cấp bách phải giải quyết những nguyên nhân gốc rễ của nạn tham nhũng.

Các nghiên cứu cũng đem đến cho các nhà hoạch định chính sách một động lực thúc đẩy rất cần thiết để nhìn nhận vấn đề một cách nghiêm túc hơn.

Tuy nhiên, vấn đề thách thức hiện nay là xây dựng các biện pháp hoạt động hiệu quả để xử lý căn bệnh này. Những nghiên cứu định lượng chưa cung cấp đủ những chỉ dẫn cần thiết, vì các chỉ số dựa trên cảm nhận thường khá “giản đơn”. Johnston (2001, trang 163) đã tóm tắt một cách thích hợp như sau:

Có lẽ, hạn chế nghiêm trọng nhất của Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng [CPI] và các chỉ số khác tương tự chính là vấn đề mà người ta có thể gọi là “chỉ có một con số duy nhất”. Đây là vấn đề về tính chính xác, nhưng đồng thời cũng là vấn đề về ý nghĩa xác thực và đáng tin cậy. Tham nhũng trên thực tế biến đổi theo nhiều cách: có nhiều hình thức, và nhiều điểm tương phản trong hầu hết mọi xã hội. Không có một điểm số duy nhất nào ở cấp quốc gia có thể thực sự phản ánh những điểm tương phản trong các loại hình tham nhũng quan sát được ở quốc gia đó.⁷

Ý nghĩa của nhận xét này là, các hình thái và dạng thức khác nhau của

tham nhũng cần được phản ánh một cách tương ứng bằng các chỉ số khác nhau, thậm chí bằng các bộ chỉ số khác nhau. Những chỉ số như vậy sẽ có ích hơn trong việc công bố cách xây dựng các biện pháp khắc phục trong một lĩnh vực cụ thể và do đó, hiệu quả sẽ tương xứng hơn.

Những nghiên cứu ban đầu đủ mạnh để xác định những chiến lược nhằm kìm hãm sự lan tràn của tham nhũng, và cuối cùng, tiến tới giảm tham nhũng. Những nghiên cứu này, về cơ bản, đã chỉ ra 4 đặc điểm chung thường tạo ra cơ hội và làm tăng khả năng tham nhũng: đó là quyền lực độc quyền, thói tùy tiện, thiếu minh bạch trong quá trình ra quyết định, và thiếu trách nhiệm giải trình về những quyết định đã đưa ra. Những công trình nghiên cứu mang tính soi sáng của Rose-Ackerman (1978) và Klitgaard (1988) có lẽ là những nghiên cứu đầu tiên xác định những đặc điểm này một cách hệ thống, và do vậy, đã trở thành những công cụ để cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách một số chỉ dẫn nhằm xây dựng các chiến lược cụ thể và hữu ích để phòng chống tham nhũng, nhất là tham nhũng hành chính. Đây cũng là những nghiên cứu đầu tiên giới thiệu một biện pháp tiếp cận lựa chọn hợp lý để tìm hiểu các động cơ tham nhũng: nếu lợi ích dự kiến của một hành vi tham nhũng cao hơn chi phí dự kiến cho hành vi tham nhũng, thì một cá nhân sẽ có động cơ để thực hiện hành vi đó.

Nghiên cứu kinh điển của Wade (1985) về thị trường công vụ lần đầu tiên khái quát một cách rõ ràng về cơ chế xin – cho trong bổ nhiệm và thăng chức cán bộ trong bộ máy quan liêu. Phân tích của ông đã minh họa rõ ràng ý nghĩa quan trọng của tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong khu vực công, và những ảnh hưởng có hại của thói tùy tiện và sự kiểm soát độc quyền trong bổ nhiệm cán bộ, từ đó dẫn đến những động cơ tham nhũng cho các cán bộ và quan chức nhà nước.⁸

Về chi phối nhà nước, có vô số tài liệu và tác phẩm về những mưu toan trục lợi, bắt đầu là những nghiên cứu của Kreuger (1974) và Tullock (1971) và một nghiên cứu liên quan của Bhagwati (1982) về các hành vi trục lợi. Những nghiên cứu này nhấn mạnh sự tập trung quyền lực độc quyền của chính phủ và thói tùy tiện trong thực thi luật pháp, quy chế và chính sách, từ đó sinh ra những mưu toan trục lợi trong một vài nhóm ít người có quyền lợi.⁹ Những nghiên cứu này là phương tiện tạo ra một sức đẩy mạnh mẽ trong những năm 1980 để bãi bỏ nhiều quy định và thúc đẩy tư nhân hoá như một cách giảm bớt quyền lực nhà nước (cũng có nghĩa là giảm bớt chi phối nhà nước).¹⁰ Nhưng do trọng tâm nghiên cứu rộng và thiếu các dữ liệu thực tế vào thời điểm đó nên nghiên cứu đã không nhận ra sự quan trọng của tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc ngăn ngừa sự chi phối nhà nước.¹¹

Những nghiên cứu ban đầu có ý nghĩa sâu sắc và quan trọng để hiểu được tính phức tạp của tham nhũng và sự cần thiết phải giải quyết những nguyên nhân gốc rễ của nó. Tuy nhiên, còn thiếu cơ sở kinh nghiệm thực tiễn để đặt nền tảng cho các biện pháp thực tiễn nhằm phòng chống tham nhũng. Những lĩnh vực nào dễ xảy ra tham nhũng nhất? Trong điều kiện nguồn lực hạn chế, một quốc gia nên tập trung vào những lĩnh vực nào? Đây là những động cơ tham nhũng trong một lĩnh vực có vấn đề được ưu tiên xem xét, và những động cơ nào, nếu được giải quyết, có thể đem lại tác động lớn nhất? Đây là một số câu hỏi cơ bản mà các nhà hoạch định chính sách và những người thực thi chính sách đang tìm kiếm các chỉ dẫn để trả lời.

Chắc chắn là những nghiên cứu dựa trên kinh nghiệm đã có nhiều tiến bộ theo hướng này. Bốn phương pháp luận mới đã ra đời – bao gồm các khảo sát môi trường đầu tư, khảo sát bằng phiếu đánh giá, phân tích chẩn đoán về điều hành nhà nước dựa trên mô hình “tam giác”, và Khảo sát Theo dõi Chi tiêu công – và đang chứng minh tính hữu dụng đối với các nhà hoạch định chính sách.¹² Khảo sát môi trường đầu tư là một công cụ mới được Ngân hàng Thế giới phát triển trong thời gian gần đây nhằm mục đích xác định những trở ngại và hạn chế chính đối với sự phát triển của khu vực tư nhân tại một quốc gia cụ thể.¹³ Các kết quả khảo sát dựa trên kinh nghiệm thực tế của những người trả lời khảo sát – thường là sự kết hợp ngẫu nhiên giữa các doanh nghiệp lớn, doanh nghiệp vừa và doanh nghiệp nhỏ để trả lời một bộ câu hỏi tập trung vào mức độ tham nhũng trong các ngành hay lĩnh vực cụ thể. Các khảo sát môi trường đầu tư tỏ ra rất có ích để xác định những ngành nào hay lĩnh vực nào trong nước xảy ra tham nhũng nhiều nhất hoặc bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi tham nhũng, ít nhất thì cũng là trong bối cảnh phát triển khu vực tư nhân. Những khảo sát này định hướng các nhà hoạch định chính sách để họ chú ý vào những lĩnh vực mà tham nhũng ảnh hưởng nhiều nhất đến các quyết định đầu tư và hoạt động kinh doanh.

Một biến thể của khảo sát môi trường đầu tư là Khảo sát Môi trường Kinh doanh và Hiệu quả Hoạt động Doanh nghiệp (BEEPS), đây là công cụ do Ngân hàng Tái thiết và Phát triển châu Âu phối hợp xây dựng với Ngân hàng Thế giới.¹⁴ Khảo sát BEEPS được tiến hành với các nhà quản lý và chủ sở hữu của hơn 20.000 công ty ở khắp Trung và Đông Âu, Liên bang Xô Viết cũ và Thổ Nhĩ Kỳ. Khảo sát này được thiết kế để nghiên cứu chất lượng của môi trường kinh doanh, được xác định dựa trên phạm vi các tiếp xúc tương tác giữa doanh nghiệp với nhà nước trong nhiều lĩnh vực, kể cả về những vấn đề vướng mắc trong hoạt động kinh doanh, những khoản phí không chính thức, tham nhũng, tội phạm, quy định của nhà nước và tệ quan liêu, thuế và hải quan, các vấn đề lao động, tài trợ doanh nghiệp, và các vấn đề pháp lý

và tư pháp. Ba đợt khảo sát đã được tiến hành vào các năm 1999, 2002, 2005 – và dựa trên cơ sở định lượng để đánh giá tiến bộ của các quốc gia trong việc khắc phục một số ảnh hưởng nguy hại của tham nhũng đối với hoạt động kinh doanh.¹⁵

Khảo sát bằng phiếu đánh giá tương tự như khảo sát môi trường đầu tư nhưng tập trung vào các dịch vụ công và những người trả lời khảo sát là người dân bình thường.¹⁶ Thông thường, loại hình khảo sát này được áp dụng ở các tỉnh, thành phố hoặc tiểu bang. Các phiếu đánh giá tổng hợp mức xếp hạng cho nhiều khía cạnh khác nhau liên quan đến chất lượng dịch vụ, bằng cách sử dụng một mẫu ngẫu nhiên gồm những người dân sử dụng các dịch vụ công. Khảo sát này tập hợp các thông tin về tính sẵn có của dịch vụ, thực tế sử dụng, mức độ hài lòng, các tiêu chuẩn dịch vụ, các vấn đề chính thường gặp trong dịch vụ, tính hiệu quả của các hệ thống xử lý khiếu nại, hiện tượng tham nhũng, các chi phí ẩn mà người dân phải trả do dịch vụ kém chất lượng. Tại nhiều nước đang phát triển, chính phủ nắm độc quyền trong cung cấp dịch vụ. Như lý thuyết và nghiên cứu tình huống cụ thể cho thấy, điều này thường làm nảy sinh tham nhũng. Sự cạnh tranh trên thị trường, theo bản chất tự nhiên của nó, thường hạn chế khả năng tham nhũng. Khảo sát phiếu đánh giá được thiết kế để mô phỏng thực tế cạnh tranh, và qua đó, tạo cơ hội cho người dân nói lên ý kiến thực của mình và “đánh giá/xếp hạng” các dịch vụ công

Khảo sát môi trường đầu tư cũng như khảo sát bằng phiếu đánh giá được tiến hành để tìm hiểu ý kiến của các nhóm người cụ thể trong xã hội: cụ thể là các công ty và doanh nghiệp trong khảo sát môi trường đầu tư, và những người dân bình thường trong khảo sát bằng phiếu đánh giá. Giống như hai loại hình khảo sát này, phân tích chẩn đoán về điều hành nhà nước dựa trên mô hình tam giác cũng bao quát các vấn đề điều hành nhà nước giữa các bộ ngành. Tuy nhiên, công cụ này có điểm khác so với hai công cụ trên, đó là nó hướng vào 3 nhóm đối tượng khảo sát: các công ty/doanh nghiệp, người dân bình thường, và các công chức/quan chức nhà nước. “Để đưa ra được một bản đồ thể chế có tính khách quan và nhất quán, phân tích chẩn đoán không chỉ hướng tới một nhóm đối tượng, mà có lẽ phải tạo ra một mô hình tam giác, nghĩa là phải sử dụng ít nhất 3 loại hình khảo sát” (Kaufmann, Recanatini, và Biletsky 2002, trang 5). Viện Ngân hàng Thế giới đã tổ chức một số khảo sát theo mô hình tam giác ở châu Phi và châu Mỹ Latinh. Đi sâu xuống cấp ngành, các Khảo sát Theo dõi Chi tiêu công có lẽ là công cụ chẩn đoán hữu dụng nhất cho đến nay để đánh giá mức độ tham nhũng. Được áp dụng và thử nghiệm trước tiên trong ngành giáo dục ở Uganda, các Khảo sát này hiện nay đã được mở rộng sang các quốc gia khác ở châu Phi và châu Mỹ

Latinh.¹⁷ Không giống như khảo sát môi trường đầu tư hay khảo sát bằng phiếu đánh giá, là những công cụ dựa vào ý kiến của người trả lời, các Khảo sát Theo dõi Chi tiêu công sử dụng những số liệu chi tiêu thực tế của một ngành cụ thể để ước tính xem, trên thực tế trong giai đoạn thực hiện ngân sách, các cơ quan cung cấp dịch vụ nhận được bao nhiêu vốn trong số vốn đã được xác định và phân bổ cho họ trong quá trình xây dựng ngân sách ở cấp trung ương. Những ước tính này dựa trên các đánh giá khách quan – với các số liệu chi tiêu thực tế – và cung cấp bằng chứng định lượng về mức độ rò rỉ vốn ngân sách trong quá trình chuyển vốn từ trung ương về cơ quan cung cấp dịch vụ ở cấp dưới cùng. Những ước tính này cũng cho biết giới hạn trên của mức độ tham nhũng thực tế trong một ngành hay tiểu ngành. Sự áp dụng lặp đi lặp lại những phân tích chẩn đoán này trong một thời gian có thể cung cấp những bằng chứng định lượng về tác động của các biện pháp khắc phục đối với mức độ tham nhũng.¹⁸

Không thể nghi ngờ một điều là các công cụ phân tích chẩn đoán đã nâng các bằng chứng lên một cấp độ mới mà tại đó, các nhà hoạch định chính sách có thể đưa ra những đánh giá hữu ích về các ưu tiên tương đối giữa các ngành, và những lĩnh vực khác dễ xảy ra tham nhũng, đồng thời có thể đánh giá trên diện rộng về tác động tiềm tàng mà các biện pháp cải cách có thể mang lại theo thời gian.

Tuy nhiên, những phân tích chẩn đoán này chưa mô tả được đường đi cụ thể của tham nhũng trong một lĩnh vực cụ thể có vấn đề, ví dụ như ở cấp ngành hay tiểu ngành: các phân tích chưa xác định được khả năng xảy ra tham nhũng cụ thể trong ngành là cao hay thấp, chưa dự đoán được tham nhũng xảy ra khi nào và ở đâu, và cũng chưa chỉ ra được những vấn đề cần hướng cải cách vào đó để đạt được tác động mạnh mẽ nhất. Đây là thông tin mà các nhà hoạch định chính sách cần có trước khi họ có thể vạch ra những biện pháp khắc phục cho một lĩnh vực cụ thể và đó phải là những biện pháp theo dõi được trong quá trình thực hiện, trên thực tế đó chính là những gì cần thiết để giảm bớt tham nhũng.

Ví dụ như, để giải quyết hiệu quả nạn tham nhũng trong quản lý hải quan, cần phải hiểu những bước thủ tục cụ thể mà người nhập khẩu phải trải qua khi mang hàng hoá vào quốc gia đó – đây được gọi là “dòng quy trình” với hàng hoá nhập khẩu. Quy trình này có thể thay đổi, tùy theo loại hàng hoá nhập khẩu. Một việc có thể làm là tiến hành khảo sát các công ty/doanh nghiệp và yêu cầu họ cho biết, họ phải bỏ ra bao nhiêu tiền hối lộ để hàng hoá nhập khẩu được thông quan nhanh, hay phải mất bao nhiêu lâu để hoàn thành quy trình thủ tục nhập khẩu, v.v. Tìm hiểu về các cách thức để giảm hối lộ và rút ngắn quy trình thủ tục nhập khẩu là một việc khó khăn hơn

nhieu. Để làm việc này, cần phải nắm được đường đi của dòng quy trình, và trên cơ sở đó, xây dựng các chỉ số để cảnh báo về các rủi ro tương đối, nghĩa là khi tham nhũng xảy ra ở những điểm khác nhau của quy trình.

MỤC TIÊU CỦA TÀI LIỆU NÀY

Những nghiên cứu ý kiến công chúng cho thấy, tham nhũng nằm trong số 10 mối quan ngại hàng đầu của người dân cũng như các vị lãnh đạo cấp cao trên toàn thế giới, và hiện nay nó đã trở thành một phần trong mọi cuộc đối thoại phát triển quốc gia và quốc tế (Tanzi 1998; Trung tâm Nghiên cứu Pew 2002; Ngân hàng Thế giới 2003; Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2005). Những nghiên cứu dựa trên kinh nghiệm đã nâng cao nhận thức của công chúng về tác động nguy hại của tham nhũng đối với sự phát triển kinh tế xã hội. Thách thức hiện nay là phải xây dựng và phát triển các biện pháp hoạt động hiệu quả để ứng phó với căn bệnh này.

Hy vọng rằng tập sách này có thể đóng góp cho nỗ lực nói trên bằng cách mô tả các con đường mang tính khuôn mẫu mà chúng ta có thể đi theo để lần ra dấu vết tham nhũng và giải quyết nạn tham nhũng trong một số ngành chủ chốt và trong những lĩnh vực cốt lõi của quản lý tài chính công. Tập sách này phần nào được lấy cảm hứng từ công trình nghiên cứu gần đây của Spector (2005) – đó là một nghiên cứu cắt ngang các ngành để phân tích các vấn đề tham nhũng, xác định những khả năng xảy ra tham nhũng chủ yếu trong mỗi ngành, và kiến nghị các chiến lược tương ứng để giải quyết những nguy cơ này.¹⁹ Tài liệu này sẽ đi xa hơn nghiên cứu nói trên bằng cách đặt ra cơ sở để phân tích trong một khung hoạt động thuận lợi mà các nhà hoạch định chính sách và những người thực thi chính sách có thể điều chỉnh theo các bối cảnh khác nhau của quốc gia, và bản thân khung này có thể thích ứng một cách tự nhiên hơn với việc định lượng, theo dõi và đánh giá.²⁰

Tài liệu này không có ý định giới thiệu những con đường nhất định phải đi theo hay những bộ chỉ số nhất định phải sử dụng. Thay vào đó, mong muốn khiêm tốn của các tác giả là cố gắng mở ra một cánh cửa dẫn đến một lĩnh vực điều tra đầy hứa hẹn, có thể kết nối các quan ngại về hoạt động điều hành với những nghiên cứu lý thuyết và nghiên cứu dựa trên kinh nghiệm về tham nhũng, và thông qua quá trình này để tạo ra động cơ thúc đẩy các học giả và những người thực thi chính sách tự xây dựng các bản đồ lộ trình và chỉ số hoàn chỉnh và đầy đủ thông tin hơn.

Như độc giả sẽ thấy, các chương trong tài liệu có mức độ chi tiết khác nhau, dựa trên cơ sở này các chương sách có thể xác định một lộ trình cụ thể

và các chỉ số cảnh báo sớm, một phần là do một số lĩnh vực (như đấu thầu công) tỏ ra dễ thích ứng với biện pháp tiếp cận này hơn, và một phần là do một số lĩnh vực (như y tế hay ngành dược) đã có những khởi đầu rất thuận lợi. Dù mức độ chi tiết có khác nhau, nhưng tất cả các chương trong tài liệu này đều phản ánh một thực tế là hướng điều tra vẫn đang ở thời kỳ sơ khai, tuy nhiên, nó hứa hẹn tạo ra sự liên kết cần thiết giữa lý thuyết với bằng chứng theo kinh nghiệm và thực tiễn.

Theo dõi khả năng xảy ra tham nhũng

Tài liệu này xem xét các vấn đề từ quan điểm của một người quản lý dự án, tức là người phải xây dựng các biện pháp thực tiễn để chống tham nhũng khi thiết kế một chương trình.²¹ Để thực hiện nhiệm vụ này, người quản lý dự án cần hiểu biết rõ về các nguy cơ tham nhũng có thể nảy sinh ở các điểm khác nhau trong chu kỳ chương trình – một lộ trình chi tiết từ điểm đầu đến điểm cuối, với các chỉ số nằm ở dọc đường để cảnh báo các vấn đề có thể xảy ra. Có thể minh họa quan điểm này bằng 2 ví dụ: đấu thầu công – một chức năng cốt lõi của khu vực công dễ xảy ra tham nhũng; và cung cấp các loại thuốc thiết yếu trong ngành y tế.

Đấu thầu có thể được mô tả như một dòng quy trình, với điểm bắt đầu là hoạt động lập kế hoạch đấu thầu, tiếp đó là các hoạt động theo trình tự như thiết kế, quảng cáo, phát hành thư mời thầu, chuẩn bị hồ sơ mời thầu, sơ tuyển, đánh giá thầu (chia nhỏ thành hai bước – đánh giá kỹ thuật và đánh giá tài chính), hậu tuyển, và trao hợp đồng.²²

Tương tự, việc cung cấp các loại thuốc thiết yếu trong ngành y tế cũng phải đi qua một chuỗi giá trị mà điểm bắt đầu là sản xuất thuốc, tiếp đó là một số điểm quyết định có tính then chốt như: đăng ký thuốc, lựa chọn thuốc, thu mua, phân phối, pha chế và kê đơn. Mỗi một mắt xích trong chuỗi giá trị hay còn gọi là dòng quy trình này đều có khả năng xảy ra tham nhũng, ở dạng này hay dạng khác. Ví dụ như, trong đấu thầu, ở giai đoạn sơ tuyển, các yêu cầu sơ tuyển có thể được sắp xếp theo cách có lợi cho một nhóm nhỏ các nhà thầu tiềm năng. Trong giai đoạn phân phối thuốc, có thể xảy ra tình trạng một số cán bộ nhà nước vô lương tâm lấy các loại thuốc có chất lượng tốt từ kho của nhà nước để đem bán kiếm lời trên thị trường tư nhân và thay thế số thuốc đã lấy bằng các loại thuốc rẻ tiền và không đạt tiêu chuẩn.

Khi đưa các biện pháp chống tham nhũng vào một chương trình, người quản lý dự án có thể được hỗ trợ bởi một lộ trình – có thể là một dòng quy trình hoặc một chuỗi giá trị - với những dấu hiệu cảnh báo có ích kèm theo.

Biện pháp tiếp cận theo lộ trình có một số ưu điểm. Trước hết, nó định

hướng cho các nhà hoạch định chính sách để một ngành hoặc một quy trình chủ chốt có thể đạt được kết quả mong muốn. Ví dụ như, quy trình cung cấp các loại thuốc thiết yếu cho người nghèo, bao gồm cả những người sống ở vùng sâu vùng xa, là một đầu ra quan trọng của ngành y tế. Chuỗi giá trị được trình bày ở chương 1 sẽ khiến cho các nhà hoạch định chính sách nghĩ đến các khía cạnh của đầu ra này: những mất xích nào trong chuỗi giá trị có thể gây trở ngại cho việc cung cấp các loại thuốc thiết yếu?

Trong quá trình lập kế hoạch ngân sách, dòng quy trình rõ ràng và chi tiết từ khi chuẩn bị lập kế hoạch đến khi lập kế hoạch và thực hiện kế hoạch ngân sách sẽ khuyến khích các cán bộ có đầu óc cải cách tập trung vào tính hiệu quả của hệ thống khi cấp vốn cho các mục đích sử dụng dự kiến. Thứ hai là, lộ trình sẽ cung cấp một bức tranh chi tiết và có cấu trúc hơn về lĩnh vực có vấn đề, và cho biết những điểm cụ thể có khả năng xảy ra tham nhũng trong lĩnh vực đó. Lộ trình giúp soi sáng bản chất của tham nhũng và cho biết, làm thế nào để một loại hình tham nhũng có thể liên kết với một loại hình tham nhũng khác mà sớm hay muộn cũng sẽ xảy ra trong chuỗi giá trị. Ví dụ như, trong ngành giao thông đường bộ, tình trạng một vài nhóm người có quyền lực (thường là các chính trị gia có tiếng tăm) chi phối việc phân bổ nguồn lực trong giai đoạn lập ngân sách có thể tạo ra cơ hội thông thầu trong giai đoạn đấu thầu (tức là khi thực hiện ngân sách), dẫn đến khả năng xảy ra “điều chỉnh hợp đồng” trong giai đoạn thực hiện hợp đồng.

Thứ ba là, biện pháp tiếp cận này giúp chỉ ra những khả năng rủi ro chủ yếu và những biện pháp khắc phục có thể tác động mạnh nhất đến việc phòng chống tham nhũng trong lĩnh vực có vấn đề. Chẳng hạn như, trong ngành lâm nghiệp, một số người có thể thu được những khoản siêu lợi nhuận (và đi kèm theo là tham nhũng ở quy mô lớn) trong giai đoạn gỗ khai thác bất hợp pháp được “biến” thành các sản phẩm hợp pháp như đồ gỗ. Do đó, bất kỳ nỗ lực nghiêm túc nào để giải quyết tham nhũng trong ngành này chắc chắn không thể bỏ qua mất xích này trong chuỗi giá trị.

Cuối cùng, trong bối cảnh thực hiện chương trình, lộ trình là một phương tiện rất tiện lợi để xây dựng các chỉ số đo lường được, hay các dấu hiệu cảnh báo, để theo dõi mức độ xảy ra tham nhũng trong toàn bộ chu trình, và qua đó giúp các cấp quản lý chương trình sớm có hành động ở những điểm của chu trình, nơi mà các chỉ số cho thấy có khả năng xảy ra tham nhũng. Ví dụ như, trong đấu thầu, hiện tượng nhiều nhà thầu rút lui khỏi đấu thầu một cách có hệ thống trong giai đoạn đánh giá tài chính có thể là dấu hiệu của hành vi câu kết giữa các nhà thầu. Tất nhiên, hiện tượng này có thể là một quá trình tự nhiên, nhưng cũng như các đèn tín hiệu trên bảng đồng hồ ô tô,

đây là dấu hiệu cho thấy có thể tồn tại điều gì đó sai trái, và nên xem xét vấn đề càng sớm càng tốt.

Định nghĩa tham nhũng

Khái niệm “tham nhũng” được sử dụng trong tài liệu này đề cập đến việc lạm dụng công vụ để mưu lợi riêng. Tham nhũng có thể xảy ra dưới nhiều hình thái khác nhau; quy mô tham nhũng cũng có thể rất lớn hoặc rất nhỏ. Để theo dõi được phân tích này, tài liệu của chúng tôi phân chia các loại hình tham nhũng thành 3 nhóm lớn như sau: chi phối nhà nước, cơ chế xin – cho và gia đình trị, và tham nhũng hành chính, theo định nghĩa ở trên.²³ Lộ trình sẽ đưa ra một khuôn khổ tổ chức chặt chẽ để xác định và theo dõi các khả năng xảy ra tham nhũng trong từng nhóm hình thái tham nhũng.

Chi phối nhà nước thường đi kèm với tham nhũng ở quy mô rất lớn hoặc tham nhũng chính trị. Mặc dù các hình thức tham nhũng này có nhiều điểm trùng lặp nhưng chúng không hoàn toàn giống nhau. Cơ chế xin – cho xuất phát từ động cơ chính trị, còn tham nhũng hành chính có thể liên quan đến những khoản tiền lớn (ví dụ như “tiền hoa hồng” từ các hợp đồng đấu thầu có sự thông đồng hay câu kết của nhà thầu). Khi được đề cập trong tài liệu này, tham nhũng ở quy mô lớn có nghĩa là tham nhũng bao gồm các khoản tiền cực kỳ lớn; tham nhũng chính trị có nghĩa là ưu đãi để đổi lấy sự hỗ trợ, có thể là hỗ trợ tài chính hoặc một loại hỗ trợ khác, nhằm củng cố hoặc duy trì quyền lực chính trị của một số cá nhân và nhóm người nhất định (ví dụ như các khoản tiền đóng góp bất hợp pháp cho chiến dịch vận động).

Tuỳ theo bối cảnh, một số chương trong sách sẽ đề cập đến các biến thể khác nhau của 3 nhóm hình thái tham nhũng nói trên. Ví dụ như, “tham nhũng pháp lý” thường xảy ra trong lĩnh vực xăng dầu và khí tự nhiên, hoặc trong ngành lâm nghiệp, quản lý thuế và hải quan, và giao thông, vì đây là một dạng thức phụ của chi phối nhà nước. Nó có nghĩa là vận dụng các quy trình pháp lý chính thức để đưa ra các luật định (cũng có nghĩa là cả những quy định chế tài hợp pháp) có lợi cho một số cá nhân hoặc nhóm người, mặc dù chính những người dân bình thường sẽ phải gánh chịu chi phí tổn kém cho việc này. Biện thủ công quỹ một cách có hệ thống và bẽ phái là một số biến thể khác. Trong những dạng thức biến thể này, các nhà lãnh đạo chính trị sử dụng các cơ quan của bộ máy nhà nước để làm giàu cho bản thân và phe phái của mình bằng các phương thức “hợp pháp” cũng như phi pháp.

CẤU TRÚC CỦA TÀI LIỆU

Tài liệu này gồm có 3 phần. Phần I tập trung vào các ngành cụ thể, mỗi

chương vẽ phôi cảnh một chuỗi giá trị. Chương 1 mô tả một lộ trình cung cấp thuốc trong ngành y tế, và một hệ thống chỉ số được xây dựng khá chặt chẽ để đánh giá khả năng xảy ra tham nhũng ở các điểm quyết định then chốt dọc theo lộ trình. Chương 2 nghiên cứu hiện tượng giáo viên thường xuyên bỏ đứng lớp mà không có lý do chính đáng. Chương 3 tập trung vào ngành lâm nghiệp. Trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn, có thể nói tham nhũng ở ngành lâm nghiệp đã gây ra tác động có mức tàn phá lớn nhất và kéo dài nhất không chỉ đối với môi trường, mà đối với cả xã hội do những liên kết của nó với tội phạm có tổ chức. Chương 4 đến Chương 7 nghiên cứu các lộ trình, rủi ro tham nhũng tương ứng và các chỉ số có thể sử dụng cho 4 ngành hạ tầng cụ thể là giao thông đường bộ, điện, xăng dầu, nước và vệ sinh. Đây là các chỉ số bao quát phạm vi và mức độ biến đổi lớn của các đặc điểm và vấn đề trong các ngành này.

Phần II của tài liệu trình bày về quản lý tài chính công, một chức năng cốt lõi của khu vực công mà ở nhiều quốc gia, tham nhũng xảy ra đặc biệt thường xuyên. Chương 8 nghiên cứu một loạt khả năng tham nhũng trong chu trình quản lý tài chính công. Chương 9 tập trung vào vấn đề đấu thầu công. Trong quản lý tài chính công thì đấu thầu công là khía cạnh đặc biệt hay có vấn đề và gây ảnh hưởng đến tất cả các ngành. Chương 10 và Chương 11 đề cập đến phương diện quản lý thu ngân sách trong tài chính công: cụ thể là hệ thống thuế và quản lý hải quan. Ở hầu hết các nước, chính phủ thu ngân sách bằng cách đánh thuế thu nhập, thuế tài sản, hàng hoá và dịch vụ; và ở hầu hết các nước, tham nhũng thường phá hoại hệ thống thu thuế và khuyến khích hành vi trốn thuế. Mỗi chương trong Phần II này đều dựa trên khuôn khổ một dòng quy trình, từ đó xác định các khả năng xảy ra tham nhũng, xây dựng các chỉ số đo lường được, và đưa ra các biện pháp khắc phục.

Phần III nghiên cứu một vấn đề đang phát triển ngày càng nhanh trong ngành tài chính – đó là vấn đề rửa tiền. Đây là một kênh để luân chuyển rất nhiều khoản tiền tham nhũng lớn. Những kẻ có tiền nhờ tham nhũng thường muốn hưởng thụ số của cải bất chính của mình. Việc chi tiêu những khoản tiền nhỏ thường không gây chú ý, nhưng các khoản chi tiêu quá xa xỉ hoặc các khoản tiền gửi ngân hàng quá lớn hay khiến người ta nghi ngờ. Do đó, những khoản tiền lớn thường được “xuất” sang các nước khác để nguy trang và “hợp pháp hoá” dễ dàng hơn. Chương 12 cố gắng làm sáng tỏ hiện tượng rửa tiền và nghiên cứu các biện pháp có thể sử dụng để giải quyết vấn nạn này.

Toàn bộ các chương trong tài liệu này đều đưa ra những kiến nghị nếu không hạn chế tối đa thì ít nhất cũng góp phần giảm bớt tham nhũng trong

các lĩnh vực tương ứng của các chương. Những đoạn còn lại của phần giới thiệu này sẽ trình bày, trên cơ sở chọn lọc, một số tác động nổi bật có thể thấy từ các chương của tài liệu.

CÁC TÁC ĐỘNG NỔI BẬT ĐỐI VỚI CẢI CÁCH

Biện pháp tiếp cận theo lộ trình sẽ hướng phân tích theo các vấn đề cụ thể và giải pháp cho từng lĩnh vực, đồng thời tách những cuộc tranh cãi về tham nhũng ra khỏi bức tranh chung. Để thực hiện được các nguyên tắc chung của cải cách – như tăng tính minh bạch, tăng trách nhiệm giải trình, giảm thói tùy tiện và quyền lực độc quyền – điều cần thiết là phải am hiểu một cách chắc chắn và thực tế về chống tham nhũng cũng như các biểu hiện khác nhau của tham nhũng. Tham nhũng hành chính, cơ chế xin – cho, và chi phối nhà nước có thể diễn ra dưới nhiều dạng thức khác nhau tùy theo bối cảnh. Lộ trình chính là sợi dây dẫn đường cho chúng ta.

Mặc dù biện pháp tiếp cận này đặt trọng tâm khá hẹp nhưng nó đem lại những tác động rộng rãi đối với chính sách và chiến lược chống tham nhũng. Phần này sẽ cố gắng chọn lọc ra những tác động đó từ các nội dung phân tích và thảo luận phong phú ở từng chương của tập sách, và trong quá trình đó, sẽ cố gắng minh họa sự hữu dụng của biện pháp tiếp cận này trong việc hài hòa các biện pháp can thiệp vi mô với các khía cạnh rộng lớn hơn của cải cách.

Một cơ quần áo không thể vừa với tất cả mọi người

Nói đến lộ trình là nói lại câu châm ngôn nổi tiếng trong lĩnh vực điều hành, đó là “một cơ quần áo thì không thể vừa với tất cả mọi người”. Do tính chất khác nhau của các ngành trong cơ cấu kinh tế nên theo bản chất tự nhiên, mỗi ngành cần có một lộ trình riêng để phản ánh những đặc điểm khác nhau của nguy cơ tham nhũng. Một ngành nhất thiết phải đem lại một số đầu ra (dịch vụ) nhất định. Trên thực tế, tính chất của đầu ra sẽ xác định chuỗi giá trị ẩn đằng sau nó. Chuỗi giá trị để cung cấp các loại thuốc thiết yếu trong ngành y tế về cơ bản sẽ khác với chuỗi giá trị để cung cấp nước sinh hoạt ở nông thôn, và cả hai chuỗi giá trị này sẽ khác với chuỗi giá trị của các sản phẩm lâm nghiệp. Do đó, sẽ có sự khác nhau đáng kể về khả năng xảy ra tham nhũng được mô tả trong các lộ trình khác nhau.

Một lộ trình sẽ vẽ ra một chuỗi các hoạt động theo trình tự, qua đó xác định đặc điểm của lĩnh vực có vấn đề. Ở các quốc gia khác nhau, chuỗi hoạt động này dù ít hay nhiều cũng gần giống nhau; tuy nhiên, mức độ rủi ro tương đối và phạm vi tham nhũng ở từng mắt xích trong chuỗi hoạt động có

thể khác nhau, tùy theo từng quốc gia. Ví dụ hay nhất trong tập sách này là một ví dụ trong ngành điện. Ngành điện có đặc điểm là chuỗi hoạt động gồm 3 mắt xích: sản xuất (phát điện), truyền tải, và phân phối điện. Phần lớn các quốc gia cho rằng những trường hợp tham nhũng nghiêm trọng thường xảy ra ở khâu sản xuất (phát điện) hoặc truyền tải điện, và liên quan trước tiên đến việc ký kết các hợp đồng trị giá hàng triệu đôla để mua hoặc xây dựng nhà máy và trang thiết bị. Tuy nhiên, ở Chương 4 có đưa ra một ví dụ về tham nhũng xảy ra ở khâu phân phối với mức độ nghiêm trọng hơn nhiều. Đó là trường hợp ở Nam Á, nơi mà các hành vi tham nhũng lật vật ở khâu bán lẻ điện, tức là mắt xích cuối cùng của chuỗi giá trị, hóa ra lại không hề nhỏ chút nào. Ước tính thất thoát do rò rỉ điện trong khâu này phải cao gấp vài lần so với mức thất thoát ước tính do thiếu hiệu quả và tham nhũng trong khâu sản xuất (phát điện) và truyền tải. Do đó, ở Nam Á, nếu tập trung vào khâu phân phối khi phải đương đầu với tham nhũng thì có thể sẽ đem lại tác động lớn hơn.

Nội dung thảo luận trong chương 1 về chuỗi cung cấp thuốc thiết yếu trong ngành y tế cũng gợi ý rằng các quốc gia có những điểm áp lực khác nhau. Kết quả phân tích chuỗi giá trị ngành y dược ở Croatia cho thấy, khâu lựa chọn thuốc thường dễ xảy ra tham nhũng hơn khâu thu mua; điều này hoàn toàn trái với thực tế ở Maxêđônia và Môngtônêgro. Hiện tượng này cũng xảy ra trong lĩnh vực quản lý tài chính công. Theo minh họa ở chương 8, các kiểm soát và giám sát quản lý thiếu hiệu quả là những mắt xích yếu nhất ở Bănglađét, tuy nhiên, ở Cộng hòa Kiêcghidi, mắt xích tỏ ra yếu nhất lại là thiếu kiểm soát nội bộ.

Có một cách để giải thích sự khác nhau trong các đặc điểm trên, đó là suy nghĩ về bối cảnh của các mắt xích trong chuỗi giá trị ngành. Để cho rõ hơn, hãy giả định rằng chuỗi giá trị có 3 mắt xích, nghĩa là có ba giai đoạn hoặc ba khâu xảy ra theo trình tự trước – sau. Ở một số quốc gia, những vấn đề tham nhũng nghiêm trọng có thể nằm trong khâu thứ nhất và thứ ba; với một số quốc gia khác, nó có thể nằm ở khâu thứ ba, v.v. Tổng cộng, các lĩnh vực thường xảy ra tham nhũng có thể có 7 dạng thức khác nhau.²⁴

Điều này có nghĩa là các chiến lược cải cách phải khác nhau, tùy theo mức độ quan trọng tương đối của các điểm quyết định dọc theo các mắt xích của chuỗi giá trị. Có một thực tế là mức độ quan trọng này có thể khác nhau giữa các ngành và các quốc gia khác nhau, do đó phải có lộ trình để điều chỉnh chiến lược thích ứng với bối cảnh ngành và bối cảnh quốc gia. Việc tăng cường tính minh bạch trong đấu thầu công, hay quản lý thuế, hay cung cấp các loại thuốc thiết yếu, cũng có ý nghĩa khác nhau ở các quốc gia khác nhau – do đó phải có các chiến lược khác nhau.

Chống tham nhũng không chỉ là bắt giữ những kẻ tham nhũng mà về cơ bản, đó là giải quyết sự yếu kém trong điều hành nhà nước

Mặc dù phần lớn sự lo ngại của các định chế tài chính quốc tế, các tổ chức tài trợ, các nhà hoạch định chính sách và công chúng thường hay thể hiện tập trung vào nạn tham nhũng và tác động của nó trong việc làm suy yếu tăng trưởng và hiệu quả xoá đói giảm nghèo, nhưng tựu trung lại, các chiến lược chống tham nhũng về cơ bản chính là chiến lược cải tiến hệ thống điều hành nhà nước. Chương 5, viết về ngành giao thông, minh họa điểm này một cách rõ ràng bằng cách chỉ ra rằng những nỗ lực để kiềm chế tham nhũng đều đặt trọng tâm ở cấp độ dự án: sửa đổi, hợp lý hoá các thủ tục đấu thầu, thắt chặt các quy trình giải ngân, thực hiện kiểm toán đúng lúc và thường xuyên hơn. Tuy nhiên, các vấn đề ở cấp độ dự án thường chịu ảnh hưởng đáng kể của những sai sót và yếu kém trong công tác điều hành của cơ quan/đơn vị, của ngành và cả quốc gia.

Củng cố các thể chế bầu cử có ý nghĩa vô cùng quan trọng với các cải cách ngành

Ở cấp quốc gia, nếu luật bầu cử không hợp lý (hoặc nếu việc thực thi yếu kém dù luật rất tốt), chi phí bầu cử có thể trở nên rất tốn kém, khiến cho các nhà hoạt động chính trị phải tìm kiếm các nguồn lợi nhuận để tài trợ cho chiến dịch vận động bầu cử. Điều này gây ra nhiều tác động ở cấp ngành. Cụ thể, nhu cầu này thường được giải quyết bằng cách bóp méo các chính sách, quy chế và quyết định số phân bổ ngân sách hàng năm cho giao thông đường bộ. Thậm chí các quỹ dành riêng cho hệ thống đường bộ, ví dụ như các quỹ duy tu bảo trì vốn được thiết kế để không bị ảnh hưởng bởi yếu tố chính trị, cũng không tránh khỏi bị “lấy trộm” để đáp ứng mục đích nói trên. Ở cấp cơ quan/đơn vị, việc bổ nhiệm nhân sự ở bộ chủ quản cũng có thể bị ảnh hưởng bởi vấn đề này. Trong bối cảnh không có một hệ thống tuyển dụng và xét thăng chức cho cán bộ dựa trên thành tích công việc, những nhân viên có năng lực yếu kém vẫn có thể tìm được cách “chui” lên bộ thông qua các liên hệ chính trị. Những nhân viên như vậy thường trở thành “đàn em” dưới trướng các ông chủ hoạt động chính trị trong bộ, và sẽ là người trực tiếp thu xếp những vụ thông thầu hay các mạng lưới tham nhũng khác. Các dự án làm đường thường xuyên phải chịu áp lực lớn, kể cả khi chưa đến giai đoạn thiết kế. Nói tóm lại, các thể chế bầu cử yếu kém có thể khuyến khích sự chi phối nhà nước là hiện tượng hay xảy ra ở cấp ngành. Đến lượt việc này lại thúc đẩy tham nhũng tại cấp cơ quan/đơn vị và cấp dự án. Do đó, nếu muốn duy trì các nỗ lực để giảm tham nhũng một cách đáng kể thì không thể

không có những cải cách đối với công tác điều hành nhà nước ở tất cả các cấp – dự án, cơ quan/đơn vị, ngành và quốc gia.

Sự bền vững lâu dài của các cải cách ngành phụ thuộc vào việc cải tiến hệ thống pháp lý và tư pháp

Vì những lý do hợp lý, thúc đẩy cải cách pháp lý và tư pháp từ lâu nay vẫn được coi là một ưu tiên của nhiều nhà tài trợ. Các nghiên cứu dựa trên kinh nghiệm cho thấy, trong bối cảnh chưa có các luật định tốt và chưa có hệ thống tư pháp và tổ tụng hoạt động hiệu quả, pháp quyền sẽ tồn tại nhiều điểm yếu, ngăn trở đầu tư và sự phát triển kinh tế xã hội. Các chương trong tài liệu này sẽ củng cố thêm luận điểm này và nhấn mạnh sự cấp bách của các cải cách pháp lý và tư pháp. Kiểm chế tham nhũng ở các ngành phụ thuộc vào việc làm thế nào để không tạo ra cơ hội khuyến khích các cá nhân tham gia vào các hoạt động bất hợp pháp. Dù đó là các công ty xây dựng cầu kết với nhau trong các hợp đồng làm đường, cán bộ nhà nước lấy trộm các trang thiết bị đồ dùng y tế, cán bộ thu thuế quấy rầy người nộp thuế, các nhà hoạt động chính trị bao che cho những kẻ khai thác gỗ lậu, hay các ngân hàng tàng lờ những giao dịch đáng ngờ, thì con người vẫn sẽ tiếp tục tham gia hành vi tham nhũng chừng nào xác suất bị khởi tố và kết án chưa đủ lớn. Như các nghiên cứu tình huống cụ thể cho thấy, cải cách hành chính và cải cách quy trình chắc chắn có thể gây ra những vết rạn nứt trong hệ thống tham nhũng. Nhưng đến cuối cùng, các nỗ lực này vẫn phải được hỗ trợ bởi các cải tiến trong thực thi luật. Một hệ thống pháp lý và tư pháp kém hiệu quả sẽ là cơ hội để cải cách hành chính và cải cách quy trình một cách cấp thiết và triệt để. Ví dụ như, bằng việc thiết lập một cơ quan quản lý thu ngân sách với tính chất nửa độc lập nửa tự chủ, dịch vụ cho người nộp thuế và hệ thống thu thuế có thể được cải tiến, nhưng hệ thống toà án thiếu hiệu quả, nếu không nói là tham nhũng, có thể sẽ phá hỏng những thành quả đó: nếu chế tài và mức kết án đối với hành vi trốn thuế vẫn không đủ nghiêm khắc thì người nộp thuế vẫn có động cơ để hành động theo thói cũ. Cuối cùng điều này sẽ ảnh hưởng đến uy tín của cơ quan mới thành lập và mở đường cho các biện pháp can thiệp không mong muốn (từ các nhà hoạt động chính trị tham nhũng) khiến cho các cải cách dần dần suy yếu.

Để giảm bớt cơ hội tham nhũng trong các ngành, cần có những cải cách sâu rộng về quản lý nhà nước

Trong nhiều năm, một chương trình hợp tác của nhiều nhà tài trợ (do Ngân hàng Thế giới điều phối) đã tiến hành xây dựng một bộ chỉ số có tên gọi Các

Chỉ số Trách nhiệm giải trình Tài chính và Chỉ tiêu công nhằm hỗ trợ các quốc gia xác định những điểm yếu trong hệ thống ngân sách của mình và theo dõi tiến độ của các hoạt động cải cách nhằm giải quyết những điểm yếu đó. Tâm điểm của các chỉ số này trước hết là theo dõi những cải tiến trong hiệu quả và hiệu lực thực hiện của hệ thống ngân sách quốc gia, từ khâu lập kế hoạch đến khâu thực hiện. Chương 8 sẽ chỉ rõ cách sử dụng các chỉ số này để phản ánh những nguy cơ tham nhũng tiềm ẩn, tương ứng với các điểm yếu cụ thể trong công tác điều hành nhà nước, ví dụ như các kiểm soát quản lý chưa đầy đủ, hay chưa có giám sát từ bên ngoài. Các chỉ số tập trung vào mục đích làm rõ các vấn đề điều hành, và chỉ đề cập một cách gián tiếp đến nguy cơ tham nhũng. Các kiến nghị của chương 8 bao gồm: tăng cường tính minh bạch của ngân sách, hài hoà các kế hoạch phát triển với ngân sách, đưa ra các biện pháp kiểm soát kế toán và kiểm soát nội bộ, thực hiện kiểm toán nội bộ và báo cáo, và cung cấp giám sát từ bên ngoài. Do đó, giảm nguy cơ tham nhũng trong quá trình ngân sách trước hết chính là cải tiến công tác điều hành. Điều này có nghĩa là để hoàn thành nỗ lực “dọn dẹp” hệ thống ngân sách, có thể phải mất nhiều năm, nếu không nói là nhiều thập kỷ, vì nó bao gồm nhiều cải cách về điều hành nhà nước, mỗi cải cách lại là một thách thức lớn.

Trong lĩnh vực quản lý thuế, thay vì thiết kế các cải cách chống tham nhũng, những nỗ lực kiềm chế tham nhũng tỏ ra thành công là những nỗ lực được thiết kế thành các cải cách điều hành nhà nước với mục tiêu đầu tiên là tăng thu ngân sách từ thuế. Chương 10 phân tích những nỗ lực của chính phủ Bôlivia khi thiết lập một cơ quan quản lý thu ngân sách có tính chất nửa độc lập nửa tự chủ, với mục tiêu hoạt động duy nhất là tăng thu ngân sách. Việc thành lập cơ quan mới này với tên gọi Sở Thuế Quốc gia là kết quả của Dự án Cải cách Thể chế trong chính phủ. Dự án được triển khai nhằm tăng cường hiệu quả và hiệu lực của khu vực nhà nước nói chung. Sở Thuế Quốc gia được tổ chức theo cơ cấu để các quan chức ngành thuế có thể tuyển dụng hay sa thải nhân viên theo hiệu quả công việc, đồng thời đưa ra mức lương hấp dẫn và áp dụng các quy trình công việc mới dựa trên công nghệ truyền thông thông tin, nhìn chung là tạo ra một văn hoá tổ chức mới trong ngành. Với sự thành lập cơ quan mới này, thu ngân sách từ thuế gia tăng, và một sản phẩm phụ của nó là tham nhũng được kiềm chế. Tuy nhiên, câu hỏi mà chương 10 nêu ra là liệu kết quả này có được duy trì lâu dài không, nhất là trong bối cảnh luồng gió chính trị hay thay đổi ở Bôlivia. Các quốc gia khác đã có những kinh nghiệm khác nhau với mô hình cơ quan quản lý thu ngân sách với tính chất nửa tự chủ nửa độc lập như vậy. Ở Pêru và Nam Phi, các chỉ số cho thấy hiệu quả hoạt động của cơ quan này có xu hướng phát triển bền vững, so với thời kỳ trước cải cách.

Nhưng ở các quốc gia khác như Tanzania, Uganda, và Cộng hòa Vê-nê-xuê-la, hiệu quả hoạt động lại đi xuống sau một thời gian (DFID 2005). Cuối cùng, có thể xuất hiện những quan ngại lớn hơn về điều hành nhà nước, làm ảnh hưởng đến khả năng duy trì sự đi lên trong hiệu quả hoạt động của cơ quan này. Những mối quan ngại lớn hơn về điều hành nhà nước cũng rất quan trọng để giải quyết vấn đề giáo viên thường xuyên nghỉ dạy không có lý do. Chương 2 thảo luận về những ảnh hưởng mà chính sách, sự chi phối luật pháp, đấu thầu, quản lý nhân sự và hệ thống giám sát yếu kém đem lại và tác động đến hành vi của giáo viên phổ thông, cụ thể là tác động đến tần suất nghỉ dạy không có lý do. Các chính sách tạo ra hoặc thúc đẩy sự mất cân đối trong chi tiêu của các vùng nghèo, khó khăn hoặc vùng sâu vùng xa (nơi thường bị ảnh hưởng bởi các mối quan ngại về chính trị), khiến cho cơ sở hạ tầng trường học bị xây dựng kém chất lượng, thiếu sách giáo khoa, chậm trễ trong trả lương cho giáo viên, và không có hệ thống giám sát chính thức – tất cả đều ảnh hưởng đến hành vi nghỉ dạy thường xuyên không có lý do của giáo viên. Làm thêm ngoài giờ, nghỉ làm thường xuyên không có lý do, hoặc nghỉ làm để thực hiện các yêu cầu bên ngoài cơ quan (ví dụ như yêu cầu của các nhà hoạt động chính trị địa phương) đều là các hình thức tham nhũng quan liêu. Chúng chủ yếu bắt nguồn từ những nhân tố điều hành nhà nước ở cấp cao nhất.

Tham nhũng trong các ngành “sinh lợi cao” có thể tạo ra những hiệu ứng vệt đuôi loang lớn và tiêu cực đối với điều hành nhà nước nói chung

Trong các ngành siêu lợi nhuận, tham nhũng có thể làm suy yếu dần dần các thể chế mà ban đầu vốn được thiết kế để điều tiết ngành – thậm chí khi tác động lên đến mức cao nhất, hệ thống điều hành nhà nước sẽ sụp đổ. Để hạn chế tham nhũng, cần có một định chế hoạt động tốt trong vai trò điều tiết bằng cách giám sát quy trình tạo ra những khoản lợi nhuận lớn trong ngành. Những đối tượng muốn trục lợi từ các hành vi phi pháp chắc chắn sẽ có động cơ mạnh mẽ để làm cho định chế này suy yếu, thậm chí tan vỡ. Các ngành lâm nghiệp và xăng dầu đều thuộc diện này, vì mỗi ngành đều tạo ra siêu lợi nhuận và ngoài ra, tài nguyên thiên nhiên thường được phân bổ tập trung theo điều kiện địa lý nên càng tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động khai thác trái phép. Chương 3 nghiên cứu cụ thể các trường hợp mà các cơ quan có vai trò điều tiết ngành lâm nghiệp bước đầu tỏ ra có năng lực phù hợp, nhưng sau một thời gian lại trở nên thiếu thốn nguồn lực, quyền hạn bị hạn chế, khiến cho các nhân viên có năng lực phải bỏ việc và bản thân cơ quan bị suy yếu, trong khi hoạt động khai thác gỗ trái phép không hề suy giảm. Do

mức lợi nhuận cao, nên sự suy yếu một cách mòn mỏi này có thể lan rộng ra các định chế điều tiết khác có liên quan, ví dụ như các cơ quan quản lý địa chính hay cơ quan chứng nhận sở hữu đất.

Chương 6 đề cập đến các quốc gia có nhiều dầu lửa, tại đó những tai họa từ nguồn tài nguyên này đã gây ra hiệu ứng vệt dầu loang vô cùng lớn và ảnh hưởng của nó đã vượt xa phạm vi ngành xăng dầu. Nó khuyến khích các nhà hoạt động chính trị và các quan chức cấp cao làm vô hiệu hoá, nếu không phải là xoá bỏ, các quy định có thể gây trở ngại khi họ tham gia những hành vi tham nhũng. Các giao dịch dầu lửa đem lại những khoản tiền khổng lồ đến mức những khoản hoa hồng, dù hợp pháp hay bất hợp pháp, có thể lên đến 1 tỷ đôla nhưng cũng chưa được coi là đáng kể trong hệ thống này, điều này gián tiếp tạo điều kiện thuận lợi cho việc theo dõi đường đi ám muội của đồng tiền. Những khoản lợi nhuận tuyệt đối lớn đến mức đủ để cho mọi định chế trong nước đều trở nên tham nhũng, không chỉ riêng các cơ quan điều tiết ngành mà cả những lực lượng bảo vệ pháp quyền như cảnh sát, hệ thống tư pháp và quân đội. Điều này thực tế đã xảy ra ở một số nước sản xuất dầu mỏ, nơi mà tình hình chính trị đã trở nên suy thoái và dẫn đến nội chiến, hệ thống điều hành nhà nước ít nhiều đã sụp đổ, các hoạt động vũ trang và bạo lực được các bè phái sử dụng để cạnh tranh quyền kiểm soát dầu lửa. Ý nghĩa của những ghi nhận này là với những quốc gia giàu tài nguyên, điều thiết yếu là phải giải quyết các vấn đề điều hành nhà nước trong những ngành dồi dào tài nguyên.

Để đạt hiệu quả, các cải cách điều hành nhà nước phải có cơ chế khuyến khích tương xứng

Từ lâu nay, các nhà kinh tế học đã lý luận rằng, để thực hiện thành công bất kỳ một hệ thống nào, điều cần thiết là phải cân đối lợi ích của những người tham gia hệ thống một cách hài hoà với việc thực hiện mục tiêu hay mục đích chung của hệ thống. Nhiều giải pháp để giải quyết vấn đề kinh điển này của các cơ quan trọng yếu đã được đưa ra trên cơ sở nhận thức về sự tương xứng trong cơ chế khuyến khích. Những cơ chế thưởng phạt phải tương xứng với những mối quan tâm của cả lãnh đạo cũng như nhân viên trong cơ quan, và các cơ chế này được đặt ra nhằm khuyến khích các nhân viên làm theo sự mong đợi của người lãnh đạo.²⁵ Một số chương trong tập sách này xác định những hiện tượng như vai trò lãnh đạo, các cánh cửa cơ hội, hài hoà luật pháp và chính sách với năng lực, mà về bản chất cho thấy tầm quan trọng của những cơ chế khuyến khích tương xứng trong các cải cách điều hành nhà nước.

Vai trò lãnh đạo

Nhiều nghiên cứu tình huống cụ thể về sự thành công và thất bại của các cải cách điều hành nhà nước đã viện dẫn vai trò lãnh đạo trong nỗ lực cải cách như một yếu tố vô cùng quan trọng. Vai trò lãnh đạo mạnh mẽ và tích cực với động cơ rõ ràng chính là nhân tố cốt yếu dẫn đến thành công của cải cách thể chế Sở Thuế Quốc gia ở Bôlivia, cải cách công ty điện lực ở bang Andrah Pradesh (Ấn Độ), và các cải cách dựa trên khảo sát theo dõi chi tiêu công trong ngành giáo dục ở Uganda. Vai trò lãnh đạo này xuất phát từ người đứng đầu cơ quan trong trường hợp của Sở Thuế Quốc gia Bôlivia, từ người lãnh đạo bang trong trường hợp ở Andrah Pradesh (Ấn Độ), và từ các quan chức cấp cao của Bộ Tài chính trong trường hợp của Uganda. Tất cả ba trường hợp đều cho thấy vai trò quan trọng của các nhà lãnh đạo có động cơ mạnh mẽ để thúc đẩy các cải cách và lương tri chính trị, xác định cơ cấu và trình tự của các nội dung cải cách một cách phù hợp và hài hoà với những cơ chế khuyến khích các bên có lợi ích liên quan, nhằm đảm bảo thành công trong thực hiện cải cách. Nếu các nhà lãnh đạo tỏ ra thờ ơ hoặc phản đối thì các hoạt động cải cách, dù xuất phát từ ý tưởng tốt thế nào chẳng nữa, cũng sẽ bị trì hoãn, thậm chí không bao giờ được triển khai. Điều cần thiết là các nhà lãnh đạo phải thực sự muốn cải cách – nghĩa là cải cách phải tương xứng với các mối quan tâm của họ.

Cánh cửa cơ hội

Một hiện tượng khác thường xuất hiện trong những phân tích về cải cách điều hành nhà nước, đó là cái mà người ta thường gọi là cánh cửa cơ hội. Những cải cách khó khăn thường được đưa ra trong những thời kỳ khủng hoảng, ví dụ như trường hợp tái cơ cấu khu vực nhà nước và Sở Thuế Quốc gia ở Bôlivia, cải cách hải quan ở Liên bang Nga, và cải cách cơ quan điện lực ở Andrah Pradesh. Mỗi cuộc khủng hoảng đều được coi là một cánh cửa cơ hội, nó có thể đóng lại rất nhanh, do đó phải biết tận dụng ngay. Về bản chất, cánh cửa này phản ánh sự cân đối hài hoà lại những cơ chế khuyến khích các bên liên quan để họ ủng hộ và tham gia những cải cách dự kiến. Cánh cửa cơ hội làm thay đổi sự cân bằng giữa chi phí với lợi ích (cá nhân) và giúp các nhà cải cách đưa ra những thay đổi thể chế mà nếu đưa ra từ trước thì sẽ là bất khả thi. Nói tóm lại, cánh cửa cơ hội giúp định hình lại các cơ chế khuyến khích cá nhân, khiến cho họ thích ứng hơn với cải cách.

Ý nghĩa quan trọng của hiện tượng này là các cải cách có thể phải mang tính thực tiễn hơn. Cái gọi là những cải cách “tốt nhất” có thể không hoàn toàn phù hợp với cơ chế khuyến khích các bên liên quan, và do đó không thể

tránh khỏi thất bại. Những giải pháp tốt thứ hai, thứ ba, thậm chí thứ tư, lại có thể đem lại kết quả tác động tốt hơn. Trong một số trường hợp, không làm gì cả có khi lại là phương án lựa chọn tốt nhất.

Các vấn đề năng lực

Có lẽ một trong những hạn chế ít được đánh giá nhất đối với sự bền vững của các cải cách điều hành nhà nước là vấn đề năng lực. Năng lực nghĩa là khả năng (về mặt nhân lực cũng như nguồn lực tài chính) thực hiện một nhiệm vụ dự kiến ở cấp cơ quan/đơn vị hay trong toàn bộ chính phủ. Kinh nghiệm lịch sử từ các cải cách điều hành nhà nước trước đây cho thấy, rất nhiều lần những thông lệ tốt nhất của các quốc gia phát triển được đem đến một quốc gia nghèo đang phát triển và đã thất bại thảm hại. Chương 3 (về ngành lâm nghiệp) và Chương 12 (về rửa tiền) đều trình bày rất rõ ràng về vấn đề này. Ngày càng có nhiều quốc gia đang phát triển đưa ra các văn bản luật rất tốt về quản lý rừng và chống rửa tiền, tuy nhiên năng lực thực thi luật ở các quốc gia này lại không được xem xét đầy đủ. Tòa án và cảnh sát chỉ được cung cấp nguồn lực hạn chế, rất ít cán bộ chuyên môn về pháp lý và thực thi luật được đào tạo bài bản, hệ thống quản lý còn yếu kém và chưa hiệu quả. Đối mặt với những thiếu sót này, các quan toà, công tố viên, cảnh sát và điều tra viên không thể làm được nhiều. Với những luật định mà việc thực thi vượt quá năng lực của họ thì thông thường, họ sẽ tảng lờ, hoặc trì hoãn việc thực thi, thậm chí tệ hơn nữa là khai thác những kẽ hở trong cơ chế thực thi. Nói tóm lại, cơ chế khuyến khích mà họ nhận được trong trường hợp này không tương xứng với các yêu cầu thực thi luật. Hiện tượng này khá phổ biến. Nhiều quốc gia đã đưa ra các bộ luật thuế phức tạp vì tin tưởng rằng các bộ luật này sẽ giúp thúc đẩy tính công bằng và xoá bỏ mọi kẽ hở đã biết. Tuy nhiên, phần lớn các quốc gia này chưa đủ năng lực để thực hiện luật (Ngân hàng Thế giới 1991; Tanzi 2001). Lẽ ra các quốc gia nên áp dụng một bộ luật đơn giản hơn, dù còn nhiều điểm khiếm khuyết, nhưng việc thực thi chắc chắn sẽ dễ dàng hơn và do đó, khả thi hơn. Phong trào thúc đẩy thống nhất thuế quan vào những năm 1980 phần nào cũng phản ánh sự thiếu phù hợp này.

Kế toán không phải là trách nhiệm giải trình: các biện pháp can thiệp cho phương diện cung có thể sẽ hiệu quả hơn nếu phù hợp với các cơ chế trên phương diện cầu

Cải tiến hệ thống và các quy trình kế toán và ngân sách luôn luôn là tâm

điểm đầu tiên của cuộc chiến chống tham nhũng. Thực ra, cuộc chiến này bắt đầu từ những hoạt động như ghi chép, giám sát và báo cáo về luồng tiền công. Phần lớn các nhà tài trợ và chính phủ đều dành sự hỗ trợ và nỗ lực lớn cho việc cải tiến các hệ thống nói trên. Nhưng mặc dù những cải tiến này có ý nghĩa quan trọng, việc thực hiện chỉ hiệu quả và có hiệu lực nếu như chính phủ, mà cụ thể là nhánh hành pháp, chịu trách nhiệm giải trình về các kết quả và đầu ra của những nhiệm vụ cụ thể nhằm tạo ra sự cải tiến.²⁶

Trong đấu thầu và hoạt động ngân sách, những lĩnh vực cần chú trọng trong nhiều cải cách dựa trên phương diện cung, vai trò giám sát của các bên liên quan từ bên ngoài đối với các quy trình ngân sách và kết quả giám sát ngày càng trở nên quan trọng hơn. Chương 8 nhấn mạnh sự tham gia (và ích lợi) của các tổ chức phi chính phủ trong toàn bộ chu trình ngân sách, từ khi xây dựng đến khi thực hiện, ở cấp địa phương cũng như trung ương. Chương 9 tóm tắt các cơ chế chủ chốt đã được sử dụng hiệu quả để giám sát đấu thầu công từ bên ngoài. Từ việc áp dụng các quy định liên chính khi ký kết các hợp đồng lớn của chính phủ, đến việc cho phép các quan sát viên từ bên ngoài tham dự các ban đánh giá thầu và trao thầu, và phổ biến các quy chế đấu thầu đơn giản dễ hiểu, các chính phủ đã bắt đầu lôi cuốn sự tham gia có tính chất xây dựng của các nhóm dân sự để cải tiến cách quản lý đấu thầu công.

Ở cấp ngành, dường như càng ngày người ta càng nhận thấy sự hữu ích của các nhóm dân sự khi họ tham gia giám sát các đầu ra của ngành. Chương 2 gợi ý một chiến lược gồm 2 khía cạnh để thiết lập một hệ thống quản lý thông tin giáo dục (một biện pháp can thiệp về phương diện cung) và khuyến khích các phụ huynh học sinh ở cấp cộng đồng tham gia quản lý trường học (một cơ chế theo phương diện cầu) để giảm bớt tình trạng nghỉ dạy thường xuyên không có lý do của giáo viên. Chương 5 trình bày ý tưởng sử dụng các thực thể bên ngoài có các kỹ năng và kinh nghiệm bổ sung để giúp hạn chế những biện pháp can thiệp chính trị không mong muốn và không được đảm bảo thường xảy ra trong toàn bộ chuỗi giá trị của ngành giao thông. Chương 7 (về ngành nước) và Chương 4 (về ngành điện) đều kiến nghị sử dụng cơ chế có sự tham gia của địa phương để kiểm chế tham nhũng. Trong ngành nước, Chương trình Phát triển Kecamatan ở Indônêxia chứng minh tiềm năng hiệu quả của cộng đồng trong vai trò giám sát khi kết hợp với hệ thống giải quyết khiếu nại.²⁷ Trong ngành điện, việc có những diễn đàn thường xuyên giữa dân chúng với chính phủ để thảo luận các vấn đề và quyết định chính sách ở Bănggalo, Ấn Độ, đã chứng minh tính hiệu quả khi thúc đẩy các cải cách ở cấp cơ quan/đơn vị và giảm cơ hội tham nhũng. Trong những năm gần đây, các nhà hoạch định chính sách và những người

thực thi chính sách đã đánh giá cao ý nghĩa quan trọng của tự do thông tin, và ngày càng có nhiều quốc gia đang phát triển thông qua các luật định liên quan đến vấn đề này.²⁸ Trên thực tế, để tăng tính minh bạch trong khu vực công thì phải đảm bảo tính sẵn có của thông tin. Nhưng như một số chương đã nêu, có thông tin thôi thì chưa đủ. Để củng cố, tăng cường trách nhiệm giải trình, thông tin còn phải dễ hiểu đối với các bên liên quan và công chúng nói chung. Điều này gợi ý rằng các tổ chức phi chính phủ chuyên môn cần đóng vai trò lấp đầy các khoảng trống thông tin, điều này có lẽ sẽ càng ngày càng quan trọng hơn theo thời gian.

Hệ quả: Một khung kết quả minh bạch và có thể giám sát được sẽ đặt nền móng để tăng cường trách nhiệm giải trình

Với những thông tin nó tạo ra về đầu vào, đầu ra và kết quả tác động của dự án, một khung kết quả vững chắc ở cấp ngành và cấp dự án có thể giảm đáng kể khả năng chiếm dụng tiền vốn dự án cho các mục đích tham nhũng hay gian lận. Một khung kết quả như vậy thường mô tả tách bạch những thông tin cơ sở và số liệu dự kiến đến cấp đơn vị thấp nhất có thể, để tạo điều kiện cho hoạt động giám sát ở cấp cơ sở thông qua các cơ chế trên phương diện cầu, như những điểm đã trình bày ở trên. Một số chương trong tài liệu này cũng gián tiếp đề cập đến ích lợi của việc cung cấp những thông tin trọng yếu để góp phần tạo ra cầu của người dân đối với các dịch vụ có chất lượng cao hơn. Ví dụ như trong ngành điện, thông tin về các thất thoát do nguyên nhân kỹ thuật và phi kỹ thuật trong các giai đoạn phân phối điện và thu tiền điện có thể góp phần huy động dân chúng và chính quyền ủng hộ cải cách. Với những thông tin về tỷ lệ vốn ngân sách thực sự đến được tay của người thụ hưởng cuối cùng, sẽ có thể tạo ra một động cơ mạnh mẽ để thúc đẩy cải cách trong các lĩnh vực xã hội. Một khung kết quả thường sẽ kết hợp loại thông tin này và bằng cách đó, nó có thể trở thành nền móng để tăng cường trách nhiệm giải trình trong khu vực công.

Lộ trình là một phương tiện có ích để xây dựng khung kết quả. Lộ trình cho biết các giai đoạn khác nhau của một dự án hay chương trình, và đặt ra những chỉ số cảnh báo sớm – thông thường có thể coi đây là các đầu ra hoặc kết quả trung gian. Ví dụ như, chỉ số về ngân sách cho các loại thuốc thiết yếu mà các huyện nhận được trên thực tế, chỉ số về thời gian cần thiết để hoàn thành một quy trình đấu thầu cạnh tranh, chỉ số về chiều dài đoạn đường được xây dựng trên thực tế so với dự kiến, chỉ số về giá trị gỗ xuất khẩu trên thực tế so với giá trị gỗ khai thác cho xuất khẩu trên báo cáo, và chỉ số về giá trị hoàn thuế VAT cho hàng tái xuất so với giá trị hàng xuất.

Hợp tác quốc tế, đặc biệt là khi có liên quan đến các tập đoàn đa quốc gia và chính phủ các quốc gia phát triển, có thể là yếu tố cần thiết để chống tham nhũng trong các ngành tạo ra mức lợi nhuận cao hiếm có và quan hệ cung – cầu được phân chia rõ ràng theo các đường xích đạo Bắc – Nam.

Nhận thức được những mối quan ngại về tình trạng hối lộ trong đó có sự liên quan của kẻ đi hối lộ cũng như người nhận hối lộ, năm 1999, Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã giới thiệu một chỉ số mới là Chỉ số Đưa Hối lộ. Với việc giới thiệu chỉ số này, Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã thừa nhận rằng, các công ty đa quốc gia ở các nước phát triển đóng một vai trò lớn trong việc làm cho tham nhũng lây lan sang các nước đang phát triển, nhất là tham nhũng quy mô lớn. Hiện tượng này được minh họa rất sinh động ở Chương 3. Do mức cầu trên thế giới về các sản phẩm lâm nghiệp đã vượt xa khả năng cung, nên mức lợi nhuận trong ngành này đặc biệt cao. Theo lý thuyết kinh tế, tình trạng này tạo ra một mỏ vàng cho nạn tham nhũng. Phần lớn nhu cầu về sản phẩm lâm nghiệp bắt nguồn từ các nước phát triển, trong khi đó phần lớn nguồn cung, đặc biệt là nguồn cung cấp các loại gỗ quý hiếm như gỗ tếch, lại bắt nguồn từ các nước đang phát triển. Như phân tích chuỗi giá trị cho thấy, gỗ khai thác trái phép phải trải qua một hành trình dài gồm nhiều giai đoạn riêng biệt nhưng có liên kết với nhau, từ khi còn ở trên cây cho đến khi trở thành thành phẩm. Ở một điểm nào đó trong chuỗi giá trị này, súc gỗ đã được một phép màu biến đổi để từ bất hợp pháp trở thành hợp pháp. Giai đoạn này thường được mô tả như một trao đổi thị trường giữa người mua ở nước ngoài và người môi giới ở trong nước. Người mua có động cơ mạnh mẽ để đưa hối lộ nhằm mục đích mua được số gỗ khai thác trái phép. Ví dụ như, ở Inđônêxia, một súc gỗ khai thác trái phép như vậy được bán cho người môi giới trong nước với giá ban đầu là 2,20 USD/m³; nhưng đến khi chuyển thành thành phẩm và được đem bán ở Hoa Kỳ, giá của nó đã lên tới 1.000 USD/m³. Trong giai đoạn trung gian “màu nhiệm” này, người môi giới ở nước ngoài thường mua gỗ nguyên liệu được khai thác “bất hợp pháp” từ người môi giới trong nước (người Inđônêxia) với giá 160 USD/m³, sau đó bán lại số gỗ này, khi đó đã trở thành hợp pháp, cho một công ty chế biến gỗ nào đó ở nước ngoài với giá 710 USD/m³. Với mức lợi nhuận này, phải có sự tham gia của chính phủ hai bên - nước phát triển và nước đang phát triển – thì mới có thể tiến hành được những nỗ lực nhằm kiểm chế tham nhũng. Sáng kiến Điều hành nhà nước để Tăng cường Thực thi Luật Lâm nghiệp là một nỗ lực nhằm đạt được sự phối hợp và hợp tác cần thiết.³⁰

Trong tất cả các ngành được nhắc đến trong tập sách này, có lẽ ngành xăng dầu là ngành khó đáp ứng được yêu cầu hợp tác quốc tế nhất. Theo

những biện luận ở chương 6, những mối quan tâm địa chính trị của chính phủ các nước phát triển kết hợp với mục tiêu tối đa hoá lợi nhuận không hề bị kiểm soát của các doanh nghiệp tư nhân tại các nước này đã tạo điều kiện phát triển và nuôi dưỡng trên toàn cầu các hiện tượng chi phối nhà nước và tham nhũng ở quy mô lớn chưa từng thấy. Các giao dịch dầu mỏ trên toàn cầu có thể lên đến vài nghìn tỷ đôla mỗi năm, trong đó tỷ suất lợi nhuận hiếm có bằng khoảng 4-5 lần chi phí sản xuất thực tế. Mức cầu của các nước phát triển rất lớn, trong đó riêng Hoa Kỳ đã chiếm 1/4 tổng cầu. Trong khi đó, nguồn cung lại xuất phát từ các nước đang phát triển: 60% tổng trữ lượng dầu và khí tự nhiên trên thế giới nằm ở Trung Đông, Nigieria, và Cộng hoà Vê-nê-xuê-la. Mức lợi nhuận cao bất thường từ ngành này đã biến nó thành một cục nam châm tự nhiên đối với nạn tham nhũng. Mức lợi nhuận này khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân lớn ở các nước phát triển tìm cách gây ảnh hưởng đến chính sách của chính phủ nước mình về giao dịch liên quan đến dầu mỏ; các doanh nghiệp này thúc giục chính phủ của nước phát triển đưa ra các cam kết bảo hộ và đảm bảo an ninh cho các nước sản xuất dầu mỏ để đổi lấy quyền mua dầu nhằm cung cấp nhiên liệu cho nền kinh tế đang khát năng lượng ở nước mình. Các tập đoàn đa quốc gia lớn còn lôi kéo những người môi giới giỏi nhất làm trung gian liên hệ giữa họ với chính phủ và các quan chức chính phủ ở các nước đang phát triển; xúi giục các quan chức, nhất là những lãnh đạo cấp cao ở nước đang phát triển, đem “bán đấu giá” quyền tiếp cận kho dầu dự trữ của quốc gia cho nhà thầu đặt giá cao nhất; và khuyến khích các ngân hàng quốc tế nhắm mắt làm ngơ trước những giao dịch tham nhũng. Trong môi trường này, tham nhũng không thể bị kìm hãm nếu không có sự hợp tác của nhiều bên, từ các nước phát triển đến các nước đang phát triển, và bên cạnh đó, phải thiết lập một cơ cấu quốc tế để điều tiết thị trường dầu mỏ và khí tự nhiên trên toàn cầu.

Trong ngành y tế, mức lợi nhuận cao hiếm có thường bắt nguồn từ nguyên do mức cầu với các loại thuốc thiết yếu hầu như không có giãn ở các nước đang phát triển, và ở các nước này không có nhiều công ty dược phẩm đa quốc gia hoạt động hợp pháp. Khoảng cách cung – cầu tạo ra những cơ hội thuận lợi cho tham nhũng. Phân tích chuỗi giá trị ở chương 1 cho thấy, hối lộ và gian lận của các công ty dược phẩm có thể xảy ra từ giai đoạn đăng ký thuốc đến khi lựa chọn, thu mua, phân phối thuốc và kê đơn – chuỗi giá trị này có khá nhiều kẽ hở cho tham nhũng. Trong giai đoạn đăng ký và lựa chọn, các công ty sản xuất dược phẩm lớn có động cơ để hối lộ các quan chức nhà nước tại các nước đang phát triển. Vì lý do này mà Merck, một trong những công ty dược phẩm đa quốc gia lớn nhất trên thế giới, đã hợp tác với Tổ chức Minh bạch Quốc tế để khuyến khích những công ty dược phẩm đa

quốc gia khác cùng phối hợp ngăn chặn nạn hối lộ chính phủ của các nước đang phát triển. Trong giai đoạn thu mua và phân phối thuốc, có thể xuất hiện một hiện tượng nghiêm trọng hơn: đó là sản xuất thuốc giả hoặc thuốc kém chất lượng để bán ở các nước đang phát triển. Do sự lệch thông tin giữa người sử dụng và người sản xuất, nên người sản xuất dễ dàng bán các loại thuốc giả hoặc thuốc kém chất lượng. Điều này khuyến khích sự xuất hiện của các công ty dược không đáng tin cậy (ở trong nước cũng như quốc tế) mà mục đích hoạt động duy nhất là khai thác tình trạng thiếu khả năng của thị trường.³¹ Do đó sự điều tiết của chính phủ là đặc biệt quan trọng. Chính vì lý do này, lý thuyết kinh tế cho rằng, sự điều tiết của chính phủ có thể trở thành đòn bẩy cho các trao đổi mang tính tham nhũng. Các giải pháp để giải quyết vấn đề này cần có một hình thức hợp tác quốc tế nhất định. Điều này đã được Liên hiệp Quốc tế các Công ty Dược phẩm thừa nhận rõ ràng, và do đó, tổ chức này đã thiết lập một chương trình giám sát và nghiên cứu để ngăn chặn việc buôn bán các loại thuốc giả và thuốc kém chất lượng; Tổ chức Y tế Thế giới mới đây cũng đã triển khai một chương trình chống tham nhũng quyết liệt, mà một phần nội dung của chương trình là hướng tới xây dựng các thoả thuận hợp tác quốc tế nhằm chống gian lận trong cung cấp thuốc ở các nước đang phát triển.

Như chương 9 của tập sách này sẽ cho thấy, đấu thầu công cũng là lĩnh vực có khả năng xảy ra tham nhũng rất cao. Tham nhũng càng nghiêm trọng hơn khi có những gói thầu lớn ở các nước đang phát triển, nhất là những gói thầu xây dựng cơ sở hạ tầng mà chỉ các công ty quốc tế lớn mới đủ năng lực đấu thầu. Do quy mô lớn của các dự án này nên các quan chức nhà nước trong chính phủ thường không chống lại được sự cám dỗ thông đồng với nhà thầu để đổi lấy những khoản tiền lớn. Những thu xếp kiểu này có thể xảy ra ở bất kỳ điểm nào trong chuỗi hoạt động đấu thầu, từ khi thiết kế dự án đến khi thực hiện hợp đồng. Ví dụ như, trong giai đoạn thiết kế, các yêu cầu của hợp đồng có thể được cơ cấu theo cách có lợi cho một công ty nào đó sử dụng một loại công nghệ cụ thể. Trong giai đoạn thực hiện, hợp đồng có thể được đem ra “đàm phán lại do những tình huống không lường trước”. Tương tự như vậy, các công ty lớn cũng khó tránh được sự cám dỗ tham gia thông đồng hay câu kết và chia sẻ lợi nhuận kiếm được từ hợp đồng này.

Trong các trường hợp này, việc kiểm chế tham nhũng có thể rất khó khăn, trừ phi tất cả các bên cam kết một cách chắc chắn sẽ không tham gia vào những hành vi phi pháp. Chính vì lý do này mà Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã xây dựng một thoả thuận liên chính như một công cụ cam kết đáng tin cậy. Tổ chức này định nghĩa thoả thuận liên chính là “một công cụ nhằm mục đích ngăn ngừa tham nhũng trong đấu thầu các hợp đồng của nhà nước.

Công cụ này gồm một quy trình để tiến tới một thoả thuận giữa chính phủ hay một cơ quan chính phủ (cấp liên bang, cấp quốc gia hoặc địa phương) và tất cả các nhà thầu tham gia đấu thầu cho một hợp đồng nhà nước. Công cụ này xác định các quyền và nghĩa vụ có hiệu lực để không bên nào đưa hay nhận hay đòi hối lộ; không câu kết với các nhà thầu cạnh tranh để giành được hợp đồng; và không dính líu đến những lạm dụng tương tự khi thực hiện hợp đồng. Thoả thuận này cũng đưa ra một hệ thống giám sát nhằm đảm bảo giám sát độc lập và trách nhiệm giải trình Những thoả thuận liên chính theo hình thức này đã được áp dụng thành công trong các hợp đồng lớn của nhà nước ở một số quốc gia châu Mỹ Latinh, như Áchentina, Côlômbia, Êcuado, và Mêhicô.

Những khoản tiền kiếm được từ hành vi tham nhũng quy mô nhỏ có thể được dễ dàng tẩy rửa nguồn gốc mà không khiến người khác chú ý. Nhưng những khoản tiền lớn sinh ra từ tham nhũng ở các ngành sinh lời cao thì khó có thể che giấu nguồn gốc của chúng ở trong nước, ví dụ như những khoản tiền lại quả lên đến vài triệu đôla. Như vậy, tiền có thể được tẩy rửa nguồn gốc phi pháp ở nước ngoài. Chương 12 sẽ cho thấy, rửa tiền thường phụ thuộc vào các hệ thống tài chính và thông lệ kinh doanh của các quốc gia khác. Đây là một cơ chế quốc tế được thiết kế rất tinh vi và khó hiểu, do đó nó càng khuyến khích tham nhũng ở quy mô lớn. Ý nghĩa của ghi nhận này là với tham nhũng ở quy mô lớn thì khó có thể kiểm chế một cách hiệu quả, hay ít nhất là ngăn ngừa một cách hiệu quả, nếu không có sự hợp tác của nhiều bên quốc tế trong những nỗ lực chống rửa tiền.

CHÚ GIẢI

1. Để tìm hiểu thêm thông tin liên quan đến các nghiên cứu về tham nhũng, hãy xem ở Ngân hàng Thế giới – WB (2006) và Amundsen và Fjellstad (2000).
2. Để tổng hợp các tài liệu nghiên cứu học thuật trước đây về tham nhũng chính trị, hãy xem Heidenheimer, Johnston, và Levine (1989).
3. Từ những năm 1970 đã có rất nhiều nghiên cứu lý thuyết và nghiên cứu tình huống thực tế về tham nhũng được thực hiện. Phần lớn các nghiên cứu về hành vi trục lợi, mặc dù đều đối diện trực tiếp với vấn đề chi phối nhà nước nhưng chủ yếu mới giải quyết được các vấn đề có tính khái niệm. Phải đến giữa những năm 1990 mới bắt đầu xuất hiện các nghiên cứu kinh tế lượng ở phạm vi lớn xuyên quốc gia, chủ yếu là nhờ có nhiều dữ liệu để sử dụng cho mục đích nghiên cứu hơn.
4. Tổ chức “Hướng dẫn quốc tế về Rủi ro quốc gia” (ICRG) đã có nhiều dữ liệu được sử dụng trong các nghiên cứu định lượng, và tổ chức này đã bắt đầu những khảo sát của mình vào năm 1980. Vào đầu những năm 1980, tổ chức

Nghiên cứu Rủi ro Môi trường Kinh doanh (BERI) bắt đầu đưa ra các chỉ số dựa trên khảo sát và liên quan đến điều hành nhà nước. Cũng vào khoảng thời gian này, tổ chức Đơn vị Tình báo Kinh tế (EIU) bắt đầu cung cấp những dữ liệu liên quan. Để biết thêm các nguồn thông tin khác, hãy xem ở trang Tư vấn về Rủi ro chính trị (<http://www.asiarisk.com>) và trang Diễn đàn Kinh tế Thế giới (<http://www.weforum.com>).

5. Thông qua tổng hợp nhiều biến số riêng biệt, 6 chỉ số dường như có biên độ lỗi nhỏ hơn khá nhiều so với số đo riêng lẻ.
6. Một số nghiên cứu so sánh ở cấp quốc gia về chống tham nhũng cũng đã được tiến hành. Mặc dù chưa có cơ sở thống kê nhưng những nghiên cứu này vẫn đưa ra những phân tích cải cách và chiến lược dựa trên kinh nghiệm. Có thể tham khảo ví dụ của Bhargava và Bolongaita (2004) và Quah (2003).
7. Để tham khảo về một luận thuyết tương tự, xem Woodruff (sắp xuất bản).
8. Để tham khảo các bài viết có nội dung gần sát, xem Anderson, Reid, và Ryterman (2003), Evans và Rauch (1999).
9. Để xem thêm nhiều bài nghiên cứu về hành vi trục lợi qua tham nhũng, các nguyên nhân và hậu quả, hãy xem Rowley, Tollison, và Tullock (1988).
10. Xem Hoffman (2002) để nghiên cứu về vấn đề tham nhũng trong quá trình tư nhân hoá ở Liên bang Xô Viết cũ.
11. Mối quan ngại về sự không minh bạch và thiếu trách nhiệm giải trình xuất phát từ những người thực thi chính sách và các nhà học thuật quan tâm đến việc xây dựng các biện pháp thực tiễn để giảm tham nhũng. Tuy nhiên, về mặt lý thuyết, các khái niệm này có thể gắn với những nguyên nhân căn bản như sự lệch thông tin, và thông tin không hoàn chỉnh. Hơn hai thập kỷ nay, các nhà kinh tế học đã nghiên cứu nhiều biến thể và hình thức biểu hiện của các hạn chế nói trên. Nhưng điều đáng ngạc nhiên là một số người đã sử dụng các công cụ phân tích tinh vi được xây dựng cho những vấn đề hạn chế này để áp dụng cho các vấn đề điều hành nhà nước và tham nhũng (xem Tirole 1992). Có một ngoại lệ là trong lĩnh vực đấu thầu công. Trong lĩnh vực này các nhà kinh tế học được đào tạo trong xã hội công nghiệp mới và có kiến thức chuyên ngành về lý thuyết đấu giá đã tiến hành một số phân tích về sự thiếu hiệu quả và lãng phí (và do đó dẫn đến tham nhũng) trong các hoạt động đấu thầu của chính phủ từ lãng kính thông tin bất đối xứng (nghĩa là các nhà thầu biết rõ chi phí và chất lượng thực tế của hồ sơ dự thầu hơn so với các cán bộ đấu thầu của chính phủ), hoặc thông tin không hoàn chỉnh (phải viết các hợp đồng không hoàn chỉnh khi một sản phẩm hoặc dịch vụ phức tạp đang được đấu thầu). Xem cụ thể ở tác phẩm của Lafont và Tirole (1993) Porter và Zona (1993), Bushnell và Oren (1994), Crocker và Reynolds (1993), Bajari và Tadelis (2001), Bajari, Houghton, và Tadelis (2006). Xem thêm Hyytinen, Lundberg, và Toivanen (2006) để tham khảo một nghiên cứu thú vị dựa trên kinh nghiệm và

- liên kết vấn đề đầu thầu, thông tin bất đối xứng và cơ cấu chính trị.
12. Đây có thể được xem là các chỉ số thể hệ 2, theo định nghĩa của Johnston (2001)—các trị số tương quan với tham nhũng và có thể định lượng một cách khách quan. Khảo sát môi trường đầu tư và khảo sát bằng phiếu đánh giá là những khảo sát dựa trên kinh nghiệm – ví dụ như các công ty hoặc người dân trả lời phỏng vấn đã có kinh nghiệm trực tiếp về tham nhũng – do đó chúng đem lại nhiều thông tin hơn so với các khảo sát dựa trên quan niệm; Khảo sát theo dõi chi tiêu công dựa trên dữ liệu chi phí.
 13. Xem phần Phương pháp Khảo sát trên trang web “Làm kinh doanh” để tìm hiểu phần mô tả khảo sát môi trường đầu tư và các khảo sát đã hoàn thành (và kết quả khảo sát) ở địa chỉ <http://www.doingbusiness.org/>
 14. Để tìm hiểu thêm thông tin, xem ở <http://www.worldbank.org/eca/econ>.
 15. Biện pháp tiếp cận này được giới thiệu và phát triển vào giữa những năm 1990 bởi Trung tâm Công vụ (PAC) tại Bănggalo, Ấn Độ, như một công cụ để mô phỏng sự cạnh tranh giữa các cơ quan cung cấp dịch vụ công và để hỗ trợ các cơ quan này cải tiến hiệu quả hoạt động (Paul 1995). Kết quả của khảo sát gần đây nhất, được tóm tắt trong bài viết của Anderson và Gray (2006), cho thấy đã có sự tiến triển trong một số lĩnh vực, tham nhũng nói chung đã giảm bớt ở một số khá lớn quốc gia trong khu vực.
 16. Các khảo sát bằng phiếu đánh giá đã được tiến hành ở các thành phố khác của Ấn Độ, bao gồm Delhi, Kolkata, và Mumbai, và 11 thành phố khác ở khu vực đô thị Manila. Ba khảo sát được tiến hành ở Bănggalo, khảo sát đầu tiên vào năm 1995 đã thiết lập các điểm chuẩn; khảo sát thứ hai vào năm 1999; khảo sát thứ ba vào năm 2002. Các kết quả này cho thấy có sự tiến triển đáng kể theo thời gian về chất lượng dịch vụ, kể cả tỷ lệ hối lộ giảm (xem tóm tắt ở Ngân hàng Thế giới 2005).
 17. Để tìm hiểu ứng dụng của công cụ này ở Uganda, xem Reinnika và Svensson (2004).
 18. Ví dụ như ở Uganda, Khảo sát Theo dõi Chi tiêu công đầu tiên được tiến hành năm 1996, kết quả cho thấy, trên thực tế, các trường tiểu học cấp huyện chỉ nhận được 22% số vốn ngân sách không liên quan đến tiền lương được phân bổ cho họ. Khảo sát Theo dõi chi tiêu công năm 2001 cho thấy tỷ lệ thất thoát đã giảm xuống dưới 20%, có nghĩa là các biện pháp khắc phục trong thời kỳ từ 1996 đến 2001 đã có một tác động lớn và thực tế (Reinnika và Svensson 2006).
 19. Báo cáo này được soạn thảo với sự hỗ trợ của Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID).
 20. Trong tập sách của Spector (2005), chương về ngành y tế là sát nhất với biện pháp tiếp cận được đề xuất ở đây.
 21. Hoặc, đây có thể là quan niệm của các quan chức nhà nước quan tâm đến hoặc được giao nhiệm vụ triển khai cải cách chống tham nhũng trong một bối cảnh cụ thể.

22. Trong một số bối cảnh, có thể liên quan đến cả giai đoạn thực hiện hợp đồng, giống như trường hợp có yêu cầu điều chỉnh hợp đồng.
23. Đôi khi tham nhũng hành chính cũng được gọi là tham nhũng quan liêu.
24. Tổng số các định dạng có thể (trong ví dụ này là 3) là $\sum_{k=1}^3 (n-k)!k!$, trong đó n là tổng số mắt xích trong chuỗi giá trị, k là số lượng mắt xích trong một định dạng cụ thể bị ảnh hưởng bởi tham nhũng, và $n! = n * (n-1) * (n-2) * \dots * 2 * 1$.
25. Trong nhiều trường hợp, những mối quan tâm của một nhân viên sẽ khác với những mối quan tâm của lãnh đạo. Nếu lãnh đạo có thể giám sát nhân viên toàn bộ 100% thời gian thì sẽ không phát sinh vấn đề, vì nhân viên sẽ làm theo yêu cầu của lãnh đạo. Tuy nhiên, sẽ rất tốn kém để giám sát từng hành động của nhân viên, và nếu không làm được như vậy thì nhân viên sẽ có cơ hội hành động theo các cách thức có thể đi ngược lại mong muốn của lãnh đạo, nhất là khi không bị lãnh đạo “để mắt đến”. Để giải quyết vấn đề này, lãnh đạo cần thiết kế một hệ thống giám sát hiệu quả, ít tốn kém để giữ cho nhân viên đi đúng hướng – nghĩa là, một cơ chế khuyến khích tương xứng.
26. Các tác giả chân thành cảm ơn Junaid Ahmed, người đã nêu lên vấn đề quan trọng này trong một đợt đào tạo về điều hành nhà nước và tham nhũng do Vụ Học tập châu Á của Ngân hàng Thế giới tài trợ tổ chức trong các ngày 26–27/6/2006.
27. Chương trình Phát triển Kecamatan là một dự án phát triển theo định hướng cộng đồng (CDD) – trong đó dân làng được lựa chọn những biện pháp can thiệp nào họ thích nhất – chủ yếu là liên quan đến cấp nước và đường giao thông nông thôn.
28. Về việc kê khai thu nhập và tài sản của các quan chức nhà nước, xem ở mục Kê khai Tài sản của Quan chức nhà nước trên trang web Luật và Tư pháp của Ngân hàng Thế giới <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/IncomeAssetDisclosureinWBClientsofJune62006.pdf>
29. Auty (2006) lưu ý rằng sự suy thoái của các định chế ở các quốc gia giàu tài nguyên sẽ có mức độ nghiêm trọng hơn, nếu lợi nhuận được tạo ra từ các tài nguyên có “nguồn điểm” (nghĩa là cần nhiều vốn và sở hữu tập trung), so với khi lợi nhuận được tạo ra từ các tài nguyên có “nguồn phân tán” (ví dụ như đất của các trang trại nông nghiệp). Các tài nguyên cần xử lý trung gian (như mía, sản phẩm lâm nghiệp, thủy sản) cũng có một số đặc điểm của tài nguyên có “nguồn điểm”. Lợi nhuận từ các tài nguyên có nguồn điểm không được chia sẻ rộng rãi cho dân chúng, và sự xuất hiện những lợi nhuận này thường dẫn đến sự suy yếu dần dần trong cơ cấu thể chế.
30. Tiềm năng sử dụng các cơ cấu quốc tế để kiểm chế tham nhũng được phản ánh trong kinh nghiệm của các nền kinh tế chuyển đổi đang muốn gia nhập Liên minh châu Âu. Các chỉ số Điều hành nhà nước của Viện Ngân hàng Thế giới (2006) cho thấy, điều hành nhà nước nói chung đã được cải thiện ở các

nền kinh tế chuyển đổi cam kết gia nhập Liên minh châu Âu (và cam kết gia nhập chính là lý do để các nước này phải đáp ứng nhiều chuẩn mực của Liên minh châu Âu liên quan đến điều hành nhà nước).

31. Điều này không có nghĩa là các công ty có uy tín hơn thì hoàn toàn không dính líu đến các vụ gian lận. Một số công ty có uy tín đã bị phát hiện đem số thuốc bị loại bởi cơ quan y tế ở quốc gia nơi công ty đặt trụ sở chính sang các nước đang phát triển để bán với giá rẻ.

THAM KHẢO

- Amundsen, Inge, và Odd-Helge Fjeldstad. 2000. "Corruption: A Selected and Annotated Bibliography." *Tham nhũng: Thư mục các báo cáo được lựa chọn và chú giải* Viện Chr. Michelsen, Bergen, Na Uy.
- Anderson, James H., và Cheryl Gray. 2006. *Anticorruption in Transition 3: Who Is Succeeding and Why?* "Chống tham nhũng trong thời kỳ chuyển tiếp thứ 3: Ai thành công và tại sao?" Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Anderson, James, Gary Reid, và Randi Ryterman. 2003. *Understanding Public Sector Performance in Transition Countries: An Empirical Contribution*. "Tìm hiểu hiệu quả hoạt động của khu vực công tại các quốc gia đang chuyển đổi: một nghiên cứu đóng góp dựa trên kinh nghiệm" Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Auty, R. M., ed. 2006. *Resource Abundance and Economic Development*. "Sự dồi dào về nguồn lực với phát triển kinh tế" Oxford: Nhà xuất bản Đại học Oxford
- Bajari, Patrick, và Steve Tadelis. 2001. "Incentives vs. Transactions Costs: A Theory of Procurement Contracts." *Các động cơ so với Chi phí giao dịch: Luận thuyết về các hợp đồng đấu thầu* *Tạp chí Kinh tế Rand* 32 (3): 287–307.
- Bajari, Patrick, Stephanie Houghton, và Steve Tadelis. 2006. "Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis." *Đấu thầu các hợp đồng không cạnh tranh: Một phân tích dựa trên kinh nghiệm* NBER Tài liệu làm việc số 12051, Văn phòng Nghiên cứu Kinh tế Quốc gia, Cambridge, MA.
- Bhagwati, Jagdish. 1982. "Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities." *Các hành vi trực lợi không mất công sức lao động trực tiếp* *Tạp chí Kinh tế chính trị* 90 (5): 988–1002.
- Bhargava, Vinay, và Emil Bolongaita. 2004. *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*. "Đấu tranh chống tham nhũng ở châu Á: Các nghiên cứu tình huống cụ thể và Khung Hành động" Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Bushnell, James, và Shmuel Oren. 1994. "Bidder Cost Revelation in Electric Power Auctions." *Tiết lộ chi phí của nhà thầu trong các dự án đấu giá điện* *Tạp chí Kinh tế học điều tiết* 6 (1): 5–26.

- Campos, J. E., Donald Lien, và Sanjay Pradhan. 1999. "The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters." *"Tác động của tham nhũng đối với đầu tư: Các vấn đề về tính có thể dự đoán"* Phát triển Thế giới 27 (6): 1059–67.
- Crocker, Keith, và Kenneth Reynolds. 1993. "The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement." *"Hiệu quả kinh tế của các hợp đồng chưa hoàn thành: Một phân tích dựa trên kinh nghiệm về đấu thầu mua sắm máy bay"* Tạp chí Kinh tế RAND 24 (1): 126–46.
- Cơ quan Phát triển quốc tế Anh (DFID). 2005. "Revenue Authorities and Taxation in Sub-Saharan Africa: A Concise Review of Recent Literature for the Investment, Competition and Enabling Environment Team." *"Các cơ quan quản lý thu ngân sách và thuế ở châu Phi cận Sahara: Rà soát ngắn gọn các tài liệu gần đây cho Nhóm Đầu tư, Cạnh tranh và Môi trường thuận lợi"* Luân Đôn.
- Evans, Peter, và Jim Rausch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth." *"Quan liêu và Tăng trưởng: Một phân tích xuyên quốc gia về các ảnh hưởng của cấu trúc nhà nước 'Weberian' đối với tăng trưởng kinh tế"* Tạp chí Xã hội Mỹ 64 (55): 748–65.
- Gupta, Sanjiv, Hamid Davoodi, và Rosa Alonso-Terme. 2002. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" *"Tham nhũng có ảnh hưởng đến nghèo đói và sự bất bình đẳng trong thu nhập không?"* trong nghiên cứu Điều hành nhà nước, *Tham nhũng và Hiệu quả kinh tế*, biên tập: G. Abed và S. Gupta, trang 458–86. Washington, DC: Quỹ Tiền tệ quốc tế.
- Gyimah-Brempong, Kwabena. 2002. "Corruption, Economic Growth, and Income Inequality in Africa." *"Tham nhũng, Tăng trưởng kinh tế và sự bất bình đẳng về thu nhập tại châu Phi"* 3 (3): 183–209.
- Heidenheimer, Arnold, Michael Johnston, và Victor Levine. 1989. *Political Corruption: A Handbook*. "Tham nhũng chính trị: Sổ tay chỉ dẫn" New Brunswick, NJ: NXB Transaction Publishers.
- Hoffman, David. 2002. *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*. "Những kẻ đầu sỏ chính trị: Sự giàu có và Quyền lực ở nước Nga mới" New York: NXB Perseus Book Group.
- Hyytinen, Ari, So?a Lundberg, và Otto Toivanen. 2006. "Favoritism in Public Procurement: Evidence from Sweden." *"Sự thiên vị trong đấu thầu công: Bằng chứng từ Thụy Điển"* Viện Nghiên cứu Kinh tế Phần Lan và Đại học Umea. Xtóckhôm.
- Johnston, Michael. 2001. "Measuring Corruption: Numbers versus Knowledge versus Understanding." *"Đo lường tham nhũng: Các con số và Kiến thức và Sự hiểu biết"* trong nghiên cứu *Kinh tế chính trị của Tham nhũng*, biên tập Arvind Jain, trang 157–79. New York: NXB Routledge.

- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, và Massimo Mastruzzi. 2003. "Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy." *"Xem xét lại Điều hành nhà nước: Các bài học dựa trên kinh nghiệm thực tế đang thách thức quan điểm chính thống"* Viện Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- . 2005. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*. "Các vấn đề điều hành nhà nước IV: Các chỉ số điều hành nhà nước giai đoạn 1996 – 2004" Washington, DC: Viện Ngân hàng Thế giới
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, và Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." *"Các vấn đề điều hành nhà nước"* Tài liệu làm việc nghiên cứu chính sách số 2196, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Kaufmann, Daniel, Francesca Recanatini, và Sergiy Biletsky. 2002. "Assessing Governance: Diagnostic Tools and Applied Methods for Capacity Building and Action Learning." *"Đánh giá điều hành nhà nước: Các công cụ chẩn đoán và các Phương pháp áp dụng để xây dựng năng lực và học hành động"* Viện Ngân hàng Thế giới, Tài liệu dự thảo để thảo luận, Washington, DC.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. "Kiểm soát tham nhũng" Berkeley, CA: NXB Đại học California.
- Knack, Stephen, và Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *"Các định chế và Hiệu quả kinh tế: Các kiểm tra xuyên quốc gia sử dụng các biện pháp thể chế thay thế"* *Kinh tế học và Chính trị học* 7 (3): 207–27.
- Kreuger, Anne. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *"Kinh tế chính trị của một xã hội trục lợi"* *Tạp chí Kinh tế Mỹ* 64 (June): 291–303.
- Lafont, Jean-Jacques, và Jean Tirole. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, "Lý thuyết về Các động cơ trong Đấu thầu và Điều tiết" Cambridge, MA: NXB MIT.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *"Tham nhũng và Tăng trưởng"* *Tạp chí Kinh tế hàng quý* 110 (tháng 8):681–712.
- . 1998. "Corruption and the Composition of Public Expenditures." *"Tham nhũng và Cấu tạo chi tiêu công"* *Tạp chí Kinh tế công* 69 (tháng 8): 263–79.
- Paul, Samuel. 1995. "Strengthening Public Accountability: New Approaches and Mechanisms." *"Củng cố trách nhiệm giải trình của nhà nước: Các cách tiếp cận và cơ chế mới"* Trung tâm Nghiệp vụ công, Bangalore.
- Trung tâm Nghiên cứu Pew. 2002. *What the World Thinks in 2002*. "Thế giới nghĩ gì vào năm 2002?" Washington, pewglobal.org.
- Porter, Robert, và Douglas Zona. 1993. "Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions." *"Phát hiện thông thầu trong các đấu giá mua sắm"* *Kinh tế chính trị* 101 (3): 518–38.

- Quah, Jon. 2003. *Chống tham nhũng ở châu Á: Một nghiên cứu so sánh 6 quốc gia*. Singapore: NXB Các Đại học Phương Đông.
- Reinikka, R., và J. Svensson. 2004. "Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture." *"Quyền lực của Thông tin: Bằng chứng từ chiến dịch báo chí nhằm giảm bớt sự lạm quyền"* Tài liệu làm việc nghiên cứu chính sách số 3239, Ngân hàng Thế giới, Nhóm Nghiên cứu Phát triển, Washington, DC.
- . 2006. "Using Micro-Surveys to Measure and Explain Corruption." *"Sử dụng các khảo sát vi mô để đo lường và giải thích tham nhũng"* *Phát triển Thế giới* 34 (2): 359–70.
- Rodrik, Dani, và Arvind Subramanian. 2003. "The Primacy of Institutions." *"Tính ưu việt của các định chế"* *Nghiên cứu Tài chính và Phát triển* 40 (2): 31–34.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. "Tham nhũng: Nghiên cứu khía cạnh kinh tế chính trị" New York: NXB Học thuật.
- . 1999. *Corruption in Government: Causes, Consequences, and Reform*. "Tham nhũng trong chính phủ: các nguyên nhân, hậu quả và cải cách" Cambridge: NXB Đại học Cambridge.
- Rowley, Charles K., Robert D. Tollison, và Gordon Tullock, biên tập 1988. *The Political Economy of Rent-Seeking*. "Yếu tố kinh tế chính trị của hành vi trục lợi" Boston: NXB Học thuật Kluwer.
- Scott, James. 1972. *Comparative Political Corruption*. "Tham nhũng chính trị tương đối" Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Spector, Bertram, biên tập 2005. *Fighting Corruption in Developing Countries: Strategies and Analysis*. "Đấu tranh chống tham nhũng tại các quốc gia đang phát triển: Các chiến lược và Phân tích" Bloomfield, CT: NXB Kumarian.
- Tanzi, Vito. 1998. "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures." *"Tham nhũng trên toàn thế giới: Các nguyên nhân, hậu quả, phạm vi và cách khắc phục"* *Tài liệu cán bộ IMF* 45 (4), Quỹ Tiền tệ quốc tế, Washington, DC.
- . 2001. "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization." *"Những cạm bẫy trên con đường phân cấp quản lý tài chính"* Tài liệu làm việc số 19, Dự án Cải cách kinh tế, Chương trình chính sách toàn cầu, Quỹ Carnegie vì Hòa bình quốc tế, Washington, DC.
- Tanzi, Vito, và Hamid Davoodi. 2002. "Corruption, Public Investment, and Growth." *"Tham nhũng, Đầu tư công và Tăng trưởng"* trong nghiên cứu *Điều hành nhà nước, Tham nhũng và Hiệu quả kinh tế*, biên tập G. Abed và S. Gupta, 280–99. Washington, DC: Quỹ Tiền tệ quốc tế.
- Tirole, Jean. 1992. "Persistence of Corruption." *"Sự tồn tại dai dẳng của tham nhũng"* Tài liệu làm việc số 152, Viện Cải cách chính sách, Washington DC.
- Tổ chức Minh bạch quốc tế. *Corruption Perception Index* « Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng » (CPI) policy_research/surveys_indices/cpi .

- . 2005. *The Global Corruption Barometer 2005*. “Đo độ sâu của tham nhũng trên toàn cầu” Béclin: Tổ chức Minh bạch quốc tế.
- Tullock, Gordon. 1971. *The Logic of the Law*. “Lôgic của Luật pháp” New York: NXB Basic Books.
- Wade, Robert. 1985. “The Market for Public Office: Why the Indian State Is Not Better at Development.” “Thị trường cho công chức nhà nước: Tại sao nhà nước Ấn Độ không tiến bộ trong phát triển” *Phát triển Thế giới* 13 (April): 467–97.
- Wei, Shang-Jin. 2000. “How Taxing Is Corruption on International Investors?” “Tham nhũng đánh thuế các nhà đầu tư quốc tế như thế nào” *Nghiên cứu Kinh tế và Thống kê* 82 (1): 1–11.
- Woodruff, Christopher. Sắp xuất bản “Measuring Institutions.” “Đánh giá thể chế” trong *Sổ tay chỉ dẫn về Tham nhũng*, biên tập Susan Rose-Ackerman. Cheltenham, UK, và Northampton, MA: NXB Edward Elgar Publishers.
- Ngân hàng Thế giới. 1991. *Lessons of Tax Reform*. “Các bài học từ cải cách thuế” Washington, DC.
- . 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. “Báo cáo phát triển thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang thay đổi” Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- . 2000. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. “Chống tham nhũng trong giai đoạn chuyển tiếp: Đóng góp cho Thảo luận chính sách” Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- . 2003. *The Global Poll: Multinational Survey of Opinion Leaders 2002*. “Thăm dò ý kiến toàn cầu: Khảo sát đa quốc gia tìm hiểu ý kiến về các nhà lãnh đạo” Washington, DC: Các cộng tác viên nghiên cứu khảo sát cho Ngân hàng Thế giới, Princeton.
- . 2005. *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. “Tăng trưởng kinh tế trong những năm 1990: Bài học sau một thập kỷ cải cách” Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- . 2006. *Literature Survey on Corruption 2000–2005*. “Khảo sát tư liệu về tham nhũng giai đoạn 2000 – 2005” Điều hành khu vực công _ PREM
- Viện Ngân hàng Thế giới. 2006. *Worldwide Governance Research Indicators Dataset*. “Bộ dữ liệu các chỉ số nghiên cứu điều hành nhà nước trên toàn thế giới” worldbank.org/wbi/governance/govdata/.

Đấu tranh chống tham nhũng:
Nghiên cứu các ngành

Tham nhũng trong ngành dược Tăng cường điều hành nhà nước hiệu quả để nâng cao khả năng tiếp cận

JILLIAN CLARE COHEN, MONIQUE F. MRAZEK,
VÀ LORAIN E HAWKINS

“Làm thuốc giả là một trong những tội ác lớn nhất trong thời đại của chúng ta. Đây là một dạng khủng bố đánh vào sức khỏe cộng đồng cũng như là một hành động phá hoại kinh tế. Tội tệ hơn, có thể coi đây là một dạng giết người hàng loạt. Làm thuốc giả là xâm phạm đến quyền được sống của những nạn nhân vô tội. Và mặc dù đây là một vấn nạn mang tính toàn cầu, nhưng nó ảnh hưởng nghiêm trọng hơn đến các nước đang phát triển vì chính những người nghèo phải chịu gánh nặng của sự bất công. Tham nhũng tiếp sức cho buôn bán thuốc giả. Và đây là hình thức gây chết người làm đau đầu ngành y tế vì nó ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống của nhân loại.”

Giáo sư Dora Akunyili, Tổng giám đốc, Cơ quan quản lý và kiểm soát thực phẩm và dược phẩm quốc gia, Nigieria

Theo Tổ chức Y tế Thế Giới (WHO 2004a), “các loại thuốc thiết yếu sẽ cứu sống và cải thiện sức khỏe khi chúng có sẵn, mọi người có khả năng mua và sử dụng, với chất lượng đảm bảo và sử dụng đúng đắn.” Bất chấp tầm quan trọng của dược phẩm đối với hệ thống y tế, việc ít có cơ hội tiếp cận sử dụng thuốc vẫn là một trong những vấn đề chính của y tế toàn cầu. Khoảng 2 tỷ người, 1/3 dân số toàn thế giới, không có cơ hội tiếp cận thường xuyên các loại thuốc men (WHO 2004b). Người dân ở các nước đang phát triển chiếm 80% dân số toàn cầu nhưng chỉ chiếm khoảng 20% giá trị thị trường dược phẩm toàn cầu, cho dù con số này xét về khối lượng có thể tương đối cao (Tổ chức Thầy thuốc không biên giới 2001). Việc không

được tiếp cận đầy đủ các loại thuốc thiết yếu là một vấn đề cần quan tâm không chỉ ở thế giới các nước đang phát triển. Tại Mỹ chẳng hạn, rất nhiều người cao tuổi và những người không có chế độ bảo hiểm không thể có đủ tiền để mua các loại thuốc họ cần dùng (Henry và Lexchin 2002). WHO dự tính khoảng 10 triệu nhân mạng có thể được cứu sống hàng năm đơn giản chỉ bằng việc cải thiện sự tiếp cận của họ đối với các loại thuốc thiết yếu hiện có (và vắc xin). Sự không bình đẳng trong việc tiếp cận các nguồn dược phẩm phát sinh bởi nhiều biến tố bao gồm đói nghèo, giá thuốc cao, và cơ sở hạ tầng y tế nghèo nàn. Một biến tố quan trọng là tham nhũng, một vấn đề mà các nhà hoạch định chính sách mới bắt đầu chú ý đến thời gian gần đây. Thật không may là hậu quả của tham nhũng đối với hệ thống dược phẩm khá dễ nhận thấy. Nếu các quy định về kiểm soát chất lượng không được qui định đầy đủ hoặc không được thực hiện thì sẽ có những hậu quả về sức khỏe và kinh tế. Nghiêm trọng hơn, các loại thuốc giả không an toàn có thể dẫn đến các hậu quả sức khỏe nghiêm trọng, thậm chí tử vong.

Sự lạm quyền để chi phối bộ máy điều tiết ngành dược phẩm có thể làm tăng chi tiêu công vào các loại thuốc men không thực sự cần thiết – xét theo các tiêu chí về sự phù hợp, an toàn, hiệu quả và kinh tế (Parish 1973) - và cũng không thực sự phản ánh những ưu tiên về y tế của một đất nước.

Thậm chí ngay cả khi những kiểm tra và cân bằng thể chế dường như được thực hiện nghiêm ngặt như ở Mỹ nhưng hành động gian lận vẫn có thể xảy ra. Từ năm 1986, những phán quyết và giải quyết gian lận theo Đạo luật Khai man (False Claims Act) của Liên bang Hoa Kỳ đã thu về tổng số tiền là 12 tỷ đô la Mỹ và hầu hết những điều khoản này chống lại các nhà sản xuất thuốc nổi tiếng. Một trong những phán quyết lớn nhất chống lại nhà sản xuất thuốc Serono được đưa ra vào tháng 10 năm 2005. Công ty này đã đồng ý trả 704 triệu đô la Mỹ để giải quyết trường hợp gian lận liên quan đến sản phẩm Serostim (một sản phẩm hoóc môn tăng trưởng ở người); những lời buộc tội đối với Serono bao gồm tiền lại quả cho các bác sĩ và các nhà thuốc, tiếp thị trái quy định và bán các đơn chẩn đoán cho các loại thuốc mà không có sự phê chuẩn của Cơ quan quản lý thuốc và thực phẩm Mỹ (FDA). Sự hiện diện của tham nhũng ở bất kỳ điểm quyết định nào trong hệ thống dược từ sản xuất cho đến bán lẻ có thể làm hạn chế sự tiếp cận của dân chúng đối với các loại thuốc chất lượng, từ đó giảm khả năng phục hồi sức khỏe cộng với sử dụng thuốc không hợp lý. Trong khi tham nhũng ở hệ thống dược có thể ảnh hưởng đến toàn bộ dân số của một nước, thì người nghèo đặc biệt dễ bị ảnh hưởng bởi những tác động có hại của nó. Ở những nơi hệ thống y tế công cộng đủ khả năng cung ứng dược phẩm thì người nghèo rõ ràng phụ thuộc nhiều hơn vào hệ thống đó hơn là người giàu và đồng thời phải chịu hậu quả

Tham nhũng trong ngành dược: Tăng cường điều hành nhà nước hiệu quả để nâng cao khả năng tiếp cận

lớn hơn do quản lý yếu kém. Theo dự tính, ở các nước có thu nhập trung bình và thấp hơn 70% giao dịch mua bán thuốc được chi trả từ tiền túi và chi tiêu mua thuốc men chiếm tỷ lệ lớn nhất trong các loại chi tiêu chăm sóc sức khỏe hộ gia đình (WHO 1998, 2004c). Chính phủ của các nước này vẫn có trách nhiệm đảm bảo rằng thậm chí người nghèo nhất vẫn có thể có được các loại thuốc thiết yếu có chất lượng. Nói rộng hơn, điều hành nhà nước tốt là điều kiện tiên quyết để đảm bảo người dân tiếp cận với các loại thuốc thiết yếu.

Chính phủ các nước có trách nhiệm tạo lập cơ cấu, qui trình và chính sách thể chế để tăng cường kết quả, góp phần thúc đẩy hệ thống phúc lợi xã hội. Một trong những nỗ lực này là các biện pháp chống tham nhũng mà, nếu thực hiện thành công, sẽ có khả năng cải thiện điều kiện tiếp cận các loại thuốc, tiết kiệm tiền cho dân và nâng cao uy tín của chính phủ và các tổ chức đang tham gia vào các chương trình phân phối thuốc chữa bệnh, ví dụ như Ngân hàng Thế giới. Vì vậy, cam kết của chính phủ trong việc giảm thiểu tham nhũng trong ngành là rất quan trọng. Các chính phủ có hai nhiệm vụ

HỘP 1.1 Hành động toàn cầu nhằm xóa bỏ tham nhũng trong các hệ thống dược

Ngân hàng Thế giới tham gia cho vay để tăng cường các hệ thống dược (bao gồm hạ tầng cơ sở, mua thuốc men, thiết bị, trợ giúp kỹ thuật, đào tạo và tư vấn chính sách) từ đầu những năm 80. Do nhu cầu khách hàng, chi tiêu về dược phẩm ngày càng tăng trong danh mục cho vay của Ngân hàng thế giới. Giữa các năm 1999 và 2002, tổng giá trị mua sắm thuốc và các sản phẩm y tế của Ngân hàng Thế giới là 401 triệu đô la Mỹ, với đại đa số các hợp đồng (363 trong tổng số 380) được triển khai bởi các ngành Y tế, Dinh dưỡng và Dân số (Rodríguez-Monguió và Rovira 2005). Đối với ngành này, Ngân hàng đã phát hành sổ tay hướng dẫn mua sắm thuốc (Ngân hàng Thế giới 2000) và dự tính sẽ tiến hành các hoạt động tiếp theo góp phần nâng cao quản lý và ngăn chặn nạn tham nhũng.

Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) từ lâu đã quan tâm đến thuốc giả và tập trung nỗ lực vào các nước đang phát triển để loại bỏ các loại thuốc đó và khuyến khích áp dụng các thông lệ hợp pháp trong tiếp thị và bán lẻ dược phẩm. Tổ chức Y tế Thế giới đã phát hành một số tài liệu về chống tham nhũng và đảm bảo sự thống nhất trong hệ thống cung cấp thuốc; những tài liệu này được cung cấp trên trang Web (<http://www.who.int>). WHO còn đang tiến hành một số nghiên cứu để hiểu rõ hơn về các vấn đề tham nhũng và đang xây dựng một số công cụ để đánh giá khả năng xảy ra tham nhũng (WHO 2005b).

Ủy ban Châu Âu (EU) đã thiết lập Hệ Thống Chống tham nhũng và gian lận trong chăm sóc y tế Châu Âu (EHFCN) năm 2004 để giúp các nước thành viên tăng cường hoạt động trong tất cả các lĩnh vực của các hệ thống dược và chăm sóc sức khỏe (xem <http://www.ehfcn.org>).

Liên đoàn các Nhà sản xuất Dược phẩm Quốc tế (IFPMA), một sự kết hợp với ngành công nghiệp dược dựa vào nghiên cứu, thông qua hội viên của Liên đoàn là Viện An ninh Dược (PSI), theo dõi hoạt động buôn bán thuốc giả và thuốc không đạt tiêu chuẩn, bao gồm các hoạt động như báo cáo sự việc, các đánh giá phân tích, và phổ biến các báo cáo về hoạt động sản xuất thuốc giả (xem <http://www.psi-inc.org>).

chính trong hệ thống dược. Thứ nhất, các chính phủ có trách nhiệm điều tiết việc sản xuất, phân phối, bán và sử dụng các dược phẩm, bao gồm điều tiết tất cả các chủ thể tham gia vào ngành dược. Thứ hai, ở những nước có trợ cấp thuốc men, những đơn vị đấu thầu công chịu trách nhiệm lựa chọn, mua, và quản lý hậu cần đối với các loại thuốc để sử dụng trong toàn bộ hệ thống y tế công cộng. Cả hai vai trò có tầm quan trọng như nhau để đảm bảo quản lý tốt hệ thống dược và tiếp cận đầy đủ thuốc men cho dân chúng. Với bản chất toàn cầu của ngành dược, việc giải quyết nạn tham nhũng trong ngành không chỉ được thực hiện ở bất kỳ một chính phủ đơn lẻ nào mà cần có hành động tập trung để giải quyết triệt để vấn đề thuốc giả. Tuyên bố Rome tháng 2 năm 2006 thể hiện mối quan ngại sâu sắc về thuốc giả của cộng đồng quốc tế và ngành công nghiệp dược trên thế giới.

Tuyên bố đã nêu rõ “làm thuốc giả, bao gồm toàn bộ các hoạt động từ sản xuất thuốc giả cho đến bán thuốc giả cho người bệnh, là một dạng tội phạm và vi phạm nghiêm trọng gây nguy hiểm đến sinh mạng con người và phá hoại niềm tin đối với các hệ thống y tế.” Các tổ chức quốc tế ngày càng có nhiều hành động nhằm xoá bỏ tham nhũng, đặc biệt các loại hình tham nhũng ảnh hưởng đến hệ thống y dược (Hộp 1.1).

Mục đích của chương này là giải thích vì sao và ở chỗ nào tham nhũng tồn tại trong ngành dược, đưa ra những ví dụ về sự xuất hiện của tham nhũng, nêu rõ những công cụ chẩn đoán để tìm ra tham nhũng và đưa ra các khuyến nghị góp phần giảm thiểu tham nhũng trong ngành dược.

VÌ SAO HỆ THỐNG DƯỢC DỄ XẢY RA THAM NHŨNG?

Trong hệ thống dược dễ xảy ra gian lận và tham nhũng bởi những lý do sau: Thứ nhất, việc bán dược phẩm là sinh lời và càng sinh lời thì càng làm cho những khách hàng sử dụng cuối cùng (người bệnh và gia đình họ) dễ bị ảnh hưởng bởi chủ nghĩa cơ hội hơn các thị trường sản phẩm khác, chủ yếu là do thông tin không đầy đủ.

Các nhà cung cấp (các nhà sản xuất thuốc, các đơn vị nhập khẩu, các đơn vị bán buôn, người kê đơn và dược sĩ) là các đối tượng thường tối đa hóa lợi nhuận và sẽ lựa chọn cách làm nào giúp họ tối đa hóa lợi ích của bản thân. Sẽ chẳng có gì là sai trái trong việc này nếu cách làm của họ không vượt quá giới hạn các quy định của pháp luật và, trong ngành y tế, là các chuẩn mực đạo đức và lương tâm nghề nghiệp. Việc buôn bán trái phép các loại thuốc giả, thuốc không đạt tiêu chuẩn, không đăng ký và thuốc ăn cắp sẽ đặc biệt hấp dẫn khi có cơ hội kiếm lời do sự chênh lệch giá thuốc giữa các thị trường khác nhau. Ví dụ như năm 2002, một số loại thuốc điều trị HIV có giá ưu đãi

đặc biệt do GlaxoSmithKline sản xuất và phân phát cho những bệnh nhân nghèo khổ ở châu Phi đã bị một công ty bán buôn Hà Lan chặn lại và bán lại trái phép ở Châu Âu với giá cao hơn nhiều. Một ví dụ cấp vùng là trong nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu, việc nhanh chóng xóa bỏ điều tiết của nhà nước và tư nhân hoá ngành dược cộng với môi trường chính trị và kinh tế không ổn định không chỉ tạo cơ hội cho kẻ xấu tham nhũng mà còn trở thành chiến lược sống còn cho nhiều người khi mức lương của công chức và cán bộ ngành y giảm mạnh trong những năm đầu của thời kỳ chuyển đổi. Ở Anbani, hoạt động tham nhũng với những lợi ích tài chính cá nhân đã quyết định các loại thuốc sẽ được mua cho hệ thống y tế công cộng, các nhà thầu đưa hối lộ và lại quả để tiếp cận những thông tin bảo mật, và sử dụng hình thức chỉ định thầu thay vì đấu thầu cạnh tranh mà không có lý giải phù hợp (Vian 2003). Những năm gần đây, Anbani đã có những hành động mạnh tay nhằm xoá bỏ tham nhũng trong quá trình đấu thầu công để mua thuốc cho bệnh viện, bằng cách áp dụng một hệ thống đấu thầu quốc tế minh bạch, qua đó giúp giảm đáng kể giá bình quân của hợp đồng mua bán cho một loại thuốc nhất định (Ngân hàng Thế giới 2006). Tuy nhiên, sự yếu kém trong kiểm soát chất lượng thuốc đã làm cho người tiêu dùng đánh đồng giữa giá rẻ với chất lượng tồi, và như vậy các loại thuốc tương tự giá rẻ thường không được sử dụng. Ngành dược cũng dễ bị gian lận và tham nhũng tấn công vì nó phụ thuộc vào mức độ điều tiết của nhà nước. Nếu không có sự kiểm soát chặt chẽ, cá nhân các quan chức chính phủ có thể kiểm soát một số điểm chính yếu trong chuỗi cung ứng dược phẩm và có thể tự ý đưa ra các quyết định mang tính điều tiết. Sự can thiệp của chính phủ trong ngành dược là cần thiết do bản chất chưa hoàn chỉnh của thị trường và nhu cầu cải thiện hiệu quả phân bổ nguồn lực. Tương tự, sự điều tiết của nhà nước là phù hợp nếu dựa trên nền tảng bảo vệ cuộc sống con người và y tế công cộng, thông qua việc đảm bảo rằng chỉ có những loại thuốc an toàn và hiệu nghiệm được chào bán trên thị trường. Tuy nhiên, đôi lại có thể là tham nhũng sẽ có phạm vi ảnh hưởng lớn hơn, vì nhà nước vẫn giữ vai trò chính trong ngành và nạn quan liêu thì hoành hành trong toàn bộ hệ thống nhà nước (Marshall 2001). Nếu không có khung trách nhiệm giải trình minh bạch, thì sự điều tiết của nhà nước trong ngành dược vẫn bị biến tướng để các cá nhân lảng tránh các quy định và nói chung sẽ dẫn đến tham nhũng. Ví dụ, một chính phủ có thể xác định loại thuốc nào nên đưa vào danh mục quốc gia về các loại thuốc thiết yếu, hoặc danh mục hoàn trả chi phí cho những người đã trả tiền cho hệ thống y tế công cộng. Việc đưa một loại thuốc vào danh mục như vậy, đặc biệt là danh mục hoàn phí, có nghĩa đây là một nguồn thu tài chính đáng kể cho một đơn vị sản xuất thuốc

vì nó đảm bảo sản phẩm đó có một thị phần có thể dự đoán trước được. Nếu không có sự kiểm tra nghiêm ngặt và các cơ chế giám sát thì các cơ quan điều tiết của nhà nước có thể đưa ra những quyết định tùy tiện về các loại thuốc được đưa vào danh mục. Khung pháp lý yếu kém dẫn đến kết quả kém như giá cao, các vấn đề về chất lượng thuốc hoặc sự sẵn có của nguồn cung ứng thuốc, và tạo cơ hội xuất hiện các hành vi tham nhũng vô lương tâm. Lý do thứ ba giải thích vì sao ngành dược dễ bị gian lận và tham nhũng chính là, vì chuỗi cung cấp cực kỳ phức tạp nên thường có sự tham gia của khoảng 30 bên trước khi sản phẩm đến tay người sử dụng cuối cùng. Số lượng các bên tham gia, cộng với việc rất khó phân biệt các loại dược phẩm đáng tin cậy với các loại dược phẩm giả hoặc không đạt tiêu chuẩn, điều này đã tạo cơ hội trà trộn các loại dược phẩm giả và kém chất lượng.

Ở nhiều nước, do các quy định không nghiêm ngặt và việc thực thi các tiêu chuẩn về phân phối thuốc lỏng lẻo nên việc buôn bán thuốc giả, thuốc không đăng ký và thuốc quá hạn diễn ra rất phổ biến. WHO ước tính khoảng 25 % lượng tiêu thụ thuốc ở các nước nghèo là thuốc giả hoặc không đạt tiêu chuẩn (WHO 2005a). Việc kiểm soát các hoạt động này cực kỳ khó, đặc biệt do những kẻ làm thuốc giả rất tinh vi trong việc sao chép kiểu dáng, màu sắc, thương hiệu và đóng gói các sản phẩm như thật - để có thể lừa gạt các bác sĩ cũng như người bệnh. Mặc dù người bệnh ở một số thị trường có xu hướng tin dùng các loại thuốc có tiếng của nước ngoài sản xuất, nhưng các loại thuốc này giá rất cao, do đó nhiều người buộc phải tìm đến với các loại thuốc thay thế rẻ tiền mà trong nhiều trường hợp, đây là các loại thuốc bất hợp pháp, không an toàn hoặc không đáng tin cậy. Những hành động này đã gây ra những chi phí xã hội lớn, xét về sự tiếp cận thuốc, đặc biệt đối với người nghèo, cũng như về chất lượng và tính chất an toàn của thuốc. Đặc biệt, chỉ khi có những vụ tai tiếng về chuyện sao chép hoặc khi xảy ra những hậu quả nghiêm trọng về sức khỏe thì người bệnh và các tổ chức y tế mới có thể nhận ra đó là các loại thuốc giả.

KHUNG HOẠT ĐỘNG ĐỂ NHẬN DIỆN THAM NHŨNG

Về mặt kỹ thuật, hệ thống dược là một hệ thống rất phức tạp. Nó được tạo nên bởi một số điểm có tính quyết định trọng yếu từ sản xuất cho đến cung cấp dịch vụ. Mỗi một điểm này cần được thừa nhận và tìm hiểu một cách đầy đủ để ngăn chặn tham nhũng có cơ hội xâm nhập (Cohen, Cercone, và Macaya 2002). Qua việc hiểu thấu đáo các điểm quyết định trong chuỗi giá trị dược phẩm, các cấp ra quyết định có thể xác định được tham nhũng có thể xảy ra ở đâu và như thế nào, từ đó triển khai các chiến lược phòng chống

tham nhũng góp phần tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nếu sử dụng các phương pháp phổ biến thì có thể dễ dàng nhận thấy và giải quyết triệt để sự yếu kém và thiếu hiệu quả, và góp phần làm giảm nguy cơ tham nhũng trong ngành dược. Klitgaard (2000) xác định ba giai đoạn chính trong chống tham nhũng. Giai đoạn thứ nhất tập trung vào nâng cao nhận thức và giáo dục các nhà hoạch định chính sách và công chúng về tham nhũng và những ảnh hưởng xấu của nó. Giai đoạn hai bổ sung cho nâng cao nhận thức bằng các phân tích hệ thống để xác định xem tham nhũng có khả năng xảy ra ở những điểm nào trong các hệ thống dược; chương này đề xuất một khung hoạt động giúp thực hiện các phân tích này. Giai đoạn 3 xác định các chiến lược cần thiết để phòng ngừa những tham nhũng xảy ra đầu tiên.

Khung hoạt động dưới đây được xây dựng trên cơ sở các nhân tố được đưa ra bởi Klitgaard và được mô tả trong cuốn sách này: M(độc quyền)_D(tự quyết)_ A (trách nhiệm giải trình)_T (tính minh bạch)_C(Tham nhũng). Khung phòng chống tham nhũng này có thể hỗ trợ các cơ quan ra quyết định trong việc xác định các trường hợp có thể xảy ra tình trạng độc quyền, tự quyết và các tình huống mà ở đó tính minh bạch và giải trình trách nhiệm rất hạn hữu, tất cả đều có thể góp phần gây ra rủi ro tham nhũng. Các cơ quan hoạch định chính sách có thể sử dụng khung hoạt động để chẩn đoán các điểm rủi ro tiềm ẩn của tham nhũng và xây dựng các chiến lược phòng chống tham nhũng để giải quyết những rủi ro cụ thể đã xác định được. Mặc dù các yếu tố trong một hệ thống dược là giống nhau giữa các nước, nhưng các điểm quyết định có thể khác nhau, thậm chí còn khác nhau ở các cấp khác nhau trong cùng một quốc gia. Mỗi điểm quyết định chính yếu cần vận hành tốt để cả hệ thống có thể cung cấp các loại thuốc an toàn, hiệu nghiệm và hiệu quả về chi phí.

Chỉ cần một điểm quyết định có nguy cơ xảy ra tham nhũng thì nó sẽ làm cho toàn bộ chuỗi cung cấp chịu rủi ro, có nghĩa là việc người dân tiếp cận các loại thuốc thiết yếu có thể bị sắp đặt. Nếu một điểm quyết định bị phá vỡ thì việc tác động đến các kết quả y tế cũng rất khác nhau, phụ thuộc vào cơ cấu tổ chức của hệ thống và mức độ tham nhũng. Phần sau đây mô tả các điểm quyết định, và nguy cơ dẫn đến tham nhũng và các chiến lược phòng chống cần thiết để giảm thiểu sự xuất hiện của tham nhũng. Mục đích ở đây là đưa ra các chỉ báo khả năng xảy ra tham nhũng. Trong tất cả các trường hợp, đều có những hạn chế nhất định trong việc phân định giữa tham nhũng, thiếu trách nhiệm và không hiệu quả vì sự phân biệt đó thật khó do tính chất phức tạp của nó. Hơn nữa, thiếu trách nhiệm và kém hiệu quả trong quản lý hệ thống dược có thể cổ vũ cho hành vi tham nhũng. Tuy nhiên, nếu áp dụng các biện pháp bổ trợ lẫn nhau sẽ giúp giảm thiểu cả tham nhũng lẫn kém năng

lực hoặc kém hiệu quả. Dù sao thì cũng cần khẳng định theo từng trường hợp nếu một sự việc có nguy cơ xảy ra tham nhũng, thiếu trách nhiệm hoặc kém hiệu quả. Tham nhũng có nghĩa là cố tình làm sai, trong khi thiếu trách nhiệm và kém hiệu quả không nhất thiết phải gán cho là cố ý làm trái. Tham nhũng có thể giảm thiểu nếu cơ cấu tổ chức minh bạch, công chúng giám sát kỹ lưỡng, và luật pháp cũng như hệ thống hành chính gắn kết trách nhiệm giải trình của các quan chức cho các hành động của họ (Swenke2002). Phân tích trong đây được xây dựng dựa vào những khuyến nghị của Klitgaard để phân biệt các loại tham nhũng, xác định phạm vi và mức độ nghiêm trọng của mỗi loại tham nhũng và xác định kẻ hưởng lợi và người chịu thiệt.

GIẢI PHẪU THAM NHŨNG: 06 ĐIỂM QUYẾT ĐỊNH CHÍNH

Sáu lĩnh vực chính trong ngành dược là các điểm quyết định chính yếu và mục tiêu căn bản của tham nhũng: sản xuất, đăng ký, lựa chọn, mua sắm, phân phối, và kê đơn & phân phát thuốc (bảng 1.1). Mục đích chính ở đây là chỉ ra những khu vực dễ xảy ra độc quyền và tự quyết, đồng thời thúc đẩy xây dựng các chiến lược giúp tăng cường tính minh bạch và khả năng giải trình trong hệ thống. Khung hoạt động này phù hợp với các hoạt động gần đây của WHO về tính minh bạch và dược phẩm (Baghdadi, Cohen, và Wondemagegnehu 2005).

Điểm quyết định thứ nhất: Sản xuất

Sản xuất dược phẩm đòi hỏi phải tuân thủ nghiêm các tiêu chuẩn của Thông lệ sản xuất tốt (GMP) để đảm bảo “các sản phẩm được sản xuất và kiểm soát nhất quán về các tiêu chuẩn chất lượng phù hợp với mục đích sử dụng cũng như theo yêu cầu của cơ quan quản lý thị trường có thẩm quyền” (WHO 2003). GMP là một điều khoản được nêu ở trong luật của nhiều nước trong đó mô tả các nguyên tắc và qui định đảm bảo chất lượng cần được các nhà sản xuất thuốc tuân thủ giúp đảm bảo các dược phẩm sản xuất ra đáp ứng được chất lượng yêu cầu. Theo WHO, việc tuân thủ GMP giúp giảm thiểu rủi ro cố hữu trong sản xuất dược phẩm, đặc biệt sự nhiễm khuẩn (bao gồm một số chất gây ô nhiễm) và sự lẫn lộn gây ra bởi, chẳng hạn, dán nhãn nhầm lên các công te nơ. Trừ phi các tiêu chuẩn này được tuân thủ trong toàn bộ quá trình sản xuất – từ việc xử lý nguyên liệu, bảo quản, đóng gói và dán nhãn - nếu không sẽ gây ra rủi ro về chất lượng đối với các loại thuốc được sản xuất ra. Ở những nơi các tiêu chuẩn này không được xác định rõ ràng, hoặc kém hoặc không được thực thi triệt để, thì sẽ dẫn đến nguy cơ nhiều loại thuốc giả và kém chất lượng được lưu thông trên thị trường.

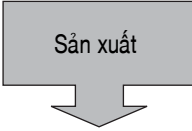
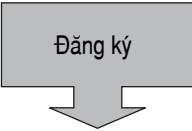
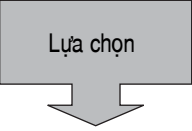

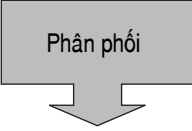

Các loại thuốc giả là các loại thuốc được làm giống y như các loại thuốc thật nhưng chúng vi phạm thương hiệu hoặc bằng sáng chế. Làm giả thuốc là thị trường phát triển quy mô toàn cầu. Trung tâm Thuốc vì Lợi ích Công dự báo thị trường thuốc giả toàn cầu sẽ tăng lên khoảng 90% vào năm 2010 và đạt danh thu bán hàng thường niên là 75 tỷ USD (Pitts 2005). Ở Mỹ và châu Âu, internet là phương tiện để bán các loại thuốc giả; kiểu bán hàng như vậy có thể tránh các kiểm soát về tiêu chuẩn và không thể giám sát chặt chẽ được (Satchwell 2004). Mặc dù thuốc giả thường không thể phân biệt với thuốc thật về hình dạng nhưng thuốc giả có thể không chứa đựng các tác dụng điều trị như mong muốn, hoặc thậm chí không an toàn, vì các loại thuốc này chỉ bao hàm một hàm lượng hạn chế các thành phần thuốc hữu hiệu, hoặc thậm chí không có.

Các loại thuốc giả hoặc không đạt tiêu chuẩn có thể dẫn đến kết quả điều trị sức khỏe kém, và trong trường hợp xấu có thể dẫn đến tử vong. Một trong những ví dụ thương tâm nhất xảy ra ở Haiti năm 1995, với 89 người chết khi họ dùng xi rô paracetamol trị cảm cúm, trong thành phần thuốc này có chứa hàm lượng diethylene glycol, một loại độc tố dùng trong chống đông. Các loại thuốc không đạt tiêu chuẩn có chứa ít hơn hàm lượng cho phép các thành phần công hiệu của thuốc đang là vấn đề quan tâm đặc biệt trong trường hợp thuốc kháng sinh hoặc chống sốt rét, vì cơ thể sinh vật có thể phát triển sức kháng thuốc nhanh hơn. Một nghiên cứu ở Đông Nam Á cho thấy 38% các sản phẩm bán làm thuốc chống sốt rét có artesunate không bao hàm đầy đủ hoặc không có các thành phần công hiệu, dẫn đến nguy cơ tiềm ẩn tăng kháng thuốc (Newton và các tác giả khác 2001). Những quan tâm đến sự tăng kháng thuốc đối với các loại thuốc chống sốt rét ở Khu vực sông Mê Kông làm cho các Chính phủ ở khu vực này phải tăng cường các nỗ lực nhằm loại bỏ các loại thuốc giả và giảm tỷ lệ kháng thuốc của các virus gây bệnh sốt rét (Hộp 1.2). Các loại thuốc giả hoặc không đạt tiêu chuẩn còn phá vỡ thị trường các loại thuốc đảm bảo chất lượng vì các loại thuốc giả hoặc không đạt tiêu chuẩn làm hạn chế khả năng cạnh tranh ở một sân chơi bình đẳng.

Cần thực hiện một số bước để cải thiện việc tuân thủ các quy định GMP. Thứ nhất, các tiêu chuẩn GMP cần được soạn thảo và có những điều khoản trừng phạt thích đáng đối với những trường hợp không tuân thủ theo quy định của pháp luật. Nhiều nước vẫn chưa có các quy định pháp luật hoặc thực thi luật định về GMP. Thứ hai, có thể áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế về yêu cầu GMP. Hiện nay các yêu cầu GMP khác nhau giữa nước này với nước khác và giữa các cơ quan thi hành pháp luật.

Thậm chí WHO, EU, và FDA định nghĩa GMP cũng có phần khác nhau. Sự khác nhau trong các định nghĩa về các yêu cầu này có thể dẫn đến những hệ quả không mong đợi (Hộp 1.3).

BẢNG 1.1 Điểm quyết định chính và các thủ tục liên quan trong ngành dược có nguy cơ xảy ra tham nhũng

Điểm quyết định	Thủ tục
 <p>Sản xuất</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tuân thủ Các Thông lệ Sản xuất tốt (GMP)^a • Quản lý chất lượng • Đóng gói và dán nhãn các thành phần thuốc hiệu nghiệm • Ghi chép các kiểm soát thí nghiệm, đợt vận hành và công nhân • Các kiểm soát sản xuất và kiểm soát quá trình • Chứng nhận phân tích • Xác nhận • Theo dõi các khiếu nại và đòi bồi thường
 <p>Đăng ký</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Đăng ký đầy đủ hay chỉ đăng ký cho các ứng dụng thuốc đơn lẻ • An toàn và hiệu lực • Dán nhãn • Tiếp thị • Chỉ định • Giám sát phản ứng thuốc và cảnh báo • Kiểm tra lô • Đánh giá lại các loại thuốc cũ
 <p>Lựa chọn</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Xác định ngân sách • Đánh giá hồ sơ bệnh án • Xác định nhu cầu về thuốc theo hồ sơ bệnh án • Phân tích chi phí - lợi ích của các loại thuốc • Phù hợp với tiêu chí của WHO (và các dẫn chứng cơ sở khác) • Các quyết định về định giá và hoàn phí
 <p>Mua sắm</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Xác định hình thức cung ứng/phân phối • Điều chỉnh nhu cầu và nguồn • Xây dựng tiêu chí đấu thầu • Phát hành gói thầu • Đánh giá hồ sơ dự thầu • Chấp thuận nhà cung cấp được lựa chọn • Xác định các điều khoản hợp đồng • Giám sát đơn đặt hàng • Tiến hành thanh toán • Quản lý đảm bảo chất lượng
 <p>Phân phối</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nhập các phê duyệt • Tiếp nhận và kiểm tra thuốc theo đơn đặt hàng • Đảm bảo vận chuyển và phân phối đến các cơ sở y tế • Bảo quản tốt • Các phương thức phân phối hợp lý và kiểm soát kiểm kê các loại thuốc • Yêu cầu giám sát
 <p>Kê đơn và phát thuốc</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tham vấn các chuyên gia y tế • Chăm sóc bệnh nhân khi nội trú và ngoại trú • Phát thuốc • Giám sát phản ứng ngược của các loại thuốc • Người bệnh tuân thủ theo đơn thuốc

Nguồn: Các tác giả.

1. Bộ phận sản xuất chế biến dược FDA ứng dụng (2000)

Tham nhũng trong ngành dược: Tăng cường điều hành nhà nước hiệu quả để nâng cao khả năng tiếp cận

Thậm chí một nước có các tiêu chuẩn GMP căn bản thì sự tuân thủ còn phụ thuộc vào năng lực thực thi các tiêu chuẩn đó. Vì vậy, bước thứ hai là đảm bảo thực thi đầy đủ. Một số nước thấy rằng sẽ hiệu quả nếu tiến hành kiểm tra đồng thời định kỳ và ngẫu nhiên không chỉ ở các cơ sở sản xuất mà

HỘP 1.2 Khu vực Mê Kông khắc phục tình trạng buôn bán thuốc giả góp phần giảm tỷ lệ kháng thuốc chống sốt rét

Năm 2003, Chương trình thông tin và chất lượng thuốc Pharmacopeia của Mỹ, Cơ quan phát triển quốc tế Mỹ, WHO và các cơ quan Trung ương và địa phương ở cChâu Á đã bắt đầu giám sát chất lượng các loại thuốc chống sốt rét sử dụng ở Khu vực sông Mê Kông (Campuchia, Lào, Thái Lan, Việt Nam và tỉnh Vân Nam - Trung Quốc) và giảng dạy các kỹ năng thử thuốc cho các cán bộ làm việc tại hiện trường. Trong năm đầu, các cán bộ sẽ học cách thử chất lượng thuốc chống sốt rét đang được phân phối (artesunate, quinine, chloroquine, sulfadoxine-pyramethamine) sử dụng các cách thử cơ bản: kiểm tra bằng mắt, hoà tan trong nước, ghi sắc lớp mỏng. Kết quả thử nghiệm đã phát hiện các loại thuốc giả và không đạt tiêu chuẩn xuất hiện ở tất cả các nước; ở ít nhất 2 nước, 50% mẫu thử không có thông tin nhà sản xuất hoặc ngày hết hạn sử dụng. Các cơ quan kiểm soát thuốc ở các nước này đã tiến hành các biện pháp nhằm giải quyết các vấn đề này. Đặc biệt, thông tin liên lạc của các hệ thống giám sát khu vực và các cơ quan quản lý thuốc trung ương và địa phương đã được cải thiện rõ rệt, giúp thông báo nhanh về tình trạng thuốc giả đang lưu hành và loại bỏ nhanh các loại thuốc giả từ các nguồn cung thuốc.

Nguồn: Công ước Pharmacopeial Inc. (2005).

HỘP 1.3 Những yêu cầu GMP khác nhau dẫn đến những ảnh hưởng không mong đợi: Ấn Độ

Ở Ấn Độ, các tiêu chuẩn pháp qui trong sản xuất thuốc được qui định trong luật và được gọi là Danh mục M. Mặc dù việc công bố chính thức Danh mục M bị trì hoãn vài lần (từ cuối 2002 đến giữa 2005), nhưng đây vẫn là một bước quan trọng đối với Ấn Độ. Tuy nhiên, các yêu cầu được nêu trong Danh mục M. khác với các tiêu chuẩn GMP do WHO đề xuất. Các toà án ở Ấn Độ từ đó coi Danh mục M là một tiêu chuẩn pháp lý mà tất cả các nhà sản xuất khi tham gia mua sắm phải tuân thủ. Cách làm này đã tạo thách thức và đẩy lùi các hoạt động mua sắm thuốc chống sốt rét, HIV/AIDS, và các loại thuốc khác được các tổ chức quốc tế và các chính phủ khác cấp tài chính để hỗ trợ và phân phát cho các nước nghèo. Các tổ chức này chỉ yêu cầu phải đáp ứng các tiêu chuẩn GMP của WHO đối với các loại thuốc được mua bằng nguồn tài chính họ cung cấp.

Hơn nữa, thực tế là Danh mục M kém hơn các yêu cầu GMP ở Mỹ và Châu Âu và cũng không thích ứng với sự phát triển của ngành công nghiệp sản xuất thuốc của Ấn Độ. Một số công ty sản xuất hàng đầu của Ấn Độ, bao gồm một số cơ sở sản xuất được FDA chứng nhận, đã tự đặt các tiêu chuẩn pháp quy cao hơn là các yêu cầu được nêu trong Danh mục M. Trong khi các nhà sản xuất hàng đầu Ấn Độ đang sản xuất các loại thuốc tiêu chuẩn chất lượng quốc tế thì một thực tế là Danh mục M yếu kém và một số nhà sản xuất thuốc Ấn Độ tiếp tục sản xuất theo các tiêu chuẩn thấp này tạo ra ảnh hưởng không tốt đến ngành công nghiệp dược Ấn Độ nói chung. Nâng cao các tiêu chuẩn GMP ở Ấn Độ góp phần nâng cao chất lượng toàn bộ ngành công nghiệp và tạo lợi thế ở các thị trường xuất khẩu.

còn kiểm tra thuốc ở các giai đoạn khác nhau của quá trình thị trường từ sản xuất hoặc nhập khẩu đến bán lẻ. Qua nghiên cứu ở Miến Điện và Việt Nam, WHO kết luận rằng, tiến hành kiểm tra tại các mắt xích khác nhau của chuỗi giá trị y dược là cần thiết để ngăn ngừa việc buôn bán các loại thuốc giả (Wondemagegnehu 1995). Chất lượng các đợt kiểm tra phụ thuộc vào việc có cấp tài chính đầy đủ cho các cơ quan hành pháp để đảm bảo lựa chọn đủ số cán bộ điều tra, đào tạo và trả thù lao xứng đáng cho họ. Các cán bộ điều tra cần luân phiên kiểm tra các điểm sản xuất thuốc để giảm thiểu khả năng một cán bộ kiểm tra tạo mối quan hệ quá gần gũi với nhà sản xuất. Các cán bộ hải quan cũng cần được đào tạo đầy đủ để có thể nhận diện được các loại thuốc giả. Mặc dù có sự kiểm tra như vậy, nhưng do sự phức tạp của hệ thống làm thuốc giả nên cần phải có các phương tiện hiện đại hơn để phát hiện và nhận diện các dược phẩm giả hoặc không đạt tiêu chuẩn. Kiểm tra ngẫu nhiên các lô thuốc ở các giai đoạn khác nhau của quá trình thị trường là một phương pháp. Một phương pháp khác là xác định các dược phẩm có đăng ký đầy đủ với tem xác nhận như dây mã số sọc, hoặc tem ba chiều. Các công cụ xác định này có thể giúp công chúng nhận ra các loại thuốc giả. Vấn đề này sẽ được trao đổi chi tiết hơn ở phần tiếp theo. Một điều quan trọng nữa là ngành dược cần tham gia phòng chống thuốc giả. Đã có 14 công ty dược chuyên nghiên cứu đã thiết lập PSI để đối phó với vấn đề này. Thông qua PSI, các công ty này giám sát tính toàn vẹn các sản phẩm của họ ở các nước công nghiệp, nơi có thuốc giả xâm nhập. Ngoài việc theo dõi các luồng sản phẩm, các thành viên của PSI còn tham gia đào tạo các dược sĩ và các chuyên viên y tế khác về các loại thuốc giả và quảng bá thông tin về chủ đề này rộng khắp tới người tiêu dùng. Nhiều công ty sản xuất dược phẩm lớn đã từ chối bán sản phẩm của họ cho các nhà phân phối thứ cấp, nếu các nhà phân phối này không bảo đảm tính hợp pháp với tư cách là các nhà cung cấp.

Ngành công nghiệp dược đa quốc gia đặc biệt quan tâm đến sự toàn vẹn của chuỗi cung cấp và giảm thiểu những rủi ro ảnh hưởng đến danh tiếng thông qua phòng chống sự xâm nhập của các loại thuốc giả. Trong khi dây mã số kẻ sọc và quét mã là các phương pháp phổ biến để kiểm tra sản phẩm trong 20 năm qua, thì các nhà sản xuất dược hàng đầu đang theo đuổi các công nghệ phức tạp hơn như nhãn nhận diện tần số sóng vô tuyến (RFID) và các mã sản phẩm điện tử (EPC) (Hộp 1.4). Lợi thế của những công nghệ mới này đối với hệ thống mã số kẻ sọc là hệ thống cũ đòi hỏi con người phải “đọc” mã, trong khi hệ thống mới là hoàn toàn tự động đọc và lưu trữ thông tin theo cách thức dễ dàng lấy ra. Trong trường hợp RFID, thông tin này có thể dễ dàng đọc và lấy ra từ bất kỳ nơi nào trong mạng lưới và có thể mở rộng mạng lưới ra các nước, cho phép các nhà sản xuất theo dõi và giám sát

Tham nhũng trong ngành dược: Tăng cường điều hành nhà nước hiệu quả để nâng cao khả năng tiếp cận

các sản phẩm của họ (gồm cả các điều kiện bảo quản) một cách dễ dàng hơn. Hơn nữa, với hệ thống này, một công ty bán buôn, bán lẻ, thậm chí một cán bộ hải quan có thể đọc nhãn RFID để kiểm tra nguồn điện tử của sản phẩm, và như vậy sẽ xác minh được tính hợp pháp và tính nguyên vẹn của sản phẩm. Tuy nhiên, công nghệ RFID là tương đối mới mẻ và hạ tầng cơ sở hỗ trợ công nghệ này, đặc biệt ở cấp độ bán lẻ và hẹp hơn, thì mới chỉ dừng ở giai đoạn đầu trong quá trình thiết lập. Ngoài ra, cũng có những quan tâm đến tính bảo mật, và công nghệ này không hoàn toàn tuyệt đối (ví dụ, một kẻ làm giả thuốc có thể dễ dàng thay ruột của một gói hàng thật có dán nhãn RFID bằng loại sản phẩm giả hoặc pha trộn); hơn nữa, chi phí cho công nghệ này khá tốn kém. Để ngăn chặn làm giả và sản xuất các loại thuốc không đạt tiêu chuẩn, thì những công ty không tuân thủ các tiêu chuẩn phải bị nêu tên, nộp phạt và chịu mất uy tín thông qua những thông báo công khai về những vi phạm của mình. Bên cạnh đó, những công ty tuân thủ các tiêu chuẩn cũng cần được công nhận và nêu tên trên các trang Web của cơ quan quản lý thuốc, để giúp các chuyên gia y tế và người bệnh có thể dễ dàng nhận biết các nhà sản xuất đạt chất lượng.

Điểm quyết định thứ hai: Đăng ký và Giấy phép lưu hành thị trường

Đăng ký loại thuốc và xin cấp phép lưu hành trên thị trường được áp dụng trước đây để bảo vệ bằng sáng chế khỏi thảm họa về thuốc như thảm kịch thuốc an thần xảy ra năm 1959, do không được thử nghiệm đầy đủ về độ an toàn của thuốc dẫn đến biến đổi nghiêm trọng chức năng của thuốc ở trẻ sơ sinh và phụ nữ - những người đã sử dụng thuốc này trong thời kỳ mang thai. Quá trình cấp phép lưu hành trên thị trường thông thường do một cơ quan

HỘP 1.4 Các nhà sản xuất thuốc hàng đầu theo đuổi công nghệ RFID để đảm bảo nguồn cung

Tem RFID phát ra sóng vô tuyến nhỏ giúp xác định xem gói hàng có được dán tem hay không. Ngày càng nhiều nhà sản xuất dược phẩm hàng đầu sử dụng tem RFID trong chuỗi cung cấp của họ, vì chúng tạo ra gốc điện tử, qua đó cho phép xác nhận tính xác thực của sản phẩm. Ví dụ, nhãn RFID có thể dán vào một gói hàng khi vận chuyển khỏi nơi sản xuất thuốc. Ở mỗi điểm tiếp theo trong chuỗi cung cấp, có thể tiến hành đọc nhãn đó để xác định điểm đến trước, và sau đó được cập nhật thông tin cho người đọc RFID tiếp theo trong mạng lưới. Nhãn RFID do máy đọc và không cần sự can thiệp nào của con người. Những nhãn hàng này cực kỳ khó làm giả. Nhãn RFID có thể theo dõi các đặc điểm khác như nhiệt độ bảo quản sản phẩm và có thể dò ra sự khác biệt sản phẩm từ đường phân phối định trước. Các nhà phân phối và dược sĩ, nếu có công nghệ phù hợp, có thể xác minh tính nguyên vẹn của gốc điện tử, qua đó đảm bảo tính hợp pháp và tính nguyên vẹn của một sản phẩm nhất định.

quản lý thuốc quốc gia tiến hành, và chịu trách nhiệm đánh giá mức độ an toàn của thuốc, hiệu quả của nó đối với loại bệnh cụ thể, những tác dụng phụ của nó và về khía cạnh sinh học là độ cân bằng sinh học hoặc hiệu lực sinh học của nó. Các cơ quan quản lý thuốc thường có trách nhiệm thiết lập và thực hiện các tiêu chuẩn liên quan đến sản xuất, bảo quản và phân phối dược phẩm; cấp giấy phép cho dược sĩ, hiệu thuốc và đơn vị bán sỉ; xác định các yêu cầu về loại nhãn, tiếp thị, sử dụng, cảnh báo và các chỉ định; và tiến hành giám sát sau khi bán ra thị trường và theo dõi các phản ứng ngược nếu xảy ra. Ví dụ về các rủi ro tiềm ẩn ở điểm quyết định đăng ký như sau: luật quy định về đăng ký thuốc kém, rủi ro hoặc không hoàn thiện; các nhà cung cấp có thể đút lót các quan chức Chính phủ để đăng ký các loại thuốc còn thiếu các thông tin cần thiết; các cán bộ chính quyền có thể cố ý trì hoãn việc đăng ký một sản phẩm dược để tạo điều kiện thị trường thuận lợi cho một nhà cung cấp khác; hoặc các quan chức có thể cố ý làm chậm quá trình đăng ký để đòi tiền đút lót từ một nhà cung cấp. Đăng ký thuốc cần có cơ sở pháp lý vững chắc để đảm bảo tính minh bạch, cũng như áp dụng đồng bộ và hiệu quả các tiêu chuẩn đã đề ra. Tính minh bạch là rất quan trọng để hạn chế cá nhân tự quyết định và giảm thiểu rủi ro hiện tượng lạm quyền. Ở những nơi cơ quan điều tiết phụ thuộc vào phí thu từ các nhà sản xuất thuốc, thuộc diện điều tiết thì sự độc lập có thể rất khó, đặc biệt trong những trường hợp này sự độc lập của các cán bộ quản lý, phân tách chức năng và liên hệ với nhà sản xuất và tính minh bạch trở nên càng quan trọng. Cấp tài chính cho một cơ quan quản lý thuốc độc lập là một thách thức lớn, nhưng vẫn phải đáp ứng đầy đủ vì cần đảm bảo năng lực đầy đủ để quá trình quản lý chất lượng thuốc đạt hiệu quả. Theo WHO, "Tất cả các nước, bất kể hiện trạng hay quy mô phát triển ra sao, đều phải cân nhắc đầu tư vào một cơ quan quốc gia để thử nghiệm kiểm soát chất lượng thuốc," đặc biệt ở những nơi có sự xâm nhập của các loại thuốc giả vào thị trường nội địa (WHO 1997). Tuy vậy, ở những nơi nguồn lực tài chính có hạn và không có đầy đủ phòng thử nghiệm thuốc, thì có thể tin cậy vào các loại thuốc đã qua quá trình đánh giá của WHO có thể cải thiện cấp độ tin cậy về kiểm soát chất lượng. Một lựa chọn khác là các nước nghèo hơn có thể hợp tác ở cấp khu vực để cấp vốn xây dựng cơ quan thí nghiệm kiểm soát thuốc phục vụ cho các nước tham gia. Chiến lược này đòi hỏi phải có sự đồng nhất trong khu vực về các yêu cầu pháp lý và dễ dàng tiến hành ở các khu vực tự do thương mại. EU đã áp dụng phương pháp này, qua đó áp dụng qui trình thống nhất chung được công nhận ngoài qui trình xác nhận tập trung, như vậy một loại thuốc được công nhận bởi một nước thành viên thì sẽ được cấp phép ở các nước thành viên khác. Phương pháp tiếp cận EU đòi hỏi phải nỗ lực đáng kể để hoà hợp về

Tham nhũng trong ngành dược: Tăng cường điều hành nhà nước hiệu quả để nâng cao khả năng tiếp cận

mặt thủ tục và pháp lý, tuy nhiên qui trình này góp phần giảm chi phí liên quan đến cấp phép cho các loại thuốc qua việc giảm thiểu sự chồng chéo cho các nước cũng như cho các công ty. Một số nước nhỏ phải chấp nhận các phê chuẩn của các thị trường đã được thiết lập thông qua áp dụng một qui trình ứng dụng rút gọn, khi cùng một sản phẩm được sản xuất bởi cùng một công ty và đã được công nhận ở các thị trường đã thiết lập như Mỹ, châu Âu hoặc Nhật Bản (Hộp 1.5). Những nỗ lực hoà hợp khác như Hội nghị quốc tế về Hoà hợp hoặc các nỗ lực cấp khu vực tương tự cũng quan trọng để tiêu chuẩn hoá các phương pháp tiếp cận và cải thiện sự trao đổi giữa các nước trong việc phòng chống làm giả thuốc⁴. Một số chiến lược có thể sử dụng để giảm bớt rủi ro tham nhũng trong qui trình đăng ký thuốc. Ví dụ, để giảm thiểu rủi ro cá nhân tự quyết thì các thủ tục phải được áp dụng đồng nhất và tất cả các tiêu chí phải được công chúng biết đến. Cơ quan hành pháp phải thực hiện một cách công bằng và thuyết minh các quyết định của mình một cách

HỘP 1.5 Các phương pháp tiếp cận để giải quyết những thách thức trong đăng ký nhân hiệu thuốc

Nhiều quốc gia không đủ nguồn lực hoặc quy mô để thiết lập một cơ quan quản lý thuốc có quy mô hoàn chỉnh như FDA hoặc Cơ quan Đánh giá dược phẩm Châu Âu (EMA). Thay vì làm vậy, các nước này đã áp dụng các biện pháp thay thế để đảm bảo chất lượng, an toàn và hiệu lực của các loại thuốc tham gia thị trường mà không phải tự tiến hành tất cả các thử nghiệm. Một số phương pháp phổ biến như:

- **Chất lượng.** Các loại thuốc khi tham gia thị trường phải có đầy đủ hồ sơ để chứng minh các loại thuốc đó đáp ứng các tiêu chuẩn theo quy định, dược thư và những hướng dẫn.
- **An toàn.** Các loại thuốc phải có hồ sơ chứng thực rằng các loại thuốc này được sản xuất theo quy định, theo các tiêu chuẩn khoa học, và theo các hướng dẫn tiêu chuẩn.
- **Hiệu lực.** Các loại thuốc phải có hồ sơ chứng thực rằng chúng có hiệu lực trong điều trị các điều kiện cụ thể theo các quy định, tiêu chuẩn khoa học và các hướng dẫn được quốc tế công nhận.
- **Các loại thuốc thiết yếu tương tự.** Các loại thuốc phải có hồ sơ chứng thực về khả năng chữa bệnh tương tự và hiệu lực sinh học của chúng.
- **Hồ sơ bên ngoài.** Một số nước chấp nhận hồ sơ từ một cơ quan quản lý thuốc được công nhận như FDA hoặc EMA cho các sản phẩm thuốc đã được cấp phép lưu hành thị trường bởi các cơ quan này.
- **Tim nguồn bên ngoài:** Mặt khác nếu hồ sơ không sẵn có, thì một quốc gia nào đó có thể tìm nguồn bên ngoài về thử nghiệm cần thiết từ một cơ quan thí nghiệm thứ ba.

Những chiến lược này giúp tiết kiệm thời gian và nguồn lực. Tuy nhiên, nếu theo yêu cầu cần phải có cơ quan thử nghiệm thì vẫn cần phải thiết lập, đặc biệt đối với các sản phẩm chưa được lập hồ sơ hoặc đối với thử nghiệm ngẫu nhiên các lô sản phẩm đã được tung ra thị trường. Hơn nữa, cần đảm bảo các nhân viên/cán bộ làm việc này hoàn toàn độc lập và được đào tạo hoàn chỉnh để quản lý tốt quá trình này cũng là một điều rất quan trọng.

rõ ràng và cởi mở. Để hỗ trợ điều này, tất cả các nhân viên hành pháp phải được sàng lọc xem có bất kỳ xung đột tiềm ẩn về lợi ích nào có khả năng làm sai lệch việc ra quyết định. Những thông tin về qui trình đăng ký thuốc, các tiêu chí, và kết quả phải được công bố thường xuyên trên các báo địa phương hoặc trên Internet. Công bố trên trang Web danh mục của tất cả các hồ sơ đăng ký và tất cả các loại thuốc đã đăng ký (có ngày tháng cụ thể) góp phần tăng tính minh bạch. Việc thẩm tra hệ thống kiểm soát chất lượng thuốc đòi hỏi phải áp dụng phương pháp tiếp cận đa dạng và phải được thực hiện bởi các vị lãnh đạo có quyền lực chính trị (Hộp 1.6).

Kiểm soát chất lượng thuốc đòi hỏi không chỉ một cơ quan quản lý thuốc minh bạch mà còn phải tiến hành kiểm tra giám sát thị trường thường xuyên liên tục. Để đảm bảo tính toàn vẹn của hệ thống cung cấp thuốc, chiến lược giám sát thị trường nên bao gồm các cơ chế giám sát hệ thống cung cấp thuốc như thử nghiệm ngẫu nhiên các gói hàng và cách thức báo cáo kết quả để đảm bảo có ý kiến phản hồi từ các chuyên gia y tế và người sử dụng tới các cơ quan chức trách khi phát hiện các vấn đề.

Một số biện pháp kiểm tra khác, bao gồm sử dụng các kỹ thuật tại hiện

HỘP 1.6 Các chính trị gia và công chúng tham gia là cần thiết để loại bỏ các loại thuốc giả: Kinh nghiệm từ Nigêria

Xuất phát điểm vào cuối những năm 80, các loại thuốc giả và không đạt tiêu chuẩn bắt đầu chi phối thị trường dược phẩm Nigêria. Theo các nghiên cứu cho thấy hơn 50 % các loại thuốc được lấy mẫu thử ở các cửa hàng thuốc và hiệu thuốc tuân thủ các tiêu chuẩn dược thư (ở một cửa hiệu thuốc, 80% các loại thuốc không tuân thủ). Một số loại thuốc không hề có thành phần hoạt chất, một số khác lại bị dán nhãn sai (ví dụ, paracetamol được dán nhãn thuốc chống sốt rét Fansidar) hoặc chỉ có một lượng ít các hoạt chất (50 miligam ampicillin thay vì 250). Một số mẫu thử đã bị quá hạn sử dụng hoặc không đăng ký ở Nigêria. Thật không may vì không có số liệu nào về số người bị ốm nặng hơn hoặc dẫn đến tử vong do tiêu dùng các loại thuốc giả này mà chỉ có một số báo cáo về mức độ ảnh hưởng. Hệ quả kinh tế nghiêm trọng cũng là kết quả của sự tăng mạnh các loại thuốc giả. Một số công ty dược phẩm quốc tế đã đóng cửa văn phòng tại Nigêria, và các loại thuốc sản xuất ở Nigêria bị cấm bán ở thị trường các nước láng giềng.

Để giải quyết vấn đề thuốc giả, Cơ quan Quản lý và Kiểm soát Thuốc và Thực phẩm Quốc gia (NAFDAC) giới thiệu một chiến lược đa hướng:

- **Tái cơ cấu NAFDAC.** Các cán bộ được đào tạo lại và gắn kết trách nhiệm trong quá trình áp dụng các thủ tục minh bạch. Cập nhật Sổ tay hướng dẫn đăng ký và tăng cường năng lực thực hiện. Số các kiểm soát viên tăng và tăng cường hiệu quả kiểm soát cảng đến, và đã tịch thu nhiều kiện hàng dược phẩm. Đối tượng nhập khẩu trái phép quay sang sử dụng đường hàng không, để NAFDAC bị cản trở bởi chuyên cơ hạ cánh và mang các loại thuốc vào Nigêria mà không được sự chấp thuận từ trước. NAFDAC cũng đảm bảo kiểm soát tốt hơn các điểm sản xuất tại nguồn để kiểm tra sự tuân thủ GMP trước khi phát hành giấy phép xuất khẩu.

HỘP 1.6 Tiếp

- NAFDAC tham gia các hoạt động “càn quét” lớn, công kích các thị trường nội địa, các nhà sản xuất, và các kho hàng và truy bắt và thiêu hủy một lượng lớn các loại thuốc giả. Nếu không tìm ra chủ hàng, thì người chủ của cơ sở đó phải chịu trách nhiệm giải trình. Một số cơ sở sản xuất thuốc không đạt tiêu chuẩn và một số cửa hiệu thuốc đã buộc phải đóng cửa.
- Chiến dịch cộng đồng được triển khai thông qua các phương tiện thông tin đại chúng và thông qua các Câu lạc bộ An toàn cho người Tiêu dùng của NAFDAC ở các trường học. Sự phối kết hợp giữa các phương pháp thông tin đại chúng và các biện pháp gây áp lực đối với buôn bán thuốc trái phép dẫn đến đợt bùng phát năm 2001, khi những người bán thuốc “tổng khứ” số lượng lớn các đối tượng cung cấp thuốc giả và giúp NAFDAC tiếp cận nhà kho và phá hủy các loại thuốc giả với tổng giá trị khoảng 14 triệu đô la Mỹ.

Với kết quả của chiến dịch này, NAFDAC ghi nhận giảm 80% sự có mặt của các loại thuốc giả trên thị trường năm 2004. Các quan chức chính quyền đã ngăn chặn 32 côngtenơ thuốc giảm đau giả giấu trong các thùng phụ tùng xe ô tô và áo sơ mi xâm nhập vào thị trường. Đã kết án 30 vụ liên quan đến thuốc giả, và 40 vụ chưa được đưa ra xét xử. Ngành công nghiệp địa phương đã chứng kiến sự thay đổi hoàn toàn với sự tăng mạnh hoạt động giao thương và giá chứng khoán – 16 điểm sản xuất thuốc được cấp phép hoạt động trong 3 năm vừa qua. Một số nước láng giềng đã hủy bỏ lệnh cấp lưu hành thuốc của Nigieria, và các công ty đa quốc gia đang quay trở lại với thị trường Nigieria.

Chiến dịch này sẽ chẳng bao giờ thực hiện được nếu không có sự lãnh đạo chính trị của người đứng đầu NAFDAC, người đã từng thoát chết từ một số vụ ám sát, không kể đến một số lần đe dọa đến mạng sống. Một số quan chức của NAFDAC đã bị đánh đập thậm tệ và xe ô tô của họ bị phá hủy khi họ đương đầu với các đối tượng buôn bán thuốc, và toà nhà, phòng thí nghiệm của NAFDAC bị đốt cháy hoặc bị phá hoại.

Trường hợp này cho ta một số bài học kinh nghiệm trong việc giảm thiểu tham nhũng trong ngành dược. Các cấp lãnh đạo chính trị với sự sẵn lòng và kiên định trong phòng chống tham nhũng là điều hết sức cần thiết. Đồng thời, cũng cần nêu ví dụ về đối tượng làm thuốc giả và khuyến khích các cửa hàng bán lẻ hành động vì luân thường đạo lý. Tăng cường kiểm tra và thực thi nghiêm chỉnh các quy định cần phải đi liền với các khuyến khích này. Cuối cùng, giáo dục và đào tạo cho cộng đồng là rất cần thiết để giảm thiểu sự xâm nhập của tham nhũng.

Nguồn: Akunyili (2005).

trường (ví dụ, phòng thí nghiệm mini do Quỹ Y tế Đức sử dụng⁵) ở những nơi không có điều kiện tiến hành những phân tích phức tạp, cũng có thể là các công cụ hữu hiệu cho các thanh tra viên hoặc các chuyên gia y tế. Đào tạo các chuyên gia y tế và công chúng về cách xác định thuốc giả và thuốc không đăng ký là một chiến lược phòng chống tham nhũng quan trọng. Như kinh nghiệm ở Adébaigian cho thấy, bảo đảm một số phương pháp để khách hàng xác định các loại thuốc đã được kiểm soát chất lượng có thể là một con đường dài để có thể thuyên giảm các rủi ro từ các loại thuốc giả (Hộp 1.7).

Ở Nigieria, Adébaigian, và ở nơi nào cũng vậy, khuyến khích sự tham

HỘP 1.7 Kinh nghiệm của Adécaigian trong phòng chống thuốc giả

Để giúp người bệnh được đảm bảo về chất lượng các loại thuốc họ đang tiêu dùng, Cơ quan thử nghiệm và kiểm soát thuốc Trung ương của Adécaigian đã triển khai hiện đại hoá quy mô lớn và áp dụng một số biện pháp để giải quyết vấn đề các loại thuốc không đăng ký xuất hiện trên thị trường. Trước tiên, cơ quan này xây dựng và áp dụng quy định về thử nghiệm các lô thuốc sẽ được lưu thông trên thị trường. Những loại thuốc đạt tiêu chuẩn qua đợt kiểm tra sẽ được dán tích kê ảnh ba chiều, loại tích kê này rất khó làm giả, như vậy các bác sĩ, dược sĩ và người bệnh có thể định dạng các tích kê này chính là tem đảm bảo chất lượng. Chính phủ còn sử dụng đường dây nóng cho phép người bệnh gọi và kiểm tra xem một lô hàng có đánh số nào đó đã qua kiểm tra chất lượng hay chưa. Từ khi áp dụng các biện pháp này năm 2003, những nỗ lực này giúp tiến hành một số vụ bắt giữ và truy đổi các loại thuốc chưa đăng ký, và việc buôn bán một số loại thuốc đã chấm dứt.

gia của người tiêu dùng trong việc xác định các loại thuốc giả luôn là một phần quan trọng của chiến lược⁶. Thông báo cho người tiêu dùng thông qua đài, TV, ấn phẩm và internet về những khuyến khích của chính phủ và cách thức phát hiện các loại thuốc giả tiềm tàng. Người tiêu dùng được chỉ cho cách xác định một loại sản phẩm đã qua kiểm tra chất lượng (ví dụ, qua nhận diện một số đặc điểm phân định khi đóng gói) và cách thức xác định các loại dược đã được cấp phép. Một phần quan trọng của những khuyến khích này là việc xây dựng cơ chế phản hồi từ người tiêu dùng như đường dây điện thoại miễn phí để họ có thể hỏi một số câu hỏi hoặc thông báo về loại sản phẩm hoặc cơ sở bán thuốc đáng ngờ. Đảm bảo việc tiến hành các thủ thuật này và báo cáo về bất kỳ hành động nào thể hiện kết quả của sự tham gia của người tiêu dùng là quan trọng để xây dựng niềm tin và đảm bảo sự tham gia liên tục của người tiêu dùng.

Điểm quyết định thứ ba: Lựa chọn

Đối với các loại thuốc bảo trợ cho người dân, nhiệm vụ trước tiên của chính quyền trong việc lựa chọn thuốc là đảm bảo tốt nhất chi phí - lợi ích và đảm bảo lựa chọn loại thuốc phù hợp nhất cho nhu cầu sức khỏe của người dân được lựa chọn trên cơ sở minh bạch và bình đẳng thông qua sử dụng các Ban chuyên gia làm việc trên tinh thần công bằng và vô tư. Danh mục các loại thuốc thiết yếu (EDL) của WHO là một khung hữu ích đối với các nước phát triển trong đó đưa ra các loại thuốc ưu tiên và liệt kê các loại bệnh thông thường cùng với các loại thuốc đặc trị hữu hiệu và hiệu quả nhất⁷. Sử dụng EDL giúp nâng cao mục tiêu và sự minh bạch trong quá trình lựa chọn các loại thuốc hiệu quả về chi phí theo các tên gọi quốc tế (Vian 2005). Tuy nhiên,

nếu quá trình lựa chọn không hợp lệ, thậm chí khi EDL được tuân thủ, thì tham nhũng vẫn xảy ra vì các nhà sản xuất rất quan tâm đến việc các sản phẩm của họ được nhập vào danh mục.

Nếu thể chế không đủ mạnh sẽ kích lệ các cá nhân tham gia vào các hoạt động tham nhũng, quá trình lựa chọn có thể bị mua chuộc và đút lót để các loại thuốc không phù hợp và không hiệu quả về chi phí nhưng vẫn được liệt kê trong danh mục thuốc thiết yếu của quốc gia. Ví dụ như một số trường hợp ở Ban-căng, hàm lượng quy định đối với một sản phẩm trong danh mục thuốc thiết yếu được đặt ở mức cho phép đảm bảo nhà sản xuất được thiên vị nào đó sẽ được đảm bảo lựa chọn khi mà sự có mặt của một sản phẩm nào đó của nhà sản xuất này có hàm lượng cao hơn với hàm lượng tiêu chuẩn do các nhà sản xuất khác chào hàng, điều này giúp đảm bảo nhà sản xuất được thiên vị đó thắng thầu. Ở một số trường hợp khác, cơ quan thi hành không xác định cẩn thận loại sản phẩm được lựa chọn đã tạo cơ hội cho các nhà sản xuất hành xử không đúng với luân thường đạo lý, nếu không nói là phi pháp (Hộp 1.8).

Có một vài chiến lược giúp kiểm chế rủi ro tham nhũng trong quá trình lựa chọn. Tiêu chí rõ ràng phải được Ban chuyên gia xác định trước tiên và công bố rộng rãi để các chủ thể hiểu rõ về các tiêu chí đang áp dụng trong quá trình lựa chọn thuốc. Các thành viên của Ban chuyên gia phải được tuyển chọn công khai, phẩm chất và điều khoản công việc của các thành viên trong ban phải được công bố công khai. Tiêu chí lựa chọn thuốc phải dựa trên các tiêu chuẩn quốc tế như đã được thiết lập bởi Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) và phải thích hợp với các loại bệnh thông thường ở một quốc gia; hiệu quả và độ an toàn được chứng thực theo các số liệu thích hợp; dẫn chứng về hiệu lực ở các môi trường khác nhau; chất lượng thuốc tốt, xem xét sự tồn tại sinh học, sự ổn định, và tỷ lệ chi phí lợi ích thích hợp (dựa trên đánh giá tổng chi phí chữa bệnh); được nhiều người biết đến với các

HỘP 1.8 Không thực hiện đầy đủ việc định rõ sản phẩm trong danh mục thuốc dẫn đến thiếu liều lượng thuốc

Ở Cộng hòa nhân dân Congo, Chính phủ không thực hiện đầy đủ việc định rõ loại muối ký ninh cần thiết để điều trị sốt rét đã dẫn đến việc làm thiếu liều lượng thuốc. Cơ quan EDL của nước này đòi hỏi phải có liều lượng phù hợp cho việc sử dụng quinine hydrochloride trong điều trị sốt rét. Nhưng vì cơ quan này không chỉ rõ loại muối nào (hydrochloride hay sulphate) cần được sử dụng, một nhà sản xuất đã dùng quinine sulfate, loại này phải cho hàm lượng lớn hơn loại quinine hydrochloride thì mới hiệu nghiệm. Những người bệnh sử dụng loại thuốc này chịu hậu quả là dùng chưa đủ liều, tình trạng này có thể dẫn đến hệ quả tiềm ẩn đối với sức khoẻ cũng như đe dọa đến khả năng kháng thuốc.

đặc tính vật lý tốt đối với cơ thể; và sự giám sát kỹ lưỡng của công chúng, bao gồm việc báo cáo định kỳ trên các phương tiện thông tin đại chúng về các cuộc họp lựa chọn thuốc. Những biện pháp này góp phần làm tăng tính minh bạch và hạn chế các hành vi trái đạo lý. Một điều cũng quan trọng không kém là xoá bỏ một loại thuốc từ dược thư quốc gia phải dựa trên chứng cứ thích hợp chỉ ra rằng loại thuốc bị loại bỏ đó là không thích hợp hoặc không hiệu quả về chi phí cho các nhu cầu sức khoẻ của người dân. Cần tiến hành các cuộc tham vấn với người dân để đảm bảo tất cả các quan điểm, ý kiến của các chủ thể được cân nhắc trong quá trình lựa chọn thuốc và để đảm bảo rằng không có một nhóm nào gây ảnh hưởng một cách phi pháp.

Các vấn đề về định giá thuốc và tỷ lệ hoàn phí ở hệ thống y tế công cộng hoặc các cơ quan bảo hiểm y tế xã hội có liên quan mật thiết đến quá trình lựa chọn thuốc. Trừ khi sử dụng các thủ tục rõ ràng minh bạch nếu không lĩnh vực này đặc biệt rủi ro xảy ra lạm quyền và tham nhũng vì các quyết định về xác định giá thuốc có thể chủ quan và tiềm ẩn nguy cơ lạm phát. Có rất nhiều phương pháp tiếp cận trong việc định giá với rất nhiều mức độ hợp lý, công bằng và giá trị tiền tệ. Một số quốc gia thương thuyết giá thuốc trực tiếp, điều này rõ ràng mở ra cánh cửa cho sự gian lận, lạm quyền, và tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng.

Ở những nơi có cạnh tranh và đảm bảo được các điều kiện cơ bản (như hệ thống luật định về dược phẩm phù hợp góp phần đảm bảo chất lượng và việc có thể thay thế các loại thuốc và những khuyến khích về nhận thức về giá thuốc của các bác sĩ, dược sĩ và người bệnh), nên để thị trường có tính cạnh tranh về giá cả mà không ràng buộc bởi các quy định khác. Đây là trường hợp của các thị trường chung thành công như Mỹ.

Tuy nhiên ở một số nước, nhu cầu xây dựng một chương trình định giá công bằng cho các sản phẩm dược dẫn đến sự tìm kiếm các cách thức để thiết lập tham chiếu mục tiêu về sự công bằng và hợp lý đối với giá thuốc trên thị trường các nước này qua sử dụng các loại giá thuốc ở các nước khác làm điểm so sánh (thông lệ này được gọi là định giá tham chiếu quốc tế hay định giá tham chiếu chéo). Dĩ nhiên cách tiếp cận này có vấn đề riêng của nó, ví dụ mức độ phù hợp của quốc gia được chọn làm tham chiếu hay các mức giá của nó có phù hợp cho quốc gia lấy đó làm tham chiếu⁸. Đối với các loại thuốc không thể định giá cạnh tranh, một phương pháp ngày càng được ưa dùng là phương pháp đánh giá kinh tế dược lý, phương pháp này đánh giá chi phí - hiệu quả của một loại thuốc tương đương với các sản phẩm đem so sánh⁹. Mặc dù toàn bộ chương này có thể nói về lợi ích và khó khăn của các phương pháp tiếp cận dùng để điều tiết giá cả các loại thuốc, nhưng cái

chính ở đây vẫn là đảm bảo rằng bất kỳ một phương pháp nào được áp dụng phải đảm bảo tốt nhất mục tiêu và tính minh bạch.

Trừ khi các phương pháp được sử dụng đồng bộ, công khai, và dựa trên các tiêu chí mục tiêu và quá trình tiến hành phải minh bạch và hướng đến mục tiêu thì mới hy vọng đạt tất được tham nhũng. Các chiến lược đề xuất bao gồm phổ biến các văn bản về thủ tục định giá; thiết lập các tiêu chí cụ thể và các điều khoản giao việc đối với các ban định giá, trong đó loại bỏ bất kỳ xung đột lợi ích tiềm ẩn nào; giám sát và phổ biến các mức giá; và thành lập ban giải chấp để hoà giải những tranh chấp về giá. Đăng thông tin về các quyết định định giá trên internet cũng giúp tăng tính minh bạch. Đánh giá nguy cơ rủi ro của quá trình này là hết sức quan trọng để xác định một chiến lược phù hợp nhằm tăng cường quá trình (Hộp 1.9). Những thông lệ phổ biến về tính minh bạch và giảm thiểu tham nhũng trong định giá dược phẩm có thể học từ nhiều quốc gia công nghiệp, vì các nước này đã rút ra các bài học khi họ rơi vào tình cảnh tham nhũng tương tự và đã xác định các qui trình ít rủi ro hơn.

Điểm quyết định thứ tư: Mua sắm

Mục đích của mua sắm là mua được đủ số lượng các loại thuốc chất lượng với giá cả hợp lý nhất.¹⁰ Chức năng của Chính phủ trong điểm quyết định này gồm quản lý kiểm kê, mua sắm kết hợp, tổ chức đấu thầu rộng rãi, phân tích kỹ thuật hồ sơ dự thầu, phân bổ hợp lý các nguồn lực, thanh toán, tiếp nhận số lượng thuốc đặt mua, và kiểm tra kiểm soát chất lượng thuốc. Hoạt động mua sắm thường được tư liệu hoá và xử lý rất kém nên dễ tạo kẽ hở và dễ trở thành mục tiêu của tham nhũng. Bảo vệ tốt nhất khỏi tham nhũng thường là mua sắm cạnh tranh quốc tế, vì nó tối đa hoá cạnh tranh và giảm thiểu các cơ hội cho việc tự quyết trong quá trình lựa chọn các nhà cung cấp. Mua sắm cạnh tranh đòi hỏi một quá trình đấu thầu mở và tiêu chí lựa chọn và xử lý các hồ sơ đấu thầu thành công một cách rõ ràng. Quá trình mua sắm cần được giám sát liên tục, trong đó có các đánh giá từ văn phòng điều tra hoặc các cơ quan kiểm toán nội bộ và bên ngoài đối với khu vực công (USAID 1999). Các báo cáo cần được công bố theo cách mà công chúng có thể dễ dàng xem xét, giám sát. Mua sắm thuốc từ nguồn tiền công đặc biệt dễ dẫn đến tham nhũng vì khối lượng thuốc thường lớn và giá trị các hợp đồng thường cao, mặc dù đơn giá thấp; vì thế các hợp đồng thường sinh lời cao cho các nhà cung cấp. Các nhà cung cấp trong và ngoài nước có thể đút lót cán bộ công quyền để tạo lợi thế trong bất kỳ giai đoạn nào của quá trình đấu thầu. Các phương pháp mua sắm không trung thực cũng hay

HỘP 1.9 Đánh giá rủi ro tham nhũng trong định giá; trường hợp Ban-căng

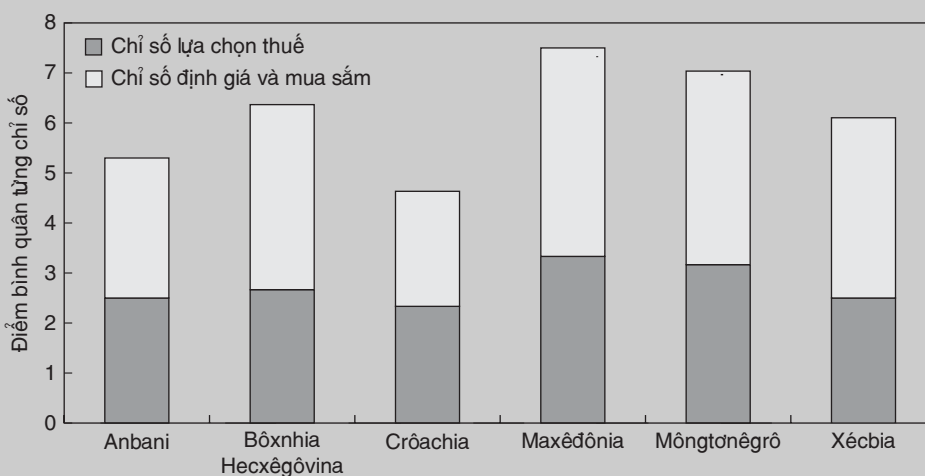
Ngân hàng Thế giới đã tiến hành một nghiên cứu ở một số nước vùng Ban-căng (Anbani, Bôxnhia, Hecxêgôvina, Crôachia, Maxêđônia, Xécbi Môngtonêgrô) để mở rộng việc áp dụng các phương pháp xác định tham nhũng tập trung vào các điểm quyết định lựa chọn, mua sắm và định giá. Cơ sở để tiến hành công việc này dựa trên chính kiến cho rằng giá cả các loại thuốc ở các nước này cao hơn nhiều so với các nước láng giềng hoặc giá bình quân quốc tế và cho rằng tham nhũng có thể là nguyên nhân chính của vấn đề này. Giả thuyết cho rằng, ở đây khung pháp lý được xây dựng quá yếu trong thị trường không hoàn chỉnh có thể tạo cơ hội cho tham nhũng và thoả hiệp khả năng giành được các loại thuốc được định giá cạnh tranh^a.

Với sự sụp đổ của chủ nghĩa cộng sản, ngành dược ở tất cả các nước này trải qua giai đoạn tự do hoá và tư hữu hoá. Một thập kỷ qua đã diễn ra sự điều chỉnh khi các nước này nỗ lực giải quyết những thách thức trong khi xây dựng một hệ thống dược hiện đại, an toàn và đủ khả năng. Nhưng các Chính phủ lại thiếu kinh nghiệm trong việc đặt ra các quy định trong bối cảnh thị trường mới và hầu hết các hiệp hội nghề nghiệp và các quy tắc hành nghề rất mới mẻ, thiếu vắng hoặc được thực thi rất kém. Ngoài ra, khung pháp lý yếu dẫn đến giá cao và các vấn đề về chất lượng thuốc và nguồn cung và tạo cơ hội xuất hiện các hành vi tham nhũng và vô lương tâm. Sự phát triển nhanh chóng các quỹ bảo hiểm và các nhóm buôn bán trong việc lựa chọn, định giá, mua sắm, hoàn phí và quản lý chi tiêu dược phẩm đã tăng thêm yếu tố phức tạp.

Thị trường dược phẩm ở các nước này bị chi phối bởi các loại thuốc phổ thông không có bản quyền sáng chế, đa nguồn cung, và không có nhiều loại thuốc phổ thông thay thế. Các nhà cung cấp địa phương hoặc Nam Tư chiếm lĩnh nhiều thị trường với sự dàn xếp thiên vị. Tất cả các nước sử dụng một hình thức tham chiếu định giá hoặc cơ chế đấu thầu các loại thuốc cho bệnh viện và bệnh nhân ngoại trừ để tạo ra các mức giá cạnh tranh.

Để đánh giá việc lựa chọn, định giá và mua sắm thuốc, một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới đã sử dụng tập hợp các chỉ số (Cohen, Cercone, và Macaya 2002) để tập trung vào phần này của chuỗi cung cấp dược và đánh giá mức độ rủi ro xâm nhập của tham nhũng. Ở các nước cho thấy rủi ro tham nhũng xuất hiện ở việc định giá và mua sắm nhiều hơn trong lựa chọn thuốc (Xem biểu đồ dưới đây). Quy trình minh bạch và ít rủi ro nhất là ở Crôachia, trong khi rủi ro nhất là ở Maxêđônia. Đánh giá này được tiến hành trước khi một số nước

Chỉ số dễ xảy ra tham nhũng ở Đông Âu, 2003



HỘP 1.9 Tiếp

triển khai các hoạt động cải cách. Ví dụ năm 2004, Maxêđônia áp dụng đấu thầu quốc tế và qui trình lựa chọn thuốc minh bạch hơn. Môngtônêgrô cũng tiến hành cải cách để nâng cao tính minh bạch và cạnh tranh trong quá trình đấu thầu.

a. Sự không hoàn thiện trong vận hành thị trường dược thông thường liên quan đến bảo vệ quyền sáng chế (đặt ra một thách thức là làm thế nào để cân bằng giữa những khuyến khích sáng tạo với việc đủ khả năng tiếp cận của các nước nghèo và bệnh nhân nghèo), qui trình và việc phê duyệt khung pháp lý kéo dài, sự khác nhau về sản phẩm, sự trung thành với nhãn hiệu, cũng như hệ thống thông tin, suy đồi đạo đức, và các mối quan hệ không hoàn hảo của các cơ quan chính yếu trong nhu cầu về dược phẩm; nhu cầu có cấu trúc bốn bậc, gồm đơn kê của bác sĩ, dược sĩ phát thuốc, người bệnh sử dụng, và bên thứ ba trả tiền.

được sử dụng, như việc mua trực tiếp trong khi không có tình trạng khẩn cấp để bào chữa cho hành động đó. Một số yếu tố góp phần tạo ra tham nhũng trong khâu mua sắm: Phương pháp xác định khối lượng các loại thuốc cần thiết thường mang tính chủ quan; những khó khăn trong giám sát các tiêu chuẩn chất lượng; điều phối quá trình mua sắm và đăng ký sản phẩm sẽ rất mất thời gian và là một thách thức nếu cơ quan cấp giấy phép dược phẩm làm việc không hiệu quả hoặc dính đến tham nhũng; các nhà cung cấp thường chào các mức giá khác nhau cho cùng loại dược phẩm và có thể cố ý thổi phồng giá; và các đặc điểm kỹ thuật đối với đợt mua sắm thuốc có thể được điều chỉnh theo cách phù hợp với các sản phẩm của duy nhất một nhà cung cấp. Tất cả các yếu tố trên đòi hỏi phải có các cơ chế giám sát mạnh trong quá trình đấu thầu công. Điều hành nhà nước không tốt trong lĩnh vực đấu thầu mua sắm có thể dẫn đến mua phải các sản phẩm không phù hợp và trả quá cao cho các sản phẩm đó. Để đảm bảo hệ thống mua sắm vận hành tốt, một số nước vùng Caribê đã cùng góp quỹ các nguồn lực hạn chế của họ. Một số nước khác với nguồn lực hạn hẹp đã ký hợp đồng với lĩnh vực tư về một số chức năng mua sắm hoặc với Liên hợp quốc hoặc các tổ chức phát triển khác có các hoạt động mua sắm dược phẩm đặc thù.

Một trong những nhiệm vụ chính của Chính phủ trong mua sắm các loại thuốc là dự toán số lượng cần thiết. Chuẩn bị các dự toán tin cậy giúp các nước tránh mức dự trữ tồn kho quá thấp hoặc quá cao. Các phương pháp định lượng được sử dụng để xác định ngân sách dành cho dược phẩm, lập kế hoạch cho các chương trình dược mới và mở rộng, sử dụng tốt ngân sách dành cho dược phẩm trên cơ sở các vấn đề y tế ưu tiên và hiệu quả về chi phí

và so sánh mức tiêu dùng dược phẩm hiện tại với các ưu tiên y tế công cộng và sử dụng trong các hệ thống y tế khác.

Một chính sách rõ ràng về phương pháp xác định số lượng, tốt nhất chính sách này là một phần của chính sách thuốc quốc gia, vùng hay thể chế, góp phần giảm bớt sự tự quyền mà các cá nhân và các nhóm hay tự thổi phồng các dự toán số lượng và giúp kiểm tra quá trình ra quyết định. Như một hoạt động kiểm tra bổ sung khác, ban y tế cấp quốc gia, huyện hoặc các cơ sở y tế thường chịu trách nhiệm lựa chọn các loại thuốc thiết yếu và nên có một cơ quan cuối cùng phê duyệt kết quả cuối cùng của hoạt động xác định số lượng. Tuy nhiên, ban này cần phải có các chuyên gia được lựa chọn trên cơ sở minh bạch và có các điều khoản giao việc rõ ràng. Tên các chuyên gia, vai trò và trách nhiệm cụ thể của họ phải được công bố tới công chúng.

Các cán bộ mua sắm nên tập trung đảm bảo giá tốt nhất trả cho các sản phẩm có giá trị cao, chất lượng tốt và thuộc hàng ưu tiên. Hệ thống mua sắm có chất lượng cần giải quyết và giám sát giá mua thực tế của các đơn hàng, bao gồm các chi phí ẩn gây ra bởi chất lượng sản phẩm kém, nhà cung cấp hoạt động kém hiệu quả hoặc thời hạn sử dụng ngắn, chi phí lưu kho ở các cấp trong hệ thống cung cấp và chi phí vận hành và các yêu cầu về vốn để quản lý và điều hành hệ thống mua sắm và phân phối. Khối lượng mua sắm lớn thường có giá và các điều khoản hợp đồng tốt hơn cho người mua. Sự góp chung khối lượng mua sắm từ rất nhiều các cơ sở y tế hoặc từ một vài bang hoặc quốc gia, những hạn chế trong lựa chọn thuốc, và việc giảm thiểu sự chòng chẹo trong cùng loại thuốc có thể dẫn đến các khối lượng cao đối với một loại thuốc đơn lẻ và tiềm năng có thể giảm giá thuốc nếu qui trình mua sắm được thực hiện tốt. Nhưng các hoạt động mua sắm kết hợp như vậy chỉ hiệu quả nếu các thủ tục thích hợp được sử dụng để đảm bảo quá trình diễn ra công bằng và khối lượng mua chính xác và việc phân phối diễn ra hiệu quả.

Thủ tục mua sắm phải minh bạch, tuân thủ các thủ tục chính thức bằng văn bản trong toàn bộ quá trình và sử dụng các tiêu chí rõ ràng để ký hợp đồng góp phần giảm thiểu rủi ro tham nhũng. Sổ tay hướng dẫn mua sắm của Ngân hàng Thế giới trong mua sắm thuốc (World Bank 2000) là một mô hình hữu ích để áp dụng. Thông tin về quá trình đấu thầu và kết quả thầu phải được công bố rộng rãi để có thể kiểm tra xem có sự câu kết thông đồng và đẩy giá thuốc lên cao. Braxin trong những năm gần đây đã đăng giá của các loại thuốc mua bằng quy trình đấu thầu công trên trang Web – đây là một chiến lược giảm giá thuốc và tránh cho giá thuốc bị đẩy lên cao. Thông qua đấu thầu và công bố thông tin trên mạng về các thủ tục và kết quả mua sắm, các rủi ro tham nhũng đã được giảm thiểu. Các công cụ này sẽ hiệu quả hơn nhiều nếu chúng được áp dụng cùng với các nỗ lực khác để đảm bảo có

nhiều nhà cung cấp, cả trong nước và ngoài nước, cùng cạnh tranh nhau cho một sản phẩm thuốc đang được đấu thầu. Số lượng lớn các nhà cung cấp tiềm năng có thể giúp nâng cao tính cạnh tranh về giá và giảm thiểu sự câu kết hoặc làm giá từ phía các nhà cung cấp. (Cohen và Carikeo Montoya 2001).

Hệ thống mua sắm dược phẩm phải đảm bảo lựa chọn các nhà cung cấp tin cậy với các sản phẩm chất lượng cao và đảm bảo triển khai các chương trình đảm bảo chất lượng với sự giám sát và thử nghiệm thuốc hiệu quả. Các thủ tục sơ tuyển và hậu tuyển giúp loại bỏ các nhà cung cấp thiếu năng lực khỏi quá trình đấu thầu và như vậy đảm bảo tiến hành đánh giá các hồ sơ thầu một cách kịp thời. Sơ tuyển thường được tiến hành bởi Ban mua sắm có nhiều thành viên tham gia bao gồm các cán bộ quản lý, các cán bộ kỹ thuật và các chuyên gia quản lý chất lượng.

Thiết lập một danh sách các nhà cung cấp đã qua sơ tuyển cho mỗi loại dược phẩm là một quá trình mất nhiều thời gian nhưng giúp tiết kiệm thời gian ở các giai đoạn mua sắm sau này. Hệ thống hậu tuyển đánh giá các nhà cung cấp sau khi nhận các hồ sơ thầu, do đó có thể xảy ra nhiều chậm trễ trong giai đoạn trao hợp đồng do phải đánh giá năng lực của rất nhiều nhà cung cấp chưa được biết đến. Đánh giá các nhà cung cấp mới có thể bao gồm đăng ký chính thức, kiểm tra, kiểm tra qua người khác, mua thử, và thu thập thông tin không chính thức. Một cấu phần quan trọng trong đảm bảo chất lượng là “có thể truy tìm nguồn gốc”, có nghĩa là các nhà cung cấp phải có khả năng truy tìm một sản phẩm do nhà sản xuất sản xuất ra thuốc đó, trong khi nhà sản xuất phải có khả năng truy tìm các thành phần thuốc đối với các đơn vị sản xuất ra các thành phần đó. Trong bất kỳ trường hợp nào, việc lựa chọn nhà cung cấp phải được chứng minh với những chứng cứ hợp lý.

Các cơ quan mua sắm có thể giám sát việc thực hiện của nhà cung cấp thông qua một hệ thống giám sát cho phép theo dõi sự tuân thủ các điều khoản hợp đồng, vận chuyển hàng, chất lượng các loại thuốc, tuân thủ các hướng dẫn về đóng gói và dán nhãn, và các thông lệ khác. Một hệ thống thông tin tốt nên cho phép theo dõi số và giá trị các hợp đồng thầu đã ký và giá trị toàn bộ các đợt mua hàng từ nhà cung cấp theo năm và việc thực hiện từng hợp đồng thầu.

Hệ thống sơ tuyển giúp sàng lọc các nhà cung cấp không đạt tiêu chuẩn khỏi quá trình đấu thầu, nhưng phương pháp này không phải không có rủi ro tham nhũng, nếu các nhà cung cấp đã được đưa vào trong danh sách không được chọn theo mục tiêu và tiêu chí thích hợp. Ngược lại, hệ thống hậu tuyển có thể loại bỏ không hợp lý những đơn vị dự thầu đạt chất lượng nếu cơ quan mua sắm muốn thiên vị một số công ty nhất định. Trong cả hai trường hợp, các cá nhân hay đại diện của các công ty có thể tìm cách gây ảnh

hướng đến các cơ quan công quyền để họ mua các loại thuốc không phù hợp về mặt kinh tế hoặc mục đích chữa trị.

Để giảm thiểu rủi ro tham nhũng, các cơ quan mua sắm phải tuân thủ nghiêm ngặt quy định ngày hết hạn nộp hồ sơ. Phải ghi chép đầy đủ thông tin tất cả các hồ sơ thầu đã nhận được; những ghi chép này bao gồm ngày tiếp nhận hồ sơ và người tiếp nhận hồ sơ thầu. Những hồ sơ thầu niêm phong phải được lưu giữ ở những nơi có khoá an toàn cho đến ngày hết hạn nộp hồ sơ thầu. Tất cả các hồ sơ thầu phải được mở một cách chính thức, và lý tưởng nhất là mở công khai, vào ngày đã xác định, và các hồ sơ thầu đã mở phải được lưu vào một tập file có đánh số để tham khảo sau này. Hơn nữa, các nhân viên của cơ quan mua sắm phải tập hợp thông tin cho ban đấu thầu hoặc ban mua sắm và đưa ra những khuyến nghị kỹ thuật cho ban, nhưng họ không nên là người đưa ra các quyết định cuối cùng về hợp đồng. Việc xem xét và thông báo trúng thầu chỉ do ban mua sắm hoặc ban đấu thầu tiến hành, với kết quả đánh giá trong đó có đơn vị thắng thầu và giá hợp đồng được thông báo cho tất cả các công ty dự thầu và công bố công khai (đăng tải trên trang Web chẳng hạn).

Cơ quan mua sắm phải báo cáo thường kỳ về các chỉ số thực hiện mua sắm chính. Các chỉ số tiêu chuẩn bao gồm khối lượng dự kiến mua so với khối lượng tiêu thụ thực tế trong một khoảng thời gian nhất định, giá trúng thầu so với giá quốc tế bình quân, thời gian thực hiện bình quân của nhà cung cấp và cấp độ dịch vụ, tỷ lệ các loại thuốc chính nằm kho ở các cấp khác nhau trong hệ thống cung cấp và một báo cáo về sự thiếu hụt thuốc. Các chỉ số này cũng rất hữu ích vì chúng cho phép so sánh số liệu thực hiện thực tế với các mục tiêu trong một giai đoạn thời gian. Cuối cùng, cơ quan mua sắm nên được tiến hành kiểm toán hàng năm bởi bên thứ ba. Đơn vị kiểm toán sẽ phát hành báo cáo theo luật định, ngoài ra còn phát hành một công văn kiến nghị chi tiết cho ban lãnh đạo của tổ chức và cơ quan giám sát công quyền có trách nhiệm. Kiểm toán hàng năm cần được công khai trên trang web hoặc thông qua văn phòng thông tin của chính quyền.

Điểm quyết định thứ năm: Phân phối

Phân phối có thể do một cơ quan chính quyền hoặc một công ty tư nhân được chính phủ ký hợp đồng thực hiện, hệ thống phân phối công cần đảm bảo phân phát kịp thời và an toàn khối lượng thuốc tới các cơ sở y tế và hiệu thuốc nơi đang cần các đợt cấp thuốc. Chi phí phân phát và bảo quản có thể làm tăng thêm đáng kể giá bán lẻ một loại thuốc, đặc biệt khi thuốc được phân phối đến các vùng sâu vùng xa hoặc nơi thiếu tính cạnh tranh dẫn đến

việc các đối tượng bán buôn và bán lẻ tự ý nâng giá bán. Một số quốc gia đã áp dụng các quy tắc về Thông lệ Phân phối tiêu chuẩn trong đó tiêu chuẩn hoá các yêu cầu đối với người phân phối, hồ sơ, địa điểm và thiết bị. Điều kiện bảo quản kém có thể làm cho thuốc bị biến dạng (hỏng) và hết hạn sử dụng (thuốc hết hiệu nghiệm). Một hệ thống phân phối bảo quản được thiết kế hoàn chỉnh và quản lý tốt giúp duy trì cung ứng đầy đủ và kịp thời các loại thuốc và luôn giữ chúng trong điều kiện tốt trong quá trình phân phối và giảm thiểu thiệt hại do thuốc bị hỏng và hết hạn sử dụng, hợp lý hoá các điểm bảo quản thuốc và sử dụng các nguồn lực vận chuyển hiện có theo cách hiệu quả nhất có thể. Có nhiều mô hình cung ứng thuốc: một mô hình phổ biến trong chuỗi cung ứng khu vực công là kho thuốc trung tâm, nơi mua sắm, và phân phát thuốc của Chính phủ. Mô hình thứ hai là cơ quan cung cấp tự quản và nửa tự quản. Mô hình này linh hoạt hơn mô hình của Chính phủ, nhưng việc mua hàng theo các đợt nhỏ có thể làm tăng giá mua so với hệ thống mua tập trung. Mô hình thứ ba là hệ thống phân phối trực tiếp, qua đó một cơ quan mua sắm của Chính phủ đấu thầu để chọn loại thuốc và các cung ứng khác và sau đó nhà thầu được lựa chọn sẽ cung cấp thuốc trực tiếp cho các cơ sở y tế. Mô hình này góp phần giảm các chi phí liên quan đến bảo quản trung tâm và vận chuyển từ cơ sở của Chính phủ bằng việc chuyển chúng cho các nhà cung cấp tư nhân. Mô hình thứ tư là hệ thống bán hàng chính yếu. Trong hệ thống này, cơ quan mua sắm của Chính phủ bỏ thầu hai hợp đồng, hợp đồng thứ nhất về nguồn và giá thuốc, và hợp đồng thứ hai về cung cấp thuốc tới các cửa hàng và cơ sở y tế. Bên hợp đồng cung ứng thuốc (bán hàng chủ yếu) chịu trách nhiệm duy trì các kho đầy đủ hàng để đáp ứng các đơn hàng yêu cầu từ các cửa hàng và cơ sở y tế vùng và huyện. Cuối cùng, việc cung ứng thuốc có thể được mua và phân phối bởi hệ thống cung cấp tư nhân. Tới nay không có một bằng chứng nào chứng minh mô hình nào là hiệu quả nhất và giảm rủi ro tham nhũng. Các cơ chế giám sát, các tiêu chuẩn rõ ràng, và các thủ tục minh bạch là rất cần thiết cho mỗi mô hình trong các mô hình trên. Nếu không có các thông lệ phổ biến được sử dụng trong điểm quyết định này sẽ xảy ra những mất mát trực tiếp bởi những vi phạm trong quá trình, bao gồm những điều kiện chuyên chở và bảo quản không đúng, các kho hàng không cần thiết, các kho hàng hết hạn sử dụng, và ăn cắp trong các đợt phát thuốc. Nguy cơ làm trái quy định và ăn cắp hàng hiện diện ở tất cả các giai đoạn trong hệ thống phân phối và bảo quản (Hộp 1.10). Các kiện hàng có thể bị các công nhân cảng biển hoặc cảng hàng không ăn cắp, hoặc bọn tội phạm có tổ chức có thể cướp số lượng lớn từ các kho lưu trữ hải quan, sân bay hoặc một nơi nào đó. Trong quá trình vận chuyển, thuốc có thể bị lái xe bán ở các chợ dọc tuyến đường đi hoặc bị hỏng

HỘP 1.10 Rò rỉ và ăn cắp thuốc ở Uganda: Chiến lược phòng chống

Hệ thống phân phối thuốc có thể bị đánh cắp, bị biến dạng và bán lại các loại thuốc. Một nghiên cứu ở Uganda cho thấy các loại thuốc mua từ ngân sách công bị đánh cắp và bán ở chợ đen, và các cán bộ y tế đã bỏ túi tiền bán thuốc và người nghèo bị từ chối không cho hưởng dịch vụ y tế vì không có khả năng trả tiền thuốc. Tất cả những điều này, nghiên cứu cho thấy 68–77% nguồn thu từ các phí dịch vụ người sử dụng bị các cán bộ y tế sử dụng sai (McPake và các tác giả 1999). Hình thức phân biệt rõ các sản phẩm thuộc hệ thống đấu thầu công thông qua đóng gói đặc biệt, mã sọc, và tem ba chiều có thể giúp xác định các hàng hoá của nhà nước. Trong một số trường hợp, các chuẩn mực phòng chống trộm có thể giúp tránh mất mát sản phẩm, bao gồm giám sát sự tiếp cận của cá nhân ra vào các kho thuốc cũng như hệ thống thông tin hoàn chỉnh để giám sát các kho lưu trữ thuốc.

trên đường vận chuyển hoặc một lượng lớn bị bán ra chợ đen. Các chính trị gia và các quan chức địa phương có thể chuyển các đợt hàng cho những kẻ ủng hộ họ hoặc mạng lưới những kẻ đỡ đầu và các cán bộ ở các cơ sở y tế có thể bán lại các loại thuốc trợ cấp hoặc ăn cắp thuốc để sử dụng theo cách riêng của họ.

Khi các loại thuốc được nhập khẩu, thông thường ở một số nước cần tiến hành thêm một số bước để xin xác nhận nhập khẩu và kiểm tra một số lô hàng nhập. Các bước này có thể xảy ra rủi ro tham nhũng. Ở Xécbia và Môngtênêgrô, các đơn vị sản xuất trong nước sử dụng các yêu cầu kiểm tra lô hàng để áp thêm chi phí đối với các lô hàng nhập khẩu cạnh tranh. Trong một trường hợp, một đơn vị sản xuất trong nước đã đút lót bộ trưởng và thứ trưởng Bộ y tế để họ giữ các quy định phân biệt đối xử trong luật mới về dược phẩm áp dụng năm 2003. Các chiến lược giúp giảm thiểu rủi ro tham nhũng trong quá trình phân phối bao gồm: luồng thông tin phải thông suốt ở mọi cấp trong hệ thống phân phối để kiểm soát các phân phát và di chuyển của nguồn hàng. Việc này sẽ hiệu quả nhất nếu sử dụng hệ thống thông tin vi tính hoá hoặc tự động, đặc biệt các hệ thống sử dụng mã vạch ngang và quét mã hoặc mới hơn là hệ thống phức tạp sử dụng công nghệ RFID và EPC. Những tiêu chuẩn chất lượng phải được duy trì ở các cơ sở bảo quản và phải có máy lạnh để đảm bảo nhiệt độ bảo quản thuốc. Hệ thống an ninh tốt giúp giảm thiểu rủi ro trộm cắp. Hệ thống giám sát điện tử các xe vận chuyển hàng và kiểm tra các đơn giao hàng theo danh mục sản phẩm là một số phương pháp giảm thiểu nạn trộm cắp. Triển khai Điều tra theo dõi chi tiêu công cũng là một công cụ hữu ích để đánh giá xem các loại thuốc và việc chi cho các loại thuốc đó có được phân phát đầy đủ đến các điểm phân phát định trước như các cơ sở y tế và bệnh viện, đặc biệt là các cơ sở ở vùng sâu vùng xa.

Điểm quyết định thứ sáu: Kê đơn thuốc và phát thuốc

Kê đơn thuốc và phát thuốc là hoạt động có sự tham gia của bác sĩ, dược sĩ, y tá và các đối tượng chăm sóc sức khoẻ khác, họ chẩn đoán người bệnh và xác định người bệnh cần dùng các loại thuốc nào để chữa trị một loại bệnh nhất định. Đây là điểm quyết định mà ở đó người bệnh nên biết các lợi ích của toàn bộ hệ thống xem có vận hành tốt hay không. Người bệnh phải nhận được đúng loại thuốc và đúng thời điểm với chi phí hợp lý và với thông tin đầy đủ.

Điều quan tâm chủ yếu đối với kê đơn và phát thuốc là người bệnh có thể không nhận được loại thuốc thích hợp nhất trong điều kiện của mình, vì quyết định về kê đơn có thể bị bóp méo bởi nhiều yếu tố, đặc biệt là động cơ lợi ích cá nhân. Ở nhiều nước đang phát triển, bán thuốc không có toa thuốc của bác sĩ là việc phổ biến. Trong các trường hợp như vậy, người dược sĩ đóng vai trò chính trong việc lựa chọn loại thuốc và có thể có động cơ để chọn loại thuốc đắt tiền nhất để kiếm được lợi ích biên cao hơn so với lựa chọn loại thuốc phù hợp nhất cho bệnh nhân. Sự xung đột về lợi ích này là một lý do để tách chức năng kê đơn thuốc và phát thuốc. Nhiệm vụ của Chính phủ trong trường hợp hệ thống kê đơn kém là thiết lập một môi trường pháp lý góp phần khuyến khích các thông lệ lựa chọn và phát thuốc phù hợp và đảm bảo chi phí - lợi ích.

Nhiều nước phát triển đã áp dụng các quy định để tách vai trò kê đơn của bác sĩ khỏi vai trò phát thuốc của dược sĩ, như vậy các bác sĩ không có các khuyến khích tài chính để kê số lượng không hợp lý các loại thuốc hoặc các loại thuốc có giá cao hơn là các loại thuốc cần thiết để chữa trị bệnh. Ví dụ, gần đây Hàn Quốc đã cho phép các bác sĩ kê đơn và phát thuốc dẫn đến tình trạng kê số lượng thuốc cao không cần thiết (Kwon 2006). Một số nước cho phép có các trường hợp ngoại lệ đối với các bác sĩ ở vùng nông thôn nơi mà bệnh nhân không có điều kiện đến hiệu thuốc. Bằng chứng cho thấy các thông lệ kê đơn thuốc bị ảnh hưởng bởi lợi nhuận là bằng chứng về việc kê đơn thuốc ở nước Anh, nơi mà các “bác sĩ kiêm dược sĩ” ở nông thôn không tuân thủ các chính sách khuyến khích sử dụng các loại thuốc phổ thông như là các bác sĩ không kiêm dược sĩ và có xu hướng kê các loại thuốc phổ thông có nhãn hiệu riêng (Watkins và các tác giả 2003; Baines và các tác giả 1997). Đây có thể không hoàn toàn coi là tham nhũng, nhưng rõ ràng là một hành vi không đúng với đạo đức nghề nghiệp.

Một vấn đề nữa tiềm ẩn tham nhũng xảy ra ở nhiều nước, đó là khi các công ty dược phẩm tìm cách gây ảnh hưởng đến các thông lệ kê đơn thuốc của các bác sĩ. Một nghiên cứu năm 2000 do Wazana thực hiện cho thấy sự

tương tác của các bác sĩ với ngành công nghiệp dược liên quan đến ngày càng tăng các yêu cầu về thay thế các loại thuốc bổ sung trong các công thức thuốc của bệnh viện và trong sự thay đổi thông lệ kê đơn bốc thuốc. Việc gây ảnh hưởng của ngành công nghiệp đến hành vi kê đơn của bác sĩ là vấn đề quan tâm toàn cầu, nhưng nó đặc biệt ảnh hưởng đến các nước đang phát triển, nơi mà các bác sĩ không được trả thù lao cao và các tiêu chuẩn hành vi đạo đức nghề nghiệp chưa được thiết lập và thực thi hoàn chỉnh. Một báo cáo gần đây của WHO về quảng cáo thuốc cho thấy ở Mỹ khoảng 21 tỷ đô la Mỹ được chi cho các hoạt động quảng cáo thuốc. Cũng trong báo cáo này cho biết ngành công nghiệp dược là nguồn thông tin duy nhất về dược phẩm cho các đối tượng chăm sóc sức khỏe ở các nước đang phát triển (Norris và các cộng sự 2005).

Quảng cáo thuốc cho thấy một vùng xám trong cuộc trao đổi về tham nhũng trong ngành dược. Quảng cáo thuốc bản thân nó không phải là một hành động tham nhũng nếu tuân thủ các thông lệ tiếp thị công bằng. Tuy nhiên, điều khoản “khuyến khích” của ngành công nghiệp dược đối với các bác sĩ trong việc kê đơn các sản phẩm nhất định có thể dẫn đến tham nhũng. Ví dụ, các công ty thuốc thường mời các bác sĩ đến các hội nghị “đào tạo”, và hội nghị thường được tổ chức ở những địa điểm lý tưởng và đơn vị tổ chức mời luôn các thành viên gia đình họ tham dự (Cohen và Esmail 2005). Những hướng dẫn quy định nội bộ cần được áp dụng để kiểm soát các thông lệ tiếp thị công nghiệp. Ví dụ, IFPMA đã tình nguyện áp dụng điều lệ IFPMA về các Thông lệ Tiếp thị Dược phẩm từ năm 1981. Cho dù các hướng dẫn này được phổ biến rộng rãi nhưng việc thực hiện sao cho hiệu quả là vấn đề chính. Vi phạm các quy phạm đạo đức cơ bản, cho dù chưa cấu thành vi phạm luật, nhưng vẫn là cái cần quan tâm và nên là một mục tiêu để có giải pháp sửa đổi.

Cần nỗ lực hơn nữa để thiết lập các tiêu chuẩn thông lệ đạo đức nghề nghiệp và các quy định pháp luật đối với các bác sĩ và ngành công nghiệp dược trong các hoạt động quảng cáo thuốc. Tăng cường các thông lệ tốt và thông tin dược dựa trên các nguồn thông tin được chứng thực là hết sức quan trọng giúp cải thiện việc kê đơn thuốc đúng đắn, nhiều nước đang thiết lập các cơ chế phổ biến thông tin. Một phương pháp ngăn cản thông lệ kê thuốc không đúng quy cách là yêu cầu các bác sĩ phải tuân thủ các Hướng dẫn thực hành khám và chữa bệnh (CPG), mặc dù đây là công việc không hề dễ thực hiện.¹² WHO, thực tế, khuyến nghị sử dụng các hướng dẫn điều trị dựa vào chứng cứ để xây dựng EDL thay vì tin tưởng vào các chuyên gia, những người có thể dễ bị gây ảnh hưởng từ bên ngoài qua hành động hối lộ hoặc lại quả. Tuy nhiên, thậm chí CPG cũng có nguy cơ bị tham nhũng nếu các bác

sĩ cho rằng họ bị gây ảnh hưởng trong việc ra quyết định của họ bởi ngành công nghiệp dược (Hộp 1.11)

Những nơi áp dụng các cơ chế phức tạp hơn, giám sát hành vi kê đơn thông qua giám sát số liệu kê đơn có thể là một cách thức hữu hiệu để xác định các hình thức kê đơn, không bình thường hoặc quá số lượng và giúp xây dựng các chiến lược cải thiện hoạt động kê đơn được hợp lý.

Một số phương pháp khác giúp hạn chế ảnh hưởng của ngành công nghiệp đối với các hình thức kê đơn của bác sĩ bao gồm tập trung yêu cầu cung cấp “đào tạo chi tiết” hoặc giáo dục thuốc, bởi các bác sĩ có chuyên môn cao hơn là tiếp thị công nghiệp. Các bác sĩ nên được đào tạo chi tiết bởi những người có tâm huyết và có chuyên môn cao, trong đó bao gồm việc thiết lập một mạng lưới các cố vấn về kê đơn, những người này sẽ đến tận nơi các bác sĩ hoặc các nhóm bác sĩ để phổ biến các thông lệ kê đơn dựa trên các chứng cứ xác thực, đặc biệt đối với các loại thuốc mới xuất hiện trên thị trường.

Sự gian lận trong kê đơn là một dạng thường thấy trong gian lận hoàn phí y tế trong các hệ thống bảo hiểm y tế công và tư và có thể có sự tham gia của các bác sĩ, dược sĩ, và người bệnh. Các dạng kê đơn cần được xem như các đặc điểm an ninh và cần phải có các hệ thống được sử dụng để phát hiện, kiểm tra và khởi kiện gian lận để loại trừ vấn nạn này. Một số nước đã áp dụng hệ thống điện tử để theo dõi các đơn kê và các loại thuốc đã phát do

HỘP 1.11 Hướng dẫn kê đơn và mâu thuẫn lợi ích

Một cuộc khảo sát năm 2005 nhằm xác định xem tác giả của các hướng dẫn kê đơn được các bác sĩ sử dụng có mâu thuẫn lợi ích nào có thể ảnh hưởng đến nội dung hướng dẫn. Hướng dẫn có thể được xây dựng trên cơ sở các chứng cứ xác thực hoặc có thể dựa trên sự đồng thuận của các chuyên gia trong lĩnh vực nhất định.

Trong 90 sổ tay hướng dẫn được kiểm tra kỹ lưỡng, không có mâu thuẫn lợi ích nào được tìm thấy (hay được công nhận) đối với 31 sổ tay hướng dẫn. Nhưng ít nhất một mâu thuẫn lợi ích tìm thấy trong 59 sổ tay hướng dẫn còn lại. Trong 45 sổ tay hướng dẫn (50%) ít nhất một tác giả có vị trí tư vấn hoặc vị trí trong ban cố vấn của một công ty nào đó và ít nhất một tác giả nhận tiền trợ cấp nghiên cứu từ một công ty nhất định. Đối với 39 sổ tay hướng dẫn, có ít nhất một tác giả có vị trí là người phát ngôn của một công ty. Và 10 sổ tay hướng dẫn có ít nhất một tác giả nắm giữ cổ phiếu của một công ty. Tổng cộng, có 685 tác giả có những đóng góp cho 90 sổ tay hướng dẫn. Trong số đó, 445 tuyên bố không có xung đột lợi ích nào, nhưng 240 tác giả còn lại, 143 nói họ nắm giữ vị trí tư vấn hoặc trong ban tư vấn với một công ty nào đó, 153 nói họ nhận tiền hỗ trợ nghiên cứu từ một công ty, 103 nắm giữ vị trí phát ngôn viên ở một công ty và 16 nói họ nắm giữ cổ phiếu của một công ty nào đó. Rõ ràng, một số tác giả có nhiều hơn một mâu thuẫn lợi ích.

Nguồn: Taylor và Giles (2005).

bác sĩ, dược sĩ và người bệnh và sử dụng phân tích số liệu để xác định các rủi ro về gian lận trong hoàn phí y tế.

Những chiến lược giúp giảm thiểu tham nhũng trong điểm quyết định này bao gồm việc đảm bảo người bệnh tiếp nhận các loại thuốc chỉ với đơn thuốc phù hợp. Tuy nhiên điều này là một thách thức do người bệnh phải đối mặt với việc phải trả phí khi đến khám bác sĩ mới có đơn thuốc và sau đó là chi phí mua thuốc. Thậm chí ở những nơi hệ thống bảo hiểm chi trả cho người bệnh chi phí khám bệnh và chi phí mua thuốc, nhưng ở những nơi lương và thù lao ngành dược thấp thì các dược sĩ vẫn yêu cầu bệnh nhân trả thêm tiền để mua “loại thuốc miễn phí” mà đáng ra họ nên được phát miễn phí.

Các hiệu thuốc và dược sĩ phải được cấp phép và giám sát tốt và những vi phạm cần phải có hình thức xử phạt. Điển hình, các khía cạnh về các hiệu thuốc thường được tự tăng cường thông qua hiệp hội các dược sĩ. Tham nhũng có thể xảy ra ở điểm quyết định này nếu các nguyên tắc thực hiện hoặc không tồn tại hoặc không được thực thi đầy đủ. Tuy nhiên, để đảm bảo khả năng thực thi các nguyên tắc là một thách thức, đặc biệt đối với thị trường thuốc bán lẻ tư thương ở các nước đang phát triển (Enemark, Alban, và Vasquez 2004).

ĐÁNH GIÁ RỦI RO THAM NHŨNG TRONG CÁC HỆ THỐNG DƯỢC

Phần này tập trung vào một phương pháp có thể giúp các nhà hoạch định chính sách thiết lập hệ thống thông tin cơ sở về các điểm quyết định giúp họ hiểu và tìm ra điểm quyết định nào tồn tại rủi ro tham nhũng. Phương pháp này dựa trên các công trình nghiên cứu của Cohen, Cercone, và Macaya (2002) ở Costa Rica và đã được WHO điều chỉnh để áp dụng ở Đông Nam Á và các khu vực khác.

Phương pháp này sử dụng bảng câu hỏi (có trong các nghiên cứu của Cohen, Cercone, và Macaya 2002) được thiết kế để đánh giá mức độ rủi ro ở mỗi điểm quyết định trong hệ thống dược và theo các điều kiện cụ thể ở một quốc gia nhất định. Ví dụ, hệ thống dược vận hành bởi trung ương hay địa phương? Các cơ quan nào tham gia quá trình mua sắm dược phẩm? Ban nào chịu trách nhiệm quá trình lựa chọn thuốc? Các câu hỏi này được thiết kế để thăm dò các nhà hoạch định chính sách về mức độ minh bạch trong mỗi điểm quyết định trong sáu điểm quyết định và tìm kiếm các câu trả lời nhị nguyên (có hay không). Khi tất cả các cuộc phỏng vấn đã hoàn thành, các chỉ số được đánh giá theo tiêu chí xác định, và mức đánh giá bình quân được tính cho từng câu hỏi trong số các câu hỏi của từng điểm quyết định. Mức

Tham nhũng trong ngành dược: Tăng cường điều hành nhà nước hiệu quả để nâng cao khả năng tiếp cận

đánh giá bình quân xê dịch trong khoảng từ 0 đến 1, với hầu hết các trường hợp rơi vào điểm giữa. Tổng tất cả các đánh giá của 1 điểm quyết định sau đó sẽ được chia theo số câu hỏi trong một điểm quyết định cho trước để thu được phần trăm của các chỉ số đã được đánh giá là 1 điểm quyết định. Phần trăm kết quả sau đó được quy đổi thành mức từ 0 đến 10 (0.0–10.0) bằng cách nhân phần trăm kết quả với 10. Các điểm quyết định sau đó có thể được đánh giá theo các mức sau về rủi ro tham nhũng:

0.0-2.0	2.1-4.0	4.1-6.0	6.1-8.0	8.1-10.0
Rủi ro cao	Rủi ro khá cao	Rủi ro vừa	Rủi ro cận biên	Rủi ro tối thiểu

Lợi ích của phương pháp này là không tốn kém để triển khai, nó là phương pháp dễ hiểu và thẳng thắn và quan trọng hơn cả, nó cho chúng ta cách đánh giá đơn giản giúp các nhà hoạch định chính sách quyết định ở điểm quyết định nào yếu hơn điểm quyết định kia, cho phép có những can thiệp đúng mục tiêu hơn, giúp hệ thống dược vận hành hiệu quả hơn và cải thiện sự tiếp cận của người dân tới nguồn dược phẩm. Các điểm quyết định cần có những can thiệp sẽ có sự khác nhau giữa nước này với nước khác, điều này giải thích vì sao cần có các chẩn đoán hệ thống dược.

Ứng dụng phương pháp ở Costa Rica

Cùng phối hợp với Chính phủ Costa Rica, các cuộc khảo sát chẩn đoán được tiến hành với sự tham gia của các cán bộ công quyền công tác tại Cơ quan An ninh xã hội Costa Rica (Caja Costarricense de Seguro Social, viết tắt là CCSS) và Bộ Y Tế, các chuyên gia trong hệ thống y tế, đại diện ngành công nghiệp dược và các khách hàng. Các cuộc khảo sát được tiến hành bởi Sanigest Internacional, một công ty tư vấn quốc tế hoạt động tại Costa Rica, từ tháng 2 đến tháng 4 năm 2002 dưới sự giám sát của Ngân hàng Thế giới. Các công cụ chẩn đoán sử dụng cho mỗi nhóm phản ánh những khuyến nghị của Ngân hàng Thế giới trong việc xây dựng các công cụ để chẩn đoán phương thức điều hành nhà nước. Một số đặc điểm chính của các công cụ này bao gồm đánh giá các cán bộ công quyền, các công ty, và người sử dụng, hoàn thành với số liệu cứng; các câu hỏi đóng đặc biệt được thiết kế và thử nghiệm, và quan sát khung pháp lý nhằm phát hiện những cơ cấu khuyến khích đằng sau điều hành nhà nước và tham nhũng.

Các đợt khảo sát điều tra sử dụng 4 công cụ chính để đánh giá mức độ minh bạch và rủi ro tham nhũng trong 4 hoạt động chính trong quá trình mua sắm và cung cấp dược phẩm tới công chúng. Các đợt khảo sát – các cuộc

phòng vấn đánh giá với các cán bộ công quyền, phòng vấn ngành công nghiệp, các nhóm trọng tâm gồm các chuyên gia chăm sóc y tế, và người sử dụng - được tiến hành cùng một lúc. Để xác minh các câu trả lời thu thập được, khảo sát chẩn đoán được bổ sung với các dữ liệu cứng bao gồm các quy định bằng văn bản, các chứng cứ tuân thủ các quy định và hồ sơ chứng minh các quy trình được triển khai một cách minh bạch.

Về tổng thể, hệ thống dược của Costa Rica được đánh giá ở mức điểm 7,7, cho thấy mức rủi ro ngoại biên đối với tham nhũng và nhìn chung quản lý tốt. Đánh giá tổng thể giảm xuống mức thấp 5,7 trong lĩnh vực mua sắm, cho thấy mức rủi ro đáng kể và các vấn đề trong lĩnh vực phân phối. Chỉ với một số thay đổi nhỏ trong hệ thống, Costa Rica hoàn toàn có thể có một hệ thống chỉ còn đôi chút rủi ro tham nhũng.

Đăng ký thuốc

Điểm quyết định tương ứng với đăng ký thuốc nhận số điểm 9,4, cho thấy rủi ro tham nhũng rất ít. Lĩnh vực này được tư liệu hoá rất tốt và các yêu cầu về đăng ký các loại thuốc mới cũng như các phiên bản của các loại thuốc hiện có được tiêu chuẩn hoá khá tốt. Tiếp cận thông tin rất dễ dàng và một ban chuyên môn đưa ra các quyết định về các hồ sơ đăng ký mới. Ban này có kết cấu rất hợp lý với chức năng, nhiệm vụ của các thành viên rất rõ ràng; họ viết các báo cáo mô tả các lý do quyết định từ chối không phê duyệt một loại thuốc mới. Phí đăng ký một loại thuốc mới rất ít (500 đôla) và vì thế không gây trở ngại lớn đối với các công ty mới đăng ký các loại thuốc. Cuối cùng, các nguyên tắc qui định thời gian tối đa phê duyệt một loại thuốc mới là 30 ngày nếu hồ sơ đầy đủ.

Lựa chọn

Lựa chọn thuốc cũng ghi 9.4 điểm, cho thấy tính minh bạch cao mô tả quá trình và chuyên môn của các cán bộ chịu trách nhiệm trong lĩnh vực này. Điểm quyết định này được tư liệu hoá rất tốt, và danh mục thuốc thiết yếu được cập nhật thường xuyên. Một ấn phẩm súc tích về các loại thuốc chính thức trong hệ thống chăm sóc y tế ở Costa Rica bao hàm các thủ tục và chính sách được tư liệu hoá hỗ trợ các câu trả lời khẳng định đối với hầu hết các chỉ số. Ấn phẩm này luôn được trưng bày trong toàn bộ hệ thống và phân phát miễn phí cho các cán bộ y tế chủ chốt.

Một đặc điểm tích cực của quá trình lựa chọn là xem xét chi phí - hiệu quả trong các lựa chọn thuốc. Tất cả các loại thuốc trong danh mục thuốc chính

thức đều có tên chính thức, như vậy sẽ không có sự sai lệch trong quá trình mua một loại thuốc cụ thể và tất cả các nhà cung cấp được đánh giá một cách công bằng. Trong lĩnh vực này, danh mục thuốc chính thức tuân theo các khuyến nghị của WHO và không tạo một cơ hội nào cho một nhà sản xuất có được thị phần qua một loại nhãn thuốc được đưa vào danh mục. Hơn nữa, nó bao gồm các tiêu chí rõ ràng để đưa vào hoặc loại bỏ các loại thuốc trong danh mục, cũng như sổ tay hướng dẫn tư cách thành viên của ban và chức năng nhiệm vụ của các thành viên.

Mua sắm

Được đánh giá với số điểm 5,7 cho thấy lĩnh vực mua sắm trong chuỗi giá trị chịu rủi ro tham nhũng cao. Với tầm quan trọng chiến lược và kinh tế của lĩnh vực này – Chính phủ Costa Rica chi hơn 70 triệu đôla hàng năm để mua các loại thuốc – các vấn đề về tính minh bạch và điều hành nhà nước kém trong lĩnh vực này có ảnh hưởng sâu sắc đến chất lượng dịch vụ mà các đối tượng sử dụng của CCSS tiếp nhận. Bị đánh giá ở mức thấp như vậy là do một số yếu tố. Trước tiên, không phải tất cả các câu trả lời khẳng định tương ứng với các chỉ số có thể chứng minh bằng hồ sơ, tài liệu. Ví dụ, không có tài liệu nào chứng minh đã sử dụng kiểm toán nội bộ, như các loại giá và các tiêu chí sử dụng để trao hồ sơ trúng thầu. Thứ hai, thiếu thông tin để có thể theo dõi việc thực hiện của nhà cung cấp và theo dõi chất lượng thuốc. Các nhà cung cấp thực hiện kém có thể tiếp tục tham gia các đợt đấu giá cho tới khi họ bị phát hiện đã vi phạm luật; những vụ xử án trường hợp như vậy thường phải mất mấy năm. Do giá là yếu tố chủ yếu để đánh giá trong các quyết định đấu giá công, nên một nhà cung cấp dù thực hiện kém nhưng vẫn có thể thắng thầu cho dù nhà cung cấp đó có thành tích tồi. Thứ ba, không có tài liệu nào xác minh các chính sách rõ ràng về các thủ tục nội bộ, các hướng dẫn tư cách thành viên, và sự bổ nhiệm của các thành viên chính của ban. Ngoài ra, các quyết định mua sắm thường dựa trên các nhu cầu trước đây và các mức kiểm kê và không xem xét đến các dự báo sự hoành hành của bệnh tật dựa trên các cơ sở rõ ràng. Với những yếu kém về cơ cấu trong quá trình mua sắm, lĩnh vực này chỉ được 12 điểm trong tổng số 21 điểm, với tổng điểm 5,7 trên điểm chuẩn là 10.

Sự phức tạp và không hiệu quả trong quá trình mua sắm có thể gây ra những mất mát trong hệ thống y tế công cộng ở Costa Rica và gây ra rủi ro tham nhũng. Số cán bộ, văn phòng, và ban tham gia vào quá trình mua thuốc với một quá trình cho phép kẻ thua cuộc kháng lại các quyết định và làm

chậm các đợt mua hàng vài tuần hoặc vài tháng, làm cho toàn bộ chu kỳ mua hàng rối tung, nhiều lỗi và kéo dài. Chu trình, từ khi xác định nhu cầu mua hàng đến khi tiếp nhận thực tế các loại thuốc trung bình kéo dài 13 tháng.¹³ Bản chất mất thời gian của quá trình mua sắm có nghĩa là khối lượng tối thiểu các loại thuốc được mua tương đương với một đợt cung cấp kéo dài ít nhất 1 năm. Kết quả là kiểm kê kéo theo chi phí, tạo ra những khó khăn về luồng tiền, và các vấn đề lớn hơn như kiểm soát trộm cắp, và khả năng thuốc bị hỏng và hết hạn.

Phân phối

Phân phối thuốc trong hệ thống y tế công cộng nhận được số điểm 6,9, số điểm thấp thứ 2 từ dưới lên. Những yếu kém chủ yếu trong lĩnh vực này là thiếu hệ thống giám sát để đánh giá hệ thống phân phối và hệ thống thông tin cần thiết để “giám sát” các kho hàng ở các cấp và sự di chuyển của các nguồn hàng trong chuỗi phân phối. Một số địa điểm bảo quản cũng thiếu các điều kiện an ninh như chuông báo động, máy quay, và giám sát trực tiếp ra vào của nhân viên hoặc khách khi đi vào các khu vực hạn chế. Các loại thuốc giá đắt có các hợp chất bảo vệ tốt hơn nhưng không thể nói tất cả các loại thuốc đều như vậy. Hơn nữa, hệ thống phân phối thiếu hệ thống giá để hàng tiêu chuẩn cho mỗi loại thuốc.

Nghiên cứu còn bao hàm số liệu định lượng từ những người tham gia phỏng vấn về quan điểm và kinh nghiệm của họ đối với tham nhũng trong hệ thống. Người tham gia phỏng vấn cho rằng tỷ lệ tham nhũng cao hơn trong lĩnh vực mua sắm và phân phối trong chuỗi giá trị - khẳng định những phát hiện của cuộc khảo sát về mức độ rủi ro tham nhũng trong hai lĩnh vực này. Và mặc dù quan điểm về lựa chọn thuốc là tích cực nhưng quan điểm về đăng ký thuốc chưa thực sự phản ánh mức điểm cao trong lĩnh vực này.

Những người tham gia nhận xét về mức độ thay đổi thời gian đăng ký, những vướng mắc đối với các sản phẩm tương sinh và nhập khẩu song song và các loại thuốc chưa đăng ký trên thị trường. Người sử dụng cuối cùng phàn nàn về số lượng hạn chế và các khoản chi tiền túi không cần thiết, điều này cho thấy các vấn đề tồn tại trong phân phối và sử dụng thuốc ở Costa Rica. Tuy nhiên, với quá trình và thể chế được thiết lập tốt và tính chuyên nghiệp cao, một số điều chỉnh trong hệ thống có thể giảm thiểu rủi ro tham nhũng. Với những phát hiện này, các khuyến nghị chính sách được sắp xếp từ ưu tiên cao xuống thấp đã được đề xuất cho Chính phủ Costa Rica, và một số thay đổi đã được triển khai.

CHIẾN LƯỢC CẢI CÁCH VÀ CÁC KẾT LUẬN

Chương này thể hiện tính phức tạp trong ngành dược, trong đó bao gồm một số điểm quyết định chính trong toàn bộ hệ thống từ sản xuất đến tiêu dùng. Các điểm quyết định này tiềm ẩn rủi ro tham nhũng trừ khi tiến hành các biện pháp rõ ràng và quyết liệt. Tham nhũng trong hệ thống dược không thể xem nhẹ - trong kịch bản tệ nhất, nó có thể dẫn đến tử vong. Không phải tham nhũng nào cũng giống nhau. Tham nhũng trong quá trình mua sắm có thể không ảnh hưởng nghiêm trọng như những vi phạm trong quá trình sản xuất. Với lý do này, sử dụng công cụ chẩn đoán được trình bày trong chương này là rất lợi thế vì nó giúp các nhà hoạch định chính sách biết được yếu kém nằm ở đâu, xác định ảnh hưởng của những yếu kém này đối với kinh tế và y tế, đưa ra các ưu tiên hành động, và sau đó thiết kế các chiến lược phòng chống tham nhũng phù hợp.

Năng lực của một Chính phủ trong việc loại bỏ tham nhũng trong ngành dược cũng phụ thuộc các yếu tố kinh tế chính trị xuyên suốt nằm ngoài ngành y tế và sẽ được trao đổi ở các chương sau. Ví dụ, chính phủ có nhiệm vụ chính trị gì? Đây là điều đầu tiên mà một chính phủ sẽ có hành động thực sự đối với tham nhũng cho dù có rủi ro kề cận một số nhóm người? Năng lực thể chế quốc gia có đủ mạnh để tiến hành các nỗ lực phòng chống tham nhũng cấp ngành? Cơ quan được giao nhiệm vụ thực thi có đủ năng lực và nguồn tài chính để thực hiện vai trò này? Tham nhũng là vấn đề liên ngành và cần có một phương pháp tiếp cận tổng thể nếu các Chính phủ đấu tranh thực sự và mạnh mẽ. Các yếu tố cơ bản trong khung hoạt động này nên được áp dụng để loại bỏ tham nhũng trong ngành dược ở tất cả các nước, tuy nhiên một số khác biệt có thể cần quan sát phụ thuộc vào quy mô của một quốc gia, nguồn lực hiện có, cơ cấu hệ thống y tế, và tầm quan trọng của ngành công nghiệp dược đối với cán cân thương mại và việc làm.

Thách thức lớn hơn đối với các nhà hoạch định chính sách có thể là quản lý ngành công nghiệp dược toàn cầu, trong đó nguyên liệu thô được sản xuất ở một nước, xuất khẩu sang nước khác để sản xuất ra các sản phẩm và sau đó lại xuất khẩu sản phẩm cuối cùng sang các nước khác. Sự vươn xa toàn cầu của ngành công nghiệp có nghĩa cũng có rủi ro tham nhũng trong xuất khẩu. Thế giới sẽ giải quyết rủi ro này thế nào? Thứ nhất, cần chú ý đến các nước lớn như Braxin, Trung Quốc, và Ấn Độ, là các nước sản xuất các sản phẩm dược và nguyên liệu thô cho tiêu thụ ở các nước khác. Cần thành lập liên minh với sự tham gia của các nhà hoạch định chính sách và các nhà sản xuất để đảm bảo hệ thống dược đủ mạnh và không dễ bị tổn thương bởi tham nhũng. Các nhà sản xuất lớn các sản phẩm và nguyên liệu đã nhận thức

được sự cần thiết phải bảo vệ danh tiếng của họ là các nhà cung cấp các sản phẩm chất lượng tốt.

Các nhà hoạch định chính sách cần xác định họ nên tập trung nỗ lực vào các lĩnh vực dễ dàng thực hiện các chiến lược phòng chống tham nhũng, hay tập trung nỗ lực vào những lĩnh vực dễ dàng dập tắt tham nhũng với kết quả cao nhất, cho dù những lĩnh vực này đòi hỏi phải tiến hành nhiều cuộc đàm phán chính trị. Sẽ không có câu trả lời theo thông lệ. Chính phủ sẽ lựa chọn lĩnh vực cần tập trung dựa trên nguồn lực và cam kết, và chỉ đưa ra câu trả lời sau khi chẩn đoán tổng thể ngành được. Các nhà hoạch định chính sách sẽ phải đưa ra quyết định đánh đổi: họ tạo ra những thắng lợi nhỏ nhanh chóng hay lựa chọn triển khai cải cách quy mô lớn trong một thời gian dài? Họ nên lựa chọn cứu những sinh mạng trong ngắn hạn, hay lựa chọn xây dựng một tổ chức phân phối dịch vụ như một giải pháp lâu dài? Lý tưởng nhất là nên kết hợp cả hai phương pháp tiếp cận trên. Một số phương pháp nhỏ mà không mấy tốn kém để triển khai như đăng giá thuốc trên trang Website, và nên được tiến hành đồng thời với các biện pháp lớn như đầu tư nhiều nguồn lực vào cơ quan thi hành quốc gia; cả hai sẽ cho kết quả trong hệ thống được một cách nhanh hơn và ít rủi ro tham nhũng. Chắc chắn rằng cho dù các biện pháp nhỏ bản thân chúng có thể đạt được kết quả tốt và tạo ra điều hành nhà nước tốt có “sự lan truyền”¹⁴ mang tính xã hội cao.

Bước đầu tiên cần làm để ngăn chặn tham nhũng trong ngành được là hiểu thấu đáo cơ cấu, các tác nhân và động cơ của nó và xác định các điểm chính có khả năng xảy ra tham nhũng. Chỉ như vậy, ta mới có thể lập ra các mục tiêu ngắn, trung và dài hạn và xác định chiến lược phù hợp. Nếu có lựa chọn, ưu tiên cần tập trung vào các lĩnh vực đã xác định được mối đe dọa của tham nhũng đối với sự an toàn và sức khỏe của người dân; dập tắt tham nhũng mà chỉ có ý nghĩa về kinh tế không nên thực hiện trước những quan tâm về sức khỏe. Về mặt tích cực, vừa qua mới xuất hiện các công cụ chính trị thực tiễn đang được áp dụng trong bối cảnh một số quốc gia để chẩn đoán hoặc dập tắt tham nhũng trong ngành được. Lựa chọn các chiến lược phòng chống tham nhũng (trước tiên là những chiến lược có tính khả thi cao) đã được mô tả trong chương này và được tóm tắt trong bảng 1.2. Những chiến lược này không đại diện cho thế giới các chiến lược phòng chống tham nhũng nhưng chúng được thiết kế để truyền thụ cách suy luận về chủ đề tham nhũng và xúc tiến thực hiện các biện pháp cụ thể để đạt được những kết quả hữu quan trong các lĩnh vực cụ thể. Các yếu tố chung cấu thành các biện pháp này là các cơ chế có tính minh bạch và giải trình trách nhiệm cao. Với các yếu tố này được áp dụng trong bất kỳ hành động nào chống tham nhũng sẽ sớm thấy được kết quả, và sớm hay muộn cũng sẽ chặn đứng nạn tham nhũng.

Tham nhũng trong ngành dược: Tăng cường điều hành nhà nước hiệu quả để nâng cao khả năng tiếp cận

BẢNG 1.2 Những chiến lược góp phần giảm thiểu tham nhũng trong hệ thống dược^a

<i>Điểm quyết định</i>	<i>Chiến lược đề xuất</i>	<i>Tính khả thi</i>	<i>Thời gian</i>
Sản xuất	Đảm bảo cơ sở pháp lý đối với những yêu cầu GMP, bao gồm các hình phạt thích đáng những trường hợp không tuân thủ	Cao	Ngắn hạn
	Cải thiện việc tuân thủ GMP qua kiểm tra thường xuyên và ngẫu nhiên	Cao	Ngắn hạn
	Thuê đủ số lượng các điều tra viên được đào tạo và trả thù lao xứng đáng	Vừa	Trung/dài hạn
	Xây dựng kế hoạch luân phiên cán bộ kiểm tra các điểm sản xuất	Cao	Ngắn hạn
	Đăng tin rộng rãi danh sách các nhà sản xuất tuân thủ các yêu cầu	Cao	Ngắn hạn
	Đăng tin rộng rãi tên các nhà sản xuất không tuân thủ các yêu cầu	Cao	Ngắn hạn
	Đăng ký	Xây dựng luật và các tiêu chuẩn minh bạch, hiệu quả và đồng bộ về đăng ký thuốc	Cao
Đảm bảo năng lực kiểm soát chất lượng thuốc		Cao	Trung/dài hạn
Giáo dục và bồi dưỡng công chúng và các chuyên gia trong việc xác định các loại thuốc chưa đăng ký		Trung bình	Trung hạn
Công bố thông tin đăng ký thuốc trên website		Cao	Ngắn hạn
Triển khai giám sát thị trường và kiểm tra ngẫu nhiên các lô hàng		Trung bình	Trung hạn
Lựa chọn	Xác định và công bố những tiêu chí rõ ràng về lựa chọn và định giá	Cao	Ngắn hạn
	Đăng thông tin rộng rãi về hồ sơ thành viên ban lựa chọn thuốc	Cao	Ngắn hạn
	Tiêu chí lựa chọn thuốc dựa vào các tiêu chuẩn quốc tế do WHO xây dựng	Cao	Ngắn hạn
	Đảm bảo thường xuyên báo cáo về các cuộc họp lựa chọn thuốc trên phương tiện truyền thông	Cao	Ngắn hạn
	Đăng rộng rãi kết quả và các quyết định đưa ra	Trung bình	Trung hạn
Mua sắm	Xây dựng các thủ tục mua sắm minh bạch, tuân thủ chặt chẽ các thủ tục trong toàn bộ quá trình và sử dụng các tiêu chí rõ ràng để trao hợp đồng	Trung bình	Trung hạn
	Đánh giá và giám sát lựa chọn nhà cung cấp	Cao	Ngắn hạn
	Tuân thủ nghiêm ngặt hết hạn theo thông báo	Trung bình	Dài hạn
	Ghi chép bằng văn bản tất cả hồ sơ thầu nhận được	Cao	Ngắn hạn
	Thông báo kết quả đánh giá thầu tới tất cả đối tượng dự thầu và công chúng	Cao	Ngắn hạn
	Yêu cầu các báo cáo định kỳ về các chỉ số thực hiện mua sắm	Cao	Ngắn hạn

BẢNG 1.2 *Tiếp*

<i>Điểm quyết định</i>	<i>Chiến lược đề xuất</i>	<i>Tính khả thi</i>	<i>Thời gian</i>
Phân phối	Nếu có thể, xây dựng hệ thống thông tin nhằm đảm bảo các loại thuốc được phân bổ, vận chuyển và bảo quản hợp lý	Cao	Trung/dài hạn
	Thiết lập liên lạc thường xuyên giữa các cấp trong hệ thống để kiểm soát sự di chuyển và phân phát hàng hoá	Trung bình	Trung/dài hạn
	Đảm bảo an ninh các kho bảo quản và vận chuyển thích hợp	Trung bình	Trung/dài hạn
	Giám sát kho hàng phân phối bằng phương pháp điện tử và kiểm tra cẩn thận các yêu cầu giao hàng theo kiểm kê sản phẩm thực tế đã giao	Trung bình	Dài hạn
Kê đơn và phát thuốc	Xây dựng và tham gia hiệp hội nhà nghề để cải thiện sự tuân thủ các nguyên tắc thực hành công việc	Trung bình	Dài hạn
	Sử dụng hệ thống thông tin để giám sát các cách thức kê đơn	Thấp	Trung hạn
	Áp đặt các hình phạt nặng và nêu danh và bôi nhọ đối với trường hợp vi phạm các qui định pháp luật và tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp	Cao	Ngắn hạn
	Qui định ngành công nghiệp tương tác với người kê đơn thông qua các tiêu chí rõ ràng giúp hạn chế ngành công nghiệp tặng quà và trả thù lao cho người kê đơn	Trung bình	Trung hạn
	Yêu cầu bác sĩ công báo về các món quà của ngành công nghiệp trị giá hơn 25 USD (Mô hình Vermont) ^b , cấp phép và kiểm tra các hiệu thuốc	Trung bình	Trung/dài hạn

Nguồn: các tác giả.

a. Tính khả thi" và "thời gian" dự kiến trong bảng là áp dụng trường hợp của Costa Rica.

b. Theo luật về công bố nhận quà tiếp thị được 33.V.S.A 2005, bang Vermont yêu cầu ngành dược phải báo cáo những người nhận quà trị giá trên 25 đôla. Áp dụng một số trường hợp ngoại lệ.

Trong phân tích cuối cùng, bước đầu tiên trong việc giảm thiểu tham nhũng trong ngành dược là đào tạo và bồi dưỡng sâu rộng. Các nhà hoạch định chính sách và các đối tượng khác cần được đào tạo và bồi dưỡng về các điểm quyết định chính trong ngành dược và những nguy cơ rủi ro có thể xảy ra trong mỗi điểm quyết định. Bước thứ hai là tiến hành đánh giá xem tham nhũng có thể xảy ra ở đâu. Khi biết tham nhũng ở đâu và nó diễn ra như thế nào, thì có thể áp dụng các biện pháp ngăn cản. Đánh giá này nên bao gồm công việc thu thập thông tin cơ sở ban đầu (sử dụng công cụ đánh giá như

đã trình bày trong chương này) về hiện trạng của hệ thống dược trong bối cảnh đã biết. Những số liệu này cho phép các cơ quan ra quyết định xác lập các chiến lược (đây là giai đoạn thứ ba trong quá trình) và thiết lập những ưu tiên để tiến hành triển khai. Những chiến lược và can thiệp này có thể giám sát và đánh giá theo số liệu cơ sở để xem những thay đổi phù hợp có diễn ra hay không và nếu không cần xác định lý do vì sao và tiến hành điều chỉnh phương pháp tiếp cận sao cho hợp lý. Các bước này là rất quan trọng nếu muốn cải thiện việc tiếp cận của người dân với các loại thuốc có chất lượng, đặc biệt đối với người nghèo.

CHÚ THÍCH

1. Xem bản tóm tắt về 20 trường hợp phổ biến tại Trung tâm Pháp lý Luật chống Khai man (False Claims Act Legal Center), <http://www.taf.org/top20.htm>.
2. Khái niệm ban đầu là C _ M _ D _ A với tính minh bạch được thể hiện ở cả ba biến thể..
3. Giám sát thuốc – theo định nghĩa của WHO (2002) là khoa học dược lý liên quan đến phát hiện, đánh giá, hiểu và phòng tránh những phản ứng ngược xảy ra, đặc biệt đối với các ảnh hưởng phụ ngắn và dài hạn của các loại thuốc.
4. Để biết thêm thông tin về Hội nghị Quốc tế về Hoà hợp hoá, xem .
5. Đây là phương pháp thử nghiệm đơn giản, lưu động và linh hoạt để xác định các loại thuốc giả hoặc không đạt tiêu chuẩn do các cán bộ chưa được đào tạo chuyên sâu sử dụng ở các nước đang phát triển.
6. Một người bệnh thông báo đến các cơ quan chức năng về một hiệu thuốc ở Hamilton, Ontario, Canada, đã bán thuốc trợ tim giả. Xem “Consumers Warned to Watch for Counterfeit drugs,” CBC Marketplace, tháng 1 năm 18, 2006, <http://www.cbc.ca>.
7. Danh mục các loại thuốc thiết yếu WHO, <http://www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/en/>
8. Tóm tắt các phương pháp và vấn đề này trong bối cảnh ở Châu Âu, xem Mossialos, Mrazek, và Walley (2004, ch. 6, 14). Thông tin bổ sung về các thông lệ định giá phổ biến được trình bày trong Cohen (2003).
9. Tổng quan về kinh nghiệm Châu Âu trong đánh giá kinh tế, xem McGuire, Drummond, và Rutten (2004).
10. Phần này và phần tiếp theo về phân phối đều dựa trên Khoa học Quản lý Y tế (1997).
11. Khảo sát theo dõi chi tiêu công (PETS) là khảo sát định lượng của bên cung của dịch vụ công, thu thập thông tin về các đặc điểm cơ sở, các nguồn tài chính, kết quả (các dịch vụ đã phân phối), tổ chức trách nhiệm giải trình và các đặc điểm tương tự. Khảo sát có thể là một công cụ chẩn đoán đơn giản và

mạnh để theo dõi dòng tài nguyên từ gốc của chúng đến điểm cuối cùng và xác định địa điểm và quy mô của sự bất thường. Các công cụ này không chỉ làm rõ việc sử dụng và lạm dụng tiền công mà còn đánh giá hiệu quả chi phí, sự phân quyền, và trách nhiệm giải trình.

12. Để có đánh giá về các vấn đề chính trong việc thực hiện các hướng dẫn và tổng quan về các chiến lược kê đơn thuốc phổ biến, xem Chapman, Durieux, và Walley (2004).
13. Theo một nghiên cứu của Cercone, Duran-Valverde, và Munoz-Vargas (2000), các loại giá thanh toán cho mua bán trong khu vực tư nhân thường cao gấp 10 lần so với các loại giá do CCSS trả thông qua mua sắm quốc tế.
14. Mô tả này lấy từ Gladwell (2000).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Akunyili, Dora. 2005. "Counterfeit and Substandard Drugs, Nigeria's Experience: Implications, Challenges, Actions and Recommendations." *"Thuốc giả và thuốc không đạt tiêu chuẩn, Kinh nghiệm của Nigeria: Các tác động, thách thức, hành động và kiến nghị"* Paper presented at World Bank Meeting for Key Interest Groups in Health, Washington, DC, March 11.
- Baghdadi, G., J. C. Cohen, and E. Wondemagegnehu. 2005. "Measuring Transparency to Improve Good Governance in the Public Pharmaceutical Sector." *"Đánh giá tính minh bạch để tăng cường điều hành nhà nước trong ngành dược công cộng"* Working draft for field testing and revision, Departments of Medicines Policy and Standards and Ethics, Trade, Human Rights and Health Law, WHO, Geneva (October).
- Baines, D. L., P. Brigham, D. R. Phillips, K. H. Tolley, and D. K. Whyne. 1997. "GP Fundholding and Prescribing in UK General Practice: Evidence from Two Rural, English Family Health Services Authorities." *"Cấp vốn và kê đơn theo Thông lệ chung ở Vương quốc Anh: Bằng chứng từ hai cơ quan y tế gia đình nông thôn Anh quốc"* Public Health 111 (5): 321–25.
- Cercone, J., F. Duran-Valverde, and E. Munoz-Vargas. 2000. "Compromiso de gestión, rendición de cuentas y corrupción en los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social." Latin America Research Network Working Paper R-418, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Chapman, S., P. Durieux, and T. Walley. 2004. "Good Prescribing Practice." *"Thông lệ kê đơn tốt"* In *Regulating Pharmaceuticals in Europe: Striving for Efficiency, Equity, and Quality*, eds. E. Mossialos, M. F. Mrazek and T. Walley. Buckingham, U.K.: Open University Press.
- Cohen, Jillian Clare. 2003. "Key Pharmaceutical Policy Trends in Select Jurisdictions." *"Các xu hướng chính sách dược chủ chốt tại một số khu vực thuộc phạm vi quyền hạn"* Report prepared for the Drug Strategy Review, Ministry of Health and Long-Term Care, Ontario, Canada (January).

- Cohen, J. C., and J. Carikeo Montoya. 2001. "Using Technology to Fight Corruption in Pharmaceutical Purchasing: Lessons Learned from the Chilean Experience." *"Sử dụng công nghệ để chống tham nhũng trong mua bán dược phẩm: Các bài học từ kinh nghiệm của Chile"* World Bank Institute, Washington, DC (February).
- Cohen, J. C., J. A. Cercone, and R. Macaya. 2002. "Improving Transparency in Pharmaceutical Systems: Strengthening Critical Decision Points against Corruption." *"Tăng cường tính minh bạch trong các hệ thống dược: Củng cố các điểm quyết định chủ chốt để chống tham nhũng"* World Bank, Washington, DC (October).
- Cohen, J. C., and L. Esmail. 2005. "Creating Ethical Incentives for the Pharmaceutical Industry: Reality or Fantasy?" *"Tạo ra các cơ chế khuyến khích đạo đức cho ngành dược: Thực tế hay Ảo tưởng?"* Paper presented at a seminar on "Self-Regulation in the Pharmaceutical Industry," Basel Institute for Governance, Basel, April 21.
- Enemark, U., A. Alban, and E. C. S. Vazquez. 2004. "Purchasing Pharmaceuticals." *"Mua dược phẩm"* Health, Nutrition, and Population Discussion Paper, World Bank, Washington DC (September).
- FDA (U.S. Food and Drug Administration). 2000. "Good Manufacturing Practice Guide for Active Pharmaceutical Ingredients" *"Hướng dẫn Thông lệ sản xuất tốt đối với các thành phần hoạt chất dược"* (July). <http://www.fda.gov/cder/guidance/4011dft.htm> (accessed August 18, 2006).
- Gladwell, Malcolm. 2000. *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference.* *"Một lỗ hổng: Làm thế nào để những việc rất nhỏ nhất có thể tạo ra một sự khác biệt lớn?"* Boston: Little Brown & Company.
- Henry, D., and J. Lexchin. 2002. "The Pharmaceutical Industry as a Medicines Provider." *"Ngành dược với vai trò cung cấp thuốc chữa bệnh"* Lancet 360: 1590–95. IFPMA (International Federation of Pharmaceutical Manufacturers). 2002. "Counterfeit Medicines: The Role of Industry and Pharmacists." *"Thuốc giả: vai trò của ngành dược và các nhà dược phẩm"* <http://www.ifpma.org/News> (accessed March 20, 2006).
- Klitgaard, R. 2000. "Subverting Corruption." *"Sự phá hoại của tham nhũng"* Finance and Development 37 (June): 2–5.
- Kwon, S. 2006. "Politics and Process of Health Policy Change: The Case of Pharmaceutical Reform in Korea." *"Chính trị và Quá trình thay đổi chính sách y tế: Trường hợp cải cách ngành dược ở Hàn Quốc"* Seminar presentation to the Comparative Program on Health and Society, University of Toronto, April 5.
- Management Sciences for Health in collaboration with the World Health Organization. 1997.
- Managing Drug Supply, 2nd ed. West Hartford, CT: Kumarian Press Inc.
- Marshall, I. 2001. "A Survey of Corruption Issues in the Mining and Mineral Sector." *"Khảo sát về các vấn đề tham nhũng trong ngành mỏ và khai khoáng"*

- Mining, Minerals and Sustainable Development Project, International Institute for Environment and Development, London.
- McGuire, A., M. Drummond, and F. Rutten. 2004. "Reimbursement of Pharmaceuticals in the EU." *"Hoàn trả chi phí thuốc ở Liên minh châu Âu"* In *Regulating Pharmaceuticals in Europe: Striving for Efficiency, Equity, and Quality*, eds. E. Mossialos, M. F. Mrazek and T. Walley. Buckingham, U.K.: Open University Press.
- McPake, B., D. Asimwe, F. Mwesigye, M. Ofumbi, L. Ortenblad, P. Streefland, and others. 1999. "Informal Economic Activities of Public Health Workers in Uganda: Implications for Quality and Accessibility of Care." *"Các hoạt động kinh tế không chính thức của cán bộ y tế ở Uganda: Các tác động về chất lượng và khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe"* *Social Science and Medicine* 49 (7): 849–65.
- Médecins Sans Frontières. 2001. *Fatal Imbalance: The Crisis in Research and Development for Drugs for Neglected Diseases.* *"Sự mất cân bằng chết người: Khủng hoảng trong nghiên cứu và phát triển thuốc chữa các loại bệnh bị lãng quên"* A Report by the MSF Access to Essential Medicines Campaign and the Drugs for Neglected Diseases Working Group, Geneva (November 30). <http://www.accessmed-msf.org> (accessed August 18, 2006).
- Mossialos, E., M. Mrazek, and T. Walley, eds. 2004. *Regulating Pharmaceuticals in Europe: Striving for Efficiency, Equity, and Quality.* *"Điều tiết các công ty dược phẩm ở châu Âu: Phần đầu đạt hiệu quả, công bằng và chất lượng"* Buckingham, U.K.: Open University Press.
- Newton, P., S. Proux, M. Green, F. Smithuis, J. Rozendaal, and others. 2001. "Fake Artesunate in Southeast Asia." *"Artesunate giả ở Đông Nam Á"* *Lancet* 357 (9272): 1948–50.
- Norris, P., A. Herxheimer, J. Lexchin, and P. Mansfield. 2005. "Drug Promotion: What We Know, What We Have Yet to Learn: Reviews of Materials in the WHO/HAI Database on Drug Promotion." *"Khuyến mại thuốc: Chúng ta biết gì và chúng ta còn phải học những gì: Rà soát các tài liệu trong cơ sở dữ liệu của WHO/HAI về khuyến mại thuốc"* WHO, Geneva.
- Parish, P. 1973. "Drug Prescribing—the Concern of All." *"Kê đơn thuốc – mối lo ngại của tất cả mọi người: Journal of the Royal Society of Health* 4: 213–17.
- Pitts, P. 2005. "Moderator's Guide." *"Hướng dẫn của chủ thể điều tiết"* Paper presented at the Center for Medicine in the Public Interest seminar "21st Century Health Care Terrorism: The Perils of International Drug Counterfeiting." http://politicalcap.com/Counterfeiting_Report.pdf (accessed August 21, 2006).
- Rodríguez-Monguió, R., and J. Rovira. 2005. "An Analysis of Pharmaceutical Lending by the World Bank." *"Phân tích công cụ cho vay ngành dược của Ngân hàng Thế giới"* Health and Nutrition Discussion Paper, World Bank, Washington, DC (January).

Tối đa hóa hiệu quả hoạt động của các hệ thống giáo dục *Trường hợp giáo viên hay vắng mặt trên lớp*

HARRY ANTHONY PATRINOS VÀ RUTH KAGIA

“Loại bỏ tham nhũng trong giáo dục bắt đầu với niềm tin rằng tham nhũng không phải là một phần trong văn hóa của chúng ta. Tiếp theo là sự chuyển giao quyền lực cho các tổ chức giáo dục tự quản. Thứ nữa là đem lại sự tự do lựa chọn và đảm bảo tiếp cận bình đẳng. Cuối cùng, nhưng không kém phần quan trọng, toàn bộ sự cố gắng này dựa trên vai trò lãnh đạo mạnh mẽ, cùng với tầm nhìn rộng và tính liêm chính của chính phủ.”

Alexander Lomaia,
Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Khoa học, Grudia

“Bất chấp nhiều tiến bộ trong công nghệ dạy học trong nhiều thập kỷ gần đây, giáo viên vẫn là yếu tố đầu vào chủ yếu nhất trong quá trình học tập. Khi một giáo viên vắng mặt, dù với bất kỳ lý do nào, việc tiếp thu nhận thức sẽ bị ảnh hưởng. Chương này ghi lại nhiều sự kiện về thực tế giáo viên thường xuyên vắng mặt ở nhiều tỉnh thành, xác định nguyên nhân của hiện tượng này, và cố gắng tìm kiếm giải pháp. Đây cần được xem là một tài liệu mà các quan chức nhà nước bắt buộc phải đọc, với tư cách là những người, hơn ai hết, đang phải đương đầu với vấn đề này.”

George Psacharopoulos, Giáo sư đại học O’Leary (2005–06),
Trường Giáo dục, Đại học tổng hợp Illinois Urbana-Champaign

Chương này có sự đóng góp vô cùng quý báu của Gita Gopal, Heather Marie Layton, và Veronica Grigera. Saida Mamedova cung cấp các số liệu ước tính về chi phí. Những góp ý của Felipe Barrera, Edgardo Campos, Nazmul Chaudhury, Tazeen Fasih, Maureen Lewis, Juan Manuel Moreno, Vicente Paqueo, và Halsey Rogers cũng được đánh giá rất cao.

Giao dục có ý nghĩa cốt yếu đối với tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội, đồng thời cũng làm giảm sự nghèo đói được truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác. Giáo dục cũng tương tác với những đầu tư khác để làm tăng năng suất. Ví dụ, giáo dục giúp đầu tư cho y tế và dinh dưỡng trở nên hiệu quả hơn. Giáo dục cho phụ nữ có lẽ thu được lợi ích lớn nhất, vì nó tỷ lệ nghịch với tỉ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ, và gắn liền với tỉ lệ sinh nở thấp hơn. Cứ được học thêm một năm lại làm cho con người tăng thêm năng suất và tăng thu nhập (Schultz 1997, 2002; Psacharopoulos và Patrinos 2004). Do đó, người ta có thể kết luận rằng đầu tư cho giáo dục là một phần có tính quyết định trong sự phát triển của quốc gia.

Chương này có sự đóng góp vô cùng quý báu của Gita Gopal, Heather Marie Layton, và Veronica Grigera. Saida Mamedova cung cấp các số liệu ước tính về chi phí. Những góp ý của Felipe Barrera, Edgardo Campos, Nazmul Chaudhury, Tazeen Fasih, Maureen Lewis, Juan Manuel Moreno, Vicente Paqueo, và Halsey Rogers cũng được đánh giá rất cao.

Mặc dù có sự kết hợp tích cực này nhưng lợi ích đầy đủ của đầu tư cho giáo dục chỉ đạt được khi có được những điều kiện nhất định: khi môi trường kinh tế vĩ mô tổng thể có khả năng (Barro 1991, 2001; Pritchett 2001); khi các dịch vụ giáo dục đến được với những người hưởng lợi cuối cùng và cải thiện kết quả học tập; và khi giáo dục có chất lượng tốt (Hanushek và Wößmann 2007; Hanushek và Kimko 2000).

Đầu tư cho giáo dục sẽ giảm hiệu quả khi chi tiêu công cho giáo dục bị phân bổ sai mục đích, không chú trọng đầy đủ vào chất lượng hoặc đặt sai mục tiêu. Mức hiệu quả của giáo dục cũng giảm bớt khi các quyết định chi tiêu không được hướng dẫn một cách đúng đắn – đó là khi quyết định không dựa trên thông tin, các công cụ và cơ chế giúp cải thiện kết quả. Dù do năng lực yếu kém hay do quản lý nhà nước kém thì chi tiêu phân bổ sai cũng sẽ gây tổn hại cho đất nước vì không đem lại lợi ích cho học sinh.

Thực tiễn giáo dục bị tham nhũng trên thế giới càng làm tăng sự không hiệu quả trong sử dụng tài nguyên và cuối cùng, ngăn chặn việc đạt được một nền giáo dục chất lượng cho mọi trẻ em. Nhiều bên có lợi ích liên quan đến ngành giáo dục biện luận rằng, các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ về giáo dục (hoàn thành phổ cập giáo dục tiểu học, và bình đẳng giới) có thể sẽ không thành hiện thực nếu không củng cố và xây dựng các công cụ cần thiết để kiểm soát tham nhũng trong giáo dục (Tổ chức Minh bạch quốc tế 2005). Hơn nữa, do mức chi tiêu cho giáo dục đang tăng lên ở các nước đang phát triển cũng như sự đóng góp của các nước giàu nhằm hỗ trợ giáo dục ở các nước đang phát triển đã tăng cao đến mức chưa từng thấy, nên điều quan

trọng là phải cải thiện hiệu quả của hệ thống giáo dục sao cho những người đóng thuế ở nước giàu cũng như nước nghèo biết rằng tiền của họ đang được sử dụng tốt.

THAM NHŨNG VÀ GIÁO DỤC

Tham nhũng có ý nghĩa khác nhau với những người khác nhau. Theo cách nhìn rộng nhất, tham nhũng có thể được định nghĩa là “lạm dụng công vụ cho những mục đích không liên quan đến công vụ” (Klitgaard 1998). Trong rất nhiều những hành động tham nhũng, có thể kể đến hối lộ, tống tiền, tung tin ác ý nhằm gây ảnh hưởng; ưu tiên cho họ hàng, người thân; gian lận, dùng tiền để hối lộ quan chức chính phủ nhằm thực hiện một hành động cụ thể nào đó, và biến thủ công quỹ.

Heyneman (2004) biện luận rằng tham nhũng trong giáo dục bao gồm lạm dụng quyền hạn để thu lợi cá nhân và vật chất. Hallak và Poisson (2001) định nghĩa tham nhũng trong giáo dục là “sử dụng công vụ một cách có hệ thống để phục vụ lợi ích cá nhân, gây tác động lớn đến sự tiếp cận, chất lượng hoặc bình đẳng trong giáo dục”.

Ở một số lượng lớn đáng ngạc nhiên các nước trên thế giới, tham nhũng lan rộng ở tất cả các cấp của hệ thống giáo dục, từ các trường cấp một đến trường cấp ba. Nó có thể xảy ra trong bất kỳ giai đoạn nào và trong bất kỳ nhóm người nào hoạt động trong ngành giáo dục, từ những nhà hoạch định chính sách ở cấp bộ, hay những người cung cấp dịch vụ ở cấp trường như giáo viên và các nhà thầu, cho đến chính những người hưởng lợi từ giáo dục như học sinh và phụ huynh học sinh. Thực tiễn tham nhũng trong giáo dục có thể bao gồm: hối lộ và các khoản phí bất hợp pháp để được nhập học và được đi thi; gian lận thành tích; giữ lại lương của giáo viên; ưu đãi trong thăng chức và sắp xếp vị trí giảng dạy; thu tiền học sinh để mở lớp “học thêm”, tại đó giáo viên dạy chương trình học cần thiết để học sinh có thể đỗ trong các kỳ thi bắt buộc, trong khi nội dung này lẽ ra phải được dạy trên lớp; giáo viên thường xuyên vắng mặt không có lý do chính đáng; và những hành vi phi pháp khi mua sắm sách giáo khoa, cung cấp bữa ăn, và ký hợp đồng xây dựng cơ sở hạ tầng.

Hallak và Poisson (2001) cho rằng, tham nhũng dường như tác động đến giáo dục theo hai con đường chính. Con đường thứ nhất là thông qua sức ép mà tham nhũng gây ra đối với các nguồn lực công, và hậu quả là tạo ra sức ép đối với ngân sách cho giáo dục, mà ở nhiều nước ngân sách này chiếm phần lớn nhất trong chi tiêu công. Tham nhũng theo kiểu này có thể làm tăng giá và giảm mức độ cung cấp sản phẩm và dịch vụ giáo dục của chính phủ.

Con đường thứ hai là thông qua tác động của tham nhũng đối với chi phí, khối lượng và chất lượng của dịch vụ giáo dục; học sinh được giáo dục trong các hệ thống bị tham nhũng không thể học được các kỹ năng cần thiết để tận dụng những cơ hội sẵn có nhằm đóng góp cho sự phát triển kinh tế và xã hội. Có thể tính thêm tác động thứ ba vào danh sách này: đó là tác động của tham nhũng đối với những giá trị cốt lõi và đạo đức trong những năm hình thành nên cuộc sống sau này của thanh thiếu niên. Tham nhũng trong giáo dục có thể huỷ hoại các giá trị cốt lõi của cả một thế hệ, đó là những giá trị liên quan đến trách nhiệm giải trình, trách nhiệm cá nhân, và tính liêm chính.

Tham nhũng trong giáo dục đặc biệt quan trọng bởi vì ngành này thường chiếm một phần lớn trong chi tiêu công. Ở nhiều nước như En Xanvađo, Ghinê, Maroc, Kenya, và Yemen, 1/5 đến 1/3 ngân sách công được phân bổ cho giáo dục (Ngân hàng Thế giới 2006b). Điều này có nghĩa là ngay cả tham nhũng ở mức độ thấp cũng có thể dẫn đến lãng phí hoặc thất thoát đáng kể các nguồn lực công. Một nghiên cứu gần đây của Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2005) đã ghi chép lại những diễn tiến của quá trình rò rỉ nguồn lực trong ngành giáo dục do tham nhũng, mà kết quả là tạo ra những phòng học bị xây dựng kém chất lượng, mái phòng học bị dột, nhà vệ sinh bị hỏng, bàn ghế bị đóng huyệt kích thước và sách giáo khoa bị thiếu.

Khi phân tích dữ liệu của nhiều nước, Mauro (1998) thấy rằng, sự tồn tại của tham nhũng khiến cho cơ cấu chi tiêu của chính phủ không đạt được sự tối ưu. Hơn nữa, tham nhũng trong giáo dục tác động đến sự tiếp cận chung, chất lượng, và sự bình đẳng của giáo dục. Ví dụ như, những gia đình nghèo có thể phải nộp những khoản phí bất hợp pháp và hối lộ để xin cho con vào học ở các trường công lập không mất tiền. Trung bình, 40% dân số nghèo nhất ở các nước đang phát triển phải chi tiêu khoảng 10% thu nhập của gia đình cho các chi phí giáo dục tiểu học (Oxfam 2001). Lệ phí đăng ký nhập học và lệ phí dự thi chính thức – cũng như các lệ phí không theo quy định – là một phần nguyên nhân dẫn đến tỉ lệ nhập học thấp. (Cockroft 1998; Bentaouet Kattan và Burnett 2004).

Tham nhũng cũng có thể làm giảm chi tiêu cho các đầu vào học tập chính. Tanzi và Davoodi (1997) thấy rằng tham nhũng rõ ràng đã làm giảm chi tiêu cho sách giáo khoa. Chua (1999) thấy rằng chỉ có 16% trẻ em ở Philippin được nhận sách giáo khoa mặc dù tỉ lệ chi tiêu cho sách giáo khoa cao. Ngoài ra, tham nhũng có thể ảnh hưởng đến chất lượng toàn bộ của giáo dục do giảm thời gian dạy, và do đó cung cấp cho trẻ ít cơ hội học hơn.

Tham nhũng cũng có thể ảnh hưởng đến kết quả học tập. Sử dụng các cuộc điều tra về mức độ tham nhũng của các nước, Gupta, Davoodi, và Tiongson (2000) thấy rằng những nước có mức tham nhũng cao có khuynh

hướng tỉ lệ học sinh bỏ học giữa chừng cao hơn. Trên thực tế, tỉ lệ bỏ học ở các nước có tỉ lệ tham nhũng thấp và dịch vụ chính phủ hiệu quả là 26%, thấp hơn tỉ lệ bỏ học ở những nước có mức tham nhũng cao và hiệu quả dịch vụ thấp. Họ thấy rằng tỉ lệ bỏ học có thể cao hơn gấp 5 lần ở những nước tham nhũng cao so với các nước có mức độ tham nhũng thấp.

MỘT KHUNG THAM NHŨNG CHO GIÁO DỤC

Chương này sử dụng một khung tham nhũng đơn giản cho giáo dục dựa trên các động lực về tham nhũng của Klitgaard, đó là M (độc quyền), D (sự tùy ý quyết định), A (trách nhiệm giải trình), T (tính minh bạch), C (tham nhũng). Lý luận ở đây là, một tổ chức rất có thể gặp phải tham nhũng khi có quyền lực độc quyền đối với một hàng hóa hoặc dịch vụ và có thể tùy ý quyết định ai sẽ nhận hàng hóa hay dịch vụ đó và nhận bao nhiêu, và không có trách nhiệm giải trình về sản phẩm. Liên kết với cả 3 động lực này là khía cạnh về tính minh bạch. Tính minh bạch càng cao thì càng hạn chế sự độc quyền và sự tùy tiện không kiểm soát được, đồng thời là điều kiện cốt yếu làm cho những người ra quyết định thẩm nhuần trách nhiệm giải trình.

Áp dụng khung này cho ngành giáo dục như thế nào? Chúng ta khá dễ dàng phân loại đa số các hệ thống giáo dục là các mặt hàng độc quyền (xem, ví dụ, Friedman 1955; Becker 1964). Ngay cả trong các hệ thống giáo dục phân cấp thì vẫn là chính phủ, dù là quốc gia, liên bang hay tỉnh, nhà nước, hoặc thành phố, điều hành giáo dục. Các trường học, ngoại trừ các hệ thống giáo dục cấp ba, về cơ bản là “các chi nhánh” của hệ thống này. Ở hầu hết các nước, trường công là độc quyền thật sự, bất chấp sự tồn tại của các trường tư thục: năm 2005, 80% trường học ở các nước được kiểm soát bởi Chỉ số Giáo dục Thế giới là trường công và 89% trường ở các nước thuộc OECD (Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế) là trường công (UNESCO-UIS/OECD 2005). Độc quyền trong hệ thống trường học có thể dễ dàng tạo ra sự chậm chạp trong đổi mới, ít chú ý tới kiểm soát chi phí, thiếu cơ hội lựa chọn, và thiếu trách nhiệm giải trình. Trong khi thiếu đổi mới và thiếu cơ hội lựa chọn có thể tác động tiêu cực đến chất lượng, thì sự thiếu quan tâm đến chi phí có thể làm cho hệ thống kém hiệu quả chi phí, và sự thiếu trách nhiệm giải trình đóng góp một phần lớn vào việc tạo ra các tiền lệ tham nhũng.

Do đó, tác động của độc quyền đối với tham nhũng có thể không phải do thiết kế, và những nhà lãnh đạo giáo dục có thể không hành động với ý đồ xấu. Dù vậy, những điều kiện độc quyền vẫn tồn tại và tạo cơ hội cho các tiền lệ tham nhũng.

Các bộ máy hành chính quan liêu có quy mô lớn trong ngành giáo dục có

thể tùy ý quyết định người nhận dịch vụ, thông qua lập kế hoạch và phân bổ nguồn lực theo thiết kế riêng của mình. Việc này có thể xảy ra trong quy trình ngân sách, tổ chức trường học, xây dựng và khôi phục trường học, chỉ định giáo viên, thăng chức, giao nhiệm vụ, và v.v.. Ở hầu hết các nước, giáo viên được đào tạo và cấp giấy phép giảng dạy thông qua một hệ thống do chính phủ kiểm soát và được nhà chức trách bổ nhiệm tới trường mà họ sẽ dạy; điều kiện việc làm và lương bổng của họ do chính phủ quyết định. Ngay cả trong những hệ thống phân cấp thì ít nhất vẫn có sự kiểm soát nào đó của chính phủ, thông thường đối với những vấn đề rất quan trọng (ví dụ như tiền lương và kiểm soát ngân sách chung).

Ở một số nước, các hiệp hội giáo viên có vai trò trong việc phân công giáo viên và tác động đến công việc giảng dạy của giáo viên theo nhiều cách (xem ví dụ Foweraker 1993 cho Mêhicô).

Nhiều nghiên cứu thấy rằng mâu thuẫn giữa hiệp hội giáo viên và chính phủ liên quan đến việc thành tích học tập bị sút giảm (xem Murillo và những người khác 2002 cho Áchentina, và Álvarez, Garcia Moreno, và Patrinos 2006 cho Mêhicô). Đây có thể là kết quả của nhiều yếu tố, bao gồm cả việc giáo viên tham gia các cuộc đình công và phản đối do các hiệp hội giáo viên khởi xướng. Học sinh đã bị mất nhiều ngày học do các cuộc đình công của giáo viên ở Áchentina (556 ngày), Braxin (1116 ngày), và Mêhicô (434 ngày) trong giai đoạn 1998–2003 (Gentili và Suarez 2004). Ở Bỉ, một cuộc đình công của giáo viên kéo dài 6 tháng đã gây ra tác động tiêu cực khiến cho các sinh viên bị ảnh hưởng bởi cuộc đình công bị giảm mức thu nhập 11,5% khi được tuyển dụng (Belot và Webbink 2006).

Sự tùy ý bên phía các hiệp hội giáo viên có thể trở thành độc đoán khi các quy trình quan trọng như phân bổ ngân sách và bổ nhiệm giáo viên, triển khai, và thăng chức được thực hiện thiếu minh bạch và không có hoạt động giám sát một cách hệ thống đối với các quyết định này.

Tuy nhiên, thế độc quyền và sự tùy ý quyết định không nhất thiết dẫn đến tham nhũng và có thể ngăn chặn được (cân bằng được) trong một hệ thống có mức trách nhiệm giải trình cao. Nghĩa là độc quyền và tùy ý có thể tồn tại trong một hệ thống với kết quả giáo dục tốt, nếu hệ thống đó được xây dựng để có trách nhiệm giải trình cao hơn – nghĩa là có đủ các hoạt động kiểm tra và cơ chế cân bằng để vẫn có thể tùy ý quyết định, đồng thời đảm bảo ra quyết định minh bạch, tiếp cận được các thông tin liên quan, và giám sát và đánh giá hiệu quả. Trách nhiệm giải trình yếu làm tăng khả năng phân bổ sai nguồn lực, rò rỉ chi tiêu, không có giám sát và đánh giá hoạt động, và nhu cầu dịch vụ thấp của người nghèo (Ngân hàng Thế giới 2003). Trách nhiệm giải trình yếu có thể biểu thị trong các hợp đồng được thiết kế bất hợp

lý và không thể buộc thi hành một cách hiệu quả, giữa nhà hoạch định chính sách và nhà cung cấp dịch vụ - các hợp đồng có thể dẫn đến sự mất cân bằng quyền lực giữa nhà cung cấp dịch vụ (trường học và cơ quan chức năng liên quan) và những người hưởng lợi. Những hợp đồng bất hợp lý có thể càng tệ hơn bởi mối quan hệ mờ nhạt giữa những người hưởng lợi (học sinh và phụ huynh) và nhà hoạch định chính sách (chính phủ), mà người hưởng lợi lại không có đủ phương tiện để bày tỏ mối quan tâm và ưu tiên của mình. Khung khả năng xảy ra tham nhũng, được trình bày như một chuỗi giá trị trong Hình 2.1, có thể hỗ trợ những người ra quyết định trong việc xác định những tình huống, trong đó trách nhiệm giải trình và tính minh bạch bị hạn chế, cho phép độc quyền và sự tùy ý tạo ra cơ hội tham nhũng.

Mục đích có thể nhìn thấy ngay của giáo dục, đó là xây dựng một nền giáo dục có chất lượng và tạo ra những con người có kiến thức và có kỹ năng. Có một chuỗi giá trị dẫn đến kết quả cuối cùng này. Ở cấp độ cao nhất, chính sách quốc gia đặt ra những quy tắc và hệ thống. Cấp bộ ngành là nơi đưa ra các quyết định về xây dựng và mua sắm các đầu vào cần thiết. Ở hầu hết các nước, đây cũng là cấp để đưa ra các quyết định bổ nhiệm, quản lý và thăng chức cho giáo viên. Cấp huyện - hoặc bất kỳ điểm nào khác ở phần dưới của chuỗi giá trị trong Hình 2.1 mà tại đó các dịch vụ giáo dục thật sự được chuyển giao cho người hưởng lợi - là nơi để những chủ thể thực hiện chính, chủ yếu là giáo viên và các giám đốc như hiệu trưởng, hiệu phó, đưa ra những quyết định hàng ngày ảnh hưởng đến chất lượng giáo dục. Ngoài ra, chất lượng giáo viên là một kết quả trung gian của chuỗi giá trị góp phần trực tiếp vào kết quả cuối cùng. Dọc theo suốt những điểm này, từ điểm dưới cùng lên đến điểm trên cùng của chuỗi giá trị, là vô số các cơ hội để những kẻ hở và thái độ tham nhũng có thể cản trở, thậm chí chặn đứng, việc đạt được đến mục tiêu cuối cùng.

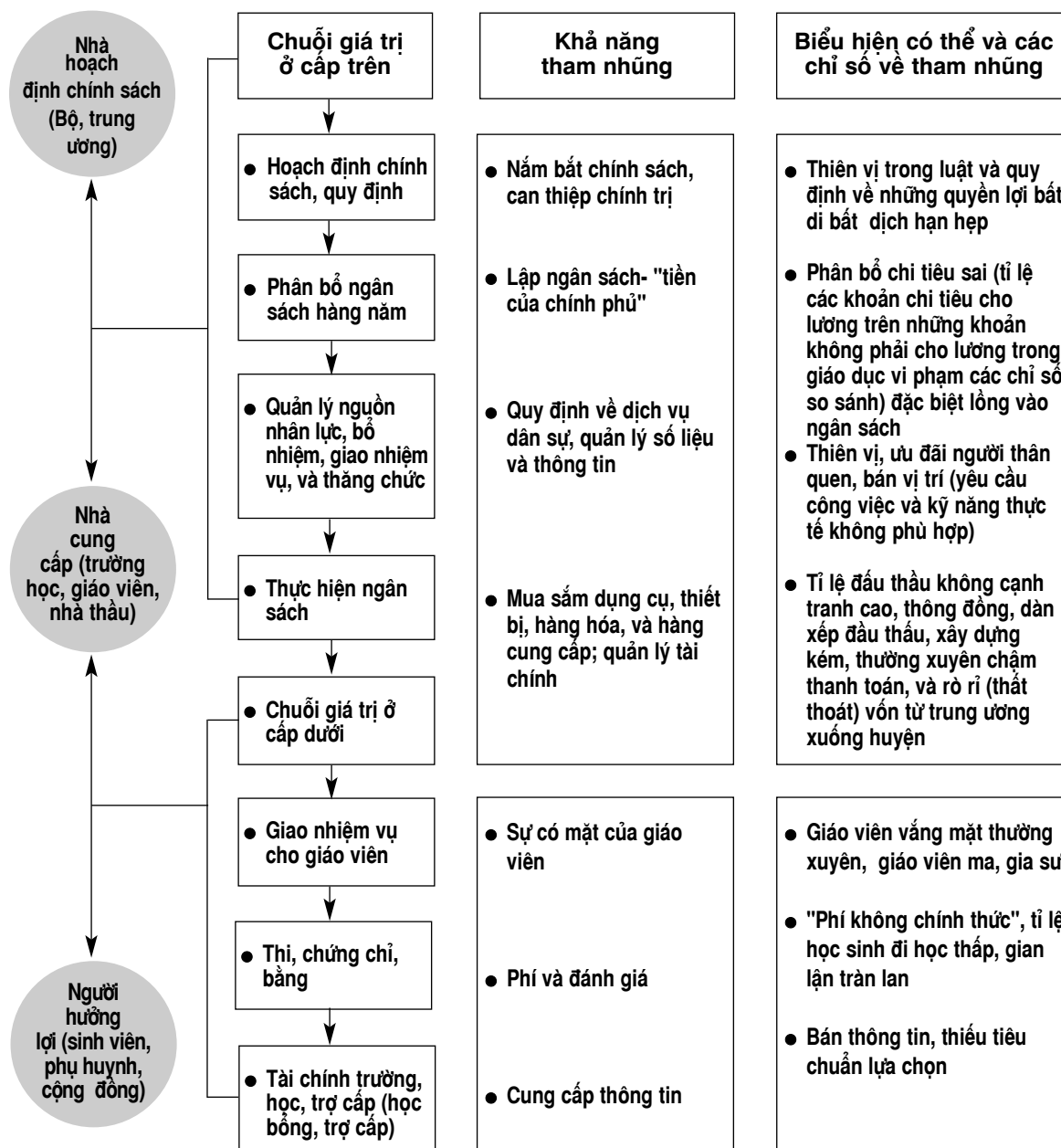
CHÚ TRỌNG VÀO GIÁO VIÊN VÀ VIỆC NGHỈ DẠY THƯỜNG XUYÊN

Tất cả các nước đều cho thấy một phạm vi rộng lớn và một số bằng chứng của tham nhũng trong ngành giáo dục. Có nhiều dạng thức khác nhau thể hiện sự thiếu hiệu quả và tham nhũng tồn tại trong giáo dục, nhưng ở đây chúng ta tập trung vào nhân vật quan trọng nhất của hệ thống giáo dục: đó là giáo viên đứng lớp. Sự chú trọng này xem ra có lý, vì giáo viên không chỉ là người gác cổng cho chất lượng giáo dục mà cũng là nơi nhận được khoản chi tiêu lớn nhất trong ngành giáo dục.

Giáo viên là người truyền thụ kiến thức, những người giúp đảm bảo rằng trẻ em được học tập. Họ là những hình mẫu vai trò đối với học sinh, và ở

hầu hết các cộng đồng nông thôn, họ là những nhân vật quan trọng có giáo dục nhất và được tôn trọng nhất. Họ là những người đi đầu tiên trong việc

HÌNH 2.1 Chuỗi giá trị và khả năng tham nhũng trong ngành giáo dục



Nguồn: Sự thích nghi của nhân viên của Hallak và Poisson (2005) và Ngân hàng Thế giới (2003). Edgardo Campos đóng góp nhiều cho hình vẽ này.

phát triển khả năng hiểu, thái độ, kỹ năng, học tập và những giá trị cốt lõi của học sinh. Do đó, giáo viên là yếu tố quan trọng nhất trong việc tạo ra chất lượng giáo dục.

Lương cho giáo viên thường là mục chi lớn nhất trong ngân sách giáo dục, chiếm hơn 80% tổng ngân sách của ngành (Ngân hàng Thế giới 2006b). Một nghiên cứu về 55 nước có thu nhập thấp cho thấy, trung bình lương giáo viên và tiền trợ cấp chiếm 74% chi tiêu công định kỳ cho giáo dục, trung bình chiếm khoảng 4% GDP (tổng thu nhập quốc nội) của đất nước (Bruns, Mingat, và Rakotomalala 2003). So sánh với lương và tiền trợ cấp của giáo viên ở nước có thu nhập cao, thì lương và trợ cấp của giáo viên ở nước có thu nhập thấp nói chung vẫn chiếm tỉ lệ thấp hơn nhiều trong tổng chi tiêu cho giáo dục. Ví dụ, lương của giáo viên tiểu học ở bậc trung chỉ bằng 1,3 lần mức GDP tính trên đầu người ở các nước thuộc OECD (OECD 2005).

Một số hình thức tham nhũng liên quan đến giáo viên đã được điều tra một cách hệ thống.

- Giáo viên vắng mặt thường xuyên mà không có lý do chính đáng (ví dụ, Chaudhury và những người khác 2006; Kremer và những người khác 2005) như đề cập chi tiết ở phần dưới.
- Giáo viên ma (Ngân hàng Thế giới 2004), nghĩa là giáo viên không có vị trí giảng dạy nhưng vẫn có tên trên bảng lương và tiếp tục được nhận lương, có thể do các quan chức khác trả.
- Bán ảnh hưởng và gian lận, ví dụ như, chuyển đáp án cho học sinh nhằm cải thiện kết quả trong các kỳ kiểm tra quan trọng. Trong một nghiên cứu về ảnh hưởng, Jacob và Levitt (2003) kết luận rằng hàng năm, gian lận xảy ra trong số 3 đến 5% các lớp tiểu học ở Trường công lập Chicago.
- Gian lận thành tích (Eckstein 2003), ví dụ như những cá nhân trình độ kém nhưng có được học vị học thuật thông qua cung cấp dữ kiện không trung thực, mua bằng giả, và những hành vi khác.
- Làm gia sư bất hợp pháp (Bray 2003), ví dụ như những trường hợp trong đó giáo viên nhận tiền của học sinh một cách bất hợp pháp sau giờ dạy riêng những bài học mà lẽ ra phải được dạy trong giờ lên lớp bình thường.
- Những hành vi phạm pháp như sử dụng lao động trẻ em, lạm dụng trẻ em, và tội phạm (Theo dõi quyền con người 2001).

Hơn nữa, lương giáo viên không hoàn toàn tương xứng với những điều kiện của thị trường lao động địa phương hoặc với những đặc điểm cá nhân, do vậy nhiều giáo viên nhận được tiền thù lao đáng kể dưới hình thức lương và cao hơn so với những lựa chọn bên ngoài (Chaudhury và những người khác 2006). Thông thường có nhiều người đăng ký vào các vị trí giảng dạy

còn trống; điều này có thể tạo ra cơ hội nhận hối lộ và các dạng thức tham nhũng khác trong tuyển dụng và bố trí giáo viên, đặc biệt khi không có quy trình tuyển dụng công khai và rõ ràng.

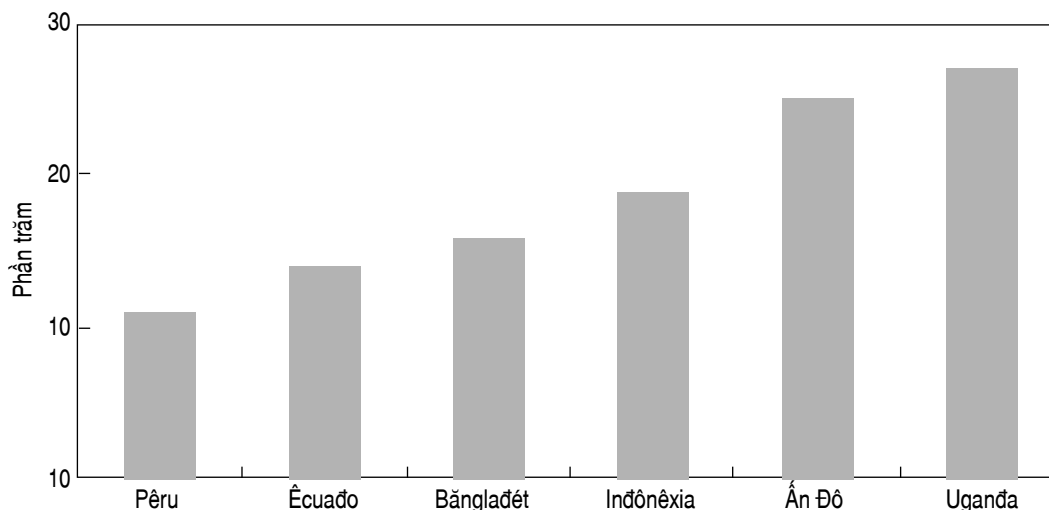
Chúng tôi đã chọn tâm điểm của chương này là hiện tượng giáo viên vắng mặt thường xuyên mà không có lý do chính đáng. Đây là một trong những hình thức tham nhũng nghiêm trọng nhất trong giáo dục bởi vì nó có vẻ lan rộng khắp nơi, gây ra tác động kéo dài đối với học sinh, và tạo thành một gánh nặng lớn cho ngân sách giáo dục. Chúng tôi dựa vào bằng chứng từ một số nghiên cứu cận kề dựa trên các mẫu đại diện. Mặc dù chúng tôi tin rằng các nghiên cứu này đã xếp loại mức độ ảnh hưởng của hình thức tham nhũng này dựa trên căn cứ hợp lý, nhưng vẫn nên nhớ rằng chúng ta bị hạn chế về số liệu.

Để đưa ra ý kiến về phạm vi của vấn đề, một nghiên cứu gần đây của Chaudhury và những người khác (2006) cho thấy tỉ lệ giáo viên vắng mặt thường xuyên trong số giáo viên tiểu học dao động trong khoảng 11 đến 27% (hình 2.2). Tỉ lệ giáo viên vắng mặt thường xuyên như vậy có tác động to lớn đối với ngành giáo dục. Xét đến những thiệt hại trực tiếp về tài chính, ước tính khoảng 10 đến 24% chi tiêu thường xuyên cho giáo dục tiểu học bị mất do tình trạng giáo viên vắng mặt thường xuyên (Bảng 2.1). Thiệt hại do giáo viên vắng mặt thường xuyên dao động trong khoảng từ 16 triệu đô la một năm ở Ecuador đến 2 tỉ đô la một năm ở Ấn Độ.

Việc giáo viên vắng mặt thường xuyên không chỉ gây ra thiệt hại kinh tế, mà còn làm giảm đáng kể hiệu quả chung của trường học, làm giảm thành tích của học sinh, gây tai tiếng cho trường học, và xui khiến học sinh bỏ học thường xuyên (Bray 2003), đồng thời tạo ra các mô hình vai trò tiêu cực cho học sinh vốn hay xem giáo viên như những vị cố vấn đầy kinh nghiệm.

Nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng việc giáo viên vắng mặt thường xuyên có thể ảnh hưởng đến chất lượng giáo dục chung, bởi vì nó làm giảm thời gian giảng dạy. Một nghiên cứu ở Ấn Độ cho thấy rằng một can thiệp ngẫu nhiên làm giảm tỉ lệ vắng mặt của giáo viên từ 36% xuống còn 18% đã làm cho điểm kiểm tra của học sinh tăng 0,17 độ lệch chuẩn (Banerjee và Duflo 2006). Một nghiên cứu trước đó ở Ấn Độ cho thấy tỉ lệ vắng mặt của giáo viên tăng 10% có liên quan đến tỉ lệ đi học giảm 1,8% của học sinh và điểm thi của học sinh lớp 4 giảm 0,02 độ lệch chuẩn (Kremer và những người khác 2005). Tương tự như vậy, một nghiên cứu gần đây ở Dambia cho thấy tỉ lệ giáo viên vắng mặt 5% làm giảm kết quả học tập bình quân từ 4 đến 8% trong cả năm học của môn tiếng Anh và toán (Das và những người khác 2005). Ở Bangladesh, việc giáo viên thường xuyên vắng mặt gây ra tác động tiêu cực lớn đối với điểm kiểm tra tiếng Anh tiểu học (Chaudhury và những người

HÌNH 2.2 Tỷ lệ giáo viên vắng mặt thường xuyên ở một số nước



Nguồn: Chaudhury và những người khác (2006).

BẢNG 2.1 Tỷ lệ giáo viên vắng mặt thường xuyên ở một số nước

Nước	Chi phí trực tiếp của giáo viên nghỉ dạy theo % ngân sách công (chi tiêu hiện tại cho giáo dục tiểu học) ^a	Chi phí trực tiếp của giáo viên nghỉ dạy trong giáo dục tiểu học theo % GDP ^b	GDP theo giá thị trường (tỷ đô la, giá hiện hành)	Chi phí trực tiếp của giáo viên nghỉ dạy trong giáo dục tiểu học (triệu đô la, giá hiện hành) ^{b,c}
Bănglăđét	-	0,14	56,6	81
Êcuado	-	0,05	30,3	16
Ấn Độ	22,1	0,29	691,2	2.032
Indônêxia	15,4	0,07	257,6	173
Pêru	10,3	0,11	68,6	77
Ugandă	23,6	0,86	6,8	59
Dămbia	16,2	0,31	5,4	17

Nguồn: Chaudhury và những người khác (2006); Das và những người khác (2005); UNESCO-UIS/OECD (2005); Ngân hàng Thế giới (2006b).

a. Tỷ lệ giáo viên vắng mặt nhân với chi tiêu lương giáo viên thành tỷ lệ phần trăm chi tiêu hiện tại cho giáo dục tiểu học

b. Tỷ lệ giáo viên vắng mặt nhân với chi tiêu công cho giáo dục thành tỷ lệ phần trăm GDP nhân với phần chi tiêu công cho giáo dục tiểu học (giá định tỷ lệ giáo viên vắng mặt là cho cấp tiểu học)

c. Đối với những nước không có số liệu về lương giáo viên (Êcuado, Ấn Độ, Ugandă), thì sử dụng lương cho toàn bộ nhân sự trong ngành giáo dục; đối với Bănglăđét, lương giáo viên theo ước tính của Chaudhury và những người khác (2006) là 97% chi tiêu thường xuyên cho giáo dục.

Ghi chú: - không có số liệu.

khác 2006). Việc giảm thành tích học tập của học sinh có ý nghĩa quan trọng bởi vì, như đã nói ở trên, chất lượng giáo dục là yếu tố chính để đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế (Hanushek và Kimko 2000).

GIÁO VIÊN NGHỈ DẠY THƯỜNG XUYÊN CÓ PHẢI LÀ THAM NHŨNG?

Không nhất thiết mọi trường hợp giáo viên vắng mặt thường xuyên đều là dấu hiệu tham nhũng. Hiển nhiên là có nhiều lý do hợp pháp và có cơ sở cho việc một giáo viên vắng mặt ở lớp học, ví dụ, bị ốm, đi học nâng cao chuyên môn, hoặc người thân qua đời. Nhưng một số trường hợp vắng mặt thường xuyên hoàn toàn không có lý do chính đáng, ví dụ như, giáo viên nhận làm thêm có thù lao, trong khi lẽ ra họ phải ở lớp học. Hơn nữa, đôi khi, những trường hợp được xem là vắng mặt chính thức lại có thể xuất phát từ sự thiếu hiệu quả hoặc tham nhũng ở cấp trên, ví dụ, khi các quan chức sử dụng giáo viên cho các chiến dịch chính trị. Những lý do chính biện hộ cho sự vắng mặt của giáo viên bao gồm: những nhiệm vụ giảng dạy chính thức và không chính thức, vắng mặt có lý do, xin nghỉ có phép, bản thân hoặc người khác ốm, và đi muộn (Akhmadi và Suryadarma 2004; Alcazar và những người khác 2006; Chaudhury và những người khác 2006; Kremer và những người khác 2005; Rogers và những người khác 2004) (xem Hộp 2.1).

Những lý do được báo cáo để biện hộ cho sự vắng mặt của giáo viên có thể không hoàn toàn đáng tin cậy. Dù sao, kể cả khi nhiều giáo viên có “lý do” để vắng mặt thường xuyên thì chỉ nhìn qua cũng đã thấy đây là việc sử dụng sai nguồn lực công, bởi vì các dịch vụ đã được trả tiền nhưng lại không được thực hiện. Ví dụ, một giáo viên vẫn nhận lương của chính phủ nhưng không lên lớp mà lại sử dụng thời gian đó để đi làm thêm và tăng thu nhập cho riêng mình. Đây rõ ràng là sự lạm dụng hệ thống. Kết quả cuối cùng là nhiều học sinh không được dạy dỗ. Trường hợp này có thể gọi một cách chắc chắn là tham nhũng.

Một ví dụ khác là giáo viên không có mặt trên lớp vì chưa được chính phủ trả lương, và do đó giáo viên phải đi đến trung tâm thanh toán để lấy séc thanh toán. Trong trường hợp này, có lẽ nhiều người cho rằng cần phải thận trọng trước khi coi giáo viên đó là tham nhũng.

Nhưng thực ra, những giáo viên vắng mặt để đi lĩnh lương hoặc làm những nhiệm vụ chính thức khác chính là “đang lạm dụng công vụ để phục vụ lợi ích cá nhân.” Tất nhiên, sự lạm dụng này là do những hoạt động thiếu hiệu quả ở cấp trên, nhưng kết quả tác động thì như nhau. Trường học thiếu một giáo viên, học sinh không được học tập, công quỹ bị lãng phí, và kết quả

HỘP 2.1 Lý do vắng mặt của giáo viên

Ở Nam Á, các hoạt động chính thức liên quan đến trường học có thể bao gồm tham gia vào các đợt tiêm chủng, hỗ trợ các chính trị gia địa phương, và thực hiện công tác điều tra dân số. Ở Bangladesh, những lý do hàng đầu cho việc vắng mặt bao gồm “đi làm nhiệm vụ chính thức liên quan đến trường học” (49% tổng số trường hợp vắng mặt) và “nghỉ không chính thức” (33% số trường hợp vắng mặt). Ở Ấn Độ, nơi có tỉ lệ giáo viên vắng mặt trên lớp bình quân là 25%, chỉ khoảng 8–10% trường hợp là do nghỉ phép năm, nghỉ ốm, và những lý do khác được chính thức chấp nhận. Ở Ấn Độ, khoảng 37% giáo viên vắng mặt do bị ốm hoặc được phép nghỉ, 19% báo cáo là đi thực hiện những nhiệm vụ chính thức, 26% được báo cáo là đến muộn hoặc về sớm, và 18% vắng không rõ hoặc không biết lý do. Ở Ecuador, nhiều tài liệu nghiên cứu cho thấy tỉ lệ vắng mặt là 14%, trong đó 29% giáo viên nghỉ có lý do và nghỉ ốm, 18% báo cáo là đang làm nhiệm vụ chính thức, và đáng kinh ngạc là những 53% vắng mặt không có lý do. Ở Papua New Guinea, 36% giáo viên được báo cáo vắng mặt do ốm, trong khi 4% khác báo cáo tham gia tập huấn, 11% báo cáo là làm các nhiệm vụ chính thức, 6% được báo cáo là nghỉ có phép và vẫn được trả lương, 8% được báo cáo vắng mặt do đi thành phố, và 34% báo cáo các lý do vắng mặt khác hoặc không biết lý do.

Nguồn: Chaudhury và những người khác (2006); Kremer và những người khác (2005); Akhmedi và Suryadarma (2004); Rogers và những người khác (2004); Ngân hàng Thế giới (2004).

học tập bị tổn hại. Kiểu vắng mặt này thường xảy ra ở những trường học nông thôn và càng làm cho người nghèo bị thiệt thòi.

Các tình huống được mô tả trong các ví dụ này có thể xảy ra do thiếu cơ chế thực thi luật, thiếu cơ chế giám sát, thiếu cơ chế đãi ngộ. Cho dù động cơ cá nhân là gì thì kết quả tác động ở cấp trường học cũng đều như nhau. Do đó, nếu đánh giá theo kết quả tác động, người ta có thể coi sự vắng mặt trên lớp của giáo viên là “tham nhũng” bất kể vì lý do cá nhân nào. Sự khác biệt duy nhất là mức độ sai trái hay có tội (Cooter và Ulen 2000). Người ta có thể nghĩ những giáo viên đi làm thêm vì lợi ích cá nhân mà không hoàn thành nhiệm vụ thường xuyên của mình là “sai trái nghiêm trọng”. Ở bậc thang thấp hơn là những giáo viên vắng mặt do bị ốm hoặc chăm sóc người ốm; họ “ít sai trái hơn” bởi vì sự vắng mặt của họ đôi khi bắt nguồn từ một thực tế là ngành chưa có một chính sách nghỉ phép phù hợp và quy hoạch kém hiệu quả ở cấp trung ương (cộng với mức lương thấp trong một số trường hợp). Cuối cùng, có nhiều giáo viên vắng mặt để lên thành phố lĩnh lương hoặc được yêu cầu tham dự các cuộc họp của hiệp hội giáo viên hoặc thực hiện những nhiệm vụ bắt buộc khác; mức độ sai trái của những người này có thể là thấp nhất. Tuy nhiên, trong tất cả các trường hợp, dù khác biệt về mục đích, dẫn đến sự khác biệt về mức độ sai trái, thì cuối cùng chính hệ thống giáo dục và những người được cho là đối tượng hưởng lợi của hệ thống – cụ thể là học sinh – lại phải chịu chi phí do sự vắng mặt trên lớp của giáo viên.

TỶ LỆ NGHỈ DẠY VÀ CÁC MỐI TƯƠNG QUAN CỦA VIỆC GIÁO VIÊN NGHỈ DẠY

Tình trạng giáo viên vắng mặt tồn tại trong tất cả các hệ thống giáo dục. Thậm chí giáo viên có thể vắng mặt rất nhiều dù mức lương cao, nghĩa là khi đó, giáo viên có vẻ không có động cơ và không cam kết mạnh mẽ với nghề nghiệp của mình, và nhất là khi thiếu trách nhiệm giải trình. Ngoài ra, mức lương tương đối thấp trong khối nhà nước so với mức lương trong khối tư nhân cũng có thể là yếu tố khuyến khích tham nhũng. Khi mức lương quá thấp, giáo viên có thể kiếm việc làm thêm để tăng thu nhập, đặc biệt là khi cái giá phải trả nếu bị bắt quả tang chắc là không cao (Becker 1968). Điều này phù hợp với các tài liệu nghiên cứu về tình trạng lao động thường xuyên nghỉ việc (Xem, ví dụ Sapsford và Tzannatos 1993; Barmby và Treble 1991; và Allen 1981).

Một vài nghiên cứu đã cố gắng xác định tỷ lệ giáo viên vắng mặt và những yếu tố khiến giáo viên quyết định vắng mặt, nhưng khó có thể thu thập được những số liệu cận kề và có thể đối chiếu giữa nhiều nước về chủ đề này. Bằng chứng được trình bày trong báo cáo của Chaudhury và những người khác (2006) so sánh các khuynh hướng vắng mặt của giáo viên ở Bangladesh, Ecuador, Ấn Độ, Indônêxia, Peru, và Uganda, và cung cấp những số liệu cận kề nhất có thể đối chiếu được.

Những nghiên cứu trước đây cũng cố thêm những phát hiện mới của Chaudhury và những người khác (2006) về sự phổ biến của tình trạng giáo viên vắng mặt. Kết quả của những nghiên cứu trước đây không dễ so sánh với những phát hiện hiện nay, do sử dụng các phương pháp luận khác nhau để xác định sự vắng mặt của giáo viên. Tuy nhiên, những nghiên cứu này chứng thực rằng giáo viên vắng mặt đã và vẫn đang là một nguyên nhân chính làm kiệt quệ hệ thống giáo dục của nhiều nước. Ví dụ, cuộc điều tra các trường học được tiến hành năm 1995 ở 14 nước có thu nhập thấp cho thấy tỷ lệ giáo viên vắng mặt đặc biệt cao ở vùng châu Phi cận Sahara và ở Nam và Tây Á, nơi có tỉ lệ giáo viên vắng mặt dao động từ 8% ở Bangladesh đến 38% ở Tandia (Schleicher, Siniscalco, và Postlethwaite 1995).

Những phát hiện của Chaudhury và những người khác (2006) cho biết tỉ lệ vắng mặt trong giáo viên tiểu học trong khoảng từ 11 đến 27% có thể nói là thấp. Ở nhiều nước như Uganda, nơi có tỉ lệ giáo viên vắng mặt là 27%, Chaudhury và những người khác thấy rằng nhiều giáo viên được tính là có mặt nhưng trên thực tế lại không lên lớp. Ở Ấn Độ, 25% giáo viên tiểu học của nhà nước được tính là vắng mặt nhưng thực ra chỉ khoảng 50% giáo viên có lên lớp. Tuy không thể so sánh một cách chặt chẽ nhưng những tỉ lệ này lại tương đối cao so với tỉ lệ vắng mặt trong khu vực tư nhân ở những nước

phát triển và ở những ngành công nghiệp khác ở các nước đang phát triển. Ví dụ, theo Điều tra của Bộ Công nghiệp Lao động năm 2000-2001, công nhân nhà máy ở Ấn Độ có tỉ lệ vắng mặt khoảng 10,5%, mặc dù các luật lao động nghiêm khắc đảm bảo sự an toàn nghề nghiệp cao (Kremer và những người khác 2005). Nhiều nghiên cứu khác cũng cho thấy tỉ lệ vắng mặt cao trong các trường học ở Ấn Độ. *Báo cáo nhà nước về Giáo dục cơ sở ở Ấn Độ* (Nhóm Thăm dò 1999) kêu gọi sự chú ý vào tỷ lệ giáo viên đi dạy thấp một cách đáng chú ý đang diễn ra trong các trường công lập. Nhóm thăm dò thấy rằng trong toàn bộ 1/3 trường học, hiệu trưởng không có mặt trong ngày điều tra.

Nhiều nghiên cứu cho thấy, tỉ lệ vắng mặt nói chung cao hơn ở những vùng nghèo hơn (Chaudhury và những người khác 2006). Giáo viên nông thôn ở Ấn Độ, Indônêxia, và Pêru có tỉ lệ vắng mặt cao hơn (trung bình cao hơn 4% điểm) so với khu vực thành thị. Giáo viên ở các trường nhỏ hơn ở Pêru có vẻ vắng mặt nhiều hơn so với giáo viên ở các trường lớn (Alcazar và những người khác 2006). Ở Papua Niu Ghinê, không kết luận được về tác động của vị trí trường học đối với tình trạng vắng mặt của giáo viên, nhưng số lượng sách giáo khoa trong trường lại có mối tương quan với tình trạng vắng mặt ít thường xuyên hơn (Ngân hàng Thế giới 2004). Tỷ lệ vắng mặt của giáo viên cũng có tương quan với tỉ lệ giáo viên-học sinh, giáo viên ít vắng mặt hơn nếu lớp học nhỏ hơn. Các phương pháp giảng dạy khác nhau ở Ấn Độ hình như không ảnh hưởng nhiều đến tỉ lệ vắng mặt của giáo viên (Kremer và những người khác 2005). Có những bằng chứng lẫn lộn để xem liệu giới tính của một giáo viên có liên quan đến tình trạng vắng mặt nhiều hơn không (Akhmadi và Suryadarma 2004; Ngân hàng Thế giới 2004; Kremer và những người khác 2005). Thời gian vắng mặt tại lớp được kiểm tra trong nghiên cứu ở Papua Niu Ghinê, nơi 30% trường hợp vắng mặt được báo cáo là nghỉ 1 ngày, 25% giáo viên vắng mặt được báo cáo là nghỉ nhiều hơn 7 ngày (Ngân hàng Thế giới 2004). Nghiên cứu này cũng thấy rằng giáo viên bắt đầu dạy tốt khi bắt đầu năm học: trung bình họ thường nhận vị trí 10 ngày sau khi chính thức bắt đầu vào năm học. Ở những vùng cực kỳ xa xôi hẻo lánh, giáo viên (không kể hiệu trưởng) bắt đầu vị trí giảng dạy gần một tháng – chính xác là 27 ngày – trước khi bắt đầu năm học.

Các vấn đề sức khỏe cũng là những yếu tố quan trọng quyết định việc vắng mặt. Mặc dù ốm là một lý do đúng đắn để vắng mặt nhưng không rõ tại sao giáo viên lại vắng mặt nhiều hơn người lao động của các ngành khác trong nước (Kremer và những người khác 2005). HIV/AIDS gây tác động huỷ hoại hiệu quả của giáo dục và giáo viên ở châu Phi cận Sahara, mặc dù nhiều nghiên cứu cho thấy ở Uganda, sự vắng mặt trên lớp của giáo viên

không liên quan trực tiếp đến HIV/AIDS, và ở Dămbia tỉ lệ vắng mặt trên lớp của giáo viên thấp hơn (khoảng 17%) so với dự kiến, dù tỉ lệ mắc bệnh HIV/AIDS của nước này khá cao (Chaudhury và những người khác 2006). Mặc dù vậy, trong số các trường hợp vắng mặt ở Dămbia, thì 35% được báo cáo là bị ốm, và 27% được báo cáo là người nhà ốm hoặc đi dự đám ma (Das và những người khác 2005).

Cơ sở hạ tầng trường học hình như có tác động lớn đối với sự lên lớp của giáo viên ở Pêru và Ấn Độ, cho thấy rằng điều kiện làm việc nghèo nàn làm nản lòng giáo viên. Ở Pêru, tỉ lệ giáo viên vắng mặt ở những trường học có phòng tắm thấp hơn 25% điểm so với tỉ lệ vắng mặt ở những trường học không có trang thiết bị như vậy. Tăng cường cơ sở hạ tầng làm giảm đáng kể tỷ lệ vắng mặt (Alcazar và những người khác 2006). Ở Ấn Độ, giáo viên cũng vắng mặt nhiều hơn nếu trường học không có phòng tắm và không có đủ lớp học (Akhmadi và Suryadarma 2004). Những người có chức vụ cao, ví dụ như hiệu trưởng, vắng mặt thường xuyên hơn những người không có chức vụ. Hiệu trưởng ở Bănglađét, Ấn Độ, Papua Niu Ghinê, và Pêru có vẻ vắng mặt nhiều hơn các giáo viên khác (Alcazar và những người khác 2006; Chaudhury và những người khác 2006; Kremer và những người khác 2005; Ngân hàng Thế giới 2004). Ví dụ, hiệu trưởng vắng mặt nhiều hơn 5 - 13% so với giáo viên bình thường ở Pêru. Có một số bằng chứng từ Bănglađét cho thấy tỉ lệ vắng mặt cao hơn là do hiệu trưởng phải đảm đương nhiều nhiệm vụ chính thức và trách nhiệm hành chính (Chaudhury và những người khác 2006). Hiệu trưởng cũng có thể là một ví dụ cho những người dưới quyền làm theo. Ở Ấn Độ, giáo viên có thể vắng mặt nhiều hơn nếu hiệu trưởng vắng mặt (Akhmadi và Suryadarma 2004). Xét về hành vi tham nhũng, có thể các vị hiệu trưởng và giáo viên này có quyền lực đủ để bảo vệ mình khỏi bị kỷ luật.

Có rất ít bằng chứng cho thấy lương cao dẫn đến tỉ lệ lên lớp cao của giáo viên. Do khó có thể thu thập được thông tin đáng tin cậy về mức lương, nên tuổi tác, trình độ và thâm niên thường được sử dụng như là những thước đo trung gian với giả định rằng giáo viên nhiều tuổi hơn, được đào tạo nhiều hơn và những người giữ chức vụ cao hơn ở các trường học có thể được trả lương cao hơn. Những giáo viên được trả lương cao hơn vắng mặt thường xuyên hơn ở Ấn Độ và Pêru (Alcazar và những người khác 2006; Kremer và những người khác 2005). Thời gian trả lương là một nhân tố ở Papua Niu Ghinê, nơi tỉ lệ vắng mặt cao hơn có liên quan đến sự trả lương chậm. Thiếu nhà ở cho giáo viên ở Papua Niu Ghinê cũng có liên quan đến tỉ lệ giáo viên vắng mặt cao hơn (Ngân hàng Thế giới 2004).

Giáo viên hợp đồng trong các trường công là những người không được

bảo vệ bởi chế độ công chức và có thu nhập chỉ bằng một phần so với những giáo viên là công chức, nhưng tỉ lệ vắng mặt của họ bằng hoặc cao hơn so với các giáo viên là công chức (Chaudhury và những người khác 2006; Akhmadi và Suryadarma 2004; Alcazar và những người khác 2006). Giáo viên hợp đồng rất có thể có nghề khác để thu nhập thêm ngoài tiền lương dạy học. Hoặc tỉ lệ vắng mặt cao hơn có thể là hậu quả của những hợp đồng được thiết kế kém. Tuy nhiên, giáo viên của các trường tư có tỉ lệ vắng mặt thấp hơn so với giáo viên của trường công. Có bằng chứng lẫn lộn về mối quan hệ giữa trình độ đào tạo của giáo viên và tỉ lệ vắng mặt trên lớp (Akhmadi và Suryadarma 2004; Alcazar và những người khác 2006; Chaudhury và những người khác 2006; Kremer và những người khác 2005). Ví dụ, ở Ấn Độ những giáo viên có bằng cao đẳng vắng mặt nhiều hơn tới 2-2,5% điểm so với những người không có bằng cấp; nhưng mối quan hệ này lại theo hướng ngược lại ở Bangladesh. Ngoài ra, có bằng chứng lẫn lộn về tác động của việc tập huấn nâng cao trình độ giáo viên hoặc bổ nhiệm giáo viên vào biên chế công chức. Một lần nữa, những cơ hội tốt hơn so với công việc giảng dạy và nguy cơ bị bắt quả tang khi vắng mặt không lớn - hoặc nguy cơ phải chịu bất kỳ hậu quả nào – có thể giải thích tốt hơn cho thái độ này.

Giám sát chính thức có thể là một cách để giảm bớt tỷ lệ vắng mặt của giáo viên. Các chuyến kiểm tra của các quan chức ở Bộ Giáo dục đã làm giảm tỉ lệ vắng mặt của giáo viên ở Bangladesh và Ấn Độ (Chaudhury và những người khác 2006; Kremer và những người khác 2005). Ở Bangladesh tỉ lệ vắng mặt của giáo viên cao hơn 10% ở những trường trung học nơi các quan chức giáo dục không bao giờ đến thăm. Ở Ấn Độ, tỉ lệ giáo viên vắng mặt có thể giảm 2% điểm nếu trường của họ bị kiểm tra trong vòng 3 tháng trước đó. Hơn nữa, giáo viên ở các huyện nơi tất cả các trường học bị kiểm tra trong vòng 3 tháng trước đó có tỉ lệ vắng mặt thấp hơn khoảng 7% điểm so với giáo viên ở những huyện mà không có trường nào được kiểm tra. Kiểm tra trực tiếp ở Indônêxia và Papua Niu Ghinê không có tác động lớn nào đối với tỷ lệ giáo viên vắng mặt, mặc dù ở Indônêxia vẫn có những giai thoại nói rằng thanh tra trường học nhiều khi được hối lộ (Akhmadi và Suryadarma 2004; Ngân hàng Thế giới 2004). Ở Ecuador, các nhà nghiên cứu sử dụng khoảng cách từ trụ sở Bộ giáo dục như một công cụ trung gian để ước tính rằng, tại những trường học cách xa Bộ hơn 15 dặm thì tỷ lệ giáo viên vắng mặt trên lớp cao hơn từ 16 đến 18% điểm so với những trường ở gần trụ sở Bộ hơn (Rogers và những người khác 2004). Tình hình tương tự cũng xảy ra ở Indônêxia. (Akhmadi và Suryadarma 2004).

Liên quan đến việc giám sát là biện pháp kỷ luật. Ở Ecuador, giáo viên có vẻ có mặt nhiều hơn ở những trường học nơi hiệu trưởng áp dụng biện pháp

kỷ luật (Rogers và những người khác 2004). Điều này cho thấy rằng biện pháp kỷ luật là cần thiết để tăng cường những nỗ lực theo dõi và giám sát. Trên thực tế, việc thiếu quyết tâm hoặc quyền hạn để thực hiện biện pháp kỷ luật có thể phá hủy những nỗ lực kiểm tra và giám sát. Ở nhiều nơi, các quy tắc về biện pháp kỷ luật đối với sự vắng mặt thường xuyên và không có phép ít khi được thi hành. Giáo viên gần như không bao giờ bị sa thải, và chẳng mấy khi phải chịu hậu quả do vắng mặt. Kremer và những người khác (2005) thấy rằng mặc dù vào bất kỳ thời điểm nào cũng có khoảng ¼ các giáo viên ở Ấn Độ vắng mặt trên lớp nhưng chỉ có một báo cáo (trong quy mô một mẫu khoảng 3.000 trường công lập) của một giáo viên bị đuổi vì vắng mặt, và chỉ 1% số hiệu trưởng báo cáo là thuyết phục các giáo viên hay vắng mặt đến những nơi không ai thích. Các trường tư ở Ấn Độ, nơi khách hàng có thể giữ cho giáo viên có trách nhiệm hơn, có khuynh hướng áp dụng nhiều biện pháp xử lý hơn: trong số 600 trường tư đã đến thăm, 35 trường báo cáo là hiệu trưởng đã sa thải giáo viên vì vắng mặt nhiều lần. Cuối cùng, chỉ có 44% hiệu trưởng ở Papua Niu Ghinê nói rằng họ có vai trò quan trọng trong việc thăng chức giáo viên, và chỉ khoảng 35% áp dụng biện pháp kỷ luật (Ngân hàng Thế giới 2004).

Có bằng chứng lẫn lộn về tác động của cộng đồng và sự tham gia của phụ huynh trong việc làm giảm sự vắng mặt của giáo viên. Tỷ lệ vắng mặt của giáo viên ở Papua Niu Ghinê được dự báo sẽ vào khoảng 50% khi có thêm sự tham gia của phụ huynh và cộng đồng vào một mô hình (Ngân hàng Thế giới 2004). Nói chung, các trường học ở Ấn Độ có tỉ lệ giáo viên vắng mặt là tương đương, cho dù có hội liên hiệp giáo viên - phụ huynh (PTA) hay không, mặc dù những trường có cuộc họp PTA trong vòng 3 tháng trước khi nghiên cứu có tỉ lệ giáo viên vắng mặt thấp hơn (Kremer và những người khác 2005). Tuy nhiên hoạt động của hội PTA ở Peru không đáng kể, và hoạt động của Hội phụ huynh ở Ecuador thật sự có tương quan tới tỉ lệ giáo viên vắng mặt cao, cũng có thể bởi vì sự vắng mặt quá nhiều của giáo viên đã khiến phụ huynh phải tham gia nhiều hơn (Alcazar và những người khác 2006; Rogers và những người khác 2004). Một chỉ số nữa về sự tham gia của phụ huynh ở Ecuador, đó là tỉ lệ các trường học trong một tỉnh có Hội phụ huynh, nhưng chỉ số này cũng không lớn. Tuy nhiên, sự tham gia của phụ huynh ở Nicaragua được cho là đã giảm bớt tỷ lệ vắng mặt của giáo viên ở các trường học của cộng đồng (Sawada 1999; xem cả Gertler, Patrinos, và Rubio-Codina 2006).

Và ở Peru, giáo viên sinh ra tại huyện nơi có trường học thì có tỉ lệ vắng mặt thấp hơn – bình quân thấp hơn khoảng 6% điểm so với các giáo viên khác (Alcazar và những người khác 2006). Do đó, sự tham gia của cộng đồng

BẢNG 2.2 Một số tương quan về sự vắng mặt của giáo viên ở Bănglađét, Êcuao, Ấn Độ, Indônêxia, Papua Niu Ghinê, Pêru, và Dambia

Yếu tố	Chỉ số về mức độ tham nhũng	Bằng chứng (quan trọng)	Giải pháp tiềm năng	Đã được chứng minh
Đào tạo và tập huấn cho giáo viên	Cao	Lẫn lộn	Gắn kết sự có mặt trên lớp với phần thưởng, thử nghiệm đái ngộ và đánh giá đầy đủ	Hứa hẹn
Bổ nhiệm giáo viên	Cao	Lẫn lộn		
Giáo viên gắn với cộng đồng	Thấp	Lẫn lộn	Một phần Thuê giáo viên địa phương ở nơi nào có thể. Thử nghiệm với việc thuê giáo viên địa phương và đánh giá	Một phần
Trả lương và khuyến khích cho giáo viên	Trung bình	Lẫn lộn	Công bố mức trả lương Thực hiện đái ngộ	Hứa hẹn Một phần
Tình trạng hợp đồng	Cao	Không có	Giáo viên hợp đồng được trả theo giá thị trường khi mức giá này thấp hơn lương của giáo viên biên chế, mở rộng đội ngũ giáo viên theo hướng bền vững hơn về mặt tài chính	Hứa hẹn
Cơ sở hạ tầng trường học	Cao, trung bình	Lẫn lộn	Thử nghiệm với những tiêu chuẩn tối thiểu	Một phần
Khoảng cách	Cao, trung bình	Lẫn lộn	Thử nghiệm vé giao thông cho giáo viên Thử nghiệm đái ngộ cho giáo viên làm việc ở nông thôn gắn với sự có mặt trên lớp Giám sát chính thức có thể là một cách để giảm sự vắng mặt.	Hứa hẹn
Theo dõi và giám sát hành chính	Trung bình	Lẫn lộn	Biện pháp kỷ luật là cần thiết để tăng cường nỗ lực theo dõi và giám sát	Hứa hẹn
Buộc thi hành, khả năng kỷ luật	Trung bình	Có	Tăng cường quyền hạn của hiệu trưởng và giám sát trường học để kỷ luật những giáo viên thường xuyên vắng mặt	Hứa hẹn
Loại trường học (công hoặc tư)	Cao	Lẫn lộn	Thử nghiệm với hợp đồng tốt hơn	Hứa hẹn
Sự tham gia của cộng đồng và phụ huynh	Cao	Lẫn lộn	Thử nghiệm với cách quản lý trường học dựa vào cộng đồng và trường học	Hứa hẹn
Thiếu địa vị để dạy học	Cao	Ít	Chuyên nghiệp hóa nghề dạy học	Hứa hẹn

Nguồn: Chủ yếu dựa vào Akhmadi và Suryadarma (2004); Alcazar và những người khác (2006), Chaudhury và những người khác (2006); Kremer và những người khác (2005); Rogers và những người khác (2004); Ngân hàng Thế giới (2004).

và phụ huynh ở quy mô nào đó sẽ đền bù cho việc thiếu theo dõi và giám sát ở cấp chính thức.

Trình độ giáo dục của dân cư hưởng lợi có tương quan với mức độ vắng mặt của giáo viên. Ví dụ, Chaudhury và những người khác (2006) thấy rằng 10% điểm tăng lên trong tỉ lệ biết đọc, viết của phụ huynh có tương quan với 1% giảm tỉ lệ giáo viên vắng mặt. Điều này có thể là kết quả của một vài yếu tố. Nhu cầu tăng lên đối với giáo dục, khả năng giám sát, hoặc ảnh hưởng chính trị do cha mẹ có giáo dục là những lý giải có thể. Ngoài ra, có thể tạo ra điều kiện làm việc dễ chịu hơn cho giáo viên khi trẻ em của những cha mẹ có học cũng được chuẩn bị tốt hơn cho trường học hoặc có động cơ học tập hơn. Cũng có thể có tác động lựa chọn, với việc những phụ huynh có giáo dục bỏ dở học hành với tỉ lệ vắng mặt cao. Cuối cùng, những đặc điểm cộng đồng thuận lợi có thể góp phần vào tỉ lệ có học cao hơn của phụ huynh và tỉ lệ giáo viên vắng mặt thấp hơn.

Vắng mặt trên lớp là do kết hợp của các vấn đề cá nhân và hệ thống. Trong một số trường hợp, sự vắng mặt có thể phân loại dễ dàng như là các quyết định của cá nhân nhận lương mà không cung cấp dịch vụ, thì trong nhiều trường hợp khác, các vấn đề có tính hệ thống lại khó đổ lỗi cho mình giáo viên (bảng 2.2). Trong những hệ thống không thúc đẩy tính hiệu quả và tính trung thực, giáo viên có thể chỉ là nạn nhân như học sinh. Bảng 2.2 có gắng phân loại một số bằng chứng và đưa ra những gợi ý dự kiến về mặt chính sách. Cột về chỉ số mức độ tham nhũng thể hiện quan điểm của chúng tôi về việc lý do vắng mặt có phải là bằng chứng rõ ràng (hoặc cao) của tham nhũng hay không, hay ít hơn (trung bình và thấp).

Cột bằng chứng cho biết liệu các hệ số trong nghiên cứu có quan trọng về mặt thống kê hay không và liệu có đủ bằng chứng từ một số nước để đưa ra đánh giá hay không. Ví dụ, “không có” ám chỉ những trường hợp trong đó các yếu tố (ví dụ, tình trạng hợp đồng) có ít tác động đến việc giáo viên vắng mặt. Ngược lại “có” tức là nói tới các yếu tố có thể làm giảm mức độ vắng mặt (ví dụ, nâng cao buộc thi hành và khả năng kỷ luật). Bảng 2.2 cũng có một cột về việc liệu phản ứng chính sách đề xuất có tác dụng làm giảm tỉ lệ vắng mặt không, mặc dù chúng ta không thể nói gì nhiều trong giai đoạn này rằng một đề xuất cụ thể có thể được chứng minh một phần hay hứa hẹn. Không có trường hợp nào có đủ bằng chứng để đưa ra những kết luận dứt khoát về những thực tiễn có thể giảm sự vắng mặt. Tuy nhiên, phần dưới đây đưa ra một số kết luận sơ bộ. Phần này cũng biện luận rằng, khái niệm giáo viên vắng mặt như một dạng tham nhũng trong giáo dục cần được thảo luận thêm và cần thêm bằng chứng.

ĐẤU TRANH CHỐNG LẠI VIỆC HAY VẮNG MẶT CỦA GIÁO VIÊN

Đấu tranh chống lại hiện tượng giáo viên vắng mặt bắt đầu bằng việc thiết kế các hệ thống tốt hơn để giám sát và giảm sự vắng mặt không phép và không chính đáng. Độc quyền phải giảm đi hoặc được điều chỉnh một cách cẩn thận. Sự tùy ý trong quyết định phải được làm rõ và cân bằng với trách nhiệm giải trình. Tính minh bạch cần được nâng cao. Khả năng bị bắt quả tang, cũng như bị trừng phạt do tham nhũng (đối với cả người đưa và người nhận) phải cao hơn (Klitgaard 1998). Cần có các hành động ở cả cấp quốc gia và địa phương.

Cải cách ở cấp quốc gia

Các hành động ở cấp quốc gia bắt đầu với lãnh đạo chính trị và cải cách chính sách và công chức. Quản lý tài chính cải tiến đối với chi tiêu của ngành giáo dục công, tiếp cận nhiều hơn tới thông tin chính xác và nhận thức về vấn đề giáo viên vắng mặt, và giám sát có hệ thống sự có mặt của giáo viên là những thành phần quan trọng của bất kỳ kế hoạch nào để làm giảm tình trạng giáo viên vắng mặt. Các cách tiếp cận hữu ích khác bao gồm đãi ngộ cho giáo viên.

Lãnh đạo chính trị

Những bước đầu tiên trong việc tấn công tình trạng giáo viên vắng mặt là sự lãnh đạo chính trị và cam kết chung về cải cách chính sách và thể chế để loại bỏ những thực tiễn tham nhũng trong việc sử dụng nguồn lực công. Cần có những nhà lãnh đạo chính trị có năng lực và có trách nhiệm để lập chính sách, cung cấp dịch vụ công, đặt ra quy tắc quản trị thị trường, và giám sát sử dụng nguồn lực công- và do đó giảm đói nghèo, thúc đẩy tăng trưởng, và ngăn chặn tham nhũng. Do đó, sự vắng mặt của giáo viên phải được giải quyết tốt nhất trong khung đã được thiết lập để giải quyết toàn bộ tham nhũng ở đất nước. Nếu không có một cách tiếp cận chung như vậy để đặt tất cả những công chức dưới sức ép tại nơi làm việc của mình thì khó có thể đưa giáo viên trở lại trường học.

Cải cách chính sách và dịch vụ dân chính

Quá trình bổ nhiệm, giao nhiệm vụ, và thăng chức cho giáo viên cần được thực hiện minh bạch (xem Duarte 2001 để biết quá trình này bị phá vỡ như thế nào ở Côlômbia). Ví dụ, quá trình bổ nhiệm phải bao gồm các tiêu chí

lựa chọn rõ ràng, một quá trình lựa chọn rõ ràng, và công bố các vị trí trống và yêu cầu. Một quá trình minh bạch như vậy sẽ giúp giảm sự tùy ý quyết định và phạm vi cho các thực tiễn tham nhũng (Chapman 1991; Reinikka và Svensson 2006). Ở Ấn Độ và nhiều nước khác nơi các hiệp hội giáo viên hoạt động mạnh, tạo thành một khu vực cử tri quan trọng, các nhà hoạch định chính sách cần xem xét những đãi ngộ có thể làm giảm sự tùy ý trong việc bổ nhiệm và sử dụng giáo viên và khuyến khích thăng chức dựa trên hiệu quả hoạt động, hơn là dựa trên thâm niên và bằng cấp. Nâng cao nhận thức của công chúng có tầm quan trọng tối cao trong kiểm chế lạm dụng trong bổ nhiệm, giao nhiệm vụ, và thăng chức giáo viên. Việc đặt ra những quy tắc rõ ràng cho giáo viên và trách nhiệm đối với giáo viên và phụ huynh là những dấu hiệu quan trọng cho thấy giáo dục là một ưu tiên quốc gia và không thể dung thứ cho sự sai lầm. Gần đây, Ấn Độ đã đề xuất Luật Quyền được Giáo dục (tháng 8/2006), bộ luật này buộc cha mẹ phải đưa con đến trường hoặc sẽ bị phạt lao động công ích bắt buộc. Để giảm số giáo viên thực hiện công việc không liên quan đến học thuật, Bộ Phát triển Nguồn nhân lực đã quy định rằng giáo viên các trường công lập chỉ có thể thực hiện những mục đích không liên quan trực tiếp đến giáo dục như sau: tham gia cuộc điều tra dân số mười năm một lần; các cuộc bầu cử địa phương, bang, và quốc gia; và những nhiệm vụ phòng chống thiên tai (Thời báo Ấn Độ 2006). Việc này rõ ràng sẽ làm giảm sức ép đối với việc giáo viên vắng mặt cho những “nhiệm vụ chính thức”.

Các tiếp cận tốt nhất để kiểm chế sự vắng mặt của giáo viên có thể là một cải cách dịch vụ dân chính hiệu quả nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình của tất cả công chức, không chỉ có giáo viên. Cải cách toàn diện đôi khi khó khăn và phức tạp và có thể mất thời gian. Trong thời gian chuyển tiếp, các giải pháp ngoài ngành có thể có hiệu quả, bao gồm sử dụng tốt hơn thông tin trong toàn hệ thống; các ví dụ là các Cuộc Điều tra Theo dõi Chi tiêu Công (PETS)—một cuộc điều tra định lượng về khía cạnh cung của các dịch vụ công mà việc thu thập thông tin về đặc điểm thiết bị, dòng tài chính, các dịch vụ cung cấp sắp xếp về trách nhiệm giải trình, được thiết kế để cung cấp số liệu tài chính và hành chính đáng tin cậy, để truy xuất nguồn lực từ nơi xuất phát đến nơi kết thúc, và để xác định vị trí và phạm vi bất bình thường – và niềm yết thông tin về các nguồn lực đã được chuyển giao, ví dụ như đã thực hiện ở Kênia và Uganda (xem dưới đây).

Trong phạm vi ngành giáo dục, có những quy tắc đạo đức nghề nghiệp cho giáo viên, trong đó quy định những thông số rõ ràng về thái độ và hoạt động chuyên môn, những quy tắc này rất có ích trong việc nâng cao nhận thức về tiêu chuẩn chuyên môn và củng cố hiệu quả hoạt động của giáo viên

HỘP 2.2 Quy tắc đạo đức cho giáo viên

Một cuộc điều tra so sánh do Viện Quy hoạch Giáo dục Quốc tế ở Bănglăđét, Ấn Độ và Nepal thực hiện biện luận rằng quy tắc đạo đức của giáo viên có thể góp phần cải thiện kết quả và giảm sự vắng mặt. Những yếu tố gồm có:

- Một định nghĩa rõ ràng về mục đích của giáo viên
- Sự truyền bá rộng khắp
- Thiết lập các kiểm soát xã hội và kiểm soát chuyên môn về kết quả làm việc của giáo viên
- Cùng giám sát chặt chẽ giữa các bên liên quan chính
- Tập huấn cho nhân sự ngành giáo dục

Nguồn: Hallak và Poisson (2005).

(hộp 2.2). Giáo viên phải được xem là một yếu tố then chốt trong việc thúc đẩy giáo dục có chất lượng. Ngoài việc được thưởng và được đào tạo tốt, nghề dạy học phải có vị trí cao và được công nhận, như trường hợp ở nhiều nước Đông Á.

Quản lý tài chính và chi tiêu công

Cải tiến tiếp cận tới thông tin liên quan và hữu ích về chi tiêu công cũng có thể hạn chế phạm vi cho các hành động tham nhũng, nâng cao tính minh bạch, và tăng trách nhiệm giải trình (Bellver và Kaufmann 2005). Hallak và Poisson (2005) thấy rằng tiếp cận lớn hơn tới thông tin tài chính đặc biệt hữu ích trong các tình huống khi quản lý chương trình có tính độc quyền và khi công chức được trả lương thấp.

Về vấn đề này, PETS có thể rất hiệu quả. Trong một nghiên cứu, Reinikka và Svensson (2006) cung cấp tài liệu về sự rò rỉ lớn trong hệ thống giáo dục của Uganda, thấy rằng trung bình chỉ có 13% vốn cấp phát/học sinh/năm thực sự đến được trường học; các quan chức địa phương sử dụng 87% còn lại cho các mục đích không liên quan đến giáo dục. Nhưng khi thông tin nói trên được công bố trên báo chí và phát trên đài thì tình hình đã thay đổi. Từng trường học được yêu cầu thông báo về tất cả các nguồn vốn nhận được trên bảng tin của trường. Trong vòng 3 năm, 90% vốn cấp phát/học sinh/năm do chính phủ trung ương cung cấp đã đến được các trường địa phương (Chapman 1991; Reinikka và Svensson 2006). PETS được thực hiện ở Kênia cho thấy việc cấp phát vốn trực tiếp cho các trường học là có hiệu quả, và các trường nhận được vốn cấp phát phân bổ đúng hạn (Pricewaterhouse Coopers 2005). Trong quá khứ, vốn cấp phát cho các trường học đã bị chậm trễ hoặc thất thoát khi chuyển từ cơ quan nhà nước này sang cơ quan khác.

Phân bổ vốn trực tiếp đã được cải tiến trong phần lớn các trường học đã lắp đặt các hệ thống theo dõi để đảm bảo tính minh bạch. Những ví dụ này cho thấy rằng ngay cả ở những nước có mức độ tham nhũng tương đối cao, ngành giáo dục vẫn có thể bị rào kín bằng cách tăng cường trách nhiệm giải trình cũng như tính minh bạch ở tận những cấp thấp nhất được chuyển giao nguồn lực. Do đó, những thông tin về nguồn lực được cho là đến được trường học, bao gồm số lượng giáo viên và thông tin về sự vắng mặt của họ, sẽ có thể làm giảm mức độ lạm dụng.

Các chiến dịch thông tin công cộng

Để thực hiện bất kỳ chiến dịch nào nhằm giảm bớt tình trạng giáo viên hay vắng mặt trên lớp một cách hiệu quả hơn, cần nâng cao nhận thức về chi phí xã hội và chi phí kinh tế do tình trạng này. Chúng tôi đã ghi chép lại về những chi phí rất lớn do sự vắng mặt của giáo viên, xét cả về ngân sách và việc học tập của học sinh. Yêu cầu phải thay đổi, dù là ở cấp chính sách hay thể chế, sẽ phải xuất phát từ dân cư nói chung - từ học sinh, phụ huynh, và thậm chí cả từ giáo viên. Nâng cao nhận thức đặc biệt quan trọng ở những nơi mà phụ huynh và thậm chí giáo viên, không coi sự vắng mặt của giáo viên là một hành động tham nhũng hoặc đáng bị phạt, có lẽ bởi vì đây là một việc xảy ra thường xuyên ở các cơ quan cung cấp dịch vụ địa phương khác mà họ có liên quan. Ở Uganda, một cuộc Điều tra Liêm chính Quốc gia, do một tổ chức phi chính phủ (Thông tin cộng đồng, trao quyền và tính minh bạch) cùng tiến hành với cơ quan tổng thanh tra Uganda, cho thấy rằng người dân chắc sẽ không trả “thêm phí” nếu họ được tiếp cận với thực tế các dịch vụ công hoạt động như thế nào (CIET n.d.). Do đó, mặc dù điều quan trọng là phải đấu tranh chống tham nhũng trong giáo dục thì về dài hạn, việc sử dụng các chương trình giáo dục và các chương trình khác cũng quan trọng không kém để nâng cao nhận thức về chi phí của việc giáo viên hay vắng mặt trên lớp.

Giám sát có hệ thống

Giám sát chặt chẽ hơn các trường học ở địa phương có thể giúp kiềm chế các hành động tham nhũng và trong hầu hết các trường hợp, với những quy định hiện hành, việc này đều có thể thực hiện được. Tăng cường kiểm tra, cung cấp tài liệu về số lượng giáo viên ma, tăng tần suất và chất lượng kiểm toán, và áp dụng các biện pháp khắc phục – tất cả đều là những ví dụ về giám sát để có thể giảm sự vắng mặt của giáo viên. Việc áp dụng chương trình Hệ thống Thông tin Quản lý Giáo dục (EMIS) ở cấp trường học có thể

cho phép thu thập số liệu đầy đủ để hiểu rõ hơn vấn đề vắng mặt của giáo viên cũng như kiểm chế những hành động tham nhũng liên quan đến việc bổ nhiệm và bố trí giáo viên (hộp 2.3). Không những phải đánh giá học tập, mốt chuẩn, và đánh giá để tăng trách nhiệm giải trình của trường học (Ngân hàng Thế giới 2006a), mà các cơ quan chức năng sẽ không thể quản lý tốt hệ thống giáo dục nếu không có những thước đo đúng đắn cho đầu vào và đầu ra. Một cách có thể để quản lý trách nhiệm giải trình là yêu cầu những đợt kiểm tra được chuẩn hóa. Ví dụ Méhicô đã mở rộng việc sử dụng đánh giá, cả ở quốc gia và quốc tế, để duy trì hệ thống có trách nhiệm (Ngân hàng Thế giới 2006a).

HỘP 2.3 **Tiềm năng của một chương trình EMIS**

Việc áp dụng một chương trình EMIS ở Gambia tạo ra một cách khách quan để theo dõi và xếp hạng giáo viên theo thâm niên, khả năng ngôn ngữ, chuyên môn, và những yếu tố khác được giả thiết sẽ sử dụng khi phân công giáo viên về các trường học. Theo báo cáo, có ít thông tin như vậy nên việc bố trí giáo viên khó khăn hơn và phải dựa vào ảnh hưởng hoặc quan hệ cá nhân. Một nỗ lực tương tự ở Liberia cũng đã thất bại sau hai năm bởi vì các hiệu trưởng từ chối cung cấp số liệu chính xác trong các cuộc điều tra hàng năm về trường học.

Nguồn: Chapman (1991).

Đãi ngộ

Đãi ngộ có thể giúp kiểm chế sự vắng mặt của giáo viên, nhưng đãi ngộ phải được kiểm soát để đảm bảo rằng nó không trở thành một nguồn tham nhũng khác. Ví dụ, Kremer và Chen (2001) đi theo một nhóm giáo viên chuyên nghiệp ở Kênia và thấy tỉ lệ vắng mặt của giáo viên cao hơn nhiều trong những chuyến thăm không thông báo so với báo cáo của các hiệu trưởng, những người hình như đã báo cáo sai về sự có mặt của giáo viên để đảm bảo rằng giáo viên được thưởng. Tuy nhiên, Chile có lịch sử lâu năm về các chương trình đãi ngộ dựa vào trường học và dựa vào hiệu quả hoạt động của giáo viên để cải thiện kết quả (Cox 2006). Bất kỳ đãi ngộ nào cũng phải dựa trên những thước đo về hiệu quả hoạt động hoặc sự có mặt của giáo viên trên lớp. Một nhân viên từ cơ quan khác có thể được giao nhiệm vụ giám sát việc có mặt và thưởng cho những giáo viên lên lớp chăm chỉ hoặc phạt những người thường xuyên vắng mặt. Cũng có thể sử dụng công nghệ để giám sát giáo viên (hộp 2.4). Các thước đo hiệu quả hoạt động, như là điểm kiểm tra, cũng đã được sử dụng, mặc dù Glewwe, Ilias, và Kremer (2003) thấy rằng cách tiếp cận này không giúp cải thiện được gì sự có mặt của giáo viên.

HỘP 2.4 Phát hiện và giảm tỷ lệ giáo viên hay vắng mặt trên lớp

Một thử nghiệm ngẫu nhiên sử dụng các máy ảnh để giám sát sự có mặt của giáo viên đã được thực hiện ở một huyện nông thôn của bang Rajasthan, Ấn Độ, do tổ chức phi chính phủ Seva Mandir thực hiện. Do địa lý của bang Rajasthan và vị trí xa xôi của các làng nên khó có thể giám sát các trường học thường xuyên. Hầu hết các trường này đều chỉ có một giáo viên, nên khi giáo viên vắng mặt, trẻ em sẽ phải nghỉ cả ngày học đó. Trước khi thử nghiệm bắt đầu, tỷ lệ giáo viên vắng mặt là 44%. 60 trường học đã được chọn ngẫu nhiên từ 120 trường để làm nhóm trường được giám sát, và 60 trường còn lại là nhóm đối chứng. Các trường ở nhóm giám sát được giao một máy ảnh và hướng dẫn cho giáo viên cách chụp ảnh mình với học sinh lúc bắt đầu và kết thúc mỗi ngày học (máy ảnh có chức năng chống giả mạo ngày và giờ). Giáo viên được nhận lương là 1.000 rupi (khoảng 22 đô la) nếu họ có mặt ít nhất 21 ngày trong một tháng và được thưởng 50 rupi (khoảng 1 đô la) cho mỗi ngày tăng thêm (một ngày được đo bằng 1 nếu các bức ảnh cách nhau 5 giờ và có số học sinh tối thiểu có mặt). Giáo viên sẽ bị phạt 50 rupi cho mỗi ngày họ vắng mặt nếu qua mốc 21 ngày. Tùy theo kết quả có mặt của giáo viên mà lương tháng của họ có thể dao động từ 500 đến 1.300 rupi. Tại các trường đối chứng, giáo viên được nhận lương tháng là 1.000 rupi và được nhắc nhở rằng họ có thể bị phạt nếu ít khi có mặt. Ngoài ra, mỗi tháng sẽ có một lần đến thăm không báo trước tới mỗi trường.

Tỷ lệ vắng mặt đã giảm đi một nửa tại nhóm trường giám sát nhiều hơn ở các trường đối chứng. Hơn nữa, chương trình này dường như có một tác động rất mạnh đến các thái cực của sự vắng mặt: tỷ lệ vắng mặt nhiều (trên 50%) đã hoàn toàn bị loại bỏ, và số giáo viên với tỷ lệ có mặt cao thậm chí tăng tuyệt đối. Ngoài ra, số ngày trẻ được dạy mỗi tháng đã tăng lên 1/3. Thử nghiệm này cũng có hiệu quả chi phí. Do cơ cấu thanh toán nên lương bình quân trong cả hai nhóm trường đều tương đương, có nghĩa là những đãi ngộ đã rất hiệu quả mà không làm tăng khoản thanh toán thực tế, và chi phí phát sinh duy nhất là chi phí mua máy ảnh và quản lý chương trình. Chi phí của chương trình là 6 đô la mỗi trẻ mỗi năm.

Nguồn: Banerjee và Duflo (2006).

Đưa khu vực tư nhân vào

Sự vắng mặt trên lớp của giáo viên có thể giảm đi thông qua các hệ thống lựa chọn của phụ huynh và dòng tài trợ (Chaudhury và những người khác 2006). Những đãi ngộ để động viên khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ giáo dục có thể phá vỡ thế độc quyền của các nhà cung cấp dịch vụ nhà nước, do đó hạn chế khả năng của họ trong việc yêu cầu đút lót. Các dạng thể chế thay thế, bao gồm thuê giáo viên hợp đồng, thành lập các trường học dựa vào cộng đồng, và thành lập các trường học tư nhân chi phí thấp (có thể thông qua thẻ hoặc học bổng) để cung cấp các dịch vụ giáo dục có thể làm giảm tỷ lệ vắng mặt của giáo viên. Tuy nhiên, bằng chứng thì lẫn lộn. Chaudhury và những người khác (2006) thấy rằng giáo viên hợp đồng ở Ấn Độ có tỷ lệ vắng mặt cao hơn, trong khi Vegas và De Laat (2003) thấy rằng không có khác biệt nào giữa giáo viên hợp đồng và giáo viên biên chế ở Tôgô. Chaudhury và những người khác (2006) cũng thấy rằng mặc dù các trường

học thay thế rẻ hơn nhưng tỉ lệ vắng mặt thì cũng tương đương với các mô hình nhà nước.

Cải cách ở cấp địa phương

Một chiến lược quốc gia để kiểm chế tham nhũng là một quá trình phức tạp và mất nhiều thời gian để xây dựng và thực hiện, Hành động trực tiếp để giảm tham nhũng-thậm chí nếu chỉ chú trọng vào sự vắng mặt của giáo viên - sẽ là một quá trình lâu dài và khó khăn. Trong ngắn hạn, có thể hợp lý nếu tập trung vào những biện pháp gián tiếp ở cấp địa phương có tiềm năng làm giảm sự vắng mặt của giáo viên.

Sự tham gia của người hưởng lợi và các chiến lược kiểm soát

Mặc dù cần có nhiều bằng chứng hơn cho chắc chắn nhưng có lẽ bước hứa hẹn nhất là tăng trách nhiệm giải trình và tính minh bạch ở cấp địa phương, do đó tạo ra đối trọng với thế độc quyền và các hiệp hội giáo viên và khiến cho sự tùy ý quyết định trở nên rõ ràng hơn. Loại cải cách này có đặc điểm là dựa vào các chiến lược kiểm soát do những người hưởng lợi của trường học thực hiện, đó là học sinh và, quan trọng hơn, là phụ huynh học sinh.

Đối với các chiến lược tham gia và kiểm soát từ phía người hưởng lợi, phụ huynh phải muốn con em mình được giáo dục chất lượng cao. Chỉ khi phụ huynh có nhu cầu thật sự về giáo dục thì họ mới có động cơ để giám sát giáo viên và trường học. Để thành công, các chiến lược kiểm soát cũng phải cung cấp cho người hưởng lợi các phương tiện để giám sát và thưởng hoặc phạt các nhà cung cấp (như ở Rajasthan và Kênia). Các chiến lược kiểm soát từ phía người hưởng lợi bao gồm quyền thuê và sa thải, định ra mức lương cho giáo viên, và giám sát đơn giản và báo cáo sự có mặt và hiệu quả hoạt động của giáo viên. Theo Banerjee và Du?o (2006), để giáo viên có trách nhiệm giải trình trước uỷ ban trường học hoặc một hội phụ huynh là một ví dụ chuẩn mực cho loại cải cách này (hộp 2.5).

Một cách tiếp cận ngày càng phổ biến là lôi cuốn các cộng đồng địa phương, đặc biệt là phụ huynh, vào quản lý và giám sát hiệu quả hoạt động của trường học (hộp 2.6).

Điển hình là sự tham gia này tạo ra “quyền làm chủ” cao hơn của cộng đồng trong việc cải tiến giáo dục, và do đó tăng trách nhiệm giải trình của các cán bộ quản lý trường học.

Cần xây dựng và thực hiện các cơ chế cho phép sự tham gia của người hưởng lợi, đặc biệt là người nghèo, trong các quá trình ra quyết định. Banerjee và Duflo (2006) ghi nhận một vài ưu điểm của việc người hưởng lợi

có thêm quyền kiểm soát và ra quyết định. Thứ nhất, cách tiếp cận này hiệu quả về chi phí. Thứ hai, người hưởng lợi có khuynh hướng nhận được thông tin tốt hơn những nhà chức trách ở cấp trung ương, và họ có khả năng gây

HỘP 2.5 Nâng cao nhu cầu đối với các dịch vụ có chất lượng

Nhu cầu dịch vụ có thể gắn kết với việc giáo viên vắng mặt theo một cách không mong muốn. Trong một can thiệp ngẫu nhiên về học bổng dành cho học sinh nữ ở Kênia (Kremer, Miguel, và Thornton 2004), sự có mặt của cả học sinh và giáo viên đều tăng lên ở các trường được giám sát. Tỷ lệ giáo viên có mặt cao hơn 6,5% điểm ở các trường được giám sát so với các trường đối chứng và cao hơn 1/3 so với trước khi chương trình bắt đầu. Một lý giải có thể cho việc tỷ lệ có mặt tăng lên, đó là giáo viên có thể được thúc đẩy bởi một lớp học đầy đủ học sinh. Một lý giải khác có thể là phụ huynh của những em được nhận học bổng bắt đầu giữ cho giáo viên có trách nhiệm hơn. Có bằng chứng gián tiếp về cách lý giải thứ hai trong chương trình quản lý dựa vào trường học ở nông thôn Mêhicô (Gertler, Patrinos, và Rubio-Codina 2006). King và Ozler (2001) thấy rằng sự tham gia của phụ huynh ở các trường học ở Nicaragua đã làm tăng sự có mặt của giáo viên. Kremer, Miguel, và Thornton (2004) cũng thấy có bằng chứng về yếu tố bên ngoài tích cực gắn với sự tham gia của phụ huynh: tỷ lệ có mặt của học sinh nam tăng lên ở các trường được giám sát, cũng như điểm thi của cả học sinh nam và nữ đều cao hơn.

HỘP 2.6 Giám sát giáo dục địa phương có thể giúp giảm tỷ lệ giáo viên vắng mặt trên lớp

Ở một số làng ở Ấn Độ, như ở Khetloi bang Rajasthan, trưởng làng và phụ huynh đã giúp làm tăng chất lượng giáo dục nhờ giám sát các trường học. Ở Himachal Pradesh cũng vậy, hành động hợp tác giữa phụ huynh và giáo viên đã dẫn đến trách nhiệm giải trình cao hơn trong hệ thống. Tuy nhiên, ở một số bang như Tamil Nadu, sau khi có một số lạm dụng về quyền hạn của lãnh đạo panchayat (hội đồng làng), trách nhiệm đã chuyển lại về chính quyền bang. Ở Karnataka, chính quyền bang từ chối chuyển trách nhiệm trả lương cho hội đồng làng, vì lo sợ rằng tiền lương có thể sẽ không đến được tay giáo viên. Thay vào đó bang thành lập các ủy ban cải thiện trường học ở các trường làng, thành viên ủy ban này là lãnh đạo hội đồng làng và phụ huynh. Ví dụ, giáo viên nghỉ phép phải được các ủy ban này phê duyệt. Theo nguồn tin không chính thức, tỷ lệ giáo viên vắng mặt trên lớp đã giảm đi.

Nguồn: Annamalai (2001).

áp lực xã hội cho các nhà cung cấp. Cuối cùng, chừng nào người hưởng lợi có nhu cầu thật sự đối với dịch vụ thì họ mới có động cơ lớn hơn để giám sát và do đó sẵn sàng áp dụng cơ chế thưởng phạt hơn là những nhà chức trách độc lập hoặc ở cấp trung ương.

Các tổ chức xã hội dân sự cũng có thể đóng vai trò trong việc giảm tham nhũng trong giáo dục. Họ làm việc ở cấp địa phương, có thể thông tin cho công chúng về những gì đang diễn ra, và có thể khuyến khích các tranh luận

về tham nhũng. Họ có ảnh hưởng đối với nhiều bên liên quan. Ngoài ra, học có thể làm việc với khách hàng và nhà cung cấp của họ để tăng nhận thức và đảm bảo tiếp cận đến thông tin. Do đó, những nhóm như vậy có thể đóng góp nhiều hơn để tăng tính minh bạch trong các hệ thống và thực tiễn giáo dục (Tổ chức Minh bạch quốc tế 2005).

KẾT LUẬN

Giáo dục là một điều kiện cần thiết để đạt được những Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, và do đó là một điều kiện cần thiết để phát triển kinh tế và xã hội và trao quyền cho cá nhân. Để giáo dục có thể giúp các công dân và dân tộc thu về những lợi ích tiềm năng của mình thì giáo dục phải hoạt động theo cách hiệu quả. Như chương này đã trình bày, tham nhũng, cái cản trở mọi nỗ lực phát triển, là một sự tồn tại đang làm yếu mòn ngành giáo dục. Tâm điểm ở đây là nêu lên những thiệt hại do tham nhũng ở một trong những khía cạnh quan trọng nhất của giáo dục, đó là sự thường xuyên vắng mặt trên lớp của giáo viên. Gần đây, mặc dù hạn chế, nhiều nghiên cứu tìm thấy bằng chứng thuyết phục rằng việc giáo viên vắng mặt là một vấn đề quan trọng ở nhiều nước, làm lãng phí nguồn lực tài chính và lừa dối học sinh. Mặc dù chương này đã thảo luận một số yếu tố quyết định chính khiến cho giáo viên vắng mặt trên lớp và vạch ra một số giải pháp chính sách, nhưng rõ ràng là cần có thêm số liệu từ một số nước về các vấn đề xung quanh hiện tượng này. Không thể xây dựng được những biện pháp hiệu quả để giảm sự vắng mặt của giáo viên, chừng nào chưa biết được phạm vi ảnh hưởng của vấn đề và hiểu rõ hơn những yếu tố liên quan.

Chắc chắn rằng không phải tất cả mọi trường hợp vắng mặt của giáo viên đều là dấu hiệu của tham nhũng; nhưng tất cả trường hợp vắng mặt của giáo viên đều có tác động tiêu cực đối với học tập của học sinh. Chi phí, cả về mặt tiền tệ và giáo dục, là hoàn toàn như nhau, kể cả khi sự vắng mặt của giáo viên xuất phát từ nguyên nhân có thể chấp nhận, cũng như khi sự vắng mặt là không thể tha thứ được.

Trong tương lai, cần có đối thoại về những vấn đề tham nhũng trong giáo dục. Đặc biệt các vấn đề về sự vắng mặt của giáo viên cần phải có phân tích thêm. Những vấn đề ưu tiên bao gồm nhu cầu kiểm soát nhiều hơn, nghiên cứu bổ sung, và thông tin so sánh để phân tích các hiện tượng giáo viên vắng mặt trên lớp ở một số nước. Việc tiến hành thêm các thử nghiệm và đánh giá các cách tiếp cận tích cực cho ra những kết quả hứa hẹn cũng cần thiết. Những bài học thu được từ việc giải quyết những vấn đề liên quan đến sự vắng mặt của giáo viên cũng có thể áp dụng cho các vấn đề tham nhũng khác trong ngành giáo dục.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Akhmadi, S. U., và D. Suryadarma. 2004. "Khi giáo viên vắng mặt: họ đi đâu và có tác động gì tới học sinh?" Viện Nghiên cứu SMERU, Jakarta.
- Alcazar, L., F. H. Rogers, N. Chaudhury, J. Hammer, M. Kremer, và K. Muralidharan. 2006.
- "Tại sao giáo viên vắng mặt? Khảo sát cung cấp dịch vụ ở các trường tiểu học ở Peru." Vụ Kinh tế Phát triển, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Allen, S. G. 1981. "Một mô hình kinh nghiệm về sự có mặt nơi làm việc." *Tạp chí Kinh tế và thống kê* 63 (1): 77–87.
- Álvarez, J., V. Garcia Moreno, và H. A. Patrinos. 2006. "Tác động thể chế như là những yếu tố quyết định của kết quả học tập: Khám phá những thay đổi trạng thái ở Mêhicô." Vụ Phát triển Con người, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Annamalai, M. 2001. "Trường công lập hiệu quả." *Tạp chí Văn học và Giáo dục trong các xây dựng đang phát triển* 1 (20).
- Barmby, T. A., và J. G. Treble. 1991. "Nghỉ làm trong một nhà máy chế tạo quy mô vừa." *Kinh tế ứng dụng* 23 (2): 161–66.
- Banerjee, A., và E. Du?o. 2006. "Giải quyết vấn đề nghỉ việc." *Tạp chí Triển vọng kinh tế* 20 (1): 117–32.
- Barro, R. J. 1991. "Tăng trưởng kinh tế ở nhiều nước." *Tạp chí Kinh tế hàng quý* (tháng 5): 407–44.
- . 2001. "Nguồn lực con người và tăng trưởng." *Tạp chí Kinh tế của Mỹ* 91 (2, Các báo cáo và kỹ yếu): 12–17.
- Becker, G. S. 1964. *Nguồn nhân lực*. New York: Trường Đại học Báo chí Côlômbia.
- . 1968. "Tội phạm và trừng phạt: Một cách tiếp cận kinh tế." *Tạp chí Kinh tế Chính trị* 76 (2): 169–217.
- Bellver, A., và D. Kaufmann. 2005. "Minh bạch hóa tính minh bạch: Những kinh nghiệm ban đầu và ứng dụng chính sách." Viện Nghiên cứu Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Belot, M., và D. Webbink. 2006. "Thế hệ bị bỏ phí: Tác động của các cuộc đình công của giáo viên đối với học sinh. Bằng chứng từ Bỉ." Trường Đại học Essex và Văn phòng CPB của Hà Lan về Phân tích chính sách kinh tế, The Hague, Hà Lan.
- Bentaouet Kattan, R., và N. Burnett. 2004. "Phí của người dùng trong giáo dục tiểu học." Báo cáo chuyên đề Giáo dục cho tất cả mọi người 30108, Mạng lưới phát triển con người, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Bray, M. 2003. *Tác động tiêu cực của việc dạy thêm: Quy mô, Ý nghĩa và Phản ứng của chính phủ*: IIEP-UNESCO.
- Bruns, B., A. Mingat, và R. Rakotomalala. 2003. *Đạt được phổ cập giáo dục tiểu học tới năm 2015: Một cơ hội cho mọi trẻ em*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.

- Chapman, D. W. 1991. "Tăng và giảm các Hệ thống Thông Tin Quản lý Giáo dục ở Libêria." *Tạp chí chính sách giáo dục* 6 (2): 133–43.
- Chaudhury, N., J. Hammer, M. Kremer, K. Muralidharan, và F. H. Rogers. 2006. "Mất tích khi làm nhiệm vụ: Sự nghỉ việc của giáo viên và nhân viên y tế ở các nước đang phát triển." *Tạp chí Triển vọng kinh tế* 20 (1): 91–116.
- Chua, Y. T. 1999. "Bị cướp đoạt: Một cuộc điều tra về tham nhũng trong giáo dục ở Philippin." Trung tâm Báo chí điều tra của Philippin, thành phố Quezon.
- CIET (Thông tin cộng đồng, trao quyền và tính minh bạch). "Trách nhiệm giải trình trong dịch vụ y tế." 2006220164820. pdf.
- Cockroft, L. 1998. "Tham nhũng và quyền con người: một mối liên kết quyết định." Báo cáo chuyên đề, Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Berlin.
- Cooter, R., và T. Ulen. 2000. *Luật và Kinh tế học*. Reading, MA: Addison Wesley Longman.
- Cox, C. 2006. "Lập và thực hiện chính sách trong Cải cách giáo dục trung học: Trường hợp của Chile vào lúc chuyển giao thế kỷ." Báo cáo chuyên đề giáo dục, tập 3, Mạng lưới Phát triển Con người, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Das, J., D. Dercon, J. Habyarimana, và P. Krishnan. 2005. "Những cú sốc của giáo viên và học tập của học sinh: Bằng chứng từ Dambia." Báo cáo chuyên đề Nghiên cứu chính sách 3602, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Duarte, J. 2001. "Política y Educación: Tentaciones particularistas en la Educación Latinoamericana." In *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*, ed.S. Martinic và M. Pardo. Santiago: CIDE-PREAL.
- Eckstein, M. A. 2003. *Đấu tranh chống gian lận học thuật: Hướng tới một nền văn hóa của tính liêm chính*. Paris: IIEP-UNESCO.
- Foweraker, J. 1993. *Huy động nhân dân ở Mêhicô: Phong trào của giáo viên 1977–87*. Cambridge: Trường đại học Báo chí Cambridge.
- Friedman, M. 1955. "Vai trò của chính phủ trong giáo dục." Trong *Kinh tế và Lợi ích công*, ed. R. A. Solo. New Brunswick, NJ: Trường Đại học Báo chí Rutgers.
- Gentili, P., và D. Suarez. 2004. "La Con?ictividad Educativa en America Latina." ForoLatinoamericano de Politcas Educativas, Chile.
- Gertler, P., H. Patrinos, và M. Rubio-Codina. 2006. "Trao quyền cho phụ huynh để cải thiện giáo dục: Bằng chứng từ nông thôn Mêhicô." Báo cáo chuyên đề Nghiên cứu chính sách 3935, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Glewwe, P., N. Ilias, và M. Kremer. 2003. "Khuyến khích giáo dục." Khoa Kinh tế, Đại học Harvard, Cambridge, MA.
- Gupta, S., H. Davoodi, và E. Tiongson. 2000. "Tham nhũng và các dịch vụ chăm sóc sức khỏe và giáo dục." Báo cáo chuyên đề của IMF 00/116, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Washington, DC.
- Hallak, J., và M. Poisson. 2001. "Đạo đức và tham nhũng trong giáo dục." Paris: IIEP-UNESCO.

- . 2005. “Đạo đức và tham nhũng trong giáo dục - Tổng quan.” *Tạp chí Giáo dục cho Phát triển Quốc tế*.
- Hanushek, E. A., và D. D. Kimko. 2000. “Giáo dục ở nhà trường, Chất lượng lực lượng lao động và Tăng trưởng của các dân tộc.” *Tạp chí Kinh tế của Mỹ* 90 (5): 1184–1208.
- Hanushek, E. A., và L. Wößmann. 2007. “Vai trò của Chất lượng giáo dục đối với tăng trưởng kinh tế.” Báo cáo chuyên đề Nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới 4122. Mạng lưới Phát triển con người, Phòng Giáo dục, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Heyneman, S. 2004. “Giáo dục và tham nhũng.” *Tạp chí Phát triển Giáo dục Quốc tế* 24 (6): 637–48. Theo dõi Quyền con người. 2001. “Bị hoảng sợ tại trường học: Bạo lực tình dục với học sinh nữ trong các trường học ở Nam Phi.” Theo dõi Quyền con người.
- Jacob, B. A., và S. D. Levitt. 2003. “Những quả táo thối: Một cuộc điều tra về sự phổ biến và những dự báo về sự lừa đảo của giáo viên.” *Tạp chí kinh tế hàng quý* 118 (3): 843–78.
- King, E. M., và B. Ozler. 2001. “Phân cấp phải làm gì với học tập? Chất lượng trường học nội trú và Hiệu quả hoạt động của giáo viên ở Nicaragua.” Vụ Kinh tế Phát triển, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Klitgaard, R. 1998. “Hợp tác quốc tế chống lại tham nhũng.” *Tài chính và Phát triển* (tháng 3): 3–6.
- Kremer, M., N. Chaudhury, F. Halsey Rogers, K. Muralidharan, và J. Hammer. 2005. “Giáo viên vắng mặt ở Ấn Độ: Một phát súng bắn vảy.” *Tạp chí Hiệp hội kinh tế châu Âu* 3 (2–3): 658–67.
- Kremer, M., và D. Chen. 2001. “Báo cáo giữa kỳ về Chương trình khuyến khích sự có mặt của giáo viên ở Kênia.” Khoa Kinh tế Phát triển, Đại học Harvard, Cambridge, MA.
- Kremer, M., E. Miguel, và R. Thornton. 2004. “Khuyến khích học tập.” Khoa Kinh tế Phát triển, Đại học Harvard, Cambridge, MA.
- Mauro, P. 1998. “Tham nhũng và cơ cấu chi tiêu của chính phủ.” *Tạp chí Kinh tế công* 69: 263–79.
- Murillo, M. V., M. Tommasi, L. Ronconi, và J. Sanguinetti. 2002. “Tác động kinh tế của các hiệp hội ở châu Mỹ Latinh: Các Hiệp hội giáo viên và Giáo dục ở Áchentina.” Báo cáo chuyên đề của Mạng Iwois Nghiên cứu châu Mỹ Latin R-463. Ngân hàng Phát triển Liên châu Mỹ, Washington, DC.
- OECD (Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế). 2005. *Vấn đề của giáo viên: Thu hút, phát triển và giữ lại những giáo viên hiệu quả*. Paris: OECD.
- Oxfam. 2001. “Phí giáo dục: Một loại thuế đánh vào phát triển con người.” Báo cáo tóm tắt của Oxfam 3, Oxfam, London.

- Pritchett, L. 2001. "Giáo dục đi đâu mất rồi?" *Tạp chí Kinh tế của Ngân hàng Thế giới* 15 (3): 367–91.
- Probe Team. 1999. *Báo cáo công khai về giáo dục cơ sở ở Ấn Độ*. Oxford: Đại học Báo chí Oxford.
- Psacharopoulos, G., và H. A. Patrinos. 2004. "Lợi ích của đầu tư cho giáo dục: Một tương lai xa hơn." *Kinh tế giáo dục* 12 (2): 111–34.
- PricewaterhouseCoopers. 2005. "Nghiên cứu theo dõi chi tiêu: Báo cáo giữa kỳ." Reinikka, R., và J. Svensson. 2006. "Sử dụng các cuộc điều tra nhỏ để đo lường và giải thích tham nhũng." *Phát triển thế giới* 34 (2): 359–70.
- Rogers, F. H., J. R. Lopez-Calix, N. Cordoba, N. Chaudhury, J. Hammer, M. Kremer, và K. Muralidharan. 2004. "Giáo viên vắng mặt và những khuyến khích trong giáo dục tiểu học: Kết quả từ cuộc điều tra quốc gia theo dõi giáo viên ở Ecuador." Vụ Kinh tế phát triển, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Sapsford, D., và Z. Tzannatos. 1993. *Kinh tế của thị trường lao động*. Houndmills, U.K.: Macmillan.
- Sawada, Y. 1999. "Sự tham gia của cộng đồng, nỗ lực của giáo viên, và kết quả giáo dục: Trường hợp chương trình EDUCO của El Salvador." Báo cáo chuyên đề của Viện Nghiên cứu William Davidson 307, Đại học Michigan, Ann Arbor, MI.
- Schleicher, A., M. Siniscalco, và T. N. Postlethwaite. 1995. "Những điều kiện của trường tiểu học: Một nghiên cứu thí điểm ở những nước kém phát triển nhất." UNESCO và UNICEF, Paris.
- Schultz, T. P. 1997. "Đánh giá lợi ích của dinh dưỡng và sức khỏe: Một cách tiếp cận tổng hợp về nguồn nhân lực." *Tạp chí Toán kinh tế* 77: 141–58.
- . 2002. "Tại sao các chính phủ nên đầu tư nhiều hơn cho giáo dục học sinh nữ?" *Phát triển Thế giới* 30 (2): 207–25.
- Tanzi, V., và H. Davoodi. 1997. "Tham nhũng, Đầu tư công, và tăng trưởng." Báo cáo chuyên đề của IMF 97/139, Quỹ Tiền tệ quốc tế, Washington, DC.
- Thời báo Ấn Độ*. 2006. "Cho trẻ đến trường hoặc khác . . ." ngày 6 tháng 8 6.
- Tổ chức Minh bạch Quốc tế. 2005. "Đánh cắp tương lai: Tham nhũng trong lớp học." Berlin.
- UNESCO-UIS/OECD. 2005. *Khuynh hướng giáo dục trong Triển vọng – Phân tích các chỉ số giáo dục thế giới*.
- Vegas, E., và J. De Laat. 2003. "Liệu những khác biệt trong hợp đồng giáo viên có ảnh hưởng đến hiệu quả học tập của học sinh? Bằng chứng từ Tôgô." Vụ Kinh tế Phát triển, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới. 2003. *Báo cáo phát triển thế giới 2004: Làm cho dịch vụ hoạt động cho người nghèo*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới và Đại học báo chí Oxford.

Các hình thái tham nhũng

- . 2004. “Papua Niu Ghinê: Cung cấp dịch vụ chi tiêu công.” Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- . 2006a. “Mêhicô: Làm cho giáo dục hiệu quả hơn bằng cách đền bù cho những thiệt thòi, Áp dụng Quản lý dựa vào trường học, và nâng cao trách nhiệm giải trình: Một chú giải về chính sách.” Báo cáo 35650-MX, Ngân hàng Thế giới, Washington DC.
- . 2006b. *Các chỉ số phát triển thế giới*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.

Tội phạm và công lý trong Vườn địa đàng

*Cải tiến điều hành nhà nước để giảm
tham nhũng trong ngành lâm nghiệp*

NALINKISHOR VÀ RICHARD DAMANIA

*“Tôi muốn chắc chắn chúng ta không chỉ bảo vệ môi trường, mà còn nâng cao
khả năng quản lý”.*

Dr. Wangari Maathai, Nobel Laureate, 2004

Những cánh rừng phía xa xa Hải cảng Palindantan là một thảm đa dạng sinh học lạ thường với các loài chim quý hiếm, là nơi trú ẩn cuối cùng của 14 chú hổ còn lại của quốc gia, và là ngôi nhà của loài tê giác có nguy cơ tuyệt chủng¹. Các nhà khoa học đã phân loại vùng này là điểm nóng đa dạng sinh học toàn cầu. Phản ứng với nhận định này, Chính phủ đã đặt cánh rừng này dưới cái vỏ bọc của một công viên quốc gia với đội bảo vệ rừng được trang bị xe mới và đồn canh. Nhưng thường xuyên sự yên tĩnh của cánh rừng bị xé vụn bởi âm thanh của những chiếc cưa máy. Khai thác gỗ lậu là một hoạt động lớn ở khu vực này. Gỗ được chở trên xe qua văn phòng chính của đội bảo vệ rừng và qua biên giới, tại đây từ các khúc gỗ lậu, chúng biến thành gỗ xẻ hợp pháp một cách bí ẩn. Từ đây gỗ được chuyển đến các xưởng chế biến, tại đây chúng được xẻ thành các thanh gỗ đóng đồ và được bán cho các kênh bán lẻ ở Mỹ hoặc châu Âu. Tại mỗi điểm của tuyến đường đi, rất nhiều tiền đút lót được bỏ ra. Đội bảo vệ rừng và cán bộ địa phương ở Palindantan yêu cầu chia phần số tiền nhận đút lót, sự đồng lõa của cán bộ hải quan và giao thông là cần thiết để có thể xuất khẩu được các loại gỗ lậu số lượng lớn, quan chức lâm nghiệp ở ngoài thủ

HỘP 3.1 Một số ví dụ về tham nhũng trong ngành lâm nghiệp

- Các bộ trưởng, nhà lập pháp, và các quan chức cao cấp khác tiếp nhận tiền đút lót để sắp đặt các điều luật, thể chế và các thủ tục lâm nghiệp và trao quyền khai thác gỗ cho những kẻ đút lót.
- Các quan chức trao quyền khai thác gỗ cho người thân của họ.
- Cán bộ lâm nghiệp, công an và công tố viên nhận tiền hối lộ để bỏ qua những vi phạm luật lâm nghiệp, bao gồm luật cấm khai thác trong rừng quốc gia và luật bảo vệ loài có nguy cơ tuyệt chủng.
- Cán bộ lâm nghiệp đòi tiền chủ đất cho các dịch vụ lâm nghiệp mà nhà nước đáng ra sẽ cấp ở mức phí tối thiểu cho họ.
- Để tránh sự chậm trễ trong việc ban hành giấy phép vận chuyển gỗ, chủ đất không chỉ đút lót cán bộ lâm nghiệp cơ sở mà còn phải đút lót cán bộ thuế và cán bộ địa chính.
- Các cán bộ thi hành chặn các đợt chở hàng hợp pháp trên đường và đe dọa phạt lái xe do vận chuyển phi pháp trừ khi lái xe đưa tiền đút lót.
- Để thắng quyền chặt gỗ ở một cánh rừng của Chính phủ, một nhà thầu có thể trả tiền mặt cho cán bộ lâm nghiệp.
- Ở phiên toà liên quan đến lâm nghiệp, tiền đút lót thường được đưa cho thư ký, thẩm phán và thậm chí luật sư phân biện để đảm bảo có phán quyết nhanh chóng và thuận lợi cho bị can.
- Các quan chức nhận hối lộ để cho phép xuất khẩu gỗ khai thác lậu.
- Cán bộ hải quan nhận hối lộ để cho phép gỗ nhập vào quốc gia mà không phải trả thuế hoặc vi phạm đến luật bảo vệ các loài có nguy cơ.
- Cán bộ kiểm lâm yêu cầu các cán bộ cấp dưới phải nộp tiền hối lộ như một hình thức tăng lương và khuyến khích.
- Cán bộ lâm nghiệp ghi tên bạn bè và người thân vào danh sách nhân viên cơ quan để nhận thù lao cho dù những người này không hề thực sự làm việc.
- Các bộ trưởng sử dụng nguồn tiền thu liên quan đến gỗ để tài trợ cho các chiến dịch chính trị.
- Các bộ rút tiền từ các dự án tài trợ để làm giàu cho bản thân.

Một số ví dụ cụ thể bao gồm:

- Canada: đã phát hiện vi phạm đến 55% các lĩnh vực liên quan đến bảo vệ rừng
- Braxin: hội đồng tổng thống kết luận 71% các kế hoạch quản lý đang thực hiện không tuân theo các quy định của luật pháp
- Liên bang Nga: 20% số gỗ khai thác vi phạm luật
- Papua Niu Ghinê: hầu hết các hoạt động lâm nghiệp không thể nói là tuân thủ luật và quy định quốc gia và như vậy là bất hợp pháp
- Cămpuchia: chỉ 10% lượng khai thác gỗ năm 1997 ước tính là hợp pháp
- Camrún: ước tính 1/3 số gỗ khai thác năm 1992–93 không được công bố

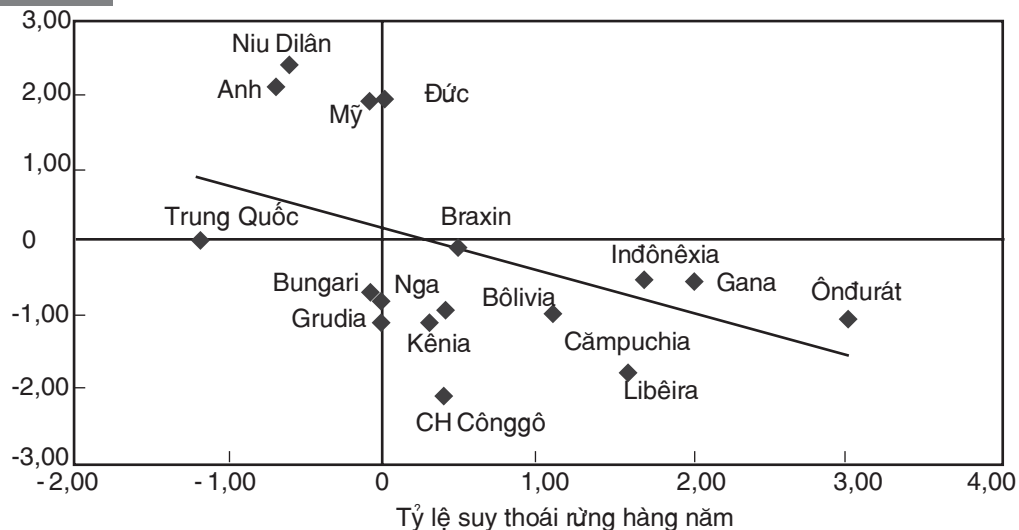
Nguồn: Rosenbaum (2005), Contreras (2002), Forest Trends (2006), và Glastra (1999).

đô xa xôi cũng thông đồng qua việc ban hành những giấy phép khống. Cuối cùng là những kẻ vận động hành lang chính trị ở các quốc gia tiêu thụ làm vai trò thuyết trình om sòm rằng đang áp dụng các biện pháp khai thác hiệu

quả và các hệ thống chống rửa tiền. Chuỗi các sự kiện này không phải là không bình thường ở hầu hết các quốc gia có rừng trên toàn cầu, nhưng nó diễn ra đặc biệt nghiêm trọng ở các quốc gia có diện tích rừng nhiệt đới. Quy mô và phạm vi tham nhũng trong ngành lâm nghiệp có sự khác biệt đối với các ngành khác. Tham nhũng liên quan đến lâm nghiệp xảy ra rất đa dạng như ở Camerun và Canada. Nó có thể xảy ra dưới nhiều hình thức khác nhau – đút lót và tống tiền bởi các cán bộ lâm nghiệp hoặc trả tiền cho các cán bộ quản lý cấp cao hơn để xin cấp quyền khai thác gỗ, đút lót để làm thay đổi sắc lệnh về sử dụng đất. Và tồi tệ nhất là làm suy yếu thể chế đối với ngành cũng như đối với nền kinh tế (Hộp 3.1 đưa ra danh mục các thông lệ tham nhũng trong ngành lâm nghiệp). Không ngạc nhiên, so sánh toàn cầu về quản trị cho thấy hầu hết các nhà sản xuất lâm nghiệp ở các nền kinh tế phát triển phụ thuộc nhiều vào tài nguyên rừng thuộc các quốc gia diễn ra tham nhũng nhiều nhất thế giới. Biểu 3.1 cho biết tỷ lệ suy giảm rừng hàng năm ở một số nước theo cách thức đánh giá các nước dựa trên “kiểm soát chỉ số tham nhũng”. Rõ ràng là một số nền kinh tế như Braxin, Campuchia, Cộng hòa nhân dân Cônggô, Ghana, Inđônêxia, và một số quốc gia khác phụ thuộc nhiều vào tài nguyên rừng để phát triển kinh tế đều có những đặc điểm thể hiện chất lượng quản lý kém. Ngược lại những quốc gia ít bị suy thoái rừng hoặc có độ che phủ rừng tăng thường mang những đặc điểm của hoạt động quản lý tốt.

Trong khi chưa có kết luận chính thức, có thể kết luận rằng tham nhũng

HÌNH 3.1 Suy thoái rừng so với kiểm soát tham nhũng



Nguồn: Một số tính toán của các tác giả. Số liệu tham nhũng lấy từ WBI (2006) và số liệu về suy giảm rừng lấy từ FAO (2006)

đường như là một nhân tố đóng góp đáng kể vào sự suy thoái rừng và yếu kém trong quản lý tài nguyên ở các nước này.

PHÍ TỐN VÀ HỆ QUẢ CỦA THAM NHŨNG TRONG LÂM NGHIỆP

Như Hộp 3.1 cho thấy hoạt động phi pháp và tội phạm lâm nghiệp diễn ra dưới nhiều hình thức và rất phổ biến; những hoạt động này không chỉ xảy ra ở các nước đang phát triển mà còn xảy ra ở các nước phát triển trên hầu hết các loại rừng - nhiệt đới, ôn đới và bắc đới (Callister 1999; Contreras 2002). Bản chất bí ẩn và đa sắc thái của các hoạt động phi pháp làm cho ta khó có thể đo lường quy mô của vấn đề (xem Phụ lục 3A về danh mục chi tiết các hành động khai thác gỗ phi pháp). Tuy nhiên, những nỗ lực gần đây đã đưa ra được những ước tính xác thực. Hộp 3.2 là một trong những nỗ lực của Ấn Độ, nơi hoạt động phi pháp (được tính theo giá trị cộng thêm) lớn gấp 7 lần hoạt động hợp pháp và chiếm 17% đầu ra của ngành nông nghiệp. Ở cấp độ rộng hơn, trên toàn cầu ước tính 5 tỷ đô la Mỹ tiền thuế không thu được và phí cấp phép khai thác gỗ hợp pháp bị mất hàng năm do tham nhũng gây ra (Ngân hàng Thế giới 2002). Mặc dù không có công cụ đo lường chính xác để xác định mọi phương diện của hoạt động tham nhũng nhưng rõ ràng quy mô của vấn đề là rất lớn². Ngoài những mất mát tài chính trực tiếp, còn những ảnh hưởng xấu gây ra bởi khai thác gỗ trái phép và tham nhũng trong ngành lâm nghiệp như:

- Sự xâm phạm các khu vực bảo tồn sẽ đe dọa đến việc bảo tồn tài nguyên rừng và đa dạng sinh học.
- Do có đến 60 triệu người sống trong và xung quanh khu vực rừng phụ thuộc nhiều vào nguồn tài nguyên rừng để sinh tồn. Sinh kế của các nhóm này chịu rủi ro từ hoạt động khai thác gỗ trái phép và chặt phá rừng trái phép.
- Rừng là tài sản công cộng của toàn thế giới và sự suy thoái rừng sẽ làm tăng chi phí toàn cầu do sự ảnh hưởng của thay đổi khí hậu và sự biến mất của các loài.
- Các lâm trường chính thống thường cạnh tranh không bình đẳng qua việc bớt giá quá nhiều và không chịu đóng góp các khoản đầu tư xã hội và môi trường của ngành.
- Cuối cùng, như được nêu trong chương này, là những chi phí vô hình do sự suy thoái của các cơ quan, và do tham nhũng thâm nhập toàn bộ nền kinh tế (bao gồm các hoạt động đầu cơ và trái phép khác) và làm suy giảm mức độ tăng trưởng kinh tế.

**HỘP 3.2 Lợi nhuận từ khai thác gỗ hợp pháp và bất hợp pháp:
Một phân tích trường hợp Ấn Độ**

Tại Ấn Độ, thu nhập và giá trị gia tăng liên quan đến các hoạt động khai thác lâm sản (hợp pháp và bất hợp pháp) là một con số gây ngạc nhiên. Tổng thu nhập hàng năm liên quan đến tất cả các hoạt động khai thác gỗ dự kiến là 6.6 tỷ đô la Mỹ (Kishor 2004). Với ước tính 1.5 tỷ đô la Mỹ, tỷ lệ khai thác gỗ hợp pháp chiếm không đến 1/4 trong tổng thu nhập của hoạt động khai thác gỗ. Ước tính giá trị gia tăng liên quan là 4.25 tỷ đô la Mỹ (số này bao gồm giá trị tăng từ hoạt động xuất khẩu gỗ lậu), chiếm khoảng 3% GDP của Ấn Độ năm 2000, hoặc khoảng 17% giá trị gia tăng đóng góp vào ngành nông nghiệp. Dưới đây là một số thiệt hại liên quan đến khai thác gỗ trái phép ở Ấn Độ.

- Mặc dù Chính phủ thu một lượng tiền thuế lớn nhưng một phần thu nhập đáng kể bị thiệt hại do hầu hết không thu được thuế từ hoạt động khai thác trái phép.
- Chi trả không chính thức và đút lót trong ngành này ước tính chiếm một con số khoảng hơn 1 tỷ đô la Mỹ một năm.
- Các hoạt động khai thác gỗ hợp pháp cũng không tránh khỏi đút lót – hơn 25% tổng số tiền đút lót theo ước tính xuất phát từ hoạt động khai thác gỗ hợp pháp! Nếu hình thức tham nhũng có thể kiểm tra được, ước tính khu vực tư nhân phải lại quả trên tổng đầu tư (dưới hình thức chi phí khai thác) sẽ tăng lên khoảng 45% thay vì mức hiện tại là xấp xỉ 15%.
- Buôn lậu gỗ là một hoạt động sinh lời cao với khoảng một nửa trong tổng giá trị gia tăng trong ngành có nguồn gốc từ hoạt động xuất khẩu gỗ trái phép.
- Khai thác gỗ trái phép quy mô nhỏ và vừa là hình thức phổ biến nhưng mờ nhạt hơn nhiều so với hoạt động khai thác trái phép quy mô lớn và khai thác trái phép nội địa và xuất khẩu trái phép.

Nguồn: Một số tính toán của các tác giả; Kishor (2004). Thông tin chi tiết về các tính toán lấy từ các tác giả.

Sự ảnh hưởng của tham nhũng trong lâm nghiệp là rất rộng và là một khía cạnh lớn của vấn đề. Những hệ quả lâu dài của hoạt động khai thác gỗ trái phép, đặc biệt đối với quản lý, không chỉ ảnh hưởng giới hạn trong ngành lâm nghiệp. Khối lượng lâm sản là rất lớn và xẻ gỗ trái phép có thể dễ dàng bị chặn đứng bởi các cán bộ chức trách. Vì vậy, để các hoạt động trái phép này có thể tồn tại thì nhất thiết phải có sự đồng lõa và tham nhũng của hàng loạt cán bộ chức trách - hải quan, công an, giới chức địa phương và giới chức ngành giao thông vận tải. Vì thế, tham nhũng trong ngành lâm nghiệp dễ lây lan và làm suy yếu hoạt động quản trị ở các thành phần khác nhau của nền kinh tế. Ảnh hưởng của tham nhũng lây lan xa hơn với hoạt động rửa tiền, làm suy yếu các quy định luật pháp trong lĩnh vực lâm nghiệp, làm phai mờ hiệu quả chính sách và làm xáo trộn hoạt động thương mại và phá vỡ các hoạt động kinh tế chính thống. Đối với Ấn Độ, các hoạt động trái phép trong ngành lâm nghiệp đã tạo ra 5 tỷ đô la Mỹ và tất cả các hoạt động này nằm ngoài sự kiểm soát của các cơ quan pháp lý và tham nhũng tự do lan rộng trong nền kinh tế (xem Hộp 3.2).

Một số chứng cứ cho thấy các nền kinh tế có quy mô cũng xảy ra các hoạt động trái phép. Vì thế, khai thác gỗ trái phép thường đi kèm với các loại tội phạm khác như buôn bán trái phép vũ khí, thuốc phiện và buôn người. Sự lan toả của tham nhũng là hệ quả lớn nhất trong các loại tội phạm về lâm nghiệp. Tham nhũng tác động đến toàn bộ nền kinh tế, làm suy yếu hệ thống quản lý và các quy định của pháp luật, gây cản trở đầu tư trong thương mại chính thống và làm giảm niềm tin đối với bộ máy chính quyền.

MỘT SỐ ĐẶC ĐIỂM CỦA NGÀNH LÂM NGHIỆP DẪN ĐẾN THAM NHŨNG

Tại sao rừng lại dễ bị tổn thương bởi tham nhũng và tội phạm? Để trả lời câu hỏi này chúng ta cần xem xét một số đặc điểm của rừng. Nếu rừng là trang trại thì sản xuất gỗ sẽ dễ như trồng lúa mì và sản xuất gỗ có thể giao cho doanh nghiệp tư nhân. Nhưng rừng không giống tài nguyên khác, rừng cho ta nhiều lợi ích cộng đồng (bảo vệ rừng đầu nguồn, hấp thụ cacbon, bảo vệ đa dạng sinh học, và tạo sự cân bằng hệ sinh thái) chỉ khi chúng được bảo tồn, bảo vệ; rừng đem lại lợi ích cá nhân (lấy gỗ) chỉ khi chúng được khai thác. Vì thế, cần có sự can thiệp cấp độ cao để đảm bảo khai thác bền vững và hiệu quả cũng như bảo vệ tốt các lợi ích tập thể.

Trong một quốc gia, nhà nước chịu trách nhiệm về rừng và nhà nước sở hữu hoặc quản lý rừng thông qua cơ quan lâm nghiệp. Ở cấp độ toàn cầu, các Chính phủ sở hữu hoặc kiểm soát khoảng $\frac{3}{4}$ các nguồn tài nguyên rừng và ở nhiều quốc gia, Chính phủ độc quyền sở hữu đất rừng (White và Martin 2002). Bên cạnh đó, Chính phủ quy định đất lâm nghiệp thuộc sở hữu tư nhân và cộng đồng cũng như chịu trách nhiệm chính trong việc giám sát hoạt động sản xuất lâm nghiệp.

Các cơ quan quản lý rừng được giao phó trách nhiệm quản lý các mục tiêu mâu thuẫn nhau đó là bảo tồn tài sản toàn cầu và tăng cường cho thuê tài nguyên. Một phương pháp tiếp cận phổ biến để quản lý lợi ích cộng đồng và lợi ích cá nhân từ nguồn rừng là phân định ranh giới đất rừng thành các khu vực bảo tồn (để đảm bảo những đóng góp về môi trường và hàng hoá của rừng) và khu vực sản xuất (để tạo ra của cải bền vững từ nguồn tài nguyên). Một phương pháp tiếp cận liên tục trong quản lý rừng nữa đó là các khu vực sử dụng hỗn hợp. Việc phân ranh giới bản thân nó không giải quyết hoặc làm tăng thêm vấn đề tham nhũng trong lâm nghiệp. Các cán bộ lâm nghiệp làm việc với đồng lương còm cõi trong khi họ phải chịu trách nhiệm bảo vệ một nguồn tài nguyên có giá trị thương mại cao. Trong khi gỗ rất hiếm mà chi phí khai thác lại thấp nên tỷ lệ suy giảm rừng vẫn ở mức cao do khai thác gỗ trái

phép, và đây chính là động cơ phi pháp để bọn khai thác lậu phá bỏ các quy định và đút lót để chiếm đoạt thị phần sở hữu tài nguyên.

Hơn nữa, các cán bộ lâm nghiệp thường làm việc với quyền tự quyết rất cao do họ làm việc ở những cánh rừng cách xa khu dân cư nên thoát khỏi sự giám sát của người dân. Vì vậy, những cán bộ lâm nghiệp không bị ràng buộc bởi sự giám sát nào có nhiều cơ hội để giải thích hoặc chứng thực sự tuân thủ pháp luật, hoặc thông đồng với những hành động trái phép. Cho nên, xu hướng làm trái và ưng thuận tiền đút lót trong những trường hợp như vậy rõ ràng là rất cao.

Các chính phủ hiếm khi có được đầy đủ thông tin về quản lý rừng, bao gồm thông tin về giám sát rừng³ cho dù đã có những công nghệ tiên bộ như viễn thám và lập bản đồ. Năng lực của các cơ quan chịu trách nhiệm, đặc biệt ở các quốc gia nhiệt đới, trong việc giám sát và tăng cường luật pháp đối với các khu vực rừng rộng lớn vẫn còn hạn chế. Kiểm kê rừng thường không hoàn chỉnh hoặc không thực hiện (bin Buang 2001). Ít khi có đầy đủ thông tin về trữ lượng rừng, chất lượng tài nguyên rừng, sự phân bố loài và vị trí địa lý của chúng. Thiếu thông tin dễ làm giảm tính minh bạch và tạo thuận lợi cho những hành động trái phép và tham nhũng.

Do hạn chế trong giám sát mà lại cho khai thác nhiều, nên cơ hội xảy ra tham nhũng là rất lớn⁴. Do đó, khai thác gỗ trái phép xảy ra ở khắp các quốc gia nhiệt đới. Kể cả khu vực rừng sản xuất và phòng hộ đều diễn ra các hoạt động khai thác gỗ trái phép và tham nhũng.

ĐỘNG CƠ THAM NHŨNG TRONG LÂM NGHIỆP: MỘT HÌNH THỨC

Do tồn tại các khu vực cho thuê khai thác có các loài gỗ quý hiếm, cộng với quyền tự quyết cao và trách nhiệm giải trình thấp đã tạo ra môi trường thuận lợi cho tham nhũng trong ngành lâm nghiệp cũng như các ngành khác. Tuy nhiên, động cơ chính của tham nhũng trong ngành lâm nghiệp phức tạp hơn và thường “được nuôi dưỡng” nhiều hơn khuyến nghị của Klitgaard trong “sự cân bằng tham nhũng”. Để xác định các nhân tố và các loại tham nhũng lây lan trong ngành lâm nghiệp, phần này mô tả một hình thức tham nhũng như sau:

Thao túng nhà nước: Làm suy yếu thể chế và thao túng việc cho thuê rừng lấy gỗ

Thao túng nhà nước là hành động của các cá nhân hoặc các nhóm lợi ích (trong khu vực công và khu vực tư) nhằm gây ảnh hưởng trong quá trình xây

đựng luật, quy định, quy chế và các chính sách khác của chính phủ để trục lợi cá nhân (Ngân hàng Thế giới 2000a). Cơ cấu tổ chức là hình thức nội sinh và được định hình bởi lợi ích của các nhóm quyền lực. Tuy nhiên, thu lời từ nguồn khan hiếm cũng là nguồn thu nhập cho những người có quyền lực. Để nắm giữ thị phần lớn trong các hoạt động thu lời từ nguồn khan hiếm này thì cần làm suy yếu bức tường bảo vệ của tổ chức mà gây cản trở cho quá trình. Hầu hết những tranh luận về tham nhũng thừa nhận rằng điều đó có thể xảy ra vì cơ cấu tổ chức hiện tại rất yếu hoặc không hoàn thiện và vì vậy tạo điều kiện để các đối tượng tìm kiếm lợi nhuận từ nguồn khan hiếm lấy đi tài sản của nền kinh tế. Điều gây tranh cãi ở đây là thậm chí khi cơ cấu tổ chức tốt nhưng lợi ích cao có được từ thu lời từ nguồn khan hiếm sẽ tạo ra những khuyến khích mạnh mẽ đối với những cán bộ chức quyền để họ làm suy yếu các thể chế mà cản trở sự thao túng hoạt động thu lời từ nguồn khan hiếm. Thế có nghĩa sự tồn tại của lợi nhuận cao từ thu lời từ nguồn khan hiếm là hệ quả làm suy yếu thể chế.

Ross (2001) cho biết ở một số nước như Inđônêxia, Malaixia, và Philíppin, diễn ra hành động làm suy yếu các cơ chế luật pháp và quy định mà trước đây các cơ chế này được sử dụng để bảo vệ các cánh rừng và các loài cư trú. Hành động làm suy yếu cơ chế này đã diễn ra trong các giai đoạn cao trào của hoạt động khai thác gỗ trái phép. Ross cho rằng ở cả ba quốc gia này do có sự bùng nổ nguồn lực nên đã gây ra nghịch lý làm suy giảm chất lượng các thể chế. Cơ may tạo ra bởi sự bùng nổ đã khiến những chính trị gia tham lam và tặc trách tham gia vào cái gọi là hành vi thao túng thuê rừng lấy gỗ, đây là hành vi của các tác nhân nhà nước muốn đoạt quyền phân bổ hoạt động cho thuê. Khi giá gỗ bắt đầu tạo ra lợi nhuận phi thường đối với các công ty khai thác gỗ thì các quan chức chính quyền phản ứng qua việc phá vỡ các cơ chế luật pháp và các quy định mà trước đây chúng được dùng để bảo vệ các cánh rừng và các loài cư trú – đây là những cơ chế kiểm soát hoạt động khai thác gỗ theo hướng bền vững và bảo vệ quyền lợi truyền thống của các cư dân sống trong và xung quanh khu vực rừng (như ở Inđônêxia và Malaixia), và tách biệt quản lý lâm nghiệp khỏi những can thiệp chính trị. Trong thời điểm cần đến những thể chế này nhất thì bản thân chúng lại bị phá vỡ và mất dần hiệu lực (xem Hộp 3.3 về các giải pháp đề xuất).

Sự suy thoái thể chế và thao túng nhà nước xảy ra phổ biến ở các nền kinh tế phụ thuộc vào rừng. Số liệu thống kê cho thấy các nguồn tài nguyên chính yếu (như khoáng sản và rừng) là các mục tiêu hấp dẫn đối với đối tượng thao túng cho thuê và chính các đối tượng này làm suy yếu các cơ cấu thể chế dẫn đến quản lý kém và cấp độ tham nhũng cao. Ngoài ra, các chính phủ phụ thuộc vào các hợp đồng thuê tài nguyên thiên nhiên thường ít phản ứng

HỘP 3.3 Một số giải pháp tiềm năng để ngăn cản sự suy giảm tài nguyên, tìm kiếm lợi nhuận từ nguồn khan hiếm và suy thoái tổ chức

Giữa các năm 1950 và 1995, Ấn Độ, Malaixia, và Philippin đã trải qua những giai đoạn bùng nổ xuất khẩu gỗ do có nguồn tài nguyên vô tận của các loài cây họ Dipterocarpaceae. Trong khi Malaixia và Philippin có các cơ quan lâm nghiệp hoạt động tốt thì ở Ấn Độ các cơ quan này khá yếu. Hiện tượng này cùng với việc bùng nổ khai thác gỗ làm cho các cơ quan lâm nghiệp đều bị phá vỡ cơ cấu ở cả ba quốc gia. Các sở lâm nghiệp mất đi sự độc lập chính trị và chất lượng các chính sách lâm nghiệp suy giảm nghiêm trọng – mức khai thác gỗ có giấy chứng nhận của nhà nước vượt xa mức khai thác bền vững hàng năm.

Ross (2001) đề xuất 04 phương pháp tiếp cận để giải quyết vấn đề tìm kiếm lợi nhuận từ nguồn khan hiếm. Thứ nhất, giảm sự tác động của việc thu lợi nhuận cao thông qua bình ổn giá cả hàng hoá quốc tế. Tuy nhiên, kinh nghiệm bình ổn giá hàng hoá chưa được thuyết phục và những ghi nhận cho thấy thiết lập một quỹ bình ổn đối với mặt hàng gỗ nhiệt đới chưa phải là một biện pháp hữu dụng. Thứ hai, bảo đảm các khoản thu lời không bị che giấu bí mật. Ví dụ, Chính phủ Camerun đã cất giữ các khoản thu lời trong các quỹ kín do văn phòng thủ tướng kiểm soát. Tuy nhiên, đây là một phương pháp có nhiều rủi ro dẫn đến tham nhũng bởi một nhóm nhỏ với các tác nhân có quyền lực lớn mạnh. Thứ ba, (theo tác giả) biện pháp này hợp lý hơn, đó là giữ các khoản thu lời khỏi tầm tay của nhà nước và phân bổ rộng rãi cho các chủ thể trên toàn quốc. Lựa chọn thứ tư bao gồm việc sử dụng sự tham gia thực hiện của bên thứ ba để giúp thu hồi lợi nhuận từ nguồn khan hiếm. Khi các cơ chế thực thi bình thường của nhà nước trở thành nội sinh đối với quá trình tìm kiếm lợi nhuận từ nguồn khan hiếm thì các bên thứ ba có thể giúp thúc đẩy Chính phủ sử dụng các nguồn thu lời một cách khôn ngoan hơn. Ngân hàng Thế giới, Quỹ tiền tệ Quốc tế, và Ngân hàng Phát triển châu Á đều thực hiện vai trò thúc đẩy của bên thứ ba trong một số trường hợp.

cũng như ít chịu trách nhiệm giải trình đối với chính thể của họ hơn là các chính phủ phụ thuộc vào chính thể để nâng cao nguồn tài nguyên. Ngược lại, các thể chế yếu kém sẽ làm giảm tỷ lệ tăng trưởng và kìm hãm phát triển (Dixit 2004; Isham và các cộng sự 2004; Damania, Deacon, và Bulte 2005). Sự lây nhiễm tiềm ẩn của tham nhũng lâm nghiệp rõ ràng là một vấn đề kinh tế rộng hơn và cần sự quan tâm nhiều hơn từ các nhà nghiên cứu và các nhà phân tích chính trị.

Tham nhũng tập đoàn và tìm kiếm lợi nhuận thặng dư dưới hình thức đặc lợi

Trong khi khai thác gỗ trái phép có thể chiếm phần lớn đối với suy thoái rừng thì hầu hết diện tích rừng bị biến mất do các hoạt động “hợp pháp”. Các công ty khai thác thường xuyên đút lót và đóng góp vào các hoạt động chính trị cho các đảng phái để có được quyền ưu tiên tiếp cận tài nguyên rừng. Hoạt động này được gọi là tham nhũng tập đoàn, đặc biệt hình thức này có sự tham gia của các quan chức cao cấp và lượng tiền lớn được trao qua tay (tiền đút lót, lại quả và các hình thức tương tự)⁵. Đút lót và tiền đóng góp cũng được chi trả cho những thay đổi sắc lệnh về sử dụng đất, những thay

đổi này có thể có ảnh hưởng lớn đến rừng. Có lẽ một ví dụ được công bố rộng rãi nhất là sự mở rộng hoạt động chăn nuôi gia súc (thường được trợ cấp chi phí) vào các khu rừng sâu thuộc khu vực rừng Amazon. Cộng đồng địa phương ít khi được tham vấn trong quá trình và vai trò của họ chỉ hạn chế trong việc cung cấp lao động giá rẻ. Điều này không có gì ngạc nhiên vì khả năng các công ty lớn chi trả các khoản tiền đút lót lớn hơn nhiều lần so với các cộng đồng nhỏ, nghèo và rải rác.

Tham nhũng tập đoàn xảy ra ở đâu? Để trả lời câu hỏi này cần phải theo dõi dòng đời của một khúc gỗ qua chuỗi giá trị của nó từ điểm nguồn đến điểm đến cuối cùng của nó. Hộp 3.4 cho thấy lợi nhuận sinh ra ở mỗi điểm của quá trình. Ở các quốc gia sản xuất thì các hoạt động vận động hành lang và đút lót được thực hiện để đạt được chứng nhận sở hữu nguồn gỗ hiếm. Một nghịch lý ta thấy là lợi nhuận sinh ra ở giai đoạn này là tương đối thấp. Lợi nhuận nhiều nhất dường như được sinh ra ở các giai đoạn cuối tại điểm mà sản phẩm được tiêu thụ (Đối tượng môi giới Malaixia đến đối tượng mua Malaixia và điểm đến cuối cùng trong trường hợp này là Mỹ). Tham nhũng tập đoàn có biến mất một cách bí ẩn tại biên giới xuất khẩu bất chấp lợi nhuận từ nguồn khan hiếm cao?

HỘP 3.4 Thuật giả kim qua thương mại quốc tế: biến đổi từ bất hợp pháp thành hợp pháp trong ngành lâm nghiệp

Mỹ là quốc gia tiêu thụ và nhập khẩu sản phẩm từ gỗ lớn nhất. Bên cạnh đó, nhu cầu ngày càng tăng về gỗ và sản phẩm từ gỗ của các quốc gia có tốc độ phát triển nhanh như Trung Quốc và Ấn Độ đã tạo sự thúc đẩy mạnh mẽ việc nhập khẩu từ các quốc gia “sản xuất” và do đó gây ra sức ép lớn khai thác gỗ trái phép. Nói cách khác, buôn bán gỗ là động lực chính dẫn đến khai thác trái phép ở các quốc gia sản xuất như Braxin, Campuchia, Camrún, Inđônêxia, Myanma, Papua Niu Ghinê, và Liên bang Nga. Một báo cáo của Hiệp hội Giấy và Lâm sản Hoa Kỳ (Seneca Creek Associates 2005) dự tính khoảng 17% gỗ khúc tròn được buôn bán trên thế giới có thể xuất phát từ các nguồn bất hợp pháp. Việc buôn bán sản phẩm gỗ thường được chuyển tiếp sang quốc gia thứ ba do nó có ý nghĩa quan trọng trong chuỗi giá trị. Ví dụ dưới đây minh họa chuỗi giá trị của một khúc gỗ, giá trị được tính theo mét khối; mức thu lời càng cao khi nó tiến gần đến điểm nhu cầu cuối cùng.

Người khai thác (Vườn quốc gia Tanjung Putin, Inđônêxia):	\$2.20
Trung gian (mua gỗ lậu ở tỉnh Riau, Inđônêxia):	\$20.00
Trung gian (bán gỗ ở Melaka, Malaixia):	\$160.00
Người mua (gỗ ramin đã xẻ ở Malaixia):	\$710.00
Xuất khẩu (gỗ ramin xẻ sang Xinggapo):	\$800.00
Người mua (gỗ ramin đã gia công ở Mỹ):	\$1,000.00

Nguồn: EIA và Telapak (2001).

Một đặc điểm nổi bật trong buôn bán gỗ trên toàn cầu là chỉ cần vận chuyển qua biên giới là tất cả những gì cần làm để chuyển từ gỗ lậu sang sản phẩm chính thống. (Ngược lại, những hàng hoá sản xuất trái phép như DVD, dệt may và máy tính vẫn giữ nguyên trạng thái bất hợp pháp cho dù chúng được bán ở đâu). Một báo cáo từ Cơ quan điều tra môi trường (EIA và Telapak 2001), một tổ chức hỗ trợ quốc tế cam kết thực hiện công tác điều tra và phát hiện tội phạm môi trường ghi nhận: “ Một mạng lưới phức tạp hoạt động để vận chuyển ramin trái phép từ Kalimantan và Sumatra đến các thị trường quốc tế thông qua hoạt động rửa tiền hiệu quả tại Malaixia và Xinhgapo từ nguồn thu từ gỗ khai thác trái phép”. Lợi nhuận lớn thể hiện trong Bảng 3.1 có lẽ đã minh hoạ tham nhũng đã bôi trơn mạng lưới này và giành được những giấy phép không (cho nguồn gốc của gỗ cũng như để xuất khẩu) cho loại gỗ ramin khai thác bất hợp pháp. Chứng cứ cho thấy những tác động nguy hại của tội phạm lâm nghiệp đối với nền kinh tế.

Bảng 3.1 đưa ra một lý do giải thích vì sao lợi nhuận bất bình thường tồn tại, ít nhất là ở Mỹ. Bảng trên so sánh mức đóng góp của các ban công vụ công nghiệp thuộc các ngành. Số liệu so sánh cho thấy ngành gỗ và chế biến gỗ đứng thứ ba trên toàn quốc. Rõ ràng ngành công nghiệp gỗ vẫn giữ vai trò lớn trong quá trình vận động hành lang và do đó những lợi ích của ngành vẫn được các nhà hoạch định chính sách quan tâm sâu sắc và điều này cũng giải thích vì sao việc triển khai hệ thống theo dõi hiện trạng pháp lý của gỗ không phải là một hoạt động ưu tiên của Chính phủ Mỹ.

Mặc dù vậy Mỹ chỉ có vài cơ chế hiện hành để cấm nhập khẩu gỗ khai thác trái phép, Mỹ đang tìm cơ hội để tham gia hiệp định tự do thương mại với các quốc gia có nguồn gỗ trái phép đáng kể với tư cách là điểm bán trực tiếp hoặc điểm trung chuyển. Rõ ràng hiệp định tự do thương mại sẽ mở rộng phạm vi nhập khẩu gỗ lậu và các sản phẩm mộc trái phép vào Mỹ trừ khi có những điều khoản bảo vệ đầy đủ được đưa vào các hiệp định đó (EIA và Telapak 2006).

BẢNG 3.1 Một số đóng góp trong chiến dịch ở Mỹ phân theo ngành năm 2000

Ngành công nghiệp	Đóng góp (triệu đô la Mỹ)	% theo tổng mức đóng góp năm 2000
Y tế và dược	4.32	13.5
Thuốc sợi và thuốc lá	2.46	7.7
Gỗ và giấy	2.27	7.0
Rượu	1.46	4.5

Nguồn: Một số tính toán của tác giả dựa trên số liệu của Ban công vụ công nghiệp do Kishore Gawande cung cấp.

Tham nhũng và khai thác thương mại trái phép

Khai thác gỗ trái phép là một hoạt động kinh doanh quy mô lớn với giá trị ít nhất 10 tỷ đôla Mỹ một năm trên toàn cầu, theo ước tính của Ngân hàng Thế giới. Hoạt động này thường có sự tham gia của các đối tượng điều hành thương mại có liên quan đến tội phạm có tổ chức. Khai thác gỗ trái phép đơn thuần chỉ là một phản ứng thị trường đối với khoảng trống giữa hạn chế của nguồn cung hợp pháp và nhu cầu ngày một leo thang.

Giải pháp thường được đề xuất là tăng cường thực thi pháp luật. Cải thiện thực thi pháp luật bao gồm làm tốt hơn công tác phát hiện tội phạm lâm nghiệp và ngăn chặn chúng là một phần quan trọng của giải pháp. Tuy nhiên tăng cường thực thi pháp luật không thể tự nó tạo ra hiệu quả vì nâng cao thực thi pháp luật là khó trong các hệ thống có tổ chức yếu, quản trị kém và giám sát tồi. Quan trọng hơn nữa là ta bỏ qua một sự thực là khai thác gỗ trái phép lan nhanh bởi vì các nhà thực thi pháp luật bị ràng buộc bởi những lợi ích mà họ dự định điều chỉnh. Ví dụ, Chính phủ Campuchia đã cải thiện năng lực truy sát tội phạm lâm nghiệp nhưng hệ thống pháp định thì yếu và dễ tổn thương bởi tham nhũng và trì trệ, vì vậy khả năng xảy ra những hệ quả tiềm ẩn như bị truy tố là hầu như không tồn tại.

Vì vậy cần giải quyết những nguyên nhân căn bản của bệnh tham nhũng (lợi nhuận cao, nhu cầu không bền vững và giám sát kém) hơn là những triệu chứng (đút lót, ăn trộm và khai thác trái phép). Nhu cầu về gỗ ở một quốc gia sản xuất (có thể từ nguồn cung trong nước hoặc nước ngoài) lớn hơn nhiều khối lượng khai thác cho phép (bền vững) hàng năm sẽ tạo ra nguồn lợi lớn và như vậy sẽ khuyến khích khai thác trái phép và tham nhũng. Inđônêxia là một minh họa hoàn hảo ở điểm này. Ước tính, để đáp ứng cho nhu cầu trong và ngoài nước, năng lực chế biến hàng năm ở Inđônêxia là khoảng 70 triệu m³ gỗ trong khi khối lượng cho phép khai thác hàng năm chỉ khoảng 15 triệu m³ gỗ. Do cầu tăng vượt nên duy trì áp lực đối với nguồn cung gỗ từ hoạt động khai thác trái phép và hỗ trợ cho toàn bộ chuỗi giá trị các hoạt động tham nhũng và khai thác trái phép.

Tham nhũng và đút lót vật liên quan đến khai thác trái phép do nhu cầu thiết yếu

Khai thác rừng trái phép thường có động cơ từ nhu cầu thu hái để kiếm kế sinh nhai của người dân địa phương, những người sống phụ thuộc vào rừng và thiếu các nguồn thu nhập thay thế. Do đó, sự phụ thuộc quá nhiều của người dân nghèo vào củi đun để đáp ứng nhu cầu năng lượng của họ đã đặt tài nguyên rừng dưới một áp lực lớn và khuyến khích thu hái trái phép. Thông thường người dân nghèo thường chặt lượm nhiều hơn số lượng họ cần

và bán số củi thừa làm thu nhập phụ. Về quy mô, các hoạt động thu lượm đó không thể so sánh với các hoạt động khai thác thương mại trái phép.

Một số nguyên nhân làm tăng hoạt động chặt phá rừng để kiếm kế sinh nhai. Bao gồm thu lượm quá mức và hệ quả suy giảm nguồn (hợp pháp) truyền thống gỗ củi, giảm tiếp cận tài nguyên rừng do thương mại hoá và phát triển hoạt động nhượng quyền sử dụng đất lâm nghiệp mà không xem xét đến quyền lợi của người dân địa phương, áp lực dân số, và đầu tư không đúng mức cho phát triển các khoanh rừng. Luật lâm nghiệp thường không công nhận quyền hợp pháp của người dân địa phương trong việc sử dụng nguồn rừng. Lợi dụng điều này các cán bộ kiểm lâm - những người chịu trách nhiệm thực thi pháp luật và bảo vệ rừng - cần được đút lót để họ bỏ qua cho dân nghèo lấy củi về đốt. Hiện tượng này được nhận định là tham nhũng quy mô nhỏ hoặc tham nhũng theo nhu cầu. Những chứng cứ cho thấy hiện tượng này diễn ra rất phổ biến.

Những quốc gia thuộc Liên bang Xôviết cũ là những ví dụ điển hình cho thấy những thay đổi kinh tế mạnh mẽ và thay đổi thể chế đã tạo điều kiện và cơ hội cho hoạt động tham nhũng quy mô nhỏ. Sự sụp đổ của hệ thống chủ nghĩa cộng sản dẫn đến xoá bỏ trợ cấp năng lượng và gây ra sự tăng giá đột ngột của các nguồn năng lượng thay thế dẫn đến tăng mạnh nhu cầu về củi đun. Do kênh cung cấp chính thống không đủ cung nên hoạt động khai thác trái phép ngày càng nhiều và người dân phải giành giật để đáp ứng nhu cầu thiết yếu của mình.

Loại hình tham nhũng này được gọi là quy mô nhỏ hay vụn vặt nhưng tác động của nó đến người nghèo thì không thể gọi là nhỏ nhất được. Bản thân người nghèo không có tiền để trả cho những khoản như vậy và đứng trên bất kỳ quan điểm đạo đức nào thì người dân không phải trả cho việc sử dụng những mảnh đất truyền thống mà họ đã từng sử dụng. Những giải pháp cần tập trung vào bảo vệ quyền của người nghèo chứ không nên coi họ là những kẻ phạm pháp. Thực tế các giải pháp để giải quyết tình trạng khai thác trái phép do nhu cầu sinh kế thường minh bạch và bao gồm các nguồn nhiều liệu thay thế đủ để đáp ứng nhu cầu năng lượng hợp pháp của hộ gia đình nông thôn. Một giải pháp kỹ thuật như phát triển các cánh rừng cộng đồng hay cung cấp bếp đun năng lượng hoặc bếp củi cải tiến cũng có thể giải quyết vấn đề một cách hiệu quả. Tuy nhiên cần có sự ràng buộc về chính trị và cam kết xã hội để những biện pháp thay thế này được đảm bảo thực hiện (Blaser và các tác giả 2005).

NGĂN CHẶN BỆNH UNG THƯ: TÌM KIẾM CÂU TRẢ LỜI

Không có một viên đạn lạc nào cho vấn đề mà cần phải thực hiện đồng bộ

BẢNG 3.2 Chuỗi giá trị cung ứng và những rủi ro tham nhũng

<i>Các giai đoạn trong quá trình</i>	<i>Loại rủi ro</i>
Lâm trường	<ul style="list-style-type: none"> ● Khai thác hợp pháp nhưng cung cấp gỗ không bền vững ● Đút lót chính trị gia và bảo vệ rừng đối với những nguồn hàng trái phép ● Đút lót quan chức để tránh phải nộp thuế ● Đút lót trong dịch vụ lâm nghiệp để được chuyển đến những khu rừng xa có nguồn tài nguyên gỗ cao
Vận chuyển và xuất khẩu gỗ lậu	<ul style="list-style-type: none"> ● Đút lót hải quan và cán bộ giao thông và công an địa phương ● Đút lót các cán bộ vận chuyển để họ vận chuyển gỗ lậu ● Đút lót quan chức để được cấp phép trái luật để hợp thức hoá gỗ lậu
Cửa và chế biến	<ul style="list-style-type: none"> ● Đút lót cảnh sát và quan chức khi chế biến gỗ xẻ lậu
Điểm đến và kênh bán lẻ	<ul style="list-style-type: none"> ● Thao túng chính sách để cản trở việc theo dõi nguồn gốc gỗ và cản trở thực thi các quy định về chống rửa tiền

các giải pháp để giải quyết những động cơ căn bản của tham nhũng: vượt cầu và lợi nhuận từ nguồn khan hiếm, thể chế yếu hoặc không hoàn thiện và thiếu trách nhiệm giải trình của các quan chức lâm nghiệp và chính trị gia.

Một giải pháp phổ biến như đã nói ở phần trên là giảm thiểu tham nhũng thông qua nâng cao thực thi pháp luật qua ngăn chặn, cấm đoán và giám sát. Cách làm này nếu được thực hiện đầy đủ sẽ có hiệu quả rất cao.⁶ Nhưng giống như các cuộc cải cách khác, thường lâm vào vấn đề xung đột lợi ích: qua đó cách làm này yêu cầu các nhà lãnh đạo chính quyền áp dụng các cải cách mà chính các cải cách đó làm mất đi lợi ích cá nhân của họ - dường như chẳng đời nào những người hưởng lợi từ thu nhập gỗ do tham nhũng lại đi thực hiện những chính sách là làm suy yếu quyền lực và các nguồn thu của họ. Do đó trọng tâm của một chính sách nên tìm kiếm những giải pháp giải quyết những nguyên nhân căn bản của tham nhũng mà có khả năng loại bỏ những khuyến khích kháng lại hoạt động cải cách.

Bảng 3.2 tóm tắt những rủi ro tham nhũng chính theo dòng đời của một cây gỗ từ góc độ cung cấp nguồn. Bảng này rất hữu ích giúp ta suy nghĩ về các biện pháp để giải quyết vấn đề. Tranh luận theo những điểm nổi bật của một loạt các sáng kiến hướng tới một hoặc một vài loại rủi ro (từ khía cạnh cung và cầu) như một cách thức kiểm soát tham nhũng trong ngành và nỗ lực đánh giá những tác động của chúng và khả năng áp dụng ở nơi khác.⁷

Một số can thiệp bên cầu

Một phần của giải pháp đối với tham nhũng là giảm thiểu hoặc loại bỏ những thu nhập từ nguồn khan hiếm thông qua thay thế các hình thái về nhu cầu.⁸ Giải pháp được đề xuất sẽ giúp giảm thiểu nhu cầu sản phẩm trái phép và đặt ra yêu cầu thực hiện những chính sách mua sắm có trách nhiệm về môi trường và xã hội của các quốc gia tiêu dùng. Bởi vì buôn bán sản phẩm gỗ thường đi qua một quốc gia thứ ba nên vấn đề này cũng cần được giải quyết ở cấp độ quốc tế với sự tham gia của tất cả các quốc gia nằm trong chuỗi giá trị lâm sản trong những nỗ lực kiểm soát.

Những quy định tập đoàn là một trong những sáng kiến đầy hứa hẹn, qua đó các tập đoàn, hoặc độc lập hoặc là thành viên của một hiệp hội, phải tự cam kết tuân thủ những nguyên tắc về trách nhiệm xã hội và môi trường. Một số hình thức bảo đảm thường bao gồm sự cam kết tuân thủ luật của các quốc gia mà tập đoàn đó có các hoạt động.

IKEA, nhà sản xuất đồ gia dụng lớn của Thụy Điển, đã xây dựng “cách tiếp cận mô hình cầu thang” để khuyến khích các hoạt động lâm nghiệp hợp pháp và bền vững đối với các nhà cung cấp của IKEA. Một số yêu cầu bao gồm nguồn gốc hợp pháp của các sản phẩm gỗ. IKEA, cộng tác với Quỹ động vật hoang dã quốc tế (WWF), đã xây dựng hệ thống theo dõi đường đi của gỗ để đảm bảo không bị rò rỉ trong chuỗi cung ứng.⁹ Sự hợp tác còn thiết lập nhóm các nhà sản xuất cam kết chỉ khai thác những khu vực được phê chuẩn hợp pháp.

Nhiều ví dụ về những quy tắc công nghiệp như Liên minh Công nghiệp Giấy châu Âu đã tuyên bố một bộ các nguyên tắc trong đó cam kết các thành viên chỉ mua và sử dụng gỗ từ hoạt động khai thác hợp pháp (CEPI 2005). Một số các tuyên bố cũng được đưa ra bởi một số các hiệp hội khác cũng là những đối tượng sử dụng gỗ lỗi lạc như Hội đồng quốc tế các hiệp hội rừng và giấy, Hiệp hội công nghiệp rừng liên lục châu Phi, Liên đoàn công nghiệp gỗ Nhật Bản và Hiệp hội rừng và gỗ Mỹ (FAO 2005).

Tăng cường tiêu thụ có trách nhiệm cũng có tầm quan trọng cao để loại bỏ khoảng cách giữa cầu – cung. Kinh nghiệm trong vấn đề này là hỗn hợp. Trong khi chủ nghĩa tiêu dùng xanh rất thịnh hành trong thời gian qua nhưng nó chưa lan rộng hay chưa có sự tăng giá đối với các sản phẩm gỗ hợp pháp. Tuy nhiên cùng thời điểm này các quốc gia như Đan Mạch, Nhật Bản và Anh đã cam kết rằng tất cả các mua sắm công chỉ sử dụng gỗ có nguồn gốc hợp pháp. Nhưng dù chưa có mức tăng giá đáng kể, giấy chứng nhận mới chỉ dừng ở cấp độ cảnh báo thị trường người tiêu dùng có ý thức về môi trường. Gây ảnh hưởng các khuyến khích ở các quốc gia sản xuất sẽ cần thiết

đối với các giải pháp táo bạo để đảm bảo khai thác bền vững và trừng phạt hoạt động khai thác không bền vững. Điều này có thể đạt được một cách trực tiếp hơn qua đánh thuế gỗ không có chứng nhận ít nhất ở các thị trường xuất khẩu. Một loại thuế như vậy sẽ tạo ra các lợi ích khác nhau: nó làm giảm khuyến khích tham nhũng, nâng cao quản trị thông qua giảm thiểu những ảnh hưởng xấu của tội phạm lâm nghiệp đến các tổ chức, khuyến khích sử dụng thận trọng và bền vững về mặt kinh tế các nguồn tài nguyên khan hiếm và tạo ra các lợi ích môi trường.

Tăng cung ứng gỗ

Thu nhập từ nguồn khan hiếm có thể loại bỏ thông qua tăng cung gỗ cho thị trường. Một nghiên cứu về nhu cầu toàn cầu và cung ứng gỗ và sợi cho thấy rừng trồng chủ yếu dành cho sản xuất gỗ và sợi và chỉ chiếm 4% đất rừng cũng đủ đáp ứng 50–60% nhu cầu của thế giới trong năm 2050.¹⁰ Rõ ràng các quốc gia như Trung Quốc và Ấn Độ với diện tích đất suy thoái (ít giá trị) cộng với nhu cầu về gỗ và sản phẩm gỗ cao là các đối tượng chủ yếu để đầu tư vào rừng trồng cây công nghiệp phát triển nhanh. Cây, thậm chí các giống cây mọc nhanh, cũng cần thời gian để phát triển và như vậy bất kỳ một chiến lược nào sử dụng để loại bỏ tham nhũng và khai thác trái phép phải được đầu tư vào các khu rừng trồng ngay bây giờ. Giữa các năm 1990 và 2000, rừng trồng tăng khoảng 5% với khoảng xấp xỉ 190 triệu ha cho các mục đích sử dụng công nghiệp và phi công nghiệp. Trung Quốc chiếm 45 triệu ha và Trung Quốc, Ấn Độ và Liên bang Nga chiếm một nửa diện tích rừng trồng trên thế giới năm 2000 (FAO 2001).

Chứng chỉ rừng là một biện pháp để kiểm soát khai thác gỗ trái phép và các loại tội phạm lâm nghiệp khác qua việc tăng cung cấp gỗ từ các nguồn rừng được quản lý tốt. Theo biện pháp này, một tổ chức độc lập xây dựng các tiêu chuẩn quản lý rừng hợp lý và các tổ chức kiểm toán độc lập phát hành các chứng chỉ cho các hoạt động quản lý rừng tuân thủ theo các tiêu chuẩn này. Chứng chỉ này xác nhận các khu rừng được quản lý tốt – như được xác định bởi một tiêu chuẩn nhất định – và đảm bảo các sản phẩm gỗ và giấy nhất định được sản xuất từ các khu rừng được quản lý và đảm bảo các tiêu chuẩn đã định về môi trường, xã hội và kinh tế. Hiện tại, khoảng 140 triệu ha rừng được quản lý theo các loại hình chứng chỉ khác nhau. Trong số này, các quốc gia rừng nhiệt đới chỉ chiếm khoảng 10 triệu ha, một phần nhỏ trong tổng diện tích rừng sản xuất. Vì vậy, nhu cầu cấp bách là mở rộng diện tích rừng có chứng nhận, đặc biệt là các quốc gia nhiệt đới (ITTO 2002). (Để biết thêm về sáng kiến chứng nhận quốc tế, đối với trường hợp kim cương, xem Hộp 3.5.)

HỘP 3.5 Hệ thống chứng nhận Quy trình Kimberley đối với kim cương xuất xứ từ vùng tranh chấp

Vào tháng 5 năm 2000, các nước sản xuất kim cương đã nhóm họp tại Kimberley – Nam Phi để đưa ra phương án ngăn chặn buôn bán các loại kim cương xuất xứ từ vùng đang tranh chấp và để đảm bảo với người tiêu dùng là những loại kim cương họ mua không góp phần vào những mâu thuẫn xung khắc và lạm dụng quyền con người ở nước xuất xứ. Hệ thống Chứng nhận Quy trình Kimberley (KPCS) có hiệu lực sau 2,5 năm, vào tháng 11 năm 2002. KPCS đưa ra những điều khoản trong đó việc buôn bán các loại kim cương thô được quy định bởi các nước, các tổ chức liên kết kinh tế khu vực và các thương gia buôn bán kim cương chưa qua chế tác. KPCS áp dụng những yêu cầu nghiêm ngặt đối với tất cả các chủ thể tham gia để ngăn ngừa các loại kim cương tranh chấp thâm nhập vào hoạt động mua bán chính thống. Sự tham gia là tự nguyện và không có hiệp ước hay thoả thuận cam kết chính thức nào mà các bên phải tham gia ký kết. Đối tượng tham gia được yêu cầu tiến hành các kiểm soát nội bộ, như trình bày trong tài liệu KPCS, và đính kèm một chứng chỉ Quy trình Kimberley đối với tất cả các lô hàng kim cương chưa qua chế biến. Trong khi mỗi chủ thể tham gia sẽ triển khai Quy trình Kimberley trong lãnh thổ của mình, thì chia sẻ thông tin và những nhìn nhận và đánh giá là một phần không thể thiếu để hệ thống chứng nhận này hoạt động tốt. Các cuộc họp toàn thể thường niên được tổ chức để cung cấp cho các bên tham gia có cơ hội trao đổi với nhau và với các ngành công nghiệp và với các thành viên xã hội dân sự khác với mục đích nâng cao hiệu quả và sự thống nhất chung trong hệ thống. Hiện nay, KPCS là một công cụ quan trọng trong cuộc đấu tranh toàn cầu chống lại hoạt động buôn bán kim cương tranh chấp.

Nguồn: <http://www.kimberleyprocess.com:8080/site/?name=home>.

Chi phối lợi nhuận thặng dư dưới hình thức đặc lợi

Sự tồn tại nguồn thu nhập cao trong ngành là nguyên nhân cốt yếu gây ra tham nhũng. Sự thoái thác các loại thuế và tiền thuê đất rừng cũng góp phần làm gia tăng tham nhũng. Thông thường, những quy định và thủ tục pháp lý phức tạp để chi phối lợi nhuận thặng dư đã làm cho sự thoái thác trở nên dễ dàng hơn và dẫn đến quản lý nguồn thu nhập kém (Ngân hàng Thế giới 2004a). Các hoạt động trái phép và đút lót cộng với quản lý nguồn thu kém bởi Chính phủ làm tăng thêm hiện tượng khai thác bừa bãi và phân bổ nguồn lực không hiệu quả và làm hạn chế quản lý rừng bền vững. Xây dựng hệ thống đánh giá rừng và quản lý nguồn rừng phù hợp là các biện pháp cần thiết để nâng cao quản lý thu nhập từ nguồn khan hiếm và tránh kiếm lời trái phép. Thu tiền cho thuê cần được tăng cường ở cấp phân quyền sử dụng rừng để giảm thiểu việc báo cáo sai về trữ lượng gỗ và loài cây lấy gỗ. Khi trữ lượng và tài nguyên hạn chế, sẽ tốt hơn nếu Chính phủ triển khai các biện pháp hành chính đơn giản hơn như thuế diện tích (đánh thuế hàng năm/1 ha đất rừng được phân quyền sở hữu) như là một biện pháp phân biệt với đánh thuế dựa vào trữ lượng gỗ (thuế đánh vào trữ lượng gỗ khai thác thực tế) (Gray 2002). Trong khi điều kiện cụ thể ở từng quốc gia sẽ quyết định biện

pháp cuối cùng được áp dụng thì hoạt động cải cách hệ thống quản lý cho thuê rừng là một yếu tố quan trọng của bất kỳ một chiến lược nào nhằm kiểm soát tham nhũng và nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên rừng.

Tính minh bạch và sự phát hiện

Sự cách biệt của các khu rừng tạo điều kiện thuận lợi để tránh khỏi sự theo dõi của công chúng. Vì thế tính minh bạch và thông tin là một phần của hoạt động phòng chống tham nhũng. Phát hiện, giám sát và theo dõi là thiết yếu để đưa ra những ưu tiên và để đánh giá các yếu tố khác của chương trình tăng cường thực thi pháp luật. Việc phát hiện các hành động trái phép phụ thuộc nhiều vào sự tồn tại của số liệu ban đầu đầy đủ, bao gồm các chỉ số cho phép giám sát thường xuyên hiện trạng rừng. Số liệu ban đầu là cần thiết để một hệ thống phát hiện hoạt động hiệu quả và giám sát số liệu này sẽ tạo nền tảng cơ sở để khởi tố những kẻ có hành vi sai trái (Magrath và Grandalski 2001; Melle và Beck 2001).

Các phương pháp chi phí-hiệu quả bao gồm việc sử dụng số liệu vệ tinh để theo dõi độ che phủ rừng. Sự kết hợp những tiến bộ công nghệ và thể chế góp phần giảm đáng kể chi phí giám sát rừng và cho phép xã hội dân sự (ví dụ như vậy) sử dụng thông tin này với những lợi ích cân bằng và công bằng hơn về rừng (Chomitz 2006). Ở Braxin, bang Mato Grosso thiết lập một hệ thống định vị những vị trí chủ sở hữu quy mô lớn và sử dụng công nghệ viễn thám để theo dõi các chủ sở hữu này tuân thủ các quy định về sử dụng đất. Ở Camơrun, các tổ chức phi chính phủ sử dụng viễn thám để kết hợp tạo dựng các tuyến đường khai thác gỗ mới tích hợp các báo cáo của các chủ đất về tình hình khai thác gỗ (Global Forest Watch 2005). Những sáng kiến tương tự đang được xây dựng ở các quốc gia khác bao gồm Ấn Độ, Inđônêxia và Nga.

Ở những nơi năng lực địa phương chưa đủ để có được cấp độ giám sát hiệu quả thì có thể thuê một đơn vị giám sát rừng độc lập để tiến hành quá trình này. Ở Cămpuchia, Camơrun, và Êcuadô, các đơn vị giám sát độc lập không chỉ tiến hành những nỗ lực phát hiện thiết yếu mà còn xây dựng năng lực cho địa phương (Hộp 3.6).

Các chủ thể khác nhau có thể có những giúp đỡ trong các hoạt động phát hiện và trong nhiều trường hợp các mô hình hợp tác đa chủ thể đã mang lại hiệu quả cao (xem Hộp 3.7). Những đóng góp của EIA cho Inđônêxia và rộng hơn là cho Đông Á và của Hoà bình Xanh ở Braxin là những ghi nhận đáng chú ý. Những nỗ lực của Viện Tài nguyên Thế giới trong việc giám sát hoạt động phát triển rừng mở một số quốc gia thông qua Sáng kiến theo dõi rừng

HỘP 3.6 Tăng cường theo dõi phát hiện và ngăn chặn ở Campuchia: Thành công và những khó khăn

Để kiểm soát tham nhũng lan tràn trong ngành lâm nghiệp Chính phủ Campuchia đã thiết lập Đơn vị Giám sát và Báo cáo về tội phạm lâm nghiệp (FCMR) vào tháng 11 năm 1999 nhằm xây dựng năng lực cơ quan chính quyền trong việc theo dõi phát hiện và ngăn chặn khai thác gỗ trái phép.

FCMR bao gồm ba bộ phận: một phòng đặt tại Bộ Lâm nghiệp và Động vật hoang dã, được gọi là Văn phòng Giám sát tội phạm lâm nghiệp, với chức năng giám sát tội phạm trong khu vực rừng sản xuất; một văn phòng đặt ở Bộ Môi trường, được gọi là Ban Điều tra, với chức năng giám sát tội phạm lâm nghiệp ở khu vực rừng bảo tồn; và một đơn vị giám sát độc lập, tổ chức Nhân chứng Toàn cầu, một tổ chức phi chính phủ quốc tế độc lập giám sát việc thực hiện của hai cơ quan chính quyền mới để bảo vệ họ khỏi những rủi ro như bị lôi kéo, tự kiểm duyệt và rủi ro vật chất (Magrath và Grandalski 2001).

Một hệ thống theo dõi quốc gia được thiết lập qua đó hai văn phòng nhà nước vận hành các hệ thống theo dõi thông tin song song. Các văn phòng cấp tỉnh và huyện cung cấp thông tin hàng tháng cho các đơn vị giám sát. Theo các điều khoản của hợp đồng, tổ chức Nhân chứng Toàn cầu được quyền tiến hành độc lập các đợt điều tra hiện trường và rà soát những số liệu ghi chép về sản xuất và xuất khẩu cũng như các số liệu khác. Một hệ thống theo dõi theo trường hợp đã được xây dựng và được sử dụng như bộ cơ sở dữ liệu về tất cả các loại tội phạm lâm nghiệp. Hệ thống theo dõi theo trường hợp cũng là một công cụ quan trọng để xác định hành động ưu tiên, ghi danh các hoạt động đã tiến hành và nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của hai cơ quan chính quyền. (Global Witness 2000, 2001, 2005; Sokhun và Savet 2001).

Những nỗ lực của FCMR để kiểm soát khai thác gỗ trái phép nói chung khả quan và đã ngăn cản được những cán bộ lâm nghiệp tham nhũng qua các cuộc điều tra tiêu điểm đối với các hành động vi phạm khai thác trái phép bởi các quan chức cao cấp và phá hủy máy cưa bắt hợp pháp (UNDP/FAO 2002). Nhưng kinh nghiệm là hỗn hợp, vì bản thân dự án đã bị lầy bệnh do thiếu thông tin đầy đủ chia sẻ giữa 3 thực thể; hỗ trợ tài chính bên ngoài chỉ đủ ở giai đoạn đầu chứ không trên cơ sở lâu dài, là một cách tiếp cận từ trên xuống mà ít thấy sự tham gia của người dân địa phương và hệ thống luật pháp vận hành kém nên đã không thể ngăn cản những đối tượng phạm tội quy mô lớn.

Cơ quan giám sát Thụy Điển (SGS) thay thế Global Witness (Tổ chức Nhân chứng Toàn cầu) với tư cách là cơ quan giám sát độc lập năm 2003. SGS được ký hợp đồng với thời hạn 3 năm nhưng phải kết thúc hợp đồng trước thời hạn vào tháng 2 năm 2006 do thiếu kinh phí. Đánh giá cuối cùng của SGS nhận định trong khi chính phủ đã thực hiện công việc giám sát và theo dõi phát hiện tội phạm rất tốt nhưng hệ thống truy tố rất yếu và thường làm quá chậm trễ.

Một số bài học chung từ kinh nghiệm này là tầm quan trọng trong việc xác định rõ ràng vai trò của đơn vị giám sát độc lập cũng như các tiêu chuẩn quy phạm cũng cần được xác định và sự phối kết hợp giữa cơ cấu quản lý với toàn bộ các yếu tố trong hệ thống kiểm soát (Luttrell và Brown 2006). Ở cấp độ thực tiễn, các cuộc trao đổi đàm phán liên tục giữa chính phủ và các đối tác hỗ trợ phát triển sẽ quyết định các bước tiếp theo trong việc tái thiết một hệ thống hợp lý và mạnh mẽ cho việc giám sát độc lập các khu vực rừng của Campuchia.

toàn cầu (EIA và Telapak 2001, Greenpeace 2001, Barreto và các cộng sự 2006). Những đóng góp không ngừng của các cơ quan này sẽ là yếu tố quan trọng đối với những nỗ lực mới trong tương lai trong việc kiểm soát các loại tội phạm trong lâm nghiệp.

Trách nhiệm giải trình

Các cơ chế để thiết lập trách nhiệm giải trình sẽ khác nhau tùy thuộc vào thể chế và truyền thống riêng của từng quốc gia. Mặc dù những quyền lợi được bảo đảm có thể ngăn cản những cuộc cải cách như vậy nhưng kinh nghiệm cho thấy có thể tạo ra thay đổi với sự khởi xướng và xúc tiến bởi những hỗ trợ từ bên ngoài (như các tổ chức tài trợ) và các tổ chức phi chính phủ. Bolivia và Ecuadoro đã áp dụng một số hệ thống cho phép giám sát và kiểm soát độc lập bởi công chúng, như vậy nâng cao trách nhiệm giải trình đối với các chủ thể. Hộp 3.8 minh họa các phương pháp tiếp cận này.

HỘP 3.7 Sự tham gia của cộng đồng địa phương trong bảo vệ rừng ở Philippin

Ngân hàng Thế giới tài trợ cho Chương trình cho vay điều tiết ngành môi trường được triển khai năm 1991 tại Philippin. Chương trình này hỗ trợ chiến dịch nâng cao nhận thức cộng đồng về những tác động tiêu cực đối với xã hội của sự suy giảm diện tích rừng và thành lập các Ủy ban liên ngành bảo vệ rừng (MFPC) để củng cố những nỗ lực theo dõi phát hiện và ngăn ngừa ở Philippin. Các ban này được coi là sản phẩm quan trọng nhất của dự án (Acosta 1999).

Các MFPC trước đây được tổ chức theo sáng kiến của Bộ Môi trường và Tài nguyên thiên nhiên (DENR) và ban đầu được thiết lập trong các khu vực diễn ra hoạt động khai thác trái phép tràn lan và ở những khu vực diễn ra các hoạt động buôn bán và chế biến gỗ sồi động. Các ban này bao gồm các đại diện của DENR, chính quyền địa phương, quân đội, cảnh sát, nhà thờ, các nhóm doanh nhân, báo chí, và các tổ chức xã hội dân sự. Các chức năng của các Ban này là trung tâm thu thập thông tin về các hoạt động trái phép thông qua thâm nhập vào các mạng lưới thành viên chính thức và không chính thức; thường xuyên đọc và trao đổi thảo luận các báo cáo từ DENR về các hoạt động thường kỳ, giám sát đặc biệt, tiếp thu và truy tố hoạt động khai thác trái phép và tư vấn cho DENR các cách thức tăng cường hiệu quả của tổ chức; huy động các mạng lưới thành viên để hỗ trợ các hoạt động bảo vệ rừng.

Từ 16 MFPC ban đầu thành lập năm 1994, đã tăng lên hơn 400 năm 1999 trên toàn quốc. Các MFPC này thuộc các cấp từ liên đoàn MFPC quốc gia, tới vùng, tỉnh và ban MFPC thành phố. Những tác động là rất đáng kể - sung công và tịch thu hàng nghìn tấm gỗ trị giá khoảng 350 triệu peso, phá hủy cửa máy trái phép, đóng cửa các xưởng cửa gỗ trái phép, bắt giữ và truy tố các đối tượng chặt phá bất hợp pháp quy mô lớn. Tổng cộng có khoảng 360 trường hợp đã bị lập hồ sơ năm 1999, với 285 đối tượng bị kết án (Embido 2001).

Một số bài học quan trọng được rút ra từ hoạt động của MFPC. Thứ nhất, các ban này là nơi để người dân trình báo về các hoạt động trái phép trong khu vực họ sống và làm việc, đặc biệt khi họ không tin tưởng các cán bộ thi hành luật pháp hoặc sợ bị trả thù bởi những kẻ khai thác bất hợp pháp. Thứ hai, MFPC đã rất hiệu quả trong việc huy động ý kiến công chúng chống lại tội phạm lâm nghiệp và đã chứng tỏ là đơn vị ngăn cản hiệu quả những đối tượng vi phạm, đặc biệt là những nhân vật sợ bị phơi bày. Thứ ba, MFPC và các cơ quan thực thi pháp luật đã phối hợp hiệu quả và thường xuyên tiến hành các hoạt động chống lại tội phạm lâm nghiệp. Cuối cùng, MFPCs đã tạo ra tác động "đạo đức" để khuyến khích các tổ chức dịch vụ dân sự không tham gia chương trình tài trợ của Ngân hàng Thế giới, mà tự xây dựng các chương trình bảo vệ rừng cho riêng mình ở Philippin.

Hợp lý hoá, đơn giản hoá và sửa đổi Luật Lâm nghiệp

Nhiều hoạt động bất hợp pháp trong ngành lâm nghiệp xuất phát từ các điều luật còn chưa hoàn chỉnh. Một tình huống thường xảy ra là không thể công nhận trong luật các quyền tiếp cận và sử dụng truyền thống (ngoài quyền sở hữu) các nguồn tài nguyên rừng của cộng đồng dân cư bản địa, do đó các hoạt động lâm nghiệp của các cộng đồng này thường mang tính bất hợp pháp.

HỘP 3.8 Nâng cao tính minh bạch trong quản lý rừng ở Ecuador

Năm 1999, sau khi tiến hành quy trình có sự tham gia trên toàn quốc, Bộ Môi trường Ecuador đã xây dựng một chính sách lâm nghiệp mới trong đó xác định yêu cầu quản lý tài nguyên rừng của quốc gia để tối đa hoá các loại hình dịch vụ - như khai thác gỗ và các sản phẩm phi gỗ và bảo tồn các chức năng sinh thái của rừng (ITTO 2002).

Nhận thức được tầm quan trọng của tính minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với thành công của chính sách, Chính phủ đã ban hành Nghị định hướng dẫn thực thi số 346 vào tháng 4 năm 2000, chỉnh sửa đáng kể các quy định để áp dụng Luật Lâm nghiệp và các khu bảo tồn và động vật hoang dã hiện hành. Ba đặc điểm mới là rất đáng chú ý. Thứ nhất, các Tiêu chuẩn mới về Quản lý rừng bền vững cho phép các cơ quan lâm nghiệp giám sát các hoạt động khai thác trên cơ sở các chỉ số xác thực. Điều này tạo cơ sở vững chắc cho việc quản lý bền vững rừng tự nhiên và phòng chống các hoạt động khai thác tàn phá và trái phép ở Ecuador.

Thứ hai, nghị định đã thiết lập Hệ thống Giám sát lâm nghiệp thuê ngoài. Một tổ chức giám sát được biết đến như Tổ chức Giám sát Xanh (Vigilancia Verde), bao gồm các đại diện từ lực lượng quân đội, cảnh sát và 5 tổ chức phi chính phủ, chịu trách nhiệm kiểm soát việc vận chuyển gỗ khúc tròn giữa khu vực rừng đến các địa điểm bán và chế biến thông qua các trạm kiểm soát ở những tuyến đường vận chuyển chính. (Trong năm đầu tiên, Tổ chức Giám sát Xanh đã bắt giữ số gỗ bất hợp pháp nhiều gấp 5 lần số gỗ thu giữ năm trước đó, điều này khẳng định hiệu quả của tổ chức.). Một yếu tố khác của Hệ thống Giám sát lâm nghiệp thuê ngoài là Chương trình đội tuần tra rừng (Regencia Forestal). Đội tuần tra rừng, được cấp phép và làm việc cho chính quyền, đảm bảo các hoạt động khai thác được cơ quan quản lý lâm nghiệp phê chuẩn phải phù hợp với các kế hoạch quản lý rừng (FAO 2005).

Một thay đổi sáng tạo thứ ba cần nêu gọi Bộ Môi trường ký hợp đồng bên ngoài đó là những trách nhiệm hành chính và kiểm tra đối với một cơ quan giám sát. Cơ quan này chịu trách nhiệm cấp giấy phép khai thác rừng, cấp giấy vận chuyển gỗ, giám sát việc thực hiện công việc của đội tuần tra rừng, giám sát sự huy động các sản phẩm từ rừng và thu phí theo tuổi cây và chuyển số tiền thu phí cho Chính phủ, cùng với các nhiệm vụ khác. Ý tưởng là để nâng cao các dịch vụ quản lý rừng và tạo tính minh bạch đối với các dịch vụ này. Do bớt đi một số trách nhiệm truyền thống của mình, Bộ Lâm nghiệp có thể tập trung nguồn lực vào thực thi pháp luật và các dịch vụ chiến lược khác.

Hệ thống này đã được đưa vào hoạt động năm 2003 khi chi nhánh của SGS tại Ecuador được ký hợp đồng để tiến hành các dịch vụ hành chính của Bộ và chỉ trong vài tháng số gỗ tịch thu tăng gấp đôi. Nhưng nỗ lực của Chính phủ bị thách thức bởi điều đó trái với hiến pháp và thách thức đó được khơi ra bởi Toà án Hiến pháp Ecuador. Kết quả là các dịch vụ của SGS bị chấm dứt và các hoạt động giám sát và hành chính lại được chuyển lại cho Bộ Môi trường. Vì thế ở thời điểm này Ecuador không có bất kỳ một hệ thống kiểm tra nào vận hành hiệu quả và chiến lược quản lý rừng chính yếu của quốc gia này không được thực hiện (Navarro, Del Gatto, và Schroeder 2006).

Rosenbaum (2004) phân ra hai loại chưa hoàn chỉnh của hệ thống luật pháp dẫn đến các hành vi phạm tội: không hoàn chỉnh của luật và không thực thi đầy đủ. Sự không hoàn chỉnh của luật bao gồm sự mâu thuẫn của các điều khoản trong đó “quyền lợi đối với tài nguyên được quy định trong luật không giống với quyền lợi mà người dân hay cộng đồng tin rằng họ xứng đáng được hưởng”; những vi phạm không thể định lỗi trong đó các điều luật được viết theo cách rất khó hiểu để áp dụng thực thi và các hình phạt còn yếu dẫn đến xử phạt chưa đủ để ngăn cản hành vi phạm pháp.¹¹ Ngược lại việc không thực hiện đầy đủ bao gồm giải quyết tranh chấp kém; áp dụng luật không công bằng bao gồm làm sai, bảo trợ và tham nhũng; các cơ quan lâm nghiệp không tuân thủ luật pháp; thiếu năng lực để quản trị và thực thi luật định; thiếu sự phối kết hợp giữa các cơ quan chính quyền; không thực thi các luật định ngoài ngành lâm nghiệp (như luật ngân hàng hoặc di trú) mà có ảnh hưởng đến ngành lâm nghiệp.

Rõ ràng cần phải giám sát các hệ thống luật định ở bất kỳ một quốc gia nào và phải đảm bảo áp dụng “đúng” luật và có khả năng thực thi luật đó (xem Hộp 3.9 về kinh nghiệm cải cách luật định ở Bôlivia).

Cải cách thể chế và tương quan lợi ích

Cải cách thể chế sâu rộng trong toàn nền kinh tế là cần thiết đối với bất kỳ một phương pháp tiếp cận nào để phòng chống tham nhũng và kiểm soát khai thác trái phép hiệu quả. Các phương pháp này cần đảm bảo tính tương quan lợi ích, có nghĩa là các cán bộ công chức phải được động viên đầy đủ (thông qua hệ thống thưởng phạt rõ ràng) để họ thực hiện các nhiệm vụ mà họ chịu trách nhiệm.¹² Tài liệu về một vấn đề rộng hơn liên quan đến các cơ cấu tổ chức phù hợp với các nền kinh tế thị trường đang lớn mạnh (Ngân hàng Thế giới 2002, 2004b) cung cấp cho ta những chỉ dẫn trong ngữ cảnh này.

Tập trung nhiều hơn vào riêng khu vực lâm nghiệp chúng ta thấy các sở lâm nghiệp (hoặc các cơ quan tương đương) kiểm soát ¾ nguồn tài nguyên rừng toàn cầu. Do không đủ nhân sự, được đào tạo kém, thiếu những kích lệ kinh tế, thiếu thiết bị và các nguồn lực khác nên các cơ quan này được sắp xếp không phù hợp để có thể quản lý tài nguyên một cách hợp lý. Những khó khăn vướng mắc này cho thấy các sở lâm nghiệp khó có thể triển khai các chức năng phân phối dịch vụ theo bất kỳ một tiêu chuẩn hợp lý và hiệu quả nào (PAF 2004; ECSSD/PROFOR 2005).

Một ấn phẩm mới đây về những kinh nghiệm và bài học từ cải cách các cơ quan lâm nghiệp trong các nền kinh tế đang trong giai đoạn chuyển đổi

HỘP 3.9 Cải cách thể chế và hành chính ở Bôlivia

Ở Bôlivia, một bộ luật được phê chuẩn năm 1996 bao gồm một số điều khoản đổi mới giúp đảm bảo thực thi luật lâm nghiệp và giảm thiểu tác động tội phạm lâm nghiệp và tham nhũng. Một thủ tục sáng tạo cho phép người quản lý rừng cấp giấy phép đặc biệt cho các công dân đi kiểm tra các hoạt động lâm nghiệp tại hiện trường (*libramiento de visita*). Hiện nay bất kỳ một bên nào, công chúng hay cá nhân, có thể tố giác một hành động bất hợp pháp. Luật còn ủng hộ việc thiết lập các hiệp hội cộng đồng địa phương như một cách để thiết lập một hệ thống kiểm tra và cân đối hiệu quả hơn ở cấp cơ sở thông qua thúc đẩy sự tham gia của người dân địa phương vào quá trình ra quyết định về thực thi luật lâm nghiệp. Các hiệp hội bao gồm đại diện của người sử dụng rừng truyền thống, hội nông dân, và cộng đồng người dân bản địa những người sống phụ thuộc vào nguồn rừng trong phạm vi một địa bàn dân cư nhất định (Contreras và Vargas 2002).

Luật còn quy định trách nhiệm đối với các cán bộ lâm nghiệp về những hành động trái phép họ mắc phải trong quá trình thực hiện các kế hoạch quản lý rừng. Để loại bỏ một nguồn tham nhũng quan trọng, luật mới đưa ra mức phí ngang bằng đối với các quyền khai thác gỗ. Thủ tục này tạo ra tính minh bạch và tránh được tính độc đoán, tự quyết mà trước đây đã dẫn đến quá nhiều tham nhũng.

Thủ tục mới còn quy định cán bộ quản lý rừng phải tiếp thu ý kiến người dân và giải thích về công việc được tiến hành và tạo cơ hội cho người dân đặt câu hỏi về tình hình thực hiện. Bất kỳ một công dân nào cũng có thể yêu cầu bản phôi tờ của các tài liệu chính thức. Để tăng tính minh bạch và giảm phạm vi tham nhũng, đấu giá công khai sẽ khống chế việc phân bổ các hợp đồng ủy quyền khai thác mới và sẽ là một phương pháp loại bỏ những lâm sản và thiết bị tịch thu được. Do Văn phòng các Cán bộ quản lý cao cấp dễ bị ảnh hưởng bởi vận động chính trị cho nên hệ thống luật mới quy định cán bộ quản lý lâm nghiệp cao cấp phải được Tổng thống lựa chọn từ danh sách ba người do Quốc hội đề cử. Nhiệm kỳ của Cán bộ quản lý lâm nghiệp cao cấp là 6 năm, dài hơn nhiệm kỳ của Tổng thống chỉ có 5 năm. Cuối cùng, luật mới quy định cơ quan lâm nghiệp độc lập về tài chính qua việc giữ lại 30% phí cấp quyền khai thác rừng (Contreras 2002; Contreras và Vargas 2002; FAO 2005).

(ECSSD/PROFOR 2005) cung cấp cho chúng ta những phương pháp và bài học giá trị (cụ thể cho ngành) với tính cạnh tranh và giải trình trách nhiệm cao hơn, hướng tới cung cấp dịch vụ nhiều hơn, phân tách các chức năng kỹ thuật quản lý rừng ra khỏi các chức năng phòng chống tội phạm, khuyến khích sử dụng nhân tài, cải cách tiền lương, và cung cấp tài chính bền vững cho những hoạt động của tổ chức và một số vấn đề khác.

Mặc dù đây là những biện pháp hữu ích nhưng không giúp giải quyết triệt để những vấn đề cơ bản của tham vọng chính trị và thao túng nhà nước là những vấn đề chính ảnh hưởng đến những thay đổi trong ngành. Những vấn đề này đòi hỏi phải có những biện pháp mạnh, bao gồm các quá trình quốc tế như quá trình thực thi Luật Lâm nghiệp và Điều hành nhà nước (FLEG) được mô tả trong phần tiếp theo. Những biện pháp đặc thù ngành này cũng không giải quyết tận gốc vấn đề đút lót vụn vặt bởi các cán bộ lâm nghiệp. Để giải quyết vấn đề này, những khuyến khích căn bản để phòng

chống tham nhũng cần phải có và yêu cầu cần có biện pháp tiếp cận đa sắc thái đối với cải cách tiền lương. Các cán bộ lâm nghiệp, đặc biệt cán bộ hiện trường, chỉ được trả đồng lương nhỏ mọn và chỉ đủ giữ họ ở trên mức đói nghèo.¹³ Vì vậy, không có gì ngạc nhiên khi tham nhũng và đút lót diễn ra nhan nhản ở những cánh rừng. Với những lợi thế của công nghệ viễn thám sẽ khả thi hơn với việc áp dụng các hệ thống lương, thưởng liên quan đến kết quả thực hiện. Điều cần làm là liên kết hệ thống thưởng phạt theo kết quả thực hiện với bằng chứng mục tiêu về độ che phủ rừng và mật độ phân bố cây. Ngược lại, để làm được điều này yêu cầu thông tin độ che phủ rừng dựa vào ảnh vệ tinh phải có độ phân giải cao và trong hầu hết các trường hợp những thông tin này là sẵn có và tương đối rẻ. Để đạt hiệu quả cao, việc chi trả lương, thưởng phải đảm bảo đầy đủ để làm phai mờ đi những ham muốn thu lời từ đút lót.¹⁴

Quy trình cấp Bộ về Quản lý nhà nước và thực thi luật lâm nghiệp

Quy trình Quản lý nhà nước và thực thi luật lâm nghiệp (FLEG) là một sáng kiến bao quát do Ngân hàng Thế giới khởi xướng (được sự ủng hộ mạnh mẽ của các đối tác phát triển và các chính phủ của một số quốc gia). Đây là bước đầu tiên trong việc xây dựng khung hoạt động mục tiêu để giải quyết những thiếu sót trong quản lý nhà nước đối với lâm nghiệp trong một quá trình phối hợp nhằm thúc đẩy đối thoại và phát triển các chương trình hành động giữa người tiêu dùng và các nhà sản xuất.

Mặt khác, FLEG xác định trách nhiệm của “các quốc gia tiêu dùng” để có những kiểm soát trên áp lực đối với bên cầu và đề xuất những sáng kiến như việc áp dụng Chương trình hành động lâm nghiệp G* (với trọng tâm về khai thác gỗ trái phép) và Kế hoạch hành động Quản lý nhà nước, Thực thi Luật Lâm nghiệp và Thương mại (FLEGT). Nói rộng hơn, những sáng kiến này tập trung hỗ trợ xây dựng sự hiểu biết giữa các quốc gia sản xuất và các quốc gia tiêu dùng để xây dựng các chương trình cấp phép giúp đảm bảo rằng chỉ những loại gỗ hợp pháp mới được đưa vào thị trường các quốc gia tiêu dùng (Ngân hàng Thế giới 2006b). Đối với phía cung, quy trình FLEG giải quyết những nguyên nhân cơ bản về tham nhũng và khai thác gỗ trái phép liên quan đến các khía cạnh trong nước, quốc tế và đói nghèo.

Phương pháp tiếp cận sử dụng các quy trình cấp bộ về FLEG do Ngân hàng Thế giới hỗ trợ từ năm 2001, sau khi áp dụng đã tiến hành tổ chức hội nghị trụ bị cấp vùng và sau đó là hội nghị cấp bộ trưởng. Phương pháp tiếp cận này cho phép áp dụng chung bởi các quốc gia sản xuất và các quốc gia tiêu dùng, một cuộc họp kỹ thuật với các chủ thể tham gia để chia sẻ những

vấn đề FLEG, những thương thuyết liên Chính phủ để soạn thảo một tuyên bố hay một kế hoạch hành động, và các cuộc trao đổi của các chủ thể khác và xây dựng các tuyên bố để các chuyên gia thương thuyết liên Chính phủ xem xét và cân nhắc. Các quy trình này nhằm mục đích tạo lập “con tàu” chính trị ở cấp khu vực và cấp quốc gia để giải quyết những vấn đề phức tạp và nhạy cảm chính trị này. Xây dựng hợp tác và thống nhất với các chủ thể chính từ xã hội dân sự và khu vực tư nhân để thiết kế và thực hiện các hoạt động cụ thể ở cấp quốc gia và cấp vùng cũng là những đặc điểm chính của quá trình này (Ngân hàng Thế giới 2006b).

Quy trình FLEG nhấn mạnh đến nhu cầu về thông tin đáng tin cậy là một yếu tố then chốt để trao đổi và gây dựng sự đồng thuận. Đồng thời, quy trình này cũng chỉ ra những thiếu hụt nghiêm trọng về thông tin. Vì vậy, thu thập thông tin cơ sở đã được tiến hành trong các quy trình FLEG cấp vùng, bao gồm thu thập thông tin qua các đợt điều tra với sự tham gia của các cán bộ chính quyền và hộ gia đình.¹⁵

Nhìn chung, tất cả ba quy trình FLEG cấp bộ trưởng và vùng đã thành công trong việc kêu gọi sự cam kết chính trị cấp cao và thiết lập hợp tác giữa các nhà tài trợ và các cơ quan phát triển chia sẻ mối quan tâm chung trong việc nâng cao quản lý nhà nước đối với hoạt động lâm nghiệp (Hộp 3.10). Các quy trình này còn cổ vũ tinh thần hợp tác giữa các Chính phủ, khu vực tư nhân và các chủ thể, đồng thời xúc tiến tinh thần trách nhiệm chung giữa các quốc gia sản xuất và các quốc gia tiêu dùng trong việc giải quyết vấn đề này. Các quy trình cấp bộ trưởng còn thành công trong việc thu hút sự chú ý của các nhà hoạch định chính sách tiếp cận các công cụ mới và sáng tạo như luật chống rửa tiền, chống khai thác trái phép và tham nhũng trong ngành lâm nghiệp (xem chương 12 trong tài liệu này).¹⁶

MỘT SỐ NHẬN XÉT

Chương này cho thấy tham nhũng và tội phạm trong ngành lâm nghiệp là vấn đề nan giải và những ảnh hưởng xấu của chúng. Theo Ngân hàng Thế giới (2002), khai thác trái phép riêng ở khu vực đất công đã hao tốn 10 tỷ đô la Mỹ một năm do thiệt hại tài sản và doanh thu, hơn 6 lần tổng vốn hỗ trợ phát triển chính thức cho quản lý rừng bền vững. Con số này chưa tính đến những ảnh hưởng của khai thác gỗ trái phép đối với các thể chế, đói nghèo, môi trường hay thay đổi khí hậu. Những lý do kinh tế, xã hội, thể chế và môi trường để kiểm soát tội phạm lâm nghiệp đang rất được quan tâm.

Chương này xác định những động cơ chính dẫn đến các hoạt động khai thác trái phép và cho rằng lợi nhuận cao trong ngành lâm nghiệp, đã làm suy

HỘP 3.10 Kinh nghiệm về các Quy trình FLEG vùng

Cho tới nay đã có 3 quy trình FLEG khu vực cấp bộ trưởng được tiến hành ở Đông Á (2001), châu Phi (2003), và ở châu Âu và Nam Á (2005). Các quy trình này được đồng tổ chức bởi các quốc gia sản xuất và các quốc gia tiêu thụ và Ngân hàng (Ngân hàng Thế giới 2006b).

Đông Nam Á. Tháng 9/2001 diễn ra Hội nghị Bộ trưởng Đông Á tại Bali. Hội nghị đã áp dụng Tuyên bố Bali, trong đó các quốc gia tham dự cam kết tăng cường nỗ lực quốc gia và tăng cường hợp tác song phương, khu vực và đa phương nhằm giải quyết tội phạm lâm nghiệp và những vi phạm luật lâm nghiệp. Tuyên bố Bali và những cuộc trao đổi sau đó đã đưa đến những thống nhất về những nỗ lực vùng và quốc gia cụ thể cần thiết để giải quyết những nguy cơ đối với rừng. Một Bản ghi nhớ (MOU) giữa Ấn Độ và Anh để cải tiến FLEG và đấu tranh chống lại khai thác gỗ trái phép và buôn bán quốc tế các loại gỗ khai thác bất hợp pháp và MOU giữa Ấn Độ và Nhật Bản, Ấn Độ và Malaixia, và Trung quốc và Ấn Độ, với những mục tiêu tương tự là rất hữu ích trong bối cảnh này. Anh quốc đi đầu trong việc điều chỉnh các chính sách mua sắm trong đó chỉ mua những loại gỗ có nguồn gốc hợp pháp cũng là một bước quan trọng dẫn đến kiểm soát áp lực do nhu cầu.

Châu Phi. Hội nghị cấp Bộ trưởng về Quản lý nhà nước và thực thi luật lâm nghiệp châu Phi (AFLEG) đã nhóm họp vào tháng 10 năm 2003 ở Yaoundé, Camerun, và đã đưa ra bản Tuyên bố AFLEG và Kế hoạch hành động. Trong bản tuyên bố, các chính phủ cam kết huy động nguồn tài chính cho FLEG, xúc tiến hợp tác giữa các cơ quan thực thi pháp luật giữa các quốc gia, khuyến khích sự tham gia của các chủ thể trong quá trình ra quyết định và khám phá các công cụ chứng minh tính hợp pháp và bền vững của các sản phẩm từ rừng. Một Nhóm hỗ trợ AFLEG với sự tham gia của các quốc gia sản xuất, quốc gia tiêu dùng và tài trợ được thiết lập vào tháng 5 năm 2004, với mục đích tạo đà triển khai tuyên bố, đặc biệt các kế hoạch hành động cấp quốc gia.

Châu Âu và Nam Á. Quan tâm đến khai thác gỗ trái phép đang hoành hành, Liên bang Nga đã đưa ra tuyên bố vào tháng 5 năm 2004 về sự quan tâm của Nga trong việc xúc tiến một quy trình FLEG đối với châu Âu và Nam Á với sự phối hợp của các đối tác khu vực. Một Ban chỉ đạo quốc tế đã được thiết lập để cố vấn cho quá trình. Một hội nghị trừ bị FLEG được tổ chức vào tháng 6 năm 2005 và hội nghị cấp bộ trưởng được tổ chức vào tháng 11 năm 2005. Các quốc gia tham dự đã phê chuẩn Tuyên bố cấp bộ trưởng và Danh mục các Hành động dự kiến trong đó phân định hoạt động khai thác gỗ bất hợp pháp vì mục đích thương mại và do đói nghèo và giải quyết từng trường hợp theo một biện pháp cân bằng. Tuyên bố nhấn mạnh rằng phòng chống khai thác bất hợp pháp là trách nhiệm chung của cả các quốc gia xuất khẩu và quốc gia nhập khẩu, nó đòi hỏi sự cam kết và hợp tác chính trị cấp cao giữa các ngành và với sự tham gia của các chính phủ, xã hội dân sự, và khu vực tư nhân.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2006b.

yếu các tổ chức vốn đã chưa hoàn chỉnh và suy giảm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, đã tạo ra một sân chơi màu mỡ dẫn đến tình trạng coi thường luật pháp. Để có thể giảm tội phạm lâm nghiệp thì phải làm giảm các khoản thu từ tham nhũng, tăng cường năng lực của các tổ chức, và sử dụng những biện pháp tiếp cận sáng tạo.

Trong khi những nỗ lực truyền thống trong phòng chống tham nhũng về

bản chất là bắt buộc, bên cạnh đó ngày càng xuất hiện những biện pháp kiểm soát tự nguyện đầy hứa hẹn trong ngành lâm nghiệp như các quy định của công ty, giấy chứng nhận sản phẩm và các hiệp định hợp tác thương mại tự nguyện. Mặc dù quan trọng nhưng những sáng kiến tự nguyện dường như chưa đủ để giải quyết vấn đề. Việc kết hợp chuẩn xác các công cụ để kiểm soát tham nhũng sẽ phụ thuộc vào những áp lực về sinh học, lịch sử và thể chế ở mỗi nước và phụ thuộc vào năng lực của họ. Tuy nhiên, cần có một biện pháp tiếp cận đa mục tiêu giúp giải quyết nguyên nhân gốc rễ gây ra tham nhũng – thu lời từ nguồn khan hiếm và thể chế yếu kém, bao gồm thiếu tính minh bạch và cấp độ giải trình trách nhiệm thấp. Những giải pháp cần tập trung vào các cơ chế giúp kiểm chế nhu cầu gây ra thu lời cao từ nguồn khan hiếm, tăng cung theo hướng bền vững các sản phẩm gỗ hợp pháp, cải thiện những khuyến khích giúp tăng cường thực thi luật hiện hành để chống tham nhũng và xây dựng các cơ quan quản lý một cách hiệu quả và bền vững để giải quyết tham nhũng xảy ra trong và ngoài ngành. Cuối cùng, cần phải thừa nhận rằng quản lý điều hành kém và tham nhũng trong ngành lâm nghiệp là các vấn đề tồn tại từ lâu và phải mất khá nhiều thời gian để vượt qua những vấn đề đó. Kiên nhẫn và tận tâm theo đuổi mục tiêu là yếu tố quyết định tạo ra tiến triển trong lĩnh vực phức tạp và khó khăn này.

PHỤ LỤC 3A: MỘT SỐ VÍ DỤ VỀ KHAI THÁC GỖ TRÁI PHÉP VÀ NHỮNG THÔNG LỆ TRÁI LUẬT LIÊN QUAN ĐẾN NGÀNH LÂM NGHIỆP

Khai thác gỗ trái phép

- Khai thác những loài được bảo tồn
- Làm giả giấy phép khai thác
- Bóc vỏ cây để cây chết sau đó xin phép chặt hạ một cách hợp pháp
- Ký hợp đồng với các doanh nghiệp địa phương để mua gỗ từ các khu vực bảo tồn
- Khai thác trong các khu vực bảo tồn
- Khai thác ngoài ranh giới cấp phép khai thác
- Khai thác ở những khu vực cấm như dốc đứng, bên bờ sông và rừng phòng hộ
- Vận chuyển những cây chưa đủ tuổi hoặc quá cỡ khỏi các cánh rừng của nhà nước
- Chặt đốn nhiều gỗ hơn số lượng cho phép
- Vận chuyển gỗ chặt từ những khu vực không phép bên ngoài ranh giới sở hữu để hợp thức hoá số gỗ đó

- Khai thác khi không được cấp phép
- Đạt được những quyền khai thác thông qua đút lót

Vận chuyển, buôn bán gỗ trái phép và buôn lậu gỗ

- Vận chuyển gỗ khi chưa được cấp phép
- Vận chuyển gỗ thu hoạch trái phép
- Buôn lậu gỗ
- Làm giả hoặc tái sử dụng các giấy tờ vận chuyển gỗ
- Xuất khẩu và nhập khẩu các loài cây bị cấm theo luật quốc tế như Hiệp ước quốc tế về buôn bán các loài có nguy cơ thuộc các loài động thực vật hoang dã (CITES).
- Xuất nhập khẩu gỗ bị cấm theo điều cấm của các quốc gia
- Các hình thức chuyển giá và các hình thức kế toán trái phép khác
- Công bố giá trị và khối lượng xuất khẩu thấp hơn thực tế
- Công bố giá mua cao hơn giá thị trường để lấy nguồn vào như thiết bị hoặc dịch vụ từ các công ty liên quan
- Thao túng luồng tiền mặt còn nợ để chuyển tiền tới một công ty mẹ hoặc công ty con, ví dụ, hoãn tiền trả nợ để tránh tính thuế trên lợi nhuận
- Thông đồng để nộp các gói thầu về quyền khai thác với giá rẻ
- Trốn thuế (hoặc giảm tiền thuế) bằng cách tự định mức thuế thấp, khai giá trị thấp, đo hụt, và phân loại sai các loài xuất khẩu hoặc bán ở thị trường trong nước
- Không thanh toán các khoản phí cấp phép, thuế, tiền phạt và các khoản phí khác

Chế biến lâm sản trái phép

- Chế biến không phép
- Phớt lờ luật lao động và các quy định về môi trường, xã hội
- Sử dụng các loại gỗ trái phép

Nguồn: Dựa theo Callister (1999) và Contreras (2002).

CHÚ GIẢI

1. Một vị trí theo giả thuyết.
2. Theo dự tính đối với khu vực Đông Á cho thấy việc trốn thuế gỗ và tiền bản quyền từ mức 50% ở Myanmar đến 100% ở Campuchia (Ngân hàng Thế giới 2006a).
3. Theo một đánh giá của Tổ chức Gỗ nhiệt đới quốc tế (Poore 1989) cho thấy mức độ các cánh rừng nhiệt đới được quản lý theo các hệ thống khai thác bền

- vững là không đáng kể. Một đánh giá sau một thập kỷ cho thấy mặc dù đã có những tiến triển nhưng những thách thức trong việc triển khai đầy đủ các kế hoạch quản lý vẫn cần phải giải quyết một cách thoả đáng (ITTO 2000).
4. Phương pháp tiếp cận theo Klitgaard (1988) trong việc chẩn đoán tham nhũng rất phù hợp ở đây. Phương pháp này là M (độc quyền) _ D (Tự quyết) _ A (Trách nhiệm giải trình) _ T (Tính minh bạch) _ C (Tham nhũng) và các cơ cấu khuyến khích khác là chuẩn xác mà Rose-Ackerman (1999) cho rằng đây là các động cơ chính dẫn đến tham nhũng.
 5. Cần phân biệt giữa “thao túng nhà nước” và “tham nhũng hành chính”: thao túng nhà nước tập trung vào bóp méo các luật định và quy định theo hướng phù hợp với các lợi ích cá nhân, trong khi tham nhũng hành chính là tham nhũng trong quá trình thực thi luật và chính sách (Ngân hàng Thế giới 2000a). Tham nhũng tập đoàn và tham nhũng vặt là các phân loại phụ của thao túng nhà nước và tham nhũng hành chính.
 6. Thiệt hại dự báo (và những ảnh hưởng xấu của nó) do tội phạm phụ thuộc vào: (Khả năng phát hiện) _ (Khả năng truy tố) _ (Khả năng tìm ra lỗi) _ (mức hình phạt) _ (Yếu tố miễn giảm liên quan đến thời hạn của quá trình). Rõ ràng chuỗi này chỉ mạnh như liên kết yếu ớt của nó, và trong thực tế những liên kết trong lâm nghiệp thường yếu, đặc biệt vì việc thực thi luật không chặt chẽ trong khi tham nhũng lan tràn (để có thêm dẫn chứng từ một số quốc gia, xem Akela và Cannon 2004; dẫn chứng từ miền nam Campuchia, xem Claridge, Chea-leth, và Chhoan 2005).
 7. Có thể đặt giả thiết khi ta theo dõi chuỗi giá trị (từ khi còn trong rừng đến khi tiêu dùng), thu lời càng lời và các yếu tố bù đắp tham nhũng càng yếu đi, vì vậy cần thiết phải tiến hành các biện pháp ngoại sinh mạnh theo các cách mô tả tại đây. Nhưng cần phải phân tích hơn nữa về tính hợp lý.
 8. Những can thiệp phía cầu có lẽ là đặc thù của ngành lâm nghiệp; đối với những ngành khác, như ngành nước, sẽ rất ít cơ hội để làm giảm sự kiếm lời thông qua gây ảnh hưởng phía cầu.
 9. Một “chuỗi hành trình sản phẩm” (COC) nói đến chuỗi hành trình diễn ra khi quyền sở hữu hoặc kiểm soát nguồn cung gỗ được chuyển từ một đối tượng này sang một đối tượng khác trong chuỗi cung cấp. Một hệ thống COC bao gồm tập hợp các công nghệ, thủ tục và tài liệu được sử dụng để cung cấp thông tin hữu ích trong quản lý chuỗi cung cấp gỗ (Dykstra và các tác giả 2003). Hệ thống COC có thể được sử dụng để phát hiện hiện tượng ăn trộm gỗ và phòng ngừa những đối tượng khai thác trái phép trà trộn gỗ thu hoạch lậu với các loại gỗ có nguồn gốc hợp pháp. Kỹ thuật hiện đại như mã vạch và vi tính hoá góp phần làm giảm chi phí cho các hệ thống COC và làm cho chúng ít tổn thương bởi tham nhũng.
 10. Tầm nhìn toàn cầu đối với rừng 2050 dự án, có thể xem tại http://www.worldwildlife.org/alliance/pdfs/gar/5_Influencing_Attitudes.pdf.

11. Những hành động vi phạm sinh thái hiếm khi được xem là nghiêm trọng như các hành động tội phạm truyền thống như giết người hoặc đột nhập nhà. Vì vậy, những hình phạt cho các hành động trái phép liên quan đến rừng thường nhỏ so với các số tiền thu được của bọn tội phạm lâm nghiệp. Thông thường những hình phạt quá nhẹ nên không đủ để ngăn cản những kẻ được coi là vô lại.
12. Những tổ chức tương quan lợi ích là những cơ quan có khả năng đặt được sự tương quan đối với các mục tiêu xã hội, tổ chức và cá nhân. Khi thiếu thiết kế tổ chức tương quan lợi ích hiệu quả, thì chi phí giao dịch liên quan đến các phương pháp tiếp cận đặc biệt là rất lớn và thậm chí làm lụn bại việc đạt được những mục tiêu xã hội chính. (Ruttan 1992).
13. Ở Campuchia, cán bộ kiểm lâm chỉ được trả lương 23 đôla/ tháng. Giả sử cán bộ kiểm lâm có gia đình với ba nhân khẩu thì rõ ràng người này đang sống dưới mức đói nghèo 1 đôla/1ngày mà Ngân hàng Thế giới đưa ra và rõ ràng không có khuyến khích gì để ngăn ngừa những người này ăn cắp tài nguyên rừng.
14. Đồng thời, chúng ta không nên xem thường những khó khăn liên quan đến những biện pháp tiếp cận đề xuất. Bất kỳ một hệ thống chi trả hậu hĩnh nào cũng có thể bị lật đổ bởi số tiền dứt lót ngày một tăng và cán bộ lâm nghiệp không có đủ tiền để tiến hành các đợt kiểm tra cho dù họ được đãi ngộ để thực hiện trách nhiệm của họ. Vì vậy, cải cách tiền lương cần phải được xem xét trong tập hợp các hoạt động cải cách rộng hơn thì mới có hiệu quả.
15. Ngân hàng Thế giới đã xây dựng và tiến hành công cụ đánh giá và chẩn đoán quản lý nhà nước và phòng chống tham nhũng. Công cụ này bao gồm các đợt điều tra sâu rộng, cụ thể từng quốc gia với sự tham gia của hàng nghìn hộ dân, công ty và các cán bộ công chức về những thông tin về những rủi ro trong các tổ chức trong một quốc gia (<http://www.worldbank.org/wbi/governance>). Thông tin này, khi hoàn thành cùng với thông tin chẩn đoán ngành, sẽ là một công cụ mạnh để giải quyết các vấn đề tham nhũng, quản lý yếu kém và khai thác trái phép.
16. Luật chống rửa tiền và tịch thu tài sản có thể là các công cụ mạnh trong phòng chống tội phạm lâm nghiệp, đặc biệt trong những trường hợp tham nhũng quy mô lớn khi mà tiền phi pháp chảy qua hệ thống tài chính trong một quốc gia và sau đó chảy qua biên giới quốc gia (Ngân hàng Thế giới 2006b).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Acosta, R. T. 1999. "Forest Management and Protection: The Philippine Experience". "Quản lý và Bảo vệ rừng: Kinh nghiệm của Philippin". Tài liệu chuẩn bị cho Hội nghị chuyên đề khu vực về Tăng cường hợp tác thực thi luật lâm nghiệp ở các quốc gia lưu vực sông Mêkông, Phnômpenh, Campuchia, 14-15/6.

- Akella, Anita Sundari, và James B. Cannon. 2004. *Strengthening the Weakest Links: Strategies for Improving the Enforcement of Environmental Laws Globally*. “Tăng cường những mắt xích yếu nhất: Các chiến lược nhằm cải tiến thực thi luật môi trường trên toàn cầu” Washington DC: Conservation International.
- Barreto, Paulo, Carlos Souza Jr., Ruth Noguerón, Anthony Anderson, và Rodney Salomão (cộng tác với Janice Wiles). 2006. *Human Pressure on the Brazilian Amazon Forests*. “Áp lực của con người đối với các cánh rừng Amazôn ở Braxin” Washington, DC: IMAZON, tổ chức Canh gác Rừng Toàn cầu (Global Forest Watch) và Viện Tài nguyên Thế giới (World Resources Institute).
- Bin Buang, Amah. 2001. “Forest Management Experiences from East Asia”. “*Kinh nghiệm quản lý rừng ở Đông Á*” Tài liệu chuẩn bị cho Hội nghị cấp Bộ trưởng Đông Á về Thực thi luật lâm nghiệp và Điều hành nhà nước, Bali, Inđônêxia, 11–13/9 <http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/2500ec5f1a2d9.Bad852568a3006f557d/c19065b26241f0b247256ac30010e5ff?OpenDocument>.
- Blaser, Juergen, A. Contreras, T. Oksanen, E. Puustjarvi, và F. Schmithusen. 2005. “Forest Law Enforcement and Governance (FLEG) in Eastern Europe and Northern Asia (ENA).” “*Thực thi luật lâm nghiệp và Điều hành nhà nước ở Đông Âu và Bắc Á*” Tài liệu tham khảo cho Hội nghị Bộ trưởng tại St. Petecbua, 22–25/11
- Callister, Debra J. 1999. “Corrupt and Illegal Activities in the Forestry Sector: Current Understandings and Implications for World Bank Forest Policy”. “*Các hoạt động phi pháp và tham nhũng trong ngành lâm nghiệp: Các hiểu biết hiện tại và Tác động đối với chính sách lâm nghiệp của NHTG*” Dự thảo đề thảo luận (tháng 5). <http://wbln0018.worldbank.org/essd/forestpol-e.nsf/HiddenDocView/BCE9D2A90FADBA73852568A3006493E0?OpenDocument>.
- Chomitz, Kenneth. 2006. *At Loggerheads? Agricultural Expansion, Poverty Reduction, and Environment in the Tropical Forests*. “Đang xảy ra mâu thuẫn? Mở rộng nông nghiệp, Xoá đói giảm nghèo, và Môi trường trong các cánh rừng nhiệt đới” Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Claridge, Gordon, Veasna Chea-leth, và In Van Chhoan. 2005. “The Effectiveness of Law Enforcement against Forest and Wildlife Crime: A Study of Enforcement Disincentives and Other Relevant Factors in Southwestern Cambodia” *Hiệu quả của thực thi luật đối với các tội phạm liên quan đến rừng và động vật hoang dã: Nghiên cứu những yếu tố cản trở thực thi luật và các yếu tố liên quan ở Tây Nam Campuchia*” Viện quản lý Đông Tây, Conservation International, và USAID, Washington DC (tháng 9).
- CEPI (Liên hiệp Các cơ sở công nghiệp giấy ở châu Âu). 2005. *Illegal Logging: Codes of Conduct for the Paper Industry*. “*Khai thác gỗ trái phép: Quy tắc đạo đức nghề nghiệp của ngành sản xuất giấy*” Bruccen.
- Contreras-Hermosilla, A. 2002. “Law Compliance in the Forestry Sector: An

- Overview". "Tuân thủ luật pháp trong ngành lâm nghiệp: Một cái nhìn tổng quan" WBI, Tài liệu làm việc, Washington, DC, <http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/2500ec5f1a2d9bad852568a3006f557d/c19065b26241f0b247256ac30010e5ff?OpenDocument>.
- Contreras-Hermosilla, A., và M. T. Vargas. 2002. "Social, Environmental and Economic Dimensions of Forest Policy Reforms in Bolivia" "Các phương diện xã hội, môi trường và kinh tế của các cải cách chính sách lâm nghiệp ở Bolivia" Forest Trends, Washington, DC. <http://www.forest-trends.org/whoweare/pdf/BoliviaEnglish.pdf>.
- Damania, R., R. Deacon, và E. Bulte. 2005. "Resource Abundance, Poverty and Development: An Empirical Assessment". "Sự dồi dào nguồn lực, đói nghèo và phát triển: một đánh giá dựa trên kinh nghiệm" *World Development* 33: 1029–54.
- Dixit, Avinash K. 2004. *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*. "Tình trạng không có luật lệ và Kinh tế học: Các phương thức điều hành thay thế" Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dykstra, Dennis P., George Kuru, Rodney Taylor, Ruth Nussbaum, William B. Magrath, và Jane Story. 2003. "Technologies for Wood Tracking: Verifying and Monitoring the Chain of Custody and Legal Compliance in the Timber Industry". "Các công nghệ để theo dõi đường đi của gỗ: Kiểm chứng và Theo dõi COC và Sự tuân thủ pháp lý trong ngành khai thác gỗ" Discussion paper, Environment and Social Development, East Asia and the Pacific Region, World Bank, Washington, DC.
- ECSSD/PROFOR (Europe and Central Asia Socially Sustainable Development Department/Program on Forests). 2005. "Forest Institutions in Transition: Experiences and Lessons from Eastern Europe". "Các cơ quan lâm nghiệp trong quá trình chuyển đổi: Các kinh nghiệm và bài học từ Đông Âu" World Bank, Washington, DC (February).
- EIA (Environmental Investigation Agency) and Telapak Indonesia 2001. "Timber Trafficking". "Buôn lậu gỗ xẻ" (September). <http://www.eia-international.org>.
- . 2006. "America's Free Trade for Illegal Timber: How US Trade Pacts Speed the Destruction of the World's Forests". "Thương mại tự do Mỹ với gỗ khai thác phi pháp: Các hiệp ước thương mại của Hoa Kỳ đã đẩy nhanh tốc độ phá hoại rừng trên thế giới như thế nào?" <http://www.eia-international.org/files/news312-1.pdf>.
- Embido, Oscar. 2001. "Forest Law Enforcement and Investigation Techniques in the Philippine" "Thực thi luật lâm nghiệp và các Kỹ thuật điều tra tại Philippin" Paper delivered at the Forest Law Enforcement and Governance: East Asia Ministerial Conference, Bali, Indonesia, 11–13/9. <http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/2500ec5f1a2d9bad852568a3006f557d/c19065b26241f0b247256ac30010e5ff?OpenDocument>.

- FAO (Food and Agriculture Organization). 2001. "Global Forest Resources Assessment 2000". "Đánh giá các tài nguyên rừng trên toàn cầu" FAO Forestry Paper 140, FAO, Rome.
- . 2005. "Best Practices for Improving Law Compliance in the Forest Sector". "Các thông lệ tốt nhất để tăng cường sự tuân thủ luật pháp trong ngành lâm nghiệp" FAO Forestry Paper 145, FAO and International Tropical Timber Organization, Rome.
- . 2006. "Global Forest Resources Assessment 2005". "Đánh giá các tài nguyên rừng trên toàn cầu" FAO Forestry Paper 147, FAO, Rome.
- Forest Trends. 2006. *Logging, Legality and Livelihoods in PNG: Synthesis of Official Assessments of the Large-Scale Logging Industry*, "Khai thác gỗ, tính hợp pháp, và sinh kế ở các nước SNG: Tổng hợp các đánh giá chính thức" Vol. 1. Washington, DC: Forest Trends.
- Glastra, R., ed. 1999. *Cut and Run: Illegal Logging and Timber Trade in the Tropics*. "Chặt đi và chạy: Khai thác gỗ phi pháp và buôn bán gỗ tại các nước nhiệt đới" Ottawa: International Development Research Centre.
- Global Forest Watch. 2005. *Interactive Forestry Atlas of Cameroon (Version 1.0). An Overview*. "Átlat ngành lâm nghiệp tương tác ở Camerun" Washington, DC: Global Forest Watch, Ministry of Environment and Forestry, Cameroon and World Resources Institute—a Global Forest Watch Report.
- Global Witness. 2000. "Chainsaws Speak Louder than Words". "Cái cưa nói to hơn từ ngữ" Global Witness, London. <http://www.globalwitness.org/campaigns/forests/Cambodia/reports.html>.
- . 2001. "The Credibility Gap—and the Need to Bridge It". "Khoảng cách uy tín – và sự cần thiết phải xoá bỏ nó" Briefing document, London. <http://www.globalwitness.org/campaigns/forests/Cambodia/reports.html>.
- . 2005. *A Guide to Independent Forest Monitoring*. "Một chỉ dẫn về giám sát rừng độc lập" London: Global Witness.
- Gray, John. 2002. "Forest Concession Policies and Revenue Systems: Country Experience and Policy Changes for Sustainable Tropical Forestry". "Các chính sách cấp phép khai thác rừng và hệ thống thu ngân sách: Kinh nghiệm quốc gia và Những thay đổi chính sách đảm bảo lâm nghiệp bền vững vùng nhiệt đới" Technical Paper 522, World Bank, Washington, DC.
- Greenpeace. 2001. "Partners in Mahogany Crime: Amazon at the Mercy of 'Gentlemen's Agreements.'" "Những kẻ đồng lõa trong tội ác Mahogany: Amazon bị phó mặc cho các thoả thuận của con người" Greenpeace International, Amsterdam (October).
- Isham, Jonathan, Michael Woolcock, Gwen Busbly, and Lant Prichett. 2005. "The Varieties of Rentier Experience: How Natural Resource Endowments Affect the Political Economy of Economic Growth". "Các biến thể của kinh nghiệm cho

thuê đất rừng: Các tài sản tài nguyên thiên nhiên ảnh hưởng đến kinh tế chính trị trong tăng trưởng kinh tế như thế nào?" UC Berkeley Discussion Paper, University of California, Berkeley.

ITTO (International Tropical Timber Organization). 2000. "Review of Progress towards Year 2000 Objective". "Đánh giá Tiến độ thực hiện Mục tiêu năm 2000" ITTO, Yokohama, Japan.

———. 2002. "Ecuador's New Approach to Enforcing Forest Law". "Biện pháp tiếp cận mới của Ecuador để thực thi luật lâm nghiệp" *Tropical Forest Update* 12 (1). <http://www.itto.or.jp/newsletter>.

Kishor, Nalin. 2004. "Review of Formal and Informal Costs and Revenues Related to Timber Harvesting, Transporting and Trading in Indonesia". "Rà soát các chi phí chính thức và không chính thức và Nguồn thu liên quan đến khai thác, vận chuyển và buôn bán gỗ xẻ ở Inđônêxia" Informal note, World Bank, Washington, DC.

Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. "Kiểm soát tham nhũng" Berkeley: University of California Press.

Luttrell, Cecilia, and David Brown. 2006. "The Experience of Independent Forest Monitoring In Cambodia". "Kinh nghiệm giám sát rừng độc lập ở Campuchia" VERIFOR Country Case Study 4 (May). <http://www.verifor.org>.

Magrath, W., and R. Grandalski. 2001. "Forest Law Enforcement: Policies Strategies and Technologies". "Thực thi luật lâm nghiệp: Các chiến lược, chính sách và công nghệ" World Bank, Washington DC.

Melle, Ann, and DeAndra Beck. 2001. "The U.S. Forest Service Approach to Forest Law Enforcement". "Biện pháp tiếp cận của ngành lâm nghiệp Hoa Kỳ nhằm thực thi luật lâm nghiệp" Presentation at the Forest Law Enforcement and Governance: East Asia Ministerial Conference, Bali, Indonesia, September 11–13. <http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/2500ec5f1a2d9bad852568a3006f557d/c19065b26241f0b247256ac30010e5ff?OpenDocument>.

Navarro, Guillermo, Filippo Del Gatto, and Martin Schroeder. 2006. "The Ecuadorian Outsourced National Forest Control System". "Hệ thống kiểm soát rừng quốc gia Ecuador, thực hiện bởi cơ quan bên ngoài ngành" VERIFOR Country Case Study 3 (June). <http://www.verifor.org>.

PAF (Public Affairs Foundation). 2004. "Benchmarking Public Services Delivery at the Forest Fringes in Jharkhand, India". "Đánh giá cung cấp dịch vụ công tại các viền rừng ở Jharkhand, Ấn Độ" Public Affairs Foundation, Bangalore (October).

Poore, Duncan. 1989. *No Timber without Trees: Sustainability in the Tropical Forest*. "Không có gỗ nếu không có cây: Sự phát triển bền vững ở rừng nhiệt đới" London: Earthscan.

Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption in Government: Causes, Consequences, and Reform*. "Tham nhũng trong chính phủ: các nguyên nhân, hệ quả và cải cách" Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Rosenbaum, Kenneth L. 2004. "Illegal Actions and the Forest Sector: A Legal Perspective". "Các hành động phi pháp và ngành lâm nghiệp: Một viễn cảnh pháp lý" In *Illegal Logging in the Tropics: Strategies for Cutting Crime*, ed. Ramsay Ravenel, Ilmi Granoff, and Carrie Magee. New York: Haworth Press Inc.
- . 2005. "Tools for Civil Society Action to Reduce Forest Corruption: Drawing Lessons from Transparency International". "Các công cụ để xã hội dân sự hành động nhằm giảm bớt tham nhũng trong lâm nghiệp: Bài học rút ra từ Tổ chức Minh bạch quốc tế" World Bank, Washington, DC.
- Ross, Michael L. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. "Bùng nổ khai thác gỗ và Sụp đổ thể chế ở Đông Nam Á" Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ruttan, Vernon. 1992. "Issues and Priorities for the Twenty-First Century". "Các vấn đề và Ưu tiên của thế kỷ 21" In *Sustainable Agriculture and Environment: Perspectives on Growth and Constraints*, ed. V. Ruttan, pp. 177–83. Boulder, CO: Westview Press.
- Seneca Creek Associates LLC and Wood Resources International LLC. 2004. "'Illegal' Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U.S. Wood Products Industry". "Khai thác gỗ phi pháp và Thị trường gỗ toàn cầu: Các tác động cạnh tranh đến ngành sản phẩm gỗ Hoa Kỳ". Prepared for the American Forest & Paper Association, Washington, DC.
- Sokhun, Ty, and E. Savet. 2001. "Cambodia Forest and Wildlife Law Enforcement Experience in Cambodia". "Rừng và động vật hoang dã: Kinh nghiệm thực thi luật ở Campuchia" Presentation at the Forest Law Enforcement and Governance: East Asia Ministerial Conference, Bali, Indônêxia, September 11–13. http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/2500ec5f1a2d9bad_852568a3006f557d/c19065b26241f0b247256ac30010e5ff?OpenDocument.
- UNDP (United Nations Development Programme)/FAO. 2002. "Forest Crime Monitoring and Reporting Project". "Dự án giám sát và báo cáo tội phạm lâm nghiệp" Report of the Evaluation Mission, CMB/99/A05/6M/12. Royal Government of Cambodia, United Nations Development Programme, and Food and Agriculture Organization, Rome (December).
- WBI (World Bank Institute). 2006. *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005*. "Các vấn đề điều hành nhà nước tập V: các chỉ số điều hành giai đoạn 1996 – 2005" <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters5>.
- White, A., and A. Martin. 2002. "Who Owns the World's Forests?" "Ai sở hữu rừng trên thế giới?" Forest Trends and Center for International Environmental Law, Washington, DC. World Bank. 2000a. "Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate". "Chống tham nhũng trong thời gian chuyển

- tiếp: *Đóng góp cho thảo luận chính sách*" World Bank, Washington, DC (September).
- . 2000b. "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy". *"Cải cách thể chế công và tăng cường điều hành nhà nước: Một chiến lược của NHTG"* Public Sector Group, Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, DC (November).
- . 2002. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. "Báo cáo phát triển thế giới 2002: Xây dựng các định chế cho thị trường" Washington, DC: World Bank.
- . 2004a. "Reforming Forest Fiscal Systems: An Overview of Country Approaches and Experiences". *"Cải cách hệ thống tài chính lâm nghiệp: tổng quan về các biện pháp tiếp cận và kinh nghiệm quốc gia"* PROFOR, World Bank, Washington, DC (February).
- . 2004b. *World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor*. "Báo cáo phát triển thế giới 2004: Để các dịch vụ phục vụ cho người nghèo" Washington, DC: World Bank.
- . 2006a. "East Asia Region Forestry Strategy". *"Chiến lược lâm nghiệp khu vực Đông Á"* World Bank, Washington, DC.
- . 2006b. "Strengthening Forest Law Enforcement and Governance: Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development". *"Tăng cường thực thi luật lâm nghiệp và Điều hành nhà nước: Giải quyết một vấn đề thâm căn cố đế gây cản trở cho sự phát triển bền vững"* Report 36638-GLB, World Bank, Washington, DC (August).

Tham nhũng trong ngành điện

Một thảm họa tràn lan

MOHINDER GULATI VÀ M. Y. RAO

“Các ngành cơ sở hạ tầng được coi là có khả năng tham nhũng cao, do thường có những chi tiêu lớn và gồm nhiều loại (do đó càng dễ che giấu các khoản hối lộ), và do một thực tế là có khá ít nhà thầu có năng lực (điều này dẫn đến sự câu kết giữa họ), sự tồn tại của độc quyền tự nhiên và hạn chế cạnh tranh, (ngay cả khi có cải cách), “chi phối điều tiết của nhà nước” quá phổ biến, và vô số cơ hội để các quan chức, công cũng như tư, ra quyết định một cách tùy tiện và vì tư lợi cá nhân. Vấn nạn này càng trầm trọng hơn do tham nhũng trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng đã có “truyền thống” lâu nay ở nhiều nước, tồn tại như một hiện thân cho cơ sở hạ tầng chính trị và xã hội. Chương này đưa ra một cách tiếp cận đầy hứa hẹn giúp ta hiểu rõ hơn và đối phó tốt hơn với tham nhũng trong ngành điện.

Richard Stern, Giám đốc điều hành, Adalcorp

Điện có lẽ là dạng năng lượng đa năng nhất, được sử dụng rộng rãi nhất, và gần gũi nhất với người tiêu dùng. Người ta có thể tạo ra điện từ rất nhiều các loại nhiên liệu, như than đá, than non, xăng, dầu mỏ, dầu diesel, dầu thực vật, rượu cồn, khí tự nhiên, và sinh khối. Hầu như bất kỳ một dạng năng lượng nào có nguồn gốc tự nhiên cũng đều biến được thành điện: năng lượng từ gió, sóng, hơi nước, mạch nước phun; từ thủy triều, dòng chảy, năng lượng mặt trời, và nguồn năng lượng khổng lồ từ hạt nhân nguyên tử. Với vô vàn ứng dụng và cách đưa vào sử dụng (hoặc ngừng sử dụng) quá đơn giản, chỉ cần bật công tắc, “tách” một cái, là có điện, nên điện năng đã trở thành cái cơ bản không thể thiếu đối với đời sống kinh tế và xã hội ở hầu khắp các nơi trên thế giới. Cuộc sống sẽ là điều không tưởng ở phần lớn các vùng trên địa cầu nếu không có điện: lấy gì để chạy máy bơm cho các đường ống cấp nước sinh hoạt, thoát nước thải hoặc bơm nước thoát

lũ, làm sao có mạng lưới viễn thông kết nối ngang dọc khắp địa cầu; hệ thống giao thông công cộng vận tải hành khách và hàng hóa đường bộ, đường thủy và đường không; làm sao có thể làm mát khi trời nóng và sưởi ấm khi trời lạnh; dự trữ thuốc men, thực phẩm, và các sản phẩm dễ hỏng khác trong điều kiện nhiệt độ nhất định, và không thể chiếu sáng nhân tạo để kéo dài ngày tự nhiên, giúp ta có nhiều thời gian hơn để làm việc và nghỉ ngơi. Toàn bộ cơ sở hạ tầng cho một cộng đồng – nhà ở, văn phòng, sản xuất nông nghiệp, công nghiệp, ngân hàng, trung tâm mua sắm, giao thông vận tải, thông tin liên lạc, vui chơi giải trí – tất cả đều phụ thuộc vào dạng năng lượng này.

Ngành điện được cấu thành bởi ba hoạt động kỹ thuật riêng biệt – phát điện, truyền tải điện qua các đường dây cao thế, và bán lẻ điện cho đông đảo người tiêu thụ thông qua mạng lưới phân phối điện. Phần lớn điện năng được tạo ra từ các nhiên liệu hóa thạch, dòng chảy (thủy điện), hoặc năng lượng hạt nhân, ngoài ra, còn có một phần đóng góp nhỏ nhưng đang tăng dần từ các nguồn năng lượng không thông dụng khác như sức gió, năng lượng mặt trời. Điện năng, sau khi sản xuất ra, được truyền tải qua một quãng đường dài trước khi phân phối tới hầu hết người tiêu thụ ở điện thế thấp hơn, mặc dù những khách hàng lớn có thể chọn cách lấy điện từ nguồn cao thế.

Ở nhiều nước, các hoạt động này do các công ty nhà nước độc quyền và được quản lý theo ngành dọc nắm quyền thực hiện. Thường thì, các chính phủ sử dụng các công ty điện lực công cộng như vậy để theo đuổi các mục tiêu chính trị, xã hội và kinh tế, do đó làm mất tính thương mại của các công ty này. Trong quá trình đó diễn ra sự thỏa hiệp về cách kiểm soát quản lý, trách nhiệm giải trình của cấp quản lý trong các công ty điện lực công cộng và tính minh bạch trong hoạt động của công ty. Thời gian trôi qua, điều này dẫn đến sự kém hiệu quả, tham nhũng, dư thừa nhân lực, tiêu chuẩn cấp điện và dịch vụ thấp, và hiệu quả tài chính yếu kém của các công ty điện lực, - tất cả trở thành gánh nặng cho ngân khố quốc gia. Ở nhiều nước, các điều kiện này đã tạo nên một môi trường thiếu trách nhiệm giải trình với các định chế giám sát yếu kém, tạo cơ hội cho tham nhũng phát sinh, cho đến một ngày, nó trở thành một hiện tượng của đời sống, sinh sôi nảy nở ở mọi giai đoạn hoạt động và mọi cấp trong ngành điện, từ chính quyền chóp bu tới những nhân viên đi đọc số công tơ, và thợ đường dây (chịu trách nhiệm về vận hành và bảo dưỡng mạng lưới điện hạ thế) phục vụ người tiêu dùng. Thường thì các công ty điện lực công cộng là những doanh nghiệp rất lớn so với nền kinh tế nhà nước và các chủ thể thương mại khác, xét theo vốn đầu tư, doanh thu, số lượng nhân viên, và quy mô khách hàng. Do đó, nếu để mặc, không ngăn

chặn tham nhũng trong ngành điện ở các nước này thì các công ty điện lực công cộng sẽ bị bòn rút, cộng đồng bị bần cùng hoá, thậm chí cơ cấu đạo đức cũng sẽ bị mục ruỗng.

Trước khi đi xa hơn, chúng ta hãy cùng định nghĩa “tham nhũng” theo nghĩa sẽ được sử dụng trong chương này. Mặc dù từ này thường dùng để chỉ một nhóm các hành vi liên quan, như gian lận, hối lộ, suy đồi đạo đức, biến thủ công quỹ, bị mua chuộc và thu lợi bất chính, nhưng trong chương này, tham nhũng phần nào mang nghĩa hẹp hơn, là hiện tượng “đòi hoặc đưa hối lộ, gạ gẫm hoặc chấp nhận một khoản đút lót hay hậu tạ nhằm gây ảnh hưởng đến hành động của một cơ quan có thẩm quyền, hoặc các cán bộ và thành viên của cơ quan đó”. (theo định nghĩa của Luật Chống tham nhũng Vương quốc Anh, năm 1916). Tuy nhiên, ngành này cũng góp mặt trong những gian lận thương mại và hoạt động tài chính phi pháp. Nhiều báo cáo đã sử dụng định nghĩa rộng về gian lận, trong đó có cả ăn cắp, giả mạo sổ sách kế toán, hối lộ, tham nhũng, gian dối và câu kết. Ngoài ra, một số chủ thể có thể lợi dụng kẽ hở của các quy định điều chỉnh và các lỗ hổng trong cơ chế thị trường, mặc dù đây không bị xếp loại là hành vi tham nhũng.

Sự độc quyền, các chính sách công áp đặt các mục tiêu trái ngược nhau, chủ nghĩa dân túy coi dịch vụ cấp điện là một hàng hoá công cộng – đó là các đặc điểm của ngành điện ở nhiều nước đang phát triển. Các đặc điểm này tạo ra mảnh đất màu mỡ nuôi dưỡng tham nhũng và sự thiếu hiệu quả. Phạm vi mức độ tham nhũng cũng có mối quan hệ tương quan với các yếu tố khác, ví dụ như thói tùy tiện của những người ra quyết định, thiếu trách nhiệm giải trình rõ ràng và có hiệu lực, và thiếu minh bạch trong quá trình ra quyết định.

Nhận thấy cần phải có một công cụ pháp lý quốc tế hiệu quả để chống tham nhũng, tháng 10 năm 2003, Đại hội đồng Liên Hợp Quốc đã thông qua Công ước Liên Hợp Quốc về Chống tham nhũng. Công ước này nhấn mạnh rằng, mặc dù tham nhũng có thể bị truy tố sau khi đã xảy ra nhưng bước đầu tiên và quan trọng nhất vẫn là phòng ngừa. Các biện pháp phòng ngừa được đề xuất gồm có các mô hình chính sách, như thành lập các cơ quan chống tham nhũng, tăng cường tính minh bạch trong hoạt động gây quỹ tài trợ cho các đảng phái chính trị và chiến dịch tranh cử. Các chính phủ phải nỗ lực để đảm bảo rằng các dịch vụ công, đặc biệt là trong những lĩnh vực cốt yếu như đấu thầu công và tư pháp, sẽ đề cao tính hiệu quả, minh bạch và tuyển dụng cán bộ dựa trên năng lực. Công ước kêu gọi sự tham gia tích cực của các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức cộng đồng cũng như các thành phần khác trong xã hội dân sự, trong việc nâng cao nhận thức của quần chúng về tham nhũng, và những việc phải làm để ngăn chặn nó. Một trong những nguyên

tắc cơ bản được thống nhất trong Công ước là nguyên tắc về các quy định và thủ tục pháp lý để thu hồi và trả lại các tài sản tham nhũng cho các nước có yêu cầu. Đây là một vấn đề đặc biệt quan trọng đối với nhiều nước đang phát triển, nơi mà tham nhũng ở cấp cao đã trở thành vấn nạn nghiêm trọng.

Chương này bàn về tham nhũng trong ngành điện, nội dung được chia thành 3 phần: phần đầu phân tích sự lan tràn của nạn tham nhũng trong ngành điện và tính chất nghiêm trọng của nó trong các công ty điện lực công cộng ở các nước khác nhau. Tham nhũng đã ảnh hưởng đến mọi quá trình và mọi hoạt động trong ngành điện, đặt ra những câu hỏi nghiêm túc về khả năng đứng vững lâu dài của ngành này. Tuy nhiên, ngay cả trong môi trường tham nhũng, vẫn có một số ít các công ty điện lực công cộng duy trì được tính liêm chính ở mức độ cao, điều này cho ta nhiều bài học bổ ích về chống tham nhũng. Hai nghiên cứu tình huống cụ thể được trình bày trong Phụ lục 4A, đó là *Palli Bidyut Samitis* của Bangladesh và các công ty điện lực công cộng ở Andhra Pradesh, Ấn Độ. Một câu chuyện thành công khác cũng đáng được nhắc đến là của châu Phi. Trong năm 1997, chính phủ Gabon đã nhượng quyền 20 năm thực hiện dịch vụ điện và nước trên toàn quốc cho một chủ thể tư nhân, Công ty Société d'Énergie et d'Eau du Gabon (theo Tremolet, 2002). Công ty được nhượng quyền này đã hoạt động rất tốt ở những khu vực có dịch vụ này từ trước, thường xuyên vượt chỉ tiêu đề ra, nhưng ở các khu vực vùng sâu vùng xa thì tiến độ chậm hơn.

Phần hai của chương này đưa ra một “chẩn đoán” về tham nhũng trong ngành điện – tham nhũng phát sinh như thế nào? vấn nạn này lớn đến đâu trong các phạm vi hoạt động của ngành và ở các nước khác nhau? ai là người được lợi? điều gì khiến tham nhũng tồn tại? Phần này cũng xác định các hoạt động dễ xảy ra tham nhũng, và gợi ý nên tác động vào những điểm nào để xảy ra tham nhũng, để đạt tác dụng lớn hơn trong việc giảm bớt các hành vi tham nhũng. Thực tế cho thấy những nước có mức độ tham nhũng cao thường yếu kém trong điều hành nhà nước và thành tích phát triển con người. Điều này cho ta thấy mối quan hệ tỷ lệ nghịch giữa tham nhũng và phát triển con người.

Phần 3 phân tích các chiến lược chống tham nhũng. Các chiến lược này gồm: tăng cường trách nhiệm giải trình thông qua tiếp cận thông tin, các quy tắc hành xử, các tuyên bố về quyền lợi người tiêu dùng, các quy tắc về xung đột lợi ích, sự tham gia của công chúng; cải thiện thể chế như kiểm toán và điều tiết độc lập; khuyến khích tinh thần cam kết của cán bộ, nhân viên bằng chính sách nhân sự tiến bộ. Các trở ngại trong quá trình thực hiện các chiến lược này và đánh giá các chi phí liên quan cũng được bàn đến trong phần này.

THAM NHŨNG – MỘT THẢM HỌA LAN TRÀN

Tham nhũng trong ngành điện rất đa dạng, có thể chỉ là tham nhũng vặt ở cấp thấp, ví dụ như những nhân viên đi ghi điện hay thợ đường dây, đến những khoản ăn cắp khổng lồ của các nhà lãnh đạo chính trị, những người trao hợp đồng nhượng quyền béo bở hoặc yêu cầu các công ty nhà nước ký những Hợp đồng mua bán điện (PPA) không có lợi, hoặc thao túng các chính sách để tạo thuận lợi cho công ty được thiên vị. Các cán bộ quản lý công ty điện lực là người đứng giữa và được chia phần từ các nhà cung cấp và nhà thầu. Tham nhũng vặt, nếu tính gộp lại, hóa ra không phải chuyện nhỏ. Mặc dù khó mà có được số liệu tin cậy nhưng các ước tính sơ bộ của các chuyên gia trong ngành cho thấy số tiền liên quan đến cái gọi là “tham nhũng vặt” lớn gấp nhiều lần con số của những vụ ăn cắp lớn; tổng số tiền tham nhũng vặt đủ lớn để làm chảy máu ngành dịch vụ công này và thậm chí có thể đẩy chính phủ đến bờ vực phá sản. Tham nhũng vặt trong ngành điện là hiện tượng mang tính thường xuyên chứ không phải một lần, nó ăn mòn văn hóa làm việc của ngành và “sách nhiễu” người tiêu dùng. Đôi khi, chi phí trực tiếp do tham nhũng trong ngành điện có thể lớn đến mức, nếu loại trừ được nó, ta có đủ nguồn lực để khắc phục tình trạng thiếu điện. (Hộp 4.1).

Tham nhũng xuyên qua mọi biên giới quốc gia, và mọi nền văn hóa, tham nhũng vặt có thể nói là biểu hiện lan tràn nhất của căn bệnh này và phát triển mạnh ở những nơi có tiếp xúc với người tiêu dùng. Việc người tiêu dùng không trả tiền và đồng lõa với nhân viên điện lực ở cơ sở là điểm khởi nguồn của hầu hết các tham nhũng vặt này. Dần dần tình trạng không trả tiền đã bóp nghẹt dòng vốn chảy vào ngành điện, làm giảm khả năng mở rộng ngành và duy tu bảo trì hệ thống, việc cấp điện trở nên thiếu tin cậy và kém chất lượng, cuối cùng khiến người tiêu dùng bất mãn. Ví dụ về vòng luẩn quẩn này thể hiện rõ tại Công ty điện nhà nước Baku ở Adébaigian, tại đây tiền điện thu được từ các hộ gia đình trong 6 tháng cuối năm 1999 chỉ bằng 12% số tiền lẽ ra phải thu được (Lovei và McKechnie 2000). Tại các nước thuộc Liên Xô cũ (FSU), các công ty điện lực có mức doanh thu khác nhau, từ 16% số tiền nợ ở Adébaigian đến 98% ở Bosnia và Balan (Komives và các tác giả khác, 2005). Về ngắn hạn, người tiêu dùng và các nhân viên điện lực đều có lợi khi thông đồng với nhau, nhưng có thể đoán trước được là thái độ của người tiêu dùng sẽ biến thành sự giận dữ khi chất lượng cung cấp điện ngày càng xuống dốc. Những giao dịch không dùng tiền mặt (như kiểu hàng đổi hàng) rất phổ biến ở các nước Liên Xô cũ và là mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng. Đổi điện (lấy nhiên liệu) và đổi ga (lấy điện) ở mức giá bị đẩy

cao một cách giả tạo là một trong những mảnh khước mà các nhà quản lý ngành điện thường dùng để làm giàu bất chính. Tình trạng ăn cắp điện đã trở nên vô cùng nghiêm trọng ở Pakistan, đến nỗi vào năm 1999, chính phủ đã phải huy động quân đội để giám sát việc ghi số điện và tính hóa đơn. Điều làm các nhà chức trách ngạc nhiên là quy mô tuyệt đối của việc ăn cắp và mức độ mà các khách hàng giàu có, như các cơ sở công nghiệp, các khu mua sắm, và các dinh thự lớn, được lợi từ ăn cắp điện.

Tham nhũng và kém hiệu quả trong các ngành dịch vụ công gắn liền với điều hành nhà nước yếu kém. Môi trường chính trị và kinh tế của một đất nước quyết định phần lớn chất lượng của dịch vụ công tại nước đó. Các vấn đề điều hành nhà nước như trách nhiệm giải trình và khả năng đáp ứng của chính phủ, tự do báo chí và truyền thông, quyền công dân được biểu hiện bất đồng ý kiến và phản đối, sự liêm chính của các cơ quan duy trì luật lệ và xét xử công bằng, mức độ trao quyền thực thi cho chính quyền địa phương, và mức độ tham gia của quần chúng trong quá trình ra quyết định, tất cả đều có mối liên hệ quan trọng với nạn tham nhũng. Tổ chức minh bạch quốc tế (TI) đã tiến hành các điều tra sâu rộng, cho thấy mối quan hệ mật thiết giữa sự yếu kém trong điều hành nhà nước, kém phát triển và tham nhũng. Một

HỘP 4.1 Chi phí tham nhũng: Loại trừ các thất thoát cũng sẽ loại bỏ được tình trạng thiếu điện

Tại Bangladesh, chỉ 55% lượng điện sản xuất ra (theo Lovei và McKechnie 2000) được người tiêu dùng trả tiền. Ước tính chỉ riêng quản lý kém và tham nhũng trong khâu tính phí và thu phí sử dụng điện và cũng đã chiếm một nửa số tiền thất thoát của Cục Phát triển điện quốc gia Bangladesh và Cơ quan Cung Ứng Điện Dhaka, nghĩa là mất tới hơn 100 triệu đô la mỗi năm.

Orissa, một bang của Ấn Độ, đã tư nhân hóa hoạt động phân phối điện vào năm 1999. Kể từ đó đã có những cải thiện đáng kể về mọi mặt, bao gồm những chuyển biến trong việc tính phí và thu phí. Tuy vậy, theo đánh giá hiệu quả hoạt động trong năm của ngành điện do Ủy ban điều tiết điện Orissa (OERC) tiến hành cho khoảng thời gian đến hết tháng 3/2005, tổng thất thoát kỹ thuật và thương mại vẫn lên đến 46% (OERC 2005). Thất thoát thuần túy về “kỹ thuật” chiếm khoảng 1/3 tổng thất thoát. Ủy ban cho rằng số thất thoát còn lại chủ yếu là do tham nhũng (phần lớn là ăn cắp điện, nhưng có một phần là sự thiếu hiệu quả khi đo lường điện tiêu thụ, tính phí và thu phí). Chi phí tham nhũng loại này ước tính vào khoảng 240 triệu đô la.

Thất thoát hàng năm tương tự trên cả nước Ấn Độ có thể vào khoảng từ 4 đến 5 tỉ đôla^a. Đây là khoản thất thoát thường xuyên, và nếu nó được xoá bỏ, ngành điện sẽ đủ vốn để sản xuất 4,000 đến 5.000 mega oát điện mỗi năm. Nói theo cách khác, việc loại bỏ được tổn thất này sẽ tạo ra nguồn lực đủ để Ấn Độ đạt được cam kết lớn của chính phủ nước này, đó là “toàn dân có điện vào năm 2012”.

a. Bài diễn văn trước toàn dân của Thủ tướng Ấn Độ Atal Bihari Vajpayee, ngày 15/8/2002, trong đó ông nói rằng 250 tỉ Rupi đã bị thất thoát vì ăn cắp điện.

trong các điều tra này (Tổ chức minh bạch quốc tế 2002) đã nghiên cứu 7 ngành (giáo dục, y tế, điện, quản lý đất đai, thuế, cảnh sát, và tư pháp) tại 5 nước (Bangladesh, Ấn Độ, Nepal, Pakistan, và Sri Lanka). Giáo dục, y tế, và điện nổi lên là 3 ngành dịch vụ công được sử dụng nhiều nhất trong khu vực này, và với một bộ phận lớn dân cư, các định chế nhà nước là nhà cung cấp dịch vụ duy nhất trong các ngành này. Nghiên cứu này cho thấy tỉ lệ tham nhũng cao ở tất cả các nước, trong ngành điện cũng như các ngành dịch vụ công cộng khác.

Một báo cáo khác của Tổ chức minh bạch quốc tế (đề tài Ấn Độ) (2005b) về tham nhũng ở Ấn Độ đã dành trọn một chương cho tình trạng tham nhũng lan tràn trong ngành điện. Báo cáo này đưa ra những kết luận sau:

- Gần 3/5 các hộ gia đình ở nước này cho biết có giao dịch với các công ty điện lực công ích trong năm vừa qua. Tỷ lệ giao dịch cao hơn với các hộ gia đình ở đô thị (70%) so với các hộ dân ở nông thôn (55%).
- Hơn 1/10 (12%) trong tổng số hộ gia đình của nước này thừa nhận đã hối lộ để được nhận dịch vụ cấp điện trong năm vừa qua.
- Gần 2/3 (65%) trong số những người đã từng yêu cầu dịch vụ cho rằng ngành dịch vụ này có tham nhũng.
- Ngay cả những công ty điện lực tư nhân cũng bị cho là tham nhũng. Gần 3/5 số hộ gia đình sử dụng dịch vụ của các công ty điện lực tư nhân cho rằng nhà cung cấp dịch vụ cho họ có tham nhũng.
- Gần một nửa (49%) những người có giao dịch với ngành dịch vụ này cảm thấy rằng tham nhũng trong ngành đã tăng lên trong năm vừa qua.
- Hơn ¼ (27%) số người từng tiếp cận ngành dịch vụ này đã dùng những phương cách như trả tiền hối lộ, sử dụng ảnh hưởng và tiếp cận những người trung gian.
- Hơn 1/3 (35%) thừa nhận đã từng rút lót, hay cho tiền thợ đường dây, trong khi đó ¼ (25%) đã cho tiền đại lý hoặc người trung gian.

Thường thì chính người nghèo phải gánh chịu nặng nề nhất khi có tham nhũng. Ở nhiều nước, chỉ có một tỉ lệ nhỏ dân chúng là những người giàu có mới có đủ tiền để sử dụng điện. Thậm chí ngay cả khi các chính sách của chính phủ tạo điều kiện cho người nghèo có điện bằng cách trợ cấp chi phí đầu tư ban đầu và trợ giá, số người được hưởng lợi thường chỉ giới hạn ở một số ít người may mắn. Trong hoàn cảnh đó, tác hại của tham nhũng trở nên nặng nề nhất đối với bộ phận người nghèo hơn trong xã hội: họ ít có khả năng tiếp cận lưới điện; hơn nữa, trợ cấp quá nhiều cho ngành điện đã làm mất đi số tiền lẽ ra được dành cho các ngành dịch vụ công ích khác mà người nghèo là đối tượng hưởng lợi đầu tiên (Hộp 4.2).

HỘP 4.2 Người nghèo oằn mình chịu gánh nặng lớn nhất của tham nhũng

Người tiêu dùng phải trả tiền để được cấp điện, dù là với chất lượng kém do biên độ dao động điện thế lớn và điện áp tăng vọt. Tại Bănglađét, điện thế của mạng lưới phân phối điện không ổn định, người ta quan sát thấy ở các vùng nông thôn, các bóng đèn chỉ tồn tại được vài ngày vì điện áp tăng vọt. Với một hộ gia đình nông thôn thu nhập thấp, tiền mua bóng đèn có thể bằng tiền điện. Một điều tra do Ngân hàng Thế giới tài trợ (Lovei và McKechnie 2000) khám phá ra rằng việc thiếu điện ở Bănglađét gây thiệt hại khoảng 1 tỉ đô la mỗi năm và làm tốc độ tăng trưởng kinh tế giảm khoảng 0,5%.

Hầu hết các chương trình chính trị và xã hội của các chính phủ đều có hoạt động trợ cấp cho các thành phần khó khăn hơn trong xã hội. Những người tiêu dùng nghèo sẽ được trợ cấp khi đấu nối điện (trợ cấp chi phí đầu tư ban đầu) hoặc được hưởng giá thấp hơn (trợ giá) giúp họ có đủ tiền để dùng điện. Các công ty điện lực công ích thường quản lý tiền trợ cấp, nhưng họ thiếu cơ chế thể chế để đảm bảo trợ cấp đến đúng đối tượng hưởng lợi. Hậu quả là, phần lớn các trợ cấp này trượt khỏi tay người nghèo và rơi vào túi những người hoàn toàn không cần đến chúng. Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới (World Bank 2001) về việc cấp điện miễn phí cho nông dân ở hai bang của Ấn Độ cho thấy rằng chỉ một tỉ lệ phần trăm ít ỏi người nghèo được hưởng lợi từ chương trình này. Cấp điện cho sản xuất nông nghiệp ở hai bang này không được đo bằng công tơ, nên đã tạo ra một vỏ bọc thuận tiện để các công ty điện lực công ích che giấu những thất thoát do tham nhũng và quản lý kém. Trên thực tế, một phần đáng kể trong trợ cấp của chính phủ đã được dùng để bù đắp cho những khoản thất thoát.

Như vậy, người nghèo đã bị thiệt hại lần: một mặt, họ hầu như chẳng nhận được mấy lợi ích từ việc trợ cấp, mặt khác, trợ cấp cho ngành điện làm mất đi nguồn lực mà lẽ ra chính phủ có thể dùng cho các chương trình phúc lợi xã hội khác để cải thiện chất lượng cuộc sống cho nhiều người nghèo. Trường hợp xảy ra ở Andhra Pradesh, Ấn Độ trong năm tài khóa 2002 là một minh họa cho việc này:

Thất thoát trong truyền tải và phân phối điện trong ngành	30.2 %
Trợ cấp cho ngành điện	24 tỉ Rupee (525 triệu đô la)
Trợ cấp/ tổng sản phẩm quốc nội	1,6 %
Trợ cấp/tổng thu của chính phủ	11,0 %
Trợ cấp/thâm hụt nguồn thu	80,0 %

Chi phí cơ hội của trợ cấp về điện

Chương trình	Chi phí vốn đầu tư ban đầu	Chi phí vận hành hàng năm
Chăm sóc sức khỏe ban đầu cho vùng nông thôn của bang	12 tỉ Rupee	1 tỉ Rupee
Nước sạch cho mỗi làng	10 triệu Rupee	0,4 triệu Rupee
Trường tiểu học cho tất cả các vùng nông thôn	9 tỉ Rupee	9 tỉ Rupee

Khi không thể tính phí và thu đủ số phí tối thiểu để duy trì hoạt động, một ngành dịch vụ công ích sẽ xoay sở đủ mọi cách để tồn tại, từ đi vay, tận dụng trợ cấp của chính phủ, trì hoãn các khoản phải trả, vay tín dụng từ các

cơ quan chính phủ khác để mua nhiên liệu, trả chi phí vận chuyển, và các hoạt động khác. Nhưng các biện pháp này chỉ có thể trì hoãn được một thời gian cho đến khi điều tất yếu xảy ra. Khi đã sử dụng hết những biện pháp trên, ngành điện sẽ quay sang áp dụng chế độ phân phối điện hạn chế và giảm tải, ví dụ cắt điện luân phiên (sẽ ảnh hưởng đến tất cả các khách hàng tại một địa bàn trong một thời gian nhất định) hoặc ngắt công tắc một số loại tải nhất định vào những giờ cụ thể (như các thiết bị bơm nước nông nghiệp hoặc phục vụ sinh hoạt) tùy theo thông số của đường dây và các quy định hiện hành về cắt điện. Thường thì, ngành điện ưu tiên không cắt điện các cơ sở công nghiệp và các khách hàng tiêu thụ nhiều, thay vì thế, họ cắt điện ở các vùng nghèo hơn. Tình trạng thiếu vốn ảnh hưởng đến cả chất lượng và phạm vi cấp điện, chi phí sửa chữa nâng cấp hệ thống ngày càng tăng khiến cho người nghèo nản lòng, nếu không muốn nói là không đủ can đảm nộp đơn xin đấu nối điện nữa. Trong hoàn cảnh thiếu nguồn cung ứng điện và thiếu giải pháp thay thế, cơ hội tham nhũng của các nhân viên ngành điện càng tăng. Người dùng điện và cộng đồng bị kẹt trong vòng xoáy tham nhũng ngày càng tăng cao.

Dường như có một mối quan hệ tỷ lệ nghịch giữa tham nhũng và phát triển con người. Tổ chức minh bạch quốc tế đã công bố Chỉ số cảm nhận tham nhũng (CPI) từ năm 1995. Chỉ số này đo mức độ tham nhũng theo cảm nhận của các doanh nghiệp và các chuyên gia phân tích quốc gia, sau đó xếp hạng các nước theo mức tham nhũng cảm nhận được, từ thấp nhất đến cao nhất. Đặt chỉ số CPI bên cạnh *Báo cáo phát triển con người* của Liên Hợp Quốc (UNDP 2005) để nghiên cứu là một cách tiếp cận thú vị. Báo cáo của UNDP xếp loại 145 nước thành viên Liên Hợp Quốc theo một số các chỉ số, ví dụ

BẢNG 4.1 So sánh chỉ số phát triển con người (HDI) và Chỉ số cảm nhận tham nhũng (CPI)

<i>Nước</i>	<i>Xếp hạng HDI các nước, 2003</i>	<i>Xếp hạng CPI các nước, 2004</i>
Malaixia	61	39
Sri Lanka	93	67
Cộng hòa Hồi giáo Iran	99	87
Indônêxia	110	133
Ấn Độ	127	90
Pakistan	135	129
Nêpan	136	90
Băng la đét	139	145

Nguồn: Tổ chức minh bạch quốc tế (2004); UNDP (2005).

như tỉ lệ tử vong trẻ sơ sinh, thu nhập bình quân đầu người, tỉ lệ biết đọc biết viết ở người lớn, và tỉ lệ suy dinh dưỡng. Các nước có chỉ số CPI cao (nghĩa là tham nhũng được cảm nhận ở mức độ cao) luôn luôn là những nước bị đánh giá thấp về phát triển con người, điều này biểu thị khả năng tồn tại một mối quan hệ nào đó giữa tham nhũng và phát triển. Bảng 4.1 trình bày chi tiết về một mẫu phân tích gồm các nước đang phát triển.

CÁC KHẢ NĂNG XẢY RA THAM NHŨNG

Ngay cả trong một môi trường kinh tế tương đối tự do hóa, chính phủ vẫn có tiếng nói quyết định đối với một loạt các vấn đề. Thường thì các cơ quan chủ chốt có vai trò thực thi các chính sách của chính phủ là các doanh nghiệp nhà nước. Sự bố trí như vậy làm lu mờ ranh giới giữa chính sách, quyền sở hữu và điều hành. Trong ngành điện, các chính sách của chính phủ cơ bản là điều tiết các vấn đề như ước tính nhu cầu và sự cần thiết phải tăng công suất, cấp phép, thủ tục pháp định và hành chính, cung cấp nguồn lực cho các nhà máy và thiết bị, thu hồi đất, giải phóng mặt bằng và tái định cư cho những người phải di dời do các dự án điện. Tuy nhiên các chính sách này thường được đề ra mà không nghiên cứu kỹ lưỡng các vấn đề, và hầu như không hoặc chỉ tham khảo rất ít ý kiến của các bên liên quan. Hệ quả là, các chính sách hóa ra thiếu hợp lý. Sự yếu kém trong hoạch định chính sách càng nghiêm trọng hơn vì các quan chức chính phủ không phải chịu sự giám sát của quần chúng khi cấp giấy phép hay quyết định trao hợp đồng. Hoàn cảnh đó đã tạo điều kiện thuận lợi cho tham nhũng. Những người được lợi là các chính khách, các quan chức hay cán bộ cấp cao trong ngành, và các công ty điện lực, thường là tư nhân, dành được hợp đồng hay được cấp giấy phép.

Các cơ quan và ban ngành chính phủ như cơ quan quản lý điện quốc gia, hay các tập đoàn nhà nước luôn luôn là tấm gương phản chiếu đặc tính và quan điểm của bộ máy điều hành chính trị và hành chính quan liêu. Trong một điều tra về tham nhũng ở Nam Á, Tổ chức minh bạch quốc tế (2002) đã dẫn chứng các lý do gây tham nhũng, theo cảm nhận của người dân, trong các ngành dịch vụ công ích, bao gồm ngành điện. Đông đảo người được hỏi cho rằng nguyên nhân quan trọng nhất gây ra tham nhũng là thiếu trách nhiệm giải trình. Nguyên nhân quan trọng thứ hai được cho là quyền lực độc quyền của ngành, kéo theo nó là sự thiếu minh bạch và quyền quyết định tùy tiện của cán bộ trong ngành. Đáng chú ý là vấn đề mức lương thấp chỉ được xếp thứ 5 về tầm quan trọng. Các nguyên nhân khác được nêu ra trong bản báo cáo gồm có: việc chấp nhận tham nhũng như một thực tế của cuộc sống, ngành tư pháp kém hiệu quả trong xử phạt tham nhũng, đào tạo và định

hướng cán bộ chưa thỏa đáng. Báo cáo kết luận rằng thiếu minh bạch và thiếu trách nhiệm giải trình trong hệ thống là nguyên nhân chính gây tham nhũng. Tham nhũng khi giao dịch với người dân, nhất là ở các nước Nam Á, còn hơn cả tống tiền, ở đây, người dân thậm chí không dám phản đối các hành vi sai trái vì sợ bị các cán bộ trong ngành trả thù. Phần tiếp theo sẽ xem xét một vài lĩnh vực chính trong ngành có nhiều khả năng tham nhũng, và phân tích các nguyên nhân sâu xa dẫn đến các hiện tượng này.

Các lĩnh vực chính có nhiều khả năng tham nhũng: nhận diện, mức độ và đối tượng được lợi

Các cấp độ tham nhũng trong ngành điện cũng như biểu hiện của nó ở mỗi nước một khác, tùy theo điều kiện đặc thù của địa phương. Tuy nhiên, nhận định chung là, có một vài lĩnh vực ở nhiều nước đang phát triển đặc biệt nhạy cảm với tham nhũng, ví dụ như chính sách của chính phủ, các quyết định đầu tư và cấp vốn, các giao dịch với người tiêu dùng, hoạt động thương mại của các ngành dịch vụ công ích, đấu thầu, và quản lý nhân sự.

Phần dưới đây sẽ nghiên cứu chi tiết các lĩnh vực này, đồng thời chỉ ra các dấu hiệu của các hành vi tham nhũng (đèn đỏ báo hiệu nguy hiểm) cần được xem xét khi “chẩn đoán” căn bệnh này. Tuy nhiên, điều quan trọng là không nên vội vàng đi đến kết luận. Cần phân tích hoàn cảnh cụ thể một cách tỉ mỉ hơn trước khi khẳng định tham nhũng là nguyên nhân đằng sau triệu chứng đó, vì không hẳn chỉ có mỗi tham nhũng là nguyên nhân duy nhất; triệu chứng đó có thể là biểu hiện của sự thiếu hiệu quả, thiếu trình độ, sai lầm trong cơ cấu tổ chức, quy trình kinh doanh không hiệu quả, sai lầm trong phán đoán và quyết định của các nhà hoạch định chính sách, hoặc lựa chọn chính sách công vì thủ đoạn chính trị. Trước khi kết luận một dấu hiệu nào đó phản ánh tham nhũng, cần phải phân tích kỹ hơn quá trình ra quyết định, phân tích ngẫu nhiên một vài trường hợp, tiến hành các điều tra về cảm nhận của người sử dụng, và sử dụng các công cụ chẩn đoán khác.

Các chính sách của chính phủ

Bảng 4.2 thể hiện các hoạt động thường được điều tiết bởi các chính sách của chính phủ trong ngành điện và các lĩnh vực có nhiều khả năng tham nhũng trong một khuôn khổ chính sách như vậy. Những người được lợi từ tham nhũng ở cấp này thường bao gồm các chính khách, các quan chức cấp cao, các cán bộ quản lý cấp cao trong các công ty điện lực. Các mối quan hệ ngầm thường nảy sinh giữa các chính khách, quan chức, các nhà quản lý và các cán

BẢNG 4.2 Các chính sách của chính phủ: các khả năng xảy ra tham nhũng

<i>Hoạt động</i>	<i>Các lĩnh vực có nhiều khả năng xảy ra tham nhũng</i>	<i>Các dấu hiệu "đèn đỏ"</i>
Ước tính công suất tăng thêm cần thiết để đáp ứng nhu cầu;	Thao túng quá trình tính toán ^a	Không có hoặc không phân tích thấu đáo nhu cầu; Không tham khảo ý kiến công chúng; Thiếu minh bạch trong dự báo nhu cầu;
Quy chuẩn và thủ tục cấp phép;	Sửa đổi tiêu chí cấp phép để tạo thuận lợi cho một số nhóm cụ thể cùng chung quyền lợi;	Trong tiêu chí có những sửa đổi không theo thể thức và một số ngoại lệ; Quy trình sửa đổi các quy chuẩn không minh bạch;
Phê duyệt theo luật định và các phê duyệt khác	Quy trình thủ tục kéo dài, lặp đi lặp lại và không quy định thời hạn phải có quyết định cuối cùng;	Quy trình thủ tục mập mờ; Các cơ quan chức năng bị chông chéo về thẩm quyền
Bán điện	Hạn chế những người được mua và mức giá phải trả; Các hợp đồng mua điện (PPA);	Đấu thầu không cạnh tranh giữa các nhà sản xuất điện độc lập (IPP);
Lấy đất và phục hồi điều kiện sống cho những người bị ảnh hưởng bởi các dự án điện;	Trả tiền đền bù cho những người sở hữu đất; Đền bù cho những người bị ảnh hưởng do tái định cư;	Các giao dịch mua bán đất diễn ra sôi động trước khi chính phủ thông báo khoanh vùng hoặc lấy đất làm dự án; Một vài giao dịch được đăng ký với giá cao giả tạo nhằm mục đích tạo ra mốc tính giá đền bù; Thủ tục chi trả tiền đền bù mập mờ; Trả tiền đền bù làm nhiều lần;
Trợ cấp cho một số nhóm đối tượng theo quy định;	Quản lý tiền trợ cấp, bao gồm lựa chọn đối tượng được hưởng trợ cấp;	Cấp điện nhưng không có công tơ; Không có hoặc không gắn kết chặt chẽ với tiêu chí trợ cấp;
Lựa chọn người điều hành và bộ máy lãnh đạo cho các công ty điện lực công ích;	Thao túng tiêu chí lựa chọn; Tham nhũng trong quá trình bổ nhiệm cán bộ	Kéo dài quá mức quá trình bổ nhiệm; Thiếu minh bạch trong quá trình lựa chọn;

a. Việc cố ý ước tính thiếu nhu cầu tiêu thụ điện sẽ dẫn đến sự thiếu hụt nguồn cung trong tương lai, đó sẽ là lý do xác đáng để thu xếp mua điện "khẩn cấp" từ các nguồn bán giá đắt; ngược lại, nhu cầu tiêu thụ có thể bị phóng đại để tạo ra lý do thành lập một IPP mới được ưu đãi.

BẢNG 4.3 Các khả năng xảy ra tham nhũng: các giai đoạn phát triển dự án

Hoạt động	Các lĩnh vực có nhiều khả năng xảy ra tham nhũng	Các dấu hiệu "đèn đỏ"
Hình thành dự án	<p>Các nghiên cứu kinh tế kỹ thuật để xác định tính khả thi và bền vững của dự án;</p> <p>Điều tra khảo sát thực địa;</p> <p>Dự toán chi phí và lịch trình thực hiện;</p> <p>Giấy phép pháp định và các loại giấy phép khác</p> <p>Lấy đất xây dựng nhà máy</p> <p>Bố trí khoảng lưu không cho đường dây tải điện</p> <p>Phục hồi và tái định cư cho những người bị ảnh hưởng bởi dự án</p>	<p>Nghiên cứu qua loa chiếu lệ (hoặc hoàn toàn không nghiên cứu);</p> <p>Bỏ qua các điều tra khảo sát thực địa hoặc để cho nhà thầu làm sau;</p> <p>Ước tính chi phí</p> <p>Các thủ tục giải tỏa mặt bằng khó hiểu, mập mờ</p> <p>Không phân bổ đủ nguồn lực để đền bù cho những người bị ảnh hưởng bởi dự án</p>
Thực hiện dự án	<p>Thủ tục lựa chọn nhà thầu</p> <p>Loại hợp đồng (công trình, lao động, chìa khóa trao tay) và tài liệu hợp đồng;</p> <p>Theo dõi và giám sát công việc của nhà thầu;</p> <p>Mua sắm và cung cấp nhà máy, máy móc, trang thiết bị, vật tư;</p> <p>Thanh toán cho các nhà thầu theo giai đoạn;</p> <p>Hoàn thành và đi vào hoạt động;</p>	<p>Thủ tục lựa chọn không được quy định rõ trong hồ sơ mời thầu;</p> <p>Các hợp đồng không cụ thể;</p> <p>Không chỉ định cán bộ giám sát với trách nhiệm rõ ràng;</p> <p>Không phân bổ đủ vốn để thanh toán, dẫn đến tranh chấp và yêu cầu thanh toán trượt giá;</p>
Vận hành dự án	<p>Hiệu quả hoạt động của nhà máy và máy móc trong giai đoạn bảo hành ban đầu;</p> <p>Điều hành hoạt động vận hành và duy tu bảo dưỡng (tự điều hành và thuê ngoài)</p> <p>Sửa chữa khẩn cấp;</p> <p>Mua sắm và sử dụng vật tư, hàng dự trữ, hàng tiêu dùng;</p> <p>Mua sắm khẩn cấp;</p> <p>Chi trả cho các nhà thầu, các nhà cung cấp và những người bán hàng;</p> <p>Các vấn đề liên quan đến nhân sự, như thăng chức, chuyển chuyển, chi trả các khoản được hưởng như quỹ tiết kiệm, các loại trợ cấp, bồi hoàn các chi phí;</p> <p>Tuân thủ các quy tắc, luật lệ và các điều kiện cấp phép;</p>	<p>Không cụ thể hóa các thông số đánh giá hiệu quả hoạt động và các phương pháp kiểm chứng;</p> <p>Không quy định rõ các thủ tục mua sắm định kỳ và khẩn cấp;</p> <p>Phải có chứng nhận của nhiều cấp trước khi thanh toán (làm lu mờ trách nhiệm cá nhân);</p> <p>Các thủ tục thiếu minh bạch và chưa được luật hóa;</p> <p>Thiếu tính cụ thể khi quy định trách nhiệm của từng cá nhân để đảm bảo tuân thủ đúng các điều kiện cấp phép;</p>

bộ trong ngành. Lợi lộc từ tham nhũng chảy ngược lên trên, trong khi đó, trách nhiệm giải trình phai nhạt dần và chảy xuống cấp thấp nhất.

Các quyết định đầu tư

Ở nhiều nước đang phát triển, các công ty điện lực công ích thường xuyên phải đối mặt với tình trạng lập kế hoạch đầu tư không phù hợp, thiếu vốn, thiếu động cơ chính trị từ phía những người ra quyết định, bởi vì từ khi đầu tư vốn đến khi mang lại lợi ích là một khoảng thời gian dài nên đôi khi họ không kịp nhìn thấy các lợi ích của đầu tư khi còn đương chức. Đầu tư ít hơn mức cần thiết là một cơ hội để “đánh bạc”, vì sẽ có nhiều công việc khẩn cấp phát sinh và phải thực hiện thật nhanh chóng khi xảy ra khủng hoảng thiếu điện. Nếu cải thiện quy trình lập kế hoạch trong ngành và duy trì những kế hoạch mở rộng với chi phí thấp nhất, thì có thể giảm thiểu nguy cơ tham nhũng và tính đột ngột của các quyết định đầu tư đồng thời đem lại những lợi ích kinh tế đáng kể. Việc chuẩn bị trước một kế hoạch tổng thể để mở rộng-với-chi-phí-thấp-nhất cũng sẽ giúp tiết kiệm được một khoảng thời gian dài, đủ để tổ chức quy trình đấu thầu cạnh tranh.

Khi đề xuất đầu tư đã đáp ứng các yêu cầu chính sách của chính phủ, sẽ bắt đầu giai đoạn lập kế hoạch và thực hiện dự án. Trong giai đoạn này, một số lượng lớn các hoạt động sẽ được tiến hành, mỗi hoạt động lại có những kẽ hở lắt léo có thể tạo thuận lợi cho tham nhũng. Không nhất thiết phải viết hẳn một bản hướng dẫn, mô tả chi tiết từng hoạt động, nhưng những “lĩnh vực” có nhiều khả năng xảy ra tham nhũng nhất, thường gặp trong sản xuất, truyền tải và phân phối điện sẽ được trình bày dưới một số đề mục chung trong Bảng 4.3.

Không nên mất niềm tin khi suy luận rằng tham nhũng là nguyên nhân của mọi tình trạng xấu, như lập kế hoạch kém, hoặc thực hiện kém, dẫn đến chậm trễ trong việc hoàn tất dự án, và khiến cho nhà thầu đòi thanh toán trượt giá. Những điều này xảy ra có khi chỉ đơn giản là vì ngành điện và chính phủ thiếu cán bộ giỏi. Trước khi quyết định xem liệu tham nhũng có vai trò gì trong tình huống đó hay không, cần xem xét kỹ bối cảnh cụ thể dựa trên các sự kiện. Dù tham nhũng hiện diện ở bất kỳ khâu nào trong các hoạt động này thì người được lợi thường là các cán bộ điều hành cấp trung và cấp cao trong ngành. Ở các dự án lớn, những người được lợi lớn thường là các chính trị gia. Các chính khách này có thể chia sẻ chiến lợi phẩm với các quan chức chính phủ dưới trưởng, hoặc những cán bộ quản lý cấp cao trong ngành, những người được sử dụng như một kênh trung gian trong đường dây tham nhũng. Các quyết định bất hợp lý, dù xuất phát từ nguyên nhân

tham nhũng, thiếu năng lực kỹ thuật hoặc năng lực phán đoán, đều khiến các công ty điện lực công ích, chính phủ và người tiêu dùng, phải trả giá đắt. (Hộp 4.3)

Các hoạt động giao dịch trực tiếp với người tiêu dùng

Việc thực thi các chính sách thường có liên quan tới các chính trị gia và những người điều hành ở cấp cao và cấp trung. Nhưng chính trong giao dịch trực tiếp với người tiêu dùng, tham nhũng mới hoành hành ngang nhiên và lan tràn nhất. Các nhân viên điện lực giao dịch trực tiếp với người tiêu dùng thường là những người có mức lương thấp, nhưng lại có quyền tự ý hành động. Họ tự ý quyết định việc khách hàng có được đấu nối điện hoặc có phải ghi hoá đơn điện hay không, thậm chí có thể sửa hóa đơn (ghi lên hoặc ghi xuống), thay (hoặc không thay) một công tơ điện bị lỗi, hỏng. Với tư cách là người cung cấp dịch vụ trong một ngành thường xuyên được nhà nước trợ cấp, các nhân viên này cũng đồng nghĩa với người đại diện cho chính quyền trong mắt người dân. Những người tiêu dùng thường không dám đòi hỏi một dịch vụ tốt hơn, vì sợ bị cho là “được voi đòi tiên”. Thái độ này khiến cho tham nhũng không còn bị coi là một hành vi suy đồi trầm trọng như trước kia. Bảng 4.4 thể hiện các hoạt động có nhiều khả năng xảy ra tham nhũng trong giao dịch với người tiêu dùng, nguyên nhân tham nhũng và đối tượng được lợi từ tham nhũng.

HỘP 4.3 Cái giá phải trả cho những quyết định đầu tư bất hợp lý và thủ tục đấu thầu chưa thể gọi là minh bạch

Chính phủ Tanzania và Công ty cung ứng điện Tania đã ký thỏa thuận hợp đồng với Công ty trách nhiệm hữu hạn Điện độc lập Messrs (IPTL) của Malaixia về việc cung cấp 100 megaôat điện trong thời gian 20 năm. Người ta tin rằng vụ giao dịch này đã được tiến hành trong thời kỳ khủng hoảng thiếu điện, và đã làm dấy lên một cuộc tranh cãi kịch liệt giữa các quan chức chính phủ, cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế, các bên liên quan khác, và trong quần chúng, rằng như thế là sai lầm về mặt kỹ thuật (dùng nhiên liệu lỏng nặng (dầu mazut) thay vì khí đốt sẵn có ở trong nước), rằng nó không phải là một phần trong kế hoạch tổng thể - với-chi-phí-thấp-nhất, không được đấu thầu trên cơ sở minh bạch và cạnh tranh, và rằng lượng điện năng này là không cần thiết. Cuối cùng, chính phủ phải đưa vụ việc ra trọng tài phân xử. Theo phán quyết cuối cùng của trọng tài, chi phí cho dự án này đã giảm khoảng 18%, và công ty điện lực không bị buộc trách nhiệm bồi thường cho những thiệt hại phát sinh do nhà máy bị bỏ không trong vài năm. Tuy nhiên, người tiêu thụ điện và chính phủ phải trả giá đắt cho dự án này, bao gồm chi phí tích điện kể cả những khi không cần điện năng cho mạng lưới phân phối, và chi phí sản xuất điện đắt hơn do sử dụng nhiên liệu lỏng nặng (dầu F.O), thay vì sử dụng nguồn nhiên liệu thay thế sẵn có ở trong nước và rẻ tiền hơn là khí đốt. .

Nguồn: Juliet Pumpuni, Chương trình Toàn cầu của Viện Ngân hàng Thế giới.

BẢNG 4.4 Các khả năng xảy ra tham nhũng: Giao dịch với người tiêu dùng

<i>Hoạt động</i>	<i>Các lĩnh vực có nhiều khả năng xảy ra tham nhũng</i>	<i>Các dấu hiệu "đèn đỏ"</i>
Hợp đồng đấu nối điện mới, thêm tải;	Không có thông tin về thủ tục hoặc thông tin không rõ ràng; Sách nhiễu từ các cán bộ trong ngành;	Trì hoãn vô lý khi đấu nối điện; Thiếu tổng hợp cập nhật định kỳ các số liệu về đấu nối điện mới, sổ ghi số điện, và sổ sách kế toán liên quan đến người tiêu dùng;
Ghi số điện;	Công tơ điện chất lượng kém; Ghi số điện không đều đặn;	Mua chuộc, đút lót liên quan đến công tơ điện; Công tơ điện không được kiểm tra theo quy chuẩn; Có sự chênh lệch lớn về tiêu thụ điện giữa những người tiêu dùng ở cùng một địa điểm; Thất thoát điện lớn ở một số mạng phân phối; Hay mất trộm dấu niêm phong trên công tơ điện;
Thanh toán và sửa chữa hóa đơn;	Nhiều lỗi trong hóa đơn; Thông đồng giữa nhân viên điện lực và người tiêu dùng; Tính phí dựa trên các yếu tố khác mà không căn cứ vào mức sử dụng thực tế (chẳng hạn, mức tiêu thụ trung bình hoặc hệ số phụ tải);	Thường xảy ra tranh chấp về ghi hoá đơn và sửa chữa hóa đơn; Tiền điện thu được giảm, trong khi lượng tiêu thụ vẫn như cũ;
Yêu cầu dịch vụ sửa chữa, thay cầu chì;	Gián đoạn cấp điện do nguyên nhân hồng hóc, sự cố; Thực hiện công tác bảo dưỡng định kỳ;	Không lưu trữ tốt các hồ sơ khiếu nại; Trì hoãn không có lý do việc xử lý các khiếu nại của người dân; Các biến thể hay bị cháy;
Lắp công tơ mới, thay thế công tơ hỏng, lỗi	Chưa có thiết bị phù hợp để bảo vệ công tơ; Chậm trễ trong việc cung cấp và lắp đặt công tơ;	Nhiều khiếu nại, phàn nàn về chất lượng dịch vụ; Nhiều công tơ của các khách hàng tiêu thụ nhiều điện bị cháy (những người này có thể được hưởng chế độ giá điện khoán trong thời gian chưa thay công tơ)
Ngắt đầu dây đấu nối	Không chịu thanh toán hóa đơn; Trì hoãn việc nhận hóa đơn; Khách hàng ăn cắp điện;	Số lượng giấy báo thu tiền nhiều; Mức độ thường xuyên và số tiền không thu được từ khách hàng dùng điện;
Đấu nối lại	Trì hoãn, ngay cả khi đã giải quyết xong nguyên nhân ngắt đấu nối;	Thường xuyên sai phạm so với tiêu chuẩn quy phạm dịch vụ;

Thất thoát thương mại: Ăn cắp điện

Việc ăn cắp điện diễn ra dưới nhiều hình thức và sinh sôi nảy nở với sự ủng hộ của nhiều người thuộc các tầng lớp xã hội khác nhau như nhân viên điện lực, người tiêu dùng (cá nhân hoặc tổ chức), lãnh đạo các liên đoàn lao động, các nhà lãnh đạo chính trị, công chức viên chức hành chính, và các quan chức cấp cao trong ngành điện. Hầu như mọi hoạt động trong ngành điện đều có khả năng bị tham nhũng, dù là ở khâu sản xuất, truyền tải hay phân phối điện; tuy nhiên, Bảng 4.5 chỉ trình bày một số hành vi ăn cắp điện phổ biến nhất, cách thức ăn cắp và đối tượng được lợi.

BẢNG 4.5 Các khả năng xảy ra tham nhũng: Ăn cắp điện

Hoạt động	Cách thức ăn cắp	Người được lợi từ tham nhũng
Sản xuất điện	Ăn cắp nhiên liệu, nguy trang dưới dạng tiêu thụ phụ trội ở các nhà máy nhiệt điện; Sử dụng điện trái phép tại nhà của các cán bộ nhân viên nhà máy điện;	Cán bộ nhân viên nhà máy điện; Các lãnh đạo công đoàn;
Truyền tải điện	Những khách hàng lớn "câu" điện từ đường dây truyền tải trên không; Công tơ điện sai, lỗi;	Những khách hàng tiêu thụ nhiều điện; Các chính trị gia; Công chức, quan chức; Cán bộ quản lý công ty điện lực; Nhân viên đường dây truyền tải;
Phân phối điện	"Câu" điện từ đường dây phân phối; Cung cấp điện trái phép; Chống đối có tổ chức để không trả tiền điện; Không ghi hóa đơn hoặc ghi hoá đơn với số điện thấp hơn mức tiêu thụ thực tế; Làm sai lệch số chỉ trên công tơ, hoặc dùng điện không qua công tơ; Tính phí theo mức phí thấp hơn	Người tiêu dùng; Cán bộ phụ trách phân phối điện; Người tiêu dùng; Cán bộ quản lý công ty điện lực; Cán bộ phụ trách phân phối điện; Các lãnh đạo công đoàn; Các chính trị gia; Các nhóm người tiêu dùng kết hợp với nhau; (nông dân, các cơ sở công nghiệp, các khu dân cư, và các đối tượng tương tự khác); Nhóm tội phạm địa phương được các chính trị gia che chở; Người tiêu dùng; Nhân viên ghi hóa đơn; Người tiêu dùng; Thợ đường dây; Người tiêu dùng; Nhân viên ghi hóa đơn; Các cán bộ quản lý công ty điện lực;

Thiếu trách nhiệm giải trình và kiểm soát nội bộ có lẽ là yếu tố đơn lẻ quan trọng nhất dẫn đến nạn ăn cắp. Điện là một loại hàng hóa, và việc mua bán điện phải được điều tiết bởi những nguyên tắc thương mại dùng để quản lý giao dịch thương mại. Cơ sở cho việc quản lý này là nguyên tắc: những gì bán ra phải được đo/đếm, đã đo/đếm được là phải ghi hoá đơn và tính phí, đã tính phí là phải thu phí, đã thu phí là phải nộp về quỹ. Những doanh nghiệp nhà nước thường dễ xảy ra tình trạng ăn cắp điện phần lớn là những doanh nghiệp không thực hiện tốt nguyên tắc thương mại này. Điện năng sản xuất từ nhà máy điện được đo và truyền đến mạng lưới điện cao thế qua trạm biến thế trung gian. Dòng điện này sau đó được truyền xuống các trạm biến thế phân phối điện và đi vào các đường dây phân phối (Fide). Chính các trạm biến thế phân phối điện này là nơi đầu tiên xảy ra ăn cắp điện với quy mô lớn. Tất cả các trạm biến thế đều có đồng hồ đo lường điện năng đi vào các đường dây phân phối, nhưng các đồng hồ hay bị hỏng và không đáng tin cậy. Việc thay thế thường bị các nhân viên/cán bộ điện lực trì hoãn một cách cố ý, bằng cách viện dẫn rất nhiều lý do như thiếu vốn, phải mua với số lượng lớn (“mua sỉ”) để được mức giá cạnh tranh, hoặc thủ tục đấu thầu mua sắm thiết bị quá phức tạp. Có những giai thoại kể về những phản ứng quyết liệt của các nhân viên công ty điện lực và lãnh đạo công đoàn chống lại việc lắp công tơ điện lên đường dây phân phối (Hộp 4.4).

Việc đo điện năng nhận được và bán ra là xuất phát điểm để ngăn chặn việc ăn cắp điện kiểu này. Tuy nhiên, không phải công ty điện lực công ích nào cũng có những hệ thống báo cáo và theo dõi đáng tin cậy. Hệ quả là, thường không có cách nào để đối chiếu lượng điện năng nhận được so với

HỘP 4.4 Ai muốn trách nhiệm giải trình?

Một cơ quan phân phối điện ở Ấn Độ đã tiến hành một loạt các biện pháp để siết chặt các thủ tục và xoá bỏ thất thoát trong quá trình thu phí. Chương trình này đặc biệt ưu tiên việc đo điện năng tiêu thụ. Các cán bộ trong ngành đã nhiệt liệt ủng hộ việc mua khoảng 400.000 công tơ điện để lắp đặt tại nhà của người tiêu dùng. Rất nhanh chóng, người ta quy định đặc điểm kỹ thuật, thông báo mời thầu trên báo chí, lựa chọn nhà thầu thực hiện hợp đồng dưới hình thức chìa khóa trao tay, đi nước ngoài để kiểm tra công tơ trước khi chất hàng lên tàu biển. Nhưng sau đó, khi chuyển sang mua khoảng 600 công tơ để lắp cho các đường dây phân phối thì phát sinh vấn đề. Công đoàn của các thợ đường dây và các cán bộ thuộc bộ phận quản lý đường dây phân phối coi việc làm này là một cách trù dập, đối xử không công bằng với họ, và buộc họ chịu hoàn toàn trách nhiệm về lượng điện năng nhận được và bán ra. Họ lập luận rằng trách nhiệm giải trình phải được đảm bảo trong toàn ngành và ở mọi cấp, thay vì giới hạn ở một số ít nhân viên cấp thấp. Ngành điện đã phải mất đến hai năm và phải thay đổi một bộ máy quản lý mới để lắp được công tơ ở tất cả các đường dây nhánh phân phối.

lượng điện được tính hóa đơn, hay số tiền ghi trong hóa đơn so với số tiền mà người tiêu dùng trả. Hơn nữa, nhiều công ty không thể phân tách lượng tiêu thụ và phí phải trả của kỳ hiện tại với các khoản nợ phải thu của kỳ trước đó. Thực tế này khiến vấn đề càng trở nên phức tạp hơn. Vì tỷ lệ thu phí ở các công ty hoạt động kém hiệu quả luôn luôn thấp nên các khoản nợ kỳ trước cứ chồng chất sang kỳ sau, và cứ tiếp tục như vậy cho đến cuối cùng là xóa nợ.

Một số khách hàng sử dụng điện là người có thế lực, họ có thể ăn cắp điện bằng cách dựng nên những tranh chấp không có thật liên quan đến các hóa đơn tiền điện và trì hoãn trả tiền bằng cách đi kiện, rồi lợi dụng sự chậm trễ trong thủ tục tố tụng. Khi thủ tục tố tụng đã kéo dài đủ để cho cán bộ của công ty điện lực theo dõi vụ việc không còn làm ở vị trí đó nữa, người tiêu dùng mới chuyển sang giải quyết tranh chấp này. Các chính trị gia và các quan chức cao cấp này là những người không muốn người khác biết họ can thiệp vào công việc của một công ty nào đó, nhưng trên thực tế họ sẵn sàng sử dụng vị trí cao của mình để giải quyết vụ việc bằng thương lượng, trong đó công ty điện lực chịu thiệt thòi về nhiều mặt: bỏ một phần hoặc tất cả tiền lãi của số tiền điện trả chậm, đồng ý nhận trả góp làm nhiều lần, mỗi lần một khoản tiền nhỏ, thậm chí cho xóa nợ một phần theo kiểu “giải quyết một lần cho xong”.

Sự phản đối của các nhân viên điện lực cùng với việc buông lỏng quản lý đã trở thành vật cản, khiến nhiều công ty điện lực công ích không thể tận dụng các biện pháp đổi mới, ví dụ như đổi mới công nghệ, v.v. Các giải pháp thuộc loại này gồm có: tin học hoá quy trình tính phí, giám sát qua mạng cho người tiêu dùng (bắt đầu với các khách hàng lớn), và lắp đặt các đường dây cách điện ở các khu vực có nhiều khả năng câu trộm điện từ đường dây. nỗ lực của một số công ty điện lực công ích ở Ấn Độ khi thuê các công ty máy tính chuyên nghiệp giúp xử lý các hóa đơn điện của công ty là một ví dụ rất thú vị, giúp ta có cái nhìn sáng suốt hơn về những khó khăn không ngờ tới bắt nguồn từ sự quản lý yếu kém. (Hộp 4.5)

Có một quan niệm lâu đời là “ăn cắp của hàng xóm là vô liêm sỉ nhưng ăn cắp của nhà nước thì chẳng có gì sai trái cả”. Trong suy nghĩ của người dân, các công ty dịch vụ công ích là của nhà nước, do đó, điện được coi là tài sản nhà nước – tức là của công. Nhiều cộng đồng cho rằng nhà nước ở quá xa dân chúng, không đáp ứng nhu cầu của dân chúng và lợi dụng dân chúng. Trong tư tưởng của quần chúng, ăn cắp từ một chủ thể như vậy không có gì là tội lỗi, hơn thế nó được coi là một cách để trả đũa một địch thủ có quyền lực. Tuy nhiên, dân chúng có quan điểm hoàn toàn trái ngược về nước tưới cho sản xuất nông nghiệp. Các uỷ ban địa phương giám sát chặt

HỘP 4.5 Không giải quyết được vấn đề gì nếu thuê ngoài mà không giám sát

Một số công ty dịch vụ công ích ở Ấn Độ đã cố gắng tin học hoá quy trình tính phí, coi đây là bước đầu tiên để tiến tới hệ thống thông tin quản lý (MIS). Tuy nhiên, vì các nỗ lực này vấp phải sự phản đối nội bộ nên nhiều công ty đã quyết định thuê ngoài để thực hiện các hoạt động này. Các điều khoản hợp đồng thuê ngoài có rất nhiều quy định bảo đảm để ngăn chặn các hành vi sai trái, nhưng vì cơ cấu giám sát lỏng lẻo nên dẫn đến sự khác nhau giữa cơ sở dữ liệu khách hàng của công ty điện lực với cơ sở dữ liệu do công ty máy tính sử dụng. Các công ty máy tính “đặt quan hệ” với khách hàng sử dụng điện và “nhân nhượng” cho khách hàng khi tính phí sử dụng điện mà công ty điện lực không hề hay biết. Khi công ty điện lực cố gắng hủy hợp đồng này, công ty máy tính đã hăm dọa tống tiền, buộc công ty điện lực phải nhân nhượng để bảo vệ được cơ sở dữ liệu của mình.

HỘP 4.6 Sự tham gia của cộng đồng và điều hành nhà nước tốt

Tại đảo Sagar ở vùng Sunderbans, Ấn Độ, Cơ quan phát triển năng lượng tái tạo Tây Bengal cung cấp điện phục vụ cộng đồng từ các tấm pin năng lượng mặt trời. Mỗi bộ thiết bị như vậy phục vụ cho một cụm dân cư từ 120 đến 150 hộ gia đình. Một ban địa phương phụ trách toàn bộ các hoạt động, bao gồm: gửi hoá đơn đến địa chỉ của khách hàng, thu phí, và theo dõi toàn hệ thống. Người tiêu dùng phải trả tiền điện với mức phí cao gấp đôi so với người dân ở đất liền. Điện chỉ được cấp hạn chế vài tiếng mỗi ngày vào buổi tối. Việc tiêu thụ điện cũng bị giới hạn, chỉ được dùng từ 7 đến 10 kilô oát một tháng, muốn dùng quá cũng không được vì mỗi nhà đều được lắp một thiết bị ngắt mạch (aptomat) nhỏ. Ăn cắp điện hầu như không tồn tại, các trường hợp không nộp phí cũng rất hiếm, nhờ tinh thần tự giám sát và áp lực tập thể rất lớn từ những khách hàng khác trong cụm dân cư.

chẽ việc cấp nước tưới, vì bất kỳ ai lấy trộm nước tưới đều bị coi là ăn cắp của hàng xóm, mà điều này là cấm kỵ. Thái độ tương tự cũng đúng với những cộng đồng bị cô lập, ở vùng xa vùng sâu, khi điện mà họ dùng là điện tự sản tự tiêu (không phải là của chùa) (xem Hộp 4.6)

Thái độ của người dân đối với các công ty dịch vụ điện lực tư nhân càng củng cố những quan sát trên. Thành phố Kolkata và Mumbai, Ấn Độ, từ hàng thập kỷ nay đã dùng điện tư nhân. Mặc dù có những thay đổi về quản lý nhưng quy trình kinh doanh của họ tốt hơn nhiều so với các công ty điện lực nhà nước. Trách nhiệm giải trình được thực thi, và ăn cắp điện bị lên án mạnh mẽ. Thất thoát thương mại, trong đó có thiệt hại do ăn cắp điện, chỉ khoảng 12 đến 15%, bằng một nửa so với các công ty nhà nước (thường lên tới 30-35%). Công chúng nhận thấy sự ưu việt hơn hẳn của khu vực tư nhân, và đối xử với các chủ thể tư nhân này khác hẳn cách mà họ đối xử với các ban quản lý điện lực nhà nước (SEB) hoạt động ở ngay địa bàn giáp ranh. Thậm chí cả chính phủ cũng phải tôn trọng các mệnh lệnh quản lý của các công ty

tư nhân. Kết quả là, chính quyền hạn chế tối đa các can thiệp chính trị vào hoạt động của các công ty này. Trái ngược hoàn toàn với các ban quản lý điện lực nhà nước, các công ty dịch vụ điện lực tư nhân đều hoạt động có lãi.

Đấu thầu mua sắm

Các công ty điện lực công ích thường phải chi tiêu những khoản lớn để mua sắm nhiều thứ: thiết bị cho các dự án đầu tư cơ bản, vật tư cho vận hành và bảo dưỡng, mua điện theo hợp đồng dài hạn hoặc mua ngắn hạn trên thị trường, nhiên liệu cho các nhà máy điện, và thanh toán các dịch vụ thuê ngoài. Nhìn chung, đấu thầu cạnh tranh được coi là cách tốt nhất để đảm bảo tính minh bạch. Nhưng ngay cả trong đấu thầu cạnh tranh cũng đầy rẫy cơ hội tham nhũng. Đó là những cơ hội tiềm ẩn trong chỉ định thầu, tín dụng của nhà cung cấp và “mua sắm khẩn cấp”, trong đó hầu như không có hoặc rất ít sự cạnh tranh giữa các nhà cung cấp, chất lượng có thể được thương lượng và các công ty có tiếng tăm không mặn mà tham gia. Thậm chí ngay cả khi đã áp dụng quy trình đấu thầu cạnh tranh, vẫn tồn tại những kẽ hở như quy định chung chung (thay vì chi tiết) các thông số kỹ thuật, các điều khoản và điều kiện phi thực tế một cách hiển nhiên, để thương lượng với các nhà thầu sau khi đấu thầu và sau đó là các khoản hối lộ. Tính chất dễ bị hối lộ và sự thiếu năng lực quản lý là đặc điểm kết hợp thường thấy ở nhiều hoạt động. Các hợp đồng có thể không có quyền sở hữu hợp pháp mặt bằng hoặc đất lưu không để chạy đường dây, không có giấy phép môi trường hoặc các giấy phép cần thiết khác, không có dữ liệu rõ ràng về điều kiện địa hình và đất đai – tất cả đều là mảnh đất màu mỡ để phát sinh tranh chấp, kiện tụng với nhà thầu. Sự thiếu năng lực có thể biện hộ phần nào cho những vụ trao thầu tồi tệ như vậy, nhưng nếu căn cứ vào mối quan hệ đầy quyền lực giữa nhà thầu và các lãnh đạo quản lý công ty điện lực thì có nhiều khả năng là các kẽ hở này được tạo ra một cách có chủ ý. Giải quyết triệt để các tranh chấp này, bất kể là nhờ sự can thiệp của tòa án, trọng tài hay thương lượng song phương, luôn luôn có lợi cho nhà thầu hơn nhiều so với chi phí phải bỏ ra cho công ty điện lực.

Bất chấp các luật lệ, thủ tục rất cụ thể ở hầu hết các công ty điện lực, việc mua sắm thiết bị, phụ tùng và hàng tiêu dùng, vì nhiều lẽ, vẫn luôn luôn ẩn chứa khả năng tham nhũng. Công nghệ ngày càng phát triển tinh vi hơn, và các lãnh đạo/quản lý công ty dịch vụ công ích, những người có quyền quyết định về quy trình đấu thầu, thường đi sau các nhà thầu và nhà cung cấp tư nhân một bước về công nghệ, vì tư nhân có điều kiện tiếp cận các chuyên gia kỹ thuật tốt hơn. Do đó, các cán bộ quản lý đấu thầu có thể cố tình làm cho

các thông số kỹ thuật và tài liệu mời thầu khó hiểu, không rõ ràng; áp đặt những thời hạn phi thực tế trong quá trình đấu thầu và thực hiện hợp đồng; sử dụng các tiêu chí chủ quan, không minh bạch khi đánh giá năng lực và chấm thầu. Trong khi thực hiện hợp đồng, các giấy chứng nhận chất lượng, bàn giao, thanh toán theo tiến độ cũng tạo ra cơ hội tham nhũng.

Hợp đồng với các nhà sản xuất điện độc lập (IPP) cũng như các hợp đồng mua trang thiết bị lớn thường rất phức tạp. Các hợp đồng này nhanh chóng trở thành lĩnh vực riêng của một số ít các chuyên gia; việc phổ biến công khai thông tin liên quan cũng như sử dụng thông tin trở nên khó khăn. Đây là những cơ hội để những người có quyền ra quyết định tìm kiếm những khoản tham nhũng lớn. Kinh nghiệm tại một số nước đang phát triển cho thấy, các Hợp đồng mua điện (PPA) mà họ ký kết thường không vì lợi ích của công ty hay người tiêu dùng. Theo một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới (Albouy và Bousby 1998), các IPP thường xuyên thổi phồng giá cung cấp cho các công ty điện lực công ích, và các hợp đồng thường ký theo mức công suất sản xuất vượt quá nhu cầu; tuy nhiên chính phủ buộc phải mua lượng điện như đã thỏa thuận.²

Nhiều hợp đồng trong số này được thỏa thuận thông qua một biên bản ghi nhớ với bên sản xuất điện, thay vì qua quy trình đấu thầu cạnh tranh minh bạch và công khai. Chính phủ và các công ty điện lực công ích đôi khi viện dẫn những lý do nghe có vẻ rất hợp lý để không áp dụng đấu thầu cạnh tranh. Chẳng hạn như, họ viện dẫn lý do rằng trường hợp này là nhà đầu tư tư nhân muốn dùng vốn của chính mình để xây dựng dự án nên đấu thầu cạnh tranh hoàn toàn không phù hợp; hoặc, trường hợp này là tập đoàn nước ngoài đã có đủ các công ty uy tín trên thế giới về lĩnh vực năng lượng, sản xuất thiết bị điện và xây dựng công trình nên có đấu thầu cạnh tranh thì cũng vô nghĩa; hoặc, đấu thầu cạnh tranh đòi hỏi phải chuẩn bị mất nhiều thời gian và tốn kém; và công ty điện lực công ích không có đủ chuyên gia với kiến thức chuyên môn và kinh nghiệm cần thiết để chấm thầu cũng như xác định và phân chia rủi ro. Cũng đúng thôi, vì thực tế là các loại nhiên liệu rất đa dạng và công nghệ thay đổi như vũ bão trong ngành sản xuất điện đã khiến quá trình ra quyết định trở nên khó khăn đối với nhiều nước đang phát triển, do không có trình độ chuyên môn để đánh giá đầy đủ các vấn đề tiềm ẩn của một nhà máy sử dụng một loại nhiên liệu hay công nghệ cụ thể.

Các hợp đồng lớn ký với các IPP trong một môi trường mà các cơ quan giám sát hoạt động kém, thường tạo ra các cơ hội vàng cho những người có quyền ra quyết định kiếm lợi bất chính. Việc đàm phán hợp đồng được tiến hành bí mật, không hề có biên bản ghi chép, hoặc giả nếu có thì cũng rất sơ sài. Chi phí mà quốc gia phải trả cũng như những món lợi phi pháp mà

những người ký kết hợp đồng nhận được đều rất lớn. Sau đây là một vài ví dụ minh họa cho nhận xét này.

Một PPA đã được đàm phán cho dự án Enron (Công ty Điện Dabhol) ở bang Maharashtra, Ấn Độ. Sau khi hợp đồng bị phản đối và tranh chấp kịch liệt, chính quyền kế nhiệm đã đàm phán lại hợp đồng. Chính quyền kế nhiệm do một đảng chính trị khác đứng đầu, cũng chính là đảng phái đã quyết liệt chỉ trích PPA cũ (Ủy ban Đánh giá năng lượng 2001). Trong khi thụ lý vụ kiện liên quan đến dự án, Tòa án Tối cao bang Maharashtra nhận thấy, ủy ban nhà nước, khi tiến hành đàm phán lại, “đã quên băng đấu thầu cạnh tranh và tính minh bạch”. Chi phí hàng năm mà nhà nước phải bỏ ra cho dự án này ước tính lên tới 60 tỉ Rupee (3,1 tỉ đô la). Các tổ chức tài chính của Ấn Độ, các tổ chức cho vay nước ngoài và các nhà đầu tư nước ngoài đã thoả thuận chuyển nhượng dự án, và yêu cầu của các nhà đầu tư nước ngoài đã được giải quyết. Nhà máy sau đó được tiếp quản bởi một tập đoàn công ty nhà nước, nhưng vẫn tiếp tục bị bỏ không vì chi phí sản xuất quá cao.

Một ví dụ khác là ở Indônêxia. Ở nước này, hầu hết các PPI đều cho gia đình thân thích và bạn bè của các chính trị gia được đóng cổ phần “cho vay tài chính” trong công ty (Bayliss và Hall 2000). Công ty sẽ hoàn trả tiền vay cùng với tiền lãi cổ phần, nhưng thực ra, các cổ phần này, về bản chất, là những “món quà” tham nhũng được ngụy trang để trốn tránh pháp luật.

Thông thường, các chính phủ hay lấy “tình huống khủng hoảng” để biện minh cho việc ký hợp đồng xây nhà máy điện với công suất dư thừa, mạo hiểm hơn về kỹ thuật, nhiên liệu, điều kiện cấp vốn, hay việc thanh toán phí công suất. Chính phủ Philippin đã ký 42 hợp đồng với các IPP trong thời gian từ 1990 đến 1994. Phần lớn các hợp đồng này vượt quá nhu cầu, gây ra gánh nặng tài chính cho ngành điện và cho chính phủ vì phải trả tiền cho công suất điện không dùng đến. Ban Điện lực Gujarat ở Ấn Độ đã phải chịu gánh nặng tài chính tương tự khi buộc phải tiếp tục trả phí công suất cho các trạm phát điện tư nhân chạy bằng dầu mỏ, thậm chí cả sau khi giá dầu tăng khiến các trạm phát điện này trở nên không kinh tế. Các ví dụ này cho thấy, chính phủ và các cơ quan, vì thiếu năng lực, đã có những quyết định mạo hiểm và sai lầm, khi đàm phán các hợp đồng phức tạp. Tuy nhiên, việc chính phủ tỏ ra không muốn sử dụng các tư vấn có trình độ để hỗ trợ đàm phán, sự thiếu minh bạch và không phổ biến thông tin cho công chúng, dường như lại ủng hộ những cáo buộc cho rằng nguyên nhân của tình trạng trên là do tham nhũng.

Tại một số khu vực, như Đông Á, nơi các công ty điện lực công ích hoạt động tương đối hiệu quả và có lẽ không có vấn đề ăn cắp điện, việc mua sắm trang thiết bị, dịch vụ, và trao thầu vẫn tạo ra nhiều cơ hội cho tham nhũng.

Ở một số khu vực khác, như Đông và Nam Âu, việc mua bán điện đã và đang bị nhìn nhận là nguồn gốc dẫn đến tham nhũng ở cấp cao, trong công ty điện lực công ích cũng như trong bộ máy lãnh đạo chính trị. (Hộp 4.7)³. Lợi lộc từ tham nhũng thường rót thẳng vào túi những người ở cấp cao trong bộ máy quản lý công ty, công đoàn, và bộ máy quan chức chính phủ. Các hợp đồng lớn cũng có thể là nguồn chi phí ngầm để tài trợ cho các vận động tranh cử.

Nguồn nhân lực

Thậm chí cả chức năng quản lý nhân sự cũng trở thành miếng mồi cho tham nhũng. Sự can thiệp của các chính trị gia không chỉ dừng lại ở việc bổ nhiệm ban lãnh đạo hay bộ máy quản lý cấp cao của các công ty điện lực công ích. Rất thường xuyên, các chính khách và các cán bộ quản lý cấp cao trong công ty có thể biến các quyết định thông thường về nhân sự, như tuyển dụng, luân

HỘP 4.7 Sở giao dịch Năng lượng OPCOM: Cải tiến điều hành trong các công ty điện lực công ích ở Rumani

Sở giao dịch Năng lượng do OPCOM, cơ quan điều hành thị trường điện ở Rumani, điều hành, và là một điểm chuẩn cho thị trường điện khu vực Đông và Nam Âu. Ngoài ra, OPCOM còn là một công cụ để cải thiện điều hành nhà nước đối với các nhà máy điện công ích, và giải quyết các vấn đề của cải cách “thế hệ thứ hai” trong ngành điện, phát sinh do sự tự do hóa thị trường.

Cuối những năm 90, ngành điện của Rumani đã được tái cơ cấu, thông qua việc chia tách công ty điện lực RENEL, lúc đó đang được quản lý tổng hợp theo ngành dọc, thành các công ty riêng biệt về sản xuất, truyền tải và phân phối điện. Một cơ quan điều tiết điện độc lập, ANRE, đã ra đời vào năm 1998. Việc phân phối điện được giao cho 8 công ty cấp vùng. Transelectrica chịu trách nhiệm truyền tải và vận hành hệ thống, và OPCOM, công ty con hoàn toàn thuộc sở hữu của Transelectrica, là công ty điều hành thị trường điện. Đến năm 2006, 5 trong số 8 công ty phân phối điện đã được tư nhân hóa và 3 công ty còn lại dự kiến sẽ chào bán cổ phần vào năm 2007.

Tự do hóa thị trường bắt đầu từ năm 2000 và đến nay đã đạt tỷ lệ 83%, nên tất cả người tiêu dùng, trừ các nhà dân, đều “đủ điều kiện” (được tự do) lựa chọn nhà cung cấp điện. Trong một thị trường đã được tự do hóa, những người tiêu dùng và các nhà cung cấp có đủ năng lực được tự do ký kết các hợp đồng song phương về cung cấp điện. Tháng 7/2005, OPCOM triển khai thị trường giao dịch trước-1-ngày dựa trên các đơn thầu của hai bên cung-cầu, sau đó là thị trường đấu giá tập trung các hợp đồng song phương vào tháng 12/2005.

Chính phủ, ANRE, và các công ty điện đã giải quyết được một số vấn đề lớn nhờ quá trình cải cách. Nhưng tự do hóa thị trường lại làm nảy sinh những vấn đề mới về cách thức thực hiện hợp đồng song phương của các công ty điện lực công ích (nhà nước). Giá cả trong một số hợp đồng này đã bị cáo buộc là thấp hơn giá thị trường thực tế, và người ta nghi ngờ có tham nhũng trong một số hợp đồng song phương ký với các công ty điện lực nhà nước. Kết quả là, lãnh đạo của hai công ty đã bị sa thải và chính phủ yêu cầu các công ty điện lực nhà nước phải áp dụng đấu giá cạnh tranh của OPCOM cho các hợp đồng song phương. Như vậy, Sở giao dịch Năng lượng OPCOM không chỉ hỗ trợ việc mua bán điện, mà còn là công cụ để cải thiện điều hành trong các công ty điện lực nhà nước.

chuyên, thăng chức, xử lý kỷ luật, thành những nguồn thu béo bở nhờ tham nhũng. Một chuyện phổ biến là, các cán bộ quản lý công ty sẽ giao cho những nhân viên “biết nghe lời” những vị trí công việc “ngon ăn (nghĩa là dễ kiếm tiền)” để được chia lại một phần những món lợi phi pháp đó. Báo chí thỉnh thoảng cũng có viết về “nghề” này, và mô tả rằng đây là một nghề không cần vốn đầu tư mà vẫn được chia lãi đều đặn và béo bở. Chỉ riêng sự đe dọa thuyên chuyển hoặc huỷ bỏ quyết định bổ nhiệm vào một vị trí công việc như vậy do “cách cư xử” của nhân viên, đã là đủ để mở ra một kênh lưu thông tiền phi pháp. Cái giá phải trả cho những hối lộ kiểu này rốt cục lại đổ lên người tiêu dùng, vì họ sẽ phải trả nhiều tiền hơn cho một dịch vụ kém chất lượng hơn.

Chẩn đoán các nguyên nhân của căn bệnh tham nhũng

Phần trước đã minh họa khái quát một vài điểm có nhiều khả năng xảy ra tham nhũng trong ngành dịch vụ điện công ích. Nếu nhìn từ góc độ kết quả hay hiệu quả hoạt động của một ngành dịch vụ công ích thì rất khó để phân tách rạch ròi xem đâu là ảnh hưởng của sự hoạt động kém hiệu quả, đâu là ảnh hưởng của tham nhũng, và đâu là tác động của các chính sách công. Tuy nhiên, công thức năm 1988 của Klitgaard's (1988) là cơ sở hữu ích để chẩn đoán căn bệnh tham nhũng, trong đó: M (độc quyền) + D (sự tùy tiện) - A (trách nhiệm giải trình) - T (tính minh bạch) = C (tham nhũng)

Ở phần lớn các nước đang phát triển, chính phủ là nhà cung cấp điện duy nhất. Trong một môi trường đáp ứng nhu cầu kém, trách nhiệm giải trình yếu, xã hội dân sự không hoạt động, thì mối quan hệ giữa chính quyền và người dân là mối quan hệ giữa chủ và tớ, ở đó quyền công dân về các dịch vụ cơ bản hầu như chẳng bao giờ được công nhận. Các dịch vụ cơ bản được coi là sự ban ơn mà các cơ quan chức năng thuộc chính quyền đem cho một cách tùy ý và tùy hứng, theo bất kỳ điều khoản nào mà họ lựa chọn. Các dịch vụ này do chính phủ trực tiếp cung cấp, hoặc thông qua các tổ chức nửa thuộc nhà nước nửa không, như các ủy ban hoặc ban quản lý, nói chung là, các cơ quan chuyên môn với quy định chung chung về chức năng, nhiệm vụ và khá tự do khi hoạt động trong một khuôn khổ chính sách nhất định.

Yếu tố chủ chốt để đạt được điều hành nhà nước tốt là sự minh bạch và việc tiếp cận thông tin. Các thỏa thuận mua bán điện do chính phủ (hoặc các công ty công ích do chính phủ quản lý) ký kết không qua đấu thầu cạnh tranh công khai mà bằng bất kỳ cách nào khác, đều là mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng sinh sôi. Thậm chí cả các chính sách khuyến khích đầu tư của chính phủ vào ngành điện như thời hạn ưu đãi thuế, trợ cấp hay các dạng

nhượng bộ khác đối với các IPP, cũng sẽ bị lạm dụng và làm môi cho tham nhũng, trừ phi được quản lý một cách công khai và minh bạch. Chẳng hạn như, những cuộc tranh luận bất phân thắng bại và tranh cãi pháp lý kéo dài vẫn chưa kết thúc với vụ việc Nhà máy Điện Dabhol, do Enron thành lập ở Ấn Độ vào giữa thập kỷ 90 và đã đi vào hoạt động (pha 1) vào năm 1999. Khủng hoảng về điện năm 2000 - 2001 ở California đã làm bốc hơi hàng tỉ đô la tiền công quỹ và cho ta một ví dụ sinh động để tìm hiểu xem làm thế nào mà các tập đoàn hùng mạnh với thế lực chính trị lại có thể thao túng thị trường và các cơ quan điều tiết của nhà nước để lừa đảo công chúng như vậy? Vai trò của Enron và các chủ thể khác trong vụ xì căng đan ở California có thể chưa được gọi là tham nhũng, vì chưa chứng minh được sự thông đồng của chính phủ và các cơ quan công quyền của chính phủ. Nhưng đó là lời cảnh báo rằng, ngay cả những hệ thống giám sát và điều hành nhà nước tinh vi nhất cũng không đủ khả năng bảo vệ để chống lại các vụ gian lận có quy mô lớn. (Phụ lục 4B).

Điều hành nhà nước yếu kém và nguồn cung ứng điện thiếu hụt đã tạo điều kiện cho tham nhũng sinh sôi nảy nở. Ở các nước đang phát triển, hệ thống cung cấp điện đã được mở rộng đáng kể trong vài thập kỷ qua. Hệ thống này hoạt động khá trôi chảy trong giai đoạn đầu sau khi mở rộng, khi số lượng người hưởng lợi còn ít và đều thuộc tầng lớp giàu có và có thế lực. Thời gian trôi qua, nhờ có các sáng kiến phát triển của chính phủ, cơ hội dùng điện dần dần mở ra với quảng đại quần chúng. Ví dụ như, vào những năm 70, Ấn Độ khởi xướng chương trình điện khí hóa, đưa điện đến những ngõ xóm, nhà ở của người nghèo và những bộ phận dân cư thiệt thòi hơn trong xã hội. Những chính sách tiến bộ như vậy đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải có những thay đổi to lớn, nhiều khi là đột ngột, về cách thức hoạt động, nhưng không mấy cơ quan có thể giải quyết ổn thỏa quá trình chuyển đổi này.

Nhu cầu về điện tăng vọt dẫn đến tình trạng thiếu điện, do vậy, lại tạo ra nền tảng cho tham nhũng ở quy mô lớn. Một số lượng lớn cán bộ được tuyển dụng mà không chú ý đầy đủ đến năng lực hay đào tạo, cộng với việc mở rộng mạng lưới điện một cách nhanh chóng, không có kế hoạch, đã làm suy yếu toàn bộ hệ thống kiểm soát và theo dõi. Thiếu trách nhiệm giải trình và thiếu minh bạch đã trở thành lệ thường, chứ không còn là một ngoại lệ, đối với các cán bộ trong ngành, khiến họ làm việc một cách tùy tiện, bất chấp luật lệ, nhất là ở các vùng nông thôn và vùng xa xôi hẻo lánh.

Một đặc trưng của chính phủ ở các nước đang phát triển là chi tiêu phần lớn nguồn lực khan hiếm của mình để cung cấp các tiện nghi cơ bản cho đời sống như điện, nước, giáo dục cơ bản, và chăm sóc sức khỏe ban đầu. Các

chính phủ thường báo cáo thành tích của những lĩnh vực này trên cơ sở đầu vào (ngân sách cho lĩnh vực đó là bao nhiêu, đã tiêu hết bao nhiêu), và đầu ra (số dự án đã hoàn thành, chiều dài của mạng lưới, số thôn bản đã có điện), nhưng hầu như không bao giờ đánh giá bằng kết quả tác động (liệu đồng tiền bỏ ra đã được chi tiêu một cách thận trọng và hiệu quả để cải thiện chất lượng cuộc sống của người dân hay chưa?). Tham nhũng được bảo vệ khỏi sự kiểm tra, kiểm soát của công chúng chính là vì chưa có một cơ chế hiệu quả để đánh giá kết quả hoạt động của chính phủ.

ĐẤU TRANH CHỐNG THAM NHŨNG

Các vụ ăn cắp lớn trong ngành điện thường liên quan đến những khoản tiền lớn, nhưng cái nguy hại hơn là tham nhũng đã được chấp nhận như một cách làm việc. Khi các chính trị gia cấp cao và các cơ quan chức năng của chính phủ thường xuyên dính líu đến các hành vi tham nhũng, cảm giác sai trái bắt đầu biến mất. Dần dần, với hành vi sai trái mà cấp cao coi là một lỗi nhẹ thì cấp dưới sẽ hiểu rằng mình được phép làm. Ở cấp cơ sở, các nhân viên điện lực cảm thấy chẳng có gì sai trái khi bỏ sung thu nhập khiêm tốn của mình bằng những khoản mà họ dần dần coi là bổng lộc từ công việc. Những hành vi tham nhũng vật diễn ra ngày này qua ngày khác, dưới sự chứng kiến của công chúng, gieo mầm cho những hoài nghi, dần dần xói mòn lòng tin vào chế độ, và cuối cùng sẽ làm mục ruỗng chính nền tảng đạo đức của xã hội.

Nếu tham nhũng lan tràn, như đã xảy ra ở một số nước, việc đấu tranh chống tham nhũng trong ngành đòi hỏi phải có nhiều cải tiến tương tác lẫn nhau trong điều hành nhà nước. Mặc dù đây có thể là một mong muốn rõ ràng, nhưng trên thực tế, đấu tranh chống tham nhũng là một quá trình lâu dài, đòi hỏi sự cam kết kiên định về chính trị, phải thay đổi động cơ của các bên liên quan, và những chuẩn mực mới về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình – tóm lại, là sự chuyển đổi cơ cấu trong điều hành nhà nước và quản lý ngành điện. Để có được tác động tích cực trong đấu tranh chống tham nhũng ở giai đoạn ngắn hạn và trung hạn, sẽ có ích hơn nếu tập trung vào các điểm nhạy cảm với tham nhũng, vì những điểm đó, nếu được khắc phục, sẽ có ảnh hưởng tương đối lớn. Điểm khởi đầu để tấn công tham nhũng rất đa dạng, từ đề cao tính minh bạch trong quy trình đấu thầu, đến tìm kiếm sự hỗ trợ của các chuyên gia khi ra quyết định đầu tư, thi hành trách nhiệm giải trình của các quan chức và cán bộ quản lý trong ngành, chống tham nhũng vật để dành được sự ủng hộ của công chúng⁴.

Ở những nước mà tham nhũng trong đấu thầu và trao thầu là vấn đề lớn hơn nạn ăn cắp điện thì các chiến lược chống tham nhũng nên tập trung vào

tính minh bạch và cạnh tranh trong đấu thầu và trao thầu, bằng cách mở rộng trách nhiệm giải trình của quan chức chính phủ với bên ngoài, dựa vào sự tham gia của công chúng và các cơ quan điều tiết độc lập. Tham nhũng vặt trong ngành điện không được sự chú ý nhiều của các phương tiện truyền thông, xã hội dân sự, các tổ chức xúc tiến sự minh bạch, hay các tổ chức tài chính quốc tế, vì các tổ chức này có xu hướng tập trung vào tham nhũng trong các hợp đồng lớn. Tuy nhiên, chỉ xét riêng về tổng số tiền tham nhũng và số lượng người bị ảnh hưởng bởi tham nhũng vặt (trong giao dịch với người tiêu dùng ở ngành điện) cũng đã đáng để xếp nó ở tầm quan trọng cao hơn, trong một số trường hợp.

Các điều kiện tiên đề để khởi xướng chiến lược chống tham nhũng

Những năm gần đây, yêu cầu ngăn chặn đại dịch tham nhũng ngày càng trở nên bức xúc trong công chúng. Yêu cầu này càng cấp thiết hơn do cộng đồng tài trợ quốc tế muốn đảm bảo rằng nguồn vốn mà họ cung cấp được sử dụng đúng đắn. Xét về phạm vi ảnh hưởng và sự lan tràn của tham nhũng vặt trong giao dịch với người tiêu dùng, chiến lược chống tham nhũng cho ngành điện nên tập trung vào cải tiến điều hành các công ty điện lực nhà nước. Chiến dịch này cần có sự tham gia của: (i) các quan chức hàng đầu trong chính phủ, bằng cách chứng minh cam kết của họ thông qua hành động, cung cấp các nguồn lực, và khuôn khổ pháp lý và thể chế; (ii) các công ty điện lực công ích, bằng cách chấp nhận cải cách, đơn giản hóa thủ tục, sử dụng công nghệ để cải thiện hiệu quả hoạt động, và áp dụng biện pháp phù hợp để đảm bảo sự ủng hộ của nhân viên; (iii) cán bộ nhân viên ngành điện lực, bằng cách học tập, rèn luyện lại hành vi và thái độ; (iv) các tổ chức xã hội dân sự, bằng cách thúc đẩy tính minh bạch và trách nhiệm giải trình; (v) người tiêu dùng và quảng đại quần chúng, bằng cách tham gia tích cực vào mọi phương diện của điều hành nhà nước. Như vậy sẽ đảm bảo cho cải cách luôn luôn thành công.

Quyết tâm của lãnh đạo ở cấp cao nhất

Sự thay đổi là một quá trình, cần có một cuộc khủng hoảng để châm ngòi cho hành động, một “chiến sĩ” đấu tranh cho sự thay đổi, và một đội ngũ nòng cốt với đủ nguồn lực hậu thuẫn cần thiết để gây dựng và duy trì sự ủng hộ. Quyết tâm chính trị phải kiên định hơn khi những thay đổi này làm tăng những mất mát về mặt chính trị, so với khi giữ nguyên hiện trạng, do các bên liên quan phản ứng bất mãn và gánh nặng ngân sách ngày càng lớn. Tuy

nhiên, sự khởi xướng thay đổi của cấp lãnh đạo chính trị lại phụ thuộc rất nhiều vào thời điểm. Các chính phủ thường muốn khởi xướng công cuộc cải cách trong năm cầm quyền đầu tiên hoặc gần như thế, sao cho những lợi ích của cải cách trong thời gian còn lại của nhiệm kỳ cầm quyền sẽ nổi bật hơn những ảnh hưởng trước mắt thường là không mấy dễ chịu. Ngoài ra, các cử tri cũng kỳ vọng chính phủ mới sẽ đưa ra được những chính sách có tính đột phá trong giai đoạn đầu khi mới lên nắm quyền. Ngay cả những sáng kiến tương đối khắc nghiệt cũng được chấp nhận trong giai đoạn này, vì người dân sẵn lòng chịu đựng gian khổ, với kỳ vọng là đổi lại, đời sống của họ sẽ được cải thiện. Vậy thì bài học ở đây là: chính phủ nên khởi xướng cải cách trong giai đoạn đầu nhiệm kỳ cầm quyền; nếu để muộn hơn, các cải cách sẽ hầu như là một canh bạc chính trị đầy may rủi.

Không phải là quá phóng đại khi đề cao tầm quan trọng của quyết tâm cải cách và sự kiên định của chính phủ và các nhà lãnh đạo chính trị. Đôi khi, các chính phủ có thể ban hành luật chống tham nhũng hoặc tạo ra các thể chế chống tham nhũng, chỉ vì cộng đồng tài trợ và áp lực quốc tế thúc ép họ phải làm như vậy. Một chính phủ không cam kết quét sạch nạn tham nhũng sẽ tìm cách để trung hòa các luật lệ và thể chế này, vì coi đây là sự đe dọa quyền kiểm soát chính trị của họ. Các chiến thuật thường thấy nhằm trung hòa và làm mất tác dụng của các luật lệ và thể chế chống tham nhũng gồm có: không phổ biến thông tin cho công chúng, không tạo điều kiện thực thi luật bằng cách không xây dựng các thủ tục và quy định chi tiết, lấy mất các nguồn lực cần thiết của các thể chế chống tham nhũng như ngân sách, vốn, nhân lực. Các cơ quan điều tiết và các ban quản lý ngành điện, đôi khi, toàn những quan chức rất dễ bị tác động, nên có thể dựa vào họ để biết trước chính phủ muốn gì và có hành động thích hợp. Hoặc, trong trường hợp khác, các vị trí chủ chốt trong công ty điện lực và cơ quan điều tiết có thể bị bỏ trống, không người phụ trách, trong một thời gian dài, tạo điều kiện gây ra sự lộn xộn và thiếu trách nhiệm giải trình. Cũng có khi các chỉ đạo chính sách của chính phủ có thể làm mất tính độc lập của các cơ quan điều tiết.

Nếu chỉ tuyên bố cam kết sẽ có nỗ lực chống tham nhũng thì chưa đủ. Chính phủ cần thực hiện “nói đi đôi với làm” bằng các hành động được duy trì liên tục, ví dụ như một chiến dịch truyền thông hiệu quả do một nhà lãnh đạo chủ trì và được củng cố đều đặn với sự tham gia của các thành viên khác trong bộ máy chính trị, qua đó có thể thấy rõ ý chí chính trị của cải cách. Các nhà lãnh đạo chính trị cũng phải chuẩn bị sẵn sàng để ban hành một khuôn khổ pháp lý và quy định phù hợp nhằm thúc đẩy cải cách hơn nữa, và bỏ nhiệm những cá nhân được chứng minh là liêm chính và có năng lực vào các chức vụ chủ chốt. Chính phủ cũng phải bố trí đủ vốn cho các hoạt động đã

lên kế hoạch trong suốt thời kỳ cải cách; giám sát thường xuyên nhằm tháo gỡ các ách tắc trong quá trình đổi mới, khai thông con đường tiến lên phía trước; hỗ trợ các cơ quan được thành lập cho mục đích cải cách, ví dụ như đơn vị điều tiết độc lập; và tạo điều kiện thực thi pháp luật ngay cả khi người vi phạm có thể lực chính trị mạnh.

Cam kết của các cán bộ quản lý cấp cao trong các công ty điện lực công ích về việc diệt trừ tận gốc nạn tham nhũng cũng rất quan trọng đối với sự thành bại của cuộc đấu tranh này. Phẩm chất và sự cam kết của các cán bộ quản lý được trao quyền thực hiện các chiến lược chống tham nhũng là những chỉ số chính xác cho biết mức độ cam kết của chính quyền. Cũng có thể bổ nhiệm cán bộ quản lý mới – là người ngoài – vào công ty để khởi xướng công cuộc cải cách, và áp dụng các biện pháp nhằm khuyến khích tính liêm chính và tích cực ngăn ngừa vi phạm. Sức ép từ xã hội dân sự và cộng đồng tài trợ quốc tế có thể thúc ép các công ty điện lực công ích cải cách. Chính phủ cần ủng hộ đầy đủ sáng kiến cải cách của các công ty bằng cách tạo điều kiện về luật lệ, thể chế và hành pháp.

Thiết lập điều hành nhà nước tốt

Một khuôn khổ pháp lý và quy định thuận lợi là cần thiết nhưng chưa thể là điều kiện đủ để thúc đẩy trách nhiệm giải trình. Sự nghiệp đấu tranh chống tham nhũng đòi hỏi rất nhiều hành động, không chỉ dừng lại ở việc phê chuẩn luật lệ hay công bố chính sách. Nó yêu cầu phải có điều hành nhà nước tốt ở mọi cấp trong xã hội. Áp dụng điều hành nhà nước tốt trong các vấn đề của ngành điện, chung quy lại, có nghĩa là phải khắc sâu một nét văn hóa mới trong tư tưởng của cán bộ nhân viên điện lực, người tiêu dùng và quảng đại quần chúng. Việc thúc đẩy điều hành nhà nước tốt sẽ vấp phải sự phản kháng với mức độ khác nhau, và tùy theo từng vấn đề, từ tất cả những ai đã và đang được lợi nhờ sự yếu kém trong điều hành, bao gồm: các chính trị gia, cán bộ điều hành công ty công ích, nhân viên điện lực, công đoàn lao động, và một bộ phận người dân trong xã hội. Nhưng đó chỉ là một phần của vấn đề. Người dân ở nhiều vùng tại các nước đang phát triển, từ xưa đến nay, đã có truyền thống tuân theo các tập quán phổ biến trong xã hội của họ. Các tập quán này chi phối việc sử dụng các nguồn tài nguyên của cộng đồng như nước từ các con sông, những bãi chăn thả chung của làng xã. Điện là một hiện tượng có nguồn gốc khá mới mẻ với đa số những người dân này; và bản thân các luật lệ liên quan đến ngành điện phát triển rất nhanh và ngày càng phức tạp nên chưa được người dân hiểu rõ và chấp nhận. Các đảng chính trị thường hứa hẹn cấp điện miễn phí (hoặc ở một mức giá tượng trưng) và bỏ

qua việc không nộp tiền điện. Phải mất nhiều thời gian và nhiều nỗ lực kiên quyết mới có thể thay đổi được thái độ và hành vi của người tiêu dùng, các cán bộ nhân viên ngành điện, và xã hội dân sự, những người hiện đang coi điện là thứ hàng hóa công cộng, được hưởng miễn phí và tốt nhất là chỉ trả một khoản phí tượng trưng mà thôi.

Phải thừa nhận rằng, để cải cách được người dân ủng hộ không phải là chuyện một sớm một chiều. Một số nước có thể muốn sử dụng “liệu pháp gây sốc” – nghĩa là tạo ra hàng loạt những thay đổi triệt để – trong khi các nước khác có thể sẽ tiếp cận từ từ để xây dựng sự đồng thuận. Lựa chọn cách làm nào phụ thuộc phần lớn vào hoàn cảnh chính trị, xã hội của từng nước, quan điểm nhìn nhận của các nhà cải cách, và lòng quyết tâm của bộ máy chính trị và quan chức lãnh đạo.

Thiết kế và thực hiện một chiến lược chống tham nhũng

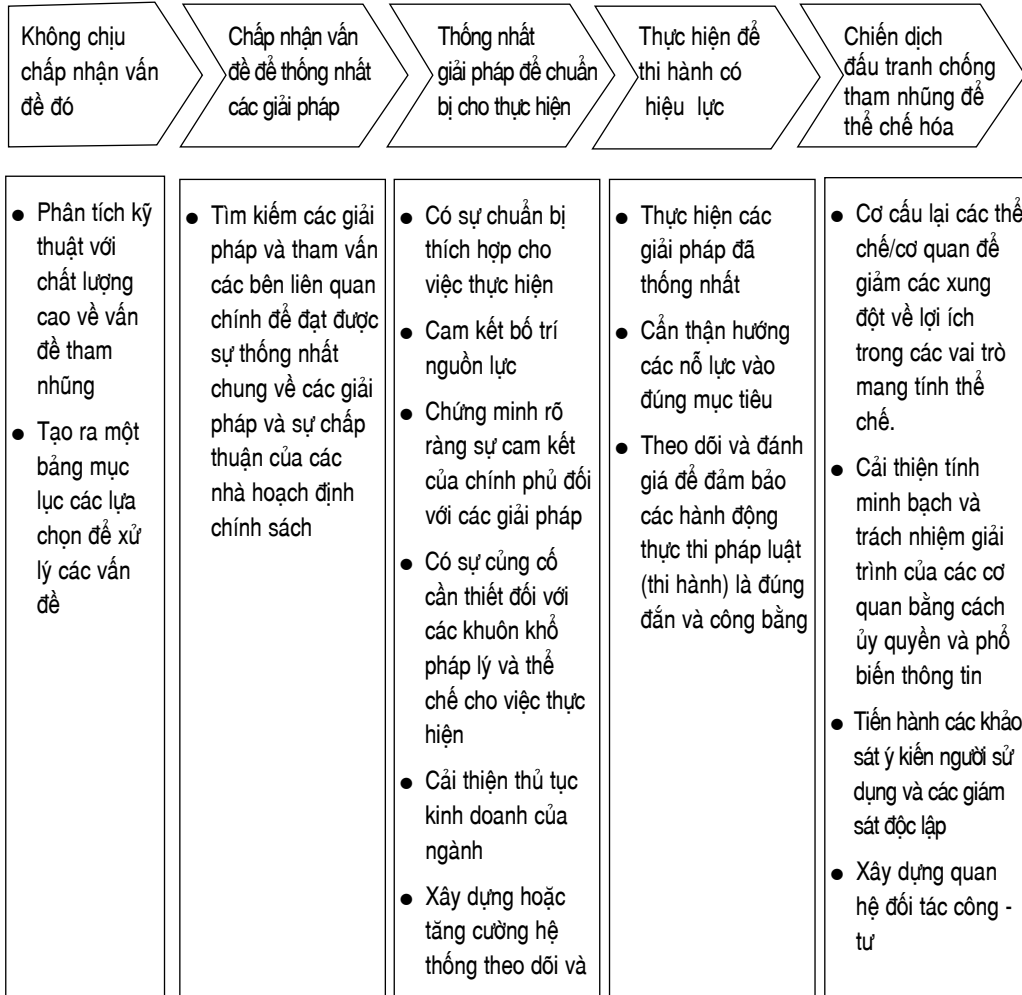
Trên cơ sở thỏa mãn các điều kiện cơ bản đã nêu ở phần trên, có một vài biện pháp quan trọng đã tỏ ra hữu hiệu trong đấu tranh chống tham nhũng. Bởi vì thực hiện chiến lược chống tham nhũng có nghĩa là tạo nên thay đổi lớn về văn hóa và thái độ trong quản lý công và quản lý ngành, nên các nhà cải cách cần bắt đầu với một chiến dịch nhằm huy động sự ủng hộ của số đông dân chúng còn đang thụ động; quá trình này đòi hỏi sự khéo léo, tài tình trong lãnh đạo chính trị. Các yếu tố quyết định của chiến lược này là tham vấn, truyền thông, sự tham gia, cũng như ý chí kiên trì, một kế hoạch với đầy đủ nguồn lực, và tính kịp thời – tiếp theo là xác định trình tự và mức độ ưu tiên của mỗi hành động. Để thiết kế một chiến lược chống tham nhũng, xác định trình tự và mức độ ưu tiên của các hành động, thông thường phải bắt đầu bằng một phân tích kỹ thuật có chất lượng cao về vấn đề tham nhũng. (Hình 4.1). Chiến lược này phải dựa trên các thông tin, nhìn nhận của những người đóng góp ý kiến và các nhà phân tích có hiểu biết uyên bác về nền kinh tế chính trị của đất nước và những hoạt động kỹ thuật của ngành điện.

Bất kỳ chiến lược chống tham nhũng thành công nào cũng sẽ bao gồm 5 yếu tố. Năm yếu tố này, và các thành phần chính của mỗi yếu tố, được liệt kê trong Bảng 4.6 dưới đây. Hình 4.2 thể hiện quy trình 7 bước để thực hiện chiến lược, và Phụ lục 4A miêu tả quy trình thực hiện, cũng như các bài học kinh nghiệm ở Andhra Pradesh, Ấn Độ.

Từ phủ nhận đến chấp nhận

Việc phân tích là cần thiết để chống lại việc phủ nhận vấn đề hay những nhìn nhận sai lệch về tham nhũng, mức độ nghiêm trọng và tác hại của nó.

HÌNH 4.1 Khuôn khổ chung cho quá trình thực hiện



Thường thì, vấn đề được cố tình làm cho khó hiểu để thúc đẩy các giải pháp kỹ thuật (như đầu tư thêm, công nghệ mới, trợ cấp tài chính) tiện lợi về mặt chính trị. Điều cốt yếu là những người ra quyết định chủ chốt chấp nhận sự tồn tại của vấn đề và đạt được sự thống nhất chung về chẩn đoán căn bệnh tham nhũng. Thậm chí ngay cả khi sự tồn tại của tham nhũng là điều mà ai cũng biết, nhưng nếu không lấy kết quả phân tích thấu đáo làm rường cột cho chiến lược này, thì các “chiến sĩ trên mặt trận cải cách” sẽ bị yếu thế khi vấp phải các khó khăn trong quá trình thực hiện, và “phe phản đối” sẽ nhanh chóng lấy lại được vị thế của họ. Khi phân tích, một điều quan trọng nữa là cần có cách tiếp cận mang tính hệ thống, và không khiển trách các chủ thể của hành vi tham nhũng, vì bản thân họ cũng có thể là nạn nhân của cơ chế

BẢNG 4.6 Năm yếu tố chính của một chiến lược chống tham nhũng

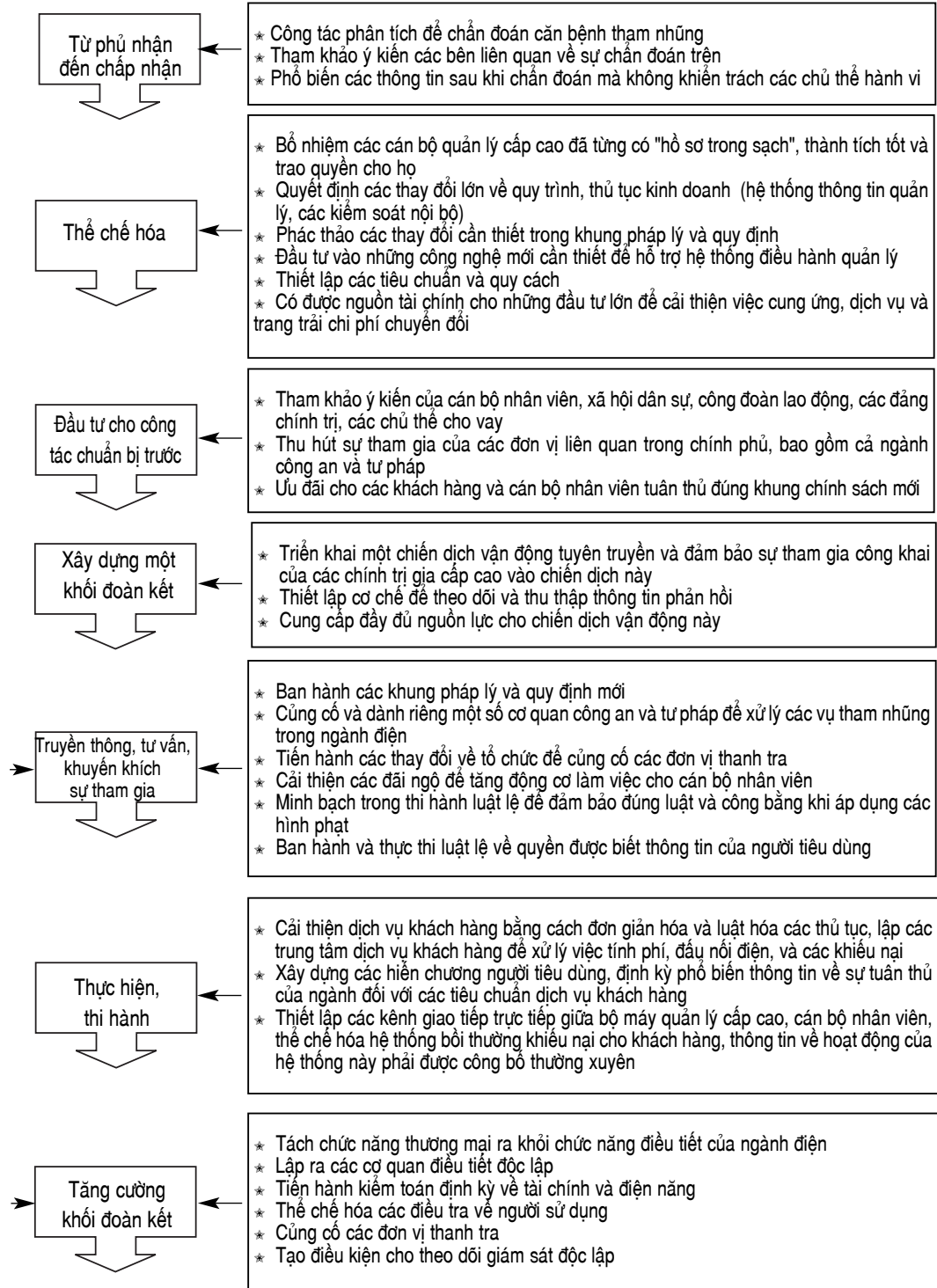
- 1. Chuyển từ phủ nhận sang chấp nhận vấn đề và xây dựng được thỏa thuận chung giữa các nhà hoạch định chính sách và các bên liên quan chủ chốt**
 - Thực hiện công tác phân tích và chẩn đoán để xác định các nguyên nhân, mức độ nghiêm trọng và hệ quả của vấn đề, cũng như cái giá phải trả về mặt chính trị nếu cứ giữ nguyên hiện trạng
 - Tham khảo chẩn đoán trên để tạo ra một môi trường đủ thẩm quyền thực hiện chiến lược đó
 - Phổ biến kết quả phân tích chẩn đoán mà không lên án các chủ thể hành vi
 - Bắt đầu chiến dịch truyền thông với sự tham gia mạnh mẽ và rõ rệt của các chính trị gia cấp cao.
- 2. Xây dựng một khối đoàn kết**
 - Đảm bảo sự ủng hộ và tham gia của bộ máy quản lý và cán bộ nhân viên trong ngành bằng cách xử lý các vấn đề cán bộ
 - Đảm bảo rằng cán bộ nhân viên có tinh thần cam kết đối với các cải cách
 - Cải thiện dịch vụ khách hàng bằng cách thành lập các trung tâm hỗ trợ khách hàng hiệu quả
 - Giảm chi phí chính trị cho cải cách dựa vào việc thi hành hiệu lực một cách minh bạch, sáng suốt, công bằng, và hướng đến mục tiêu một cách chính xác hơn
 - Đảm bảo rằng dịch vụ được cải thiện trước khi điều chỉnh biểu giá điện.
 - Thu hút sự tham gia và tham vấn xã hội dân sự
- 3. Cải thiện các quy trình kinh doanh của công ty công ích**
 - Đơn giản hóa và luật hóa các quy trình,
 - Ứng dụng công nghệ hiện đại vào một số lĩnh vực được chọn
 - Đẩy mạnh tính hiệu quả của dịch vụ khách hàng và tăng cường việc tuân thủ các tiêu chuẩn dịch vụ
 - Minh bạch hóa việc đấu thầu
- 4. Tăng cường cơ chế thể chế về trách nhiệm giải trình**
 - Tách chức năng thương mại khỏi chức năng điều tiết
 - Tăng cường các đơn vị thanh tra và kiểm toán nội bộ
 - Truy tố những người vi phạm trước tòa và tịch thu những khoản thu phi pháp
- 5. Khuyến khích sự tham gia của công chúng**
 - Tài trợ các cuộc tranh luận công khai về mọi vấn đề quan trọng
 - Thể chế hóa các khảo sát lấy ý kiến người sử dụng
 - Xây dựng và thực hiện một cơ chế nhằm bồi thường, xử lý khiếu nại
 - Thực hiện hiệu quả chương trình “quyền được biết thông tin”
 - Thuyết phục các chính phủ nước đối tác chấp nhận các cải cách phù hợp với nước họ.

đó. Việc phân tích kỹ thuật và khách quan sẽ giúp chiến lược này bớt đi tính chính trị.

Xây dựng khối đoàn kết

Không một cải cách nào có thể thành công nếu không giải quyết được những

HÌNH 4.2 Khung tổng hợp để chống tham nhũng trong ngành điện



lo ngại của cán bộ nhân viên về công ăn việc làm của họ. Ở những nước không có hệ thống an sinh, phúc lợi cho người thất nghiệp thì không có gì quan trọng với người dân hơn là đảm bảo kế sinh nhai. Cải cách trong nhiều công ty công ích có thể đi kèm với cắt giảm công ăn việc làm, và nếu người lao động tin rằng cải cách sẽ khiến họ mất việc, chắc chắn họ sẽ phản đối bất kỳ sự thay đổi nào. Sự đảm bảo và khẳng định của nhà lãnh đạo chính trị rằng cải cách sẽ không dẫn đến cắt giảm đội ngũ cán bộ hiện tại, và sẽ có đủ ngân sách để đáp ứng quyền lợi mà người lao động được hưởng, là cực kỳ cần thiết để họ chấp nhận cải cách. Có thể đưa ra những đề nghị hấp dẫn cho những người tự nguyện nghỉ việc để giảm bớt nhân viên. Tuy nhiên, cần giữ lại các cán bộ có năng lực bằng cách cho họ các lựa chọn nghề nghiệp và các đãi ngộ tốt hơn, đôi khi, có thể bằng cách khuyến khích họ tham gia cạnh tranh tuyển chọn cán bộ quản lý mới, và áp dụng mức đãi ngộ theo mức chuẩn trên thị trường lao động và dựa trên hiệu quả công việc.

Việc tạo ra một môi trường làm việc thuận lợi, khiến nhân viên phát triển được sự nghiệp, sẽ đảm bảo cho người lao động tiếp tục cam kết với cải cách. Thật sai lầm nếu nhận định rằng tất cả các cán bộ nhân viên tại các công ty công ích đều tham nhũng. Thông thường, người ta thấy rằng nếu có một bộ phận nhỏ cán bộ, nhân viên tham nhũng đến mức không thể cứu vãn được, thì cũng có khoảng chừng ấy cán bộ, nhân viên đấu tranh chống lại tham nhũng, đại đa số còn lại tỏ ra trung lập hoặc tham nhũng một cách thụ động. Đó là những cán bộ nhân viên lặng lẽ bằng lòng trong một cơ chế mà động cơ làm việc đã bị bóp méo, nơi mà tham nhũng không những không bị trừng phạt mà có khi còn được khen thưởng. Cần triển khai một hệ thống khách quan và có sự tham gia để đánh giá hiệu quả công việc, tổ chức các chương trình đào tạo nhằm nâng cao trình độ cho người lao động, thăng tiến dựa trên thành tích, động viên khen thưởng gắn với hiệu quả làm việc; ngược lại, cần áp đặt các hình phạt đối với những người có hành vi sai trái, đặc biệt là dính dáng đến tham nhũng và cấu kết. Một hệ thống minh bạch bằng cách hạn chế bớt sự tùy tiện của cấp quản lý khi quyết định luân chuyển cán bộ, sẽ giảm bớt các can thiệp chính trị, và chặn đứng cơ hội phát sinh quan hệ tham nhũng giữa cán bộ nhân viên điện lực, người tiêu dùng không trung thực, và những người làm chính trị ở địa phương.

Kênh trao đổi thông tin trực tiếp giữa cấp quản lý cao nhất và nhân viên là một cách rất hiệu quả để giúp nhân viên luôn được cập nhật tin tức chính xác và trực tiếp “từ nguồn tin đáng tin cậy”. Kênh trao đổi thông tin này có thể được xây dựng dưới dạng bản tin nội bộ định kỳ, trong đó bao gồm một thông điệp từ các cấp điều hành cao nhất trong công ty ngành về một vấn đề quan trọng đối với nhân viên, thắc mắc và thư yêu cầu của nhân viên, kèm

theo trả lời và giải thích của cấp quản lý, các câu hỏi tham khảo ý kiến của nhân viên về nhiều vấn đề khác nhau liên quan đến công ty, và các thông tin cập nhật về tiến độ cải cách. Trao đổi thông tin và những hành động đáng tin cậy từ bộ máy quản lý sẽ góp phần đảm bảo sự ủng hộ của đa số cán bộ nhân viên, nếu không, họ sẽ có thái độ nước đôi trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng.

Cải thiện quy trình kinh doanh trong các công ty điện lực công ích

Bước đầu tiên để cải thiện tập quán kinh doanh của các công ty công ích là đơn giản hóa thủ tục. Nhiều người tiêu dùng cảm thấy khó khăn và chán nản khi thấy những biểu mẫu rườm rà và khó hiểu mà các công ty sử dụng. Điều này khiến họ phó mặc cho những người trung gian (cò mồi) và nhân viên công ty, những người có thể đã bị lôi kéo thông đồng với người trung gian. Thủ tục không rõ ràng (ví dụ như người sử dụng thường không biết đích xác phải nộp những gì cho công ty điện lực khi mắc công tơ mới hoặc khi sửa công tơ hỏng), có nghĩa là người sử dụng phải đến công ty điện lực nhiều lần và đôi khi còn bị nhân viên công ty sách nhiễu. Đơn giản hóa các biểu mẫu và thủ tục sẽ giảm bớt các phiền nhiễu này, tiết kiệm thời gian cho nhân viên, và khiến người tiêu dùng hài lòng hơn.

Các thủ tục nội bộ cần được hệ thống hoá và quy định rõ trách nhiệm cụ thể. Thông thường, các chính sách điều hành nội bộ, các thủ tục kinh doanh và quy trình ra quyết định hiếm khi được đánh giá cập nhật nên dần dần mất tính thống nhất nội bộ. Hơn nữa, sự không rõ ràng tạo cơ hội cho việc lạm dụng thủ tục. Các công ty công ích nên rà soát và cập nhật quy trình thủ tục theo định kỳ, và thông báo cho nhân viên về các thay đổi, có thể tập huấn bổ sung nếu cần, để nhân viên khỏi lúng túng và thực hiện quy trình, thủ tục hiệu quả hơn.

Các công ty dịch vụ công ích nên tận dụng lợi ích do công nghệ hiện đại đem đến. Một cơ sở dữ liệu toàn diện về khách hàng được kết nối với một hệ thống thông tin quản lý phù hợp sẽ nâng cao hiệu quả và giảm gian lận. Các phần mềm như “công cụ phân tích về người tiêu dùng” có thể giúp phát hiện ra các trường hợp ăn cắp và không chịu trả tiền điện. Nhiều công ty công ích đã sử dụng công tơ từ xa, công tơ trả trước, tính phí tại chỗ và điều khiển trạm biến thế từ xa. Chi phí lắp đặt công nghệ mới sẽ được bù đắp nhờ hiệu quả cao hơn trong toàn công ty. Việc trả tiền điện bằng các công cụ điện tử và bằng séc đang được nhiều người tiêu dùng ở các nước đang phát triển ưa chuộng. Các công ty điện lực công ích nên khuyến khích những cách làm này nhằm tăng cường chu kỳ quay vòng tiền mặt của công ty và giảm cơ hội

tham nhũng. Để cung cấp dịch vụ tốt hơn, các công ty có thể ứng dụng nhiều tính năng nhờ công nghệ hiện đại như thiết lập các số điện thoại dịch vụ gọi không mất tiền, các trang web, hoặc các ứng dụng trên tin nhắn SMS.

Các công ty điện lực công ích cũng có thể cải thiện hiệu quả và ngăn chặn tham nhũng bằng cách thuê ngoài một số dịch vụ nhất định. Nhưng nhìn chung, chức năng quản lý các hoạt động thuê ngoài cho đến nay không mấy thành công trong ngành điện, tuy nhiều nơi đã sử dụng thành công loại hợp đồng dựa-trên- hiệu- quả- hoạt- động để thuê ngoài các dịch vụ như ghi số điện, lập hóa đơn, và phát hóa đơn. Sự linh hoạt hơn trong triển khai thực hiện, giảm chi phí, kỷ luật nghiêm ngặt hơn là những điều khiến cho việc thuê ngoài trở nên hấp dẫn. Sự phản đối của nhân viên và công đoàn lao động thường làm yếu đi hiệu quả của những sáng kiến như thế này, nhưng các cơ chế thực hiện thay thế được cơ cấu hợp lý vẫn có thể thành công, tiêu biểu là trường hợp nhượng quyền kinh doanh ở một số vùng nông thôn thuộc bang Orissa của Ấn Độ⁵.

Các hợp đồng, nhất là hợp đồng lớn về mua bán trang thiết bị, nhiên liệu, hoặc điện, thường liên quan đến những khoản tiền khổng lồ và là nơi tham nhũng phát triển mạnh. Một chiến lược chống tham nhũng hiệu quả phải là chiến lược đảm bảo được tính minh bạch trong quy trình đấu thầu. Đây là nơi mà công nghệ có thể phát huy tác dụng, tạo nên những cải thiện đáng kể về chất lượng.

Ưu tiên đầu tiên phải là lập một trang web, hiển thị và thường xuyên cập nhật tất cả các thông tin về các nguyên tắc trao thầu, ký kết hợp đồng, các thủ tục của công ty, chi tiết về các hợp đồng sắp tới, và tiến độ của các hợp đồng đã được trao thầu. Người ta thấy rằng sử dụng một trang web vào mục đích như vậy minh bạch hơn, hiệu quả hơn về mặt chi phí so với các phương pháp khác như công bố qua báo chí, hay các bảng thông báo.

Các công ty điện lực công ích nên có một bộ hướng dẫn rõ ràng về nguyên tắc trao thầu. Tất nhiên, các nguyên tắc này có thể ở mỗi công ty một khác, và ở mỗi thời kỳ mỗi khác. Mặc dù đấu thầu cạnh tranh công khai là tiêu chuẩn bao trùm, nhưng một số công ty, để hưởng ứng các chính sách của nhà nước, có thể để dành một số hợp đồng có tính chất hoặc quy mô nhất định cho “đội nhà” (các nhà thầu địa phương), còn tất cả những hợp đồng khác đều đưa ra đấu thầu cạnh tranh công khai trong nước hoặc quốc tế. Các tổ chức viện trợ đa phương, như Ngân hàng Thế giới, thường ủng hộ đấu thầu cạnh tranh quốc tế, chỉ trừ một số các hợp đồng nhỏ là có thể chấp nhận hình thức đấu thầu trong nước, nhưng một số nhà tài trợ song phương có thể giới hạn sự cạnh tranh giữa nước tài trợ và nước nhận tài trợ. Một số công ty có thể lập một danh sách các nhà thầu (nhà cung cấp hoặc người bán) đủ điều

kiện trong những thời hạn nhất định và cho những loại vật tư hay công trình nhất định. Một số công ty còn có những quy định lập “danh sách đen” gồm những nhà thầu hay nhà cung cấp thực hiện hợp đồng không đạt yêu cầu. Nhiều công ty phải dùng đến phương thức “đấu thầu trong thời gian ngắn” để đáp ứng yêu cầu khẩn cấp. Việc sơ tuyển nhà thầu cho các công trình lớn hoặc các kỹ thuật phức tạp là rất phổ biến. Việc áp dụng phương thức “đấu thầu hai túi hồ sơ”, một hồ sơ kỹ thuật, một hồ sơ tài chính cũng thịnh hành. Một số công ty công ích có thể áp dụng thủ tục đàm phán với các nhà thầu theo một số điều kiện nhất định. Tất cả các vấn đề liên quan đến chính sách có thể rất đa dạng giữa các công ty và các nước khác nhau, nhưng bất kể thế nào thì các chính sách này cũng phải được phổ biến rộng rãi để bất kỳ ai quan tâm cũng có thể tiếp cận dễ dàng.

Đối với mỗi hợp đồng cụ thể, trang web nên đăng tải những thông tin rõ ràng, dễ hiểu về các tiêu chuẩn sơ tuyển, khối lượng công việc, thông số kỹ thuật, các mốc thời gian để hoàn thành các giai đoạn khác nhau của công trình; cũng như bất kỳ thông tin nào khác về địa điểm công trình như đường đến hiện trường, các bản đồ khảo sát, đặc điểm thổ nhưỡng, đo đạc khảo sát địa hình; và một bộ tài liệu hợp đồng đầy đủ, để những ai quan tâm không cần phải đến tận văn phòng công ty mà vẫn có được thông tin. Điều quan trọng là hồ sơ mời thầu được đăng tải trên mạng, và hồ sơ dự thầu gửi qua mạng cũng phải được công ty xử lý như các hồ sơ dự thầu khác gửi trực tiếp.

Việc công bố tất cả các thông tin liên quan đến hợp đồng trên trang web có tác dụng như một bộ phận an toàn đặt sẵn khiến cho luật chơi không thể thay đổi sau khi quy trình đấu thầu đã bắt đầu. Còn một vài biện pháp khác có thể khiến các thủ tục hợp đồng minh bạch hơn, đó là, áp dụng những tiêu chuẩn do cơ quan chức năng quy định, kiểm tra của bên thứ 3 đối với công trình và thiết bị trước khi thanh toán, hỗ trợ của các tư vấn có trình độ trong các giai đoạn khác nhau của các hợp đồng phức tạp, cấp vốn để hoàn thành công việc đúng thời hạn, thanh toán kịp thời cho các nhà thầu, và các cán bộ quản lý cấp cao thường xuyên kiểm tra công trình định kỳ.

Tăng cường cơ chế thể chế vì trách nhiệm giải trình

Có một số biện pháp có thể thực hiện để tăng cường trách nhiệm giải trình.

Tách riêng chức năng điều tiết và chức năng thương mại

Để đảm bảo một cuộc chơi công bằng, người chơi phải không liên quan gì đến trọng tài, nhưng các công ty dịch vụ điện lực công ích hầu như đã có thông lệ là vi phạm nguyên tắc này. Các công ty này thường xuyên điều

chính các tiêu chuẩn kỹ thuật và sự cạnh tranh với công ty, ví dụ như cạnh tranh từ những người tiêu dùng muốn đầu tư tự sản xuất điện. Bộ chủ quản chịu trách nhiệm về hoạt động của các công ty dịch vụ công ích cũng sẽ chịu trách nhiệm điều tiết ngành này. Việc tách biệt các chức năng điều tiết và chức năng thương mại, đảm bảo tính độc lập và trách nhiệm giải trình của các cơ quan điều tiết, cần được đưa thành yếu tố chính của bất kỳ chiến lược chống tham nhũng nào.

Cơ chế điều tiết độc lập

Để xây dựng một cơ chế điều tiết hiệu quả và độc lập với chính phủ, phải có sự chuyển biến lớn trong thái độ của chính phủ, vốn dĩ luôn luôn nắm quyền kiểm soát lớn đối với toàn ngành điện, trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các công ty thuộc sở hữu nhà nước. Danh sách sau đây liệt kê những đặc trưng quan trọng của một cơ chế điều tiết độc lập.

- Cơ chế như vậy phải được thiết lập bằng luật (không phải bằng sắc lệnh của cơ quan hành pháp), trong đó vai trò của các cơ quan điều tiết, phương thức bổ nhiệm, điều kiện làm việc, quyền lực, quyền miễn trừ và trách nhiệm do luật quy định và được thực hiện một cách minh bạch.
- Ngân sách cho các cơ quan điều tiết phải độc lập, và phải đảm bảo về tài chính.
- Tất cả các thủ tục điều tiết (về cấp phép, ấn định biểu giá, xử lý đền bù khiếu nại, v.v.) phải được xác định rõ và công bố rộng rãi, phạm vi can thiệp của chính phủ trong quá trình điều tiết phải được luật quy định hết sức rõ ràng, cụ thể.
- Mọi quyết định điều tiết phải được giải thích cặn kẽ và chỉ được đưa ra sau khi đã trải qua một quá trình minh bạch, công khai và có sự tham gia của tất cả các bên liên quan. Có thể kháng cáo các quyết định điều tiết tại một tòa án phúc thẩm.
- Các quyết định điều tiết phải có hiệu lực thi hành pháp lý, và phải áp dụng chế tài nếu không tuân thủ các mệnh lệnh điều tiết.
- Thông tin về cơ chế điều tiết phải được cung cấp cho xã hội dân sự dưới hình thức dễ hiểu.
- Quyền và nghĩa vụ của công ty công ích cũng như người tiêu dùng phải được giải thích rõ ràng, công bố rộng rãi, giám sát một cách nghiêm ngặt, và thi hành một cách kiên quyết.
- Các quyết định điều tiết phải kịp thời và có thể dự đoán trước.
- Các cơ quan điều tiết phải giải trình trách nhiệm của mình, và nên thiết lập một cơ chế để kháng cáo các quyết định điều tiết.

Cần nhấn mạnh rằng việc hình thành một cơ chế điều tiết độc lập, riêng bản thân nó, sẽ không có một tác động đáng kể nào đến tham nhũng. Cần phải thỏa mãn một vài điều kiện khác thì việc điều tiết mới trở nên có hiệu quả. Chẳng hạn như, chính phủ phải chọn đúng người chịu trách nhiệm về quyết định điều tiết, trao quyền tự chủ tài chính đầy đủ để thực hiện trách nhiệm điều tiết, và chứng minh rằng chính phủ sẵn sàng ủng hộ các quyết định điều tiết, ngay cả khi các quyết định này bất lợi về mặt chính trị.

Bản tuyên bố các nguyên tắc cho người tiêu dùng

Luật pháp phải bảo vệ quyền được biết thông tin của người tiêu dùng, và thi hành các quyền này thông qua các cơ quan điều tiết, như vậy sẽ góp phần giảm bớt sự mập mờ và sự lạm dụng quyền tự quyết của các công ty công ích. Các nguyên tắc công dân, dù được công bố và thi hành ở bất kỳ nơi nào, cũng đều góp phần cải thiện điều hành nhà nước. Các nguyên tắc này giải thích rõ ràng quyền lợi và trách nhiệm của người tiêu dùng, cho họ quyền được hưởng các dịch vụ chất lượng tốt từ công ty dịch vụ công ích. Văn bản này cũng có thể cụ thể hóa các tiêu chuẩn mà các công ty công ích phải tuân thủ trong nhiều dịch vụ, các khoản phí có thể thu, và thời hạn cung cấp dịch vụ. Các cơ quan điều tiết thường được luật pháp trao quyền xử phạt những hành vi không đúng với các chuẩn mực quy định. Một khi công chúng được cung cấp thông tin và được trao quyền đầy đủ để kiểm tra và đánh giá cách làm việc của một công ty dịch vụ công ích, đây sẽ là một tấm lá chắn hùng mạnh để chống tham nhũng.

Kiểm toán tài chính định kỳ

Kiểm toán định kỳ là yêu cầu bắt buộc đối với tất cả các đơn vị dịch vụ, bất kể là thuộc sở hữu nhà nước hay hình thức sở hữu khác. Hầu hết các đơn vị dịch vụ đều có cả hệ thống kiểm toán nội bộ và kiểm toán bên ngoài. Tuy nhiên, những công ty hoạt động kém nhất thường không mấy coi trọng kiểm toán và không bao giờ thực hiện ngay các hành động theo kiến nghị của báo cáo kiểm toán. Các đơn vị theo cơ cấu doanh nghiệp nên có ban kiểm toán, gồm các giám đốc độc lập với bên quản lý và có quyền điều tra bất kỳ hoạt động nào của đơn vị và khai thác thông tin từ bất kỳ nhân viên nào. Ban kiểm toán sẽ chịu trách nhiệm báo cáo với ban giám đốc, và các hành động theo kiến nghị của ban kiểm toán phải được đưa vào chương trình nghị sự của các cuộc họp ban giám đốc.

Các chuẩn mực và tiêu chuẩn

Các cơ quan điều tiết nên được giao thẩm quyền thiết lập các tiêu chuẩn kỹ thuật về sản xuất, truyền tải và phân phối điện; đặt ra các chuẩn mực về hiệu quả vận hành của các công ty điện lực công ích; và định kỳ đánh giá hiệu quả hoạt động của các công ty. Các tiêu chuẩn (về hiệu quả) thương mại nên quy định cụ thể thời hạn hoàn thành lắp đặt công tơ mới (đầu nối điện), hoặc thay thế, sửa chữa công tơ cũ. Có thể cho phép các công ty công ích áp dụng một thời gian quá độ để đạt đến mức tiêu chuẩn quy định về hiệu quả hoạt động. Các tiêu chuẩn kỹ thuật và thương mại phải được công bố đầy đủ, tạo điều kiện cho người tiêu dùng yêu cầu các dịch vụ có chất lượng từ phía cung cấp dịch vụ. Các tài liệu này là phương tiện quan trọng tạo nên trách nhiệm giải trình, vì nó cung cấp một khuôn khổ khách quan để đánh giá hiệu quả hoạt động của các công ty dịch vụ.

Chế tài phạt vi phạm

Các nhân viên công ty dịch vụ điện lực chỉ có thể câu kết hay thông đồng ăn cắp điện nếu có đề nghị của người tiêu dùng. Luật nên đặt ra các hình thức chế tài để phạt các hành vi ăn cắp điện và các hành vi đồng lõa. Để xoá bỏ sự trì trệ phổ biến ở các cơ quan hành pháp, một số chính phủ đã thấy rằng việc thành lập các đội cảnh sát đặc biệt và các tòa án với thủ tục đơn giản nhanh gọn để xử lý các vụ việc này đem lại tác dụng lớn. Ngân sách định kỳ cho những cơ chế như thế này không lớn và hoàn toàn có thể bù đắp được bằng các khoản thuế và lệ phí⁶.

Tịch thu tài sản

Việc ban hành và thực thi luật lệ về tịch thu tài sản tham nhũng sẽ là một thông điệp cảnh báo có sức mạnh đến những ai muốn làm việc phi pháp. Đồng thời, luật lệ này cũng giúp nhà nước thu hồi lại những nguồn lực đã bị lấy cắp.

Kiểm toán điện năng định kỳ

Một quy trình nghiệp vụ để đối chiếu lượng điện năng sản xuất được và tiêu thụ với số tiền thu được từ khách hàng, sẽ thu hẹp những kẽ hở tạo điều kiện gian lận và góp phần quy trách nhiệm cho nhân viên ở các cấp khác nhau. Quy trình đối chiếu 4 bước giữa sản xuất điện, tính phí, thu phí và nộp lại kho bạc phải là một hệ thống kiểm soát quản lý chuẩn mực. Điều kiện tiên quyết cho quy trình đối chiếu là phải đo điện năng tiêu thụ một cách chính

xác và theo định kỳ ở các giao điểm giữa khâu sản xuất, truyền tải, phân phối điện, và tại nhà/xưởng của người tiêu dùng. Chi phí đo điện năng (kết hợp với một Hệ thống Thông tin Quản lý ở mức khá sơ đẳng nhưng hiệu quả) cao hay thấp còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố, nhưng kinh nghiệm cho thấy rằng đầu tư như vậy chỉ mất chưa đến hai năm để hoàn vốn. Cơ quan điều tiết sẽ đứng ra thuê một đơn vị kiểm toán độc lập để ước tính các thất thoát, sau đó công bố công khai tất cả các báo cáo kiểm toán này. Thất thoát ước tính sẽ được sử dụng để xác định biểu giá dịch vụ và làm mốc đánh giá hiệu quả hoạt động của công ty dịch vụ, gây sức ép với cả công ty cũng như chính phủ nói chung để họ phải tăng cường trách nhiệm giải trình.

Thể chế hóa các khảo sát ý kiến của người sử dụng

Những phản hồi của quần chúng, thu được từ các khảo sát này là một công cụ sắc bén để đảm bảo trách nhiệm giải trình với công luận. Kết quả từ các khảo sát người sử dụng là sự phản ánh rất rõ ràng với công ty điện lực về những dịch vụ mà họ cung cấp. Các khảo sát có thể được thực hiện bởi công ty dịch vụ công ích, hoặc hội người tiêu dùng, các tổ chức phi chính phủ hay các cơ quan điều tiết. Chi phí khảo sát nhiều hay ít tùy thuộc vào quy mô mẫu khảo sát, bảng câu hỏi phỏng vấn, phương pháp khảo sát (đi đến từng nhà hay khảo sát qua mạng). Các công ty dịch vụ và các cơ quan điều tiết nên thể chế hóa các khảo sát định kỳ với người sử dụng điện.

Các cơ chế bồi thường xử lý khiếu nại

Tất cả các công ty dịch vụ công ích nên xây dựng và thực hiện các cơ chế xử lý khiếu nại của khách hàng, giải thích rõ ràng tất cả các loại khiếu nại, tòa án có thẩm quyền xử lý các khiếu nại này, thời hạn khiếu nại, và một tòa án phúc thẩm để quyết định các vấn đề chưa được giải quyết. Niềm tin của công chúng đối với công ty sẽ được củng cố nhờ việc công bố các thông tin về các khiếu nại đã nhận, đã giải quyết và còn tồn đọng. Với hệ thống được vi tính hóa, người tiêu dùng có thể theo dõi tiến độ xử lý đơn khiếu nại của họ và yêu cầu các nhân viên của công ty điện lực giải thích về sự chậm trễ trong quy trình này. Thành lập một văn phòng thanh tra để giải quyết các khiếu nại mà công ty điện lực không thể giải quyết cũng là một việc làm hữu ích. Các tòa án cho người tiêu dùng cũng sẽ được trao quyền phân xử tranh chấp giữa người tiêu dùng và công ty dịch vụ, mặc dù những cơ quan điều tiết ngành điện có thể thực thi quyền hạn xét xử các vụ việc như vậy theo các quy định lập pháp khác.

Ban Liêm chính

Ban Liêm chính (đôi khi còn gọi là đơn vị cảnh giác nội bộ) do công ty điện lực tự thành lập, bố trí cán bộ phù hợp và có quyền lập hồ sơ hoặc điều tra các cán bộ nhân viên trong công ty, sẽ là công cụ hiệu quả để ngăn chặn và kiểm soát tham nhũng. Trưởng Ban Liêm chính phải là một công chức cấp cao trong công ty hoặc tuyển chọn từ bên ngoài và làm việc theo nhiệm kỳ cụ thể. Tuy nhiên, cần thận trọng để không phải chứng kiến đơn vị này thoái hóa thành một nguồn tham nhũng khác hoặc hoạt động không hiệu quả, quan liêu, kìm kẹp các cán bộ quản lý và nhân viên của công ty.

Giám sát độc lập

Hiệu quả hoạt động của công ty điện lực phải được giám sát thường xuyên, kết quả phải công bố rộng rãi cho công chúng, vì lợi ích của người tiêu dùng và các bên liên quan khác. Các giám sát này sẽ có độ tin cậy cao hơn nếu được thực hiện bởi một cơ quan điều tiết hay một cơ quan chuyên môn không thuộc một phe phái chính trị nào.

Khuyến khích sự tham gia của công chúng

Các nước đang phát triển thường không nhận thức được đầy đủ và không tận dụng được sức mạnh của xã hội dân sự để cải thiện điều hành nhà nước. Cần khuyến khích sự tham gia của công chúng trong việc ra quyết định và thực hiện quyết định, thông qua các diễn đàn như ủy ban thường trực (thường được yêu cầu cho ý kiến về một loạt các vấn đề), các ủy ban đặc biệt (được hình thành một cách tự phát khi gặp phải một vấn đề cụ thể nào đó), các phiên điều trần trước công chúng do các cơ quan điều tiết tổ chức (về các vấn đề như biểu giá dịch vụ, cấp phép, đầu tư, cấp vốn, các hợp đồng lớn, đánh giá hiệu quả hoạt động của công ty dịch vụ), các diễn đàn “ngôi nhà mở”, các tổ chức phi chính phủ, và thảo luận nhóm chuyên gia trên phương tiện truyền thông. Việc sử dụng ngôn ngữ địa phương trên các diễn đàn cũng như trong tất cả các tài liệu nhằm cung cấp thông tin cho người dân (thông báo, tiêu chuẩn thực hiện, cơ chế xử lý khiếu nại, các tuyên bố về quyền lợi của người tiêu dùng), hoặc để người dân sử dụng (hóa đơn điện, mẫu đơn đấu nối điện, thông báo cắt điện) sẽ khuyến khích sự tham gia của người dân và giảm bớt các mảnh khoe của những người trung gian.

Một lợi ích quan trọng của việc quần chúng tham gia là xóa bỏ được sự cách biệt giữa mong muốn thực sự của người dân và điều mà nhà chức trách cho là mong muốn của người dân. Chẳng hạn như, khi được lựa

chọn giữa việc (1) được cấp nguồn điện miễn phí nhưng không ổn định, biến thể cháy thường xuyên, cắt điện thời gian dài, không chắc chắn sẽ có nước khi cần nước nhất, và (2) nguồn cấp điện chất lượng tốt với giá cả chấp nhận được, hầu hết nông dân đều chọn giải pháp thứ 2. Việc cho người tiêu dùng có tiếng nói thực sự trong hoạch định chính sách sẽ làm giảm ảnh hưởng của phe vận động hành lang giả vờ lên tiếng thay mặt cho người dân trong chương trình “điện miễn phí”. Tham nhũng đã là căn bệnh thâm căn cố đế và lây lan khắp nơi, nhưng chúng ta có thể đánh thắng nó nếu trao thêm quyền hạn cho người tiêu dùng và xã hội dân sự bằng cách tạo điều kiện cho họ tiếp cận thông tin và có cơ hội tham gia xây dựng chính sách và ra quyết định. Người tiêu dùng và các tổ chức xã hội dân sự phối hợp nhịp nhàng với một số cán bộ được lựa chọn trong công ty dịch vụ điện lực sẽ tạo nên một liên minh hùng mạnh và hiệu quả để chống tham nhũng.

Vai trò của các nhà tài trợ và các tổ chức đa phương

Các cải cách trước đây trong ngành điện, nhìn chung đều tập trung vào các vấn đề như cơ cấu ngành và thị trường, doanh nghiệp hóa và tư nhân hóa. Cách tiếp cận này đã bỏ qua một thực tế là nhiều điểm tiêu cực trong ngành điện bắt nguồn từ việc lơ là các khía cạnh khác trong điều hành nhà nước. Bây giờ, người ta ngày càng nhận ra rằng cải thiện điều hành nhà nước trong khu vực công và đối với các công ty công ích là một phần không thể tách rời (nếu không là tiền đề) của quá trình doanh nghiệp hóa, thương mại hóa và tư nhân hóa. Với thực tế là thành phần tư nhân ngày càng ít quan tâm tới ngành điện, chính phủ và cộng đồng các nhà tài trợ cần tập trung cải thiện điều hành nhà nước và trách nhiệm giải trình của các công ty công ích, vì đây là vấn đề có tính chất quyết định.

Hầu hết các biện pháp chống tham nhũng nêu ra ở đây đều có thể thực hiện được với mức chi phí khiêm tốn. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, cần phải đầu tư cơ sở hạ tầng để nâng cao chất lượng nguồn cung ứng và dịch vụ điện tới người tiêu dùng. Tương tự, nhiều cơ chế thể chế (như kiểm toán và thanh tra) hiện đã đang tồn tại. Điều cần thiết là phải giảm bớt thiệt hại chính trị do cải cách bằng cách đổi mới và áp dụng cách tiếp cận theo từng giai đoạn nhằm hướng tới sự thay đổi dần dần; và tăng cái giá phải trả về hiện trạng chính trị bằng cách trao quyền cho người tiêu dùng và xã hội dân sự thông qua tăng cường khả năng tiếp cận thông tin của họ; và tài trợ các chi phí trong thời kỳ quá độ, sao cho việc bù đắp chi phí và tăng hiệu quả diễn ra nhịp nhàng, cái này nối tiếp cái kia.

Bất luận là các vấn đề về sở hữu hay cơ cấu doanh nghiệp của các công ty dịch vụ điện lực công ích, cộng đồng các nhà tài trợ luôn đóng vai trò quan trọng trong quá trình xoá bỏ tham nhũng, vì họ thuyết phục các nước được tài trợ ban hành các bộ luật, thiết lập các thể chế và áp dụng các thủ tục nhằm cải thiện điều hành nhà nước. Chẳng hạn như, sự giúp đỡ điều đặn và đáng kể của Ngân hàng Thế giới và Cơ quan Phát triển quốc tế Vương quốc Anh (DFID) đối với chính quyền bang Andhra Pradesh, Ấn Độ, và các công ty điện lực công ích tại đây, đã đóng vai trò quan trọng trong thành công của bang này (xem Phụ lục 4A). Sự kiên nhẫn, bền bỉ, và sự cảm thông thấu hiểu của nhà tài trợ đối với hoàn cảnh địa phương sẽ góp phần giảm bớt tính chính trị khi thực hiện các quyết định. Các nhà tài trợ cũng nên điều chỉnh các chiến lược để gắn liền với địa bàn và thời gian cụ thể, có sự tham khảo ý kiến của chính quyền địa phương, và không nên chỉ dựa vào các chiến lược chung, bao quát, lấy từ một mô hình có hiệu quả ở một địa phương khác, trong bối cảnh kinh tế xã hội khác mà áp đặt vào⁷. Trong khi xây dựng các chiến lược cải cách, các nhà tài trợ phải lưu tâm đến cách thức hành động, sao cho phù hợp với quan điểm giá trị của chính phủ nước sở tại và niềm tự hào dân tộc của họ.

Trước khi bắt đầu một chiến dịch đẩy lùi tham nhũng, việc quan trọng cần làm là phân tích lợi ích của các bên liên quan. Một trong những khía cạnh quan trọng đối với các chính trị gia có thẩm quyền quyết định chỉ trong ngắn hạn, đó là sự cách biệt về thời gian giữa hai thời điểm, một là khi bỏ ra chi phí chính trị, hai là khi nhìn thấy lợi ích của cải cách – chi phí phải bỏ ra trước, còn lợi ích phải mãi sau này mới đến. Ngoài ra, tiếng nói của người hưởng lợi tản mát và thiếu chặt chẽ, trong khi những nhóm có chung lợi ích thì phối hợp hành động tốt hơn, và chi phối không gian chính trị. Chúng ta không thể, không nên và không cần phải phớt lờ các vấn đề kinh tế chính trị.

Chương sách này đã cố gắng xác định các điểm nhạy cảm với tham nhũng, những đối tượng được lợi từ tham nhũng, những bài học thu lượm được từ một số ví dụ thành công của các chiến dịch chống tham nhũng trong ngành điện. Cần phải lên kế hoạch sẵn sàng, cam kết bố trí các nguồn lực, và thể chế hóa lợi ích của các chiến dịch. Chúng tôi cũng đã đề xuất một số phương pháp nhất định để đấu tranh thắng lợi, và tiến tới tiêu diệt tham nhũng. Phần lớn những gì chúng tôi đã gợi ý đều không mới và không tốn kém hay khó thực hiện. Nhưng đó là lời nhắc nhở kịp thời đối với tất cả chúng ta, rằng, thay vì bó tay tuyệt vọng, chúng ta hoàn toàn có thể đấu tranh và đánh bại tham nhũng với sức lực và khả năng của mình, một khi chúng ta quyết tâm làm điều đó.

PHỤ LỤC 4A: HAI TRƯỜNG HỢP NGHIÊN CỨU CỤ THỂ

Andhra Pradesh, Ấn Độ: Kiểm soát nạn ăn cắp điện tại các công ty phân phối điện

Nhiều nước đang phát triển hiện đang phải đối mặt với nạn ăn cắp điện từ các công ty điện lực nhà nước (Bhatia và Gulati 2004). Tại Ấn Độ, nạn ăn cắp điện gây thất thoát ước tính 4,5 tỉ đô la mỗi năm, khoảng 1,5% GDP quốc gia. Ai là người mất mát? Những người tiêu dùng trung thực, người nghèo, những khách hàng lớn tiêu thụ nhiều điện là những người phải chịu gánh nặng của biểu giá dịch vụ cao, sự thiếu hiệu quả của hệ thống, nguồn cung ứng điện không đủ và không đáng tin cậy.

Điều gì khiến chính phủ không xoá bỏ triệt để nạn ăn cắp điện? Chính là vì quyền lợi được đảm bảo của những người liên quan như các chính khách, quan chức, công đoàn lao động, cán bộ nhân viên trong ngành, và người tiêu dùng. Vì có sự can thiệp chính trị và vì trách nhiệm giải trình kém, các công ty điện lực nhà nước chẳng có mấy động cơ để cải thiện hiệu quả hoạt động của họ. Tư nhân hóa có thể là một giải pháp, nhưng tính rủi ro lớn về chính trị, sự bù đắp chi phí (qua biểu giá) kém, nạn ăn cắp điện quy mô lớn đã khiến ngành kinh doanh phân phối điện không mấy hấp dẫn đối với thành phần kinh tế tư nhân ở các nước đang phát triển.

Liệu có thể nâng cao hiệu quả của ngành điện ngay cả khi vẫn thuộc sở hữu nhà nước hay không? Câu trả lời là “có”, bằng chứng là ví dụ sau đây ở Andhra Pradesh, trong đó các công ty điện lực nhà nước đã giảm được nạn ăn cắp và thất thoát điện.

Bối cảnh

Ban Điện lực bang Andhra Pradesh, thuộc sở hữu nhà nước, và là đơn vị dịch vụ cung cấp điện công ích thuộc sự quản lý theo ngành dọc, có chức năng phục vụ khoảng 12 triệu người tiêu dùng. Đơn vị đã phải chịu những thất thoát tài chính lớn và ngày càng gia tăng vào những năm 90, đáng kể đã lên tới 40 tỉ Rupia (0,9 triệu đô la) vào năm 1997. Tổ chức và hiệu quả tài chính trong hoạt động của đơn vị đã xuống cấp, ảnh hưởng tiêu cực đến việc cung cấp điện. Trợ cấp điện của nhà nước đã tăng lên bằng 1,6% GDP cả nước, trong khi chi tiêu công cho giáo dục và y tế giảm từ 4,7% GDP năm 1987 xuống còn 3,6% vào năm 1998.

Năm 1998, chính quyền bang Andhra Pradesh đã phát động một cuộc cải cách toàn diện trong ngành điện – một chương trình từng bước nhằm thiết lập một khuôn khổ pháp lý, điều tiết và thể chế mới; phát triển một ngành

công nghiệp và cơ cấu thị trường mới; tư nhân hóa việc phân phối điện. Cho đến nay, bang Andhra Pradesh đã: ban hành một bộ luật về cải cách điện; tách Ban Điện lực Nhà nước thành một công ty sản xuất, một công ty truyền tải và 4 công ty phân phối, cung ứng điện; thành lập một ủy ban điều tiết điện độc lập chịu trách nhiệm cấp phép, quy định biểu giá, khuyến khích hiệu quả và cạnh tranh trong ngành điện.

Các công ty phân phối điện mới phải kế thừa một hệ thống hạch toán yếu kém và nạn ăn cắp điện lan tràn; những vấn nạn này, cùng với sự thất thoát nguồn thu và các yếu tố khác, đã từng xói mòn hiệu quả tài chính của ngành điện. Trong năm tài khóa 1999, chỉ có 42% điện năng đổ vào hệ thống phân phối được tính phí theo số chỉ tiêu thụ trên công tơ. Số còn lại được cho là lượng điện tiêu thụ của 2 triệu người sử dụng điện cho sản xuất nông nghiệp và không được đo bằng công tơ, hoặc một phần trong số này được cho là thất thoát trong truyền tải và phân phối điện. Các ước tính không kiểm chứng được về lượng điện bán ra và lượng điện thất thoát đã cho phép ngành điện công ích che giấu nạn ăn cắp và những yếu kém trong hiệu quả hoạt động, đánh lạc hướng chú ý của công chúng, khiến họ không kiểm soát được hiệu quả hoạt động yếu kém của ngành điện công ích, che giấu các tham nhũng chính trị và tham nhũng hành chính; làm mờ đi những tranh cãi của công chúng về trợ cấp nông nghiệp. Nạn ăn cắp diễn ra dưới nhiều hình thức, như câu điện từ đường dây, gian lận trên số chỉ công tơ, hoặc dùng điện không qua công tơ, thường là với sự thông đồng của nhân viên điện lực. Nguồn thu bị thất thoát do sự thiếu hiệu quả trong việc đo điện năng tiêu thụ, ghi hoá đơn, tính phí và thu phí, cũng như những nhược điểm của hệ thống kiểm soát nội bộ, và không thực thi được các quyết định cắt điện (vì vi phạm).

Bước đầu tiên để cải cách là không phủ nhận mà chấp nhận sự tồn tại của nạn ăn cắp điện. Một chương trình kiểm toán năng lượng đã đem lại con số ước tính thực tế hơn về thất thoát trong truyền tải và phân phối điện (38% vào năm tài khóa 1999, lớn hơn so với con số ước tính trước đó là 18%) và dẫn đến việc công nhận “thất thoát không phải do kỹ thuật” – nói theo cách giảm nhẹ để ám chỉ nạn ăn cắp điện. Kỳ vọng của công chúng vào chương trình cải cách, và việc các cơ quan điều tiết xem xét lại và tăng cường trách nhiệm giải trình, đã khiến nạn ăn cắp và gây thất thoát điện bị kiểm soát gắt gao hơn trong mắt công chúng. Tháng 1 năm 2000, chính phủ đã khởi xướng một chiến dịch lớn để ngăn chặn nạn ăn cắp điện.

Kế hoạch

Kế hoạch này đã tập trung vào 4 biện pháp: ban hành một điều luật mới để

đối phó với nạn ăn cắp điện, tăng cường cơ chế thực thi luật pháp, tổ chức lại chức năng chống tham nhũng trong ngành, và cải tổ quy trình kinh doanh để cải thiện việc điều hành quản lý và dịch vụ khách hàng.

Tháng 7-2000, chính phủ đã sửa đổi Luật Điện lực của Ấn Độ năm 1910, khiến ăn cắp điện trở thành một hành vi phạm tội bị truy tố trước tòa, và các hình phạt khắt khe được đặt ra để xử lý tội danh này. Một bộ luật riêng, chưa từng có tiền lệ ở Ấn Độ, cũng đã được ban hành, quy định hình phạt tù cưỡng bức và các hình phạt khác đối với người vi phạm, cho phép triệu tập các tòa án và phiên tòa đặc biệt để xét xử theo thủ tục nhanh gọn, đồng thời công nhận sự thông đồng của các nhân viên điện lực cũng là hành vi phạm tội.

Các công việc chuẩn bị trước được thực hiện để đảm bảo rằng chính phủ có thể thành lập ngay các tòa án xét xử và tòa phúc thẩm ngay sau khi bộ luật mới có hiệu lực. Địa bàn phục vụ của ngành điện được chia thành 24 “khu vực”, tương ứng với 24 huyện hành chính. Một tòa án đặc biệt và một đồn cảnh sát được thành lập ở từng khu vực nhằm đảm bảo nhanh chóng phát hiện và khởi tố các vụ ăn cắp điện. Cảnh sát quốc gia và các đơn vị chống tham nhũng trong các bộ ngành khác của chính phủ được chỉ thị phải hỗ trợ các nhân viên điện lực trong công tác điều tra kiểm soát nạn ăn cắp điện.

Chính phủ cũng khởi xướng các thay đổi về thể chế trong ngành điện. Ban chống tham nhũng trong truyền tải và phân phối điện được tăng cường, bằng cách thăng chức cho người đứng đầu từ vị trí cố vấn lên vị trí giám đốc điều hành của Ban chống tham nhũng, và điều chỉnh cơ cấu tổ chức để đẩy mạnh sự phối hợp của Ban này với các ban ngành khác. Thêm vào đó, các thủ tục của Ban chống tham nhũng đã được đơn giản hóa và làm cho minh bạch hơn. Các cán bộ điều tra được yêu cầu lập biên bản thanh tra tại chỗ, biên bản phải đánh số và đưa cho khách hàng, đồng thời cán bộ điều tra cũng được mang theo biên lai đã đánh sẵn số xêri để có thể thu luôn tiền phạt. Các đồn công an phải công bố công khai tất cả các vụ ăn cắp, và một hệ thống theo dõi mới sẽ để mắt đến tiến trình từ khi điều tra đến khi nộp tiền phạt hoặc bị khởi tố. Hơn 2.000 đội điều tra đã được huy động trên khắp đất nước để thực hiện đợt tổng tấn công nạn ăn cắp điện

Để cải tổ quy trình kinh doanh của ngành điện, một hệ thống quản lý mới, “công cụ phân tích khách hàng”, đã được xây dựng. Hệ thống này sử dụng một cơ sở dữ liệu trung tâm về khách hàng để phân tích hiệu quả đo điện, ghi hoá đơn và thu phí – cho phép theo dõi hiệu quả hoạt động thực tế của nhân viên so với chỉ tiêu thu phí – và tạo ra các báo cáo quản lý có trọng điểm, rất hữu ích trong việc đề xuất các hành động sửa chữa sai sót. Nhờ đó, quy trình xử lý thông tin và lập báo cáo nhanh hơn rất nhiều, cho phép có những hành động ứng phó nhanh, kịp thời.

Tính ưu việt cốt lõi là ở chỗ hệ thống này có thể lập hồ sơ về các khách hàng có nguy cơ cao trên cơ sở các thông tin về hành vi nộp phí từ trước đến nay của khách hàng, từ đó cho phép nhân viên điện lực xác định ưu tiên tìm kiếm mục tiêu là những khách hàng dùng điện không trả tiền. Khác với cách làm trước đây là điều tra cả một vùng rộng xung quanh để phát hiện ra một vài kẻ ăn cắp điện, hệ thống mới này giới hạn phạm vi điều tra vào một số khách hàng thường nợ tiền điện và các khu vực có thất thoát lớn về điện. Cách làm “điều tra và phát hiện” chuyển thành “phát hiện và điều tra” đã đem lại những tiến triển rõ rệt trong việc phát hiện ra những điểm bất thường trong sử dụng điện. Nhưng quan trọng nhất là nó khiến những khách hàng trung thực không còn phải cảm thấy bị xúc phạm khi cảnh sát lùng sục và khám xét xung quanh nhà họ để tìm kiếm những kẻ ăn cắp điện.

Tham vấn các bên liên quan

Chính phủ đã phát động một chương trình truyền thông trên các phương tiện thông tin đại chúng qua quảng cáo, áp phích, video, và một chương trình tiếp xúc với quảng đại quần chúng thông qua các chuyến thăm của các đoàn đặc biệt, các cuộc gặp công khai được tổ chức đều đặn giữa các cán bộ quản lý công ty dịch vụ và nhân dân. Chiến dịch hướng tới công chúng đã huy động khoảng hơn 600 đội, để tổ chức các cuộc họp toàn thành phố/thị trấn, ở tất cả các khu dân cư có trên 200 dân. Đội quân hùng hậu này đã thông tin cho người dân về bộ luật mới và các hình phạt đối với tội ăn cắp điện, và tạo cơ hội cho người dân được đấu nối điện ngay tức thì sau khi trả phí đấu nối. Họ cũng giải thích cho người dân về tình hình tài chính đang xấu đi của ngành điện, và tác hại của nạn ăn cắp điện đối với chi phí và biểu phí dịch vụ mà họ phải chịu. Ngoài ra, đội quân này cũng tổ chức lấy ý kiến của công đoàn lao động về dự kiến quy định sự thông đồng của cán bộ nhân viên điện lực là hành vi phạm tội trong các điều khoản pháp lý. Sự đảm bảo sẽ không truy cứu các trường hợp vi phạm trước đây theo luật mới đã góp phần làm cho công đoàn ứng thuận về các chế tài dành cho cán bộ nhân viên điện lực thông đồng ăn cắp điện kể từ nay về sau. Độ tin cậy của các tuyên truyền, và lòng quyết tâm chính trị của chính phủ trong đấu tranh chống ăn cắp điện đã được thử thách, khi một số người có thế lực chính trị mạnh (bao gồm cả đại biểu quốc hội) bị kết tội ăn cắp điện. Các vụ việc này đã được xử lý triệt để và chứng minh rằng ngay cả những người có thế lực cũng bị xử theo luật mới, chứng tỏ rằng các cán bộ ngành điện được bảo vệ khỏi sự can thiệp chính trị của chính phủ, điều này đã tạo ra sự ủng hộ rộng rãi của công chúng và bản thân cán bộ nhân viên ngành điện đối với chương trình cải cách này.

Cung cấp đủ nguồn lực

Chương trình cấp vốn đầy đủ cho hoạt động truyền thông thông tin, tổ chức các cuộc họp với công chúng, mua công tơ điện chất lượng cao và các thiết bị đọc công tơ điều khiển từ xa, và đầu tư áp dụng công nghệ thông tin tiên tiến – tất cả đã góp phần giữ vững động lực và lòng tin vào sự đổi thay.

Hơn hai triệu công tơ chất lượng cao, để đo điện năng tiêu thụ của khách hàng, đã được lắp đặt trong 2 năm, so với mức trung bình trước đây là 600.000 công tơ một năm. Các công tơ điện với độ chính xác cao được lắp đặt cho những khách hàng lớn, và các công tơ cũ được sửa lại cho chuẩn rồi lắp đặt cho những khách hàng tiêu thụ ít hơn. Để hỗ trợ việc kiểm toán năng lượng, các công tơ điện tử với thiết bị ghi nhật ký dữ liệu và phụ kiện hỗ trợ truyền số liệu qua hệ thống liên lạc vệ tinh, đã được lắp đặt trên tất cả các đường dây phân phối điện 11 KV. Mặc dù các khách hàng sử dụng điện cho nông nghiệp vẫn được dùng điện không qua công tơ vì lý do chính trị-xã hội, nhưng các công tơ điện đã được lắp ở các trạm biến thế chính phục vụ đối tượng khách hàng này, cho phép ước tính chính xác hơn lượng điện bán cho ngành nông nghiệp.

Đặt ra các ưu tiên

Trong giai đoạn đầu, chương trình chống ăn cắp điện tập trung vào các khách hàng lớn. Chương trình cho lắp đặt các đường dây phân phối điện dành riêng cho các khách hàng lớn trong ngành công nghiệp, đồng thời cung cấp các công tơ chất lượng cao, có đặc điểm chống làm giả và gian lận. Các máy biến thế được lắp hộp bảo vệ. Các đội thanh tra được cung cấp các dụng cụ đọc công tơ để tải về các số liệu hàng tháng, số liệu này được dùng để phân tích và tìm ra các khách hàng với lượng điện tiêu thụ hàng tháng có dao động lớn hơn 2%. 15% trong số 23.000 điểm đấu nối điện cho công nghiệp, và 10% trong số 36.000 điểm đấu nối cho thương mại đã bị phát hiện có bất thường trong đo lường điện tiêu thụ và tính phí - theo điều tra trong năm tài khóa 2001. Đối với khách hàng là nhà dân, các điều tra đã tập trung vào các đường dây phân phối 11 KV có thất thoát điện lớn ở 114 thị trấn, chiếm khoảng 53% lượng điện tiêu thụ và 60% nguồn thu.

Đạt được sự ủng hộ của người dân để thay đổi

Chiến dịch này cũng ưu tiên xem xét vấn đề chậm trễ khi đấu nối điện và dịch vụ khách hàng kém – hai lý do chính khiến người tiêu dùng bất mãn. Ngành điện đã đưa vào áp dụng hệ thống ghi hoá đơn và tính phí tại chỗ,

nghĩa là số chỉ công tơ được ghi trước sự chứng kiến của khách hàng, do đó giảm thiểu các khiếu nại về việc ghi hoá đơn và tính phí. Ngành điện cũng thành lập một quầy đặc biệt tại mỗi khu vực hoạt động để phụ trách việc lắp công tơ mới (đầu nối điện) và giải quyết các khiếu nại của khách hàng, đồng thời mở các trung tâm thu phí tại các địa điểm thuận tiện (các quầy thu phí lưu động cũng có sẵn ở các vùng nông thôn). Ngoài ra, các trung tâm chăm sóc khách hàng điện tử cũng ra đời và hoạt động dưới hình thức trình duyệt “một cửa” để xử lý các khiếu nại, nhận tiền nộp phí, và theo dõi giải quyết các sự cố điện.

Theo dõi kết quả

Chiến dịch này được theo dõi một cách chặt chẽ, cả ở cấp cao nhất trong chính phủ. Tất cả các văn phòng ở huyện đều kết nối với trụ sở chính qua mạng vệ tinh để truyền số liệu nhanh chóng. Các cán bộ quản lý hành chính và kỹ sư cấp huyện nộp báo cáo hàng ngày về số lượng đầu nối điện đang quản lý bình thường và số tiền điện thu được. Hệ thống thông tin nhằm mục đích theo dõi chiến dịch này đã được nâng cấp và tích hợp vào hệ thống thông tin quản lý hiện tại của các công ty, và tiếp tục được sử dụng để theo dõi trong tương lai.

Kết quả

Chiến dịch này đã tạo nên sự khác biệt lớn về kết quả kinh doanh, lỗ lãi của ngành điện. Số tiền ghi hoá đơn và tính phí hàng tháng đã tăng đáng kể, và tỷ lệ thu phí đã đạt hơn 98%. Thất thoát trong truyền tải và phân phối điện đã giảm từ khoảng 38% năm 1999 xuống còn 26% năm 2003, phần lớn là nhờ kiểm soát được nạn ăn cắp điện, trong đó ngành điện đã xử lý được 2,25 triệu đầu nối trái phép. Hơn thế nữa, việc thi hành đạo luật mới về chống ăn cắp điện đã tỏ ra hiệu quả. 218 cán bộ đã bị xử lý kỷ luật, 87 trường hợp đã bị kết án vì dính líu đến ăn cắp điện và biển thủ công quỹ và vật tư. Trong vòng 3 năm sau khi ban hành luật mới, nhà chức trách đã bắt được 150.000 trường hợp ăn cắp điện, so với 9.200 vụ trong vòng 10 năm trước, và bắt giữ hơn 2.000 khách hàng không trả tiền điện.

Trong một môi trường mà thương mại hóa còn bị hạn chế, còn đó những thâm căn cố đế của đặc quyền đặc lợi, và cơ cấu tổ chức, quản lý ngành điện còn bị chính trị hóa, thì những nỗ lực chống ăn cắp điện ở Andhra Pradesh thật là ấn tượng. Chương trình này, hiện đã bước sang năm thứ tư thực hiện, vẫn giữ vững được những thay đổi tích cực. Liệu chương trình có tiếp tục

miễn nhiệm khỏi các can thiệp chính trị hay không? Chúng ta sẽ phải chờ xem. Vì luôn luôn tồn tại nguy cơ là các hoạt động chính trị “vì dân” trong bầu cử sẽ làm suy yếu điều hành nhà nước và xói mòn trách nhiệm giải trình. Nhưng chương trình cũng có những hành động, sáng kiến, trong đó cam kết chính trị mạnh mẽ của chính phủ đóng vai trò cốt lõi để duy trì.

Tạo sự ủng hộ của đông đảo cử tri để sẵn sàng cho sự thay đổi, thông qua tuyên truyền hiệu quả với các bên liên quan, gây dựng lòng tin vào chính phủ, bằng cách không chỉ tuyên truyền mà còn có hành động phù hợp sau đó;

- Điều chỉnh các khung pháp lý và các cơ chế thi hành các luật lệ để xóa bỏ các rào cản pháp lý và trao quyền thực thi cho các nhà chức trách.
- Đảm bảo rằng các hành động trừng phạt được người dân nhìn nhận là hợp pháp và công bằng, đem lại cho những người câu điện/đấu nối điện trái phép cơ hội trở thành các khách hàng tuân thủ luật định.
- Thẻ chế hóa các thủ tục kinh doanh mới, bằng cách áp dụng công nghệ hiện đại, cải thiện hệ thống thông tin quản lý, và giới thiệu hệ thống điều khiển, quản lý mới.
- Thay đổi động cơ của các cán bộ quản lý và nhân viên bằng cách xử phạt các hành vi thông đồng và làm việc kém hiệu quả.

Bangladeset: Cách tiếp cận có sự tham gia

Ủy ban Điện Nông thôn Bangladeset (REB) bắt đầu hoạt động từ tháng 1-1978. REB đã tiến hành điện khí hóa khu vực nông thôn thông qua *Palli Bidyut Samitis* (PBS), là các hiệp hội người sử dụng độc lập. Đến năm 2002, REB và 67 PBS đã cùng nhau xây dựng được 96.000 km đường dây phân phối điện, lập 165 trạm biến thế, và cung cấp điện cho khoảng 22 triệu người dân nông thôn. Dự án điện khí hóa nông thôn, ngay từ đầu, đã được sự hỗ trợ của Tư vấn Kỹ thuật từ Hội Hợp tác Điện khí hóa nông thôn của Mỹ, cùng với các khoản vay ưu đãi từ Cơ Quan Hợp tác phát triển quốc tế Mỹ (Nexant 2000). Dự án này cũng được tài trợ bởi 15 nhà tài trợ quốc tế, họ đã đóng góp hơn 1,1 tỉ đô la, tính đến năm 2002.

Mỗi PBS là một hợp tác xã do những người tham gia và người hưởng lợi tự quản. PBS có một ban giám đốc gồm 12 đến 15 thành viên, do tất cả các thành viên trong PBS bầu chọn. Ban giám đốc có nhiệm kỳ 3 năm, nhưng có 1/3 số người xin rút lui mỗi năm. Chủ tịch hội này được bầu cử và làm việc trong nhiệm kỳ 1 năm. Các giám đốc phải thỏa mãn những tiêu chuẩn khắt khe: từ 30 đến 70 tuổi, tối thiểu phải học hết cấp 2, không được giữ chức vụ

công tác cho bất kỳ một đảng phái chính trị nào, chưa bao giờ có tiền án tiền sự, là cư dân định cư ở địa bàn sở tại của PBS, và luôn thanh toán đầy đủ các hóa đơn tiền điện. Quyền bầu cử chỉ dành cho những thành viên không nợ tiền điện. Luật quy định cấm các nhân viên làm việc cho PBS thành lập công đoàn. Rất nhiều nhân viên, trong đó có những người đi ghi điện, đều được tuyển dụng theo hình thức hợp đồng. Những người đi ghi điện được luân chuyển thường xuyên để tránh gây dựng mối quan hệ thân thiết với khách hàng. Họ được phép làm việc cho một hoặc nhiều PBS, miễn là tổng thời gian làm nhiệm vụ ghi điện không quá 3 năm. Những người làm tốt trong thời gian đó có thể hi vọng được nhận vào các vị trí khác, như thợ đường dây, nhân viên giám sát, hay thợ điện.

REB giám sát rất nghiêm tất cả các hoạt động của PBS. Quy trình quản lý này có thể gọi là “quân luật”, và người đứng đầu REB thường được điều động từ bên quân đội sang. REB phải phê duyệt ngân sách của từng PBS, và thỏa thuận chỉ tiêu thực hiện giữa REB và PBS được thi hành rất nghiêm ngặt. Ban giám đốc và tổng giám đốc PBS có thể bị REB sa thải nếu không hoàn thành nhiệm vụ hoặc có hành vi xấu. Các chỉ tiêu được tính toán dựa trên 20 thông số bao quát hết các mặt, như giảm thất thoát hệ thống, tăng số tiền phải thu, tăng số lượng đầu nối điện mới. Nếu không đạt được các chỉ tiêu này, PBS có thể bị phạt bằng cách trừ lương, nếu đạt chỉ tiêu, tất cả các nhân viên của PBS đều được thưởng.

Ngay cả khi PBS được thành lập ở một thôn bản, không phải tất cả các hộ gia đình trong thôn đó đều được cấp điện. Tại Bănglađét, trung bình chỉ có 15% trong tổng số các hộ gia đình có điện. Cấp điện cho tất cả mọi hộ gia đình không phải là mục tiêu của REB. Tất cả các địa bàn mới muốn được hưởng dịch vụ của PBS phải thỏa mãn tiêu chuẩn tối thiểu về doanh thu. Một số cộng đồng phải chịu cảnh không có điện vài năm mới được điện khí hóa, vì họ phải đợi cho đến khi đạt được các tiêu chuẩn về dân số, và các tiềm năng kèm theo về mức tiêu thụ điện tối thiểu thì mới được tham gia hệ thống PBS. Khách hàng phải chuẩn bị tinh thần bỏ ra một khoản tiền tương đương 6 đến 7 đô la, coi như tiền đầu tư ban đầu, để mua dây dẫn và lắp mạng điện trong nhà. Chỉ có các hộ gia đình có đủ tiền để trang trải chi phí ban đầu này, cũng như trả tiền điện hàng tháng, mới được trở thành thành viên của PBS.

Trong hệ thống PBS, cứ vài thành viên lại tạo thành một nhóm cộng đồng trong hợp tác xã này. Nếu một thành viên trong nhóm câu mắc điện trái phép, tất cả các thành viên trong nhóm đều phải trả giá cho việc này. Có nghĩa là, cả nhóm đều phải chịu chung một hình phạt nếu họ không ngăn chặn được việc ăn cắp điện. Biện pháp đối phó với nạn ăn cắp điện như vậy sẽ khiến cho người có ý định ăn cắp điện phải chịu sức ép rất lớn từ phía

những người khác trong nhóm. Bất kỳ thành viên nào không trả được nợ tiền điện sẽ bị khai trừ khỏi hội PBS, và công tơ điện của người này sẽ bị đem đi nơi khác. Thất thoát trong truyền tải và phân phối điện ở các địa bàn có PBS chỉ khoảng 10-12%, bằng một nửa con số này ở các vùng miền khác trong nước. Tỷ lệ thu phí trung bình của PBS cũng cao hơn nhiều, đạt khoảng 95%.

REB mua buôn điện từ Ban Phát triển Điện năng Bangladesh với mức giá thương lượng, thấp hơn rất nhiều so với mức giá bán cho khách hàng trong ngành công nghiệp. Biểu giá cho mỗi PBS cũng do REB quy định, nhằm cân đối giữa khả năng chi trả tiền điện của các khách hàng của PBS và đảm bảo tính kinh tế để chương trình tồn tại được. Biểu giá của PBS cao hơn biểu giá trung bình ở các vùng đô thị từ 40-60%. Ngay cả như vậy, chỉ khoảng 18 trong số 54 PBS hoạt động đầy đủ là đứng vững được về tài chính. REB có phương tiện riêng để đào tạo và tổ chức rất nhiều đào tạo tăng cường cho nhân viên PBS. PBS cũng tạo điều kiện thuận lợi cho đào tạo nhân viên, họ còn có một bộ phận đặc biệt để giáo dục cho thành viên và thông tin cho người hưởng lợi về quyền lợi và nghĩa vụ của các thành viên hợp tác xã.

Sự thành công của PBS ở các vùng nông thôn đã thúc đẩy chính phủ Bangladesh thử đưa mô hình PBS vào một số vùng đô thị. REB đã tiếp quản 6 vùng đô thị, nhưng PBS ở các khu vực này ban đầu cũng có nơi thành công, có nơi thất bại. Mặc dù thất thoát đã giảm từ 56% xuống còn 18% trong vòng 3 năm ở một khu vực trong số này (vùng Narasingdi), nhưng ở một khu vực khác (vùng Manikganj), ban đầu, do vấp phải sự phản đối của người tiêu dùng và nhân viên PBS nên tình hình không mấy cải thiện. Tuy nhiên, đến năm 2006, thất thoát đã giảm xuống chỉ còn 10% ở Manikganj và 13% ở 5 khu vực còn lại.

Đến giữa năm 2006, REB đã thành công trong việc thành lập 70 PBS trên toàn quốc, đúng theo kế hoạch ban đầu. Số lượng người tiêu dùng ở các vùng nông thôn đã lên đến khoảng 29 triệu (trong đó 80% là người tiêu dùng gia đình) với hệ thống dịch vụ cũng được mở rộng tương ứng. Giám đốc điều hành của REB không còn là người từ lực lượng quân đội điều động sang nữa, mà là cán bộ từ các ngành dân sự khác. Để đáp ứng hoạt động ngày càng mở rộng về quy mô và phức tạp hơn, REB đã thiết kế một hệ thống, trong đó các PBS mạnh về tài chính được trao quyền tự quản lớn về các mặt ngân sách, đấu thầu, và tuyển dụng nhân viên. Tháng 7/2006, có ba PBS được trao quyền tự quản như vậy. Nếu việc thử nghiệm này thành công, vai trò của REB đối với các PBS tự quản sẽ chỉ giới hạn ở việc giám sát hiệu quả hoạt động của họ, giúp REB có thêm nhiều thời gian để tập trung hỗ trợ và củng cố những PBS yếu hơn.

Mặc dù thất thoát trung bình của 70 PBS chỉ vào khoảng 13% năm 2006

(với hiệu quả thu phí là 98%), vẫn có những biểu hiện cho thấy có sự can thiệp chính trị lớn hơn trong quá trình ra quyết định của PBS. REB hiện tại đã ít “quân phiệt” hơn trong cách làm của mình, nhưng so với các tổ chức khác ở nước này, REB có tinh thần đồng đội tốt hơn, họ luôn cố gắng duy trì tinh thần này trong một môi trường đầy khó khăn.

PHỤ LỤC 4B: KHỦNG HOẢNG ĐIỆN CỦA CALIFORNIA: GIAN LẬN KINH DOANH VÀ THẤT BẠI TRONG ĐIỀU TIẾT?

Năm 1995, để xây dựng một thị trường điện cạnh tranh, và đối phó với các khó khăn về năng lượng, California đã bắt đầu cơ cấu lại ngành điện. Mục tiêu là thay đổi ngành điện thuộc sở hữu của chủ đầu tư và chịu sự điều tiết thành một thị trường dịch vụ không bị điều tiết, trong đó giá điện được quyết định bởi sự cạnh tranh, và người tiêu dùng có thể lựa chọn nhà cung cấp điện mà họ muốn. Họ đặt ra một thời kỳ quá độ để tháo vốn đầu tư từ các nhà máy điện thuộc sở hữu của chủ đầu tư, thu hồi chi phí chìm, và thiết lập một chợ đấu giá (Sở giao dịch Năng lượng California, hay CalPX) vào năm 1998 và thành lập Ban Điều hành hệ thống độc lập California (Cal-ISO). Ban này có quyền mua “năng lượng thiếu hụt” để cân đối mạng lưới điện cũng như nguồn điện dự trữ cho vận hành (còn gọi là dịch vụ đi kèm). Các công ty điện lực được yêu cầu mua phần lớn điện năng thông qua CalPX, với giá do CalPX trả, mặc dù biểu giá bán lẻ đã bị chặn trên. Năm 2000, thiết kế thị trường bắt đầu rạn nứt, và toàn bang phải chịu cảnh cắt điện luân phiên.

Theo cơ cấu mới, hơn 80% các giao dịch được tiến hành trên thị trường giao ngay (CalPX), và bên bán điện nhanh chóng nhận ra rằng thị trường giao ngay có thể bị thao túng bằng cách giữ lại điện, không bán ra thị trường để tạo sự khan hiếm và đòi giá cao hơn để thỏa mãn sự khan hiếm mà họ đã tạo ra. Các thương nhân giao dịch với nhau theo các tập quán đấu giá không có quy tắc, trong đó có “đấu giá kiểu gậy khúc côn cầu”, trong đó đòi giá cực kỳ cao cho một phân đoạn nhỏ của thị trường, và “mua qua bán lại” trong đó một chủ thể tạo ra cảm giác tăng nguồn thu và nhu cầu một cách giả tạo bằng cách mua và bán liên tục.

Người ta nghi ngờ rằng một trong những hãng buôn lớn, Tập đoàn Enron, đã dùng mánh khéo trên thị trường California mà không bị trừng phạt, hãng này đã dùng các chiến lược thao túng kinh doanh có những biệt danh như “Tên béo”, “Lấy cái ngắn nhất” và “Ngôi sao chết”. Theo chiến lược “Ngôi sao chết”, Enron bị cáo buộc đã tìm cách để được trả tiền nhờ chuyển điện năng để giảm bớt sự khan hiếm cao trên thị trường, nhưng trên thực tế họ

chẳng chuyển đi một chút điện nào, và cũng không hề giúp giảm bớt sự khan hiếm nào. Người ta ngỡ rằng tất cả các nhu cầu đều là giả tạo, gây ra sự khan hiếm bề ngoài, và sau đó cũng được thỏa mãn một cách giả tạo. “Tên béo” là chiến lược mà theo đó Enron bị buộc tội giữ lại lượng điện năng đã đồng ý bán trên thị trường giao sau, nhưng sau đó lại đem bán số năng lượng này trên thị trường giao ngay với giá cao hơn. Công ty này lập kế hoạch sản xuất điện trước thời hạn nhưng chỉ cung cấp đủ điện theo kế hoạch giả tạo, do đó để lại nguồn cung dư thừa trên thị trường, và Cal-ISO sẽ mua lượng điện dư thừa đó với giá giao ngay. Sử dụng chiến lược “Lấy cái ngắn nhất”, các thương gia bị cáo buộc là sản xuất và bán nguồn điện dự phòng cho Cal-ISO, nhận tiền, sau đó hủy bỏ kế hoạch sản xuất nhưng vẫn giữ cam kết bán hàng bằng cách mua điện ở một thị trường giá rẻ hơn khi thời hạn giao hàng đến gần.⁸

Ngày 19 tháng 6 năm 2001, Ủy ban Điều tiết Năng lượng Liên bang (FERC) đã xác nhận rằng cơ cấu thị trường điện và các quy định về bán buôn điện ở California có những sai lầm nghiêm trọng, và họ đặt ra quy định giá trần cho tất cả các giao dịch bán trên thị trường giao ngay từ 20/6/2001 đến 30/3/2002, và có các biện pháp ngăn chặn không cho các nhà sản xuất giữ lại nguồn cung điện. Kế hoạch làm dịu giá cho thị trường sau đó đã được áp dụng cho tất cả những thương nhân tự nguyện bán điện năng cho Cal-ISO và các thị trường giao ngay đã định khác, hoặc tự nguyện sử dụng Cal-ISO hoặc các cơ sở truyền tải điện giữa các bang nằm trong thẩm quyền quản lý của FERC. Các động thái này đã kiểm soát được tình trạng cắt điện luân phiên, bão giá, và sự cố điện khẩn cấp xảy ra gần như liên tục.

Khủng hoảng điện của California năm 2000-2001 là một ví dụ điển hình về sự thao túng thị trường và các khả năng gian lận trong một nền kinh tế rất phát triển với cơ cấu quản lý ngành rất tinh vi. Mặc dù có nhiều nguyên nhân phức tạp gây ra khủng hoảng này, nhưng đáng trách hơn cả là các tác nhân chính trong ngành điện, những kẻ đã mặc sức thao túng thị trường, vi phạm các luật lệ liên quan và cố tình gây khan hiếm để trục lợi bằng cách bán điện ra thị trường với giá rất cao.

CHÚ THÍCH

1. Ví dụ như, ở Ấn Độ, báo cáo hàng năm về hoạt động của SEB, do Ủy ban Kế hoạch công bố, thường xuyên cho thấy rằng “thất thoát trong truyền tải và phân phối điện” ở các SEB là vào khoảng 21 đến 25%. Các báo cáo không đề cập đến “thất thoát thương mại”, mà phần lớn là do ăn cắp điện và tham nhũng. Ngay cả các báo cáo kiểm toán của SEB do một cơ quan độc lập của

Cục Kiểm toán viên và thanh tra Ấn Độ, khi nhận xét về các thất thoát trong truyền tải và phân phối cũng ít khi báo cáo về các thất thoát thương mại, chỉ trừ trong các chú thích ở cuối trang.

2. Người mua phải trả cho toàn bộ sản lượng đầu ra của nhà máy được tính toán với hệ số tải rất cao ở nhà máy điện, bất kể nhu cầu thực tế hay công suất của đường dây truyền tải có đủ để lấy hết điện ra hay không. Trong trường hợp lượng điện được rút thấp hơn đầu ra, các nhà máy điện sẽ nghiêm nhiên được hưởng “phí sản xuất điện”.
3. Công ty trách nhiệm hữu hạn Tài trợ Năng lượng, (Energy Financing Team Ltd), một công ty kinh doanh điện của Anh hoạt động khắp vùng Ban-căng, đã bị buộc tội dính líu đến tham nhũng trong các dự án điện ở Bôx-nhia, Mông-tơ-nê-grô, và Xéc-bia. Xem Leigh và Evans (2005).
4. Vào những năm 90, thành phố Niu Oóc đã sử dụng thành công một cách tiếp cận gọi là “lấy lại đường phố” để chống tội phạm đường phố. Chiến lược này dựa trên lập luận rằng nếu cứ để những tội phạm vật hoành hành ngang nhiên thì sẽ tạo ra một quy tắc là “mặc kệ bất kỳ chuyện gì xảy ra” trong xã hội và gây ra nhận định rằng chính quyền đã trở nên vô dụng.
5. Các công ty phân phối điện ở Orrissa, Ấn Độ đã ký nhiều thỏa thuận với các đại lý nhượng quyền kinh doanh về một số các dịch vụ khách hàng ở nhiều vùng trong địa bàn mà họ được cấp phép. Cho đến nay, các thỏa thuận này chỉ giới hạn phục vụ người tiêu dùng ở nông thôn mà thôi. Bên nhận đại lý, thường là một người địa phương, hoạt động với tư cách là cán bộ điều hành cho một ủy ban địa phương của những người dùng điện. Người thợ đường dây phụ trách khu vực đó cũng đương nhiên là một thành viên trong ban này. Người đại lý đóng vai trò là đầu mối liên lạc duy nhất giữa ngành điện và người tiêu dùng ở thôn bản đó, người này thực hiện tất cả các hoạt động như đấu nối điện mới, sửa chữa và thay thế công tơ điện, thu phí, và cắt điện của những người không nộp phí, với sự hỗ trợ của ban quản lý thôn bản. Lương cho đại lý bao gồm một phần cứng để trang trải các chi phí tối thiểu và một phần hệ số, thay đổi tùy theo hiệu quả hoạt động. Kinh nghiệm thực hiện cho đến nay rất đáng khích lệ, với nhu cầu giảm mạnh, chi phí giảm, việc ghi hóa đơn và thu phí được cải thiện, điện thế ổn định hơn, giảm nạn ăn cắp điện, khách hàng ngày càng hài lòng hơn. Nhưng điều quan trọng nhất là việc chuyển sang dùng các đại lý nhượng quyền đã nhận được sự ủng hộ của người tiêu dùng và thậm chí các cán bộ trong ngành, những người còn băn khoăn về tư nhân hóa.
6. Ở Orrissa, chi phí thường xuyên cho việc thiết lập 27 đồn công an và 8 tòa án đặc biệt chuyên trách các vấn đề điện đã ước tính lên tới 80 triệu Rupee (1,8 tỉ đô la), chiếm 0,3% doanh thu hàng năm theo hóa đơn điện của cả ngành, khoảng 22 tỉ Rupee (480 triệu đô la).

7. Ví dụ về một chiến lược riêng để đối phó với một nguy cơ cụ thể, có thể kể đến hiệp định cho vay của Ngân hàng Thế giới cho Dự án cải cách ngành điện Orissa. Thỏa ước này đã cứu ngành điện Orissa khỏi việc ký kết các thỏa thuận với các nhà sản xuất điện độc lập (IPP) vì sức ép chính trị. Nhiều IPP đã tìm cách xâm nhập vào thị trường Ấn Độ thông qua các thỏa thuận này, thay vì qua đấu thầu cạnh tranh. Hiệp định vay này chắc chắn đã khiến con đường thâm nhập Ấn Độ của các IPP trở nên chông gai hơn.
8. Tòa phúc thẩm Mỹ vụ Mạch điện số 9 (Ninth Circuit), 17/6/2006 (2006 U.S. App. LEXIS 19476).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Albouy, Yves, và Reda Bousby. 1998. “Ảnh hưởng của các nhà sản xuất điện độc lập ở các nước đang phát triển: Thoát khỏi khủng hoảng, tiến tới tương lai”. Chính sách công cho thành phần tư nhân, Ghi chép số 162, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC (Tháng 12).
- Bayliss, Kate, và David Hall. 2000. “Các nhà sản xuất điện độc lập: Đánh giá các vấn đề”, Cơ quan nghiên cứu quốc tế về dịch vụ công, Đại học Greenwich, Anh (Tháng 11).
- Bhatia, Bhavna, và Mohinder Gulati. 2004. “Cải cách ngành điện” Ghi chép quan điểm số 272, Chính sách công cho thành phần tư nhân, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC (Tháng 9).
- Ban đánh giá điện năng, do Tsī. Madhave Godbole đứng đầu. 2001. “Báo cáo của Ban đánh giá điện năng, Chính phủ Maharashtra, Ấn Độ” Mumbai (Tháng 4).
- Gulati, Mohinder, Bhavna Bhatia, và Joseph D. Wright. 2003. “Xây dựng bộ công cụ chẩn đoán để đánh giá thể chế và điều hành nhà nước trong ngành điện” Ngân hàng Thế giới, Washington, DC (Tháng 10).
- Klitgaard, Robert. 1988. *Chống tham nhũng*. Berkeley, CA: Tạp chí của Đại học California.
- Komives, Kristin, Vivien Foster, Jonathan Halpern, và Quentin Wodon với sự hỗ trợ của Roohi Abdullah. 2005. “Điện, nước và người nghèo: Ai được hưởng lợi từ trợ cấp cho dịch vụ công?” Ban Nước và Năng lượng, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Leigh, David và Rob Evans. “Cơ quan chống gian lận nhận định về vai trò của các công ty năng lượng Anh ở vùng Bancăng”. *Tờ Người bảo vệ*, 15/2/2005.
- Lovei, Laszlo, và Alastair McKechnie. 2000. “Cái giá mà người nghèo phải trả cho tham nhũng trong ngành điện”. Ghi chép quan điểm số 207, Chính sách công cho thành phần tư nhân, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC (Tháng 4).
- Nexant. 2000. “Dịch vụ điện nông thôn, những thực tiễn tốt nhất”. Tài liệu soạn thảo cho Cơ quan Phát triển quốc tế Hoa Kỳ và Năng lượng SARI, San Francisco, CA (Tháng 5).

- OERC (Ủy ban điều tiết điện Orissa). 2005. “Đánh giá ngành dịch vụ điện năm 2004-2005” Bhubaneshwar, Orissa, Ấn Độ.
- Tremolet, Sophie. 2002. “Ngành tư nhân đa dịch vụ có thể giúp mở rộng dịch vụ đến các vùng nông thôn chằng?” . Ghi chép quan điểm số 248, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC (Tháng 6).
- Tổ chức minh bạch quốc tế, 2002. “Tham nhũng ở Nam Á” Tổ chức minh bạch quốc tế, Béclin.
- Tổ chức minh bạch quốc tế và Công ty tư nhân trách nhiệm hữu hạn Nghiên cứu ORG-MARG 2002. *Tham nhũng ở Ấn Độ: Nghiên cứu kinh nghiệm*. New Delhi.
- Tổ chức minh bạch quốc tế, Chi hội Ấn Độ, 2005a. *Tham nhũng trong ngành điện*. New Delhi.
- . 2005b. *Nghiên cứu về tham nhũng ở Ấn Độ, 2005*. New Delhi.
- . 2005c. *Báo cáo quốc gia, Kerala*. New Delhi.
- UNDP (Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc). 2005. *Báo cáo phát triển con người 2005*. Geneva: United Nations.
- Ngân hàng Thế giới. 2001. “Ấn Độ, cấp điện cho nông nghiệp”, Đơn vị phụ trách ngành năng lượng, Văn phòng khu vực Nam Á, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC (Tháng 6).

Đấu tranh chống tham nhũng trong ngành Giao thông vận tải thông qua Kiểm soát và Phòng chống

WILLIAM D. O. PATERSON VÀ PINKI CHAUDHURI

“Những tuyến đường kết nối thực phẩm, hàng hoá, chợ, con người, gia đình, cộng đồng và cuộc sống. Chúng kết nối các chính trị gia, các công chức, cảnh sát và quân đội, toà án và các cấp chính quyền. Nhưng các con đường cũng có thể dẫn ta từ thiên đường đến địa ngục, khi những kẻ tham lam và thèm muốn lợi lộc thường sử dụng vật chất để mua chuộc, đút lót và tham nhũng trong quá trình xây dựng, sửa chữa và quản lý khai thác các tuyến đường.”

Manolito Madrasto, Nguyên Tổng thư Ký,
Liên đoàn quốc tế Hiệp hội các nhà thầu châu Á và
Tây Thái Bình Dương (IFAWPCA)

Lý do tài chính là cơ sở mạnh mẽ để phòng chống tham nhũng trong lĩnh vực giao thông. Nguồn ngân sách cho giao thông rất lớn, thường chiếm 10 – 20% ngân sách quốc gia. Chỉ riêng phân ngành đường bộ đã có thể chiếm một phần lớn trong ngân sách hạ tầng cơ sở hàng năm của một quốc gia đang phát triển. Ngoài ra, số lượng lớn các hàng hoá và dịch vụ hữu hình trong ngành giao thông vận tải – như giấy phép và hợp đồng ở cấp trung ương và địa phương cũng dễ tạo ra cơ hội tham nhũng. Mức độ và hình thức tham nhũng khác nhau rất nhiều giữa các quốc gia cũng như các ngành, các cơ quan. Thất thoát do tham nhũng chỉ thấp ở mức 5% nhưng có thể chiếm tới 20% các chi phí giao dịch ở các nước xảy ra tham nhũng và thậm chí còn hơn trong một số trường hợp. Mức độ lãng phí, hao hụt tùy thuộc vào mức độ sử dụng nguồn lực không hiệu quả và không hợp lý. Như

vậy, tăng cường điều hành nhà nước và nâng cao năng lực trong ngành giao thông vận tải có khả năng tiết kiệm từ 10 đến 40% chi phí ngành. Ngoài những chi phí trực tiếp do thất thoát nguồn lực, tham nhũng còn thường xuyên đẩy các nguồn ngân sách tới các dự án có tỷ lệ hoàn vốn kinh tế thấp hơn. Các công trình xây dựng khi đã bị tham nhũng thường không đạt tiêu chuẩn, làm suy giảm tính bền vững của dự án và tăng nhu cầu duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa và nâng cấp. Hạ tầng giao thông là cố định và thường bị ảnh hưởng nhiều bởi thực tế sử dụng đất và phát triển kinh tế - xã hội, vì thế không chỉ tạo ra những cơ hội lợi nhuận cao mà còn có những tác động đáng kể và lâu dài. Những thiệt hại kinh tế này có thể tương đương hoặc lớn hơn những chi phí tài chính trực tiếp của tham nhũng. Ngoài ra, những chi phí tổ chức lớn cũng hay liên quan tới tham nhũng. Tham nhũng ít khi giới hạn trong một ngành, mà những ảnh hưởng của nó trong ngành giao thông vận tải thường lan sang các ngành khác và toàn bộ nền kinh tế. Vì thế, cần có giải pháp tổng thể để phòng chống tham nhũng, góp phần đảm bảo tính toàn vẹn trong thể chế tổ chức và tính bền vững của ngành giao thông cũng như các ngành khác.

Tham nhũng gây ra những chi phí lớn về mặt tài chính, kinh tế và thể chế tổ chức, nhưng trái lại, năng lực của các cơ quan chính quyền trong việc đảm bảo trách nhiệm cao nhất để phòng chống tham nhũng thường hạn chế. Đối với lĩnh vực xây dựng, thường chiếm phần lớn chi phí hạ tầng giao thông vận tải, các hệ thống kiểm tra và cân đối rất nghiêm ngặt đối với vai trò của chủ sở hữu, đơn vị giám sát và đơn vị cung cấp; các điều khoản hợp đồng; các hệ thống kiểm tra và chứng nhận chất lượng; nghiệm thu và thanh toán theo khối lượng; nghĩa vụ và chế tài. Nhiều hệ thống có quy định các quan hệ pháp lý nhưng khi chúng không được áp dụng triệt để hoặc các cá nhân tiếp tay và thao túng thì tham nhũng có thể xuất hiện. Thậm chí ngay ở các tổ chức tài chính quốc tế và các cơ quan tài trợ thì các thông lệ về tính liêm chính và phòng chống tham nhũng trong tổ chức cũng mới chỉ được quan tâm trong thời gian gần đây. Ngoài ra, ngành giao thông vận tải tiềm ẩn nhiều nguy cơ cho tham nhũng lan tràn.

Chương này giải thích những rủi ro và các hình thức tham nhũng qua chuỗi giá trị của các hoạt động chi tiêu công cho hạ tầng cơ sở và dịch vụ giao thông vận tải, đồng thời đề xuất một số công cụ để xác định những gian lận và tham nhũng cũng như các phương pháp xử lý và xây dựng các cơ chế quản lý chiến lược để phòng chống tham nhũng trong ngành giao thông. Trọng tâm của chương này là tăng cường tính liêm chính trong ngành giao thông và hướng tới mục tiêu thiết lập các thông lệ thực hành để tăng cường tổ chức và thực hiện phòng chống tham nhũng trong ngành. Phần thứ nhất

đánh giá các yếu tố chính trị và vận động của tham nhũng thông qua việc xác định những khu vực chịu rủi ro chính trong ngành giao thông có nguy cơ xảy ra tham nhũng ở cấp quốc gia, ngành và dự án. Phần thứ hai phân tích những lựa chọn giải pháp theo chiến lược kép - thứ nhất, tập trung vào những kiểm soát, điều tra và xác định gian lận, chế tài và thực thi trong ngắn hạn trong ngành giao thông; thứ hai, thông qua phương pháp tiếp cận phòng chống tham nhũng dài hạn, hướng mục đích đến xây dựng năng lực và phương pháp kiểm soát nội bộ theo các điều kiện trong nước và theo các hình thái tham nhũng hiện hành.

HÌNH THÁI CỦA THAM NHŨNG TRONG NGÀNH GIAO THÔNG VẬN TẢI

Khái niệm tham nhũng do Ngân hàng Thế giới áp dụng là “sự lạm dụng công vụ hoặc công quỹ cho mục đích cá nhân hoặc chính trị.” Những thông lệ tham nhũng trong ngành giao thông vận tải phát triển trong môi trường mà ở đó tổ chức quản lý yếu kém nhưng không phải tất cả các trường hợp như vậy đều dẫn đến hành động tham nhũng. Ví dụ, trong khi chuẩn bị ngân sách, các cơ quan có thể phóng đại nhu cầu của họ, bóp méo các ưu tiên, hoặc xác định và lên dự toán các chương trình và dự án một cách thiếu thực tế - tất cả đều dẫn đến sự thiếu hiệu quả nhưng không hẳn đã dẫn đến tham nhũng (để biết thêm về một trao đổi về hiện trạng pháp lý của một số hành vi có dấu hiệu khả nghi, xem Søreide 2005). Vì thế, điều quan trọng là phải phân biệt giữa tham nhũng - cố ý và hành động lạm dụng công vụ để tạo lợi ích cá nhân – và những yếu kém tổ chức dẫn đến lãng phí và không hiệu quả (mà cũng có thể tạo cơ hội, nếu không nói là khuyến khích các hành vi mưu lợi cá nhân hoặc làm sai lệch chính sách). Toàn bộ chương này sẽ tiếp tục dựa vào sự phân biệt này do sự kết nối mật thiết giữa quản lý kém, những yếu kém và lạm dụng về qui trình, thao túng nhà nước với những tham nhũng hành chính cụ thể trong từng dự án. Khi chống tham nhũng, sự phân biệt này rất quan trọng vì biện pháp ứng phó có thể khác nhau, tùy theo căn nguyên gốc rễ của vấn đề là sự thiếu năng lực hay là tham nhũng. Những biện pháp củng cố thực thi luật pháp chỉ có thể giải quyết những ảnh hưởng xuôi chiều, và vì vậy cần có một biện pháp tiếp cận thống nhất toàn ngành để tạo ra những tác động lâu dài ngược chiều đối với tham nhũng cũng như thiếu năng lực.

Yếu kém trong điều hành nhà nước và các hình thái tham nhũng trong ngành giao thông vận tải

Hình thái tham nhũng trong điều hành nhà nước ở ngành đường bộ cho thấy mối quan hệ chặt chẽ giữa thao túng nhà nước ở cấp quốc gia và cấp

ngành, hàng loạt những yếu kém trong điều hành nhà nước cấp bộ/ngành các cơ quan và tham nhũng hành chính ở cấp dự án. Yếu kém trong điều hành nhà nước là phạm vi rộng nhất để phân tích và hành động, nó bao gồm tất cả các hoạt động tham nhũng cũng như không tham nhũng dẫn đến các hệ thống và qui trình yếu kém và không hiệu quả. Thao túng nhà nước là việc lạm dụng các quy định, luật pháp, thể chế, chính sách và các thực thể nhà nước để phục vụ lợi ích cá nhân hoặc lợi ích chính trị. Là một tập hợp nhỏ của tham nhũng, thao túng nhà nước thường liên quan đến tham nhũng lớn vì nó bao gồm việc làm sai lệch tổng thể hoặc khai thác các thực thể nhà nước, các đợt bầu cử, hoặc các chức năng rộng lớn của chính quyền như các quá trình lập ngân sách quốc gia. Tham nhũng hành chính bao gồm việc lợi dụng công vụ hoặc công quỹ để trục lợi cá nhân thông qua thao túng các giao dịch cụ thể. Kiểu hành vi này thường bao gồm đút lót, lại quả, các hình thức tương tự và theo truyền thống, đây thường được coi là hành vi tham nhũng.

Nói rộng hơn, trong ngành giao thông, những yếu kém trong điều hành nhà nước ở cấp quốc gia và cấp ngành thường liên quan đến tính độc đoán trong việc ra quyết định, và tính tùy tiện trong chi tiêu công quỹ và trong một số trường hợp, là sự thiếu rõ ràng trong phân công nhiệm vụ và quyền hạn ngay từ đầu. Ở cấp độ một cơ quan/tổ chức, yếu kém trong điều hành nhà nước trong ngành đường bộ thường xuất phát từ việc thiếu các quy trình và các cơ chế kinh doanh hợp lý để tăng hiệu quả kinh doanh và giảm thiểu tính tùy tiện. Những cơ chế này bao gồm công nghệ thông tin cũng như các công cụ tài chính và lập kế hoạch tự động để thay thế khả năng quyết định tùy tiện của một cá nhân bằng cách đưa ra mục đích và tiêu chí rõ ràng cho quá trình quyết định, như vậy sẽ rất khó có những mục đích tham nhũng hoặc không mong muốn xảy ra, và nếu cố làm thì hành động tham nhũng cũng sẽ dễ dàng bị phát hiện. Biểu 5.1 miêu tả các mức độ yếu kém trong điều hành nhà nước và hoạt động tham nhũng và một số các chỉ tiêu điển hình.

Vì vậy, hình thái cơ bản của tham nhũng trong ngành giao thông vận tải bao gồm:

- Thao túng nhà nước bao gồm tham nhũng lớn ở cấp quốc gia và cấp ngành, mức độ tùy tiện cao trong chi tiêu, các cơ cấu và tổ chức thể chế kém, làm biến chất các thực thể và nguồn lực công so với mục đích ban đầu. Tham nhũng lớn còn bao gồm thao túng quá trình xây dựng thể chế khi xây dựng các chính sách giao thông thông qua quá trình vận động

hành lang và thường kéo theo các hình thức tham nhũng khác như đút lót, lại quả và hối lộ công khai.

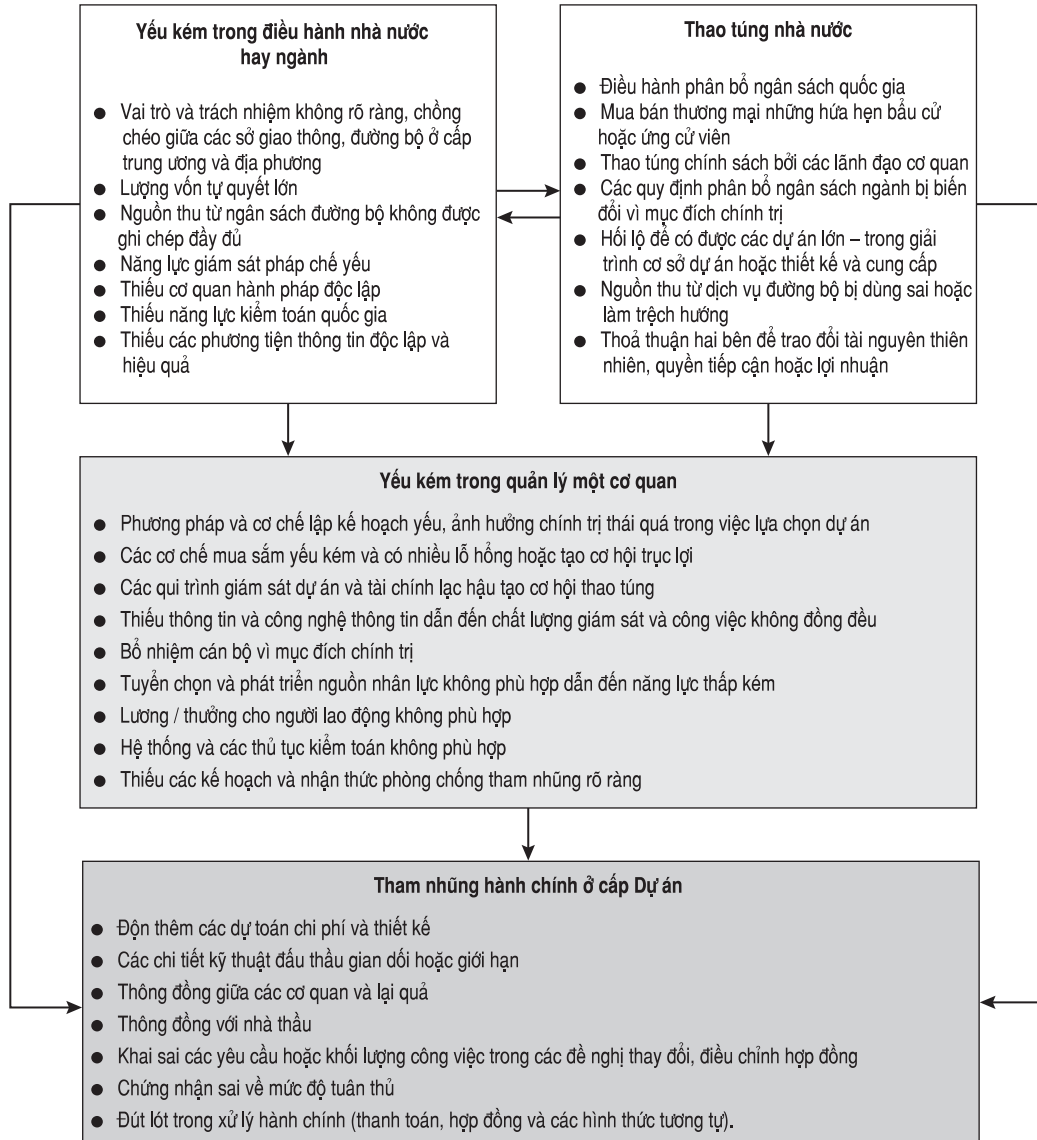
- Tham nhũng hành chính nói đến sự thao túng chuỗi cung cầu các hàng hoá và dịch vụ vốn dành cho những người nộp thuế (nghĩa là dân chúng nói chung) nhưng bị các quan chức/cán bộ làm cho trệch hướng. Trong ngành giao thông, tham nhũng dưới hình thức này bao gồm ăn cắp vật tư và thiết bị; sửa đổi các hợp đồng công việc, hàng hoá hoặc dịch vụ; hoặc trao quyền cho khu vực tư nhân vận hành các cơ sở hạ tầng và dịch vụ đường sá, cầu cảng, hoặc hàng không.

Tham nhũng trong ngành giao thông bao gồm những hành vi chiến lược từ việc gây ảnh hưởng trái phép trong quá trình lập ngân sách và lựa chọn các dự án ở cấp độ thao túng nhà nước đến một loạt các hành vi khác như trích lại một phần lợi nhuận, hoặc thu lại “một cái gì đó có giá trị” từ hàng hoá và dịch vụ công như giấy phép vận chuyển, hợp đồng xây dựng, hoặc hợp đồng quản lý điều hành hoặc cho thuê (Bảng 5.1 liệt kê các hành vi này cùng với các khái niệm mô tả cách chúng xảy ra).

Công chức ở tất cả các cấp đều có thể dính líu vào các hành vi nêu trên, từ bộ trưởng cho đến nhân viên. Tham nhũng hành chính luôn bao gồm một giao dịch rõ ràng trong khi đó thao túng nhà nước có thể gián tiếp, ví dụ như trong trường hợp các bộ trưởng lựa chọn các chính sách có lợi cho một số công ty mà họ có lợi ích ở đó. Thậm chí trong trường hợp tham nhũng hành chính, hành vi lại quả có thể tách biệt rất xa với quyết định hành chính - công ty được ưu đãi có thể tài trợ chi tiêu giáo dục hoặc cung cấp các lợi ích khác cho một thành viên trong gia đình của vị quan chức liên quan.

Hầu hết đối tượng đưa đút lót là các nhà thầu, các công ty tư nhân, hoặc một nhóm các công ty. Ở hầu hết nếu không nói là tất cả các quốc gia, các hoạt động này đều có thể bị truy tố và trừng phạt theo luật định. Điều quan trọng là, mặc dù các hành động tham nhũng có thể được chia nhỏ ra thành nhiều hành vi phạm tội bị truy tố nhưng chuỗi các chứng cứ cho thấy chúng có những liên kết phức tạp với thao túng nhà nước. Không chỉ là ăn cắp vật, mà hình thức tham nhũng trong ngành giao thông có vẻ như là một sự kết hợp giữa tham nhũng hành chính và thao túng nhà nước – bao gồm thao túng chính sách ở các cấp lập pháp – thường được mô tả bằng hình ảnh “súng phun khói” hay câu tục ngữ “để tay trong hũ kẹo”. Những đặc điểm này cho thấy cần có một phương pháp tiếp cận tổng hợp để kiểm soát thông qua các hệ thống kiểm soát nội bộ, các kỹ thuật tìm kiếm phát hiện, và giám sát từ bên ngoài.

HÌNH 5.1 Thao túng Nhà nước và tham nhũng hành chính trong ngành đường bộ



Tham nhũng trong giao thông vận tải ở cấp độ Ngành

Ở cấp độ ngành, tham nhũng đặc biệt hay xảy ra trong bối cảnh thao túng quá trình hoạch định chính sách. Lợi ích cá nhân, thông qua các chính trị gia, thường gây ảnh hưởng đến định hướng và nội dung các chính sách để tạo thuận lợi cho các hoạt động hoặc đầu tư của riêng họ. Điều này ảnh hưởng đến việc lập kế hoạch và phân bổ ngân sách hàng năm của ngành.

BẢNG 5.1 Một số loại tham nhũng điển hình trong ngành giao thông

<i>Hoạt động tham nhũng</i>	<i>Khái niệm và ví dụ</i>
Đút lót	Đút lót một quan chức chính phủ để nắm được một lợi thế. Các công ty nằm trong "danh sách ngắn" hoặc sơ tuyển chi đút lót để được thắng thầu, được phê duyệt sửa đổi điều chỉnh và gia hạn hợp đồng, gây ảnh hưởng đối với các kiểm toán viên, thuyết phục cán bộ kiểm tra hiện trường thoả hiệp khi đánh giá chất lượng và tiến độ hoàn thành công trình, và để tránh bị huỷ bỏ hợp đồng do chất lượng thực hiện yếu kém. Các khoản đút lót thường được chi cho từng lần cụ thể, và thường được tính theo phần trăm giá trị hợp đồng hoặc theo mức lợi ích mà bên nhận đút lót muốn có. Khoản đút lót thường phải được thương lượng, đôi khi gây ra sự chậm trễ kéo dài trong quá trình quyết định trao hợp đồng, trong thực hiện dự án hoặc thanh toán các hoá đơn.
Lại quả	Bên trúng thầu trả tiền cho bên thứ ba như một hình thức lại quả cho sự dàn xếp trước khi đấu thầu. Loại hình này thường được coi là chia sẻ lợi ích có được từ gói thầu mà giá thầu đã được "đẩy" lên đủ để trang trải cho các khoản tiền lại quả hay phần trăm hợp đồng cho các bên tham gia dàn xếp thầu. Tiền lại quả thường được chi trả theo phần trăm tổng giá trị gói thầu theo mức độ tham gia của các bên.
Thông đồng, cấu kết	Các đơn vị dự thầu thống nhất với nhau để thao túng quá trình đấu thầu hoặc kết quả đấu thầu làm hài lòng lợi ích đôi bên. Các cán bộ công chức có thể sắp đặt hoặc bị lôi cuốn thông đồng để được nhận tiền đút lót. Sự thông đồng thường gắn liền với dàn xếp đấu thầu (xem dưới đây).
Dàn xếp thầu	Là những hành động gây ảnh hưởng đến giá chào thầu theo cách phi cạnh tranh để đạt được mục tiêu sắp đặt từ trước. Tất cả các hình thức dàn xếp thầu bao gồm: một số cách làm sai lệch thông tin hoặc thủ tục để thay đổi quy mô có lợi cho một nhà thầu hoặc tập đoàn. Hai hình thức phổ biến là làm sai lệch các đặc tính kỹ thuật của gói thầu và ký hợp đồng từ một nguồn duy nhất, cả hai trường hợp đều loại bỏ yếu tố cạnh tranh một cách không bình đẳng. Dàn xếp thầu cũng bao gồm thông thầu, nghĩa là khi một số nội dung trong hồ sơ dự thầu được trình bày sao cho hồ sơ đó chắc chắn không đạt tiêu chuẩn. Giá "thắng thầu" có thể được để ở mức cao hơn dự toán gói thầu, đủ để chi phí lại quả sau khi trúng thầu. Trong trường hợp dàn xếp thầu không phải là thông thầu, nhà thầu có thể cố tình chào giá thấp để thắng thầu và sau khi được trao hợp đồng, sẽ tăng giá hợp đồng bằng cách đề nghị thay đổi hoặc điều chỉnh hợp đồng, thường là có sự hỗ trợ của các cán bộ/quan chức có thẩm quyền.
Gian lận	Hồ sơ khai sai sự thật nhằm đáp ứng các yêu cầu năng lực, ví dụ như đăng ký thương mại, năng lực tài chính, hoặc để che đậy kết quả thực hiện kém và các hành vi tham nhũng như lập phiếu giá thanh toán cho các hoạt động hoàn toàn không thực hiện, không đáp ứng yêu cầu hợp đồng xây dựng đường, khai khống hoá đơn hàng hoá và dịch vụ, v.v. Hành vi gian lận của các cán bộ dự án bao gồm nhượng/bán các tài sản của dự án như máy tính hoặc xe ô tô, lập hồ sơ "nhân viên ma" và lập công ty ma (để tạo ra cạnh tranh giả hoặc che đậy chủ sở hữu chính hoặc người hưởng lợi để tránh nộp thuế, thường bắt tay với một số công ty cùng đồng lõa).

Thao túng nhà nước

Trong giao thông vận tải, thao túng nhà nước diễn ra dưới hai hình thức. Hình thức thứ nhất liên quan đến quá trình phân giao trách nhiệm, nhiệm vụ và quyền hạn liên quan đến lập kế hoạch và cấp vốn cho hạ tầng giao thông. Những lợi ích cá nhân hay lợi ích chính trị có thể quyết định việc phân bổ nguồn lực cho giao thông và các đầu tư quan trọng nhưng ít khi quan tâm đến các tiêu chí khách quan đối với lập kế hoạch, dự báo nhu cầu hoặc tỷ lệ hoàn vốn dự kiến. Các khoản đầu tư mới thường được ưu tiên nhiều hơn duy tu sửa chữa vì có nhiều cơ hội cắt xén hoặc làm lệch hướng dòng vốn đầu tư. Tùy theo mức độ quyền hạn của một vài quan chức được bầu hoặc bổ nhiệm đối với những quyết định ở cấp cao này, sẽ có thể xuất hiện các cơ hội gây ảnh hưởng đến cách bố trí những nguồn lực lớn của nhà nước và có khả năng xảy ra thiệt hại lớn cũng như tăng chi phí xã hội, nhất là khi các quan chức này không bám sát yêu cầu quy trình nghiêm ngặt, phân tích tác động hoặc tham vấn khi lập kế hoạch. Các đối tượng câu kết thông đồng thường dựa vào sự bao che của các quan chức cấp cao và những bổ nhiệm không minh bạch góp phần làm tăng ảnh hưởng tập đoàn hoặc chính trị đối với các quá trình lập kế hoạch và phân bổ nguồn vốn. Những quy định liên quan đến các đầu tư lớn của tư nhân trong ngành giao thông vận tải cũng có thể tạo điều kiện cho các quan chức nhà nước dính líu vào các dàn xếp câu kết thông qua các công ty tham gia đầu tư, hoặc cơ cấu giám sát có thể có những lỗ hổng tạo cơ hội cho các quan chức, cán bộ nhà nước mưu lợi cá nhân. Nguồn thu của một công ty quản lý cảng biển hoặc công ty thu phí đường bộ của nhà nước, hay nguồn thu từ các phương tiện khác, có thể bị sử dụng theo hướng tài trợ cho đảng phái chính trị của các quan chức liên quan.

Hình thức thứ hai của thao túng nhà nước là nhượng quyền, trong đó Chính phủ có thể cung cấp nhiều lợi ích lớn - thông qua ưu đãi tiếp cận nguồn tài nguyên thiên nhiên khan hiếm hoặc một ưu đãi tương tự - để đổi lấy đầu tư cho các công trình giao thông lớn như xây dựng cảng biển, sân bay, hoặc đường cao tốc, hoặc cung cấp các loại hàng hoá đặc biệt như tàu hoả hoặc máy bay. Các hoạt động này diễn ra dưới nhiều hình thức. Ví dụ như, nhà nước cấp quyền khai thác các rừng cây gỗ cứng để đổi lấy việc tư nhân đầu tư xây dựng tuyến giao thông biên giới. Tư nhân được nhà nước nhượng quyền có thể gây ra những ảnh hưởng thái quá đến quá trình định hướng chính sách quốc gia về tư nhân hoá đường sắt, cảng biển, hoặc sân bay như phân chia các lô thầu xây dựng mạng lưới và dịch vụ đường sắt; hoặc thiết bị, dịch vụ sân bay và cảng biển, nhằm tạo ra lợi ích đặc biệt cho bản thân. Một hình thức khác của thao túng nhà nước ở cấp độ lập pháp là hình

thức liên quan đến quyền lực của các nhóm vận động hành lang công nghiệp – như các ngành công nghiệp xây dựng đường bộ và sản xuất ô tô – trong đó, các nhóm này cố gắng bóp méo hệ thống pháp luật theo hướng có lợi cho họ, ví dụ như trong các lĩnh vực kiểm soát khí thải, kiểm soát xăng dầu và các quy định về an toàn.

Gây ảnh hưởng đến Phân bổ nguồn lực

Việc phân bổ nguồn lực quốc gia cho ngành giao thông và trong ngành giao thông thường phải dựa trên sự kết hợp giữa các tiêu chí tài chính, các tiêu chí về quy hoạch và phát triển kinh tế và sự thận trọng mang tính chính trị. Đối với các hệ thống giao thông, các phương pháp lập kế hoạch, đánh giá và xác định ưu tiên đầu tư cơ bản phải kết hợp với những suy xét, cân nhắc về kinh tế-xã hội, không gian và môi trường ở cấp độ mạng lưới. Những phương pháp này rất phức tạp và kết quả cũng có thể bị chi phối, bị trình bày sai hoặc bỏ qua để tạo ưu tiên cho một dự án nào đó.

Trong chính phủ của một số nước, các đại diện do dân bầu là những người có quyền tùy ý xác định các dòng ngân sách hoặc phân bổ nguồn lực, mà không cần hoặc ít khi xem xét và cân nhắc về kỹ thuật và luật pháp. Các dòng ngân sách, đôi khi được nhắc đến với cái tên “tiền của chính phủ (chi cho các công trình địa phương để giành phiếu bầu của cử tri)”, có thể cho thấy qui trình lập kế hoạch theo mục tiêu khách quan đã không được áp dụng.¹ Quyền tự quyết này có thể bị sử dụng để mưu lợi trực tiếp từ các khoản lợi của các nhóm câu kết, hoặc mưu lợi gián tiếp từ sự tăng giá đất đai và tăng trưởng kinh doanh ở khu vực cử tri của người đại diện.

Chi thường xuyên cho hệ thống giao thông bao gồm các khoản chi cho vận hành và duy tu bảo dưỡng, trong đó tổng chi có thể nhỏ nhưng được phân bổ rộng khắp và phân tán. Các quỹ này do các cơ quan địa phương quản lý, do vậy có thể không được xem xét và cân nhắc kỹ lưỡng. Việc phân bổ có thể bị điều khiển để hỗ trợ những ảnh hưởng chính trị, ví dụ như giữ lại quỹ không phân bổ cho những khu vực không được “ưu đãi”. Việc bỏ qua các tiêu chí mang tính mục tiêu và kỹ thuật trong phân bổ chương trình sẽ làm suy yếu năng lực của chính phủ và khiến cho chính phủ không thể quản lý tài sản một cách chặt chẽ và thận trọng.

Ở những nơi tiêu chí mục tiêu được thiết lập để phân bổ hoặc xác lập ưu tiên về ngân sách (ví dụ, dựa trên kiểm kê tài sản), thì rủi ro tham nhũng có thể phát triển thành thao túng những thông tin là cơ sở để ra quyết định. Ví dụ như, khai tăng lên trong danh mục kiểm kê cầu đường, trong đó phân bổ vốn được quyết định theo chiều dài của tuyến cầu đường, hoặc khai tăng số

lượng nhân viên, ví dụ như đưa cả các nhân viên làm tạm thời vào danh sách. Một ví dụ khác là nâng cấp phân loại đường, làm cho các tuyến đường địa phương trở thành các tuyến đường quốc gia để đủ tiêu chuẩn nhận vốn từ ngân sách trung ương, nghĩa là được phân bổ nhiều hơn so với nhu cầu thực tế. Sự thay đổi “cấp loại” đường như vậy cũng làm cho tuyến đường đủ tiêu chuẩn để nhận ngân sách duy tu bảo dưỡng lớn hơn, mà lại ít bị giám sát hơn hoặc có thể hướng trực tiếp hơn vào khu vực cử tri.

Vai trò của chính sách và cơ cấu tổ chức

Bản chất của cơ cấu tổ chức ngành có thể thay đổi đáng kể bản chất của tham nhũng. Nói chung, theo truyền thống từ trước đến nay thì cơ cấu tổ chức ngành giao thông thường được kết hợp theo ngành dọc. Hạ tầng giao thông do cơ quan công chính xây dựng còn các dịch vụ giao thông do cơ quan giao thông điều tiết. Mức độ tin cậy của mô hình tổ chức trên phụ thuộc nhiều vào các kiểm soát nội bộ và tính chính trực của cá nhân các quan chức.² Trong môi trường tham nhũng, tính chất công việc, kiểm soát yếu kém và kế toán yếu kém có nghĩa là một giám đốc hoặc một kỹ sư công chính có thể dễ dàng điều hành sử dụng các thiết bị máy móc hạng nặng và sử dụng nhân viên cho các công việc mà mức độ ưu tiên của cộng đồng không cao hoặc thậm chí, sử dụng cho các công việc đem lại lợi ích cá nhân. Việc mua và duy tu bảo dưỡng thiết bị cũng tạo ra những cơ hội lớn để sử dụng cho cá nhân và chôn chĩa tiền của nhà nước. Trong quản lý khai thác công trình và dịch vụ giao thông, quyền cấp phép của các quan chức cũng có thể tạo điều kiện cho các ảnh hưởng từ bên ngoài.

Từ giữa những năm 80, các hoạt động cải cách ngành đã tập trung vào việc tách riêng chức năng quản lý vận hành và khai thác ra khỏi chức năng xây dựng chính sách và điều tiết, với mục đích nâng cao hiệu quả cung cấp dịch vụ và giảm chi phí dịch vụ. Việc này đã đạt nhiều thành công, đặc biệt là với cảng hàng không và cảng biển. Phân cấp quyền hạn như trên được cho là có khả năng tăng cường tính công bằng và minh bạch, và tùy theo thẩm quyền của các bên liên quan trong các vấn đề luật pháp và hợp đồng, sự phân cấp cũng có thể tạo ra những khuyến khích và kiểm soát mạnh hơn đối với giải trình trách nhiệm. Cơ cấu tổ chức được tạo ra từ sự phân cấp này ít bị ảnh hưởng bởi thao túng nhà nước hơn so với cơ cấu tổ chức theo chiều dọc và theo chức năng. Thông qua phân tách chức năng quản lý và chức năng khai thác vận hành, và thông qua đấu thầu cạnh tranh các hợp đồng công trình và dịch vụ, thương mại hoá cung ứng dịch vụ trong ngành được thúc đẩy để gia tăng hiệu quả về chất lượng và chi phí. Ở những nơi đảm

bảo được cạnh tranh và giám sát hiệu quả, cách tiếp cận này đã cải thiện công tác kế toán trong các công trình và dịch vụ - cả về mặt kỹ thuật và tài chính - cũng như cải thiện chất lượng và chi phí. Tuy nhiên, tham nhũng vẫn là một nguy cơ vì nó chuyển sang thâm nhập vào quá trình quản lý giao dịch - như đấu thầu, kiểm soát chất lượng và kiểm soát tài chính - và khai thác những điểm yếu trong mỗi quy trình. Những điểm yếu này thường gia tăng ở các cấp địa phương nơi mà năng lực các đơn vị quản lý địa phương có thể còn mỏng và cán bộ nhân viên lại kề cận với những quyền lợi được đảm bảo, ảnh hưởng tạo ra liên minh câu kết thông đồng và việc giám sát không được chặt chẽ.

Những kinh nghiệm thực hiện các cơ cấu không bó buộc này trong thời gian qua cho ta nhiều bài học quan trọng. Để không bó buộc các chức năng nhằm thực hiện hiệu quả, cần phải đảm bảo cả hai yếu tố - từng thực thể mới của ngành đều phải có đủ năng lực, và các lực lượng thị trường phải hữu hiệu. Ở những nơi mà ngành giao thông có quy mô nhỏ, năng lực chuyên môn còn yếu hoặc tham nhũng lộng hành ở cả khu vực công và khu vực tư, thì việc không bó buộc chức năng lại có thể làm tăng cơ hội tham nhũng và yếu kém trong điều hành nhà nước và đặc biệt dễ gây ảnh hưởng đến việc bổ nhiệm cán bộ hoặc tạo bè cánh giữa các quan chức cấp cao. Ví dụ, theo các hình thức cấp vốn làm đường ban đầu, các quan chức tham nhũng đôi khi có thể thao túng các ban quản lý đường bộ, là những đơn vị được giao thêm quyền tự chủ để quản lý các khoản vốn lớn thường được coi là khoản "ngoài ngân sách" xuất phát từ tiền phí thu từ các đối tượng sử dụng đường giao thông. Đối với các ngân quỹ giao thông "thế hệ thứ hai" thì việc giám sát được triển khai mạnh hơn và minh bạch hơn do có sự tham gia của người sử dụng đường giao thông và đa dạng hoá thành phần trong ban quản lý đường bộ; tuy nhiên, khi việc bổ nhiệm cán bộ thuộc quyền hạn của cấp trên, nghĩa là chịu ảnh hưởng chính trị, thì quá trình vẫn có thể bị phá hoại bởi việc bổ nhiệm các "tác nhân" tham nhũng và nói lỏng kiểm soát. Tương tự, tham nhũng đã nở rộ ở các cơ quan quản lý và dịch vụ cảng được giao quyền tự chủ một phần, khi việc bổ nhiệm cán bộ vẫn chịu ảnh hưởng chính trị hoặc kiểm soát vẫn yếu kém. Vì vậy, tái cơ cấu ngành sẽ chỉ làm giảm tham nhũng đến mức độ tương ứng mà các giả định và dự báo về năng lực và môi trường điều hành nhà nước trở thành hiện thực.

Tham nhũng ở cấp cơ quan/đơn vị

Quản lý điều hành yếu kém ở cấp ngành thường tạo ra những vấn đề ở cấp cơ quan/đơn vị và dẫn đến tham nhũng. Các qui trình kinh doanh và các hệ

thống kiểm soát có thể không đầy đủ và không hiệu quả vì các lãnh đạo cấp cao hơn quan tâm ít hơn đến kết quả đầu ra của ngành trong khi quan tâm nhiều hơn đến việc mưu lợi cá nhân: do đó các cán bộ cấp cơ quan/đơn vị không có đủ động cơ thúc đẩy để thiết lập hoặc cải tiến các quy trình và hệ thống hiệu quả. Hệ quả tất yếu là việc quản lý nhân sự bị bóp méo trong đó việc tuyển chọn, thuyên chuyển, bổ nhiệm và thăng tiến ít dựa trên phẩm chất mà dựa trên sự thiên vị và quan hệ cá nhân. Vì thế tạo ra môi trường có nhiều cơ hội thuận lợi cho tham nhũng hành chính xuất hiện và phát triển rầm rộ.

Quy trình công việc và kiểm soát yếu kém

Những thông lệ tham nhũng ở cấp cơ quan thường phát triển thông qua hai yếu tố hỗ trợ - các quy trình và kiểm soát nội bộ yếu kém, và sự liên minh liên kết hoặc tạo lập mạng lưới các đối tượng liên kết với nhau. Các phương pháp kế toán và các quy trình quản lý tài chính là các yếu tố thiết yếu để theo dõi các nguồn vốn và giao dịch. Khi các giao dịch ở dạng văn bản thì sẽ rất khó để xác minh tính xác thực, theo dõi từng giao dịch cụ thể và kiểm toán các giao dịch trong một môi trường tham nhũng đang leo thang và các đối tượng tham nhũng đã phát triển nhiều hệ thống gian lận, từ ăn cắp những khoản tiền nhỏ vặt vặt cho đến gian lận trong các giao dịch chuyển khoản nội bộ quy mô lớn hoặc sửa chữa sổ sách kế toán. Các hoạt động kiểm toán và kiểm soát nội bộ theo chuẩn mực có thể bị phá hoại bởi các tài liệu giả mạo hoặc các cán bộ được sắp xếp ở các vị trí có nguy cơ, không nhất thiết phải là các vị trí nổi bật hay cấp cao. Các giao dịch chuyển khoản giữa các văn phòng có thể được hướng tới các văn phòng địa phương nơi việc giám sát và kiểm soát tài liệu lỏng lẻo hơn ở các văn phòng hội sở, hoặc có thể bị sử dụng để thanh toán cho các công việc khối lượng lớn hay công việc chung chung mà nhìn thì có vẻ hợp lý nhưng rất khó định lượng, ví dụ như sửa chữa thường kỳ, dọn bỏ các khối đất lở, sửa chữa an toàn và đào đắp đất. Bảo dưỡng khẩn cấp là ví dụ tiêu biểu cho một loại công việc mà ít người phản đối, nhưng thực ra đây lại là công việc rất ít khi có thể đo lường và kiểm soát chính xác và cụ thể. Để đổi lại việc làm giả hồ sơ tài liệu, các cán bộ địa phương hoặc các đại lý có thể được trả một khoản tiền, hoặc các hoá đơn thanh toán có thể bị khai sai. Thu thuế, thu phí là một mất tích vốn có tiếng là xảy ra nhiều thất thoát, đặc biệt là ở các vùng sâu vùng xa hay trong các trường hợp cưỡng chế thực thi luật, như vi phạm luật lệ giao thông, thu phí cầu đường, đăng ký và kiểm định xe.

Một số hình thức bóp méo khác đối với các quy trình ở cấp đơn vị bao gồm việc sử dụng các tài sản của cơ quan hoặc tài sản công, thường là có sự

thông đồng và bao che của các cán bộ ở những vị trí chủ chốt. Việc sử dụng các thiết bị máy móc hạng nặng cho các mục đích cá nhân hoặc mục đích ngoài công việc là một đặc điểm phổ biến ở các cơ quan công chính - đôi khi bị viện dẫn lý do là vì lợi ích cộng đồng và lợi ích xã hội. Một số mưu đồ khác như cho thuê thiết bị kiểm lỗi nhưng không ghi vào sổ sách, ghi hoá đơn sửa chữa nhiều lần cho một chiếc xe duy nhất, giữ lại trong kho các xe đã bị tróc sơn để lấy cơ lập hoá đơn bảo dưỡng và đại tu, và các loại hình tương tự để lấy cấp tiền từ ngân sách nhà nước. Ăn cắp vật tư trong kho hoặc ở các công trường nơi ít khi kiểm kê vật tư, vật liệu có khối lượng lớn; hoặc ăn cắp phụ tùng là một ví dụ khác. Điểm mấu chốt của các mưu đồ này là một cán bộ nhà nước hoặc một mạng lưới nhỏ các nhân viên hoạt động trong đường dây tham nhũng này dưới sự chỉ đạo của một đối tượng cầm đầu được xác định. Tuy nhiên, về bề ngoài bình thường của các hoạt động này khiến cho không ai trong đường dây bị khiển trách nếu có cuộc điều tra, đặc biệt nếu có quan chức cao cấp tham gia.

Bổ nhiệm nhân sự

Bổ nhiệm cán bộ và thăng tiến thường được sử dụng như là một phần thưởng hay khích lệ các đối tượng hợp tác tham gia trong các thông lệ tham nhũng. Đôi khi các vị trí cán bộ được tìm kiếm không phải do mức lương hay uy tín mà chính là mức độ trực lời do các vị trí công việc này đem lại. Với các vị trí quản lý kỹ thuật thì những quy định tuyển dụng như trình độ kỹ thuật thường bị bỏ qua hoặc xem nhẹ để nhét các đối tượng được thiên vị vào; kiểu tuyển dụng người như vậy thường ảnh hưởng đến các quyết định chuyên môn. Những nhân viên hoặc “tay trong” này được lựa chọn và bố trí ở những điểm mấu chốt trong bộ máy để hỗ trợ cho các hoạt động tham nhũng. Họ có thể được cài vào chuỗi đấu thầu hoặc giải ngân với quyền hạn tương xứng, hoặc có thể là đại diện của đường dây tham nhũng ra mặt trực tiếp để thu các khoản tiền rút lót và lại quả. Theo một nghiên cứu mới đây về các thông lệ tham nhũng cho thấy để có được một vị trí “kiếm ra tiền” trong ngành giao thông, mức “phí” có thể rất lớn và có thể được tài trợ bởi một mạng lưới cho vay không chính thức bao gồm gia đình, hàng xóm, cộng đồng – với lãi suất vay cao. Như vậy đã tạo ra một khối các chủ thể đầu tư trực tiếp hoặc gián tiếp, hoặc dựa vào các thông lệ tham nhũng (CESIFO 2004).

Thiếu sự giám sát, theo dõi hoặc độc lập

Trong môi trường tham nhũng, các cơ quan kiểm tra giám sát như kiểm toán nhà nước hoặc thanh tra sở cũng có thể bị mua chuộc để bỏ qua các hành vi

tham nhũng và nhận lại quả từ các đối tượng tham nhũng. Trong trường hợp kiểm toán hàng năm phát hiện khối lượng lớn các giao dịch không được lập hồ sơ thì lý do giải thích thông thường nhất là mất hoặc thiếu hồ sơ, và được coi là một thiếu sót trong điều hành nhà nước. Một số trường hợp khác phát hiện thấy dấu hiệu tham nhũng nhưng không có chứng cứ cụ thể để phân tích chi tiết các giao dịch hoặc xác định các bên tham gia. Năng lực điều tra và năng lực tư pháp yếu kém - hoặc cấp quản lý của cơ quan điều tra và tư pháp tỏ ra thụ động hoặc đồng lõa - nghĩa là rất ít các trường hợp nêu trên được giải quyết hoặc khởi tố. Trong một số tình huống nhất định, thậm chí các nhóm bên ngoài có tính chất độc lập như NGO hoặc các đại diện dân sự khác, khi được đưa vào quy trình nhằm tăng cường tính minh bạch, cuối cùng cũng bị mua chuộc và thoả hiệp. Ở những nơi có đầy đủ động cơ để khuyến khích tham nhũng - hoặc bằng hình thức cho tiền bồi dưỡng, hoặc thông qua những áp lực của văn hoá tôn trọng người có thẩm quyền, hoặc áp lực phải hoà hợp và hợp tác, hoặc nỗi sợ hãi bị trả thù - có thể thấy một số ví dụ trong đó cái gọi là “cơ quan giám sát độc lập” bị mua chuộc bằng tiền hay bị khuất phục bởi đường dây tham nhũng mà không có phản ứng gì. Nâng cao tính minh bạch rất quan trọng để đảm bảo niềm tin của người sử dụng và bổ sung một cơ chế giám sát khác. Ít nhất thì sự biến chất của các cơ quan giám sát bên ngoài cũng làm tăng chi phí giao dịch tham nhũng.

Các hình thức tham nhũng ở cấp độ Dự án và Giao dịch

Tham nhũng cấp ngành và cấp cơ quan/đơn vị thường liên thông xuống cấp độ dự án, bắt đầu từ các quá trình chuẩn bị dự án cho đến khi đấu thầu, thực hiện và thanh toán.

Chuẩn bị Dự án

Trong khi hầu hết các hoạt động tham nhũng ở cấp độ giao dịch thường xảy ra nhất trong giai đoạn đấu thầu, thì một số hình thức tham nhũng có thể được tìm thấy ở các giai đoạn chuẩn bị nghiên cứu, thiết kế và lập hồ sơ thầu. Trong các giai đoạn nghiên cứu khả thi hoặc thiết kế dự án, các tư vấn có thể đưa ra một thiết kế vượt quá yêu cầu thực tế, nếu như phí tư vấn được tính bằng một tỷ lệ nhất định trên tổng chi phí dự án. Hoặc, họ có thể bóp méo một quyết định trong khi lựa chọn các phương án của dự án nhằm tạo ra cơ hội thu nhập cao hơn cho bản thân từ các dịch vụ thiết kế và giám sát. Ngay từ giai đoạn này, các tư vấn cũng đã có thể bị tác động bởi các nhóm có quyền lực chính trị hoặc nhóm có chung một lợi ích, đây là các đối tượng có thể thu

được những lợi ích tài chính nhờ một phương án cụ thể nào đó của dự án. Những tác động có hại đối với an ninh xã hội và môi trường như đền bù tái định cư hay sự ổn định địa hình có thể bị giảm nhẹ một cách cố ý, hoặc nhu cầu giao thông và các lợi ích tương tự có thể bị phóng đại để tạo ảnh hưởng đến mức độ khả thi và dự toán chi phí cho một dự án. Trong các hợp đồng tư vấn thường có các điều khoản giảm thiểu xung đột lợi ích nhưng những kiểm soát này không thể loại bỏ tuyệt đối những xu hướng cố ý bóp méo thiết kế dự án.

Nếu áp đặt các kiểm soát để đảm bảo rằng hồ sơ mời thầu phù hợp với dự toán chi phí của cơ quan dự án thì thiết kế hoặc dự toán có thể bị thao túng qua khối lượng hoặc đơn giá trong khi chuẩn bị thiết kế cùng với “luật chơi” của quy trình đấu thầu. Các cán bộ của cơ quan dự án có thể “đẩy” mức dự toán lên cao, với tính toán rằng, dự án có thể đem lại đầu ra dự kiến với mức chi phí thấp hơn, như vậy là còn thừa một khoản có thể đem chia thành tiền lại quả. Dự toán quá cao có thể xảy ra khi người ra quyết định đã chắc chắn về việc trao hợp đồng - đảm bảo rằng nhà thầu được trao hợp đồng sẽ có một khoản dư đáng kể, và một phần trong đó phải được chia lại cho người ra quyết định. Ngược lại, dự toán chi phí của dự án có thể bị hạ thấp để tạo điều kiện thuận lợi cho việc trao hợp đồng thực hiện dự án, và sau đó, chi phí sẽ được đẩy lên thông qua điều chỉnh hợp đồng hoặc các khoản chi phát sinh ngoài dự kiến.

Thông số kỹ thuật của hàng hoá, thiết bị hoặc vật tư cần mua có thể bao hàm một số đặc điểm quan trọng có thể có lợi cho một sản phẩm hoặc một nhà cung cấp cụ thể, kể cả việc sử dụng nhãn hiệu hàng hoá. Đặc biệt là thiết bị hoặc vật tư, các quan chức tham nhũng có thể thông đồng với nhà thầu để quy định các yêu cầu thiết kế hoặc yêu cầu vật tư có lợi cho một nhà thầu cụ thể (ví dụ như yêu cầu về hàng hoá được đăng ký nhãn hiệu độc quyền, hay yêu cầu rất cụ thể về nguồn gốc hoặc khả năng tiếp cận nguồn hàng), để đổi lại, các quan chức này sẽ được nhận tiền lại quả. Làm sai lệch thông tin cũng là biện pháp được cố ý tạo ra để che đậy tham nhũng. Nhà thầu được thiên vị có thể được mách nước trước về một thông tin nào đó không hoàn chỉnh hoặc không chính xác trong các thông số kỹ thuật của gói thầu, do đó nhà thầu không phải quan tâm đến điều kiện này khi chuẩn bị hồ sơ, và nhà thầu sẽ có cơ hội trúng thầu với giá chào thấp. Hoặc, với những thông tin được mách bảo trước, nhà thầu có thể nộp một hồ sơ thay thế có giá chào cao với những phương án có thể được sử dụng khi xét thầu nhằm chiếm lợi thế về thông số kỹ thuật, như vậy hợp đồng sẽ được trao cho hồ sơ có giá chào cao hơn.

Giai đoạn đấu thầu

Có một số cơ hội tham nhũng xảy ra trong giai đoạn đấu thầu. Một trong những điều nguy hại nhất là tiếp cận và dàn xếp thầu. Những điều kiện không chính thức có thể được áp đặt đối với các công ty tham gia đấu thầu bởi các quan chức của cơ quan đấu thầu hoặc bởi các cá nhân bên ngoài như chính trị gia, quan chức địa phương hoặc một bên có thế lực. Những điều kiện này có thể bao gồm yêu cầu cất lại một phần nhất định trên tổng giá trị hợp đồng để đổi lấy việc được trao hợp đồng hoặc được tiếp cận thực địa và tiếp tục hoạt động mà không bị gây cản trở. Khoản dư ra từ tổng giá trị hợp đồng để chi trả tiền lại quả được tạo ra theo hai cách. Thứ nhất, nếu thông số kỹ thuật và dự toán chi phí là chính xác thì phần lại quả có thể được tạo ra theo cách xuôi chiều, nghĩa là các công ty đấu thầu với giá chào cao hơn nhiều so với dự toán, hoặc bằng cách đề nghị thay đổi, điều chỉnh hợp đồng và chi phí phát sinh không lường trước trong quá trình thực hiện, hoặc bằng cách hy sinh chất lượng công trình một cách không quá lộ liễu. Thứ hai, nếu bắt buộc phải trao hợp đồng sát với giá dự toán, thì tiền lại quả có thể được tạo ra theo cách ngược chiều, nghĩa là các quan chức hay cán bộ của cơ quan dự án phải thao túng thiết kế và dự toán chi phí. Thông thường, những khoản dư ra được tạo ra một cách khéo léo mà ai trong ngành cũng biết, và có thể được phân chia theo các cấp bậc trên dưới đã xác định từ trước, bao gồm các quan chức phụ trách dự án và giám đốc các cơ quan dự án; những khoản tiền này thường được coi là thu nhập bổ sung vì mức lương của cán bộ nhà nước vốn rất thấp. Trong phần lớn các trường hợp, các khoản lại quả này thường bằng 10% giá trị hợp đồng nhưng ở một số nước và những nơi mà ảnh hưởng chính trị rất mạnh, thì các khoản lại quả có thể lên đến 30% giá trị hợp đồng. Các hệ thống lại quả có thể tồn tại mà không để lộ dấu hiệu thông đồng, và nhất là khi khoản dư để lại quả tương đối nhỏ, bằng khoảng 10% giá trị hợp đồng hoặc ít hơn, thì khó có thể tìm thấy dấu hiệu rõ ràng khi kiểm tra giá chào thầu.

Một hình thức tham nhũng khác trong giai đoạn này là thông thầu (Hộp 5.1). Thông thầu khá phổ biến trong ngành xây dựng ở một số quốc gia trong đó các nhà thầu cùng chia sẻ công việc với nhau bằng cách luân phiên thắng thầu. Theo cách dàn xếp này, tất cả mọi công ty đều “thắng” về lâu về dài. Những hành vi thông thầu bao gồm bỏ thầu với giá thấp; các nhà thầu “thua cuộc” không nộp hồ sơ dự thầu dù hạn nộp được kéo dài, hoặc cố ý nộp hồ sơ với giá cao, hoặc rút lại hồ sơ trước khi đến giai đoạn kết thúc quy trình đấu thầu (tức là trước khi xác định được nhà thầu đáp ứng cơ bản yêu cầu và có giá đánh giá thấp nhất). Nhà thầu được chỉ định “thắng” hợp đồng này phải cơ cấu hồ sơ sao cho phù hợp với các khoản chia lại cho các nhà thầu

HỘP 5.1

Một số ví dụ về tình huống nghiên cứu cụ thể liên quan đến các hình thức thông thầu trong các công trình đường giao thông dân dụng

Những ví dụ về tham nhũng ở đây được tổng hợp từ những tình huống tham nhũng được phát hiện trong thực tế triển khai các dự án làm đường sử dụng vốn tài trợ của Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ đa phương khác. Một số vụ tham nhũng trong số này vẫn còn đang trong giai đoạn điều tra.

Thông đồng trong xây dựng bao gồm những thoả thuận giữa các nhà thầu cạnh tranh để làm cho quá trình đấu thầu bớt cạnh tranh thông qua hồ sơ thầu hoặc báo giá. Các hành vi thông đồng có thể xảy ra đơn lẻ hoặc kết hợp với nhau như: thông thầu, chia sẻ thị trường, cố định giá thầu. Ví dụ thứ nhất, một nhóm nhà thầu thông đồng với nhau một cách có tổ chức đã đặt giá hợp đồng với cơ quan chủ quản dự án được tài trợ bằng vốn quốc tế. Nhóm nhà thầu kiểm soát tất cả các khía cạnh của quá trình đấu thầu khiến cho các điểm kiểm soát của quy trình đấu thầu không còn hiệu quả. Trong nhiều năm, nhóm nhà thầu này hoạt động mà không hề bị trừng phạt do được bao che bởi một thế lực chính trị cấp cao, đảm bảo rằng nhà thầu “được xức dầu thánh” (nghĩa là được che chở, bảo hộ) sẽ thành công. Những nhà thầu không trúng thầu tuân theo nguyên tắc thông đồng với hy vọng trong tương lai, có thể kiếm được các hợp đồng khác với cơ quan chính quyền. Các chính trị gia, các nhà thầu thua thầu, và các quan chức chính phủ đều có chân trong mạng lưới thông đồng này để được nhận tiền lại quả. Những khoản tiền bất chính này được gọi là “chia phần” và hệ thống thông đồng này được gọi là SOP – quy trình hoạt động chuẩn. Người dàn xếp kế hoạch thông đồng được gọi là người điều phối và nhóm thông đồng này được thể chế hoá đến mức trở thành một bí mật mở giữa các nhà thầu, quan chức chính quyền, chính trị gia và ngành xây dựng nói chung.

Đặc biệt những thông lệ thông thầu như vậy thường vận hành theo kiểu “hiểu ngầm”. Nhà thầu thắng thầu phải trích lại 3% giá trị hợp đồng để chia cho các nhà thầu đã qua sơ tuyển và bị loại. “Kê môi giới” hỏi các nhà thầu xem họ có quan tâm đến một dự án cụ thể nào không. Ở cuộc họp tiếp theo, nhà thầu được bảo hộ (là nhà thầu luôn có sự ủng hộ của giới hoạt động chính trị địa phương nhằm đổi lại các khoản tiền tham nhũng) dàn xếp số tiền phải ghi tăng lên trong giá chào thầu, và thương lượng các khoản chia cho các chính trị gia (2/3 khoản chia này được đưa khi thắng thầu và 1/3 được đưa khi triển khai thực hiện). Các nhà thầu cộng thêm 20-28% vào dự toán chi phí, tùy trường hợp cụ thể của từng dự án. Một ngày trước khi hết hạn nộp hồ sơ dự thầu, các nhà thầu thua thầu sẽ được thông báo giá chào mà họ phải ghi vào hồ sơ của mình. Những kẻ dàn xếp thông thầu sẽ kiểm tra giá chào của các nhà thầu thua cuộc trước khi đem nộp, để đảm bảo chính xác và phù hợp với những sắp xếp từ trước. “Đổi tượng trở mặt” (là những nhà thầu cố ý giảm giá để thắng thầu) có thể tránh được dàn xếp thầu nhưng sẽ bị trừng phạt bằng cách trong tương lai sẽ không bao giờ thắng được một hợp đồng nào của chính phủ. Nếu một nhà thầu “trở mặt” thì hệ thống sẽ được kiểm soát bằng cách các cán bộ dự án có thể chặn hồ sơ chào giá thấp lại, ví dụ như, bằng cách gia hạn ngày nộp thầu, nếu họ muốn. Nếu nhà thầu trở mặt kia vẫn thắng thầu, thì công ty đó sẽ không làm ra đồng lãi nào và sẽ gặp khó khăn với các chính trị gia hoặc buộc phải thoả hiệp với các chính trị gia.

“Chia phần” ý nói đến một tỷ lệ phần trăm nhất định của giá trị hợp đồng được trả cho những kẻ tham nhũng. Ví dụ, chia phần có thể được thực hiện như sau: mỗi thành viên ban xét thầu được hưởng một phần, cũng như trưởng ban chấm thầu, các cố vấn pháp luật, tổ chức phi chính phủ địa phương hoặc báo đài (để họ làm ngơ việc này), người điều phối, và nhà thầu thắng thầu; ban quản lý dự án được chia từ bốn đến năm phần; và các nhà thầu thua thầu được chia từ ba đến năm phần. Một ví dụ khác, 6% giá trị hợp đồng được chi cho văn phòng điều hành và các đại diện, 5% chi cho các nhà chính trị quốc gia, 1% cho cán bộ, nhân viên của cơ quan chủ quản, 1% cho giám đốc dự án của cơ quan chủ quản và 3% cho các cán bộ chính quyền địa phương bao gồm cả thị trường. Các thanh tra thường chỉ được chia phần tương đối ít. Đôi khi, tiền lại quả được trích từ khoản tạm ứng 15% cho nhà thầu khi triển khai thực hiện hợp đồng, vì phải chi trước tiền lại quả.

khác, sau khi được ký hợp đồng. Bên cạnh sự thông thầu giữa các nhà thầu, tham nhũng trong quá trình đấu thầu cũng có thể xảy ra thông qua việc áp dụng không nhất quán quy trình sơ tuyển hoặc đánh giá sơ bộ tính hợp lệ của nhà thầu. Hệ thống thông đồng có thể có sự tham gia của nhiều công ty, được tổ chức theo kiểu côngxoociom hoặc kiểu mạng lưới thầu phụ. Mạng lưới thầu phụ “nhiều tầng bậc” (*nhà thầu phụ B, nhà thầu phụ B', nhà thầu phụ B''* – chú thích của người dịch) có thể xảy ra ở bất kỳ giai đoạn nào trong xây dựng (ví dụ, làm nền đường hoặc vận chuyển vật tư, vật liệu) và có thể biến đổi hoàn toàn ước tính tài chính ban đầu.

Các đối tượng tham nhũng cũng có thể phá vỡ các quy định liên quan đến phân lô thầu và mời thầu. Chia tách các hợp đồng xây dựng lớn thành các hợp đồng nhỏ hơn có thể tạo ra nhiều cơ hội hơn để tác động đến việc trao hợp đồng, thậm chí cho cùng một công ty hoặc cùng một “ông chủ”. Việc này cũng cho phép một công ty triển khai nhiều công trình khác nhau và nộp hoá đơn thanh toán dưới tên của nhiều công ty giả mạo. Trong một số trường hợp khác, các đối tượng tham nhũng có thể hạn chế việc quảng cáo rộng rãi bằng cách đăng thông báo mời thầu trên một tờ báo có số lượng lưu hành hạn chế, lấy lý do giả tạo là trường hợp khẩn cấp. Hạn chế sự tham gia của các nhà thầu bằng cách đấu thầu quốc tế hạn chế và đấu thầu trong nước, tuy trong một số trường hợp có thể có lý do xác đáng, nhưng nói chung, đây là cách thường được sử dụng để loại bỏ đối thủ (Bueb và Ehlermann-Cache 2005).

Trong các lễ mở thầu không có sự giám sát đầy đủ, người điều hành cuộc họp có thể đọc to một giá chào thầu giả, hoặc không đọc đề nghị giảm giá. Cách này có thể giúp nhà thầu được thiên vị thắng thế khi xét thầu (xem Hộp 9.2 ở chương 9). Trong quá trình xét thầu, người xét thầu có thể sửa chữa rất nhiều lỗi số học để làm lợi cho công ty được ưa thích hoặc ngược lại, trừng phạt một công ty không được ưa thích. Sau khi lựa chọn được nhà thầu thắng thầu, giá thầu hoặc các điều kiện có thể được thay đổi khi một cán bộ hoặc quan chức tham nhũng của cơ quan dự án hoặc bản thân công ty trúng thầu có thể đưa ra các điều kiện mới trước khi bắt đầu công việc. Thậm chí, dù không có ý định tham nhũng, nhưng đôi khi các quan chức hoặc cán bộ dự án cũng phải đồng ý điều chỉnh giá thầu để có thể sớm bắt đầu công việc. Với các yêu cầu tiếp tục điều chỉnh hợp đồng trong khi thực hiện dự án, nếu các quan chức hay cán bộ dự án tham nhũng, họ có thể viện dẫn nhiều lý do khác nhau để giải trình những điều chỉnh đó, chủ yếu là nguyên nhân giá cả thay đổi, lạm phát, một số loại vật tư hay thiết bị không có sẵn và phải thay thế bằng các chọn lựa mới đắt hơn so chọn lựa ban đầu. Khi đánh giá hồ sơ kỹ thuật của tư vấn (là phần chiếm nhiều điểm nhất trong phương pháp lựa

chọn tư vấn dựa vào chất lượng và chi phí – QCBS), các chọn lựa có thể bị chi phối, thường là thông qua một người có hiểu biết và có nhiều thông tin trong ban xét thầu, để có lợi cho một công ty nhất định.

Giai đoạn thực hiện

Khi dự án xây dựng bắt đầu triển khai thì một hình thức khác tạo ra các khoản tiền lại quả bổ sung, đó là liên tục yêu cầu thay đổi khối lượng, điều chỉnh hợp đồng, gọi chung là sửa đổi điều chỉnh hợp đồng, mà tổng cộng lại, có thể làm cho giá trị hợp đồng tăng thêm 10-50%, và thời gian thực hiện được kéo dài. Những điều chỉnh lớn phải được thống nhất giữa các bên thực hiện – cán bộ giám sát, nhà thầu và chủ đầu tư – nhưng vẫn có thể được sử dụng để che giấu khối lượng công việc vượt mức cần thiết hoặc các dịch vụ không cần thiết vẫn được lập hoá đơn thanh toán tuy không bao giờ được thực hiện trong thực tế. Cách này có thể được sử dụng để làm giàu cho những người khác chưa tham gia khi trao hợp đồng lúc đầu, đặc biệt là khi thay đổi cán bộ dự án, cấp quản lý hoặc quan chức địa phương trong quá trình thực hiện dự án.

Cán bộ giám sát là một điểm khác dễ xảy ra tham nhũng. Vai trò chứng nhận đảm bảo chất lượng của các thanh tra, trong khi thực hiện hoặc khi hoàn thành công trình, có thể được sử dụng làm lợi thế để moi tiền đút lót của nhà thầu. Một mặt, vật tư hoặc chất lượng không tuân thủ các thông số kỹ thuật có thể được tuồn vào dự án với sự đồng lõa của các quan chức để đổi lấy một cái giá nào đó. Kết quả thử nghiệm vật liệu tại thực địa hoặc trong phòng thí nghiệm có thể được sửa đổi để khẳng định sự tuân thủ các thông số kỹ thuật, mặc dù chất lượng thử nghiệm không đạt yêu cầu hoặc thậm chí thử nghiệm cũng không bao giờ được tiến hành. Nhân viên thử nghiệm thường là các nhân viên cấp thấp và thường được đón tiếp, chăm sóc ăn ở bởi nhà thầu mà họ có trách nhiệm giám sát, vì thế rất khó để họ làm việc một cách độc lập hoặc đủ quyết tâm để loại bỏ những hạng mục không đạt tiêu chuẩn. Mặt khác, các quan chức tham nhũng có thể thêu dệt ra những khiếm khuyết trong vật tư hoặc công trình để gây áp lực, đòi tiền đút lót của nhà thầu. Ở các nước đang phát triển, việc giám sát lỏng lẻo thường do kỹ năng yếu kém hoặc thiếu kinh nghiệm. Tuy nhiên, ở những nơi mà tham nhũng lan tràn khắp cơ quan thì ngay cả một nhóm đảm bảo chất lượng độc lập cũng có thể bị mua chuộc hoặc chi phối.

Chi cho các công ty

Nhà thầu có thể bị đòi hối lộ hay đút lót để được xử lý suôn sẻ các hoá đơn

thanh toán sau khi được nghiệm thu và chứng nhận khối lượng và chất lượng công trình, hàng hoá hoặc dịch vụ. Dấu hiệu rõ ràng của việc đòi tiền đút lót là chậm trễ thanh toán trong một thời gian dài. Do quy trình phê duyệt phải qua nhiều tầng lớp nên tạo nhiều cơ hội để trục lợi bằng cách cố tình kéo dài quá trình xử lý, thay vì phê duyệt trong thời gian ngắn và có trọng tâm. Tất nhiên, một số chậm trễ trong thanh toán chỉ đơn giản là cơ cấu thủ tục phê duyệt mất thời gian, các bước xử lý thủ công chậm chạp hoặc thiếu hiệu quả - đây là do điều hành nhà nước yếu kém chứ không phải cố ý tham nhũng.³

ĐỀ XUẤT KHUNG GIẢI PHÁP CHỐNG THAM NHŨNG

Do áp lực phải xây dựng các giải pháp phòng chống tham nhũng nên nhiều biện pháp tiếp cận đã xuất hiện trong ngành giao thông. Đây thường là các cách tiếp cận tập trung vào các quá trình giao dịch và tài chính ở cấp độ một dự án phát triển; và đã được tăng cường thông qua thoả thuận pháp lý cho từng dự án cụ thể. Các cách tiếp cận này là bước cần thiết trong ngắn hạn đối với các đối tác viện trợ phát triển, nhưng mục tiêu cuối cùng là phải tăng khả năng chống chọi của ngành với tham nhũng và giảm thiểu tỷ lệ tham nhũng trong ngành ở cấp độ quốc gia. Với mục tiêu dài hạn này, phần này mô tả khái quát một chiến lược gồm hai nhánh để phòng chống và kiểm soát ở từng cấp độ chủ chốt của ngành - cụ thể là cấp độ thể chế, tổ chức và giao dịch.

Mục tiêu tổng quát của mô hình phòng chống tham nhũng là điều hành nhà nước hiệu quả có tác động trực tiếp cũng như gián tiếp trong việc ngăn ngừa các cơ hội bùng phát tham nhũng. Mục tiêu cụ thể là phòng ngừa, giám sát và ngăn chặn tham nhũng cũng như giáo dục tất cả các chủ thể về các chi phí do tham nhũng gây ra và các phương pháp tiếp cận để phòng ngừa tham nhũng. Trong khung phòng chống tham nhũng, có các can thiệp trước khi hành vi tham nhũng xảy ra, bao gồm các chiến lược, chính sách, và công cụ trên cơ sở lập biểu đồ rủi ro và khả năng xảy ra tham nhũng đối với các thực thể và giao dịch trong ngành, nhằm ngăn ngừa, chiếm lợi thế và chặn đứng các hành động tham nhũng. Tuy nhiên, cũng như thông lệ y tế tốt là phải kết hợp giữa y tế dự phòng với điều trị tấn công bệnh virút đang hoành hành, phòng chống tham nhũng phải kết hợp giữa việc ngăn cản dòng chảy hiện thời của tham nhũng với cải thiện điều hành nhà nước trong toàn ngành. Vì vậy, mục đích của mô hình kiểm soát là ngăn cản, truy tố và trừng phạt những hành vi tham nhũng. Những can thiệp sau khi hành vi tham nhũng xảy ra bao gồm việc sử dụng những chiến lược, chính sách, và các công cụ giúp ta ngăn ngừa các hành vi khả nghi - hoặc đang trong quá trình xảy ra hoặc sau khi được điều tra và chứng minh. Bảng 5.2 tóm tắt khung giải pháp

BẢNG 5.2 Khung giải pháp và danh mục các lựa chọn có thể sử dụng

<p>Các cấp độ điều hành nhà nước và phạm vi tham nhũng</p>	<p>Mục đích: nâng cao điều hành nhà nước để phòng chống và giảm thiểu tham nhũng Mục tiêu: phòng chống, giám sát, giáo dục và ngăn ngừa Đầu ra: các can thiệp trước khi hành vi tham nhũng xảy ra</p>	<p>Mục đích: ngăn ngừa và trừng phạt nghiêm khắc những hành động tham nhũng Mục tiêu: Kiểm soát, tăng cường thực thi luật Đầu ra: các can thiệp sau khi hành vi tham nhũng xảy ra</p>
<p>Thao túng nhà nước ở cấp độ Ngành</p>	<p>Tiến hành đối thoại và biện pháp ở cấp CAS (chiến lược hỗ trợ quốc gia) Giảm thiểu sự tùy ý quyết định chi tiêu từ nguồn thu ngân sách Áp dụng các quy tắc ngân sách quốc gia minh bạch, có mục tiêu và được cải tiến Giảm bớt những lĩnh vực có thể tùy ý quyết định và xây dựng các quy định phù hợp Phân bổ nguồn thu ngân sách cho các cơ quan có mục đích cụ thể Tăng cường những can thiệp xã hội dân sự phù hợp ở các cơ quan trong ngành Áp dụng những cải cách pháp chế thích hợp Tái cơ cấu ngành để tạo điều kiện cải cách dựa trên chế độ đãi ngộ; khen thưởng cán bộ, nhân viên, các cơ quan và các hoạt động hướng tới cải cách Cải thiện việc tiếp cận thông tin của công chúng Nâng cao sự độc lập về tư pháp, cải cách và giải trình trách nhiệm Xúc tiến các chiến dịch giáo dục về phòng chống tham nhũng</p>	<p>Thực hiện hành động của nhà tài trợ một cách quyết liệt và xử phạt các vụ bê bối cấp quốc gia hoặc cấp ngành Dùng áp lực từ nhà tài trợ để tiến hành điều tra thích đáng Tham gia kiểm soát thiệt hại, khôi phục nhận thức về tính liêm chính, gửi đi thông điệp về qui trình đúng đắn Công bố rộng rãi các vụ xét xử, thực thi các phán quyết của toà án</p>
<p>Sự yếu kém năng lực và qui trình cấp cơ quan, đơn vị</p>	<p>Hiện đại hoá qui trình lập kế hoạch kinh doanh và các công cụ pháp lý Tăng cường phát triển và quản lý nguồn nhân lực Cải cách hệ thống mua sắm, bao gồm việc cải tiến qui trình tự động hoá Nâng cấp công nghệ thông tin Đào tạo nhân viên, nâng cao nhận thức và thay đổi cách quản lý Lập kế hoạch và thực hiện kế hoạch phòng chống tham nhũng trong cơ quan Thiết lập đường dây nóng ở cơ quan, đơn vị Giám sát việc thực hiện Thiết lập các chỉ số tin cậy, thu thập số liệu, giám sát</p>	<p>Điều tra sát sao nhân viên và các công ty Khởi tố các bên liên quan đến tham nhũng Thiết lập và chỉnh sửa kế hoạch phòng chống tham nhũng của tổ chức và thay đổi dựa vào các sự kiện mới xảy ra Rà soát các quy trình của cơ quan đơn vị dựa trên các chỉ số tin cậy và thống nhất</p>
<p>Thoả hiệp để tạo tính chính trực trong giao dịch</p>	<p>Áp dụng các kiểm soát kiểm toán và tài chính nội bộ một cách hiệu quả Triển khai các kiểm soát quản lý và giám sát dự án Tổ chức các đợt kiểm toán dự án với sự tham gia của thanh tra hoặc tổng kiểm toán Thiết lập giám sát nội bộ dự án và giám sát bởi bên thứ ba Tạo lập sự giám sát của xã hội dân sự Thiết lập hiệp ước liêm chính với các công ty tư nhân Đào tạo nhân viên về những yêu cầu điều tra cơ bản</p>	<p>Đào tạo nhân viên để có thể phát hiện các hoạt động ghi vắn Điều phối nhóm cán bộ dự án và nhóm điều tra Triển khai các đợt điều tra gắt gao để tìm ra chứng cứ Triển khai các hoạt động tiếp theo với quy trình và các thử nghiệm thích hợp Áp dụng các chế tài chuyên môn và phạm tội (như ngăn cấm các công ty)</p>

chính và những lựa chọn cũng như các hoạt động cụ thể trong từng nhóm chiến lược phòng chống tham nhũng.

Một số giải pháp khôi phục tính liêm chính dựa trên các kiểm soát và cưỡng chế thực thi luật

Không thể mong đợi các cán bộ dự án và cán bộ quản lý ở các cơ quan công quyền và các nhà tài trợ song phương cũng như đa phương tiến hành một số điều tra cụ thể cần thiết để kiểm soát chặt chẽ vì họ không có chuyên môn kỹ thuật cũng như pháp lý để tiến hành những nhiệm vụ điều tra pháp lý như vậy. Phần này trình bày một số hướng dẫn về các dấu hiệu nghi vấn, gian lận, và lạm dụng nguồn tài chính công trong ngành giao thông để các cán bộ nói trên có thể tích cực tham gia phát hiện và nhận biết khi nào cần thông báo cho cơ quan chức năng hoặc yêu cầu hỗ trợ điều tra; và biết thiết lập quá trình giám sát theo cách phù hợp để không bị mất các bằng chứng có thể sử dụng để truy tố. Một số đặc trưng pháp lý có ý nghĩa rất quan trọng. Như đã trình bày ở trên về thao túng nhà nước, không phải sai phạm nào trong điều hành nhà nước cũng bị qui kết là tội phạm - chẳng hạn các quan chức chính quyền có thể tham gia vào nhiều hoạt động không hợp lý hoặc không hiệu quả và gây ra tổn thất lớn nhưng không có chủ tâm lừa gạt, bóp méo hoặc phạm pháp. Trong điều tra và phát hiện, vấn đề bằng chứng để truy tố, nghĩa là các chứng cứ cho thấy chủ định cấu thành tội phạm, ngày càng trở nên quan trọng với quá trình điều tra pháp lý.

Phát hiện: Nhận biết cờ đỏ

Các nhà tài trợ và một số chính phủ đã tăng cường các hoạt động điều tra và kiểm soát để thu hẹp tầm tay của các đối tượng tham nhũng và phạm vi hoạt động của chúng. Các nhóm hành động có thể học hỏi kinh nghiệm tổng hợp từ những hoạt động điều tra đã được tiến hành để giúp phát hiện ra các khuôn mẫu sự kiện và hành vi trong quy trình đấu thầu. Đối với hình thức đút lót và lợi ích, các nhóm hành động nên để ý đến sự tồn tại của các “nhân viên” địa phương thường cung cấp các dịch vụ chung chung, mập mờ. Thông thường các nhân viên này hay ký các hợp đồng được gia hạn lại nhiều lần mà không định nghĩa rõ các dịch vụ cần triển khai và tiền công của nhân viên được tính theo một tỷ lệ nhất định của giá trị hợp đồng, thay vì tính theo thời gian làm việc hoặc theo dịch vụ cung cấp. Những chậm trễ không rõ nguyên nhân, đấu thầu sai quy định để làm lợi cho một nhóm nhỏ các nhà thầu, hoặc trao hợp đồng theo phương thức đấu thầu từ một nguồn duy nhất

mà không có lý do xác đáng cũng là những dấu hiệu phổ biến của hiện tượng đút lót và lại quả.

Một số dấu hiệu dễ nhận thấy đối với hành động dàn xếp thông đồng trong đấu thầu bao gồm lựa chọn các nhà thầu không đủ năng lực, các yêu cầu sơ tuyển bất hợp lý, hạn nộp hồ sơ bất hợp lý (quá ngắn), không lựa chọn nhà thầu đủ năng lực và có giá đánh giá thấp nhất, trao nhiều hợp đồng vừa sát ngưỡng đấu thầu, và lựa chọn nhà thầu giá thấp sau đó yêu cầu những thay đổi như điều chỉnh giá hoặc tăng quy mô dự án. Nhóm cán bộ dự án cũng cần cảnh giác, nếu thấy có sự đáng nghi trong kết luận rằng nhà thầu thắng thầu không đủ năng lực và thay vì đấu thầu lại thì nhà thầu cũ được gia hạn hợp đồng. Sự thông thầu giữa các nhà thầu thường tạo ra các dấu hiệu như các giá chào thầu đều cao, ít nhà thầu tham dự, vẫn là các nhà thầu cũ tham dự cộng với việc những nhà thầu không thắng thầu thì trở thành các nhà thầu phụ. Nếu hầu hết giá chào thầu giảm xuống khi có các nhà thầu mới tham gia đấu thầu, hoặc khi thấy có những liên hệ rõ ràng giữa các công ty liên kết của các nhà thầu, ví dụ như có cùng số fax trên hồ sơ dự thầu của hai nhà thầu, thì đó có thể là những dấu hiệu cho thấy có khả năng thông thầu. Những dấu hiệu gian lận trong quá trình triển khai dự án bao gồm chất lượng công trình kém, sửa chữa thường xuyên, không tiến hành thanh tra, kiểm tra, và nhiều khiếu nại của người sử dụng, không kiểm tra và giám sát chặt chẽ và đầy đủ.

Điều tra: thu thập bằng chứng để truy tố trước pháp luật

Như đề cập ở trên, các dấu hiệu cờ đỏ có thể là đỉnh của tảng băng trôi và rất hữu ích để cảnh báo các cán bộ dự án. Tuy nhiên, các cờ đỏ chưa cấu thành bằng chứng để truy tố. Quá trình thu thập chứng cứ để kết tội và truy tố những kẻ phạm tội gian lận và tham nhũng đòi hỏi các nỗ lực điều tra tốn công sức và theo đúng pháp luật. Hoạt động này thường do các cơ quan thực thi luật pháp tiến hành hoặc bởi các nhóm điều tra chính thức được đào tạo và đủ năng lực để phát hiện các hành vi đưa và nhận tiền tham nhũng. Tiêu biểu, một cuộc điều tra như vậy có thể bắt đầu từ điểm đưa hoặc nhận tiền tham nhũng để chứng minh đã xảy ra một khoản chi tiêu bất hợp pháp nào đó, bao gồm các điều tra về tình hình tài chính của kẻ đưa cũng như người nhận tiền. Để chứng minh sự gian lận, các điều tra viên thường kiểm tra giá các vật tư đầu vào để xem có phù hợp không và đối chiếu khối lượng và chất lượng hàng hoá đã nhận trên thực tế so với các hoá đơn chứng từ yêu cầu thanh toán. Để chứng minh việc nhận đút lót, thường phải “kiểm tra lối sống” của các cán bộ bị tình nghi để khẳng định các cán bộ này đang sống

với mức cao hơn thu nhập hợp pháp hay bằng những nguồn tài chính không rõ xuất xứ.

Trong những năm gần đây, các đơn vị điều tra nội bộ của các nhà tài trợ đã phát hiện một số gian lận và tham nhũng qua việc duy trì cơ sở dữ liệu về những thông tin liên quan đến các hoạt động đấu thầu và tìm kiếm trong cơ sở dữ liệu những dấu hiệu của các hành vi tham nhũng. Ví dụ, khi tìm kiếm trong hệ thống cơ sở dữ liệu nội bộ để phát hiện các hành vi đút lót và lại quả, thông thường các điều tra viên sẽ phân tích các mức giá cao, mua với khối lượng lớn, hoặc các hình thức phê duyệt bất bình thường. Một phương pháp phát hiện là tìm kiếm những điều chỉnh hợp đồng không phù hợp hoặc quá mức. Phương pháp phòng chống tham nhũng hoặc điều tra gian lận điển hình thường bắt đầu với một dấu hiệu, một báo cáo hoặc phát hiện cờ đỏ và tiếp theo sau là điều tra chi tiết về giao dịch. Với thể hệ phần mềm điều tra tài chính mới, các cán bộ điều tra có thể kiểm tra các hành vi của những kẻ môi giới, trung gian thông qua truy vấn hệ thống cơ sở dữ liệu, phỏng vấn cán bộ, phỏng vấn các nhà thầu như các nhà thầu không trúng thầu, truy ngược xuất xứ của các nguồn tài chính bất hợp pháp, và sử dụng các kỹ thuật điều tra tài chính khác.

Các cán bộ dự án hoặc cán bộ chương trình của nhà tài trợ có thể phải làm gấp đôi công việc. Thứ nhất, họ cần phải giải quyết thêm gánh nặng công việc bổ sung, đó là kiểm tra soát xét toàn diện trong môi trường thiếu thời gian và nguồn lực. Thứ hai, họ phải đánh giá rủi ro và đưa ra kết luận khi xem xét mức độ nghiêm trọng hoặc xác thực của dấu hiệu cờ đỏ khả nghi. Một số cán bộ có xu hướng chuyển các vụ việc này đến lực lượng điều tra của tổ chức - nếu có - ngay khi phát hiện dấu hiệu cờ đỏ đầu tiên. Đây là nguyên nhân khiến cho các đơn vị điều tra bị quá tải bởi các yêu cầu công việc chồng chất. Nhiệm vụ của họ là bắt đầu giám sát một loạt cờ đỏ, đánh giá xem cờ đỏ nào có thể là bằng chứng dùng để truy tố, và cái nào là dấu hiệu của sự yếu kém năng lực nói chung, và khởi tố những đối tượng nhận nhiều tiền tham nhũng nhất - và trong trường hợp này, ngăn cản sự thao túng đối với các nguồn vốn lớn hơn nữa. Phương pháp tiếp cận này bao gồm tăng cường trao đổi thông tin liên lạc giữa dự án với các đơn vị điều tra thuộc các cơ quan công quyền và các tổ chức tài trợ, đào tạo các nhóm hành động để họ học hỏi những quy tắc xác định bằng chứng cơ bản và các kỹ thuật điều tra cơ bản. Ngoài ra, các công cụ điều tra như phần mềm phát hiện phải được lồng ghép vào qui trình đấu thầu nội bộ để giảm bớt sự phụ thuộc vào lực lượng điều tra của tổ chức. Những công cụ điều tra mới còn bao gồm các nguồn lực, đào tạo và kế hoạch học hỏi trong thời gian trung hạn.

Thực thi chế tài: Chế độ pháp lý và ý chí chính trị

Thực thi chế tài nghiêm khắc đối với các quan chức và nhà thầu tham nhũng, như tước quyền đấu thầu và ghi tên vào danh sách đen, là việc rất quan trọng và càng ngày càng được nhiều cơ quan trong ngành giao thông và nhà tài trợ áp dụng. Nhiều chứng cứ cho thấy những thay đổi toàn ngành thường chỉ được thực hiện sau khi một “con cá to” - tức là một quan chức chính quyền cấp cao hoặc một công ty lớn - bị bắt và khởi tố. Vì thế, hiệu quả của một chiến lược phòng chống tham nhũng có thể phụ thuộc vào việc thực thi và áp dụng chế tài thành công trong một vụ việc quan trọng. Trong phân tích cơ bản, hiệu quả của các chế tài phụ thuộc vào khung thể chế chính sách của một quốc gia và hình thức cải cách pháp lý, tư pháp, và đấu thầu mà chính phủ sẵn sàng thực hiện. Đây là một vấn đề chung ảnh hưởng tới tất cả các ngành, không phải chỉ đối với ngành giao thông vận tải. Điều hữu ích đối với ngành giao thông là tham gia tích cực vào quá trình cải cách trong nước để xác định những sửa đổi và điều chỉnh luật, quy định, và các thủ tục liên quan trực tiếp đến ngành, và tìm kiếm trong hệ thống thực thi luật của quốc gia những kẽ hở liên quan cụ thể đến các hợp đồng giao thông vận tải.

Chiến lược phòng ngừa để tăng cường tính liêm chính trong tổ chức

Chiến lược phòng ngừa để đẩy lùi tham nhũng tập trung vào tăng cường môi trường điều hành nhà nước ở các cấp độ trong ngành và chuỗi giá trị theo hướng hạn chế xuất hiện các hình vi tham nhũng. Cấu trúc của một chiến lược cụ thể cần phải được điều chỉnh một cách thích đáng để giải quyết những rủi ro nổi bật trong một tình huống cụ thể. Vì vậy, chiến lược có thể bắt đầu với các mục tiêu dễ thực hiện hơn (hái quả cành thấp trước, cành cao sau), tiếp theo dần dần tập trung vào những vấn đề quan trọng hơn và cuối cùng tập trung vào các vấn đề lâu dài. Tuy nhiên, rút cục thì chiến lược cũng phải được hoàn thành, vì các hình thức tham nhũng sẽ tự điều chỉnh theo thời gian, giống như một con vi rút, để vượt qua các biện pháp khắc phục cho đến khi chi phí tham nhũng một lần nữa vượt xa động cơ tham nhũng.

Các yếu tố chính tạo ra điều hành nhà nước tốt là tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả. Để tăng cường tập trung vào tham nhũng, chiến lược phòng chống tham nhũng cần có một số yếu tố chính như trình bày trong bảng 5.3. Tính minh bạch được tăng cường thông qua sức mạnh của công nghệ thông tin và truyền thông, cơ chế chia sẻ và công bố thông tin, và các cơ chế đãi ngộ hợp lý. Trách nhiệm giải trình được tăng cường thông qua các thể chế chính thức như môi trường luật pháp, các lực lượng bên ngoài như tiếng nói của người dân và người sử dụng ngoài khu vực

công và những động lực bên trong như chế độ đãi ngộ. Hiệu quả chi phí trong hoạt động của ngành được tăng cường khi các công ty cạnh tranh công khai, ưu đãi, ưu tiên hay ảnh hưởng quyền lực bị hạn chế, các hoạt động thể chế được cải cách và thị trường bên ngoài tạo ra động cơ lớn hơn so với thị trường địa phương. Phần tiếp theo sẽ cung cấp một số ví dụ về các hành động có thể được xây dựng theo một trong chín yếu tố dưới đây, cùng với các công cụ tiêu biểu có thể sử dụng trong ngành giao thông và áp dụng ở từng cấp thể chế khác nhau.

Sức mạnh của Thông tin

Thông tin về tài sản, chi phí và kết quả hoạt động cung cấp các bằng chứng quan trọng tạo điều kiện cho trách nhiệm giải trình và tính minh bạch. Các dữ liệu thể hiện được mục đích của công việc và kết quả thực sự là gì, chi phí có hợp lý không hay là quá cao và các phẩm chất năng lực có bị gian lận hay không. Sức mạnh của những dữ liệu này là giảm bớt cơ hội tùy ý hành động, tính chủ quan và sự mơ hồ trong những quyết định mà từ đó nảy sinh ra tham nhũng. Quy trình ra quyết định truyền thống chủ yếu dựa vào tình huống, kinh nghiệm hoặc kỹ năng và sử dụng rất nhiều các tiêu chí và ý chí chủ quan. Quy trình này rất phù hợp với những cán bộ trung thực và được cung cấp đầy đủ thông tin, nhưng ngược lại, nó tạo cơ hội cho những kẻ tham nhũng làm biến đổi kết quả để kiếm lợi. Trong kỷ nguyên thông tin ngày nay, cần phải đánh giá đúng sức mạnh của dữ liệu và thông tin như là một công cụ quan trọng trong việc ra quyết định, khiến cho quy trình ra quyết định trở nên khách quan hơn và nhờ đó, các quyết định sẽ trở nên nhất quán và minh bạch. Các công cụ thông tin này đều sẵn có và rất hữu ích trong từng bước của quá trình xử lý.

- *Đầu vào.* Các dữ liệu đáng tin cậy về danh mục kiểm kê các tài sản hiện có và hiện trạng của tài sản, cách sử dụng và chi phí, có ý nghĩa quan trọng như một mốc cơ sở để quyết định nên đầu tư thêm ở đâu và như thế nào, kể cả việc đánh giá tình hình thực hiện thực tế. Các dữ liệu quan trọng về tài chính, năng lực và kết quả hoạt động trước đây cũng đóng vai trò quan trọng trong việc đánh giá khả năng của các công ty trong việc cung cấp dịch vụ theo một quy trình cạnh tranh. Đã có rất nhiều ví dụ về việc các dữ liệu về tình hình thực tế đã bị bóp méo để biện minh cho các nhu cầu hoặc giải trình các căn cứ trao hợp đồng hoặc để che giấu việc không đủ nguồn cung hàng hoá mới.
- *Các lựa chọn.* Việc có các lựa chọn thay thế và so sánh các lựa chọn là yếu tố quyết định để có được một quyết định tốt và tiết kiệm chi phí. Nhất

BẢNG 5.3 Các yếu tố của một Chiến lược Chống tham nhũng

<i>Yếu tố chiến lược</i>	<i>Trọng tâm</i>	<i>Chú thích</i>
Sức mạnh của dữ liệu	Ngôn điệu	Thông tin về tài sản, chi phí và kết quả hoạt động cung cấp các bằng chứng quan trọng tạo điều kiện cho trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và các cơ chế khuyến khích.
Cơ chế trách nhiệm giải trình độc lập	Tiếng nói có hiệu lực	Để có hiệu lực thì các cơ chế độc lập bên ngoài (ví dụ như xã hội dân sự) cần phải thống nhất chặt chẽ, có đủ quyền lực và sự liêm chính.
Cơ chế minh bạch	Làm giảm sự chú quan trong hành động, tăng cường sự tin cậy và liêm chính.	Việc sử dụng thông tin và công nghệ truyền thông, tin học hoá, đấu thầu trực tuyến, quản trị điện tử, tiếp cận với danh mục kiểm kê tài sản và dữ liệu quản lý đều có thể giúp tăng cường tính minh bạch.
Động cơ	Động cơ để có cách xử sự tốt, ngăn ngừa tham nhũng	Có thể khen thưởng và công nhận hành vi xử sự tốt để bù đắp cho việc mất nguồn thu.
Vai trò của công ty và các nhóm đặc quyền đặc lợi	Giám thiêu phạm vi thao túng	Tước bỏ quyền lợi của các nhóm đặc quyền đặc lợi sẽ tạo nên một sân chơi bình đẳng hơn và tăng cường tính cạnh tranh.
Môi trường pháp lý và tư pháp	Tăng cường và bảo vệ sự liêm chính một cách thống nhất.	Một hệ thống pháp lý hoạt động tốt sẽ tăng cường công tác truy tố và ngăn cản tham nhũng.
Cải cách chính trị	Cải thiện môi trường cho ngành	Cải cách chính trị sẽ hỗ trợ đội ngũ lãnh đạo và các tổ chức tài trợ, ví dụ như các quy định về mua sắm, cơ cấu thể chế hợp lý và các quy trình công việc hiệu quả.
Phát triển thị trường vốn	Cần phải có các quy định về quản trị	Các thủ tục và chuẩn mực kinh doanh quốc tế định ra các quy tắc và hiệu quả quản trị.
Các nhà tài trợ và các tổ chức tài trợ quốc tế.	Là động lực để được quốc tế công nhận	Sự hài hoà hoá các cách tiếp cận của các nhà tài trợ sẽ tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả, tạo điều kiện cho các nhà tài trợ và các bên thứ ba củng cố thực thi quy định trong cộng đồng các nhà tài trợ và trong dự án của các nhà tài trợ.

Nguồn: Lấy từ tài liệu của Daniel Kaufmann, Học viện Ngân hàng Thế giới, 2004.

thiết phải có các lựa chọn và tìm được thông tin trên thị trường về các sản phẩm hoặc phương pháp có thể thay thế được và phải làm cho thông tin đó trở nên dễ tiếp cận. Điều này có thể làm giảm ảnh hưởng mà một nhà cung cấp hoặc người mua tham nhũng có thể tạo ra khi hạn chế thị trường để thị trường chỉ biết đến một sự lựa chọn đã được quyết định từ trước.

- **Đánh giá và lựa chọn.** Việc sử dụng các phương pháp có hệ thống và các thông tin khách quan là rất quan trọng đối với tính minh bạch và nhu cầu mở rộng một số khía cạnh như kỹ thuật, kinh tế, tài chính, xã hội, môi trường và giá trị. Các công cụ dựa vào hệ thống để quản lý tài sản và lập ngân sách sẽ cung cấp một khung tham chiếu khách quan và định lượng, trong khi các lựa chọn khác có thể được đánh giá vì động cơ chính trị hoặc tham nhũng.
- **Đầu ra.** Việc đánh giá chính xác các sản phẩm hoặc dịch vụ đã được cung cấp - về mặt số lượng, chất lượng, địa điểm và sự tuân thủ các tiêu chuẩn kỹ thuật - và việc thanh toán cho hàng hoá và dịch vụ là một trong những công cụ quan trọng nhất để xóa bỏ lãng phí, giao thiếu hoặc thực hiện sai. Các mục thanh toán khó có thể đo đếm, ví dụ như hàng hoá bị hư hỏng, đào đắp đất khi xây đường khẩn cấp, bảo dưỡng xe cộ hoặc tài sản theo định kỳ, là những mục tiêu ưa thích của tham nhũng. Kết quả đo đếm thường chính xác hơn khi dựa vào kết quả hoạt động.
- **Kết quả.** Khi thực hiện thanh toán theo đầu ra, việc so sánh chi phí đầu ra trên cơ sở đơn giá trung bình - với một số lượng đầu ra xác định - có thể được sử dụng để so sánh giữa các khu vực hoặc so sánh theo thời gian (đây có thể là một chỉ số chủ yếu khi giá đã bị gian lận và dòng vốn đã bị chuyển hướng). Nếu có khả năng tham nhũng khi đo đếm đầu ra thì cần chuyển sang kiểm soát giá trị đo kết quả hoặc kết quả tác động. Ví dụ như trong những hợp đồng xác định theo kết quả hoạt động và các hợp đồng dài hạn hơn, nhà thầu hoặc nhà cung cấp chịu trách nhiệm đảm bảo chất lượng và thanh toán dựa trên kết quả thực tế chứ không phải là đầu ra. Trong trường hợp này, việc đo lường các tiêu chí hoạt động và bản thân các kết quả sẽ trở nên vô cùng quan trọng vì được liên kết trực tiếp với việc thanh toán cho các dịch vụ đã cung cấp.
- **Giám sát và đánh giá.** Khối lượng thông tin trong cả quá trình này thường rất lớn, phức tạp và mang tính kỹ thuật; có thể được phổ biến rộng rãi; và có thể thay đổi theo thời gian hoặc là liên quan đến rất nhiều giao dịch. Do đó, định dạng và thiết kế của các báo cáo cần phải mang tính ứng dụng cao và hướng đến các tiêu chí đo lường quan trọng để công việc giám sát có hiệu quả, dù là giám sát trong nội bộ hay bởi các bên độc lập bên ngoài. Hơn nữa, việc quản lý để đảm bảo dữ liệu luôn luôn được cập nhật và

đáng tin cậy cũng rất quan trọng đối với thành công của cách tiếp cận dựa trên thông tin.

Các công cụ để thực hiện các mục tiêu này cần phải được thiết kế để phù hợp với từng trường hợp cụ thể, nhưng các ví dụ sau đây sẽ giới thiệu một loạt các công cụ đã được chứng minh là hiệu quả trong ngành giao thông.

- Một mạng thông tin liên lạc và máy tính là rất cần thiết để quản lý và trao đổi thông tin, so sánh phân tích dữ liệu và lập báo cáo. Mặc dù các công cụ dựa trên giấy tờ vẫn có vai trò quan trọng trong một số trường hợp và trong một số chính quyền địa phương hoặc tổ chức nhỏ nhưng trên thực tế, các phương tiện điện tử và công nghệ thông tin đã nhanh chóng trở nên không thể thiếu trong quản lý ngành giao thông. Thiết kế kỹ lưỡng và phù hợp của các hệ thống máy tính phải tính đến ngân sách hoạt động, năng lực kỹ thuật của cán bộ, hoạt động của hệ thống, sự ổn định và an ninh. Các hệ thống không cần phải lớn hoặc phức tạp mới là hiệu quả mà chúng cần phải ổn định và đảm bảo an ninh.
- Kiểm kê tài sản sẽ giúp ngăn ngừa tình trạng thiếu, trùng lặp và không rõ ràng. Việc kiểm kê phải bắt đầu bằng việc xác định rõ ràng tài sản, chất lượng của dữ liệu phải được đảm bảo và dữ liệu về tài sản phải được thường xuyên cập nhật. Các hình ảnh video trong cơ sở dữ liệu sẽ cho thấy rõ ràng hơn và chứng minh cho các tài sản về đường giao thông, hải cảng và sân bay.
- Các báo cáo kế toán và quản lý tài chính phải bao gồm cả các trung tâm chi phí để đối chiếu các giao dịch và đầu vào với các đầu ra của dự án, bao gồm cả số dư để kiểm soát các trường hợp ngoại lệ và sai số, để làm cơ sở xác minh việc sử dụng số tiền đã được chuyển.
- Các báo cáo hàng năm hoặc định kỳ phải được trình bày dễ hiểu với dữ liệu rõ ràng về các số đo lường kết quả – tài sản vật chất (phương tiện, đường, cầu, cảng), đầu ra, chi phí thực hiện (bao gồm cả chi phí đầu ra trung bình), sự an toàn, đội ngũ nhân viên cán bộ - để so sánh với các chuẩn mực và xu hướng.
- Các báo cáo cụ thể diễn giải các giao dịch hoặc danh mục kiểm kê sẽ giúp những người không có chuyên môn giám sát hoặc xem xét kết quả hoạt động và quản lý kết quả. Ví dụ như, một sơ đồ đường thẳng của một tuyến đường, trên đó thể hiện các đầu vào hiện nay và trước đây theo địa điểm, sẽ giúp diễn giải rõ ràng các đầu ra.

Cơ chế Minh bạch

Tăng cường tính minh bạch bao gồm việc giảm thiểu các lĩnh vực có sự mơ hồ và tùy tiện bằng cách sử dụng thống nhất các tiêu chí và quy trình khách quan, bảo mật các thông tin nhạy cảm và để các bên có liên quan tiếp cận được với thông tin chung theo cách phù hợp. Các hoạt động này sẽ giúp tăng cường tính thống nhất của các quá trình và niềm tin vào kết quả của các bên tham gia. Thông tin và công nghệ truyền thông có sức mạnh to lớn trong việc quản lý và xử lý một số lượng lớn các dữ liệu và trong việc tiếp cận thông tin. Thông tin và công nghệ truyền thông cũng đóng vai trò quan trọng làm cho các giao dịch trong ngành giao thông trở nên minh bạch. Các yếu tố cơ bản bao gồm các hướng dẫn, các công cụ dựa vào internet, các ứng dụng tin học hoá trong đấu thầu mua sắm, giám sát đấu thầu mua sắm và các đại lý mua sắm độc lập.

Công cụ cơ bản của sự minh bạch là các hướng dẫn rõ ràng, thống nhất và được công bố rộng rãi về các quy trình phải tuân thủ trong đấu thầu công và quản lý dự án. Các hướng dẫn đưa ra quy định của trò chơi, tính hợp lệ để được tham gia và cách thức quản lý. Cuộc đấu tranh chống tham nhũng đã đạt được nhiều tiến bộ thông qua việc nâng cấp và hài hoà hoá các hướng dẫn mà chính phủ và các cơ quan tài trợ khác áp dụng trong đấu thầu mua sắm. Bản hướng dẫn thành công nhất tổng hợp các thông lệ tốt nhất và đưa ra các chuẩn mực áp dụng trong quá trình lựa chọn, đánh giá và trao hợp đồng. Đây là yếu tố đầu tiên và quan trọng cho một cơ quan rà soát và đánh giá các bằng chứng của việc tham nhũng và củng cố các mắt xích yếu kém. Tuy nhiên, việc tuân thủ các hướng dẫn lại do những người quản lý quyết định và nhân viên có thể cùng tham gia thực hiện. Một số hình thức tham nhũng khác, ví dụ như hối lộ hoặc thông đồng, cũng có thể xảy ra đằng sau các quá trình chính thức và cần phải có các kỹ thuật đặc biệt để phát hiện.

Việc sử dụng công nghệ thông tin dựa trên Internet, ví dụ như đấu thầu trực tuyến, để giải quyết các vấn đề về tính minh bạch có sức mạnh rất lớn và đang phát triển nhanh chóng vì quá trình tin học hoá các cơ quan và ngành giao thông đang tiến triển. Lợi thế chủ yếu của việc này là tất cả những người tham gia đều được tiếp cận với thông tin như nhau. Bước này thường được đưa ra áp dụng dần dần vì năng lực công nghệ thông tin của cơ quan và của ngành cũng tiến triển dần dần. Điều quan trọng là phạm vi hoạt động, sự tin cậy và an ninh của các hệ thống phải được đảm bảo và trình độ kiến thức trong ngành phải phù hợp với trình độ công nghệ thông tin để có thể tăng cường chứ không hạn chế sự cạnh tranh. Một ví dụ điển hình về công nghệ thông tin dựa trên internet là việc quảng cáo mời thầu, thông báo trao hợp đồng và giá, thông báo các giá chào thầu và đánh giá kết quả, các

hồ sơ thầu có thể được tải từ mạng internet, và các hồ sơ bày tỏ quan tâm, hồ sơ chứng minh tính hợp lệ, và hồ sơ dự thầu có thể được nộp trực tiếp.

Ngoài việc tăng cường hiệu quả của quy trình mua sắm, các ứng dụng tin học còn có thể tăng cường tính minh bạch trong quá trình đánh giá. Một ví dụ là việc soạn thảo các thông báo và hồ sơ mời thầu. Việc tin học hoá các tài liệu này có thể nâng cao chất lượng của tài liệu nhờ đảm bảo tính toàn vẹn của những phần nội dung bắt buộc và những phần nội dung có thể lựa chọn, đảm bảo sự thống nhất của dữ liệu, tuân thủ các hướng dẫn về các yêu cầu cụ thể, và đảm bảo sự hoàn chỉnh. Tương tự như vậy, tin học hoá có thể giúp xử lý các kết quả đánh giá và lập báo cáo đánh giá. Việc đăng ký điện tử áp dụng cho các nhà thầu xây lắp đã được chứng minh là thành công do tăng cường tính toàn vẹn của các quy trình sơ tuyển: các dữ kiện pháp lý, thương mại và tài chính của các công ty trong cơ sở dữ liệu được so sánh với danh mục năng lực cần thiết của dự án, từ đó, lập ra một danh sách các công ty đủ điều kiện dự thầu cùng với một danh sách các công ty không đủ năng lực và giải thích nguyên nhân. Rất nhiều điều khoản soát xét toàn diện được áp dụng trong quá trình nhập dữ liệu và quyền được xem xét của các công ty không đủ năng lực.

Một cách tiếp cận thông thường khác để tăng cường tính minh bạch là sử dụng cán bộ của một tổ chức độc lập bên ngoài để giám sát các giai đoạn chính trong quá trình đấu thầu mua sắm, tiến hành đánh giá độc lập sự tuân thủ các quy trình so với bản hướng dẫn. Cách này thường được áp dụng cho các giai đoạn mang tính công khai, ví dụ như mở thầu, để tránh bỏ qua các bước. Tuy nhiên, cần tính đến khoản phí phải trả cho các giám sát viên này và họ cũng có thể có nguy cơ bị mua chuộc bởi các cơ quan tham nhũng (xem Hộp 5.1). Cần phải chú ý đến việc lựa chọn, chi trả và đào tạo cho các giám sát viên này; để họ tham gia vào phần đánh giá của quá trình; sử dụng các kỹ thuật quay vòng và đánh giá bí mật để giữ gìn sự liêm chính của họ trong quá trình.

Trong những trường hợp đặc biệt khi mà năng lực quá yếu hoặc tham nhũng tràn lan thì có thể tăng cường tính minh bạch bằng cách thiết lập một quá trình song song, nghĩa là tiến hành đấu thầu mua sắm thông qua một "đại lý" đấu thầu độc lập được chỉ định bên ngoài và không thuộc cơ quan thực hiện. Kết quả sẽ được chuyển cho cơ quan chịu trách nhiệm ra quyết định và thực hiện quyết định. Tuy cách tiếp cận này gần giống với việc sử dụng các đại lý mua sắm trong quá khứ nhưng cũng đã có sự thay đổi đáng kể so với các nguyên tắc viện trợ phát triển về năng lực và sở hữu nội bộ.

Cơ chế Trách nhiệm giải trình Độc lập

Cơ cấu và thiết kế của cơ chế trách nhiệm giải trình là một trong những công cụ ngăn ngừa và kiểm soát quan trọng nhất trong đấu tranh với tham nhũng. Các cơ chế trách nhiệm giải trình bao gồm các bên nằm ngoài và độc lập với những bên tham gia vào các giao dịch và độc lập với họ. Mục đích của quá trình này là để đảm bảo tính toàn vẹn của quá trình và chứng tỏ rằng các quy định đang được thực thi mà không có tham nhũng. Một loạt các công cụ sẽ được sử dụng và mở rộng vì các cơ chế truyền thống đều có hạn chế. Các công cụ này được chia thành 4 loại - kiểm toán tài chính, kiểm toán kỹ thuật, đánh giá uyển thác tín dụng, và giám sát của bên thứ ba – và một khung trách nhiệm giải trình toàn diện sẽ phải bao gồm cả 4 loại công cụ này.

Kiểm toán tài chính là việc kiểm tra định kỳ các sổ sách kế toán để xem tất cả các quỹ và tài sản có được sử dụng đúng mục đích và có được hạch toán đầy đủ không. Kiểm toán tài chính là một yêu cầu bắt buộc đối với các cơ quan nhà nước và cơ quan tài chính. Tính toàn vẹn và mức độ kiểm toán tài chính rất quan trọng đối với hiệu quả của kiểm toán như một công cụ chống tham nhũng. Các bước để đảm bảo tính độc lập và công bằng của kiểm toán viên rất quan trọng, dù là kiểm toán viên nhà nước hay tư nhân, do đó cần chú trọng đến quá trình lựa chọn. Nội dung cơ bản của kiểm toán nằm trong bản báo cáo gửi ban lãnh đạo, trong đó xác định rõ và giải thích các bất thường và các vấn đề kế toán cụ thể. Cán bộ dự án nên sử dụng báo cáo này để sửa chữa những yếu kém cụ thể trong kế toán và kiểm soát nội bộ. Kiểm toán thường không được thực hiện ở các văn phòng địa phương, trừ trường hợp được chọn làm mẫu hoặc nếu có sẵn một hệ thống quản lý tài chính toàn diện và tin học hóa. Kiểm toán mục tiêu được tiến hành khi nghi ngờ có hành động tham nhũng. Chất lượng của tài liệu xác định mục đích của giao dịch và người chịu trách nhiệm có thể trở thành chứng cứ quan trọng cho điều tra pháp lý trên giấy tờ. Phạm vi kiểm toán cần phải bao gồm kiểm toán tài sản đăng ký để xác định địa điểm, cách sắp xếp và việc sử dụng tài sản do cơ quan sở hữu hoặc mua sắm. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các tài sản dễ bị đánh cắp, các tài sản có số lượng nhiều và khấu hao định kỳ, do đó rất khó giám sát ở cấp cơ quan, ví dụ như xe cộ và máy tính.

Kiểm toán kỹ thuật là việc kiểm tra định kỳ để xác định rằng các tài sản và dịch vụ được cung cấp cùng với các quỹ là phù hợp với mục đích ban đầu và được cung cấp theo đúng số lượng, chất lượng và địa điểm hoặc cách sắp xếp như đã định. Kiểm toán kỹ thuật là một công cụ khá mới nhưng rất hiệu quả để kiểm tra việc thực hiện dự án; chúng được sử dụng để kiểm toán chất lượng hoạt động, giám sát và quản lý dự án của một cơ quan giao thông vận

tải. Mục đích chủ yếu của kiểm toán kỹ thuật là để xác minh rằng hàng hóa hoặc dịch vụ mua theo chương trình chi tiêu đã được cung cấp theo quy định, đến đúng địa điểm và đúng những người đã xác định một cách hợp pháp. Kiểm toán kỹ thuật cũng có thể được mở rộng để đánh giá sự phù hợp của các tiêu chuẩn kỹ thuật và các chuẩn mực được áp dụng trong các dự án hoặc giao dịch. Để đảm bảo chất lượng, kiểm toán kỹ thuật phải được tiến hành bởi một chuyên gia kỹ thuật đủ năng lực và kinh nghiệm trong lĩnh vực được kiểm toán và độc lập với cơ quan thực hiện. Vì kiểm toán kỹ thuật nhằm vào các mảng kinh doanh quan trọng của một công ty và cần phải có sự phối hợp tốt và tiếp cận với dữ liệu nên kiểm toán viên có thể phải chịu sức ép đáng kể như phải báo cáo giảm đi hoặc tăng lên về một số vấn đề, thậm chí còn bị nhầm lẫn do không được cung cấp thông tin. Do đó, đôi khi cũng gặp khó khăn trong việc lựa chọn và quản lý các kiểm toán viên kỹ thuật, đặc biệt là khi cả lãnh đạo của công ty cũng tham nhũng. Trong một số trường hợp, cần phải thuê kiểm toán viên hoặc quản lý kiểm toán viên thông qua một cơ quan độc lập bên ngoài, ví dụ như một cơ quan thanh tra hoặc một cơ quan giám sát không thiên vị. Một ví dụ cụ thể của kiểm toán kỹ thuật, dù xuất phát từ các ngành phi kỹ thuật nhưng có thể áp dụng cho ngành giao thông, đó là Điều tra Theo dõi chi tiêu công (PETS). Điều tra này kết hợp cả vấn đề tài chính và kỹ thuật bằng cách theo dõi chi tiêu của các quỹ trong một chương trình cụ thể thông qua tất cả các bước của quá trình từ khi được phê duyệt ở cấp quốc gia cho đến khi thực hiện và sử dụng ở cấp địa phương và cá nhân.

Đánh giá uy thác tín dụng là một đánh giá toàn diện tất cả các quy trình đấu thầu mua sắm, quản lý tài chính và quản lý dự án của cơ quan thực hiện, bao gồm cả mảng kiểm soát nội bộ và giám sát của cơ quan. Đánh giá này được tiến hành định kỳ hoặc lập kế hoạch trước bởi một nhóm độc lập. Nếu được thực hiện trong một môi trường có khả năng bị tham nhũng cao thì đánh giá uy thác toàn diện sẽ điều tra sâu rộng và đánh giá tất cả các quy trình thực hiện, đấu thầu mua sắm và tài chính của cơ quan thực hiện. Đầu ra của đánh giá sẽ cho biết mức độ có rủi ro tham nhũng trong từng quy trình, xác định các điểm yếu và cần có hành động sửa chữa gì, điều chỉnh đánh giá và các ngưỡng uy thác. Vì khi đánh giá, cần phải tiếp cận với một số thông tin nên hoạt động này thường được thực hiện bởi một nhóm chuyên gia với nhiều chuyên môn khác nhau và có cả sự tham gia của các quan chức chính phủ.

Giám sát của bên thứ ba là một cơ chế liên tục để giám sát việc thực hiện chi tiêu của ngành, bao gồm cả việc mua sắm đấu thầu và thực hiện các dự án. Bên thứ ba có thể là một cơ quan nhà nước độc lập với cơ quan thực hiện, một

nhóm xã hội dân sự hoặc một công ty tư nhân được chính phủ thuê với tư cách độc lập. Trong các cơ quan giao thông vận tải, sự liêm chính trong các quá trình uỷ thác thường được bảo đảm bằng cách yêu cầu đánh giá độc lập song song bởi một nhóm các cá nhân từ các bộ phận khác nhau của cơ quan đó. Các cá nhân này phải chịu trách nhiệm với nhau và cả nhóm phải chịu trách nhiệm với ban lãnh đạo của cơ quan. Khi nhóm đánh giá hoặc ban lãnh đạo của cơ quan có tham nhũng thì các cơ chế này là không đủ, do đó việc giám sát bởi bên thứ ba là một người hay một nhóm độc lập đã được đưa ra. Các mô hình giám sát của bên thứ ba trong các bộ ngành chính phủ có thể là một thanh tra viên trong bộ ngành chủ quản nhưng độc lập với tiểu ngành được giám sát, một kiểm toán viên nhà nước hoặc một cơ quan nhà nước có vai trò giám sát chống tham nhũng. Khi cả những mô hình đó cũng tham nhũng thì cần phải có sự tham gia của xã hội dân sự và khu vực tư nhân - độc lập với chính phủ - để đảm bảo tính độc lập và trách nhiệm giải trình của các quy trình. Một số mô hình hiệu quả giám sát bởi bên thứ ba và các vấn đề có liên quan được trình bày dưới đây.

Một lựa chọn phổ biến là chỉ định một quan sát viên độc lập, thường là của một tổ chức phi chính phủ hoặc các nhóm đại diện cho công dân, để tham dự buổi mở thầu, quan sát việc đánh giá thầu hoặc tham gia vào các cuộc kiểm toán kỹ thuật. Đây có thể là một yêu cầu bắt buộc đối với cơ quan hoặc có thể là do yêu cầu của một cơ quan giám sát bên ngoài. Để mô hình này được hiệu quả, các quan sát viên cần phải chủ động tham gia từ việc mở hộp đựng hồ sơ thầu cho đến việc kiểm tra tận mắt và ghi lại giá chào thầu, và phải được đào tạo và có chuyên môn trong tất cả vấn đề của quá trình đấu thầu hoặc quá trình xây dựng – bàn giao. Mô hình quan sát viên này có thể nảy sinh các vấn đề về chuẩn bị hậu cần, chi phí tham gia vào quá trình, áp lực của việc tham gia, sự thông đồng hoặc chia chác các khoản lợi nhuận. Ngoài ra, dấu hiệu thông đồng có thể là không rõ ràng nếu không có các công cụ chuyên môn để phát hiện và các quan sát viên có thể không có đủ quyền lực để tác động đến việc chấp nhận kết quả.

Giám sát từ một cơ quan bên ngoài là lựa chọn thứ hai. Các kiểm toán viên hoặc giám sát viên đã được đào tạo kỹ năng phát hiện gian lận và các chẩn đoán tài chính có thể được sử dụng từ nguồn lực nội bộ hoặc thuê ngoài từ khu vực tư nhân. Trong khi các kiểm toán viên nội bộ có thể dễ dàng vào tham nhũng thì việc thuê dịch vụ kiểm toán hoặc giám sát từ khu vực tư nhân ít có quan hệ với tổ chức và có chính sách đãi ngộ phù hợp có thể đạt được nhiều kết quả trong lĩnh vực điều tra, phát hiện, chứng cứ khởi kiện và các kết quả cụ thể. Những điều khoản kiểm toán chặt chẽ có thể được đưa vào các hợp đồng để đánh giá các báo cáo tài chính của nhà thầu. Những quy

định hành chính cũng có thể yêu cầu các cán bộ công quyền và cán bộ dự án công bố tài chính hàng năm cũng như yêu cầu các nhà thầu chính và nhà thầu phụ công bố tất cả những loại chi phí và tiền hoa hồng. Việc tuân thủ các quy định có thể được đảm bảo thông qua các hoạt động kiểm toán nghiêm ngặt.

Một biến thể của mô hình cán bộ quan sát độc lập là việc bổ nhiệm một cán bộ đánh giá độc lập - một cá nhân hoặc một công ty có các kỹ năng chuyên nghiệp để tiến hành đánh giá độc lập các hồ sơ thầu hoặc đề xuất tư vấn cùng với ban xét thầu. Trong mô hình này, một bộ gồm tất cả các hồ sơ thầu sẽ được để lại và niêm phong khi mở thầu để sau này kiểm tra đối chứng với các hồ sơ đã được đánh giá. Cán bộ đánh giá sẽ tham gia các cuộc họp xét thầu để tiếp nhận thông tin nhưng có thể tiến hành một đánh giá độc lập và đệ trình một báo cáo riêng biệt cho một cán bộ độc lập có chức vụ cao hơn ban xét thầu hoặc cho một cơ quan giám sát. Khuyến nghị cuối cùng phải có đầy đủ những giải thích về sự khác biệt giữa những phát hiện độc lập và những phát hiện chính thức. Một số vấn đề liên quan đến mô hình này như cán bộ đánh giá cần được ủy quyền đầy đủ để tiếp cận thông tin bảo mật, những khó khăn trong việc xác định và quản lý báo cáo và đưa ra kết luận khuyến nghị, tính nhạy cảm đối với một cơ quan khi họ bất đồng quan điểm, và chi phí cũng như nguồn tài chính chi trả cho dịch vụ này.

Lựa chọn có tính chặt chẽ nhất về giám sát của bên thứ ba là thuê một tổ chức tư nhân độc lập để thay mặt cho đơn vị chủ quản tiến hành toàn bộ quy trình đấu thầu. Theo mô hình này, một "đại lý" độc lập sẽ quản lý quy trình từ đầu đến cuối, cụ thể là tiến hành một số phần nội dung của quy trình một cách công khai, như trong mô hình công chúng, và yêu cầu sự tham gia của các cán bộ thuộc cơ quan chủ quản trong quá trình đánh giá và các cuộc họp công khai, cuối cùng là đưa ra khuyến nghị cho cơ quan chủ quản để ủy quyền chính thức. Thông thường với mô hình này, đơn vị thực hiện chịu trách nhiệm về đầu ra sẽ ký hợp đồng công việc và dịch vụ. Các vấn đề đối với mô hình đại lý độc lập bao gồm việc thuê, cấp ngân sách và giám sát cơ quan giám sát độc lập và sự chấp thuận của chính quyền về nhu cầu cần thiết phải có cấp độ kiểm soát cao cấp và độc lập như vậy. Ở một số khía cạnh khác, mô hình này giống với mô hình thuê dịch vụ tư vấn kỹ thuật hoặc các dịch vụ giao thông khác.

Đối với các vấn đề cấp ngành như trách nhiệm giải trình trong giải ngân và chi tiêu nguồn ngân sách, cơ chế trách nhiệm giải trình bên ngoài vận hành song song với qui trình ngân sách chính thức của Chính phủ. Trong trường hợp này, cơ quan công quyền và một nhóm người đại diện cho xã hội dân sự và các chủ thể đi đến thống nhất một thoả thuận xã hội bao hàm các

chương trình chi tiêu ngân sách, các tiêu chuẩn thực hiện, và trách nhiệm của cộng đồng. Trong trường hợp tiểu ngành đường bộ, khái niệm này nhìn nhận mọi can thiệp – xem các can thiệp này có hàm ý bảo tồn tài sản hay mở rộng mạng lưới – như một phần của quá trình năng động hơn với sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau. “Hợp đồng đường bộ xã hội” là một trong những đột phá về trách nhiệm giải trình trước cộng đồng và tính minh bạch: cơ quan đường bộ chịu trách nhiệm trước những người sử dụng đường về quản lý hiệu quả chi tiêu ngân sách và các điều kiện dịch vụ giao thông thông qua ký kết hợp đồng thường niên với đại diện của nhóm xã hội dân sự để đạt được cấp độ thực hiện như mong muốn và được giám sát thông qua qui trình có sự tham gia. Về mặt hoạt động, hợp đồng đường bộ xã hội có thể theo hình thức một Biên bản ghi nhớ (MOU) giữa cơ quan chủ quản và các tổ chức xã hội đại diện cho công chúng. Qui trình này cũng có thể áp dụng cho một ngành chưa tự chủ hoàn toàn, như quỹ đường bộ, thông qua báo cáo hàng năm và MOU giữa ban giám sát sử dụng quỹ và một đại diện của nhóm xã hội dân sự.

Ở cấp độ tổ chức, một cơ quan có thể chịu trách nhiệm giải trình cho một số biện pháp thực hiện thông qua một công cụ như thẻ báo cáo, trong đó các công dân hoặc người sử dụng giao thông có thể phát biểu nhận xét, đánh giá của họ về kết quả thực hiện của tổ chức và giá trị đồng tiền trong một số biện pháp. Những đánh giá này sau đó được công bố và giải quyết chính thức bởi cơ quan chủ quản. Công cụ này đã được sử dụng càng ngày càng nhiều trong các ứng dụng dịch vụ đô thị và dịch vụ hạ tầng cơ sở. Mặc dù tập trung chủ yếu vào các vấn đề về năng lực tổ chức và hiệu quả, nhưng nó vẫn có thể tác động đến một số hình thức tham nhũng như các hành động liên quan đến biến đổi mục đích và chuyển hướng nguồn tiền đầu tư, cung cấp thiếu so với nhu cầu hoặc tăng giá quá cao và một số biện pháp minh bạch khác. Công cụ này đặc biệt hữu dụng trong việc giám sát một hợp đồng đường bộ xã hội.

Cơ chế đãi ngộ

Sự lựa chọn của bất cứ cá nhân nào tại bất kỳ thời điểm nào trong chuỗi giá trị đều bị ảnh hưởng rất lớn bởi các động cơ cá nhân và việc các lựa chọn này có thể bị ảnh hưởng như thế nào bởi các nhân tố thể chế và nhân tố bên ngoài. Đây là sự giao thoa giữa các quy định chính thức và không chính thức của trò chơi và các giá trị. Để chống lại các hành vi tham nhũng thì động lực cho các hành vi tốt phải lớn hơn những gì đạt được từ hành vi tham nhũng. Đồng thời, rủi ro và chi phí cho hành vi tham nhũng cũng phải lớn hơn lợi nhuận bất chính thu được. Tuy các động lực là một vấn đề chung và không cụ thể

cho một ngành nào nhưng một số ví dụ sau đây có thể áp dụng cho ngành giao thông.

Ở cấp quốc gia, một chính trị gia có thể thu được lợi ích cá nhân bằng cách phân bổ một nguồn ngân sách không hợp lý nhưng việc này có thể làm ảnh hưởng đến vị thế chính trị của ông ta bằng cách mất phiếu bầu hoặc ảnh hưởng trong khu vực bầu cử của ông ta. Ví dụ như phương tiện truyền thông hoặc một tổ chức xã hội có ảnh hưởng lớn sẽ công bố thông tin về các lợi ích kinh tế xã hội của các dự án giao thông khác lẽ ra đã được thực hiện bằng nguồn ngân sách đó, hoặc vạch trần sự thật về các dự án “voi trắng” được nhà chính trị đó ủng hộ.

Ở cấp độ tổ chức, các động cơ thường bị ảnh hưởng bởi nhận thức về hiệu quả của kiểm soát nội bộ, sự bảo trợ của ban lãnh đạo cấp cao, nguy cơ mất việc làm, sự bảo vệ cho những người dám tố cáo tiêu cực và rủi ro bị lộ diện. Để thay đổi các động cơ này và giảm thiểu những thì cần phải tăng cường kiểm soát nội bộ, thiết lập các chế tài đối với các vi phạm, chỉ định cán bộ liêm chính giữ các chức vụ quan trọng, luân chuyển nhân viên để tránh việc hình thành các liên minh tham nhũng, tạo điều kiện cho tổ chức có thể bảo vệ khỏi bị ảnh hưởng bên ngoài và bảo vệ những người tố cáo, đặc biệt là các nhân viên có chức vụ thấp vì đây thường là những đối tượng dễ bị tổn thương nhất trong quá trình.

Ở cấp độ cá nhân và trong từng giao dịch, các động cơ có thể được tăng cường bằng cách nhấn mạnh tính minh bạch, triển khai các hệ thống làm hạn chế các lĩnh vực có thể tùy ý hoạt động theo chủ quan, đẩy nhanh thời gian xử lý để hạn chế rủi ro thương lượng tham nhũng, ngăn ngừa hoặc không khuyến khích việc cán bộ có quan hệ trực tiếp với các bên có liên quan (ví dụ như nhà thầu, các quan chức địa phương hoặc các nhà chính trị). Trong trường hợp này cũng vậy, lãnh đạo có vai trò rất quan trọng. Lãnh đạo liêm khiết hoặc hành xử với tư cách đạo đức cao sẽ có thể là những động lực mạnh mẽ. Với các cá nhân, họ phải có cơ hội được báo cáo một vụ vi phạm, một cách ẩn danh hoặc có sự bảo vệ, tới một đường dây nóng hoặc văn phòng thanh tra để chống lại nguy cơ bị đe dọa hoặc trả thù. Lương thưởng xứng đáng cũng là một nhân tố quan trọng trong một số trường hợp. Nếu lương thấp thì các cá nhân sẽ dễ nhận hối lộ hoặc quà bằng hiện vật như xe cộ hoặc điện thoại di động là những thứ thường được biếu tặng bù lại là sự im lặng và đồng lõa. Ở cấp độ này, cơ cấu lại hệ thống lương có thể góp phần làm giảm nguy cơ xảy ra các hoạt động tham nhũng. Tuy nhiên, ở cấp quản lý do các vụ trao đổi thoả thuận là có tổ chức thì số tiền trao tay nhau có thể rất lớn – ví dụ 1% phần chia của một hợp đồng 20 triệu đô la Mỹ có thể tương đương với số tiền lương được trả trong vòng 10-30 năm. Ở cấp độ này thì chỉ những

chế tài thật nặng như đuổi việc, cho về hưu và tịch thu tài sản mới có thể chuyển đổi những động cơ từ xấu sang tốt. Đối với một công ty tham gia đấu thầu một hợp đồng, cái giá phải trả để nhận được sự bao che và quyền hoạt động trong một khu vực nhất định có thể quá cao, nếu trong trường hợp bị áp dụng các chế tài nghiêm khắc như đưa tên công ty vào danh sách đen trong một thời gian dài, nghĩa là công ty sẽ bị mất một phần lớn trong thu nhập thường kỳ của mình

Vai trò của Công ty và đối tượng cầm đầu

Khi một nhóm đặc quyền đặc lợi cầm đầu chi phối hoạt động tham nhũng, thì tất cả các thành phần tham gia, từ khu vực nhà nước hay khu vực tư nhân, phải nhờ đến quyền lực của của nhóm này mới có cơ hội sống sót, được đỡ đầu hoặc phải tuân thủ những đối tượng đã thiết lập ra những quy tắc vô thường của trò chơi. Một hoặc một vài công ty tham nhũng có quyền lực có thể chi phối và kiểm soát thị trường. Loại bỏ quyền lực này có thể rất khó khăn và cần phải kết hợp các công cụ mạnh. Thứ nhất, tạo giá tiêu chuẩn hoặc độc lập xác minh dự toán của cơ quan mời thầu là một việc quan trọng để phát hiện và công bố số dư có dấu hiệu là khoản lợi nhuận sẽ được chia chác từ gói thầu. Thứ hai, tuân thủ nghiêm ngặt các điều khoản minh bạch để cho phép cạnh tranh cởi mở và công bằng, và bảo vệ các công ty tham gia đấu thầu là các công việc rất quan trọng cần làm. Thứ ba, quá trình đấu thầu phải được hỗ trợ bởi một quyền lực giám sát để tiếp cận hoặc loại bỏ nhóm đặc quyền đặc lợi; điều này có thể đạt được thông qua huy động sự tham gia của xã hội dân sự để đưa ra tiếng nói chung (theo cách được đề cập ở phần trên), thông qua áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế (như ISO - Những tiêu chuẩn quốc tế cho các tổ chức và các tiêu chuẩn về kế toán tài chính) hoặc thông qua sự can thiệp của một tổ chức quốc tế (như tổ chức tài chính quốc tế) trong đó họ vừa áp dụng các quy định vừa giám sát thực hiện. Thứ tư, quá trình này cần một cơ quan điều tra mạnh mẽ và đáng tin cậy, ví dụ như ban phòng chống tham nhũng, có thể truy tố những nhóm đặc quyền đặc lợi hoặc các công ty có thể lực. Cuối cùng, có một vài công cụ để giúp các tổ chức quốc tế có trách nhiệm giải trình đối với một ngành công nghiệp, hoặc một tổ chức giám sát quốc tế, hơn là với các nhóm đặc quyền đặc lợi ở địa phương theo cách có thể gây ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh quốc tế hoặc trong nước của các công ty, trừ khi họ tự kiểm chế việc tham gia vào các hoạt động tham nhũng trong nước. Một ví dụ trong ngành giao thông chính là hiệp ước liên chính (Hộp 5.2).

Một số hiệp hội công nghiệp thuộc một số ngành công nghiệp đang đề

xuất và ứng dụng các thoả thuận ngành như Các nguyên tắc Kinh doanh chống lại hoạt động đút lót trong ngành công nghiệp xây dựng. Những nguyên tắc cơ bản của các thoả thuận ngành thường được xây dựng với sự phối hợp của Tổ chức Minh bạch quốc tế, hoặc được hưởng ứng bởi Diễn đàn Phát triển quốc tế ở Davos, Thụy Sĩ. Theo phương pháp tiếp cận này, các công ty tham gia ký kết phải tự cam kết đảm bảo các quy định về hành vi thị trường bao gồm chính sách không khoan dung đối với hành vi đút lót. Hiện nay, những thoả thuận ngành như vậy trong các nhà cung cấp khu vực tư nhân chưa bao hàm các điều khoản thực thi và giám sát song phương; vì áp lực từ các nhà cung cấp khác sẽ góp phần nâng cao sự tuân thủ.

Các Yếu tố ở tầm quốc gia và liên ngành

Các nỗ lực chống tham nhũng trong ngành giao thông cũng phụ thuộc nhiều vào các nỗ lực đồng thời của các cơ quan bên ngoài. Một môi trường pháp lý mạnh mẽ là rất cần thiết để các biện pháp kiểm soát pháp lý và các phương pháp khác phát huy hiệu quả; các điều khoản hợp đồng cần phải được tuân thủ, gian lận và các lỗi vi phạm khác phải bị khởi tố để khung pháp lý của ngành có hiệu lực. Các thông tin thương mại về đăng ký kinh doanh của doanh nghiệp, bao gồm thông tin tài chính về thu nhập chịu thuế, có thể hỗ trợ rất nhiều trong việc phát hiện gian lận nhờ vào quy định tự do thông tin. Cũng cần phải có các quy định về mua sắm đấu thầu để thúc đẩy cạnh tranh, trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và tăng cường các điều khoản về giám

HỘP 5.2 Một số hiệp ước liên chính trong khu vực tư nhân

Công cụ hiệp ước liên chính do Tổ chức Minh bạch quốc tế xây dựng rất phù hợp với ngành giao thông. Theo Hiệp ước liên chính, một hoặc tất cả các nhà thầu tham gia dự thầu một dự án đầu tư phải cùng cam kết tự kiểm chế và phòng ngừa tất cả các hành động tham nhũng và phải chịu những chế tài trong trường hợp không tuân thủ theo thoả thuận. Ban Dịch vụ đấu thầu công của Hàn Quốc đã triển khai một Hiệp ước liên chính đối với tất cả các hợp đồng từ ngày 1 tháng 3 năm 2001. Hiệp ước này nhằm nhắc nhở khu vực tư nhân rằng các giá trị doanh nghiệp đều bắt nguồn từ tư cách đạo đức của doanh nghiệp và khuyến khích doanh nghiệp tham gia chiến dịch chống tham nhũng. Hiệp ước liên chính của Hàn Quốc mang tính đặc biệt ở chỗ nó yêu cầu các nhà thầu phải nộp "bản cam kết liên chính" trong vòng 10 ngày kể từ ngày được trao hợp đồng, nếu không sẽ phải hủy bỏ hợp đồng. Các nhà thầu cũng phải thống nhất về các mức phạt nghiêm ngặt nếu vi phạm hiệp ước liên chính, bao gồm cả việc tước quyền. Các cán bộ phụ trách việc đấu thầu mua sắm cũng phải nộp một bản cam kết liên chính cho trường bộ phận mua sắm của mình, đồng ý sẽ bị phạt nghiêm khắc khi vi phạm cam kết đó.

sát và các hành động sửa sai. Cuối cùng, một môi trường cải cách kinh tế và chính trị có vai trò rất quan trọng trong việc khuyến khích ngành giao thông được tái cơ cấu lại, phân tách và thương mại hóa các chức năng, giảm thiểu các quy định, rút ngắn và làm rõ các kênh trách nhiệm giải trình, tăng cường tính minh bạch và tập trung vào kết quả hoạt động. Tiến độ cải cách trong ngành giao thông thường phải phù hợp với các sáng kiến cải cách khu vực công ở cấp quốc gia nhưng ý nghĩa thương mại của ngành cũng đáng để thử nghiệm và thúc đẩy các cải cách.

Các động lực quốc tế

Ở những nước có tham nhũng tràn lan trong khu vực công và trong phần lớn xã hội thì rõ ràng là các nhân tố quốc tế có thể là các động lực mạnh mẽ để kiểm soát tham nhũng. Ngoài những ảnh hưởng mà các tổ chức quốc tế có thể có đối với chính phủ quốc gia, các động lực quốc tế, ví dụ như các cơ quan thương mại và tài trợ quốc tế, cũng có thể có ảnh hưởng quan trọng đến tính liêm chính và hiệu quả của ngành giao thông. Cải cách luật pháp trong ngành giao thông vận tải trước khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới có thể làm giảm các thất thoát do tham nhũng gây ra như ăn cắp, hối lộ và gian lận. Các hướng dẫn quản lý dự án và mua sắm đấu thầu do các ngân hàng phát triển đa phương soạn thảo có thể làm tăng cường tính cạnh tranh và minh bạch trong ngành giao thông và, nếu các hướng dẫn này được áp dụng một cách nhất quán, còn có thể giúp vượt qua các nhóm công ty trong nước thông đồng với nhau. Để đạt được lợi ích tối đa, các tổ chức song phương cũng có thể áp dụng các quy trình mở. Động thái hiện nay là hài hòa hóa các quy định về quản lý dự án và đấu thầu mua sắm trong ngành giao thông trong phạm vi các sáng kiến về hiệu quả viện trợ phát triển quốc tế là rất quan trọng để làm giảm nguy cơ tham nhũng của các công ty quốc tế và của các hàng hóa, dịch vụ được quốc tế tài trợ.

Đo lường Tiến độ: Các chỉ số và cơ sở dữ liệu phù hợp

Khi chiến lược cải cách quản trị và các kế hoạch chống tham nhũng trong ngành giao thông được thực hiện thì cần phải xác định các chỉ số phù hợp để đo lường kết quả. Cho đến nay, người ta đang chú trọng vào việc hình thành các công cụ, cách tiếp cận và kỹ thuật điều tra. Trong tương lai, cần phải chú ý nhiều hơn đến các chỉ số phù hợp về tính liêm chính của thể chế để có thể lồng ghép vào các dự án và Chiến lược Hỗ trợ Quốc gia (CAS). Những trọng tâm ban đầu này có thể chú trọng vào việc thực hiện và tuân thủ các kế hoạch

chống tham nhũng, khi đó nhóm giám sát có thể rà soát và hoàn thiện các chỉ số trong quá trình thực hiện các dự án.

Ví dụ như có thể thực hiện các việc sau: so sánh sự chênh lệch giữa giá trúng thầu với dự toán chi phí của tổ chức trong phạm vi công ty hoặc trong từng bộ phận; xem xét giá trung bình hoặc đơn giá của các hạng mục công trình hoặc hàng hóa tiêu chuẩn, ví dụ như giá của các công-ten-nơ giao hàng hoặc chi phí phủ nhựa đường cho từng m² đường; so sánh chỉ số trong từng quận huyện hành chính hoặc chính trị để thấy được sự chênh lệch hoặc thay đổi, nếu có. Các ví dụ khác bao gồm: xem xét thời gian thực hiện các giai đoạn chuẩn bị, đấu thầu và triển khai trong toàn bộ quá trình mua sắm và so với các chuẩn mực, cũng như là thời gian tiến hành các giai đoạn của hợp đồng, ví dụ như thời gian ký hợp đồng hoặc phê duyệt hợp đồng, so với tiêu chuẩn. Các biện pháp khác như tính phần trăm của tất cả các hợp đồng được trao sau khi có các quy trình và công cụ mua sắm đấu thầu hiện đại hóa, (hoặc phần trăm của chi phí của công ty khi thực hiện hợp đồng đó); tiến độ thực hiện một kế hoạch hành động mua sắm điện tử; đo lường kết quả của công tác điều tra nội bộ, ví dụ như số lượng các trường hợp gửi đến văn phòng thanh tra hoặc cơ quan thanh tra.

Cần phải tiến hành thêm các công việc phân tích khi thiết lập các chỉ số về tính liêm chính của thể chế. Trong vấn đề này, các nhà tài trợ và các đối tác phát triển sẽ cần phải hài hòa hóa các cách tiếp cận của họ ngay từ ban đầu để có thể đo lường và đánh giá được sự phát triển tăng thêm một cách toàn diện.

KẾT LUẬN

Qua chương này chúng ta thấy ngành giao thông vận tải rất dễ xảy ra tham nhũng ở nhiều nước đang phát triển. Giá trị chính trị, giá trị cao của một số hợp đồng, nhiều hợp đồng và dự án nhỏ được phân bổ trong nước và các quá trình kinh doanh yếu kém hoặc quá lồi thời là những điểm dễ bị tham nhũng tấn công trong ngành này. Có thể phân biệt (tuy điều này trên thực tế thường biểu hiện khá mờ nhạt) giữa điều hành nhà nước yếu kém trong ngành (các quá trình kinh doanh không hiệu quả và các chính sách không hiệu lực) và tham nhũng (hành động có chủ tâm để gây ảnh hưởng hoặc trục lợi cá nhân), nhưng rõ ràng là tham nhũng dễ xảy ra hơn ở những nơi điều hành nhà nước yếu kém. Tuy nhiên, ngành này đã xây dựng các công cụ và quá trình lập kế hoạch, thiết kế, mua sắm, triển khai và các chương trình giám sát và các hoạt động chi tiêu trong ngành, vì thế còn nhiều cơ hội tốt để nâng cao khả năng phát hiện và kiểm soát tham nhũng.

Điều quan trọng là phải có sự hiểu biết và nhìn nhận đúng đắn về các hình thức hoạt động phổ biến của tham nhũng ở các phân ngành ở một quốc gia cụ thể để làm công cụ tăng cường kiểm soát và giảm thiểu sự xuất hiện của tham nhũng. Với mục tiêu như vậy, chương này đã đề cập đến những hình thức phổ biến của hành vi gian lận, tham nhũng và thông đồng câu kết có thể thấy được ở các dự án hạ tầng giao thông và ở các cơ quan giao thông vận tải. Cuối cùng, một chiến lược kép được đề xuất để phòng chống tham nhũng: tăng cường thực thi và một chiến lược phòng chống. Chiến lược phòng chống xác định các yếu tố cơ bản để hướng dẫn thiết kế một biện pháp tiếp cận phù hợp cho từng trường hợp cụ thể, bao gồm việc sử dụng sức mạnh của thông tin; trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và chế độ đãi ngộ được thực hiện bởi một cơ quan bên ngoài; kiểm soát vai trò của các nhóm lũng đoạn và các công ty; tranh thủ lợi thế từ các yếu tố quốc gia và liên ngành (môi trường luật pháp và pháp luật, cải cách chính trị và thương mại) và các động lực quốc tế (vai trò của thị trường quốc tế, các cơ quan quốc tế và các tiêu chuẩn và nghị định thư liên quan).

Tính phức tạp và, ở một số nơi, gốc rễ sâu xa của tham nhũng trong ngành có nghĩa để giảm thiểu tham nhũng có thể mất nhiều thời gian để các kế hoạch tham nhũng được xây dựng, thực hiện và tăng cường và những nỗ lực phòng chống tham nhũng ở tất cả các cấp, các ngành được quán triệt rộng rãi. Trong tất cả các trường hợp, việc chú ý đến các biện pháp phòng chống và nỗ lực xây dựng năng lực sẽ là một phần của chiến lược lâu dài. Trong các tình huống như vậy khi mà tham nhũng mang tính chất địa phương thì cần có một danh mục các biện pháp phòng chống mạnh hơn trong ngắn hạn và trung hạn, cùng với việc tích cực truy tố những trường hợp điển hình. Lợi ích tiềm năng từ thành công trong ngành giao thông là động lực lớn lao đối với tất cả các đối tác phát triển để tích cực theo đuổi những nỗ lực phòng chống tham nhũng trong ngành giao thông vận tải.

CHÚ GIẢI

1. Nguồn tài chính của chính phủ bản thân nó không biểu thị tham nhũng trong ngành giao thông hoặc trong bất kỳ một ngành nào, do nó thuộc một văn hoá dân chủ rộng hơn, trong đó các đại diện dân cử cần phải hoạt động để cống hiến cho khu vực bầu cử của họ, thậm chí còn cho phép một sự cạnh tranh lành mạnh dựa trên kết quả cống hiến trong quá trình bầu cử. Tuy nhiên, ở nhiều quốc gia, phần ngân sách dành cho giao thông mà các đại diện dân cử có thể tùy ý quyết định lại quá cao so với nguồn tài chính giao thông chịu sự giám sát của pháp luật.

2. Các phương thức giao thông vận tải, đặc biệt là hàng không, đường sắt và đường biển là các hoạt động thường được quản lý bởi các thực thể riêng biệt ở hầu hết các quốc gia và các vấn đề thường khác nhau trong mỗi trường hợp.
3. Điều này có thể do yếu kém trong lập kế hoạch ngân sách trong đó dự báo doanh thu quá lạc quan và đến giữa năm do thiếu nguồn thu nên ngân sách phải bị cắt giảm. Tuy nhiên, đây là nguyên nhân khiến các nhà thầu phải xếp hàng chờ thanh toán, nên những sự việc này có thể tạo ra những cơ hội đút lót hay hối lộ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bueb, Jean Pierre, and Nicola Ehlermann-Cache. 2005. "Inventory of Mechanisms to Disguise Corruption in the Bidding Process and Some Tools for Prevention and Detection." In *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, 161–75. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. ("*Thống kê các Cơ chế để trá hình tham nhũng trong Quá trình Đấu thầu và Một số Công cụ phòng chống và phát hiện.*" *Đấu tranh chống tham nhũng và thúc đẩy tính thống nhất và liêm chính trong hoạt động đấu thầu công*, 161-75. Paris: Tổ chức để hợp tác và phát triển kinh tế.
- Center for Economic Studies [CES], Ifo Institute for Economic Research, and CESifo GmbH [Munich Society for the Promotion of Economic Research] (CESIFO). 2004. "The Political Economy of Corruption and the Role of Financial Institution." CESIFO Working Paper Series 1293:1–32. *Trung tâm nghiên cứu Kinh tế (CES) Viện nghiên cứu kinh tế Ifo, và CESifo GmbH (Cộng đồng Munich trong Thúc đẩy nghiên cứu kinh tế)(CESIFO).2004. "Kinh tế chính trị trong tham nhũng và vai trò của các tổ chức tài chính". Tài liệu làm việc của CESIFO 1293:1–32*
- Søreide, Tina. 2005. "Grey Zones and Corruption in Public Procurement: Issues for Consideration." In *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, 51–58. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Søreide, Tina. 2005. "Vùng xám và tham nhũng trong đấu thầu công: các vấn đề cần xem xét." Trong *đấu tranh chống tham nhũng và thúc đẩy tính thống nhất và liêm chính trong hoạt động đấu thầu công*, 51-58. Paris: Tổ chức để hợp tác và phát triển kinh tế.

Tham nhũng trong ngành dầu khí

CHARLES MCPHERSON VÀ
STEPHEN MACSEARRAIGH

“Chúng ta đều biết cái giá của tham nhũng – nó tước đoạt giá trị các nguồn lực của chúng ta, cả nguồn lực tự nhiên và con người. Nó gieo mầm bất công, giết chóc, gây ra một tệ nạn cướp bóc chúng ta ở khắp nơi”.

Nuhu Ribadu, Người đứng đầu Ủy ban Theo dõi các tội phạm Kinh tế và Tài chính, Nigêria (Phát biểu tại Hội nghị thường niên của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ quốc tế, Xinggapo, Tháng 6, 2006)

“Cái gọi là “lời nguyền của tài nguyên”, và sự đa năng đặc biệt của ngành dầu khí đã làm cho ngành dầu khí đặc biệt nhạy cảm với tham nhũng, bắt đầu từ những nghiên cứu thăm dò đầu tiên về trữ lượng dầu tiềm năng trong lòng đất, qua mọi công đoạn, đến cuối cùng, khi sử dụng (hoặc lạm dụng) nguồn doanh thu từ dầu mỏ. Vụ tham nhũng dầu mỏ tai tiếng gần đây tại Trung Đông đánh dấu tới một tập đoàn dầu khí khổng lồ của châu Âu, nhắc chúng ta nhớ rằng không một đất nước nào được miễn nhiễm khỏi căn bệnh tham nhũng ác tính và chắc chắn phải có ít nhất hai bên tham gia: nhà đầu tư nước ngoài, chính quyền sở tại, công ty dầu khí nhà nước và/hoặc các doanh nghiệp địa phương. Nhìn chung, Na Uy hạn chế được nạn tham nhũng liên quan tới dầu lửa, phần lớn là do quốc gia này đã có nhiều thập kỷ đầu tư minh bạch, một chính quyền liêm chính, và một nền văn hóa chính trị lên án tham nhũng. Thông qua chương trình Dầu mỏ vì Sự phát triển, Na Uy tiếp tục chia sẻ kinh nghiệm của mình về lĩnh vực này – cả thành công lẫn thất bại - với các nước đang phát triển mong muốn loại bỏ nạn tham nhũng khỏi ngành dầu khí”

Poul Engberg - Pedersen, Chủ tịch Cơ quan Hợp tác phát triển Na Uy
(NORAD)

Các nguồn tài nguyên dồi dào phân bố ở nhiều nước đang phát triển và các nền kinh tế quá độ. Mặc dù các nguồn lực tiềm năng này đóng góp không nhỏ vào sự nghiệp giảm nghèo và tăng trưởng, nhưng cám dỗ của tham nhũng và lạm dụng cũng lớn không kém, và chắc không có gì sánh bằng khi các nguồn lực này là dầu mỏ.

Chương này mở đầu với miêu tả ngắn gọn về mối quan hệ tỷ lệ nghịch thường thấy giữa nguồn tài nguyên dầu mỏ và khí đốt dồi dào với thành tích phát triển kinh tế, xã hội và chính trị của một nước. Sau đó là phân tích về những đặc thù của ngành dầu khí góp phần gây nên những yếu kém này và cổ xúy cho tham nhũng. Phần này cũng giới thiệu các hình thức tham nhũng trong ngành dầu khí, nhận dạng các tác nhân chính và vai trò của chúng. Một vài công đoạn trong chuỗi giá trị dầu mỏ và khả năng tham nhũng tương ứng cũng sẽ được trình bày, với các ví dụ minh họa. Cuối cùng, tác giả đưa ra những biện pháp đối phó có khả năng chống tham nhũng trong ngành, cùng với các dự báo phù hợp. Tác giả đặc biệt quan tâm đến Tổ chức Sáng kiến minh bạch công nghiệp khai khoáng (EITI), một cách tiếp cận đầy hứa hẹn với các vấn đề tham nhũng, rất được Nhóm Ngân hàng Thế giới ủng hộ. Chương này khép lại với một bảng tóm tắt, hay là lộ trình cho nhà hoạch định chính sách, một sơ đồ các giai đoạn trong chuỗi giá trị của ngành, tương ứng là những điểm có nhiều khả năng xảy ra tham nhũng, các dấu hiệu báo động về tham nhũng, và đề xuất cách đối phó.

NGHỊCH LÝ CỦA SỰ DỒI DÀO

Khoảng 32 nước đang phát triển và các nền kinh tế quá độ được coi là giàu dầu mỏ, xét về tầm quan trọng của nguồn thu và xuất khẩu từ dầu mỏ so với tổng nguồn thu ngân sách, GDP, và tổng doanh thu xuất khẩu. Bảng 6.1 liệt kê danh sách các nước này.

Hoàn toàn có cơ sở khi kỳ vọng nguồn tài nguyên dầu mỏ với trữ lượng lớn như vậy ở các nước này sẽ tạo ra những lợi ích phát triển to lớn. Song, thực tế luôn chứng minh ngược lại, các nước này tăng trưởng thấp hơn so với các nước đồng hạng không có dầu mỏ, với các chỉ số phát triển con người thấp, bất ổn chính trị và xã hội, thậm chí là xung đột bạo lực còn nhiều hơn các nước kia. Điều khác thường này khiến người ta gọi nó là “lời nguyền của tài nguyên” hay “nghịch lý của sự dồi dào”¹.

Nigeria là một ví dụ về “nghịch lý của sự dồi dào”. Nếu so với kết quả phát triển mong muốn, thành tích của quốc gia giàu dầu mỏ này thấp hơn rất nhiều so với tiềm năng của nó, thậm chí thấp hơn nhiều nước láng giềng

không có dầu mỏ khác ở vùng cận Sahara này. Nước này có GDP bình quân đầu người một năm là 400 đô la, 60% dân số sống ở mức dưới 2 đô la một ngày, tỉ lệ tử vong trẻ sơ sinh là 78/1000 trẻ, 35% trẻ em dưới 5 tuổi bị suy dinh dưỡng, chỉ vền vẹn 50% phụ nữ ở tuổi trưởng thành biết chữ, và còn nhiều tỉ lệ đáng buồn khác. Cuộc nội chiến vì dầu mỏ ở Biafra, sự đàn áp thể chế dân chủ ở Nigieria (cho đến tận gần đây) được báo chí nhắc đến nhiều, tình trạng bạo lực leo thang ở châu thổ sông Nigie, và sự tàn phá môi trường, đặc trưng của ngành dầu khí ở vùng châu thổ này đã vẽ xong bức tranh toàn cảnh về đất nước này, bổ sung cho những nét phác họa là các chỉ số thống kê tóm tắt về phát triển. Hoàn cảnh nước này thật là ảm đạm, thế nhưng trong vòng 35 năm qua, dầu mỏ đã đem lại cho Nigieria ước tính 300 tỉ đô la. Tuy nhiên, Nigieria không phải là trường hợp duy nhất. Thực trạng này lặp lại ở nhiều nước sản xuất dầu ở châu Phi và các khu vực khác trên thế giới, những nơi cũng bị lệ thuộc vào dầu mỏ và khí đốt².

NHỮNG LIÊN TƯƠNG VỀ ĐIỀM GỖ

Người ta đã tốn rất nhiều giấy mực để bàn về “nghịch lý của sự dồi dào”³. Mặc dù người ta đã đưa ra rất nhiều yếu tố để giải thích vấn đề này, có vẻ như hầu hết đều thuộc các phạm trù kỹ thuật và chính trị. Yếu tố kỹ thuật quan trọng nhất là sự không ổn định của nguồn thu và hiện tượng gọi là “căn bệnh Hà Lan”. Tính chất không ổn định về nguồn thu chủ yếu là do sự đảo chiều quen thuộc của giá dầu trên thị trường thế giới lâu nay.⁴ Vốn rất khó đối phó trong mọi trường hợp, sự trồi sụt của giá dầu lại càng thách thức, khi người ta không thể dự đoán trước được. Căn bệnh Hà Lan xảy ra khi nguồn thu từ dầu mỏ ồ ạt đổ vào, khiến nền kinh tế quốc dân phát triển quá nóng, làm giảm tỉ giá hối đoái thực tế, dẫn đến mất sức cạnh tranh của những mặt hàng xuất khẩu truyền thống ngoài dầu mỏ, và xói mòn tính đa dạng của nền kinh tế nội địa. Những ảnh hưởng này lan rộng, sẽ gây căng thẳng nghiêm trọng cho nền kinh tế và xã hội. Người ta ngày càng hiểu rõ hơn về các yếu tố kỹ thuật, và các chính sách kinh tế vĩ mô để đối phó với các vấn đề này cũng được đánh giá cao hơn. Các chính sách khắc phục gồm có quản lý tỉ giá hối đoái; dàn xếp ổn thỏa các chi tiêu, có thể bằng cách sử dụng các nguồn thu công quỹ đặc biệt từ dầu mỏ; và tăng cường kỷ cương về tài khóa⁵.

Điều khiến người ta nản lòng hơn, là những động cơ chính trị đằng sau nghịch lý của sự dồi dào. Cái này không liên quan gì đến kỹ thuật, theo như lập luận của nhiều nhà nghiên cứu. Những lập luận của họ tỏ ra ngày càng có sức thuyết phục. Trong giới chính trị, điều hành nhà nước tốt được coi là điều thiết yếu để chống lại “lời nguyền của tài nguyên”. Không may, các

nước đang phát triển giàu dầu mỏ lại không thành công về mặt này. Trong các điều tra của Ngân hàng Thế giới ở nhiều nước về một loạt các chỉ số trong điều hành nhà nước, các nước đang phát triển và các nền kinh tế quá độ giàu dầu mỏ sẽ thấy mình nằm trong nhóm 1/3 các nước xếp cuối cùng về điều hành nhà nước⁶.

Ở nhiều nước, điều hành nhà nước yếu kém chắc chắn là đã tồn tại trước khi phát hiện ra dầu mỏ, và có lập luận cho rằng mối quan hệ nhân quả là năng lực kém dẫn đến quản lý tồi về dầu mỏ. Thế nhưng, ngày càng có nhiều bằng chứng ủng hộ quan điểm cho rằng mối quan hệ nhân quả đi theo chiều ngược lại, nghĩa là bản thân dầu mỏ làm xói mòn điều hành nhà nước.

Điều hành nhà nước tốt có một số thước đo, trong đó có: luật lệ rõ ràng và ổn định, cai trị bằng pháp luật, năng lực của chính phủ ở trình độ cao, có kỷ cương về tài khóa, tiền tệ, ngân sách; có đối thoại công khai giữa chính quyền và xã hội. Tuy nhiên, sự vắng bóng tham nhũng là một trong những biểu hiện quan trọng chứng tỏ điều hành nhà nước tốt. Tiếc thay, như nhiều người nhìn nhận, dầu mỏ giống như một cột thu lôi, thu những cú sét tham nhũng, và không có gì ngạc nhiên, các số liệu về tham nhũng đã chứng thực nhiều điều người ta phát hiện ra về điều hành nhà nước.

Người ta thường cảm nhận thấy có mối liên hệ chặt chẽ giữa tài nguyên dầu mỏ, sự phụ thuộc vào nguồn thu từ dầu mỏ và tham nhũng.

Bảng 6.2 được trích từ điều tra mới nhất của Tổ chức minh bạch quốc tế về cảm nhận tham nhũng. Tham nhũng thường được liên hệ với sự giàu có về tài nguyên. Một lần nữa, các nước sản xuất dầu mỏ lớn trong số các nước đang phát triển và các nền kinh tế quá độ lại tập trung trong nhóm 1/3 nước đứng cuối cùng trong bảng xếp hạng⁷.

ĐẶC THÙ CỦA NGÀNH DẦU KHÍ

Dựa trên cơ sở phân tích trên, chúng ta chuyển sang miêu tả các đặc thù của ngành dầu khí, để giải thích xem vì sao ngành này lại nhạy cảm với tham nhũng như vậy.

Khối lượng các giao dịch

Dầu mỏ thường được người ta nhắc đến như là “ngành kinh doanh lớn nhất”. Khối lượng đô la trong ngành này là khổng lồ. Cơ quan Năng lượng Quốc tế đã ước tính khoảng 3 nghìn tỉ đô la sẽ được đầu tư vào ngành dầu khí trên toàn cầu trong 25 năm tới. Mặc dù lớn như vậy, nhưng các đầu tư này chỉ chiếm chưa đến 6% doanh thu dự kiến cùng thời kỳ đó. Tổng doanh thu từ

BẢNG 6.1 Các nước đang phát triển giàu dầu mỏ

Đất nước	Doanh thu hàng năm các chất hydrocarbon 2000-03		Xuất khẩu hàng năm các chất hydrocarbon 2000-03
	Phần trăm tổng thu ngân khố	Phần trăm trong GDP	Phần trăm trong tổng xuất khẩu
Angiêri	69.9	25.8	97.1
Ănggôla	80.9	33.9	90.3
Adécbaigian	47.0	11.9	88.3
Baren	71.2	23.5	72.1
Brunây	85.8	52.7	88.2
Camơrun	26.6	5.3	44.9
Côlômbia	9.0	2.7	27.8
Cộng Hòa Công gô	70.6	20.2	89.5
Êcuao	26.4	6.9	43.5
Ghinê Xíchđạo	84.0	21.6	93.4
Gabông	60.5	19.6	79.9
Indônêxia	31.3	6.1	22.6
Cộng hòa hồi giáo Iran	59.3	16.8	82.0
Irắc	58.4	93.1	-
Cadácxtan	21.0	5.1	49.7
Côoét	68.4	47.6	91.9
Libi	72.5	36.1	97.0
Mêhicô	32.2	7.0	14.9
Nigiêria	77.2	32.6	95.8
Ôman	78.3	32.4	80.1
Cata	71.3	25.3	83.0
Liên bang Nga	39.7	6.8	52.8
Arập Xê út	81.6	27.4	89.2
Xuđăng	43.0	4.6	73.3
Arập Xyri	45.7	13.4	69.5
Triniđát và Tôbagô	27.4	6.6	60.6
Tuốcmênixtan	42.8	8.7	83.6
Các tiểu vương quốc Arập	76.1	32.4	49.1
CH Venêxuêla,	52.7	14.3	79.9
Việt Nam	31.8	7.1	21.4
Cộng hòa Yêmen	68.6	25.0	91.5
Trung bình	52.7	20.8	67.2

Nguồn: Quỹ Tiền tệ quốc tế (2005, Phụ lục 1).

Lưu ý: - không có số liệu. Bảng này bao gồm tất cả các nước giàu hydrocarbon và/hoặc tài nguyên khoáng sản khác trên cơ sở các tiêu chuẩn sau: nguồn thu công quỹ từ hydrocarbon chiếm ít nhất 25% tổng nguồn thu ngân sách trong thời gian từ 2000 đến 2003, hoặc xuất khẩu hydrocarbon đạt ít nhất 25% trong tổng doanh thu xuất khẩu trong cùng thời gian trên. Các nước có nguồn thu từ hydrocarbon lớn và trung bình: Bôlivia, Sát, Môritani; Xaotômê và Prinxiê; Đông Timo.

BẢNG 6.2 Dầu mỏ và cảm nhận tham nhũng, 2006

Xếp hạng các nước từ 1-50

Hạng	Nước	2006 CPI	Hạng	Nước	2006 CPI
1	Phần Lan	9,6	24	Bácbadót	6,7
1	Aixolen	9,6	24	Extônia	6,7
4	Đan Mạch	9,5	26	Bồ Đào Nha	6,6
5	Xinhgapo	9,4	28	Slôvênia	6,4
6	Thụy Điển	9,2	28	U rugoay	6,4
7	Thụy Sĩ	9,1	31	Tiểu vương quốc Ảrập	6,2
8	Na Uy	8,8	32	Butan	6
9	Úc	8,7	32	Cata	6
9	Hà Lan	8,7	34	Ixraen	5,9
11	Áo	8,6	36	Baranh	5,7
11	Lúc xăm bua	8,6	37	Bốtxoana	5,6
11	Anh	8,6	39	Ôman	5,4
14	Canada	8,5	40	Giócđani	5,3
15	Hồng Kông (Trung Quốc)	8,3	41	Hung gari	5,2
16	Đức	8	42	Môrixơ	5,1
17	Nhật	7,6	42	Hàn Quốc	5,1
18	Pháp	7,4	44	Malaixia	5
18	Ailen	7,4	45	Ý	4,9
20	Bỉ	7,3	46	Cộng hòa Séc	4,8
20	Chi Lê	7,3	46	Cô Oết	4,8
20	Mỹ	7,3	49	Látvia	4,7
23	Tây Ban Nha	6,8	49	Slôvakia	4,7

Xếp hạng các nước từ 50-100

51	Nam Phi	4,6	79	Buốckina Phaxô	3,2
51	Tuynidi	4,6	79	Lêxôthô	3,2
54	Hy Lạp	4,4	79	Mônđôva	3,2
55	Côxta Rica	4,1	79	Marốc	3,2
55	Namibia	4,1	79	Trinidad và Tôbagô	3,2
57	Bungari	4	84	Angiêri	3,1
57	En Xan va đơ	4	84	Manđagátxca	3,1
59	Côlômbia	3,9	84	Môrixơ	3,1
60	Thổ Nhĩ Kỳ	3,8	84	Panama	3,1
61	Giaimaica	3,7	84	Rumani	3,1
61	Ba Lan	3,7	90	Sri Lanka	3,1
63	Libăng	3,6	90	Gabông	3
63	Thái Lan	3,6	90	Xécbia	3
66	Bêlixê	3,5	93	Surinam	3
66	Cuba	3,5	93	Áchentina	2,9
69	Crôachia	3,4	93	Ácmênia	2,9
70	Braxin	3,3	93	Eritrea	2,9
70	Trung Quốc	3,3	93	Ảrập Xyri	2,9
70	Ai Cập	3,3	99	Tandania	2,9
70	Ghana	3,3	99	Cộng hòa Đôminíc	2,8
70	Ấn Độ	3,3	99	Giócgia	2,8
70	Mêhicô	3,3	99	Mali	2,8
70	Pêru	3,3	99	Mông Cổ	2,8
70	Ảrập Xêút	3,3	99	Môđambích	2,8
70	Xênegan	3,3	99	Ucraina	2,8

BẢNG 6.2 (Tiếp)**Xếp hạng các nước từ 100-160**

Hạng	Nước	2006 CPI	Hạng	Nước	2006 CPI
105	Bôlivia	2,7	138	Camơrun	2,3
105	Cộng hòa hồi giáo Iran	2,7	138	Êcuaođo	2,3
105	Libi	2,7	138	Nigiê	2,3
105	Mala uy	2,7	138	Vênêxuêla,	2,3
105	Uganđa	2,7	142	Ănggôla	2,2
111	Goatêmalala	2,6	142	Cộng hòa Cônggô	2,2
111	Cadácxtan	2,6	142	Kênia	2,2
111	Lào	2,6	142	Kyzixtăn	2,2
111	Paragoay	2,6	142	Nigiêria	2,2
111	Đông Timo	2,6	142	Pakistan	2,2
111	Việt Nam	2,6	142	Xiêra Lêôn	2,2
111	Cộng hòa Yêmen	2,6	142	Tátgikixtan	2,2
111	Dambia	2,6	142	Tuôcmênixtan	2,2
121	Bênanh	2,5	151	Bêlarút	2,1
121	Gambia	2,5	151	Campuchia	2,1
121	Ôđurat	2,5	151	Bờ biển ngà	2,1
121	Philippin	2,5	151	Ghinê	2,1
121	Liên bang Nga	2,5	151	Uđobêkixtan	2,1
121	Ruandã	2,5	156	Băngladét	2
130	Adécbaigian	2,4	156	Sát	2
130	Burundi	2,4	156	Cônggô	2
130	Êtiôpia	2,4	156	Xuđăng	2
130	Indônêxia	2,4	160	Ghinê	1,9
130	Tôgô	2,4	160	Irác	1,9
130	Dimbabuê	2,4	163	Haiti	1,8

Nguồn: Tổ chức minh bạch quốc tế (2007). Có tại website: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006.
Lưu ý: Hạng có nghĩa là xếp hạng toàn cầu các nước (từ trên xuống dưới, theo chỉ số CPI). CPI có nghĩa là Chỉ số cảm nhận tham nhũng, theo thang điểm từ 10 (cảm nhận tham nhũng ít nhất) đến 1 (cảm nhận tham nhũng cao nhất). Các nước đang phát triển có nhiều dầu mỏ được tô đậm (xem Bảng 6.1).

bán dầu thô hiện tại đang được ước tính là 1,5 nghìn tỉ đôla mỗi năm. Chỉ tính một cách dè dặt theo chuỗi giá trị của ngành, mỗi thùng dầu sẽ được bán 3 lần, thì khối lượng giao dịch thực tế trên thị trường dầu thế giới sẽ phải lớn gấp nhiều lần như thế. (theo Cơ quan Năng lượng Quốc tế, 2005)

Các ước tính sau đây sẽ minh họa quy mô đầu tư và doanh thu của ngành này, với trường hợp Ănggôla, một nước sản xuất dầu mỏ mới nổi. Số vốn đầu tư mà ngành dầu khí Ănggôla cần cho giai đoạn 5 đến 10 năm tới là từ 8 đến 10 tỉ đô la mỗi năm. Tổng doanh thu từ các đầu tư này ước tính vào khoảng 70 đến 80 tỉ đô la mỗi năm, với mức giá hiện tại, trong giai đoạn khai thác

cao điểm từ năm 2010 đến 2015. Khoản tiền hàng năm tương ứng mà chính phủ nhận được sẽ là 50 đến 55 tỉ đô la⁸.

Các con số chung toàn cầu và riêng cho một nước cho thấy rằng chỉ một phần rất nhỏ giá trị giao dịch trong ngành dầu khí cũng là một khoản tiền rất lớn, ẩn chứa những cám dỗ tham nhũng cực mạnh. Hơn thế nữa, vì chỉ là những tỉ lệ vô cùng nhỏ và khó bị phát hiện nếu có thất thoát, nên sức cám dỗ càng lớn hơn.

Lợi nhuận

Hiếm có ngành nào có thể sánh được với dầu mỏ về tầm vóc lợi nhuận mà nó tạo ra. Chủ yếu là do tính chất độc quyền thiếu số bán của ngành này, nên giá cả thường lớn gấp nhiều lần chi phí.⁹ Giá bình quân một thùng dầu thô trên thị trường thế giới trong năm 2006 là vào khoảng 65 đến 75 đô la, trong khi chi phí trên mỗi thùng dầu là từ 3-5 đôla ở Trung Đông, 12 đôla ở vịnh Mêhicô, đến 15 đôla ở Biển Bắc (theo Cơ quan Năng lượng Quốc tế, 2005, trang 11). Các con số này cho thấy lợi nhuận là từ 50 đôla đến hơn 70 đôla trên mỗi thùng dầu – một nguy cơ rành rành về tham nhũng

Sự tập trung của nguồn thu ngân sách

Tất nhiên là ở cấp sản xuất, nguồn thu từ dầu mỏ chảy vào ngân sách chính phủ có xu hướng tập trung, luồng tiền chỉ đến từ một số ít các nhà sản xuất phải đóng thuế cho nhà nước, hầu hết là chủ thể nước ngoài chứ không phải nội địa. Trong môi trường như vậy, trách nhiệm giải trình của phần đông các cơ quan chính phủ về việc nhận nguồn thu này là rất hạn chế. Nhưng những lo ngại của quảng đại quần chúng, nhất là yêu cầu phải giải trình về việc sử dụng nguồn thu này có thể bị phớt lờ mà không có sự trừng phạt nào cả. Hơn nữa, với quy mô nguồn thu quá lớn từ dầu mỏ, các quan chức chính phủ chẳng khó khăn gì mà không đút lót để bịt miệng hay đe dọa những người dám có hành vi thách thức như vậy.¹⁰

Tính phức tạp

Ngành công nghiệp dầu mỏ vốn đã phức tạp cả về kỹ thuật và cơ cấu, vì thế, các quy định luật pháp, thương mại và tài khóa điều chỉnh sự chu chuyển nguồn thu từ ngành này còn phức tạp hơn nữa. Nhờ đó những người thao túng nguồn thu này vì mục đích chính trị hay kiếm lợi cá nhân đều khá dễ dàng che giấu được các hoạt động này.

Độc quyền tự nhiên

Chỉ riêng quy mô của ngành dầu khí cũng như cơ sở hạ tầng hỗ trợ ngành này cũng đã tạo nên độc quyền tự nhiên ở các lĩnh vực như xây dựng tuyến đường ống dẫn dầu, các điểm cuối của hệ thống ống dẫn, các cảng. Quyền kiểm soát độc quyền tạo ra cơ hội tham nhũng bằng cách lạm dụng quyền tự quyết trong kiểm soát quyền sử dụng và đặt ra các biểu phí và thuế sử dụng.

Ý nghĩa chiến lược

Gần như cả thế giới phải công nhận ý nghĩa chiến lược của dầu mỏ.¹¹ Từ quan điểm của chính phủ các nước sản xuất dầu, dầu mỏ là một trong những “cao điểm chỉ huy” của nền kinh tế, một lập luận thường được đưa ra để ủng hộ việc chính phủ tham gia vào mọi mặt của ngành này. Sự can thiệp của chính phủ từ việc sở hữu nguồn tài nguyên đến lập pháp và xây dựng các chính sách, kiểm soát quyền sử dụng cơ sở hạ tầng, đến điều tiết việc thành lập và hoạt động của các công ty dầu mỏ quốc gia. Mỗi lĩnh vực mà chính phủ nhúng tay vào đều tạo ra vô số cơ hội cho tham nhũng¹².

Từ quan điểm của nước tiêu thụ dầu, cảm nhận về tầm quan trọng chiến lược của dầu càng làm tăng những lo ngại về đảm bảo nguồn cung. Những lo ngại này thường dẫn đến việc giao kèo với các chính phủ nước sản xuất dầu với ý định là đảm bảo nguồn cung cấp. Các điều khoản giao kèo này có thể có nhiều mức độ tham nhũng khác nhau, có thể không. Người tiêu thụ là những nước đang phát triển mạnh mẽ không giấu giếm việc theo đuổi mục tiêu đảm bảo nguồn cung cấp dầu của mình, bằng những dàn xếp mờ ám với các nhà sản xuất dầu là các nước đang phát triển.¹³ Các nước tiêu thụ dầu là nước lớn, phát triển, cũng vì lo ngại về nguồn cung cấp dầu, nên nếu không trực tiếp dính líu đến tham nhũng, thì ít nhất cũng dùng các đòn bẩy kinh tế, chính trị hay quân sự để gây ảnh hưởng đến các nước sản xuất dầu là nước đang phát triển, theo hướng có lợi cho họ. Đồng thời, họ có thể chọn thái độ phớt lờ khi chứng kiến các hành vi tham nhũng của chính phủ các nước sản xuất dầu, để tránh tổn hại đến sự an toàn nguồn cung dầu mỏ. Ví dụ cho cách cư xử này là thái độ nước đôi của chính phủ các nước phát triển đối với những cáo buộc tham nhũng và lạm dụng quyền con người ở các nước sản xuất dầu chủ chốt, đã được báo chí nhắc đến nhiều.¹⁴ Lợi ích về an toàn nguồn cung dầu mỏ của cả hai nhóm nước tiêu thụ dầu – nước phát triển và đang phát triển – ngày càng gây ra nhiều xung đột cạnh tranh.¹⁵

Hiệu ứng “tràn bờ”

Chúng ta có thể tưởng tượng được tham nhũng ở một ngành giàu có và

hùng mạnh như ngành dầu khí sẽ có hiệu ứng “tràn bờ” tiêu cực đối với điều hành nhà nước, không chỉ tràn sang các ngành khác mà còn ảnh hưởng đến toàn bộ nền kinh tế. Do đó, với các nhà hoạch định chính sách, danh sách về các điểm nhạy cảm tham nhũng của ngành dầu khí có ý nghĩa quan trọng, không chỉ đối với dầu mỏ mà vượt xa hơn thế. Trước khi bàn về các hành vi tham nhũng cụ thể trong ngành dầu mỏ, hai phần tiếp theo của chương này xem xét các loại hình tham nhũng và bảng phân vai các tác nhân gây tham nhũng, chia theo từng công đoạn của chuỗi giá trị dầu mỏ.

CÁC LOẠI HÌNH THAM NHŨNG

Có thể phác họa tham nhũng trong ngành dầu khí theo nhiều cách khác nhau, theo các kênh mà từ đó tham nhũng phát sinh. Dưới đây là 4 nhóm phân loại tham nhũng.

Tham nhũng về chính sách

Tham nhũng về chính sách dùng để chỉ việc gây ảnh hưởng đến quá trình thiết kế chính sách của ngành, cũng như ban hành luật lệ và thuế má trong ngành, có ý đồ về chính trị hoặc kiếm lợi cá nhân từ chi tiêu công. Chính sách đối ngoại, ưu đãi thuế, kiểm soát giá cả, cấp đặc quyền khai thác, các thủ tục kế toán đặc biệt, và vô số các khuyến khích đặc biệt của ngành hay của một vùng miền, trong ngành dầu mỏ, đều có thể được liệt vào dạng tham nhũng về chính sách. Ở đây, những tham nhũng rành rành là phi pháp như hối lộ có thể có vai trò quan trọng mà cũng có thể không. Vì cái gọi là “tham nhũng hợp pháp” thường quan trọng hơn trong lĩnh vực này¹⁶. Tham nhũng hợp pháp trong quá trình ra quyết định chính sách có thể là kết quả của những mối quan hệ chặt chẽ, được nuôi dưỡng một cách cẩn thận, giữa các nhà hoạch định chính sách, các nhà lập pháp và các nhóm có lợi ích đặc biệt. Hiện tượng “cửa quay” chỉ là một khía cạnh của tham nhũng hợp pháp, chẳng hạn như, để đổi lấy một chính sách hay một ưu đãi tương ứng, nhà hoạch định chính sách có thể kỳ vọng hoặc tìm thấy một “sân sau” với nhóm có lợi ích chủ chốt, như một ghế trong ban giám đốc hoặc một vị trí điều hành công ty khi họ rời khỏi chính trường. Các ban giám đốc công ty dầu mỏ thường gồm các cựu chính khách có địa vị cao, những người vẫn tiếp tục có mối quan hệ với những nhà hoạch định chính sách cấp cao. Rõ ràng là, việc này liên quan đến một chuỗi các hoạt động, từ vận động hành lang hợp pháp đến những cái gần như là phạm tội tham nhũng¹⁷.

Tham nhũng hành chính

Thấp hơn tham nhũng chính sách một bậc, loại tham nhũng này ám chỉ sự lạm dụng chức vụ quản lý hành chính để kiếm lợi phi pháp, đổi lại là việc phê duyệt một loạt các hoạt động thương mại và tổ chức kinh doanh, để “ngó lơ qua chỗ khác” nếu bắt gặp hành vi tham nhũng, hoặc để giải thích các quy định về tài khóa theo hướng có lợi. Cũng như với tham nhũng chính sách, quan niệm về tham nhũng hợp pháp có thể áp dụng cho loại này. Một tranh chấp mới đây ở Mỹ là ví dụ minh họa. Bộ Nội Vụ Mỹ đã bị 4 đơn kiện, buộc tội cơ quan này ngăn cản kiểm toán điều tra hơn 30 triệu đô la tiền thuê mỏ bị trả thiếu ở Vịnh Mêhicô. Trưởng thanh tra của Bộ Nội Vụ báo cáo với tiểu ban quốc hội Mỹ là “không có tội, bỏ qua” (Andrews, 2006). Tham nhũng về hành chính cũng có thể là hành động trực tiếp của các cơ quan hành chính vì lợi ích của chính họ, chẳng hạn như, các cơ quan này có thể tham gia vào việc mua bán dầu mỏ của chính phủ hoặc điều tiết quyền sử dụng cơ sở hạ tầng. Việc điều tiết hệ thống càng nặng nề, mức độ kiểm soát của chính phủ càng cao thì phạm vi cho tham nhũng hành chính càng lớn.

Tham nhũng thương mại

Các sai phạm trong đấu thầu, gồm có câu kết đấu thầu, lại quả, tăng giá một cách giả tạo đều thuộc loại tham nhũng này. Căn cứ vào quy mô giao dịch rất lớn của ngành này, cơ hội tham nhũng trong lĩnh vực này thực sự làm người ta choáng váng. Các vụ xì căng đan về việc các nhà thầu, chủ yếu là của Mỹ, thổi phồng chi phí trong khi tái thiết ngành dầu khí của Irắc được đăng rùm beng trên báo chí là một ví dụ gần đây nhất về những sai phạm trong đấu thầu ở quy mô lớn. (theo Walker 2004).

Tham nhũng lớn

Ăn cắp trực tiếp những khoản tiền khổng lồ bằng cách làm sai lệch các số liệu về sản xuất, sản phẩm, nguồn thu, được gọi là tham nhũng lớn. Các điều tra viên nói rằng Tướng Sani Apácthai, tổng thống Nigiêria từ năm 1993 đến 1998, đã chuyển vào các tài khoản ngân hàng ngoại quốc hoặc các công ty do gia đình ông quản lý, hàng chục triệu đô la Mỹ từ nguồn thu dầu mỏ, cứ đều đặn hàng tháng. Các khoản này được lấy từ các tài khoản của chính phủ, mà đáng nhẽ ra phải được sử dụng cho các mục đích khác¹⁸.

CÁC TÁC NHÂN LIÊN QUAN

Có một loạt các cơ quan và cá nhân có thể dính líu đến tham nhũng trong

ngành dầu mỏ. Sau đây là các tác nhân chính có liên quan và vai trò tương ứng của họ.

CHÍNH PHỦ

Chính phủ các nước sản xuất dầu mỏ - một thuật ngữ rộng bao gồm tất cả các cơ quan ban ngành trong chính phủ, ngành lập pháp, tư pháp và hành pháp - tất cả, dù lần này hay lần khác, đều đã bị lôi kéo vào tham nhũng trong ngành dầu mỏ, theo những kênh tham nhũng đa dạng vừa liệt kê ở phần trước.

Chính phủ các nước tiêu thụ dầu cũng hiếm khi vô tội. Như đã đề cập ở phần trên, bị thúc bách bởi việc phải đảm bảo an toàn nguồn cung dầu mỏ, hay đơn giản chỉ vì có lợi cho các công ty của họ ở nước ngoài, các nước này có thể đơn giản là đút lót hoặc dùng các đòn bẩy về kinh tế, chính trị hay quân sự - theo kiểu “cây gậy” hay “củ cà rốt” để gây ảnh hưởng đến các nước sản xuất dầu theo hướng có lợi cho họ. Chỉ số về đưa hối lộ của Tổ chức minh bạch quốc tế, chỉ số theo chiều ngược lại của Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng, đã xếp Trung Quốc và Hàn Quốc, cả hai nước đối đầu dầu mỏ, rất tích cực trong ngành dầu khí bên ngoài lãnh thổ của họ, vào vị trí gần cuối bảng xếp hạng các nước, theo thứ tự thành tích tốt từ trên xuống dưới. Khi hối lộ được hiểu theo nghĩa rộng hơn, bao gồm không chỉ là tiền bạc mà cả những lời hứa về hỗ trợ kinh tế, chính trị và quân sự, thì các nước như Pháp, Nhật Bản, Mỹ, Anh, tóm lại, tất cả các nước có quan ngại lớn về nguồn cung dầu mỏ của họ, đều đáng bị khiển trách về tội đưa hối lộ. Hộp 6.1 đưa ra một hình ảnh minh họa về tham nhũng và những mối quan hệ gần như là tham nhũng có thể phát sinh giữa chính phủ các nước tiêu thụ dầu hùng mạnh, các nước sản xuất dầu và bản thân ngành công nghiệp dầu mỏ.

Các công ty dầu mỏ

Các công ty dầu mỏ gồm một vài loại. Các công ty dầu tư nhân được chia làm 2 loại, công ty dầu quốc tế (IOC) và các công ty trong nước quy mô nhỏ hơn nhiều. Không thiếu gì những ví dụ về tham nhũng của các công ty IOC, như mua đặc quyền sử dụng nguồn tài nguyên, mua chuộc nhánh lập pháp, các quy định điều tiết có lợi hoặc các ưu đãi trong nghĩa vụ thuế. Mặc dù vẫn chưa từ bỏ hẳn việc gây sức ép với chính phủ nước mình và các nước đối tác để được đối xử thiên vị, các IOC ngày nay có những động cơ mạnh mẽ để tránh xa tham nhũng trực tiếp. Các động cơ này có thể là những luật lệ nghiêm khắc ở nước mình, như Luật Chống tham nhũng ở nước ngoài của Mỹ, các

HỘP 6.1 Vụ áp phe Elf - L'Affaire Elf

Năm 2003, cái gọi là vụ áp phe Elf đã nổ ra ở Pháp, phơi bày mớ bòng bong về các thủ đoạn chính trị, mua bán các ảnh hưởng, dầu mỏ và tham nhũng. Các vụ kiện tụng có liên quan đến Elf, người khổng lồ trước đây trong ngành dầu khí Pháp, ra đời vào năm 1965 để đảm bảo sự độc lập về dầu mỏ cho nước Pháp, chủ yếu bằng cách duy trì ảnh hưởng của Pháp ở các nước sản xuất dầu. Từ khi ra đời, Elf đã có quan hệ rất thân cận với các tổng thống Pháp, với một vài giám đốc điều hành chính trị của công ty này do các tổng thống bổ nhiệm. Công ty này cũng có mối quan hệ mật thiết không kém với các nhà lãnh đạo chính trị ở các nước “đối tác”. Việc hối lộ của Elf rất cực đã loang ra hầu hết tất cả các nước mà Elf có hoạt động. Vào năm 2006, 37 bị cáo, trong đó có cựu tổng giám đốc và cựu giám đốc nội vụ, đã bị kết án về tội buôn ra 305 triệu Euro từ Elf để đảm bảo các hợp đồng kinh doanh ở châu Phi, Nam Mỹ, Nga, Tây Ban Nha và Đức, từ năm 1989 đến 1993.

Tây Phi là điểm nhấn trong các nỗ lực của Elf. Cựu quản lý lâu năm về khu vực châu Phi của Elf khai trước tòa rằng mỗi năm, khoảng 20 triệu đô la được chuyển cho tổng thống nước Gabông, và những khoản tiền khổng lồ khác được trả cho các nhà lãnh đạo ở Angola, Camerun, và Cộng hòa Congo. Những khoản chi trả nhiều triệu đô la này một phần là để đảm bảo Elf (Pháp) được quyền ưu tiên sử dụng dầu mỏ ở các nước này, nhưng đồng thời cũng là dự tính trước để củng cố liên minh giữa Pháp và các nhà lãnh đạo châu Phi. Tham nhũng của Elf hiển nhiên là không chỉ giới hạn trong các hoạt động ở nước ngoài. Công ty này là lực lượng chính trị chủ lực của Pháp ở trong nước, đóng góp rất nhiều tiền cho các đảng chính trị ở Pháp. Theo lời khai của cựu tổng giám đốc Elf, công ty này đã trả “một khoản tối thiểu” là 5 triệu Euro mỗi năm cho tất cả các đảng chính trị chính của Pháp để mua sự ủng hộ của họ. Nói cách khác, Elf là tài sản quý của nước Pháp, không chỉ trong cuộc cạnh tranh toàn cầu giành quyền sử dụng dầu mỏ, mà cả đối với cuộc đua trong nước giành quyền lực chính trị cũng vậy. Nó đã trở thành một khối ung nhọt ngay trong lòng nước Pháp và lan tỏa ra khắp các nước mà Elf hoạt động. “Toàn bộ cơ chế ngành dầu khí đều hoạt động một cách mờ ám”. Cựu tổng giám đốc Elf đã phát biểu như vậy trước tòa. Mặc dù Vụ áp phe Elf là một ví dụ khá cực đoan, nhưng người ta có thể thấy những cách làm tương tự ở nhiều nước phát triển.

Nguồn: Robert-Diard (2003a, 2003b); Fitchett và Ignatius (2002); Henley (2003).

điều lệ quốc tế, như Công ước chống hối lộ của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), Công ước chống tham nhũng của Liên Hợp Quốc; xã hội dân sự hoặc giám sát của cổ đông, và rủi ro mất danh tiếng. Các cáo buộc hoặc các trường hợp tham nhũng trực tiếp của các IOC vẫn xảy ra, nhưng có vẻ ít hơn nhiều so với trước đây¹⁹.

Các công ty tư nhân trong nước dường như ít kìm chế hơn trong chuyện này. Nhiều công ty bản địa có thể rất nghiêm túc khi tuyên bố ý định muốn trở thành công ty dầu mỏ và khí đốt chân chính. Tuy nhiên, thực tế thường là, các công ty địa phương toàn là các công ty vỏ bọc của các nhà đầu tư có thế lực trong nước, họ chẳng mấy quan tâm đến việc xây dựng một công ty dầu mỏ thực sự mà chỉ chăm chăm làm sao kiếm được nhiều lợi nhuận mà thôi. Trước đây, Nigeria khét tiếng về cung cách làm ăn kiểu này. Các công ty bản địa ít khi hoặc hầu như không có kinh nghiệm hay năng lực gì, lại thường xuyên được cấp quyền thăm dò rất giá trị, theo một cách rất không

minh bạch, và thiên vị. Sau đó các công ty này chỉ cần xoay sở, cho các công ty quốc tế đủ điều kiện “thuê lại” quyền thăm dò này với một cái giá rất hời.²⁰

Hầu hết các nước đang phát triển sản xuất dầu mỏ đều có những công ty dầu mỏ quốc gia của nước mình (NOC). Mặc dù cải cách có vẻ như đang diễn ra ở một số nước, NOC vẫn đầy tai tiếng về tham nhũng và lãng phí. Các nhà kiểm toán đã ước tính rằng lãng phí và tham nhũng gây thất thoát hàng năm khoảng 1 tỉ đô la tại Tập đoàn Dầu mỏ quốc gia Nigieria (NNPC) và 2 tỉ đô la của Tập đoàn dầu khí Indônêxia Pertamina (theo Ngân hàng Thế giới, 200b; PwC 1998). Thất thoát với quy mô lớn như vậy gây tác động lớn đến kinh tế vĩ mô và không thể làm ngơ được. Tham nhũng ở đây thường là loại tham nhũng thương mại, bằng cách gây ảnh hưởng trong đấu thầu, đôi khi dưới chiêu bài khuyến khích tỉ lệ nội địa hóa, nhưng thực ra là thúc đẩy lợi ích của NOC hoặc các công ty con của họ. NOC đồng thời cũng đóng vai trò quan trọng trong tham nhũng hành chính, khi đó, do sự thất bại hoặc vì năng lực yếu kém của các cơ quan điều tiết trên danh nghĩa nên các NOC thực sự nắm quyền điều tiết. Rốt cục là, ở các nước mà họ thay mặt cho chính phủ xử lý dòng chu chuyển của nguồn thu ngân sách, NOC rất có thể sẽ nhúng tay vào tham nhũng lớn. Hộp 6.2 miêu tả sự tham nhũng đã lan tràn khắp Pertamina nhiều năm liền, lên đến cực điểm trong quá trình cải cách và tái thiết triệt để tập đoàn này. NNPC cũng đã thực hiện cải cách và tái cơ cấu lớn để đối phó với những sức ép tương tự.

Một nhóm nhỏ trong số NOC đáng được lưu tâm đặc biệt, đó là NOC của các nước nhập khẩu dầu. Các NOC này, thường là công cụ duy nhất hoặc một trong số nhiều công cụ được chính phủ sử dụng để thực hiện các chiến lược nhằm đảm bảo nguồn cung dầu mỏ. (theo Andrews-Speed và Ma 2005). Như người ta có thể dự đoán, các NOC của Trung Quốc, Ấn Độ và Hàn Quốc thường được nhắc đến trong các trường hợp này. Người ta lo ngại rằng các thỏa thuận mờ ám kinh điển của các nước này với các nước sản xuất dầu, trong nhiều trường hợp, có thể là vỏ bọc cho những hành vi tham nhũng²¹.

Các công ty dịch vụ dầu mỏ là một loại công ty nữa, cũng rất quan trọng. Một tỷ lệ lớn các công việc trong ngành công nghiệp dầu mỏ không phải do chính phủ, hay các công ty dầu mỏ tự thực hiện, mà do các nhà thầu đảm nhận. Có vô vàn các công việc như vậy, trong mọi công đoạn của chuỗi giá trị ngành này, từ nhà thầu khoan thăm dò và địa chấn, các tư vấn về địa chất và địa vật lý trong giai đoạn thăm dò, đến dịch vụ khoan, các nhà cung cấp vật tư, các nhà thầu cơ khí và chế tạo trong giai đoạn sản xuất và khai thác; đến các công ty đường ống, cơ khí hóa lọc và xây dựng, dọc theo chuỗi giá

trị. Các công ty dịch vụ rất hay bị mắc vào mớ bòng bong tham nhũng trong ngành dầu mỏ, nhất là vì họ phải tham gia đấu thầu.

Các ông trùm (đại gia)

Những cá nhân có thể lực gây ảnh hưởng mạnh, hay “người đàn xếp”, hay ở châu Phi người ta gọi là “các đại gia”, xuất hiện phổ biến ở khắp các khu vực trên thế giới và trong hầu hết các ngành kinh tế. Họ đã trở thành các đặc trưng lâu đời của ngành dầu mỏ, đặc biệt là ở các nước đang phát triển và các nền kinh tế quá độ. Các đại gia thường hoạt động thông qua các mạng lưới quốc gia và quốc tế, có sự tham gia của các tác nhân từ cả nước tiêu thụ lẫn nước sản xuất dầu mỏ. Khi đã có hối lộ thì rõ ràng là có tham nhũng. Tuy nhiên, hoạt động của các đại gia này diễn ra trong một chuỗi dài, từ vận động hành lang hợp pháp đến những vụ trao đổi phi pháp, từ tham nhũng chính sách đến tham nhũng lớn. Hoạt động của một ông trùm quốc tế điển hình trong ngành dầu khí được miêu tả trong Hộp 6.3. Ví dụ này cũng minh họa một tình huống tiến thoái lưỡng nan mà một nước nhập khẩu dầu lớn, là nước phát triển, có thể gặp phải khi lựa chọn giữa việc đảm bảo nguồn cung năng lượng và đề cao điều hành nhà nước tốt - làm thế nào để hài hòa giữa cái thứ nhất, vốn là nhiệm vụ ưu tiên mà chính phủ giao phó, với cái thứ hai, vốn thuộc tâm nguyện của chính phủ?

Các ngân hàng

Khi cần che giấu hoặc chuyển khoản một số tiền lớn từ các hoạt động tham nhũng trong ngành dầu mỏ, thì đây chính là lúc các ngân hàng nhập cuộc. Vai trò của các ngân hàng cũng sẽ được xem xét ở một phần khác trong cuốn sách này, chương 12. Một ví dụ được báo chí làm rùm beng là trường hợp của Ngân hàng Rigg của Washington, DC, bị cáo buộc liên quan đến việc chuyển khoản các doanh thu đáng ngờ từ dầu mỏ. Năm 2004, một điều tra của thượng nghị viện Mỹ phát hiện ra rằng trong vụ án của nước Ghinê xích đạo, Ngân hàng Riggs, có lẽ vì tầm quan trọng của khách hàng này, đã “nhắm mắt làm ngơ”, “trước những dấu hiệu rõ ràng rằng ngân hàng đang phải xử lý khoản tiền tham nhũng nước ngoài”. Một ngân hàng khác, BNP Paribas, ngân hàng lớn của Pháp, đã bị kể tên trong vụ xì căng đan về chuyển tiền liên quan đến dầu mỏ ở Cộng hòa Congo và Iraq. Tốt nhất là nên mở rộng trách nhiệm chống rửa tiền của ngành ngân hàng để tránh bất kỳ hành động nào khác hỗ trợ tham nhũng.

HỘP 6.2 Tham nhũng ở Pertamina

Cuối thập kỷ 60 và đầu 70, NOC của Indônêxia, Pertamina, là mẫu mực, niềm tự hào dân tộc của người Indônêxia và trở thành hình mẫu cho NOC ở nhiều nước đang phát triển khác. Với luồng vốn từ các ngân hàng Mỹ, trình độ kỹ thuật từ các công ty dầu mỏ độc lập, và sự hỗ trợ về mọi mặt của chính phủ, Pertamina đã phát triển nhanh chóng. Ngoài sản lượng và doanh thu dầu mỏ đáng kể, công ty này đã trở thành một tập đoàn liên hiệp khổng lồ với các thiết bị khoan, hạm đội tàu chở dầu, cửa ống xả xăng, khu liên hợp hóa dầu, khu liên hợp du lịch, sân vận động, nhà máy thép, cửa riêng mình.

Sự bành trướng thái quá của Pertamina đã dẫn đến khủng hoảng tài chính không chỉ cho công ty này mà còn cho cả đất nước nói chung. Để đối phó với những chỉ trích của công luận, một ủy ban kiểm tra cấp cao (Ủy ban bốn bên) đã được tổng thống Suharto bổ nhiệm vào tháng 1, năm 1970 để điều tra tham nhũng ở Indônêxia nói chung và đối với Pertamina nói riêng. Cuộc điều tra đã hé lộ những vấn đề nghiêm trọng thâm căn cố đế như quản lý kém, tham nhũng, và sự thật về ngành dầu khí bị thâu tóm bởi những cá nhân có thể lực với những lợi ích bất di bất dịch. Pertamina bị phát hiện đã vi phạm luật pháp của Indônêxia trong nhiều lĩnh vực. Công ty này đã bào chữa rằng quy định luật pháp có nhiều chỗ bất cập, không phù hợp với tầm quan trọng chiến lược và vị trí đặc biệt của Pertamina ở Indônêxia.

Theo báo cáo của ủy ban này, việc quản lý doanh thu đã không minh bạch, các bảng tổng kết tài sản chưa bao giờ được công bố, và lợi nhuận chưa bao giờ được tiết lộ. Đợt kiểm toán của công ty kế toán Mỹ Arthur Young đã phát hiện thấy công ty này có 6 hệ thống kế toán cùng hoạt động nhưng không khớp nhau – một mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng sinh sôi. Chính phủ chỉ nhận được một phần rất nhỏ từ các khoản thanh toán mà các nhà thầu khai thác và sản xuất nước ngoài trả cho Pertamina. Việc trốn thuế là chuyện bình thường. Chi phí cho các dự án của Pertamina thường xuyên bị thổi phồng lên gấp mấy lần, làm giàu cho những người thân cận của công ty. Tham nhũng với quy mô lớn như thế này chỉ có thể làm được với sự đồng lõa của giới chính trị chóp bu. Theo 1 số nguồn tin, việc Tổng thống Suharto lên nắm quyền bị quy kết là nhờ tài trợ của Pertamina. Gia đình và bạn bè của ông Suharto đã dính líu vào mọi công đoạn trong ngành dầu mỏ, và Pertamina đã ủng hộ đội quân này về mọi mặt. Pertamina cũng được yêu cầu trợ cấp nhiên liệu cho dân chúng và mua chuộc các phần tử đối lập về chính trị.

Báo cáo của Ủy ban bốn bên đã khơi dậy một làn sóng chống tham nhũng với nhiều biện pháp, nhưng tiếc thay sức cảm dỗ của Pertamina với tư cách là cỗ máy in tiền tỏ ra là không thể cưỡng lại được và vẫn tiếp tục không hề suy yếu. Chỉ sau khi Tổng thống Suharto từ chức vào năm 1998 thì người ta mới có thể truy nguyên được toàn bộ quy mô tham nhũng của công ty này. Một điều tra của nghị viện vào năm 2003 đã tiết lộ rằng Suharto và các đồng minh thân tín của ông này, trong đó có các giám đốc điều hành cấp cao của Pertamina và một loạt các bộ trưởng, đã kiếm được khoảng 1,7 tỉ đô la từ Pertamina.

Kết quả cuối cùng của các phát hiện này là một bộ luật mới được ban hành vào năm 2001, triệt để cơ cấu lại Pertamina, gỡ bỏ tất cả các đặc quyền đặc lợi và quyền lực độc quyền của công ty này, áp dụng các biện pháp khiến công ty minh bạch hơn và cạnh tranh hơn, tạo nên một giai đoạn bước ngoặt đối với tham nhũng.

Nguồn: Kobonbaev (2006). Xem thêm Glassburner (1976), Mackie (1970), "Indônêxia: Mối hiểm họa Pertamina" (2003), Oxford Analytica (2000), Muljadi (2002), and Hari (2004).

CHUỖI GIÁ TRỊ DẦU MỎ: NHỮNG ĐIỂM NHIỀU KHẢ NĂNG THAM NHŨNG

Phần này xem xét tính nhạy cảm với tham nhũng của mỗi phân đoạn trong chuỗi giá trị của ngành dầu khí từ khi được trao quyền thăm dò đến tận khi bán xăng dầu ở các trạm bơm xăng lẻ. Phần này cũng sẽ chỉ ra các điểm báo "đèn đỏ", hay các dấu hiệu nguy hiểm, gợi ý về sự có mặt của tham nhũng.

Thăm dò

Giai đoạn thăm dò gồm có trao hợp đồng và thương lượng về quyền thăm dò và quyền sản xuất, phê duyệt và cấp phép các hoạt động thăm dò, giám sát xem có bất kỳ việc nhượng quyền thăm dò hay mở rộng quyền thăm dò cho bên khác hay không. Người ta có thể đặt cược một số tiền khổng lồ, vì giả sử nếu thăm dò thành công thì sẽ đem lại giá trị khai thác lên tới hàng trăm triệu hoặc hàng tỉ đô la.²² Với số tiền như vậy, không có gì ngạc nhiên khi giai đoạn thăm dò trong chuỗi giá trị này ẩn chứa rất nhiều khả năng tham nhũng. Tham nhũng đặc biệt đáng kể nhiều đến bản thân quá trình trao quyền thăm dò và các thương lượng kế tiếp về các điều khoản hợp đồng, trong đó các mảng quan trọng nhất là công việc sẽ thực hiện, bồi hoàn các chi phí, chia sẻ lợi nhuận, tỉ lệ và mức độ nhượng lại cho nhà nước theo nghĩa vụ bắt buộc. Các tập quán trước đây vẫn còn rất phổ biến, là trao thầu diện tích thăm dò trên cơ sở thương lượng trực tiếp, có hoặc không có cạnh tranh. Các công ty dầu mỏ và chính phủ thường lập luận rằng các cuộc thương lượng như vậy cần được giữ bí mật để bảo vệ các thông tin thương mại nhạy cảm và cho phép “đo ni đóng giày” các điều khoản để phù hợp với yêu cầu cá biệt của mỗi nước và mỗi công ty. Tiếc thay, việc bưng bít thông tin về các thương lượng này cũng có nghĩa là để ngõ cửa cho tham nhũng bước vào.

Các dấu hiệu cảnh báo gồm có: sự thiếu vắng tính cạnh tranh, việc trao thầu cho các công ty không hề thể hiện năng lực thực hiện, bỏ qua yêu cầu bảo lãnh đấu thầu, các điều khoản hợp đồng mất cân xứng một cách nghiêm trọng, các gia hạn hợp đồng không được giải thích. Những lo ngại ngày càng tăng về tham nhũng trong giai đoạn thăm dò đã khiến một vài quốc gia chấp chững bước vào ngành sản xuất dầu mỏ lựa chọn cách thức trao thầu hoàn toàn minh bạch. Một vài nước sản xuất dầu mỏ kỳ cựu, với lịch sử tiêu cực về lĩnh vực này, cũng đang cố gắng học theo.

Đông Timo, quốc gia non trẻ nhất của thế giới và là nước sản xuất dầu mỏ mới tinh, với trữ lượng dầu mỏ và gas tự nhiên lớn, ngay từ đầu đã lựa chọn quy trình trao thầu hoàn toàn minh bạch. Chính phủ nước này đã công bố dự thảo luật pháp và mẫu hợp đồng để xin ý kiến toàn dân, các tọa đàm lắng nghe ý kiến của công chúng đã được tổ chức, các vòng tuyển chọn để cấp giấy phép và các điều khoản liên quan được quảng bá công khai. Quy trình sơ tuyển đã sàng lọc các nhà thầu tiềm năng về năng lực kỹ thuật và tài chính. Các hợp đồng được trao trên cơ sở đấu thầu cạnh tranh quốc tế với phương thức một hồ sơ dự thầu (đề xuất chương trình công việc của nhà thầu), hạn chế tối đa cơ hội tự quyết tùy ý. Kết quả trao thầu cuối cùng được

HỘP6.3 Vụ Giffen

“Tháng 2-2007, Văn Phòng Tổng chưởng lý Mỹ ở Manhattan đã lên lịch xét xử vụ án hối lộ nước ngoài lớn nhất có sự dính líu và cáo buộc với một công dân Mỹ. Vụ án này kéo theo một phiên tòa vô cùng rắc rối về các chuyển khoản tài chính quốc tế, bị nghi ngờ là rửa tiền và dính dáng đến một số lượng lớn đến chóng mặt các công ty vỏ bọc trong nước và quốc tế. Vụ phạm tội này đã khiến Tổng thống Nazarbayev của Cadácxtan mang danh “kẻ đồng mưu không bị kết tội”. Bị đơn, James Giffen, một nhà kinh doanh ngân hàng và là tư vấn cho chính phủ Cadácxtan, bị buộc tội chuyển hơn 78 triệu đô la tiền đứt lót cho ông Nazarbayev và bộ trưởng ngành dầu khí của nước này. Số tiền này do các công ty của Mỹ bỏ ra, để tìm cách tiếp cận trữ lượng dầu mỏ khổng lồ của Cadácxtan, được dâng lên cho các nhà lãnh đạo Cadácxtan bỏ túi. Vụ án chống lại ông Giffen đã hé mở cánh cửa vào thế giới của những thủ đoạn chu chuyển những khoản tiền lớn, xuyên lục địa, xảy ra khi quyền tiếp cận các vỉa dầu mỏ lớn và quyền lực chính trị gặp nhau – một điểm nổi được đánh dấu bởi các vận động hành lang mạnh mẽ và tốn kém, các giao dịch tiền hành ở nước ngoài và các điểm gặp gỡ về tiền bạc, kinh doanh và chính trị. Đó là thế giới ngầm do những người như ông Giffen thiết lập và tạo ra luật chơi. Bên nguyên tố cáo ông Giffen điều phối một mạng lưới hối lộ phức tạp trong những năm 90, được dệt nên để mua quyền tiếp cận và ảnh hưởng đến dầu mỏ của Cadácxtan cho những công ty khổng lồ ngành dầu khí như ExxonMobil, BPAmoco (bây giờ là BP) và Phillip (giờ là Conoco Phillips). Bên nguyên cho rằng các thanh toán đã vi phạm Luật Chống tham nhũng ở nước ngoài. Theo luật này, các công dân hoặc công ty của Mỹ bị cấm đưa hối lộ cho các quan chức nước ngoài để đạt mục đích kinh doanh của họ. Nhưng không một công ty dầu mỏ nào bị kết tội sai phạm.

Vụ án này cũng minh họa cuộc vật lộn của chính phủ Mỹ để hài hòa giữa các lợi ích năng lượng trước mắt và mục tiêu chính trị lâu dài là khuyến khích nền dân chủ ở các nước bị cộng đồng thế giới cho là tham nhũng. Các luật sư của ông Giffen giữ vững lập trường rằng thân chủ của họ không hành động một mình. Luật sư của ông Giffen cho hay “Ông Giffen hành động với sự nhận thức của chính phủ nước này”. Luật sư của ông này cũng nói rằng thân chủ của ông không thể bị kết tội vì “hành động của ông ấy nằm trong nhiệm vụ chính thức mà ông được giao với tư cách là cố vấn cho chính phủ Cadácxtan, và nhận được sự ủng hộ từ các quan chức cấp cao của Mỹ”. Cuộc chiến này đã châm ngòi cho một cơn bão các bản kiến nghị, biên bản ghi nhớ, các hồ sơ lưu giữa chính quyền liên bang và các luật sư biện hộ cho ông Giffen. Chính quyền liên bang khởi tố đã phải tìm cách ngăn chặn không cho ông Giffen tiếp cận các tài liệu, trên cơ sở lập luận rằng việc đem các tài liệu như vậy ra thảo luận trước công chúng sẽ vi phạm các lợi ích về an ninh quốc gia”.

Nguồn: Stodghill (2006). © 2006 do tờ Thời đại New York đồng tái bản với Permission.

công bố và giải thích rộng rãi cho công chúng. Mới gần đây, các nước từng có biệt danh là “kẻ xấu chơi” Angola và Nigeria cũng đã áp dụng các thủ tục trao thầu minh bạch tương tự. Mặc dù không phải là không còn kẽ hở, song các thủ tục mới này đã thể hiện một bước tiến vượt bậc so với các tập quán cũ, đang dần phổ biến rộng rãi, dù rằng sự chấp nhận của quốc tế vẫn còn khá dè dặt.²³

Tiếc thay, các thủ tục trao thầu không minh bạch vẫn còn tồn tại phổ biến ở nhiều nơi khác. Một vụ án đáng chú ý mới đây về tham nhũng trong giai đoạn trao thầu quyền thăm dò – khai thác là vụ việc giữa Iran và Statoil, công

ty dầu mỏ quốc gia của Na Uy. Tháng 6-2004, Statoil đã mất số tiền tương đương 2,9 triệu đô la Mỹ, khi trả một khoản phí tư vấn lớn cho một công ty đầu tư có những đường dây mật thiết với bộ máy chính trị, mục đích là để đảm bảo có được các hợp đồng dầu mỏ và khí đốt ở Iran. Một kịch bản tương tự cũng xảy ra mới đây ở các nước khác. Bên nguyên trong vụ Giffen (xem Hộp 6.3) đã quả quyết rằng các quan chức cấp cao của chính phủ Cadăcxtan đã nhận 78 triệu đô la các khoản tiền phi pháp, có liên quan đến 6 vụ giao dịch khác nhau về dầu mỏ, hầu hết đều dính dáng tới việc giành quyền thăm dò và khai thác.²⁴

Một số tập quán nhất định trong cấp giấy phép trao quyền thăm dò dầu mỏ ở nước Ghinê vùng xích đạo, mặc dù nước này cho là hợp pháp, nhưng thể hiện sự xung đột lợi ích rất rõ ràng, và là cơ hội tiềm tàng cho tham nhũng. Ở nước này, việc trao giấy phép được thực hiện qua thương lượng trực tiếp và theo các quan chức cao cấp của chính phủ, các công ty thuộc sở hữu của chính phủ thường liên minh với các tập đoàn nước ngoài để đấu thầu cấp phép. Nếu thành công, họ được nhận một tỷ lệ “phần trăm” nào đó trong tổng giá trị hợp đồng mà công ty nhận được. Điều này có nghĩa là, rốt cục, một bộ trưởng trong nội các sẽ có trong tài khoản cá nhân một phần kha khá trích từ chi phí hợp đồng.²⁵

Khai thác

Khi thông tin về việc phát hiện một mỏ dầu mới được công bố, là lúc pha khai thác bắt đầu. Mặc dù tham nhũng hành chính hầu như tồn tại đương nhiên trong việc phê duyệt các kế hoạch khai thác, vị trí các giếng dầu, các giấy phép liên quan đến môi trường, và những cái tương tự, nhưng có lẽ khu vực có nhiều khả năng tham nhũng nhất ở giai đoạn này là quy trình đấu thầu. Cùng với “tiềm năng” lạm dụng quy trình đấu thầu, các chi phí đầu tư ban đầu và chi phí vận hành, bắt đầu được bóc lên tận mây xanh. Toàn bộ các “nhân vật” trong ngành và các mảnh khoe đấu thầu đã sẵn sàng nhập cuộc chơi.

Lại quả cho các quan chức – một loại phí tổn ăn theo khi đấu thầu thành công và được trao hợp đồng – dường như là hình thức tham nhũng phổ thông nhất trong đấu thầu. Các khoản tiền này có thể được chia đều cho chính phủ hay các nhà thầu tư nhân – áp dụng chung một nguyên tắc. Năm 2000, Công ty trách nhiệm hữu hạn Khí hóa lỏng Nigieria đã lựa chọn liên minh gồm 4 công ty dịch vụ công trình lớn là TKSJ (liên danh giữa Technip của Pháp và Snamprogetti của Ý), JGC của Nhật, và đứng đầu là Kellogg, Brown và Root (KBR), chi nhánh của Hãng Halliburton của Mỹ, để trao thầu

xây dựng nhà máy sản xuất trị giá 2 tỉ đô la ở Đảo Bonny, vùng châu thổ sông Nigiê. Một điều tra mới đây của Pháp đã đưa ra lời cáo buộc rằng, để được trao thầu, một chi nhánh của TKSJ đã trả 171,5 triệu đô la cho TriStar, một công ty có trụ sở đăng ký ở Gibraltar, do một luật sư người Anh đứng đầu, ông này đã làm việc lâu năm cho Halliburton và có mối liên hệ mật thiết với các quan chức trong chính phủ Nigiêria (Isikoff 2004). Khoản phí này của TKSJ chỉ là một minh họa cho nhan nhản các ví dụ khác.

Mặc dù hầu hết các trường hợp sai phạm trong đấu thầu đều thuộc loại tham nhũng thương mại, nhưng tham nhũng chính sách và tham nhũng hành chính cũng có thể đóng vai trò nhất định. Các cơ quan chính phủ, các NOC nhà nước, luôn có khả năng sử dụng ảnh hưởng của họ để lèo lái các gói thầu sang cho các nhà cung cấp được chính phủ thiên vị hoặc có “nguồn gốc” từ chính phủ. Các công ty có thể được “tư vấn” rằng việc làm ăn của họ sẽ xuôi chèo mát mái nếu trao thầu cho một số công ty địa phương nhất định có liên hệ với các quan chức cấp cao. Việc gây ảnh hưởng kiểu này hiện nay ít gặp hơn so với trước, nhưng vẫn có, và thường dưới chiêu bài khuyến khích tỉ lệ nội địa hóa, ưu tiên địa phương, vốn được luật pháp ủng hộ bằng các quy định đấu thầu, nhưng như vậy rất dễ bị lạm dụng để tham nhũng. Tận dụng ưu thế khi có các yêu cầu tỉ lệ nội địa, các công ty bản xứ hoặc công ty trong nước có thể “bán mình” cho các nhà cung cấp quốc tế với tư cách là đối tác thiết yếu, bất kể họ có hay không có trình độ hay năng lực, trừ mỗi việc là cho mượn tên và chia chác ít lợi nhuận. Nhận xét này không có ý xem thường tầm quan trọng của việc nâng cao tỉ lệ nội địa hóa, mà chỉ đơn giản là để đề cao tinh thần cảnh giác hoặc giám sát trong quá trình thực hiện các chính sách về tỉ lệ nội địa.

Nước chủ nhà và các NOC của họ không phải là các chủ thể duy nhất bị tố cáo dính dáng đến các hành động này. IOC cũng thường bị nước chủ nhà, và đôi khi là chính đối tác của họ buộc tội vì thiên vị các chi nhánh hoặc các công ty dịch vụ đồng hương của họ trong quá trình đấu thầu.

Các sai phạm trong đấu thầu làm tăng chi phí, nhưng so với quy mô chi tiêu của ngành công nghiệp này, nhất là trong pha khai thác, các chi phí tăng thêm này có thể bị bỏ qua hoặc không được coi trọng đúng mức như đáng lẽ phải thế. Lý do biện minh quan trọng thứ hai cho việc không quan tâm đúng mức đến chi phí gia tăng này là thuế. Các công ty dầu mỏ, mặc dù luôn phản đối việc tăng chi phí một cách giả tạo trong đấu thầu, rút cục thì cũng chẳng mất mát gì đáng kể, bởi vì chi phí bị đội lên đều được bù trừ hết khi đánh thuế, thường là thông qua “nâng đỡ” thuế. (“nâng đỡ” là một hình thức khuyến khích đầu tư, rất phổ biến trong ngành dầu mỏ, cho phép bồi hoàn hơn 100% chi phí khi đánh thuế). Bên chịu thiệt là các bộ tài chính, kho bạc

với đi do nguồn thu từ thuế giảm, và cuối cùng là dân chúng, vì hệ quả kéo theo sẽ là giảm phân bổ ngân sách cho giáo dục, y tế, giao thông vận tải, và các dịch vụ thiết yếu khác.

Các dấu hiệu 'đèn đỏ' khác trong pha khai thác còn phải kể đến chậm trễ không lý do trong quá trình phê duyệt và cấp phép, đấu thầu không minh bạch hoặc bị bung bít, sử dụng hạn chế hoặc không sử dụng phương thức đấu thầu cạnh tranh quốc tế cho các hợp đồng lớn, trao thầu cho những công ty có năng lực hạn chế, giương cao thái quá ngọn cờ "vì lợi ích quốc gia" để bảo vệ hình thức đấu thầu trong nước, trúng thầu liên tục một cách không bình thường, hay có những tin đồn dai dẳng về các sai phạm trong đấu thầu.

Sản xuất

Sau khi hoàn tất giai đoạn khai thác, pha sản xuất bắt đầu. Pha này đặc biệt nhạy cảm với tham nhũng lớn – ăn cắp với quy mô lớn, dính dáng đến các yếu tố tội phạm nghiêm trọng. Các hoạt động này có thể là báo cáo sai trữ lượng sản xuất được, hoặc thông qua các hình thức trực tiếp hơn, ví dụ như rút trộm dầu từ các giếng sản xuất hoặc đường ống và làm cho lượng dầu đó "bốc hơi".

Ông Hossein Shahrastani, Bộ trưởng Dầu mỏ Irắc, đánh giá nạn ăn cắp trong sản xuất dầu mỏ là vấn đề nghiêm trọng nhất mà nước này phải đối phó. Các mafia nước này ăn cắp bằng cách báo cáo ít đi khối lượng dầu sản xuất được và làm sai lệch số liệu về dầu mỏ để bán giấu giếm ở nơi khác. Nhận thấy vấn đề này, chính quyền Irắc đã tìm cách lắp đặt các thiết bị đo lường sản lượng, nhưng việc lắp đặt đã bị ngừng trệ từ lâu, hầu hết là do sự ngáng trở của những người được lợi do không có các thiết bị này (theo hãng tin Reuters, 2006). Theo tư liệu từ một điều tra của Liên Hợp Quốc về quản lý kém và tham nhũng ở Irắc trong Chương trình Đối đầu lấy lương thực, nạn ăn cắp dầu ở Irắc đã thông đồng bên giọt từ khi mua chuộc được chuyên gia độc lập về kiểm soát số lượng, được bổ nhiệm riêng để ngăn chặn các ăn cắp này. Trong báo cáo cuối cùng của điều tra này, công bố vào tháng 10 năm 2005, ủy ban điều tra tuyên bố rằng một khối lượng lớn dầu ăn cắp đã bị chất thêm một cách phi pháp vào các chuyến hàng dầu được phê duyệt để xuất khẩu theo Chương trình đối đầu lấy lương thực. Theo ủy ban này, các quan chức Irắc đã hối lộ chuyên gia kiểm soát số lượng, ông này làm việc cho Saybolt, một hãng điều tra của Hà Lan, để chuyên gia này lờ đi khối lượng dầu chất thêm trái phép, đổi lại, ông này được 2% giá trị mỗi phi vụ chuyển đi theo cách đó.

Ở vùng châu thổ sông Nigiê, kẻ trộm chẳng mất công che giấu hoạt động

phi pháp này, nhưng bắt vôi rút ruột các đường ống dẫn dầu sản xuất, chuyển dầu ra các xà lan trực sẵn gần đó, để giao lượng dầu ăn cấp được cho các tàu chở dầu đợi sẵn ở vùng Vịnh Ghinê. Khối lượng thất thoát là từ 30,000 đến 40,000 thùng dầu mỗi ngày. Chỉ tính với giá 65 đôla đến 75 đôla một thùng dầu, thất thoát này đã là một gia tài đáng kể. Cũng như ở Irắc, một phần nguyên nhân là do thiếu hệ thống đo lường thỏa đáng. Gần đây, chính phủ Nigêria đã thực hiện một trong những kiến nghị hàng đầu của một kiểm toán về hoạt động của ngành dầu mỏ, đó là nâng cấp đáng kể công suất đo lường sản lượng dầu. Tuy nhiên, vấn đề này chắc chắn là sâu xa hơn thế. Dường như không ai tin được rằng ăn cắp ở quy mô lớn như vậy mà không có sự gặt đầu của các đại gia, các chính khách cỡ bự, và các cơ quan thực thi luật pháp.²⁶

Như các ví dụ đã gợi ý, sự chênh lệch về khối lượng, chẳng hạn như, giữa số liệu ở nơi sản xuất, và số liệu đo được khi xuất khẩu, là dấu hiệu rõ rệt về ăn cắp sản lượng. Bất kỳ hồng hóc nào liên quan đến các thiết bị đo lường hoặc các yếu kém trong công tác kiểm tra, điều tra khối lượng, đều đáng được đánh dấu hỏi (?).

Buôn bán

Buôn bán, tất nhiên, là mua và bán lượng dầu sản xuất được. Ăn cắp loại này thường là ghi hóa đơn thấp hơn giá trị dầu đã bán để người mua có thể bán lại số dầu đó với giá chênh lệch và kiếm lời. Các bên liên quan đến những giao dịch tham nhũng loại này điển hình là cơ quan chính phủ hay NOC với tư cách là người bán đầu tiên, còn nhà buôn dầu là người mua đầu tiên, sau đó tiếp tục đi bán lại. Các kiểm toán của Ngân hàng Thế giới về việc bán dầu thô của NNPC, trong những năm dưới chế độ Apácthai, đã phát hiện việc NNPC liên tục định giá thấp hơn giá thị trường, do đó tạo ra những khoản lợi nhuận chênh lệch giá đáng kể cho bên trung gian, thường là các “đại gia” có địa vị, với các hợp đồng tiếp tục bán sang tay dầu thô. (theo Ngân hàng Thế giới 2000a). Từ đó, cách làm ăn này đã bị trừng trị, và hiện nay, giá dầu của Nigêria do NNPC thay mặt chính phủ bán ra đã theo sát giá thị trường thế giới.

Gần đây hơn, kiểm toán tài chính của công ty dầu mỏ quốc gia (Société Nationale des Pétroles du Congo-SNPC), của Cộng hòa Congo, đã vạch trần một hiện tượng tương tự. SNPC đã bán phần sản lượng dầu thô thuộc sở hữu của chính phủ với giá thấp hơn giá thị trường từ 5 đến 6%. Dầu được bán cho một công ty buôn bán dầu mỏ không tiếng tăm gì tên là Sphynx, hóa ra là thuộc sở hữu của chính tổng giám đốc SNPC. Sự việc được kết luận là có tham nhũng, mặc dù chính phủ đã phủ nhận những cáo buộc này.²⁷

Một trong những vụ tai tiếng nhất về tham nhũng trong buôn bán dầu mỏ đã được Ủy ban Volcker lật tẩy trong khi điều tra về Chương trình đổi dầu lấy lương thực của Liên Hợp Quốc tại Irắc. Theo chương trình này, Liên Hợp Quốc đã phân bổ một lượng dầu thô nhất định để bán trên thị trường thế giới. Số tiền thu được là để dành riêng cho việc mua lương thực và các nhu yếu phẩm cần thiết khác cho người dân Irắc, những người phải sống khổ cực vì lệnh cấm vận áp đặt trên toàn thế giới với dầu mỏ của Irắc trong những năm 90, ngay sau khi Irắc thảm bại trong cuộc xâm lược Cô-oét. Liên Hợp Quốc đã quyết định một “giá thị trường phải chăng” để bán dầu thô của Irắc. Khi thực hiện chương trình, mức giá này thấp hơn giá trên thị trường quốc tế, tạo ra một khoản tiền lãi ngay tức thì nếu tiếp cận được nguồn dầu thô của Irắc. Bởi vì chính Irắc, chứ không phải Liên Hợp Quốc, được chọn người mua, nên nước này nắm thế đồn bầy lớn về chính trị và kinh tế. Irắc đã tận dụng lợi thế này, bằng cách đầu tiên là bán dầu cho các nước có khả năng ảnh hưởng đến chính sách đối ngoại và công luận quốc tế theo hướng có lợi cho Irắc, sau đó là đòi hỏi các khoản “phụ phí” phi pháp chuyển vào các ngân hàng do Irắc kiểm soát ở Gioóc đan và Lêbanôn, và chuyển cho một số các đại sứ Irắc. Các công ty được kể tên trong báo cáo của Ủy ban Volcker (2005) gồm có Glencore, một công ty buôn bán dầu mỏ ở Thụy Sĩ, được xác định là kẻ “lại quả” nhiều nhất cho chính quyền Saddam Hussein trong chương trình đổi dầu lấy lương thực; ngân hàng Pháp BNP Paribas, chuyên gia tài chính hàng đầu của các giao dịch đổi dầu lấy lương thực, bị Ủy Ban Volcker buộc tội “ngắm mắt làm ngơ” đối với việc sử dụng các công ty làm bình phong để che giấu bản thể của các đối tác Irắc²⁸. Mới đây thôi, Total, tập đoàn dầu mỏ và khí đốt Pháp, đã bị nhắc tên trong vụ xì căng đan liên quan đến Chương trình đổi dầu lấy lương thực. Một quan tòa ở Paris đã buộc tội chủ tịch mới của Total về việc chi trả các khoản lại quả cho chính phủ Irắc trong thời gian từ 1996 đến 2002, để được tiếp cận nhiều hơn nguồn dầu thô của nước này trong thời kỳ bị cấm vận của Liên Hợp Quốc. Total đã phủ nhận lời cáo buộc trên. (theo Arnold 2006)

Buôn bán dầu mỏ, dù là dầu thô hay chế phẩm dầu, đầy rẫy những lừa đảo, gian lận, danh sách các hành vi tham nhũng còn rất dài. Ngoài những ví dụ vừa nêu trên, danh sách này còn có: định giá vô lý trong các hợp đồng, một cách làm phổ biến có thể tăng lợi nhuận do chênh lệch giá mà rất khó phát hiện được. Trên hết, các nhà buôn được lợi từ các hạn chế do quản lý hành chính đặt ra, dù là phê chuẩn hay là kiểm soát giá, vì lợi nhuận sẽ là vô cùng lớn nếu khoét được một lỗ thủng trên các rào cản do các giới hạn này đặt ra.

Các tín hiệu cảnh báo tham nhũng trong buôn bán dầu mỏ gồm có: thiếu

minh bạch trong khi bán lượng dầu thuộc về chính phủ, doanh thu chính thức ở giá thấp hơn những mức giá quốc tế mà người ta dễ dàng xác định được, và phụ thuộc vào bên trung gian một cách không bình thường.

Vận chuyển

Vận chuyển – việc giao hàng là dầu mỏ đến thị trường qua các đường ống dẫn hoặc bằng các tàu chở dầu – lại bộc lộ thêm những cơ hội để kiếm lợi bất chính. Cơ sở hạ tầng về vận tải, gồm có các đường ống, các trạm cất giữ hoặc trung chuyển, các cầu tàu ở các cảng đều có đặc trưng chung, chính xác là độc quyền tự nhiên. Chủ sở hữu các cơ sở hạ tầng này, có thể chính là nhà nước, ở vào một cái thế có thể thu tiền độc quyền, và luôn luôn sẽ làm như vậy. Tham nhũng nhập cuộc khi các khoản lệ phí, tiền thuế này không phải là những biểu phí chính thức, công khai nộp cho nhà nước mà biến thành những khoản chi trả giấu giếm cho các quan chức nắm quyền sử dụng chúng. Trong những năm 90, quyền tiếp cận với đường ống dẫn dầu xuất khẩu của Nga được nhiều người thêm muốn, khi giá dầu thô của Nga thấp hơn nhiều so với giá trên thị trường các nước láng giềng châu Âu. Vào thời kỳ đó, các điều kiện để được tiếp cận với các đường ống dẫn dầu còn lâu mới được coi là minh bạch, nhiều người nghi ngờ rằng để dành quyền tiếp cận, các nhà sản xuất nóng lòng muốn được mua dầu không chỉ thanh toán cho các cơ quan nhà nước là đủ, mà còn phải bí mật chia sẻ khoản chênh lệch lớn giữa giá nội địa và giá quốc tế với các quan chức quản lý việc này.

Những dấu hiệu mách bảo về khả năng tham nhũng ở pha này của chuỗi giá trị là: các quy tắc không minh bạch về sử dụng, tiếp cận với cơ sở hạ tầng, việc quản lý quyền tiếp cận không minh bạch, nhiều bên “xếp hàng dài” mong được sử dụng, có khách hàng được thiên vị.

Lọc dầu và Marketing

Lọc dầu và marketing, công đoạn “ở cuối” dòng chảy của ngành công nghiệp dầu mỏ, có thể không được lợi nhuận béo bở như các công đoạn “ở đầu” dòng chảy như thăm dò, kinh doanh sản xuất dầu, nhưng khối lượng các giao dịch vẫn lớn, và như đã nói ở phần trước, bất kỳ hoạt động phi pháp nào chỉ cần kiếm được một tỉ lệ rất nhỏ thôi, cũng đã có sức cám dỗ lớn.

Tinh lọc là quy trình công nghiệp biến dầu thô thành các chế phẩm dầu tiện dụng như xăng, dầu hỏa, dầu diesel, nhiên liệu phản lực, và dầu mazút (dầu F.O). Việc phân phối hay tiếp thị bao gồm mọi hoạt động để chuyển các chế phẩm dầu từ các nhà máy lọc dầu đến người tiêu dùng cuối cùng. Các cơ

hội kiếm lợi bất chính thường do các chính sách chính thức tạo ra. Việc kiểm chế giá của các chế phẩm dầu tinh lọc có lẽ là lực đẩy quan trọng nhất, nhưng phổ biến nhất, khiến tham nhũng phát sinh trong công đoạn này của chuỗi giá trị dầu mỏ. Các chính sách kiểm chế giá sản phẩm xăng dầu nội địa thấp hơn mức giá thị trường có thể đối phó với các áp lực phải “vì dân”, nhất là ở các nước sản xuất và xuất khẩu dầu. Nhưng các chính sách này có thể cũng phản ánh ảnh hưởng của những người “chỉ việc ngồi mà hưởng bổng lộc từ trên trời rơi xuống”, do việc kiểm chế giá tạo ra nhiều kẽ hở cho hoạt động phi pháp. Hầu như bao giờ cũng vậy, việc áp đặt kiểm soát giá các chế phẩm dầu và kéo theo nó là thiếu hụt nguồn cung, đều khiến thị trường chợ đen và buôn lậu bùng phát. Áp lực của chủ nghĩa “vì dân” và tham nhũng ở cấp chính sách “để ra” cái xấu, còn tham nhũng ở cấp hành chính thì cho phép nó sinh sôi, phát triển.

Một ví dụ xảy ra ở Iran, nơi xăng được bán với giá kiểm chế là 0,40 đôla một Galông. Để đáp ứng nhu cầu do giá này tạo ra, vì vượt quá so với khả năng lọc dầu trong nước, Iran đã mua xăng từ nước ngoài với giá hơn 2 đôla một Galông, một trong những mức bù giá xăng dầu cao nhất trong khu vực. Tuy nhiên, một tỉ lệ rất cao xăng nhập khẩu về lại được mua ngay tại thị trường nội địa với giá kiểm chế rồi ngay lập tức tẩu tán ra nước ngoài. Theo báo cáo của nghị viện, lượng xăng giá rẻ bị buôn lậu sang các nước khác là 2 triệu Galông mỗi ngày (theo Fathi 2006). Kịch bản tương tự cũng xảy ra ở Irắc, nơi người ta nghi ngờ là bọn buôn lậu đã ngáng trở việc khôi phục các nhà máy lọc dầu ở nước này để duy trì việc làm ăn béo bở của chúng.²⁹

Tương tự, ở Nigêria, người ta cũng đặt dấu hỏi đối với một số người. Những người này được lợi từ việc kiểm soát giá vì tham gia thị trường chợ đen, vì buôn lậu, vì lợi quả do liên quan đến những hợp đồng nhập khẩu lớn. Người ta ngờ rằng chính họ đã đứng đằng sau tình trạng “dậm chân tại chỗ” trong việc khôi phục công suất lọc dầu trong nước, vì nếu vậy sẽ có nhiều chế phẩm được ra thị trường, ở mức giá chính thức và bị kiểm chế. Sản lượng lọc dầu của Nigêria cứ thấp mãi như vậy là do các hoạt động phá hoại có chủ ý cứ tiếp diễn, nhiều người tin rằng có sự cộng tác của cả các viên chức nhà máy lọc dầu. Nạn ăn cắp để bán ra thị trường chợ đen bất kỳ sản phẩm nào có được từ các nhà máy lọc dầu cũng đã và đang là vấn đề do kiểm soát giá gây ra. (theo Cơ quan Tình báo kinh tế 2004).

Ngoài các khó khăn này, việc kiểm soát giá có phân biệt giữa các chế phẩm dầu cũng tạo cơ hội cho các hoạt động phi pháp và sẽ được ủng hộ bởi những kẻ “đục nước béo cò”. Chẳng hạn như, giá kiểm chế cho dầu hỏa thường thấp, bề ngoài là để đáp ứng nhu cầu của người nghèo. Tuy nhiên, thực tế là giá thấp kéo theo việc thu mua dầu hỏa từ thị trường, sau đó pha

trộn và làm giả xăng với giá cao hơn một cách bất hợp pháp. Các hoạt động này luôn luôn do các nhóm tội phạm có tổ chức thâm tẩm, và việc thông đồng với các cơ quan hành chính hay thực thi pháp luật là chuyện bình thường. (Kojima và Bacon, 2001)

Chủ tịch Tập đoàn dầu mỏ Ấn Độ gần đây đã khai nhận trước ủy ban nghị viện rằng các kiểm tra viên của ông này đã “bắt lạt, không kiểm tra được việc gian lận dầu hỏa để pha trộn thành dầu diesel”. Lý do ông này đưa ra là “làm như vậy rất nguy hiểm” ám chỉ đến vụ giết một trong những cộng sự của ông.³⁰ Đáng nhẽ, ông nên nói thêm rằng đồng lương trả cho kiểm tra viên quá thấp khiến họ dễ dàng bị các phần tử xấu thuyết phục “quay mặt làm ngơ”.

Với nhiều nước đang phát triển, thuế đánh vào các sản phẩm dầu mỏ đóng góp phần chủ yếu trong nguồn thu của chính phủ (theo Bacon, 2001). Trốn lậu thuế là điều thường gặp, thường là do không đo được hết dung tích. Đo lường sản lượng một cách hiệu quả là khó khăn của các công đoạn “thượng nguồn”, nó cũng nghiêm trọng bằng, thậm chí còn hơn khi “dòng chảy dầu mỏ” xuống đến công đoạn “hạ nguồn” này. Chính phủ Tanzania gần đây đã tuyên thệ sẽ chặn đứng việc trốn lậu thuế ở quy mô lớn khi nhập khẩu sản phẩm dầu, nguyên nhân là do các đồng hồ đo lưu lượng bị mua chuộc ở cảng Dare Salaam. Người ta cho rằng việc đồng hồ bị hỏng liên tục là do có sự thông đồng giữa các nhà nhập khẩu nước này với những người điều khiển đồng hồ đo lưu lượng. (Theo Hãng tin Xinhua, 2005)

Các đầu mối cho tham nhũng ở hạ nguồn, đoạn cuối trong ngành công nghiệp này là những điều đã kể trên: kiểm chế giá sản phẩm, thiếu sản phẩm, từng đoàn người phải xếp hàng, câu chuyện về thị trường chợ đen và buôn lậu, chênh lệch về khối lượng, thiếu cơ chế đấu thầu minh bạch đối với các hợp đồng nhập khẩu, và việc đo lường lưu lượng “gặp khó khăn”.

Kế toán, Thuế và Tài chính của các công ty

Các hoạt động tham nhũng thuộc loại này “áp dụng” được cho tất cả các giai đoạn trong chuỗi giá trị dầu mỏ và chắc chắn không chỉ với ngành dầu mỏ.

Thảo luận sâu thêm về chủ đề này sẽ vượt quá phạm vi cho phép của chương này. Chỉ cần nhắc lại một lần nữa, rằng, ngành dầu khí là một mục tiêu béo bở vì số tiền mà ngành này tạo ra, khiến cho các gian lận về kế toán, trốn lậu thuế và thao túng tài chính phi pháp sẽ đem về những món tiền khổng lồ. Hơn nữa, tính phức tạp của ngành này khiến cho nguy cơ bị phát hiện càng giảm. Vụ án được báo chí đưa tin âm ỹ về công ty kinh doanh

năng lượng Mỹ Enron là một ví dụ hoàn hảo về quy mô gian lận có thể xảy ra, nhưng cũng không thiếu những ví dụ khác. Thực tiễn kế toán của hầu hết các NOC đều là nguyên nhân gây lo ngại. Thường thì, sổ sách không sẵn sàng, và nếu có, thì cũng không minh bạch và lộn xộn. Nói chung, nên coi các dấu hiệu sau là “có vấn đề”: thiếu minh bạch, kiểm toán yếu kém hoặc không có, các cơ cấu kế toán, thuế, tài chính xoắn lại với nhau một cách không cần thiết.

PHƯƠNG THUỐC VÀ CÁCH ĐỐI PHÓ

Các phần trước đã gợi ý cho chúng ta lý do khiến tham nhũng trở thành một “bệnh địa phương” của “địa bàn” là ngành dầu mỏ, đồng thời chỉ ra các kênh hoạt động và các tác nhân chính tham gia cuộc chơi tham nhũng, cũng như đưa ra một bản hướng dẫn tóm tắt và chọn lọc các hành vi tham nhũng thường thấy trong mỗi công đoạn của chuỗi giá trị dầu mỏ. Trong phần cuối cùng này, chúng ta cần nhắc các phương thuốc tiềm năng và các cách đối phó thích đáng với tham nhũng trong ngành này. Tuy nhiên, trước khi đi vào các kiến nghị cụ thể, chúng tôi có một số điều cần nói trước.

Thứ nhất, cần nhận thức rõ rằng sự cám dỗ tham nhũng trong ngành dầu khí có sức mạnh phi thường. Những người có lợi ích bất di bất dịch phản đối cải cách sẽ là những người rất có thể lực và rất mạnh về tài chính. Tất cả các điều tra được trích dẫn ở đây đều ám chỉ một mạng lưới tham nhũng, chứ không phải chỉ là các cá nhân, và các mạng lưới này rất có thể là xuyên quốc gia. Mạng lưới này đẻ ra mạng lưới kia, lây lan nhanh như một bệnh truyền nhiễm. Do đó, nhổ bật gốc rễ của tham nhũng ra khỏi ngành dầu khí sẽ là nhiệm vụ cực kỳ khó khăn, thậm chí là nguy hiểm, và chắc chắn là sẽ mất một thời gian dài. Lòng quyết tâm bền bỉ ở cấp độ cao và trên phạm vi rộng là những cái không thể thiếu để thành công trong cuộc chiến này.

Thứ hai, các chiến dịch chống tham nhũng trong ngành dầu khí sẽ có nhiều cơ hội thành công hơn, nếu nó là một bộ phận trong chương trình quốc gia rộng lớn hơn, đề cao điều hành nhà nước tốt và tấn công tham nhũng trên mọi mặt trận. Tin tốt lành là cả cộng đồng quốc tế và các cộng đồng địa phương, qua mạng Internet và các phương tiện truyền thông khác, đều nhận thức rất rõ ảnh hưởng tai hại của tham nhũng, và gây sức ép mạnh mẽ phải cải cách ở khắp nơi.

Thứ ba, như ở các ngành khác, thành công trong đấu tranh chống tham nhũng trong ngành dầu khí sẽ phụ thuộc vào sự đồng tâm hiệp lực của tất cả các bên liên quan – chính phủ, ngành dầu mỏ, xã hội dân sự, cộng đồng

tài chính, các cơ quan phát triển như Ngân hàng Thế giới và Quỹ tiền tệ Quốc tế (IMF).³¹ Cần chú ý đặc biệt đến vai trò và trách nhiệm của các nước phát triển, vì họ thường bị bỏ qua trong trường hợp này. Nhất là trong bối cảnh phát triển, có một xu hướng chỉ nhìn nhận tham nhũng trong ngành dầu khí chủ yếu là vấn đề ở thế giới các nước đang phát triển. Tuy nhiên, cách nhìn như vậy đã bỏ qua một số thực tế. Như ta đã thấy trong các ví dụ trích dẫn ở chương này, các công ty và các thể chế ở các nước phát triển, cũng như chính phủ nước chủ nhà của các chủ thể này, thường xuyên đồng lõa, thụ động và chủ động trong các vụ tham nhũng ở các nước đang phát triển. Chính phủ các nước phát triển nên có nỗ lực đặc biệt, để tránh phát đi những tín hiệu nước đôi, gây hiểu lầm cho các nước đang phải vật lộn trong cuộc chiến chống tham nhũng ngành dầu mỏ, mặc dù các mục tiêu đa chiều, ngoại giao hoặc những vấn đề khác có thể khiến việc này khó khăn.

Bản chất chiến lược của dầu mỏ dường như có một tác động gây nhiễu cả phạm trù đạo đức của những cường quốc phát triển hùng mạnh nhất trên thế giới. Rất nhiều lần, các chiến dịch chống tham nhũng trong ngành dầu khí rất được các nước phát triển tán thành và hỗ trợ qua các kênh song phương và đa phương. Nhưng hiệu quả của các chiến dịch này lại phần nào bị xói mòn bởi chính phủ các nước để xảy ra tham nhũng cũng được biểu dương, vào cùng thời điểm đó, sự biểu dương từ các nước phát triển có động cơ là đảm bảo an toàn nguồn cung dầu mỏ, hoặc bảo vệ các lợi ích thương mại khác. Và khi cần có vai trò tích cực hơn, cách cư xử của đa số các tác nhân đến từ các nước phát triển cho thấy rằng, tham nhũng không đơn thuần là một căn bệnh ngoại lai mà người Phương Tây bị nhiễm phải khi họ ra nước ngoài. Trái lại, tham nhũng có gốc rễ sâu xa ở thế giới các nước phát triển, và khi lòng tham được ngụy biện từ phương Tây kết hợp với các chính thể còn non nớt của thế giới các nước đang phát triển, kết quả là một độc dược đã được chiết xuất. Bất kỳ một phương thuốc thử nghiệm nào để chữa căn bệnh tham nhũng mà chỉ tập trung duy nhất, hoặc chủ yếu, vào thế giới các nước đang phát triển, cũng sẽ cảm chắc thất bại.

Thứ tư, chống tham nhũng ở bất kỳ ngành nào, nhất là trong ngành dầu mỏ, cũng cần có nguồn lực - nghĩa là phải có trình độ phù hợp và tài chính đầy đủ. Các nguồn lực cần có rất đa dạng, từ các chiến dịch vừa phải để tuyên truyền, rồi những cái nghiêm túc hơn như hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng năng lực cho các cơ quan chính phủ và xã hội dân sự, đến những hành động lớn, đòi hỏi các điều tra, theo dõi phức tạp. Chỉ hô hào rầm rộ mà không có những nguồn lực này thì cũng chẳng đi đến đâu.

Cuối cùng là, hoàn cảnh tạo nên sự thay đổi, và một cuộc khủng hoảng có lẽ là môi trường thuận lợi nhất để khởi xướng một chiến dịch chống tham nhũng. Trường hợp của Nigieria là một ví dụ. Nhiệm kỳ thứ hai của Tổng thống Olusegun Obasanjo đã chứng kiến ông này đặt cuộc chiến chống tham nhũng lên vị trí số 1 trong những việc cần làm, vì tham nhũng đã lây lan quá mạnh đến mức cản đường tất cả những tiến bộ khác. Ngành dầu khí đã nhận được mối quan tâm hàng đầu vì công luận quốc tế và trong nước đều nhìn nhận đó là ngành tham nhũng nhất, và rằng tham nhũng của ngành này đã lây lan sang không chỉ các ngành khác trong nền kinh tế mà còn làm ô nhiễm toàn xã hội.

Sau khi tâm niệm những điều báo trước, hay những thách thức này, các điều kiện sau sẽ là lý tưởng nếu muốn chống tham nhũng: tinh thần lãnh đạo hay tài trợ đáng tin cậy, một bối cảnh đổi mới chung chứ không chỉ là riêng ngành dầu mỏ, sự đồng tâm hiệp lực của các bên liên quan, nguồn lực, nguồn tài chính đầy đủ, những hoàn cảnh thuận lợi và tinh thần sẵn sàng “hành động ngay hôm nay”. Các phương diện của một chương trình chống tham nhũng đã được Chương trình toàn cầu Sáng kiến minh bạch công nghiệp khai khoáng (EITI) minh họa rất đầy đủ, cùng với việc áp dụng cụ thể và đầy hứa hẹn cho ngành dầu khí Nigieria.

Ra đời vào năm 2003, do Thủ tướng Anh Tony Blair khởi xướng, phong trào này đã có sức lôi cuốn mạnh đối với tất cả các bên liên quan trên trường quốc tế. Phong trào này được thiết kế nhằm tấn công “nghịch lý của sự dồi dào” ở các nước giàu tài nguyên, bằng cách yêu cầu tất cả mọi khoản chi trả của các công ty và nguồn thu nộp cho các chính phủ phải minh bạch, nhờ đó mà hạn chế các cơ hội tham nhũng và đề cao trách nhiệm giải trình. Các hỗ trợ kỹ thuật nhằm xúc tiến quá trình thực hiện do Quỹ tín thác tài trợ đa bên EITI cung cấp, dưới sự điều hành của Ngân hàng Thế giới qua các Chương trình viện trợ song phương, hoặc trong một số trường hợp, do các nước thực hiện tự điều hành. Hộp 6.4 miêu tả về phong trào này, các nguyên tắc và mục tiêu của nó, cũng như các tiêu chí để đánh giá hiệu quả thực hiện.³²

Khoảng hơn 20 nước hiện đang thực hiện Chương trình EITI, 5 đến 10 nước khác đang trong giai đoạn đầu tham gia cam kết. Hơn một nửa các nước đang phát triển giàu dầu mỏ được liệt kê trong Bảng 6.1, đã ký kết hoặc đang tích cực theo đuổi các tiêu chí của EITI. EITI có sự hiện diện đầy đủ của ngành công nghiệp này, tiêu biểu là của các tập đoàn lớn về dầu mỏ, khí đốt và khai khoáng, đồng thời EITI cũng thu hút sự tham gia của các xã hội dân sự, không chỉ ở tầm quốc tế, mà quan trọng nhất là ở cấp quốc gia. Chương

HỘP 6.4 Sáng kiến minh bạch công nghiệp khai khoáng

Nguyên tắc và mục tiêu

- Đảm bảo tất cả các nguồn thu từ tài nguyên đều được giải trình đầy đủ và góp phần vào sự phát triển và giảm nghèo bền vững
- Hướng dẫn cho các bên liên quan về kiểm toán, báo cáo và phổ biến các thông tin về các chi trả và nguồn thu liên quan đến tài nguyên.
- Tạo điều kiện cho các hỗ trợ kỹ thuật để xúc tiến thực hiện Các sáng kiến minh bạch công nghiệp khai khoáng - EITI

Tiêu chí thực hiện

- Kiểm toán về các chi trả (của các công ty) và nguồn thu nhận được (của các chính phủ) và các đối chiếu được thực hiện độc lập và đáng tin cậy,
- Việc xuất bản, công bố và phổ biến các kết quả kiểm toán được trình bày theo hình thức dễ hiểu, dễ tiếp cận.
- Bao quát toàn diện tất cả các công ty, trong đó có các NOC
- Huy động sự tham gia của xã hội dân sự vào quá trình này
- Kế hoạch thực hiện công khai, bền vững về tài chính, có hạn định thời gian.

Nguồn: <http://www.eitransparency.org>.

trình này cũng nhận được sự hỗ trợ rất tích cực từ các nước tài trợ, cộng đồng tài chính, và các cơ quan phát triển quốc tế.

Phương thức được EITI lựa chọn thực hiện là hướng dẫn kiến thức để chống tham nhũng trong ngành dầu khí và với minh họa rõ nhất là trường hợp của Nigêria, còn gọi là NEITI. Nigêria, như đã lưu ý ở phần trên, rất sẵn sàng thực hiện EITI và đã nhanh chóng áp dụng chương trình này vào hoàn cảnh cụ thể của nước mình. NEITI có tất cả những đặc điểm đã được kiến nghị cho một chiến dịch chống tham nhũng. Thực chất, nó vượt xa những yêu cầu tối thiểu của EITI toàn cầu. Sau đây là các điểm rất đáng chú ý:

NEITI đã nhận được:

- Sự phê chuẩn và tham gia rất ấn tượng của tổng thống nước này, cũng như của các “dũng sĩ” của chương trình ở cấp bộ.
- Cam kết tham gia của tất cả các bên liên quan chính – chính phủ, ngành dầu mỏ, xã hội dân sự - vừa với vai trò độc lập vừa là một bộ phận trong khối đoàn kết. Theo sắc lệnh của tổng thống, một Nhóm Hành động quốc gia của các bên liên quan gồm 16 thành viên (NSWG), đã được thành lập, và nhóm họp định kỳ hàng tháng. Các tiểu ban cũng đã ra đời, nhằm tập trung vào các chủ đề cụ thể, như đào tạo, lập pháp và phổ biến thông tin.

- Đề cao việc giữ vững cam kết bằng cách thành lập một ban thư ký lâu dài, với nhân lực đủ trình độ chuyên môn cho NSWB, và đệ trình lên Quốc hội dự thảo điều luật NEITI để “neo đậu” con tàu EITI và vốn cho nó hoạt động vào hệ thống lập pháp nước này. Trong khi chờ đợi sự phê chuẩn về lập pháp, các hoạt động của ban thư ký và NSWB liệt kê dưới đây nhận được sự hỗ trợ của các nhà tài trợ song phương (đặc biệt là Anh) và từ Quỹ tín thác tài trợ đa bên EITI do Ngân hàng Thế giới quản lý.
- Đối thoại với các nước phát triển tiêu thụ dầu lớn về các vấn đề tham nhũng, đơn cử như hiệp ước chống tham nhũng được thống nhất tại Hội nghị thượng đỉnh G-8 tại Sea Island, Gióggia, và ở Mỹ, tiến tới giải quyết một loạt các vấn đề về điều hành nhà nước, cam kết của Nigieria với EITI cũng nằm trong số đó.
- Chú trọng đến tính minh bạch, không chỉ với các nguồn thu mà còn trên một diện rộng các khía cạnh chính sách và tổ chức điều hành gồm có: kiểm toán tài khóa và chi phí; kiểm toán về dung lượng; việc theo dõi, đối chiếu, và báo cáo về các luồng chu chuyển vốn trong ngành, và các thủ tục cấp phép.³³
- Phổ biến rộng rãi các thông tin liên quan đến ngành dầu khí dưới các hình thức dễ hiểu, dễ tiếp cận. Các hoạt động quảng bá gồm có một trang web và các bài báo điện tử định kỳ trên Internet, các báo cáo hàng tháng, chi tiết về nguồn thu trên các tờ báo, các tờ rơi đơn giản, các hội thảo trong nước và trong khu vực, và các trung tâm thông tin về xăng dầu.
- Đặc biệt chú trọng tăng cường năng lực về điều hành nhà nước cho các cơ quan chính phủ và trong ngành, cũng như cho các xã hội dân sự. Các nội dung đã thực hiện gồm có những khái niệm cơ bản về ngành dầu mỏ, kinh tế ngành dầu mỏ, kế toán và quyết toán thuế, quản lý tài khóa, phân tích ngân sách.

Nigieria vẫn còn một chặng đường dài phía trước trong cuộc chiến chống tham nhũng và sửa chữa những sai phạm trong quá khứ ở ngành dầu khí nước này, nhưng những bước đi kiên quyết của nước này đã hứa hẹn một tương lai tươi sáng, và là mô hình cho các nước phụ thuộc vào nguồn thu từ dầu mỏ noi theo. Dù không tiến xa như Nigieria, một vài nước khác đã bắt đầu tiến bước trên con đường hướng tới nguồn thu ngân sách minh bạch và đáng tin cậy.

Tập trung vào một mũi nhọn – minh bạch hóa nguồn thu – EITI đại diện cho bước đi đầu tiên hướng đến tiêu diệt thành công tham nhũng trong ngành dầu mỏ. Như ví dụ của Nigieria cho thấy, sáng kiến EITI, một khi triển khai, có thể dễ dàng mở rộng sang các phương diện khác trong điều

hành nhà nước tốt. Ví dụ như minh bạch hóa nguồn thu dự kiến sẽ xúc tiến các yêu cầu về minh bạch hóa chính sách và quản lý hành chính, minh bạch trong cấp phép và đấu thầu, và trong điều hành hoạt động của ngành dầu khí nói chung. Và khi đã có sự minh bạch về nguồn thu, chắc chắn nhu cầu về minh bạch hóa việc chi tiêu sẽ tăng lên. Tất cả những điều này sẽ nâng cao trách nhiệm giải trình và giảm phạm vi tham nhũng, không chỉ ở cấp ngành, mà đối với toàn bộ nền kinh tế. Minh bạch hóa có thể chỉ là bước đi đầu tiên, nhưng lại là bước tiến có sức mạnh to lớn.

Đoạn kết nhấn mạnh về EITI và tính minh bạch không hề có ý làm giảm tầm quan trọng của các biện pháp hay các kiến nghị khác để chống tham nhũng. Ví dụ như, mặc dù không dành riêng cho ngành dầu mỏ, các công ước quốc tế về chống tham nhũng được thực hiện những năm qua đã phát huy tác dụng một cách ấn tượng. Các hành động nghiêm ngặt để đảm bảo hiệu quả khi áp dụng các công ước này cần được khuyến khích và ủng hộ. Các chính phủ cũng nên thẳng tay hơn đối với những công ty và cá nhân xét thấy có hành vi tham nhũng dai dẳng, bằng cách “nêu danh và bêu danh”, hoặc có những biện pháp chủ động hơn để tuyên bố những công ty và cá nhân này không đủ tư cách tham gia đấu thầu các hợp đồng công hay giữ các chức vụ công nữa. Cuối cùng, hoàn toàn có thể kỳ vọng rằng các sáng kiến, chương trình này sẽ nâng cao nhận thức của mọi người về các vấn đề tham nhũng. Chúng ta nên huy động sự tiến bộ trong nhận thức này để tấn công những mảng tối thường bị lãng tránh của tham nhũng, như tham nhũng hợp pháp, “hiện tượng cửa quay” (vận động hành lang), và việc sử dụng các sức ép ngoại giao và đút lót phi tiền tệ khác.

TÓM TẮT VÀ KẾT LUẬN

Bảng 6.3 đã tóm tắt một lộ trình cho các nhà hoạch định chính sách, như đã hứa ở phần đầu của chương này. Bảng này đã chia chuỗi giá trị ngành dầu khí thành một số công đoạn, xác định khả năng dễ xảy ra tham nhũng của mỗi công đoạn, gợi ý các dấu hiệu báo động, và kiến nghị cách đối phó. Thách thức tham nhũng trong ngành dầu khí là vô cùng lớn, nhưng thành quả mà nó đem lại cũng ấn tượng không kém, chính vì thế mà hoàn toàn đáng để ta bỏ công sức đấu tranh. Thực tế là hiện tượng tham nhũng ngày càng được thấu hiểu hơn, có thêm nhiều các sáng kiến, và xã hội đang thay đổi theo hướng ngày càng ít nhượng bộ và dung túng tham nhũng hơn. Tất cả đều là những dấu hiệu đáng khích lệ, cho thấy rằng nỗ lực đấu tranh chống tham nhũng đang phát huy tác dụng.

BẢNG 6.3 Bảng tóm tắt về tham nhũng trong ngành dầu mỏ

Chuỗi giá trị dầu mỏ	Điểm dễ xảy ra tham nhũng	Các dấu hiệu cảnh báo	Cách đối phó đề xuất
Thăm dò	Xây dựng chính sách; Các điều kiện luật pháp, hợp đồng, tài khóa; Cấp phép, trao thầu hợp đồng; Cho phép, phê duyệt;	Thiếu rõ ràng trong chính sách; Khung pháp lý, tài khóa không hoàn chỉnh, không minh bạch; Trực tiếp, không minh bạch; Trao thầu "không xứng đáng", "vô lý"; Chậm trễ trong việc cho phép, phê duyệt;	Các chính sách rõ ràng, công bố công khai; Khung pháp lý và tài khóa với thực tiễn tốt nhất; Đấu thầu minh bạch, đơn giản hóa trong cấp phép, trao thầu, công bố kết quả; Báo cáo minh bạch cho công chúng về cấp phép, phê duyệt;
Khai thác và sản xuất	Cho phép, phê duyệt; Đấu thầu; Ấn cấp sản lượng hoặc nguồn thu	Chậm trễ trong việc cho phép, cấp phép; Hạn chế đấu thầu cạnh tranh quốc tế, đấu thầu diễn ra không minh bạch; Trao thầu "vô lý" hoặc tái trúng thầu liên tiếp; Tin đồn về các sai phạm, lạm dụng; Hồ hào thái quá về tỉ lệ nội địa; Chênh lệch về dung lượng, khối lượng; Không có thiết bị hoặc hệ thống đo lường lưu lượng;	Báo cáo minh bạch cho công chúng về việc cho phép, cấp phép; Đấu thầu cạnh tranh, minh bạch; Công bố các kết quả; Các kênh đáng tin cậy để khiếu nại hoặc tuyên bố nghi ngờ; Định kỳ kiểm toán và đối chiếu dung lượng;
Buôn bán và vận chuyển	Báo cáo ít hơn về giá trị hay dung lượng thực; Bòn rút phi pháp tiền thuế quyền sử dụng cơ sở hạ tầng/ ấn tiền khi quản lý quyền tiếp cận cơ sở hạ tầng	Giá thấp hơn các mức giá tham khảo khác; Chênh lệch về sản lượng, dung lượng; Không báo cáo hoặc báo cáo mập mờ về doanh số bán; Phụ thuộc một cách không bình thường vào các bên trung gian; Tin đồn về sai phạm; Xếp hàng dài để được sử dụng/tiếp cận cơ sở hạ tầng;	Báo cáo về việc mua, bán hoàn toàn minh bạch; Đấu thầu minh bạch để lựa chọn bên trung gian; Định kỳ kiểm toán doanh số bán; Kiểm toán, đối chiếu khối lượng, dung lượng; Quy định và biểu phí tiếp cận, sử dụng cơ sở hạ tầng phải minh bạch; Các thủ tục xét xử, khiếu nại; kiện tụng;
Tinh lọc (các chế phẩm dầu mỏ) và tiếp thị	Xây dựng các chính sách ở "hạ nguồn", như kiểm chế giá; Thị trường chợ đen, buôn lậu; Pha trộn chế phẩm, làm giả; Đấu thầu chế phẩm;	Kiểm chế giá; Đấu thầu sản phẩm không minh bạch; Xếp hàng mua chế phẩm, thiếu nguồn cung; Chênh lệch khối lượng, dung lượng; Thiếu minh bạch, bí mật; Miễn thuế hoặc giảm thuế mạnh một cách không bình thường; Kiểm toán không đầy đủ;	Chính sách phải rõ ràng; Thả nổi giá (minh bạch hóa việc phân bổ nguồn tiền thu được); Đấu thầu cạnh tranh, minh bạch; Kiểm toán đầy đủ, minh bạch, công bố công khai; Kiểm toán chi phí và thuế độc lập, đủ trình độ;

Nguồn: Tác giả.

CHÚ THÍCH

1. Xem Gelb và Associates (1988). Cuốn sách này có ảnh hưởng lớn, là xuất phát điểm cho phần lớn các tài liệu về các vấn đề điều hành nhà nước và quản lý nguồn thu ngân sách trong ngành dầu mỏ. Thuật ngữ “nghịch lý của sự dồi dào” do Terry Lynn Karl (1997) đặt ra trong cuốn sách gây chấn động cùng tên của bà, cuốn sách này xem xét các trục trặc về kinh tế và xã hội mà hầu hết các nước đang phát triển có nhiều dầu mỏ gặp phải. Tài liệu tham khảo thứ 3 là của tác giả Sachs và Warner (2001). Những ý kiến bất đồng quan điểm với tính tất yếu của nghịch lý này bạn đọc có thể tìm thấy trong sách của Lederman và Maloney (2006). Thông qua một xêri các trường hợp nghiên cứu, các tác giả trong tập sách này lập luận rằng sự giàu có về tài nguyên, nếu đi kèm với những lựa chọn thể chế và chính sách phù hợp, sẽ là lợi thế lớn đối với tăng trưởng kinh tế về lâu dài.
2. Trong sách của tác giả Ross (1999) có bình luận rất hay về ảnh hưởng tiêu cực của dầu mỏ đối với nền dân chủ. Các mối liên hệ giữa dầu mỏ, xung đột bạo lực, và nội chiến được xem xét trong sách của Bannon và Collier (2003). Catholic Relief Services (2003) đưa ra đánh giá khái quát hơn về những gì dầu mỏ đem lại cho châu Phi. Đáng lưu ý là chế độ Obasanjo ở Nigêria đã thực hiện rất nhiều các sáng kiến để chống tham nhũng và giải quyết các khía cạnh khác trong “nghịch lý của sự dồi dào”. Xem Sacker (2006).
3. Xem chú thích 1 và 2.
4. Những mỏ mới được phát hiện và trữ lượng hay sản lượng thay đổi so với ước tính ban đầu cũng có thể khiến dự toán nguồn thu ngân sách thay đổi mạnh. Ănggôla, Ghinê xích đạo, Môritani và Đông Timo đều đã chứng kiến những vận may bất ngờ vô cùng hoành tráng khi phát hiện ra những mỏ dầu mới. Campuchia là nước mới đây nhất đã được tận hưởng vận đở từ trên trời rơi xuống khi phát hiện ra một mỏ dầu lớn. Xem bài “Phát hiện ra dầu mỏ sẽ làm giàu hay khiến Campuchia làm mồi cho tham nhũng?” *Tạp chí International Herald Tribune*, Số Tháng 4-5, 2006.
5. Tham khảo cách ứng phó hoàn hảo về với các vấn đề kỹ thuật gây ra nghịch lý của sự dồi dào và các lựa chọn chính sách để sửa chữa sai lầm, xem Katz và các tác giả khác (2004) và Davis, Ossowski, và Fedelino (2003).
6. Điều tra của Viện Ngân hàng Thế giới về 6 phương diện trong điều hành nhà nước tốt và tổng hợp thống kê về phản ứng của tất cả các bên liên quan chính. Điều tra được thực hiện ở hơn 150 nước. Xem
7. Về cơ sở để xếp hạng của Tổ chức minh bạch quốc tế, xem policy_research/surveys_indices/cpi/2005. Các cảm nhận này có thể đến chậm trễ hơn/pha so với tình hình triển khai chống tham nhũng thực tế. Ví dụ như một vài nước trong danh sách gần đây đã bắt đầu chương trình chống tham nhũng, còn một số nước khác thì đã cam kết với Sáng kiến minh bạch

công nghiệp khai khoáng, sẽ miêu tả ở phần sau trong chương này.

8. Xem bài phát biểu của Wood Mackenzie với chính phủ Ănggôla, tại Hội nghị của Ngân hàng Thế giới, tổ chức tại Luanda, tháng 5-2006. Giá tham khảo là 75 đôla một thùng dầu đối với dầu thô ở Biển Bắc Brent, dựa trên giá thị trường vào tháng 9-2006. Giá của Ănggôla đã được điều chỉnh để tính cả vận chuyển và chênh lệch do chất lượng. Sản lượng ước tính được tính sát sao trên những mỏ mới phát hiện đang khai thác hoặc đã cam kết sẽ khai thác, nghĩa là ước tính này không bao gồm các mỏ có tiềm năng phát hiện trong tương lai. Cái giá 75 đôla một thùng (barrel) có thể coi là tương đối cao. Tuy nhiên, nếu ước tính giá dè dặt hơn nữa vẫn cho ra những con số lớn. Ví dụ, ở giá 45 đôla một thùng, tổng doanh thu đỉnh điểm có thể lên tới 45 tỉ đô la mỗi năm, với nguồn thu của chính phủ tương ứng là 30 tỉ đô la hàng năm. Ngoài việc minh họa về quy mô, ví dụ này còn làm sáng tỏ tính rủi ro về nguồn thu ngân sách khi có biến động giá dầu, một trong những thách thức kỹ thuật liên quan đến tài sản dầu mỏ và sự phụ thuộc vào thị trường thế giới.
9. Tổ chức các nước xuất khẩu dầu (OPEC) đã có nhiều năm thành công trong việc hạn chế nguồn cung dầu mỏ cho thị trường thế giới, nhờ đó duy trì suất lợi nhuận hoặc lợi nhuận cao.
10. Trong sách của tác giả Zakaria (2004, trang 73-76) có thể tìm thấy một bài trình bày súc tích về những nguy cơ đe dọa trách nhiệm giải trình và sự phát triển của các thể chế chính trị hiện đại khi một nước có nguồn tài nguyên phong phú. Xem thêm Moore (2004) và Karl (1997). Mua chuộc phe đối lập có thể xem như ngang bằng với chuyển tiền trực tiếp, hoặc gián tiếp hơn, là tài trợ cho chiến dịch vận động tranh cử của đảng cầm quyền.
11. Quan niệm này vẫn giữ nguyên giá trị, mặc dù dầu mỏ giờ đây đã trở thành hàng hóa được buôn bán rộng rãi trên thị trường thế giới. Cụm từ “cao điểm chỉ huy” nhắc đến trong câu tiếp theo là câu nói của Lenin và cũng là tựa đề cuốn sách về lịch sử ngành dầu khí thế giới; Xem Yergin và Stanislaw (1998).
12. Các mối quan hệ thường là rối rắm và không minh bạch giữa chính phủ và các NOC sẽ tạo ra mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng. Xem Hộp 6.2 và McPherson (2003).
13. Xem Carola Hoyas, “Trung Quốc và Ấn Độ đổ dầu đầy đến tận ngọn vì có những người vận động giỏi” Tờ *Financial Times*, Tháng 1- 2006; David White, “Nhân tố Trung Quốc,” Tờ *Financial Times*, 21-11-2006; và Rowan Callick, “Trung Quốc hứa hẹn đem vận đở đến cho châu Phi” Tờ *The Australian*, 6/11/2006.
14. Các chủ đề này được đưa ra trong bài “Dầu mỏ làm mờ mắt phương Tây khi xử lý các đại gia châu Phi” Theo hãng tin Reuters, 20-7-2006. Người đọc có thể tìm thấy một bài phân tích mang tính hướng dẫn về mối quan hệ nhân quả giữa các quan điểm chính trị của Mỹ, các lợi ích thương mại và tham nhũng

- ở Cadăxtan trong bài “Dầu mỏ, tiền bạc và tham nhũng” của Ron Stodghill, Tờ *New York Times*, Tháng 5-2006. Những tín hiệu nước đôi của chính phủ Mỹ đối với nước Ghinê xích đạo được nhấn mạnh trong bài “Với những người bạn như thế này...” Tờ *Washington Post*, ngày 18-4-2006; và Chris McGreal and Dan Galister, với bài “Đất nước châu Phi nhỏ bé, con trai của tổng thống, và biệt thự 35 triệu đô la ở Malibu” Tờ *The Guardian*, ngày 6-11-2006.
15. Xem Pascal Fletcher, “Trung Quốc chen vai thích cánh trong cuộc đấu giành dầu mỏ ở châu Phi”, Tờ *Reuters*, ngày 15-12-2005, và Steven Mufson, “Cũng như Trung Quốc, Mỹ quyết chiến giành thêm dầu, xích mích ngoại giao sắp nổ ra”, Tờ *Washington Post*, ngày 15-4-2006.
 16. Quan niệm về tham nhũng hợp pháp do Daniel Kaufmann và Pedro Vincente (Ngân hàng Thế giới) xây dựng. Xem Kaufmann và Vincente (2005).
 17. Các công ty dầu mỏ và khí đốt ở Mỹ tiêu những khoản tiền khổng lồ để thực hiện quyền theo hiến pháp của họ, quyền được lắng nghe bởi các đại diện chính quyền mà họ bầu cử nên. “Trung tâm vì sự trung thực của chính quyền”, sau khi thu thập dữ liệu về chi tiêu của các tổ chức kinh doanh cho vận động hành lang dựa trên các hồ sơ của chính quyền, đã tổng kết rằng các công ty dầu mỏ và khí đốt đã tiêu hơn 480 triệu đô la từ năm 1998 đến 2004 cho vận động hành lang và quyên góp cho các chiến dịch của chính phủ. Có mười công ty tiêu hơn 1 triệu đô la mỗi năm. Khó mà tưởng tượng được họ làm thế mà không mong đợi khoản đầu tư này sẽ đem lại kết quả, nghĩa là nhào nặn lên luật pháp. Thông tin từ trang web: <http://www.opensecrets.org>. Edmund Andrews, “Luật lệ mơ hồ và vận động hành lang khó nhọc đã đem lại hàng tỉ đô la cho các đại gia dầu khí” Tờ *New York Times*, 27/12/2006, cho ta một sự tính toán chi tiết về việc ngành dầu khí đã vận động hành lang thành công với các nhà lập pháp và dành được các điều khoản ưu đãi lớn về tiền thuê mỏ, kéo theo “cơn mưa vàng” trong ngành công nghiệp này.
 18. Các điều tra viên Nigieria ước tính rằng Apăcthai đã biển thủ được khoảng 2,2 tỉ đô la trong thời gian cầm quyền của ông này. Theo 1A.215/2004/col, Arrêt du 7 fevrier 2005, Ire Cour de droit public, http://http://www.polyreg.ch/bgeunpubliziert/Jahr_2004/Entscheide_1A_2004/1A.215_2004.html. Xem thêm “Thụy Sĩ phong tỏa đảo giấu vàng của nhà độc tài” Tờ *International Herald Tribune*, ngày 26/1/2000.
 19. Điềm lại thành tích, người ta thấy tỉ lệ chết yểu cao ở những công ty bị bại hoại danh tiếng từ các cáo buộc tham nhũng. Những IOC như Elf, Mobil, Triton, Yukos, Enron, Arthur Andersen, và Saybolt - tất cả đều được bêu danh trong các vụ tham nhũng tai tiếng của ngành dầu mỏ - giờ đây đã không còn tồn tại nữa, hoặc nếu có thì cũng chỉ ở quy mô nhỏ hơn, hoặc đã bị các đối thủ cạnh tranh tiếp quản.
 20. Ví dụ gần đây nhất xảy ra vào tháng 6 năm 2006. Công ty Dầu mỏ Nam Đại Tây Dương (South Atlantic Petroleum) đã bán 45% quyền lợi trong giấy phép

thăm dò ở một mỏ dầu rất hứa hẹn cho NOC Trung Quốc, CNOOC, với giá khổng lồ 2,3 tỉ đô la. Công ty South Atlantic, một công ty chẳng có tiếng tăm gì, đã được trao lô đất đó dưới chế độ cai trị quân phiệt của Tướng Apácthai, nay đã diệt vong.

21. Trong quá khứ, người ta cũng có những lo ngại tương tự về các IOC đến từ các nước phát triển Phương Tây. Tuy nhiên, như đã lưu ý ở phần trên, các lo ngại này ngày càng giảm bớt, nhờ sự giám sát của luật pháp và xã hội dân sự đối với IOC, và nhờ chính sách nội bộ của chính các IOC.
22. Tiền thưởng cho chữ ký, nghĩa là trả tiền ngay khi được trao, nhượng quyền thăm dò mà không hề có đảm bảo gì về thành bại của việc thăm dò. Tiền thưởng cho chữ ký đã đạt mức kỷ lục trong vụ cấp phép thăm dò ngoài khơi gần đây của Ănggôla, trong đó 3 khu đất cao giá nhất đã thu được lần lượt là 910 triệu, 1,2 tỉ, và 1,2 tỉ đô la. Rõ ràng là, các nhà thầu kỳ vọng giá trị của mỏ dầu, nếu thăm dò thành công, (cái giá đáng để liệu) sẽ vượt xa so với những con số đủ làm người ta choáng váng kia.
23. Cả ba nước được nhắc đến trong đoạn này đã đăng lên website toàn bộ quy trình trao thầu khai thác. Xem [UserFiles%CCon_File%5CNigeria%20Licensing%20Round.pdf#search=%22nigeria%20petroleum%20licensing%20round%22](#),
24. Xem Hộp 6.3 và <http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/giffenpr.pdf>.
25. Xem “Bộ trưởng châu Phi cắt xén các hợp đồng dầu mỏ”, Tờ *Financial Times*, 25/10/2006. Lỗi thú tội về hành vi này đã được Teodorin Nguema Obiang, con trai của tổng thống nước Ghinê Xích đạo, thốt ra sau khi trình trọng tuyên thệ trước Tòa án tối cao Capetown. Các nhóm phi chính phủ, từ lâu đã dám chắc rằng quan chức ở các nước Tây Phi giàu dầu mỏ khác đã kiếm được những khoản tiền lớn từ các hợp đồng nước ngoài. Hành động này thường là trái pháp luật, nhưng một quan chức châu Phi dám tuyên bố như vậy thật là hiếm thấy. Ông Obiang cho rằng hành vi này là hợp pháp ở nước ông.
26. Ngoài lượng dầu bị ăn cắp, khoảng 450,000 đến 470,000 thùng dầu mỗi ngày đã bị “găm lại”, hay trì hoãn giao, do nguyên nhân là xung đột bạo lực ở vùng đồng bằng này. Xung đột này phát sinh chủ yếu là do mâu thuẫn sắc tộc và sự oán giận của người dân đối với các công ty dầu mỏ đang hoạt động. Nhưng nhiều người cho rằng xung đột phần nhiều là do cố ý gây hỗn mang để che giấu việc ăn cắp dầu.
27. Chính phủ khẳng định rằng đặc quyền thỏa thuận việc mua bán dầu thô của nhà nước là một biện pháp bảo vệ cần thiết trước các chủ nợ. Vì các chủ nợ này đã mua các món nợ của Cộng hòa Cônggô với giá hạ, và đang chuẩn bị lấy dầu của Cônggô để bắt nợ. “Nhân chứng toàn cầu” (Global Witness), một tổ chức điều tra phi chính phủ, đã đặt dấu hỏi. Xem Global Witness, “Điều bí ẩn của người bí hiểm: Tiền có được từ dầu của Cônggô đã đi đâu?”, 13-12-

2005, Cung cách làm ăn của SNPC đã được trình bày chi tiết trong hai phiên xét xử của tòa án Anh. Chẳng hạn, người đọc có thể xem *Kensington International v. Cộng hòa Cônggô, Walker Holdings Ltd., Queen's Bench Division* (Tòa án thương mại), 26-11-2005 [2005] EWHC 2684 (comm.) 2005 A11 ER(D) 370 (Nov) (Phán quyết đã phê chuẩn). Xem thêm cả Sebastian Mallaby, "Quan hệ tham nhũng với người Pháp" *Washington Post*, 13-3-2006. Mallaby ghi chép rằng một trong những chủ nợ, Kensington International, cũng đã đâm đơn kiện ở New York, buộc tội BNP Paribas đã thông đồng với các quan chức Cộng hòa Cônggô che giấu các nguồn thu. "Dù ngân hàng Pháp có đóng vai trò gì đi nữa," Mallaby viết "tham nhũng của Cônggô dường như cũng không dám làm phật lòng chính phủ Pháp, vì nước này đã đứng mũi chịu sào trong việc xóa nợ cho Cônggô". Mallaby lưu ý rằng đã có một bài báo trên một tờ báo của Pháp trình bày chi tiết về việc thất thoát hàng triệu đô la nguồn thu từ dầu mỏ, ấy thế mà chuyện này vẫn xảy ra. Tờ báo của Pháp, *Tờ La Tribune* bình luận: "Tổng thống Jacques Chirac và các đại gia có thể lực người Cônggô là bạn bè thân quen từ lâu".

28. Ngoài báo cáo của Ủy ban Volcker, Meyer và Califano (2006) đã có bài bình luận rất hay về chu chuyển dầu trong Chương trình đổi dầu lấy lương thực. Đặc biệt người đọc nên xem chương 4 "Quỹ đen của Saddam; Phân bổ dầu mỏ và phụ phí".
29. Jonathan Finer và Nelson Hernandez, "đường dây buôn lậu dầu sang Syria của Irắc bẻ mảnh" *Tờ Washington Post*, 15/4/2006. Chính phủ Irắc tiêu gần 500 triệu đô la mỗi tháng để nhập khẩu nhiên liệu tinh lọc, rồi bán với giá trợ cấp rất rẻ. Ước tính rằng phải đến 30% lượng nhiên liệu nhập khẩu, được mua ở mức giá trợ cấp, rồi tuồn ra khỏi biên giới và bán lại phi pháp.
30. Đấu tranh chống tham nhũng đã trở thành tiêu điểm chú ý của Ngân hàng Thế giới, như đã thể hiện trong cuốn sách này. Ngành dầu khí và khai khoáng được quan tâm đặc biệt, thông qua các chương trình nội bộ và hỗ trợ các chương trình bên ngoài như Sáng kiến minh bạch công nghiệp khai khoáng.
31. "Các nhân viên kinh doanh kém cỏi của tôi thật vô tích sự...", 26-11-2005.
32. Các nhà tài trợ lớn ủng hộ vào quỹ này gồm chính phủ Pháp, Đức, Hà Lan, Na Uy, và Anh, và Úc cũng đã hứa sẽ ủng hộ. Ngân hàng Thế giới cũng đã hỗ trợ trực tiếp qua các chương trình quốc gia và qua chương trình Viện trợ phát triển không hoàn Lại Development Grant Facility của tổ chức này.
33. Các kết quả của 3 phần nghiên cứu lớn về các chủ đề này, do NSWG thực hiện, có thể tra cứu ở website <http://www.neiti.org>.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Andrews, Edmund. 2006. “Mỹ bị kiện cản trở công tác kiểm toán” Tờ *New York Times*, ngày 21/9.
- Andrews-Speed, Philip, và Xin Ma. 2005. “Hoạt động ở nước ngoài của các công ty dầu mỏ quốc gia Trung Quốc.” Tạp chí *Dầu mỏ, khí Đốt, Luật Năng lượng* số 3 (Tháng 12).
- Arnold, Martin. 2006. “Các tổng giám đốc bị kết tội trong vụ đút lót về dầu mỏ giữa Liên Hợp Quốc – Irắc.” Tờ *Financial Times*, số ngày 21 và 22/10
- Bacon, Robert. 2001. “Thuế dầu mỏ: Các xu hướng đánh thuế và trợ cấp nhiên liệu.” Ngân hàng Thế giới, Ghi chép quan điểm số 237, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC (Tháng 9).
- Bannon, Ian, và Paul Collier, eds. 2003. *Tài nguyên thiên nhiên và xung đột bạo lực*, Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Catholic Relief Services. 2003. *Dưới đáy thùng dầu*. New York: Catholic Relief Services.
- Davis, J. M., Rolando Ossowski, và Fedelino Annalisa, eds. 2003. *Xây dựng và thực hiện chính sách tài khóa ở các nước sản xuất dầu mỏ*. Washington, DC: Quỹ tiền tệ quốc tế.
- Đơn vị “Nhà kinh tế tình báo”. 2004. “Kinh tế Nigêria: Giá nhiên liệu tăng nghịch đảo,” Nhà kinh tế tình báo, ngày 31/8.
- Fathi Nazila. 2006. “Iran, gã khổng lồ dầu mỏ, trong cảnh túng quẫn xăng.” *New York Times*, ngày 16/7.
- Fitchett, Joseph, và David Ignatius. 2002. “Vụ xét hỏi Elf kéo dài sắp đến đích và chuẩn bị nổ tung.” Tờ *International Herald Tribune*, ngày ngày 2/1.
- Gelb, Alan, và Hội. 1988. *Dầu mỏ từ trên trời rơi xuống: Điềm may hay điềm gở?* New York: Ấn phẩm của Nhà xuất bản Đại học Oxford, cho Ngân hàng Thế giới.
- Glassburner, Bruce. 1976. “Theo chân Tướng Ibnu: Khủng hoảng trong ngành dầu khí ở Indônêxia” *Điều tra châu Á* số 16 (12): 1099–112.
- Hari, Vandan. 2004. “Pertamina dưới lăng kính điều tra tham nhũng.” *Platts Oilgram News*, ngày 23/6.
- Henley, Jon. 2003. “Xi-căng-đan như bản khủng khiếp bị vén màn khi cựu giám đốc Elf bị tố giác” Tờ *Guardian*, ngày 13/11
- IMF (Quỹ tiền tệ quốc tế). 2005. *Hướng dẫn về minh bạch hóa nguồn thu ngân sách từ tài nguyên*. Washington DC: Quỹ tiền tệ quốc tế “Indônêxia: Hiểm họa của Pertamina.” 2003. Tạp chí *Kiến thức năng lượng (Energy Compass)*, ngày 26/6.
- Cơ quan năng lượng quốc tế. 2005. *Tổng quan năng lượng thế giới*. Paris: Cơ quan năng lượng quốc tế.
- Isikoff Michael và Mark Hosenball. 2004. “Lại một Halliburton Probe nữa”. Tờ *Newsweek*, ngày 2/4.

- Karl, Terry Lynn. 1997. *Nghịch lý của sự dồi dào: Quả bom dầu mỏ và các nước có dầu*. Berkeley: Nhà xuất bản Đại học California.
- Katz, Menachem, Ulrich Bartsch, Harinder Malothra, và Milan Cuc. 2004. *Gỡ bỏ lời nguyền dầu mỏ*. Washington, DC: Quỹ tiền tệ quốc tế.
- Kaufmann, Daniel, và Pedro Vincente. 2005. "Tham nhũng hợp pháp". Tài liệu công tác, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC
- Kobonbaev, Maks. 2006. "Trường hợp tham nhũng ở Pertamina." Internal note, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC (Tháng 7).
- Kojima, Masami, và Robert Bacon. 2001. "Sai phạm ở thị trường nhiên liệu" Ngân hàng Thế giới, Ghi chép quan điểm số 220, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC (Tháng 9).
- Lederman, Daniel, và William Maloney, eds. 2006. *Tài nguyên thiên nhiên: Không phải là lời nguyền cũng không phải là số mệnh*. Stanford, CA: Nhà xuất bản Đại học Stanford.
- Mackie, J. A. C. 1970. "Ủy ban bốn bên báo cáo về tham nhũng" *Bản tin của Nghiên cứu kinh tế Ấn Độ* 6 (3): 87–101.
- McPherson, Charles. 2003. "Các công ty dầu mỏ quốc gia: quá trình phát triển, các vấn đề, và triển vọng" trong *Xây dựng và thực hiện chính sách tài khóa ở các nước sản xuất dầu mỏ*, ed. J. M. Davis,
- R. Ossowski, J. Daniel, và S. Barnett. Washington, DC: Quỹ tiền tệ quốc tế
- . 2004. "Quản lý nguồn thu ngân sách từ dầu khí ở các nước đang phát triển" *Tạp chí Dầu mỏ, khí đốt và Luật Năng lượng* số 2 (Tháng 4).
- Meyer, Jeffrey A., và Mark Califano, với phần giới thiệu của Paul A. Volcker. 2006. *Ý định tốt bị tham nhũng: Bê bối Chương trình đổi dầu lấy lương thực và Mối hiểm họa của Liên Hợp Quốc*. New York: Công vụ.
- Moore, Mick. 2004. "Nguồn thu, xây dựng nhà nước và chất lượng điều hành nhà nước ở các nước đang phát triển" *Tạp chí phê bình khoa học chính trị quốc tế* 25 (3): 297–319.
- Muljadi, Kartini. 2002. "Ngành dầu khí Ấn Độ: Ánh sáng le lói cuối đường hầm" *Tạp chí Luật Tài chính quốc tế*, số Tháng 10 (Phụ trương Năng lượng và Điện 2002).
- "Các nhân viên kinh doanh kém cỏi của tôi thật vô tích sự..." 2005. *Tờ Indian Express/Thời báo tài chính*, ngày 26/11.
- Tư duy Oxford (Oxford Analytica). 2000. "Ấn Độ: Jakarta dự thảo Luật Năng lượng mới" *Oxford Analytica* (ngày 21/6).
- PwC (Công ty Price water house Coopers). 1998. "Kế hoạch chi tiết về tái thiết Pertamina: Lộ trình tiến tới công ty dầu mỏ và khí đốt đẳng cấp thế giới" PwC.
- Reuters. "Những việc khiến hệ thống đo lường dầu Irắc bị trì hoãn kéo dài" *Tờ Reuters News*, ngày 24/3.
- Robert-Diard, Pascale. 2003a. "Elf, une histoire française." *Le Monde*, ngày 18/11.

- . 2003b. “Procès Elf: trois hommes un système et des mœurs politiques.” *Le Monde*, ngày 1/6.
- Ross, Michael. 1999. “Nền kinh tế chính trị bị lời nguyên dầu mỏ” Tạp chí *Chính trị thế giới* 51 (2):297–322.
- Sachs, Jeffrey, và A. M. Warner. 2001. “Tài nguyên thiên nhiên và phát triển kinh tế: Lời nguyên của tài nguyên” Tạp chí *Kinh tế châu Âu* 45 (4–6): 827–38.
- Sacker, Stephen. 2006. “Nigeria: Chữa trị căn bệnh tham nhũng”, Phỏng vấn của đài BBC với ông Ngozi Ikonjo Iweala, cựu bộ trưởng tài chính Nigeria, ngày 27/10.
- Schloss, Miguel. 1993. “Đấu thầu dầu mỏ có vấn đề?” *Tài chính và phát triển* 30. Tổ chức minh bạch quốc tế. 2006. “Chỉ số cảm nhận tham nhũng.” org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005.
- Thượng nghị viện Mỹ, Tiểu ban thường trực về điều tra. 2004. *Rủi ro và tham nhũng nước ngoài: Thi hành và hiệu lực của Đạo luật Patriot, Trường hợp nghiên cứu về Ngân Hàng Riggs*, Báo cáo của Minority Staff, ngày 15/7.
- Ủy ban Volcker (Ủy ban điều tra độc lập về Chương trình đổi dầu lấy lương thực của Liên Hợp Quốc, do Paul A. Volcker làm chủ tịch). 2005. *Báo cáo về mánh khóe trong Chương trình đổi dầu lấy lương thực*. Ngày 27/10.
- Walker, David. 2004. “Ký thỏa thuận tái thiết Iraq và hỗ trợ hậu cần toàn cầu”. Tuyên bố của Tổng Thanh Tra của Mỹ trước Ủy ban cải cách chính phủ, Hạ nghị viện, GAO-04-869T, Văn phòng Kế toán Chính Phủ, Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới. 2000a. “Phân tích về các luồng chuyển vốn trong ngành dầu khí của Nigeria”, Đơn vị dầu mỏ và khí đốt, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- . 2000b. “Quản lý kiểm toán công ty dầu mỏ và khí đốt Nigeria” Bộ Phận Chính sách dầu mỏ và khí đốt, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Viện Ngân hàng Thế giới. 2006. *Một thập kỷ đo lường chất lượng điều hành nhà nước: Các vấn đề điều hành nhà nước 2006*. Washington, DC: Viện Ngân hàng Thế giới.
- Hãng tin Xinhua. 2005. “Tanzania điều tra về trốn thuế dầu nhập khẩu.” Xinhua News Agency, ngày 25/4.
- Yergin, Daniel, và Joseph Stanislaw. 1998. *Cao điểm chỉ huy*. New York: Simon và Schuster.
- Zakaria, Fareed. 2004. *Tương lai tự do*. New York: W. W. Norton và Co.

Chống tham nhũng trong Ngành Cấp nước và Vệ sinh ở châu Phi¹

Khởi động Đối thoại

JANELLE PLUMMER VÀ PIERS CROSS

“Kênia là nước đầu tiên ký Công ước Liên hợp quốc về Chống tham nhũng: chúng tôi đã ký một cam kết quốc tế để xử lý hiểm hoạ này. Tham nhũng làm thất thoát một lượng tài chính đáng kể mà lẽ ra có thể dùng vào những công việc khác; nó xói mòn các thể chế của chúng tôi và đặt gánh nặng lên vai người nghèo. Chính phủ Kênia đã cam kết cải cách ngành cấp nước thông qua thực hiện các luật mới về nước và chấn chỉnh việc điều hành các thể chế cấp nước. Tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình và đấu tranh chống tham nhũng cũng là những phần không thể thiếu trong các cuộc cải cách này. Giờ đây chúng tôi đang trong tiến trình cải cách, do đó cần phải đẩy nhanh, đẩy mạnh các nỗ lực quốc gia phòng chống tham nhũng. Tham nhũng không có chỗ trong ngành cấp nước và chúng tôi cần xem xét cẩn thận mọi giao dịch dù lớn hay nhỏ ở các thành phố, thị trấn và vùng nông thôn.”

Ngài Mutua Katuku, Bộ trưởng Ngành Nước và Thuỷ lợi, Kênia
(Tuần lễ nước, Stóckhôm, Thụy Điển, tháng 8/2006)

Chương này viết lại một báo cáo trước đây cũng có tên *Chống tham nhũng trong ngành cấp nước và vệ sinh ở châu Phi*. Chúng tôi đặc biệt cảm ơn ông Ed Campos về sự ủng hộ liên tục của ông; cảm ơn nhóm đánh giá bàn tròn cuốn sách này, Randi Ryterman, Francesca Recanatini và Vinay Bhargava; cảm ơn Scott Guggenheim và Steve Burgess về những đánh giá sâu sắc hơn nhiều so với những gì chúng tôi dám yêu cầu; và cảm ơn Charles Kenny, Jean Doyen, Fook Chuen Eng, Alain Locussol, Antonio Estache, Clarissa Brocklehurst, Patrik Stalgren, Donal O’Leary, Chris Heymans, Juliet Pumpuni, Vivek Srivastava và Jonathon Halpern về những nhận xét hữu ích của họ đối với các bản thảo ban đầu của chương sách này.

Trong ba thập kỷ qua, nhiều chính phủ, nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ (NGO) đã tập trung nỗ lực tiến hành một loạt can thiệp về mặt thể chế, tài chính, kỹ thuật và xã hội nhằm tạo ra những tiến bộ hết sức cần thiết trong việc cung cấp dịch vụ nước và vệ sinh ở các vùng nông thôn và đô thị thuộc các nước đang phát triển. Nhận thức được các tác động tiêu cực của việc người nghèo có khả năng tiếp cận thấp, các phương pháp tiếp cận ngày càng mang tính mục tiêu và định hướng dịch vụ: đáp ứng nhu cầu người sử dụng, xác định điểm kết nối với người tiêu dùng, đáp lại các tín hiệu của một thị trường cấp nước và vệ sinh đang phát triển, và tất nhiên là định hướng tiến trình này trong bối cảnh quỹ tài trợ thường xuyên dao động. Trong những năm gần đây, các chính phủ đã bắt tay vào quá trình xây dựng các lộ trình phác thảo con đường dài của cải cách ngành và cải thiện dịch vụ cần thiết nhằm đáp ứng các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG). Ở một số quốc gia có kết quả thực hiện tốt, có vẻ như một tiến trình vững chắc đang được thiết lập.

Tuy nhiên, đại đa số các nước châu Phi khó có thể đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ trong ngành cấp nước và vệ sinh. Các nước này thiếu sự ổn định, đầu tư và năng lực cần thiết để đáp ứng nhu cầu đáng kể đang gia tăng (JMP 2002). Kể cả khi nguồn tài chính bổ sung đã sẵn sàng thì tình trạng thất thoát các nguồn lực hiện có ở một số khu vực đã nghiêm trọng đến mức không thể chấp nhận và khiến cho các tiến trình tăng cường đầu tư cho ngành này, và có lẽ cả tính sáng suốt của việc tăng cường đầu tư, trở thành một vấn đề cần phải bàn lại, đặc biệt là ở những khu vực nói trên. Một phần lớn số vốn đầu tư hiện tại ở các bộ/ngành, chính quyền địa phương, các công ty dịch vụ công ích, và chính quyền thôn bản bị các cán bộ nhà nước sử dụng để tư lợi. Dù là trong quá trình quyết định phân bổ nguồn nước hay hối lộ và gian lận trong đấu thầu hoặc xây dựng, tham nhũng đã trở thành căn bệnh có tính chất đặc trưng trong nhiều thể chế và giao dịch về cấp nước và vệ sinh (CN&VS) ở châu Phi. Tham nhũng này có nhiều biến thể về quy mô và phạm vi tác động, nhưng rõ ràng là những nguồn tài chính lớn của ngành CN&VS đang mất hút trong tay những người có trách nhiệm ra quyết định và cung cấp các dịch vụ nước và vệ sinh.¹ Nếu thực sự có thể huy động được con số ước tính 6,7 tỉ USD cần thiết hàng năm để đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ về cấp nước và vệ sinh ở Tiểu vùng Sahara ở châu Phi, thì mức rò rỉ 30% sẽ tương ứng với việc ngành thất thoát hơn 20 tỉ USD trong thập kỷ tới.²

Cuộc đấu tranh chống tham nhũng trong ngành cấp nước tất nhiên là một phần cơ bản của một vấn đề bao quát hơn, đó là hạn chế trong điều hành nhà

nước, và đặc điểm của cuộc đấu tranh này là động lực thúc đẩy cải cách ở cả cấp ngành lẫn cấp quốc gia. Cải cách chính sách thúc đẩy phân cấp và sự tham gia của khu vực tư nhân cùng với các mô hình tài chính mới như phương pháp tiếp cận toàn ngành (SWAps) và hỗ trợ ngân sách trực tiếp (DBS) có lẽ đã tạo ra một môi trường màu mỡ hơn cho các tham nhũng mới (đôi khi ở mức độ cao hơn) trong đó liên quan đến cả các quỹ tài trợ hoặc ngân sách quốc gia. Tuy nhiên, cuộc cải cách ngành CN&VS ở nhiều nước châu Phi cũng đã tháo gỡ các xung đột lợi ích trong việc quản lý ngành, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình và tạo ra tiềm năng cho các mô hình mới và triển vọng thay đổi. Do vậy, việc đặt các sáng kiến phòng chống tham nhũng cụ thể của ngành trong bối cảnh rộng hơn của vấn đề cải cách điều hành nhà nước và chống tham nhũng chính là chìa khoá để hiểu rõ các cơ hội và hạn chế của cuộc cải cách chống tham nhũng trong ngành.

Dù cơ cấu điều hành nhà nước rất quan trọng, nhưng bản thân ngành cũng phải tập trung vào các nghiên cứu chẩn đoán và giải pháp cụ thể cho cung cấp dịch vụ CN&VS nếu muốn tăng cường tiến bộ nhằm đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ. Sự thất bại và hoạt động bất thường của ngành cấp nước và vệ sinh ở châu Phi là trường hợp có tính đặc biệt. Đặc trưng này xuất phát từ tình trạng rối loạn tài chính trên diện rộng, ít nhà cung cấp dịch vụ có trách nhiệm với người tiêu dùng và các nguồn lực thường không được phân tách riêng rẽ nhằm tạo ra sự quản lý tài chính minh bạch. Các nhà cung cấp trong ngành cũng có đặc trưng là tính đa dạng: chính thức và không chính thức, lớn và nhỏ, cung cấp nhiều loại hình dịch vụ khác nhau ở các thị trấn và làng xã lớn và nhỏ. Ngoài ra, ngành cũng có chung các rủi ro tham nhũng với một số ngành khác. Do ngành cung cấp một loại dịch vụ thiết yếu, chủ yếu là công ích, và thường phải xây dựng các cơ sở hạ tầng tốn kém vốn đầu tư nên tham nhũng trong ngành CN&VS có muôn hình muôn vẻ. Đã có bằng chứng cho thấy trong ngành CN&VS dễ xảy ra tình trạng bóp méo phân bổ nguồn lực và tham nhũng lớn liên quan tới đấu thầu (giống như ngành xây dựng), các cơ hội tham nhũng vặt thường ngày (giống như ngành cung cấp dịch vụ), và thực tiễn lập kế hoạch ngân sách cũng như quản lý tài chính không rõ ràng trong các thể chế yếu kém, rất điển hình cho ngành dân chính.

Bất chấp sự phức tạp, thất thoát và những tác động có thể xảy ra đối với người nghèo - và bất chấp các nỗ lực cải cách đáng kể của một loạt cơ quan hỗ trợ - những hiểu biết hiện tại về quy mô và tính chất tham nhũng trong ngành cấp nước và vệ sinh ở châu Phi vẫn còn hạn chế, và kiến thức về các chính sách và cơ chế cần thiết để chống tham nhũng cũng vậy. Dữ liệu hầu như không có, dữ liệu nào có thì lại tản mát và thường được tạo ra cho những

mục đích khác. Việc khởi động đối thoại và bắt đầu xúc tiến các nghiên cứu chẩn đoán và cải cách cần thiết là hết sức cấp bách.

Chương này tổng hợp những khía cạnh đã biết về tham nhũng và hoạt động phòng chống tham nhũng trong ngành. Trước hết, chương này sẽ đưa ra một cái nhìn tổng quan về ngành cấp nước ở châu Phi, đặc biệt chú ý tới việc tiếp cận nguồn cung nước, nhận thức về tham nhũng trong ngành, và các cuộc cải cách. Sau đó là phần mô tả bản chất nhiều mặt của tham nhũng trong ngành, trình bày hệ thống các hành vi tham nhũng thường xảy ra trong ngành theo một cơ cấu có cấu trúc rõ ràng. Cấu trúc này phân loại các tham nhũng CN&VS thành một hệ thống các kiểu hình quan hệ tương tác *nhà nước-với-nhà nước*, *nhà nước-với-tư nhân*, và *nhà nước-với-người tiêu dùng* và xem xét các quan hệ tương tác này trong từng giai đoạn của chuỗi giá trị CN&VS. Sau đó chương sẽ mô tả một loạt chính sách và cơ chế phòng chống tham nhũng mới ra đời trong những năm gần đây, phác họa chúng trên các tương tác tham nhũng, và từ đó gắn kết khung cơ cấu của các hành vi tham nhũng với một danh sách các giải pháp hiện thời. Chương kết luận bằng một thảo luận về các mối quan ngại chính mà ngành CN&VS cần giải quyết khi tiếp tục thực hiện chương trình phòng chống tham nhũng.

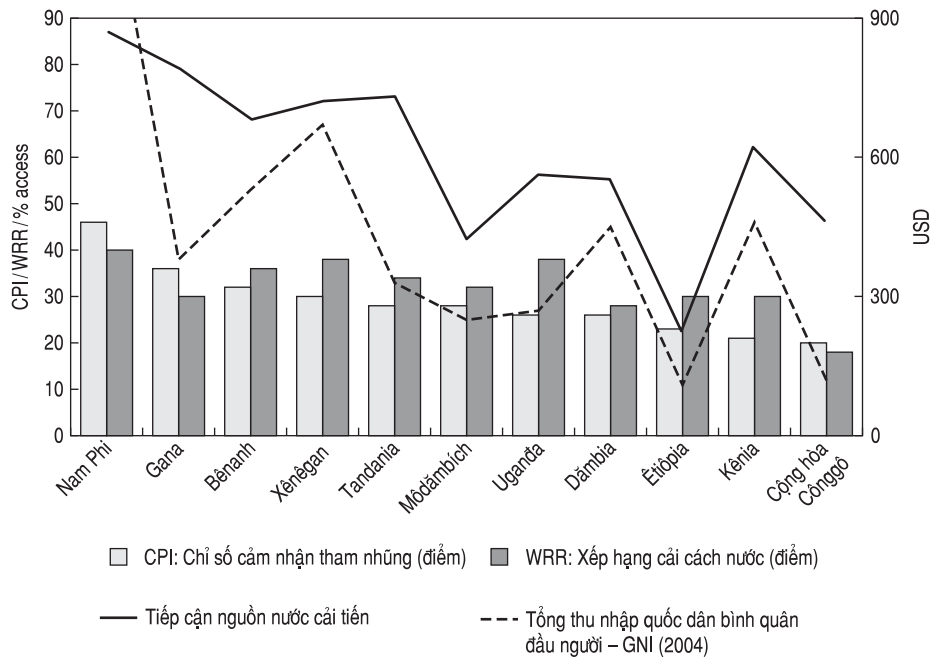
Dù đây đã là một nỗ lực nhằm thúc đẩy một hiểu biết toàn diện về tham nhũng trong ngành ở châu Phi, nhưng chương sách này vẫn nhấn mạnh sự cần thiết phải có các nghiên cứu chẩn đoán tốt để xác định những lĩnh vực tập trung tham nhũng cũng như đặt trọng tâm vào việc tìm hiểu các chiến lược phòng chống tham nhũng khả thi cho ngành. Chương này cũng nêu lên sự cần thiết phải nỗ lực hơn nữa nhằm cải thiện các cơ chế truyền dẫn tính minh bạch và trách nhiệm giải trình lớn hơn trong ngành; lý giải yêu cầu phải có nhiều dữ liệu và kiến thức hơn, mô tả tính đặc thù của bối cảnh, và kêu gọi nỗ lực xây dựng các phương pháp luận và mô hình thích hợp để can thiệp phù hợp vào các bối cảnh khác nhau về kinh tế, điều hành nhà nước và ngành của khu vực châu Phi.

TIẾP CẬN, THAM NHŨNG, VÀ CẢI CÁCH TRONG NGÀNH CN& VS

Hơn 42% dân số châu Phi - khoảng 300 triệu người - chưa được cấp nước theo các hệ thống cải tiến, và 64%, tương đương 477 triệu người châu Phi, chưa có điều kiện vệ sinh phù hợp (JMP 2002). Đây là các số liệu bình quân cho cả châu lục, và nó đã che đi một loạt những vấn đề hạn chế và khoảng cách. Ví dụ, ở Êtiôpia, chỉ có 22% dân số được cấp nước theo hệ thống cải tiến và 6% có điều kiện vệ sinh phù hợp. Nhiều nước trong số các nước châu Phi nghèo nhất hồi phục sau các thảm họa thiên nhiên và các cuộc khủng hoảng

nhân đạo vẫn chưa đạt được sự ổn định chính trị và kinh tế và chỉ còn lại rất ít tài sản hạ tầng hoạt động được, năng lực yếu ớt, còn mức độ tham nhũng lại cao. Ở các nước này, các dịch vụ CN&VS được cung cấp thông qua các biện pháp cứu trợ rất dễ bị thất thoát, còn nếu không có cứu trợ thì cũng chẳng có dịch vụ. Tuy nhiên, câu chuyện về tham nhũng, cải cách, và tiếp cận hạn chế trong ngành CN&VS ở châu Phi không chỉ giới hạn ở những nước hậu khủng hoảng này. Ở bất kỳ thời điểm nào cũng có 30-50% hệ thống cấp nước nông thôn bị hỏng và 80% các công ty dịch vụ công ích cấp nước đô thị ở châu Phi bị đánh giá là không bền vững về mặt tài chính.³

HÌNH 7.1 Tham nhũng, Cải cách Ngành nước, Tổng thu nhập quốc dân bình quân đầu người, và tiếp cận nước



Nguồn: Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2005); WSP-châu Phi (2006); JMP (2004); Cơ sở dữ liệu Chỉ số Phát triển thế giới (2004).

Tham nhũng ở châu Phi có phạm vi khá lớn, không tuyến tính, mang đặc điểm riêng của từng nước, và bị chi phối bởi những điều kiện chín muồi cho những hành vi thiếu trách nhiệm và thiếu minh bạch. Trong số 34 quốc gia châu Phi được đánh giá về Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng (CPI) do tổ chức Tổ chức Minh bạch Quốc tế công bố năm 2005, chỉ có 6 nước được xếp vào nhóm đầu tiên gồm các nước ít tham nhũng nhất và chiếm một nửa trong

số 146 nước được đánh giá, 15 nước nằm trong nhóm 25% tiếp theo và 13 nước, trong đó có nhiều nước hậu xung đột, bị xếp vào nhóm 25% cuối cùng bao gồm những nước tham nhũng nhiều nhất.⁴ Ở châu Phi, tương quan giữa tham nhũng (theo đánh giá CPI) và tăng trưởng (đánh giá theo GNI bình quân đầu người) rất đa dạng.⁵ Mặc dù Nam Phi và Êtiôpia thể hiện các tương quan ở một trong hai đầu cán cân trong một số quốc gia (không mang tính đại diện), nhưng mối tương quan giữa tham nhũng và tăng trưởng của từng nước vẫn kém vững chắc hơn, có lẽ điều này hỗ trợ luận điểm cho rằng mối quan hệ giữa tăng trưởng và tham nhũng được quyết định bởi một loạt nhân tố mang đặc trưng của từng quốc gia.

Trong tập hợp các nước châu Phi này cũng xác định được một mối tương quan chung giữa mức độ tham nhũng được cảm nhận và cải cách trong ngành nước. Bất chấp một loạt nhân tố ảnh hưởng khác, các nước có mức độ tham nhũng thấp hơn dường như đã đạt được tiến bộ tốt hơn trong cải cách ngành CN&VS.⁶ Hình 7.1 thể hiện chỉ số CPI và xếp hạng cải cách ngành nước của 11 nước châu Phi (WSP-châu Phi sắp xuất bản).⁷ Nam Phi dẫn đầu khu vực trong cải cách ngành nước, Bénanh, Xênegan và Uganda cũng cho thấy tiến bộ đáng kể, trong khi đó Cộng hòa Dân chủ Côngô chỉ mãi tới gần đây mới khởi xướng tiến trình cải cách và đấu tranh với các cấp độ tham nhũng hậu xung đột.

Mối tương quan giữa các nhân tố như sau: nếu cải cách ngành nước mạnh mẽ hơn và tham nhũng ít hơn thì khả năng tiếp cận nguồn cung nước cao hơn. Dù có những hạn chế của các chỉ số hay sự tồn tại của một loạt nhân tố ảnh hưởng tới sự tiếp cận, nhưng thông tin hiện có cho thấy, có thể dự đoán mối tương quan như sau: mức độ tiếp cận nguồn cung nước cao hơn với các nước đã đạt được tiến bộ trong cuộc cải cách ngành CN&VS. Phân tích cũng cho thấy rằng cần phải có thời gian để các cuộc cải cách mang lại những kết quả tốt đẹp hơn. Uganda là một ví dụ mà các cải cách ngành cấp nước vẫn chưa được phản ánh lại qua mức độ tiếp cận nguồn nước tăng.

Tương quan giữa cải cách ngành, tham nhũng ít hơn và tỉ lệ tiếp cận cao hơn được củng cố bởi các nghiên cứu về một số công ty công ích cụ thể và các nghiên cứu xuyên suốt toàn cầu. Bằng chứng qua các điều tra môi trường đầu tư đánh giá cảm nhận về tham nhũng vật trong cung cấp dịch vụ CN&VS (Kenny 2006) củng cố ghi nhận là dường như tham nhũng gắn bó mạnh mẽ với mức độ bao phủ thấp của dịch vụ CN&VS.⁸ Khi đánh giá về hiệu quả của các công ty dịch vụ công ích ở châu Phi, Estache và Kouassi (2002) thấy rằng tham nhũng có ở quy mô đáng kể. Đối chiếu với các biến số khác, họ ước tính rằng nếu các công ty cấp nước công ích hoạt động trong

môi trường không tham nhũng, hiệu suất dịch vụ sẽ tăng 64% (hoặc chi phí sẽ giảm 64%).⁹

Những khác biệt to lớn tại lục địa đen cho thấy phải xét đến đặc trưng quốc gia và hiểu biết tốt hơn về các khuôn mẫu và xu hướng khu vực. Những khác biệt về kiểu hình trong khu vực rất rõ ràng về mặt kinh tế (là nước nằm ở ven biển, hoàn toàn trong nội địa, hay giàu tài nguyên), điều hành nhà nước (yếu ớt, mới xuất hiện, hay có năng lực) và chế độ chính trị (độc tài, dân chủ đã xác lập, hay dân chủ mới xuất hiện). Sự khác biệt này tạo ra vô số bối cảnh và gợi ra một số giải pháp hỗn hợp. Nó cũng biểu hiện rõ ràng ở cấp độ ngành CN&VS. Năng lực và cơ cấu thể chế khác nhau (tập trung ở trung ương hay phân cấp, các cơ quan điều tiết và cơ quan cung cấp dịch vụ được tự chủ hay không tự chủ,) và các mô hình cung cấp dịch vụ cũng vậy (các công ty dịch vụ do nhà nước hay tư nhân quản lý, các phòng/ban cấp nước ở cấp tỉnh/thành phố và cấp huyện, các thị trấn lớn và nhỏ, các nhà cung cấp địa phương nhỏ lẻ, và quản lý cộng đồng) cũng vậy. Tìm hiểu xem có thể làm gì trong các tình huống kinh tế hoặc điều hành tốt nhất hoặc xấu nhất, và các khác biệt này tác động đến hành động tại cấp ngành như thế nào, sẽ là những bài học hữu ích cho khu vực.

CHẨN ĐOÁN THAM NHŨNG TRONG NGÀNH CN& VS Ở CHÂU PHI

Tham nhũng diễn ra trong ngành CN&VS có thể được hiểu một cách khái quát là tham nhũng quan liêu, hay tham nhũng vật, trong đó một số lượng lớn cán bộ lạm dụng công vụ để bòn rút những khoản hối lộ và đặc ân nhỏ nhỏ; tham nhũng lớn, liên quan tới việc một số lượng khá nhỏ cán bộ, quan chức sử dụng các khoản tiền lớn từ công quỹ sai mục đích; thao túng nhà nước, thường thể hiện qua sự câu kết giữa các chủ thể nhà nước và tư nhân vì lợi ích riêng (Shah và Schacter 2004). Trong ngành CN&VS, các hành vi tham nhũng này, lớn cũng như nhỏ, đều có hình thức lạm dụng nguồn lực – ăn cắp và biển thủ công quỹ và nguồn thu, tham nhũng trong đấu thầu, tham nhũng hành chính trong hệ thống thanh toán, và tham nhũng tại điểm chuyển giao dịch vụ.

Tham nhũng trong ngành CN&VS khác nhau giữa các nước (và giữa các vùng trong một nước), giữa các cơ chế điều hành nhà nước, giữa các hệ thống CN&VS, và bởi nhiều điều kiện địa phương khác. Ở khu vực đô thị, hình thức, quy mô và phạm vi tác động của tham nhũng trong cung cấp dịch vụ có thể là hàm số phụ thuộc các biến số như con đường cải cách luật pháp hoặc vai trò bộ máy lãnh đạo trong ngành. Hoặc nó có thể là kết quả của quá trình phân cấp và vai trò của các cấu trúc xã hội và xã hội dân sự, hay tính

chất của thị trường nước ở những vùng khó khăn. Ở khu vực nông thôn và ngoại vi đô thị, những nhân tố tương tự, cộng thêm việc dịch chuyển cơ cấu theo các cách tiếp cận phát triển lấy cộng đồng làm trung tâm, các quy trình quản lý và xây dựng hết sức mập mờ, tính chất biệt lập của các vùng sâu vùng xa, và tính chất của các cấu trúc xã hội truyền thống là những nguyên nhân góp phần đáng kể tạo ra tham nhũng, thao túng và câu kết ở cấp địa phương.

Ai có liên quan?

Tham nhũng trong ngành cấp nước và vệ sinh có sự tham gia của rất nhiều bên có lợi ích liên quan, trong đó có các chủ thể quốc tế (đại diện nhà tài trợ, các công ty tư nhân và các công ty đa quốc gia), các công ty xây dựng quốc gia và địa phương, các hãng tư vấn và nhà cung cấp, các tổ chức quản lý, vận hành, khai thác lớn và nhỏ, hàng loạt người môi giới, người tiêu dùng, các tổ chức xã hội dân sự, các chính khách cấp quốc gia hoặc địa phương, các công chức nhà nước thuộc mọi cấp bậc, và nhân viên của các công ty công ích. Các hành động tham nhũng giữa các bên liên quan diễn ra ở nhiều cấp độ thể chế khác nhau, trong đó nhiều bên tham gia vào một hoặc nhiều loại tham nhũng.

Đâu là nguyên nhân?

Giống như mọi tham nhũng ở các nền kinh tế đang phát triển và chuyển đổi, tham nhũng trong ngành CN&VS ở châu Phi có nền tảng từ những thực tiễn lịch sử, chính trị và xã hội – nguyên nhân tham nhũng không phải mang tính ngành nghề. Các hành vi tham nhũng được phát hiện và hiển hiện trong nhiều bối cảnh khác nhau theo những cách rất khác nhau, và các khuôn khổ pháp lý, cấu trúc thể chế và hệ thống hành chính tác động mạnh mẽ lên cách xử sự của các đại diện do dân bầu, các quan chức quản lý, và các cán bộ kỹ thuật. Định nghĩa của Klitgaard (1988) về các nhân tố dẫn tới tham nhũng như sau: M (độc quyền) + D (sự tùy ý quyết định) – A (trách nhiệm giải trình) – T (tính minh bạch) = C (tham nhũng) - rất tương ứng với một cách hiểu của ngành CN&VS ở châu Phi trong đó nêu bật hiệu ứng tổng hợp của độc quyền và sự tùy ý quyết định.¹⁰ Ngành CN&VS từ lâu đã phải vật lộn với quá khứ và các đặc điểm độc quyền (như chi phí vốn cao và nền kinh tế phát triển theo chiều rộng) có xu hướng dẫn dắt ngành tiếp tục con đường đó. Một đặc điểm lớn của các cơ quan và cán bộ trong ngành là sự tùy ý, hay tùy tiện, quyết định trong các giai đoạn lập kế hoạch, thiết kế, ký kết hợp đồng, thực

hiện và giám sát việc cung cấp dịch vụ cấp nước và vệ sinh (đặc điểm này càng tệ hơn do thiếu các quy định và quy tắc rõ ràng). Về điểm này, cần phải nói thêm rằng yêu cầu đảm bảo trách nhiệm với các dịch vụ, dù đang được cải thiện ở nhiều nơi, nhưng vẫn là một yếu tố thường bị bỏ quên trong mối quan hệ giữa nhà cung cấp dịch vụ (Gray và Kaufmann 1998) và những người sử dụng nước ở châu Phi.

Ngành cấp nước có dễ xảy ra tham nhũng?

Khó mà không theo bước các ngành khác và không nhấn mạnh tầm cỡ của vấn đề tham nhũng trong ngành CN&VS.¹¹ Mặc dù tham nhũng trong ngành cấp nước và vệ sinh được xác định là khá lớn, nhưng vẫn chưa rõ hiện tại ngành này dễ hay khó xảy ra tham nhũng hơn các ngành khác, hoặc có cần phải khái quát hóa vấn đề khi mà các bối cảnh quốc gia, thể chế và chính sách khác nhau nhiều như vậy không.¹² Tuy nhiên, có thể thừa nhận một số đặc điểm khiến ngành dịch vụ CN&VS dễ bị tham nhũng tác động và nguyên nhân dẫn đến những lo ngại nghiêm trọng về mọi bên có lợi ích liên quan.¹³ Trong số các đặc điểm cơ bản, nhiều đặc điểm là nét chung trong cung cấp mọi loại hình dịch vụ công ích, ví dụ như năng lực thể chế yếu kém, mức lương thấp, các thể chế không hoạt động hoặc hoạt động sai chức năng, và đấu thầu quy mô lớn. Mặt khác, ngành CN&VS cũng là một phần của ngành xây dựng – là ngành tham nhũng nhiều nhất trong mọi ngành theo đánh giá chung trên toàn cầu (Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2005) – ngoài ra, ngành CN&VS bao hàm một số yếu tố khác gợi ra tiềm năng tham nhũng lớn, như dòng vốn nhà nước lớn, thường bao gồm các quỹ tài trợ, ngân sách quốc gia và ngân sách địa phương không được điều phối; sự mập mờ, sự can thiệp chính trị và tùy ý quyết định với các vấn đề đầu tư; bản chất độc quyền của cung cấp dịch vụ, đi kèm với thất bại trong cung cấp tài chính và thu hồi vốn trong ngành, nhiều vấn đề về biểu phí dịch vụ và trợ cấp, và vai trò ngày càng lớn của thị trường không chính thức; chi phí tài sản của ngành;¹⁴ sự lệch thông tin giữa người sử dụng và nhà cung cấp; và tính chất phức tạp của các bên có lợi ích liên quan, các hệ thống, cấp độ dịch vụ, các vai trò và chức năng thể chế.

Tham nhũng gây ra bao nhiêu tổn thất cho ngành CN&VS?

Các giả thuyết về chi phí tham nhũng trong ngành CN&VS ở châu Phi phần lớn chưa được kiểm chứng. Mức thất thoát có thể đã được ước đoán thông qua các nghiên cứu so sánh còn hạn chế ở cấp ngành, nhưng tới nay vẫn chưa

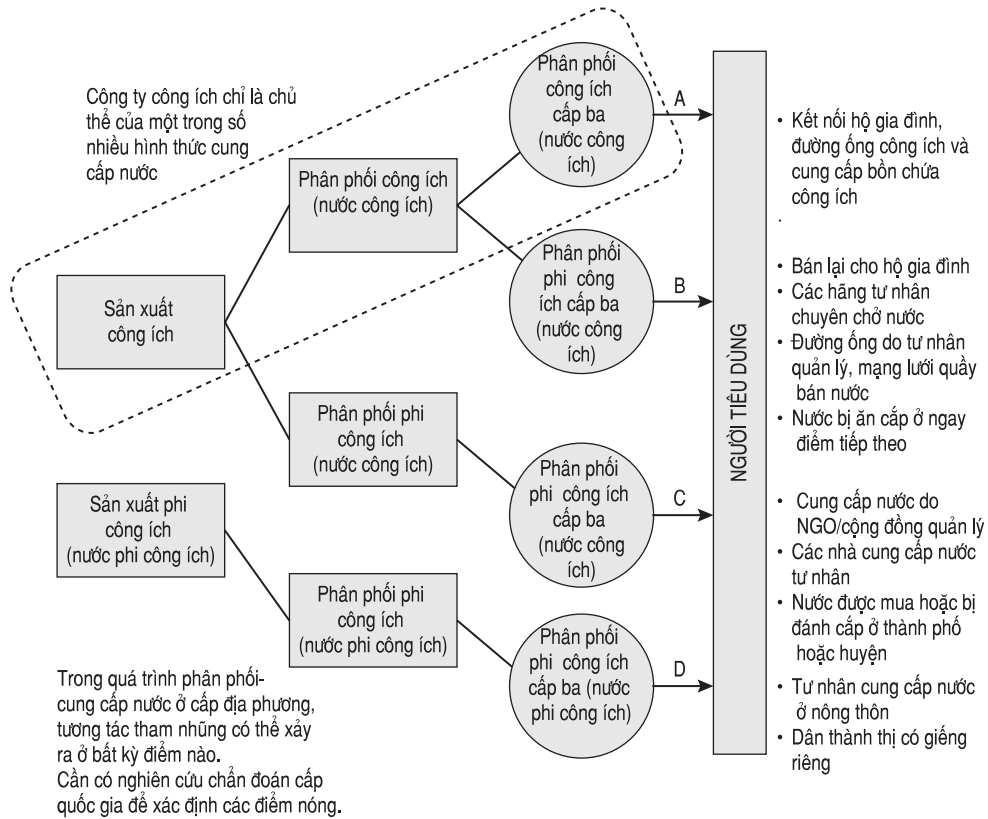
được định lượng một cách hệ thống cho ngành CN&VS ở châu Phi.¹⁵ Chiếm một phần trong chi tiêu ngành, tham nhũng vật có mức độ khá cao, theo con số tổng hợp, tạo ra một con số đáng kể trên toàn lục địa. Tuy nhiên, không có số liệu ước tính của khu vực hay một nước cụ thể dựa trên các nghiên cứu thực tiễn. Con số 20-35% trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ ở Nam Phi do Davis đưa ra (2003) là một chỉ số ngành chứ không phải khu vực, và cần lưu ý rằng con số ước tính này chỉ giới hạn ở tham nhũng vật và không xét đến những hành vi ở cấp cao như lạm dụng hay phân bổ nguồn lực sai hướng nhằm mưu lợi cá nhân. Đánh giá, đo lường mức độ tham nhũng là một yêu cầu cấp bách trong các nghiên cứu sắp tới.

Thúc đẩy một cái nhìn toàn diện về tham nhũng ngành

Phương pháp tiếp cận toàn diện để nghiên cứu chẩn đoán và hành động khắc phục cho ngành, trước hết đòi hỏi phải thừa nhận rằng cung cấp dịch vụ nước không mang tính đồng nhất ở cấp ngành, tỉnh/thành phố hoặc huyện và hộ gia đình, và nó có sự tham gia của nhiều đối tượng liên quan chính thức và không chính thức từ khu vực công, khu vực tư nhân và xã hội dân sự. Hình 7.2 đưa ra một bức tranh giản lược về thị trường cấp nước. Mặc dù một công ty công ích có thể sản xuất ra một nửa lượng nước tiêu thụ, nhưng chỉ có một phần dân số được kết nối chính thức từ nguồn cấp nước đến điểm tiêu dùng (minh hoạ bởi mũi tên trên cùng hướng tới điểm A), điều này có thể phản ánh thực tế đa số người không nghèo được phục vụ ở khu vực đô thị. Tuy vậy, trên thực tế, nước do một công ty công ích sản xuất có thể do chính công ty phân phối hoặc được mua lại hoặc bị đánh cắp trong quá trình phân phối cấp hai hay cấp ba (mô tả bằng nhánh dẫn tới điểm B).

Hoặc là, nguồn cung nước có thể bị phân bổ sai hướng (nghĩa là không hướng trực tiếp đến người tiêu dùng) ngay sau khi sản xuất – ví dụ như được mua lại hoặc bị đánh cắp bởi những nhà cung cấp khác muốn phân phối nước từ điểm sản xuất hoặc gần điểm sản xuất và theo nhiều luồng phân phối khác nhau không thuộc phạm vi của công ty công ích, nghĩa là đi tới điểm C. Trong hình thức thứ tư, thể hiện bởi mũi tên dưới đáy sơ đồ đi tới điểm D, nguồn nước và sản xuất nước xuất phát từ những người sản xuất cá thể hoặc tư nhân, chủ yếu là bằng các giếng hoặc giếng khoan không có vai trò phục vụ cộng đồng trực tiếp sau khi xây dựng. Các dạng chủ thể tiêu biểu của mỗi hình thức trong số các chuỗi cung cấp này được thể hiện ở phía bên phải sơ đồ, bao gồm công ty công ích, cung cấp do cộng đồng quản lý, các nhà cung cấp trung gian chính thức, các nhà cung cấp không chính thức và tự cung tự cấp hộ gia đình. Tham nhũng có thể xảy ra trong bất kỳ điểm nào của các quan hệ tương tác

HÌNH 7.2 Chuỗi các nhà cung cấp nước công ích và phi công ích



Nguồn: trích từ Plummer (2003)

này.

Một trong số các vấn đề được chương này đề cập và là vấn đề chính trong cấu trúc và nội dung của chương, đó là các bên có lợi ích liên quan đến CN&VS thường có nhận thức rất hạn hẹp về tham nhũng. Các cá nhân dường như có quan điểm chủ quan về khái niệm tham nhũng, thường chỉ chú ý đến một loại tham nhũng; và trong các thảo luận chính thức về tham nhũng, thường tập trung chủ yếu vào vấn đề đấu thầu và sự kém hiệu quả trong hoạt động của các công ty công ích, gạt sang một bên nhiều dạng tham nhũng khác và không nói được mối liên hệ giữa chúng.¹⁶ Hiểu biết thiếu cận này hạn chế sự phát triển và hiệu quả của cải cách. Để thúc đẩy một chiến lược hành động phòng chống tham nhũng gần gũi hơn với người nghèo trong ngành CN&VS ở châu Phi, cần phải xem xét toàn bộ hệ thống các hành

vi tham nhũng. Dù cần có sự can thiệp ở cấp độ dự án, nhưng vẫn phải có phân tích và hành động ở cấp ngành, và đây mới là chìa khoá để những ứng phó ở cấp ngành được điều phối và có ý nghĩa.¹⁷

XÂY DỰNG KHUNG TƯƠNG TÁC THAM NHŨNG

Để thực hiện mục tiêu này, dưới đây là một khung toàn diện được thiết lập để mô tả và phân loại các kiểu tham nhũng trong ngành. Khung này có thể được sử dụng để xác định các hành vi tham nhũng tồn tại trong những bối cảnh khác nhau, ai có liên quan và các hành vi xảy ra tại giai đoạn nào trong quá trình triển khai dịch vụ cấp nước và vệ sinh. Khung này cũng có thể được sử dụng trong bối cảnh từng quốc gia để định vị các trọng điểm tham nhũng, xác định những điều chưa rõ, chỉ ra những thay đổi trong hành động tham nhũng và xác định các mối liên hệ trong ma trận tham nhũng. Cuối cùng, mục đích của việc tổ chức và trình bày thông tin này là tạo ra một khung cơ cấu hiệu quả tương thích và phù hợp với ngành, tổng hợp được những chẩn đoán về điều hành mang tính xuyên suốt và ở cấp dự án. Nó cũng là một công cụ để nhận thức và thúc đẩy thay đổi.¹⁸

Khung tham nhũng được minh họa ở bảng 7.1 và được cấu trúc theo *các quan hệ tương tác* và *chuỗi giá trị*. Cách tiếp cận theo quan hệ tương tác này xuất phát từ nhu cầu xây dựng cam kết trên phạm vi rộng của các bên có lợi ích liên quan và một liên minh vì sự thay đổi, và xuất phát từ niềm tin mạnh mẽ rằng vấn đề tham nhũng trong ngành CN&VS cần được làm rõ bằng hành động của tất cả các thể chế và chủ thể nhà nước, tư nhân, và xã hội dân sự. Cách tiếp cận này cũng xuất phát từ nhận thức rằng các hành động chính sách có khả năng tác động lên khu vực công nhiều hơn là các chủ thể khác và do đó, cần có nhiều lựa chọn chính sách hơn.¹⁹ Bắt đầu từ định nghĩa tham nhũng là *việc sử dụng công vụ cho lợi ích cá nhân*, cách tiếp cận là đặt công chức hay quan chức có trách nhiệm vào chính giữa khung tương tác tham nhũng và chỉ ra rằng quan chức/công chức hay cơ quan nhà nước tương tác với 3 loại chủ thể: các chủ thể và cơ quan nhà nước khác; các chủ thể và công ty tư nhân; người tiêu dùng, xã hội dân sự và các tổ chức đại diện dân sự.²⁰ Khung tương tác tham nhũng nhấn mạnh các tương tác này bởi chúng liên quan tới những chức năng sẽ được triển khai trong ngành dịch vụ cấp nước và vệ sinh - một chu trình của các chức năng hoạch định chính sách và điều tiết, dự thảo và lập kế hoạch ngân sách, cấp vốn, thiết kế và quản lý chương trình, đấu thầu và trao thầu, xây dựng, vận hành và bảo dưỡng, và giám sát.

BẢNG 7.1 Cơ cấu chuỗi giá trị: Các tương tác tham nhũng trong Ngành cấp nước

	Nhà nước-với-Nhà nước	Nhà nước-với-Tư nhân	Nhà nước-với-Người tiêu dùng
Hoạch định chính sách và điều tiết	<ul style="list-style-type: none"> Thao túng chính sách (cạnh tranh và độc quyền) 	<ul style="list-style-type: none"> Thao túng chính sách Thao túng vai trò điều tiết (cho phép ngoại lệ trong các yêu cầu điều tiết và cấp phép) Đút lót để được cấp phép 	
Lập kế hoạch và dự thảo ngân sách	<ul style="list-style-type: none"> Các chính trị gia bóp méo quá trình ra quyết định (tác động đến địa điểm và loại hình đầu tư dự án) Tham nhũng trong xây dựng kế hoạch quốc gia và ngành và quản lý ngân sách [sử dụng sai mục đích quỹ, hối lộ các bộ/ngành để phân bổ vốn, câu kết hoặc hối lộ trong lựa chọn và phê duyệt dự án]. Tham nhũng trong quản lý ngân sách địa phương (gian lận, làm giả chứng từ hoặc sổ sách, câu kết ở làng xã) 	<ul style="list-style-type: none"> Hối lộ để tác động tới việc phân bổ nguồn lực. Hối lộ trong quản lý ngân sách ngành [tác động, bóp méo phân bổ vốn] ở cấp quốc gia và địa phương. 	
Nguồn tài chính của các nhà tài trợ	<ul style="list-style-type: none"> Thông đồng giữa chính phủ và nhà tài trợ trong đàm phán để đạt được các mục tiêu chi tiêu/cấp vốn Câu kết/gian lận giữa chính phủ với nhà tài trợ liên quan tới tiến độ và chất lượng 	<ul style="list-style-type: none"> Thông đồng giữa nhà tài trợ và công ty vận hành tư nhân trong nước (ngoài thỏa thuận thương mại hợp pháp) 	
Cấp phát vốn	<ul style="list-style-type: none"> Hối lộ, trục lợi và lại quả để đảm bảo cấp phát vốn giữa Bộ tài chính với các bộ hoặc các cấp địa phương có liên quan đến ngành cấp nước 		
Quản lý và thiết kế chương trình	<ul style="list-style-type: none"> Tham nhũng trong quản lý nhân sự, như đút lót cho những vị trí quan trọng (như giám đốc công ty công ích), đút lót để được thăng chức, chuyển và tăng lương. Bóp méo quá trình ra quyết định (câu kết với lãnh đạo trong việc lựa chọn và phê duyệt kế hoạch) Tham nhũng ở chính quyền địa phương trong thiết kế đề án. 		<ul style="list-style-type: none"> Tác động đến quyết sách dự án Hối lộ để được ưu đãi, chi phối quan chức cấp cao Đưa ra các quyết sách sai lệch (lựa chọn địa điểm, trang bị, xây dựng dự án)

BẢNG 7.1 Cơ cấu chuỗi giá trị: Các tương tác tham nhũng trong Ngành cấp nước

	Nhà nước-với-Nhà nước	Nhà nước-với-Tư nhân	Nhà nước-với-Người tiêu dùng
Đấu thầu và đấu thầu	<ul style="list-style-type: none"> Tham nhũng hành chính (gian lận, làm giả chứng từ, các khoản hối lộ để đổi lấy sự im lặng trước hành vi tham nhũng) Câu kết giữa các cơ quan hoặc các ngành trong đấu thầu 	<ul style="list-style-type: none"> Hối lộ để tác động đến tổ chức đấu thầu/ký hợp đồng Tham nhũng trong chỉ định quản lý: gian lận liên quan đến định giá tài sản quá cao/quá thấp; lựa chọn, loại hình, quyết định nhượng quyền khai thác; quyết định về thời hạn, lợi thế độc quyền, biểu phí dịch vụ, trợ cấp. Tham nhũng trong đấu thầu: đẩy dự toán lên quá cao cho công trình xây dựng cơ bản, cung cấp hoá chất, phương tiện, trang thiết bị Làm giả hồ sơ 	
Xây dựng	<ul style="list-style-type: none"> Tham nhũng hành chính (gian lận, làm giả chứng từ, các khoản hối lộ để đổi lấy sự im lặng trước hành vi tham nhũng) 	<ul style="list-style-type: none"> Tham nhũng trong xây dựng: Hối lộ và gian lận như không xây dựng đúng tiêu chuẩn kỹ thuật; che giấu vật tư kém chất lượng; không hoàn thành công trình; trả lương công nhân thấp — Hoá đơn giá mạo, bao gồm hành vi của nhà cung cấp đẩy giá lên cao hoặc ghi hóa đơn cao hơn thực tế 	<ul style="list-style-type: none"> Tham nhũng trong các công trình xây dựng phục vụ cộng đồng (với các kiểu hành vi tương tự như trong tương tác nhà nước-với-tư nhân)
Vận hành và bảo dưỡng		<ul style="list-style-type: none"> Nhà cung cấp ghi hóa đơn cao hơn thực tế, ăn cắp/thay đổi vật tư đầu vào (hoá chất) Không tuân thủ quy định, các tiêu chuẩn kỹ thuật, các quy tắc y tế và an toàn. Đút lót để lấy giấy phép và cấp phép (tiền làm thủ tục nhanh) Làm giả sổ sách 	<ul style="list-style-type: none"> Tham nhũng hành chính để có nước, ví dụ lắp đặt hoặc che giấu kết nối trái phép, tránh mất kết nối, cung cấp nước lậu bằng cách sử dụng những phương tiện công ích. Tham nhũng hành chính để giải quyết nhanh (hoặc ưu đãi) yêu cầu sửa chữa hoặc kết nối mới.
Thanh toán (với dịch vụ)			<ul style="list-style-type: none"> Tham nhũng hành chính liên quan đến thanh toán và lập hoá đơn; gian lận khi đọc công tơ nước, không trả hoặc chỉ trả một phần phí dịch vụ, tính phí quá cao

Nguồn: Các tác giả

Tương tác Nhà nước-với-Nhà nước

Chủ thể nhà nước trong ngành CN&VS bao gồm các cơ quan và ban ngành chính quyền địa phương, quốc gia, và quốc tế với các chức năng liên quan trực tiếp hay gián tiếp đến cấp nước. Các hành vi tham nhũng trong chính phủ chủ yếu bao gồm tương tác giữa các chủ thể nhà nước, mặc dù trong một số trường hợp hiếm hoi, một cá nhân có thể hành động đơn lẻ. Những tương tác này có tính chất ngành dọc khi xảy ra ở các cấp trong các cơ quan quản lý cấp nước và tính chất đồng cấp khi bao gồm nhiều cơ quan và ban ngành quan trọng khác nhau ở cùng một cấp chính quyền (bảng 7.2). Ở các cấp chính quyền cao hơn, tham nhũng phức tạp hơn và không rõ nét nhưng quá trình phân bổ nguồn lực chỉ có thể bị bóp méo nếu có sự câu kết trong phạm vi các cơ quan ban ngành cấp nước và giữa các cơ quan này với các bộ ngành quan trọng như tài chính, kế hoạch, quản lý nước hay công trình công cộng. Đôi khi, các quan chức, cán bộ được cho là có “bồn phận” tham gia và cơ sở quyền lực cũng như vị trí của họ có thể phụ thuộc vào việc họ có sẵn sàng tham gia hệ thống tham nhũng đã được thiết lập không.

Các hành vi tham nhũng xảy ra giữa nhà nước-với-nhà nước thường tập trung vào chức năng *hoạch định chính sách*. Các chính trị gia và cán bộ chịu trách nhiệm về các chính sách trong ngành nước tìm cách tạo ra cơ hội trực lợi trong tương lai bằng cách tác động đến trọng tâm chính sách và các ưu tiên đầu tư. Ở những nước mà chức năng điều tiết đã được xác định rõ thì các chính trị gia và các bên liên quan có thể hối lộ cơ quan điều tiết để đưa ra những tiêu chuẩn và quy định thiên vị hoặc có lợi (hành vi này gọi là chi phối vai trò điều tiết của nhà nước) hoặc cho phép các dự án bỏ qua những tiêu chuẩn hoặc thủ tục đã được thiết lập.

Tham nhũng lớn xảy ra giữa các chính trị gia và cán bộ cấp cao khi lựa chọn các dự án ngành CN&VS: trong quá trình *lập kế hoạch và dự thảo ngân sách*, các dự án đầu tư cơ bản có thể được hướng theo những phương án có vốn đầu tư thấp hơn và hiệu quả cao hơn; đầu tư cấp ngành nào bảo đảm đem lại lợi ích cá nhân cao hơn thường được ưu tiên hơn những đầu tư khác. Nói cách khác, nguồn lực công có thể được rót vào các dự án CN&VS có khả năng đem lại số tiền lại quả lớn hơn, đồng thời nguy cơ rủi ro thấp nhất. Kinh nghiệm cho thấy rằng, thường thì những dự án này tạo ra tác động thụt lùi – vì chúng phục vụ lợi ích của người giàu hơn là người nghèo. Khai thác các nguồn nước mặt, thay vì dùng nguồn nước ngầm sẵn có chính là minh họa rõ nhất về quá trình ra quyết định, mặc dù hợp pháp, nhưng đã tạo cơ hội cho tình trạng tham nhũng lớn cũng như nhỏ. Các dự án nước mặt cần đến những nhà máy xử lý nước tốn kém và liên tục mua hoá chất (ví dụ như ở

BẢNG 7.2 Các chủ thể Nhà nước chính trong ngành CN&VS

	Chủ thể nhà nước chung	Chủ thể nhà nước trong ngành cấp nước
Chủ thể chính trị quốc gia	Lãnh đạo Chính phủ Các nhà hoạch định chính sách Tư pháp	
Các cơ quan quốc gia	Các cơ quan thực thi Các diễn đàn chống tham nhũng	Các cơ quan điều tiết
Bộ máy các bộ ngành quản lý chính của quốc gia	Giám đốc tài chính, kế hoạch, y tế, các bộ ngành trong nước	Giám đốc các công trình nhà nước, các bộ liên quan tới cấp nước
Đội ngũ lập kế hoạch và triển khai quốc gia	Phó giám đốc (tài chính, kế hoạch)	Phó giám đốc (tài chính, hoạt động, hỗ trợ người tiêu dùng) Lãnh đạo các sở, ban, ngành cấp quốc gia hoặc tỉnh (lập kế hoạch và dự thảo ngân sách) Cán bộ phụ trách đầu thầu
Bộ máy quản lý, các chủ thể chính trị cấp tỉnh/địa phương	Lãnh đạo cấp huyện/địa phương Thị trường/các nhân viên tòa thị chính	Các cán bộ ngành công chính Kỹ sư tỉnh/thành
Nhân viên công ty công ích	Cán bộ đầu thầu ở tỉnh/ thành phố Đội ngũ kỹ sư	Giám đốc các công ty công ích Các cán bộ quản lý dự án và đầu thầu trong công ty
Nhân viên vận hành địa phương		Nhân viên điều hành cao cấp Cán bộ quản lý kỹ thuật Kỹ sư, cán bộ giám sát, kỹ thuật viên, nhân viên hỗ trợ
Lãnh đạo cộng đồng và cán bộ gần như của chính quyền	Trưởng thôn Cán bộ nhà nước cấp thấp hơn	Các uỷ ban người sử dụng quản lý Cán bộ nhà nước cấp thấp hơn

Nguồn: Các tác giả

Kinshasa), tạo ra các cơ hội để hối lộ, đút lót, gian lận. Đây là ví dụ điển hình cho các kiểu quyết định có tác động lâu dài tới tình trạng tham nhũng trong ngành nước. Việc sử dụng và lạm dụng các nguồn lực thể hiện ở sự thao túng ngân sách và các quyết sách không rõ ràng trong quá trình lập kế hoạch, và càng trầm trọng hơn khi thiếu sự liên kết giữa mục tiêu chính sách, lập kế hoạch, và triển khai. Tại các cơ quan triển khai (hay các cộng đồng), loại tham nhũng này có thể bao gồm ăn cắp vật tư đầu vào (ví dụ hoá chất xử lý nước) đem bán lại, hoặc đem dùng cho mục đích khác. Tất cả những hành vi nói trên đều làm giảm chất lượng hoặc khối lượng cấp nước.

Ở một số nước, hệ thống *cấp phát vốn* tạo ra một loạt cơ hội gian lận và bòn rút công quỹ từ hệ thống, cũng như tình trạng cắt xén của các cơ quan và đơ

vị công quyền có thẩm quyền phê duyệt vốn chi tiêu cho ngành CN&VS. Trong một số trường hợp, quy trình phê duyệt phải qua một vài đơn vị của một vài bộ như kế hoạch, tài chính, công trình công cộng và quản lý nước, trước khi chuyển xuống một loạt các cơ quan tương tự ở địa phương và các đơn vị cấp dưới.

Tham nhũng giữa nhiều cấp chính quyền, bất kể ở ngành nào, thường liên quan tới *quản lý nhân sự*: hối lộ để được thăng tiến, bổ nhiệm, chuyển chuyên và vô số bổng lộc khác. Việc mua các quyết định bổ nhiệm vào vị trí cao được cho là bình thường trong khu vực, và giá phải trả cho các vị trí như giám đốc công ty công ích hoặc kỹ sư trên tỉnh/thành phố là những kiến thức chung mà ai cũng biết và có thể tính toán dựa trên các định mức của ngành.²¹ Các chính trị gia và cán bộ quản lý tham nhũng cũng có thể bổ nhiệm những ai mong muốn được ngồi vào những vị trí công việc “dễ kiếm ra tiền” với điều kiện họ phải nộp lại một phần thu nhập bất chính mà vị trí đó đem lại. Nhiều người cho rằng những hành vi kiểu này rất phổ biến trong ngành dân chính, là tâm điểm của hệ thống xin – cho và dẫn tới các hình thức tham nhũng khác.

Tương tác Nhà nước-với-Nhà nước cũng có thể bao gồm sự câu kết giữa cán bộ Chính phủ và đại diện các nhà tài trợ quốc tế nhằm mục tiêu nhận được *nguồn vốn tài trợ*.²² Các nhà tài trợ quốc tế thường bị áp lực phải phân phát nguồn vốn cho vay hoặc tài trợ không hoàn lại nếu muốn duy trì mối quan hệ với các đối tác chính phủ. Trong ngành cấp nước, áp lực này có thể dẫn tới việc tập trung vào số lượng hơn chất lượng, và chú trọng đến tiến độ hơn tiêu chuẩn kỹ thuật. Hơn thế nữa, cán bộ của các nhà tài trợ, cũng giống như tất cả mọi người lao động khác, luôn luôn muốn được nhìn nhận năng lực, do đó họ có động cơ mạnh mẽ để xây dựng và quản lý thành công dự án đúng thời hạn và trong phạm vi nguồn vốn. Về phía chính phủ, hệ thống quản lý tài chính không đủ mạnh phải nhận một luồng vốn lớn từ các nhà tài trợ chuyển vào, làm giảm ngân sách hàng năm và giảm bớt năng lực tiếp nhận của các ban ngành, công ty công ích hoặc phòng/ban cấp huyện. Cấp vốn cho xây dựng năng lực cũng có thể có nhiều tác động tiêu cực trong quản lý nhân lực, tạo điều kiện cho các cán bộ nhà nước cấp cao quyết định tăng lương cho nhân viên, thường theo thứ bậc chức trách, một cách tùy tiện từ quỹ trợ cấp của nhà tài trợ, và phát triển các cơ cấu khen thưởng và quan hệ không lành mạnh trong các ban ngành và cơ quan nhận vốn.

Tương tác Nhà nước-với-Tư nhân

Đấu thầu cần có sự tương tác giữa khu vực nhà nước với tư nhân và là bộ mặt được biết đến rõ nhất của tham nhũng. Mọi cấp chính quyền và mọi loại hình

cơ quan chính quyền đều phải mua hàng hoá và dịch vụ, thường là từ khu vực tư nhân. Trong ngành CN&VS, một số chủ thể nhà nước có thể liên quan đến tham nhũng này, tùy thuộc vào quy mô và loại hình dự án: các nhà quản lý và nhà hoạt động chính trị của chính phủ trung ương hay chính quyền địa phương, các kỹ sư cấp tỉnh/thành phố, nhân viên vận hành, cán bộ quản lý dự án và cán bộ phụ trách đấu thầu. Các chủ thể tư nhân có thể bao gồm các nhà cung cấp, nhà thầu, nhân viên vận hành của công ty công ích và các tư vấn trong nước và địa phương. Trong trường hợp có nguồn vốn tài trợ hoặc cho vay lớn, tham nhũng trong đấu thầu cũng có thể có sự câu kết của những nhà tài trợ muốn giành những điều khoản ưu đãi cho các công ty hoặc cán bộ điều hành của nước tài trợ.²³

Việc các chủ thể tư nhân tìm cách giảm cạnh tranh đã trở thành một nguyên tắc trong đời sống kinh tế, và các chủ thể tư nhân có lợi ích liên quan đến ngành CN&VS cũng làm như vậy ở mọi cấp. Rõ ràng là chuỗi cung cấp tạo ra một số cơ hội tập trung cho các chủ thể tư nhân và nhà nước trục lợi từ các giao dịch giữa nhà nước-với-tư nhân.²⁴ (Dự án Cao nguyên Lesotho đem lại những ghi nhận hữu ích về tình trạng tham nhũng liên quan đến đấu thầu trong ngành nước. Xem Darroch 2004, Earle và Turton 2005). Tham nhũng trong đấu thầu công có xu hướng ảnh hưởng đến việc lựa chọn hợp đồng dịch vụ và cung cấp CN&VS, kế hoạch thanh toán, lợi nhuận biên và kết quả của quá trình điều tiết. Trong các nước đô thị, phần nhiều mối quan tâm đối với tương tác nhà nước-tư nhân tập trung vào các giao dịch triển khai dịch vụ cấp nước và vệ sinh. Thông lệ thiết lập quan hệ đối tác nhà nước-tư nhân một cách không công khai đã tạo ra những thoả thuận không thể triển khai được ở châu Phi và những nơi khác, làm vãn đục cơ chế động viên khuyến khích và làm suy giảm những ích lợi có thể đạt được trong quá trình cải cách nhờ hiệu quả và hiệu suất làm việc của khu vực tư nhân.

Các giai đoạn *thiết kế, đấu thầu và đàm phán* trong đấu thầu cơ sở hạ tầng và trang thiết bị cho ngành CN&VS đều đem lại những cơ hội đáng kể cho tham nhũng.²⁵ Các cán bộ cấp cao có thể tác động tới định hướng trao hợp đồng, quyết định tính chất dự án, tiếp đó là loại hình hợp đồng. Những cán bộ đấu thầu của một công ty công ích, một tỉnh hoặc một huyện có thể điều chỉnh các tiêu chuẩn kỹ thuật cho phù hợp với nhà cung cấp mà họ muốn. Trong quá trình đấu thầu, hành vi tham nhũng có thể bao gồm hạn chế hoặc tác động đến luồng thông tin cung cấp cho các nhà thầu cạnh tranh được ưu ái và không được ưu ái, tạo ra những lý do biện hộ cho việc lựa chọn hàng hóa, dịch vụ từ một nguồn duy nhất (nghĩa là lựa chọn không có cạnh tranh), vi phạm tính bảo mật hoặc tuyên bố nhà cung cấp không đủ năng lực, và nhận hoặc đòi hối lộ để tác động đến danh sách nhà thầu hoặc thủ tục lựa

chọn. Các nhà thầu có thể làm giả hồ sơ và tài liệu, chúng từ để cho các hồ sơ dự thầu trông có vẻ cạnh tranh, và các quan chức, cán bộ có thể khuyến khích việc này hoặc nhắm mắt làm ngơ. Một hình thức phổ biến khác là các nhà thầu tư nhân, các nhà tư vấn và nhà cung cấp đường ống nước, hoá chất và các vật tư đầu vào khác có thể câu kết với nhau để lần lượt thắng thầu hoặc nâng giá. Các cán bộ đấu thầu thường được biết về hành vi câu kết và làm giả hồ sơ của nhà thầu, nhưng im lặng để được nhận tiền lại quả.

Tham nhũng trong *xây dựng* cũng có thể tập trung vào một số điểm. Những người chịu trách nhiệm cấp phép và giấy phép có thể đòi hối lộ, nếu không sẽ làm chậm thủ tục cấp phép, gây ảnh hưởng đến hoạt động của nhà thầu. Các cán bộ giám sát được hối lộ hoặc đút lót để làm hồ sơ sai sự thật khi tiêu chuẩn kỹ thuật không được đảm bảo (ví dụ độ sâu đặt đường ống), công trình không hoàn thành hoặc sử dụng vật liệu kém chất lượng. Thông thường, những hành vi này giúp cho nhà thầu giảm thiểu chi phí và tạo ra công trình không đạt tiêu chuẩn, ảnh hưởng đến tính bền vững và chất lượng dịch vụ CN&VS. Các cán bộ giám sát cũng có thể được hối lộ hoặc đút lót để chấp thuận những đề nghị thanh toán hay chứng từ giả mạo và rút ngắn thời gian phê duyệt chi phí. Cán bộ của cơ quan điều tiết cũng có thể được hối lộ hoặc đút lót để giữ im lặng hoặc cho phép bỏ qua những công trình không đạt tiêu chuẩn.

Tham nhũng trong *vận hành và bảo dưỡng* có thể xảy ra trong tất cả các thỏa thuận dịch vụ. Các hành vi tham nhũng biến đổi tùy theo các chủ thể tham gia. Dù là ở thị trấn lớn hay nhỏ, thì khu vực nhà nước đều có trách nhiệm vận hành và bảo dưỡng hầu hết, nếu không muốn nói là toàn bộ hệ thống phân phối và xử lý nước và dịch vụ vệ sinh hoặc thoát nước.²⁶ Các công ty công ích, chính quyền cấp tỉnh, huyện và các ban ngành chủ quản tương tác với khu vực tư nhân thông qua cung cấp các mặt hàng (hoá chất, ống nước, đồng hồ đo nước và các phụ kiện khác) hoặc thông qua uỷ quyền cung cấp các dịch vụ có thể tách khỏi chức năng cấp nước cơ bản, ví dụ như dịch vụ đào đường ống, ghi hóa đơn và thu phí, an ninh, dọn dẹp vệ sinh và những việc tương tự khác. Tương tác giữa các nhà thầu và các nhà cung cấp các loại hàng hóa và dịch vụ này có thể là miếng mồi cho những kiểu hành vi tham nhũng giống như trong đấu thầu và xây dựng.

Ở các thành phố lớn nơi chức năng cấp nước được giao cho các nhà vận hành tư nhân, cơ hội hối lộ và gian lận xuất hiện theo cách thu xếp thỏa thuận từ giai đoạn đầu tiên và diễn ra trong suốt thời hạn hợp đồng. Kinh nghiệm cho thấy, các cuộc đàm phán giữa nhà nước và tư nhân có thể tác động đến hình thức hợp đồng (hợp đồng thiết kế-xây dựng-cho thuê, hợp đồng nhượng quyền khai thác, hợp đồng cho thuê, hợp đồng quản lý), linh

HỘP 7.1 Cán bộ công ty công ích moi tiền hối lộ của các công ty dịch vụ cấp nước nhỏ ở Nairôbi

Khu định cư lán chiếm lộn xộn Kibera nằm ở một khu vực của Nairôbi và không thuộc diện phục vụ của công ty cấp nước công ích của thành phố. Thay vào đó, các nhà cung cấp tư nhân nhỏ mua nước của công ty công ích rồi bán lại tại các ki-ốt nước. Những bồn nước có vòi này cung cấp nguồn nước từ vùng lân cận cho nửa triệu cư dân Kibera. Các hộ gia đình xếp hàng chờ mua trong những giờ có nước. Nước được bán với giá cố định và được người dân trong khu định cư lán chiếm tranh nhau mua, mặc dù với mức từ 3-20 shilling một bình, giá này cao gấp nhiều lần mức giá của công ty cấp nước thành phố; không những thế, giá này có thể thay đổi tùy theo mùa và sự sẵn có của nguồn nước.

Hóa đơn nước cho các nhà cung cấp tư nhân không nhất quán và không đáng tin cậy. Sự thất thường trong cung cấp khối lượng nước lớn cũng tạo cho các cán bộ công ty cấp nước thành phố một quyền lực đối với các nhà cung cấp tư nhân, những tư nhân này sẽ không có lựa chọn nào khác ngoài việc “biếu xén” cán bộ để được nhận phần nước của mình, nếu không hóa đơn của họ sẽ bị điều chỉnh lên xấp xỉ mức phí thật. Người thua thiệt chính là người nghèo vì phải trả giá nước cao hơn mỗi lần khoản “phụ phí” này được công nạp.

Các nhà cung cấp tư nhân quy mô nhỏ đang ngày càng trở nên có tổ chức hơn, hiện nay họ đã lập ra một hiệp hội và xây dựng bộ quy tắc đạo đức để đảm bảo rằng tất cả thành viên trong hiệp hội đều thực hiện theo những quy tắc đã thống nhất. Hiệp hội cũng tạo cho họ một chỗ đứng có khả năng và sức mạnh để tương tác hiệu quả với công ty cấp nước thành phố. Các nhà cung cấp tư nhân coi hiệp hội của họ là một phương tiện quan trọng để chống lại các hành vi tham nhũng vặt thường xuyên của các cán bộ trong công ty cấp nước Nairôbi.

Nguồn: WSP-châu Phi (2005); phỏng vấn của tác giả với các nhà cung cấp nước ở Kibera (tháng 5/2005).

vực được nhượng quyền, gói dịch vụ, thời hạn và các điều kiện hợp đồng (ví dụ như tính độc quyền). Tất cả những lĩnh vực này đều có nguy cơ tham nhũng cao. Năng lực cần thiết có thể được đánh giá quá cao hoặc quá thấp, tài sản được định giá quá cao hoặc quá thấp, mức phí và quy trình xác định mức phí bị thao túng, các mục tiêu và trợ cấp cho người nghèo được quyết định thông qua các thỏa thuận nhà nước-tư nhân có lợi cho những người dàn xếp thỏa thuận.

Ở các thị trấn lớn nhỏ và vùng ngoại ô, một hình thức tương tác tham nhũng khác có thể diễn ra trên thị trường nước có sự tham gia của chính quyền địa phương, cán bộ công ty cấp nước công ích và các nhà cung cấp nước tư nhân nhỏ. Các điều tra hoạt động của các nhà cung cấp nước tư nhân nhỏ ở vùng định cư lán chiếm cho thấy khả năng hoạt động của họ thường phụ thuộc vào các thỏa thuận giữa họ với các cán bộ địa phương. Chẳng hạn, như hộp 7.1 trình bày, các doanh nghiệp có ki-ốt bán nước hợp pháp ở các khu định cư lán chiếm ở Nairôbi nói rằng họ phải hối lộ cán bộ công ty cấp nước công ích để duy trì sự không nhất quán trong hóa đơn ở mức chấp nhận được (Plummer, Collignon, và Mehrotra 2005). Những người điều hành các

kiốt hợp pháp hối lộ cán bộ công ty công ích để được cung cấp nước hàng ngày trong thời gian lâu hơn và ổn định hơn, còn những người điều hành các kiốt bất hợp pháp thì hối lộ để được kết nối vào hệ thống cấp nước hoặc được cấp khối lượng nước lớn để đem phân phối ở thị trường cạnh tranh. Trong lĩnh vực vệ sinh, các nhà điều hành công ty tư nhân nhỏ đút lót cho quan chức và cán bộ địa phương để được phép đổ rác vào những nơi không phù hợp bất chấp hậu quả sức khoẻ và môi trường.

Tương tác Nhà nước-với-Người tiêu dùng/Xã hội dân sự

Tương tác giữa người tiêu dùng và cán bộ nhà nước, phần lớn dưới dạng hối lộ, có đặc điểm là vụ vặt, thường xuyên và mang tính tràn lan. Người tiêu dùng đưa hối lộ vì muốn có nước, và động cơ của họ là được cung cấp một dịch vụ thiết yếu cho cuộc sống. Cán bộ nhà nước có thể moi tiền người tiêu dùng hoặc người tiêu dùng có thể tự nguyện đưa hối lộ để được tiếp cận dịch vụ.²⁷ Các hành vi tham nhũng thường thấy tại điểm cung cấp dịch vụ trực tiếp trong quá trình vận hành và duy trì dịch vụ cấp nước bao gồm: cho phép kết nối trái phép, bán lại nước mua của công ty công ích và sử dụng các phương tiện công ích, ưu đãi đặc biệt khi sửa chữa hoặc cung cấp dịch vụ mới để được nhận cái gọi là “tiền làm thủ tục nhanh”.

Ở khu vực nông thôn, tham nhũng ảnh hưởng đến việc triển khai các dự án cung cấp nước và vệ sinh dựa trên cộng đồng hoặc do NGO tài trợ trong khâu thiết kế, triển khai và bảo dưỡng thường xuyên.²⁸ Mặc dù ở châu Phi chưa có những đánh giá mang tính hệ thống, nhưng điều dễ thấy là sự câu kết giữa trưởng thôn và người giám sát của chính quyền, ảnh hưởng bất lợi đến người nghèo. Máy bơm và bồn chứa có thể được đặt ở những nơi có lợi cho người giàu và người có thế lực, hay nỗ lực tăng khoản thu nhập bất chính của những người đứng đầu cộng đồng có thể phản ánh sự gian lận điển hình giữa khu vực nhà nước-tư nhân như trộm cắp vật tư và không xây dựng đúng yêu cầu kỹ thuật. Quản lý dự án có thể bao gồm gian lận trong hồ sơ, trong công tác kế toán và báo cáo vẫn do những người phụ trách quản lý tài chính thực hiện. Chi phí giếng khoan vùng nông thôn ở châu Phi - gấp tới 4 lần chi phí so với một số nơi ở châu Á - được các chuyên gia trong ngành xem là điểm nóng đầu tiên cần điều tra thêm (WSP-châu Phi 2005).

Tại khu vực đô thị, các dự án CN&VS dựa trên cộng đồng cũng chịu cảnh tương tự. Ở những nơi người nghèo nằm trong phạm vi phục vụ của các công ty công ích, họ phải thường xuyên đưa hối lộ cho cán bộ để được tiếp cận dịch vụ, kết nối vào nhà, được cung cấp dịch vụ xử lý nước thải, và sửa chữa mà không ghi vào sổ sách của công ty. Ở khu vực lấn chiếm, khoản hối

lộ có thể ở mức mà người nghèo lo được - có thể tương đương như chi phí để có các kênh cấp nước không chính thức khác. Trong những trường hợp khác, khi người nghèo sống trong các khu dân cư với nhiều mức thu nhập khác nhau và thị trường nước được phân loại, thì những hộ gia đình có thu nhập cao hơn sẵn sàng trả nhiều hơn, như vậy “định mức” hối lộ có thể cao hơn, khiến người nghèo bị gạt ra ngoài và xếp ở cuối hàng.

Tương tác phổ biến khác giữa nhà nước-với-người tiêu dùng là tham nhũng hành chính trong *các hệ thống thanh toán*, ví dụ như hóa đơn không theo quy định, đọc sai số trên đồng hồ đo nước và thu phí quá cao là những hành vi điển hình của công ty công ích mà người ta có thể tránh được hoặc làm giảm nhẹ đi bằng cách đưa hối lộ (Davis 2003). Đặc biệt, nếu có sự tham gia của người nghèo, thì việc đưa hối lộ là do yêu sách của cán bộ nhà nước chứ không phải do người nghèo chủ động. Phần lớn những hành vi này dẫn đến thất thoát thương mại, bên cạnh sự kém hiệu quả của các cơ quan hoạt động sai chức năng. Trong khảo sát tiến hành ở Môdămbích, 12% hộ gia đình cho biết họ luôn phải hối lộ cán bộ để có được dịch vụ, hơn 20% doanh nghiệp nói rằng họ đưa hối lộ trong hơn 25% giao dịch, và gần một nửa nói rằng chẳng có sự khác biệt gì dù cán bộ đó là ai, cho thấy đây là một nguyên tắc mang tính thể chế (Austral Consultoria 2004). Tuy nhiên, những con số này có vẻ hơi thấp. Trong khảo sát của Tổ chức Minh bạch Quốc tế tiến hành ở Nairôbi, hơn 60% hộ gia đình và tổ chức/doanh nghiệp dùng nước cho biết, họ có thỏa thuận với các cán bộ tham nhũng (Tổ chức Minh bạch Quốc tế Kênia 2006).

Tham nhũng giữa nhà nước-với-người tiêu dùng là một phần trong một loạt thất bại. Chính sách và thể chế yếu kém dẫn đến thiếu dịch vụ và tất yếu tạo ra thị trường cho tham nhũng khi cung cấp dịch vụ. Điều quan trọng là sự tham nhũng này phải được coi là một phần của một hệ thống lớn hơn và yếu kém, vì vấn đề này phức tạp hơn nhiều, nó không chỉ là một bức tranh đơn giản trong đó các cán bộ bắt người tiêu dùng đưa hối lộ để có một dịch vụ mà lẽ ra họ được quyền hưởng miễn phí. Những nơi không có nguồn cung cấp nước nào khác (và đặc biệt những nơi không phát triển thị trường cung cấp không chính thống), thì việc các hộ gia đình nghèo và không nghèo tạo ra cầu đối với “nước bị tham nhũng” là điều phổ biến. Họ cần nước và không quá quan tâm đến những điều kiện mà nhà cung cấp không chính thức đặt ra. Tương tự như nước “không chính thống” đắt đỏ (nước do các nhà cung cấp không chính thống cung cấp), nước bị tham nhũng lấp đầy chỗ trống được tạo ra bởi các cơ quan hoạt động kém hiệu quả: các cán bộ tham nhũng, với vai trò là nhà cung cấp không chính thống, cung cấp cho người nghèo những dịch vụ mà họ không thể có được bằng cách khác

(Plummer và Cross 2005).²⁹ Điều này đặt ngành cấp nước vào tình thế nan giải, chí ít là trong ngắn hạn; vấn đề này cần được xử lý thận trọng để đảm bảo rằng một mặt các hộ gia đình nghèo tiếp tục được tiếp cận với nước, mặt khác, tham nhũng trong ngành được giảm bớt.

Nhận diện những lĩnh vực tập trung tham nhũng

Trên thực tế, mỗi bối cảnh cấp nước và vệ sinh sẽ có những lĩnh vực khác nhau nơi tập trung hoặc dễ xảy ra tham nhũng, như hoạch định chính sách, lập kế hoạch và lập ngân sách, bổ sung tài chính, đấu thầu, quản lý nhân sự, xây dựng và cung cấp dịch vụ, tất cả đều là những nhân tố quyết định bức tranh tham nhũng của địa phương và ngành. Thay vì tán thành toàn bộ hệ thống cải cách, phần này nhấn mạnh sự cần thiết phải có một chẩn đoán toàn diện để đưa ra một bức tranh về các loại hành vi tham nhũng trong ngành CN&VS, từ đó xác định được những điểm dễ xảy ra tham nhũng, và nhấn mạnh tầm quan trọng của các mối liên hệ và liên kết.

Thực tế cũng cho thấy, tham nhũng có sự biến đổi đáng kể giữa các nước khác nhau, trong cùng một nước, giữa các cơ quan và tổ chức, và trong cùng một ngành.³⁰ Hiểu được sự nghiêm trọng của tham nhũng (mức độ, phạm vi tác động) ở bất cứ điểm nào trong ma trận này trong ngành, cũng như trong bối cảnh thể chế, là rất quan trọng để đảm bảo rằng các nỗ lực chống tham nhũng tập trung vào những điểm thất thoát chính. Chính sách tốt và nỗ lực hiệu quả để giảm thiểu tham nhũng chỉ có thể có được từ một nghiên cứu chẩn đoán tốt. Nghiên cứu chẩn đoán cấp quốc gia cho ngành CN&VS là hết sức quan trọng.

XỬ LÝ THAM NHŨNG TRONG NGÀNH CN& VS Ở CHÂU PHI

Trong thập kỷ vừa qua, một số học thuyết và cơ chế đã được xây dựng và thử nghiệm nhằm xử lý nhiều kiểu tham nhũng khác nhau. Những thay đổi chính sách hỗ trợ hoạt động chống tham nhũng nói chung bao gồm dỡ bỏ các rào cản thương mại, cho đến các hành động có mục tiêu rõ ràng hơn như làm thông thoáng hoặc xóa bỏ chức năng điều tiết và cấp phép không cần thiết và tăng cường các chuẩn mực kế toán và kiểm toán. Các chiến lược cải cách thể chế bao gồm củng cố hệ thống pháp luật và tư pháp; cải thiện quy trình lập ngân sách và quản lý tài chính; tập trung cải cách ngành dân chính; và chú trọng tới các biện pháp khuyến khích, cạnh tranh và kiểm tra nội bộ. Đã có một số chiến lược chống tham nhũng cụ thể hơn nhằm vào việc thực thi, thanh tra và giám sát, chiến dịch nâng cao nhận thức, và các uỷ ban chống

tham nhũng. Bất chấp hàng loạt biện pháp này, và mặc dù các tổ chức phát triển đã tăng thêm nguồn lực cho cuộc chiến chống tham nhũng, nhưng nhiều nhà bình luận vẫn nhấn mạnh sự thiếu nghiêm minh và thiếu đặc thù trong xây dựng các chương trình chống tham nhũng (Shah và Schacter 2004).

Phần này đề cập vấn đề đến các công cụ chống tham nhũng và đặt chúng trong mối liên hệ với khung tương tác tham nhũng ngành CN&VS. Để thảo luận có trọng điểm, phần này tập trung vào lĩnh vực tham nhũng phổ biến nhất của từng tương tác, cụ thể là tương tác nhà nước-với-nhà nước, nhà nước-với-tư nhân, nhà nước-với-người tiêu dùng/xã hội dân sự. Những điểm này được trình bày một cách thận trọng với nhận thức rằng, những bài học chung của các ngành sẽ liên tục phát triển, nhưng các bài học riêng của từng ngành thì ít và không giống nhau, do đó, mỗi chiến lược chống tham nhũng tất yếu phải được xây dựng ở cấp độ quốc gia để phù hợp với đặc thù mỗi nước và nguyên nhân tham nhũng.

Nắm bắt và xử lý động cơ: Hành động khởi động then chốt

Dù chủ thể tham gia là ai, tham nhũng chỉ nảy nở khi tồn tại động cơ để làm việc đó. Tham nhũng bị chi phối bởi nhu cầu, lòng tham hoặc cơ hội kiếm tiền hay quyền lực (Klitgaard, Maclean-Abaroa, và Parris 2000); với người tiêu dùng nghèo, nó có thể bị chi phối bởi nhu cầu đơn giản là nước (Plummer và Cross 2005). Với động cơ ở khu vực nhà nước, có thể nói rằng cán bộ cấp thấp, lương thấp có nhu cầu phụ trợ thu nhập; người quản lý hạng trung muốn có nhiều cơ hội; các nhà chính trị, quản lý cao cấp và giám đốc bị chi phối bởi lòng tham. Thế nhưng cán bộ nhà nước ở tất cả các cấp đều đảm đương những trách nhiệm nhất định và phải đáp ứng nghĩa vụ đi kèm với vị trí của họ. Động cơ của các cá nhân và tổ chức thì phức tạp, gắn chặt với cấu trúc thể chế và chính trị-xã hội và thường bị chi phối bởi các yếu tố ngoài ngành.

Có thể áp dụng cách hiểu về cấu trúc động cơ được xây dựng trong các sáng kiến cải cách điều hành và dịch vụ dân sự (Huther và Shah 2000) vào các thể chế và quan hệ ngành cấp nước. Quan tâm hàng đầu của bất kỳ cán bộ tham nhũng nào là ở chỗ lợi ích tiềm tàng thu được từ hành động tham nhũng phải hơn hẳn những mất mát tiềm tàng. Để thay đổi hành vi của các cán bộ, phải làm giảm các lợi ích tiềm tàng và tăng hình phạt tiềm tàng. Lợi ích tiềm tàng có thể giảm đi bằng cách giảm các tình huống giao dịch tham nhũng và nguồn lợi từ mỗi lần giao dịch. Tình huống giao dịch tham nhũng có thể giảm đi bằng các chính sách và cải cách tổ chức làm giảm bớt sự tùy ý quyết định, độc quyền và thủ tục quan liêu và làm rõ các trách nhiệm ban

hành quy định, hoạch định chính sách và tổ chức thực hiện theo chức năng. Việc nâng cao tiêu chuẩn dịch vụ và phân cấp các cơ quan chính phủ cũng có thể giúp giảm bớt hiện tượng tham nhũng. Nguồn lợi có được từ một giao dịch có thể giảm xuống bằng cách giảm quy mô của các dự án lớn hay cải thiện việc quản lý hợp đồng của các dự án này (chẳng hạn qua quy trình ra quyết định minh bạch), bằng cách chống độc quyền trong các dịch vụ công và thúc đẩy cạnh tranh trong ngành.

Có thể tăng cường khả năng phát hiện hoặc phạt bằng cách làm rõ các thủ tục và hợp lý hóa vai trò tổ chức, tăng trách nhiệm giải trình và tính minh bạch qua sự tham gia và giám sát của công dân và người tiêu dùng đối với các dịch vụ CN&VS, lập điều lệ công dân, định rõ các tiêu chuẩn, đảm bảo sự độc lập của truyền thông, thúc đẩy tính minh bạch trong quan hệ tương tác giữa khu vực nhà nước và tư nhân, hỗ trợ người tố cáo hành vi tham nhũng. Mức hình phạt đối với hành động tham nhũng cũng cần phải tăng lên. Điều mấu chốt cho việc thực thi là có chế tài xứng đáng, nhưng điều này hiện rất hiếm ở cấp độ ngành ở các nước đang phát triển.

Những khía cạnh chính trong điều hành tốt trong hoạt động chống tham nhũng của ngành CN& VS

Kinh nghiệm từ hoạt động chống tham nhũng đã mang lại một loạt cơ chế thiết yếu đối với điều hành tốt và có thể áp dụng cho cải cách chống tham nhũng trong ngành cấp nước. Ví dụ điển hình cho rằng cần phải có nỗ lực từ phía cầu để hỗ trợ cách tiếp cận kỹ thuật nâng cao hiệu quả hoạt động ngành nước được tiến hành ở nhiều quốc gia trong thập kỷ vừa qua (UN-Môi trường sống và Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2004). Tuy nhiên, cần phải cân nhắc kỹ lưỡng khả năng áp dụng và tác động của các cách tiếp cận khác nhau trong bất cứ bối cảnh nhất định nào trong ngành cấp nước, cũng như việc phối kết hợp giữa chúng. Sau đây là những lĩnh vực hành động chính:

Chẩn đoán và đánh giá

Chính sách chống tham nhũng có hiệu quả phụ thuộc vào việc chẩn đoán tốt và nắm bắt bối cảnh của ngành như đã phác họa ở trên. Thêm vào đó, có thể sử dụng các hệ thống đánh giá cho phép thực hiện quy chuẩn ngành và giám sát sự tiến bộ để nâng cao nhận thức và tập trung nỗ lực chống tham nhũng. Còn nhiều tranh cãi về sự phù hợp và tính chính xác của các chỉ số tham nhũng. Các phương pháp có thể dùng để đánh giá ngành gồm Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng Toàn cầu (Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2006), phương

pháp đánh giá tham nhũng (Olkren 2005), đánh giá các công cụ và chính sách chống tham nhũng như Chỉ số Liêm chính Toàn cầu có mục tiêu tương tự như hệ thống đánh giá cải cách ngành cấp nước do WSP-châu Phi xây dựng (2006).³¹

Tính minh bạch và tiếp cận thông tin

Về phía cầu, cải thiện tính minh bạch trong hành động của các chính trị gia và cán bộ ngành nước sẽ khiến họ không có động cơ tham gia vào các giao dịch tham nhũng. Tính minh bạch có thể được xây dựng theo nhiều hình thức khác nhau ở cấp dự án, cộng đồng và ngành - công khai sổ sách kế toán của công ty công ích, ngân sách, các thỏa thuận hợp đồng, các báo cáo thường niên và tổ chức các cuộc điều trần công khai của các cơ quan điều tiết nhà nước là những cơ chế hữu hình để nâng cao tính minh bạch. Để nâng cao yêu cầu về trách nhiệm giải trình thì tiếp cận thông tin là vô cùng quan trọng. Thường thì người tiêu dùng không biết gì về những chi phí thường xuyên và chi phí đầu tư cơ bản, khiến cho cán bộ nhà nước có thể cố tình phân bổ sai nguồn lực hay rút ruột ngân sách vốn hạn hẹp mà không bị phát hiện. Người tiêu dùng cũng cần được tiếp cận thông tin về cơ chế khiếu nại và quyền lợi của mình với tư cách là công dân và người tiêu dùng. Tăng cường vai trò của truyền thông (Stapenhurt 2000) và sử dụng chính phủ điện tử để quản lý dữ liệu minh bạch cũng là một đóng góp quan trọng cho trách nhiệm giải trình chính trị và môi trường vận hành minh bạch.

Trách nhiệm giải trình

Xây dựng trách nhiệm giải trình, dù là thông qua tính minh bạch, sự chuyên nghiệp, trung thực hay năng lực, luôn luôn là trọng tâm để chống tham nhũng trong ngành CN&VS và áp dụng cho tất cả các bộ phận trong cơ cấu cung cấp dịch vụ.³² Các nỗ lực tập trung vào nâng cao trách nhiệm giải trình diễn ra ở cả phía cung và phía cầu. Ở phía cầu là việc thể chế hóa các cuộc khảo sát, các cơ chế nhằm tăng cường vai trò giám sát của xã hội dân sự (chẳng hạn thẻ báo cáo công dân Bangalore) và củng cố các hiệp hội người tiêu dùng (Thampi 2005). Những nỗ lực này phải được hỗ trợ bằng việc xây dựng năng lực cho cán bộ chính quyền có liên quan và giáo dục cho người tiêu dùng về vai trò của họ trong ngăn chặn tham nhũng. Điều này đặc biệt quan trọng ở châu Phi, nơi xã hội dân sự dường như còn trong tình trạng trứng nước, đang còn phải vật lộn và gắng sức để phát triển, và năng lực còn hạn chế.

Giáo dục và tuyên truyền

Thiếu nhận thức đang là nhân tố hàng đầu ngăn cản hành động ở châu Phi. Chính trị gia, cán bộ cấp cao, giới truyền thông và công luận, tất cả đều cần tăng cường nhận thức về nguyên nhân và hậu quả của tham nhũng. Nhưng người ta vẫn chưa tìm được một công cụ thực sự hiệu quả để đạt được nhận thức đó ở các quốc gia yếu kém về quản lý - hầu hết các chiến dịch tuyên truyền đều thất bại.³³ Bằng chứng từ vùng nông thôn Ấn Độ cũng cho thấy trình độ giáo dục và biết chữ cao hơn tương ứng với tham nhũng ít hơn, trách nhiệm giải trình cao hơn, có mục tiêu tốt hơn và ít chi phối chính trị hơn.³⁴

Cải cách thể chế và chính sách

Tuy nhiên, các nỗ lực chống tham nhũng cần có tầm nhìn vượt khỏi phía cầu. Các cuộc cải cách giải quyết những phức tạp và mập mờ của các cơ cấu chính sách, quy định và thể chế và phân cấp là hết sức quan trọng và phải được hỗ trợ bằng những cải cách ở khu vực dân sự, nhất là trong các lĩnh vực về quản lý tổ chức và tài chính. Nỗ lực tạo ra môi trường cung cấp dịch vụ có trách nhiệm là trọng tâm của những cải cách này, tất cả chúng sẽ mang đến sự thay đổi cơ cấu cần thiết trong các hệ thống phân phối dịch vụ ngành cấp nước và vệ sinh và giảm bớt cơ hội tham nhũng. Những cách tiếp cận kỹ thuật này bao gồm việc hoạch định chính sách và lập kế hoạch ngành tốt hơn; liên kết chức năng của các cấp và đơn vị khác nhau; tách rời trách nhiệm cung cấp, điều tiết và cấp vốn; cải thiện điều hành doanh nghiệp trong các đơn vị ngành nước công ích; cải thiện quy trình nội bộ, chẳng hạn như quản lý hợp đồng; xử lý hệ thống độc quyền và không cạnh tranh; lập quan hệ đối tác với các nhà vận hành tư nhân để nâng cao tính hiệu quả; và sử dụng cách tiếp cận hiệu quả hoạt động dựa trên kết quả đạt được. Trong các bước đi này, những nỗ lực tăng cường trách nhiệm giải trình giữa các nhà cung cấp dịch vụ CN&VS và các nhà hoạch định chính sách, phân bổ chức năng tốt hơn và ứng dụng phương pháp định hướng theo kết quả (như cơ chế viện trợ dựa trên đầu ra) đang tiến triển tốt ở châu Phi (Halpern và Mumssen 2006; Trémolet và Halpern 2006).

Bộ máy lãnh đạo

Nhất thiết phải đặt cuộc đấu tranh chống tham nhũng vào chương trình cải cách rộng lớn hơn trong đó bộ máy lãnh đạo mạnh và quản lý tốt là điều then chốt.³⁵ Trọng tâm của chương trình cải cách thể chế chống tham nhũng là bộ máy lãnh đạo: cuộc đấu tranh này sẽ được tiến hành bởi các nhà lãnh đạo coi

việc tấn công vào tham nhũng là một phần nỗ lực nhằm mở rộng và cải thiện dịch vụ. Ví dụ tiêu biểu là cuộc tấn công tham nhũng thành công của thị trưởng La Paz từ năm 1985 đến cuối những năm 1990, và là một phần trong chương trình cải cách chính quyền thành phố (Maclean-Abaroa 2006).

Tính liêm chính

Nỗ lực nâng cao tính liêm chính và các hành vi đạo đức của cán bộ chính quyền, nhà quản lý công ích và những người làm việc trong ngành nước đã được thực hiện và thử nghiệm với thành công nhất định và đang tiến triển ở các nước đang phát triển. Hiệp ước liêm chính do Tổ chức Minh bạch Quốc tế xây dựng yêu cầu nhà thầu, nhà cung cấp và cơ quan chính phủ không đưa hoặc nhận hối lộ trong các hợp đồng công ích. Chính phủ và các tổ chức nghề nghiệp đã xây dựng bộ quy tắc ứng xử hay quy tắc đạo đức và bồi dưỡng các vấn đề đạo đức với mục đích gắn kết các thành viên với hành vi không tham nhũng. Các cơ chế khác bao gồm việc thiết lập các nguyên tắc kinh doanh, luật và quy tắc điều chỉnh các xung đột lợi ích và bảo vệ người tố cáo. Hầu hết các cách tiếp cận này đều có ích để làm trong sạch khu vực tư nhân đa quốc gia hoạt động trong ngành nước ở các nước đang phát triển, nhưng chúng có thể chưa được ứng dụng rộng rãi ở các nước đang phát triển cho tới khi khuôn khổ về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình được thiết lập.

Thực thi và quy định

Nhiều nước đã ban hành các luật, quy định, quy tắc và quy trình chống tham nhũng nhằm kiểm soát tham nhũng. Tuy nhiên, ở hầu hết các nước đang phát triển, cách tiếp cận dựa trên chế tài hiếm khi đi kèm với việc thực thi hiệu quả và nhiều trường hợp tỏ ra không hiệu quả một phần là vì bản thân cảnh sát và tòa án cũng bị tham nhũng xuyên thủng. Thanh tra và các cơ quan khiếu nại, ủy ban giám sát, cơ quan giám hộ, kiểm toán độc lập đã được lập ra để chính thức hóa quy trình và thực thi các chế tài, các cơ quan đặc biệt về chống tham nhũng và gian lận đã được thử nghiệm nhưng không mấy thành công trong bối cảnh yếu kém về quản lý (Shah và Schacter 2004). Ở cấp độ quốc tế, Công ước Liên hợp quốc về Chống tham nhũng xác lập khuôn khổ chung để các nước chống tham nhũng và đem đến sự hợp tác xuyên biên giới. Các thể chế tài chính quốc tế cũng đã thiết lập các luật lệ và chế tài nhưng cho đến nay việc thiếu sự hài hòa giữa những người cấp vốn và nhà tài trợ đã làm cho các nỗ lực này không hiệu quả.³⁶

Điều chỉnh các cơ chế có khả năng chống tham nhũng cho phù hợp với tham nhũng trong ngành CN& VS

Công cụ chống tham nhũng phát huy hiệu quả ở cấp độ bao quát, cấp độ ngành và cấp độ dự án. Chúng thường cải thiện khả năng quản lý nói chung và có thể hiệu quả trong việc tạo ra một môi trường không khuyến khích tham nhũng trong tất cả các ngành. Để đưa ra một cái nhìn tổng quan về các công cụ sẵn có và việc ứng dụng chúng, phần sau đây sẽ mô tả các loại hình cơ chế có thể áp dụng được cho mỗi tương tác tham nhũng trong ngành CN&VS (xem bảng 7.1) tại mỗi điểm trong chuỗi giá trị.

Chống tham nhũng trong chính phủ (tương tác Nhà nước-với-nhà nước)

Cho đến nay, có rất ít nỗ lực trực tiếp chống tham nhũng có sự tham gia của cán bộ ngành nước. Trước đây, các tương tác tham nhũng trong nội bộ khu vực nhà nước- trong nội bộ hay giữa các cấp chính quyền, các ban ngành, cơ quan ngành CN&VS và các cá nhân - nói chung được xử lý qua các sáng kiến gián tiếp nhằm vào cải cách dân chính và cải thiện trách nhiệm giải trình thông qua phân cấp và các quá trình cải cách chính trị khác.³⁷ Mặc dù chưa biết rõ mức độ thành công của những nỗ lực này trong việc chống tham nhũng trong ngành cấp nước và vệ sinh nhưng người ta đã tập trung hành động vào bốn lĩnh vực (bảng 7.3).

- Tái cơ cấu, cải cách chính sách và đổi mới tổ chức ngành CN&VS. Hoạt động cụ thể gồm: mở cửa cho khu vực tư nhân có sức bật và các đối tượng có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan khác trong địa phương tham gia; gia tăng cạnh tranh; giảm quy mô ngành dân chính; bộ máy lãnh đạo mạnh hơn; điều phối ngành tốt hơn; tách rời các chức năng chính sách, điều tiết và thực hiện; rõ ràng hơn trong việc phân định chức năng.
- *Cải cách phân cấp và nâng cao trách nhiệm giải trình.* Mục đích của cải cách là nâng cao trách nhiệm giải trình chính trị và áp dụng các cơ chế để nhấn mạnh sự cần thiết phải có trách nhiệm giải trình của các nhà cung cấp dịch vụ và chính quyền địa phương đối với các dịch vụ cơ bản. Biện pháp cụ thể gồm thể báo cáo công dân, khảo sát dịch vụ và nâng cao nhận thức của công chúng cũng như cải thiện trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền.
- *Lập kế hoạch và quản lý tài chính ngành CN&VS.* Hoạt động cụ thể gồm chính sách tài chính hợp lý hơn; phân tách; nâng cao tính minh bạch; thu hồi chi phí đầu tư và cải tiến quy trình đọc đồng hồ, lập hóa đơn và thu phí cũng như tăng cường các quy trình giám sát, báo cáo và kiểm toán.

BẢNG 7.3 Xử lý các điểm nóng trong tham nhũng Nhà nước-với-Nhà nước

	Tương tác Nhà nước-với-Nhà nước	Các chỉ số cảnh báo sớm	Giải pháp gợi ý
Hoạch định chính sách	<ul style="list-style-type: none"> Hỏi lộ người ra quyết định để tác động đến các ưu tiên chính sách 	<ul style="list-style-type: none"> Cơ cấu biểu phí dịch vụ thấp. Độc quyền và chống lại cạnh tranh 	<ul style="list-style-type: none"> Cải cách chính sách và biểu phí dịch vụ
Ban hành quy định	<ul style="list-style-type: none"> Tác động đến các quy định và giấy phép Hỏi lộ để bỏ qua các quy định bắt buộc Tác động lên việc bỏ nhiệm người ra quy định 	<ul style="list-style-type: none"> Không có sự phân chia vai trò của cơ quan điều tiết (qua quy định) và người cung cấp Đàm phán lại hợp đồng (tần suất và thời điểm) 	<ul style="list-style-type: none"> Tách rời vai trò của cơ quan điều tiết và người cung cấp, bao gồm cả sự tham gia của khu vực tư nhân Xây dựng và ban hành các tiêu chuẩn tối thiểu. Giám sát của công chúng đối với các cuộc đàm phán với nhà vận hành.
Lập kế hoạch và ngân sách	<ul style="list-style-type: none"> Làm chệch hướng quá trình ra quyết định của các chính trị gia (tác động đến địa điểm và loại dự án đầu tư) Tham nhũng trong lập kế hoạch và quản lý ngân sách quốc gia và ngành (hỏi lộ giữa các bộ trưởng để được phân bổ ngân sách, cấu kết/hỏi lộ trong việc lựa chọn và phê duyệt dự án) Tham nhũng trong quản lý ngân sách địa phương (gian lận, giá mạo số sách kế toán, cấu kết cấp làng) 	<ul style="list-style-type: none"> Thiếu sự điều phối giữa bộ kế hoạch và bộ tài chính (số lượng các điểm mâu thuẫn) Tốc độ và sự phức tạp của phân bổ ngân sách (số lượng kế hoạch và ngân sách được duyệt, thời gian cần thiết) Vai trò và trách nhiệm chồng chéo trong giai đoạn cung cấp Tỉ lệ chi cho các dự án nhiều vốn và lớn cao Áp dụng nguyên tắc tùy ý quyết định một cách không phù hợp của cán bộ tài chính và kế hoạch 	<ul style="list-style-type: none"> Kiểm toán độc lập các quyết định đưa ra Thay đổi tổ chức và quy trình trong chức năng lập ngân sách và tài chính Phân cấp chức năng Xem xét các lựa chọn cho các hệ thống cung cấp thay thế (ví dụ như cộng đồng PSP) Sự tham gia và đòi hỏi của công dân về trách nhiệm giải trình trong lập kế hoạch và lập ngân sách Sự tham gia của giới truyền thông
Nguồn tài chính tài trợ	<ul style="list-style-type: none"> Cấu kết giữa nhà tài trợ-chính phủ trong đàm phán để đáp ứng các mục tiêu tài trợ. Cấu kết/gian lận giữa nhà tài trợ-chính phủ trong tiến độ và chất lượng 	<ul style="list-style-type: none"> Thay đổi bất ngờ trong hỗ trợ/lựa chọn nhà tài trợ 	<ul style="list-style-type: none"> Minh bạch trong đàm phán, ngân sách và kế hoạch đề xuất
Cấp phát vốn	<ul style="list-style-type: none"> Hỏi lộ và lại quá để đảm bảo được cấp phát vốn 	<ul style="list-style-type: none"> Quá trình xử lý cấp phát/chuyển vốn mất nhiều thời gian Chuyển vốn bất ngờ 	<ul style="list-style-type: none"> Chuẩn mực kết quả hoạt động Kiểm toán
Quản lý và thiết kế chương trình	<ul style="list-style-type: none"> Tham nhũng trong quản lý nhân sự Bổ nhiệm và thuyên chuyển, tăng lương Làm chệch hướng quá trình ra quyết định (tại từng cấp và giữa các cấp trung ương, địa phương và làng) 	<ul style="list-style-type: none"> Số lượng lớn nhân viên không đạt yêu cầu Nhân viên lương thấp nhưng có khoản thu nhập ngoài cao, sống sung túc Nhiều lần chuyển vốn ngoài kế hoạch Thiếu tự chủ về quản lý của chính quyền địa phương và công ty công ích Xung đột lợi ích trong ban quản lý Tăng giá nước từ nguồn không chính thức 	<ul style="list-style-type: none"> Cải cách nhân sự thúc đẩy cạnh tranh, cơ cấu thăng tiến dựa trên hiệu quả làm việc/công hiến Kê khai tài sản Bổ nhiệm một cách minh bạch các lãnh đạo hành chính có năng lực (và bầu các lãnh đạo chính trị) Phân tách nguồn tài chính của công ty công ích, tách rời vai trò của chính quyền địa phương và các công ty công ích

Nguồn: Các tác giả.

- **Cải cách quản lý nhân sự.** Cải cách nhân sự bao gồm cơ cấu tiền lương; đưa ra các quy định rõ ràng về thăng chức, bổ nhiệm, tuyển dụng và chuyển chuyên; áp dụng cách tiếp cận quản lý dựa trên hiệu quả làm việc, tiêu chuẩn hóa các quy định và điều kiện tuyển dụng, cưỡng chế và xử phạt trường hợp không tuân thủ.

Những công cụ này có thể có tác động nhiều chiều trong cải cách các cơ quan ngành cấp nước và vệ sinh, nhất là những nơi có thẩm quyền hạn chế. Trên thực tế, thứ bậc cán bộ trong nấc thang tổ chức bên trong và bên ngoài các cơ quan cấp nước (minh hoạ ở bảng 7.2) tương tác với nhau tại nhiều điểm trong chuỗi giá trị. Ở nhiều nước, việc cố gắng xây dựng năng lực và trách nhiệm giải trình trong các cơ quan cung cấp dịch vụ như công ty cấp nước công ích, chính quyền quận huyện và các uỷ ban nước của làng xã sẽ không có hiệu quả nếu không có cải cách ở cấp chính quyền cao hơn hoặc trong đội ngũ lãnh đạo chủ chốt của chính quyền. Tương tự, sẽ không hiệu quả nếu xây dựng trách nhiệm giải trình ở bộ ngành quản lý nước mà không có sự nhất trí hay tham gia tuyệt đối của các lãnh đạo chính trị và bộ tài chính.

Chống tham nhũng giữa chính phủ và khu vực tư nhân

Trong vai trò nhà thầu, nhà cung cấp, xây dựng và vận hành, khu vực tư nhân là chủ thể chính có khả năng tham gia vào tham nhũng trong ngành CN&VS. Làm sạch giao diện tương tác giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân là điều có tầm quan trọng hàng đầu trong cải cách tham nhũng. Tương tác tham nhũng giữa chính phủ và các công ty tư nhân đã được xử lý hoàn toàn thông qua các nỗ lực cải cách tăng cường chính sách và tạo lập môi trường và thông qua các cơ chế ký kết hợp đồng và trình tự thủ tục đấu thầu công, xây dựng và vận hành trong ngành xây dựng (bảng 7.4).

Đến nay, các nỗ lực chung chống tham nhũng trong *đấu thầu* tập trung vào cải tiến quy tắc đối với môi trường đấu thầu: ban hành luật, điều lệ và tiêu chuẩn hoạt động và thiết lập các quy định, nguyên tắc và tập quán điều chỉnh các quy trình đấu thầu, và kiểm toán (xem chương 9; Tổ chức Minh bạch Quốc tế-Pakistan 2003). Trên lý thuyết, những nỗ lực này có nghĩa là các cán bộ dự án công và tư, và cán bộ đấu thầu sẽ làm việc với cấp độ chuyên nghiệp mới, giảm sự tùy ý trong quyết định, và làm việc trong môi trường thương mại có sự giám sát và áp dụng chế tài nếu cần. Tuy nhiên, trên thực tế, cải cách môi trường đấu thầu là rất khó và cần rất nhiều thời gian mới thu được hiệu quả (hộp 7.2).

BẢNG 7.4

Xử lý điểm nóng trong tham nhũng Nhà nước-với-Tư nhân

	Tương tác Nhà nước-với-Tư nhân	Các chỉ số cảnh báo sớm	Giải pháp gợi ý
Đấu thầu và mua sắm	<ul style="list-style-type: none"> Hối lộ để tác động đến cơ quan tổ chức đấu thầu. Tham nhũng trong ủy quyền quản lý: gian lận để định giá tài sản quá cao/quá thấp; lựa chọn và hình thức nhượng quyền; quyết định về thời hạn, tính độc quyền, biểu phí, trợ cấp. Tham nhũng trong đấu thầu: <ul style="list-style-type: none"> các công trình cơ bản cung cấp hóa chất, xe cộ, thiết bị nâng giá Giả mạo hồ sơ 	<ul style="list-style-type: none"> Vấn các nhà thầu cũ được chọn vào danh sách ngắn, hoặc trúng thầu (có thể là các nhóm nhà thầu thông đồng, câu kết) Đánh trượt nhà thầu Sử dụng chung các nhà cung cấp được chọn từ một nguồn duy nhất Sử dụng chung thiết kế chuẩn không thay đổi Cùng đưa ra đơn giá cao hơn Nhà thầu chào giá thấp nhất liên tục không được chọn Cùng có hiện tượng ngay lập tức đàm phán lại hợp đồng 	<ul style="list-style-type: none"> Minh bạch trong tương tác Nhà nước-với-Tư nhân Đánh giá thầu độc lập Các hiệp ước liên chính và chế tài Đơn giản hóa hồ sơ thầu Xem xét vai trò người môi giới và ủy ban tư vấn địa phương Kiểm toán và báo cáo Giám quy mô hợp đồng Giám sát của công dân Hỗ trợ nâng cao tính liên chính của doanh nghiệp (hội nghề nghiệp, bộ quy tắc đạo đức nghề nghiệp)
Xây dựng	<ul style="list-style-type: none"> Không xây dựng theo đúng tiêu chuẩn kỹ thuật, che giấu công trình, vật liệu không đạt tiêu chuẩn Không hoàn thành công việc Trả lương thấp cho công nhân Gian lận và hối lộ trong hóa đơn: nâng giá nhà cung cấp khai vống hóa đơn 	<ul style="list-style-type: none"> Không đáp ứng các thông số kỹ thuật tiêu chuẩn Số lượng các thay đổi trong thông số kỹ thuật Số lần đề nghị điều chỉnh hạng mục công trình tại thực địa 	<ul style="list-style-type: none"> Vai trò công dân trong giám sát Kiểm toán kỹ thuật Kiểm toán công dân, điều trần công khai Hợp đồng quản lý dựa trên kết quả hoạt động
Vận hành và bảo dưỡng	<ul style="list-style-type: none"> Tham nhũng trong vận hành Tham nhũng trong chuỗi cung (ví dụ gian lận, hối lộ trong cung cấp hóa chất, xe cộ và các đầu vào khác) Không tuân thủ luật lệ, tiêu chuẩn kỹ thuật, quy định y tế và an toàn Giả mạo sổ sách kế toán, chứng từ Nhà cung cấp nhỏ, không chính thức Lập hóa đơn thất thường, không nhất quán cho các nhà cung cấp nhỏ Mọi tiền để cho phép tiếp tục kinh doanh 	<ul style="list-style-type: none"> Cùng chung nguồn cung cấp duy nhất Cùng có chung thay đổi về chất lượng hoặc phạm vi bao phủ dịch vụ Tăng giá nước từ nguồn không chính thức 	<ul style="list-style-type: none"> Hiệp ước liên chính (ở những nước có năng lực thi hành chế tài) Xóa bỏ độc quyền trong các hoạt động vận hành và bảo dưỡng Kiểm toán, báo cáo tài chính và kỹ thuật Hợp đồng dựa trên kết quả hoạt động với các tiêu chuẩn tối thiểu được định rõ Minh bạch trong vận hành và quản lý Vai trò công dân trong giám sát Quy chuẩn hóa hiệu quả hoạt động của công ty công ích Nhà cung cấp nhỏ/không chính thức Cải thiện giao diện giữa chính thức và không chính thức Hợp pháp hóa Nguồn cung chính thức lớn, định giá, các nhà thầu cạnh tranh chính thức để được nhượng quyền kinh doanh

Nguồn: Các tác giả

HỘP 7.2 Cải cách thể chế cải thiện hiệu quả hoạt động của công ty công ích ở Nairôbi

Trong nhiều thập kỷ, Sở dịch vụ cấp thoát nước Hội đồng thành phố Nairôbi có trách nhiệm cung cấp dịch vụ cấp nước và vệ sinh cho cư dân thành phố. Năm 2002, sau khi tham nhũng trong Sở gây ra phản ứng dữ dội của công chúng, chức năng cấp nước và các tài sản liên quan đã được chuyển cho một công ty tư nhân mới được thành lập, Công ty Cấp Thoát nước Nairôbi (NWSC). Công ty này được điều hành bởi một ban giám đốc gồm 12 thành viên từ các tổ chức tư nhân trong ngành và các tổ chức nghề nghiệp và một số cán bộ từ sở cấp nước cũ của thành phố.

Các luật hỗ trợ quốc gia (Đạo luật Nước năm 2002 và các điều khoản của Đạo luật Chính quyền địa phương) đã mang lại cải cách khuôn khổ thể chế và tạo điều kiện cho việc thành lập một thực thể độc lập về cấp nước trong thành phố. Các cuộc cải cách thể chế thiết yếu đã tách rời chức năng chính sách, cung cấp dịch vụ và trách nhiệm giải trình, lập ra 7 ban cấp nước tự quản chỉ định các đơn vị dịch vụ cấp nước. Công ty tư nhân mới ở Nairôbi đã thừa hưởng 2.200 nhân viên và cơ cấu hoạt động từ Sở cấp nước cũ nhưng việc thành lập công ty mới này đã mang đến bộ máy lãnh đạo mới, trách nhiệm giải trình rõ ràng hơn, tạo ra văn hóa thương mại với điều kiện dịch vụ tốt hơn, minh bạch hơn trong hoạt động và chính sách thông tin tốt hơn.

Mặc dù có những cải thiện nêu trên, ban quản lý công ty mới vẫn thấy tham nhũng là trở ngại chính cản trở hiệu quả và lợi nhuận và muốn có thêm thông tin về quy mô và phạm vi tác động của tham nhũng. Mặc dù chỉ là một ví dụ nhỏ, nhưng đánh giá của Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã vạch rõ một số điểm nóng tham nhũng tiềm tàng sau:

Hành vi tham nhũng liên quan đến người tiêu dùng. Bản đánh giá cho thấy người tiêu dùng vẫn đang bị lôi kéo và đưa hối lộ tại hai điểm. Điểm thứ nhất là khi cung cấp dịch vụ, tại đó đưa và nhận hối lộ có mục đích là tránh bị mất kết nối hoặc kết nối lại, hoặc để được kết nối trái phép. Điểm thứ hai liên quan đến lập hóa đơn và thu phí, tại đó đưa và nhận hối lộ có mục đích là điều chỉnh các hóa đơn khổng hoặc giải quyết các tranh chấp hóa đơn. Khoảng 65% người tiêu dùng gia đình và người tiêu dùng tổ chức được khảo sát nói rằng họ đã từng có hành vi tham nhũng với công ty NWSC, chủ yếu là với các nhân viên cấp thấp. Hóa đơn bị ghi khổng cũng được xem là lý do chính khiến người tiêu dùng gia đình tìm cách kết nối bất hợp pháp. Những người tham gia khảo sát thường cáo buộc rằng NWSC, giống như Sở cấp nước cũ trước đây, đã lợi dụng vị thế độc quyền và buộc họ phải trả hóa đơn khổng mà không có sổ sách hoặc giải thích rõ ràng. Đánh giá chỉ ra sự cần thiết phải cải thiện ngay việc lưu trữ hồ sơ, đảm bảo việc đọc đồng hồ nước chính xác, đúng định kỳ và có những biện pháp thực tế giải quyết tốt hơn các tranh cãi về hóa đơn khổng. Để đạt được mục tiêu này, Tổ chức Minh bạch Quốc tế khuyến nghị thiết kế và triển khai một quy trình và chiến lược liên lạc với người tiêu dùng.

Hành vi tham nhũng liên quan đến nhà cung cấp tư nhân. Tổ chức Minh bạch Quốc tế cũng đã khảo sát các nhà cung cấp của NWSC để xem họ đang kinh doanh ra sao dưới thời công ty mới so với Sở cấp nước cũ. Về tổng thể, các nhà cung cấp chỉ ra rằng phạm vi tác động của các hành vi tham nhũng đã giảm đi từ khi NWSC đảm đương hoạt động, nhưng vẫn còn thiếu minh bạch và có thể xảy ra tham nhũng khi chọn nhà thầu. Một số nhà cung cấp thừa nhận có thông tin bên trong. Từ đánh giá này, NWSC được hối thúc phải cải cách các thủ tục đấu thầu để đảm bảo rằng mọi nhân viên tuân thủ quy tắc đạo đức và hành xử của công ty và triển khai những hoạt động cần thiết liên quan đến tranh chấp lợi ích.

Nguồn: Tổ chức Minh bạch Quốc tế - Kênia (2006)

Nhóm nỗ lực thứ hai tập trung vào cấp dự án hoặc ban ngành nhằm mục đích cải thiện “không gian” đấu thầu cục bộ, và bao gồm các biện pháp như thực hiện hiệp ước liên chính nhằm hạn chế nhà thầu và cán bộ đưa hoặc nhận hối lộ, cùng các chế tài áp dụng cho các trường hợp vi phạm. Tính minh bạch trong tương tác nhà nước-tư nhân như công bố hồ sơ thầu, số hồ sơ tham gia thầu nhận được, đánh giá thầu độc lập, kiểm toán, giám sát đơn giá và sự tham gia của công chúng trong đàm phán đã tạo một môi trường khác với sự mờ nhạt là đặc trưng của sự tham gia từ khu vực tư nhân trong những năm 1990. Tại Pakistan, một quy trình đấu thầu rõ ràng và công khai do Ban Cấp thoát nước Karachi xúc tiến với sự giám sát của Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã cho thấy cách thức có thể áp dụng hiệp ước liên chính không có yếu tố hối lộ cho các hợp đồng tư vấn và toàn bộ các công trình và cung cấp hàng hóa. Kết quả ước tính được mức tiết kiệm ròng vào khoảng 75% chi phí hợp đồng (Tổ chức Minh bạch Quốc tế-Pakistan 2003).

Nhóm nỗ lực thứ ba, các sáng kiến giữa các công ty đa quốc gia và công ty trong nước hoạt động tại các nước đang phát triển, tập trung chủ yếu vào việc các thành viên đạt được mức liên chính và chuyên nghiệp cao hơn thông qua các hiệp hội nghề nghiệp, các bộ quy tắc đạo đức nghề nghiệp, giám sát và quy chuẩn, và các hiệp ước liên chính. (Tại các nước Mỹ Latinh, hiệp ước liên chính đã được áp dụng thành công trong ngành cấp nước tại Argentina và Colombia và đang được thực hiện tại các quốc gia khác trong khu vực). Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã đi đầu các nỗ lực nhằm thiết lập các tiêu chuẩn tối thiểu cho ký kết hợp đồng công. Sáng kiến Đối tác Chống Tham nhũng (PACI) của Diễn đàn Kinh tế thế giới, Sáng kiến Minh bạch trong các ngành khai khoáng, và các sáng kiến ngành xây dựng ở Vương quốc Anh và châu Âu đều tìm cách nâng cao tính liên chính trong các công ty tư nhân, chính phủ và các công ty xây dựng.³⁸

Các biện pháp chống tham nhũng nhằm loại bỏ hoàn toàn hành vi tham nhũng liên quan đến *xây dựng* trong ngành cấp nước và vệ sinh ở các nước đang phát triển còn nhiều hạn chế. Ở các nước này, “tìm cách khác” vẫn là thói quen phổ biến. Phần lớn các nhà thầu, dù không phải tất cả, là các nhà thầu trong nước (lớn hay nhỏ) hoạt động trong khuôn khổ các tiêu chuẩn ngành. Các nhà thầu hay cán bộ nhà nước tham nhũng ít khi bị đưa ra toà xét xử, trái lại những người tố cáo hành vi gian lận hoặc hối lộ thường rơi vào tình cảnh xấu. Một vài nỗ lực nhằm đánh giá và kiểm soát tham nhũng trong ngành xây dựng đã mang lại những bài học cho dịch vụ cấp nước ở các làng xã châu Phi. Thực tế tại Inđônêxia cho thấy kiểm tra kỹ thuật như kiểm tra đột xuất đường ống, giám sát và kiểm tra của cộng đồng, và thậm chí những thông báo hay cảnh báo kiểm tra đơn giản (khi kết hợp với sự tham gia của

cộng đồng) dường như cũng làm giảm tham nhũng trong các dự án phát triển nông thôn (Olkren 2005). Trong cả dự án nhỏ và lớn, ở đô thị hay nông thôn, việc triển khai các dự án dựa trên kết quả hoạt động, trong đó chỉ rõ các tiêu chuẩn và yêu cầu tối thiểu và chỉ trả tiền sau khi có nước, hứa hẹn nâng cao trách nhiệm giải trình và kết quả dự án (Halpern và Mussen 2006).

Trong *quá trình vận hành*, ít có những chú ý rõ ràng đến việc giảm tham nhũng, nhưng đã có nỗ lực đáng kể nhằm nâng cao tính hiệu quả. Cải cách ở cấp ngành và công ty công ích tập trung vào việc củng cố bộ máy lãnh đạo và quản lý, quản lý tài chính và sự phân tách; xác định và phân công rõ ràng các vai trò vận hành và bảo dưỡng; và tăng cường sự tham gia của công dân trong lập kế hoạch, dự thảo ngân sách và giám sát nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình. Tách rời các nhà cung cấp với các nhà hoạch định chính sách và các cơ quan điều tiết đã được tiến hành cùng với sự phân cấp ở mức độ nào đó, dù các vai trò còn hết sức mờ nhạt ở cấp địa phương, nơi ranh giới giữa chính quyền địa phương và công ty công ích vẫn chưa được xác định. Giám sát và đánh giá đã được cải thiện, và mục tiêu của các cách tiếp cận quy chuẩn dùng để so sánh kết quả hoạt động của công ty công ích (như đã thấy ở Uganda) là nhằm tăng tính hiệu quả thông qua cạnh tranh. Toàn bộ các cơ chế đó đều nhằm thiết lập một môi trường ít nảy sinh tham nhũng hơn.

Mặc dù chỉ là một mảng tương đối nhỏ trong ngành CN&VS ở châu Phi nhưng các công ty dịch vụ tư nhân cũng đem lại những bài học để chúng ta xem xét. Ví dụ, tại Bờ Biển Ngà, việc giao trách nhiệm vận hành cho một công ty tư nhân đã dẫn tới sự chuyển dịch đầu tư từ các đơn vị sản xuất vốn lớn sang việc mở rộng nhanh chóng các mạng lưới phân phối; từ chỗ trước kia phải nợ 100% bây giờ thành thu hồi chi phí 100%; và quá trình thoả thuận nhà nước-tư nhân được thay thế bằng các thủ tục thương mại (WUP 2003).

Các nỗ lực trên giao diện giữa các nhà cung cấp tư nhân địa phương và các nhà vận hành được uỷ quyền cung cấp dịch vụ đã bắt đầu xuất hiện dưới các hình thức khác nhau tại nhiều thành phố ở châu Phi và là tâm điểm để xây dựng các liên kết hiệu quả và năng suất hơn giữa các chủ thể cấp nước nhà nước và tư nhân. Các nỗ lực thành lập hiệp hội các nhà cung cấp, xây dựng cơ cấu và cơ chế đối thoại, lắp đặt nguồn cung chính thức khối lượng lớn và các giải pháp công nghệ khác mang lại sự tiếp cận tốt hơn cho các nhà cung cấp (và thu nhập cho công ty công ích), và các nỗ lực triển khai các quy trình đấu thầu cạnh tranh giành quyền kinh doanh khu vực đã chính thức hoá giao diện giữa các công ty công ích và ban cấp nước thành phố và tạo ra môi trường dễ đoán biết hơn cho các doanh nghiệp cấp nước trung thực phát triển (WSP-châu Phi 2005; Plummer, Collignon và Mehrotra 2005). Tuy nhiên, khu vực tư nhân địa phương cũng là “sân nhà” của những người môi

giới, những kẻ dàn xếp hối lộ giữa các công ty quốc gia và đa quốc gia lớn và chính phủ. Do đó, cần chú ý nhiều hơn vào việc tìm hiểu và xây dựng tính liêm chính trong khu vực tư nhân địa phương.

Giải quyết tương tác tham nhũng giữa cán bộ nhà nước và người tiêu dùng

Cho đến nay, các cơ chế giải quyết tương tác tham nhũng tại điểm cung cấp dịch vụ chủ yếu tập trung vào việc nâng cao hiệu quả của công ty công ích hay cơ quan cung cấp dịch vụ. Từ lâu, ngành đã nhận thức được những hình thức tham nhũng khác nhau diễn ra “ngay tại vòi nước”. Vấn đề kết nối trái phép đã được giải quyết thông qua các động lực nâng cao hiệu quả, hoặc sáng tạo hơn thì qua các chương trình hợp pháp hoá, còn một số thất thoát xảy ra trong các hệ thống thanh toán đã giải quyết hoàn toàn bằng cách tập trung cải thiện quy trình đọc đồng hồ, ghi hoá đơn và thu phí.

Tương tác giữa cán bộ nhà nước và người tiêu dùng trong vận hành và bảo dưỡng hệ thống nước có thể được hạn chế thông qua sự giám sát và kiểm tra của công dân như một phần của nỗ lực điều hành ngành cấp nước, nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình của các nhà cung cấp dịch vụ. Về phía người tiêu dùng, thẻ báo cáo do Trung tâm các Vấn đề công tại Bangalore xây dựng (Thampi 2005) đã được áp dụng cụ thể vào ngành CN&VS ở Nairôbi, Mombassa và Kisumu, Kênia (WSP-châu Phi sắp xuất bản). Dù vẫn đang trong quá trình xây dựng, sáng kiến thẻ báo cáo người tiêu dùng do Chương trình cấp nước và vệ sinh-châu Phi (WSP-châu Phi) bảo trợ đã khuyến khích các hộ gia đình nghèo cũng như không nghèo, cho ý kiến phản hồi về chất lượng dịch vụ cấp nước, vệ sinh và chất thải rắn và, từ kết quả này, củng cố thêm một chiến dịch quốc gia nhằm công khai và vận động thay đổi. Một khía cạnh then chốt của phương pháp tiếp cận thẻ báo cáo là sự tồn tại hay phát triển của hệ thống giải quyết khiếu nại hiệu quả. Trên một cấp độ rộng hơn, các khảo sát về tham nhũng như các cuộc khảo sát do Tổ chức Ngân hàng Thế giới thực hiện đã đưa ra những phân tích thấu đáo liên quan đến nhận thức cộng đồng về hối lộ giữa cán bộ và người tiêu dùng trong ngành dịch vụ cấp nước (Austral Consultoria 2004; Trung tâm Dân chủ và Phát triển 2000). Đây là những thông tin đầu vào vô giá đối với những người hoạch định chính sách.

Bất chấp những nỗ lực của các công ty công ích, chỉ khoảng 23% dân số châu Phi được nhận dịch vụ của họ và không có mấy người trong số đó là người nghèo. Hệ thống cung cấp dựa trên cộng đồng, phương pháp được các nhà tài trợ ưa chuộng trong cung cấp dịch vụ cấp nước và vệ sinh, không nằm trong diện quan tâm của các chiến dịch nâng cao hiệu quả ngành và bị

phốt lờ trong các cuộc thảo luận về tham nhũng ngành. Mô hình cung cấp dịch vụ CN&VS này phải gánh chịu một giả định có phần ngây thơ cho rằng sự tham gia của cộng đồng, theo định nghĩa của nó, sẽ tạo ra những kết quả có trách nhiệm và hiệu quả. Tuy nhiên, kết quả điều tra các chương trình phát triển nông thôn do cộng đồng quản lý với các hợp phần CN&VS quy mô lớn lại thường có tỷ lệ tham nhũng cao. Do mức lương thấp, những cán bộ cộng đồng gần giống như cán bộ nhà nước thường hành động một cách không minh bạch và tắc trách; câu kết với các cán bộ giám sát dự án, nhà thầu và nhà cung cấp; và tham gia vào một loạt hành vi và quyết định liên quan tới việc đấu thầu, xây dựng và thanh toán bóp méo các lợi ích dự án (Woodhouse 2002).³⁹ Khảo sát, thẻ báo cáo, và các hình thức giám sát công dân khác cũng có thể được áp dụng trong việc cấp nước do cộng đồng quản lý.

Việc triển khai sáng tạo phương pháp lập bản đồ tham nhũng, giám sát cộng đồng, và giải quyết khiếu nại trong Chương trình phát triển Kecamatan (KDP) tại Indônêxia đã đưa ra một mô hình nhằm tăng cường tiếng nói công dân, nâng cao trách nhiệm giải trình và giảm tham nhũng (Hộp 7.3). Sáng kiến này nêu lên những vấn đề quan trọng đối với tương tác nhà nước-người tiêu dùng và việc cung cấp dịch vụ dựa trên cộng đồng trong ngành CN&VS trên tất cả các châu lục. Các đánh giá cho thấy tham nhũng hiện diện dưới các dạng khác nhau tùy theo việc hàng hoá và dịch vụ đem lại lợi ích công (chung) hay tư. Với hàng hoá tư nhân (như cấp nước nông thôn) chủ yếu đem lại lợi ích cho cá nhân, thông tin và sự tham gia đã tỏ ra thành công trong giảm tham nhũng. Với các hàng hoá công (như vệ sinh và đường giao thông), các biện pháp như kiểm toán, chế tài và thực thi pháp luật tỏ ra hiệu quả hơn. KDP đồng thời cũng nâng cao hiểu biết về “phạm vi tham nhũng” trong các chương trình phát triển dựa trên cộng đồng như: khi chống tham nhũng trong lĩnh vực dễ nhận biết, nó sẽ chuyển sang nơi khác. Trong trường hợp KDP, tham nhũng chuyển sang những hình thức bao che, ưu đãi con cháu và họ hàng, tuy khó phát hiện hơn nhưng ít sinh lợi hơn (Olkren 2004).

Việc xây dựng các hệ thống thanh toán hiệu quả hơn trong cung cấp dịch vụ CN&VS là một phần không thể tách rời trong quá trình cải thiện tính hiệu quả của các công ty công ích. Các hệ thống này bao gồm chương trình thay thế đồng hồ và chuyên nghiệp hoá các hệ thống lập hoá đơn và thu phí. Được thiết kế để giảm các hành vi gian lận và hối lộ, các chương trình này đã thay đổi tính chất giao diện người tiêu dùng. Trong một số công ty công ích, đã có những nỗ lực nhằm đảm bảo các hệ thống này phù hợp với các hộ gia đình nghèo (đồng hồ chạy pin, lập hoá đơn tập thể, các quầy thu phí địa phương). Tuy nhiên, loại trừ tham nhũng khỏi các hệ thống thanh toán đòi hỏi người tiêu dùng phải được thông tin tốt hơn. Cần cố gắng hơn nữa để cung cấp cho

HỘP 7.3

Những nỗ lực mạnh mẽ nhằm kiềm chế tham nhũng trong Phát triển hạ tầng làng xã: Những bài học từ Ấn Độ

Chương trình Phát triển Kecamatan (KDP) là một dự án phát triển định hướng cộng đồng trị giá 1,2 tỷ USD tại Ấn Độ được Ngân hàng thế giới tài trợ, khởi động từ năm 1998 trong thời kỳ khủng hoảng tài chính Đông Á. Hiện nay, chương trình này cấp vốn xây dựng cơ sở hạ tầng quan trọng và cấp những khoản vay nhỏ cho các làng xã. Chương trình này nhanh chóng mở rộng quy mô và hiện được triển khai tại hơn 20.000 làng xã trên cả nước.

Phương pháp tiếp cận hai nhánh chống tham nhũng của chương trình KDP dựa trên phân tích kinh tế chính trị tham nhũng ở các làng xã Ấn Độ. Trước hết, nó nhằm vào thay đổi các điều kiện sản sinh tham nhũng tại làng xã thông qua phá bỏ những độc quyền hiện tại về thông tin, tài nguyên và tiếp cận tư pháp. Thứ hai, nó nhằm mục đích ngăn chặn tham nhũng trong chính dự án thông qua việc thay đổi các động cơ trong cấu trúc dự án chống lại hành vi tham nhũng. Kinh nghiệm từ chương trình KDP rất hữu ích trong việc tìm hiểu những công tác cần triển khai để hạn chế tham nhũng trong một dự án phát triển nông thôn lớn ở một quốc gia mà tham nhũng đã trở thành một căn bệnh, có một hệ thống pháp lý yếu kém và lịch sử kiểm soát chính trị từ trên xuống do chế độ quan liêu đầy quyền lực chi phối.

Trung tâm của phương pháp tiếp cận chống tham nhũng của KDP là nguyên tắc chính người dân có quyền ra quyết định trong quá trình lập kế hoạch, đấu thầu và quản lý vốn. Một số biện pháp cụ thể của phương pháp gồm:

- Đơn giản hoá các hình thức tài chính nhằm giúp người dân dễ nắm bắt hơn
- Bổ sung vốn trực tiếp vào các tài khoản tập thể của làng xã
- Yêu cầu mọi giao dịch tài chính phải có ít nhất 3 chữ ký và phải có ít nhất 3 bảng báo giá cho mua sắm hàng hoá, công bố công khai trong các cuộc họp
- Yêu cầu dán các thông tin chi tiết về tất cả các giao dịch tài chính trên bảng thông báo của làng xã
- Yêu cầu giải trình vốn dự án tại các cuộc họp thường xuyên của làng xã, tại đây người dân có quyền đình chỉ giải ngân nếu phát hiện bất thường
- Cung cấp các nguồn thông tin và các kênh khiếu nại ở cấp làng xã có tính độc lập với chính quyền địa phương
- Thực hiện giám sát mạnh mẽ ở thực địa thông qua các điều phối viên được các làng xã bầu chọn và điều phối viên dự án ở cấp cơ sở (dưới cấp huyện).
- Giám sát dự án độc lập do các NGO và nhà báo địa phương thực hiện

Mặc dù những biện pháp này đã đem lại những thành công nhất định nhưng tham nhũng vẫn tồn tại trong các dự án KDP. Các đánh giá (bao gồm phỏng vấn dân tộc học chuyên sâu, xem xét kinh nghiệm thực địa, và phân tích động cơ trong suốt chu kỳ dự án) đã xác định lợi ích, động cơ và những yếu tố hạn chế của các chủ thể. Nghiên cứu này nhận thấy tham nhũng về cơ bản là một vấn đề gắn liền với động cơ và chỉ có thể chống tham nhũng một cách hiệu quả nếu có những thay đổi về chi phí và lợi ích gắn với hành vi tham nhũng; bối cảnh địa phương và các tiêu chuẩn xã hội là chìa khoá để nắm bắt cách thức thay đổi các động cơ này.

Tham nhũng trong các dự án KDP hiện hữu dưới một số dạng như nâng ngân sách, thông thầu, hối lộ và lợi dụng cho các cán bộ địa phương. Tính minh bạch, sự tham gia của cộng đồng và tạo ra các kênh giải quyết khiếu nại độc lập là những yếu tố hiệu quả nhất trong hạn chế tham nhũng. Yếu tố thông tin và giám sát địa phương là những yếu tố then chốt trong phòng ngừa cũng như chống tham nhũng: những chiến lược chống tham nhũng thành công nhất của KDP là công khai hoá các hoạt động chống tham nhũng, huy động sự hỗ trợ rộng rãi của địa phương và áp dụng nghiêm túc các chế tài. Các điều phối viên dự án cũng

HỘP 7.3 (Tiếp)

là chìa khoá chống tham nhũng: họ tạo ra một kênh thông tin cho người dân độc lập với chính quyền địa phương và do các điều phối viên được cơ cấu KDP trung ương hậu thuẫn nên so với người dân bình thường, họ được bảo vệ tốt hơn người dân thường trước những đe dọa, hăm đe. Cũng có bằng chứng cho thấy người dân đã sử dụng kinh nghiệm từ các dự án KDP để chống tham nhũng trong các dự án khác.

Phân tích động cơ chu trình dự án đã chỉ ra 3 giai đoạn trong chu trình dễ nảy sinh tham nhũng nhất, gồm giai đoạn chuẩn bị đề xuất (thành lập các nhóm đi vay giả mạo để kiếm những khoản vay nhỏ), giai đoạn cấp vốn (câu kết giữa các bên ký tài khoản ngân hàng nhằm biến thủ ngân quỹ) và giai đoạn thực hiện (thông thầu và tham nhũng trong đấu thầu). Phân tích nêu rõ một số phương thức ngăn chặn tham nhũng tốt hơn, gồm cải thiện công tác phổ biến thông tin; sử dụng các chế tài xã hội làm giảm động cơ khuyến khích tham nhũng, tăng cường các biện pháp khuyến khích nhân viên KDP chống tham nhũng, xây dựng biện pháp ở các giai đoạn cụ thể trong chu trình dự án nhằm hạn chế độc quyền, làm rõ quyền tùy ý quyết định và nâng cao trách nhiệm giải trình; hỗ trợ năng lực cho các điều phối viên dự án nhằm đưa ra những giải pháp địa phương linh hoạt hơn.

Nguồn: Woodhouse (2002).

các hộ gia đình và cộng đồng những thông tin và năng lực cần thiết để họ nhận biết, hóa đơn ghi thế nào là đúng và phải khiếu nại ra sao nếu hóa đơn ghi sai.⁴⁰ Một số phương pháp tiếp cận cải tiến ở Bénanh và Bờ Biển Ngà giao trách nhiệm lập hoá đơn và thu phí cho các hãng tư nhân hoạt động trên cơ sở một hợp đồng thực hiện (mặc dù việc các hãng này sử dụng văn phòng uỷ nhiệm cũng không kém phần bị ảnh hưởng bởi tham nhũng); các hệ thống này sử dụng các nữ thu ngân, những người tỏ ra ít nhận hối lộ hay có những hành vi gian lận với công ty hơn là nam giới (WUP 2003).

Câu chuyện cảnh giác trong ngành cấp nước

Mặc dù một loạt công cụ chống tham nhũng đã được áp dụng trong ngành cấp nước nhưng ở các nước đang phát triển vẫn còn nhiều tranh luận về những công cụ hiệu quả và không hiệu quả. Hoạt động đan xen suốt thập kỷ vừa qua đã đem lại nhiều bài học, nhưng vẫn cần phải hiểu hơn cách thức để tất cả các công cụ này phát huy tác dụng ở cấp ngành.⁴¹ Cần phải có các mô hình và chương trình thử nghiệm trong ngành CN&VS để thử nghiệm các phương pháp tiếp cận hứa hẹn thay đổi trong bối cảnh thể chế và xã hội dân sự còn yếu kém tại châu Phi.

Trong khi đó, một số cơ chế chống tham nhũng đã thất bại hoặc đem lại những kết quả không mong muốn tại các nước đang phát triển. Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác đã phân tích thành quả của các công cụ chống

BẢNG 7.5 Xử lý điểm nóng trong tham nhũng Nhà nước-với-Người tiêu dùng/Xã hội dân sự

	Tương tác Nhà nước-với- Người tiêu dùng	Các chỉ số cảnh báo sớm	Các đối phó tiềm năng
Xây dựng	<ul style="list-style-type: none"> ● Xây dựng và quản lý dựa trên cộng đồng - Gian lận và hối lộ - Những người đứng đầu làng xã ăn cắp vật tư - Hồ sơ, sổ sách kế toán và báo cáo giả mạo 	<ul style="list-style-type: none"> ● Thất thoát vật tư lớn ● Không đáp ứng các thông số kỹ thuật tiêu chuẩn 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vai trò của công dân trong giám sát và kiểm tra ● Kiểm toán kỹ thuật, kiểm tra đột xuất công trình xây dựng ● Hợp đồng dựa trên hiệu quả hoạt động
Vận hành và bảo dưỡng	<ul style="list-style-type: none"> ● Hối lộ để tiếp cận nước: lắp đặt hoặc che giấu các kết nối trái phép, tránh tình trạng mất kết nối, nguồn cung trái phép ngoài mạng lưới (xe bồn) sử dụng tài sản nhà nước ● Hối lộ để giải quyết nhanh và ưu đãi trong sửa chữa, kết nối mới. ● Tham nhũng trong lập hoá đơn: đọc sai đồng hồ, không thanh toán hoặc thanh toán một phần, khai khống chi phí 	<ul style="list-style-type: none"> ● Thay đổi không có lý do trong dịch vụ cấp nước ● Sử dụng xe bồn không chính thức ● Thiếu quan tâm đến các chiến dịch kết nối ● Ít báo cáo lỗi ● Số lỗi được báo cáo ● Số lượng kết nối nối so với sức tăng lượng nước tiêu thụ ● Những biến động không rõ nguyên nhân trong khu vực 	<ul style="list-style-type: none"> ● Hợp pháp hoá các kết nối trái phép ● Hợp pháp hoá việc cán bộ nhà nước mở rộng dịch vụ ● rà soát chi phí kết nối ● Hợp đồng thực hiện trong trường hợp sửa chữa nhanh ● Sự tham gia của công dân vào quá trình giám sát và kiểm tra ● Tính minh bạch và báo cáo về yêu cầu kết quả thực hiện ● Thẻ báo cáo và các cơ chế khảo sát và phản hồi khác ● Giải quyết khiếu nại
Hệ thống thanh toán		<ul style="list-style-type: none"> ● Các biến động không rõ lý do trong thanh toán ● Khiếu nại của người tiêu dùng ● Khiếu nại của các nhà cung cấp quy mô nhỏ 	<ul style="list-style-type: none"> ● Chiến dịch thông tin và nhận thức ● Sự tham gia của công dân vào quá trình giám sát ● Đánh giá tham nhũng có sự tham gia, lập bản đồ tham nhũng ● Thương mại hoá ● Cải cách giao diện người tiêu dùng: lập hoá đơn theo đồng hồ, thu phí ● Hợp đồng thực hiện ● Giải quyết khiếu nại ● Cán bộ thu ngân nữ

Nguồn: Các tác giả.

tham nhũng cụ thể. Nhìn chung, nghiên cứu này cho thấy sự phổ biến của các uỷ ban chống tham nhũng, cơ quan kiểm soát tham nhũng và cơ quan đạo đức khắp châu Phi và việc dự thảo các luật, nghị định, và bộ quy tắc đạo đức ứng xử mới nhằm chống tham nhũng, ít có tác động ở khu vực này, và có lẽ phù hợp hơn với những nước đã thiết lập từ trước những cơ chế trách nhiệm giải trình trước công chúng và cơ chế minh bạch (Kaufmann

2005). Bài học cơ bản thứ hai là việc tập trung vào khu vực nhà nước thì là chưa đủ; khu vực tư nhân phải được tham gia vào mọi nỗ lực chống tham nhũng. Vấn đề “hiều sai” có nghĩa là hành động chống tham nhũng, nếu không đặt đúng trọng tâm, sẽ dẫn tới sự “thụt lùi” đáng kể trong các thể chế cách tân vì tham nhũng sẽ thích ứng và tái xuất hiện ở đâu đó, thậm chí còn lớn mạnh hơn khi những cơ hội cũ đã khép lại (Shah và Schacter 2004)⁴². Ví như việc tăng cường thực thi luật pháp có thể làm giảm phạm vi hối lộ nhưng quy mô hối lộ lại có thể lớn hơn. Hoặc các hãng cam kết thực hiện liêm chính có thể bị đẩy khỏi thị trường, làm thoái chí những người khác muốn theo chân.

Mang tính xây dựng hơn, kinh nghiệm thực tế cho thấy cấp điều hành là chìa khoá trong việc quyết định cần tiến hành các hoạt động nào để chống tham nhũng (Kaufmann 2005; Shah và Thompson 2004); các cơ chế chống tham nhũng khác nhau được áp dụng trong những bối cảnh điều hành khác nhau (Shah và Schacter 2004). Những nỗ lực chống tham nhũng mang tính nguyên tắc cần phải được tiến hành cẩn trọng tại các nước mà pháp quyền còn lỏng lẻo, nhà nước ít có tính hợp pháp, các thể chế chịu trách nhiệm về cung cấp dịch vụ còn tắc trách và sự cam kết của lãnh đạo đất nước còn là vấn đề đáng phải bàn.

Vậy thông điệp cho hoạt động chống tham nhũng tương lai trong ngành cấp nước ở châu Phi là gì? Câu chuyện cảnh giác là phải suy nghĩ cẩn thận trước khi hành động (Shah và Schacter 2004). Có rất ít cải cách chống tham nhũng được tiến hành trong ngành, và mặc dù có thể học hỏi bài học từ các ngành khác thì những bài học đó vẫn phải được điều chỉnh cho thích ứng với bối cảnh cụ thể của đất nước, của ngành, hay thậm chí phù hợp với bối cảnh địa phương. Ngành CN&VS ở châu Phi cần tiếp cận chương trình nghị sự chống tham nhũng một cách cẩn trọng, rút ra các bài học từ chương trình nghị sự điều hành ở tầm rộng hơn, tiếp tục mở rộng kiến thức về thể chế ngành CN&VS, đồng thời tập trung vào các phương tiện yêu cầu cải cách.

Ngành cần biết cách xác định các can thiệp và cách xác lập mức ưu tiên trong can thiệp. Trước khi tiến hành cải cách ở cấp quốc gia, điều quan trọng trước tiên là phải hiểu rõ năng lực và hiện trạng điều hành nhà nước, các động cơ và tác động của tham nhũng. Chỉ khi đó mới có thể quyết định được tính hiệu quả của các quy trình khác nhau (thay đổi đột ngột hay dần dần) và chọn lựa các cơ chế chống tham nhũng phù hợp (cơ chế khắc phục hay cơ chế phòng ngừa), việc kết hợp các cơ chế chống tham nhũng cần thiết (như phối hợp cải cách nâng cao tính minh bạch với vai trò ngày càng cao của công dân) và trình tự các biện pháp can thiệp có hiệu quả cao nhất.

Ngành cần thử nghiệm, xây dựng và phổ biến kinh nghiệm: hoạt động

trong phạm vi quản lý rộng hơn, các nỗ lực nâng cao trách nhiệm giải trình và tính minh bạch nhằm đưa công tác điều hành trong ngành vào quy củ là yếu tố then chốt trong mọi tình huống. Khi xây dựng chiến lược, cần xem xét cách tốt nhất để ưu tiên các hoạt động theo nhu cầu, như tăng cường tiếng nói và sự tham gia, tăng cường tính minh bạch và khả năng tiếp cận kiến thức và thông tin, và cải cách thể chế. Nắm bắt được cách thức để những lĩnh vực hoạt động này có thể tập trung hiệu quả hơn vào các mục tiêu chống tham nhũng dường như là một bước đi then chốt cho ngành.

TIẾN LÊN PHÍA TRƯỚC

Cần phải ghi nhớ một số vấn đề khi ngành cấp nước và vệ sinh tiến hành cải cách chống tham nhũng.

Thứ nhất, còn thiếu khá nhiều thông tin về phạm vi, tính chất, hậu quả và cái giá của tham nhũng trong ngành CN&VS. Trong nhiều thập kỷ, các nhà tài trợ và các cơ quan hỗ trợ khác vẫn xúc tiến công việc, bất chấp việc tham nhũng đã trở thành một dịch bệnh bóp méo quá trình ra quyết định và làm thất thoát đầu tư ngành. Kết quả là có rất ít nỗ lực được thực hiện để xác định, tháo gỡ, hay đào sâu nghiên cứu những góc cạnh chính của tham nhũng trong ngành. Trong khi thông tin thì bạt ngàn, nhưng hầu hết các đối tượng có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đều thừa nhận rằng việc thiếu thông tin toàn diện về phạm vi và tính chất của tham nhũng làm cản trở những hành động trong tương lai. Hơn thế, hầu như không có thông tin về tác động và cái giá của tham nhũng trong ngành CN&VS. Hiểu biết về mức độ tham nhũng trong tiểu ngành cấp nước và vệ sinh còn hạn chế so với các tiểu ngành khác như thủy lợi, và không có đánh giá chính xác nào được tiến hành để biết được mức độ tương đối của tham nhũng trong ngành CN&VS giữa các nước khác nhau trong khu vực. Dữ liệu để hỗ trợ các hành động đề xuất là yêu cầu vô cùng cấp bách.⁴³

Thứ hai, tham nhũng trong ngành cấp nước gắn với điều hành ngành và điều hành chung: một số người sẽ biện luận rằng những thách thức chủ yếu trong quá trình cải thiện điều hành và xử lý tham nhũng ở ngành CN&VS không nằm ở bản thân ngành (Estache và Kouassi 2002), hoặc tham nhũng gắn liền với các vấn đề của một ngành hoạt động sai chức năng. Nhưng mặc dù nhiều khía cạnh của điều hành nhà nước như pháp quyền và ổn định chính trị nằm ngoài thẩm quyền giải quyết của bất cứ ngành nào, thì nhiều giải pháp như bộ máy lãnh đạo mạnh mẽ và sự xuất hiện của các nhóm xã hội yêu cầu thay đổi lại là điểm chung của tất cả các ngành. Do vậy, chìa khoá cho hoạt động chống tham nhũng hiệu quả nằm ở sự hiểu biết về

“không gian tương tác” cơ bản nơi diễn ra hành vi tham nhũng - đặc biệt là mức độ mở rộng của tương tác tham nhũng trong ngành cấp nước vượt khỏi phạm vi các thể chế và các bên có lợi ích liên quan của ngành.⁴⁴ Xây dựng một hiểu biết tốt hơn về phạm vi và nội dung hành động ngành có thể thực hiện, nhất là hành động nào có thể thực hiện với các nhà cung cấp dịch vụ thuộc nhóm phân tách riêng rẽ sẽ là yếu tố quan trọng cho những biện pháp can thiệp bền vững.

Thứ ba, phân cấp đã tạo ra những nguy cơ và cơ hội mới; do đó, cần nỗ lực hơn nữa để xây dựng trách nhiệm giải trình ngay từ đầu. Phân cấp mở ra cánh cửa phát triển tính minh bạch và trách nhiệm giải trình ở chính quyền các tiểu vùng. Đến nay, tác động của phân cấp lên quá trình cung cấp dịch vụ cấp nước và các mức độ tham nhũng trong ngành cấp nước đã kết hợp lại với nhau và khó nhận biết.⁴⁵ Điều này một phần là do tính không đồng nhất của những cải cách được tiến hành trong khu vực. Phân cấp ở châu Phi là sự pha trộn giữa trao quyền lực chính trị, tài chính và hành chính được tiến hành theo nhiều hình thức khác nhau (đột ngột, dần dần, từ trên xuống, từ dưới lên, hoặc theo những khung thời gian rất khác nhau) (Shah và Thompson 2004). Trên thực tế, các cán bộ ngành của địa phương, thường là những người có kỹ năng nghèo nàn và trước đó không được tiếp cận với quá trình ra quyết định hay ngân sách, thường chộp lấy cơ hội chạy chọt để trục lợi từ việc phân cấp tài chính và chức năng mang lại; ngoài ra, sự thiếu rõ ràng trong phân định và các quan hệ chức năng và sự thiếu minh bạch đã gây ra những thất bại trong trách nhiệm giải trình. Hiểu biết rõ hơn về liên hệ giữa tham nhũng và các quá trình phân cấp là hết sức cần thiết ở cấp ngành. Đặc biệt, phân cấp ảnh hưởng đến tham nhũng như thế nào, những lĩnh vực nào dễ nảy sinh tham nhũng nhất, và làm thế nào có thể tăng cường động lực do phân cấp tạo ra nhằm ngăn chặn tham nhũng phát sinh trở lại?

Thứ tư, phải có từ hai người trở lên thì hành vi hối lộ mới xảy ra: do đó, nỗ lực chống tham nhũng cần bao gồm (những) người hối lộ tham gia trong các giao dịch của ngành CN&VS. Do tiềm năng lợi nhuận đáng kể, nhiều đối tượng tư nhân có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan trong ngành CN&VS (dù là các công ty quốc tế, quốc gia hay địa phương hay là cá nhân) có động cơ mạnh mẽ trong việc đảm bảo để công ty họ được đưa vào danh sách thầu, thắng hợp đồng, tránh những trì hoãn không cần thiết trong xây dựng, và tìm cách rút ngắn thời gian để đạt được lợi nhuận biên cao hơn. Nhưng không phải lúc nào mọi việc cũng tiến triển như vậy- không phải mọi công ty và cá nhân đều có những hành vi này. Hiểu biết về hành vi không tham nhũng có thể chỉ ra những hành động làm giảm hối lộ ở khu vực tư nhân.⁴⁶

Vai trò của người môi giới, những kẻ dàn xếp đưa và nhận hối lộ, cũng cần phải được hiểu rõ hơn. Các nỗ lực chống tham nhũng nhìn chung tập trung vào việc làm sạch những chính quyền gây những nhiễu, nhưng nỗ lực nâng cao trách nhiệm giải trình trong chính phủ sẽ bị xói mòn nếu nhân viên phải chịu áp lực từ bên ngoài chính phủ. Việc xây dựng các cơ chế chống tham nhũng và xử lý những kẻ hối lộ, hay những kẻ gạ gẫm và đòi hối lộ trong các giao dịch ngành cấp nước là hết sức cần thiết.

Thứ năm, có những thực tiễn chính trị đáng suy nghĩ về chống tham nhũng trong ngành cấp nước: nhiều trở ngại và nhiều đối tượng có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan chống đối làm cản trở tiến trình. Mặc dù có những khẩu hiệu chính trị ngày càng to tát và các uỷ ban và các cuộc điều tra có tiếng tăm, nhưng ở nhiều nước châu Phi vẫn có sự dè dặt khi thảo luận về tham nhũng và hoạt động chống tham nhũng ở cấp ngành.⁴⁷ Chỉ một vài bên có lợi ích liên quan là quan tâm tới phân tích tham nhũng, chia sẻ kiến thức hay đề xuất các công cụ và biện pháp chống tham nhũng, nhưng sự ủng hộ tích cực này lại bị hạn chế bởi sự thiếu vắng xã hội dân sự ở châu Phi.⁴⁸ Bên ngoài chính phủ, tồn tại nhiều động cơ và yếu tố gây nản chí, có thể ảnh hưởng tới mức độ sẵn sàng tham gia chống tham nhũng của các bên có lợi ích liên quan: các công ty xây dựng và cơ khí lớn lo ngại về lợi nhuận cổ đông, các nhà tư vấn lo ngại về nền tảng khách hàng; các cá nhân lo sợ bị trả đũa vì không cùng phe. Các cơ quan song phương và đa phương cần đáp ứng các mục tiêu chi tiêu và cho vay và duy trì nguyên trạng, nhưng họ cũng lo ngại hoạt động chống tham nhũng sẽ làm hỏng mối quan hệ của họ với các đối tác chính phủ. Ở cấp ngành, trong các tổ chức CN&VS, nền tảng ủng hộ cũng rất hạn hẹp – không phải ai trong ngành cũng bị thuyết phục rằng tham nhũng là một cái gì đó cần phải đương đầu. Thừa nhận tham nhũng là một vấn đề, nhưng xây dựng một nền tảng ủng hộ rộng rãi hơn, xây dựng nhận thức và tạo ra không gian an toàn cho đối thoại lại là một vấn đề khác, và là những yếu tố hết sức quan trọng để có được hành động hiệu quả trong ngành.

Thứ sáu, người ta vẫn chưa thực sự biết tới các tác động thực đối với người nghèo của tham nhũng và hành động chống tham nhũng trong ngành CN&VS. Tác động cơ cấu của tham nhũng lên người nghèo theo tổng kết của Kaufmann và các tác giả khác⁴⁹ chưa được phổ biến rộng rãi. Những tác động này gồm đầu tư và tăng trưởng kinh tế thấp hơn, tăng trưởng ít gắn với người nghèo hơn, tiến bộ ít hơn trong cung cấp dịch vụ và phát triển tài sản con người. Có thể bổ sung vào đó nhiều hậu quả phi kinh tế của tham nhũng – làm suy yếu các nền dân chủ mới và đang phát triển, gây ra bất công xã hội,

suy thoái môi trường, mất an ninh gia tăng, và xói mòn lòng tin vào các thể chế nhà nước. Nhưng ở cấp độ ngành, cần có phân tích chi tiết về tác động ngắn hạn, trung hạn, dài hạn đối với người nghèo. Những tác động từ trung hạn đến dài hạn đối với người nghèo là kết quả của sự bóp méo và chậm trễ xảy ra khi bởi các cán bộ tham nhũng chỉ đạo lấy vốn đầu tư ngành nước dành cho người nghèo chuyển sang các cơ hội đầu tư khác có thể mang lại cho họ lợi ích cá nhân lớn nhất. Đặc biệt, điều đó đồng nghĩa với đầu tư

BẢNG 7.6 Các bước tiếp theo

Các hành động cấp quốc gia và khu vực

1. Chẩn đoán các nguồn, phạm vi và tác động của tham nhũng, nhất là khi nó ảnh hưởng đến người nghèo. Nâng cao hiểu biết về bối cảnh tham nhũng ngành và các nguyên nhân tham nhũng, các cấu trúc động cơ được sử dụng để thúc đẩy các biện pháp chống tham nhũng có hiệu quả.
2. Thiết lập các công cụ và các chỉ số mạnh ở cấp ngành và tiểu ngành để đánh giá và giám sát tham nhũng và đề ra các cơ sở đánh giá tính hiệu quả của các chiến lược chống tham nhũng cụ thể.
3. Xây dựng đội ngũ những người ủng hộ chống tham nhũng được thông tin đầy đủ trong số các đối tượng nhà nước, tư nhân, và xã hội dân sự có quyền lợi và trách nhiệm liên quan, bao gồm cả các nhóm công tác cấp quốc gia và khu vực để thúc đẩy chương trình nghị sự chống tham nhũng.
4. Xây dựng các chiến lược chống tham nhũng cấp quốc gia có phối hợp với các lộ trình Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ và cải cách ngành.
5. Phát động các đợt vận động ủng hộ, xây dựng nhận thức, xây dựng năng lực ở tất cả các cấp để nâng cao sự cam kết của các lãnh đạo trong cuộc chiến chống tham nhũng và các cộng đồng được thông tin đầy đủ. Xác định và xây dựng năng lực của các tổ chức dịch vụ dân sự phù hợp.
6. Tạo ra các kênh truyền truyền phổ biến các công cụ, phương pháp và cách làm hay trong chống tham nhũng, và các bài học kinh nghiệm.

Các lĩnh vực điều tra theo chủ đề

1. *Hiểu quá trình phân cấp và tham nhũng trong ngành cấp nước và vệ sinh.* Phân cấp đã ảnh hưởng thế nào đến môi trường ra quyết định? Làm thế nào khuôn khổ phân cấp có thể định hướng các mục tiêu chống tham nhũng?
2. *Phanh phui và chẩn đoán tham nhũng trong hệ thống CN&VS.* Đây là các lĩnh vực tập trung và các phương thức tham nhũng trong hệ thống cung cấp công ích, trong những quyền tư nhân, trong các hệ thống thị trấn lớn và nhỏ, trong các dự án do nhà tài trợ chỉ đạo hoặc dựa trên cộng đồng?
3. *Hiểu các tác động của tham nhũng trong ngành CN&VS đối với người nghèo.* Những loại tham nhũng nào có tác động tiêu cực nhất đối với người nghèo? Họ phải trả bao nhiêu? Những tác động thực đối với người nghèo là gì? Có hay không các lợi ích trong cung cấp phi chính thức thay vì chính thức? Làm thế nào giảm nhẹ tác động bất lợi của cả hành động tham nhũng và chống tham nhũng đối với người nghèo?
4. *Tăng tính minh bạch trong ngành cấp nước.* Làm thế nào có thể tăng cường các phương pháp tiếp cận cải cách hiện hành với sự tập trung vào tính minh bạch? Đây là những động lực và rào cản đối với việc tăng tính minh bạch của ngành trong các bối cảnh khác nhau? Trong những hoàn cảnh nào tính minh bạch của ngành có thể khống chế tham nhũng?

không thích hợp vào các dự án kết cấu hạ tầng quy mô lớn và sử dụng nhiều vốn như các nhà máy xử lý nước, cung cấp hàng hoá, hoặc các mạng lưới. Tuy nhiên, về ngắn hạn, hoạt động tham nhũng của các cán bộ cấp thấp bán hoặc cung cấp nước công ích bất hợp pháp có thể lấp khoảng trống trong cung cấp các dịch vụ cho các hộ nghèo, cung cấp cho họ dịch vụ mà họ không thể có được bằng biện pháp khác. Trong một số trường hợp, cung cấp dịch vụ tư bằng tài sản công không phải là không hiệu quả khi xem xét ở cấp độ ngành và trong ngắn hạn.⁵⁰

Cuối cùng, việc phát triển hoạt động chống tham nhũng vì người nghèo trong ngành cấp nước cần sử dụng thông tin kết quả đánh giá yếu tố cầu một cách chi tiết và rộng rãi. Phần lớn hoạt động chống tham nhũng được phát động cho đến nay được triển khai với giả định là sự can thiệp chống tham nhũng sẽ tự động nâng cao hiệu quả và hiệu suất, và do vậy sẽ tạo ra các lợi ích cho người nghèo. Nhưng không phải lúc nào cũng đúng như vậy, và mặc dù nước tham nhũng rõ ràng là không tối ưu xét về dài hạn, nhưng việc tập trung cải cách vào vấn đề sử dụng sai mục đích tài sản bởi các cán bộ cấp thấp có thể có những ảnh hưởng tiêu cực trước mắt đối với những người cần dịch vụ cấp nước nhất. Bổ sung các đánh giá về yếu tố cầu và các giải pháp có vai trò quan trọng trong việc làm rõ và giảm các ảnh hưởng có thể tiêu cực của các cơ chế chống tham nhũng ở cấp cơ sở. Để đảm bảo các cải cách là vì người nghèo, những người chủ trương chống tham nhũng cần hiểu tương tác giữa những thay đổi cơ cấu dài hạn và những thay đổi bất thường ngắn hạn và phương án chuẩn bị cho cả ảnh hưởng tích cực và tiêu cực đối với vấn đề cung cấp nước cho người nghèo. Với thừa nhận đó, việc hợp pháp hoá, chứ không phải là xoá bỏ hay bổ sung các công cụ hỗ trợ, chẳng hạn như cung cấp nước cho người nghèo trong ngắn hạn, có thể trở thành một đặc điểm quan trọng có lợi cho người nghèo trong quá trình chống tham nhũng khi cung cấp dịch vụ.

Bảng 7.6 nêu ra một loạt các hành động cấp quốc gia, khu vực và theo chủ đề cho các đối tượng có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến công tác chống tham nhũng có khả năng và sẵn sàng thúc đẩy chương trình nghị sự. Sự tham gia của nhà tài trợ có ý nghĩa quan trọng với việc cấp vốn, kết hợp hài hoà và tạo ra động lực mạnh hơn cho cải cách.

NHẬN XÉT KẾT LUẬN

Mặc dù có những thách thức đáng kể trong chống tham nhũng trong ngành CN&VS ở châu Phi, song những năm gần đây đã xuất hiện một số cơ hội nêu bật vấn đề tham nhũng trong chương trình nghị sự của ngành CN&VS. Thứ

nhất, ngày càng có nhiều chính phủ cho thấy họ sẵn sàng thảo luận vấn đề tham nhũng một cách công khai và tham gia thảo luận các chương trình chống tham nhũng. Thứ hai, Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Phi, các nhà tài trợ ngành và các cơ quan khác trong ngành đã gia tăng cam kết giải quyết nạn tham nhũng trong các sáng kiến sử dụng kinh phí tài trợ và trong bản thân các hệ thống của họ. Thứ ba, ngày càng có nhiều cam kết về việc kết hợp hài hoà chính phủ và nhà tài trợ trong chương trình nghị sự chống tham nhũng.⁵¹

Phần lớn những hoạt động đang được triển khai trong chương trình điều hành ngành cấp nước - áp dụng các cải cách chính sách, thể chế, quản lý tài chính; giảm tính kém hiệu quả; tăng cường công tác lãnh đạo; xây dựng năng lực về phía cầu - đóng vai trò trung tâm trong hoạt động chống tham nhũng, nhưng cho đến nay những hoạt động này hầu như ít có tác dụng đối với hành vi tham nhũng trong ngành. Điều hết sức quan trọng là ngành cần phải hiểu điều chỉnh nào là cần thiết để khôi phục lại các nỗ lực và tập trung các nỗ lực đó một cách hiệu quả hơn vào công tác chống tham nhũng.

Chương này nhằm mục đích khởi động đối thoại về tham nhũng trong ngành CN&VS ở châu Phi. Thông qua việc xây dựng một cơ cấu tương tác tham nhũng giữa các khu vực nhà nước, tư nhân, người tiêu dùng/xã hội dân sự, chương mô tả các loại tham nhũng diễn ra trong các giai đoạn khác nhau của quá trình hoạch định chính sách, lập kế hoạch và dự thảo ngân sách, cung cấp dịch vụ và triển khai thực hiện. Chương này cho rằng tham nhũng không đơn nhất và cũng không đồng nhất trong bất cứ môi trường nào, và việc hiểu được mạng lưới hoạt động tham nhũng và xác định được các lĩnh vực tập trung tham nhũng trong khuôn khổ rộng hơn này có vai trò hết sức quan trọng đối với quá trình hoạch định chính sách và xây dựng chiến lược hiệu quả. Từ cơ cấu tương tác tham nhũng đó, chương này đề ra nhiều cơ chế chống tham nhũng đa dạng, gồm những cơ chế chung và tạo môi trường ngăn chặn và giảm nguy cơ tham nhũng và những cơ chế nhắm vào các loại tham nhũng cụ thể. Nhóm các hành động này cần được xem xét cẩn trọng, vì chưa có kết luận rõ ràng về việc hành động nào phát huy tác dụng trong tình huống nào, cần phải kết hợp các biện pháp can thiệp nào, và phối hợp các cải cách theo trình tự nào để phát huy tối đa các nỗ lực chống tham nhũng. Đây là nhiệm vụ đặt ra phía trước. Quan trọng hơn hết là ngành cấp nước và vệ sinh ở châu Phi cần gấp rút tiến hành các nghiên cứu chẩn đoán và thử nghiệm để có nền tảng thực tiễn cho hành động.

CHÚ THÍCH

1. Một nhiệm vụ chính trong giai đoạn công tác tiếp theo là xác định được con số ước tính rõ ràng hơn cho các bối cảnh cấp nước và vệ sinh khác nhau và các nước châu Phi khác nhau.
2. Số liệu này dựa trên con số 6,7 tỉ USD ước tính cần cho chi tiêu hàng năm để đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ ở Tiểu vùng Sahara châu Phi. Trong số này, 2,6 tỉ USD được dùng để đầu tư (Mehta, Fugelsnes và Virjee 2005). Tất nhiên, không phải tất cả các khoản thất thoát này đều rơi vào đầu tư ngành, và không có cách nào để xác định được số tiền thất thoát từ nguồn này là bao nhiêu.
3. Tùy thuộc vào từng nước và các vùng trong một nước, tỉ lệ hỏng bơm tay có thể rơi vào khoảng 15-50%, tính trung bình trên toàn lục địa là 30% (Sutton 2004).
4. Chỉ số Nhận thức Tham nhũng do Tổ chức Minh bạch quốc tế công bố xếp hạng các nước theo mức độ tham nhũng mà các cán bộ nhà nước và các chính khách nhận thức được. Đây là một chỉ số hỗn hợp rút ra từ các dữ liệu về tham nhũng của các cuộc khảo sát chuyên gia do nhiều cơ quan có uy tín thực hiện. Nó phản ánh quan điểm của giới doanh nhân và các nhà phân tích ở khắp nơi trên thế giới, trong đó có các chuyên gia sinh sống tại các nước được đánh giá. Chỉ số CPI chỉ đưa ra một cái nhìn phiến diện chứ không phác họa được xu hướng phát triển qua các năm. Có thể xem thêm ví dụ như Tổ chức Minh bạch quốc tế (2005, 2006). Hạn chế của các chỉ số này được thừa nhận trong cách nhìn tổng quan nêu ở đây, và cần phải có các nỗ lực nhằm xây dựng những chỉ số ngành mạnh hơn nữa. Về các hạn chế của CPI, xem <http://www.transparency.org>.
5. So với xu hướng chung là tăng trưởng thường mạnh mẽ hơn ở những nước có tình trạng tham nhũng ít hơn, có nhiều trường hợp ngoại lệ. Sự thần kỳ kinh tế của Ấn Độ diễn ra trong tình trạng tham nhũng lớn chưa từng có trong lịch sử và bối cảnh của một nhà nước độc tài (Timmer 2006). Kaufmann và Kraay (2003) phân tích mối liên hệ giữa tăng trưởng và điều hành và nhận thấy cơ chế điều hành tốt có tác động nhân quả mạnh mẽ tạo ra thu nhập bình quân đầu người cao hơn, khẳng định tầm quan trọng của điều hành tốt và phát triển kinh tế. Nhưng các ông chưa thấy được vòng tuần hoàn trong đó thu nhập cao hơn sẽ dẫn tới điều hành tốt hơn.
6. Các phát hiện này không có ý nghĩa về mặt thống kê; phân tích này chưa được tiến hành một cách hệ thống trong ngành, nhưng cần phải được tiến hành.
7. Xếp hạng cải cách ngành cấp nước được thiết lập trên cơ sở các dữ liệu thu thập được qua 16 Báo cáo Tổng quan tình hình đất nước ở châu Phi do WSP-

châu Phi tiến hành khẳng định tiến bộ ngành đạt được theo hướng thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ. Tiêu chí xếp hạng gồm tái cơ cấu ngành để xây dựng tính minh bạch và phân tách chính sách, quy định và việc thực hiện; các chính sách tài chính và phân tách riêng biệt để có thể tồn tại vững vàng; mở cửa để thúc đẩy sự tham gia của khu vực tư nhân và các đối tượng khác trong nước; chính sách hỗ trợ người nghèo; và điều phối ngành và các công cụ tài chính ngành (WSP-châu Phi 2006).

8. Trong 16 cuộc Điều tra Môi trường Đầu tư cấp quốc gia gần đây do Ngân hàng Thế giới thực hiện, các công ty được hỏi liệu họ có trả các khoản tiền không chính thức để được kết nối nước hay không. Mặc dù không có ý nghĩa về mặt thống kê, kết quả ở tất cả 16 nước (đánh giá GDP bình quân đầu người) cho thấy một mối tương quan mạnh mẽ giữa tham nhũng và mức độ bao phủ thấp của dịch vụ CN&VS. Điều thú vị là tuy cuộc điều tra cấp vĩ mô không khẳng định rằng tham nhũng ngành (đánh giá bởi các khoản tiền hối lộ để được kết nối nước) có gắn liền với các biện pháp chung của tham nhũng đất nước, nhưng sự mong manh của các kết quả còn tô đậm hơn nữa khuyến cáo cần phải có các biện pháp tăng cường ở cấp ngành và tiểu ngành.
9. Con số này lớn hơn tổng số thu từ tư nhân hoá; xem Estache và Kouassi (2002), trích dẫn trong Collier và Hoeffler (2005).
10. Một số người chủ trương chống tham nhũng, trong đó có Klitgaard và Rose-Ackerman, đã chỉ ra những nhân tố chính sinh ra cơ hội tham nhũng. Những nhân tố này gồm quyền lực độc quyền, sự tùy ý quyết định, ý thức trách nhiệm thấp và thiếu minh bạch.
11. Về ngành y tế, xem Tổ chức Minh bạch quốc tế (2006); về ngành điện, xem Ngân hàng Thế giới (2006); về ngành lâm nghiệp, xem sáng kiến Mạng lưới Thống nhất Lâm nghiệp tại <http://www.transparency.org/fin>, và về ngành xây dựng, xem Tổ chức Minh bạch quốc tế (2005).
12. Có một số kết luận mang tính so sánh trong các cuộc điều tra về điều hành nhà nước và tham nhũng của Tổ chức Ngân hàng Thế giới. Ví dụ, ở Môđambích, cấp nước bị coi là ngành dịch vụ cơ bản có tỷ lệ tham nhũng nhiều nhất (cao hơn y tế và giáo dục, và cao hơn nhiều so với ngành vệ sinh); xem Austral Consultoria (2004).
13. Sự cần thiết phải tách riêng ngành cấp nước và vệ sinh được thừa nhận rộng rãi. Một số cho rằng lĩnh vực vệ sinh trong các dự án nông thôn ít tham nhũng hơn lĩnh vực cấp nước vì vệ sinh là một hàng hoá công cộng (thảo luận với Scott Guggenheim, Addis Ababa, tháng 1/2006). Điều tra ở Môđambích cho thấy người dân cho rằng các dịch vụ cấp nước tham nhũng lớn hơn nhiều ngành thoát nước (Austral Consultoria 2004). Cần phải tiến hành nhiều nghiên cứu hơn trước khi đưa ra bất cứ kết luận nào. Các phân

tích trong tương lai nên tách riêng không chỉ ngành cấp nước và vệ sinh mà cả loại hình hệ thống cung cấp dịch vụ (dựa trên cộng đồng, công ích, hay hộ gia đình).

14. Tính chất rất đặc thù của thiết bị và hạ tầng cơ sở tài sản trong ngành cấp nước khiến chi phí tăng cao hơn ba đến bốn lần so với ngành viễn thông và năng lượng; và chi phí cao hơn ngành điện (Kirkpatrick, Parker, và Zhang 2004).
15. Hạn chế của các số liệu thường được trích dẫn trong ngành là mối quan ngại chính được chương này đề cập. Các số liệu này thường chỉ được lấy từ những con số thất thoát trong các công ty công ích, nhưng tương tự với mức độ tham nhũng trích dẫn chung và trong các chương trình tương tự (như chương trình phát triển nông thôn, dự án đường) ở các ngành khác.
16. Kết luận này được rút ra từ các cuộc thảo luận với nhiều đối tượng và chuyên gia ngành. Họ nói rằng ít người trong ngành thừa nhận có nhiều loại hình tham nhũng khác nhau tồn tại. Các nhận thức về tham nhũng không đồng nhất, nhưng thiên cận, hạn chế sự phát triển của cải cách hiệu quả.
17. Cấp độ chính phủ, ngành và dự án của các cơ chế phòng chống tham nhũng được dùng để mô tả các nỗ lực tái thiết hậu sóng thần trong ngành CN&VN ở Aceh trong Plummer (2005).
18. Do không có dữ liệu cần thiết trong lĩnh vực, mục đích của cơ cấu này là nhằm gợi mở hiểu biết và Các lĩnh vực điều tra. Nhiều tài liệu về tham nhũng tập trung vào một kiểu tham nhũng này hay kiểu khác mà không đưa ra dữ liệu giải thích trọng tâm đó. Do đó, cần phải có một hệ thống rộng khắp có thể sử dụng trong những bối cảnh cụ thể nhằm xác định những lĩnh vực trọng tâm của địa phương. Công tác đánh giá đã cung cấp thông tin về cách tiếp cận này. Tập trung vào các lĩnh vực hoạt động, phần đầu tiên của chương này đưa ra cơ cấu các tương tác được xây dựng theo các cấp cơ quan cung cấp. Một sáng kiến rất hữu ích được xây dựng cho chương trình KDP ở Ấn Độ do Ngân hàng Thế giới tài trợ (hỗ trợ hạ tầng cấp làng xã và dựa trên cộng đồng) là "lập sơ đồ tham nhũng". Công cụ phân tích sơ đồ xem xét toàn bộ chu trình dự án, đánh giá các giai đoạn thiết kế, triển khai và giám sát và đưa ra các động cơ của chủ thể, các hình thức xử sự tham nhũng và các nguy cơ gắn với từng sự thất thoát tiềm tàng. Dự án dùng sơ đồ này để xây dựng các phản ứng cụ thể đối với từng nguy cơ từ tầm trung đến tầm cao. Các điều phối viên dùng nó để xếp sắp sự giám sát của mình đối với các quá trình khác nhau. Quá trình xây dựng sơ đồ rất quan trọng trong việc thiết lập tính minh bạch và phân quyền cho cộng đồng trong giám sát việc triển khai (và các hoạt động vận hành và bảo dưỡng đang diễn ra) ở cấp dự án. Một số dự án đường giao thông đã dùng phương pháp tương tự, sử dụng chu trình dự án làm cơ sở đánh giá những lĩnh vực tham nhũng tiềm năng.

Cách tiếp cận cũng tương tự như cách đã được Klitgaard trình bày trong phương pháp chẩn đoán tham gia mà ông đã xây dựng cho chính quyền thành phố La Paz, Bolivia, trong đó tập trung vào hệ thống tham nhũng và nhằm xác định quy mô, những người được lợi, những người thua thiệt, nguyên nhân và giải pháp cho các kiểu tham nhũng khác nhau được xác định qua quá trình tham gia (Klitgaard 1998). Tuy nhiên, các sơ đồ này không được thực hiện ở cấp ngành. Một cách tiếp cận khái niệm hữu ích khác là việc đưa ra cơ cấu trách nhiệm giải trình nêu trong Báo cáo Phát triển Thế giới 2004 (Ngân hàng Thế giới 2004). Phương pháp này xem xét mối quan hệ giữa các bên có lợi ích liên quan chính trong quá trình cung cấp dịch vụ, nêu rõ tầm quan trọng của mối quan hệ giữa "tiếng nói"-trách nhiệm giải trình giữa công dân và chính trị gia, mối quan hệ "thỏa thuận" giữa chính trị gia hay nhà quản lý với các cơ quan cung cấp dịch vụ và quan hệ "quyền dịch vụ/người tiêu dùng" giữa nhà cung cấp dịch vụ với công dân/người tiêu dùng. Mỗi bên trong cơ cấu tam giác này tạo ra một loạt tương tác phức tạp có thể làm nảy sinh tham nhũng và cơ chế chính cho việc nâng cao trách nhiệm giải trình.

19. Vấn đề này được nêu trong phương pháp đánh giá được Huther và Shah sử dụng (2000).
20. Mặc dù có thể có các tương tác giữa tư nhân-với-tư nhân, như hối lộ hoặc gian lận giữa các nhà thầu và nhà thầu phụ như Rocío Balcázar đã miêu tả (2006), cũng phổ biến trong ngành này, nhưng cũng có trường hợp một bên tư nhân được quan chức nhà nước tin cậy và loại hành vi này thuộc về tương tác nhà nước-với-tư nhân. Ví dụ, trong những tình huống khu vực tư nhân được nhượng quyền, họ có các "văn phòng uỷ nhiệm". Trong những trường hợp khác, hành vi đó có thể là gian lận và bất hợp pháp, gây hại nhưng nên cẩn trọng trước khi mô tả nó là tham nhũng.
21. Thông tin phản hồi không chính thức ở một số nước châu Phi cho thấy khoản hối lộ này có thể nhiều bằng tiền lương trong một vài năm đối với các công ty công ích lớn - công ty công ích càng lớn, hối lộ càng cao. Người ta cho rằng hối lộ để được bổ nhiệm được đưa cho cả các chính trị gia lẫn cán bộ quản lý, mặc dù không rõ tỷ lệ bao nhiêu. Davis (2003) phát hiện rằng ở Nam Á, hầu hết việc hối lộ chính trị gia và lãnh đạo địa phương nhằm tạo ra ảnh hưởng đối với những người đưa ra quyết sách.
22. Suốt một hoặc hơn một thập kỷ, vấn đề điều hành đã đi đầu chương trình nghị sự của các cơ quan phát triển song phương và đa phương và sự ủng hộ chống tham nhũng được thừa nhận là mối quan tâm chính trong việc đạt được mục tiêu phát triển lẫn quản lý rủi ro. Đồng thời, ít người cho rằng hỗ trợ phát triển, với bản chất của nó, không làm tăng tình trạng tham nhũng vốn có bằng cách bơm tiền vào các hệ thống thể chế yếu kém.

23. Hành vi này có lẽ gắn nhiều hơn tới việc nhượng quyền cho các công ty quốc tế trong những năm 1990, nhưng hiện nó vẫn xảy ra đối với các hợp đồng xây dựng lớn.
24. Tình trạng thiếu kiến thức sâu về các tương tác giữa nhà nước-tư nhân trong ngành cấp nước đang trầm trọng vì việc chẩn đoán không phải lúc nào cũng nêu đúng các chủ thể tham gia - những người đưa tiền hối lộ. Cũng có những phân tích quan trọng chưa đầy đủ về việc các cơ chế hoạt động như thế nào trong cộng đồng và tại sao có khả năng chúng sẽ tiếp tục như vậy (đối thoại của tác giả với M.Sohail Khan, Cuộc họp tròn bị mạng lưới kết nối cấp nước, Delft, Hà Lan, tháng 11/2005). Ngành ý thức rằng việc xử lý tình trạng hối lộ và quá trình gạ gẫm mà một số công ty tư nhân tham gia vào cũng quan trọng như xử lý các chủ thể chính quyền, nhưng cần phải có chẩn đoán sâu hơn tương tác giữa nhà nước-với-tư nhân.
25. Hối lộ trong đấu thầu và xây dựng được mô tả chi tiết trong Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2005). Phần lớn thông tin này có liên quan đến ngành cấp nước.
26. Chỉ 5% lượng nước được cung cấp ở châu Phi do khu vực tư nhân đảm đương, chủ yếu là ở Tây Phi với thỏa thuận theo hình thức chuyển nhượng (WUP 2001).
27. Hành vi moi tiền phản ánh sự mất cân bằng về quyền lực và thông thường có nghĩa là cán bộ đang bóc lột người nghèo. Đối với người nghèo, kết quả của việc làm này có thể là được tiếp cận dịch vụ nước, nhưng mức giá giao dịch lại cao. Hành vi phổ biến này diễn ra ở môi trường độc quyền trong đó người tiêu dùng phụ thuộc vào cán bộ ra quyết định. Giao dịch cộng tác giữa người nghèo và cán bộ cung cấp dịch vụ công là những giao dịch tự nguyện thường mang lại cho người nghèo một loại dịch vụ mà họ không có được bằng cách khác, và thường là ở mức giá cạnh tranh với những lựa chọn khác trong địa phương. Chẳng hạn, ở các khu định cư lán chiếm, cán bộ cung cấp những kết nối trái phép hoặc nguồn nước xe bồn với mức giá và thỏa thuận mà người tiêu dùng sẵn sàng chấp thuận. Xem Kaufmann, Montoriol-Garriga và Recanatini (2005).
28. Mặc dù số lượng NGO ở châu Phi là ít hơn các nơi khác, việc cung cấp dịch vụ NGO là một cách để mang dịch vụ đến người nghèo. Nhưng không nên cho rằng tất cả các giao dịch chính phủ-NGO là không có tham nhũng; thật ngậy thơ nếu cho rằng các NGO đều không tham nhũng và có trách nhiệm. Ngược lại, tham nhũng chính phủ-NGO đang nổi lên là một khu vực chính cần điều tra, tương tự như điều đang xảy ra với tham nhũng chính phủ-với-tư nhân trong nhiều lĩnh vực.
29. Người ta thừa thấy rằng hành vi này trong một số nhưng không phải tất cả trường hợp cũng góp phần vào sự kém hiệu quả của công ty công ích. Ở một mức độ nào đó, vấn đề này có nguyên nhân từ bên ngoài ngành cấp nước.

Thông thường, người thuê nhà và những người lán chiếm trái phép có ít lựa chọn về cấp nước và vệ sinh hơn do vậy sẵn sàng dùng dịch vụ do cán bộ tham nhũng (hay chủ nhà) đề nghị hơn. Tình trạng cư trú của họ khiến nhóm này dễ bị moi tiền và chịu giá nước cao. Những hộ gia đình khác có nhu cầu và tiềm lực thay đổi cũng dễ bị khai thác vì họ có thể muốn tham gia hoặc rút khỏi một cấp độ dịch vụ cao hơn, tạo ra cơ hội cho hối lộ moi tiền hay cộng tác.

30. Trao đổi giữa tác giả với Scott Guggenheim, Addis Ababa, tháng 1/2006. Xem Recanatini, Prati, và Tabellini (2005).
31. Chỉ số Liêm chính Toàn cầu đưa ra phiếu chấm điểm định lượng về hành vi điều hành ở từng nước, đánh giá các thể chế và tập quán mà công dân có thể dựa trên để buộc chính phủ phải có trách nhiệm với lợi ích công. Chỉ số này đang được xây dựng ở gần 30 nước trên toàn thế giới. Xem <http://www.globalintegrity.org>.
32. Báo cáo Phát triển Thế giới 2004 (Ngân hàng Thế giới 2004) đưa ra một cơ cấu tam giác về quan hệ trách nhiệm giải trình giữa người hoạch định chính sách và chính trị gia, nhà cung cấp dịch vụ, và công dân. Báo cáo nêu rõ sự cần thiết phải rút ngắn và tăng cường quan hệ trách nhiệm giải trình về tiếng nói, thỏa thuận và quyền hạn người tiêu dùng.
33. Chẳng hạn, Shah và Schacter (2004) lập luận rằng các chiến dịch nâng cao nhận thức về tham nhũng nói chung đã thất bại ở các nước đang phát triển và rằng việc tuyên truyền chỉ hữu ích ở những nước có bộ máy điều hành mạnh.
35. Phong trào trách nhiệm giải trình xã hội ở Ấn Độ đã mang lại một loạt bài học về những rào cản và cơ hội tăng cường sức mạnh phía cầu. Tất cả những bài học đó đều có ý nghĩa đối với việc chống tham nhũng.
36. Tham nhũng liên quan chặt chẽ tới các chính sách hợp pháp nhưng bị định hướng sai như thuế suất thấp đối với nguồn cấp nước. Nhiều phương thuốc căn bản chống tham nhũng đồng nghĩa với những nỗ lực mà công ty công ích hoạt động hiệu quả đang thực hiện để nâng cao chất lượng.
37. Ví dụ, không phải tất cả các nhà tài trợ song phương và đa phương đều đưa vào danh sách đen các công ty bị buộc tội trong vụ án tham nhũng Cao nguyên Lesotho (Earle và Turton 2005).
38. Công trình của Recanatini, Prati và Tabellini (2005) nêu bật một số đặc điểm là đặc trưng của các tổ chức và cơ quan ít tham nhũng, gồm việc kiểm toán thường xuyên quy trình ra quyết định do các nhà kiểm toán nội bộ hoặc bên ngoài tiến hành, thủ tục công khai và minh bạch, quyết định nhân sự dựa trên năng lực và trình độ chuyên môn. Những đặc điểm này đều củng cố mạnh mẽ các nỗ lực cải cách trong ngành cấp nước và vệ sinh.
39. Thông tin thêm về PACI có thể xem tại <http://www.weforum.org/>. Thông

tin thêm về EITI có thể xem tại <http://www.eitransparency.org>.

40. Ranh giới giữa đại diện hay lãnh đạo xã hội dân sự và cán bộ xã thường không rõ ràng, nhiều người thường đóng cả hai vai trò.
41. Vai trò hỗ trợ của các hiệp hội người tiêu dùng đã được nghiên cứu ở Đông Phi. Những bài học đầu tiên về xây dựng năng lực của các tổ chức của người tiêu dùng để tham gia vào chương trình cải cách ngành CN&VS đã được WSP-châu Phi phối hợp với Tổ chức Tiêu dùng Quốc tế xây dựng (WSP-châu Phi 2004).
42. Trong 5 năm qua, trọng tâm đã chuyển từ các nỗ lực về yếu tố cung sang các nỗ lực về yếu tố cầu.
43. Xem Shah và Schacter (2004), trong đó có cảnh báo về tính tạm bợ trong công tác chống tham nhũng và cho rằng việc thiếu tiến bộ trong bài trừ tham nhũng có thể do các chiến lược được định hướng sai.
44. Nhu cầu phải có cơ sở phân tích vững chắc hơn là nhu cầu về cơ sở chống tham nhũng đã được thừa nhận từ lâu (Kaufmann 1998).
45. Có nhiều quan điểm lẫn lộn về mức độ có thể phân tách hoạt động tham nhũng trong khuôn khổ ngành CN&VS và các mô hình và chiến lược cần khẩn cấp thử nghiệm. Một số ý kiến cho rằng các nỗ lực có thể triển khai ở cấp cơ sở (cơ quan cung cấp dịch vụ), trong khi các ý kiến khác lại cho rằng các nỗ lực chống tham nhũng dường như là phù phiếm, phản tác dụng, hoặc nằm ngoài lề, nếu các nỗ lực ngành không được kết hợp với chương trình điều hành rộng hơn. Thực tế ở Kênia cũng là điều đáng suy nghĩ, cải cách một nhánh chính quyền và không thực hiện ở nhánh khác đã tạo ra các vấn đề nghiêm trọng, làm trầm trọng thêm mức độ tham nhũng; xem Nussbaum (2006).
46. Ví dụ, Fisman và Gatti (2002) cho rằng không có nước nào giải quyết được vấn đề tham nhũng qua phân cấp.
47. Trao đổi của tác giả với M. Sohail Khan.
48. Ở các nước khác (ví dụ Ấn Độ) tình hình đặc thù hơn; có thể có đối thoại về các hành vi tham nhũng, về một nhóm các thủ lĩnh chống tham nhũng, về thiện ý của cơ quan công quyền khi thảo luận công khai về tham nhũng, nhưng cũng có thể có sự dè dặt khi nói về việc thiết lập các cơ chế chống tham nhũng có thể ảnh hưởng đến thu nhập của bạn bè, đồng nghiệp hay gia đình.
49. Cách làm hay trong hoạt động chống tham nhũng nhấn mạnh tầm quan trọng của các tổ chức xã hội dân sự (CSO) đóng vai trò đi đầu trong việc đòi hỏi sự thay đổi. Việc này ở châu Phi khó khăn hơn, ở đây phong trào tổ chức xã hội dân sự yếu, nhất là trong ngành cấp nước do chính phủ khống chế. Thậm chí khi nhà nước không thể cung cấp dịch vụ, nhận thức chung cho rằng việc cung cấp dịch vụ cấp nước và vệ sinh là trách nhiệm của nhà nước

và không có vai trò của xã hội dân sự. Sự hỗ trợ của các CSO trong ngành cấp nước ở châu Phi thường nằm ở các dự án cụ thể, rải rác. Những thực tế này có thể phát triển động lực khuyến khích công chúng biểu tình, như ở Ghana, một CSO đã dẫn đầu một phong trào chống lại việc tư nhân hoá ngành nước, nhưng các CSO châu Phi không đóng vai trò trung tâm trong cung cấp dịch vụ quy mô lớn như ở các nước khác, Bangladesh chẳng hạn. Và trách nhiệm giải trình xã hội chỉ mới đang xuất hiện. Cần có các nỗ lực để phối hợp và xây dựng năng lực của các CSO ngoài lĩnh vực cấp nước như đề cập trong các chương về quốc gia của Tổ chức Minh bạch Quốc tế.

50. Xem Ma trận Tổng hợp về Đối nghèo và Điều hành trong Kaufmann (2000).
51. Xem tổng quan về các loại nước sẵn có cho người nghèo, trong đó có nước tham nhũng, trong Plummer và Cross (2005).
52. Được đưa ra trong Tuyên bố Paris về Hiệu quả Viện trợ, ký tại Paris tháng 3/2005. Tuyên bố Paris là một thoả thuận quốc tế trong đó hơn 100 bộ trưởng, người đứng đầu các tổ chức và các quan chức cấp cao cam kết các nước và các tổ chức này sẽ tiếp tục tăng cường các nỗ lực trong việc kết hợp hài hoà, liên kết và quản lý viện trợ để đưa ra kết quả các hành động và chỉ số có thể giám sát được.

THAM KHẢO

- Austral Consultoria a Projectos. 2004. "Governance and Anticorruption Diagnosis Survey: Mozambique." Paper prepared for World Bank Institute, Washington, DC. ——— Austral Consultoria a Projectos. 2004. "Khảo sát Điều hành và Chẩn đoán Chống tham nhũng: Môdambích." Tài liệu chuẩn bị cho Tổ chức Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Center for Democracy and Development. 2000. "The Ghana Governance and Corruption Survey: Evidence from Households, Enterprises and Public Officials." Report commissioned by the World Bank, Washington, DC (August). ——— Trung tâm Dân chủ và Phát triển. 2000. "Khảo sát Điều hành và Tham nhũng: Thực tế Hộ gia đình, Doanh nghiệp và Cán bộ Nhà nước." Báo cáo theo yêu cầu của Ngân hàng Thế giới, Washington, DC (tháng 8).
- Collier, P. and A. Hoeffler. 2005. "The Economic Costs of Corruption in Infrastructure." In *Global Corruption Report 2005*. London: Transparency International and Pluto Press. ——— Collier, P. và A. Hoeffler. 2005. "Chi phí Kinh tế của Tham nhũng trong Cơ sở Hạ tầng." Trong *Báo cáo Tham nhũng Toàn cầu 2005*. London: Tổ chức Minh bạch Quốc tế và Pluto Press.
- Darroch, F. 2004. "Lesotho Highlands Water Project: Corruption and Debarment." Prepared for the Information Research Institute, London. —

- Darroch, F. 2004. "Dự án nước Cao nguyên Lesotho: Tham nhũng và Trở ngại." Chuẩn bị cho Viện Nghiên cứu Thông tin, London.
- Davis, J. 2003. "Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia's Water and Sanitation Sector." Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Regional Planning, Cambridge, MA. ——— Davis, J. 2003. "Tham nhũng trong Cung cấp Dịch vụ Công: Kinh nghiệm từ Ngành Cấp nước và Vệ sinh Nam Á." Học viện Công nghệ Massachusetts, Ban Nghiên cứu Đô thị và Kế hoạch Vùng, Cambridge, MA.
- Earle, A., and A. Turton. 2005. "No Duck, No Dinner: How Sole Sourcing Triggered Lesotho's Struggle against Corruption." Paper presented at the World Water Week seminar, "Corruption in the Water Sector: How to Fight It?" Stockholm, August 23. ——— Earle, A., và A. Turton. 2005. "Không tiền, không bữa tối: Làm thế nào một nguồn cung duy nhất có thể đưa tới cuộc đấu tranh chống tham nhũng của Lêxôthô." Tài liệu trình bày tại hội thảo Tuần lễ Nước Thế giới, "Tham nhũng trong Ngành Cấp nước: Làm thế nào để chống lại?" Stockholm, 23 tháng 8.
- Estache, A, and E. Kouassi. 2002. "Sector Organization, Governance, and the Inefficiency of African Water Utilities." Policy Research Working Paper 2890, World Bank, Washington, DC. ——— Estache, A, và E. Kouassi. 2002. "Tổ chức Ngành, Điều hành, và sự Kém Hiệu quả của Ngành Cấp nước ở Châu Phi." Tài liệu làm việc Nghiên cứu Chính sách 2890, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Fisman, R., and R. Gatti. 2002. "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries." *Journals of Public Economics* 83 (3): 325-45. ——— Fisman, R., và R. Gatti. 2002. "Phân cấp và Tham nhũng: Thực tiễn các nước." *Tạp chí Kinh tế Công* 83 (3): 325-45.
- Gray, C., and D. Kaufmann. 1998. "Corruption and Development." *Finance and Development* 35 (1): 7-10. ——— Gray, C., và D. Kaufmann. 1998. "Tham nhũng và Phát triển." *Tài chính và Phát triển* 35 (1): 7-10.
- Halpern, J., and Y. Mumssen. 2006. "Lessons Learned in Infrastructure Services Provision: Reaching the Poor." Working Paper 6, Global Partnership for Output-Based Aid, Washington, DC. . ——— Halpern, J., và Y. Mumssen. 2006. "Những Bài học rút ra từ Cung cấp Dịch vụ Hạ tầng: Hướng tới Người nghèo." Tài liệu làm việc số 6, Đối tác Toàn cầu vì Viện trợ Dựa trên Kết quả, Washington, DC. .
- Huther, J., and A. Shah. 2000. "Anticorruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation." Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, DC (December). ——— Huther, J., và A. Shah. 2000. "Các Chính sách và Chương trình Chống Tham nhũng: Khuôn khổ Đánh giá." *Vụ Đánh giá Chiến dịch*, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC (tháng 12).

- JMP (Joint Monitoring Project). 2002. *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Targets: A Mid Term Assessment of Progress*. Geneva: WHO/UNICEF. ————. JMP (Joint Monitoring Project-Dự án Giám sát chung). 2002. *Thực hiện các Mục tiêu Cấp nước và Vệ sinh trong Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ: Đánh giá Tiến độ Giữa kỳ*. Geneva: WHO/UNICEF.
- Kaufmann, D. 1998. "Challenges in the Next Stage of Anti-corruption." In *New Perspectives on Combating Corruption*, ed. D. Kaufmann. Washington, DC: Economic Development Institute. ————. Kaufmann, D. 1998. "Thách thức trong các Giai đoạn Chống Tham nhũng tiếp theo." Trong *Những Cách nhìn mới về Chống Tham nhũng*, D. Kaufmann biên tập. Washington, DC: Viện Phát triển Kinh tế.
- Kaufmann, D. 2000. "Governance and Poverty: A Brief Note on the Power of Empirics, Quality of Growth, Governance, and Corruption." Unpublished paper, World Bank, Washington, DC. ————. Kaufmann, D. 2000. "Điều hành và Đói nghèo: Ghi chép sơ lược về Quyền lực Kinh nghiệm, Chất lượng Tăng trưởng, Điều hành, và Tham nhũng." Tài liệu không xuất bản, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- . 2005. "Back to Basics: 10 Myths about Governance and Corruption." *Finance and Development* 42 (3). ———— / ————. 2005. "Trở lại Những điều Cơ bản: 10 Thần thoại về Điều hành và Tham nhũng." *Tài chính và Phát triển* 42 (3).
- . 2006. "Debunking Myths about Governance and Corruption Lessons from Evidence and Initial Applications to Water Sector." Presentation for the Workshop on Anticorruption Practices in the Water Sector in Africa, World Bank, May 15, Kampala, Uganda. ———— / ————. 2006. "Làm rõ các Thần thoại về Điều hành và các Bài học về Tham nhũng từ Thực tiễn và những Áp dụng Ban đầu đối với Ngành Cấp nước." Trình bày tại Hội Thảo về Hành vi Chống Tham nhũng trong Ngành Cấp nước ở châu Phi, Ngân hàng Thế giới, ngày 15/5, Kampala, Uganda.
- Kaufmann, D., and A. Kraay. 2002. "Growth without Governance." *Economia* 3 (1). ————. Kaufmann, D., và A. Kraay. 2002. "Tăng trưởng không có sự Điều hành." *Economia* 3 (1).
- Kaufmann, D., and A. Kraay. 2003. "Governance and Growth, Causality Which Way? Evidence for the World Bank in Brief." World Bank Institute, Washington, DC. ————. Kaufmann, D., và A. Kraay. 2003. "Điều hành và Tăng trưởng, Nhân quả theo cách nào? Thực tiễn ngắn gọn từ Ngân hàng Thế giới." Tổ chức Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Kaufmann, D., J. Montoriol-Garriga, and F. Recanatini. 2005. "How Does Bribery Affect Public Service Delivery? Micro-Evidence from Service Users and Public Officials in Peru." Working Paper, World Bank Institute, Washington,

- DC. ————— Kaufmann, D., J. Montoriol-Garriga, và F. Recanatini. 2005. "Tham nhũng Ảnh hưởng tới Cung cấp Dịch vụ Công Như thế nào? Thực tiễn Vi mô từ Người sử dụng Dịch vụ và Cán bộ Nhà nước ở Peru." Tài liệu làm việc, Tổ chức Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Kaufmann, D., and P. C. Vicente. 2005. "Legal Corruption." World Bank Institute, Washington, DC. ————— Kaufmann, D., và P. C. Vicente. 2005. "Tham nhũng Hợp pháp." Tổ chức Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Kenny, C. 2006. "Corruption in Infrastructure." Unpublished paper Energy and Water Department, World Bank, Washington, DC. ————— Kenny, C. 2006. "Tham nhũng Cơ sở Hạ tầng." Tài liệu không xuất bản, Vụ Năng lượng và Nước, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Kirkpatrick, C., D. Parker, and Y. F Zhang. 2004. "State versus Private Sector Provision of Water Services in Africa: A Statistical, DEA, and Stochastic Cost Frontier Analysis." Paper 70, University of Manchester, United Kingdom. ————— Kirkpatrick, C., D. Parker, và Y. F Zhang. 2004. "Cung cấp Dịch vụ nước của Nhà nước và Tư nhân ở châu Phi: Phân tích Chi phí Thống kê, DEA, và Stochastic." Tài liệu 70, Đại học Manchester, Vương quốc Anh.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press. ————— Klitgaard, R. 1988. *Kiểm chế Tham nhũng*. Berkeley, CA: Nxb Đại học California.
- . 1988. "International Cooperation against Corruption." *Finance and Development* (March): 3-6. ————— / —————. 1988. "Hợp tác Quốc tế Chống Tham nhũng." *Finance and Development* (March): 3-6.
- Klitgaard, R, R. Maclean-Abaroa, and H. Lindsey Parris. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington, DC: World Bank and Institute for Contemporary Studies. ————— Klitgaard, R, R. Maclean-Abaroa, và H. Lindsey Parris. 2000. *Các Thành phố Tham nhũng: Hướng dẫn Thiết thực Phòng và Chống*. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới và Viện Nghiên cứu các Vấn đề Đương đại.
- Maclean-Abaroa, R. 2006. "Workshop on Anticorruption Practices in the Water Sector in La Paz, Bolivia." May 15, Kampala, Uganda. ————— Maclean-Abaroa, R. 2006. "Hội thảo về Hành vi Tham nhũng trong Ngành Cấp nước ở La Paz, Bolivia." Ngày 15/5, Kampala, Uganda.
- Mehta, M., T. Fugelsnes, and K. Virjee. 2005. "Financing the Millennium Development Goals for Water and Sanitation: What Will It Take?" *International Journal of Water Resources Development* 21 (2): 239-52. ————— ——— Mehta, M., T. Fugelsnes, và K. Virjee. 2005. "Tài trợ các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ về Nước và Vệ sinh: Sẽ là những gì?" *Tạp chí Phát triển Nguồn Nước Thế giới* 21 (2): 239-52.

- Nussbaum, D. 2006. "Building Accountability for Shared Growth." Presentation at PREM Week, World Bank, Washington, DC, (April). ————
- Nussbaum, D. 2006. "Xây dựng Trách nhiệm giải trình để Cùng Tăng trưởng". Trình bày tại Tuần lễ PREM, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC, (tháng 4).
- Olkren, B. 2004. "Monitoring Corruption in CDD: Main Findings and Implications." KDP Note, Kecamatan Development Project, World Bank, Jakarta, Indonesia. ————
- Olkren, B. 2004. "Giám sát Tham nhũng trong CDD: Những Kết luận chính." Ghi chép của KDP, Dự án Phát triển Kecamatan, Ngân hàng Thế giới, Jakarta, Ấn Độ.
- . 2005. "Corruption Perception versus Corruption Reality." Harvard and NBER, for the DFID-World Bank Strategic Poverty Partnership Trust Fund, Jakarta, Indonesia. ————/ ————. 2005. "Nhận thức Tham nhũng và Thực tiễn Tham nhũng." Harvard và NBER, dành cho Quỹ Đối tác Chiến lược Xoá đói giảm nghèo DFID-Ngân hàng Thế giới, Jakarta, Ấn Độ.
- Plummer, J. 2003. "Small-Scale Providers in Water and Sanitation." Background paper for *World Development Report 2004*. World Bank, Washington DC. ————
- Plummer, J. 2003. "Các nhà cung cấp Quy mô nhỏ trong ngành cấp nước và vệ sinh." Báo cáo đề dẫn cho *Báo cáo Phát triển Thế giới 2004*. Ngân hàng Thế giới, Washington DC.
- . 2005 "Anti-corruption Efforts in the Post-tsunami Reconstruction of Water and Sanitation Infrastructure and Services in Aceh, Indonesia." Water and Sanitation Program, East Asia and the Pacific (WSP-EAP), Jakarta, Indonesia. ————/ ————. 2005 "Các nỗ lực chống tham nhũng trong tái thiết hạ tầng nước và vệ sinh và dịch vụ thời kỳ hậu sóng thần ở Aceh, Ấn Độ." Chương trình Cấp nước và Vệ sinh, Đông Á và Thái Bình Dương (WSP-EAP), Jakarta, Ấn Độ.
- Plummer, J., B. Collignon, and S. Mehrotra. 2005. "Supporting the Market that Serves the Urban Poor: Emerging Responses to Enhance the Role of Local Private Sector Providers." Background paper for the WSP-Africa Domestic Private Sector Participation Initiative Workshop, Nairobi, June 20-21. ————
- Plummer, J., B. Collignon, và S. Mehrotra. 2005. "Hỗ trợ thị trường phục vụ người nghèo đô thị: Những phản ứng mới xuất hiện nhằm tăng cường vai trò của các nhà cung cấp tư nhân địa phương." Báo cáo đề dẫn Hội thảo Sáng kiến Sự tham gia của khu vực tư nhân chương trình WSP-châu Phi, Nairobi, ngày 20-21/6.
- Plummer, J., and P. Cross. 2005. "Combating Corruption: Developing an Anti-corruption Strategy for the Water and Sanitation Sector in Africa." Paper

- sponsored by WSP-Africa and presented at the preparatory meeting of the Water Integrity Network (WIN), Delft, November 18. ———— Plummer, J., và P. Cross. 2005. “Chống Tham nhũng: Xây dựng một chiến lược chống tham nhũng cho ngành cấp nước và vệ sinh ở châu Phi.” Tài liệu do chương trình WSP-châu Phi bảo trợ và trình bày tại cuộc họp trụ bị Mạng lưới Thống nhất kết nối nước (WIN), Delft, ngày 18/11.
- Recanatini, F., A Prati, and G. Tabellini. 2005. “Why Are Some Public Agencies Less Corrupt than Others? Lessons for Institutional Reform from Survey Data.” Paper prepared for the Sixth IMF Jacques Polak Annual Research Conference on Reforms, International Monetary Fund, Washington, DC., November 3-4. ———— Recanatini, F., A Prati, và G. Tabellini. 2005. “Tại sao Một số cơ quan nhà nước ít tham nhũng hơn các cơ quan khác? Bài học cho Cải cách thể chế từ các dữ liệu khảo sát.” Tài liệu chuẩn bị cho Hội thảo nghiên cứu thường niên về Cải cách lần thứ sáu của IMF tại Jacques Polak, Quỹ Tiền Tệ Quốc tế, Washington, DC., ngày 3-4/11.
- Rocío Balcázar, Alma. 2006. “Development of an Anti-corruption Agreement with the Water Pipe Manufacturing Companies in Cólombia.” Presentation at the International Anti-corruption Conference, sponsored by Transparencia por Colombia, Guatemala City, November 16. ———— Rocío Balcázar, Alma. 2006. “Xây dựng Thoả thuận chống tham nhũng với các công ty sản xuất ống nước ở Colombia.” Trình bày tại Hội thảo Chống Tham nhũng quốc tế của Transparencia por Colombia, Thành phố Guatemala, ngày 16/11.
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press. ———— Rose-Ackerman, S. 1999. *Tham nhũng và Chính phủ: Nguyên nhân, Hậu quả và Cải cách*. New York: Nxb Đại học Cambridge.
- Shah, A., and M. Schacter. 2004. “Combating Corruption: Look Before You Leap.” *Finance and Development* 41 (4): 40-43. ———— Shah, A., và M. Schacter. 2004. “Chống Tham nhũng: Suy xét trước khi đặt chân.” *Tài chính và Phát triển* 41 (4): 40-43.
- Shah, A., and T. Thompson. 2004. “Implementing Decentralized Local Governance.” Policy Research Working Paper 3353, World Bank, Washington, DC. ———— Shah, A., và T. Thompson. 2004. “Triển khai Điều hành địa phương có phân cấp.” Tài liệu làm việc Nghiên cứu Chính sách 3353, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Stapenhurst, R. 2000. “The Media’s Role in Curbing Corruption.” World Bank Institute, Washington DC. ———— Stapenhurst, R. 2000. “Vai trò của Truyền thông trong Kiểm chế Tham nhũng.” Tổ chức Ngân hàng Thế giới, Washington DC.

- Sutton, S. 2004. "Preliminary Desk Study of Potential for Self Supply in Sub-Saharan Africa." Water Aid and the Rural Water Supply Network, London (October). ——— Sutton, S. 2004. "Nghiên cứu chuyên trách sơ bộ về Khả năng Tự cung tự cấp ở Tiểu vùng Sahara châu Phi." Mạng lưới Hỗ trợ nước và Cấp nước nông thôn, London (tháng 10).
- Thampi, G. K. 2005. *Community Voice as an Aid to Accountability: Experiences with Citizen Report Cards in Bangalore*. Bangalore: Public Affairs Foundation. ——— Thampi, G. K. 2005. *Tiếng nói cộng đồng với vai trò hỗ trợ trách nhiệm giải trình: Kinh nghiệm về thẻ báo cáo công dân ở Bangalore*. Bangalore: Tổ chức các vấn đề công cộng.
- Timmer, P. 2006. "Paying Suharto as if He Were an American CEO." Center for Global Development, Washington DC. ——— Timmer, P. 2006. "Trả tiền Suharto như thể ông ta là một CEO Mỹ." Trung tâm Phát triển toàn cầu, Washington DC.
- Transparency International. 2005. *Global Corruption Report*. London: Pluto Press. ——— Tổ chức Minh bạch Quốc tế. 2005. *Báo cáo Tham nhũng toàn cầu*. London: Pluto Press.
- . 2006. *Global Corruption Report*. London: Pluto Press. —/———. 2006. *Báo cáo Tham nhũng toàn cầu*. London: Pluto Press.
- Transparency International-Kenya. 2006. "Nairobi Water and Sewerage Company Ltd. A Survey." Nairobi, Kenya. ——— Tổ chức Minh bạch Quốc tế-Kênia. 2006. "Công ty TNHH Cấp thoát nước Nairôbi. Một cuộc khảo sát." Nairôbi, Kênia.
- Transparency International-Pakistan. 2003. "Integrity Pact: A Pakistan Success Story. Greater Karachi Water Supply Scheme Phase V, Stage II. 2nd 100MGD, K-III Project." Karachi (November). ——— Tổ chức Minh bạch quốc tế-Pakistan. 2003. "Hiệp ước liêm chính: Câu chuyện thành công về Pakistan. Đề áp cấp nước mở rộng cho Karachi Giai đoạn V, Kỳ II. 100MGD thứ hai, Dự án K-III." Karachi (tháng 11).
- Trémolet, S., and J. Halpern. 2006. "Regulation of Water and Sanitation Services: Getting Better Service to Poor People." Output-Based Aid Working Paper 8, Washington, DC. ——— Trémolet, S., và J. Halpern. 2006. "Quy định của Dịch vụ Cấp nước và Vệ sinh: Dịch vụ tốt hơn cho người nghèo." Tài liệu làm việc 8 Chương trình viện trợ dựa trên kết quả, Washington, DC.
- UN-Habitat and Transparency International. 2004. "Tools to Support Transparency in Local Governance." Urban Governance Toolkit Series, United Nations, Nairobi. ——— UN-Môi trường sống và Tổ chức Minh bạch Quốc tế. 2004. "Các Công cụ hỗ trợ tính minh bạch trong điều hành địa phương." Bộ công cụ điều hành đô thị, Liên hợp quốc, Nairôbi.
- Woodhouse, A. 2002. "Village Corruption in Indonesia: Fighting Corruption in

- the World Bank's Kecamatan Development Program." World Bank, Jakarta, Indonesia. ————— Woodhouse, A. 2002. "Tham nhũng làng xã ở Ấn Độ: Chống tham nhũng trong Chương trình phát triển Kecamatan của Ngân hàng Thế giới." Ngân hàng Thế giới, Jakarta, Ấn Độ.
- World Bank. 2004. *World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor*, Washington, DC: World Bank. ————— Ngân hàng Thế giới. 2004. *Báo cáo Phát triển Thế giới 2004: Để Dịch vụ có Hiệu quả đối với Người nghèo*, Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- . 2006. "An Anticorruption Agenda for the Power Sector: A Suggested Bank Approach Discussion Draft." Energy and Water Department, World Bank, Washington DC. —————/ —————. 2006. "Chương trình nghị sự chống tham nhũng cho ngành điện: Đề xuất dự thảo thảo luận phương pháp tiếp cận ngân hàng." Vụ Năng lượng và Nước, Ngân hàng Thế giới, Washington DC.
- WSP-Africa (Water and Sanitation Program-Africa). 2004a. "Moving from Protest to Proposal: Building the Capacity of Consumer Organizations to Engage in Urban Water Supply and Sanitation Sector Reform in Africa." WSP-Africa, Nairobi. ————— WSP-Africa (Chương trình Cấp nước và Vệ sinh-châu Phi). 2004a. "Chuyển từ Phản đối sang Đề xuất: Xây dựng Năng lực các Tổ chức Người Tiêu dùng để tham gia vào Cải cách ngành cấp nước và vệ sinh đô thị ở châu Phi." WSP-châu Phi, Nairobi.
- . 2004b. "Solutions for Reducing Borehole Costs in Rural Africa." Field note, WSP-Africa, Nairobi. —————/ —————. 2004b. "Giải pháp Giảm chi phí Giếng khoan ở Nông thôn châu Phi." Ghi chép thực địa, WSP-châu Phi, Nairobi.
- . 2005. "Rogues No More? Water Kiosk Operators Achieve Credibility in Kibera." Field note, WSP-Africa, Nairobi. —————/ —————. 2005. "Không còn lừa đảo? Các nhà vận hành ki-ốt nước được tín nhiệm ở Kibera." Ghi chép thực địa, WSP-châu Phi, Nairobi.
- . 2006. "Getting Africa on Track to Meet the MDGs on Water and Sanitation: A Status Review of Sixteen African Countries." Final Report, WSP-Africa, Nairobi. ————— / —————. 2006. "Hướng châu Phi trên con đường thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ về nước và vệ sinh: Đánh giá địa vị của 16 nước châu Phi." Báo cáo Tổng kết, WSP-châu Phi, Nairobi.
- . Forthcoming. "A Citizen's Report Card Initiative for the Water Sector in Kenya." Final Report, WSP-Africa, Nairobi. —————/ —————. Sắp xuất bản. "Sáng kiến Thẻ báo cáo của công dân trong ngành cấp nước ở Kenya." Báo cáo Tổng kết, WSP-châu Phi, Nairobi.

- WUP (Water Utilities Partnership). 2001. "Status of Reforms in the Water and Sanitation Sector in Africa." Abidjan, Côte d'Ivoire. ———. WUP (Water Utilities Partnership-Đối tác Ngành nước). 2001. "Vị trí của Cải cách trong ngành cấp nước và vệ sinh ở châu Phi." Abidjan, Côte d'Ivoire.
- . 2003. "Better Water and Sanitation for the Urban Poor in Africa." European Union and WSP-Africa, Nairobi. ———/ ———. 2003. "Cấp nước và vệ sinh tốt hơn cho người nghèo đô thị ở châu Phi." Liên minh châu Âu và WSP-châu Phi, Nairôbi.

PHẦN



Tham nhũng và hệ thống quản lý tài chính công

Khám phá tham nhũng trong quản lý tài chính công

WILLIAM DOROTINSKY VÀ SHILPA PRADHAN

“Tham nhũng có những động cơ của nó, và ta phải tìm hiểu về hiện tượng này một cách thấu đáo để loại trừ những nền tảng đang làm chỗ dựa cho tham nhũng tồn tại”.

Eduard Shevardnadze, Cựu tổng Thống Grudia

“Quản lý tài chính công đã trở nên vô cùng phức tạp trong các nền kinh tế hiện đại bởi quy mô rộng lớn của các hoạt động chính phủ. Sự phức tạp đã tạo ra nhiều lĩnh vực và góc ngách không minh bạch và làm cho mâu thuẫn ủy quyền – tác nghiệp có cơ hội phát triển. Những vấn đề này thường dẫn đến tham nhũng. Vì lý do này, việc kiểm soát hiệu quả và giám sát các hệ thống quản lý tài chính công là vấn đề cốt yếu. Chương này xác định một số lĩnh vực có tính rủi ro cao, nêu ra một số vấn đề và đề xuất cách giải quyết. Đây là tài liệu nên phổ biến đến những nhà quản lý và các nhà hoạch định chính sách muốn cải tiến các hệ thống quản lý tài chính công và các chuyên gia muốn tìm hiểu về hiện tượng tham nhũng”.

Vito Tanzi, Cựu Giám đốc, Ban Tài khóa, Quỹ Tiền tệ Quốc tế,
và Cựu Thứ trưởng Bộ Tài chính, Italia.

Tham nhũng trong quản lý tài chính công (QLTCC) là một vấn nạn mà các quốc gia trên thế giới đã và đang phải đối mặt trong suốt các thời kỳ lịch sử. Đi đôi với trách nhiệm của chính phủ trong việc quản lý công quỹ là các rủi ro như: các nguồn lực có thể bị sử dụng vào mục đích cá nhân, các chính phủ sẽ không nhận được các nguồn lực thuộc về họ, các nguồn lực thu được sẽ bị mất trước khi được sử dụng đúng mục đích, hoặc nguồn vốn sau khi đã phê duyệt lại không được sử dụng đúng mục đích.

Tham nhũng trong QLTCC làm lệch hướng sử dụng các nguồn lực vốn khan hiếm, khiến chúng không phục vụ mục đích công, đe dọa khả năng thực hiện chương trình nghị sự của chính phủ, trực tiếp ảnh hưởng đến chỉ tiêu cho các lĩnh vực ưu tiên như giáo dục, y tế và có thể tạo ra ảnh hưởng đặc biệt nguy hại đến sự tăng trưởng.

Tại nhiều nước đang phát triển, tình trạng dịch vụ công ích và các thể chế QLTCC thường tạo môi trường thuận lợi cho tham nhũng phát triển. Bản chất và chất lượng của hệ thống QLTCC ở một quốc gia là yếu tố chủ yếu quyết định “khả năng dễ xảy ra” của tham nhũng. Môi trường kiểm soát và điều tiết yếu kém tạo cơ hội tốt nhất cho tham nhũng trong chi tiêu công. Thách thức ở đây là tạo ra một hệ thống tài chính công đủ mạnh để tối đa hóa khả năng phát hiện và khắc phục tham nhũng, và từ đó giảm thiểu các nguy cơ tham nhũng.

Tham nhũng trong khu vực công được định nghĩa là “lạm dụng công vụ để mưu lợi cá nhân”.¹ Biểu hiện và định nghĩa pháp lý hoặc hoạt động của tham nhũng ở mỗi nước một khác nhau. Nói đến tham nhũng, người ta thường nghĩ đến các đặc trưng như tham nhũng lớn hoặc tham nhũng chính trị và tham nhũng hành chính. Tham nhũng chính trị điển hình thường bao gồm: việc gây ảnh hưởng đến sự phân bổ nguồn lực và các dự án có lợi cho người ra quyết định, bạn bè và người thân của họ; lạm dụng các nguồn tài chính để vận động tranh cử; sắp đặt việc bỏ phiếu và lái nguồn lực vào các dự án đặc biệt; và lạm dụng đặc quyền nắm giữ thông tin. Tham nhũng lớn là việc chuyển đổi các nguồn lực công thành nguồn lợi cá nhân ở quy mô lớn. Tham nhũng hành chính bao gồm (a) tham nhũng vật như hối lộ, trực tiếp ăn cắp tiền, hàng hoá, trang thiết bị và dịch vụ, (b) lạm dụng trực tiếp chức vụ, bao gồm biển thủ và lạm dụng công quỹ và tài sản công, thu tiền phạt, thuế, phí hoặc lệ phí bất hợp pháp, sai phạm trong đấu thầu hoặc lái hợp đồng theo ý muốn cá nhân, thao túng các quy định và quy trình cấp phép; bao che cho họ hàng, người thân, bạn bè; hiện tượng con ông cháu cha; và (c) lạm dụng gián tiếp chức vụ như sử dụng thẩm quyền điều tiết của mình để mưu lợi từ xã hội dân sự, ví dụ như ăn hối lộ để đổi lại là đổi xử hoặc đưa ra các quyết định có tính chất thiên vị. Tham nhũng hành chính thường đề cập đến những hiện tượng như “gian lận, lãng phí, và lạm dụng” các nguồn lực công.

Các chiến lược giảm thiểu nguy cơ tham nhũng, nếu muốn thành công, phải tìm cách củng cố các thể chế điều chỉnh QLTCC, cũng như các hệ thống kiểm tra và đối chiếu được thiết kế để xử lý các vấn đề xung đột lợi ích. Bức tường bảo vệ chống tham nhũng phụ thuộc vào việc quản lý thực tế các nguồn lực công, cũng như phụ thuộc vào các cơ quan có trách nhiệm giải

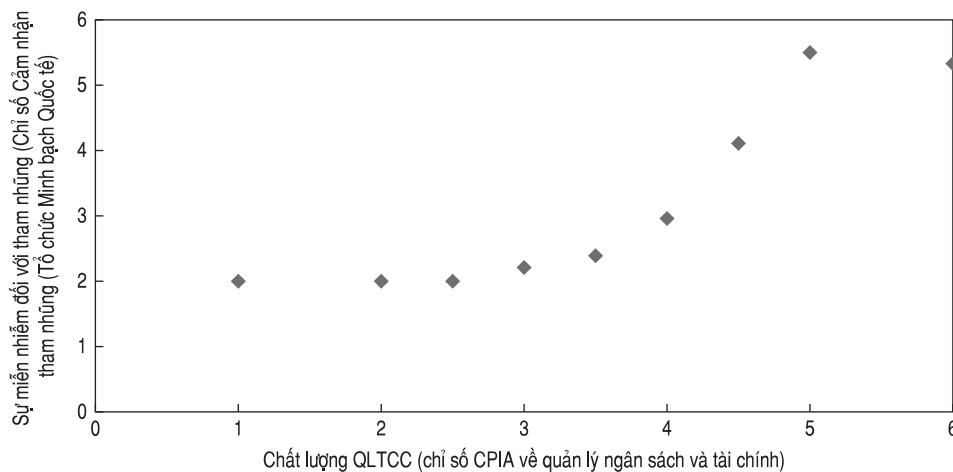
trình trong hoặc ngoài chính phủ, với mức độ phụ thuộc ngang nhau. Chương này sẽ đưa ra một khuôn khổ bao quát để hiểu tham nhũng trong mối quan hệ với QLTC, đánh giá khả năng xảy ra tham nhũng, và thiết kế các chiến lược cải cách nhằm giảm nguy cơ tham nhũng trong chi tiêu công. Chương này nghiên cứu tham nhũng ở tất cả các giai đoạn của QLTC, bao gồm chuẩn bị ngân sách, thực hiện ngân sách, kế toán và báo cáo, kiểm soát nội bộ, kiểm toán độc lập và giám sát. (Tham nhũng trong đấu thầu công và quản lý thu ngân sách sẽ được giới thiệu trong chương này và phân tích chi tiết lần lượt trong các chương 9 và 10). Sau đó, chương này sẽ áp dụng khung đã đề xuất để giải quyết các rủi ro tham nhũng tiềm ẩn trong chi tiêu công ở Ghana. Xuyên suốt trong chương này sẽ là các bài học kinh nghiệm được trình bày bằng chữ in nghiêng.

ĐÁNH GIÁ CÁC KHẢ NĂNG XẢY RA THAM NHŨNG TRONG CÁC HỆ THỐNG QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

Các nước với hệ thống QLTC hoạt động tốt hơn có Chỉ số cảm nhận tham nhũng (CPI) thấp hơn. Quản lý tài chính công mạnh sẽ ngăn chặn tham nhũng bằng cách tăng cường khả năng phát hiện và hành động khắc phục. Các ví dụ bao gồm: xây dựng ngân sách hướng đến hiệu quả hoạt động – nghĩa là cung cấp một mốc chuẩn để đánh giá kết quả;² thực hiện ngân sách theo hướng có thể đoán biết – nghĩa là giảm thiểu các thủ tục bất thường hay được sử dụng để biện minh cho các quyết định tùy ý; lưu trữ hồ sơ tốt – để tạo điều kiện cho kiểm toán truy nguyên; và báo cáo chính xác – cho phép bộ phận quản lý giám sát chi tiêu, phát hiện các điểm bất thường, và có biện pháp sửa chữa. Kiểm toán nội bộ vững chắc đảm bảo được tính liêm chính trong các quá trình kiểm soát và đảm bảo với bộ phận quản lý rằng các chính sách của họ đang được tuân thủ. Một hệ thống QLTC lành mạnh, vững chắc sẽ hỗ trợ việc phát hiện và phòng ngừa tham nhũng bằng cách giảm thiểu cơ hội gian lận, nêu bật nguyên nhân tiềm ẩn của các điểm bất thường (như tập huấn không tốt hay năng lực yếu kém), thiết lập các nguyên tắc và áp dụng biện pháp kỷ luật thích hợp đối với các vi phạm.³ Một hệ thống QLTC mạnh sẽ làm gia tăng nguy cơ bị phát hiện cũng như cái giá phải trả cho những hành vi sai trái.

Đối với những người làm việc trong ngành tài chính công thì mối quan hệ tương quan giữa các hệ thống QLTC vững chắc và nguy cơ tham nhũng thấp là điều hiển nhiên đúng và kinh nghiệm cũng cho thấy như vậy. Tuy nhiên, vì không thể trực tiếp đo lường tham nhũng nên không thể xác lập được mối quan hệ thống kê rõ ràng giữa tham nhũng và chất lượng hệ thống

HÌNH 8.1 Cảm nhận tham nhũng và Chất lượng QLTC

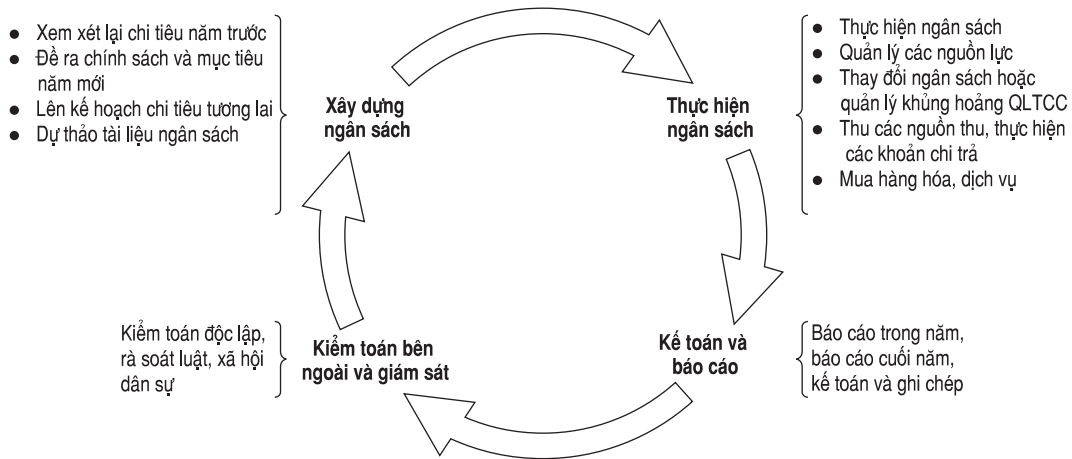


Nguồn: Tổ chức Minh bạch Quốc tế và Đánh giá thể chế và chính sách quốc gia của Ngân hàng Thế giới.

QLTC. Dùng Chỉ số cảm nhận tham nhũng làm chỉ số đo lường thay thế, Hình 8.1 là biểu đồ so sánh giữa sự miễn nhiệm tham nhũng (lấy điểm trung bình của chỉ số CPI, Tổ chức minh bạch Quốc tế) và chất lượng hệ thống QLTC (dùng các kết quả xếp hạng trong Đánh giá thể chế và chính sách quốc gia của Ngân hàng Thế giới, viết tắt là CPIA). Biểu đồ cho thấy các hệ thống QLTC có chất lượng cao hơn tương ứng với Chỉ số cảm nhận tham nhũng thấp hơn, ít ra là với các hệ thống QLTC có chất lượng trên mức trung bình. Kinh nghiệm củng cố thêm điều này, và cho thấy, sự thiếu vắng những kiểm soát đầy đủ về chi tiêu, thiếu kiểm tra và đối chiếu nguồn lực công, ít minh bạch về thông tin tài khóa, và xác suất bị phát hiện và trừng phạt thấp, tất cả đều tạo môi trường thuận lợi cho tham nhũng (Ngân hàng Thế giới 1998). Các hệ thống QLTC mạnh và minh bạch với các kiểm soát, giám sát và trách nhiệm giải trình được quy định rõ ràng và áp dụng thống nhất sẽ có khả năng giảm nguy cơ tham nhũng.

Các yếu tố mang tính chất hệ thống làm tăng nguy cơ tham nhũng trong QLTC là: năng lực non yếu, kiểm soát nội bộ không đầy đủ, tính minh bạch hạn chế, quản lý và giám sát kém, trách nhiệm giải trình yếu kém trong các chi tiêu công. Các nhược điểm thể chế có thể được phân tích trong phạm vi bốn giai đoạn chung của chu trình ngân sách, đó là: chuẩn bị ngân sách, thực hiện ngân sách, kế toán và báo cáo, kiểm toán độc lập và giám sát. Cán cân lợi ích đang thắng thế, tác động cơ và các chuẩn mực thể chế ảnh hưởng đến mọi giai đoạn trong quy trình ngân sách. Hình 8.2 minh họa chu trình ngân sách cơ bản và chức năng chính của bốn giai đoạn.

HÌNH 8.1 Chu trình ngân sách



Nguồn: Các tác giả.

Xây dựng ngân sách

Xây dựng ngân sách được thực hiện trong một bối cảnh chính trị rộng và bị ảnh hưởng bởi bối cảnh chính sách, điều tiết và thể chế của một quốc gia.⁴ Bản thân quy trình ngân sách vốn đã là một quy trình chính trị. Nhánh hành pháp đóng vai trò chi phối trong dự thảo ngân sách và trình đề xuất ngân sách lên nhánh lập pháp. Cơ quan ngân sách trung ương thuộc bộ tài chính có trách nhiệm phối hợp quá trình dự thảo ngân sách trong nhánh hành pháp và giám sát việc thực hiện ngân sách của các bộ ngành chi tiêu ngân sách. Một khi đã thống nhất trong nhánh hành pháp, nhánh lập pháp thường phải thông qua đề xuất ngân sách.

Nếu không có sự giám sát đầy đủ của nhánh lập pháp, sự tùy ý quyết định của nhánh hành pháp có thể bị lạm dụng và mở đường cho tham nhũng lớn xảy ra. Chủ nghĩa lập pháp tích cực trong quá trình xây dựng ngân sách, theo thời gian, có thể lên xuống như thủy triều, và hiện đang tăng lên (Schick 2002). Mức độ tham gia của nhánh lập pháp phụ thuộc vào tính chất hiến pháp của chính quốc gia đó. Hình thái hiến pháp của chính phủ xác định quyền của cơ quan lập pháp trong việc sửa đổi ngân sách, quyền phủ quyết của tổng thống, và quyền của cơ quan lập pháp được sửa đổi hay bãi bỏ ngân sách. Quy trình và cơ cấu lập pháp, thời gian được phân bổ để đánh giá luật pháp, và chất lượng tham gia của cơ quan lập pháp thay đổi theo từng quốc

gia (Dorotinsky và Barraclough, sắp xuất bản; Santiso 2005; Stapenhurst 2004). Về mặt lý thuyết, lập pháp trong chế độ tổng thống được thiết kế có vai trò quan trọng với xây dựng ngân sách hơn so với chế độ quốc hội (nghị viện). Trong chế độ nghị viện, nhánh hành pháp, theo định nghĩa, điều khiển đa số trong nghị viện. Ảnh hưởng lập pháp đối với ngân sách phụ thuộc phần lớn vào các nhân tố bao gồm: hệ thống bầu cử (ví dụ, chế độ bầu cử theo tỷ lệ, chế độ bầu cử “thắng với đa số tương đối”, bầu cử trực tiếp hoặc bầu cử theo danh sách được các đảng lựa chọn), cũng như số lượng và bản chất của các đảng phái chính trị (các đảng mạnh, chính phủ liên hiệp).

Tham nhũng trong giai đoạn xây dựng ngân sách thường là tham nhũng lớn hoặc tham nhũng chính trị và bị ảnh hưởng bởi sự phân chia các quyền ngân sách giữa nhánh lập pháp và nhánh hành pháp. Quyền quyết định tùy ý quá lớn và không bị kiểm tra của nhánh hành pháp trong quy trình ngân sách thường tạo điều kiện phát sinh tham nhũng chính trị, tương tự như khi sự tham gia của nhánh lập pháp không được giám sát. Các chính khách và quan chức cấp cao có thể quyết định trợ cấp hoặc ưu đãi thuế có lợi cho những cá nhân hoặc nhóm công dân được thiên vị, hoặc phân bổ các nguồn lực ngân sách cho những dự án hoặc vùng miền dựa trên các quan hệ chính trị. (Martinez-Vazquez, Arze, và Boex 2004).

Tham nhũng chính trị trong quá trình xây dựng ngân sách thường ảnh hưởng đến sự phân bổ nguồn lực cho đầu tư công, bao gồm lựa chọn dự án, địa điểm và thiết kế dự án đầu tư. Tanzi và Davoodi (1997) chỉ ra rằng khi tham nhũng gắn liền với đầu tư công ở mức độ cao thì nó sẽ hạ thấp chất lượng đầu tư, giảm nguồn thu chính phủ, giảm chi phí vận hành và bảo dưỡng, và giảm chất lượng hạ tầng công cộng.

Hệ thống ra quyết định không minh bạch, thiếu tính toàn diện trong các nguồn lực thuộc ngân sách, và thiếu tính minh bạch về thông tin ngân sách, sẽ giảm thiểu các cơ hội giải trình trách nhiệm, và khiến tham nhũng phát triển mạnh. Ví dụ, các tài khoản tùy nghi ngoài ngân sách có thể giúp các quan chức chính phủ chuyển hướng các nguồn lực, luồn lách để tránh các kiểm soát về kỷ cương ngân sách và vận động hành lang trong ngành về các nguồn lực đó. Tương tự như vậy, các quyết định đơn phương không bị giới hạn của nhánh hành pháp để phê duyệt điều chỉnh chi tiêu trong năm mà không báo cáo, cũng sẽ tạo ra môi trường cho tham nhũng. Đồng thời, sự tham gia không bị kiểm chế của quốc hội/nghị viện cũng có thể tạo cơ hội cho các chính khách dùng vị trí của mình làm đòn bẩy để hỗ trợ lợi ích đặc biệt, hoặc vận động hành lang cho các nhóm đặc lợi đặc quyền, làm tăng “bị kịch của mảnh đất công” (tình trạng “cha chung không ai khóc”). Mỗi đại biểu quốc hội (hoặc nghị sĩ) đều có thể đòi hỏi phần lớn nhất trong kho

nguồn lực chung, bất kể ưu tiên của chính phủ là duy trì kỷ cương tài chính chung và tính bền vững lâu dài.

Giai đoạn xây dựng ngân sách cũng là một cơ hội cho chính phủ lên kế hoạch về quy mô và cơ cấu thu ngân sách. Lập kế hoạch thu ngân sách không hợp lý, ước tính quá cao số thu ngân sách, thiếu minh bạch trong quá trình ước tính thu ngân sách và quá trình thu (theo nguồn và loại), trách nhiệm giải trình yếu kém, tất cả đều làm tăng cơ hội tham nhũng. Ước tính quá cao số thu ngân sách thường là hệ quả của năng lực kỹ thuật yếu cũng như các động cơ thể chế nội tại định hướng cho quy trình lập kế hoạch ngân sách (NHTG 1997). Lập kế hoạch ngân sách quá lạc quan trong khi xây dựng ngân sách sẽ dẫn đến tình trạng cắt bớt vốn phân bổ cho các cơ quan, và khuyến khích phân bổ lại nguồn lực cho các nhà thầu chào giá cao nhất trong quá trình thực hiện ngân sách.

Các điểm yếu của hệ thống QLTC trong khi xây dựng ngân sách có thể làm tăng nguy cơ tham nhũng hành chính trong quá trình thực hiện ngân sách. Những điểm yếu cơ bản làm tăng khả năng tham nhũng bao gồm: ước tính ngân sách không hợp lý, hoặc các kế hoạch sử dụng vốn thiếu cụ thể; thiếu thông tin tổng hợp về ngân sách, bao gồm thu và chi, và thiếu minh bạch trong các tài liệu ngân sách. Các hoạt động chính phủ không được báo cáo, thông tin tài chính không đầy đủ, hệ thống phân loại ngân sách không phù hợp là những nguyên nhân làm giảm tính toàn diện của ngân sách, ảnh hưởng đến khả năng của chính phủ trong việc báo cáo, theo dõi và kiểm toán chi tiêu công. Một hệ thống phân loại ngân sách phù hợp sẽ đem lại những thông tin minh bạch hơn về các hoạt động của chính phủ như báo cáo, kiểm soát, kiểm toán và trách nhiệm giải trình sau khi thực hiện thu ngân sách và chi tiêu công. Để các bên liên quan có thể buộc chính phủ phải giải trình, nhất thiết phải đảm bảo rằng các tài liệu ngân sách và các báo cáo tài chính trong năm hay cuối năm phải minh bạch, toàn diện và dễ hiểu.

Thực hiện ngân sách

Các cơ quan ngân sách trung ương và kho bạc thuộc bộ tài chính có trách nhiệm giám sát việc thực hiện ngân sách của các bộ ngành chi tiêu ngân sách trong năm tài chính. Mặc dù quá trình thực hiện ngân sách của các nước khác nhau một cách căn bản, nhưng nói chung, nó bao gồm quản lý tiền mặt, đấu thầu (hợp đồng), và quản lý số thu thực tế. Quản lý tiền mặt bao gồm giai đoạn cam kết, khi có đơn đặt hàng và ký kết hợp đồng; giai đoạn thẩm tra, khi các cơ quan chi tiêu công xác nhận việc giao hàng và kiểm tra hoá đơn; giai đoạn ủy quyền chi trả, khi đó kế toán cho phép trả tiền; và giai đoạn

thanh toán, khi hoá đơn được chi trả bằng tiền mặt, séc hay chuyển khoản.

Giai đoạn thực hiện ngân sách, nơi các nguồn lực lưu chuyển và tài sản đổi chủ, là mảnh đất màu mỡ nhất cho các hoạt động tham nhũng. Thông tin ngân sách thiếu toàn diện và minh bạch, kiểm soát yếu kém trong quản lý nguồn thu và chi tiêu công, và không có biện pháp trừng phạt với các sai lệch so với các chỉ tiêu kế hoạch thu và chi ngân sách sẽ thúc đẩy và tạo cơ hội cho tham nhũng trong quá trình thực hiện ngân sách. Yếu kém trong lập kế hoạch tiền mặt và tính dễ đoán biết của nguồn vốn thường tạo ra cơ hội thao túng các nguyên tắc để trục lợi cá nhân hay làm lợi cho những người cùng phe phái. Đấu thầu công là một lĩnh vực phổ biến cho gian lận và tham nhũng, thường liên quan đến các số tiền lớn từ công quỹ, ảnh hưởng đến hiệu quả của chi tiêu công và các nguồn lực từ nhà tài trợ, và cuối cùng là ảnh hưởng đến chất lượng của dịch vụ công cộng. Quản lý thu ngân sách cũng tạo ra cơ hội đáng kể cho tham nhũng, đó có thể là các khoản cắt xén trực tiếp từ hoá đơn, câu kết hành chính để giảm trách nhiệm nộp thuế, áp đặt có lựa chọn các nghĩa vụ thuế, hoặc xóa nợ thuế không có lý do hợp lý. Bên cạnh thất thoát trực tiếp trong quản lý thu ngân sách, tham nhũng còn gây tác hại thứ cấp khác khi nguồn thu giảm, tạo cơ hội cho tham nhũng trong chi tiêu, bằng cách điều chỉnh tùy ý mức chi tiêu trong năm, hoặc sự thiên vị trong thanh toán hoá đơn.

Các ngành công nghiệp khai khoáng thuộc sở hữu công cộng như dầu khí, hoặc những lĩnh vực có các khoản phí nhượng quyền lớn cho chính phủ, cũng là những ngành “tạo điều kiện” lớn làm thất thoát nguồn thu công quỹ vào tay các cá nhân (ví dụ, biên nhận không bao giờ đến được kho bạc, hay việc chi trả được thực hiện trực tiếp từ kho bạc nhưng lại nằm ngoài hệ thống kế toán). Các doanh nghiệp nhà nước thường không được điều tiết và không minh bạch trong hoạt động, cũng tạo cơ hội để chuyển lợi nhuận cho các lợi ích tư nhân thông qua đấu thầu sai hoặc kém hiệu quả, giá chuyển giao hoặc phân phối lợi nhuận không đúng chỗ.

Hệ thống quản lý tiền mặt lành mạnh đảm bảo cho chính phủ có khả năng thanh khoản nhằm thực hiện các nghĩa vụ thanh toán với chi phí thấp nhất có thể, và đảm bảo rằng các tài sản tài chính có mức hoàn vốn cao nhất. Quỹ kho bạc hợp nhất (đôi khi bị gọi sai tên thành tài khoản duy nhất) là một tập quán tốt,⁵ và ở một số nước, chức năng quản lý tiền mặt được chuyển sang cho ngân hàng trung ương. Thanh toán điện tử qua hệ thống ngân hàng giảm bớt cơ hội tham nhũng bằng cách lập hồ sơ và thực hiện kiểm toán truy nguyên. Ở những nước không có hệ thống ngân hàng phát triển, việc thanh toán thường được thực hiện qua thủ quỹ. Một hệ thống chủ yếu giao dịch bằng tiền mặt sẽ làm tăng nguy cơ tham nhũng, vì tiền mặt có thể bị cắt xén trực tiếp và thường

không để lại dấu vết nào cho kiểm toán. Bất kể sử dụng hệ thống thanh toán bằng tiền mặt hay điện tử, thì việc bút toán tốt tất cả các giao dịch luôn luôn là điều thiết yếu trong kiểm soát và giám sát quản lý. Các thủ đoạn gian lận có thể bao gồm bỏ túi tiền nộp phạt, thuế hay phí hải quan; trả lương cho các công nhân không có thật, bòn rút hồi lộ khi trả lương và các khoản phúc lợi; và thao túng phân bổ tiền mặt để làm lợi cho một số bộ ngành và cơ quan cụ thể (thường là những cơ quan đứng đầu chính phủ, cơ quan quốc phòng và an ninh quốc gia) nơi có thể dàn xếp tiền lại quả (Isaksen 2005). Hộp 8.1 nêu các ví dụ về tham nhũng và gian lận trong thực hiện ngân sách.

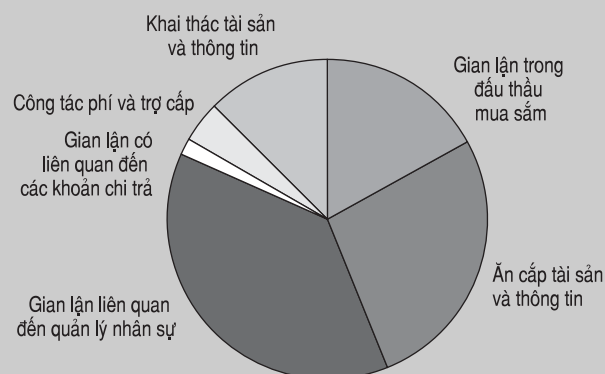
HỘP 8.1 Các hình thái tham nhũng

Báo cáo thường niên của Cục Giải trình trách nhiệm Quốc gia Pakistan năm 2003 chỉ ra rằng lạm dụng quyền hạn thường là cáo buộc phổ biến nhất trong các vụ đã được quyết định, nhưng lại không định nghĩa việc này trong bản báo cáo. Trong tổng số 382 các trường hợp xét xử giữa năm 1999 và 2003, 144 trường hợp liên quan tới sử dụng sai quyền hạn; 102 trường hợp tham nhũng và các hành vi tham nhũng; 88 trường hợp tài sản không xác định được nguồn gốc thu nhập; 22 trường hợp cố tình không trả nợ ngân hàng, và 4 trường hợp sống xa xỉ, thừa tiền.

Một Điều tra về gian lận trong khu vực Nhà nước năm 2002 của Viện Kiểm toán Chính phủ Nam Phi phát hiện ra rằng hồi lộ và ăn cắp tài sản (biển thủ vật tư) là các loại gian lận phổ biến nhất của cán bộ, và “ăn cắp giờ làm việc” (không cống hiến đủ 8 tiếng làm việc mỗi ngày) là loại gian lận chủ yếu của công chức và cán bộ quản lý.

Báo cáo về gian lận của Kho bạc Nhà nước Vương quốc Anh năm 2005 cho thấy gian lận liên quan đến quản lý nhân sự, ăn cắp tài sản và thông tin, và gian lận trong đấu thầu là các loại gian lận phổ biến nhất, nếu tính theo mức độ nghiêm trọng tăng dần (xem hình bên dưới). Theo giá trị quy ra tiền, ba hình thức gian lận nhất xếp theo thứ tự về mức độ phổ biến là ăn cắp tài sản và thông tin, gian lận trong đấu thầu, và gian lận các khoản công tác phí và trợ cấp.

**Các hình thức tham nhũng trong khu vực công, Vương quốc Anh năm 2005
(phần trăm trong tổng số các trường hợp được báo cáo)**



Nguồn: Kho bạc của Nữ hoàng (2005, trang 7-8).

Những yếu kém trong quy trình quản lý, kiểm soát tiền mặt và chi tiêu thể hiện rõ trong suốt các giai đoạn cam kết, xác minh, duyệt chi và thanh toán. Giai đoạn kiểm soát cam kết đảm bảo rằng các nguồn lực được sử dụng đúng theo mục đích đã phê chuẩn và không vượt quá ngân sách cho phép. Tham nhũng trong giai đoạn cam kết này có thể thuộc dạng đặt hàng các loại hàng hóa và dịch vụ không thuộc quyền chi theo ngân sách đó. Sự câu kết giữa các cán bộ phụ trách cam kết, thẩm tra và ủy nhiệm chi sẽ dẫn đến bỏ qua hành vi tham nhũng vì kiểm soát nội bộ coi như bị vô hiệu hoá, và không phân tách được trách nhiệm giữa các cán bộ phụ trách. Khi không có sự kiểm soát, quản lý và giám sát đầy đủ, các cán bộ phụ trách thanh toán sẽ lạm dụng quyền tùy ý quyết định để đòi hỏi lộ từ các nhà cung cấp. Sự không chắc chắn trong hoạt động thu ngân sách, và sự leo thang giá cả do lạm phát khiến người ta ngày càng khó dự đoán các nguồn lực trong quá trình thực hiện ngân sách và tăng cơ hội cho các hành vi gian lận trong đấu thầu công. Thanh toán chi phí hàng hoá và dịch vụ, thanh toán phí tư vấn, và các khoản thanh toán chậm tích lũy khác sẽ được xử lý theo số tiền lại quả mà các cán bộ phụ trách thanh toán nhận được.

Tại nhiều nước đang phát triển, chế độ thuế và mật dịch phức tạp – bao gồm nhiều trường hợp miễn giảm thuế được quyết định một cách tùy tiện, các thủ tục thuế mập mờ và không minh bạch, và quyền tự quyết quá lớn của thanh tra thuế – làm tăng cơ hội tham nhũng trong các hoạt động thu ngân sách trong khi thực hiện ngân sách. Lương ít, cơ chế thưởng phạt không thỏa đáng, yếu kém trong kiểm soát nội bộ và kiểm tra bên ngoài (độc lập) và cơ chế trách nhiệm giải trình là các điểm yếu cố hữu và dai dẳng dung túng cho tham nhũng.

Giám sát quản lý yếu kém, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình kém, hạn chế về năng lực theo dõi và ngăn chặn tham nhũng, và hạn chế về khả năng thực thi luật pháp đã tạo điều kiện đáng kể cho tham nhũng phát triển trong đấu thầu công. Các ví dụ bao gồm: lái hợp đồng theo ý định cá nhân, tiền lại quả hay hối lộ cho quan chức chính phủ, câu kết thông thầu để thao túng quyết định trao thầu, sử dụng các công ty ma, lạm dụng tài sản công. Các cơ hội tham nhũng khác trong quá trình thực hiện ngân sách bao gồm lạm dụng chi phí đi lại, lạm dụng các tài sản di động như xe cộ và máy tính. Bảng 8.1 nêu lên một danh sách tổng quát hơn (tuy chưa đầy đủ) các tham nhũng hành chính được sắp xếp theo phân loại kinh tế cũng như một số yếu tố góp phần vào tham nhũng.

Các nhược điểm lớn làm tăng nguy cơ mắc tham nhũng trong quá trình thực hiện ngân sách là yếu kém trong kiểm soát nội bộ, yếu kém trong kiểm soát quản lý và giám sát chi tiêu công. Kiểm soát nội bộ bao gồm

BẢNG 8.1 Các điểm yếu trong hệ thống QLTC và các hình thức tham nhũng hành chính

Phân loại về kinh tế	Các nhân tố cố hữu	Ví dụ về tham nhũng
Trả lương cán bộ	<ul style="list-style-type: none"> • Thiếu quy định tuyển dụng rõ ràng • Thiếu kiểm soát nội bộ, kiểm soát quản lý • Kiểm toán nội bộ, kiểm toán độc lập yếu kém hoặc không có • Không thống nhất với bảng lương ở kho bạc • Không lưu giữ thông tin hoặc lưu giữ kém • Không có sự quản lý và xem xét bắt buộc đối với các báo cáo tài chính định kỳ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nhân viên ma • Gia đình trị, con ông cháu cha • Thường xuyên nghỉ việc không lý do • Tăng lương vượt cấp bất thường, tăng phí tư vấn vô lý
Hàng hoá và dịch vụ	<ul style="list-style-type: none"> • Không kiểm soát chi tiêu ngoài chi lương • Không kiểm soát kho, vật tư, kiểm kê tài sản • Hệ thống đấu thầu yếu kém • Thiếu cán bộ quản lý để giám sát quản lý và xem xét các tập quán chi trả và đấu thầu 	<ul style="list-style-type: none"> • Lái hợp đồng theo ý muốn cá nhân • Thông thầu • Hoá đơn gian lận • Chi trả khống cho hàng hoá và dịch vụ • Ăn cắp các vật tư, hàng hóa cung cấp của chính phủ
Chi tiêu cơ bản	<ul style="list-style-type: none"> • Không có các kiểm soát chi tiêu ngoài chi lương • Không có kiểm soát kê khai, đăng ký tài sản • Hệ thống đấu thầu mua sắm yếu kém • Không có giám sát quản lý và đánh giá các tập quán thanh toán và đấu thầu 	<ul style="list-style-type: none"> • Thiên vị trong chi trả hoặc trao hợp đồng • Sử dụng vật liệu và phương pháp không đạt chuẩn trong xây dựng • Thông đồng tăng giá/dìm giá • Bỏ thầu giá thấp và sử dụng điều chỉnh hợp đồng để tăng chi phí; • Ăn cắp hàng trong kho
Chuyển khoản	<ul style="list-style-type: none"> • Trao đổi bằng tiền mặt hoặc hiện vật • Không lưu giữ hoặc lưu giữ hồ sơ không tốt • Không có quy trình rõ ràng để xử lý các lệnh chuyển khoản • Không tuân thủ quy trình • Không có pháp luật, quy định, luật lệ rõ ràng về tiêu chuẩn, điều kiện 	<ul style="list-style-type: none"> • Chuyển khoản tới các cá nhân không đúng thẩm quyền, không có thật hoặc đã chết • Chuyển khoản ít hơn mức được duyệt chi và bỏ túi phần chênh lệch • Lại quả • Thiên vị khi phê duyệt đủ điều kiện

Nguồn: Các tác giả.

kiểm soát chi lương, kiểm soát chi ngoài lương, và kiểm toán nội bộ sẽ tăng khả năng phát hiện và giảm động cơ gian lận (giả sử có chi phí thực sự sau khi phát hiện).

Việc kiểm soát quản lý và giám sát hiệu quả hoạt động hệ thống và thông

tin tài khóa để yêu cầu các bên khác giải trình trách nhiệm tỏ ra là một lực cản hiệu quả làm thoái chí các hành vi gian lận. Bộ máy quản lý bao gồm người điều hành cấp cao nhất (tổng thống hay thủ tướng, nội các), các bộ trưởng, bộ trưởng thường trực, và lãnh đạo cấp cao của bộ. Kiểm soát quản lý và giám sát cần đưa các nhà quản lý cấp cao và cấp trung của các bộ ngành, và các quan chức được bầu cử ra tuyển đầu trong quá trình xây dựng, thực hiện và giám sát ngân sách. Vai trò của họ là phân tích dữ liệu, nghiên cứu các xu hướng, nêu ra các vấn đề, buộc cán bộ giải trình về kết quả hoạt động, theo dõi những chuyển biến sau khi khắc phục sai sót, và đảm bảo các hình thức kỷ luật; tuy nhiên các vai trò này thường không được hiểu đúng và làm đúng.

Kế toán và báo cáo ngân sách

Tính chính xác, kịp thời và rõ ràng trong lưu trữ sổ sách, kế toán, báo cáo thông tin các khoản thu nhập và chi tiêu là điều kiện thiết yếu để tăng cường thực thi trách nhiệm giải trình trong quy trình ngân sách. Những hệ thống kế toán tổng hợp hiện đại giúp theo dõi các khoản thu và chi, và kết hợp thông tin từ nhiều nguồn khác nhau. Cán bộ kế toán trong các bộ ngành được cấp ngân sách, bộ tài chính, kho bạc và các kế toán tổng hợp thường đóng vai trò chủ chốt trong việc chuẩn bị các báo cáo tài chính theo định kỳ.

Thông thường, kế toán và báo cáo ngân sách không tạo cơ hội trực tiếp cho tham nhũng. Tuy nhiên, tham nhũng trong giai đoạn thực hiện ngân sách thường được phát hiện thông qua một hệ thống kế toán và báo cáo mạnh, đặc biệt khi được tin học hóa với hệ thống quản lý thông tin tài chính tổng hợp (IFMIS) hoặc một hệ thống quản lý thông tin (MIS).⁶ Bút toán không chính xác các giao dịch do yếu kém về mặt kỹ thuật hoặc chủ ý coi thường tính chính xác và toàn vẹn thông tin có thể là cách che giấu các hành vi gian lận, cản trở kiểm toán, kiểm soát quản lý và giám sát. Tất cả các giao dịch đều phải được ghi lại, bao gồm các khoản vay, giải ngân, cam kết và chi trả. Hệ thống kế toán là trung tâm của hệ thống quản lý thông tin tài chính tổng hợp (IFMIS). Các nhược điểm trong tập quán kế toán và cân đối tài khoản ngân hàng mở cửa cho nguy cơ tham nhũng trong quy trình ngân sách, vì nó giảm tính tổng hợp của các báo cáo tài chính và dữ liệu cần thiết để kiểm toán và kiểm soát quản lý. Tương tự như vậy, báo cáo tài khóa không kịp thời, không thường xuyên, không chính xác và toàn diện sẽ tăng rủi ro xảy ra tham nhũng trong các giai đoạn khác của thực hiện ngân sách. Hệ thống kế toán và báo cáo chặt chẽ là biện pháp cản trở hữu hiệu đối với gian lận và tham nhũng.

Các nhược điểm trong giai đoạn này thường bao gồm sự thiếu minh bạch, thiếu chính xác và thiếu toàn diện trong các báo cáo tài chính giữa năm và cuối năm, hệ thống kế toán và quy trình lưu trữ hồ sơ yếu kém, và những bất thường trong quy trình đối chiếu, cân đối giữa tài khoản ngân hàng công quỹ lưu giữ tại ngân hàng trung ương, các ngân hàng thương mại, và sổ sách kế toán. Các nguyên nhân như việc kế toán và lưu giữ yếu kém, không tuân thủ các quy trình kế toán, cán bộ năng lực yếu, thủ tục kế toán và báo cáo quá manh mún sẽ làm cho việc tổng hợp và quản lý thông tin trở nên khó khăn.

Tính minh bạch nội bộ trong thông tin tài khóa để đảm bảo rằng các thông tin là kịp thời, dễ hiểu và có sẵn cho tất cả các cơ quan hành pháp ra quyết định là yếu tố cần thiết cho việc giải trình trách nhiệm nội bộ và giám sát. Thông tin không tương xứng có thể làm mất đi rất nhiều giải pháp, nhưng việc thiếu các thông tin kịp thời sẽ ngăn cản không cho hoạt động quản lý được đưa vào kiểm soát và ngăn chặn các hoạt động theo dõi tích cực cũng như chống gian lận và tham nhũng.

Kiểm toán (bên ngoài) độc lập và giám sát

Tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trước các bên có lợi ích liên quan bên ngoài về công tác quản lý tài chính công là một phương diện quan trọng để nâng cao trách nhiệm tài khóa tại các nước đang phát triển. Các cơ quan lập pháp, ủy ban lập pháp như quốc hội, như ủy ban kế toán quốc hội (PAC) hoặc ủy ban kế toán công, viện kiểm toán tối cao (SAI), tòa án, xã hội dân sự và phương tiện truyền thông đóng vai trò chính trong việc tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý tài chính công. Các cơ quan lập pháp có thể nắm giữ trách nhiệm thi hành bằng cách xem xét lại ngân sách thường niên, tổ chức những báo cáo giám sát về quản lý thu nhập chính phủ và chi tiêu (kế toán thường niên), đánh giá các báo cáo kiểm toán tài chính và hiệu quả hoạt động và hợp nhất các kết quả này vào các văn bản lập pháp hoặc yêu cầu các hành động thực thi.

Sau giai đoạn thực hiện ngân sách, các tài khoản của chính phủ và các báo cáo tài chính được Viện Kiểm toán Tối cao (SAI) tiến hành kiểm toán. Chất lượng kiểm toán, ủy quyền pháp lý phạm vi kiểm toán và việc thực hiện theo các kiến nghị kiểm toán sau đó, bao gồm điều tra chi tiết và trừng phạt các hành vi gian lận bị phát hiện, là các yếu tố cần thiết để giám sát có hiệu quả. Mối tương tác giữa SAI và bộ phận lập pháp tùy thuộc vào mô hình SAI được sử dụng và cấu trúc báo cáo của nó. Trong phần lớn hệ thống ở các nước trong khối thịnh vượng chung, SAI báo cáo cho PAC, sau đó PAC xem xét

những điều phát hiện được và báo cáo cho quốc hội. SAI trong hệ thống Napôlêông có cả quyền tư pháp và thẩm quyền hành chính, và độc lập với lập pháp và hành pháp (Stapenhurst và Titsworth 2001). Là tổ chức chịu trách nhiệm kiểm toán thu - chi chính phủ, SAI có thể là cái chốt quan trọng của hệ thống liêm chính trong khu vực công của một nước.

Bản thân kiểm toán độc lập và giám sát có thể là nguồn gây ra tham nhũng, ở những nơi mà nguy cơ xảy ra tham nhũng có thể tăng cao khi các cơ quan có trách nhiệm giải trình bị đặt dưới ảnh hưởng chính trị quá mức, khiến kiểm toán không báo cáo đầy đủ các hành vi gian lận và điều tra không đầy đủ những tố cáo tham nhũng. Mức độ mà SAI, PAC và các cơ quan lập pháp có thể yêu cầu chính phủ giải trình còn phụ thuộc vào một vài nhân tố, bao gồm: hình thái hiến pháp của chính phủ; sự độc lập của nó đối với áp lực chính trị, đặc biệt từ cơ quan hành pháp, chỉ thị rõ ràng; một môi trường thể chế thuận lợi, nguồn tài chính đầy đủ; và các cán bộ có năng lực.

BẢNG 8.2 Các vai trò của QLTC và chống tham nhũng

<i>Cơ quan</i>	<i>Nội bộ đối với nhánh hành pháp</i>	<i>Nằm ngoài hành pháp, nhưng thuộc chính phủ</i>	<i>Xã hội dân sự, độc lập với chính phủ</i>
Các bên liên quan về chính trị	Tổng thống, thủ tướng, nội các, bộ trưởng tài chính	Lập pháp	Phương tiện truyền thông, quần chúng
Quản lý	Thư ký thường trực, lãnh đạo cấp cao và cấp trung trong các bộ ngành liên quan	Ủy ban chống tham nhũng, thanh tra, các ủy ban cảnh giác, các uỷ ban lập pháp	
Cơ quan có trách nhiệm giải trình	Bộ tài chính và bộ kinh tế, kiểm toán nội bộ, kho bạc	SAI, toà án hình sự	Các tổ chức phi chính phủ, cơ sở kinh doanh hoặc hiệp hội thương mại

Nguồn: Các tác giả.

Xã hội dân sự và phương tiện truyền thông có thể đóng vai trò quan trọng trong việc tăng trách nhiệm giải trình tại tất cả các giai đoạn của quy trình ngân sách. Sự tham gia tích cực của xã hội dân sự cung cấp một cơ chế hiệu quả để theo dõi các quyết định của các quan chức quốc hội được bầu, gây ảnh hưởng đến các quyết định về ngân sách (ví dụ về lập kế hoạch ngân sách có sự tham gia tại Porto Alegre, Braxin), và tăng cường tính minh bạch trong thực hiện ngân sách (ví dụ như theo dõi chi tiêu của trường công lập tại Uganda). Mặc dù mãi đến gần đây, các nước đang phát triển mới công nhận

sự tham gia của xã hội dân sự trong quy trình ngân sách, các bằng chứng cho thấy rằng các tổ chức xã hội dân sự có ảnh hưởng tích cực đến việc ra các quyết định ngân sách và thực hiện ngân sách. Bảng 8.2 tóm tắt các vai trò của các bên liên quan chính trong quy trình ngân sách.

Tham nhũng hành chính trong QLTC biểu hiện chủ yếu trong quá trình thực hiện ngân sách. Tuy nhiên, khả năng dễ xảy ra tham nhũng tồn tại ở tất cả các giai đoạn trong chu trình QLTC, góp phần vào nguy cơ xảy ra gian lận và lạm dụng công quỹ. Sự thiếu vắng những quy định và luật lệ đối với chi lương và chi ngoài lương, sự coi thường chung đối với các quy định hiện hành, các chi tiêu chính phủ không được báo cáo ở mức cao, báo cáo và kế toán tài chính không đầy đủ, cán bộ thiếu năng lực tại các đơn vị tài chính công quan trọng (bao gồm các đơn vị ngân sách, kế toán và kiểm toán của bộ ngành chủ quản), giám sát quản lý không đầy đủ đối với các chi tiêu công, các tổ chức có trách nhiệm giải trình yếu kém, và giám sát không đầy đủ đối với các nguồn lực công thường là các nhược điểm chung của hệ thống QLTC ở các nước đang phát triển.

Tất cả những điểm dễ xảy ra khả năng tham nhũng trong hệ thống QLTC có thể tóm tắt vào năm phương diện của hệ thống:

- Năng lực cán bộ yếu, khả năng của hệ thống kém, không nắm bắt đầy đủ tất cả các hoạt động của chính phủ;
- Thông tin tài chính hạn chế về tính minh bạch nội bộ;
- Kiểm soát quản lý và giám sát yếu kém
- Kiểm toán độc lập và giám sát yếu kém

Khung được trình bày ở trên đã được sử dụng để thiết kế những cải cách nhằm giảm tham nhũng và tăng cường QLTC.

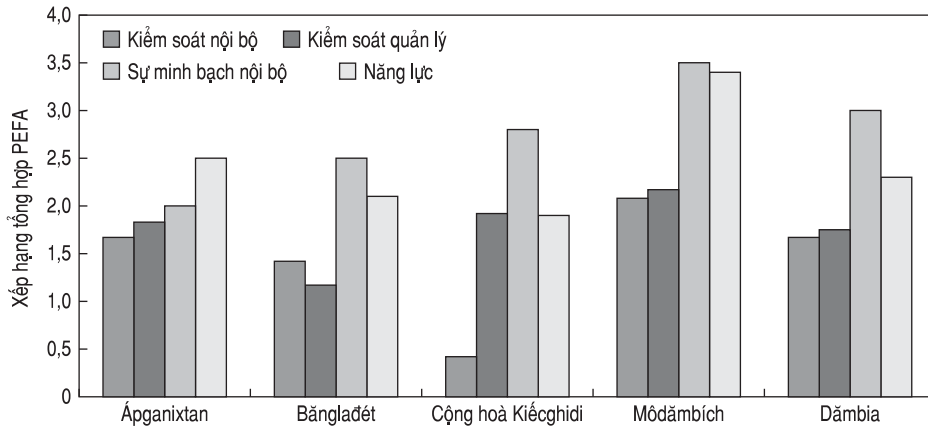
TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ NGUỒN LỰC CÔNG

Giảm thiểu rủi ro tham nhũng trong QLTC đòi hỏi phải tạo ra hệ thống tài chính công mạnh, mở cửa cho kiểm soát nội bộ và bên ngoài, để tối thiểu hóa cơ hội tham nhũng và tối đa hóa khả năng phát hiện và khắc phục. Phần này giải quyết những điểm khởi đầu để tiến tới tăng cường hệ thống và quy trình QLTC nội bộ. Trách nhiệm giải trình với bên ngoài và cơ chế giám sát được phân tích ở phần tiếp theo.

Xác định các điểm yếu tiềm tàng trong hệ thống QLTC là bước đi quan trọng đầu tiên trong việc giảm thiểu rủi ro tham nhũng. Chương này sử dụng công cụ đánh giá Chi tiêu công và Trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA) để xác định các mối liên hệ yếu kém giữa kiểm soát quản lý và việc

giám sát, năng lực, minh bạch nội bộ và kiểm soát nội bộ.⁷ Mặc dù các chỉ số PEFA không trực tiếp đo tham nhũng trong QLTCC, nhưng chẵn chẵn đo lường được hiệu quả của hệ thống QLTCC và do đó xác định được các nhược điểm trong quản lý nguồn lực công. Hình 8.3 phân tích các điểm mạnh, điểm yếu của 5 nước đang phát triển theo bốn phương diện nội tại, sử dụng các đánh giá PEFA hiện tại, và gợi ý các điểm khởi đầu tiềm năng nhất để tăng cường QLTCC. Biểu đồ này so sánh chất lượng của các kiểm soát nội bộ, sự minh bạch nội bộ và kiểm soát quản lý và giám sát trong phạm vi quốc gia và xác định điểm liên kết yếu nhất giữa 4 phương diện trong hiệu quả của hệ thống QLTCC theo 4 phương diện. Chẳng hạn như, ở Môdambích và Dămbia, kiểm soát nội bộ và kiểm soát quản lý là những liên kết yếu nhất, kéo tụt hậu khả năng của hệ thống QLTCC và cả sự minh bạch nội bộ. Biểu đồ này cũng gợi ý một số điểm khởi đầu tương ứng về tổ chức điều hành đối với các hoạt động cải cách theo 4 phương diện. Ví dụ như ở Băng la đét, cải cách nên tập trung vào kiểm soát quản lý và giám sát, là điểm yếu nhất trong 4 phương diện. Mặc dù việc giảm nguy cơ tham nhũng ở các nước đang phát triển đòi hỏi cải cách ở cả 4 lĩnh vực, các nỗ lực trung gian nhằm giảm nguy cơ tham nhũng nên tập trung vào liên kết yếu nhất. Một hệ thống gồm các bộ phận phụ thuộc lẫn nhau sẽ yếu kém cùng mức độ với liên kết yếu kém nhất. Hệ thống QLTCC chỉ phát huy hiệu quả hơn nếu tất cả các phương diện trong hệ thống cùng vận hành ở một mức độ nào đó. Giảm nguy cơ tham nhũng đòi hỏi kiểm soát quản lý, giám sát, kiểm soát nội bộ, năng lực và sự minh bạch, 4 phương diện này phải bổ sung, bù trừ lẫn nhau, để xác minh được các giao dịch đáng ngờ và phát hiện ra các hành vi gian lận. Cải cách nhằm tăng cường hệ thống QLTCC và các quy trình trong QLTCC nên thực hiện cùng nhau theo hoàn cảnh của từng nước. Một hướng dẫn có ích để xác định thứ tự các cải cách QLTCC trong hoàn cảnh năng lực thấp là hãy áp dụng phương pháp cải cách từng bước, như hỗ trợ của chương trình PEFA (Brooke 2003). Mỗi bước nên tập trung vào một kết quả - một sự cải thiện cụ thể, do công sức của từng hoạt động cải cách riêng lẻ mang lại. Chẳng hạn như, ở các nước đang phát triển với điểm yếu chung của toàn bộ QLTCC, cách tiếp cận từng bước kiến nghị chúng ta nên tăng cường năng lực và kiểm soát nội bộ trước khi tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Điểm khởi đầu nên tập trung vào mắt xích liên kết yếu nhất trong 4 phương diện và dựa trên những kết quả tiến bộ để tăng cường các phương diện còn lại trong QLTCC. Chẳng hạn như, ở Papua Niu Ghinê, đánh giá PEFA cho thấy các hoạt động cải cách nên tập trung trước hết vào tăng cường kiểm soát nội bộ, sau đó đến lượt nâng cao tính minh bạch nội bộ, và năng lực, rồi cuối cùng là kiểm soát quản lý và giám sát trong QLTCC.

HÌNH 8.3 Phân tích QLTC theo bốn phương diện, ở một số



Năng lực

Năng lực của hệ thống QLTC và các quy trình QLTC bao gồm các hệ thống để lập sổ sách, lưu trữ hồ sơ một cách toàn diện và chính sách, báo cáo, và kế toán cũng như năng lực của cán bộ ngân sách. Ở rất nhiều nước đang phát triển, các luật lệ, quy định về ngân sách để điều tiết việc chi tiêu công thường có đầy đủ, nhưng cán bộ thường không hiểu đầy đủ về chúng, và cũng không tuân thủ các quy định này trong thực tế công việc. Tình trạng thường thấy là các hệ thống kế toán cơ bản, giúp theo dõi và báo cáo các giao dịch tài khóa không được xây dựng hay tích hợp. Tự động hóa hệ thống thông tin tài chính thường quá phức tạp và không tạo ra được các báo cáo có chất lượng. Hạn chế về năng lực ở nhiều nước đang phát triển thường đi kèm với sự khan hiếm nguồn nhân lực trong nước có trình độ để đảm nhận những vị trí trọng yếu trong chính phủ. Chẳng hạn như, ở Ápganixtan và Đông Timo, các hoạt động ngân sách hàng ngày là do các tư vấn quốc tế thực hiện.

Các hoạt động tăng cường năng lực cho hệ thống QLTC gồm có: tuyển dụng cán bộ đủ năng lực; thực hiện đãi ngộ với mức lương cạnh tranh;⁸ đào tạo cán bộ cũ và cán bộ mới về các vấn đề ngân sách và quy tắc đạo đức; triển khai một hệ thống phân loại mạnh, cho phép theo dõi chi tiêu về các phương diện hành chính, kinh tế, hoạt động và chương trình; cải thiện tính toàn diện của ngân sách và quy trình thủ tục; và xúc tiến chi tiêu ngân sách có mục đích và hướng tới mục tiêu nhiều hơn. Cuối cùng, có thể áp dụng việc lập ngân sách với triển vọng nhiều năm.

Minh bạch nội bộ

Minh bạch nội bộ về thông tin tài khóa nghĩa là đảm bảo rằng thông tin được ghi chép và báo cáo một cách chính xác, kịp thời, và luôn có sẵn để đáp ứng yêu cầu của các nhà quản lý điều hành, và những người ra quyết định. Minh bạch hóa các tài liệu về ngân sách và luôn sẵn có các thông tin về ngân sách được trình bày theo hình thức rõ ràng, dễ hiểu, là những yếu tố thiết yếu để giảm tham nhũng trong QLTTCC. Tình trạng thiếu các thông tin kịp thời và hợp lý đã cản trở việc theo dõi quản lý, và giám sát các hoạt động, cũng như phát hiện các hành vi gian lận và tiêu cực. Tình trạng thiếu minh bạch các thông tin tài khóa làm giảm nguy cơ phát hiện và ngăn chặn tham nhũng.

Cải thiện sự minh bạch nội bộ đối với các thông tin tài khóa nên hướng vào các mục tiêu sau: tăng tần suất báo cáo trong năm tài khóa (tăng số lần báo cáo trong một năm), tăng tính chính xác của các báo cáo tài khóa, tính kịp thời và chính xác của các báo cáo tài khóa cuối năm, nâng cao tính toàn diện của công tác kế toán và báo cáo, và phổ biến các báo cáo để các bên liên quan đều có thể tìm hiểu (nội bộ trong chính phủ). Chúng ta nên đảm bảo rằng tất cả những người sử dụng có thể hiểu được các biểu mẫu báo cáo này, và nên cải thiện tính kịp thời và chính xác trong kế toán và lưu trữ sổ sách về tất cả các giao dịch.

Kiểm soát nội bộ

Kiểm soát nội bộ thường được hiểu là quy trình trong nội bộ chính phủ để hợp lý hóa các thủ tục và ngăn ngừa hay phát hiện việc sử dụng công quỹ sai mục đích. Khái niệm kiểm soát nội bộ hiện đại là một quy trình được thiết kế nhằm đảm bảo đạt được các mục tiêu của tổ chức về tính hiệu quả và hiệu suất vận hành, về độ tin cậy của các báo cáo tài chính, và việc tuân thủ các chính sách và chế độ. Quy trình kiểm soát nội bộ liên quan đến môi trường kiểm soát, đánh giá rủi ro từ các hoạt động hay chi tiêu khác nhau, các hoạt động kiểm soát (cái mà hầu hết mọi người cho rằng đó là kiểm soát nội bộ), thông tin, truyền thông, và theo dõi. Các hoạt động kiểm soát nội bộ là sự ghi chép sổ sách chính thức về sự phê duyệt, ủy quyền, chứng nhận, đối chiếu về các giao dịch, đánh giá hiệu quả hoạt động, sự an toàn của tài sản, phân tách trách nhiệm, trao đổi phổ biến thông tin, và theo dõi giám sát.

Các vấn đề chính ảnh hưởng đến kiểm soát nội bộ là sự yếu kém trong các hoạt động kiểm soát chi tiêu lương và chi tiêu khác ngoài lương, mối quan hệ lỏng lẻo với cơ chế kiểm soát, các phòng/ban chức năng kiểm toán nội bộ có năng lực yếu hoặc hạn chế, và lệnh kiểm toán quá nhiều. Yếu kém trong năng lực của các phòng/ban kiểm toán nội bộ và, việc bộ máy quản lý ít tuân

thủ hoặc không tuân thủ các kiến nghị của kiểm toán là những lý do chính thường được viện dẫn, biện hộ cho tính kém hiệu quả của kiểm toán nội bộ. Ví dụ như, đơn vị kiểm toán Quỹ Quốc gia của bang Punjab có 562 cán bộ, chịu trách nhiệm kiểm toán 17.382 tổ chức (Ngân hàng Thế giới 2005). Báo cáo hàng năm của đơn vị này cho năm 2000- 2001 cho biết hơn 103.000 những phản đối của họ trong quá trình kiểm toán đã bị phớt lờ, và khoảng một nửa trong số này là những điều đã tồn tại 10 năm nay. Trong các trường hợp đó, hoạt động cải cách được ưu tiên cao sẽ là nâng cao tính đáp ứng với các yêu cầu của kiểm toán.

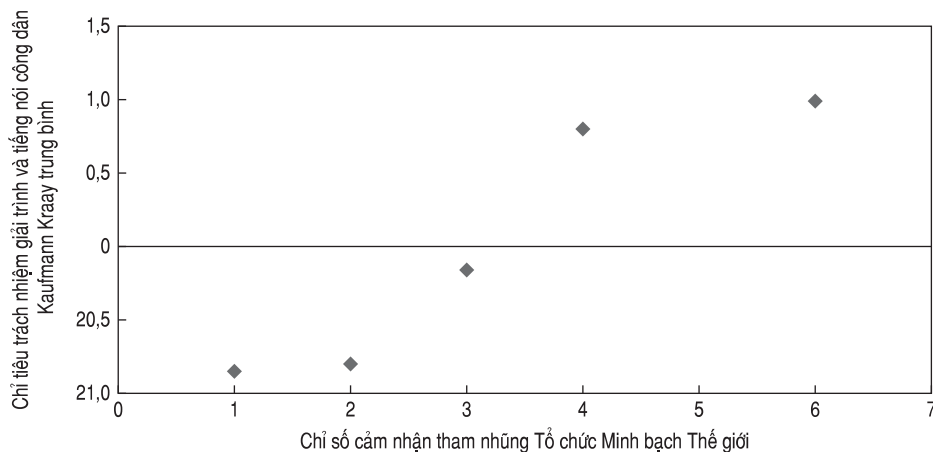
Kiểm soát nội bộ và cơ chế đảm bảo chất lượng chính thức đối với thu - chi, ghi chép sổ sách, báo cáo, và trả lương sẽ giúp chống tham nhũng và gian lận. Các hoạt động nhằm nâng cao cơ chế kiểm soát nội bộ sẽ bao gồm: các biện pháp hiệu quả để người nộp thuế đăng ký với cơ quan thuế, định mức nộp thuế, kiểm soát hiệu quả chi lương, kiểm soát nội bộ đối với những chi tiêu ngoài lương, các thủ tục để đối chiếu, cân đối tài khoản kế toán kịp thời và định kỳ, các tiêu chuẩn kiểm toán được xác định rõ ràng và đơn giản, đào tạo để nâng cao năng lực của cán bộ kiểm toán, tăng thẩm quyền của các cơ quan kiểm toán nội bộ, tăng cường kiểm toán chi lương, tăng cường hệ thống kho bạc (hay xây dựng một hệ thống như vậy nếu nó không tồn tại), và tự động hóa hệ thống thanh toán (nếu hệ thống thanh toán đang sử dụng vẫn chủ yếu dựa vào tiền mặt).

TĂNG CƯỜNG KIỂM TRA VÀ ĐỐI CHIẾU TỪ BÊN NGOÀI

Các nước có sự tham gia mạnh mẽ hơn từ phía các bên liên quan bên ngoài hệ thống chỉ tiêu công thường có Chỉ số cảm nhận tham nhũng thấp hơn. Hình 8.4 lập bản đồ chỉ số “tiếng nói công dân và trách nhiệm giải trình” của Kaufmann-Kraay so với Chỉ số cảm nhận tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Thế giới. *Chỉ số Tiếng nói công dân và Trách nhiệm giải trình* được Ngân hàng Thế giới xây dựng để đo các mặt khác nhau trong quy trình chính trị, quyền tự do dân sự, và quyền chính trị, bao gồm quyền của công dân một nước được phép tham gia tới mức nào vào việc lựa chọn chính phủ. Nó cũng là thước đo sự độc lập của phương tiện truyền thông, trong đó, phương tiện truyền thông đóng một vai trò quan trọng trong việc theo dõi quan chức cầm quyền và buộc họ có trách nhiệm giải trình đối với các hành động của mình. Kết quả cho thấy cảm nhận tham nhũng thấp hơn tại các nước mà các bên liên quan bên ngoài có tham gia tích cực vào các quy trình của khu vực công.

Khi xác định xuất phát điểm cho các bên liên quan bên ngoài tham gia vào quy trình ngân sách, cần phải cân đối giữa một bên là những áp lực cầu từ

HÌNH 8.4 Sự tham gia của các bên liên quan bên ngoài và cảm nhận tham nhũng



Nguồn: Các tác giả.

bên ngoài đòi tăng trách nhiệm giải trình, và một bên là các biện pháp cung nhằm cải tiến QLTCC. Cải cách chống tham nhũng luôn có bản chất chính trị. Tốc độ cải cách chấp nhận được về mặt chính trị đòi hỏi sự cân đối thận trọng giữa một bên là những áp lực cầu đòi hỏi tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình với một bên là các biện pháp cung nhằm tăng cường hoạt động của QLTCC. Nâng cao yêu cầu trách nhiệm giải trình từ một chính phủ có năng lực hạn chế có thể dẫn tới môi trường chính trị bất ổn. Phải có những năng lực kỹ thuật cơ bản trước khi có thể thực hiện những yêu cầu cao hơn về trách nhiệm giải trình. Trong những môi trường chính trị nhạy cảm, các cải cách kỹ thuật, bất kể chúng có được gọi là cải cách chống tham nhũng hay không, đều có ích trong việc chống lại tham nhũng trong QLTCC. Những cải cách làm tăng áp lực cầu từ bên ngoài trong QLTCC nên được thực hiện dần từng bước tùy thuộc vào hoàn cảnh mỗi quốc gia. Cách tiếp cận từng bước (Brook 2003) có thể đem lại hiệu quả trong trường hợp này. Mỗi bước tập trung vào một kết quả được cải thiện từ các hoạt động cải cách riêng lẻ. Cách tiếp cận từng bước cho thấy, để thành công, các chiến lược cải cách nên theo trình tự cải cách kỹ thuật ngân sách, để đạt được chức năng ngân sách cơ bản, cải cách nhằm tăng tính minh bạch bên ngoài của các thông tin tài khoá và tăng cường năng lực của các bên liên quan chủ chốt trong việc tham gia quy trình ngân sách, và cải cách nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình từ bên ngoài của QLTCC. Xuất phát điểm của các cải cách kỹ thuật ngân sách nhằm chống lại tham nhũng đã được đề cập phía trên. Phần này xem xét tính minh

bạch với bên ngoài và cơ chế giải trình trách nhiệm và vai trò của chúng trong việc giảm thiểu các rủi ro xảy ra tham nhũng.

Tăng cường tính minh bạch với bên ngoài và năng lực của các bên liên quan bên ngoài

Sự tham gia hữu hiệu của các cơ quan có trách nhiệm giải trình đòi hỏi tính minh bạch cao hơn về thông tin tài khóa. Tanzi (1998) cho rằng có sự tương quan chặt chẽ giữa sự thiếu minh bạch và tham nhũng. Sự minh bạch của thông tin ngân sách bao gồm sự tiếp cận của người dân với các tài liệu về ngân sách, báo cáo tài chính trong năm và báo cáo tài khóa cuối năm. Sự tiếp cận của người dân với các thông tin tài chính thường xuyên, chính xác và kịp thời, dưới hình thức dễ hiểu, là một điều kiện tất yếu để lập pháp hữu hiệu cũng như thu hút sự tham gia của xã hội dân sự.

Tùy vào mô hình hiến pháp của chính phủ, cơ quan lập pháp thường được xem là thể chế hàng đầu, qua đó, chính phủ bị buộc phải có trách nhiệm giải trình. Sự tham gia hữu hiệu của lập pháp và ủy ban lập pháp thường bị cản trở bởi sự hiểu biết hạn chế về quy trình ngân sách, không hiểu rõ về vai trò của họ trong quy trình ngân sách, ủy quyền pháp lý không xác định, và yếu kém về năng lực chuyên môn và động cơ chính trị để thực hiện trách nhiệm ngân sách một cách hiệu quả (Alesina và Perotti 1994, 1996). Củng cố các hội đồng lập pháp, cơ quan kiểm tra lập pháp, và các tổ chức nghiên cứu; thiết lập một ngân sách có kết cấu tốt, cho phép có đủ thời gian để tham gia lập pháp trong lúc đưa ra các quyết định ở cấp chính sách – đó là các cải cách có thể làm được để nâng cao năng lực lập pháp tham gia vào quy trình ngân sách.

Sự tham gia của xã hội dân sự trong quy trình ngân sách tại các nước đang phát triển là hạn chế vì năng lực yếu kém, vì xa lạ với quy trình ngân sách, không hiểu rõ về khả năng tác động đến quy trình ngân sách của các tổ chức bên ngoài, và sự phức tạp quá mức của tài liệu ngân sách. Các chiến lược cải cách then chốt nên bao gồm sự tăng cường nhận thức, hiểu biết và năng lực của xã hội dân sự và các phương tiện truyền thông để tham gia vào quy trình ngân sách và cải tiến cách trình bày các thông tin ngân sách sang một hình thức dễ hiểu. Ví dụ, Tổ chức Theo dõi trách nhiệm giải trình trong dịch vụ công cộng (PSAM) tại Nam Phi, được thành lập năm 1999 để theo dõi các hoạt động của chính phủ nhằm đối phó với các vụ tham nhũng được tố cáo, đã trở thành một nguồn tin tích cực cho công dân. Theo thời gian, PSAM chuyển trọng tâm là quản lý tài chính yếu kém (vốn phải chịu trách nhiệm

về việc quản lý công quỹ tài tệ và tham nhũng) sang theo dõi sự tuân thủ các quy định tài chính công và các chỉ thị hành chính.

Tăng cường cơ chế trách nhiệm giải trình từ bên ngoài

Các nhà lập pháp đặt ra một loạt các trách nhiệm và quyền lực ngân sách có ảnh hưởng đến kết quả tài khoá. Bằng cách nghiên cứu kỹ lưỡng ngân sách, giám sát lập pháp sẽ uốn nắn lại những thông tin bị lệch giữa chính phủ và xã hội và có thể mở các cuộc tranh luận về những lựa chọn chính sách nền tảng và phân bổ ngân sách, củng cố kiểm tra của công chúng, và tạo điều kiện cải thiện trách nhiệm giải trình của chính phủ (Santiso 2005). Các bố trí thể chế là nền tảng cho quy trình ngân sách có tác động quan trọng với việc kiểm chế ngân sách và kỷ cương tài khoá (Baldez và Carey 1999). Stein, Talvi và Grisanti (1998) và Alesina và các tác giả khác (1999) đã chỉ ra rằng các thể chế ngân sách góp phần vào sự mâu thuẫn của các kết quả ngân sách ở châu Mỹ Latinh.¹⁰

Các ủy ban lập pháp, ví dụ như PAC, được coi là cơ cấu hiệu quả nhất hỗ trợ việc hậu kiểm (kiểm tra sau) về những phát hiện của kiểm toán và cải thiện giám sát lập pháp trong việc thi hành ngân sách. Tăng cường kiểm toán độc lập và cải thiện liên kết với các ủy ban lập pháp như PAC sẽ tăng cường trách nhiệm giải trình với bên ngoài. Các nhân tố cho phép PAC giám sát thành công chi tiêu công và buộc chính phủ phải có trách nhiệm giải trình có tính mệnh lệnh pháp lý chung đối với: tất cả các chi tiêu quá khứ, hiện tại và chi tiêu đã cam kết; quyền tự do xác định các chi tiêu cần kiểm tra mà không có sự can thiệp của chính phủ; năng lực báo cáo và phân tích chi tiết; và quyền đưa ra các kiến nghị và công bố các kết luận (Stapenhurst và các tác giả 2005). Trong thể chế đại nghị (quốc hội), PAC thường ít có uy tín với tư cách là cơ quan yêu cầu chính phủ có trách nhiệm giải trình, khi người đứng đầu PAC thuộc đảng chiếm đa số (đảng cầm quyền). Trong thể chế đại nghị Westminster, chủ tịch PAC, theo truyền thống, được chọn là thành viên của đảng đối lập, vì thế tăng khả năng về trách nhiệm giải trình, vì thuộc đảng đối lập nên đương nhiên sẽ có động cơ mạnh hơn để yêu cầu chính phủ có trách nhiệm giải trình, so với một thành viên của đảng cầm quyền. Hộp 8.2 minh họa tầm quan trọng của các đặc điểm chủ yếu của PAC ở Canada.

Thể chế kiểm toán bên ngoài độc lập, như SAI, được biết đến phổ biến như là người bảo vệ cho lợi ích công cộng. Vai trò của SAI bao gồm việc đảm bảo nhánh hành pháp tuân thủ ngân sách đã được lập pháp thông qua, và đẩy mạnh các kiểm soát tài chính lành mạnh, để giảm cơ hội tham nhũng và tăng cường tính hiệu quả trong chi tiêu công (Dye và Stapenhurst 1998).

Hiệu quả hoạt động của SAI tại các nước đang phát triển thường bị ảnh hưởng vì thiếu tính độc lập khi lựa chọn các vấn đề cần điều tra, thiếu nguồn quỹ và quyền ra lệnh pháp lý; thiếu năng lực thực hiện các kiểm toán tài chính, kiểm toán về sự tuân thủ pháp luật và kiểm toán hiệu quả hoạt động; và các phát hiện sau khi kiểm toán ít minh bạch và ít có tác động (nguyên nhân là phía điều hành không muốn có hành động tiếp theo sau các phát hiện và thiếu sự phối hợp giữa SAI và các cơ quan giám sát quốc hội) (Ngân

HỘP 8.2 Một PAC hiệu quả: Canada

PAC liên bang tại Canada có chín thành viên chính phủ và tám thành viên đảng đối lập và chủ tịch là một thành viên đảng đối lập. Khoảng 25 năm trước, PAC tiến hành một điều tra độc lập bắt đầu bằng một dẫn chứng ngắn trong báo cáo của tổng kiểm toán về những khoản chi trả không chứng minh được của Doanh Nghiệp TNHH Năng lượng nguyên tử Canada (AECL), một doanh nghiệp nhà nước. AECL đã trả hơn 20 triệu đô la Canada cho các môi giới nước ngoài với hy vọng bán được các lò phản ứng hạt nhân. PAC đã tự điều tra xa hơn so với báo cáo kiểm toán và kết luận rằng doanh nghiệp đã có những hành vi thương mại không chấp nhận được và nghi ngờ rằng một số khoản thanh toán có dính líu đến tham nhũng. PAC đã kiến nghị những thay đổi lớn trong cơ cấu trách nhiệm giải trình của các doanh nghiệp, các kiến nghị này sau đó đã được thi hành. Các phương tiện truyền thông đã đăng vụ kiện lên trang nhất và nó cũng vạch trần thêm nhiều chứng cứ mà ủy ban khó có thể tự mình thu thập được.

Nguồn: Stapenhurst và các tác giả (2005).

HỘP 8.3 Các nhân tố chủ chốt của SAI và các ví dụ

Kinh nghiệm của các nước phát triển cho thấy phát triển năng lực của một Viện Kiểm toán Tối cao (SAI) để kiểm soát tham nhũng đòi hỏi SAI phải có quyền ra mệnh lệnh rõ ràng không chịu sự can thiệp của chính phủ; có nhiệm vụ pháp lý về kiểm toán rõ ràng; tuyển dụng các kiểm toán viên trình độ cao; thủ tục cạnh tranh cho các kiểm toán viên để có thể thu hút cán bộ giỏi; đào tạo đầy đủ cho các cán bộ kiểm toán; báo cáo kiểm toán phải minh bạch, dễ tiếp cận đối với tất cả các bên liên quan, bao gồm cả phương tiện truyền thông; kiểm soát kiểm toán chất lượng cao; và cơ chế bảo đảm chất lượng cho kiểm toán.

Năm 1996, văn phòng kiểm soát chung tại Puerto Rico lấy lại được 28 triệu đô la tiền giải ngân phi pháp công quỹ nhờ hiện đại hoá mạnh mẽ văn phòng. Năm 1987, phần lớn cán bộ làm việc với máy chữ và nhập sổ sách kế toán (bút toán) thô sơ trên giấy. Một thập kỷ sau, văn phòng đã trở thành cơ quan được trang bị tốt nhất và hiện đại nhất ở Puerto Rico.

Trước năm 1938, văn phòng kế toán tổng hợp ở Cộng hòa Vê-nê-xuê-la còn yếu kém và không có quyền lực, nằm trong nhánh hành pháp. Với sự trợ giúp của Hoa Kỳ, văn phòng kiểm soát chung, đã được thành lập và chỉ có mối liên hệ lỏng lẻo với quốc hội. Giống như Puerto Rico, văn phòng này đã tiến hành hiện đại hoá sâu rộng và đang hướng tới một hệ thống toàn diện về kiểm toán tài chính và hiệu quả hoạt động hậu kiểm.

Nguồn: Dye và Stapenhurst (1998).

hàng Thế giới 2004). Hộp 8.3 phân tích những nhân tố để phát triển, cải thiện năng lực kiểm toán độc lập và tăng cường phát hiện tham nhũng sau kiểm toán, cùng các ví dụ.

Luật pháp rõ ràng và bộ máy tư pháp độc lập đủ năng lực cũng là những yếu tố quan trọng trong lá chắn chống tham nhũng trong chi tiêu công (Lambsdorff 1999). Các luật lệ ngăn cản những chi tiêu không thuộc thẩm quyền hoặc chi tiêu vượt quá giới hạn thích hợp, và xác định rõ thế nào là hành vi tham nhũng, đóng vai trò quan trọng để chống tham nhũng hiệu quả. Ví dụ, Bộ Luật Chống thâm hụt của Hoa Kỳ ngăn cản sự phê duyệt các khoản chi vượt quá các giới hạn thích hợp, hoặc xử lý khoản thanh toán khi chưa có điều chỉnh, giải thích hợp lý. Hình phạt khi vi phạm luật này là phạt tiền và phạt tù.¹¹ Các hình phạt này chưa bao giờ được áp dụng. Chính yêu cầu rằng bất cứ vi phạm nào cũng phải được báo cáo lên tổng thống và quốc hội là một sự cản trở mạnh mẽ. Tiểu bang Virginia thậm chí còn rõ ràng hơn; ở đó, chi tiêu quá mức hoặc chi tiêu không thuộc thẩm quyền thì bang này sẽ không có trách nhiệm chi trả mà là cá nhân cán bộ đã duyệt chi khoản đó sẽ phải tự chịu trách nhiệm. Các nhân tố góp phần xây dựng bộ máy tư pháp có năng lực và có tính dự đoán trước được bao gồm: tính độc lập không bị tác động bởi các ảnh hưởng chính trị, chế độ tuyển dụng và thăng chức dựa trên phẩm chất đối với các thẩm phán, thù lao đầy đủ, hệ thống quản lý toà án hiệu quả và ghi chép hồ sơ, có trách nhiệm giải trình về hiệu quả hoạt động.

Các sáng kiến chống tham nhũng thành công cũng có sự đóng góp lớn của các uỷ ban chống tham nhũng độc lập, không bị phụ thuộc về chính trị, với quyền ra mệnh lệnh pháp lý rõ ràng. Tuy nhiên, trong thực tế, rất khó thành lập các uỷ ban chống tham nhũng quốc gia, và kể cả khi đã thành lập được, chúng cũng khó lòng đạt được mục tiêu đề ra. Thách thức đầu tiên là huy động ý chí chính trị để thành lập cơ quan chống tham nhũng hiệu quả và độc lập về mặt chính trị. Những chính phủ đã thành lập được các cơ quan chống tham nhũng thành công đã làm như thế, vì bị sức ép to lớn từ số đông các bên liên quan trong nước (Heilbrunn 2004). Các cơ quan đó phải nằm trong sự soi xét, đánh giá của tự do báo chí, (tự do ngôn luận) và các xã hội dân sự. Những nước có các cơ quan chống tham nhũng được công nhận đã thành công là Úc, Bôtxoana, Hồng Kông, Malaui và Xingapo (Heilbrunn 2004).

Mặc dù vai trò của xã hội dân sự trong quy trình ngân sách mới được công nhận gần đây, có một vài bằng chứng cho thấy nó có tác động tích cực làm tăng trách nhiệm giải trình trong chi tiêu công. Các ví dụ bao gồm Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) ở Rajasthan, Ấn Độ. MKSS sử dụng các diễn đàn đối mới với tên gọi là lắng nghe ý kiến quần chúng, hay kiểm toán xã

hội để hỗ trợ các cuộc tranh luận có tổ chức giữa các cư dân trong cộng đồng họ về chi tiêu công quỹ của chính phủ ở địa bàn nơi họ sống. Học viện Dân chủ ở Nam Phi, một tổ chức xã hội dân sự, đã giúp tăng cường một bộ luật quản lý tài chính mới, bằng việc kiên quyết yêu cầu các điều luật mạnh mẽ hơn về *chuyển khoản ngân hàng* và các quy định yêu cầu từng bộ phận phải chịu trách nhiệm trực tiếp đối với các chi tiêu vượt mức (Ramkumar và Krafchik 2005).

Phương tiện truyền thông – ti vi, đài, báo chí và Internet – tất cả đều tăng áp lực của phe yêu cầu đối với chính phủ, buộc chính phủ phải yêu cầu trách nhiệm giải trình từ những người có hành vi tham nhũng. Bằng việc phơi bày các hành vi gian lận hoặc công khai các hành vi tham nhũng do SAI tìm ra, phương tiện truyền thông sẽ tăng nhận thức của quần chúng về những rò rỉ trong chi tiêu công, xác định các nhược điểm trong hệ thống, phát hiện các quan chức tha hóa, và công bố những biện pháp xử lý các quan chức này sau đó. Nhận thức của người dân, và yêu cầu phải có các biện pháp hiệu quả, sẽ làm nhụt chí và ngăn ngừa những người khác khỏi các hành vi tham nhũng, vì lo sợ sẽ bị đưa ra công khai, bị nhục nhã và bẽ mặt (Islam 2002). Ví dụ, vai trò của Trung tâm Điều tra của báo chí Philippin (Philippine Center for Investigation Journalism) năm 2000 khi công bố về tham nhũng và các hành vi phạm pháp của Joseph Estrada, và khi đó là Tổng thống Philippin, đã buộc ông này phải từ chức năm 2001. Trung tâm đã tiến hành các nghiên cứu kỹ càng, thu thập chứng cứ, và đưa ra vài báo cáo cho thấy Estrada có quá nhiều tiền và tài sản so với những gì ông ta đã khai báo trong văn bản tuyên thệ.

BÀI TOÁN THAM NHŨNG Ở GHANA: ĐÁNH GIÁ CÁC ĐIỂM YẾU TRONG QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

Chính phủ Ghana quyết tâm cải cách các hệ thống và quy trình QLTCC của nước này; tuy nhiên, tham nhũng vẫn tiếp tục là một vấn nạn. Chính phủ Ghana tự có động lực lớn phải thay đổi trong xây dựng năng lực, và đã thực hiện cải cách từ kinh tế vĩ mô và cơ cấu đến thay đổi trong các hệ thống QLTCC. Tuy nhiên, cơ chế đánh giá đồng cấp châu Phi (2005) đã cho thấy tham nhũng ở mức độ cao trong khu vực nhà nước của Ghana ở cả cấp trung ương lẫn địa phương. Tổ chức Minh bạch Quốc tế đánh giá Ghana được 3.5 điểm (trong thang điểm từ 0 đến 10, 0 là Chỉ số cảm nhận tham nhũng cao nhất và 10 là thấp nhất) trong Chỉ số cảm nhận tham nhũng năm 2005.¹² Các trường hợp tham nhũng hành chính tại Ghana bao gồm: chi lương khổng (nhân viên ma), biển thủ trong quá trình tư hữu hoá, hối lộ, gian lận trong đấu thầu, và những khoản rò rỉ chung trong chi tiêu công, là hậu quả của

tham nhũng (Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2003; U4–Trung tâm Thông tin chống tham nhũng 2002).¹³ Báo cáo tham nhũng toàn cầu năm 2003 của Tổ chức Minh bạch Quốc tế cho thấy nếu công tác kiểm tra chi tiêu, thủ tục kế toán, và báo cáo ở trình độ thấp kém, sẽ không đủ để giảm bớt sự lạm dụng nguồn lực công hay, để giảm rò rỉ trong các chuyển khoản của các cơ quan chính quyền địa phương.

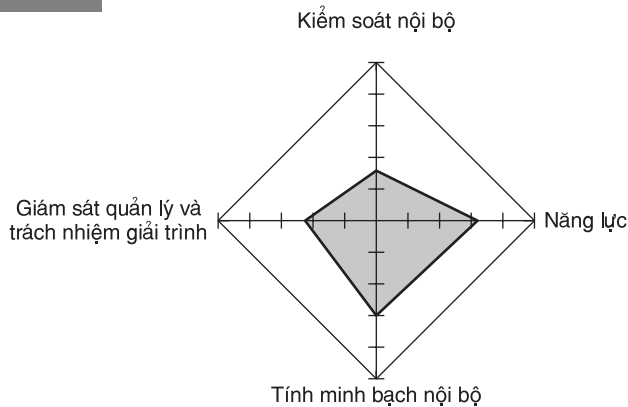
Trong báo cáo của mình về kế toán các tài khoản công quỹ của Ghana năm 2004, tổng kiểm toán của nước này nêu bật một số điều bất thường nghiêm trọng hay tái diễn thường xuyên trong “quản lý thuế, quản lý tiền mặt không thoả đáng, các thủ tục đấu thầu và quản lý vật tư không đầy đủ”. Thiệt hại tài chính của những bất thường này cho năm tài khóa kết thúc vào ngày 31 tháng 12 năm 2004, ước tính lên tới 1,6 triệu USD, hay 1,23% tổng chi tiêu năm 2004. Bất thường về thuế bao gồm thất thu thuế phát triển quốc gia, thuế đất và thuế hải quan. Bất thường về tiền mặt tăng 99,4% từ năm 2003. Hơn ba phần năm (3/5) (61,5%) giải ngân không có biên nhận và các tài liệu cần thiết khác để xác thực giao dịch; các bất thường khác về tiền mặt bao gồm việc không nộp biên lai, biến thủ nguồn thu và các biên nhận khác, dùng sai quỹ, số dư ngân hàng không được chuyển ngay vào quỹ tổng hợp và phiếu chi không nộp lại cho kho bạc. Vi phạm trong đấu thầu, mua sắm bao gồm mua sắm các hàng hóa không thích hợp và nhật ký sử dụng xe ô tô không chính xác. Các giao dịch gian lận khác bao gồm chi lương quá mức; các khoản cho vay, nợ và phí tồn đọng (tiêu biểu là các phí không thu được, tạm ứng cho cán bộ, các hoá đơn điện nước chưa trả); và bất thường trong hợp đồng (bao gồm các hợp đồng không được thực hiện, và tạm ứng không có hợp đồng đã ký kèm theo).

Báo cáo của tổng kiểm toán cũng lưu ý đến những hạn chế về tính minh bạch của thông tin tài khóa và về sự tham gia của các bên liên quan bên ngoài trong trách nhiệm giải trình về thông tin tài khóa. Tổng kiểm toán báo cáo rằng tổng cộng 1453 tỉ Cedis tiền dự án viện trợ không hoàn lại (82% tổng số viện trợ không hoàn lại) nhận được từ các nhà tài trợ trong năm tài khóa 2004 đã không được kê khai trong báo cáo tài chính cho năm tài khóa kết thúc vào ngày 31 tháng 12 năm 2004. Báo cáo cũng nói rằng Bộ Tài chính đã không đệ trình xin phê chuẩn của Quốc hội khi phát hành trái phiếu với trị giá 27339 tỉ Cedis (và đổi lấy tiền mặt 24032 tỉ Cedis) trong năm tài khóa đó.

Tăng cường QLTCC tại Ghana

Tăng cường kiểm soát nội bộ và giám sát quản lý và trách nhiệm giải trình là các ưu tiên hàng đầu trong việc giảm nguy cơ tham nhũng trong chi tiêu

HÌNH 8.5 Đánh giá hoạt động QLTC ở Ghana



Nguồn: Các tác giả.

công tại Ghana. Bản đánh giá PEFA vào tháng 6 năm 2006 của hệ thống QLTC tại Ghana chỉ ra rằng, bất chấp các tiến bộ, vẫn cần nâng cấp nhiều trong lĩnh vực kiểm soát nội bộ và giám sát quản lý.¹⁴ Hình 8.5 so sánh hiệu quả của kiểm soát nội bộ, năng lực, tính minh bạch nội bộ và giám sát, và kiểm soát quản lý tại Ghana. Khi so sánh về điểm kiểm soát nội bộ, giám sát quản lý, và trách nhiệm giải trình, Ghana được điểm tương đối tốt về mặt năng lực và tính minh bạch nội bộ. Cả hai lĩnh vực đều đã tiến bộ vượt bậc tính từ năm 2002 dưới sự lãnh đạo của chính phủ, nhưng còn có thể tốt hơn nữa. Tuy nhiên, việc giảm nguy cơ tham nhũng và gian lận tại Ghana, trước mắt, cần tập trung vào việc tăng cường các cơ chế kiểm soát nội bộ, giám sát quản lý, và trách nhiệm giải trình lên các cấp độ tương thích với các phương diện mạnh hơn.

Thế chế kiểm soát nội bộ chính quy là mắt xích yếu nhất trong QLTC tại Ghana. Khi chính phủ đã đưa ra các kiểm soát nội bộ, việc thực thi các luật lệ và quy định chi phối quá trình QLTC sẽ được tăng cường đáng kể. Cần nâng cao tính kịp thời và toàn diện của kiểm toán nội bộ và quản lý các hành động tiếp sau các phát hiện kiểm toán. Kiểm toán chi lương gần đây nhất được thực hiện vào năm 2003, và mặc dù quy trình chi lương được kiểm tra hợp lý, tổng kiểm toán vẫn dẫn chứng một số trường hợp quỹ chi lương bị sử dụng cho các mục đích khác, và việc kiểm tra chi lương không hiệu quả do các yếu kém trong kiểm tra an ninh.

Các hoạt động nhằm củng cố kiểm soát nội bộ nên tập trung vào việc thực hiện các quy định cập nhật mới được ban hành cho khung pháp lý QLTC, bao gồm quản lý đấu thầu, quản lý tài chính, đạo luật cơ quan kiểm toán nội bộ; tập huấn nâng cao năng lực cho cán bộ kiểm toán; tăng thẩm quyền cho

các ban kiểm toán nội bộ; các thủ tục khắc phục sau khi có các kiến nghị kiểm toán; tăng cường lập kế hoạch và theo dõi các chương trình kiểm toán thuế và điều tra gian lận; tăng cường kiểm toán chi lương; và cải thiện tính kịp thời và sự thường xuyên của việc đối chiếu, cân đối kế toán.

Báo cáo tổng kiểm toán chỉ rõ rằng các vi phạm và việc coi thường các quy định về tài chính chủ yếu là hậu quả của các yếu kém trong giám sát quản lý và trách nhiệm giải trình. Khả năng của bộ máy quản lý cấp cao trong việc phát hiện và đối phó với gian lận còn hạn chế. Mặc dù cấp quản lý đã tiếp thu một số phát hiện của kiểm toán, các quy trình chính quy pháp lý để thực hiện các kiến nghị kiểm toán vẫn đang trong quá trình xây dựng. Các hoạt động nhằm củng cố việc giám sát và kiểm tra quản lý chi tiêu công nên bao gồm đào tạo cho quản lý cấp cao và trong tất cả các bộ để phát hiện các hành vi gian lận, xây dựng và áp dụng cơ chế chính thức để báo cáo và điều tra hành vi gian lận (và phổ biến các thủ tục của cơ chế đó), thực thi các biện pháp kỷ luật khi cần và áp dụng cơ chế chính thức để giải quyết những gì kiểm toán đã phát hiện, kiến nghị.

Duy trì sự cân bằng trong phát triển năng lực cho QLTCC, quản lý kiểm tra, minh bạch, và trách nhiệm giải trình là những điều tất yếu cho một hệ thống QLTCC hiệu quả và vì sự bền vững lâu dài của cải cách. Mặc dù các nỗ lực nhằm tăng cường kiểm tra, quản lý, giám sát nội bộ và trách nhiệm giải trình đang được tiến hành, cần lên kế hoạch cải thiện về năng lực và tính minh bạch nội bộ thông tin tài khóa. Các cải thiện năng lực của hệ thống nên tập trung tăng tính kịp thời trong phê chuẩn ngân sách. Kể từ khi Ghana giành được độc lập vào năm 1957, ngân sách năm 2006 là ngân sách đầu tiên được quốc hội phê duyệt trước khi năm tài khoá bắt đầu. Mặc dù một số báo cáo như báo cáo ngân sách đã được đăng công khai trong *Công báo Ghana*, nhưng hình thức trình bày thông tin ngân sách rất khó hiểu, hạn chế khả năng tiếp cận các thông tin này của người dân. Cải thiện về hình thức, tính đơn giản, kịp thời và chính xác của tất cả thông tin tài chính sẽ giúp các bên liên quan tham gia vào quy trình ngân sách một cách hiệu quả hơn. Tương tự, nên cung cấp cho quốc hội/ngợi viện các báo cáo và đánh giá tác động tài khóa của các kết quả chi tiêu tổng hợp, cơ cấu của các sản phẩm chi tiêu, nguồn thu hoàn lại, các khoản nợ chưa trả, và tổng cộng rủi ro tài khóa của các chủ thể công cộng khác.

Tóm lại, củng cố QLTCC ở Ghana có thể bao gồm các hoạt động góp phần tăng cường kiểm soát nội bộ, giám sát quản lý và trách nhiệm giải trình, bao gồm xây dựng năng lực (đặc biệt là củng cố hệ thống phân loại ngân sách, nâng cao hiệu quả của việc thu thuế, cải thiện việc bút toán và quản lý số dư tiền mặt), đào tạo cho cán bộ, cải tiến hoạt động sổ sách kế toán và báo cáo hồ sơ,

cải thiện thông tin tài chính, và nâng cao chất lượng và tính kịp thời của các báo cáo trong và cuối năm. Trong thời gian trung hạn, nên cân nhắc các cải cách phức tạp như xây dựng và thực hiện ngân sách theo tầm nhìn nhiều năm.

Tăng cường sự tham gia từ bên ngoài trong quy trình ngân sách

Mặc dù tăng cường kiểm soát nội bộ và giám sát quản lý là những việc phải làm đầu tiên ở Ghana, nhưng cũng sẽ rất có ích nếu làm được tương tự để tăng cường minh bạch và để các bên liên quan bên ngoài hiểu được các vấn đề tài khóa và tham gia mang tính xây dựng trong tương lai. Khả năng của các bên liên quan chủ chốt trong việc tham gia hiệu quả vào quy trình ngân sách bị hạn chế do các tài liệu ngân sách và báo cáo tài chính ít được minh bạch với bên ngoài, do đó người ta không hiểu biết rõ về quy trình ngân sách. Dự án Ngân sách Quốc tế xếp hạng Ghana cao hơn các nước đồng hạng về sự sẵn có của tài liệu ngân sách cho các cơ quan hành pháp, nhưng điểm của Ghana về hai hạng mục “báo cáo theo dõi và đánh giá” và “khuyến khích sự tham gia của công chúng và cơ quan lập pháp” lại thấp hơn các nước đồng hạng, thể hiện thực tiễn yếu kém hơn về các lĩnh vực này.¹⁵ Các báo cáo chỉ tiêu thực tế không phải lúc nào cũng được trình lên quốc hội như quy định, và khi trình lên thì cũng không đảm bảo có chính xác hay không. Ưu tiên ngân sách, chính sách tài khóa vĩ mô, và các hạn chế không được tư liệu hóa đầy đủ và thường không đủ chi tiết để quốc hội tham gia một cách có ý nghĩa (Dự án Ngân sách Quốc tế 2002).

Tương tự, xã hội dân sự có hiểu biết hạn chế về quy trình ngân sách và không được tổ chức tốt để tham gia một cách hiệu quả vào quy trình ngân sách. Các tổ chức xã hội dân sự hiện có ở Ghana, như Trung tâm Ủng hộ sự phát triển ngân sách trong trung tâm Phát triển xã hội tổng hợp, đang tham gia vào quy trình ngân sách, nhưng sự thiếu thốn nguồn lực và hiểu biết nghèo nàn về quy trình ngân sách cản trở sự giám sát hiệu quả các chỉ tiêu công. Vì ít được tiếp cận với các thông tin tài chính dưới dạng dễ hiểu nên sự tham gia của các tổ chức này cũng hạn chế.

Các hoạt động nhằm tăng cường sự tham gia của các bên liên quan bên ngoài trong chi tiêu công nên tập trung tăng cường tính minh bạch về thông tin tài chính, dưới hình thức dễ hiểu và nâng cao sự hiểu biết của quốc hội và xã hội dân sự về quy trình ngân sách.

KẾT LUẬN

Tham nhũng trong quản lý tài chính công (QLTCC) không phải là vấn đề mới mẻ, và các nỗ lực ngăn chặn vấn nạn này lại càng không. Nhiều quy

trình và thể chế khác nhau đã được xây dựng qua thời gian, trở thành các yếu tố thiết yếu để chống tham nhũng. Chương này đã cho ta cái nhìn tổng quát về các loại hình tham nhũng xảy ra trong hệ thống QLTCC, giới thiệu công cụ dựa trên dấu hiệu/chỉ số để đánh giá các điểm yếu dễ bị tấn công của hệ thống QLTCC, và cho ta một khuôn mẫu để xây dựng chiến lược cải cách chống tham nhũng trong QLTCC.

Thách thức tiếp theo là triển khai thực hiện các cải cách QLTCC. Quy trình ngân sách và cải cách chống tham nhũng mang tính chính trị cố hữu. Trong môi trường mà các cải cách chống tham nhũng nhạy cảm với chính trị, thì những cải cách kỹ thuật để tăng cường hệ thống, và quy trình QLTCC sẽ có tác động quan trọng, và lâu dài trong việc giảm thiểu các hành vi gian lận và tham nhũng. Ví dụ, một hệ thống kho bạc tốt hơn sẽ góp phần chống tham nhũng, không quan trọng nó mang tên là cải cách kỹ thuật hay cải cách chống tham nhũng.

Nghiên cứu mới đây của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) về 24 nước nghèo mắc nợ nhiều nhất (HIPC) từ năm 2001 – 04, có sử dụng một bộ chỉ số rút gọn, đã minh họa rõ ràng những yếu kém còn tồn tại trong hệ thống QLTCC của nhiều nước.¹⁷ Nghiên cứu sau đó của Ngân hàng Thế giới cùng các đối tác PEFA đã cho ra một chương trình mới được thiết kế để đánh giá sự tiến bộ của hệ thống QLTCC qua từng thời kỳ.¹⁸ Chương trình đó có 3 trụ cột lớn: một chiến lược cải cách QLTCC quốc gia do chính phủ chủ động lãnh đạo, các nhà tài trợ phối hợp ở cấp quốc gia để hỗ trợ chiến lược đó, và một khung chung đánh giá hoạt động của hệ thống QLTCC (chỉ số hiệu quả hoạt động PEFA QLTCC). Cách tiếp cận này hứa hẹn cải thiện hơn nữa việc theo dõi và giám sát QLTCC, nhờ đó mà cũng sẽ hỗ trợ cải thiện chất lượng của hệ thống QLTCC.

Quan trọng là phải có những kỳ vọng thực tế. Để xây dựng từng cơ quan riêng lẻ, hiệu quả, thì cần có thời gian, xây dựng hệ thống các cơ quan hoạt động nhịp nhàng cùng nhau còn mất nhiều thời gian hơn nữa. Rút ra từ đánh giá của Ngân hàng Thế giới – IMF về các nước nghèo mắc nợ nhiều, những nước trong mẫu nghiên cứu đã cải thiện hoạt động QLTCC của mình trung bình 3%/năm trong ba năm từ 2002 đến 2004. Phát triển hệ thống QLTCC phụ thuộc vào năng lực của hệ thống hiện có và môi trường mà hệ thống đó hoạt động. Trong khi mức độ cải cách biến đổi, chất lượng của QLTCC liên tục tăng một cách vững chắc qua thời gian sẽ làm giảm tham nhũng trong quản lý tài chính công.

CHÚ THÍCH

1. Klitgaard, Maclean-Abaroa, và Parris (2000, trang 2). Quan trọng là phải phân biệt hai khái niệm tham nhũng chính trị và đòn bẩy hay thương lượng chính trị. Thương lượng chính trị là tâm điểm của tất cả sự trao đổi chính trị và kinh tế trong xã hội hiện đại và là bản chất thực của bản thân chính trị; không nên cho nó là tham nhũng. Một ví dụ về thương lượng chính phủ xảy ra tại Pêru thời chính phủ Fujimori thứ nhất, khi nguồn lực phân phối dịch vụ được chuyển từ Lima và các vùng thành thị đến các vùng nông thôn để tạo một cơ sở hỗ trợ cho chính phủ và sửa chữa những bất công mang tính lịch sử trong phân phối nguồn lực.
2. Trách nhiệm giải trình được nâng cao khi mục tiêu trước khi chi tiêu được xác định rõ, và dựa vào các mục tiêu này, người ta đo lường kết quả đạt được. Có nhiều cách để làm việc này. Các phương pháp tiếp cận phổ biến bao gồm dự thảo/lập ngân sách theo chương trình, lập ngân sách theo hiệu quả hoạt động, dự thảo ngân sách theo định hướng kết quả, và dự thảo ngân sách dựa trên chính sách.
3. Các hình phạt có thể là hành chính (thôi việc, phạt tiền, bồi thường) hay hình sự (khởi tố ra toà, phạt tiền hay tống giam). Để các hình phạt với tội phạm hình sự có hiệu quả, các yếu tố của hệ thống tư pháp – từ công tố viên đến toà án và nhà tù – cần phải hoạt động tốt. Nhưng các biện pháp hành chính cũng có thể ngăn chặn hiệu quả, thường thì mất việc làm và thu nhập chính là cái giá đắt nhất phải trả.
4. Thể chế là quy tắc chính thức và không chính thức định hình sự hành xử của các tổ chức và cá nhân trong xã hội (North 1990, trang 3). Quy tắc chính thức bao gồm hiến pháp, luật lệ, quy định, hợp đồng và thủ tục nội bộ; quy tắc không chính thức là các giá trị và chuẩn mực chi phối hành xử của giới công chức.
5. Nhìn chung, số lượng tài khoản càng lớn thì càng khó để theo dõi tất cả các chi tiêu, làm phức tạp việc tổng hợp báo cáo tài chính và kiểm toán, và từ góc nhìn của quản lý tiền mặt thuần túy, sẽ ngăn chặn việc tập trung các số dư tiền mặt nhằm hoàn thành nghĩa vụ thanh toán – nghĩa là phải đi vay nợ để thanh toán trong khi tiền nhàn rỗi vẫn nằm ở một số tài khoản.
6. Giả sử các hoá đơn được ghi chép nghiêm chỉnh và đúng lúc, Hệ thống thông tin quản lý tài chính tổng hợp (IFMIS) sẽ ghi lại ngày đến hạn trả cũng như ngày thực trả đối với tất cả các hoá đơn. Một truy vấn dữ liệu so sánh quãng thời gian từ khi nhận hoá đơn và thanh toán, theo loại thanh toán, có thể tìm ra các bất thường cần phải điều tra thêm. Ngoài ra, với những trường hợp trước khi thanh toán phải đăng ký một cam kết, IFMIS sẽ ghi lại những trường hợp mà cam kết và thanh toán được làm cùng một ngày, đánh dấu giao dịch để kiểm toán. Trong cả hai ví dụ, công nghệ thông tin cho phép

chuyển mục tiêu kiểm toán đến những giao dịch có rủi ro cao hơn, nâng cao hiệu quả chi phí cho nguồn lực vốn ít ỏi của kiểm toán.

7. Khung hiệu quả hoạt động PEFA dùng để đánh giá và theo dõi các hệ thống QLTCC quốc gia được chính thức ban hành vào tháng 6 năm 2005 bởi Tổng thư ký PEFA. Các chỉ số được lập bản đồ phân bổ theo năm phương diện, là kiểm soát nội bộ, giám sát và kiểm tra quản lý, minh bạch nội bộ, và năng lực, dựa trên một đánh giá về nội dung các chỉ số. Trong nhiều trường hợp, mỗi chỉ số là sự đo lường tổng hợp về kiểm tra quản lý, năng lực, minh bạch nội bộ và giải trình trách nhiệm nội bộ và với bên ngoài. Các chỉ số được lập bản đồ định vị theo từng phương diện, tùy theo đặc điểm và mục đích trọng tâm của chỉ số đó. Kết quả bản đồ định vị cho 4 phương diện nội bộ là: chỉ số năng lực nằm trong phân loại ngân sách (PI-5); chỉ số về tính có thể dự đoán trước được nằm trong sự sẵn có về vốn cho cam kết chi tiêu (PI-16); chỉ số quy mô của các giao dịch tài chính không báo cáo của chính phủ (PI-7); tầm nhìn nhiều năm trong lập kế hoạch tài chính, chính sách chi tiêu, và dự thảo ngân sách (PI-12); chỉ số hiệu quả trong thu thuế (PI-15); bút toán và quản lý số dư tiền mặt, nợ và bảo lãnh (PI-17). Kiểm soát nội bộ bao gồm tính hiệu quả của các biện pháp đăng ký mã số thuế và đánh giá thuế (áp thuế) (PI-14), hiệu quả trong kiểm soát chi lương (PI-18), hiệu quả của kiểm soát nội bộ đối với chi ngoài lương (PI-20), hiệu quả của kiểm toán nội bộ (PI-21), và tính kịp thời và đều đặn của việc đối chiếu, cân đối tài khoản (PI-22). Minh bạch nội bộ bao gồm minh bạch trong quan hệ tài khóa trong nội bộ chính phủ (PI-8); tính toàn diện của thông tin trong tài liệu ngân sách (PI-6); tính hệ thống (tuần tự) và sự tham gia trong quy trình ngân sách thường niên (PI-11); cạnh tranh, giá trị đồng tiền, và kiểm tra trong đấu thầu (PI-19); sự sẵn có thông tin về nguồn lực mà các đơn vị chuyển giao dịch vụ nhận được (PI-23); chất lượng và tính kịp thời của các báo cáo ngân sách trong năm (PI-24); chất lượng và tính kịp thời của các báo cáo tài chính thường niên (PI-25). Kiểm tra và giám sát quản lý bao gồm tổng chi tiêu so với ngân sách được phê chuẩn ban đầu (PI-1), thành phần chi tiêu so với ngân sách được phê chuẩn ban đầu (PI-2), tổng nguồn thu so với ngân sách được phê chuẩn ban đầu (PI-3), vốn và theo dõi nợ chi tiêu chưa trả (PI-4), và giám sát tổng rủi ro tài chính từ các chủ thể công khác (PI-9). Mức đánh giá PEFA được chuyển đổi sang giá trị bằng số trong đó D bằng 1, D+ bằng 1,5, và A bằng 4. Mức đánh giá được chuẩn hoá và cộng dồn cho mỗi phương diện.
8. Trong các đơn vị tài chính công, một nguyên tắc theo kinh nghiệm là nên trả lương cao cho những người phụ trách công quỹ, nếu không nhiều lắm thì ít ra cũng phải cao hơn so với công chức bình thường, để làm giảm động cơ tham nhũng. Từ quan điểm của việc hành pháp thì mất việc làm với lương cao là một chi phí cơ hội lớn đối với nhiều người, đặc biệt là ở các nước đang

- phát triển, và nguy cơ mất hẳn vị trí công việc lâu dài đó vì mối lợi trước mắt do gian lận, là một công cụ chống tham nhũng hiệu quả trong môi trường mà các cơ chế phát hiện và giải trình trách nhiệm phát huy tác dụng.
9. Tại một số hệ thống ở Trung và Đông Âu, bộ trưởng tài chính đích thân ký từng điều chỉnh ngân sách trong lúc thực hiện, bất kể số lượng. Mặc dù có vẻ là một hệ thống mạnh với trách nhiệm giải trình ở mức cao nhất, nhưng cách làm này không đảm bảo đánh giá đầy đủ về từng giao dịch.
 10. Các thể chế ngân sách được định nghĩa là tất cả các điều lệ và nguyên tắc mà theo đó, ngân sách được phác thảo, phê chuẩn và thực hiện (Alesina và Perotti, 1996).
 11. Bộ luật Hoa Kỳ, Mục 31.
 12. Ghana đứng thứ 65 trong tổng số 159 nước tự nguyện tham gia vào xếp hạng năm 2005. *Báo cáo Giám sát Toàn cầu* gần đây (Ngân hàng Thế giới 2006b) đánh giá Ghana là một nước đã kiểm chế tham nhũng tốt hơn, so với các nước trong Hiệp hội Phát triển Quốc tế, nhưng vẫn cần phải có các cải tiến lớn lao trong thể chế và chính sách.
 13. Tháng 3 năm 2002 tại Ghana, phó tổng kiểm toán nước này tiết lộ rằng hơn 20 triệu đã trả cho khoảng gần 2000 cái tên ma trong vòng hai năm trước. Để đáp lại, bộ trưởng tài chính yêu cầu một cuộc thống kê đếm số cán bộ; tuy nhiên, Chính phủ Ghana cũng phải đối mặt với những chỉ trích ngày càng tăng về thất bại trong phòng chống tham nhũng trong ngành dân chính (phục vụ dân). Trong bài diễn văn nhậm chức của mình năm 2002, Tổng thống John Kufuor đã hứa thành lập một cơ quan giải trình trách nhiệm dưới sự giám sát trực tiếp của tổng thống, cơ quan này sẽ giám sát quy tắc hành xử của công chức. Cơ quan này đã không được thành lập và quy tắc hành xử cũng không được xây dựng. Năm 2002, một cựu ủy viên hội đồng bảo hiểm quốc gia, Samuel Appiah-Ampofo, bị kết tội đã nhận 96.500 đôla tiền hối lộ từ một người môi giới làm việc cho một chi nhánh của Aon, công ty bảo hiểm đóng tại Hoa Kỳ. Xem Minh bạch Quốc tế (2003)
 14. Năm 2002 và 2004, đánh giá hệ thống QLTCC của những nước nghèo mắc nợ nhiều (HIPC) được thực hiện. Đánh giá này cho thấy tiến bộ đáng kể trong các hệ thống QLTCC so với năm 2002. Năm 2002, họ xếp Ghana là quốc gia yếu kém nhất trong 23 nước HIPC. Những cải cách do chính phủ khởi xướng sau đánh giá năm 2002, đã dẫn đến một tiến bộ vượt bậc trong hệ thống QLTCC, dựa vào các mốc chuẩn đạt được năm 2004 đem so với năm 2002. Chỉ số trách nhiệm giải trình tài chính và chi tiêu công (PEFA) được xây dựng dựa trên chỉ số HIPC đặt ra để cung cấp một đánh giá tổng quát và chi tiết hơn về các hệ thống QLTCC. Xem Ngân hàng Thế giới, IMF, và Chính phủ Ghana (2004).
 15. Dự án Ngân sách Quốc tế được hình thành năm 1997 trong Trung tâm về Ưu

- tiên Ngân sách và Chính sách (một tổ chức phi chính phủ của Mỹ) để hỗ trợ việc xây dựng năng lực cho xã hội dân sự trong việc phân tích và gây ảnh hưởng đến quy trình ngân sách của chính phủ, các thể chế và kết quả toàn cầu.
16. Xem thêm thông tin tại <http://isodec.org.gh/budget-advocacy/index.html>.
17. Xem tại Ngân hàng Thế giới – IMF, tài liệu của Ủy ban đánh giá HIPC 2001, 2002, 2003 và 2005. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORAND-GOVERNANCE>
18. Xem thêm chi tiết tại <http://www.pefa.org>.

THAM KHẢO

- Cơ chế đánh giá đồng cấp của châu Phi. 2005. “Country Review Report of the Republic of Ghana”. “Báo cáo đánh giá tình hình quốc gia nước Cộng hòa Ghana”. Hội nhập mới vì sự phát triển của châu Phi (NEPAD). Midrand, Nam Phi.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, và Ernesto Stein. 1999. “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”. “Thể chế ngân sách và kết quả hoạt động tài chính tại châu Mỹ Latinh”. Sự phát triển các quốc gia châu Mỹ. Văn bản làm việc Ngân hàng Thế giới số 394. Washington, DC (Tháng 9).
- Alesina, Alberto, và Roberto Perotti. 1994. “Nền kinh tế chính trị của thâm hụt ngân sách”. NBER Văn bản làm việc số 4637, Văn phòng quốc gia về nghiên cứu kinh tế, Cambridge, MA.
- . 1996. “The Political Economy of Budget Deficits”. “Thể chế ngân sách và thâm hụt ngân sách”. NBER Văn bản làm việc số 5556. Văn phòng quốc gia về nghiên cứu kinh tế, Cambridge, MA.
- Allen R., và D. Tommasi. 2001. *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transitions Countries*. “Quản lý chi tiêu công: Sách tham khảo cho các nước trong quá trình quá độ”. Paris: Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế.
- Baldez, Lisa, và John Carey. 1999. “Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet’s Constitution”. “Kiểm soát lộ trình tổng thống và chính sách chi tiêu: Bài học từ hiến pháp của nhà độc tài Pinoche”. *Tờ báo Hoa Kỳ về Khoa học Chính trị*. 43 (1): 29–55.
- Brooke, Peter. 2003. “Study of Measures Used to Address Weaknesses in Public Financial Management Systems in the Context of Policy-based Support”. “Nghiên cứu các Biện pháp để nhận biết các điểm yếu trong hệ thống quản lý tài chính công trong bối cảnh Hỗ trợ dựa trên chính sách”. PEFA Secretariat, Washington, DC (April).
- Dorotinsky, William, và Katherine Barraclough. Sắp xuất bản. “The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review”. “Vai trò

- của lập pháp trong quá trình hoạch định ngân sách: Một đánh giá so sánh tương đối”.
- Dye, M. Kenneth, và Rick Stapenhurst. 1998. “Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption”. “Các trụ cột của sự liêm chính: Tầm quan trọng của các thể chế kiểm toán tối cao trong kìm chế tham nhũng”. Học viện phát triển kinh tế, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Heilbrunn, John R. 2004. “Anticorruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?” “Cam kết chống tham nhũng: Thuốc bách bệnh hoặc phương thuốc thực sự để chống tham nhũng?”. Học viện Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Kho bạc của Nữ hoàng (Vương quốc Anh). 2005. “2004–2005 Fraud Report: An Analysis of Reported Fraud in Government Departments”. “2004–2005 Báo cáo gian lận: Phân tích các trường hợp gian lận được báo cáo trong các ban ngành chính phủ”. Kho bạc của Nữ hoàng, Norwich, Vương quốc Anh.
- Dự án ngân sách thế giới. 2002. “Africa Fiscal Transparency: Ghana”. “Tính minh bạch tài chính châu Phi: Ghana”
- Isaken, Jan. 2005. “The Budget Process and Corruption”. “Quy trình ngân sách và tham nhũng”. Trung tâm thư viện tài liệu chống tham nhũng Utstein tại Học viện Chr. Michelsen, Bergen, Na Uy.
- Islam, Roumeen. 2002. *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. “Quyền phát ngôn: Vai trò của thông tin đại chúng trong phát triển kinh tế”. Washington, DC: Học viện Ngân hàng Thế giới.
- Klitgaard, R., R. Maclean-Abaroa, và H. L. Parris. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. “Các thành phố tham nhũng: Hướng dẫn thực tế cho việc cứu chữa và phòng ngừa” Oakland, CA: Institute for Contemporary Studies Press.
- Lambsdorff, J. G. 1999. “Corruption in Empirical Research: A Review”. “Một bài viết về tham nhũng trong nghiên cứu kinh nghiệm”. Cũng được xuất bản như một văn bản của Tổ chức Minh bạch Quốc tế.
- Martinez-Vazquez, Jorge, F. Javier Arze, và Jameson Boex. 2004. “Corruption, Fiscal Policy, and Fiscal Management”. “Tham nhũng, chính sách tài khoá, và quản lý tài khoá”. Văn bản fr1003, Tổ chức phát triển Quốc tế Hoa Kỳ, Washington, DC.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. “Thể chế, thay đổi thể chế, và kết quả hoạt động kinh tế”. Cambridge: Nhà xuất bản Đại học Cambridge.
- PEFA Secretariat. 2005. “Public Financial Management: Performance Measurement Framework”. “Quản lý tài chính công: Khung đo lường kết quả hoạt động” World Bank, Washington, DC.

- Ramkumar, Vivek, và Warren Krafchik. 2005. "The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management". "Vai trò của các tổ chức xã hội dân sự trong kiểm toán và quản lý tài chính công" Dự án ngân sách quốc tế, Trung tâm về Ngân sách và các ưu tiên chính trị, Washington, DC.
- Cộng hòa Ghana. 2005. "Report of the Auditor-General on the Public Accounts of Ghana for the Year Ended 31 December 2004". "Báo cáo của kiểm toán trưởng về các tài khoản công của Ghana năm tài chính kết thúc 31 Tháng 12, 2004" Accra.
- Santiso, Carlos. 2005. "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America". "Các thể chế ngân sách và trách nhiệm tài chính: Chính phủ và các nền kinh tế chính trị trong quy trình ngân sách các nước châu Mỹ La tinh". Học viện Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Schick, Allen. 2002. "Can National Legislatures Gain Effective Voice in Budget Policy?" "Liệu tiếng nói của các nhà lập pháp quốc gia có thể có trọng lượng trong chính sách ngân sách không?" *OECD Tờ báo về ngân sách* 1 (3): 15–42.
- Stapenhurst, Rick. 2004. "The Legislature and the Budget". "Lập pháp và ngân sách" Học viện Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Stapenhurst, Rick, V. Sahgal, W. Woodley, and Riccardo Pelizzo. 2005. "Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees". "Nghiên cứu chi tiêu công cộng: Đánh giá kết quả hoạt động của các ủy ban kết toán công cộng". Văn bản nghiên cứu chính sách số 3613. Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Stapenhurst, Rick, và Jack Titsworth. 2001. "Features and Functions of Supreme Audit Institutions". "Đặc điểm và chức năng của thể chế kiểm toán tối cao". PREM Note 59, Mạng lưới xóa giảm đói nghèo và quản lý kinh tế, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Stein, Ernesto, E. Talvi, và A. Grisanti. 1998. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". "Các sắp xếp thể chế và hoạt động tài chính: Kinh nghiệm của các nước châu Mỹ Latinh" Văn bản làm việc NBER số 6358. Văn phòng quốc gia về nghiên cứu kinh tế, Cambridge, MA.
- Tổ chức Minh bạch Quốc tế. Nhiều năm. *Global Corruption Report*". Báo cáo tham nhũng toàn cầu" London: Nhà xuất bản Pluto.
- U4 (Trung tâm Thư viện tài liệu chống tham nhũng Utstein). 2002. "Ghana Internal Audit Report". "Báo cáo kiểm toán nội bộ Ghana".
- Tanzi, Vito. 1998. "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures". "Tham nhũng vòng quanh thế giới: Nguyên nhân, hậu quả, quy mô và cách cứu chữa". *IMF Staff Papers* 45 (4): 559–94.

- Tanzi, Vito, và Hamid Davoodi. 1997. "Corruption, Public Investment, and Growth". "Tham nhũng, đầu tư công cộng, và tăng trưởng". Văn bản làm việc IMF số 97/139, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. "Báo cáo phát triển thế giới 1997" Washington, DC: Nhà xuất bản Đại học Oxford và Ngân hàng Thế giới.
- . 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. "Sổ tay quản lý chi tiêu công cộng". Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- . 2004. "Supporting and Strengthening Supreme Audit Institutions: A World Bank Strategy". "Hỗ trợ và tăng cường các thể chế kiểm toán tối cao: Một chiến lược của Ngân hàng Thế giới". Mạng lưới quản lý tài chính, chính sách hoạt động và các dịch vụ quốc gia, Ngân hàng thế giới, Washington, DC.
- . 2005. "Punjab State: Note on the Workings of the Public Financial Management System". "Punjab State: Ghi chú về hoạt động của hệ thống quản lý tài chính công" Ban xóa đói giảm nghèo và vùng Đông Nam Á, Ngân hàng thế giới, Washington, DC.
- . n.d. "Responses to Corruption: The Role of the Media". "Đáp lại tệ nạn tham nhũng: Vai trò của truyền thông". Mo đun trong khóa học từ xa Thanh niên vì một chế độ trong sạch, Washington, DC.
- . 2006b. *Global Monitoring Report 2006: Strengthening Mutual Accountability*. "Báo cáo theo dõi toàn cầu 2006: Tăng cường trách nhiệm giải trình chung". Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Chính phủ Ghana. 2004. "Ghana: Public Expenditure Management Country Assessment and Action Plan". "Ghana: Đánh giá quản lý quốc gia về chi tiêu công cộng và kế hoạch hành động". Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.

Tham nhũng trong đấu thầu công Cuộc chiến vẫn luôn tiếp diễn

GLENN T. WARE, SHAUN MOSS, J. EDGARDO CAMPOS, VÀ GREGORY P. NOONE

“Do liên quan đến những khoản tiền lớn nên mặc dù đã có nhiều nỗ lực tăng cường cải cách trong đấu thầu nhưng đây vẫn là một lĩnh vực mà nguy cơ tham nhũng đang càng ngày càng gia tăng trên toàn cầu. Điều này kêu gọi phải có một biện pháp tiếp cận liên tục để kiểm chế tham nhũng, và đó phải là một biện pháp sáng suốt để hiểu rõ những sắc thái khác nhau của tham nhũng, được tạo nên bởi đặc điểm riêng của từng ngành. Chương sách này là một đóng góp quan trọng cho hướng đi này”.

Juanita Olaya, Quản lý Chương trình Ban Thu ngân sách,
Tổ chức Minh bạch Quốc tế

Tham nhũng là một tai ương có ở khắp nơi trên thế giới và ảnh hưởng đến các quốc gia phát triển cũng như đang phát triển. Các lĩnh vực ngành nghề trong xã hội cần phải thường xuyên chú ý đến tham nhũng nếu muốn giữ nó trong tầm kiểm soát của mình. Tuy nhiên, tham nhũng có hại nhất đối với các hệ thống đã bị suy yếu, vì đó là những hệ thống không còn mấy khả năng để ngăn ngừa, phát hiện và chặn đứng những ảnh hưởng gây suy yếu của tham nhũng. (Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2006). Liên minh châu Phi ước tính, khoảng một phần tư GDP của toàn châu Phi (tương đương với 148 tỷ đôla) bị “thất thoát hàng năm do tham

Chương này sẽ không thể hoàn thành nếu không có những nỗ lực của Nisha Narayanan, người đã cung cấp những hỗ trợ quý báu và kịp thời cho nghiên cứu, và Tiến sĩ Diana Noone, người đã đưa ra nhiều ý kiến tư vấn và đóng góp về các khía cạnh pháp lý và điều tra.

những”. (Thachuk 2005, trang 149). Chỉ riêng ở Kenya, các nhà tài trợ quốc tế đã ước tính rằng kể từ năm 2002, gần 1 tỷ đôla đã bị “lấy cắp” do tham nhũng (Wax 2005). Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB 1998) cho biết, ở Philippin, trong hơn 20 năm vừa qua, khoảng 48 tỷ đôla có thể đã bị thất thoát do tham nhũng. Ở châu Mỹ Latinh, Ngân hàng Phát triển liên Mỹ ước tính rằng mỗi năm, trung bình khoảng 10% GDP bị mất do tham nhũng (Mora 2004).

Đại dịch xã hội này đã lan tràn ra toàn bộ lĩnh vực đấu thầu công. Nó khiến cho tài chính công trở nên méo mó, phá hoại các dịch vụ công như xây dựng trường học và y tế công cộng; cuối cùng, nó ngăn trở các nỗ lực nhằm xoá đói giảm nghèo. Trên quy mô toàn cầu, Tổ chức Minh bạch Quốc tế ước tính, có ít nhất 400 tỷ đôla bị mất mỗi năm do hối lộ và tham nhũng trong đấu thầu công, làm cho chính phủ các nước bị mất thêm khoảng 20–25% chi phí (Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2006a). Ở châu Á, ADB (1998) nhận thấy, tham nhũng trong đấu thầu công khiến cho một số quốc gia phải trả thêm từ 20 đến 100% chi phí cho hàng hoá và dịch vụ. Ở Uganda, ước tính khoảng 107 triệu đôla bị mất hàng năm do tham nhũng, chủ yếu là trong đấu thầu công (Mugazi 2005).

Đấu thầu công là lĩnh vực đặc biệt dễ xảy ra tham nhũng do nó liên quan đến những nguồn vốn lớn và tính chất danh mục chi của các chương trình đấu thầu công.¹ Trái với các thành phần chủ yếu khác trong chi tiêu công, đấu thầu công thường có số lượng giao dịch không lớn nhưng giá trị giao dịch cao (thông thường mỗi năm chỉ có vài trăm giao dịch đấu thầu được thực hiện ở một cơ quan nhà nước, nhưng giá trị giao dịch lớn nhất trong số đó có thể lên đến hàng triệu, thậm chí hàng tỷ đôla). Ngược lại, phần chi tiêu công để trả lương cho cán bộ, nhân viên nhà nước tuy có số lượng giao dịch lớn hơn nhiều, nhưng giá trị giao dịch thấp, do đó ít hấp dẫn hơn với các quan chức có động cơ tham nhũng.

Tham nhũng trong đấu thầu công càng dễ xảy ra hơn do các quan chức nhà nước, các nhà hoạt động chính trị và đại biểu quốc hội thường quyết định các chương trình đấu thầu công một cách tùy tiện hơn nhiều so với các lĩnh vực khác của chi tiêu công. Ví dụ như, trong một chu trình điển hình để lập kế hoạch đầu tư công hàng năm, các đại biểu quốc hội, thông qua ảnh hưởng của họ và ý kiến biểu quyết về dự thảo chi tiêu công, sẽ quyết định xem đoạn đường nào sẽ được xây dựng bằng vốn của chính phủ và xây ở đâu. Các đại biểu quốc hội luôn có động cơ mạnh mẽ để vận động và đem các dự án “dùng tiền chính phủ” về khu vực bầu cử của mình nhằm thúc đẩy hoạt động kinh tế trong vùng, qua đó họ có cơ hội trúng cử trong đợt bầu cử tiếp theo. Tương tự như vậy, một công chức cấp cao, dưới áp lực

thường xuyên của những vị đại biểu quốc hội, sẽ phải quyết định nhà thầu nào được trao hợp đồng xây dựng đoạn đường nói trên, kể cả khi đó là đấu thầu cạnh tranh. Dù là trường hợp nào trong hai trường hợp trên thì cũng vẫn tồn tại một thói quen tùy tiện mang tính chủ quan cá nhân và yếu tố này càng làm tăng nguy cơ tham nhũng. Ngược lại, các khoản chi tiêu công khác như lương cán bộ hay nợ chính phủ phải được trả trực tiếp cho người nhận theo những quy tắc đã định, và do đó ít khi bị ảnh hưởng bởi thói tùy tiện. Nguy cơ tham nhũng ẩn nấp đằng sau thói tùy tiện thường cao hơn ở các nước đang phát triển, do các khung pháp luật, thể chế và điều tiết nhằm hạn chế thói tùy tiện trong đấu thầu công ở đây thường không vững chắc như ở các nước phát triển.

Do số tiền “được cuộc” lớn, nên đấu thầu công thường có đặc điểm là sự cạnh tranh khốc liệt giữa các nhà thầu nào chủ yếu dựa vào các hợp đồng của nhà nước để tồn tại. Ở các nước đang phát triển, các công ty tư nhân phụ thuộc nhiều hơn vào các cơ hội kinh doanh trong khu vực công, vì đấu thầu công ở đây có thể tương đương với hơn 20% GDP, trong khi đó, nhà nước là thực thể hoạt động kinh tế lớn nhất và khối tư nhân chưa phát triển mạnh. Sự kết hợp của các yếu tố như số tiền chi tiêu lớn, thói tùy tiện quá mức và không bị kiểm soát của các quan chức nhà nước, và sự hiện diện của các nhà thầu tư nhân phụ thuộc vào nhà nước, thường tạo ra một thị trường sẵn sàng cho tham nhũng trong đấu thầu công.

Tham nhũng có nguyên nhân và tác động khác nhau ở từng quốc gia. Nhìn chung, một quốc gia ít có khả năng ngăn chặn, phát hiện và trừng phạt hành vi tham nhũng hơn – thông qua các hoạt động kiểm tra và cân đối, kiểm soát, giám sát, thực thi luật pháp và quy định – thì khả năng xảy ra tham nhũng sẽ cao hơn. Phần lớn các chuyên gia đều thống nhất rằng quyền lực độc quyền, thói tùy tiện, trách nhiệm giải trình yếu kém, và thiếu tính minh bạch càng làm tăng các cơ hội tham nhũng (Klitgaard 1988; Rose-Ackerman 1978, 1999; Ware và Noone 2003). Các cơ hội này bắt rễ chặt trong một hệ thống mà các cơ chế thưởng phạt đã bị bóp méo, khiến cho các cá nhân, kể cả những người rất có năng lực, và các định chế, nhà nước cũng như tư nhân, bị cuốn vào các hành vi tham nhũng.

Cũng như một tin tặc (hacker) thâm nhập vào một hệ thống máy tính từ nhiều điểm trên mạng lưới, những kẻ tham nhũng cũng tấn công vào thủ tục đấu thầu từ nhiều điểm trong chuỗi quy trình đấu thầu. Chính phủ Hoa Kỳ đã xây dựng và phát triển một trong những hệ thống đấu thầu tinh vi nhất trên thế giới. Dưới sự hướng dẫn của nhiều luật và quy chế, và dưới sự giám sát của nhiều cơ quan hành chính và lập pháp, hệ thống này quản lý các ngân quỹ to lớn cho các cơ quan hành pháp và quốc phòng. Tuy nhiên, hàng năm

vẫn còn xảy ra nhiều vụ tham nhũng trong hệ thống. Một trong những vụ việc xảy ra gần đây nhất liên quan đến một quan chức cấp cao phụ trách đấu thầu ở Bộ Quốc phòng. Vị quan chức này đã thừa nhận mưu toan bí mật dàn xếp với Boeing, một nhà thầu lớn trong ngành quốc phòng, để trục lợi cho bản thân, trong khi ở vai trò chính thức, bà ta đang đàm phán với nhà thầu này về một hợp đồng mua hàng trị giá 23 tỷ đôla cho Lực lượng Không quân Hoa Kỳ (Merle và Markon 2004; Merle 2004). Việc những khoản ngân quỹ lớn như vậy có nguy cơ bị lạm dụng và hành vi phạm tội xảy ra tương đối dễ dàng cho thấy, kể cả những hệ thống đấu thầu tiên tiến nhất cũng có thể bị phá vỡ cơ chế kiểm soát, nhất là khi các kiểm soát dựa vào đánh giá của con người. Về phần mình, Boeing đã nhận trách nhiệm trong vụ vi phạm này và chấp nhận nộp phạt hơn 600 triệu đôla, đồng thời sa thải Trưởng ban Tài chính, người đã thoả thuận giao kèo với bà quan chức Bộ Quốc phòng.³

Để kiểm soát tham nhũng trong đấu thầu công, điều trước tiên phải làm là tìm hiểu xem các thủ tục đấu thầu công hoạt động ra sao và những phương pháp nào có thể giảm nguy cơ tham nhũng một cách hiệu quả. Chương sách này sẽ khám phá cách thức mà tham nhũng tấn công hệ thống đấu thầu công, nhận diện “cờ đỏ” tức là những dấu hiệu có thể chỉ ra sự hoạt động của hệ thống tham nhũng, và nghiên cứu các khả năng xảy ra tham nhũng trong chuỗi quy trình đấu thầu. Ngoài ra, chương này cũng trình bày về một số công cụ có thể giúp ngăn ngừa tham nhũng trong đấu thầu công. Phần kết của chương sẽ giới thiệu một công cụ mới, hứa hẹn tiềm năng giảm bớt rủi ro tham nhũng trong đấu thầu công – đó là các đánh giá toàn diện về khả năng xảy ra tham nhũng.

MỤC ĐÍCH CỦA ĐẤU THẦU CÔNG

Để đạt hiệu quả, đấu thầu công phải đáp ứng nhu cầu của các bên có lợi ích liên quan, cụ thể là, công chúng, nhà nước, và khu vực tư nhân. Hệ thống đấu thầu công của một quốc gia phải đem lại những đầu vào cần thiết để cung cấp các dịch vụ công – ví dụ như, hàng hoá, công trình dân dụng, và dịch vụ – với mức chi phí thấp và mức độ chất lượng thích hợp. Để đạt mục tiêu này, phần lớn các hệ thống đấu thầu công cố gắng cạnh tranh với hoạt động thị trường, chủ yếu bằng cách áp dụng thủ tục đấu thầu cạnh tranh trong các gói thầu lớn (không phải lúc nào cũng cần đấu thầu cạnh tranh, ví dụ như trường hợp đấu thầu khẩn cấp được giới thiệu trong Phụ lục 9A). Một quy trình thực sự cạnh tranh sẽ giúp cho quốc gia sử dụng công quỹ một cách hiệu quả – bất kể đó là thu ngân sách trong nước, vốn viện trợ nước ngoài, hay vốn vay – để xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển vốn con người, giảm nghèo, và thúc

đẩy tăng trưởng kinh tế. Một hệ thống đấu thầu công lành mạnh được điều hành bởi một số nguyên tắc chủ chốt như sau.⁴

- *Hệ thống phải dựa trên các quy tắc.* Các quốc gia cần có một khung pháp lý và luật định rõ ràng và phù hợp để hướng dẫn cho hoạt động đấu thầu công. Các luật, quy chế, chính sách và quy tắc thực hiện phải thúc đẩy tính công bằng (và được tất cả các nhà thầu tiềm năng công nhận như vậy), và do đó không khuyến khích sự phân biệt đối xử (chủ yếu là phân biệt đối xử giữa nhà thầu trong nước và nhà thầu nước ngoài) cũng như sự thiên vị. Đối xử như nhau với các nhà thầu trong quy trình đấu thầu công sẽ tăng cường tính chắc chắn và tính có thể dự đoán của giai đoạn trao thầu, và đây là điều cốt yếu để thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh.
- *Hệ thống phải khuyến khích cạnh tranh khi đấu thầu các hợp đồng của chính phủ.* Trong phần lớn trường hợp, cạnh tranh đem lại chất lượng tốt hơn và chi phí thấp hơn – cả hai khía cạnh này đều là những kết quả mong muốn đạt được từ một hệ thống hoạt động tốt. Tuy nhiên, trong một số tình huống đặc biệt, kết quả có thể sẽ tốt hơn nếu áp dụng những phương thức khác để trao hợp đồng. Những tình huống đặc biệt này cần được quy định rõ trong các quy chế và quy tắc của hệ thống đấu thầu, để giải trình lý do sử dụng những phương thức thay thế đó và hạn chế sự tùy tiện khi quyết định sử dụng chúng.
- *Hệ thống phải thúc đẩy tính minh bạch.* Quy trình đấu thầu công phải làm sao để công chúng hoàn toàn tin tưởng rằng chính phủ đang cung cấp các dịch vụ xứng đáng cho người dân, chứ không phải đang làm giàu cho các quan chức và thu hẹp các lợi ích của khu vực tư nhân. Cách dễ nhất để đạt được mục tiêu này là đảm bảo tính minh bạch của cơ chế ra quyết định trong suốt quy trình đấu thầu, nghĩa là cho công chúng thấy rằng chính phủ đang chi tiêu tiền đóng thuế của người dân một cách có trách nhiệm. Tính minh bạch có nghĩa là tất cả các bên quan tâm đều có thể biết và hiểu các phương thức và quy trình được sử dụng trên thực tế để trao thầu và quản lý hợp đồng. Để đảm bảo tính minh bạch, điều tối thiểu là phải công bố đủ thông tin để một người có trình độ trung bình, khi tham gia hệ thống, cũng có thể biết được hệ thống được dự kiến vận hành như thế nào và trên thực tế, nó đang vận hành ra sao” (Wittig 2005, trang 111).
- *Hệ thống cần tăng cường trách nhiệm giải trình.* Các quan chức nhà nước phải chịu trách nhiệm về việc thực hiện đúng các quy tắc và quy chế điều chỉnh đấu thầu công, cũng có nghĩa là họ phải chịu trách nhiệm về các quyết định họ đưa ra về quy trình đấu thầu. Để đảm bảo trách nhiệm giải trình, cần có một hệ thống chế tài đáng tin cậy để xử phạt vi phạm theo

quy trình đúng. Hệ thống này yêu cầu áp dụng các kiểm soát nội bộ và thủ tục kiểm toán hợp lý, quy định một cơ chế khiếu nại nếu các nhà thầu không thừa nhận các quyết định của cơ quan đấu thầu, và xác định những cơ quan hành chính và tư pháp có trách nhiệm kiểm tra và có thẩm quyền đưa ra các biện pháp sửa sai hoặc khắc phục vi phạm.

- *Hệ thống phải có tính kinh tế.* Một yếu tố chủ chốt trong thoả thuận xã hội ngầm giữa chính phủ và dân chúng là chính phủ sẽ chi tiêu tiền nộp thuế của dân chúng một cách thận trọng và hiệu quả. Trong đấu thầu công, điều này có nghĩa là chính phủ phải đấu thầu hàng hoá, công trình và dịch vụ với mức chi phí hợp lý và chất lượng tốt một cách hợp lý, có nghĩa là phải thu được giá trị tốt từ đồng tiền chi tiêu.
- *Hệ thống cần phải hiệu quả.* Thời gian là tiền bạc, và lãng phí thời gian chính là lãng phí tiền bạc. Do đó, các quy tắc và thủ tục cần khuyến khích hoàn thành quy trình đấu thầu trong một khoảng thời gian hợp lý và đảm bảo cung cấp hàng hoá, dịch vụ và công trình đúng hạn.

THAM NHŨNG TRONG ĐẤU THẦU CÔNG

Trên toàn thế giới, tham nhũng trong đấu thầu công thường khá giống nhau ở hình thái, dạng thức, bản chất và cơ cấu tổ chức (Ware và Noone 2005). Phần này sẽ nghiên cứu một số hình thái tham nhũng phổ biến nhất, và nhấn mạnh cụ thể đến đấu thầu trong bối cảnh phát triển, đồng thời xác định các “cờ đỏ” tương ứng cho biết khả năng có tham nhũng trong một hệ thống cụ thể.⁵

Hối lộ, hay lại quả, là một trong những điểm thường thấy nhất của các hệ thống tham nhũng trong đấu thầu công (Ware và Noone 2005). “Lại quả” nghĩa là công ty thắng thầu trong một hợp đồng của chính phủ đưa lại một khoản tiền cho vị quan chức (hoặc các quan chức) đã gây ảnh hưởng có lợi cho công ty trong quá trình quyết định trao thầu (dù việc gây ảnh hưởng có thể là tự nguyện hay bị ép buộc). Nói chung, khoản tiền lại quả được tính bằng một tỷ lệ % nhất định của giá trị hợp đồng, và ở những môi trường tham nhũng nhiều, khoản lại quả trở thành một chi phí tăng thêm mà tất cả các nhà thầu phải tính toán khi tham gia đấu thầu các hợp đồng của chính phủ, và điều này khiến cho nó trở thành một căn bệnh “âm ỉ” hơn. Một ví dụ cụ thể là các tác giả đã phát hiện những “thoả thuận chia tiền hoa hồng” rất chi tiết giữa các công ty đa quốc gia tham gia liên danh đấu thầu với các đối tác, theo đó khoản tiền lại quả sẽ được tính theo một tỷ lệ % nhất định trên tiền lãi của công ty. Các nhà thầu đưa tiền lại quả nhằm hai mục đích: một là để mua ảnh hưởng có lợi cho mình trong quá trình ra quyết định về gói thầu,

hai là xin được chỉ định thầu (Ủy ban Volcker 2005b). Ví dụ như, một dự án giao thông đô thị ở châu Phi với chi phí hơn 100 triệu USD đã bị huỷ bỏ sau khi các nhân viên điều tra của một tổ chức tài chính quốc tế khám phá ra một vụ tham nhũng lớn có tổ chức. Các quan chức liên quan đã lạm dụng quyền kiểm soát của họ đối với quy trình đấu thầu để nhận hối lộ của các nhà thầu muốn tham gia vào dự án cũng như hệ thống tham nhũng.

Hình thái 1: Những người trung gian trong hệ thống “lại quả”

Trong các dự án đấu thầu lớn của chính phủ, thường phải có những nhân vật trung gian để đưa tiền lại quả – đây là những người có quan hệ tốt với các bên liên quan. Những nhân vật được gọi là trung gian này có thể là một đại lý trong nước, đại diện trong nước, hoặc đối tác trong nước của một công ty nước ngoài tham gia liên danh đấu thầu. Các đại diện trong nước, còn gọi là “các nhân viên phát triển kinh doanh”, là một vị trí công việc phổ biến trong thương mại quốc tế và được nhiều công ty lớn sử dụng để tiến hành kinh doanh ở một quốc gia mà công ty không có văn phòng đại diện. Thường thì doanh nghiệp sẽ sử dụng nhân viên này cho các nhiệm vụ như tìm hiểu thị trường, phân phối hoặc bán lại hàng hoá, sản phẩm và dịch vụ của doanh nghiệp. Nhờ có kiến thức chuyên môn, kiến thức địa phương và các mối quan hệ trong nước, những nhân viên này đã chứng tỏ sự quan trọng vô giá của họ với các công ty đang tìm cách xâm nhập các thị trường mới.

Các công ty nước ngoài cũng tìm đến các đại lý trong nước để được hỗ trợ khi đấu thầu các hợp đồng của chính phủ. Đại lý trong nước thường đại diện cho công ty nước ngoài để tham gia đấu thầu, mua hồ sơ mời thầu, nộp hồ sơ kỹ thuật và hồ sơ tài chính, tham dự mọi cuộc họp liên quan đến các gói thầu, bao gồm các cuộc họp trước khi mở thầu, và các cuộc họp mở thầu công khai. Bằng cách sử dụng đại lý trong nước, công ty nước ngoài không cần phải duy trì sự hiện diện thường xuyên của mình ở quốc gia gọi thầu.

Nhưng các đại lý trong nước cũng có thể đóng vai trò trung gian đưa tiền lại quả.⁶ Trong các giao dịch có sự tham nhũng, đại lý trong nước được đền bù vì đã kéo được hợp đồng về cho công ty nước ngoài bằng cách tạo ảnh hưởng với các quan chức nhà nước, kể cả thu xếp và đưa tiền lại quả cho họ.

Phí dịch vụ cho các giao dịch thành công có thể được đưa vào thoả thuận giữa công ty đa quốc gia và đại lý trong nước. Đây là cách thu xếp hiệu quả khiến đại lý trong nước có động cơ mạnh mẽ và hành động xông xáo để kiếm hợp đồng về cho nhà thầu nước ngoài.

Cơ cấu khuyến khích này là một mảnh đất màu mỡ để nuôi dưỡng tham nhũng. Và nó đã tạo ra một thông lệ phổ biến là các đại lý trong nước sẽ chia

một phần phí dịch vụ thành công của họ với các quan chức có thẩm quyền quyết định trao thầu. Mức phí này có thể thay đổi từ vài % giá trị hợp đồng đến một tỷ lệ lớn hơn nhiều. Chính phủ gọi thầu thường khó có khả năng phát hiện ra những giao dịch bất hợp pháp này do bị hạn chế bởi một thực tế là thoả thuận giữa công ty nước ngoài và đại lý trong nước nhìn có vẻ như hoàn toàn hợp pháp và theo tập quán chung.⁷ Nhưng thực ra, vai trò của đại lý trong nước không gì khác hơn là một kênh chuyển tiền từ nhà thầu nước ngoài đến các quan chức nhà nước chịu trách nhiệm trao hợp đồng.⁸

Có những trường hợp công ty đa quốc gia không chính thức uỷ quyền cho đại lý trong nước thực hiện hành vi hối lộ, nhưng lại sẵn sàng nhắm mắt làm ngơ với các phương pháp mà đại lý trong nước sử dụng để thắng thầu, kể cả khi đại lý sử dụng phương pháp hối lộ. Trong những trường hợp đó, công ty đa quốc gia có thể sử dụng đại lý trong nước như một tấm bình phong chắn giữa công ty với các thông lệ tham nhũng; đây là một điểm cụ thể được các công ty đa quốc gia cân nhắc khi đăng ký hoạt động ở các quốc gia mà luật pháp ngăn cấm và trừng phạt hành vi hối lộ quan chức nhà nước. Ngoài ra, cũng có thể xảy ra trường hợp mà công ty đa quốc gia thuê một đại lý trong nước để thực hiện hoạt động marketing hợp pháp trong nước và hoàn toàn không biết rằng đại lý này đã có hành vi tham nhũng để được nhận hợp đồng.

Trong một vụ việc gần đây do Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2006b) báo cáo, một công ty chế tạo ở Mỹ thuê một công ty trong nước ở một quốc gia khác làm đại lý trong nước nhằm hỗ trợ công ty Mỹ thắng thầu khi đấu thầu các hợp đồng của chính phủ tại quốc gia đó. Công ty trong nước thuộc sở hữu của con trai một quan chức nổi tiếng trong nước. Khi thuê đại lý trong nước, công ty Mỹ không biết mối quan hệ của đại lý này với vị quan chức chính phủ, và công ty này cũng không biết rằng đại lý trong nước đã chia một phần phí dịch vụ của mình với các quan chức chịu trách nhiệm trao thầu. Tuy nhiên, chương trình kiểm soát tuân thủ nội bộ rất mạnh của công ty Mỹ đã đánh dấu “cờ đỏ” vào mối quan hệ của đại lý này với các quan chức nhà nước. Việc này dẫn đến một cuộc điều tra pháp lý sau đó và kết quả là hợp đồng đại lý bị huỷ bỏ.⁹

Trong quy trình đấu thầu, các cán bộ giám sát dự án phải có khả năng nhận biết các dấu hiệu “cờ đỏ” điển hình cho các vấn đề liên quan đến hối lộ và đưa tiền lại quả:

- Quy trình lựa chọn nhà thầu bị thực hiện sai quy định; ví dụ như, liên tục trao nhiều hợp đồng cho cùng một nhà thầu mà không qua cạnh tranh và thường là với giá cao hơn giá thị trường.

- Một hợp đồng với chính phủ có sự liên quan hoàn toàn không cần thiết của một đại lý trong nước hoặc một trung gian, vì đại lý trong nước không đem lại giá trị bổ sung rõ rệt nào cho hiệu quả thực hiện hợp đồng.
- Các cán bộ/quan chức phụ trách đấu thầu chấp nhận các quà biếu tặng không thích hợp của nhà thầu hoặc đại lý trong nước của nhà thầu, ví dụ như các món quà đắt tiền hay tiệc chiêu đãi tốn kém.
- Các cán bộ/quan chức chịu trách nhiệm giám sát hoặc thực hiện đấu thầu công tỏ ra giàu có khác thường mà khó có thể giải thích lý do, đặc biệt là nếu công chức ở quốc gia đó có mức lương thấp.
- Các quan chức “nổi tiếng” trong cộng đồng địa phương về thói quen nhận hoặc đòi tiền hối lộ.
- Một nhà thầu thường xuyên thắng thầu, dù trước đó đã thực hiện không thành công hoặc kém chất lượng trong một hợp đồng khác của chính phủ.
- Các cựu quan chức chính phủ làm người cung cấp dịch vụ cho một cơ quan nhà nước trong các dự án họ từng phụ trách trước kia, hoặc làm đại lý trong nước của một công ty nước ngoài tham gia đấu thầu các hợp đồng do cơ quan hoặc dự án đó gọi thầu.
- Giữa người cung cấp dịch vụ hoặc đại lý trong nước và các quan chức chính phủ có thẩm quyền trong lĩnh vực đấu thầu công có quan hệ cá nhân mật thiết, bao gồm cả quan hệ gia đình.

Hình thái 2: Gian lận trong đấu thầu

Gian lận trong đấu thầu là trường hợp một hợp đồng của chính phủ được đấu thầu cạnh tranh với mục đích ban đầu là đảm bảo sự cạnh tranh công khai và công bằng giữa tất cả các nhà thầu quan tâm, nhưng trong thực tế thực hiện đã bị thao túng để cho nhà thầu được chọn từ trước thắng thầu.¹⁰ Trong một số trường hợp, sự thao túng này diễn ra giữa một vài hoặc toàn bộ các nhà thầu, và các cán bộ phụ trách đấu thầu hoàn toàn không biết gì về việc này. Trong một số trường hợp khác, các cán bộ/quan chức nhà nước có thể tham gia rất tích cực vào hành vi thao túng, hoặc là với sự phối hợp tự nguyện của một vài hoặc toàn bộ các nhà thầu, hoặc là với sự tham gia bất đắc dĩ của một vài hoặc toàn bộ các nhà thầu bị ép tham gia.¹¹

Gian lận trong đấu thầu có thể diễn ra dưới nhiều hình thức tinh vi.¹² Ví dụ như, cố ý đưa vào một số phần nhất định của hồ sơ mời thầu những yêu cầu cụ thể, như yêu cầu thông số kỹ thuật hoặc yêu cầu năng lực, sao cho chỉ có một sản phẩm duy nhất đáp ứng được những yêu cầu đó, và như vậy các nhà thầu cạnh tranh đề xuất các sản phẩm khác sẽ bị loại. Hoặc hợp đồng có

thể được thiết kế sao cho chỉ có một nhà thầu được xác định từ trước (nhà thầu được ưu đãi) đáp ứng được yêu cầu, còn tất cả các nhà thầu khác sẽ bị loại do không vượt qua yêu cầu năng lực. Ví dụ, Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2006b) đã báo cáo một trường hợp, trong đó hồ sơ mời thầu cho một hợp đồng in sách giáo khoa quy định phải sử dụng một loại giấy đặc biệt; cuộc điều tra tiến hành sau đó cho biết, yêu cầu sử dụng loại giấy đặc biệt hoàn toàn không cần thiết, và chỉ duy nhất một nhà thầu (nhà thầu được ưu đãi) có điều kiện tiếp cận nguồn cung cấp loại giấy này.

Một hình thức khác là nhà thầu được ưu đãi có thể được cung cấp những thông tin nội bộ mà những nhà thầu khác không thể có. Với thông tin này, nhà thầu được ưu đãi có thể chào mức giá thấp nhất cho hợp đồng. Trong một biến thể khác, các cán bộ/quan chức chịu trách nhiệm đấu thầu có thể cho nhà thầu được ưu đãi tiếp cận với hồ sơ mời thầu trước khi phát hành chính thức. Như vậy, nhà thầu này sẽ có nhiều thời gian hơn các nhà thầu khác để chuẩn bị hồ sơ dự thầu. Dưới đây là những mô tả ngắn gọn về 5 hình thái gian lận phổ biến trong đấu thầu được xác định bởi các quan chức thực thi luật pháp tham gia điều tra gian lận và tham nhũng trong đấu thầu công.

Ép buộc trong cạnh tranh

Một hoặc nhiều nhà thầu cạnh tranh thoả thuận không nộp hồ sơ dự thầu hoặc bị một nhà thầu khác, hoặc trong một số trường hợp, bị một quan chức nhà nước ép buộc không nộp hồ sơ dự thầu hoặc rút lại hồ sơ đã nộp, mục đích là để cho nhà thầu được chỉ định thắng thầu. Để đổi lại, những nhà thầu không nộp hồ sơ có thể được nhận một hợp đồng phụ từ nhà thầu thắng thầu hoặc được nhận một khoản tiền đền bù cho việc không dự thầu.

Dàn xếp hồ sơ (còn gọi là “quân xanh, quân đỏ”)

Các nhà thầu thông đồng với nhau bằng cách nộp hồ sơ dự thầu được chuẩn bị một cách qua loa, trong số đó có hồ sơ cố ý chào giá rất cao, có hồ sơ cố ý ghi sai để không vượt qua yêu cầu nào của hồ sơ mời thầu, v.v. nhằm giúp nhà thầu được ưu đãi thắng thầu.

Thông thường, các “nhà thầu thua cuộc” sẽ được nhà thầu thắng thầu bồi thường; ví dụ như, các nhà thầu này có thể được chia một phần nhỏ từ “tiền lãi” của hợp đồng. Cách dàn xếp hồ sơ như vậy khiến cho quy trình đấu thầu có vẻ như có sự cạnh tranh thực sự.

Luân phiên thắng thầu

Các nhà thầu thông đồng với nhau để nộp hồ sơ dự thầu theo thoả thuận luân phiên thắng thầu, bằng cách mỗi nhà thầu chọn một gói thầu trong cả đợt đấu thầu để đưa ra giá chào thấp nhất. Mỗi nhà thầu đều đến lượt chào giá thấp nhất cho một gói thầu trong cả đợt đấu thầu. Mới đây, trong một đợt đấu thầu công trình xây lắp để nâng cấp đường giao thông nông thôn ở 4 tỉnh vùng sâu vùng xa tại một quốc gia nhỏ ở châu Á, bốn nhà thầu trong nước đã bị phát hiện có thu xếp với nhau từ trước để luân phiên thắng thầu. Do địa điểm xây dựng công trình là ở vùng nông thôn nên bốn công ty này đã biết rõ nhau từ trước; hơn nữa, các nhà thầu từ những nơi khác không quan tâm đến các gói thầu này do địa điểm xây dựng xa xôi và giá trị hợp đồng nhỏ. Lợi dụng bối cảnh này, các công ty nói trên đã dàn xếp với nhau để được luân phiên trúng thầu.

Phân chia khách hàng hoặc thị trường

Một nhóm các nhà thầu câu kết với nhau thoả thuận phân công cho mỗi nhà thầu một đối tượng chủ đầu tư hoặc vùng địa lý. Như vậy, gói thầu nào không phải của đối tượng chủ đầu tư hoặc vùng địa lý đã được phân công thì nhà thầu sẽ không dự thầu để khỏi phải cạnh tranh với một nhà thầu khác trong nhóm, hoặc nếu có dự thầu thì cũng chỉ là đóng vai “quân xanh, quân đỏ”. Hình thức này thường xuất hiện phổ biến nhất trong ngành dịch vụ, và có thể đi kèm với việc chào giá cho dịch vụ một cách tương phản với các hồ sơ dự thầu khác (USDOJ n.d.).

Bỏ thầu với giá thấp

Trong trường hợp này, công ty được chỉ định sẽ nộp hồ sơ dự thầu với giá chào thấp nhất, trên cơ sở thoả thuận với vị quan chức nhà nước phụ trách đấu thầu rằng, sau khi có quyết định trúng thầu, hợp đồng sẽ được điều chỉnh và giá hợp đồng sẽ được tăng lên để nhà thầu có thể hoàn thành công trình đồng thời tăng mức lợi nhuận của mình, và vị quan chức sẽ được chia một phần trong số đó. Một hình thức khác là hệ quả của hình thái nêu trên, đó là lạm dụng quy trình “điều chỉnh hợp đồng”. Trong những trường hợp đó, nhà thầu được ưu đãi sẽ “tự dìm giá” đơn thầu của mình vì biết rằng, hoặc cho rằng, sau này có thể bù lại bằng cách đề nghị vị quan chức phê duyệt điều chỉnh hợp đồng. Điều chỉnh hợp đồng sẽ dẫn đến sự thay đổi lớn trong giá hợp đồng. Trong một dự án xây dựng gần đây, một nhà thầu đã được chấp nhận điều chỉnh giá hợp đồng với lý do, khi khảo sát hiện trường

để chuẩn bị khởi công, nhà thầu đã phát hiện ra những điều kiện hiện trường không lường trước và chưa được dự báo trong thông số kỹ thuật của hồ sơ mời thầu. Vị quan chức phụ trách đấu thầu đã phê duyệt điều chỉnh hợp đồng để đổi lấy một khoản tiền “hậu tạ”.

Cờ đỏ - dấu hiệu cảnh báo gian lận trong đấu thầu

Các quan chức chịu trách nhiệm thực thi luật pháp đã xác định được một số dấu hiệu phổ biến dưới đây cho biết có thể có sự gian lận trong đấu thầu:

- Hồ sơ dự thầu của các nhà thầu khác nhau có các hạng mục giống nhau hoặc toàn bộ hồ sơ giống nhau.
- Tất cả các hồ sơ dự thầu đều chào giá cao hơn nhiều so với ước tính giá trị hợp đồng của cơ quan mời thầu hoặc so với các hồ sơ dự thầu tương đương của cùng các nhà thầu đó nộp cho một hợp đồng tương tự hoặc ở các nơi khác.
- Nhà thầu thắng thầu chọn một hoặc một số nhà thầu không trúng thầu làm nhà thầu phụ thực hiện một phần công việc hợp đồng, và chủ đầu tư có thể biết hoặc không biết việc này.
- Có dấu hiệu cho thấy một hoặc một số hồ sơ dự thầu có những điểm quan trọng đã bị sửa đổi ngay trước khi nộp hoặc sau khi nộp.
- Giá chào của một số nhà thầu cho một số hạng mục cụ thể cao hơn nhiều so với giá chào của những nhà thầu còn lại cho các hạng mục đó, và không có liên hệ nào với chi phí. (Đây là một kỹ thuật phổ biến để che giấu những khoản lợi nhuận cao bất thường trong giá thắng thầu – khoản này sau đó sẽ được dùng để hối lộ vị quan chức đã cho nhà thầu trúng thầu).
- Giá chào thầu của nhà thầu thắng thầu và tất cả các nhà thầu còn lại cách nhau một khoảng lớn, đây có thể là dấu hiệu của việc tất cả các nhà thầu, trừ nhà thầu thắng thầu, đã được chỉ đạo đặt giá chào thầu cao hơn một mức giá nhất định đã xác định trước.
- Giá chào thầu của tất cả các nhà thầu chênh nhau theo quy luật, ví dụ như giá chào của nhà thầu này bằng giá trúng thầu cộng thêm 1%, giá chào của nhà thầu kia bằng giá trúng thầu cộng thêm 2%.
- Một nhà thầu chào mức giá khác nhau cho cùng một hạng mục trong nhiều hợp đồng được đấu thầu cùng một đợt.
- Có bằng chứng rõ ràng cho thấy sự câu kết giữa các nhà thầu, ví dụ như hồ sơ dự thầu của các nhà thầu khác nhau có cùng một nét chữ, hoặc được để trong các phong bì cùng một loại, hoặc có những lỗi tính toán hay lỗi chính tả giống nhau, thậm chí có thông tin liên hệ (số điện thoại, số fax) giống nhau.

- Các nhà thầu có năng lực không nộp hồ sơ dự thầu, đặc biệt là khi họ đã tham gia trong các giai đoạn trước, ví dụ như đã tham gia sơ tuyển (đây có thể là dấu hiệu cho thấy các nhà thầu này bị cơ quan đấu thầu hoặc một nhà thầu khác ép buộc không cho nộp hồ sơ).
- Khi một hợp đồng được đấu thầu lại – ví dụ như, nguyên nhân là do tất cả các hồ sơ dự thầu nộp trong lần đấu thầu đầu tiên đều không được chấp nhận – các hồ sơ dự thầu mới vẫn cho kết quả xếp hạng các nhà thầu như cũ, hoặc một số nhà thầu không nộp hồ sơ dự thầu mới.
- Khi đấu thầu lại, phần lớn các nhà thầu tăng giá một số hạng mục cao hơn nhiều so với trong hồ sơ dự thầu cũ, kể cả khi chi phí của các hạng mục đó không tăng lên tương ứng.
- Giá hạ xuống một cách bí ẩn khi có một nhà thầu mới bắt đầu tham gia đấu thầu các gói thầu của chính phủ; đây có thể là dấu hiệu cho thấy các nhà thầu đã câu kết với nhau để giữ mức giá cao giả tạo khi chưa có sự cạnh tranh từ một nhà thầu không nằm trong hệ thống câu kết (USDOJ n.d.).¹³

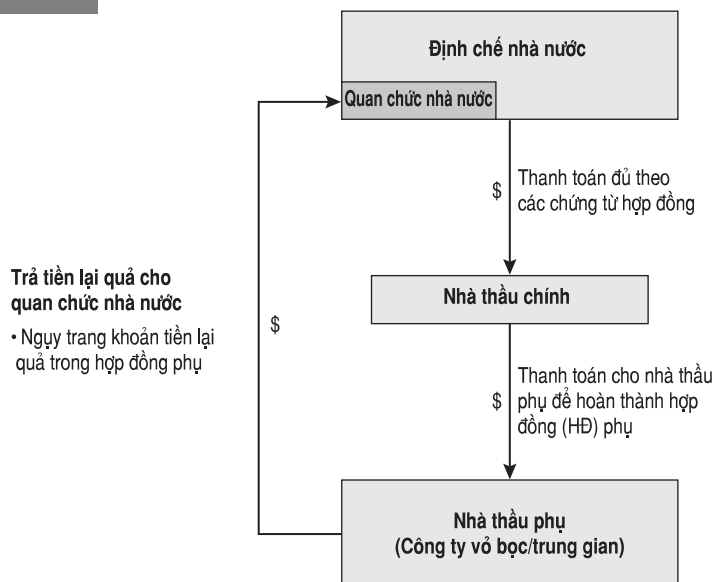
Cần lưu ý rằng gian lận trong đấu thầu không phải là hiện tượng chỉ xảy ra trong các nền kinh tế đang phát triển, mà nó có thể xảy ra trong tất cả các hệ thống đấu thầu. Ví dụ, trong một trường hợp ở New York, 11 quan chức quản lý các trường công lập đã bị bắt giữ do nhận tiền lại quả và dàn xếp gian lận trong đấu thầu các hợp đồng duy tu bảo trì các trường công lập. Các quan chức này tạo ra cạnh tranh giả bằng cách yêu cầu nhà thầu được chọn thu thập các hồ sơ dự thầu giả mạo từ các nhà thầu tiềm năng khác để tuân thủ quy tắc đấu thầu (yêu cầu ít nhất phải có 3 hồ sơ dự thầu cạnh tranh thì đấu thầu mới được coi là hợp lệ). Tiền lại quả cho các quan chức này lên đến 10% giá hợp đồng (Bang New York, Văn phòng Tổng chưởng lý Eliot Spitzer 2001).

Hình thái 3: Sử dụng các công ty làm vỏ bọc hoặc bình phong

Các quan chức nhà nước tham nhũng thường sử dụng các công ty làm vỏ bọc hoặc bình phong, kết hợp với các hình thái khác như lại quả, để nguy trang ảnh hưởng bất hợp pháp của họ đối với các quyết định trao các hợp đồng mà họ là người chính thức chịu trách nhiệm (xem Hình 9.1).

Việc sử dụng một công ty làm vỏ bọc giúp các quan chức tham nhũng tạo ra gian lận trong đấu thầu, thông thường nhất là gây ảnh hưởng ép buộc những nhà thầu đứng đắn khác, để đảm bảo rằng công ty vỏ bọc của họ được nhận hợp đồng và họ có thể hưởng thụ lợi nhuận phi pháp từ đó. Nói chung, những quan chức tham nhũng này không có ý định để cho công ty vỏ bọc

HÌNH 9.1 Mô hình lại quả phổ biến



Nguồn: Các tác giả.

thực sự thực hiện hợp đồng. Một mảnh khoé điển hình là cung cấp những trang thiết bị cũ, đã qua sử dụng hoặc tân trang lại cho cơ quan đấu thầu theo hợp đồng; nhưng đôi khi, cơ quan đấu thầu không bao giờ nhận được hàng hoá hay dịch vụ đã ký hợp đồng.

Hoặc, công ty vỏ bọc có thể ra mặt làm nhà thầu phụ, nhưng thực ra, nó sẽ là trung gian giữa nhà thầu chính với quan chức tham nhũng. Theo cách này, khoản tiền lại quả mà nhà thầu chính trả cho quan chức tham nhũng sẽ được ngụy trang trong hợp đồng phụ, tất nhiên là trên thực tế không có hoạt động nào trong hợp đồng phụ được thực hiện. Có trường hợp nhà thầu chính bị ép buộc phải chấp nhận tham gia vào những dàn xếp như vậy, nhưng thông thường, quan chức tham nhũng đòi hỏi lộ cũng là người có quyền kiểm soát thanh toán cho các chứng từ của nhà thầu chính; do đó, nhà thầu chính sẵn sàng hối lộ quan chức tham nhũng thông qua hình thức hợp đồng phụ để được thanh toán nhanh chóng, đầy đủ và không gặp vướng mắc.

Tiền có thể được ngụy trang dễ dàng bằng cách thu xếp cho công ty vỏ bọc trở thành nhà thầu phụ, đây cũng là cơ chế rửa tiền hoặc chuyển tiền ra nước ngoài. Trong một vụ điều tra mà một trong các tác giả đã tham gia, một công ty Tây Phi làm trung gian cho một quan chức nhà nước Tây Phi. Để ngụy trang và tẩy rửa nguồn gốc của khoản tiền lại quả, công ty trung gian này đã thu xếp để trở thành nhà thầu phụ cho nhà thầu chính đưa hối lộ. Nhà thầu phụ lập chứng từ yêu cầu nhà thầu chính, một công ty châu Âu nổi

tiếng, thanh toán cho “các dữ liệu kỹ thuật” với số tiền lên đến 30% giá trị hợp đồng. Sau này, người ta phát hiện ra rằng nhà thầu phụ đã chuyển số tiền này cho các quan chức nhà nước phụ trách đấu thầu. Nhà thầu chính thanh toán chứng từ nhưng không nhận được một “dữ liệu kỹ thuật” nào để bù lại. Khi được hỏi tại sao lại chấp nhận trả tiền, những người điều hành công ty châu Âu nói rằng “đó là cách làm kinh doanh ở đây” và không trả lời những câu hỏi tiếp theo của các nhân viên điều tra.

Các công ty vỏ bọc có thể được tổ chức thành nhiều tầng bậc, do đó rất khó phát hiện ra kẻ thụ hưởng cuối cùng. Việc này càng khó hơn nếu công ty vỏ bọc đăng ký thành lập ở những nước có chế độ bảo hộ bí mật thông tin, nghĩa là nơi mà công ty có thể che giấu chủ sở hữu thực theo các quy định về bảo hộ bí mật thông tin.¹⁴ Một báo cáo gần đây của Văn phòng Giải trình Trách nhiệm Chính phủ Hoa Kỳ (GAO 2006, trang 30–31) đã lưu ý vai trò đáng kể của các công ty vỏ bọc trong việc tạo thuận lợi cho những hoạt động tội phạm: “Các quan chức thực thi luật pháp và các báo cáo khác cho rằng các công ty vỏ bọc đã trở thành công cụ phổ biến để tạo thuận lợi cho các hoạt động tội phạm, nhất là rửa tiền”.

Có lẽ ví dụ rõ nhất của việc sử dụng rộng rãi các công ty làm bình phong là cuộc điều tra do Ủy ban Volcker (2005a) tiến hành về vụ “đổi dầu lấy lương thực” được khắp thế giới biết đến của LHQ.

Một quan chức cấp cao Iraq trong Chính phủ Saddam Hussein đã tạo ra hàng chục công ty làm bình phong để lấy cắp các nguồn vốn viện trợ dành cho các hoạt động nhân đạo cấp thiết và đem cho chính quyền sử dụng. Các công ty bình phong đã sử dụng những số tiền này để mua vũ khí, tài trợ cho Cơ quan Tình báo, và cung cấp những hỗ trợ khác cho Chính phủ Saddam Hussein (Cục Kho bạc Hoa Kỳ 2004).

Tại các nước đang phát triển, các công ty hợp pháp thuộc sở hữu của những gia đình nổi tiếng, trong số đó có không ít người là các quan chức chính phủ, có thể thắng nhiều hợp đồng cung cấp các dịch vụ hợp pháp cho chính phủ. Thông thường, công chúng đều biết rõ những công ty này thuộc sở hữu của ai, và thông tin về kết quả đấu thầu các hợp đồng cũng không hẳn là bị giữ bí mật.¹⁵ Tuy nhiên, nhờ những quan hệ ở cấp cao, các công ty này có quyền lực để hướng các nguồn lực công vào các dự án mà trên thực tế chưa chắc đã có lợi cho dân chúng.¹⁶ Trong vụ việc mà một trong số các tác giả đã điều tra, giám đốc một dự án giao thông đô thị đã trao một số hợp đồng cho một công ty tư vấn mà bản thân ông ta là người đăng ký sở hữu chính. Ngạc nhiên hơn nữa là công ty tư vấn này không hề cố gắng giấu giếm tên người chủ sở hữu, và không một cán bộ giám sát dự án nào của chính phủ

bỏ công ra kiểm tra để đảm bảo rằng các hợp đồng đó không bị thao túng (Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2006b).

Dưới đây là một số dấu hiệu “cờ đỏ” cho thấy có thể có sự hiện diện của các công ty vỏ bọc hoặc bình phong:

- Các công ty dù chưa được biết đến và không có hồ sơ ghi nhận tham gia các hợp đồng trước đây của chính phủ nhưng được nhận làm nhà thầu phụ cho nhà thầu chính là một công ty nước ngoài hoặc trong nước trong dự án này.
- Một công ty thầu phụ đăng ký thành lập ở một nước có quy định bảo hộ bí mật thông tin.
- Thanh toán theo chứng từ của nhà thầu phụ được chuyển về các tài khoản đăng ký ở
- Một nước có quy định bảo hộ bí mật thông tin.
- Công ty thầu phụ có cơ cấu sở hữu không rõ ràng.
- Chủ sở hữu của công ty thầu phụ được đăng ký dưới tên của các công ty luật hoặc đại lý của doanh nghiệp khác, thay vì đăng ký theo tên cá nhân; đây là hình thức có thể được sử dụng để che giấu thông tin cá nhân của những người được hưởng lợi nhuận tài chính từ các hoạt động kinh doanh của công ty.
- Công ty thầu phụ thiếu những điều kiện trang thiết bị và phương tiện hữu hình cho hoạt động của một doanh nghiệp, ví dụ như không có trụ sở văn phòng.
- Số điện thoại do công ty thầu phụ cung cấp là số điện thoại đăng ký cá nhân hoặc sử dụng dịch vụ điện thoại trả lời tự động.
- Công ty được trao các hợp đồng thường xuyên hoặc hợp đồng lớn của chính phủ có cơ cấu sở hữu không rõ ràng.
- Các thành viên trong gia đình các quan chức chính phủ cấp cao nắm quyền sở hữu hoặc vị trí quản lý trong các công ty trúng các hợp đồng của chính phủ.
- Các quan chức chính phủ thường xuyên xuất hiện ở trụ sở công ty.

Các hình thái khác

Mặc dù những dàn xếp để đưa và nhận tiền lại quả là phương tiện chủ yếu cho tham nhũng thâm nhập vào quy trình đấu thầu công, nhưng ngoài ra còn nhiều hình thái khác thao túng đấu thầu công để trục lợi cá nhân, dù không có sự hiện diện của tiền lại quả (và các hình thái tham nhũng khác liên quan đến gian lận trong sử dụng các nguồn vốn công và chỉ có liên hệ gián tiếp đến đấu thầu; xem Phụ lục 9B).

Trình bày sai thực tế

Các quan chức chính phủ có thể phá vỡ các thủ tục đấu thầu công và lấy cấp tiền của chính phủ bằng một cách đơn giản là trình bày sai các sự kiện thực tế. Họ có thể câu kết với một nhà thầu và tạo điều kiện cho nhà thầu đó trúng một hợp đồng của chính phủ, mà nếu như thủ tục đấu thầu được thực hiện đúng quy định thì nhà thầu sẽ không thể thắng thầu.

Mới đây, trong một gói thầu gồm 2 lô thầu cung cấp thiết bị cho chính phủ ở một quốc gia châu Á, trưởng ban xét thầu thuộc một cơ quan cấp bộ đã câu kết với một nhà thầu tham nhũng để lấy cấp 56.000 đôla từ ngân sách công cho hợp đồng này bằng cách cho phép nhà thầu rút lại hồ sơ đã nộp trước khi hết hạn, và thay thế bằng một đơn thầu khác có giá chào cao hơn. Hợp đồng sau đó được trao cho nhà thầu này với mức giá mới.

Cách thức hoạt động của vụ câu kết nói trên được mô tả trong Bảng 9.1. Nhà thầu A tham nhũng. Giá chào cho lô 2 trong hồ sơ dự thầu ban đầu mà nhà thầu A nộp trước khi hết hạn là 91.168 đôla. Ban xét thầu đánh giá hồ sơ của nhà thầu B nộp cho lô 2 là không đáp ứng về mặt kỹ thuật, do thiết bị mà nhà thầu B đề xuất không thoả mãn các thông số kỹ thuật yêu cầu trong hồ sơ mời thầu. Kết quả, hồ sơ của nhà thầu B nộp cho lô 2 bị loại vì lý do hợp lý. Điều này tạo ra mức chênh lệch là 57.372 đôla giữa giá chào của nhà thầu A cho lô 2 và giá chào của nhà thầu được xếp hạng tiếp theo là nhà thầu C (giá chào là 148.540 đôla). Trưởng ban xét thầu đã lợi dụng cơ hội phát sinh này, tiếp cận nhà thầu A, thu xếp cho nhà thầu A rút lại hồ sơ dự thầu ban đầu, và thay thế bằng một hồ sơ mới, gian lận với giá chào là 147.168, hồ sơ mới này được nộp một vài ngày sau khi hết hạn nộp đơn dự thầu. Báo cáo về quá trình xét thầu được nộp cho chính phủ phê duyệt nhưng hoàn toàn không đề cập đến hồ sơ dự thầu lần đầu của nhà thầu A mà chỉ ghi lại hồ sơ nộp lần thứ hai với giá chào cao hơn. Vị quan chức tham nhũng đã cố che giấu sự gian lận này bằng cách không giữ lại biên bản ghi chép diễn biến lễ mở thầu, trong đó giá chào của các nhà thầu đều được đọc to cho tất cả mọi người, kể cả giá chào ban đầu của nhà thầu A.

Trong trường hợp này, có một dấu hiệu “cờ đỏ” mà chính phủ đã bỏ sót. Hồ sơ mời thầu yêu cầu mỗi nhà thầu phải nộp bảo lãnh dự thầu kèm theo mỗi hồ sơ dự thầu, và bảo lãnh dự thầu bằng 2% tổng giá chào thầu cho cả hai lô. Tổng giá chào thầu trong hồ sơ ban đầu của nhà thầu A là 172.344 đôla, và nhà thầu này đã nộp bảo lãnh dự thầu theo yêu cầu với số tiền là 3.446,88 đôla. Số tiền bảo lãnh dự thầu này được ghi chính xác trong báo cáo xét thầu do ban xét thầu lập, sau đó được chính phủ thẩm định và phê duyệt. Tuy nhiên, tổng giá chào thầu lần 2 của nhà thầu A đã tăng lên là 228.344

BẢNG 9.1 Sự tùy tiện và Tham nhũng trong gian lận đấu thầu

Giá chào thầu trong hồ sơ dự thầu gốc

Nhà thầu	Giá chào thầu			Bảo lãnh dự thầu	Bảo lãnh dự thầu/ Giá chào thầu (%)
	Lô 1	Lô 2	Tổng cộng		
Nhà thầu A	81.176	91.168	172.344	3.446,88	2.00
Nhà thầu B	100.105	112.056	212.161	4.300,00	2.03
Nhà thầu C	—	148.540	148.540	3.000,00	2.02
Nhà thầu D	58.120	163.907	222.027	4.441,00	2.00

Báo cáo xét thầu nộp cho chính phủ phê duyệt

Nhà thầu	Giá chào thầu			Bảo lãnh dự thầu	Bảo lãnh dự thầu/ Giá chào thầu (%)
	Lô 1	Lô 2	Tổng cộng		
Nhà thầu B	100.105	112.056	212.161	4.300,00	2,03
Nhà thầu A	81.176	147.168	228.344	3.446,88	1,51
Nhà thầu C	—	148.540	148.540	3.000,00	2,02
Nhà thầu D	58.120	163.907	222.027	4.441,00	2,00

Số tiền bị lấy cấp từ ngân quỹ cho hợp đồng: 56.000 đôla.

Nguồn: Giải thích của các tác giả dựa trên các thông tin và tài liệu đã được phân loại.

đôla, do nhà thầu tăng giá chào cho lô 2. Như vậy, bảo lãnh dự thầu mới phải là 4.566,88 (2% của 228.344 đôla). Không may là cơ quan thẩm định của chính phủ đã bỏ sót điểm này trong báo cáo xét thầu và do đó, đã phê duyệt kiến nghị trao hợp đồng, nghĩa là cho phép vị quan chức tham nhũng và nhà thầu A hoàn thành trò gian lận của họ. Mãi sau này, khi có một nhà thầu khiếu nại, các cơ quan chính phủ mới phát hiện ra sự gian lận.

Dưới đây là một số dấu hiệu cờ đỏ khác có thể báo hiệu sự cố ý trình bày sai sự kiện:

- Cơ quan đấu thầu không giữ lại biên bản ghi chép diễn tiến lễ mở thầu công khai.
- Bản gốc biên bản lễ mở thầu công khai không có chữ ký của tất cả các thành viên trong ban mở thầu hoặc đại diện của các nhà thầu dự lễ mở thầu.
- Chậm trễ trong việc gửi biên bản mở thầu đến tất cả các nhà thầu sau khi đã hoàn tất lễ mở thầu công khai.
- Cơ quan đấu thầu không lưu giữ các văn bản ghi chép đầy đủ về quy trình đấu thầu, ví dụ báo cáo quy trình xét thầu, biên bản mở thầu, bản sao các hồ sơ dự thầu nhận được, bản sao các thư từ trao đổi với các nhà thầu.

- Các hồ sơ dự thầu có những chữ sửa chữa, gạch xoá, hoặc viết xen vào giữa các dòng, làm thay đổi những thông tin chủ yếu của hồ sơ, ví dụ như giá chào thầu hoặc thời hạn hiệu lực của hồ sơ dự thầu (có thể không xác định được những sửa đổi đó được thực hiện trước hay sau khi nộp hồ sơ).

KHẢ NĂNG XẢY RA THAM NHŨNG TRONG HỆ THỐNG ĐẤU THẦU

Tham nhũng liên quan đến đấu thầu biểu hiện bằng nhiều cách, như đã trình bày trong phần trước, và các hình thái tham nhũng thường rất hay liên quan đến nhau và được sử dụng để hỗ trợ nhau nhằm củng cố hiệu quả của từng hình thái và khiến cho những nỗ lực chống tham nhũng trở nên khó khăn hơn. Một hệ thống được thiết kế và điều tiết tốt có thể giảm bớt nguy cơ rủi ro, nhưng không có một hệ thống đấu thầu công nào hoàn toàn được miễn dịch khỏi tham nhũng. Giống như một chương trình phần mềm máy tính, hệ thống đấu thầu có thể có những kẽ hở, lỗ hổng hoặc điểm yếu trong cơ cấu và do đó, tạo cơ hội cho tham nhũng thâm nhập vào quy trình đấu thầu.¹⁷ Một hệ thống đấu thầu có nhiều cổng vào hoặc nhiều điểm vào, và mỗi một điểm như vậy đều có một “điều chỉnh kiểm soát thích ứng” để đảm bảo hệ thống không bị tấn công, cũng giống như một chương trình phần mềm áp dụng một thao tác nhanh để đóng cổng vào khi có hacker. Những lỗ hổng trong hệ thống đấu thầu có thể được tạo ra một cách vô tình, hay trong trường hợp xấu nhất là bị các quan chức tham nhũng tạo ra một cách cố ý để có cơ hội lợi dụng sau này.

Để hạn chế tối đa nguy cơ tham nhũng, các quan chức chính phủ cần nghiên cứu kỹ hệ thống đấu thầu công để xác định những nguy cơ tiềm ẩn. Một mô tả tổng quan về hệ thống sẽ dẫn đường cho những nỗ lực này. Trong phần này, các tác giả sẽ trình bày 4 giai đoạn của quy trình đấu thầu và xác định các khả năng xảy ra tham nhũng đi kèm với từng giai đoạn. Khi đã xác định được khả năng xảy ra, sẽ xây dựng được các biện pháp khắc phục và cơ chế kiểm soát để củng cố, tăng cường hệ thống đấu thầu và giảm nguy cơ tham nhũng.¹⁹ Trong phần này cũng nhắc đến các dấu hiệu cho thấy nguy cơ tham nhũng tương ứng với khả năng xảy ra. Đây là các dấu hiệu được đúc kết từ các kinh nghiệm phong phú của NHTG trong các nỗ lực phòng chống, phát hiện và điều tra tham nhũng trong các dự án của Ngân hàng. NHTG cũng đã tiến hành nhiều nghiên cứu và thông qua đó, đã xác định được các “cờ vàng”, nói cách khác là các dấu hiệu cảnh báo sớm, cần được giám sát trong suốt chu trình dự án. Nhiều “cờ vàng” đã xuất hiện trong một số điều tra cấp ngành và quốc gia.

Bốn giai đoạn đấu thầu gồm xác định và thiết kế dự án; quảng cáo, sơ

tuyển, chuẩn bị hồ sơ mời thầu, nộp hồ sơ dự thầu; xét thầu, hậu tuyển, trao hợp đồng; và thực hiện, quản lý giám sát hợp đồng.

Xác định và thiết kế dự án

Giai đoạn này gồm có lựa chọn dự án và xác định các nguồn vốn cho dự án. Giai đoạn đầu tiên có ý nghĩa rất quan trọng trong việc xác định “sắc thái” cho các giai đoạn tiếp theo. Ở một số quốc gia, các dự án có thể gặp khó khăn do những ảnh hưởng chính trị.

Ví dụ như, các dự án làm đường hay phải chịu ảnh hưởng của các nhà chính trị, những người thường sử dụng thẩm quyền phê duyệt của mình trong quá trình phân bổ ngân sách hàng năm cho các cơ quan để gây sức ép cho cơ quan đấu thầu – thường là Bộ Công trình công cộng, hoặc Bộ Giao thông – để đưa các dự án được họ ủng hộ vào đề xuất ngân sách của Bộ. Như thế, các dự án được xác định và lựa chọn không phải theo nhu cầu giao thông công cộng mà chủ yếu là theo động cơ chính trị; bởi vì các dự án này có thể là nguồn gây quỹ tài chính cho chiến dịch tranh cử. Sự bóp méo này xảy ra ở ngay điểm bắt đầu của dự án và nó có thể tạo ra một động lực dẫn đến gian lận trong đấu thầu hoặc câu kết thông thầu trong những giai đoạn sau (xem Chương 5 trong tập sách này). Những lồng ghép về nhu cầu ngân sách đảm bảo rằng sẽ có vốn cho dự án; gian lận hoặc câu kết trong đấu thầu đảm bảo rằng nguồn vốn của dự án sẽ được chuyển hướng theo các mục đích chính trị hoặc các mục tiêu sử dụng ngoài dự kiến.

Dưới đây là các dấu hiệu “cờ vàng” cần được điều tra thêm trước khi chuyển sang giai đoạn tiếp theo:

- Quy trình phê duyệt dự án không rõ ràng, không có các tiêu chí khách quan để lựa chọn dự án.
- Địa điểm xây dựng, nếu là dự án xây lắp, không được lựa chọn trên cơ sở nhu cầu đã được xác minh của người dân; hoặc dự án có quá nhiều hợp phần nhỏ nên không thể tận dụng ưu thế quy mô để giảm chi phí.
- Chính phủ không đủ năng lực để giám sát các đơn vị được phân cấp thực hiện trách nhiệm đấu thầu.
- Kế hoạch đấu thầu có quá nhiều gói thầu cạnh tranh trong nước, nghĩa là các hợp đồng sẽ không được đấu thầu quốc tế.
- Thiết kế dự án không đưa ra một kế hoạch kiên quyết để kiểm soát phòng chống tham nhũng.
- Các chi phí ước tính không phù hợp với giá cả thị trường.
- Chưa xem xét các giải pháp tốn kém ít chi phí nhất.

Quảng cáo, sơ tuyển, chuẩn bị hồ sơ mời thầu và nộp hồ sơ dự thầu

Giai đoạn thứ hai bắt đầu khi dự án đã được xác định và cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định rằng phải có một hợp đồng đấu thầu công để đạt được kết quả tác động mong muốn. Giai đoạn này sẽ có rất nhiều cờ vàng.

Quảng cáo

Quảng cáo mời thầu công khai cho các hợp đồng của chính phủ là một yếu tố thiết yếu để đảm bảo tính minh bạch. Ngoài yêu cầu quảng cáo công khai và rộng rãi, một yêu cầu nữa với thư mời thầu là phải quảng cáo vào một thời điểm thích hợp trước khi hết hạn nộp hồ sơ dự thầu, nhằm đảm bảo rằng các nhà thầu tiềm năng có đủ thời gian để mua hồ sơ mời thầu, sau đó chuẩn bị và nộp hồ sơ dự thầu. Quảng cáo công khai và rộng rãi rất quan trọng để tăng cường tối đa sự cạnh tranh, và qua đó, ngăn chặn các hành vi câu kết hoặc các hình thái gian lận đấu thầu khác, vì trong trường hợp này, các nhà thầu câu kết với nhau không có cách nào để biết được có những nhà thầu nào khác định tham gia đấu thầu. Sự tham gia của các nhà thầu nằm ngoài hệ thống câu kết là yếu tố chủ chốt để cắt đứt hành vi câu kết. Đây là lý do tại sao các nhà thầu câu kết với nhau thường cố gắng để hạn chế những quảng cáo mời thầu công khai hoặc hoàn toàn không quảng cáo.

Dưới đây là một số dấu hiệu “cờ vàng” phổ biến nhất liên quan đến bước quảng cáo mời thầu:

- Một hợp đồng của chính phủ được đấu thầu cạnh tranh không có quảng cáo mời thầu công khai.
- Có quảng cáo mời thầu nhưng với phạm vi hạn chế; ví dụ như, một gói thầu do chính quyền tỉnh quản lý không được quảng cáo trong cả nước mà chỉ được quảng cáo mời thầu trong phạm vi tỉnh.
- Một hợp đồng có giá trị lớn, có khả năng thu hút sự quan tâm của các nhà thầu quốc tế, nhưng không được quảng cáo trên phạm vi quốc tế mà chỉ được quảng cáo trên báo trong nước hoặc báo địa phương.
- Thư mời thầu chỉ được quảng cáo trên một tờ báo duy nhất, và trên một số báo duy nhất, nghĩa là số lượng báo in rất hạn chế và sẽ bán hết rất nhanh.
- Quảng cáo mời thầu không cung cấp đủ mọi thông tin cần thiết cho các nhà thầu tiềm năng quyết định có nên dự thầu hay không; hoặc quảng cáo mời thầu không nêu rõ tên và địa chỉ của tổ chức hoặc người liên hệ để mua hồ sơ mời thầu; hoặc quảng cáo mời thầu không nêu rõ hạn chót nộp hồ sơ dự thầu.

- Quảng cáo mời thầu chứa đựng tất cả các thông tin cần thiết, nhưng quy trình đấu thầu diễn ra không nhất quán với thông tin đã được công bố; ví dụ như, địa điểm nộp hồ sơ dự thầu bị thay đổi vào phút cuối cùng, và không phải tất cả các nhà thầu đều được thông báo về sự thay đổi này.
- Thư mời thầu được quảng cáo khi chỉ còn 3-4 ngày nữa là đến hạn chót nộp hồ sơ, hoặc đến thời hạn thực hiện các bước đánh giá năng lực khác.
- Thư mời thầu được quảng cáo trên trang web của cơ quan mời thầu, nhưng truy cập vào trang này lại bị kiểm soát bởi yêu cầu mật khẩu, hoặc truy cập bị hạn chế bằng một phương thức khác.

Sơ tuyển

Trong các hợp đồng nhà nước có bản chất kỹ thuật phức tạp hoặc giá trị lớn, cơ quan đấu thầu thường hay sơ tuyển nhà thầu để đảm bảo rằng chỉ những nhà thầu nào có kinh nghiệm, năng lực và nguồn lực cần thiết để thực hiện thành công hợp đồng mới được dự thầu. Để được sơ tuyển, các nhà thầu phải đáp ứng một số yêu cầu năng lực cụ thể của hợp đồng. Giai đoạn sơ tuyển được thiết kế để lọc ra các nhà thầu không đủ năng lực, không đáng tin cậy hoặc không có uy tín cao. Tuy nhiên, sơ tuyển cũng có thể bị sử dụng làm công cụ để tạo thuận lợi cho một nhóm nhỏ nhà thầu hoặc loại bỏ các nhà thầu có năng lực khác. Dưới đây là các dấu hiệu “cờ vàng” thường áp dụng cho giai đoạn này:

- Thư mời sơ tuyển không được quảng cáo đầy đủ (xem phần “cờ vàng” về quảng cáo mời thầu ở trên).
- Không phân bổ đủ thời gian hợp lý cho nhà thầu soạn thảo và nộp hồ sơ dự sơ tuyển.
- Các yêu cầu sơ tuyển được mô tả một cách mơ hồ, không rõ ràng, hoặc không có liên hệ gì với hợp đồng sẽ được đấu thầu. Ví dụ như, với một hợp đồng xây dựng có chi phí ước tính là 10 triệu đôla và dự kiến thực hiện trong 2 năm, một yêu cầu sơ tuyển được đưa ra là các công ty phải có khả năng huy động 15 triệu đôla tiền mặt, mặc dù để thực hiện tốt hợp đồng này thì lượng tiền mặt cần thiết có thể thấp hơn rất nhiều.
- Hồ sơ mời sơ tuyển yêu cầu các công ty phải nộp các hồ sơ, tài liệu quản lý hành chính gồm nhiều tập và phải sao chụp thành nhiều bản. Chỉ cần thiếu một tập tài liệu là công ty có thể bị loại khỏi sơ tuyển.
- Các công ty muốn dự sơ tuyển phải đăng ký trước và danh sách đăng ký phải được chính phủ phê duyệt.
- Các yêu cầu sơ tuyển được cố ý thiết kế riêng cho một nhà thầu nào đó.

Ví dụ như, hồ sơ sơ tuyển cho một gói thầu xây dựng đập ở một nước châu Á yêu cầu các công ty tham dự phải có ít nhất 2 công trình đập với quy mô tương tự được xây dựng trong vòng 5 năm trở lại đây. Tuy nhiên, đã hơn 1 thập kỷ nay trong nước chưa hề xây dựng một công trình đập nào.

- Phương pháp để đánh giá năng lực của công ty dự sơ tuyển không được nêu rõ trong hồ sơ sơ tuyển, hoặc phương pháp đánh giá có tính chủ quan, ví dụ như sử dụng một hệ thống thang điểm khá tùy tiện.
- Các nhà thầu được sơ tuyển cho các hợp đồng cụ thể nhưng sau đó bỏ không đấu thầu cho tất cả các hợp đồng (Hộp 9.1).

Chuẩn bị Hồ sơ mời thầu

Hồ sơ mời thầu có một số ý nghĩa quan trọng đối với hợp đồng gói thầu. Hồ sơ mời thầu xác định các quy tắc mà các nhà thầu phải tuân theo khi chuẩn bị và nộp hồ sơ dự thầu; xác định các yêu cầu kỹ thuật của gói thầu, ví dụ như thông số kỹ thuật của hàng hoá sẽ được mua sắm; xác định các tiêu chí xét thầu và chọn nhà thầu thắng thầu. Hồ sơ mời thầu thường bao gồm các phần tiêu chuẩn (không bao giờ thay đổi) như Hướng dẫn nhà thầu, Điều kiện chung của Hợp đồng; và các phần mang tính cụ thể và riêng biệt cho hợp đồng, đây là các phần sẽ được thay đổi theo từng hợp đồng đấu thầu. Nếu không áp dụng những kiểm tra và cân đối thích hợp, hồ sơ mời thầu có thể bị lợi dụng để tạo điều kiện thuận lợi cho một hoặc một số nhỏ nhà thầu hay nhà sản xuất. Dưới đây là các dấu hiệu “cờ vàng” thường gặp trong giai đoạn chuẩn bị hồ sơ mời thầu:

- Các hợp đồng mua sắm hàng hoá hoặc xây dựng công trình tương tự nhau không được ghép vào cùng một gói thầu và một hồ sơ mời thầu, mà chia thành một số gói thầu. Việc chia nhỏ gói thầu như vậy có thể là dấu hiệu cho thấy cơ quan đấu thầu không muốn có sự tham dự của các nhà thầu quốc tế hay công ty lớn, và bằng cách đó, hạn chế tối đa mức độ cạnh tranh để các công ty nhỏ, thường là công ty địa phương, được thuận lợi khi tham gia đấu thầu, hoặc tạo cơ hội thông thầu.
- Phí mua hồ sơ mời thầu quá cao so với giá trị hàng hoá đấu thầu, ví dụ như, phí mua hồ sơ lên đến 5.000 đôla trong khi giá trị ước tính của hàng hoá được đấu thầu chỉ có 200.000 đôla. Đây có thể là biện pháp cố ý của cơ quan đấu thầu để loại trừ một số nhà thầu, nhất là các công ty nhỏ, khỏi quy trình đấu thầu.
- Cơ quan đấu thầu phát hành hồ sơ mời thầu không theo mẫu hồ sơ chuẩn

đã được phê duyệt chính thức. Bằng cách này, cơ quan đấu thầu có thể sử dụng bất kỳ tiêu chí nào để xét thầu, hoặc có thể tránh áp đặt các điều kiện hợp đồng tiêu chuẩn đối với các nhà thầu “ruột”, nghĩa là gây hại cho lợi ích chung.

- Thông số kỹ thuật trong hồ sơ mời thầu quy định những nhãn hiệu hàng hoá cụ thể hoặc dựa trên các sản phẩm của một nhà sản xuất duy nhất. Như vậy, có thể hạn chế sự cạnh tranh đối với nhà sản xuất hoặc các đại lý phân phối của nhà sản xuất, và tạo ra sự phân biệt trong đối xử với sản phẩm của các nhà sản xuất khác.
- Hồ sơ mời thầu không hướng dẫn rõ ràng cách thức để nhà thầu chuẩn bị hồ sơ hoặc xác định cơ cấu giá chào thầu.
- Hồ sơ mời thầu không công bố các tiêu chí xét thầu, và không giải thích cách áp dụng các tiêu chí xét thầu trong quá trình đánh giá.

HỘP 9.1 Sơ tuyển: Có thể sai sót ở những điểm nào?

Chính quyền tỉnh ở một địa phương thuộc một quốc gia châu Á tiến hành sơ tuyển nhà thầu cho hai hợp đồng làm đường giao thông đô thị. Hợp đồng 1 có chi phí ước tính chính thức là 11.621.500 đôla, hợp đồng 2 có chi phí ước tính là 12.000.000 đôla. Có 8 nhà thầu nộp hồ sơ dự sơ tuyển, và 6 nhà thầu (từ A đến F) đã qua sơ tuyển cho cả hai hợp đồng. Đến giai đoạn đấu thầu, chỉ có 3 trong số các công ty đã được sơ tuyển đến nộp hồ sơ dự thầu cho hợp đồng 1, và 3 công ty còn lại nộp hồ sơ dự thầu cho hợp đồng 2. Báo cáo xét thầu đã tổng hợp giá chào thầu của các hồ sơ dự thầu cho cả 2 hợp đồng như sau:

Hợp đồng 1

Nhà thầu	Giá chào thầu (đọc khi mở thầu)	Giảm giá (đọc khi mở thầu)	Giá chào thầu cuối cùng (đọc khi mở thầu)
Nhà thầu A	12.549.756	0	12.549.756
Nhà thầu B	12.401.759	0	12.401.759
Nhà thầu C	15.190.019	3.568.528	11.621.499

Hợp đồng 2

Nhà thầu	Giá chào thầu (đọc khi mở thầu)	Giảm giá (đọc khi mở thầu)	Giá chào thầu cuối cùng (đọc khi mở thầu)
Nhà thầu D	13.933.488	0	13.933.488
Nhà thầu E	13.795.146	0	13.795.146
Nhà thầu F	12.008.765	0	12.008.765

Cơ quan đấu thầu kiến nghị trao hợp đồng 1 cho nhà thầu có giá đánh giá thấp nhất là nhà thầu C, với giá trao hợp đồng là 11.621.499 đôla, tức là thấp hơn 1 đôla so với giá dự toán chính thức của hợp đồng; và kiến nghị trao hợp đồng 2 cho nhà thầu F với giá 12.008.765 đôla.

Các dấu hiệu (cờ vàng) trong trường hợp này gồm có:

- Mặc dù có 6 công ty được sơ tuyển cho cả hai hợp đồng, nhưng mỗi công ty trong số đó chỉ mua hồ

HỘP 9.1 (Tiếp)

sơ và dự thầu cho một trong hai hợp đồng. Đây là dấu hiệu rõ ràng cho thấy, hoặc là các công ty được sơ tuyển đã câu kết với nhau để giảm bớt sự cạnh tranh trong từng hợp đồng, thậm chí thông đồng với nhau để xác định ai được trúng hợp đồng từ trước khi đấu thầu, hoặc là cơ quan đấu thầu đã ép buộc từng công ty trong số 6 công ty này để họ chỉ đấu thầu cho một trong hai hợp đồng.

- Đề nghị giảm giá của nhà thầu C cho hợp đồng 1 khiến cho hồ sơ của nhà thầu này thay đổi hẳn, từ giá chào thầu cao nhất biến thành giá chào thầu thấp nhất và chỉ thấp hơn dự toán chính thức có 1 đôla. Đây là dấu hiệu cho thấy cơ quan đấu thầu đã lộ thông tin về dự toán chính thức của hợp đồng cho nhà thầu C trước khi nhà thầu này nộp hồ sơ. Điều này cũng cho thấy có khả năng 3 nhà thầu của hợp đồng 1 đã câu kết với nhau để dàn xếp cho nhà thầu C thắng hợp đồng này, hoặc cơ quan đấu thầu hay nhà thầu C, hay có lẽ cả hai bên, đã ép buộc nhà thầu A và B phải để cho nhà thầu C thắng hợp đồng 1.
- Đề nghị giảm giá của nhà thầu C cho hợp đồng 1 rất đáng nghi và có thể có yếu tố gian lận. Cũng có thể là nhà thầu A và B không tham gia câu kết, và đề nghị giảm giá này cũng chưa có trong hồ sơ của nhà thầu B khi nộp và khi mở thầu; nhưng cơ quan đấu thầu đã cho phép nhà thầu C đưa đề nghị giảm giá vào sau khi nộp hồ sơ và mở thầu, để thay đổi kết quả xếp hạng hồ sơ dự thầu khi đã biết giá chào thầu của nhà thầu A và B.

Nguồn: Do tác giả xây dựng dựa trên các tài liệu thuộc loại “không phổ biến rộng rãi” của NHTG.

Nộp hồ sơ dự thầu

Như đã trình bày ở trên, bản thân quy trình đấu thầu luôn luôn có nguy cơ các nhà thầu câu kết với nhau, có hoặc không có sự tham gia của các quan chức và cán bộ nhà nước; những thông tin nội bộ có thể được đem “bán” để một vài công ty được chọn từ trước có thể thực hiện hành vi gian lận trong quá trình đấu thầu. Khi câu kết, các nhà thầu có thể thoả thuận với nhau để xác định một nhà thầu được thắng những hợp đồng nào, sau đó cả nhóm sẽ chia nhau các hợp đồng này (Hộp 9.2). Dưới đây là các dấu hiệu cờ vàng tương ứng với hình thức câu kết này:

- Một hoặc một vài nhà thầu được cơ quan đấu thầu “ưa thích” hơn những nhà thầu khác và được tiết lộ thông tin về giá ước tính của hợp đồng.
- Cơ quan đấu thầu không giải thích hồ sơ mời thầu khi có yêu cầu của nhà thầu, hoặc chỉ giải thích cho nhà thầu (hoặc các nhà thầu) được thiên vị.
- Khoảng thời gian từ khi hết hạn nộp hồ sơ đến khi mở thầu công khai bị kéo dài một cách bất bình thường.
- Địa điểm nộp hồ sơ, hoặc địa điểm mở thầu, hoặc cả hai, bị thay đổi vào phút chót, và không phải mọi nhà thầu đều được thông báo về sự thay đổi này.
- Một số nhà thầu, hoặc nhóm nhà thầu, bị ngăn chặn không cho nộp hồ sơ dự thầu. Ví dụ như, trong đợt đấu thầu một hợp đồng xây dựng giá trị

HỘP 9.2 Những mảnh khoé bản thiêu trong các lễ mở thầu công khai

Một yếu tố không thể thiếu để đảm bảo tính minh bạch trong đấu thầu công, đó là mở thầu công khai, nghĩa là khi các hồ sơ đấu thầu cho một hợp đồng của chính phủ được mở công khai và giá chào của từng hồ sơ được đọc to trước sự chứng kiến của các đại diện nhà thầu. Tuy nhiên, mở thầu cũng là một trong những giai đoạn của quy trình đấu thầu mà các quan chức/cán bộ nhà nước tham nhũng và các nhà thầu thường nhắm vào nhất khi cố gắng phá hoại sự toàn vẹn của quy trình.

Ví dụ dưới đây mô tả lễ mở thầu công khai cho một hợp đồng cung cấp thiết bị máy tính cho một cơ quan chính phủ ở một nước Trung Á. Trưởng Ban xét thầu đã câu kết với một trong số các nhà thầu, cụ thể là nhà thầu D.

Nhà thầu	Giá chào thầu đọc khi mở thầu	Giá chào thầu viết trong hồ sơ dự thầu
Nhà thầu A	2.450.650	2.450.650
Nhà thầu B	2.226.730	2.226.730
Nhà thầu C	2.725.000	2.725.000
Nhà thầu D	2.190.525	2.583.760

Trong lễ mở thầu công khai, các hồ sơ dự thầu sẽ được mở theo một thứ tự ngẫu nhiên. Để đảm bảo tính ngẫu nhiên, các nhà thầu được yêu cầu để hồ sơ trong các túi hồ sơ không ghi bất kỳ chữ nào ở bên ngoài, như vậy không ai trong lễ mở thầu có thể biết được túi hồ sơ nào là của nhà thầu nào. Tuy nhiên, Trưởng Ban xét thầu đã dàn xếp trước với nhà thầu D. Theo đó, nhà thầu D nộp hồ sơ như được yêu cầu, nghĩa là bên ngoài túi đựng hồ sơ không ghi chữ nào, nhưng thực ra nhà thầu đã cất một mảnh nhỏ ở góc túi hồ sơ để đánh dấu. Do đó có thể dễ dàng nhận ra hồ sơ của nhà thầu trước khi các túi hồ sơ được mở.

Trong lễ mở thầu, Trưởng Ban xét thầu cố tình mở và đọc giá chào của các nhà thầu A, B, C trước, và để hồ sơ của nhà thầu D lại cuối cùng. Khi đó, giá chào của ba nhà thầu trên đã được đọc to cho mọi người có mặt cùng nghe và cũng đã được viết lên tấm bảng trong phòng họp. Trưởng ban xét thầu mở hồ sơ của nhà thầu D và thấy giá chào của nhà thầu này cao hơn cả 3 nhà thầu kia, nên không có khả năng trúng thầu. Thay vì đọc giá chào được viết trong hồ sơ của nhà thầu D (tức là 2.583.760 đôla), ông ta đã bịa ra một con số là 2.190.525 đôla, thấp hơn giá chào của cả ba nhà thầu kia. Các đại diện của 3 nhà thầu A, B, C không nhận thấy điều gì sai sót trong quy trình mở thầu, cũng như mọi người khác chứng kiến lễ mở thầu đều không biết rằng Trưởng Ban xét thầu đã không đọc đúng giá chào trong hồ sơ của nhà thầu D. Đại diện của nhà thầu D tại lễ mở thầu, là người đồng loã trong vụ gian lận này, đã ghi lại giá chào mới do Trưởng Ban xét thầu bịa ra trong lễ mở thầu, và chỉ vài tiếng sau đó, đã được Trưởng Ban xét thầu cho đổi lại hồ sơ. Trong hồ sơ mới, giá chào được sửa lại là 2.190.525 đôla, và bảo lãnh dự thầu cũng được thay đổi theo.

Nguồn: Do tác giả xây dựng dựa trên các tài liệu thuộc loại “không phổ biến rộng rãi” của NHTG.

lớn tại một tỉnh thuộc một quốc gia nhỏ ở vùng Đông Nam châu Âu, một nhóm các nhà thầu trong tỉnh đã câu kết với nhau để bố trí một số tên cầm súng đứng chặn phía ngoài phòng nộp hồ sơ và không cho bất kỳ nhà thầu nào từ nơi khác đến vào nộp hồ sơ.

- Nhà thầu nộp và cơ quan đấu thầu nhận hồ sơ sau khi đã hết hạn nộp thầu.
- Hồ sơ dự thầu không được mở công khai.
- Cơ quan đấu thầu không giữ lại biên bản chính xác của các cuộc họp trước đấu thầu, bao gồm các câu hỏi của nhà thầu và trả lời của cơ quan đấu thầu; hoặc không nhanh chóng gửi biên bản này đến tất cả các nhà thầu.
- Đề nghị giảm giá của một hoặc vài hồ sơ dự thầu không được đọc to trong lễ mở thầu công khai, nhưng sau đó vẫn được đánh giá và làm thay đổi thứ tự xếp hạng của các hồ sơ dự thầu.
- Cơ quan đấu thầu không bố trí nơi an toàn để cất giữ hồ sơ trước khi hết hạn nộp thầu, do đó hồ sơ có nguy cơ bị mở ra trước lúc quy định và thông tin về giá chào của hồ sơ có thể bị tiết lộ cho các nhà thầu cạnh tranh.

Xét thầu, hậu tuyển, và trao hợp đồng

Xét thầu (hay xét thầu) là giai đoạn quan trọng nhất trong một quy trình đấu thầu công, vì đây là lúc cơ quan đấu thầu quyết định nhà thầu nào sẽ được trao hợp đồng. Bước thủ tục thiết yếu này có đáng tin cậy, toàn vẹn và minh bạch hay không, chủ yếu phụ thuộc vào mức độ rõ ràng của các tiêu chí xét thầu được nêu trong hồ sơ mời thầu, và liệu các tiêu chí đó có được áp dụng trung thực trong quá trình đánh giá hay không.

Không phải tất cả các hệ thống xét thầu đều ngang bằng nhau. Một số hệ thống xét thầu có thể tạo điều kiện cho các quan chức/cán bộ nhà nước ra quyết định một cách hết sức tùy tiện, nghĩa là có nhiều khả năng các quan chức/cán bộ tham nhũng và các nhà thầu thông đồng với họ có thể khai thác và thao túng hệ thống này. Mặc dù giá chào thầu là tiêu chí được sử dụng rộng rãi nhất để xét thầu trong các gói thầu của chính phủ, nhưng ngoài ra, còn có nhiều tiêu chí khác không liên quan đến giá cũng được áp dụng khá phổ biến. Ví dụ như, thời gian giao hàng, lịch thanh toán, chi phí vận hành thiết bị, công suất của thiết bị, tính tương thích của thiết bị với các thiết bị tài sản khác mà cơ quan đấu thầu đã có và đang sử dụng hoặc vận hành, tính sẵn có của các dịch vụ sau bán hàng và phụ tùng thay thế, đào tạo, vấn đề an toàn, và tác động môi trường.

Mức độ định lượng hoặc biểu hiện bằng tiền của các tiêu chí không liên quan đến giá trong quá trình xét thầu – chẳng hạn như, theo yêu cầu trong Hướng dẫn Đấu thầu của NHTG – thường cho ta biết nguy cơ quy trình xét thầu bị ảnh hưởng bởi tham nhũng hoặc hành vi phi pháp khác là cao hay

thấp. Những hệ thống đánh giá dễ bị ảnh hưởng nhất là những hệ thống nào chuyển đổi tiêu chí đánh giá, thậm chí không hiểu vì sao có khi cũng chuyển đổi cả giá chào thầu, thành các điểm ước lượng mà các cán bộ xét thầu sử dụng theo quan điểm khách quan của mình để đánh giá và cho điểm các hồ sơ dự thầu.

Với các hệ thống xét thầu như vậy, thường sẽ không có câu trả lời Đúng hay Sai trong quá trình ra quyết định, đơn giản là vì nhà thầu nào được nhiều điểm nhất thì sẽ trúng thầu. Trong trường hợp này, quyết định của cán bộ xét thầu rất dễ bị ảnh hưởng bởi tham nhũng, và hầu như không đảm bảo được trách nhiệm giải trình của các cán bộ xét thầu đối với tính đúng đắn trong quyết định của họ.

Một giai đoạn khác trong quy trình đấu thầu cũng dễ xảy ra tham nhũng là giai đoạn hậu tuyển. Ở một số nước, quy trình sơ tuyển đã được hợp lý hoá để thúc đẩy tăng cạnh tranh. Với hệ thống đấu thầu trực tuyến, sơ tuyển được thực hiện theo hình thức nhà cung cấp đăng ký trực tuyến, nghĩa là các công ty quan tâm đến các gói thầu của chính phủ phải nộp những hồ sơ chứng thực năng lực của mình qua đường điện tử (đây là yêu cầu khá phổ biến khi sơ tuyển). Sau đó, thông tin được lưu trữ trong một hệ thống đăng ký nhà cung cấp và sẽ được gọi ra khi công ty nộp hồ sơ dự thầu. Khi đã chọn được công ty thắng thầu, phải đánh giá xem năng lực của công ty có phù hợp để thực hiện và hoàn thành hợp đồng không. Đánh giá này bao gồm cả những gì đã nộp và được lưu giữ trong hệ thống đăng ký nhà cung cấp. Đây chính là hậu tuyển. Nếu không vượt qua các yêu cầu hậu tuyển, nhà thầu sẽ bị tuyên bố “không đủ năng lực” và công ty được xếp ở vị trí tiếp theo sẽ được chọn để hậu tuyển.

Các tiêu chí hậu tuyển và cách thức quyết định kết quả hậu tuyển có thể khiến cho nhà thầu có năng lực nhất và đưa ra phương án hiệu quả nhất về mặt chi phí bị mất cơ hội thắng thầu. Nếu nhà thầu tốt nhất không thắng thầu, nghĩa là giá hàng hoá cung cấp sẽ tăng, chất lượng hàng hoá cung cấp giảm, và các hậu quả có hại của tham nhũng bắt đầu định hình. Có rất nhiều dấu hiệu cờ vàng trong giai đoạn này (xem Hộp 9.3).

Thực hiện, quản lý và giám sát hợp đồng

Giai đoạn này bắt đầu ngay sau khi trao hợp đồng, nghĩa là khi nhà thầu hoặc nhà cung cấp bắt đầu được “bám giờ xuất phát”, và được trông chờ thực hiện tốt tiến độ cũng như tuân thủ các điều kiện và điều khoản của hợp đồng. Giai đoạn này có vai trò quản lý hợp đồng của cơ quan đấu thầu, đặc

biệt là yêu cầu giám sát thực hiện theo quy định. Thủ tục giám sát phải được xác định từ trước, và được ghi lại đầy đủ trong các tài liệu hoặc biên bản, nhằm đảm bảo sử dụng tiền theo đúng quy định của hợp đồng. Các thủ tục về những trường hợp nhà thầu không được thanh toán cũng phải được quy định rõ. Trong giai đoạn thực hiện cũng như giám sát thực hiện hợp đồng, có rất nhiều khả năng xảy ra tham nhũng.

Một vấn đề thường gặp ở các nước đang phát triển là hệ thống kế toán yếu kém, khiến cho các giao dịch tài chính bất thường khó bị phát hiện, và khuyến khích các hành vi phi pháp (ví dụ như đưa tên của các cán bộ/nhân viên không có thật vào bảng lương) (Werlin2005, trang 521).

Giám sát hợp đồng và công trình đã hoàn thành có ý nghĩa quan trọng với việc kiểm soát tham nhũng. Một hợp đồng không được giám sát thường xuyên và thích đáng sẽ tạo ra nhiều cơ hội cho những kẻ trục lợi đục khoét tiền của dự án mà không hoàn thành công trình hoặc không đem lại chất lượng mong muốn. Kiểm tra tại chỗ là biện pháp rất quan trọng để đảm bảo rằng công trình được thực hiện và hoàn thành theo đúng yêu cầu của hợp đồng. Kiểm tra tại chỗ cần được tiến hành một cách ngẫu nhiên; nếu áp dụng một cách thường xuyên và định kỳ thì vẫn có khả năng nhà thầu ngụy trang và che giấu những hoạt động trái phép. Các dấu hiệu cờ vàng cho giai đoạn này được trình bày ở Hộp 9.4.

Các mối quan ngại lớn hơn về điều hành nhà nước

Có ba yếu tố cốt yếu và bao trùm để củng cố hệ thống đấu thầu. Tuy nhiên ba yếu tố này đều có thể gây ra nhiều nguy cơ rủi ro hơn hoặc làm tăng mức độ rủi ro tham nhũng trong suốt chuỗi đấu thầu – đó là quản lý ngân sách, quản lý nhân sự, và năng lực cán bộ. Chương 8 trình bày về quản lý ngân sách, còn hai yếu tố thứ hai và thứ ba được nhắc đến trong một số chương về các ngành cụ thể. Tuy nhiên, hai yếu tố này đáng được nhấn mạnh trong bối cảnh đấu thầu.

Ở nhiều nước đang phát triển, cải cách công vụ đã tỏ ra là một thách thức lớn, và những hỗ trợ của các nhà tài trợ trong các chương trình cải cách này vẫn chưa đạt được kết quả khích lệ. (Nunberg 1997; Manning và Parison 2004). Tuyển dụng, thăng chức, phân công công việc vẫn chưa được xác định một cách hợp lý. Thậm chí khi đã có những quy tắc rõ ràng về quản lý nhân sự thì chúng vẫn hay bị gạt sang một bên do những mối quan tâm chính trị. Thăng chức cán bộ hiếm khi dựa trên kết quả công việc. Những đặc điểm này chính là mảnh đất màu mỡ cho các hành vi kiểu xin – cho và gia đình trị (ưu

HỘP 9.3 Giám sát quy trình xét thầu: Những dấu hiệu cảnh báo sớm

- Những chậm trễ vô lý trong khi xét thầu và chọn nhà thầu thắng thầu
- Các cán bộ xét thầu sử dụng các tiêu chí khác so với quy định trong hồ sơ mời thầu.
- Các cán bộ xét thầu sử dụng các tiêu chí xét thầu với nội dung như quy định trong hồ sơ mời thầu, nhưng cách sử dụng khác so với quy định của hồ sơ mời thầu.
- Các thành viên trong Ban xét thầu không có chuyên môn kỹ thuật cần thiết để đánh giá đúng các hồ sơ dự thầu.
- Quy trình đấu thầu chịu sự kiểm soát của một nhóm nhỏ cán bộ trong cơ quan đấu thầu.
- Có sự can thiệp của quan chức nhà nước cấp cao hoặc chính trị gia, hay cấp trên của các thành viên trong Ban xét thầu, trong quá trình đánh giá, kết quả là thứ tự xếp hạng của các nhà thầu thay đổi.
- Trong Ban xét thầu lưu hành 2 bản báo cáo xét thầu (hoặc nhiều hơn), mỗi báo cáo kiến nghị một nhà thầu trúng thầu khác nhau và mỗi báo cáo đều được một số người trong Ban xét thầu ủng hộ.
- Các nhà thầu có năng lực tự nguyện bỏ cuộc trong quá trình đấu thầu, để cuối cùng, chỉ còn duy nhất một nhà thầu trong giai đoạn hậu tuyển.
- Nhiều đơn khiếu nại về quy trình đấu thầu và xét thầu từ phía các nhà thầu không trúng thầu, nhất là các nhà thầu có giá chào thấp nhưng bị tuyên bố là không đáp ứng yêu cầu cơ bản của hồ sơ mời thầu.
- Các đơn thư khiếu nại của nhà thầu trong thời gian xét thầu thể hiện mức độ hiểu biết rất cụ thể về tiến trình xét thầu, bao gồm những chi tiết về các hồ sơ của các nhà thầu khác. Điều này cho thấy các thành viên của Ban xét thầu đã tiết lộ những thông tin mật này cho nhà thầu “ruột” của họ.
- Một nhà thầu liên tục trúng thầu một loại hợp đồng tương tự nhau.
- Giá chào thầu của tất cả các hồ sơ dự thầu, trừ một hồ sơ, tương đối sát nhau và đều cao hơn nhiều so với dự toán của chủ đầu tư, chỉ có hồ sơ còn lại duy nhất là thấp hơn đáng kể so với giá chào của tất cả các nhà thầu khác, đồng thời sát với dự toán.
- Có sự giống nhau giữa hồ sơ của các nhà thầu cạnh tranh (ví dụ như giống nhau trong cách trình bày, kiểu chữ, đơn giá như nhau, lỗi chính tả như nhau, lỗi ngữ pháp và lỗi số học như nhau, các tài liệu sao chép của nhau)
- Bảo lãnh dự thầu của các nhà thầu cạnh tranh với nhau nhưng lại do cùng một định chế tài chính cung cấp.
- Bảo lãnh dự thầu của một số nhà thầu khác nhau ghi cùng một ngày phát hành hoặc cùng số xeri, hoặc cả hai.
- Một nhà thầu kê ra quá nhiều địa chỉ liên hệ.
- Đơn giá trong hồ sơ của các nhà thầu cạnh tranh có độ biến thiên không nhất quán, một số trường hợp có thể lệch nhau đến hơn 100%.
- Đơn giá trong hồ sơ của các nhà thầu cạnh tranh giống nhau y hệt.
- Các nhà thầu đề xuất những điểm giống nhau, ví dụ nhãn hiệu và kiểu dáng thiết bị như nhau (điều này cho thấy có khả năng phân thông số kỹ thuật của các nhà thầu này dựa trên cùng một sản phẩm).
- Các nhà thầu cạnh tranh có cùng một chủ sở hữu.
- Báo cáo xét thầu bị sửa đổi hoặc viết lại.
- Không kiểm tra lỗi số học trong hồ sơ dự thầu, hoặc kết quả kiểm tra lỗi số học khiến cho một nhà thầu có lợi một cách bất hợp lý.
- Một nhà thầu được đánh giá lẽ ra đã bị loại do không đủ năng lực, theo những thông tin trong hồ sơ dự thầu.
- Nhà thầu chào giá thấp nhất bị loại, nhưng giải thích nguyên nhân, nếu có, không đủ thuyết phục.
- Quy tắc Giải thích hồ sơ dự thầu bị lạm dụng để nguy trang cho các thương lượng tài chính với nhà thầu thắng thầu.

HỘP 9.3 (Tiếp)

- Trong số các thành viên của Ban xét thầu có một nhóm người có chung lợi ích.
- Trong hồ sơ nộp đề xuất đấu thầu hợp đồng dịch vụ tư vấn, lý lịch của chuyên gia tư vấn bị khai sai.
- Trì hoãn lâu một cách bất hợp lý giai đoạn đàm phán và thực hiện hợp đồng.
- Hợp đồng không phù hợp với các thông số kỹ thuật trong hồ sơ mời thầu.
- Tên của nhà thầu trong hợp đồng không giống như trong báo cáo xét thầu.
- Giá hợp đồng không giống như trong báo cáo xét thầu.
- Hợp đồng bao gồm tiền trợ cấp, phụ cấp cho các trường hợp điều chỉnh thay đổi mà không phải là một phần thuộc hồ sơ mời thầu.
- Áp đặt các yêu cầu ký hợp đồng phụ.
- Có hệ thống xử lý điều chỉnh thay đổi hợp đồng nhanh nhạy, và các yêu cầu đánh giá không được xác định trong hợp đồng.
- Các cán bộ tham gia quyết định kết quả đấu thầu lại tiếp tục tham gia trong giai đoạn giám sát hợp đồng (cơ quan đấu thầu vừa có vai trò đấu thầu và trao hợp đồng, vừa có vai trò giám sát thực hiện hợp đồng)

Nguồn: Do tác giả xây dựng dựa trên các tài liệu thuộc loại “không phổ biến rộng rãi” của NHTG.

tiên con cháu, họ hàng) nảy mầm và phát triển. Sau một thời gian, nó có thể tạo ra một thị trường không chính thức chuyên cung cấp việc làm trong hệ thống quản lý nhà nước. Trong đó, cái “giá” phải trả để được nhận một vị trí công việc sẽ được xác định dựa trên khả năng kiếm tiền nhờ tham nhũng khi làm việc ở vị trí đó. Trong lĩnh vực đấu thầu, điều này có thể ảnh hưởng đến việc “mua” các vị trí như kỹ sư cấp huyện, kiểm toán viên nội bộ, kiểm toán viên độc lập, và các công việc khác đem lại cơ hội kiếm tiền từ tham nhũng (Trepte 2005).

Đề nhắm cụ thể vào tham nhũng trong hệ thống đấu thầu, điểm bắt đầu cần thiết có thể là khởi xướng cải cách cho toàn bộ hệ thống quản lý nhà nước. Một hệ thống đấu thầu hoạt động tốt và tạo ra ít động lực cho tham nhũng, thường là kết quả của các biện pháp thúc đẩy trách nhiệm giải trình, thiết lập các điều kiện thị trường thực sự trong hệ thống quản lý nhà nước, để chính phủ có thể phát triển những đơn vị tuyển dụng lao động cạnh tranh và có kỹ năng, đồng thời khắc sâu bộ quy tắc đạo đức nghề nghiệp trong các công chức nhà nước nhằm nâng cao giá trị sứ mệnh của nhà nước lên trên các lợi ích cá nhân (Odhiambo và Kamau 2003). Một hệ thống như vậy cũng sẽ chấp nhận bỏ ra những khoản “bồi thường” thích hợp để duy trì năng lực (OECD 2005, trang 12) và tăng cường sự độc lập của các cán bộ đấu thầu trong các cơ quan nhà nước, nhằm xoá bỏ áp lực mà họ phải chịu từ các quan

HỘP 9.4 Theo dõi quản lý hợp đồng: Các dấu hiệu cờ vàng

- Thông số hợp đồng hoặc phạm vi công việc bị thay đổi sau khi trao hợp đồng.
- Giám sát hiện trường cho thấy nhà thầu không theo đúng các thông số và yêu cầu kỹ thuật khi thực hiện công việc (các công trình xây lắp, hàng hoá hay dịch vụ không đạt yêu cầu kỹ thuật vẫn được chấp nhận).
- Giám sát hiện trường cho thấy, khối lượng công việc hoàn thành nhỏ hơn khối lượng được xác nhận, hoặc dự án không hoạt động sau khi hoàn thành.
- Hàng hoá hoặc dịch vụ không được sử dụng, hoặc sử dụng cho các mục đích khác với mục đích dự kiến ban đầu.
- Hàng hoá và vật tư bị giao sai khối lượng.
- Chậm giao hàng hoặc chậm cung cấp dịch vụ ở bất kỳ phần nào trong quá trình thực hiện hợp đồng.
- Các cán bộ tư vấn đã bỏ nhiệm khi ký hợp đồng bị thay thế bởi các cán bộ kém năng lực và ít kinh nghiệm hơn.
- Thường xuyên thay đổi các cán bộ chủ chốt trong Ban Quản lý/thực hiện dự án (PMO/PIU).
- Thay đổi PMO/PIU chịu trách nhiệm kiểm tra sau đấu thầu.
- Các công trình xây dựng không được giám sát hoặc giám sát ở mức độ hạn chế.
- Phạm vi công việc không được kiểm chứng hoặc kiểm chứng không đủ, kiểm tra thực tế công trình không được tiến hành hoặc tiến hành ở mức độ hạn chế.
- Không lưu giữ nhật ký công trường và các biên bản họp.
- Nhà thầu không nhận được các văn bản chỉ đạo, chỉ dẫn; thông thường những chỉ dẫn mà nhà thầu nhận được liên quan cụ thể đến việc thay đổi điều chỉnh hợp đồng, và thường chỉ được nói miệng, không được ghi thành biên bản.
- Các ghi chép ở PMO/PIU không hoàn chỉnh; số lượng tài liệu bị thiếu quá nhiều.
- Phải điều chỉnh hợp đồng thường xuyên.
- Các bản vẽ "hoàn công" là bản sao của các thông số kỹ thuật trong hồ sơ mời thầu.
- Các bản vẽ chi tiết, bản vẽ hoàn công và các trang dữ liệu bổ trợ có nhiều lỗi hoặc dữ kiện bị nhập lại nhiều lần.
- Mặc dù quy định thanh toán theo tiến độ hợp đồng, nhưng trên thực tế nhà thầu không được thanh toán hoá đơn đúng hạn.
- Phải xin quá nhiều chữ ký chỉ để duyệt hoá đơn thanh toán theo tiến độ.
- Không ghi chép lại kết quả đánh giá hiệu quả hoạt động của nhà thầu.
- Các chi phí tiêu vượt mức không được giải thích hay giải trình đầy đủ và hợp lý.
- Khách hàng không hài lòng với những công trình đã hoàn thành.

Nguồn: Do tác giả xây dựng dựa trên các tài liệu thuộc loại "không phổ biến rộng rãi" của NHTG.

chức cấp cao và các chính trị gia, và tạo điều kiện cho họ đưa ra những quyết định hài hoà dựa trên đánh giá chủ quan cũng như áp dụng đúng đắn các quy chế đấu thầu.

Năng lực cán bộ là một vấn đề khác cần được chú ý, nhưng trên thực tế lại hay bị bỏ qua trong bối cảnh tham nhũng. Khi cán bộ không được đào tạo và không có kinh nghiệm về đấu thầu, kiểm toán, kế toán và báo cáo, quy trình

đấu thầu sẽ trở nên thiếu hiệu quả và có thể khó hiểu (và thiếu rõ ràng). Điều này cũng tạo ra áp lực cho tham nhũng; một ví dụ tiêu biểu là các nhà thầu thường đi hối lộ để được chủ đầu tư thanh toán nhanh hơn. Tăng cường đào tạo ban đầu và đào tạo trong công việc về các quy tắc và cơ chế đấu thầu cho các cán bộ nhà nước cũng như khu vực tư nhân tham gia đấu thầu là biện pháp vô cùng quan trọng để duy trì một hệ thống đấu thầu hoạt động tốt. Các quan chức hoạch định chính sách cần rà soát đánh giá lại các chương trình này một cách thường xuyên, liên tục, để cung cấp đào tạo khi có nhu cầu (Burton 2005, trang 28). Nội dung đào tạo cần phải bao quát các kỹ thuật để nhận diện những mô hình khả nghi có thể ẩn chứa những hành vi tham nhũng trong đấu thầu (Sacerdoti 2005). Với các mục tiêu được xác định rõ ràng và đào tạo hợp lý, tính hiệu quả cũng như trách nhiệm giải trình đều sẽ được nâng cao.

CÁC CÔNG CỤ VÀ BIỆN PHÁP KHẮC PHỤC

Để giải quyết tham nhũng trong đấu thầu, cần phải có một biện pháp tiếp cận dựa trên nhiều bình diện để vượt khỏi phạm vi các kiểm soát và tấn công vấn đề từ nhiều góc độ khác nhau. Cần nghiên cứu tỉ mỉ một số biện pháp hứa hẹn giảm tham nhũng trong đấu thầu công. Theo cách nhìn tổng quát, những biện pháp này có thể được chia thành 2 nhóm: các biện pháp can thiệp đến cung, và các cơ chế cho cầu; mỗi nhóm thường giải quyết các vấn đề giám sát, báo cáo và thực thi. Các biện pháp can thiệp đến cung có thể được áp dụng để cải tiến các quy trình nội bộ; còn các cơ chế cho cầu được thiết kế để bổ sung và củng cố những can thiệp này.

Các biện pháp can thiệp đến cung

Bốn biện pháp can thiệp tỏ ra rất có triển vọng để giảm tham nhũng là đấu thầu trực tuyến, kiểm toán điều tra, áp dụng chế tài một cách thận trọng, và các chương trình tự nguyện cung cấp thông tin.

Đấu thầu trực tuyến

Có lẽ một trong số những đổi mới có triển vọng nhất trong lĩnh vực đấu thầu công trong thời gian gần đây là việc sử dụng các công nghệ truyền thông thông tin (ICT). Với sự hỗ trợ của một khung pháp lý và điều tiết thích hợp, kết hợp với đào tạo cán bộ một cách hợp lý và sự trợ giúp đầy đủ từ các nhà lãnh đạo chính trị, các giải pháp công nghệ truyền thông thông tin trong lĩnh vực đấu thầu, hay còn gọi là đấu thầu trực tuyến, có thể làm tăng tính cạnh tranh, nâng cao tính minh bạch, giảm thiểu chi phí hành chính, cải thiện hiệu

quả hoạt động của chính phủ, qua đó, góp phần kiểm soát tham nhũng trong đấu thầu công.²¹ Ví dụ như, việc sử dụng một bảng tin đấu thầu điện tử để công bố tất cả các thư mời thầu sẽ giúp giảm thiểu đáng kể tỷ lệ thông thầu. Các điều tra thực địa của Ngân hàng Thế giới về tham nhũng trong các dự án do Ngân hàng tài trợ cho thấy, ở một số nước, các công ty đã phát triển một hệ thống quay vòng, trong đó các công ty sẽ luân phiên nhau “trúng thầu”. Nhưng để hành vi thông thầu xảy ra thì số lượng các công ty tham gia đấu thầu phải khá hạn chế. Số lượng các công ty tham gia đấu thầu càng lớn thì các khoản chi “ngoài” mà “nhà thầu trúng thầu” có thể chịu được càng nhỏ, do đó, các nhà thầu tiềm năng khác sẽ có ít động cơ đưa hối lộ hơn.

Trong một trường hợp mà các tác giả được biết, các công ty và các quan chức ngành công chính ở một tỉnh cụ thể đã đồng lõa với một tờ báo địa phương để in hai số nhật báo cho khoảng thời gian là 2 tuần, gồm một số báo ra sớm và một số báo thường. Số báo ra sớm có đăng quảng cáo về các hợp đồng đấu thầu của chính quyền địa phương, và các công ty trong nhóm câu kết đã mua toàn bộ báo của số này. Một mặt, việc cho đăng quảng cáo trên số báo ra sớm đã đáp ứng yêu cầu pháp lý (ít nhất, thư mời thầu phải được đăng trên một tờ báo lưu hành ở địa phương trong thời gian tối thiểu là 2 tuần), mặt khác, không ai ngoài các công ty đã câu kết với nhau biết về hợp đồng được đấu thầu. Một bảng tin đấu thầu điện tử sẽ ngăn chặn được những hình thức câu kết như trên, và mở rộng số lượng các nhà thầu tiềm năng cho một hợp đồng đấu thầu, qua đó, giảm thiểu nguy cơ tham nhũng theo hình thức thông thầu.

Một số nước đã áp dụng hệ thống đấu thầu trực tuyến với mục đích trước hết là giảm bớt chi phí đấu thầu và tiết kiệm cho chính phủ. Từ kinh nghiệm thực tế của họ cho thấy, đấu thầu trực tuyến có thể giúp tiết kiệm nhiều khoản chi phí lớn và, qua đó, có thể hiểu là nó góp phần giảm bớt tham nhũng. Hộp 9.5 tóm tắt những kinh nghiệm áp dụng đấu thầu trực tuyến ở Chilê, Méhicô, và Cộng hoà Hàn Quốc.

Tuy nhiên, hãy lưu ý rằng công nghệ truyền thông thông tin chỉ có thể cải thiện hiệu quả hoạt động và giảm tham nhũng nếu những điểm yếu hoặc vấn đề có tính hệ thống được giải quyết một cách thoả đáng. Trước hết, cần phải đơn giản hoá các luật và quy chế điều chỉnh hoạt động đấu thầu. Hai trong số các lợi ích tiềm năng của công nghệ truyền thông thông tin là nâng cao tính minh bạch và cải thiện hiệu quả. Nếu các luật và quy chế quá phức tạp thì các lợi ích này có thể sẽ không thành hiện thực. Thứ hai, cần phải hợp lý hoá các hệ thống quản lý theo cách thích hợp để nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và tính hiệu quả; và các cán bộ đấu thầu cần được đào

tạo đầy đủ để vận hành các hệ thống đó. Thứ ba, cần phải chuẩn hoá các quy tắc thực hiện và thông lệ đấu thầu, nghĩa là, cần có hồ sơ mời thầu chuẩn, các quy tắc thống nhất về quảng cáo, v.v.. Thứ tư, các cán bộ đấu thầu cần phải tháo vát và có tổ chức hơn trong quản lý quy trình đấu thầu, ví dụ như cải thiện hiệu quả trong quản lý hồ sơ, nâng cao tính công bằng trong quản lý hợp đồng, và áp dụng các thông lệ đạo đức. Thứ năm, cần phải xây dựng các cơ chế giám sát phù hợp (đây là chương trình sắp tới của Ngân hàng Thế giới). Đấu thầu trực tuyến có thể là một công cụ hữu ích để giảm bớt tham nhũng, nhưng nó cần có sự hỗ trợ từ các cải cách thể chế nói trên.

Các kiểm toán điều tra

Một hệ thống đấu thầu trực tuyến với cấu trúc thích hợp có thể giúp nâng cao năng lực giám sát và báo cáo của chính phủ, và tăng cường giám sát quy trình đấu thầu.

Hoạt động giám sát cũng có thể được củng cố tăng cường thông qua thực hiện các kiểm toán điều tra ngẫu nhiên. Kiểm toán là một biện pháp kiểm soát thường xuyên trong quy trình đấu thầu công. Tuy nhiên phần lớn kiểm toán thường tập trung vào các kiểm soát quy trình và chưa đi sâu vào các chi tiết đủ cụ thể để xác định xem vốn nhà nước có được sử dụng thích hợp không. Do đó, các kiểm toán thường xuyên cần mở rộng phạm vi nội dung kiểm toán bằng đặc điểm điều tra, nghĩa là thúc đẩy các kiểm toán viên “nhìn vào đằng sau các tài liệu và giấy tờ” và kiểm chứng xem các hoá đơn của nhà thầu có hợp lệ và xác thực không, hay vật tư ghi trên hoá đơn đã được giao hoặc lắp đặt chưa, v.v.. Kiểm chứng có thể được thực hiện dưới dạng đi kiểm tra thực địa để tìm hiểu xem nhà thầu có thực sự tồn tại hay chỉ là công ty vỏ bọc. Kiểm toán dựa trên lựa chọn ngẫu nhiên làm tăng mức độ cảnh giác đề phòng các ý đồ gian lận tiềm ẩn và giảm mức lợi nhuận dự kiến từ những hành vi tham nhũng (do đó, làm giảm động cơ thúc đẩy các hành vi này).

Áp dụng chế tài thận trọng: Thúc đẩy năng lực điều tra và thực thi luật

Báo cáo và kiểm toán có vai trò rất quan trọng để nhận diện các giao dịch tham nhũng và tăng rủi ro bị phát hiện. Tiếp theo, thực thi luật một cách hiệu quả sẽ làm tăng rủi ro bị trừng phạt.²² Hiệu quả thực thi luật bắt đầu từ các điều tra viên độc lập, đây là những người có quyền kiểm tra các hợp đồng đang và sắp sửa thực hiện. Cần xây dựng một hệ thống tiếp nhận đầy đủ các đơn thư khiếu nại, xúc tiến điều tra, thực hiện khởi tố, đưa ra các cơ chế phân xử hoặc kết tội, và tiến hành các biện pháp sửa chữa, khắc phục hậu quả.

HỘP 9.5 Ba ví dụ về các lợi ích tiềm năng của một hệ thống đấu thầu trực tuyến hoạt động tốt

Hàn Quốc đã áp dụng đấu thầu trực tuyến từ cuối những năm 1990, mà mục đích trước hết là nâng cao tính minh bạch và giảm sự tiếp xúc cá nhân giữa các quan chức chính phủ với các công ty tư nhân tham gia đấu thầu các hợp đồng của chính phủ. Các quy chế đấu thầu được hợp lý hoá, và chính phủ cũng xây dựng một hệ thống công nghệ thông tin mới làm nền tảng cho các quy chế mới. Trước cải cách, cả chính phủ cũng như các nhà cung cấp đều bị mắc kẹt trong các quy trình rắc rối và tốn thời gian. Không có thông tin thống nhất về các nhà cung cấp trong tất cả các cơ quan của chính phủ, và nhiều nhà cung cấp đã trở nên quen với các dàn xếp trước khi đấu thầu. Hệ thống mới hiện nay hoạt động như một tiêu điểm, phục vụ cho hơn 30 cơ quan bên ngoài có liên quan đến đấu thầu nhằm mục đích hỗ trợ họ trong việc lấy thông tin và tiếp cận hơn 420.000 sản phẩm và tài liệu chuẩn hoá, và đẩy nhanh quy trình thanh toán. Truy cập trực tuyến cho phép các nhà cung cấp tham gia sơ tuyển, ngoài việc gọi ra các dữ liệu thích hợp về quy trình đấu thầu, kể cả thông tin về các đánh giá so sánh đối chiếu giữa các cơ quan. Khối lượng lớn thông tin phù hợp và sẵn có, kèm theo đó là số lượng các nhà thầu tiềm năng cao hơn, là những yếu tố có khả năng giảm thiểu nhất các nguy cơ như câu kết, dàn xếp và thông thầu. Đặc biệt, đấu thầu trực tuyến đã làm giảm số cán bộ đấu thầu và đẩy nhanh các bước thực hiện giải ngân/thanh toán. Năm 2002, hệ thống này đã bao phủ được hơn 25.000 cơ quan nhà nước và 87.000 doanh nghiệp tham gia trong các giao dịch với giá trị lên đến gần 20 tỷ đôla. Chính phủ đã tiết kiệm được hơn 2,5 tỷ đôla nhờ tăng cường hiệu quả với hệ thống mới.

Trong những năm 1990, chi phí đấu thầu chiếm khoảng 25% ngân sách công của Chính phủ Mêhicô. Nhưng đồng thời, chính phủ nước này cũng cảm thấy phải giải quyết tình trạng thiếu hiệu quả và tham nhũng trong đấu thầu công: một thông lệ phổ biến lúc đó là các nhà thầu thường tính mức phụ phí cao để bù lại chi phí đấu thầu. Nhận thức được điều này, Chính phủ Mêhicô đã xây dựng hệ thống đấu thầu trực tuyến có tên gọi CompraNet. Đến nay, đã có hơn 250 cơ quan chính phủ trung ương và địa phương đã giao dịch qua CompraNet với giá trị tương đương 25 tỷ đôla. Chi phí hành chính đã giảm được 20% nhờ giảm khối lượng giấy tờ và giảm yêu cầu tiếp xúc trực tiếp so với trước kia. Thư mời thầu, trao thầu và thanh toán đều được công bố trực tuyến, do đó các công ty quan tâm và công chúng nói chung, cũng như các nhóm dân sự liên quan nói riêng, có thể dễ dàng tìm ra các bản tin "cần đấu thầu". Đặc điểm này của hệ thống đã làm tăng tính minh bạch, cạnh tranh và trách nhiệm giải trình. Ví dụ như, vụ bê bối thường được gọi là "Towelgate" (vụ bê bối khăn mặt) đã được phát hiện nhờ thông tin trực tuyến về các giao dịch trên CompraNet, trong đó thể hiện sự chênh lệch lớn giữa những con số thể hiện chi phí mua khăn mặt cho phủ tổng thống.

Thông qua Kế hoạch chiến lược về Hệ thống đấu thầu công, Chính phủ Chilê đã điều chỉnh các quy chế đấu thầu công, thiết lập các quy tắc chuẩn mực và xây dựng hệ thống thông tin quốc gia trực tuyến. Luật Đấu thầu công của Chilê quy định, mọi hoạt động đấu thầu công phải được thực hiện qua hệ thống này. ChileCompra đã thiết lập một thị trường tương tác điện tử cho các nhà cung cấp và các cơ quan nhà nước có nhu cầu mua sắm, đấu thầu; thông qua đó, các bên có thể triển khai và hoàn thành giao dịch tại một điểm trung tâm mà một số cơ quan nhà nước khác cũng có thể tiếp cận. Điều này dẫn đến sự chuẩn hoá và cung cấp trực tuyến tất cả tài liệu và hồ sơ liên quan đến quy trình đấu thầu công, và tạo ra một danh sách đăng ký cho tất cả các công ty tham gia đấu thầu. Năm 2001, thị trường đấu thầu công ở Chilê đã đạt giá trị gần 7 tỷ đôla/năm, và chi phí đấu thầu công chiếm tới 10% GNP. Việc áp dụng hệ thống đấu thầu trực tuyến ChileCompra cho phép có nhiều công ty tham gia đấu thầu hơn (do đó làm tăng tính cạnh

HỘP 9.5 (tiếp)

tranh), giảm thời gian giao dịch của một chu trình đấu thầu, và đạt hiệu quả chi phí cao hơn trong cách hoạt động của chính phủ. Những cải thiện về mặt hiệu quả, cùng với sự giảm thiểu chi phí quảng cáo đấu thầu, đã góp phần tiết kiệm cho chính phủ hơn 70 triệu đôla mỗi năm.

Nguồn: Xem thông tin về hệ thống đấu thầu trực tuyến của Hàn Quốc tại địa chỉ <http://siteresources.worldbank.org/INT-PEAM/Resources/premnote90.pdf>. Thông tin về hệ thống của Mêhicô có thể xem ở http://www.undp.org/surf-panama/egov/docs/programme_activities/bpractices/e-procurement_in_mexico-compranet.pdf. Thông tin về hệ thống của Chilê có thể xem ở <http://www.chilecompra.cl>.

Tuy nhiên, không phải quốc gia nào cũng đủ năng lực để thiết lập một hệ thống như vậy. Do vậy, điều quan trọng hơn cả đối với các tổ chức tài chính quốc tế như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ, và Ngân hàng châu Âu cho Tái thiết & Phát triển, đó là xây dựng và duy trì năng lực điều tra mạnh, độc lập và đáng tin cậy. Vì các tổ chức quốc tế này nhận được vô số những đơn thư khiếu nại, nên người phụ trách đơn vị điều tra của tổ chức có thể lựa chọn các trường hợp cần điều tra và chế tài sẽ được áp dụng ở mức tối đa có thể. Bằng cách công bố công khai và phạt các công ty có hành vi sai trái – bất kể là công ty lớn hay nhỏ, công ty hoạt động trong một ngành hay nhiều ngành – các điều tra này có thể tạo ra hiệu ứng ngăn chặn bắt đối xứng, khuyến khích các công ty có biện pháp phòng ngừa để giảm thiểu khả năng xảy ra tham nhũng trong hoạt động của họ.

Các chương trình tự nguyện cung cấp thông tin

Để hỗ trợ thêm cho các chế tài, các tổ chức tài chính quốc tế còn xây dựng các chương trình tự nguyện cung cấp thông tin, qua đó các nhà thầu có thể báo cáo những trường hợp gian lận và tham nhũng trong hoạt động của họ.²³ Trong các chương trình này, nhà thầu nào cung cấp thông tin kịp thời, đầy đủ và trung thực sẽ không bị cấm tham gia đấu thầu trong các hợp đồng kinh doanh sau này (Ware and Noone 2005).

Lôi kéo sự hợp tác của các bên liên quan đến hành vi bất hợp pháp để đổi lấy sự miễn hoặc giảm chế tài là một biện pháp càng ngày càng phổ biến, do nó đem lại nhiều thuận lợi cho các cán bộ thực thi luật pháp khi họ có thể tìm hiểu vụ việc với những thông tin “chỉ đường” cụ thể từ một người trong cuộc. Thông lệ giảm mức hình phạt để đổi lấy thông tin cũng được luật hoá ngày càng nhiều trong các hệ thống pháp lý trên khắp thế giới. Các quốc gia chấp nhận miễn giảm chế tài cho các bên có thái độ hợp tác bao gồm: Áchentina,

Braxin, Pháp, Italia, Cômôô (Xécbia), Pakixtan, Ba Lan, và Hoa Kỳ.²⁴ Công ước LHQ về Chống tham nhũng (đã được 140 thành viên ký kết và 45 thành viên phê chuẩn) có hiệu lực từ tháng 12/2005 là một tiền lệ mạnh mẽ thúc đẩy các quốc gia xem xét triển khai các chương trình cung cấp thông tin này.²⁵

Các cơ chế cho cung

Giám sát từ bên ngoài

Đối lập với việc sử dụng các điều tra viên (được ngầm hiểu là có thể đã xảy ra hành vi phạm tội), việc sử dụng các giám sát viên có thể giúp nghiên cứu một cách tỉ mỉ quy trình đấu thầu ngay từ giai đoạn đầu, và do đó ngăn chặn việc xảy ra tham nhũng. Các giám sát viên độc lập chuyên về giám sát tuân thủ là những chuyên gia về lĩnh vực điều hành được các công ty tư nhân thuê hoặc các cơ quan điều tiết nhà nước tuyển dụng để giám sát các chức năng kiểm soát chính trong tổ chức công ty hoặc cơ quan. Càng ngày họ càng trở thành những chủ thể quan trọng thực hiện chức năng giám sát nhằm kiểm soát gian lận và tham nhũng.²⁶ Thậm chí ở Mỹ, các giám sát viên cũng bắt đầu được sử dụng nhiều cho quy trình đấu thầu. Bộ Quốc phòng Mỹ và Ủy ban Chứng khoán & Hối đoái Mỹ hiện đang sử dụng các giám sát viên để quan sát kết quả làm việc của các nhà thầu đã từng có nhân viên dính líu vào các vụ tham nhũng hoặc hoạt động phi pháp trước đây (Zucker 2004). Tại các quốc gia đang phát triển, các biện pháp tiếp cận mang tính sáng tạo cho thấy, việc sử dụng các giám sát viên có thể là một con đường đầy triển vọng để kìm hãm tham nhũng kể cả khi việc thực thi luật pháp còn yếu kém.

Ở những quốc gia mà tham nhũng lan tràn trong đấu thầu công, các nhóm dân sự có thể là những đồng minh hữu dụng từ bên ngoài trong cuộc chiến chống tham nhũng. Các nhóm dân sự thích hợp có thể được điều chỉnh để thích ứng với những giai đoạn khác nhau trong chuỗi quy trình đấu thầu. Ví dụ như, trong một dự án làm đường, có thể mời những hiệp hội nhà thầu hoặc kỹ sư xây dựng có uy tín đến giám sát giai đoạn lựa chọn ban đầu và thiết kế dự án, và đánh giá dự án khi hoàn thành, nhằm đảm bảo rằng dự án đã tuân thủ các thông lệ xây dựng tốt, dự án hiệu quả về mặt chi phí, và đáp ứng các yêu cầu kỹ thuật của hợp đồng. Hoặc, nếu như một trường đại học khu vực hay địa phương có trường xây dựng thì các sinh viên của trường có thể đóng vai trò giám sát trong chương trình thực tập trước khi tốt nghiệp. Với các bước thủ tục trong giai đoạn đấu thầu cũng như thanh toán, các tổ chức phi chính phủ (NGO) ở địa phương có thể thích hợp với vai trò giám sát, cụ thể là những tổ chức phi chính phủ tập trung vào mục tiêu chống tham nhũng và chú ý tới một số khía cạnh chuyên môn về đấu thầu, ví dụ

như chi nhánh địa phương của Tổ chức Minh bạch Quốc tế. Một tổ chức tôn giáo cũng có thể thực hiện một số kỹ năng giám sát tương tự. Ngoài ra, các giám sát viên còn có thể đóng vai trò quan sát trong Ban xét thầu.

Hiệp ước Liêm chính của Tổ chức Minh bạch Quốc tế là một con đường khác để lôi cuốn sự tham gia của xã hội dân sự vào hoạt động giám sát quy trình đấu thầu. Được khởi xướng từ những năm 1990, Hiệp ước Liêm chính là một thoả thuận chính thức giữa cơ quan đấu thầu của chính phủ và các nhà thầu, trong đó các bên cam kết “không đưa, không đề nghị, không đòi hỏi, không chấp nhận hối lộ, hoặc câu kết với các bên cạnh tranh để giành hợp đồng, hoặc trong khi thực hiện hợp đồng”. Một bên thứ ba sẽ được mời giám sát quá trình thực hiện để đảm bảo rằng thoả thuận đã được thực hiện chính xác. Về bản chất, Hiệp ước Liêm chính được xây dựng để trở thành một công cụ cam kết đáng tin cậy và đảm bảo rằng cả hai bên – chính phủ cũng như nhà thầu – sẽ “chơi đúng luật” và quy trình đấu thầu sẽ thực sự trung thực, và không có thiên vị.

Mức độ thành công của Hiệp ước Liêm chính tùy thuộc vào việc nó được áp dụng từ giai đoạn nào của quy trình đấu thầu. Lý tưởng nhất là cam kết chống tham nhũng này được đưa ra từ giai đoạn lập kế hoạch dự án, và không chỉ áp dụng cho việc sơ tuyển nhà thầu, đấu thầu và ký hợp đồng, mà còn bao quát giai đoạn thiết kế, xây dựng, lắp đặt hoặc vận hành tài sản. Nếu Hiệp ước Liêm chính được đưa ra từ đầu dự án và chỉ chấm dứt khi dự án hoàn thành thì sẽ đảm bảo sự thực hiện nghiêm ngặt và nhất quán trong toàn bộ quá trình.

Hiệp ước Liêm chính sẽ tạo ra một sân chơi bình đẳng để các công ty chắc chắn rằng các công ty cạnh tranh của họ không đưa hối lộ để giành phần thắng trong cạnh tranh. Chính phủ cũng có lợi từ Hiệp ước Liêm chính, không chỉ bởi vì hiệp ước này thúc đẩy tính minh bạch và giảm thiểu tham nhũng, mà nó còn tạo ra một quy trình đấu thầu hiệu quả về chi phí, nghĩa là chính phủ sẽ được lợi về mặt tài chính và quốc gia sẽ được lợi về mặt kinh tế. Hiện nay, Hiệp ước Liêm chính của Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã được áp dụng ít nhất là ở 14 quốc gia (theo Tổ chức Minh bạch Quốc tế năm 2002). Các trường hợp áp dụng thành công Hiệp ước Liêm chính với ý nghĩa trọn vẹn của nó bao gồm Áchentina và Côlômbia (xem Hộp 9.6 để tìm hiểu ví dụ về Áchentina).

Báo cáo và Tiếp cận thông tin

Truyền thông đại chúng và các tổ chức phi chính phủ (NGO) trong nước và quốc tế đóng vai trò rất quan trọng trong việc giám sát và phát hiện tham nhũng. Các nhà báo và phóng viên cần được đào tạo về quy trình đấu thầu

HỘP 9.6

Sử dụng Hiệp ước Liêm chính trong đấu thầu công các dịch vụ thu gom rác thải ở Áchentina

Năm 2000, tỉnh Morón ở Áchentina đã đưa một Hiệp ước Liêm chính vào quy trình đấu thầu dịch vụ thu gom rác thải với chi phí ước tính là 48 triệu đôla. Hiệp ước cụ thể này được xây dựng từ các kiến nghị và ý kiến đóng góp của Hội thảo quốc tế về Hiệp ước Liêm chính được tổ chức vào năm 2000 tại Bogotá, Cólômbia, và trên cơ sở tham khảo Hiệp ước Liêm chính mới nhất được sử dụng tại Cólômbia. Tất cả 4 nhà thầu đã qua sơ tuyển đều ký vào Hiệp ước Liêm chính, và qua đó, cam kết sẽ tuân thủ các yêu cầu đã được đặt ra trong hồ sơ mời thầu, nhằm mục đích xoá bỏ những động cơ thúc đẩy tham nhũng trong quy trình đấu thầu. Chi nhánh quốc gia của Tổ chức Minh bạch quốc tế tại Poder Ciudadano, Áchentina, đã giám sát sự tuân thủ hiệp ước trong suốt giai đoạn xét thầu, kiến nghị trao thầu, và thực hiện hợp đồng. Những vi phạm hợp đồng có thể khiến cho nhà thầu bị phạt một số tiền lên đến 10% giá trị hợp đồng, đồng thời có khả năng bị đưa vào danh sách đen trong vòng 5 năm. Một phiên điều trần để giải thích hồ sơ mời thầu và các điều kiện hợp đồng đã có sự tham gia của hơn 500 người để đóng góp ý kiến nhằm đáp ứng bất kỳ yêu cầu sửa đổi hay điều chỉnh nào đối với hồ sơ. Sau phiên điều trần, hồ sơ mời thầu được đăng tải trên trang web. Ngoài việc xoá bỏ các cơ hội tham nhũng, Hiệp ước Liêm chính cũng tỏ ra là một công cụ rất hiệu quả về mặt chi phí: giá trao hợp đồng chỉ có 32 triệu đôla, thay vì 48 triệu đôla so với ước tính ban đầu.

Nguồn: Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2002).

công để hiểu rõ hơn, đâu là những vấn đề tiềm tàng và những điểm có thể xảy ra tham nhũng trong quy trình đấu thầu. Trong bối cảnh này, hệ thống luật quốc gia cần bổ sung một đạo luật về “tự do thông tin” để tạo điều kiện cho mọi người dân, các nhóm giám sát dân sự và báo chí có điều kiện tiếp cận những thông tin họ cần để xác định được các công ty nào được nhận hợp đồng theo những điều khoản nào, và giá trị hợp đồng là bao nhiêu.²⁷ Nhìn chung, không nên coi thường ý nghĩa của việc công bố các kết quả tìm hiểu về hành vi tham nhũng của các cá nhân và công ty, vì việc này có thể giúp giảm bớt các hành vi tham nhũng (Zucker 2004).

Các tổ chức phi chính phủ (NGO) cũng có thể đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao nhận thức về những nguy hại của tham nhũng và sự cần thiết phải có biện pháp giải quyết vấn đề này. Ví dụ như, tại Philíppin, Tổ chức Giám sát Đấu thầu (PWI) đã được thành lập để giáo dục các tổ chức dân sự, đại diện báo chí, các chính trị gia, quan chức chính phủ, và công chúng nói chung về các lợi ích khi hệ thống đấu thầu hoạt động hiệu quả và không có tham nhũng; đồng thời đưa ra những đề xuất rà soát kỹ lưỡng hệ thống luật đấu thầu. Sự hiểu biết trên diện rộng của công chúng về các lợi ích khi có một hệ thống luật cải tiến là điều cần thiết nhằm thúc đẩy sự ủng hộ của các bên liên quan để luật được phê chuẩn (Campos và Syquia, 2006). Khi luật đã được thông qua, PWI bắt đầu tiến hành các hội thảo đào tạo cho các tổ

chức phi chính phủ (NGO) quan tâm đến giám sát đấu thầu công tại khu vực hoạt động của họ, đào tạo cho giới báo chí, cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ quan tâm đến các hợp đồng của chính phủ. Từ kinh nghiệm của mình, PWI cho rằng, các NGO ở các quốc gia đang phát triển khác có thể đóng vai trò tương tự nếu các quốc gia đó tiến hành cải cách đấu thầu công.

Chia sẻ thông tin và Hành động tập thể

Một số tổ chức tài chính quốc tế đã thành lập các đơn vị điều tra nhằm truy tìm, phát hiện các vụ việc gian lận và tham nhũng trong nội bộ cũng như bên ngoài tổ chức. Tuy nhiên, các tổ chức này không chia sẻ thông tin với nhau, và cũng không tham gia áp dụng chế tài tập thể. Hai trong số các tác giả của chương này đã có lần kiến nghị các tổ chức tài chính quốc tế nên hợp tác trong một chương trình chia sẻ thông tin và có thể tổ chức chương trình đó thành “một trung tâm chia sẻ thông tin về tham nhũng giữa các quốc gia” (Ware và Noone 2005). Trung tâm này sẽ có thể xử lý các thông tin có ích cho các quyết định đầu tư và cho vay, các điều tra, và hỗ trợ các nỗ lực thực thi luật quốc gia. Những thông tin được chia sẻ cũng sẽ có ích cho một hành động tập thể, nghĩa là một biện pháp chế tài chung của các tổ chức tài chính quốc tế để xử lý các chế độ, các doanh nghiệp và cá nhân tham nhũng. Cả hai hoạt động này chắc chắn sẽ gặp phải những trở ngại lớn về mặt hành chính quan liêu và chính trị. Các tổ chức tài chính quốc tế có thể tuyên bố rằng hành động chế tài của một tổ chức khác là có động cơ chính trị và như vậy, sẽ không thể có hành động tập thể. Hoặc một tổ chức có thể miễn cưỡng dựa vào kết quả điều tra của các tổ chức khác do lo ngại rằng, kết quả điều tra đó không toàn vẹn hoặc quy trình điều tra không kỹ lưỡng. Có thể vượt qua những lo ngại này nếu như thông tin được chia sẻ rộng rãi giữa các tổ chức này, và mỗi tổ chức vẫn có quyền “tự kiểm tra lại các kết quả tìm hiểu của các tổ chức khác và đưa ra quyết định độc lập”, như Ware và Noone (2005, trang 42) đã viết, và bổ sung rằng các hành động tập thể này có thể ngăn chặn một số trong những kẻ vi phạm nghiêm trọng nhất của các hệ thống đấu thầu bất chính.

Các quy tắc và công ước: Giải quyết vấn đề tham nhũng xuyên biên giới

Các xu hướng quốc tế đang có nhiều tiến triển nhằm hạn chế tối đa tham nhũng và gian lận trong quy trình đấu thầu công, bao gồm hài hoà hoá các quy tắc, chuẩn mực, thông lệ và từ vựng – tất cả những biến chuyển này sẽ giúp thúc đẩy tính minh bạch và tính dễ dự đoán của quy trình đấu thầu. Các

quy chế và bộ luật đấu thầu mẫu, ví dụ như của Ủy ban LHQ về Luật Thương mại Quốc tế (UNCITRAL) và Hiệp hội Luật gia Mỹ có thể giúp đạt được sự chuẩn hoá trong lĩnh vực này.²⁹ Một phần then chốt trong nỗ lực này là sự xuất hiện liên tục của các công ước chống tham nhũng quốc tế và khu vực. Bốn công ước đánh dấu sự cam kết của các quốc gia đối với cuộc chiến chống tham nhũng là: Tổ chức Công ước Liên Mỹ các Bang Hoa Kỳ chống Tham nhũng, Công ước Chống hối lộ các quan chức nước ngoài trong các giao dịch kinh doanh quốc tế của Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Phát triển (OECD), Công ước Luật Hình sự chống Tham nhũng của Hội đồng châu Âu, và Công ước Chống tham nhũng mới được phê chuẩn của LHQ.³⁰ Một lợi ích gia tăng từ việc tham gia các công ước đa phương này, như Sandholtz và Gray (2005) đã lưu ý, đó là các quốc gia sẽ “mở cửa rộng hơn với nền kinh tế quốc tế và sẽ tham gia rộng hơn trong các tổ chức quốc tế (như Quỹ Tiền tệ Quốc tế, OECD, Liên Hợp Quốc và Ngân hàng Thế giới) và qua đó, có xu hướng giảm mức độ tham nhũng quan sát được trong phạm vi quốc gia.

KẾT LUẬN: BƯỚC TIẾP THEO LÀ GÌ?

Khi đánh giá tác động môi trường được giới thiệu vào những năm 1980, có những người cho rằng, đánh giá này sẽ gây ảnh hưởng xấu đến tiến độ dự án, làm cho dự án trở nên quá tốn kém, và làm chậm tiến trình phát triển. Tuy nhiên, ngày nay, các đánh giá tác động môi trường đã trở thành một thực tế cuộc sống trong các dự án xây dựng công trình công cộng quy mô lớn.

Ý tưởng mới nhất và sáng tạo nhất trong lĩnh vực phòng chống gian lận và tham nhũng là Đánh giá Khả năng xảy ra Tham nhũng (CVA). Cũng giống như đánh giá tác động môi trường, CVA có thể diễn ra trước khi khởi công các dự án phát triển lớn có hoạt động đấu thầu công. CVA là một đánh giá dựa trên các thông tin bí mật, có thể xác định khả năng xảy ra tham nhũng trong một dự án đã được lên kế hoạch. Trước khi cấp vốn cho dự án, CVA sẽ được tiến hành để nghiên cứu môi trường của quốc gia có dự án nhằm xác định khả năng xảy ra tham nhũng có thể gây rủi ro cho vốn đầu tư của dự án. Các đánh giá, sau khi hoàn thành, sẽ cung cấp cho các nhà thiết kế dự án và các tổ chức tài chính quốc tế nhiều thông tin hơn về cơ sở thích hợp để đặt ra các biện pháp đảm bảo rằng tiền đầu tư của nhà nước được sử dụng đúng mục đích. Ví dụ như, nếu các quan chức chính phủ hoặc gia đình họ có nhiều cổ phần trong các công ty tư nhân, thì dự án có thể quy định một chương trình công khai tài chính bắt buộc nhằm đảm bảo rằng các quan chức chính phủ không “đẩy” các hợp đồng của dự án vào tay các công ty hay doanh nghiệp của bản thân họ. Nếu các cán bộ giám sát dự án tận tâm và tích

cực với dự án, kết quả CVA có thể cung cấp những thông tin thiết yếu để điều chỉnh thủ tục giám sát trong các hoàn cảnh cụ thể.

Nói ngắn gọn, CVA có thể bao gồm các thành phần sau:

- *Đánh giá rủi ro môi trường và rủi ro quốc gia.* Công cụ này sẽ giúp đánh giá môi trường quốc gia để xác định khả năng xảy ra các hành vi tham nhũng tại quốc gia đó. Ví dụ như, các doanh nghiệp có phải đưa hối lộ để được nhận hợp đồng, được cấp đăng ký hoặc giấy phép không? Nếu có, thì những phương pháp và hệ thống tổ chức hối lộ nào được sử dụng rộng rãi nhất? Có tồn tại mâu thuẫn quyền lợi chung giữa các quan chức chính phủ và doanh nghiệp không? Hiện trạng thực hiện các chương trình chống tham nhũng ở cấp quốc gia, cấp tỉnh/bang và địa phương ra sao? Chính phủ có năng lực phát hiện và khởi tố các hành vi tham nhũng ở cấp cao nhất của chính phủ không?
- *Đánh giá hoạt động kiểm soát và các hệ thống.* Đây là công cụ đánh giá các biện pháp đang được triển khai để chống tham nhũng trong một dự án đã biết. Ví dụ như, các kiểm toán viên có được đào tạo để phát hiện được những dấu hiệu tham nhũng không? Các quan chức quản lý dự án có được yêu cầu công khai tài chính và lợi nhuận từ quyền sở hữu các tài sản khác bên ngoài không? Có đường dây điện thoại nóng để các tổ chức giám sát và dân sự báo cáo về các hành vi tham nhũng không? Các công ty tham gia đấu thầu trong dự án có được yêu cầu duy trì các chương trình quản trị doanh nghiệp và chương trình tuân thủ trong công ty không? Có phương tiện điều tra để theo dõi tiếp những hành vi gian lận và tham nhũng không?
- *Các nhân tố con người:* phần này nghiên cứu về mức độ uy tín, các hiệp hội, các hành động, và đạo đức của những cá nhân đang điều hành dự án. Họ có khoản nợ nào giấu kín hay vấn đề tài chính nào đáng ngờ không? Trong quá khứ, các quan chức dự án có bị buộc tội tham nhũng không, hay họ có tiếng là chấp nhận hối lộ với tư cách chính thức không?

Bằng cách thu thập các thông tin tổng hợp – trước khi cấp vốn cho dự án – về khả năng xảy ra tham nhũng, các phương thức có thể được sử dụng cho mục đích tham nhũng và các chủ thể có khả năng tham gia tham nhũng, có thể áp dụng một cách thống nhất và cụ thể các biện pháp kiểm soát tiên tiến nhằm đảm bảo rằng nguồn vốn nhà nước ít có khả năng bị tham nhũng hơn.

Từ CVA, các cán bộ kiểm tra dự án, cán bộ tài chính tín dụng, kiểm toán và giám sát viên cần *nâng cao mức độ trách nhiệm và tận tâm thích đáng* với công

việc hàng ngày của mình trong suốt chu trình dự án. Điều này có nghĩa là các cán bộ phụ trách dự án phải theo dõi môi trường thực hiện trong suốt chu trình dự án, dựa trên nguyên tắc các dấu hiệu cờ vàng đã trình bày ở trên. Với các cán bộ tài chính tín dụng, để nâng cao mức độ trách nhiệm và tận tâm thích đáng, họ phải được đào tạo để nhận biết những rủi ro tham nhũng và có khả năng nhận ra các dấu hiệu cảnh báo sớm trong chu trình dự án. Bằng cách đặt ra một khung kiểm soát, trong đó tất cả các cán bộ tài chính tín dụng là một bộ phận của hoạt động kiểm soát chống tham nhũng, rủi ro phát hiện sẽ làm tăng khả năng giảm tham nhũng.

Tham nhũng trong đấu thầu công là một trong những vấn đề xã hội gây nhiều tranh cãi nhất mà các chính phủ phải đương đầu. Tham nhũng làm suy yếu các nền kinh tế, tạo ra sự hoài nghi ăn sâu vào xã hội dân sự, và trong một số trường hợp, nó đe dọa sự ổn định của chính các chính phủ đã cho phép nó tiếp tục phát triển. Để chống lại tham nhũng, cần phải xây dựng một khung pháp lý và khung điều tiết nhà nước rõ ràng và phù hợp. Nhưng điều này chưa đủ. Cần củng cố việc thực thi luật và quy chế, và luôn thận trọng cảnh giác một cách nhất quán và bền bỉ trong mọi lĩnh vực xã hội.³¹

Tham nhũng trong đấu thầu công biểu hiện ở các mô hình lặp lại hành vi bất chính, và chỉ ra cơ hội để can thiệp. Chương vừa rồi đã cố gắng trình bày bộ khung chung và các khả năng xảy ra tham nhũng trong quá trình đấu thầu công. Bằng cách nâng cao nhận thức về các khả năng tham nhũng trong các ngành, những cách tiếp cận và phương pháp luận mới nhằm can thiệp, kiểm soát rủi ro tham nhũng một cách thành công sẽ được nghiên cứu, triển khai và đánh giá để tìm ra cơ chế hiệu quả nhất nhằm giảm thiểu tham nhũng. Chúng tôi hy vọng rằng chương sách này đã tạo ra thêm một động lực thúc đẩy các nỗ lực giải quyết một trong những trở ngại nghiêm trọng nhất đối với sự phát triển hiệu quả trên toàn thế giới.

PHỤ LỤC 9A: TRƯỜNG HỢP ĐẶC BIỆT LIÊN QUAN ĐẾN ĐẤU THẦU KHẨN CẤP – NGOẠI LỆ CÓ LÝ DO HỢP LÝ HAY CON ĐƯỜNG TIẾN TỚI THAM NHŨNG?

Vào những thời điểm cấp bách hoặc trong một môi trường sau xung đột, nhu cầu vận động vốn nhanh chóng cho một vùng/khu vực có thể rất lớn, do đó, một hệ thống đấu thầu phức tạp, tinh vi nhằm ngăn ngừa tham nhũng có thể không thực tế với các yêu cầu đấu thầu hay mua sắm khẩn cấp.³² Trong trường hợp khẩn cấp, nguồn vốn đấu thầu phải được huy động và luân chuyển nhanh chóng, nhưng mặt khác, vẫn phải thiết lập một hệ thống kiểm tra để đảm bảo rằng chi tiêu được thực hiện một cách thích hợp. Trong các

trường hợp thiên tai hoặc thảm họa do con người gây nên, các kiểm soát ngoại vi thường được nới lỏng để đẩy nhanh tiến trình cấp vốn, do đó cần phải giám sát liên tục và việc củng cố thực thi luật khi kết thúc tình hình khẩn cấp lại càng có ý nghĩa quan trọng hơn.

Sau đợt sóng thần gây tàn phá ở Ấn Độ Dương vào tháng 12-2004, đã nảy sinh nhiều lời cáo buộc về các hành vi tham nhũng ở một số cấp độ khác nhau. Trong số đó có những cáo buộc như lấy cấp thực phẩm viện trợ cho nạn nhân thiên tai đem bán cho thương nhân hoặc đem đến nhà các vị quan chức; lực lượng quân đội gây khó khăn cho các xe chở hàng viện trợ; và các quan chức địa phương cắt một phần tiền lương của nhân viên để đổi lại công giới thiệu việc (Batha 2005; Harvey 2005).

Tại một số nơi, người dân đồng thời tự nhận mình là nạn nhân ở hai hoặc ba vùng để được bồi thường thiệt hại hai, ba lần.³³ Họ lợi dụng cơ hội thiên tai cũng như những kẻ tin tặc lợi dụng một mạng máy tính không được bảo vệ.

Một trong những trường hợp tham nhũng nghiêm trọng ở Aceh, Indônêxia, là kết quả của việc “ăn bớt” khi xây dựng nơi ở cho những nạn nhân mất nhà do sóng thần. Đây là những lán gỗ dài, và để tiết kiệm tiền, nhà thầu đã không bắt chặt gỗ với nền bê tông. Không những thế, bê tông còn chứa nhiều cát (hay ít xi măng) hơn mức an toàn cho phép, và quá ít nước. Nói tóm lại, nhà thầu đã ăn bớt tiền để làm giàu cho bản thân, hoặc có lẽ đã hối lộ cho các quan chức chính phủ, hoặc cả hai, trong khi các nạn nhân bị ném vào những ngôi nhà không an toàn và trở thành nạn nhân một lần nữa.³⁴

Năm 2005, một nhóm chuyên gia được các ngân hàng phát triển đa phương tài trợ đã đến Indônêxia để nghiên cứu các biện pháp giảm tham nhũng trong các hoạt động cứu trợ. Nhóm này đã xác định một số khả năng tham nhũng liên quan đến các tình huống sau thiên tai, bao gồm:

- Đặc biệt khẩn cấp trong giai đoạn cứu trợ, với ưu tiên hàng đầu là cứu người
- Những khó khăn về mặt hậu cần khi chuyển cứu trợ đến cho những người cần trợ giúp
- Những luồng vốn cứu trợ ồ ạt đến từ nhiều nguồn, vượt quá khả năng tiếp nhận
- Khả năng của chính phủ trong việc quản lý các chức năng đấu thầu và tài chính
- Sự gián đoạn của các hệ thống hành chính ở địa phương và các biện pháp kiểm soát

- Thiếu sự phối hợp trách nhiệm, một số nhà tài trợ khăng khăng tự mình quản lý vốn và hoạt động đấu thầu
- Sự gián đoạn của các thị trường hàng hoá và dịch vụ thông thường
- Các quy tắc và cơ chế đặc biệt do các tổ chức viện trợ đặt ra làm điều kiện nhận hỗ trợ sau thiên tai
- Các tổ chức viện trợ không quen thuộc với điều kiện địa phương.

Một số gợi ý về cách quản lý những rủi ro tham nhũng ngày càng tăng là: áp dụng các thủ tục đánh giá nhu cầu một cách hệ thống và minh bạch; lồng ghép những người bị ảnh hưởng vào các quy trình đánh giá và ra quyết định; các hệ thống quản lý cụ thể để đánh giá và phân loại tất cả các hỗ trợ được đề nghị và chuyển giao, và phân bổ viện trợ phù hợp với nhu cầu đã được đánh giá; các nhà tài trợ phối hợp để thống nhất các cách tiếp cận và hướng dẫn đấu thầu chung; các kênh báo cáo về những trường hợp bị nghi là tham nhũng (ADB/OECD/Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2005).

Ở Mỹ, hàng nghìn người đã bị mất nhà ở sau khi cơn bão Katrina ào xuống tấn công vùng Bờ biển Vịnh vào cuối tháng 8/2005. Trong nỗ lực cứu giúp được càng nhiều người càng tốt, tổ chức Chữ thập đỏ Mỹ đã nhanh chóng phát tiền cho những người bị ảnh hưởng và những gia đình cần sự trợ giúp. Điều không may là đã có rất nhiều bản khai sai sự thật xuất phát từ một hệ thống phi pháp được sắp xếp nhằm ăn cắp tiền cứu trợ (CNN 2005). Do đó, kể cả ở những nước phát triển như nước Mỹ thì một thảm hoạ thiên tai cũng là một cơ hội lớn với những kẻ có động cơ và cơ hội, những kẻ có thể viện ra lý do hợp lý và có khả năng tham nhũng. Nhưng khác với các nước kém phát triển hơn, nước Mỹ có năng lực to lớn để phát hiện và truy tố những kẻ lợi dụng môi trường kiểm soát lỏng lẻo để gian lận, sau khi chấm dứt tình trạng khẩn cấp (Yen 2005). Tại các nước đang phát triển, việc thiếu khả năng phòng chống từ trước và củng cố thực thi sau khi chấm dứt tình trạng khẩn cấp sẽ tạo ra một mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng sinh sôi mà hoàn toàn không bị kiểm chế.

Kinh nghiệm sống thần ở châu Á và bão biển ở Mỹ là minh chứng rõ ràng cho thấy, hiện tại chưa có mô hình nào hiệu quả để ngăn chặn tham nhũng xâm nhập vào các hoạt động cứu trợ khẩn cấp.

PHỤ LỤC 9B: CÁC HÌNH THỨC DÀN XẾP THAM NHŨNG CÓ LIÊN QUAN

Hai hình thức dàn xếp tham nhũng khác – tham ô và lạm dụng tài sản nhà nước – là những vấn đề tuy chỉ liên quan gián tiếp đến đấu thầu nhưng vẫn cần được nhắc đến.

Tham ô nghĩa là khi các quan chức chính phủ ăn cắp tiền từ các dự án đấu thầu. Có nhiều cách tham ô, thậm chí một số cách rất lộ liễu như tự viết séc cho bản thân hoặc người thân trong gia đình. Hoặc nhận tiền thanh toán cho các hóa đơn giả mạo, hoặc ghi tên nhân viên “ma” vào bảng lương. Đôi khi, các nguồn vốn được chính phủ huy động cho các công trình xây dựng công cộng có thể bị các quan chức chính phủ lấy cắp để sử dụng cho mục đích cá nhân.

Lạm dụng tài sản nhà nước nghĩa là khi các quan chức chính phủ sử dụng xe văn phòng, máy bay, máy tính, thẻ tín dụng và các trang thiết bị khác của cơ quan nhà nước để làm lợi cho bản thân hoặc đảng phái chính trị hoặc một nhóm có chung lợi ích cá nhân. Những trường hợp này có thể xảy ra từ quy mô nhỏ, như lạm dụng máy tính của văn phòng, cho đến quy mô lớn như sử dụng máy bay của nhà nước cho mục đích cá nhân. Trong một trường hợp mà các tác giả đã điều tra, một máy bay phản lực của chính phủ đã bị lấy sử dụng cho mục đích cá nhân, và chính người dân phải nộp thuế để trả cho khoản chi phí lên đến hàng trăm nghìn đôla này. Trong nhật ký bay, chuyến bay này được nguy trang dưới cái tên “tập huấn bay qua đất liền”, được thực hiện theo yêu cầu không vận chính thức của một quan chức có thẩm quyền trong chính phủ. Trong một số trường hợp khác, các quan chức chính phủ có thể lợi dụng chức vụ được tin cậy của mình để cơ cấu các dự án theo cách có lợi cho bản thân. Ví dụ như, các cán bộ quản lý một dự án giao thông đô thị dùng vốn nhà nước có thể cơ cấu dự án để đảm bảo rằng các tuyến đường hay trạm chờ xe buýt sẽ được xây dựng ở những nơi có lợi cho doanh nghiệp mà họ sở hữu hoặc có lợi cho gia đình họ.

Trong một số dự án phát triển, các điều tra viên thấy rằng sự lạm dụng xe ô tô của dự án và ăn cắp xăng diễn ra rất phổ biến. Mặc dù những hành vi này nhìn không có vẻ nghiêm trọng nhưng trong một dự án giao thông, không có xe ô tô nghĩa là các thanh tra chính phủ không đến được thực địa để kiểm tra giám sát tiến độ. Kết quả là dự án thiếu sự giám sát, và điều này sẽ tạo ra nhiều điểm có khả năng bị tham nhũng khác trong cơ cấu kiểm soát và tạo thuận lợi nhiều hơn cho những kẻ ăn cắp.

Dưới đây là các dấu hiệu cờ đỏ cho thấy tài sản nhà nước có khả năng bị lạm dụng:

- Xe văn phòng bị sử dụng cho những công việc cá nhân
- Sử dụng tài sản và nhân sự của chính phủ (ví dụ như máy tính, nhân viên hỗ trợ, v.v.) cho các công việc cá nhân
- Chi phí ăn ở và chi phí cá nhân khi đi công tác cao một cách bất thường
- Tài sản nhà nước xuất hiện ở nhà riêng

- Trả tiền ngoài giờ cho khoảng thời gian được sử dụng cho công việc cá nhân
- Có tiếng là hay lạm dụng tài sản nhà nước
- Bỏ nhiệm bạn bè, người thân, thậm chí vợ (chồng) vào các chức vụ trong chính phủ
- Các nghiên cứu tư vấn không có lý do hợp lý

CHÚ THÍCH

1. Đấu thầu công thường chiếm từ 10 đến 20% GDP quốc gia. Ví dụ như, ở Liên minh châu Âu, tổng giá trị các hoạt động đấu thầu công (chính phủ các nước và các cơ quan nhà nước mua sắm hàng hoá, dịch vụ, và đấu thầu công trình công cộng) là 1,5 nghìn tỷ euro, chiếm khoảng 16% GDP năm 2002 của Liên minh châu Âu
2. Quy chế Đấu thầu Liên bang, xem ở <http://www.arnet.gov/far/>. Ngoài ra, Cơ quan Kiểm toán Hợp đồng Quốc phòng có hơn 4500 cán bộ được giao nhiệm vụ kiểm toán hệ thống đấu thầu quốc phòng có quy mô hết sức rộng lớn, thêm vào đó là hàng nghìn thanh tra đang làm việc tại các cơ quan quân chủng quốc phòng [https://www.jagcnet.army.mil/JAGCNETInternet/Homepages/AC/ArmyFraud.nsf/\(JAGCNetDocID\)/86DABEE8FC6CC4DA8525703F005519E9/\\$FILE/ISS%20Compliance%20Agreement.pdf](https://www.jagcnet.army.mil/JAGCNETInternet/Homepages/AC/ArmyFraud.nsf/(JAGCNetDocID)/86DABEE8FC6CC4DA8525703F005519E9/$FILE/ISS%20Compliance%20Agreement.pdf).
3. P. Overby, “Boeing tiến lên trước sau khi bị chính phủ phạt”, bản tin buổi sáng trên Đài phát thanh công cộng quốc gia, ngày 16-5-2006, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5407530>. Xem thêm *Cuộc tranh luận hàng quý ở quốc hội*, ngày 1-8-2006, “Vụ dàn xếp toàn cầu của Boeing” Ủy ban Các quân chủng Vũ trang Thượng viện nghe Phó giám đốc Ủy ban, Chương lý, Bộ Tư pháp Hoa Kỳ, Paul J. McNulty trình bày bằng chứng. Trưởng phòng Tài chính của Boeing, Michael Sears, đã bị Toà án Liên bang Hoa Kỳ xử 4 tháng tù và nộp phạt 250.000 đôla do vi phạm luật liên bang về mâu thuẫn lợi ích. S. J. Hedges, “Cựu Trưởng phòng Tài chính của Boeing nhận 4 tháng tù” *Thời báo Chicago*, ngày 19-2-2005. Quan chức Không quân Darleen Druyun, bị 9 tháng tù giam. M. Sirak, “DoDIG: Druyun tác động đến hợp đồng kho hàng KC-135 của Không quân với Boeing”, *Nhật báo Quốc phòng*, ngày 26-5-2006.
4. Tham khảo những biện giải hoàn hảo và bao quát hơn về các quy tắc này trong báo cáo của Burton (2005) và Wittig (2005).
5. Những dấu hiệu cờ đỏ liệt kê trong chương sách này được lấy từ nhiều nguồn khác nhau, bao gồm cả những nghiên cứu thực địa của các tác giả, các bài học do các điều tra viên hàng đầu như W. Michael Kramer chia sẻ, và nhiều ấn phẩm khác. Ví dụ như, xem trên <http://www.bhutanaudit.gov.bt/contents/>

[papers/asosai-pakistan/Overview%20of%20Fraud%20and%20Corruption%20Detection%20Process.pdf](http://papers.asosai-pakistan/Overview%20of%20Fraud%20and%20Corruption%20Detection%20Process.pdf); <http://www.srac.gpg.gov.za/Anti-corruption%20booklet.pdf> and <http://www.wmkramer.com/1basics.html>.

6. Một trong các tác giả đã được một công ty lớn ký hợp đồng giám sát để đảm bảo rằng 400 đại lý kinh doanh của công ty ở nước ngoài không dính líu đến những hành vi tham nhũng vi phạm Đạo luật Hoa Kỳ về Các hành vi tham nhũng ở nước ngoài năm 1977.
7. Các nhà thầu Mỹ làm ăn với các đại lý ở nước ngoài đang tăng cường tiến hành các điều tra về mức độ trách nhiệm và tận tâm với công việc của các đại lý ở nước ngoài để xác định xem họ có bị tai tiếng về thói đưa hối lộ nhằm kéo hợp đồng về cho công ty mà họ làm đại lý không.
8. Ví dụ như, Titan, một công ty thông tin và tình báo quân sự tại California, phải nộp hơn 28 triệu đôla tiền phạt dân sự và hình sự do vi phạm Đạo luật Liên bang về Các hành vi tham nhũng, khi sử dụng trung gian để đưa các khoản tiền trái phép cho các quan chức chính phủ ở Benin và một số quốc gia châu Á. Vụ Titan là một trong những vụ khởi tố lớn nhất về tham nhũng có liên quan đến đại lý trung gian, vì công ty này phải nộp mức tiền phạt lớn nhất theo luật liên bang. Xem *Ủy ban Chứng khoán và Hối lộ với Công ty Titan*, Đạo luật Dân sự số 05-0411 (U.S.D.C., D.D.C., lập hồ sơ ngày 1-3-2005). Xem thêm "Titan nhận tội hối lộ theo Đạo luật Các hành vi tham nhũng ở nước ngoài", *Tin tức Liên bang Mỹ*, ngày 1-3-2005.
9. Cần lưu ý rằng các nhà thầu địa phương, nhất là các nhà thầu lớn, cũng có thể thuê người môi giới để tránh khả năng bị khởi tố.
10. Không phải vụ thông thầu nào cũng có lại quả. Do tính chất phổ biến của hối lộ, nên ngày càng có khả năng quy trình đấu thầu là quy trình hoàn toàn minh bạch, và nhà thầu trúng thầu chỉ đưa hối lộ sau khi đã ký hợp đồng. Trong các tình huống này, tất cả các nhà thầu đều hiểu rõ việc nhất thiết phải đưa hối lộ, do đó giá chào thầu của các nhà thầu đã được tính toán để bao gồm chi phí này.
11. Trong một vụ việc gần đây ở châu Phi, các điều tra viên đã tìm thấy một biên bản hợp giữa các quan chức chính phủ, trong đó họ quyết định công ty nào sẽ thắng thầu một số hợp đồng tư vấn cho một dự án xây dựng đường giao thông trị giá nhiều triệu đôla. Cuộc họp này được tổ chức nhiều tháng trước khi thực sự mở thầu.
12. Rose-Ackerman (1978) viết rằng sự cạnh tranh giữa các chủ thể cung cấp dịch vụ sẽ làm giảm tham nhũng.
13. Tham khảo một phân tích sâu về phát hiện thông thầu nhờ hồ sơ ghi chép các khoản phụ phí ở Thụy Điển trong một vụ việc bị nghi ngờ là dàn xếp thông thầu cho các hợp đồng đường giao thông, xem M. Jakobsson, "Thông thầu trong các đấu giá đấu thầu ở Thụy Điển", tháng 6/2004 <http://www.joen-suu.?/taloustieteet/ott/scandale/tarto/papers/Maria%20Jakobsson.pdf>.

14. Các nước có luật bảo hộ bí mật thông tin là những nước có các yêu cầu đăng ký kinh doanh, quy chế hoạt động ngân hàng và yêu cầu thuế rất lỏng lẻo.
15. Trong một số trường hợp mà các tác giả không nêu ở đây, các công ty được đăng ký kinh doanh với các chức vụ như giám đốc, cổ đông, hoặc cán bộ quản lý doanh nghiệp đều do các quan chức chính phủ nắm giữ.
16. Tham khảo một phân tích và thảo luận thú vị về các công ty bình phong thuộc về bạn bè, con cái và người thân của cố Tổng thống Ferdinand Marcos, và quyền miễn trừ mà các công ty này đã sử dụng để mưu lợi cho mình, xem Manapat (1991).
17. Xem Mitchell (2005). “Các lỗ hổng cơ cấu” vẫn đang tồn tại trong các hệ thống đấu thầu do quy trình đấu thầu được tạo nên từ một mạng lưới gồm nhiều người, và các lỗ hổng này thường được tạo ra khi nhiều mạng lưới kết nối thường bị khai thác để tạo ra lợi ích cá nhân.
18. Điều chỉnh kiểm soát ứng phó là hành động triệt để nhằm xoá bỏ các khả năng xảy ra tham nhũng trong hệ thống, ví dụ như các lỗ hổng cơ cấu.
19. Các khả năng xảy ra tham nhũng được xác định trong chương sách này chủ yếu lấy từ Ban Hoạt động Điều tra, Vụ Liêm chính, Ngân hàng Thế giới. Đánh giá tổng số các khả năng có thể xảy ra tham nhũng trong hệ thống sẽ có thể cung cấp một thước đo để phản ánh rủi ro tham nhũng chung khi tiến hành đấu thầu và thực hiện các hợp đồng của chính phủ.
20. Các điều tra chính có thể có dạng đánh giá rủi ro tín dụng và do ban điều tra nội bộ, Vụ Liêm chính, Ngân hàng Thế giới tiến hành. Cơ quan Phát triển Quốc tế Mỹ (USAID) cũng đã phát triển một cơ sở dữ liệu hiệu tương tự. Xem Các Dấu hiệu gian lận, Văn phòng Thanh tra điều tra, USAID, http://www.usaid.gov/oig/hotline/fraud_awareness_handbook_052201.pdf.
21. Về việc kiểm soát các chi phí hành chính, hãy xem <http://www.idea-knowledge.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=82701>. Để xem trình bày rộng hơn về tác động tiềm ẩn của đấu thầu trực tuyến đối với việc kiểm chế tham nhũng, xem tài liệu (sắp xuất bản) của NHTG. Trong một báo cáo gần đây của OECD, việc Hàn Quốc sử dụng đấu thầu trực tuyến đã cung cấp những thông tin khích lệ về giá trị của diễn đàn đấu thầu trực tuyến. Xem [download/3663/17219/?le/OECD-rapport 2005-aase.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/36/63/1721971e/OECD-rapport%202005-aase.pdf).
22. Một số học giả gợi ý sử dụng 3 cách tiếp cận chính sách độc đáo để chống tham nhũng, đó là: nguyên hiện trạng (nghĩa là không bổ sung thêm nguồn lực nào để phát hiện hay xử phạt); ngăn chặn ở cấp độ cá nhân (ví dụ như tăng nguồn lực để phát hiện và xử phạt hiệu quả hơn); thay đổi các đặc điểm cơ cấu liên quan đến tham nhũng (ví dụ như giảm bớt sự thiếu hiệu quả trong hệ thống hành chính quan liêu, hoặc làm cho luật pháp tương xứng hơn với nhu cầu xã hội). Xem See Nas, Price, và Weber (1986, trang 116).
23. Nội dung nghiên cứu pháp lý về sự tồn tại của các chương trình tự nguyện

cung cấp thông tin trên toàn cầu do bà Pascale Dubois, Luật sư cấp cao, Nhóm NHTG, cung cấp.

24. Ở Pháp, đối với một số vi phạm, Bộ luật Tố tụng Hình sự cho phép thẩm phán ở cấp huyện tiến hành thủ tục tố tụng thay thế, gọi là *composition*, thay vì truy tố hình sự. Bị can có thể tránh được thủ tục tố tụng hình sự chính thức, để đổi lại, bị can phải khai nhận tội và đáp ứng một số điều kiện (ví dụ như nộp phạt, hoặc lao động công ích). Xem C. PR. PÉN. Điều 41-1 đến 41-3 (2004) (Pháp). Ở Mỹ, một số cơ quan, trong đó có Cơ quan Bảo vệ môi trường, Ban Chống độc quyền (Bộ Tư pháp), Ủy ban Chứng khoán và Hối đoái, và Bộ Y tế và Các dịch vụ con người, cũng áp dụng chương trình tự nguyện cung cấp thông tin. Xem Cơ quan Bảo vệ môi trường, Các cơ chế thúc đẩy tự kiểm soát: Phát hiện, Cung cấp thông tin, Sửa chữa khắc phục, và Ngăn ngừa vi phạm, 60 Quy chế Liên bang 66706 (ngày 22-12-1995); và Anne K. Bingaman, Trợ lý Chủ tịch, Các nhận xét trước Ban chống độc quyền của Hội Luật sư Mỹ (ngày 10-8-1993), được in trong Sổ tay hướng dẫn, Bộ Tư pháp, Đoạn 7-2A.470 và 7-244.315 (1995); xem Báo cáo của Ủy ban Chứng khoán và Hối đoái về Các khoản thanh toán và Thực tiễn hoạt động bất hợp pháp và đáng ngờ của doanh nghiệp (trình lên Ủy ban Các vấn đề Ngân hàng, Nhà ở và Đô thị, ngày 12/5/1976); *Trong một vụ việc đã khép lại*, 676 F.2d 793 (D.C. Cir. 1982); và Richard A. Feinstein và Jonathan L. Diesenhaus, "Lột mặt nạ những gian lận và lạm dụng trong hệ thống y tế". *Thời báo pháp luật*, ngày 17-7-1995. Pháp lệnh của Cục Trách nhiệm giải trình quốc gia Pakistan cho phép miễn thứ hoàn toàn hoặc có điều kiện đối với những người cung cấp thông tin đầy đủ và trung thực về các vi phạm của mình và cung cấp tên của những kẻ đồng lõa trong hành vi tham nhũng. Pháp lệnh này cũng xá miễn hình phạt đi tù nếu người vi phạm thừa nhận hành vi tham nhũng của mình và trả lại tài sản hoặc số tiền phi pháp đã kiếm được từ hành vi tham nhũng. Cục Trách nhiệm giải trình quốc gia, Pháp lệnh số XVIII, năm 1999, trang 25, 25A, và 26, được sửa đổi trong Pháp lệnh số XIX, năm 1999 và Pháp lệnh số IV năm 2000. Để đấu tranh chống tội phạm có tổ chức, Ba Lan sử dụng *s'wiadek koronny*, nghĩa là nhân chứng hoàng gia, đây là một luật quy định: nếu người phạm tội ra làm chứng chống lại những kẻ tòng phạm thì sẽ được miễn hình phạt, và được bảo vệ nhân thân nếu có nguy cơ bị trả thù. Xem *Ustawa z dnia 25 czer-wca 1997 r. o s'wiadku koronnym*. Áchentina chống tội phạm buôn lậu ma túy bằng cách giảm hình phạt hoặc huỷ bỏ khởi tố nếu bị can giúp chính quyền phát hiện được nhân thân của những kẻ vi phạm khác hoặc xác định được các chuyến tàu chở ma túy. Xem đoạn 29, Luật 23.737. Áchentina cũng cho phép giảm hình phạt với nếu như tội phạm cung cấp cho nhà nước những thông tin giúp xác định vị trí của nạn nhân bị bắt cóc. Xem đoạn 41, Luật 25.742. Chương trình khoan hồng của Braxin khuyến khích tự nguyện cung cấp thông tin về các hành vi chống cạnh tranh và đảm bảo cho người cung cấp

thông tin không bị xử phạt, nếu như Bộ Tư pháp chưa biết đến việc này trước khi được cung cấp thông tin. Xem Luật chống độc quyền của Braxin, Luật 10.149/2000 ngày 21-12-2000. Luật *pentiti* của Italia cho phép miễn truy tố và/hoặc giảm hình phạt và bảo vệ nhân chứng với những cá nhân hợp tác với cảnh sát và cung cấp thông tin liên quan đến những hành vi cố gắng phá hoại nền dân chủ bằng các phương thức bạo lực, hành động khủng bố, tổ chức dạng maphia, bắt cóc, buôn ma tuý và buôn lậu. Ví dụ như, xem Luật 304 ngày 29-5-1982; Luật 15 ngày 15-2-1980; Luật 34 ngày 18-2-1987; Luật – Nghị định số 8/91; Luật 45/01; Luật - Nghị định số 8 ngày 15-1-1991; và Luật 45 ngày 15-2-2001. Các công tố viên của chính phủ lâm thời do LHQ lãnh đạo ở Côtôvô có thể yêu cầu miễn toàn bộ thủ tục truy tố nếu quan tòa xác định rằng bị can hay kẻ bị tình nghi sẽ cung cấp bằng chứng có thể ngăn chặn các tội phạm tiếp theo hoặc giúp khởi tố thành công một kẻ tình nghi khác. Xem Quy chế UNMIK số 2001/21 về các nhân chứng có thái độ hợp tác (ngày 20-9-2001); Quy chế UNMIK số 2003/26, Bộ luật Tố tụng Hình sự tạm thời của Côtôvô, Điều 298-303 (ngày 6-7-2003).

25. Điều 37(3) Công ước chống Tham nhũng của LHQ quy định “Mỗi bên nhà nước sẽ xem xét khả năng có thể miễn truy tố, theo các quy tắc cơ bản của luật pháp trong nước, đối với một cá nhân có thái độ hợp tác trong điều tra hoặc khởi tố một tội phạm cấu thành theo Công ước này”.
26. Ví dụ như, xem Homer E. Moyer, Jr., “Các công ty tư vấn luật doanh nghiệp, Tự nguyện cung cấp thông tin, các giám sát viên độc lập giám sát tuân thủ, và các vấn đề khác về thực thi FCPA”. *Tư vấn luật doanh nghiệp trong nước*, tháng 6/2005 <http://www.metrocorpcounsel.com/current.php?artType=view&artMonth=June&artYear=2005&EntryNo=3063>.
27. Mới đây Vương quốc Anh đã ban hành luật này, Hoa Kỳ cũng có một luật tương tự (http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html), giống như nhiều quốc gia khác. Xem <http://www.freedominfo.org/>.
28. Ví dụ như có thể tham khảo về tác động của các kiểm tra lối sống do Trung tâm Phóng viên Điều tra Philippin thực hiện (<http://www.pcij.org/stories/2003/bir.html>).
29. Xem trang web của UNCITRAL để tham khảo Luật mẫu về Đấu thầu hàng hoá, công trình và dịch vụ, cùng với Hướng dẫn ban hành, xem thêm ở <http://www.abanet.org/>.
30. Xem Tổ chức của các Bang Hoa Kỳ (OAS), Công ước Liên Mỹ về Chống tham nhũng, Hiệp ước số 105-39; Công ước OECD về Chống Hối lộ các quan chức nước ngoài trong các giao dịch kinh doanh quốc tế, Hiệp ước số 105-43, 1997 U.S.T. Lexis 105; và Hội đồng châu Âu, Công ước Luật Hình sự chống Tham nhũng, ETS số 173., có hiệu lực ngày 1-7-2002. Công ước LHQ về Chống tham nhũng (UNCAC), Tài liệu LHQ số A/58/422 (thông qua ngày 31-10-2003), có hiệu lực ngày 15/12/2005.

31. Soreide (2006) lưu ý trong một khảo sát các doanh nghiệp thuộc OECD, rằng “có khoảng 55% số người trả lời không cho rằng các quy tắc và luật lệ đấu thầu có thể giúp ngăn chặn được tham nhũng. 15% cho rằng các quy tắc và luật lệ này có chức năng cản trở tham nhũng, và chỉ có 6% cho rằng quy tắc và luật lệ đấu thầu là một trở ngại cản trở tham nhũng một cách *hiệu quả*”.
32. Phụ lục này do Benjamin M. Cox nghiên cứu và viết.
33. Xem Diễn đàn các Tổ chức phi chính phủ Quốc tế về Phát triển Indônêxia, ngày 23-5-2005, http://www.in?d.be/aceh_combating_corruption.htm.
34. Xem Diễn đàn các Tổ chức phi chính phủ Quốc tế về Phát triển Indônêxia, ngày 23-5-2005.

THAM KHẢO

- ADB (Ngân hàng Phát triển châu Á). 1998. *Anti-Corruption: Policies and Strategies*. “Chống tham nhũng: Các chính sách và chiến lược” Manila: ADB.
- ADB/OECD/Tổ chức Minh bạch Quốc tế. 2005. *Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations*. “Kim chế tham nhũng trong các hoạt động cứu trợ nạn nhân sóng thần”. Biên bản Cuộc họp Chuyên gia tại Jakarta, 7-8/4. Manila: ADB.
- Batha, E. 2005. “Corruption and Aid” “Tham nhũng và Viện trợ” Reuters, November 9.
- Burton, Robert A. 2005. “Improving Integrity in Public Procurement: The Role of Transparency and Accountability”. “Tăng cường tính liêm chính trong đấu thầu công: Vai trò của tính minh bạch và trách nhiệm giải trình” trong *Đấu tranh chống tham nhũng và Thúc đẩy sự liêm chính trong đấu thầu công*, 23-28. Paris: OECD.
- Campos, J. E., and J. Syquia. 2006. “Managing the Politics of Reform: Overhauling the Legal Infrastructure of Public Procurement in the Philippines”. “Quản lý chính trị trong cải cách: Rà soát toàn diện hạ tầng pháp lý về đấu thầu công ở Philippin” World Bank, Washington, DC.
- CNN. 2005. “Dozens Indicted in Alleged Katrina Scam: Red Cross Contract Workers Accused of Filing False Claims”, “Hàng tá lời cáo buộc về những mưu đồ lợi dụng bất chính cơn bão Katrina: Các nhân viên hợp đồng của Chữ thập đỏ bị buộc tội lập hồ sơ cứu trợ giả mạo”. Ngày 29-12.
- Harvey, R. 2005. “Corruption Challenge for Aceh Aid”. “Thách thức của tham nhũng với Aceh Aid” *BBC News*,
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. “Kiểm soát tham nhũng” Berkeley: University of California Press.
- Manapat, Ricardo. 1991. *Some Are Smarter than Others: The History of Marcos' Crony Capitalism*. “Một số người thông minh hơn những kẻ khác: Lịch sử chế độ tư bản già cỗi của Marcos” New York: Aletheia Publications.
- Manning, Nick, and Neil Parison. 2004. *International Public Administration Reform*. “Cải cách hành chính công quốc tế” Washington, DC: World Bank.
- Merle, R., and J. Markon. “Ex-Pentagon Official Admits Job Deal”. “Cựu quan chức Lầu Năm góc thừa nhận ăn hối lộ” *Washington Post*, 21/4, trang A1.

- Merle, R. 2004. "Long Fall for Pentagon Star: Drury Doled Out Favors by the Millions". "Cú ngã từ trên cao của một ngôi sao Lầu Năm góc: Drury sống nhờ hàng triệu người" *Washington Post*, 14/11, trang A1.
- Mitchell, L. E. 2005. "Symposium: Corporate Misbehavior by Elite Decision-Makers: Perspectives from Law and Social Psychology: Structural Holes, CEOs, and Informational Monopolies—the Missing Link in Corporate Governance". "Chuyên đề: Hành vi sai trái của doanh nghiệp do các cấp ra quyết định: Các triển vọng nhìn từ góc độ Luật pháp và Tâm lý xã hội: Các lỗ hổng cơ cấu, các Giám đốc điều hành, và độc quyền thông tin – Mất xích còn thiếu trong quản trị doanh nghiệp" *Brooklyn Law Review* 70 (Summer): 1313.
- Mora, Jose Eduardo. 2004. "Central America: The High Cost of Corruption" "Trung Mỹ: Chi phí tham nhũng lớn" Inter Press Service, <http://www.worldrevolution.org/article/1624>.
- Mugazi, Henry. 2005. "Corrupt Public Procurement. Civil Society Should Be Involved More in Following Up Corrupt Officials". "Đấu thầu công bị tham nhũng: Xã hội dân sự cần tham gia nhiều hơn trong giám sát các quan chức tham nhũng" Newsletter 3, August.
- Nas, T. F., A. C. Price, and C. T. Weber. 1986. "A Policy-Oriented Theory of Corruption". "Lý thuyết tham nhũng theo định hướng chính sách" *American Political Science Review* 80 (March): 107–19.
- New York State, Office of Attorney General Eliot Spitzer. 2001. "Eleven School Custodians Arrested for Kickback and Bid Rigging Scheme". "11 cán bộ quản lý trường học bị bắt giữ vì nhận tiền lại quả và tổ chức thông thầu" Press Release, ngày 11/12. http://www.oag.state.ny.us/press/2001/dec/dec11b_01.html.
- Nunberg, Barbara. 1997. "Rethinking Civil Service Reform: An Agenda for Smart Government". "Cân nhắc lại về cải cách dân sự: Chương trình nghị sự cho một chính phủ thông minh" Poverty and Social Policy Working Paper, World Bank, Washington, DC.
- Odhiambo, Walter, and Paul Kamau. 2003. "Public Procurement: Lessons from Kenya, Tanzania, and Uganda". "Đấu thầu công: các bài học của Kenya, Tanzania, và Uganda" Working paper 208, OECD Development Centre, Paris.
- OECD. 2005. "Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement". "Đấu tranh chống tham nhũng và thúc đẩy tính liêm chính trong đấu thầu công" Paris: OECD.
- Paine, L., R. Deshpande, J. D. Margolis, and K. E. Bettcher. 2005. "Up to Code: Does Your Company's Conduct Meet World-Class Standards?" "Theo Quy tắc Đạo đức nghề nghiệp: Công ty của bạn có đáp ứng các chuẩn mực hành xử của thế giới không?" *Harvard Business Review* 83 (12): 122–33.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. "Tham nhũng: Một nghiên cứu về khía cạnh kinh tế chính trị" New York: Academic Press.

- . 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. “Tham nhũng và Chính phủ: các nguyên nhân, hậu quả và cải cách” Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sacerdoti, Giorgio. 2005. “Forum Workshop on Identifying Risks in the Bidding Process to Prevent and Sanction”. “Hội thảo diễn đàn xác định các rủi ro trong quá trình đấu thầu nhằm ngăn chặn và xử phạt” Trong *Đấu tranh chống tham nhũng và thúc đẩy tính liêm chính trong Đấu thầu công*, 153–60. Paris: OECD.
- Sandholtz, W., and M. Gray. 2005. “International Determinants of National Corruption Levels”. *Các yếu tố quốc tế xác định mức độ tham nhũng của quốc gia* Trong *Báo cáo Tham nhũng toàn cầu của Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2005*. globalcorruptionreport.org/download.html#download.
- Soreide, Tina. 2006. “Procurement Procedures and the Size of Firms in Infrastructure Contracts”. “Các thủ tục đấu thầu và quy mô của các công ty trong các hợp đồng cơ sở hạ tầng” Paper prepared for the World Bank ABCDE conference, Tokyo, May 29–30.
- Stone, R. W. 2004. “The Political Economy of IMF Lending in Africa”. “Kinh tế chính trị trong hoạt động cho vay của Quỹ Tiền tệ Quốc tế ở châu Phi” *American Political Science Review* 98 (4): 577–91.
- Thachuk, K. 2005. “Corruption and International Security” “Tham nhũng và An ninh quốc tế” *SAIS Review* 25 (Winter-Spring): 143–52.
- Transparency International. 2002. “Status Report on the Integrity Pact: The Concept, the Model, and Present Applications”. “Báo cáo hiện trạng thực hiện Hiệp ước Liêm chính: Khái niệm, Mô hình và các Ứng dụng hiện tại” Transparency International (ngày 31/12).
- . 2006a. *Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement*. “Sổ tay hướng dẫn: Kim chế tham nhũng trong đấu thầu công” transparency.org/global_priorities/public_contracting
- . 2006b. *Global Corruption Report 2006*. “Báo cáo tham nhũng toàn cầu năm 2006” download.html#download.
- Trepte, Peter. 2005. “Transparency and Accountability as Tools for Promoting Integrity and Preventing Corruption in Procurement: Possibilities and Limitations”. “Tính minh bạch và Trách nhiệm giải trình – các công cụ để thúc đẩy tính liêm chính và ngăn ngừa tham nhũng trong đấu thầu: Các khả năng và hạn chế” OECD, Paris.
- (Bộ Tư pháp Hoa Kỳ). n.d. “Preventing and Detecting Bid Rigging, Price Fixing, and Market Allocation in Post-Disaster Rebuilding Projects: An Antitrust Primer for Agents and Procurement Officials”. “Ngăn ngừa và phát hiện thông thầu, cố định giá, và phân bổ thị trường trong các dự án tái thiết sau thiên tai – bài học vỡ lòng về chống độc quyền cho các nhân viên và quan chức đấu thầu”.
- Bộ Ngân khố Hoa Kỳ. 2004. “U.S. Identifies Front Companies for Saddam Hussein Regime”. “Hoa Kỳ phát hiện các công ty vỏ bọc cho chế độ Saddam

- Hussein" Press Release, Office of Public Affairs, ngày 15-4, Washington, DC. http://www.cpa-rpa.org/transcripts/2004415_fron_companies.html.
- Văn phòng Trách nhiệm giải trình của Chính phủ Hoa Kỳ. 2006. "Company Formations: Minimal Ownership Information is Collected". "Thành lập công ty: thông tin về chủ sở hữu được thu thập ở mức tối thiểu" Báo cáo 06-376 (tháng 4).
- Ủy ban Volcker (Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-For-Food Programme, chaired by Paul A. Volcker). 2005a. *Report on the Manipulation of the Oil-For-Food Programme* "Báo cáo về hành vi thao túng chương trình Đổi dầu lấy lương thực" (ngày 27-10).
- . 2005b. "Third Interim Report" (August 8) "Báo cáo tạm thời lần 3" (ngày 8-8).
- Ware, G. T., and G. P. Noone. 2003. "The Culture of Corruption in the Post Conflict and Developing World. "Văn hoá tham nhũng tại các nước đang phát triển và hậu xung đột" trong *Hãy tưởng tượng về sự cùng tồn tại: Phục hồi nhân đạo sau mâu thuẫn sắc tộc gây bạo lực*, ed. A. Chayes and M. Minnow. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- . 2005. "The Anatomy of Transnational Corruption". "Bộ khung tham nhũng xuyên quốc gia" *International Affairs Review* 14 (Fall): 29-52.
- Wax, E. 2005. "Kenya Is Buffeted by Graft Scandals". "Kenya bị vùi dập trong các vụ bê bối liên quan đến đứt lốt" *The Washington Post*, ngày 13/2.
- Werlin, H. H. 2005. "Corruption and Foreign Aid in Africa". "Tham nhũng và Viện trợ nước ngoài ở châu Phi" *Orbis* 49 (Summer): 517-27.
- Wittig, Wayne A. 2005. Linking Islands of Integrity to Promote Good Governance in Public Procurement: Issues for Consideration". "Kết nối các điểm liên chính nhằm thúc đẩy điều hành nhà nước hiệu quả trong đấu thầu công: các vấn đề cần nhắc" trong *Đấu tranh chống tham nhũng và thúc đẩy tính liêm chính trong đấu thầu công*, trang 109-14. Paris: OECD.
- World Bank. Sắp xuất bản. *Corruption vs. Technology in Public Procurement*. "Tham nhũng và Công nghệ trong đấu thầu công".
- Yen, H. 2005. "GAO Probes Katrina Credit Card Bills: Audits Examine Purchases by Federal Workers for Abuse, Overpayment". "GAO điều tra các phiếu thẻ tín dụng Katrina: Kiểm toán kiểm tra các hoạt động mua sắm của các nhân viên liên bang để tìm kiếm dấu hiệu lạm dụng và thanh toán vượt mức" *Washington Post*, ngày 27/12, trang A23. Xem thêm <http://www.cnn.com/2005/LAW/22/28/katrina.fraud/index.html>.
- Zucker, J. S. 2004. "The Boeing Suspension: Has Increased Consolidation Tied the Department of Defense's Hands?" "Tạm đình chỉ vụ Boeing: liệu sự gia tăng gắn kết này có liên quan đến các tay trong ở Bộ Quốc phòng?" *The Army Lawyer*, tháng 4. [https://www.jagcnet.army.mil/JAGCNETInternet/Homepages/AC/ArmyFraud.nsf/\(JAGCNetDocID\)/86DABEE8FC6CC4D5703F005519E9/\\$FILE/The%20Boeing%20Suspension.pdf](https://www.jagcnet.army.mil/JAGCNETInternet/Homepages/AC/ArmyFraud.nsf/(JAGCNetDocID)/86DABEE8FC6CC4D5703F005519E9/$FILE/The%20Boeing%20Suspension.pdf).

Chống tham nhũng trong quản lý thu ngân sách

Tổng quan

LÊ TUẤN MINH

Điều tra tại các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi cho thấy các cơ quan quản lý thu ngân sách thường được xếp vào hàng những cơ quan nhà nước tham nhũng nhiều nhất. Tham nhũng trong quản lý thuế và hải quan dẫn tới các vấn đề về hiệu quả chi phí và sự công bằng. Đây là một trong những nguyên nhân hàng đầu dẫn đến thất thoát ngân sách (xem ví dụ của Martinez- Vazquez, Arze và Boex [2004]). Các nghiên cứu dựa vào kinh nghiệm đã cho thấy các quốc gia với tỷ lệ tham nhũng cao thường có “nền kinh tế bóng” (nền kinh tế không chính thức) lớn hơn, nghĩa là tiền thuế bị rút ruột và do đó thu ngân sách bị thất thoát nghiêm trọng (Schnieder và Enste 2000; Johnson, Kaufman và Zoido-Lobaton 1998). Hơn nữa, do tạo ra sự bất công đối với những người đóng thuế trung thực và gây tổn hại khả năng cạnh tranh của họ, nên tham nhũng đẩy nhiều cơ sở kinh doanh ra khỏi con đường chính trực và tạo ra một vòng luẩn quẩn đẩy lùi sự phát triển của nền kinh tế chính thức. Trong trường hợp của ngành hải quan, tham nhũng thậm chí có thể thỏa hiệp với lực lượng an ninh quốc gia để trở thành một đường dây quá cảnh ma túy và vũ khí.

Các nghiên cứu dựa trên kinh nghiệm cũng cho thấy với mỗi loại thuế, tham nhũng có mức độ tác động khác nhau. Với các loại thuế trực thu, nó tác động tiêu cực hơn so với các loại thuế gián thu (Tanzi và Davoodi 2000). Tiền thuế thu được từ nguồn gián thu và trực thu thường chênh lệch nhau, và tham nhũng làm cho sự mất cân đối này trở nên trầm trọng hơn nữa. Nó làm giảm số thu ngân sách từ một nhóm người đóng thuế nhất định (thường là những doanh nghiệp làm ăn phát đạt có đủ khả năng hối lộ các cán bộ thuế vụ) và làm tăng gánh nặng thuế khóa tương ứng của nhóm người đóng thuế nghèo hơn.

ĐỘNG CƠ VÀ CƠ HỘI THAM NHŨNG TRONG QUẢN LÝ THU NGÂN SÁCH

Trong quản lý thu ngân sách, động cơ cho tham nhũng rất mạnh và cơ hội tham nhũng thì vô số. Cán bộ phụ trách thu ngân sách có nhiều khả năng tham nhũng hơn nếu cái lợi mà anh ta kỳ vọng lớn hơn cái giá mà anh ta phải trả nếu bị bắt và bị phạt. (Huther và Shah 2000). Những kỳ vọng về lợi ích và cái giá phải trả lại phụ thuộc vào môi trường điều hành nhà nước cụ thể, nơi diễn ra hoạt động quản lý thuế và hải quan.

Nhìn chung, khuôn khổ pháp lý về quản lý thu ngân sách ở nhiều nước đang phát triển có đặc điểm chung là hệ thống thuế và chế độ thương mại phức tạp, bao gồm nhiều quy định miễn thuế được quyết định một cách tùy tiện khi thấy phù hợp; các thủ tục áp dụng thuế khó hiểu và không minh bạch; và quyền tự ý quyết định thái quá của các thanh tra thuế. Hơn nữa, nhiều báo cáo cho thấy cán bộ thuế vụ và hải quan tại nhiều nước thiếu tính chuyên nghiệp, làm việc trong những cơ quan với cơ chế thưởng phạt không thỏa đáng, và các biện pháp kiểm soát nội bộ và kiểm soát bên ngoài yếu kém.

CÁC CÁCH TIẾP CẬN CHỐNG THAM NHŨNG

Những nguyên nhân muôn hình vạn trạng của tham nhũng khiến cho các chương trình chống tham nhũng muốn thành công phải toàn diện và nhằm đúng vào các động cơ và cơ hội tham nhũng. Das-Gupta, Engelschalk và Mayville (1999) đã đề xuất một vài biện pháp cải cách có khả năng làm dịu các động cơ, động lực và các cơ hội tham nhũng. Những biện pháp này được tóm tắt ở Bảng 1 dưới đây.

Các chương trình chống tham nhũng trong quản lý thu ngân sách, nếu tồn tại một mình, thì hiếm khi bền vững. Thay vào đó, cải cách chống tham nhũng cần dựa trên nền tảng rộng lớn hơn, đó là cải cách điều hành nhà nước. Từ cuối thập kỷ 90, các dự án hỗ trợ kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới về quản lý thu ngân sách đã lựa chọn một khuôn khổ thiết kế toàn diện, có quan tâm thích đáng đến trách nhiệm giải trình, xây dựng thể chế và hiệu quả chi phí. Chương 10 giới thiệu một ví dụ như vậy, đó là cải cách Cơ quan Thuế Quốc gia Bolivia. Một nỗ lực tương tự cũng đã triển khai tại Latvia. Tại đây cải cách thuế được gắn liền với các nỗ lực cải cách hành chính công. Các cải cách của Latvia gồm có: xây dựng mối quan hệ chặt chẽ với Hội đồng chống Tham Nhũng, thay đổi về tổ chức và công nghệ trong Cơ quan Quản lý Thu ngân sách nhà nước, hợp nhất việc thu thuế với việc thu các đóng góp xã hội khác, và hợp nhất quản lý hải quan, thiết lập một hệ thống chỉ số hiệu quả hoạt động, và xây dựng cơ chế minh bạch để tham khảo ý kiến các bên liên quan.

BẢNG 1 Các biện pháp chống tham nhũng trong cải cách quản lý thu ngân sách

<i>Các biện pháp cải cách để tấn công các động cơ và động lực dẫn đến tham nhũng</i>	<i>Các biện pháp cải cách để tấn công các cơ hội dẫn đến tham nhũng</i>
<p>Động cơ cơ bản</p> <ul style="list-style-type: none"> • Các tuyên bố về tôn chỉ mục đích • Các điểm ưu tú của một tập thể và tinh thần đồng đội 	<p>Cải cách cơ cấu thuế</p> <ul style="list-style-type: none"> • Thuế đánh thấp. Ít bậc thuế và hạn chế miễn thuế. • Thuế lợi tức và thuế khoán • Hình phạt không mang tính tùy ý định đoạt
<p>Các biện pháp khuyến khích</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tự chủ của tổ chức • Các quy trình ngân sách minh bạch và ngân sách gắn liền với hiệu quả hoạt động • Đãi ngộ gắn liền với hiệu quả công việc • Cạnh tranh trong nội bộ cơ quan và giữa các cơ quan - Trả lương có tính cạnh tranh • Các thủ tục xét thưởng minh bạch và không mang tính tùy ý 	<p>Tổ chức và quản lý</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tổ chức có hoạt động • Tăng sử dụng số liệu của bên thứ ba • Hạn chế sự tiếp xúc với nhà cung cấp và người đóng thuế • Các quy trình công việc chính đáng, minh bạch và không mang tính tùy ý • Các quy trình thủ tục minh bạch về nhân sự, đấu thầu và ngân sách • Tin học hoá và tự động hóa • Tư nhân hóa một số chức năng nhất định
<p>Các biện pháp để phòng chống</p> <ul style="list-style-type: none"> • Có hình phạt thích đáng đối với tham nhũng • Người đóng thuế có tiếng nói mạnh hơn thông qua các điều tra độc lập • Người dân theo dõi và đánh giá 	<p>Kiểm tra nội bộ và bên ngoài-</p> <ul style="list-style-type: none"> • Có kiểm toán độc lập cả nội bộ và bên ngoài • Quy trình giám sát quản lý hiệu quả • Công dân giám sát và đánh giá • Có đơn vị chống tham nhũng nội bộ
<p>Các yếu tố về phía cung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Có hình phạt thích đáng đối với kẻ đưa hối lộ • Các cơ quan độc lập để bảo vệ những người đóng thuế không bị gây phiền hà hoặc bị bòn rút • Công bố rộng rãi các hình phạt 	

Nguồn: Das-Gupta, Engelschalk, Mayville (1999).

Xu hướng mới đây trong cải cách quản lý thu ngân sách, đặc biệt là ở Mỹ Latinh và châu Phi, là tạo ra các cơ quan quản lý thu ngân sách bán tự quản (SARA). Mục tiêu chung của các nỗ lực này là giải quyết vấn đề tham nhũng và kém hiệu quả trong hoạt động thu ngân sách. (Kidd và Crandall 2006; Fjeldstad 2005). Trong nhiều trường hợp, SARA được coi là chất xúc

tác dẫn tới cải cách mạnh mẽ. SARA còn được đánh giá là thể chế quan trọng trong toàn bộ chiến lược cải cách công. Tuy nhiên, một vài đánh giá về kinh nghiệm thực hiện SARA (xem Kidd và Crandall [2006]) đã cho thấy, SARA, với tư cách là mô hình điều hành nhà nước, không phải là phương thuốc chữa bách bệnh, thành công của nó phụ thuộc phần lớn vào sự tồn tại của một kế hoạch cải cách toàn diện, cùng với cam kết chính trị mạnh mẽ và bền vững.

Chương 10 và 11 tổng kết chi tiết hơn về quy mô, các yếu tố quyết định và tác động của tham nhũng trong quản lý thuế và hải quan. Cả hai chương tập trung vào các biện pháp cải cách để vận dụng vào thực tế, và khám phá tác dụng của việc “lập bản đồ” các rủi ro tham nhũng trong dòng quy trình tác nghiệp, làm cơ sở để thiết kế các chiến lược chống tham nhũng phù hợp.

THAM KHẢO

- Das-Gupta, Aridam, Michael Engelschalk, và William Mayville. 1999. “Chiến lược chống tham nhũng trong quản lý thu ngân sách”. PREM Notes 33, Mạng lưới quản lý kinh tế và giảm nghèo, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Fjeldstad, Odd-Helge. 2005. “Tham nhũng trong quản lý thuế: Những bài học của các cải cách thể chế tại Uganda”. CMI Tài liệu làm việc, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.
- Huther, Jeff, and Anwar Shah. 2000. “Các chính sách và chương trình chống tham nhũng: Khuôn khổ đánh giá”. Tài liệu đánh giá chính sách 2501, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC (tháng 12).
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton. 1998. “Đánh giá thường kỳ và nền kinh tế phi chính thức”. Đánh giá kinh tế Mỹ 88 (2): 387–92.
- Kidd, Maureen, and William Crandall. 2006. “Các cơ quan thu thuế: Vấn đề và khó khăn trong đánh giá thành công của họ”. Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Washington, DC.
- Martinez-Vazquez, Jorge, F. Javier Arze, and Jameson Boex. 2004. “Tham nhũng, Chính sách tài khóa và quản lý tài khóa” Tài liệu làm việc chuẩn bị cho cải cách tài khóa được hỗ trợ bởi dự án Tự do hóa thương mại, Các sáng kiến phát triển, Inc. (tháng 10).
- Schneider, Friedrich, and Dominik Enste. 2000. “Các “nền kinh tế bóng” trên thế giới: Quy mô, nguyên nhân và hậu quả” Tài liệu làm việc của IMF WP/00/26, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Washington, DC (tháng 2).
- Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 2000. “Tham nhũng, tăng trưởng, và tài chính công” IMF Working Paper WP/00/182, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Washington, DC (tháng 11).

Chống tham nhũng trong quản lý thu ngân sách

Trường hợp hoàn thuế GTGT tại Bolivia

JUAN CARLOS ZULETA, ALBERTO LEYTON,
VÀ ENRIQUE FANTA IVANOVIC

“Vấn đề sụt giảm thu ngân sách gần như bao giờ cũng gắn liền với tham nhũng. Để giải quyết vấn đề tham nhũng, nhất thiết phải có một giải pháp tổng thể. Khung lôgic lồng ghép cải cách thuế do Chính phủ Bolivia thiết kế để giải quyết vấn đề này bao gồm cải cách cả chính sách thuế và quản lý thuế, từ việc ban hành một luật thuế mới đến việc thành lập một Cơ quan Thu Thuế mới. Đây là một ví dụ tốt và rõ nét về một cuộc cải cách thuế thực sự, một cải cách tập trung vào những vấn đề thực sự bức thiết về quản lý thuế, đó là hiệu quả hoạt động và trách nhiệm giải trình”.

Rene G. Banez, Cựu uỷ viên hội đồng,
Cục Quản lý Nguồn Thu Trong nước, Chính phủ Philippin

Chống tham nhũng đã trở thành một thách thức lớn đối với hầu hết các cơ quan quản lý thu ngân sách trên thế giới, chủ yếu là vì tham nhũng làm giảm đáng kể số thu ngân sách từ thuế. Dựa trên các nghiên cứu tại một số nước, gần đây, Fjeldstad (2005b) cho rằng ít nhất 50% số tiền phải thu vào kho bạc nhà nước đã có thể bị thất thoát do tham nhũng và trốn thuế, làm giảm ngân sách đáng ra phải dành cho các dịch vụ công cộng.¹ Ngoài ra, tham nhũng và trốn thuế làm giảm sự tự nguyện tuân thủ luật pháp và các quy định về thuế, làm nản lòng những người nộp thuế trung thực, đồng thời tạo ra bầu không khí đầy hoài nghi. Cuối cùng, tham nhũng xúi giục cán bộ thuế vụ phản đối việc cải cách cơ chế thuế. Những điều này

về lâu dài sẽ dẫn tới sự xói mòn lòng tin của người dân đối với các cơ quan chính phủ và làm suy yếu tính hợp pháp của nhà nước.

Về lý thuyết, tham nhũng xảy ra do cán bộ nhà nước (cán bộ thuế vụ) được độc quyền đối với khách hàng (người nộp thuế), được tùy ý định đoạt việc cung cấp dịch vụ (ví dụ như trong việc định giá trị tính thuế), và hoạt động với trách nhiệm giải trình thấp và không minh bạch (Klitgaard 1988). Cách phân tích này ám chỉ rằng cán bộ thuế vụ đối mặt với cả động cơ và cơ hội tham nhũng. Cái lợi có được từ tham nhũng càng cao, thì độc quyền và quyền tùy ý của cán bộ thuế vụ sẽ càng lớn. Ngược lại, nếu như cái lợi kỳ vọng kiếm được nhỏ hơn, thì trách nhiệm giải trình và mức độ minh bạch mà cán bộ thuế vụ phải chịu cũng ít hơn. (Fjeldstad 2005b).

Do vậy, cải cách về quản lý thuế cần giải quyết hoặc là động cơ, hoặc là cơ hội tham nhũng. Cụ thể, các biện pháp cải cách cần giảm thiểu những lợi ích kiếm được từ tham nhũng, đồng thời tăng khả năng bị bắt và quy mô hình phạt nếu bị phát hiện (Rose-Ackerman 1999). Nếu như cái lợi kỳ vọng từ tham nhũng cao hơn cái giá phải trả, thì cán bộ sẽ quyết định tham nhũng và ngược lại.

Chương này có hai mục tiêu. Thứ nhất, nêu rõ vai trò tương đối của các biện pháp cải cách đề xuất đối với quản lý thuế. Chúng tôi phân tích kinh nghiệm của Cục Thuế Quốc gia (NTS) Bôlivia, một cơ quan mới được cải cách và đã triển khai tương đối thành công một chiến lược chống tham nhũng trong hoàn thuế giá trị gia tăng (GTGT) cho hàng xuất khẩu. Thông thường, việc hoàn thuế GTGT chỉ được thực hiện sau một chuỗi thủ tục dài và rất phức tạp theo phương pháp khấu trừ. Quá trình hoàn thuế liên quan đến nhiều bên như người nộp thuế, người xuất khẩu, nhà cung cấp trong nước, cán bộ thuế vụ và chính quyền trung ương.

Trong một nghiên cứu gần đây về kinh nghiệm của các nước, Harrison và Krelove (2005) đã lập luận rằng hoàn thuế có thể là gót chân Asin của hệ thống thuế GTGT. Bởi nó gây ra một loạt các vấn đề nghiêm trọng trong quá trình thực hiện, kể cả các cơ hội cho gian lận và tham nhũng, và từ chối hoàn thuế khi chính phủ thiếu tiền mặt. Trong bối cảnh đó, chương này đưa ra một nghiên cứu tình huống, mô tả cách thức mà các cán bộ thuế vụ rút tiền hoàn thuế GTGT phi pháp cho các nhà xuất khẩu để đổi lấy tiền hối lộ. Chương này cũng chỉ rõ làm thế nào mà việc cải cách dịch vụ thu thuế, đặc biệt là cải tiến các quá trình thanh tra kiểm soát, đã góp phần giảm tham nhũng trong Cục Thuế Quốc gia và ngăn chặn việc thất thoát công quỹ.

Thứ hai, thông qua nghiên cứu tình huống này, tác giả cố gắng minh họa cách tiếp cận theo dòng quy trình để xác định các rủi ro hay nguy cơ tham nhũng trong từng lĩnh vực cụ thể, và các biện pháp khắc phục tương ứng để

hạn chế các nguy cơ này xảy ra. Việc thu thuế nói chung, và hoàn thuế GTGT nói riêng, có bản chất rất phù hợp với cách tiếp cận này. Dựa vào đó mà ta sẽ có cơ sở để xây dựng chiến lược chống tham nhũng thành công.

Chương này trước hết mô tả các loại hình tham nhũng khác nhau trong lĩnh vực quản lý thu ngân sách, cũng như các nhân tố ảnh hưởng tới hành vi của các đối tượng tham gia khác nhau và các mạng lưới gồm những người quen biết nhau tham gia vào các hành vi này.² Chương này cũng phân tích môi trường chính sách hoạt động của Cơ quan Quản lý Thuế, và chỉ ra các quy trình công việc (và các khâu của quy trình), đặc trưng của quản lý thuế hiện đại cũng như tính nhạy cảm với tham nhũng. Ngoài ra, còn có các dấu hiệu cảnh báo sớm về sự hiện diện của tham nhũng, và các biện pháp cải cách có thể thực hiện để giải quyết các nguy cơ đó. Tiếp đó, chương này tóm tắt ngắn gọn những nền móng cơ bản của cải cách quản lý thuế, tập trung vào những cân nhắc về kinh tế chính trị và các yếu tố thể chế khác có ý nghĩa cốt yếu để chống tham nhũng toàn diện hơn trong khu vực nhà nước. Sau cùng, là trường hợp nghiên cứu về cải cách thể chế của Cơ quan Quản lý Thuế Bolivia và một số kết luận chung.

GIẢI PHẪU THAM NHŨNG TRONG LĨNH VỰC QUẢN LÝ THU NGÂN SÁCH

Các hình thức trốn thuế và tham nhũng trong quản lý thu ngân sách được trình bày trong Bảng 10.1. Thoạt nhìn, trốn thuế dường như chỉ giới hạn ở người nộp thuế, còn các loại tham nhũng khác thì liên quan đến một tổ hợp các bên liên quan (trong đó dường như luôn có mặt cán bộ thuế vụ), bao gồm cả các mạng lưới gồm những người quen biết nhau trong các trường hợp nhất định. Tuy nhiên, bất kể phân biệt như thế nào thì cũng thấy có ranh giới rõ ràng giữa hai khái niệm này. Thật ra, như sẽ trình bày ở phần sau, trốn thuế hóa ra lại do tham nhũng dung túng. Hơn nữa, bảng liệt kê các hình thức tham nhũng dưới đây cũng phác họa hai đặc trưng lớn của tham nhũng. Một là có sự câu kết giữa cán bộ quản lý thu ngân sách với người nộp thuế và hai là, không có sự tham gia trực tiếp của người nộp thuế nhưng lại liên quan đến các mạng lưới gồm những người quen biết nhau. Cuối cùng, các chính trị gia được coi là tham gia vào hai hình thức tham nhũng: cấp quyết định miễn thuế để đổi lấy tiền hối lộ và bòn rút tiền thuế.

Bảng 10.2 miêu tả những nhân tố quan trọng nhất tác động đến hành vi tham nhũng của các bên liên quan và các mạng quan hệ thân quen. Các nhân tố khác nhau tác động khác nhau đến từng đối tượng có liên quan và các mạng quan hệ thân quen, cũng như là sự tiếp xúc, giao dịch giữa các đối tượng đó, càng khiến ta thấy rõ sự phức tạp trong đấu tranh chống tham nhũng.

BẢNG 10.1 Các hình thức trốn thuế và tham nhũng

STT	Hình thức trốn thuế/tham nhũng	Cơ chế vi phạm sự liêm chính	Đối tượng có liên quan/các mạng lưới người quen
1. Trốn thuế (Không có sự dính líu của cán bộ thuế vụ)			
1.1	Không khai báo hoặc khai thiếu phần thu nhập/giao dịch chịu thuế trong sổ sách kế toán	Thường sử dụng nhiều hệ thống sổ cái, trong đó có một sổ dùng cho mục đích thuế, thường báo cáo lố, thâm hụt	Người nộp thuế là doanh nghiệp
1.2	Không kê khai đầy đủ doanh thu	Thường xảy ra trong các lĩnh vực bán buôn và bán lẻ	Người nộp thuế là doanh nghiệp
1.	Khai tăng chi phí	Một thủ thuật kế toán để giảm gánh nặng thuế	Người nộp thuế là doanh nghiệp
2. Câu kết giữa cán bộ quản lý thu ngân sách và người nộp thuế			
2.1	Miễn thuế	Trong một số trường hợp, người nộp thuế không đăng ký nộp thuế cho nhà nước, mà "nộp riêng" cho cán bộ thu thuế một khoản thuế thấp hơn.	Người nộp thuế, cán bộ thuế vụ, chính trị gia
2.2	Gian lận thuế GTGT	Các trường hợp làm giả hồ sơ hoàn thuế GTGT với sự hỗ trợ của một cán bộ trong ngành quản lý thuế	Người nộp thuế, cán bộ thuế vụ, các công ty không có thực
3. Tham nhũng không có sự dính líu trực tiếp của người nộp thuế			
3.1	Bòn rút	Lợi dụng sự hiểu biết không đầy đủ các quy định về thuế của người nộp thuế, cán bộ quản lý thuế (và cuối cùng là các chính trị gia) dọa người nộp thuế phải nộp mức thuế cao hơn	Cán bộ thuế vụ và chính trị gia
3.2	Biên thủ tiền thuế thu được	Cán bộ quản lý thuế biên thủ tiền thu thuế. Có thể xảy ra với sự câu kết của cán bộ ngân hàng và/hoặc kiểm toán viên trong các Cơ quan Quản lý Thuế.	Cán bộ thuế vụ, cán bộ ngân hàng, các mạng quan hệ thân quen.
3.3	Gian lận	Phổ biến là trường hợp làm giả biên lai thuế	Cán bộ thuế vụ, nhà in được ủy quyền
3.4	Thanh tra/kiểm toán viên tham nhũng	Kiểm toán nội bộ có thể không hiệu quả hoặc bị mua chuộc. Làm trầm trọng hơn các vấn đề tham nhũng vì khiến cho chính sách giám sát không còn đáng tin cậy. Tuy nhiên, cán bộ thuế vụ làm việc trong lĩnh vực này có thể được bao che bởi bộ máy quản lý và các chính trị gia	Cán bộ thuế vụ, chính trị gia, các mạng lưới người quen

Nguồn: Trích từ Bảng 1 trong Fjeldstad (2005b).

BẢNG 10.2 Các nhân tố ảnh hưởng đến hành vi của các bên liên quan và mạng lưới quan hệ thân quen trong tham nhũng

Các bên liên quan

Người nộp thuế	<ol style="list-style-type: none">1. Khả năng các chính trị gia và cán bộ thuế vụ có thể tùy ý quyết định các trường hợp miễn thuế2. Khả năng bị phát hiện và bị phạt3. Thuế cao4. Sự tin tưởng vào chính quyền, điều này liên quan đến năng lực của chính phủ trong việc cung cấp dịch vụ thuế và cảm nhận sự tuân thủ của những người nộp thuế^a
Cán bộ thuế vụ	<ol style="list-style-type: none">1. Tham nhũng trong các đường dây, dựa trên quan hệ tin tưởng và có đi có lại giữa các thành viên trong đường dây, theo đó cái giá phải trả cho giao dịch từ tham nhũng giảm, mà đạo đức cũng bị bán với giá rẻ hơn. (ít cảm giác tội lỗi hơn).2. Sự phổ biến của tham nhũng, tình trạng gần như tất cả mọi người đều tham nhũng, và do vậy giảm quyết tâm xử sự trung thực.3. Lương thấp và cao: Lương thấp có thể tạo ra áp lực lớn đòi hỏi lộ để đáp ứng các khoản chi tiêu của gia đình, còn lương cao có thể là động cơ của tham nhũng vì các vị trí công việc hấp dẫn có thể được mua đi bán lại.4. Sự chênh lệch lương bổng giữa cán bộ thuế vụ ở các cấp khác nhau5. Giảm dần tiền lương được nhận trên thực tế6. Khả năng bị phát hiện và bị trừng phạt7. Tồn tại cơ hội công việc thay thế: Sa thải cán bộ tham nhũng có thể có tác dụng ngược bởi vì các cán bộ này rất hấp dẫn với các công ty tư nhân do họ biết rõ nội tình bên trong hệ thống thuế, cơ quan thuế8. Có thị trường mua bán các vị trí công việc hấp dẫn, gây phương hại đến quá trình tuyển dụng9. Bộ máy quản lý tham nhũng hợp pháp hóa việc tham nhũng
Chính trị gia	<ol style="list-style-type: none">1. Miễn thuế cho những người ủng hộ2. Dùng kiểm toán để những nhiều các đối tượng chống đối chính trị3. Can thiệp chính trị trong quá trình tuyển dụng và sa thải nhân sự cũng như sự tuân thủ nghĩa vụ thuế của người nộp thuế
Cán bộ thuế vụ	<ol style="list-style-type: none">1. Cán bộ thuế vụ có lương cao hơn có thể phải đương đầu với trách nhiệm xã hội lớn hơn và càng dễ dàng dính líu đến tham nhũng2. Sự ưu ái mà cán bộ quản lý thu ngân sách dành cho các thành viên trong mạng lưới có thể có hàm ý tha thứ cho các hành vi tham nhũng3. Trong trường hợp người dân không tin tưởng nhà nước khi thực hiện các dịch vụ cơ bản, họ sẽ buộc phải tìm đến quan hệ họ hàng và các quan hệ xã hội khác để có thể tiếp cận các dịch vụ này, do vậy làm giảm ý thức chấp hành nộp thuế.

Nguồn: Trích từ Fjeldstad (2005b).

a. Như số liệu khảo sát gần đây cho thấy, vấn đề không nộp tiền thuế có thể được giải quyết thông qua cung cấp dịch vụ, quản lý tốt hơn và các chương trình tuyên truyền cũng như huy động sự tham gia của cộng đồng (Fjeldstad 2004).

Môi trường chính sách

Tham nhũng trong quản lý thu chịu ảnh hưởng bởi môi trường pháp lý, quy định và chính sách điều chỉnh hệ thống thuế. Sự vận hành của hệ thống thuế được quy định trong luật thuế. Các luật thuế thường là những công cụ công kênh và phức tạp, tạo ra cả động cơ lẫn cơ hội cho tham nhũng ở các đối tượng khác nhau. Ví dụ, luật thuế phức tạp đi kèm với việc cho miễn thuế tùy ý của các chính trị gia và cán bộ thuế vụ, khiến những người đóng thuế phải cậy nhờ đến tham nhũng. Tương tự như vậy, các quy định và thủ tục công kênh về thuế, cùng với mức thuế cao, dẫn người đóng thuế đến chỗ trốn thuế hay dính líu vào hành vi tham nhũng. Hơn nữa, chính bản chất và tính phức tạp của luật pháp điều chỉnh hệ thống thuế và cơ cấu thuế đã tạo ra quyền tùy ý lớn cho cán bộ thuế vụ. Họ tùy ý diễn giải luật thuế để cho phép hoặc không cho phép khoản chi tiêu này hay khoản phí kia được tính khi hạch toán thuế. Trong trường hợp người nộp thuế hay cán bộ thu thuế vi phạm luật pháp thì các hình thức xử phạt nhẹ hầu như không có tác dụng ngăn chặn tham nhũng.

Các trường hợp dễ xảy ra tham nhũng trong quản lý thu ngân sách

Nói chung, một hệ thống quản lý thuế hiện đại có 3 quy trình nghiệp vụ cơ bản: dịch vụ cho người nộp thuế và tuân thủ tự nguyện; kiểm soát hoạt động thu; và truy thu thuế, hoàn thuế và thu phí.³ Bảng 10.3 liệt kê ba quy trình này (cùng các bước tương ứng trong đó), đi kèm theo là các điểm có nhiều khả năng xảy ra tham nhũng, một số dấu hiệu cảnh báo sớm về sự hiện diện của tham nhũng và các biện pháp khắc phục để giải quyết vấn đề này.

Như đã nói ở trên và minh họa trong Bảng 10.3, ranh giới giữa trốn thuế và tham nhũng không còn rõ ràng, vì trên thực tế, trốn thuế phải bám vào tham nhũng thì mới tồn tại được, như trong các bước 2.2 và 2.4). Hơn nữa, các biện pháp khắc phục khác nhau đưa ra trong cột 3 của bảng được coi như một chương trình chống tham nhũng thu nhỏ trong lĩnh vực quản lý thu, giải quyết được cả động cơ và cơ hội tham nhũng.⁴ Như mô tả trong bảng này, giải quyết vấn đề tham nhũng trong khâu dịch vụ cho người nộp thuế và tuân thủ tự nguyện đòi hỏi phải có các biện pháp tổ chức và điều tiết đồng bộ. Các biện pháp này, từ hợp lý hóa thủ tục đến đơn giản hóa một số bước nhỏ, nhờ tự động hóa, việc làm này chính là (hay đồng nghĩa với việc) quan tâm phát hiện các cơ hội tham nhũng.

Tương tự như vậy, để đối phó với tham nhũng trong kiểm soát hoạt động thu thuế, phải thiết lập các hệ thống kiểm soát thông minh và kiểm tra ngẫu nhiên tự động. Ngoài ra, nên có các hình thức khuyến khích cho người làm

tốt, xử phạt các hành vi tham nhũng, cho họ cơ hội phát triển sự nghiệp và mức lương cạnh tranh. Tất cả các biện pháp này chính là rà soát các cơ hội và động cơ tham nhũng. Cuối cùng, để đối mặt với tham nhũng trong vấn đề truy thu thuế, hoàn thuế và thu phí, đòi hỏi phải cải cách về quản lý chung và quản lý nhân sự, cũng đồng nghĩa với chú trọng các động cơ tham nhũng. Thật thú vị là, tự động hóa dường như có vai trò then chốt, vừa là công cụ hiệu quả, vừa là biện pháp chống tham nhũng chủ yếu trong lĩnh vực dịch vụ cho người nộp thuế và tuân thủ tự nguyện và cả với quản lý thu ngân sách, tuy ở mức độ thấp hơn. Nhưng, phát triển nguồn nhân lực, lại đóng vai trò chính trong việc tăng cường tính hiệu quả và giảm tham nhũng trong khâu truy thu thuế, hoàn thuế và thu phí, tuy ít tác động hơn với kiểm soát dịch vụ thu thuế.

CÁC YẾU TỐ THỂ CHẾ LÀM RỪNG CỘT CHO CẢI CÁCH

Nói chung, các cân nhắc về kinh tế chính trị là nhân tố then chốt, ảnh hưởng đến việc cải cách sẽ được áp dụng và thực hiện sâu sắc đến mức độ nào. Về bản chất, nền kinh tế chính trị đang cải cách phải vượt qua sự phản kháng của các nhóm có lợi ích cố hữu. Như Koromzay (2004) lập luận, cải cách có nghĩa là sẽ cắt giảm các khoản phải nộp định kỳ, nên những người được hưởng những khoản định kỳ đó sẽ phản đối cải cách. Hơn nữa, những người được hưởng lợi từ cải cách thường ít nhận thấy các lợi ích này, và vì thế, họ cũng ít nhiệt tình ủng hộ cải cách. Ngoài ra, việc giảm các khoản phải nộp thường xuyên có thể bị người ta coi là không công bằng, bởi vì người được hưởng lợi và người chịu thiệt thòi do giảm khoản tiền nộp là hai người khác nhau. Điều này đặc biệt đúng ở những nước đang phát triển, vì có nhiều lĩnh vực không chính ngạch nên cải cách thuế chẳng dính dáng gì đến họ, ít nhất là trong giai đoạn đầu. Trong bối cảnh đó, các cải cách theo chiều rộng chỉ thực hiện được khi người ta thấy có nguy cơ khủng hoảng. Tuy nhiên, thời gian bắt đầu cải cách còn tùy thuộc vào sự đánh giá của bộ máy lãnh đạo chính trị để quyết định khi nào thì cần có sự thay đổi.

Trong bất kỳ tình huống nào, chính phủ các nước cũng cần dần bước về phía trước, trong các lĩnh vực mà nền tảng cải cách đã được chuẩn bị sẵn sàng.

Trong tất cả các nhân tố ảnh hưởng đến cải cách nhằm chống tham nhũng trong quản lý thuế, có ba nhân tố rất quan trọng: việc thực thi pháp luật và quy định, và khởi tố những người vi phạm; quản lý và nguồn nhân lực; và những hạn chế về năng lực.

Trước hết, một chiến lược chống tham nhũng thành công đòi hỏi pháp

BẢNG 10.3 Các nguy cơ và các biện pháp khắc phục trong các quy trình chính của quản lý thuế

Quy trình/các bước nhỏ hơn trong quy trình	Nguy cơ tham nhũng	Các dấu hiệu cảnh báo sớm có thể có	Biện pháp khắc phục có thể tiến hành
1. Dịch vụ cho người nộp thuế và tuân thủ tự nguyện			
1.1 Giáo dục trước khi công dân trở thành người nộp thuế	• Không	• Không	• Không
1.2 Xác định người nộp thuế	• Xử lý nhanh hồ sơ để được nhận tiền hồi lộ	• Cảm nhận về tham nhũng tăng lên quá một mức nào đó	• Tự động hóa để đẩy nhanh việc xử lý hồ sơ
1.3 Thông qua các hồ sơ tài chính (hóa đơn)	• Làm giả hóa đơn thuế để được nhận tiền hồi lộ	• Cảm nhận về tham nhũng tăng lên quá một mức nào đó	• Tự động kiểm tra ngẫu nhiên để phát hiện những bất thường; Tự định mức thuế
1.4 Hoạt động của người nộp thuế	• Cung cấp thông tin chuyên sâu về các quy trình mới được áp dụng để được nhận tiền hồi lộ	• Cảm nhận của người nộp thuế về chất lượng dịch vụ	• Các quy trình mới được đưa ra thường xuyên và được công bố rộng rãi để mọi người có thể tiếp cận; Nâng cấp dịch vụ cho người nộp thuế
1.5 Đăng ký hoạt động của người nộp thuế	• Làm nhanh việc đăng ký hoạt động của người nộp thuế để được nhận tiền hồi lộ	• Thời gian bỏ ra để đăng ký	• Tự động hóa để rút ngắn thời gian đăng ký hoạt động của người nộp thuế
1.6 kê khai thuế có cam đoan (STS)	• Giúp hoàn thành các mẫu tờ khai phức tạp để được nhận tiền hồi lộ	• Cảm nhận của người nộp thuế về chất lượng dịch vụ	• Đơn giản hóa các mẫu tờ khai và sẵn sàng cung cấp cho tất cả mọi người; tự động hóa
1.7 Nộp thuế	• Giúp nộp thuế thuận tiện để được nhận tiền hồi lộ	• Thời gian bỏ ra để nộp thuế	• Hợp lý hóa thủ tục nộp thuế; tự động hóa
2. Kiểm soát hoạt động thu thuế			
2.1 Kiểm soát quá trình xác định đối tượng nộp thuế	• Làm giả hồ sơ để được nhận tiền hồi lộ	• Số liệu không thống nhất vượt quá một ngưỡng quy định (ví dụ: đặt ra một tỷ lệ sai sót có thể chấp nhận được, 5% chẳng hạn, và nếu như sai sót trên mức này thì có lý do để lo lắng về tham nhũng)	• Kiểm soát và kiểm tra chéo với Hệ thống Nhận dạng Quốc gia; tự định mức thuế
2.2 Kiểm soát hoạt động của người nộp thuế	• Bỏ qua phần thu nhập chịu thuế/các giao dịch không được kê khai hoặc kê khai không đầy đủ trong các báo cáo để được nhận tiền hồi lộ	• Số liệu không thống nhất vượt quá một ngưỡng quy định (ví dụ: đặt ra một tỷ lệ khác biệt so với số liệu quá khứ có thể chấp nhận được, 5% chẳng hạn, và nếu như sai sót trên mức này thì có lý do để lo lắng đến tham nhũng)	• Tự động kiểm tra ngẫu nhiên để phát hiện những bất thường; Tự định mức thuế
2.3 Kiểm soát bằng kê khai thuế có cam đoan	• Phớt lờ việc nộp bằng kê khai thuế sau khi đã hết thời hạn để được nhận tiền hồi lộ	• Số liệu không thống nhất vượt quá một ngưỡng quy định (ví dụ: đặt ra một tỷ lệ sai số	• Tự động kiểm tra ngẫu nhiên để phát hiện những bất thường; Tự định mức thuế

BẢNG 10.3 (Tiếp)

Quy trình/các bước nhỏ hơn trong quy trình	Nguy cơ tham nhũng	Các dấu hiệu cảnh báo sớm có thể có	Biện pháp khắc phục có thể tiến hành
2.4 Kiểm soát sự nhất quán giữa kê khai thuế (STS) và nộp thuế	<ul style="list-style-type: none"> Phớt lờ việc kê khai thiếu doanh thu hoặc khai khống chi phí để được nhận tiền hồi lộ 	<p>chấp nhận được, 5% chẳng hạn, và nếu như sai sót trên mức này thì có lý do để lo lắng về tham nhũng)</p> <ul style="list-style-type: none"> Số liệu không thống nhất vượt quá một ngưỡng quy định (ví dụ: đặt ra một tỷ lệ khác biệt so với số liệu quá khứ có thể chấp nhận được, 5% chẳng hạn, và nếu như sai sót trên mức này thì có lý do để lo lắng đến tham nhũng) 	<ul style="list-style-type: none"> Tự động kiểm tra ngẫu nhiên để phát hiện những bất thường; Tự định mức thuế
2.5 Kiểm soát tăng cường	<ul style="list-style-type: none"> Bỏ qua việc phạt thuế để được nhận tiền hồi lộ 	<ul style="list-style-type: none"> Số trường hợp phạt thuế giảm xuống dưới một mức nào đó 	<ul style="list-style-type: none"> Có các hình thức khuyến khích để cán bộ làm tốt công việc; Có các biện pháp phạt đối với hành vi tham nhũng; Phát triển nghề nghiệp; Lương cạnh tranh cho người làm tốt;
3. Khiếu nại việc nộp thuế, thu tiền nợ thuế và thu phí nợ thuế			
3.1. Các vụ kiện tụng	<ul style="list-style-type: none"> Phớt lờ hạn chót và các thủ tục để được nhận tiền hồi lộ 	<ul style="list-style-type: none"> Số vụ kiện tụng bị thua kiện tăng lên quá một mức nào đó 	<ul style="list-style-type: none"> Có các hình thức khuyến khích để cán bộ làm tốt công việc; Có các biện pháp phạt đối với hành vi tham nhũng; Phát triển nghề nghiệp; Lương cạnh tranh cho người làm tốt;
3.2 Thu tiền nợ thuế và thu phí nợ thuế	<ul style="list-style-type: none"> Trì hoãn việc thu tiền nợ thuế và thu phí nợ thuế mà không có lý do thỏa đáng 	<ul style="list-style-type: none"> Tỷ lệ thu tiền nợ thuế và thu phí nợ thuế giảm xuống dưới một mức nào đó 	<ul style="list-style-type: none"> Có các hình thức khuyến khích để cán bộ làm tốt công việc; Có các biện pháp phạt đối với hành vi tham nhũng; Phát triển nghề nghiệp; Lương cạnh tranh

Nguồn: NTS, La Paz, Bolivia.

quyền; điều này có nghĩa là, một khung pháp lý thỏa đáng là chưa đủ, mà còn phải thực thi nó và những người vi phạm phải bị xét xử. Tất nhiên, điều này gắn liền với hệ thống thực thi công lý và cấu thành một điều kiện bên ngoài thúc đẩy cải cách.

Thứ hai, cán bộ thuế vụ cần nhiều thứ khác, không chỉ là lương cao. Họ cũng cần có cơ hội phát triển sự nghiệp (tuyển dụng và thăng tiến dựa vào năng lực), các hệ thống hỗ trợ, và có đủ ngân sách để thực hiện công việc của họ. Trong những năm gần đây, các vấn đề dai dẳng của công tác quản lý thuế đã khiến nhiều nước đang phát triển (chủ yếu là ở Mỹ Latinh và châu Phi) chuyển đổi chức năng này từ bộ tài chính sang một cơ quan bán tự quản (Fjeldstad 2005a). Có ba vấn đề căn bản đóng góp cho sự phát triển này. Thứ nhất, do áp lực thâm hụt tài chính và nhu cầu phải có nguồn ngân sách nhiều hơn cho các dịch vụ công, chính phủ các nước thấy thất vọng vì sự kém hiệu quả và tỉ lệ thu thuế thấp tại các cơ quan quản lý thu thuế của chính phủ. Thứ hai, cảm nhận sự lan tràn của tham nhũng và trốn thuế, và nhiều chi phí phải bỏ ra để người ta tuân thủ việc nộp thuế, hai thực tế đã bức bách chính phủ phải cải cách khẩn trương lĩnh vực quản lý thuế. Thứ ba, các nhà tài trợ quốc tế khuyến khích việc thành lập các cơ quan quản lý thu ngân sách bán tự quản –SARA- và hứa hẹn hỗ trợ các cải cách hành chính bổ sung nếu có các SARA. Theo một lập luận gần đây của William McCarten, mặc dù các cơ quan bán tự quản có thể mang lại những tiến bộ lớn trong chống tham nhũng và tăng hiệu quả, nhưng chỉ bản thân các cơ quan này thôi thì chưa đủ.⁵

Thứ ba, để đạt được những lợi ích từ SARA, thì các SARA phải có kỹ năng quản lý tốt và tinh thần lãnh đạo tốt, cam kết xây dựng lại các quy trình làm việc, thiết lập các hệ thống kiểm tra hiệu quả. Ngoài ra, SARA cần thực hiện một số thay đổi về tổ chức để tận dụng thành quả của công nghệ thông tin và truyền thông, xây dựng cơ chế thưởng nếu làm tốt. Phải đảm bảo SARA được giám sát bởi một ai đó ở bên ngoài chịu trách nhiệm trước dân, chẳng hạn như người đứng đầu nhánh lập pháp (chủ tịch quốc hội).⁶

TRIỂN KHAI CÁC CẢI CÁCH VỀ QUẢN LÝ THU NGÂN SÁCH Ở BÔLIVIA

Trong suốt những năm 1990, Bôlivia là một nước cải cách mạnh lĩnh vực điều hành nhà nước.⁷ Được nhiều nhà tài trợ hỗ trợ, chính phủ các nhiệm kỳ khác nhau đã liên tục thực hiện một số sáng kiến nhằm cải thiện khu vực công, dựa trên thành công về ổn định kinh tế vĩ mô giữa những năm 80. Một hành lang pháp lý hiện đại phục vụ quản lý và kiểm soát tài chính của chính phủ (Luật Quản lý và Kiểm soát Tài chính [SAFCO]) đã được đưa vào áp dụng. Đồng thời, chính phủ đã có nhiều nỗ lực để đẩy mạnh cải cách dịch vụ dân sự, bắt đầu từ đầu những năm 90. Tuy nhiên, các nỗ lực của chính phủ nhằm cải cách lĩnh vực quản lý công then chốt, chỉ đem lại ít kết quả. Tình trạng không chính quy diễn ra phổ biến – nghĩa là, các “đầy tớ của nhân dân” có xu hướng làm theo lệ, quy định do mình đặt ra - (phép vua thua lệ làng) tiếp

tục là nét đặc trưng của quản lý tài chính cũng như quản lý nhân sự. Tháng 9-1997, chỉ một tháng trước khi lên nắm quyền, chính phủ mới của ông Hugo Banzer hoàn toàn bất ngờ trước thông báo rằng Bolivia là đất nước tham nhũng đứng thứ hai trong danh sách 70 nước trên toàn thế giới, theo Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng năm 1997, do Tổ chức Minh bạch Quốc tế công bố. Thông tin này được coi là một cơ hội để chuẩn bị và bắt đầu các sáng kiến chống tham nhũng của chính phủ, nhằm giành được sự ủng hộ mạnh mẽ của toàn dân đối với chính phủ mới.

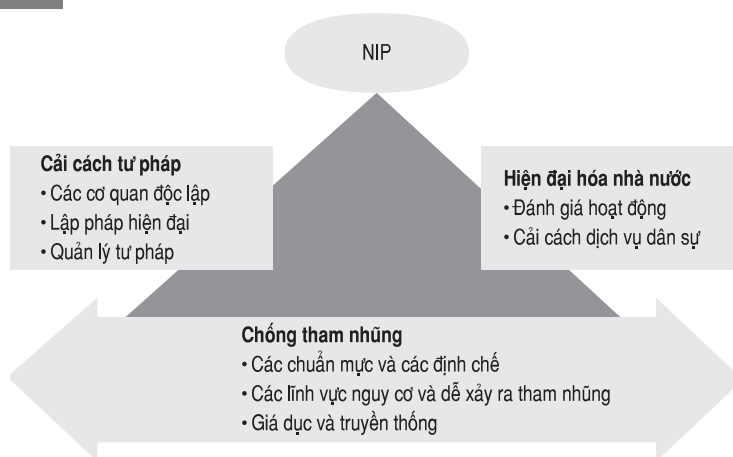
Kế Hoạch vì Liêm chính Quốc gia (NIP)

Bất chấp, hoặc có thể cũng vì những cải cách thất bại trước đó, chính phủ cam kết mạnh mẽ việc tiến hành cải cách toàn diện khu vực nhà nước và các biện pháp chống tham nhũng. Vì mục tiêu này, chính phủ xây dựng một chương trình cải cách điều hành nhà nước toàn diện gọi là Kế hoạch vì Liêm chính Quốc gia (NIP). Với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới, Dự án Cải cách Thể chế (IRP) đầy tham vọng đã được đưa ra để triển khai các nội dung chính của NIP. Ngân hàng Thế giới cũng hỗ trợ nỗ lực cải cách của chính phủ thông qua một chương trình đánh giá lại thể chế và quản lý một cách sáng tạo. Chương trình này đã đánh giá nền kinh tế chính trị cần cải cách của chính phủ và hiệu quả của các cơ quan nhà nước đã bị suy giảm như thế nào khi bị can thiệp bởi các hình thức bảo trợ chính trị cực đoan.⁸

Sau khi hoàn thành đánh giá này và một vài nghiên cứu, điều tra và tham khảo ý kiến, chính phủ đã công bố chiến lược chống tham nhũng vào đầu năm 1998. Đích thân thủ tướng đại diện cho NIP. Các ngành khác và các đảng phái khác rất hoài nghi về NIP nhưng vẫn nhiệt tình phối hợp. NIP được xây dựng dưới hình thức một chiến lược dài hạn để giải quyết các vấn đề cơ chế trên mặt trận điều hành nhà nước ở khu vực công. Chương trình này xác định tham nhũng là triệu chứng của những yếu kém về cấu trúc thể chế và xác định các mặt cần củng cố, bằng cách tăng cường năng lực và tính minh bạch để khắc phục tham nhũng. NIP bao gồm ba hợp phần lớn: cải cách tư pháp, nhằm nâng cao quản lý tư pháp cũng tăng cường năng lực thực thi pháp luật; cải cách quản lý hành chính công, nhằm tăng cường năng lực bằng cách triển khai một hệ thống hiện đại để quản lý chi tiêu nhà nước và nguồn nhân lực của nhà nước; và cải cách chống tham nhũng trong ngắn hạn, nhằm triển khai các hoạt động cụ thể để xây dựng lòng tin vào toàn bộ chương trình (Hình 10.1).

Với sự hưởng ứng tích cực từ toàn bộ cộng đồng các nhà tài trợ dành cho sáng kiến của chính phủ, văn phòng phó thủ tướng đã xây dựng một đề án

HÌNH 10.1 Kế hoạch NIP



Nguồn: Leyton và Matsuda (2004).

và tìm kiếm nguồn hỗ trợ tài chính. Ngân hàng Thế giới đã có phản hồi ngay lập tức và định chế tài chính quốc tế này đã xây dựng IRP thành công cụ điều hành để hỗ trợ cho việc triển khai NIP. IRP trở thành cơ sở để gây quỹ bổ sung từ các nhà tài trợ song phương, huy động được một khoản tiền lớn để hỗ trợ cho dự án.

Dự án IRP chứng kiến những bước tiến quan trọng mà Bolivia đạt được trong nhiều lĩnh vực quản lý công và phát triển dựa trên khung thể chế đang tồn tại. Đồng thời, IRP đã xác định được một số biện pháp, trong đó có việc thông qua luật mới, được cho là cần thiết để triển khai có hiệu quả việc xây dựng thể chế.

Cách tiếp cận này bao gồm việc ủng hộ một số “cải cách theo chiều ngang”, theo một quy chuẩn chung và khung thể chế chung, đối với các chức năng quản lý nhà nước then chốt như cải cách quản lý nhân sự, quản lý ngân sách, quản lý đấu thầu. Sau đó, các cải cách này dần dần được triển khai thông qua một loạt những “cải cách theo chiều dọc”, lấy cơ quan nhà nước để thí điểm triển khai các bước cải cách.

Các cải cách theo chiều ngang dựa trên khuôn khổ chung được xây dựng từ năm 1990 theo luật SAFCO. SAFCO được công nhận là một khuôn khổ pháp lý hiện đại và thoả đáng nhưng việc thực hiện thì rất kém. Việc chính trị hoá các dịch vụ dân sự đã được xác định là khó khăn cần giải quyết. Vì thế, nên chiến lược của chính phủ cũng nhấn mạnh đến sự cần thiết phải ban hành một khuôn khổ tương tự để thực hiện điều hành nhà nước đối với nguồn nhân lực.

Ý định của các cải cách theo chiều dọc là làm cho người ta tin tưởng vào quá trình cải cách, và biến nó thành mô hình học hỏi cách thức triển khai các công cụ và quy chuẩn. Theo kế hoạch, các công cụ và quy chuẩn này sẽ làm trong sạch một số cơ quan được lựa chọn và tăng cường hiệu quả hoạt động của các cơ quan đó. NTS là một trong số các cơ quan được chọn để thí điểm.⁹

Cải cách thể chế trong NTS

Ngày 22 tháng 12 năm 2000, sau khi ban hành Luật 2166, Cơ Quan Thuế Vụ Quốc gia phụ trách các vấn đề thuế trong nước được chuyển đổi thành Cục Thuế Quốc gia (NTS). Tất nhiên, việc đổi tên cơ quan chưa đủ để thay đổi hiệu quả hoạt động của nó. NTS phải vượt qua nhiều trở ngại khác, được mô tả rõ ràng trong Thỏa thuận Cải cách Thể chế ký ngày 2 tháng 7 năm 2002. Thỏa thuận này được ký kết giữa đại diện Bộ Tài chính, IRP và NTS.¹⁰ Những trở ngại này là: chính trị hoá quá trình tuyển dụng nhân sự; các chính sách thuế cho phép miễn thuế và ưu đãi thuế, ưu tiên với một số người nộp thuế nhất định; các quy tắc và thủ tục yếu kém cản trở cho công tác quản lý thuế một cách hiệu quả. Ngoài ra, còn có: quan hệ không tốt với các cơ quan nhà nước và các tổ chức tư nhân khác, do đó cản trở việc trao đổi và khai thác thông tin về kế toán và kinh tế để phục vụ mục đích thu thuế; thiếu nhân lực, và nhân lực ít được đào tạo. Trở ngại nữa là: các nguồn lực tài chính thiếu thốn, không kịp thời và phân phối không hiệu quả gây khó khăn cho việc đáp ứng nhu cầu và mục tiêu của tổ chức; tổ chức hành chính và kỹ thuật không thoả đáng. Cuối cùng, thiếu văn hoá nội bộ về dịch vụ khách hàng; và một chiến lược truyền thông không rõ ràng để tung ra hình ảnh chung của NTS và khuyến khích người dân tuân thủ nghĩa vụ về thuế.

Các mục tiêu chính của thỏa thuận cải cách là nâng cao hiệu quả quản lý thuế; thay đổi về chất dịch vụ nộp thuế; đẩy mạnh hiện đại hoá, sự hài hoà và hợp lý hóa các chuẩn mực; tạo tính minh bạch cho các chức năng quản lý thuế; cải thiện sự tuân thủ nghĩa vụ thuế của người dân; và thể chế hoá NTS.¹¹ Chương trình cải cách này tập trung vào ba trụ cột lớn: phát triển nguồn nhân lực, hợp lý hóa các quy chuẩn và thủ tục và tăng cường công tác thanh kiểm tra và tình báo tài chính.¹² Trong phần tiếp theo đây, chúng tôi sẽ cố gắng mô tả tiến độ chung trong mỗi lĩnh vực kể trên.

Phát triển nguồn nhân lực

Tính tới năm 2001, Cơ quan Quản lý Thuế có 991 công chức. Thời gian làm việc trung bình là 8 tháng, do vậy sự cam kết với tổ chức là rất ít. Đào tạo gần

như không tồn tại trong thực tế, còn mức lương thì cực kỳ thấp, trung bình là 350 USD/tháng. Sự luân chuyển nhân sự liên tục đi kèm với sự can thiệp chính trị sâu trong quá trình tuyển dụng. Không có hệ thống dịch vụ dân chính (nghề hành chính), do đó, viên chức nhà nước không có con đường phát triển sự nghiệp, họ mất động cơ làm việc và dễ có nguy cơ tham nhũng.

Bước đầu tiên trong quá trình cải cách NTS là điều chỉnh cơ cấu tổ chức của cơ quan này. Nhân viên văn phòng được tổ chức theo chức năng công việc và phần mô tả công việc mang tính kỹ thuật hơn. Lương được tăng bình quân 36%, tương ứng theo từng mức lương trước khi cải cách. Sau đó, cơ quan thuế này bắt tay vào triển khai một quy trình tuyển dụng toàn diện, dựa trên năng lực, nhằm thay mới hơn 80% nhân lực quản lý và nhân viên giao dịch với khách hàng. Ngay khi được tuyển dụng (với sự giúp đỡ của các công ty tư vấn chuyên nghiệp), các cán bộ này được tham gia quy trình giới thiệu và đào tạo ban đầu; mỗi cán bộ, theo dự kiến, đã được đào tạo ít nhất 80 giờ.

Hợp lý hóa các quy chuẩn và thủ tục

Nhìn chung, các quy chuẩn và thủ tục cũng như cách thức áp dụng chúng là trọng tâm trong vấn đề chống tham nhũng. Trước khi các cải cách được thực hiện, hệ thống thuế bao gồm hàng trăm quy định pháp lý, trong đó có nhiều quy định mâu thuẫn nhau, cho phép miễn thuế và đối xử đặc biệt với rất nhiều loại đối tượng nộp thuế khác nhau.¹³ Tháng 8 năm 2003, một luật thuế mới được ban hành, chủ yếu là nhằm hiện đại hoá hệ thống thuế để theo kịp sự phát triển của thương mại quốc tế và công nghệ.¹⁴ Luật thuế mới này cũng tăng cường công tác thanh kiểm tra, đòi hỏi phải đưa ra những hướng dẫn mới nhằm cải tiến dịch vụ với người nộp thuế, và tạo cơ sở để xây dựng các thủ tục điều hành mới. Ngay khi quá trình cải cách diễn ra, NTS đã vứt bỏ hệ thống thông tin cũ, và bắt đầu lại từ đầu với hệ thống công nghệ hiện đại được thiết kế riêng cho cơ quan này. Với sự trợ giúp của cộng đồng quốc tế, một trung tâm điện toán mới được xây dựng với biện pháp quản lý thông tin mới, theo hướng tiếp cận tập trung trong sử dụng thông tin. Dịch vụ thông tin thì ký hợp đồng với một doanh nghiệp tư nhân. NTS không những tăng khả năng xử lý điện toán và lưu trữ dữ liệu lên gấp vài lần, mà còn lắp đặt một hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu hiện đại. Hệ thống này bao gồm một hệ thống thu thuế trực tuyến mới, vận hành thông qua mạng lưới ngân hàng thương mại. Vì một nửa số người nộp thuế ở nước này đã không nộp kê khai thuế trong vài năm gần đó, hoặc không liên hệ được theo địa chỉ cư trú mới nhất, nên NTS quyết định yêu cầu tất cả các đối tượng nộp thuế đăng ký mới

lại, rồi sau đó nhập thông tin của họ vào hệ thống thông tin mới. Bắt đầu từ tháng 1 năm 2005, đa số các đối tượng nộp thuế (chiếm khoảng 75% tổng số thuế thu được) đã có thể nộp kê khai thuế có cam đoan qua mạng Internet.

Cải tiến quy trình thanh tra kiểm soát và tình báo tài chính

Ngày nay, hoạt động thanh tra kiểm soát là rường cột của hệ thống quản lý thuế hiệu quả. Một trong những bất cập quan trọng nhất của hệ thống quản lý thuế cũ là thiếu các thông tin tài chính để xác định xem đối tượng nào có nhiều khả năng trốn thuế nhất. Trước khi có cải cách, các đối tượng nộp thuế thuộc diện kiểm toán của cơ quan thuế thường được chọn một cách tùy tiện và không có tiêu chí khách quan nào để xác định khả năng trốn thuế. Do vậy, ngành xuất khẩu hydrocarbon, chiếm khoảng 30% tổng số thu thuế, lại thuộc diện bị kiểm toán. Cũng không có cán bộ nào được đào tạo để kiểm toán các ngành chiến lược. Tương tự, không có ứng dụng CNTT nào được áp dụng để theo dõi quy trình kiểm tra hoặc kết quả của việc kiểm tra, về số lần kiểm tra và số tiền thu thuế.

Nhờ cải cách, một cách tiếp cận mới trong công tác thanh tra đã được áp dụng. Cách tiếp cận này khai thác mạnh các ứng dụng công nghệ thông tin, các hệ thống thông tin của bên thứ ba, và tình báo tài chính để quyết định đối tượng nào phải chịu kiểm toán loại nào. Tháng 6 năm 2005, khoảng 80% tổng số các trường hợp thuộc diện thanh tra đã được lựa chọn bằng các phương pháp tự động, không có sự tham gia của cán bộ thuế vụ. Chỉ cách đó bốn năm về trước, 75% số trường hợp thanh tra là lựa chọn một cách tùy tiện, không có sự hỗ trợ của các hệ thống tự động.

Giờ đây NTS sử dụng các công cụ tự động để tra soát một số loại giao dịch quan trọng:

- So sánh các khoản mua đã thông báo với doanh số bán đã khai. Doanh số bán đã khai của nhà cung cấp được so sánh với tổng số mua vào do người mua hàng của nhà cung cấp này khai.
- Thẻ tín dụng: Quy trình xác minh sử dụng các thông tin bán hàng qua thẻ tín dụng để phát hiện ra (i) người nộp thuế đã kê khai doanh số bán thấp hơn so với con số thể hiện qua thẻ tín dụng, và (ii) những người nộp thuế có mã số thuế đã hết hạn mà vẫn tiếp tục chấp nhận bán hàng bằng thẻ tín dụng, (iii) những người nộp thuế sử dụng hệ thống đã được đơn giản hóa, và (iv) những người chấp nhận thanh toán bằng thẻ tín dụng.
- Sổ sách ghi chép mua và bán: Người nộp thuế không nộp sổ sách ghi

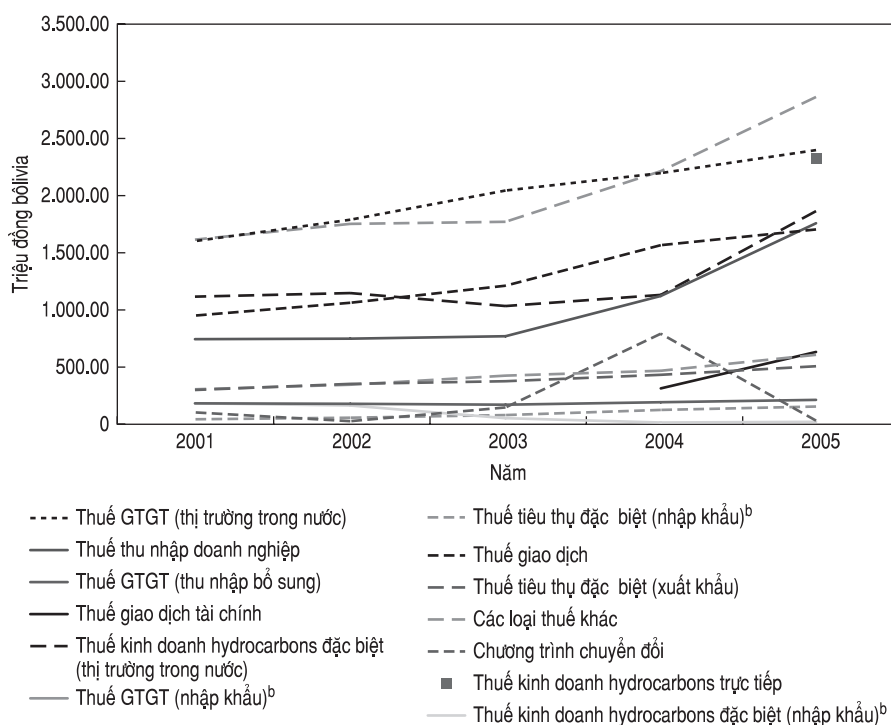
chép mua vào bán ra theo như cơ quan thuế yêu cầu sẽ phải chịu phạt tự động.

- Hóa đơn trùng: hệ thống cũng có thể phát hiện ra các hóa đơn được sử dụng bởi hai người nộp thuế trở lên với mục đích khấu trừ VAT.

Cuối cùng, bắt đầu từ tháng 8 năm 2005, một cơ quan thanh tra mới – *fedatario* – được thành lập trên phạm vi toàn quốc để phát hiện các trường hợp trốn thuế bằng cách sử dụng mô hình mô phỏng thủ tục mua hàng.

Hình 10.2 cho thấy tác động chung của cải cách đối với việc thu thuế. Ngoại trừ chế độ bổ sung thuế GTGT và chương trình chuyển đổi, tất cả các loại thuế do Cơ quan Quản lý Thuế tiến hành thu đều đạt được kết quả xuất sắc. Các phát hiện này được củng cố vững chắc hơn nữa bởi các con số về trốn thuế GTGT, có lẽ là một chỉ số tốt hơn để đánh giá hiệu quả quản lý thuế. Số trường hợp trốn thuế GTGT có xu hướng giảm, từ 42% trong năm 2001 xuống còn 39% năm 2002, 35% năm 2003 và 29% năm 2004.¹⁵

HÌNH 10.2 Số thu thuế theo loại thuế^a



Nguồn: Cục Thuế Quốc gia, La Paz.

a. Bao gồm thuế trả bằng tiền mặt và cổ phiếu

b. Thế do hải quan thu

CHỐNG THAM NHŨNG: TRƯỜNG HỢP HOÀN THUẾ GTGT HÀNG XUẤT KHẨU

Để đánh giá rõ hơn bản chất của các cải cách và mối liên hệ với các kết quả, thì việc tìm hiểu từng “lát cắt” của cải cách là rất cần thiết. Để làm như vậy, chúng tôi đã chọn trường hợp hoàn thuế GTGT hàng xuất khẩu vì loại thuế GTGT này có vai trò quan trọng nhất tại các nước đang phát triển trong thập kỷ qua.

Cơ sở hoàn thuế GTGT

Hoàn thuế GTGT được định nghĩa là quá trình hoàn lại tiền thuế mà người xuất khẩu đã nộp để có được sản phẩm xuất khẩu và nó dựa trên nguyên tắc thương mại quốc tế phổ biến là “các nước không được xuất khẩu thuế”.¹⁶

Việc hoàn thuế được chấp nhận như là một chuẩn mực quốc tế, dựa trên các nguyên tắc sau:

- *Địa điểm hay điểm đến cuối cùng* được hiểu là thuế phải đánh vào người sử dụng cuối cùng. Trong trường hợp địa điểm cuối cùng hoặc người tiêu dùng hàng hóa xuất khẩu là nước nhập khẩu thì nước xuất khẩu không được đánh thuế đối với các loại hàng hóa này và bất kỳ khoản thuế nào mà người xuất khẩu đã nộp đều phải được hoàn lại.
- *Sự trung lập về thuế* để tránh đánh thuế hai lần đối với hàng hóa vốn, nguyên vật liệu, dịch vụ và các chi phí khác mà nhà xuất khẩu thực sự chi để sản xuất ra hàng hóa xuất khẩu.
- *Sức cạnh tranh* – thuế là một bộ phận quan trọng cấu thành chi phí sản xuất hàng hóa và do vậy, thuế cũng góp phần tạo nên sức cạnh tranh của hàng hóa

Trong trường hợp này, theo luật pháp Bolivia, chỉ có ba loại thuế cụ thể được hoàn, đó là thuế GTGT, thuế tiêu thụ đặc biệt, và thuế hải quan.¹⁷ Thuế GTGT được hoàn tối đa là 13% giá trị hàng hóa theo giá FOB sau khi cân nhắc giá vốn hàng hoá tối đa và tương ứng với tỷ lệ hàng xuất khẩu so với bán trong nước, hàng bán trong nước thì không thuộc diện được chuyển giao thuế.¹⁸ Chứng nhận hoàn thuế GTGT có thể được bán cho bên thứ ba và những người này có thể sử dụng chúng để trả tiền thuế của chính họ.

Chứng nhận hoàn thuế được cấp theo **quy trình xác minh sau** hoặc **xác minh trước** theo yêu cầu của người xuất khẩu. Ở trường hợp thứ nhất, việc xác minh – xem xét hồ sơ và những dữ liệu về thuế – được thực hiện trước khi cấp chứng nhận hoàn thuế GTGT. Ở trường hợp thứ hai, người xuất khẩu được hoàn thuế VAT ngay khi họ xuất trình một bảo lãnh với số tiền bằng

với số yêu cầu hoàn thuế và sau đó, trong vòng 120 ngày kể từ ngày cấp chứng nhận hoàn thuế GTGT, việc xác minh – các hoạt động kiểm tra, hay kiểm toán và giám sát – sẽ được thực hiện.

“Bản đồ” nguy cơ tham nhũng trong hoàn thuế GTGT trước cải cách

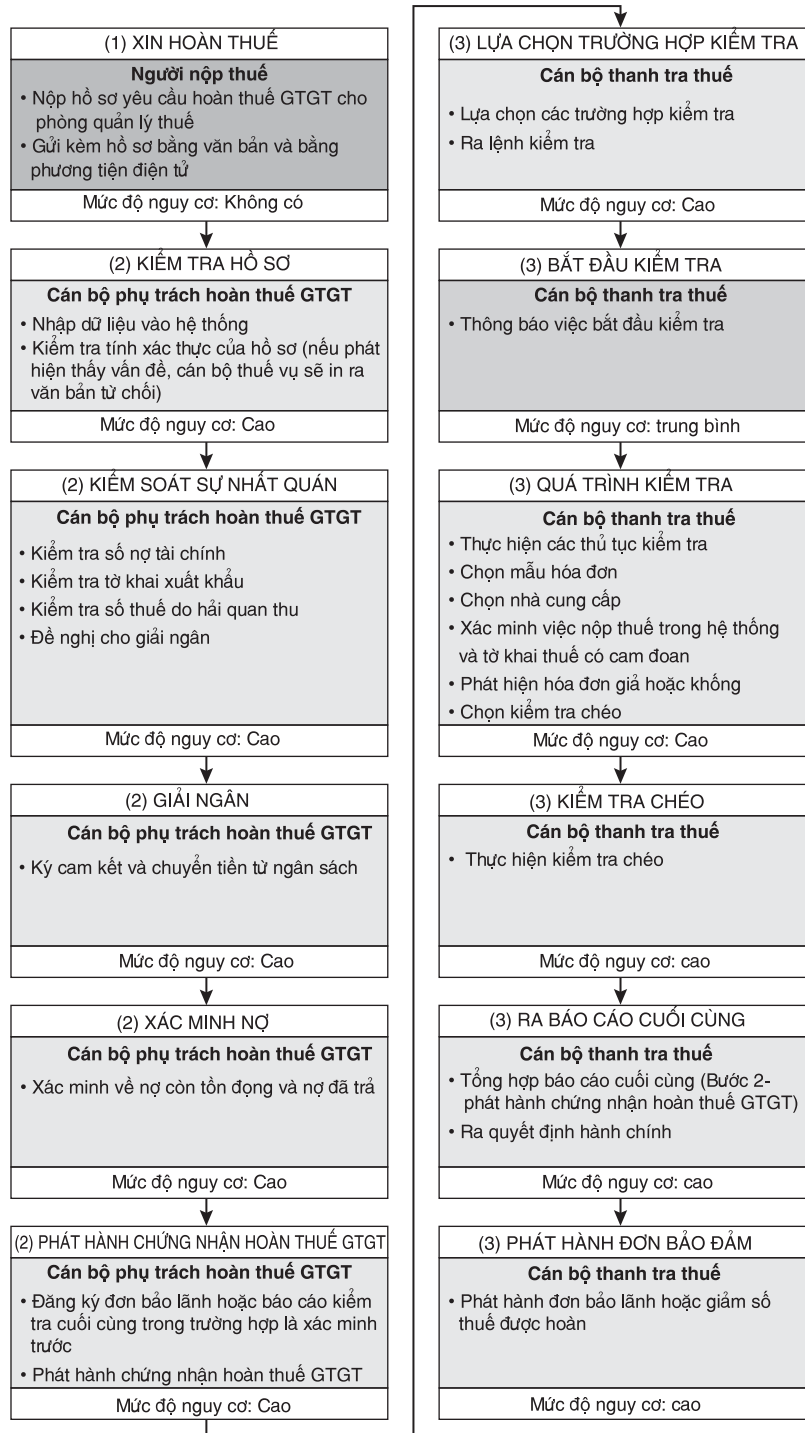
Các quy trình, thủ tục để kiểm tra, kiểm soát hoàn thuế GTGT, trước khi có cải cách thể chế NTS, là cực kỳ phức tạp¹⁹, lệ thuộc vào các cơ chế lập chương trình và các phương pháp xác minh tùy ý của cán bộ, và chẳng mấy khi sử dụng công nghệ và các hệ thống thông tin.²⁰ Do vậy, rất dễ xảy ra tham nhũng. Hãy xem “bản đồ” tham nhũng tại Hình 10.3, thể hiện những điểm có khả năng tham nhũng cao trong quy trình hoàn thuế GTGT trước cải cách. Nét nổi bật trong “bản đồ” theo từng khâu thủ tục này là toàn bộ quy trình phụ thuộc vào hai cán bộ thuế vụ, cán bộ hoàn thuế GTGT và cán bộ thanh tra thuế, những người được toàn quyền làm theo ý mình.

Đường dây gian lận và tham nhũng trong hoàn thuế GTGT

Để được hoàn thuế GTGT dù là theo cả hệ thống thuế cũ hay mới, người xuất khẩu đều phải nộp hóa đơn tài chính phát hành khi mua đầu vào, nguyên liệu hay dịch vụ cần thiết để sản xuất ra hàng hóa sẽ xuất khẩu. Bản thân hóa đơn cũng phải theo mẫu được Cơ quan Quản lý Thuế có thẩm quyền phê duyệt. Dựa trên một số quy trình kiểm tra do cơ quan thuế Bolivia tiến hành, các loại hóa đơn chứng từ sau được xác định là gian lận trong hoàn thuế GTGT²¹:

- *Hóa đơn giả hoặc không*. Hóa đơn giả là hóa đơn không được phép lưu hành theo quy định của cơ quan thuế, trong khi đó hóa đơn không là bản sao của hóa đơn được phép lưu hành, dùng để ghi những vụ mua bán hàng hóa dịch vụ không có thật. Các loại hóa đơn này được các nhà in chui, in lậu sản xuất ra và được bên thứ ba đem bán.
- *Hóa đơn hợp pháp, từ các nhà cung cấp hư cấu*. Các nhà cung cấp hư cấu là những người nói chung có địa vị kinh tế thấp, có được mã số thuế nhờ giả làm nhà cung cấp, sau khi nhận được hóa đơn hợp pháp từ Cơ quan Quản lý Thuế, thì bán hoặc tuồn hóa đơn cho các nhà xuất khẩu gian lận.
- *Hóa đơn hợp pháp từ các nhà cung cấp giả mạo hoặc không tồn tại*. Loại hóa đơn này lấy được thông qua một quy trình phức tạp hơn, bằng cách đăng ký những người không tồn tại hoặc người có thông tin nhận dạng giả mạo trong hệ thống đăng ký thuế; hóa đơn hợp pháp được cung cấp

HÌNH 10.3 Bản đồ nguy cơ tham nhũng hoàn thuế GTGT trước cải cách



Nguồn: Mario Arduz, cựu Cục trưởng Cục Thuế Quốc gia, La Paz.

cho các tên đăng ký giả này, và sau đó được các nhà xuất khẩu gian lận sử dụng để lấy tiền hoàn thuế GTGT.

- *Hóa đơn hợp pháp từ các nhà cung cấp có đăng ký.* Các hóa đơn này được cấp một cách hợp pháp, trừ việc nó được sử dụng cho mục đích gian lận.

Mặc dù tất cả hồ sơ yêu cầu hoàn thuế GTGT đều phải kèm theo một tờ khai xuất khẩu duy nhất (UES) do hải quan cung cấp nhưng việc xuất khẩu có thể đã diễn ra thật hoặc có thể không, hay số lượng hay chất lượng hàng hóa thực xuất có thể bị hạ xuống để giá trị thực xuất nhỏ hơn so với giá trị đăng ký trong UES. Hơn nữa, trong trường hợp tội tặc, công ty xuất khẩu có thể là công ty ma. Công ty xuất khẩu ma thường bị phát hiện bởi họ không thể cung cấp hồ sơ chứng minh họ đang sở hữu, hay thuê cơ sở hạ tầng thực tế, hoặc đang thực sự cạnh tranh trên thị trường xuất khẩu.

Theo những biến tướng này, sẽ phát sinh ít nhất ba loại gian lận hoàn thuế GTGT. Cách thứ nhất, một công ty hư cấu sẽ có được hóa đơn giả hay hóa đơn hợp pháp từ các nhà cung cấp giả mạo, nhà cung cấp không tồn tại hoặc nhà cung cấp hư cấu, sau đó dùng các hóa đơn này để lấy tiền hoàn thuế GTGT, thậm chí cả khi công ty không xuất khẩu một hàng hóa nào (xem Hộp 10.1 và Hình 10.4 để có ví dụ cụ thể.)

Cách thứ hai, một công ty có thực có thể mua đầu vào hoặc dịch vụ mà không có hóa đơn và do vậy tránh được việc nộp thuế cho các đầu vào này, sau đó công ty này sử dụng hóa đơn giả hoặc hóa đơn hợp pháp từ những nhà cung cấp giả, không tồn tại hoặc không có thực để yêu cầu được hoàn thuế GTGT. Cách thứ 3, công ty có thực có thể mua hàng hóa, dịch vụ có hóa đơn hợp pháp, sau đó lại bán hàng hóa, dịch vụ ngay trong nước, nhưng vẫn dùng các hóa đơn đó để xin hoàn thuế GTGT. Ba hình thức gian lận này chỉ có thể thực hiện được với sự thông đồng của các cán bộ thuế vụ biến chất, những người cho phép, phê duyệt các hồ sơ hoàn thuế GTGT gian lận. Hình 10.5 minh họa ba hình thức gian lận này.

“Bản đồ” nguy cơ tham nhũng hoàn thuế GTGT sau cải cách

Trong những năm đầu cải cách, cơ quan thuế đã tự đúc rút kinh nghiệm và xây dựng các quy trình mới để hoàn thuế GTGT. Không giống như các quy trình và thủ tục trước khi cải cách, những quy trình sau cải cách đã đơn giản hơn rất nhiều, đáng tin cậy hơn và được CNTT hỗ trợ mạnh mẽ.²² Các biện pháp này về cơ bản làm giảm tiếp xúc trực tiếp giữa cán bộ thuế vụ và người nộp thuế và làm cho quy trình giao dịch minh bạch hơn. Như Hình 10.6 cho thấy, theo quy trình hoàn thuế GTGT mới, những điểm có nhiều khả năng

HỘP 10.1 Vụ ARGOSUR

Theo một điều tra do NTS tiến hành năm 2003, một công ty xuất khẩu tư nhân có tên là ARGOSUR đã đề nghị hoàn thuế với số tiền khoảng 25 triệu Bôliviario (trên 3 triệu USD) từ năm 1998. NTS đơn giản là trả tiền hoàn thuế vì cán bộ thuế vụ phớt lờ việc các đơn bảo lãnh đã hết hạn. (Các đơn bảo lãnh này do các ngân hàng thương mại phát hành với số tiền bằng số tiền xin hoàn thuế như một đảm bảo rằng hồ sơ xin hoàn thuế là đúng).

Giống như bất kỳ văn bản nào khác thuộc loại này, các đơn bảo lãnh có ngày hết hạn, nghĩa là sau ngày đó thì các đơn này không còn tác dụng gì nữa). Công ty này khai báo rằng chuyên xuất khẩu các que vàng dùng trong hàng không, một sản phẩm công nghệ cao được bán cho Công ty Bán Vàng Nam Mỹ (South American Gold Traders), một công ty ma tại Mỹ. Sự đặc biệt của loại hàng hóa xuất khẩu này dẫn đến một số nghi ngờ giữa các cán bộ thuế vụ về tính xác thực của các giao dịch này.

Hồ sơ yêu cầu hoàn thuế chủ yếu dựa trên những vụ mua vào từ công ty cung cấp có tên là MIXCO. MIXCO kê khai trong mẫu đơn đề nghị hoàn thuế GTGT rằng một công ty tư nhân có tên INCOBOL là nhà cung cấp duy nhất sản phẩm vàng thanh cho họ. INCOBOL hóa ra là một công ty ma. Hơn nữa, các hóa đơn do ARGOSUR xuất trình bị phát hiện là giả, và NTS cuối cùng đã xác định được nhà cung cấp lớn về sản phẩm vàng que là một người lái xe ô tô với thu nhập hàng ngày khoảng 30 Bôliviario (chưa đầy 4 USD). Người này đáng lẽ phải bán số vàng trị giá trên 150 triệu Bôliviario (18,75 triệu USD) để có số tiền 25 triệu Bôliviario hoàn thuế mà ARGOSUR nhận được.

Cuộc điều tra cũng phát hiện ra 5 người dính líu đến âm mưu bán giấy chứng nhận hoàn thuế GTGT, trong đó có một người là cựu nhân viên thuế trong bộ phận thanh kiểm tra của Cơ quan Quản lý Thuế cũ.^a Tất cả thu nhập từ việc bán các chứng nhận này được gửi vào tài khoản ngân hàng của tay cán bộ này, rồi dùng vào việc xin các đơn bảo lãnh từ ngân hàng. Các đơn bảo lãnh này lại giúp yêu cầu hoàn thuế cho 15 công ty xuất khẩu nữa. Người này có lúc đã giữ trên 2 triệu USD trong các tài khoản của mình, trong khi lương anh ta chỉ là 312 USD một tháng. Một số cựu cán bộ thuế vụ hiện cũng đang bị điều tra vì nghi ngờ dính líu đến đường dây này.

NTS đã chuyển toàn bộ chứng cứ thu thập được cho văn phòng công tố. Cơ quan này đang tiến hành điều tra riêng và vẫn chưa kết tội. Trong khi đó, các cán bộ của NTS tham gia cuộc điều tra ban đầu đã phải đối mặt với mọi loại "răn đe" và dọa dẫm.

a. Theo những thông tin gần đây, do một tờ báo có uy tín của Bolivia công bố, thì từ 2002 đến nửa đầu 2004, và sau một số kiểm toán, NTS đã phát hiện 207 cán bộ thuế vụ có tham nhũng, những người này sau đó đã bị đuổi khỏi ngành thuế. Trong số đó, 134 người bị kết án, 60 người khác bị xử phạt hành chính và 4 người bị kết tội hình sự. Hơn nữa, lần đầu tiên kể từ khi tiến hành cải cách thể chế, hai cựu cán bộ thuế vụ đã bị kết án với tội danh tống tiền (xem tờ La Prensa, số ra ngày 5-1-2005).

tham nhũng đã giảm đáng kể. Một hệ thống tự động hóa đã thay thế một loạt các thao tác trước đây thuộc quyền kiểm soát của một hay hai cán bộ; việc thanh tra và kiểm tra chéo được thực hiện bởi các cán bộ khác; và các hoạt động bị quyết định tùy ý đã được hạn chế đến mức tối đa.

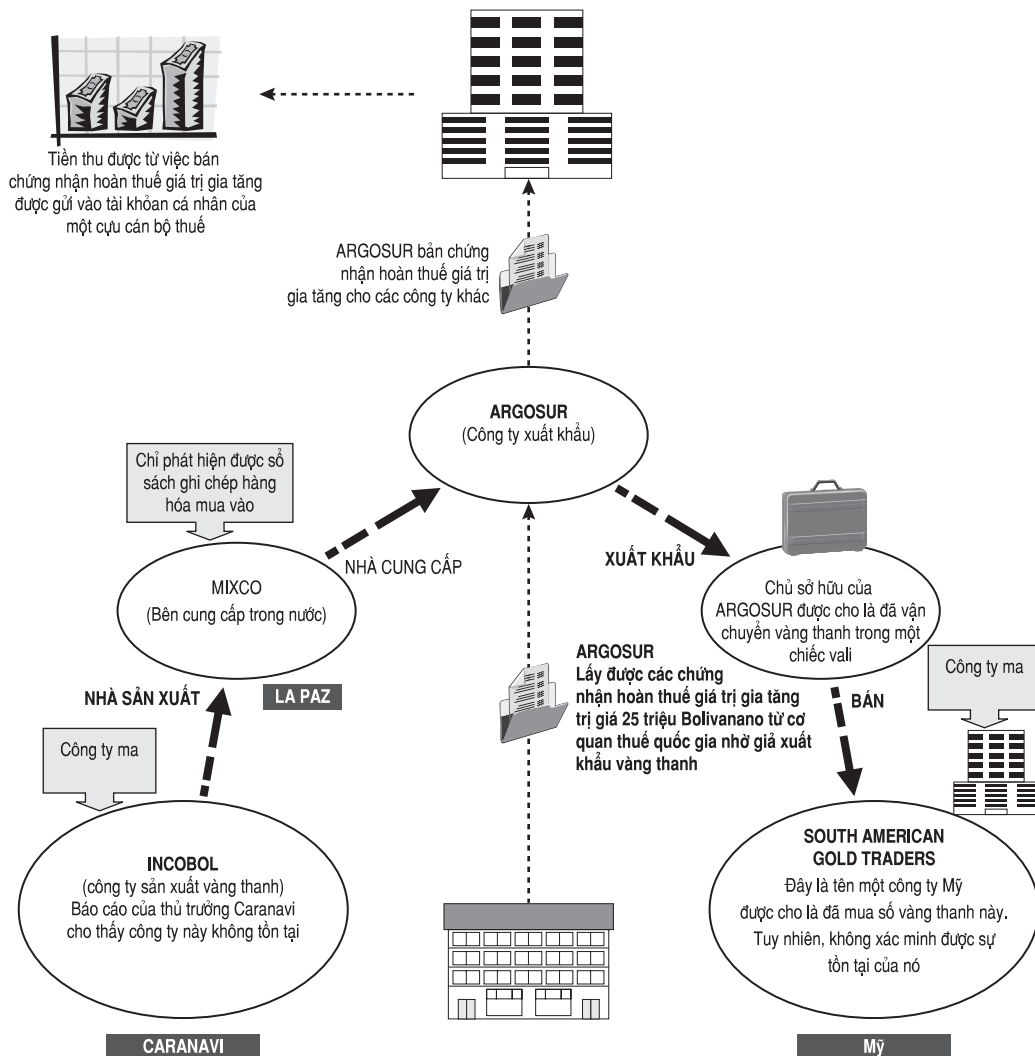
Mặc dù tiến bộ khá rõ rệt, nhưng một số điểm nhạy cảm với tham nhũng

vẫn tồn tại dai dẳng trong quy trình hoàn thuế GTGT hiện tại. Bảng 10.4 nêu ra một số biện pháp khắc phục, còn các dấu hiệu nguy hiểm ở các điểm nhạy cảm (với tham nhũng) được xác định trong Hình 10.6.

Tác động của cải cách đối với hoàn thuế GTGT hàng xuất khẩu

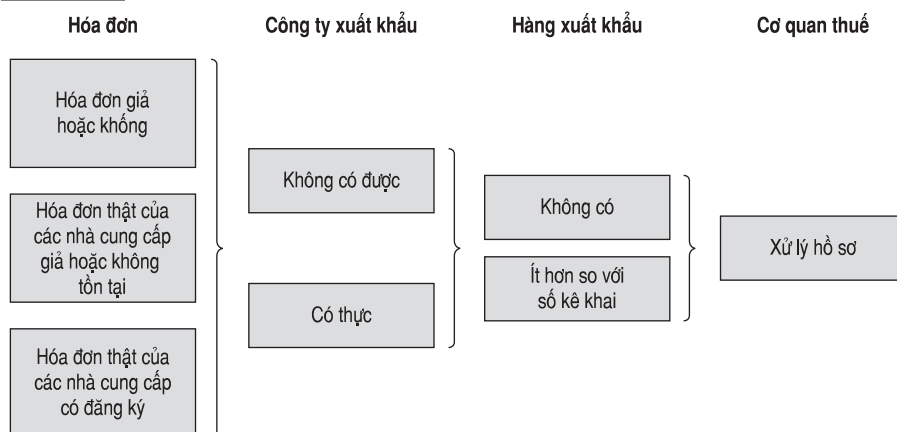
Xét về kết quả đạt được, cải cách này đã có tác động lớn, tích cực. Hình 10.7, 10.8 và 10.9 đưa ra các dữ liệu về xuất khẩu (không có mặt hàng hydrocar-

HÌNH 10.4 “Bản đồ”nguy cơ tham nhũng trong quy trình hoàn thuế GTGT sau cải cách



Nguồn: Trích từ tờ La Prensa, số ra ngày 13/ 6/2003.

HÌNH 10.5 "Chuỗi tham nhũng" trong hoàn thuế GTGT

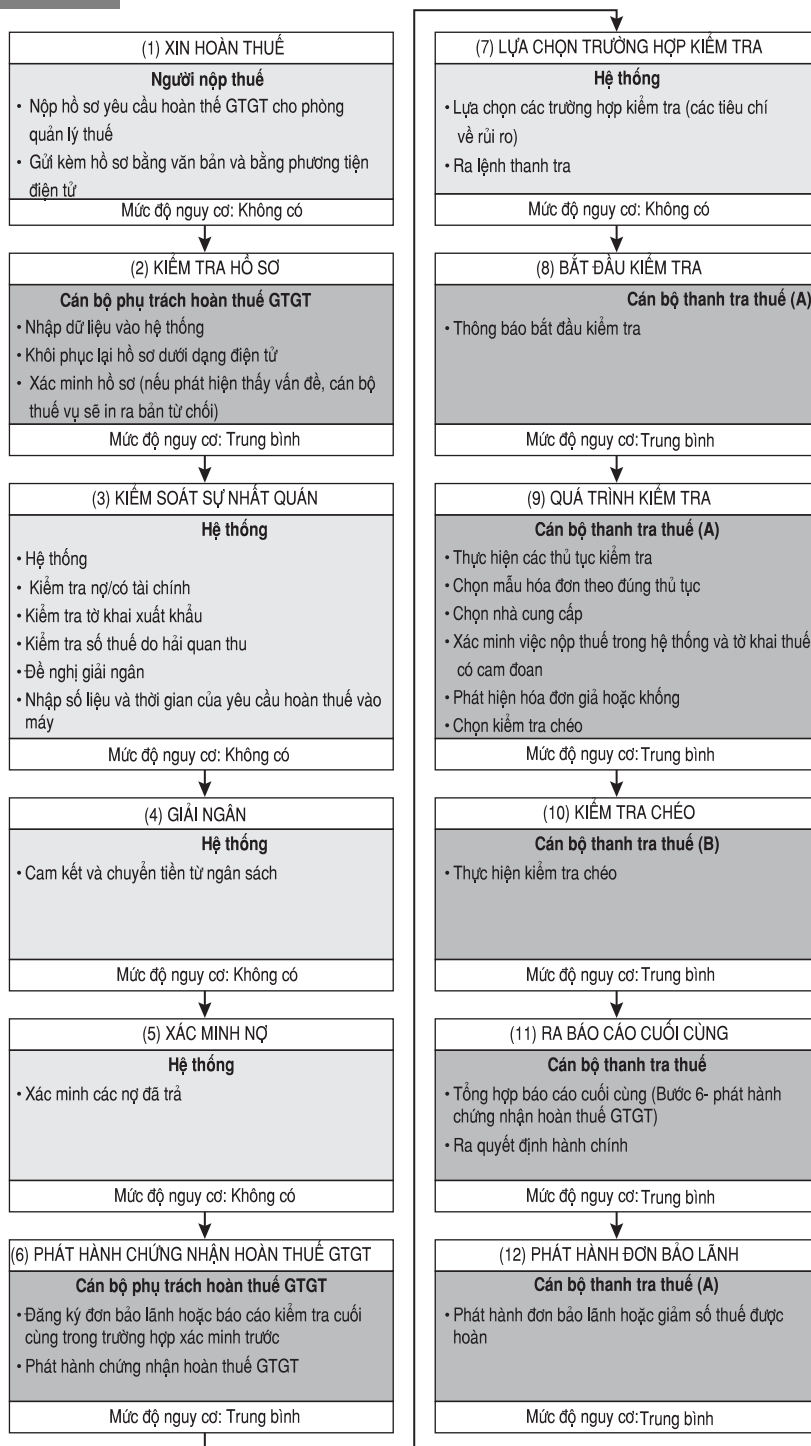


Nguồn: Các tác giả chân thành cảm ơn Ed Campos đã cung cấp bản cuối cùng của hình này

bon, hành lý cá nhân và hàng tái xuất), hoàn thuế GTGT và thu thuế GTGT. Trừ năm 1998, hàng xuất khẩu (như đã xác định ở trên) khá ổn định trong thời kỳ 1994-2001. Tuy nhiên, bắt đầu từ năm 2002, có thể xu hướng đi lên là khá rõ. Đáng chú ý là xu hướng hoàn thuế GTGT, trái lại, là đường ngang, khá ổn định. Lưu ý rằng tiền hoàn thuế GTGT theo tỷ lệ xuất khẩu đã giảm mạnh trong thời kỳ cải cách thể chế tại NTS (2002-2005). Tiền hoàn thuế GTGT xuất khẩu trong tổng thu thuế GTGT cũng giảm kể từ khi bắt đầu cải cách tại NTS. Cuối cùng, tiền hoàn thuế GTGT trong tổng tiền thu thuế cũng giảm xuống. Tất cả những kết quả này cho thấy các hoàn thuế GTGT không có bảo lãnh ngân hàng đã giảm nhiều, thể hiện tham nhũng trong quy trình hoàn thuế GTGT đã bị kìm chế.²³

Mặc dù có tiến bộ lớn như vậy, nhưng những hạn chế, yếu kém và nguy cơ quan trọng đe dọa cải cách vẫn còn đó. Hạn chế quan trọng nhất là những lỗ hổng trong khung pháp lý hiện tại. Chừng nào các luật, lệ áp dụng trong hoàn thuế GTGT còn tạo ra động cơ cho gian lận hoặc tham nhũng thì hành vi phạm pháp này còn tồn tại, bất kể đã cải tiến như thế nào về quy trình, thủ tục.²⁴ Hoàn thuế GTGT cũng được xem như hỗ trợ thực tế cho xuất khẩu, kiểu hỗ trợ này hấp dẫn không chỉ công ty xuất khẩu thực, mà cả các công ty giả và công ty ma. Nhược điểm chính của chiến dịch chống tham nhũng này là thiếu sự phối hợp thường xuyên với Hải quan, mặc dù hầu hết các gian lận, tham nhũng nêu ra trong nghiên cứu tình huống này, đều là các vụ việc không có hàng hóa thực xuất.²⁵

HÌNH 10.6 "Bản đồ" nguy cơ tham nhũng trong quy trình hoàn thuế GTGT sau cải cách



Nguồn: Mario Arduz, cựu Cục trưởng Cục Thuế Quốc gia, La Paz.

BẢNG 10.4 Các nguy cơ và biện pháp khắc phục trong quy trình hoàn thuế GTGT sau cải cách

Các bước trong quá trình hoàn thuế	Nguy cơ tham nhũng	Biện pháp khắc phục có thể tiến hành	Các dấu hiệu cảnh báo sớm
Xin hoàn thuế GTGT người nộp thuế:			
Nộp hồ sơ yêu cầu hoàn thuế GTGT tại phòng quản lý thuế	• Không	• Không	• Không
Gửi kèm theo các tài liệu cả bản giấy và bản điện tử	• Không	• Không	• Không
Kiểm tra hồ sơ cán bộ thuế vụ phụ trách hoàn thuế GTGT			
Nhập dữ liệu vào hệ thống	• Đẩy nhanh việc nhập dữ liệu vào hệ thống để được nhận tiền hồi lộ	• Tự động hóa để đẩy nhanh việc nhập dữ liệu vào hệ thống	• Cảm nhận về tham nhũng tăng vượt quá một mức nào đó
Khôi phục lại hồ sơ dưới dạng điện tử	• Phớt lờ các sai sót về hồ sơ hoặc thiếu hồ sơ để được nhận tiền hồi lộ	• Kiểm tra ngẫu nhiên tự động để phát hiện bất thường; tự định mức thuế	• Sự không nhất quán về dữ liệu vượt quá một ngưỡng được xác định trước
Xác minh các loại hồ sơ (nếu phát hiện có vấn đề thì cán bộ thuế vụ sẽ in ra bản từ chối)	• Bỏ qua các sai sót của bộ hồ sơ để được nhận tiền hồi lộ	• Kiểm tra ngẫu nhiên tự động để phát hiện bất thường; tự định mức thuế	• Sự không nhất quán về dữ liệu vượt quá một ngưỡng được xác định trước
Hệ thống kiểm soát sự nhất quán			
Kiểm tra báo cáo tài chính	• Không	• Không	• Không
Kiểm tra tờ khai xuất khẩu	• Không	• Không	• Không
Kiểm tra kê khai tổng hợp của hải quan	• Không	• Không	• Không
Đề nghị giải ngân	• Không	• Không	• Không
Nhập dữ liệu và thời gian đề nghị	• Không	• Không	• Không
Hệ thống phân bổ ngân sách			
Cam kết và phân bổ ngân sách	• Không	• Không	• Không
Hệ thống xác minh nợ			
Xác minh nợ đã trả	• Không	• Không	• Không
Cấp chứng nhận hoàn thuế GTGT			
Cán bộ thuế vụ phụ trách hoàn thuế GTGT			
Đăng ký đơn bảo lãnh và báo cáo kiểm tra cuối cùng trong trường hợp xác minh trước	• Đẩy nhanh quá trình đăng ký đơn bảo lãnh và đưa ra báo cáo kiểm tra cuối cùng để được nhận tiền hồi lộ	• Tự động hóa để đẩy nhanh quá trình đăng ký đơn bảo lãnh hoặc báo cáo cuối cùng	• Khảo sát cho thấy nhận thức về tham nhũng tăng lên quá một mức nào đó; Số trường hợp xin hoàn thuế GTGT tăng lên quá một mức nào đó
Cấp chứng nhận hoàn thuế GTGT	• Đẩy nhanh việc cấp chứng nhận hoàn thuế GTGT để được nhận tiền hồi lộ	• Tự động hóa để đẩy nhanh việc cấp chứng nhận hoàn thuế GTGT	• Khảo sát cho thấy nhận thức về tham nhũng tăng lên quá một mức nào đó; Số trường hợp được cấp chứng nhận hoàn thuế GTGT tăng lên quá một mức nào đó
Hệ thống lựa chọn kiểm tra			
Lựa chọn các trường hợp kiểm tra theo các tiêu chí rủi ro	• Không	• Không	• Không

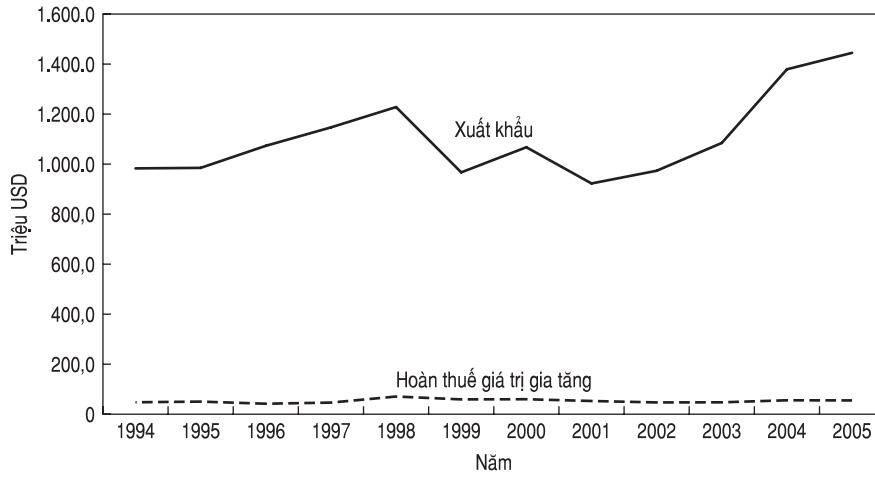
BẢNG 10.4 (Tiếp)

Các bước trong quá trình hoàn thuế	Nguy cơ tham nhũng	Biện pháp khắc phục có thể tiến hành	Các dấu hiệu cảnh báo sớm
Bắt đầu kiểm tra Cán bộ thanh tra thuế (A) Thông báo về việc kiểm tra	<ul style="list-style-type: none"> Trì hoãn việc bắt đầu thanh tra thuế để được nhận tiền hối lộ 	<ul style="list-style-type: none"> Tự động hóa để thông báo việc bắt đầu kiểm tra 	<ul style="list-style-type: none"> Số ngày từ khi cấp chứng nhận hoàn thuế GTGT đến khi bắt đầu kiểm tra; Số trường hợp xin hoàn thuế tăng vượt quá một mức nào đó
Quá trình kiểm tra Cán bộ thanh tra thuế (A) Thực hiện các quy trình kiểm tra	<ul style="list-style-type: none"> Bỏ qua các quy trình kiểm tra để được nhận tiền hối lộ 	<ul style="list-style-type: none"> Tuân thủ các quy trình kiểm tra thuộc diện xác minh sau 	<ul style="list-style-type: none"> Số trường hợp xác minh sau phát hiện thấy có chênh lệch vượt quá một ngưỡng nào đó
Chọn mẫu (chọn một số hóa đơn) để kiểm tra hóa đơn theo quy trình	<ul style="list-style-type: none"> Bỏ qua quy trình chọn mẫu ngẫu nhiên các hóa đơn để được nhận tiền hối lộ 	<ul style="list-style-type: none"> Tuân thủ các quy trình chọn mẫu ngẫu nhiên các hóa đơn thuộc diện xác minh sau 	<ul style="list-style-type: none"> Số trường hợp xác minh sau phát hiện thấy có chênh lệch vượt quá một ngưỡng nào đó
Lựa chọn nhà cung cấp	<ul style="list-style-type: none"> Bỏ qua quy trình lựa chọn nhà cung cấp để được nhận tiền hối lộ 	<ul style="list-style-type: none"> Tuân thủ các quy trình lựa chọn nhà cung cấp thuộc diện xác minh sau 	<ul style="list-style-type: none"> Số trường hợp xác minh sau phát hiện thấy có chênh lệch vượt quá một ngưỡng nào đó
Xác minh việc nộp thuế trong hệ thống và STS	<ul style="list-style-type: none"> Bỏ qua việc xác minh để được nhận tiền hối lộ 	<ul style="list-style-type: none"> Tự động hóa để xác minh việc nộp thuế trong hệ thống và STS 	<ul style="list-style-type: none"> Dữ liệu không nhất quán vượt quá một mức nào đó
Phát hiện các hóa đơn giả và hóa đơn khống	<ul style="list-style-type: none"> Bỏ qua các hóa đơn giả và hóa đơn khống để được nhận tiền hối lộ 	<ul style="list-style-type: none"> Tự động hóa việc kiểm tra ngẫu nhiên để phát hiện các điểm bất thường 	<ul style="list-style-type: none"> Dữ liệu không nhất quán vượt quá một mức nào đó
Lựa chọn kiểm tra chéo	<ul style="list-style-type: none"> Bỏ qua các thủ tục kiểm tra nhằm lựa chọn kiểm tra chéo với mục đích nhận tiền hối lộ 	<ul style="list-style-type: none"> Tuân thủ các quy trình lựa chọn kiểm tra chéo thuộc diện xác minh sau 	<ul style="list-style-type: none"> Số trường hợp xác minh sau phát hiện thấy có chênh lệch vượt quá một ngưỡng nào đó
Kiểm tra chéo Cán bộ thanh tra thuế (B) Thực hiện kiểm tra chéo	<ul style="list-style-type: none"> Bỏ qua các quy trình tiến hành kiểm tra chéo để được nhận tiền hối lộ 	<ul style="list-style-type: none"> Tuân thủ các quy trình lựa chọn kiểm tra chéo thuộc diện xác minh sau 	<ul style="list-style-type: none"> Số trường hợp xác minh sau phát hiện thấy có chênh lệch vượt quá một ngưỡng nào đó
Báo cáo cuối cùng Cán bộ thanh tra thuế (A) Dự thảo báo cáo cuối cùng Ra quyết định hành chính	<ul style="list-style-type: none"> Đề nghị cấp chứng nhận hoàn thuế GTGT mà không có giải thích hợp lý; 	<ul style="list-style-type: none"> Có cơ chế khuyến khích thành tựu, xử phạt hành vi tham nhũng, phát triển sự nghiệp, lương cạnh tranh cho cán bộ; áp dụng tự động hóa 	<ul style="list-style-type: none"> Số tiền hoàn thuế GTGT tăng lên quá một mức nào đó^a
Thực hiện đơn bảo lãnh Cán bộ thanh tra thuế (A) Thực hiện đơn bảo lãnh hoặc giảm khấu trừ	<ul style="list-style-type: none"> Bỏ qua việc đơn bảo lãnh đã hết hạn hoặc trì hoãn việc giảm khấu trừ để được nhận hối lộ 	<ul style="list-style-type: none"> Có cơ chế khuyến khích thành tựu, xử phạt hành vi tham nhũng, phát triển sự nghiệp, lương cạnh tranh cho cán bộ; áp dụng tự động hóa 	<ul style="list-style-type: none"> Số trường hợp thực hiện đơn bảo lãnh giảm quá một ngưỡng xác định trước

Nguồn: Các tác giả

a. So sánh số lượng này với số lượng chứng nhận hoàn thuế GTGT được cấp. Nếu hai con số này chênh lệch quá xa thì có thể là có vấn đề.

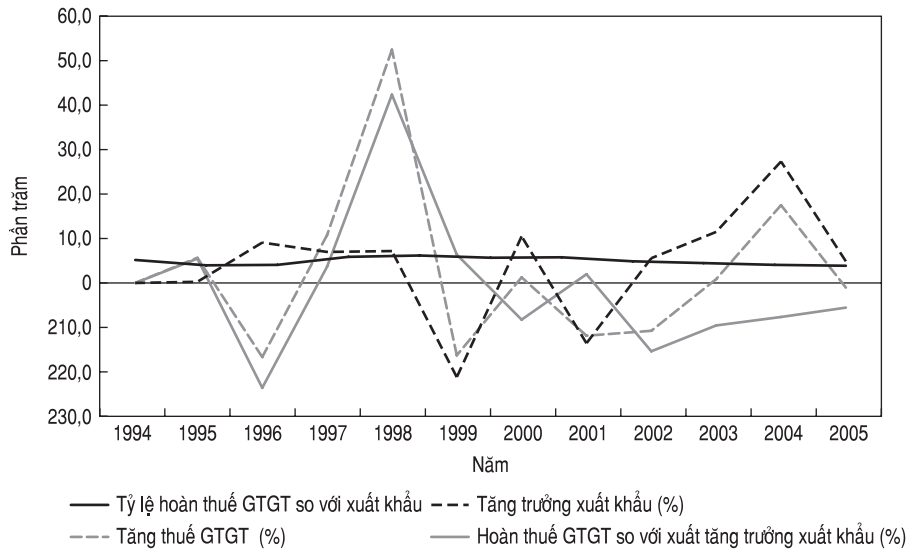
HÌNH 10.7 Xuất khẩu^a và hoàn thuế GTGT



Nguồn: Cục Thuế Quốc gia và Viện Thống kê Quốc gia, La Paz.

a. Trừ xuất khẩu hydrocarbon, xuất khẩu cá nhân, và tái xuất.

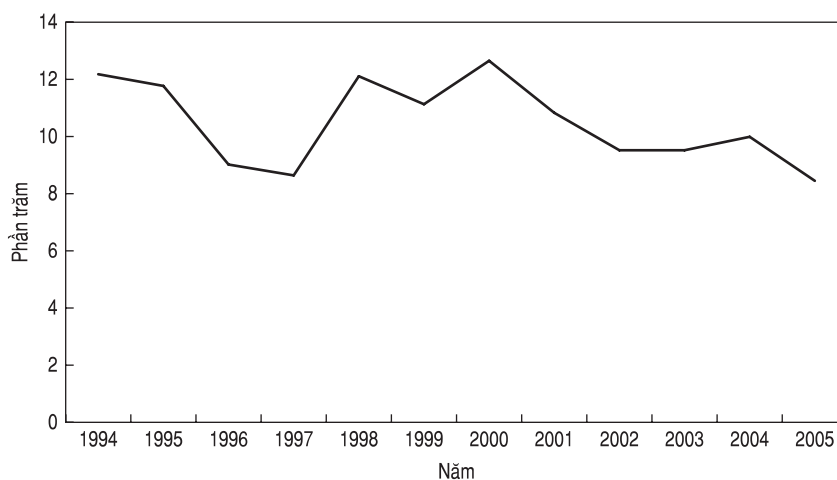
HÌNH 10.8 Xuất khẩu^a và thuế GTGT



Nguồn: Cục Thuế Quốc gia và Viện Thống kê Quốc gia, La Paz.

a. Trừ xuất khẩu hydrocarbon, xuất khẩu cá nhân, và tái xuất.

HÌNH 10.9 Tỷ lệ % hoàn thuế GTGT so với thu thuế GTGT



Nguồn: Cục Thuế Quốc gia và Viện Thống kê Quốc gia, La Paz.

KẾT LUẬN

Phản thảo luận và phân tích trong chương này đưa tới một số kết luận. Thứ nhất, cải cách thể chế do Cục Thuế Quốc gia thực hiện bắt đầu từ năm 2001 đã góp phần làm giảm số tiền thuế GTGT được hoàn lại cho các nhà xuất khẩu. Điều này nghĩa là tình trạng tham nhũng đã giảm.²⁶

Thứ hai, một chiến lược chống tham nhũng thành công, như chiến lược được nghiên cứu này, sẽ không thể làm được nếu tách khỏi cải cách thể chế chung trong ngành quản lý thuế. Việc thiết kế một cải cách quản lý thuế phải dựa trên nền tảng là hệ thống điều hành nhà nước tốt, toàn diện. Tham nhũng là triệu chứng cho thấy điều hành nhà nước yếu kém. Không thể hạn chế tham nhũng một cách hiệu quả, nếu như không giải quyết các vấn đề lớn hơn về điều hành nhà nước, như tính minh bạch, tính trách nhiệm và quản lý theo hiệu quả hoạt động.²⁷

Cần lưu ý rằng người ta có thể không nhận thấy lợi ích của một “hòn đảo liêm chính”, giống như NTS, nổi lên trong một môi trường xung quanh còn nhiều vấn đề nghiêm trọng về quản lý công. Hoặc nếu người ta có nhận ra, thì nó cũng có thể không bền vững. Cải cách NTS sở dĩ thành công là vì có lãnh đạo và ủng hộ của kế hoạch chung, IRP. Latvia cũng là trường hợp tương tự: nước này cải cách quản lý thuế thành công song song với cải cách quản lý hành chính nhà nước, với trọng tâm là giảm nguy cơ xảy ra tham nhũng tại các cơ quan nhà nước.

Thứ ba, những cải tiến trong quy trình hoàn thuế GTGT đòi hỏi phải ứng dụng nhiều công nghệ thông tin. Trong việc thu thuế, chính sự tiếp xúc trực tiếp giữa cán bộ thuế vụ và người nộp thuế đã tạo cơ hội cho hối lộ và tham nhũng. Tự động hóa bằng cách ứng dụng hợp lý công nghệ thông tin làm giảm quyền quyết định tùy ý của các cán bộ thuế vụ và tăng cường tính minh bạch trong quy trình quản lý và hoàn thuế GTGT.

Thứ tư, để tối đa hóa hiệu quả của nó, một chương trình chống tham nhũng phải huy động sự tham gia của tất cả các bên liên quan chính. Quá trình cải cách ở Bolivia diễn ra trên nhiều lĩnh vực, gồm cả phát triển nguồn nhân lực, thiết kế lại quy trình tác nghiệp và hợp lý hóa chuẩn mực và quy trình – tất cả đều hỗ trợ bởi công nghệ thông tin. Tuy vậy, một hạn chế lớn về thể chế vẫn tồn tại: sự phối hợp chưa đầy đủ với các bên liên quan, đặc biệt là với hải quan. Nhược điểm này đã cản trở chính phủ khai thác tối đa hiệu quả của cải cách trong hoàn thuế GTGT hàng xuất khẩu. Tương tự như vậy, cần có sự phối hợp và lồng ghép hiệu quả hơn với các bên khác, như Bộ Tài chính, để đảm bảo sự thống nhất cao trong môi trường chính sách thuế. Sự phối hợp với Cục Thanh tra và các cơ quan tố tụng và tư pháp khác cũng phải chặt chẽ hơn, để đảm bảo luật pháp được thực thi.

Cuối cùng, người ta đặt câu hỏi liệu các nỗ lực cải cách có được giữ vững nếu chính quyền mới lên thay không. Hầu hết các yếu tố để đảm bảo tính liên tục đều liên quan đến: (i) thiết lập một môi trường pháp lý lành mạnh để chống lạm dụng và quyết định tùy ý trong quy trình quản lý thuế; (ii) quy định về bố trí các cơ quan, trong việc bổ nhiệm bộ máy quản lý cấp cao của NTS, để ngăn chặn việc lợi ích chính trị và kinh tế chi phối sự bổ nhiệm này; (iii) củng cố quá trình chuyên nghiệp hóa các công chức nhà nước (đầy tớ của nhân dân) trong các cơ quan. Ba thành tố này sẽ có vai trò nhất định, giúp duy trì tính bền vững của cải cách, nhưng nếu thiếu ý chí chính trị thì cũng không thành công.

Như vậy, yếu tố duy nhất để duy trì động lực và cam kết với cải cách là các kết quả lớn mà nó đem lại. Căn cứ vào thực tế là thu ngân sách đã tăng rất ấn tượng, nhờ quản lý tốt hơn việc thu thuế, hầu như không có khả năng là cải cách sẽ bị đảo chiều. Vì, quá trình cải cách lúc này đã đem lại những lợi ích quá lớn, cả về chính trị và tài khóa, khiến cho không một nhà cầm quyền mới nào muốn trả cái giá quá đắt khi đảo ngược lại quá trình này.

CHÚ THÍCH

1. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa tham nhũng và thu thuế có thể không trực tiếp như vậy, đặc biệt là tại các nước tiến bộ hơn. Ví dụ như Mookherjee (1997), trích dẫn

trong Fjeldstad (2005a), lập luận rằng tham nhũng trong lĩnh vực tài chính, ít nhất là về lý thuyết, có thể góp phần làm tăng thu thuế. Bởi vì cán bộ thuế vụ sẽ làm việc tích cực hơn để phát hiện trốn thuế, vì thế thì họ mới thương lượng được tiền hối lộ từ những người trốn thuế. Trong trường hợp người nộp thuế biết trước lối cư xử này, họ sẽ cố gắng không trốn thuế bởi vì khả năng bị phát hiện tăng. Như vậy, bằng cách làm cho người nộp thuế thấy rằng chẳng hay ho gì mà trốn thuế, tham nhũng có thể làm tăng số thuế thu được. Tuy nhiên, Fjeldstad và Tungodden (2003) lập luận rằng lấy tham nhũng tài chính để tăng thu thuế cũng không thể đứng vững được, về lâu về dài.

2. Fjeldstad (2005b) đề cập đến các mạng quan hệ thân quen. Ông định nghĩa đây là quan hệ họ hàng hoặc các quan hệ xã hội khác, theo kiểu có đi có lại khác. Mạng thân quen này được sử dụng để huy động các liên kết hiệu quả, kết hợp cả nghĩa vụ đạo đức và gắn kết tình cảm. Mục đích để coi việc này chẳng qua cũng là phân phối lại thu nhập trong xã hội một cách công bằng. Những điều này khiến tham nhũng trở nên trơn tru. Các quan hệ này sẽ ảnh hưởng mạnh đến hành vi của cán bộ thuế vụ, người nộp thuế và các chính trị gia dính líu vào tham nhũng. Điều này khiến ta thấy rõ rằng phải có cách tiếp cận khác khi cải cách ở các nước đang phát triển (đặc biệt là tại châu Phi). Cách tiếp cận này nên đưa vào các biện pháp với mục tiêu là “thay đổi văn hóa” trong dịch vụ công.
3. Lý tưởng nhất, các quy trình này nên áp dụng cho mọi loại thuế nào, kể cả thuế GTGT.
4. Để phân biệt giữa động cơ và cơ hội tham nhũng, xem Chương 11 về tham nhũng trong quản lý hải quan.
5. Theo các nhận xét của McCarten trong các email trao đổi với các tác giả. Để biết thêm về SARA, xem Mann (2004) và Taliercio (2004), cả hai tác giả đều cho rằng kinh nghiệm thực hiện SARA cho đến nay bao gồm cả thành công cũng như thất bại.
6. Từ một góc nhìn khác, Di John (2006) cho rằng nâng cao năng lực trong quản lý thuế chỉ được người ta coi là “bài tập kỹ thuật”, tập trung vào các thiết kế thể chế (chủ yếu liên quan đến mức độ tự quản) và cải cách hành chính (tăng lương của công chức nhà nước, tăng cơ hội đào tạo và trọng dụng tài năng), mà phớt lờ bản chất chính trị của việc đánh thuế. Nếu hiểu theo nghĩa này, một cách tiếp cận bền vững trong quản lý thuế tổng hợp đòi hỏi phải chú trọng hơn đến thuế trực thu, thuế thu nhập lũy tiến và thuế tài sản. Di John cho rằng điều này đặc biệt đúng với các nước châu Mỹ Latinh, với đặc trưng là phân phối thu nhập rất không đồng đều. Do thuế trực thu bao giờ cũng khó thu hơn, cả về mặt hành chính và chính trị, nên các cách tiếp cận không mang tính chính trị và không có tính kế thừa lịch sử, đều không phù hợp, khi áp dụng cho năng lực của nhà nước. Vì thế, thách thức lớn, theo lập luận của Di

John, là xây dựng một chiến có tính lịch sử hơn và đầy đủ thông tin chính trị hơn, để thúc đẩy cải cách thuế, vốn khó khăn hơn ở những nước này. Chiến lược cải cách này phải tính đến hoàn cảnh cụ thể và trình độ phát triển của mỗi nước.

7. Phần này chủ yếu dựa vào tài liệu của Leyton và Matsuda (2004).
8. **Đánh giá về thể chế điều hành nhà nước** của Bolivia có mục tiêu là hiểu rõ khu vực công của nước này. Đồng thời, đánh giá là để xác định các thách thức và phương hướng có thể lựa chọn cho một chương trình cải cách thể hệ thứ hai đầy tham vọng và tất yếu. Với việc tìm hiểu các quan niệm và nguyên nhân dẫn đến sự không chính quy và tùy tiện này, đánh giá đã điểm lại những cản trở lớn nhất mà nền hành chính non trẻ của Bolivia phải đối mặt. Nếu hiểu theo nghĩa rộng, là một loạt các hành vi của công chức không cân nhắc gì đến câu chữ hay tinh thần của các quy định hiện có, thì sự không chính quy này có thể bộc lộ trong nhiều trường hợp quản lý hành chính, đơn cử như việc thực hiện luật SAFCO, chi tiêu nhà nước, và quản lý nhân sự. Nhìn chung, nguyên nhân sâu xa của sự không chính quy này gắn liền với động cơ chính trị. Ngoài ra, đánh giá này cũng chỉ ra (i) một khu vực tư nhân yếu kém, không có khả năng tạo việc làm; (ii) các lợi ích của các chính trị gia khi dành được sự ủng hộ trong bầu cử từ bộ máy hành chính, và lợi ích chính trị khi kiểm soát được bộ máy này; (iii) hệ thống đảng phái manh mún buộc các tổ chức chính trị phải thương lượng với nhau các thỏa thuận liên minh, đây chính là nguồn gốc của sự bảo trợ, đỡ đầu và chủ nghĩa “quen thân”. Cuối cùng, (iv) những bất cập, lỗ hổng về thủ tục và luật lệ, (v) yếu kém trong các định chế hỗ trợ khi tiến hành cái gọi là “phân cấp điều hành” ở các cơ quan, mà không tương ứng với phát triển năng lực thể chế, với mục tiêu “tập trung quy chuẩn”, (vi) lo ngại truyền thống của Bộ Tài chính về kỷ cương tài chính mà phải hy sinh tính chiến lược và hiệu quả trong sử dụng nguồn lực, (vii) chậm trễ trong việc triển khai thực hiện Quy chế Công chức Nhà nước, tất cả đều là những trở ngại cho việc xây dựng một chính phủ vận hành hiệu quả. Đánh giá này đưa ra 4 kiến nghị trung tâm: (i) Phi chính trị hoá việc quản lý nhân sự trong khu vực nhà nước, (ii) củng cố năng lực giám sát của trung ương trong quản lý tài chính và nhân sự, (iii) học hỏi kinh nghiệm tự quản từ thành công gần đây của các cơ quan điều tiết (siêu thủ trưởng), cố gắng nhân rộng mô hình này trong tổ chức nhà nước khác, và (iv) sử dụng “tiếng nói công dân” như là một phương cách để giám sát xã hội đối với quản lý công (xem Zuleta 2000).
9. Ban đầu, các chủ thể nhà nước sau được chọn để thí điểm trong IRP: Bộ Tài chính (bao gồm cả Cục Hải quan và Quản lý Thu ngân sách); Bộ Nhà cửa và Dịch vụ Cơ bản; Bộ Phát triển bền vững; Bộ Nông nghiệp, Gia súc và Phát triển Nông thôn; Bộ Giáo dục, Văn hoá và Thể thao; và Văn phòng Quận trưởng Oruro.

10. Mặc dù thoả thuận cải cách được ký vào ngày đó, nhưng trên thực tế cải cách thể chế NTS đã diễn ra từ ngày 15-9-2001, sau khi tổng thống mới nắm quyền và ban điều hành được Tổng thống Bôlivia bổ nhiệm (sau khi 2/3 thành viên Hạ viện đồng ý tiến cử). Ngày này cũng đánh dấu sự khởi đầu của NTS với tư cách là một SARA (Fjeldstad 2005a).
11. Điều thú vị là, giống như lập luận của Koromzay (2004), cải cách theo chiều rộng được khởi xướng giữa lúc khủng hoảng kinh tế. Trên thực tế, nền kinh tế Bôlivia tăng trưởng ở mức 1,97%, giai đoạn 1999-2003, tính trung bình và theo mức giá so sánh năm 1990, trong khi đó tốc độ tăng trưởng đạt 4,74%, trong thời kỳ 1993-1998, (xem <http://www.ine.gov.bo>).
12. Tác giả rất biết ơn Mario Aruduz, cựu chủ tịch NTS, về những thông tin mà ông đã cung cấp về chiến lược cải cách của NTS.
13. Mặc dù đã có những tiến bộ trong lĩnh vực này, việc miễn thuế cho các nhóm có thể lực về chính trị và xã hội tiếp tục “bẻ vụn” hệ thống thuế thành nhiều chế độ đặc biệt (chế độ thuế đơn giản hóa, chế độ thuế tổng hợp, chế độ thuế nông nghiệp hợp nhất), gây khó khăn cho việc áp thuế GTGT một cách phù hợp. Một hạn chế khác của hệ thống hiện tại là thiếu loại hình thuế thu nhập hợp lý để thay thế cho cơ chế thuế GTGT bổ sung. Cơ chế thuế GTGT bổ sung này trên thực tế có vai trò như thuế thu nhập ở Bôlivia. Tình huống này cho thấy quan điểm Di John (2006) trước đây đưa ra là đúng.
14. Liên quan đến vấn đề này, ứng dụng công nghệ đã được quan tâm đặc biệt trong việc nhận kê khai thuế có cam đoan qua mạng Internet, thông báo qua email và các hình thức tương tự.
15. Xem <http://www.impuestos.gov.bo>. Lưu ý rằng, có hai nhân tố dường như đóng vai trò chính trong kết quả này. Đó là tinh thần lãnh đạo và sự ủng hộ của kế hoạch IRP. Thứ nhất, người đứng đầu cơ quan này có ý chí cao và giữ chức vụ này trong phần lớn thời gian cải cách. Thứ hai, mặc dù thiếu ý chí chính trị trong suốt thời gian cải cách (Tháng 8-2002 – 12-2005), nhưng bộ phận kỹ thuật của IRP vẫn hỗ trợ kỹ thuật và tài chính hiệu quả, liên tục cho NTS; Vì sao? Trong trường hợp này, sự tuyển dụng cạnh tranh và tăng lương chính là điều cốt lõi khiến cải cách thể chế thành công. Ví dụ: hệ số tương liên giữa số liệu về thuế thu được (ở thị trường trong nước) và số nhân sự được tuyển dụng cạnh tranh là tương đối cao (76%) trong thời kỳ cải cách.
16. Phần này dựa nhiều vào tài liệu kỹ thuật của Suárez (2004).
17. Theo Harrison và Krelove (2005), 100% các hồ sơ yêu cầu hoàn thuế GTGT ở Bôlivia là từ các công ty xuất khẩu.
18. Quy định này dường như phổ biến tại kho bạc bởi vì thực tế, nó như một hình thức hỗ trợ xuất khẩu. Hơn nữa, xét theo khía cạnh là, một số chi phí hoạt động nhất định mà các nhà xuất khẩu phải trả như chi phí lao động, đóng góp phúc lợi xã hội hay khấu hao không thuộc diện chịu thuế GTGT, thì

chuẩn mực này cũng mâu thuẫn trong chính nó, bởi nó ám chỉ rằng nhà xuất khẩu là một trung gian đơn giản, không có khả năng tạo ra giá trị hay chi trả các chi phí này.

19. Hướng dẫn DAF số 02-09-07, ban hành ngày 5/4/1997 là một văn bản khó hiểu, dài 60 trang và không có sơ đồ quy trình, với cả những thông tin không liên quan đến chức năng cụ thể của nhân sự phụ trách các hoạt động thanh tra, kiểm toán và kiểm soát.
20. Các tác giả rất biết ơn Mario Arduz, cựu tổng cục trưởng NTS, về những thông tin mà ông cung cấp để xây dựng phần nội dung này.
21. Khất khe mà nói thì những vụ hoàn thuế phi pháp phải thuộc loại gian lận gắn với tội phạm có tổ chức, hơn là các kiểu trốn thuế thông thường. “Điểm khác biệt chính là, không như trốn thuế GTGT thông thường, các vụ hoàn thuế này dựa trên các giao dịch không, không bao giờ xảy ra trên thực tế”. (Pashev 2005).
22. Hướng dẫn kỹ thuật số FIS-GT-CED-V01-019, ban hành ngày 10/7/2003, là một tài liệu đơn giản dễ hiểu, dài 21 trang, có sơ đồ quy trình, và chỉ có thông tin phù hợp về các quy trình và thủ tục thanh tra, kiểm soát đối với hoàn thuế GTGT. Theo quy trình thanh tra mới, toàn bộ hóa đơn cần xác minh được lượng hóa, hóa đơn của các nhà cung cấp được nhóm lại theo thứ tự tầm quan trọng, các tiêu chí phân tích được áp dụng, và ít nhất một nửa số hóa đơn đã được xác minh về tính hợp lệ.
23. Ron Myers, trong một thư điện tử gửi tới các tác giả, đã cho rằng việc hoàn thuế GTGT giảm đi có thể là do thay đổi chính sách hoặc đối xử bất công với các nhà xuất khẩu. Tuy nhiên, trong suốt thời kỳ cải cách (2002–05), không có thay đổi chính sách gì đáng kể trong hoàn thuế GTGT. Còn về đối xử bất công với người xuất khẩu vẫn là một câu hỏi quan trọng cần tìm hiểu kỹ hơn.
24. Cần khám phá thêm các khuôn khổ quy định khác, làm giải pháp thay thế bổ sung, trong quản lý hoàn thuế GTGT. Một phương án có thể thử là sử dụng hệ thống giữ lại thuế GTGT như mô hình hiện nay đang được áp dụng tại Argentina, Chile và Peru. Harrison và Krelove (2005) mô tả một số cách tiếp cận khác, đã áp dụng để giải quyết vấn đề hoàn thuế GTGT ở các nước khác.
25. Có nhiều phương án phối hợp giữa Hải quan và NTS, một số ví dụ là kiểm toán chung và trao đổi thông tin về những đối tượng nộp thuế gian lận, gồm cả nhà nhập khẩu và xuất khẩu; phối hợp các hoạt động kiểm soát, và giao một số nhiệm vụ của NTS cho Hải quan thực hiện (ví dụ: cấp mã số thuế tại cửa khẩu giữa Bolivia và các nước láng giềng).
26. Tuy nhiên, kết luận này cần được xem xét một cách thận trọng. Như Harrison và Krelove (2005) đã gợi ý, thách thức đối với các Cơ quan Quản lý Thuế thực ra là « tạo được sự cân bằng giữa: áp dụng các kiểm soát hiệu quả để bảo đảm thu ngân sách, và làm sao để các chi phí cho việc này không quá lớn, để người

nộp thuế theo pháp luật không phải cộng thêm cả gánh nặng này (tức là chi phí thực thi pháp luật). »

Liên quan đến vấn đề này, một vấn đề quan trọng khác cần phải tìm hiểu kỹ hơn nữa, đặc biệt là đối với một nước nhỏ, hoàn toàn nằm trong đất liền, không có đường bờ biển như Bolivia. Đó là, liệu các nhà xuất khẩu Bolivia có đang phải chịu chi phí giao dịch cao hơn so với các nước đang phát triển khác hay không? Điều này cũng ám chỉ các biện pháp kiểm soát hiệu quả để bảo đảm thu ngân sách cũng có thể đã gây ảnh hưởng tiêu cực đến nền kinh tế nói chung.

27. Kinh nghiệm của Bolivia cũng giống như kinh nghiệm ở những nước khác, chẳng hạn như việc thành lập SUNAT, một cơ quan quản lý thu ngân sách bán tự quản, ở Peru. Về SUNAT, xem Taliencio và Engelschalk (2001); xem Mann (2004) để tìm hiểu về các kinh nghiệm thành công đáng học tập khác. Việc thành lập SARA không đảm bảo rằng tham nhũng sẽ giảm đi. Kinh nghiệm với SARA tại một số nước, trong đó có nhiều nước châu Phi, cho thấy tham nhũng có thể giảm trong những năm đầu, nhưng sau đó lại tăng nhanh; ví dụ: xem Kidd và Crandall (2006); và Fjeldstad (2005b).

THAM KHẢO

- Di John, Jonathan. 2006. “Kinh tế chính trị của việc đánh thuế và cải cách thuế tại các nước đang phát triển”. Tài liệu nghiên cứu UNU-WIDER 2006/74. Đại học Liên Hợp Quốc – Viện Nghiên cứu Kinh tế Phát triển Thế giới (Tháng 7), <http://www.wider.unu.edu/publications/publications.htm>.
- Fjeldstad, Odd-Helge. 2004. “Nộp thuế hay không nộp thuế? Quan điểm của người dân về việc đánh thuế của các cơ quan địa phương tại Tanzania”, Tài liệu nghiên cứu 8, Học viện Chr. Michelsen, Bergen, Na Uy.
- . 2005a. “Tham nhũng trong quản lý thuế: Bài học từ cải cách thể chế ở Uganda”. Tài liệu nghiên cứu CMI. Học viện Chr. Michelsen, Bergen, Na Uy. <http://www.cmi.no/pdf/??le=/publications/2005/wp/wp2005-10.pdf>.
- . 2005b. “Quản lý thu ngân sách và tham nhũng”. U4 số 2:2005, Học viện Chr. Michelsen, Bergen, Na Uy. http://www.u4.no/themes/pfm/u4issue2_05fjeldstad.pdf.
- Fjeldstad, Odd-Helge, và B. Tungodden. 2003. “Tham nhũng tài chính: Tội lỗi hay đức hạnh?” Phát triển Thế giới 31 (8): 1459–67.
- Harrison, Graham, và Russell Krelove. 2005. “Hoàn thuế GTGT: Nghiên cứu về kinh nghiệm của một nước”. Hồ sơ công tác của IMF WP/05/218, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Washington, DC (Tháng 11).
- Kidd, Maureen, và William Crandall. 2006. “Các cơ quan quản lý thu ngân sách: các chủ đề và vấn đề trong đánh giá thành công của họ”. Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Washington, DC.

- Klitgaard, Robert. 1988. *Kiểm chế tham nhũng*. Berkeley: Nhà xuất bản Đại học California.
- Koromzay, Val. 2004. "Một số phản ảnh về kinh tế chính trị của cải cách". Các ý kiến nhận xét được đưa ra tại Hội nghị Quốc tế về Cải cách Kinh tế ở châu Âu: Cơ hội tăng trưởng trong một liên minh châu Âu mở rộng, Bratislava, Slovakia, 18 tháng 3.
- Leyton, Alberto, và Yasuhiko Matsuda. 2004. "Vượt qua sự không chính quy trong Nhà nước Bolivia: Nghiên cứu về thể chế và quản lý thể hệ một và Kế hoạch Liêm chính Quốc gia". Tài liệu được chuẩn bị để phục vụ Hội nghị Quốc tế lần thứ 9 của Trung tâm Quản lý Phát triển Mỹ Latinh, Madrid, 2-4 tháng 11.
- Mann, Arthur J. 2004. "Liệu các cơ quan quản lý thu bán tự quản có phải là giải pháp đối với các vấn đề quản lý thuế ở các quốc gia đang phát triển? - Một hướng dẫn thực hành". Tài liệu nghiên cứu của dự án "Cải cách Tài chính để Tự do hóa Thương mại", Cơ quan Phát triển Quốc tế Mỹ, Washington, DC (Tháng 8).
- Mookherjee, D. 1997. "Cải cách khích lệ trong nền dân chủ của các nước đang phát triển: Bài học từ quản lý thuế". Đây là một hồ sơ chuẩn bị cho Hội nghị Ngân hàng Thường niên về phát triển kinh tế, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Pashev, Konstantin. 2005. "Tham nhũng và tuân thủ pháp luật thuế: những thách thức đối với chính sách và quản lý thuế". Báo cáo số 16 của Trung tâm Nghiên cứu Dân chủ, Sofia, <http://www.csd.bg/>
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Tham nhũng trong chính phủ: nguyên nhân, hậu quả và giám sát*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suárez, Saúl. 2004. "Evaluación del proceso de devolución impositiva". Cục Thuế Quốc gia, Phòng Thanh tra toàn quốc, Tài liệu kỹ thuật, La Paz (tháng 6).
- Taliercio, Robert. 2004. "Năng lực hoạt động: mô hình cơ quan quản lý thu bán tự quản ở châu Phi và châu Mỹ Latinh". Tài liệu công tác nghiên cứu chính sách số 3423, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Taliercio, Robert, and Michael Engelschalk. 2001. "Củng cố cơ quan thuế Peru". PREM phần ghi chú 60, mạng lưới giảm nghèo và quản lý kinh tế, Ngân hàng Thế giới Washington, DC.
- Zuleta, Juan Carlos. 2000. "Lời nói đầu". Ở Bolivia: Từ nhà nước bảo trợ đến chuyên nghiệp, Bolivia Báo cáo nghiên cứu thể chế và quản lý, số 1.1: Báo cáo chính. Báo cáo 20115-BO. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.

Thách thức với phòng chống tham nhũng trong cơ quan hải quan

CARLOS FERREIRA, MICHAEL ENGELSCHALK,
VÀ WILLIAM MAYVILLE

“Tuyên Bố Arusha của Tổ chức Hải quan Thế giới về liêm chính trong ngành hải quan đã đề xuất hai nhân tố chính để tăng cường liêm chính: đơn giản hóa thủ tục, bao gồm cả tự động hóa, và quản lý nhân sự một cách thỏa đáng. Tuyên bố này, cùng với Hướng dẫn Tăng cường liêm chính, một bộ công cụ toàn diện về liêm chính được thiết kế đặc biệt để giúp các cơ quan hải quan thực hiện các nguyên tắc đã nêu trong Tuyên bố Arusha, là những tài liệu soi sáng công cuộc cải cách và hiện đại hóa ngành hải quan xét từ góc độ chống tham nhũng, vì tăng cường liêm chính phải là nền tảng trong bất cứ hoạt động xây dựng năng lực nào. Về vấn đề đơn giản hóa thủ tục hải quan, Công ước Kyoto sửa đổi của Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO) đã đưa ra một bản hướng dẫn chi tiết về các thủ tục và quản lý hải quan hiện đại một cách rất toàn diện và chặt chẽ. Nhưng chúng ta phải hỗ trợ các nhà quản lý ngành hải quan trong vai trò lãnh đạo quá trình thực hiện công ước bằng ý chí chính trị mạnh mẽ và với sự ủng hộ của doanh nghiệp. Xây dựng mối quan hệ đối tác với doanh nghiệp là điều cốt yếu, vì chúng ta cần phải giải quyết hai chiều của vấn đề đưa và nhận hối lộ. Vì thế, Công ước Kyoto sửa đổi đã kêu gọi các cơ quan hải quan nhanh chóng có những biện pháp để khuyến khích doanh nghiệp tuân thủ luật pháp hơn, góp phần tăng cường quan hệ đối tác với ngành thương mại để cùng chống tham nhũng. Ngân hàng Thế giới đã và đang là một đối tác tin cậy trong cuộc chiến chống tham nhũng. Tôi đánh giá cao cách tiếp cận phối hợp trong việc khuyến khích ngành hải quan đẩy mạnh các nỗ lực của họ, cũng như kêu gọi các chính phủ, cộng đồng kinh doanh, các nhà tài trợ và tất cả các bên liên quan ủng hộ những nỗ lực của ngành hải quan”.

Phát biểu của ông Kunio Mikuriya, Phó Tổng Thư ký,
Tổ Chức Hải quan Thế giới

Ngành quản lý hải quan đóng vai trò sống còn trong hệ thống phúc lợi kinh tế của một đất nước. Do đó, nếu các cơ quan quản lý hải quan không thực hiện được chức năng của mình thì các quan hệ thương mại cũng như đầu tư nước ngoài sẽ bị tổn hại. Nhìn chung, tầm quan trọng của nguồn thu ngân sách từ thuế thương mại đang giảm dần ở các nước đang phát triển cũng như ở các nền kinh tế chuyển đổi. Tuy nhiên, nguồn thu ngân sách từ thuế hải quan vẫn đóng góp một phần đáng kể trong tổng số thu thuế. Ví dụ như, ở Liên bang Nga, thuế hải quan chiếm gần 34% tổng thu ngân sách liên bang năm 2001 và gần đạt 40% năm 2005.

Hơn nữa, vai trò của cơ quan hải quan trong hoạt động của hệ thống thuế VAT đã đặt nó vào vị trí nòng cốt trong số các cơ quan quản lý thu ngân sách – ngay cả khi biểu thuế thấp. Nhưng hoạt động của ngành hải quan cũng đặt ra một số thách thức cho quản lý công. Tại hầu hết các nước, cơ quan hải quan là một trong những cơ quan công quyền lớn nhất do có mạng lưới văn phòng trải khắp nước và số lượng lớn cán bộ, nhân viên. Mặt khác, cộng đồng doanh nghiệp thường nhìn nhận hải quan là một trong những trở ngại nghiêm trọng nhất đối với đầu tư kinh doanh (Ngân hàng Thế giới 2003), và cho rằng đây là một trong những cơ quan nhà nước tham nhũng nhất. Thước đo tham nhũng toàn cầu của Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã xác định hải quan là cơ quan nhà nước đứng thứ 3 về tham nhũng, chỉ sau cảnh sát và cơ quan thuế vụ. (Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2005, trang 3). Tham nhũng trong các cơ quan hải quan khác với các tham nhũng trong các cơ quan chính quyền khác ở chỗ, nó thậm chí không bị cho là tham nhũng trong suy nghĩ của các nhà xuất nhập khẩu hàng hóa. Việc cán bộ hải quan đòi hối lộ để tạo điều kiện thông quan hàng nhập khẩu hay xuất khẩu dễ được người ta ngầm chấp nhận và coi đó là một loại chi phí kinh doanh, hay một phần chi phí thông thường trong tổng chi phí thông quan của người môi giới hải quan. Theo thông lệ, các chi phí này được bù lại bằng cách tăng phí dịch vụ môi giới hải quan của khách hàng là nhà xuất nhập khẩu hàng hóa. Vậy điều gì khiến các cơ quan hải quan dễ mắc vào dạng tham nhũng “thể chế hóa” này đến vậy?

Chương này xác định các lý do phát sinh tham nhũng trong các cơ quan hải quan và các điều kiện khiến tập quán này phát triển mạnh. Các giải pháp được đa số ưa thích, chẳng hạn như các giải pháp do Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO) kiến nghị, được thực hiện trong những môi trường tổ chức mà tham nhũng là một thách thức lớn. Các bình luận trong chương này tập trung vào các lĩnh vực vốn có trong công tác quản lý hải quan, nơi dễ xảy ra tham nhũng nhất, và các mối liên kết giữa và trong các lĩnh vực đó. Các

khả năng dễ xảy ra tham nhũng được nhấn mạnh bằng một số ví dụ của các nước, cùng với các công cụ để chẩn đoán các căn nguyên gốc rễ của tham nhũng. Bạn đọc có thể tìm hiểu thêm thông tin về cách giải quyết các khả năng xảy ra tham nhũng, bao gồm cả cách lập kế hoạch cải cách hải quan toàn diện, trong Sổ tay Hiện đại hóa Hải quan (De Wulf và Sokol 2005) của Ngân hàng Thế giới.

KHẢ NĂNG DỄ XẢY RA THAM NHŨNG TRONG NGÀNH HẢI QUAN VÀ BẢN CHẤT ĐỘC NHẤT VÔ NHỊ CỦA NÓ

Ít cơ quan công quyền nào biểu hiện rõ ràng những điều kiện tiền đề mang tính kinh điển cho tham nhũng thể chế như các cơ quan hải quan. Độc quyền hành chính kết hợp với quyền hạn lớn để có thể quyết định tùy ý – nhất là trong một môi trường làm việc không có, hoặc nếu có thì cũng dễ bị vi phạm, hệ thống kiểm soát và giải trình trách nhiệm dựa trên yếu tố rủi ro. Đây là những điều kiện tốt để tạo ra tập quán tham nhũng (Shaver 1997). Theo quan sát của Klitgaard (1988, trang 75), tham nhũng xảy ra khi độc quyền kết hợp với sự tùy ý trong quy trình ra quyết định và sự thiếu vắng trách nhiệm giải trình. (tham nhũng = độc quyền + quyền tùy ý quyết định – trách nhiệm giải trình). Hơn nữa, do vai trò độc quyền đối với sự lưu thông hàng hóa nên một cơ quan hải quan có thể dễ dàng gây trở ngại đến khả năng kinh doanh của một công ty. Do vậy, hoàn toàn không quá lời nếu nói rằng môi trường hải quan là môi trường “rất tiềm năng” cho tham nhũng phát triển. (Lane 1998). Một quyết định của một cán bộ hải quan chấp nhận một bản khai gian lận có thể làm giảm đáng kể số tiền thuế và phí phải nộp, đem lại những khoản lợi lớn cho nhà xuất nhập khẩu hàng hóa cũng như cán bộ hải quan – “chiến lợi phẩm” được chia đôi còn phí tổn do bên thứ ba – kho bạc nhà nước – chi trả. “Chiến lợi phẩm” có thể có giá trị rất lớn. Ví dụ như, theo một báo cáo mà Trung tâm Nghiên cứu nền Dân chủ lập theo yêu cầu của Bungari, số tiền hối lộ, đút lót binh quân chiếm gần 30% tổng số thuế và phí hải quan không thu được.

Với tư cách là một cơ quan bảo vệ biên giới, hải quan phải nỗ lực hết sức để ngăn chặn nạn nhập khẩu hàng hóa trái phép. Tuy nhiên, buôn lậu ma túy và vũ khí, cộng thêm buôn lậu rượu và thuốc lá ở quy mô lớn, đã trực tiếp đặt các cơ quan hải quan vào vòng xoáy tội phạm có tổ chức – với những kẻ tội phạm có thể dùng bất kỳ phương tiện nào, từ hối lộ, đút lót những khoản tiền cực lớn, cho đến hăm dọa và sử dụng bạo lực, để dàn xếp trơn tru những giao dịch phi pháp của chúng. Đây là những “canh bạc” lớn, mà cơ hội kiếm lời được nhân lên nhiều lần, do đó rất khó để khống chế. Lane

(1998) đã trích dẫn trường hợp một thanh tra hải quan Mỹ đã bòn rút tiền hối lộ lên đến 1 triệu đô la để dàn xếp một vụ nhập khẩu nguyên liệu dệt hồng che mắt luật pháp Mỹ. Thất thoát lớn về tài chính do quyết định của các cán bộ hải quan sa ngã, sẽ càng nghiêm trọng hơn khi gắn liền với nó là sự tùy ý, hay tùy tiện, trong quyền quyết định của cán bộ hải quan với đồng lương ít ỏi. Với quyền hạn này, họ có thể tự do lựa chọn chấp nhận hay từ chối tờ khai hải quan cho hàng hóa xuất nhập khẩu, hoặc có thể tùy tiện quyết định việc chặn hay không chặn một chuyến hàng lại để kiểm tra. Trong tình hình thiếu vắng một hệ thống hiệu quả để kiểm soát sau khi thông quan, khả năng để những hành vi tùy tiện như vậy bị phát hiện là cực kỳ hãn hữu.

Không giống như cơ quan thuế vụ, các cơ quan hải quan nằm ở những địa phương xa xôi, hẻo lánh, số lượng cán bộ tương đối ít ỏi và thường xuyên phải làm việc 24/24 tiếng. Trong một môi trường như vậy, để đảm bảo trách nhiệm giám sát thỏa đáng của cả trạm hải quan hay một cá nhân cán bộ quả là vấn đề lớn. Nguy cơ từ các đường dây tham nhũng phát triển nhanh như cỏ dại mọc trên đất hoang, và những trường hợp mà toàn bộ trạm hải quan câu kết, thông đồng để tham nhũng không phải là hiếm. Thậm chí, những cán bộ mới đến cũng khó mà từ chối tham gia đường dây phi pháp này. Điều này hoàn toàn có thể hiểu được, khi mà xung quanh đều là những kẻ tham nhũng, và người mới đến thà chọn tham gia còn hơn bị cả nhóm hăm dọa và tự rước họa vào thân. Các cách kiểm soát truyền thống đối với những trạm hải quan nằm ở vùng hẻo lánh, như kiểm soát thông qua trụ sở chính hay thông qua các bộ phận kiểm toán nội bộ ở cấp vùng, tỏ ra bất lực vì không có những nỗ lực mang tính hệ thống để “bắt mạch” và điều trị dứt điểm các nguyên nhân gây bệnh. (Hộp 11.1)

Ở rất nhiều nước, kiểm soát của hải quan vẫn còn phụ thuộc quá nhiều vào các giao dịch trực tiếp giữa cán bộ hải quan và nhà nhập khẩu. Thậm chí với những quy trình thủ tục thông quan hiện đại và tinh vi, cũng không tránh khỏi sự tiếp xúc trực tiếp khi kiểm tra thực tế hàng hóa. Kiểm tra hải quan chứa đựng một rủi ro cố hữu là nó có thể được thực hiện bởi một cá nhân cán bộ hải quan, thay vì một nhóm cán bộ, nhất là ở những trạm nhỏ và trong những ca trực đêm hay trực cuối tuần, do đó càng nuôi dưỡng cơ hội cho các hành vi trục lợi.

Nhưng không phải mọi trường hợp tham nhũng tại biên giới đều do lỗi của cơ quan hải quan. Hải quan là cơ quan nhà nước nổi bật và dễ thấy nhất ở vùng biên ải, nên thường bị mang tiếng bởi những gian lận mà thực chất là sự vi phạm của các cơ quan quản lý biên giới khác. Ở Nga, ngoài cán bộ hải quan thì công tác kiểm soát biên giới phải thực hiện theo tiêu chuẩn quy định, cụ thể là với các chuyến hàng nhập khẩu vào nội địa bằng đường bộ, phải có

HỘP 11.1 Khó khăn khi phát hiện đường dây tham nhũng ở các trạm hải quan hẻo lánh

Tháng 11 năm 2004, các điều tra viên ở Nga đã lật tẩy một đường dây tham nhũng lớn ở trạm hải quan Rylsk và bắt giữ trưởng trạm và phó trạm. Trạm hải quan này nằm tại một làng nhỏ ở vùng Kursk nước Nga, cách biên giới Ucraina không đầy 5km, chỉ có một con đường độc đạo nối khu làng với vùng cửa khẩu. Các cán bộ trong trạm bị buộc tội cấp chứng nhận hải quan sai cho các nhà nhập khẩu đồ điện tử và quần áo. Chỉ tính riêng từ tháng 12 năm 2003 đến tháng 3 năm 2004, khoảng 3 đến 6 triệu đô la tiền thuế hải quan đã bị thất thoát qua đường dây này. Tuy nhiên, phải khó khăn lắm mới điều tra và phát hiện được vì tất cả nam giới trong làng đều làm việc cho trạm hải quan, và vị trí hẻo lánh của trạm khiến người ta không thể bí mật quan sát được hoạt động của nó trên thực tế. Lần đầu tiên, khi thử tìm cách kiểm tra kho hải quan Rylsk, các đơn vị tình báo đã bị ngăn cản bởi 10 "chiến sĩ" có vũ khí của cơ quan hải quan Kursk, được yểm hộ bởi lực lượng an ninh địa phương có trang bị súng trường.

Nguồn: Trung tâm Nghiên cứu An ninh thuộc Viện Công nghệ Liên bang Thụy Sĩ (ETF) và Trung tâm Tội phạm và Tham nhũng xuyên Quốc gia (TraCCC) 2004.

sự tham gia của các bên hữu quan khác như kiểm soát nhập cảnh, công an biên phòng, thanh tra vận tải, và kiểm dịch vệ sinh dịch tễ. Tham nhũng có thể phát sinh từ bất kỳ lực lượng quản lý nào trong số này; hơn nữa, các nhà nhập khẩu có thể nhầm lẫn không biết cơ quan nào chịu trách nhiệm gì trong từng bước cụ thể của quy trình kiểm soát tại biên giới – nhất là khi có vô số thủ tục phải thực hiện trước khi hàng hóa được thông quan. Do đó, bất kỳ chương trình nào nhằm hỗ trợ mậu dịch qua biên giới và giảm tham nhũng ở khu vực này, cũng phải tập trung vào toàn bộ hệ thống quản lý biên giới, không nên chỉ tác động riêng đến ngành hải quan, mà nên “lập bản đồ” định vị nguy cơ tham nhũng ở tất cả các cơ quan kiểm soát biên giới khác.

THAM NHŨNG ẢNH HƯỞNG ĐẾN KẾT QUẢ HOẠT ĐỘNG

Các cơ quan hải quan hiện đại không chỉ chịu trách nhiệm thu ngân sách mà còn đóng hai vai trò khác có tầm quan trọng quốc gia: đó là xúc tiến mậu dịch qua biên giới để đẩy mạnh phát triển kinh tế; và ngăn chặn buôn lậu quốc tế những hàng hóa bị cấm như vũ khí hay ma túy, để bảo vệ nhà nước. Tuy nhiên, các thông lệ tham nhũng thường ngăn cản cơ quan hải quan vượt qua những thách thức này bằng cách chủ động thỏa hiệp trong các hoạt động thu ngân sách, hỗ trợ thương mại và các yêu cầu an ninh trong nước.

Hoạt động của hệ thống thu ngân sách

Sự sụt giảm rõ rệt trong số thu ngân sách thực tế từ thuế hải quan so với số thu

dự kiến là dấu hiệu rõ ràng chứng tỏ tham nhũng đang lan tràn. Những điểm chịu áp lực lớn bao gồm thu các loại thuế nhập khẩu – nghĩa là thuế hải quan, thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế VAT – và hoạt động của hệ thống thuế trong nước. Gian lận trong các yêu cầu hoàn thuế VAT và sự thiếu chính xác trong định giá ban đầu là các sai phạm chủ yếu đối với hệ thống thuế VAT trong nước. Nếu không có biện pháp kiểm soát đúng đắn, tình trạng gian lận hồ sơ hoàn thuế VAT sẽ lan tràn khắp nơi. Hải quan phải đảm bảo tính hợp pháp của các khoản hoàn thuế cho nhà xuất khẩu, bằng cách kiểm tra tính chính xác của các tờ khai xuất khẩu, và đảm bảo chỉ cấp bản sao chứng thực của tờ khai xuất khẩu cho số hàng thực sự ra khỏi biên giới. Nếu chức năng kiểm soát này yếu kém, sẽ xuất hiện động cơ mạnh mẽ để lạm dụng hệ thống này. (Xem Chương 10 - phân tích về hoàn thuế VAT xuất khẩu ở Bôlivia).

Tham nhũng hải quan cũng sẽ làm suy yếu toàn bộ hệ thống thuế VAT – thuế đánh vào người tiêu dùng sẽ “bốc hơi” nếu không định mức và hoàn thuế dọc theo chuỗi sản xuất. Với hàng nhập khẩu, thuế nhập khẩu đúng là thuế được đánh tương ứng với công đoạn sản xuất đầu tiên. Đảm bảo việc thu thuế VAT với hàng nhập khẩu ở công đoạn sản xuất đầu tiên có ý nghĩa rất quan trọng để đạt hiệu quả thu thuế trong suốt chuỗi sản xuất, vì đây là nền tảng để toàn bộ hệ thống VAT hoạt động chính xác. (Ebrill và các tác giả khác, 2001, trang 49).

Hàng nhập khẩu trốn thuế VAT hiếm khi vào được nền kinh tế chính ngạch. Với gánh nặng thuế được giảm bớt theo cách này, các nhà buôn ở nền kinh tế ngầm được hưởng lợi thế so sánh so với các nhà nhập khẩu khác tuân thủ nghĩa vụ thuế. Điều này xảy ra khi thị trường đầy rẫy hàng hóa buôn lậu, làm cho các tín hiệu giá bị bóp méo, buộc các nhà sản xuất trong nước và các nhà nhập khẩu vốn tuân thủ pháp luật phải từ bỏ con đường kinh doanh hợp pháp và sa chân vào nền kinh tế ngầm. Như vậy, thói tham nhũng trong ngành hải quan có ảnh hưởng trực tiếp đến quy mô nền kinh tế bóng (kinh tế phi chính thức) của một nước, và giảm đáng kể tỉ trọng số thu thuế trong tổng sản phẩm quốc nội (GDP).

Việc ước tính các nguồn thu bị bỏ sót do tham nhũng trong ngành hải quan là rất phức tạp. Hầu như không thể tách riêng các hậu quả do hải quan hoạt động kém hiệu quả với hậu quả do không ngăn chặn được nạn buôn lậu, để phân biệt được đâu là gian lận từ các vụ buôn lậu thực tế, và đâu là gian lận chỉ dính líu đến tham nhũng. Nói chung, các số liệu khai thác từ kinh nghiệm thực tế và những ước tính khác đều không đề cập riêng đến thất thoát thu ngân sách do tham nhũng hải quan mà thường nói chung chung đến sự thất thoát do nguyên nhân kém hiệu quả. Tuy nhiên, các số liệu tổng hợp cho thấy tham nhũng hải quan có thể gây hậu quả nghiêm trọng cho

ngân sách quốc gia. Ở Nga, bộ trưởng kinh tế than phiền rằng năm 2004, nước này đã thất thoát 4,5 tỉ đô la tiền thuế đánh vào hàng hóa nhập khẩu từ châu Âu. Ông cho rằng con số thất thoát này có thể quy cho sai phạm trong kê khai hải quan, chủ yếu dính líu đến tham nhũng có tổ chức¹. Tại Bănglađét, năm 2000, số tiền thuế hải quan bị bỏ sót do tham nhũng và kém hiệu quả, cũng như do cơ quan thuế thu nhập, được ước tính vượt quá 5% GDP (OECD 2003, trang 9). May thay, các biện pháp để đổi phỏ một cách có hệ thống với nạn tham nhũng hải quan đã đem lại những kết quả ấn tượng. Ở Ucraina, sau khi chính phủ mới khởi xướng chiến dịch chống tham nhũng và hạn chế buôn lậu từ cuối năm 2004, số thu thuế nhập khẩu trong 6 tháng đầu năm 2005 đã tăng 61,5% so với cùng kỳ năm 2004. Trong thời gian này, mức thuế suất trong biểu thuế hải quan không hề tăng.²

Hiệu quả chi phí trong các hoạt động thương mại quốc tế

Thói tham nhũng trong ngành hải quan gây trở ngại cho việc hỗ trợ xúc tiến thương mại, kéo theo hậu quả là giảm sức cạnh tranh quốc gia trên thị trường quốc tế. Từ quan điểm kinh doanh, tham nhũng làm giảm tính dễ đoán biết trước của hoạt động hải quan và làm tăng chi phí mậu dịch qua biên giới. Đối với những ngành kinh doanh phụ thuộc nhiều vào tốc độ thông quan, như dịch vụ chuyển phát thư hay bưu kiện, hoặc các sản phẩm phải được xử lý kịp thời, doanh nghiệp có thể phải mất những khoản chi phí lớn và bất hợp pháp để thực hiện kinh doanh có hiệu quả. Tại một nước có nền kinh tế đang chuyển đổi, đại diện của một hãng dịch vụ chuyển phát nhanh quốc tế cho biết anh ta phải “thuê” (“trả lương”) một số cán bộ hải quan để đạt được các chỉ tiêu hoạt động. Các nhà buôn không muốn có hành vi tham nhũng chắc chắn sẽ phải chịu thiệt thòi theo nhiều cách, ví dụ như thủ tục thông quan nhập khẩu bị trì hoãn lâu, bị kiểm tra thực tế kỹ càng hơn, hoặc cán bộ hải quan tùy ý đưa ra những quyết định hành chính bất lợi cho nhà nhập khẩu.

Tham nhũng có thể vô hiệu hóa các nỗ lực nhằm đơn giản hóa thủ tục hành chính và trở thành động lực tiên phong để dựng lên các rào cản hành chính và gây thiệt hại đến hiệu quả chi phí. Hội nghị Liên Hợp Quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD) và Ngân hàng Thế giới, trong một đánh giá chung năm 1996 (de Castro 1996), đã quan sát thấy vấn đề mấu chốt trong hỗ trợ mậu dịch không phải là nguy cơ từ việc bỏ ra các chi phí “bất thường” để hàng hóa qua được những hệ thống quy định nghiêm khắc nhất, cũng không phải là nguy cơ từ các loại phụ phí “không chính thức” mà tất cả các nhà xuất khẩu trung thực hay gian lận đều phải nộp. Thay vào đó, chính việc duy trì các thủ tục phức tạp không cần thiết gây ra căn bệnh chậm

trở kinh niên trong xử lý các lô hàng mới là nguy cơ lớn nhất, vì nó tạo ra cái cơ đút lót để được hưởng “ngoại lệ” là đơn giản hóa thủ tục. Ở nhiều nước, hải quan làm thêm giờ, kể cả làm việc 24/24 giờ và 7 ngày một tuần. Việc giảm số giờ phục vụ thông quan hải quan là một thông lệ điển hình tạo ra cơ hội để trục lợi từ nhà nhập khẩu. Một ví dụ rất phù hợp cho nhận định này là Campuchia, cụ thể là ở các điểm ra vào cảng Sihanoukville và thành phố Phnôm Pênh. Hải quan ngừng làm việc lúc 5h chiều, mặc dù cả cảng và thành phố đều được trang bị để xử lý tàu thuyền và các phương tiện vận tải khác trong suốt 24/24 h mỗi ngày. Chỉ khi được trả “phí làm thêm ngoài giờ” không chính thức, mới có thể thuyết phục được các cán bộ hải quan làm việc sau 5h chiều. (Khung lồng ghép 2001). Việc chuyển hướng chuyên chở hàng nhập khẩu sang các tuyến đường không kinh tế để tránh tham nhũng “cư trú chính thức” ở các cảng thông quan hải quan gần nhất là một ví dụ khác về thiệt hại hiệu-quả-chi-phí do tham nhũng gây ra.

Những hậu quả mà tham nhũng gây ra cho tiến trình xúc tiến thương mại không dừng lại ở những ảnh hưởng tai hại đối với từng nhà nhập khẩu, mà xa hơn thế, nó đe dọa sức cạnh tranh chung của quốc gia. Sự cạnh tranh giữa các quốc gia nhằm thu hút thương mại và đầu tư quốc tế đang tăng lên không ngừng ở khắp nơi trên thế giới. Cộng đồng thương mại ngày càng nhận thức sâu sắc hơn về các chi phí giao dịch, cũng như ý nghĩa quan trọng của tính chất dễ đoán biết trước và hiệu quả chi phí trong thủ tục thông quan nhằm tăng khả năng sinh lời trong kinh doanh. Nạn tham nhũng lan tràn trong ngành hải quan sẽ tạo ra hậu quả kinh tế trực tiếp cho đất nước, dưới hình thức là nước này sẽ bị xếp hạng thấp hơn trong điều tra môi trường đầu tư toàn cầu. Trong khi đó, thương mại quốc tế thường dẫn đường cho tăng trưởng kinh tế bằng cách đẩy mạnh chuyển giao công nghệ; tuy nhiên, khả năng này sẽ bị kìm hãm đáng kể bởi tham nhũng trong ngành hải quan. (Yang 2005, trang 2).

An ninh

Hiện nay, tham nhũng trong ngành hải quan được nhìn nhận là nguy cơ lớn trong môi trường nhận thức về an ninh quốc gia, xét từ góc độ là hải quan đóng vai trò quan trọng trong cuộc chiến chống buôn bán trái phép những hàng hóa có rủi ro cao và hàng cấm, như ma túy, vũ khí, và thuốc nổ. Tại Đức, hơn 70% tổng số ma túy bị phát hiện và thu giữ mỗi năm được cho là công lao của cán bộ hải quan. Sự câu kết giữa tội phạm có tổ chức và cán bộ hải quan tha hóa là một rủi ro an ninh lớn và có thể dễ dàng vô hiệu hóa các hệ thống an ninh tinh vi, phức tạp. Chẳng hạn như, khi một trạm hải quan

đã bị mua chuộc thì máy quét tia X công nghệ cao cũng có thể phá hoại mọi nỗ lực nhằm xác định khả năng xảy ra khủng bố. Các chương trình tăng cường Liêm chính và các hệ thống an ninh liên quan chính là “xương sống” để bảo vệ mọi công đoạn trong chuỗi cung cấp của thương mại thế giới. (Mikuriya 2005)

LẬP BẢN ĐỒ ĐỊNH VỊ RỦI RO VÀ CƠ HỘI THAM NHŨNG

Hải quan bị phơi bày trước nguy cơ tham nhũng dưới nhiều hình thức. Trường hợp nghiêm trọng nhất là toàn bộ ngành hải quan có thể bị thao túng chính trị, theo đó hải quan trở thành công cụ để tạo thu nhập cho giới hoạt động chính trị được hưởng đặc quyền đặc lợi.³ Trong những trường hợp này, các chính trị gia cấp cao sẽ “phê chuẩn” các hành vi tham nhũng, và không hề có ý chí chính trị để tăng cường sự Liêm chính hay minh bạch. Tham nhũng chính trị loại này có thể được chính phủ tạo điều kiện bằng cách bố trí cho ngành hải quan tồn tại độc lập với cơ cấu chung của chính phủ, và đối xử với cơ quan này với tư cách là cơ quan “gây quỹ” đặc biệt, và chỉ phải báo cáo trực tiếp với tổng thống hoặc thủ tướng.

Ngoài trường hợp đặc biệt về thao túng chính trị, các nguy cơ tham nhũng có thể nảy sinh và phát triển do thể chế bên ngoài bao bọc ngành hải quan, hoặc do chính những nhược điểm vốn có bên trong tổ chức và quy trình thủ tục của hải quan. Cơ sở pháp lý và quy định điều tiết đối với hoạt động hải quan cũng có thể là một yếu tố quan trọng gây ra nguy cơ tham nhũng. Một số ví dụ (Walsh 2003) bao gồm: hệ thống thuế và ngoại thương phức tạp và có nhiều hạn chế, tạo ra động cơ trục lợi và tham nhũng; mức thuế và thuế suất cao, tạo ra động cơ hối lộ để giảm gánh nặng thuế. Việc miễn thuế, đặc biệt là miễn thuế một cách tùy tiện theo quyết định của bộ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan hải quan, tạo ra cơ hội để thương lượng; những điểm mơ hồ, khó hiểu trong luật hải quan và luật thuế, nhất là quy định phân nhóm hàng hóa, thường dẫn đến hành vi quyết định một cách tùy tiện. Biểu thuế quan thương mại có tính đa dạng cao sẽ tạo ra động cơ để cán bộ hải quan đòi nhà nhập khẩu đút lót, nếu không hàng hóa của họ sẽ bị xếp vào nhóm phải chịu mức thuế suất cao hơn (Gatti 1999).

Hệ thống quản lý nguồn nhân lực chung của một quốc gia cũng có thể là một nhân tố bên ngoài khác ảnh hưởng mạnh đến tính Liêm chính trong ngành hải quan. Vấn đề mấu chốt ở đây là, hệ thống công chức có tạo điều kiện để áp dụng một quy trình tuyển dụng đủ nghiêm khắc đối với cán bộ hải quan hay không. Do tiềm năng quá lớn của ngành này trong việc tạo ra những hành vi nhận hối lộ hay đút lót, nên không có gì lạ khi các vị trí công

việc trong ngành hải quan cũng được mua bán giữa những người quan tâm và có ý định dùng vị trí đó để mưu lợi cá nhân. Tại Campuchia, có tin đồn là “mức phí ưu đãi” để được đảm bảo một vị trí công việc trong ngành hải quan đã tăng từ 2000 lên 10000 đô la chỉ trong vài năm qua. (Khung lồng ghép 2001). Vấn đề thứ hai là, mức lương cho cán bộ có đủ để họ ủng hộ sáng kiến liêm chính hay không. Nếu mức lương cố định của một cán bộ hải quan thấp hơn mức lương trung bình đủ để sống ở nước đó, thì thực tế là người cán bộ sẽ không thể cưỡng lại được các khoản hối lộ, để tạo thêm thu nhập cho mình và phục vụ những nhu cầu thiết yếu của cuộc sống. Nhưng mặt khác, mức lương của cán bộ hải quan và thu nhập “tiềm năng” từ các hành vi tham nhũng luôn luôn chênh nhau một khoảng lớn (xem ở dưới). Vậy hệ thống dân chính và tư pháp có tạo điều kiện cho các hành động phản ứng nhanh và phù hợp để xử lý các trường hợp tham nhũng đã xác định được không? Đây cũng là một yếu tố quan trọng và là trở ngại thường gặp khi cố gắng duy trì tính liêm chính trong ngành hải quan.

Cuối cùng, sự thiếu vắng một hệ thống giải trình trách nhiệm phù hợp với bên ngoài cũng tiếp tay cho tham nhũng trong ngành hải quan. Các chỉ tiêu kết quả công việc rõ ràng và vừa phải – không quá tham vọng, không chỉ đề cập đến số tiền thuế phải thu mà còn bao gồm các yêu cầu đáp ứng tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ cũng như xúc tiến thương mại, và được giám sát thường xuyên – sẽ cho phép các bên liên quan trong ngành hải quan đánh giá các xu hướng chất lượng của hoạt động hải quan.

Trong lĩnh vực tổ chức và quy trình thủ tục, để xây dựng một chiến lược chống tham nhũng trong ngành hải quan, cần phải xác định những nguy cơ tham nhũng cụ thể ở các giai đoạn khác nhau trong quy trình thông quan hải quan. McLinden (2005) đã lập một “bản đồ” định vị rủi ro – thực chất đây là một danh sách các chức năng chính của hải quan và khả năng xảy ra tham nhũng ở từng chức năng (Bảng 11.1).

Các điều kiện tiên quyết để thiết kế một chiến lược chống tham nhũng bao gồm: (i) phân tích các yếu tố cụ thể trong quy trình thông quan hải quan, (ii) lập bản đồ định vị rủi ro, (iii) chỉ rõ mức độ “tạo điều kiện” của các quy trình hiện tại đối với các hành vi vi phạm liêm chính. Phân tích rủi ro phải xác định các bước thủ tục hành chính không cần thiết trong quy trình thông quan, các bước thủ tục chưa minh bạch, và các lĩnh vực khuyến khích thái quá sự tiếp xúc trực tiếp giữa cán bộ hải quan và khách hàng.

CÁC CHIẾN LƯỢC GIẢM NGUY CƠ THAM NHŨNG

Giảm tham nhũng đã trở thành ưu tiên hàng đầu trong các nỗ lực cải cách

BẢNG 11.1 Bản đồ định vị rủi ro hải quan

<i>Một số chức năng hải quan</i>	<i>Ví dụ về hành vi tiêu cực (vi phạm liên chính)</i>
Xử lý tờ khai nhập khẩu, xuất khẩu và quá cảnh	<p>Đòi hoặc nhận tiền hối lộ để:</p> <ul style="list-style-type: none"> đẩy nhanh tiến độ xử lý hồ sơ bỏ qua thực tế là chủ hàng không khai báo hải quan một số hàng hóa có tên ở bản khai hàng hóa chở trên tàu chứng thực việc xuất khẩu các chuyến hàng không có thật hoặc tạo điều kiện cho chủ hàng kê khai sai phân loại hàng hóa – (sai mã HS - Hệ thống Hải hòa hóa Biểu Thuế) Cho phép hàng hóa quá cảnh được đem vào tiêu thụ ở thị trường trong nước
Đánh giá nguồn gốc xuất xứ, giá trị và phân loại hàng hóa	<p>Đòi hoặc nhận tiền hối lộ để:</p> <ul style="list-style-type: none"> cho phép ghi hóa đơn với giá thấp hơn thực tế bỏ qua việc chủ hàng kê khai hàng hóa theo mã phân loại khác được hưởng mức thuế suất thấp hơn; bỏ qua giấy chứng nhận nguồn gốc xuất xứ (CO) giả mạo, tạo điều kiện cho nhà nhập khẩu được hưởng cơ chế thuế quan ưu đãi)
Kiểm tra thực tế, xem xét và giải phóng hàng	<p>Đòi hoặc nhận hối lộ để:</p> <ul style="list-style-type: none"> đảm bảo rằng sẽ chọn cán bộ kiểm tra “cùng quan điểm”; bỏ qua thủ tục kiểm tra gây ảnh hưởng đến những phát hiện sau khi kiểm tra đẩy nhanh tốc độ kiểm tra
Quản lý hệ thống quy định miễn giảm thuế, bảo thuế với nguyên liệu đầu vào	<p>Đòi hoặc nhận hối lộ để:</p> <ul style="list-style-type: none"> cho phép nhà nhập khẩu nhận hàng để tiêu thụ trong nội địa mà không phải trả thuế nhập khẩu: với những hàng hóa nhập vào theo cơ chế bảo thuế hoặc hàng hóa có nguyên liệu đầu vào được hưởng cơ chế bảo thuế cấp chứng nhận bảo thuế với hàng hóa tạm nhập, kể cả khi không có đủ hồ sơ giấy tờ hợp lệ cho phép nhà xuất khẩu khai tăng hệ số các nguyên liệu đầu vào trong hàng hóa để hưởng cơ chế bảo thuế cho những nguyên liệu phù hợp cho phép nhà nhập khẩu yêu cầu hoàn thuế với hàng xuất khẩu không cho phép nhà nhập khẩu chuyển nhượng số hàng nhập khẩu được giảm thuế cho người không được ủy quyền hoặc không đúng mục đích sử dụng, hoặc cho phép nhập hàng với số lượng vượt quá số lượng được đồng ý.
Tiến hành các kiểm tra sau thông quan	Đòi hoặc nhận tiền hối lộ để gây ảnh hưởng đến kết quả kiểm tra sau thông quan
Cấp giấy phép nhập khẩu, chứng nhận của kho hải quan, chứng nhận tư cách được ủy quyền của nhà xuất nhập khẩu	Đòi hoặc nhận tiền hối lộ để được cấp giấy phép và chứng nhận mà không cần giải trình hợp lý
Xử lý hàng hóa ký gửi khẩn cấp	Đòi hoặc nhận tiền hối lộ để được hưởng cơ chế ưu tiên hoặc thông quan nhanh

Nguồn: McLinden (2005, trang 69).

hải quan ở nhiều nền kinh tế chuyển đổi và các nước đang phát triển trong thập niên 90. Vào thời điểm đó, các tổ chức hải quan trên toàn thế giới đã có một cam kết tăng cường liêm chính; sau đó, thế giới đã có rất nhiều kinh nghiệm phong phú về thiết kế và thực hiện các chiến lược chống tham nhũng. Năm 1993, tổ chức WCO, trong phiên họp thường niên tại Arusha, Tanzania, đã xây dựng một tuyên bố (Tuyên bố Arusha) hướng dẫn chi tiết cách thực hiện các biện pháp toàn diện để cùng nhau giảm thiểu các cơ hội và động cơ tham nhũng trong ngành hải quan. Tuyên bố này được sửa đổi vào tháng 6 năm 2003, dựa trên những kinh nghiệm tỏ ra hiệu quả nhất trong thực tiễn chống tham nhũng ở các nước thành viên WCO.

Tuyên bố Arusha sửa đổi kiến nghị 10 lĩnh vực cụ thể phải giải quyết để tạo ra sự minh bạch cần thiết cho hoạt động hải quan: tinh thần lãnh đạo và sự cam kết, khung điều tiết, tính minh bạch, tự động hóa, cải cách và hiện đại hóa, kiểm tra và điều tra, quy tắc đạo đức nghề nghiệp, quản lý nguồn nhân lực, văn hóa tổ chức và đạo đức, và quan hệ với thành phần tư nhân. WCO cũng đã xây dựng những công cụ “chẩn đoán” khác, trong đó có Hướng dẫn tăng cường liêm chính, và Quy tắc đạo đức nghề nghiệp mẫu, được đăng tải trên trang web của tổ chức này (<http://www.wcoomd.org>). Ngoài ra, gần đây, WCO đã biên soạn tài liệu Tóm tắt các Thông lệ Liêm chính tốt nhất để công bố rộng rãi và cập nhật định kỳ. Cơ sở dữ liệu cho tài liệu tóm tắt cũng đã được xây dựng và đăng tải trên trang web của WCO.

Chiến lược chống tham nhũng trong hoạt động hải quan cũng cần phải làm cho các yếu tố xóa bỏ cơ hội tham nhũng “ăn khớp” với các biện pháp giảm động cơ tham nhũng. (Das-Gupta, Engelschalk, và Mayville 1999). Để giảm động cơ tham nhũng, chủ yếu cần phải tấn công những yếu kém trong chính sách nhân lực và quản lý nói chung; tuy nhiên, yêu cầu cải cách có thể đi xa hơn thế (Bảng 11.2). Việc xây dựng ý thức tự tôn ngành và tinh thần đồng đội cũng là một vấn đề về nhân lực và đào tạo, đòi hỏi các cán bộ hải quan phải được đào tạo để nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của công tác quản lý hải quan đối với đất nước, phải xây dựng và truyền bá một tuyên bố về tầm nhìn và sứ mệnh đúng đắn của tổ chức, phải thiết kế các chiến lược và chương trình liên quan nhằm xây dựng tinh thần làm việc theo nhóm (tinh thần đồng đội). Tuy nhiên, để làm cho một cán bộ hải quan cảm thấy tự hào được đứng trong hàng ngũ của tổ chức, cần phải xây dựng môi trường làm việc thỏa đáng, với các điều kiện làm việc phù hợp, kể cả việc trang bị đồng phục chuẩn cho cán bộ hải quan. Điều này không phải lúc nào cũng dễ dàng vì ngân sách hành chính thường eo hẹp. Trong một số trường hợp, việc thiết lập cơ quan hải quan theo cơ chế bán tự quản có thể là một phương án hợp lý để giải quyết những hạn chế này; nhưng kinh nghiệm

BẢNG 11.2

Các biện pháp tấn công động cơ và cơ hội tham nhũng ở các cơ quan hải quan

<i>Các biện pháp tấn công cơ hội tham nhũng</i>	<i>Các biện pháp tấn công động cơ</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Ý thức tự tôn ngành và tinh thần đồng đội • Triển vọng phát triển sự nghiệp sáng lạn • Cơ sở trả lương cạnh tranh • Đãi ngộ để nâng cao hiệu quả làm việc • Trừng phạt các hành vi tham nhũng • Điều tra, khảo sát các bên liên quan 	<ul style="list-style-type: none"> • Khung pháp lý rõ ràng để giảm bớt sự tùy ý trong quy trình ra quyết định • Làm rõ các thủ tục, quy trình định giá • Tin học hóa • Thanh tra dựa trên phân tích rủi ro • Kiểm soát và giám sát chặt chẽ hơn • Giao dịch chính đáng và giảm bớt sự tùy ý trong quyền hạn quyết định của cán bộ hải quan • Minh bạch hóa các yêu cầu thông quan • Luân chuyển cán bộ • Tổ chức vận hành tốt, đúng chức năng • Đơn vị kiểm toán nội bộ • Điều tra, khảo sát các bên liên quan

Nguồn: Das-Gupta, Engelschalk, và Mayville (1999).

quốc tế cho thấy rằng sự độc lập về cơ cấu không phải là phương thuốc bách bệnh để chữa “căn bệnh tham nhũng” vốn có tính đặc thù theo từng bối cảnh cụ thể.

Việc xây dựng ý thức tự tôn ngành hải quan có thể được hỗ trợ bởi việc xây dựng một bộ quy tắc hành xử và đạo đức nghề nghiệp đặc biệt cho ngành hải quan. Thông thường, quy tắc hành xử và đạo đức nghề nghiệp cho ngành dân chính nói chung cũng có thể được áp dụng cho ngành hải quan. Mặc dù bộ quy tắc chung này cũng có hướng dẫn về chuẩn mực đạo đức và hành xử mà các công chức nhà nước phải tuân thủ, nhưng các thách thức về liêm chính trong ngành hải quan sẽ được giải quyết tốt hơn nếu có một bộ quy tắc đạo đức và hành xử riêng của ngành. Quy tắc này sẽ miêu tả các chuẩn mực đạo đức và hành vi mà tất cả cán bộ hải quan phải tuân thủ trong môi trường công việc đặc thù của họ. Các yếu tố cơ bản của bộ quy tắc đạo đức nghề nghiệp riêng cho ngành hải quan gồm có: cương lĩnh hay tuyên bố các giá trị niềm tin; hướng dẫn về việc ra quyết định khi gặp phải tình huống tiến thoái lưỡng nan về đạo đức; những quy tắc đặc biệt cấm các cán bộ hải quan thực hiện một số hành vi nhất định hoặc yêu cầu họ thực hiện một số hành vi nhất định khác; các định nghĩa, căn cứ hợp lý và ví dụ minh họa cho các hành vi có thể chấp nhận được, cũng như các hành vi không thể dung thứ được trong những tình huống cụ thể; và các thông tin về nguồn lực và đường

dây nóng.⁴ Các nhân tố quyết định sự thành bại của bất kỳ bộ quy tắc đạo đức nghề nghiệp nào cũng bao gồm (i) phổ biến thông tin đầy đủ cho đội ngũ cán bộ, (ii) liên tục theo dõi giám sát quá trình thực hiện quy tắc, (iii) thi hành các hình thức kỷ luật, trừng phạt trong trường hợp phát hiện vi phạm các nguyên tắc cơ bản, (vi) định kỳ cập nhật và đào tạo về quy tắc này. Kinh nghiệm ở một số nước cho thấy quy tắc đạo đức nghề nghiệp nhanh chóng trở nên không còn phù hợp, nếu như cấp quản lý của tổ chức không có hành động rõ ràng và cứng rắn để xử lý các sai phạm của cán bộ hay nhân viên khi thực hiện các quy tắc đạo đức nghề nghiệp.

Rõ ràng là, mức lương cạnh tranh và chế độ đãi ngộ tốt là một nhân tố khác không kém phần quan trọng để xoá bỏ các động cơ tham nhũng – nhất là với các cán bộ hải quan ở những vị trí có quyền ra quyết định, và là những người thường tiếp xúc trực tiếp với khách hàng. Các cơ quan hải quan phải có khả năng đảm bảo một mức lương đủ sống cho cán bộ và nhân viên. Tuy nhiên, không thể nói tuyệt đối chắc chắn rằng việc tăng lương thưởng cho cán bộ, nhân viên sẽ tác động đến mức độ liêm chính của một cơ quan. Kinh nghiệm ở Népan cho thấy, một cán bộ hải quan tha hóa, chỉ trong một vài tháng, có thể kiếm được số tiền hối lộ bằng tiền lương chính thức của anh ta trong 1.000 năm. Các số liệu này gợi ý rằng, ngay cả khi tăng lương thật nhiều và vượt xa mức lương cạnh tranh, thì một số cán bộ hải quan cũng không thể gạt bỏ hoàn toàn sự cám dỗ của các cơ hội mưu lợi, và cũng không đảm bảo rằng họ sẽ hành xử theo chuẩn mực đạo đức. Như vậy, các cán bộ, nhân viên cần được tạo điều kiện để họ không chỉ được hưởng mức lương cơ bản tốt mà còn có khả năng được nhận các khoản tiền thưởng liên quan đến hiệu quả làm việc và theo trách nhiệm công việc hay chức năng của họ – giả sử như ngành hải quan có những chế độ linh hoạt để bổ sung cho mức lương cơ bản của cán bộ, nhân viên, như Ban Quản lý thu ngân sách trung ương Pakistan. Tất nhiên, không phải tất cả các cơ quan hải quan đều có thẩm quyền và nguồn lực ngân sách cần thiết để thực hiện các cơ chế thưởng tương tự, vì như vậy có thể mâu thuẫn với các quy chế lương thưởng trong khu vực dân chính, trừ phi nhà nước phê chuẩn cho ngành hải quan quyền lợi đặc biệt đó.

Một trong những thách thức lớn khi thực hiện chiến lược chống tham nhũng là làm sao thiết kế được một chính sách nhân lực có thể giảm động cơ tham nhũng, tạo ra những điều kiện cần thiết cho cán bộ hải quan thể hiện tính liêm chính trong công việc, nghĩa là từ chối tham gia hành vi tham nhũng. Điều này có nghĩa là, các biện pháp thích hợp không chỉ dừng lại với việc đảm bảo mức lương thưởng đầy đủ, mà còn phải làm nhiều hơn nữa, như cải cách bổ sung trong tuyển dụng nhân sự, tạo cơ hội thăng tiến và quy

hoạch thể hệ cán bộ kế cận. Hệ thống quản lý nhân sự chung của khu vực nhà nước có thể sẽ tạo ra những trở ngại nghiêm trọng cho những ý định cải cách về mảng này. Trong một số trường hợp, thiết lập cơ quan quản lý thu ngân sách theo hình thức bán tự quản được cho là giải pháp duy nhất để khắc phục những trở ngại này, tuy nhiên, giải pháp này cũng vẫn phải đi kèm với các biện pháp cải cách toàn diện khác.

Để hạn chế cơ hội tham nhũng, cần có sự kết hợp giữa các biện pháp pháp lý và tổ chức, từ đơn giản và hợp lý hóa khung hoạt động pháp lý chung của ngành hải quan, đến hợp lý hoá và tin học hoá các quy trình, thủ tục nghiệp vụ cụ thể. Khung pháp lý và điều tiết của ngành hải quan đã được xác định là lĩnh vực rủi ro cốt lõi có thể dẫn đến hành vi tham nhũng. Đơn giản hóa mã hải quan và hợp lý hóa các văn bản dưới luật có lẽ là hai biện pháp quan trọng nhất để hạn chế cơ hội tham nhũng, không những thế, hai biện pháp này còn có thể giúp tăng hiệu quả kinh tế. Ví dụ: giảm và hài hoà hoá các mức thuế suất thuế quan, xoá bỏ các quy định miễn thuế đặc biệt, đưa ra các quy tắc rõ ràng về phân nhóm hàng hóa, giảm số lượng và các loại chứng từ phải nộp cho hải quan khi thông quan – những hành động cụ thể này sẽ làm rõ và tăng cường tính minh bạch trong các nghĩa vụ của người nhập khẩu, và giúp họ giảm chi phí tuân thủ pháp luật. Hơn nữa, để có sự minh bạch, cần phải đảm bảo khả năng tiếp cận dễ dàng với các thông tin cập nhật về luật lệ và các quy trình thủ tục của ngành hải quan. Nhiều cơ quan hải quan đã đăng tải các văn bản luật, các thông tư hướng dẫn có liên quan lên trang web của họ. Ngoài ra, một cơ chế hành chính và tư pháp rõ ràng, hiệu quả để giải quyết khiếu nại chính là công cụ để đảm bảo khung pháp lý được áp dụng đúng, và bảo vệ các nhà nhập khẩu. Nó giúp cho các nhà nhập khẩu không phải tìm đến các hành vi tham nhũng và coi đây là cứu cánh duy nhất để đảm bảo quyền lợi của mình. Quan trọng hơn nữa, nên công bố rộng rãi trong nội bộ cũng như cho cộng đồng doanh nhân biết về các kết quả xử lý khiếu nại để tiếp tục giảm các cơ hội bòn rút hay đòi tiền hối lộ trong tương lai.

Hiện đại hóa thủ tục gắn liền với minh bạch hóa, và là điều kiện thiết yếu để thành công trong các sáng kiến tin học hóa trong ngành hải quan. Hợp lý hóa quy trình thông quan hải quan, loại bỏ các yêu cầu hành chính không cần thiết, giảm số lượng cán bộ hải quan tham gia trong quy trình thông quan – đây là những biện pháp có thể giảm đáng kể cơ hội tham nhũng. Kinh nghiệm từ các nước đang phát triển cho thấy việc hợp lý hóa quy trình thông quan “có mảnh đất rộng” để phát huy tác dụng. Chương trình cải cách hải quan ở Philippin trong những năm 90, với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới, đã làm giảm đáng kể số lượng các chữ ký cần thiết để giải phóng

một chuyển hàng ở cảng, từ 92 chữ ký trước kia xuống còn 5 chữ ký. Sự cắt giảm này đi kèm với việc thay thế gần 30 loại giấy tờ bằng một tài liệu hành chính duy nhất. Tương tự như vậy, trong cải cách khung pháp lý, hợp lý hóa quy trình không chỉ giảm tham nhũng mà còn mang lại lợi ích kinh tế lớn. Ở Philipin, “sản phẩm phụ” của cải cách là tiết kiệm được phần lớn thời gian xử lý thông quan hàng hóa – từ 8 ngày xuống còn khoảng 2 tiếng (UNCTAD 2005).

Ngoài lợi ích về hiệu quả chi phí khi đẩy nhanh tốc độ thông quan, việc tin học hóa các quy trình đã hợp lý hoá còn có thể giảm đáng kể nhu cầu tiếp xúc trực tiếp giữa cán bộ hải quan và nhà nhập khẩu, hay đại lý của họ. Hơn nữa, nó cũng tạo điều kiện để triển khai và tăng cường thực thi các thông lệ nghiệp vụ thống nhất ở tất cả các trạm hải quan, giảm đáng kể sự tùy ý trong quá trình ra quyết định và ngăn chặn các cán bộ hải quan muốn đưa ra quyết định một cách tùy tiện. Tin học hoá cũng giúp kiểm tra rõ ràng và đi theo từng bước trong quy trình thông quan, buộc cán bộ hải quan phải tuân thủ đúng các quy tắc và thủ tục đã quy định. Theo kinh nghiệm của Mali và Sênegan, cải cách thể chế quan trọng nhất được cảm nhận là việc tin học hoá dịch vụ hải quan (Stasavage và Daubree 1998, trang 31). Tin học hoá rõ ràng là công cụ kỹ thuật quan trọng nhất để thực hiện chương trình chống tham nhũng. Tuy nhiên, nó vẫn chỉ là một công cụ hỗ trợ, và không phải là động lực chính thúc đẩy quá trình cải cách. Động lực này phải xuất phát từ quá trình phát triển thể chế chung. (Engelschalk, Melhem, và Weist 2000).

Sự tiếp xúc trực tiếp giữa cán bộ hải quan và nhà nhập khẩu hay đại lý của họ dường như là tất yếu, và tạo ra một lĩnh vực có nguy cơ tham nhũng lớn nhất: đó là quy trình kiểm tra thực tế hàng hóa. Nguy cơ tham nhũng sẽ nhân lên gấp đôi nếu quy trình thông quan được quyền kiểm tra thực tế 100% hàng hóa nhập khẩu mà không có áp dụng cách tiếp cận dựa trên rủi ro – thực tế này vẫn tồn tại ở một số cơ quan hải quan. Sự thực là kiểm tra thực tế 100% hàng hóa nhập khẩu là việc bất khả thi, nhất là ở những cảng và trạm hải quan phải xử lý lượng hàng hóa nhập khẩu lớn. Ngoài thiệt hại về hiệu quả kinh tế do phải lãng phí nguồn lực để kiểm tra các loại hàng nhập khẩu có độ rủi ro thấp, yêu cầu pháp lý về việc kiểm tra tất cả hàng hóa nhập khẩu đã tạo ra những điều kiện rất thuận lợi để cán bộ hải quan đòi hỏi lộ từ tất cả các nhà nhập khẩu, chẳng hạn như, cán bộ hải quan có thể đe dọa kéo dài thời gian kiểm tra thực tế hàng hóa, hoặc yêu cầu đại lý nhập khẩu dỡ tất cả hàng hóa ra khỏi côngtenơ hoặc xe tải để kiểm tra. Việc áp dụng một hệ thống hiệu quả và dựa trên rủi ro để chọn lựa các trường hợp cần kiểm tra thực tế sẽ cho phép phần lớn hàng hóa nhập khẩu được thông quan mà không phải kiểm tra. Nó cũng buộc cán bộ hải quan phải chọn lọc các

trường hợp cần kiểm tra thực tế dựa vào các kết quả phân tích rủi ro, thay vì bỏ qua yêu cầu kiểm tra kỹ lưỡng hàng hoá sau khi đã nhận tiền “bồi dưỡng làm thủ tục nhanh”.

Các cơ chế giám sát và kiểm soát đa dạng là cần thiết để vô hiệu hóa các cơ hội tham nhũng. Trong bất kỳ cơ quan nhà nước nào, đơn vị kiểm toán nội bộ cũng phải đặt ra các biện pháp kiểm soát phù hợp để đảm bảo sự tuân thủ các quy tắc và thủ tục trong tổ chức. Đặc biệt là ở các nước lớn, mỗi vùng trong nước lại có những cách áp dụng và cách hiểu khác nhau về các quy tắc và luật lệ hải quan. Do đó, một số vùng có thể nhận được nhiều khiếu nại về tham nhũng hơn các vùng khác (ví dụ như các kết quả của một điều tra cấp vùng ở Nga đã phân tích ở một phần khác trong chương này). Vì thế, các trụ sở chính cần giám sát chặt chẽ và liên tục các trạm hải quan từng vùng, từng địa phương, để hài hòa sự khác biệt giữa các vùng, và đồng thời nhấn mạnh triển khai chiến lược chống tham nhũng đặc biệt ở những vùng tồn tại nhiều hành vi tham nhũng.

Cuối cùng, mối quan hệ cởi mở, minh bạch và tin tưởng giữa hải quan với thành phần tư nhân, nhất là các hiệp hội kinh doanh và hiệp hội các nhà môi giới hải quan, cũng là yếu tố quyết định sự thành bại của bất kỳ chương trình tăng cường liêm chính nào. Với tư cách là người hưởng lợi đầu tiên và chủ yếu khi tính liêm chính của ngành hải quan được cải thiện, thành phần tư nhân có thể huy động, hỗ trợ các sáng kiến liêm chính, và vận động hành lang để duy trì kết quả thực hiện trong thời gian lâu dài. Thành phần tư nhân cũng có thể đưa ra ý kiến phản hồi thông qua các khảo sát cảm nhận tham nhũng được tổ chức định kỳ và các đợt tham vấn thường xuyên theo thông lệ giữa bộ máy quản lý hải quan và đại diện của thành phần kinh tế tư nhân. Các phản hồi này có thể hỗ trợ đánh giá tính hiệu quả của chiến lược chống tham nhũng, đồng thời nhấn mạnh các xu hướng và nhận dạng các khu vực có vấn đề.

TẤN CÔNG THAM NHŨNG ĐÃ ĂN SÂU VÀO HỆ THỐNG: TRƯỜNG HỢP CỦA CỤC HẢI QUAN NGA

Cục Hải quan Liên bang Nga là hình ảnh thu nhỏ của mọi thách thức chống tham nhũng đã phác họa trong chương này. Chương trình cải cách Cục Hải quan đã tập trung giải quyết hàng loạt các động cơ tham nhũng, và hiện nay vẫn đang tiếp tục đương đầu với những thách thức có thể khiến người ta nản chí, đó là những thách thức trong nội bộ cũng như bên ngoài. Như tất cả các cải cách khác cùng loại, cải cách này hiện vẫn đang trong quá trình thực hiện nhưng đã có thể minh họa cho các cải cách hải quan ngày càng toàn diện mà

Ngân hàng Thế giới đang tiến hành dựa trên những bài học rút ra từ các chương trình cải cách trước đó.

Như ở các nước khác, Cục Hải quan Liên bang Nga là một trong những cơ quan lớn nhất của chính phủ, với hơn 60.000 cán bộ hoạt động trên khắp 11 vùng có múi giờ khác nhau. Cơ quan này đặt trụ sở chính ở Matxcova và có 7 văn phòng khu vực; 141 trạm hải quan xử lý hàng hóa và phương tiện vận tải; 670 chốt hải quan, trong đó 416 chốt nằm ở biên giới và 216 chốt nằm trong nội địa. 38 chốt còn lại là các chốt đặc biệt, ví dụ các chốt dành cho hoạt động xuất khẩu năng lượng, và các chốt nằm trong cơ ngơi của các nhà nhập khẩu lớn, như IKEA ở vùng Matxcova. Cộng đồng doanh nghiệp lúc nào cũng coi cơ quan hải quan Nga là một vật cản lớn trên con đường xúc tiến thương mại. Ở đây, thời gian giải phóng hàng lâu hơn so với các nước khác, và nguyên nhân được cho là vì hầu hết hàng hóa và hồ sơ chứng từ liên quan đều bị các cán bộ hải quan kiểm tra từng thứ một. Thậm chí một sơ xuất nhỏ, hay một lỗi chính tả, cũng có thể làm ngưng trệ cả quy trình. Vì vậy, người ta đã ước tính rằng khoảng 10 đến 15% số chuyến hàng sẽ bị chậm khoảng hai tuần, và những chậm trễ này cùng với những chi phí phát sinh cho hàng hoá khi bị chậm trễ trong thủ tục thông qua sẽ làm cho tổng chi phí chuyển hàng tăng thêm khoảng 12%. Nhiều công ty đã phải thuê một nhân viên chính thức chuyên đi xử lý các thủ tục hải quan để giảm thiểu các rủi ro bị chậm trễ (OECD 2005, trang 63).

Chỉ vài thông tin ngắn gọn trên đã cho thấy Cục Hải quan Liên bang Nga hoạt động trong một môi trường “đầy áp” những cơ hội tham nhũng. Năm 2006, CPI của Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã xếp nước Nga ở gần cuối bảng vì tham nhũng – đứng thứ 121 trên 163 nước được điều tra. Các doanh nghiệp đánh giá thói quen đòi tiền hối lộ của cán bộ hải quan Nga là một trong những vấn đề nghiêm trọng nhất ảnh hưởng đến công việc kinh doanh của họ. (OECD 2005, trang 72).

Chương trình cải cách hải quan

Tháng 12/2000, chính phủ Nga đã triển khai Chương trình Mục tiêu Liên bang về Phát triển ngành Hải quan cho giai đoạn 2001-2003. Quan điểm thống nhất chung là ngoài sự thay đổi cơ bản trong lối suy nghĩ của ngành hải quan, từ việc bảo vệ nền kinh tế trong nước chuyển sang khai thác bên ngoài để đẩy mạnh thương mại quốc tế và phát triển thành phần kinh tế tư nhân, còn có một nhu cầu cấp bách phải tăng cường liêm chính và kỹ năng chuyên môn của cán bộ hải quan, cũng như giảm đáng kể các cơ hội trục lợi cho các cán bộ hải quan cũng như các nhà kinh doanh.

Chương trình mục tiêu đã tạo ra tiền đề chiến lược để hiện đại hóa ngành hải quan, trên cơ sở tạo điều kiện thuận lợi cho thông quan hải quan; đem lại sự minh bạch và tính dễ đoán biết trước trong hoạt động hải quan; khuyến khích thái độ hợp tác trong quan hệ giữa ngành hải quan và cộng đồng thương nhân, kể cả việc xây dựng các cơ chế giải quyết tranh chấp hiệu quả. Chương trình Mục tiêu Liên bang cuối cùng đã trở thành cơ sở cho một dự án hỗ trợ kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới. Mục tiêu của dự án này, cùng với chương trình mục tiêu của chính phủ, là tìm cách hiện đại hóa Cục Hải quan Liên bang trên hai mặt trận. Thứ nhất là, xúc tiến việc hải quan Nga áp dụng các tập quán quốc tế để xử lý các luồng hàng hóa trong thương mại thế giới. Bước này sẽ khiến nước Nga hội nhập hơn nữa vào cộng đồng thương mại thế giới, cải thiện môi trường đầu tư, đảm bảo những lợi ích từ các đầu tư trong nước và nước ngoài đem lại cho nền kinh tế. Mặt trận thứ hai là nâng cao ý thức tuân thủ luật hải quan của người nộp thuế, và đảm bảo chuẩn mực thống nhất khi áp dụng luật này. Hành động này sẽ hỗ trợ ổn định kinh tế vĩ mô, và tăng cường tính minh bạch, tính kịp thời khi chuyển tiền thuế thu được về ngân sách liên bang, đồng thời cải thiện sự công bằng và tính dễ đoán biết trước trong hoạt động của hải quan. Dự án này đã được phê duyệt vào tháng 3/2003 và dự kiến sẽ kết thúc vào tháng 6-2009.

Chiến lược chống tham nhũng của Chương trình cải cách ngành hải quan

Tăng cường liêm chính trở thành yếu tố then chốt trong cả hai chương trình - Chương trình Mục tiêu Liên bang và Dự án của Ngân hàng Thế giới. Chiến lược chống tham nhũng được thiết kế theo các thông lệ quốc tế, cụ thể là Tuyên bố Arusha sửa đổi. Liên bang Nga đã đồng ý xây dựng một phụ lục trong Tài liệu Thẩm định Dự án của Ngân hàng Thế giới để mô tả cụ thể yêu cầu xây dựng một chiến lược lồng ghép nhằm thúc đẩy liêm chính trong Ủy ban Hải quan Nhà nước (tên gọi vào lúc đó). Chiến lược này đã tìm cách để giải quyết những động cơ và cơ hội tham nhũng trong ngành hải quan, trong đó có các hoạt động chủ yếu sau đây.

Hài hòa hóa và đơn giản hóa khung điều tiết các hoạt động hải quan

Một bộ luật hải quan mới đã được soạn thảo và có hiệu lực từ ngày 1-1-2004, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động cải cách của dự án. Bộ luật mới này làm rõ và đơn giản hóa luật lệ hải quan, tiến tới thỏa mãn những yêu cầu cần thiết cho việc Liên bang Nga gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới dự kiến sẽ thành hiện thực trong năm 2006. Bộ luật mới cũng đã lồng ghép những

nguyên tắc của Công ước Kyoto sửa đổi về Đơn giản hóa và Hải hòa hóa Thủ tục Hải quan. Tất cả các văn bản dưới luật đều được rà soát và soạn thảo lại để giảm sự mơ hồ, khó hiểu và hạn chế mức độ tùy ý trong quyền ra quyết định của cán bộ hải quan. Bộ luật mới cũng quy định các giấy tờ cần thiết trong thông quan, nhằm hạn chế phạm vi thể hiện tính chuyên quyền độc đoán và những yêu cầu bất hợp lý của các cán bộ hải quan.

Quy trình thủ tục đơn giản và minh bạch

Các biện pháp xác minh dựa vào rủi ro đã được áp dụng với dự kiến làm giảm đáng kể cơ hội tham nhũng và đòi tiền hối lộ, vì các biện pháp này hạn chế tập quán kiểm tra thực tế hàng hóa một cách tràn lan của Cục Hải quan Liên bang. Cục Hải quan sẽ áp dụng cách tiếp cận đa kênh, có chọn lọc trong kiểm tra và giải phóng các chuyến hàng. Cách làm minh bạch hơn và dễ tiếp cận thông tin hơn sẽ đẩy nhanh tốc độ quy trình thông quan, đồng thời tăng niềm tin vào tính liêm chính của cơ quan hải quan. Cục Hải quan cũng sẽ cải tiến thiết kế trang web của ngành và khuyến khích cộng đồng trong nước và quốc tế sử dụng trang web này như một nguồn thông tin chính về các luật lệ, quy định, các phán quyết và quyết định của tòa án về các vấn đề hải quan.

Tự động hóa các thủ tục hải quan

Sự tùy ý trong quy trình ra quyết định của các cán bộ hải quan sẽ giảm bớt nhờ cải thiện và đảm bảo trao đổi dữ liệu và kiểm tra chéo; tự động chiết xuất các báo cáo về hoạt động nhạy cảm, ví dụ như quá cảnh các hàng hóa giá trị cao; áp dụng thống nhất các thủ tục hải quan; sử dụng hệ thống chọn lọc và phát hiện những hàng hóa bị phân loại sai hoặc định giá thấp. Trong vài năm trở lại đây, cơ quan hải quan đã đầu tư rất nhiều cho công nghệ thông tin. Hiện tại, ngành đang trong quá trình tích hợp một vài quy trình phụ thuộc lẫn nhau để sẵn sàng cung cấp được các thông tin quan trọng cho các trạm hải quan biên giới, các điểm thông quan nội địa, và phục vụ hệ thống ngân hàng, khi cần thiết. Sự tích hợp này đòi hỏi phải có cơ sở hạ tầng viễn thông đồng bộ, và một hệ thống thông tin tự động hoá, thống nhất, cải tiến và có thể được thiết kế lại ở phần lớn các tính năng cho phù hợp với yêu cầu mới của Cục Hải quan Liên bang.

Củng cố tính chuyên nghiệp của cơ quan hải quan

Bước này được thực hiện theo cách tiếp cận ba-mũi-nhọn, gồm có chính sách nhân sự, cơ cấu lại tổ chức, và cải thiện hệ thống quản lý. Để tạo chỗ dựa

vững chắc cho ba biện pháp này, một bộ quy tắc đạo đức nghề nghiệp sửa đổi đã được xây dựng. Bộ quy tắc này phải được tất cả cán bộ trong ngành hải quan ký cam kết thực hiện, và họ cũng được đào tạo cụ thể về vai trò và giá trị của bộ quy tắc này trong việc nâng cao tính liêm chính trong ngành hải quan. Trong giai đoạn khởi đầu, dự án đã hỗ trợ một nghiên cứu đánh giá về cơ cấu tổ chức hiện tại của ngành. Sau đó, Cục Hải quan Liên bang đã tiến hành điều chỉnh ở tất cả các cấp để đáp ứng yêu cầu hiện đại hóa quy trình nghiệp vụ hải quan, kể cả việc định hình lại các đơn vị tổ chức dọc theo các tuyến chức năng của ngành. Cuối cùng, dự án đã hỗ trợ ngành hải quan cải thiện cơ chế quản lý để đảm bảo trách nhiệm giải trình và tính liêm chính.

Củng cố năng lực cho đơn vị thanh tra cán bộ

Bước này tập trung vào các biện pháp chống tham nhũng bằng cách nghiên cứu các mô hình hành vi trốn thuế, và thiết kế một chiến lược chống lạm dụng quyền hạn, đồng thời phát hiện các trường hợp có hành vi sai trái, và thi hành các hình thức kỷ luật.

Đảm bảo cơ chế khiếu nại độc lập

Cơ chế này nhằm mục đích giải thích rõ ràng các thủ tục hải quan, các ưu đãi và miễn giảm thuế hải quan, và góp phần giảm bớt số lượng lớn các vụ việc hiện nay đang phải đưa ra toà.

Tăng cường cơ chế phản hồi từ bên ngoài

Cục Hải quan Liên bang từ lâu đã nhận ra tầm quan trọng của các bên có lợi ích liên quan với hoạt động của ngành. Cục trưởng Cục Hải quan là chủ tịch hai hội đồng cố vấn về tăng cường quan hệ với các doanh nhân. Hội đồng thứ nhất gồm những người điều hành các hiệp hội công cộng đại diện cho cộng đồng doanh nhân Nga, còn hội đồng thứ hai gồm các công ty nước ngoài và các tổ chức tài chính quốc tế. Hai hội đồng này cũng góp phần tăng cường minh bạch trong kinh doanh. Các chiến lược ngắn hạn, trung hạn và dài hạn đã được xây dựng để thông báo cho công chúng và cộng đồng doanh nhân biết những căn cứ và nỗ lực cần thiết để cải tiến cơ quan hải quan. Trong số đó, có một khảo sát mẫu về ý kiến người sử dụng đã được thực hiện để thu thập những dữ liệu phản ánh cảm nhận của các bên liên quan về tính liêm chính trong ngành hải quan ở thời điểm mốc cơ bản, nghĩa là khi bắt đầu dự án. Khảo sát này sẽ được tiếp tục thực hiện định kỳ trong suốt thời gian dự án để cung cấp cho các nhà quản lý cấp cao của ngành hải quan

những phản hồi trực tiếp từ các khách hàng, các doanh nhân và các công ty về những thay đổi trong hiệu quả hoạt động của cơ quan hải quan.

Theo dõi những chuyển biến về tính liêm chính của ngành qua các chỉ số về hiệu quả hoạt động

Để cải thiện tính liêm chính trong ngành hải quan, sử dụng cách tiếp cận theo hướng cải cách thể chế từng bước sẽ thiết thực và hiệu quả hơn để đạt được những kết quả bền vững, so với cách tiếp cận theo triệu chứng và không theo thể thức. Trong khi quy trình nghiệp vụ mới sẽ tạo ra tác động trên toàn quốc, thì trong giai đoạn ban đầu, các đầu tư cho hạ tầng công nghệ sẽ chỉ giới hạn ở các trạm hải quan nào đạt kết quả thu thuế cao hơn. Cục Hải quan hy vọng sau này cũng sẽ hiện đại hóa những trạm hải quan còn lại để tránh tình trạng những kẻ điều hành thị trường chợ đen sẽ tìm cách lợi dụng những trạm có nguy cơ cao này.

Tác động đầy đủ của các biện pháp chống tham nhũng trong dự án sẽ phải mất vài năm mới “bén rễ” trong đời sống xã hội. Các yếu tố chính trị và pháp lý mang tính hệ thống có ảnh hưởng đến môi trường tham nhũng của bất kỳ nước nào, chúng cũng ảnh hưởng đến ngành hải quan tuy không thuộc phạm vi kiểm soát của ngành. Để đo hiệu quả tích cực của chương trình liêm chính, một loạt các chỉ số đã được xây dựng và đang được giám sát định kỳ. Các chỉ số này bao gồm các chỉ số có tác động gián tiếp, thay vì tác động trực tiếp, đến tham nhũng, ví dụ như:

- tăng mức độ tuân thủ chung liên quan đến thu thuế và phí hải quan
- tăng mức độ tuân thủ bắt buộc liên quan đến thu thuế và phí hải quan
- sử dụng cách tiếp cận dựa trên rủi ro, giảm số lượng bản khai nhập khẩu và số lượng bản khai xuất khẩu cho hàng hóa không phải là năng lượng được chọn để kiểm tra thực tế hàng hóa
- giảm thời gian trung bình cho hải quan xử lý và thông quan hàng hóa ở biên giới và ở các trạm thông quan nhập khẩu.
- cảm nhận của các doanh nhân và các bên liên quan khác về chất lượng dịch vụ, việc giải quyết khiếu nại, và tính liêm chính của cơ quan hải quan, theo phản ánh qua các khảo sát định kỳ.

Các kết quả đạt được đến nay

Giảm tham nhũng là một quá trình lâu dài, và dự án đã đi được gần một nửa chặng đường thực hiện. Kết quả ban đầu tuy có cả thành công lẫn thất bại, nhưng cũng đã đem lại một số hệ quả tích cực. Đầu năm 2005, cộng đồng

doanh nhân ở Nga đã đánh giá Cục Hải quan Liên bang là cơ quan chính phủ đứng đầu về tính minh bạch và công khai. Ngược lại, các công ty nước ngoài hoạt động ở Nga cho biết họ vẫn gặp phải những điều mơ hồ, khó hiểu về pháp lý và kỹ thuật, tuy ngành tỏ ra đã có một số tiến triển.

Ít nhất, dấu hiệu từ chương trình ngành hải quan chống tham nhũng cũng cho thấy một số thành công bước đầu. Năm 2005, Ban Kiểm soát nội bộ ở cấp trung ương cũng như ở các chi nhánh khu vực, đã tiến hành 100 vụ kiểm tra hồ sơ và 42 vụ kiểm tra cụ thể hàng hóa. Các vi phạm tài chính bị phát hiện lên tới gần 47 triệu Rúp (khoảng 1,5 triệu đôla), khiến cho 27 cán bộ bị kỷ luật và 14 người bị phạt tiền.

Ngoài ra, các bộ phận an ninh nội bộ đã bắt đầu xử lý 530 vụ phạm tội, trong đó 252 vụ có liên quan đến tham nhũng, (so với 218 vụ tham nhũng trong tổng số 413 vụ vi phạm của năm 2004). Tổng cộng có 216 vụ vi phạm do cán bộ hải quan. Đáng chú ý là, 107 cán bộ đã nhận tội, so với các con số tương ứng của năm ngoái là 192 vụ phạm tội, trong đó có 188 vụ tham nhũng và 80 vụ là vi phạm do cán bộ hải quan.

Ngoài ra, trong năm 2005, có 36 vụ âm mưu hối lộ cán bộ hải quan, với 37 cán bộ bị tố cáo, và 16 người có ý định hối lộ cán bộ hải quan đã nhận tội – tăng so với con số tổng của năm 2004.

Để phòng ngừa tham nhũng trong đội ngũ cán bộ hải quan, trong năm 2005, 9.432 cán bộ đã được kiểm tra hồ sơ lý lịch nghiêm ngặt trong quá trình tuyển dụng và thăng chức. Trong số đó, 272 ứng cử viên đã bị Cục Hải quan Liên bang từ chối không tuyển dụng hay thăng chức, trong đó 35 người bị phát hiện có liên hệ với các tổ chức tội phạm về các vấn đề hải quan. 91 trường hợp bị phát hiện là cán bộ hải quan đang tham gia hoạt động kinh doanh, hoặc hỗ trợ các vụ làm ăn thương mại trong khi thi hành chức phận của một cán bộ hải quan. Tổng cộng đã có 728 đợt kiểm tra cán bộ hải quan, khiến cho 45 người bị sa thải, 761 người bị thi hành án kỷ luật, và 12 người bị thuyên chuyển.

Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) nhận định rằng các biện pháp đã thực hiện để cải cách hải quan là một bước tiến lớn trong quá trình minh bạch hóa Cục Hải quan Liên bang. (IMF 2004, trang 15). Tuy nhiên, Thước đo tham nhũng toàn cầu của Tổ chức Minh bạch Quốc tế năm 2005 cho thấy cơ quan này vẫn bị cảm nhận là có vấn đề tham nhũng nghiêm trọng. Cục Hải quan Liên bang bị xếp ở mức 3,7 trên thang điểm từ 1 (không hề tham nhũng) đến 5 (cực kỳ tham nhũng), và mặc dù là nó “trong sạch hơn” ngành cảnh sát (4,2 điểm) nhưng vẫn còn xa mới đạt yêu cầu.

Có những bằng chứng cho thấy mức độ tham nhũng của các đơn vị hải quan chênh lệch nhau rất lớn giữa các vùng miền, điều này cũng là dễ hiểu

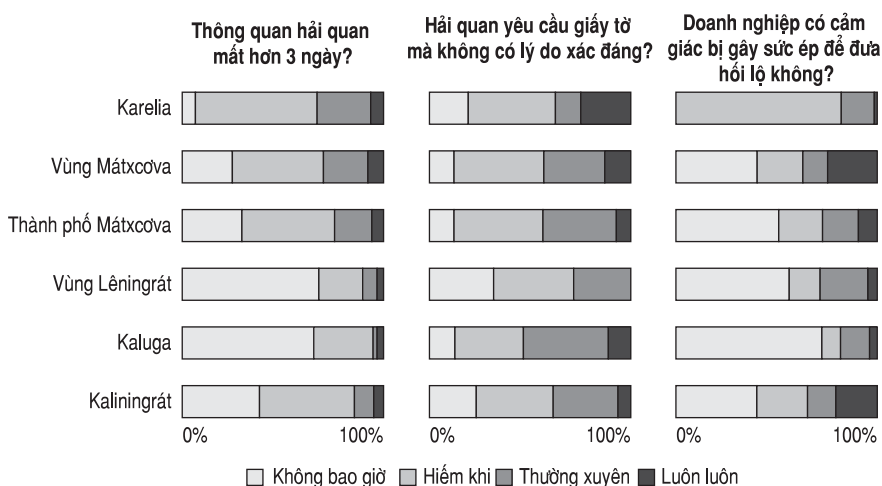
ở một đất nước rộng lớn như nước Nga. Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Tài chính (CEFIR) tại Matxcơva đã tiến hành một điều tra về 510 công ty trong 7 khu vực để đánh giá những chuyển biến trong hoạt động của hải quan trong 6 tháng đầu năm 2004. Kết quả của điều tra này cho thấy, tham nhũng được cho là hầu như không còn tồn tại ở Karelia, nhưng vẫn còn đáng kể ở vùng Kaliningrát và Mátxcơva. (Hình 11.1)

Tổ chức IMF (2004, trang 15) đã lưu ý rằng luật hải quan mới – với mục tiêu làm rõ quyền lợi và trách nhiệm của doanh nhân và cán bộ hải quan, và giảm đáng kể sự tùy ý của cán bộ hải quan trong quá trình định giá – cùng với các biện pháp tự động hóa thủ tục hải quan và chuẩn hóa các yêu cầu về giấy tờ, hồ sơ – là bước tiến lớn trong quá trình minh bạch hóa hơn nữa ngành hải quan nước này.

Nước Nga vẫn còn rất nhiều việc phải làm để tăng cường phổ biến thông tin về nội dung của bộ luật mới, và xoá bỏ tình trạng chưa thống nhất trong cách giải thích bộ luật của các trạm hải quan ở các địa phương khác nhau (OECD 2005, trang 62).

Nhiều bằng chứng cho thấy, các nỗ lực tăng cường liên chính cần phải chú trọng đến mối quan hệ giữa các cơ quan hải quan và các đại lý tư nhân, nhất là các nhà môi giới dịch vụ hải quan, để tránh nguy cơ tham nhũng

HÌNH 11.1 Hiệu quả hoạt động của hải quan ở một số vùng miền nước Nga



Nguồn: SITE/CEFIR (2005).

không giảm, mà trái lại, còn núp dưới vỏ bọc khác, với chiêu bài phí thanh toán cho các bên trung gian thay cho tiền hối lộ. Báo cáo của CEFIR (CITE/CEFIR) cho biết, mặc dù tham nhũng trong Cục Hải quan nhìn chung có dấu hiệu giảm, nhưng mặt khác, các báo cáo lại cho thấy chi phí cho các bên trung gian đã bắt đầu tăng từ cùng một thời điểm. Ví dụ của Hội Đường bộ Quốc tế giúp ta hình dung hiện tượng này xảy ra như thế nào. (Hộp 11.2)

HỘP 11.2 Hối lộ trong trường hợp hộ tổng hàng

Một sắc lệnh do nội các Nga ban hành cho phép cán bộ hải quan hộ tổng hàng hóa có giá trị hơn 50.000 đôla trở lên, với mức phí cố định do chính phủ quy định. Tuy nhiên, trên thực tế, các cán bộ hải quan thường xuyên lập luận rằng họ chỉ có rất ít cán bộ làm nhiệm vụ và do vậy, không thể hộ tổng hàng. Họ gợi ý khách hàng sử dụng một công ty thương mại thay thế. Nhưng, trên thực tế, tổ chức duy nhất được cấp chứng nhận quyền cung cấp dịch vụ thương mại này là Hội Cựu Cán bộ Hải quan, và hơn nữa, mức phí dịch vụ của Hội này cao gấp 5 - 10 lần mức phí chính thức do nhà nước quy định.

Nguồn: Vremya Novostei, ngày 27-10-2005.

Các chuyển biến gần đây

Công cuộc cải cách, hiện đại hóa các cơ quan hải quan ở Nga đã và đang là tâm điểm, thể hiện mong muốn của chính phủ hội nhập với nền kinh tế toàn cầu, thu hút đầu tư nước ngoài trực tiếp, và thiết lập cơ sở bền vững cho sự tăng trưởng. Rõ ràng là, đấu tranh chống tham nhũng trong Cục Hải quan Liên bang đã được nhìn nhận là cuộc chiến lâu dài, không ngừng nghỉ, cũng như tất cả các nước đang tích cực theo đuổi các chương trình chống tham nhũng khác.

Gần đây, chính phủ Nga đã áp dụng các biện pháp cơ cấu lại tổ chức chính phủ và các biện pháp này có ảnh hưởng đến Ủy ban Hải quan Nhà nước. Biện pháp thứ nhất là rà soát, tổ chức lại và chấn chỉnh tất cả các bộ ngành chính phủ, theo đó Ủy ban Hải quan Nhà nước đã đổi thành Cục Hải quan Liên bang, chịu trách nhiệm báo cáo với Bộ Kinh tế, nhiều cán bộ trong ngành hải quan được công nhận là công chức nhà nước. Biện pháp thứ hai được tiến hành vào tháng 5-2006 và chỉ dành riêng cho ngành hải quan: kể từ thời điểm đó trở đi, Cục Hải quan Liên bang sẽ báo cáo trực tiếp với thủ tướng. Lý do để Tổng thống Liên bang Nga quyết định sự thay đổi này, nhìn bề ngoài có vẻ như là để đối phó với sự trở dậy của tham nhũng, nhất là dọc theo biên giới với Trung Quốc. Biện pháp này kéo theo những thay đổi tương xứng trong cơ cấu quản lý cấp cao và tạo ra những tác động sâu

sắc hơn đến đội ngũ cán bộ trong ngành. Tuy nhiên, không có gì chắc chắn về tác động của sự thay đổi này đối với các nỗ lực chống tham nhũng của Cục Hải quan. Việc thay đổi cơ cấu và tổ chức không phải là điều bất thường, dù có thuộc hay không thuộc lịch trình cải cách đã được xác định từ trước để hạn chế tham nhũng trong ngành hải quan. Như vậy, cải cách của Nga là một ví dụ điển hình cho sự lên xuống, tăng giảm trong các hoạt động cải cách nói chung cũng như sự chuyển đổi mục tiêu chống tham nhũng, nhất là trong các cơ quan đóng vai trò quan trọng là đem lại thu nhập cho ngân sách nhà nước.

KẾT LUẬN

Các nỗ lực chống tham nhũng trong cơ quan hải quan có thể được triển khai dưới nhiều hình thức và phải được giám sát không ngừng để đảm bảo rằng các nỗ lực này vẫn đang phát huy tác dụng. Phát triển thể chế và tổ chức nên được nhấn mạnh và bắt đầu từ những điểm cơ bản như khung pháp lý, hệ thống quản lý nguồn nhân lực và đãi ngộ, đào tạo về liêm chính, và cam kết thực hiện chương trình liêm chính từ các nhà quản lý, lãnh đạo ở cơ quan hải quan trung ương cũng như địa phương. Các hệ thống có mức độ tự động hóa cao cũng là một phần không thể tách rời khỏi bất kỳ chương trình chống tham nhũng nào. Thực tế, sức mạnh của các hệ thống và quy trình nghiệp vụ chính là chìa khóa để giảm cơ hội tham nhũng, nhưng nó phải đi kèm với các nỗ lực nhằm giải quyết các động cơ tham nhũng (ví dụ như, thay đổi cơ chế thưởng phạt, đãi ngộ đối với cán bộ), vì như thực tế đã chứng minh, nếu chỉ cải tiến quy trình nghiệp vụ thì không đủ. Cuối cùng, cơ hội và động cơ tham nhũng có thể thay đổi đa dạng tùy theo hoàn cảnh của mỗi nước; tuy nhiên, những yếu tố chung tạo nên động cơ và cơ hội tham nhũng như đã mô tả trong chương sách này cần được coi là tâm điểm để chú ý một cách liên tục và có hệ thống trong khi tiến hành cải cách và duy trì các biện pháp khắc phục qua thời gian dài – vì đây là những mốc chuẩn quốc tế.

Sức ép bị lôi kéo tham gia các hành vi tham nhũng vẫn sẽ tồn tại dai dẳng trong các cơ quan hải quan, và thỉnh thoảng các cơ quan cần phải củng cố lại nỗ lực chống tham nhũng. Có tiêu diệt được tham nhũng hay không hoàn toàn phụ thuộc vào khả năng của các cơ quan trong việc hạn chế tối đa các cơ hội tham nhũng. Việc này có thể làm được bằng cách xác định các dấu hiệu “cờ đỏ” trong bản đồ định vị rủi ro tham nhũng, sau đó thận trọng và chủ động tấn công chúng. Các cơ chế đãi ngộ thích hợp (như tăng lương, thưởng) cần được thiết lập để loại bớt các động cơ mưu lợi từ phía cán bộ hải quan. Một điều không thể thiếu, đó là chính phủ phải duy trì nỗ lực để thúc

đẩy các chương trình cải cách chống tham nhũng trong ngành hải quan nhằm đạt được thành công, dù ở mức khiêm tốn nhất, trong cuộc chiến chống tham nhũng trong chính phủ, trong từng cơ quan và mỗi cá nhân.

CHÚ THÍCH

1. RIA Novosti Moscow, ngày 8-12-2005.
2. SigmaBleyzer Kyiv. "Ukraine - Macroeconomic situation - July 2005". (Tình hình kinh tế vĩ mô Ukraina, tháng 7, 2005) ngày 8/5/2005.
3. Xem ví dụ về kịch bản tham nhũng chính trị trong ngành hải quan ở Bôlivia, trong sách của Hors (2001, trang 20).
4. Để biết thêm thông tin, xem William Mayville, "Codes of Ethics and Conduct in Revenue Administrations: What Does International Practice Tell Us". (Quy tắc đạo đức nghề nghiệp và hành xử trong quản lý thu ngân sách: Thực tiễn quốc tế nói gì với chúng ta) <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/Tax/CodesofEthics.doc>.
5. Tuyên bố trong phiên họp về "Managing Integrity in Customs," (Thực hiện liêm chính trong hải quan), Diễn đàn toàn cầu III về đấu tranh chống tham nhũng và bảo vệ liêm chính, tổ chức tại Hàn Quốc (chính phủ Hàn Quốc, nước chủ nhà), với sự hỗ trợ của Tổ chức Minh bạch Quốc tế và Ủy ban Hội nghị chống tham nhũng Quốc tế (IACC), Seoul, Tháng 5, 2003.

THAM KHẢO

- Trung tâm Nghiên cứu an ninh tại Viện Công nghệ Liên bang Thụy Sĩ (ETH) và Trung tâm Tội phạm và Tham nhũng xuyên Quốc gia tại Đại học Mỹ (TraCCC). 2004. "Russia Regional Report" (Báo cáo các khu vực của Nga) 9 (25). Zurich và Washington, DC.
- Trung tâm nghiên cứu nền dân chủ "Corruption, Trafficking an Institutional Reform: Prevention of Trans-Border Crime in Bulgaria (2001-2002)." (Tham nhũng, buôn lậu và cải cách thể chế: Phòng chống tội ác xuyên biên giới ở Bungari), Sofia. De Castro, Carlos F. 1996. "Trade và Transport Facilitation. Review of Current Issues và Experience." (Tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại và vận tải. Đánh giá các vấn đề và kinh nghiệm hiện nay). Tài liệu SSATP số 27, UNCTAD, Geneva, và Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- De Wulf, Luc, và José B. Sokol, eds. 2005. *Customs Modernization Handbook*. (Sổ tay hiện đại hóa hải quan). Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Das-Gupta, Arindam, Michael Engelschalk, và William Mayville. 1999. "An Anticorruption Strategy for Revenue Administration". (Chiến lược chống tham nhũng trong cơ quan quản lý nguồn thu) PREM Ghi chép số 33, Mạng

- lưới giảm nghèo và quản lý kinh tế, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Ebrill, Liam, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, và Victoria Summers. 2001. "The Modern VAT". (Thuế VAT hiện đại), Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Washington, DC.
- Engelschalk, Michael, Samia Melhem, và Dana Weist. 2000. "Computerizing Tax and Customs Administrations". (Tin học hoá trong quản lý thuế và hải quan) PREM Ghi chép số 44, Mạng lưới giảm nghèo và quản lý kinh tế, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Gatti, Roberta. 1999. "Corruption and Trade Tariffs, or a Case for Uniform Tariffs". (Tham nhũng và thuế quan thương mại, hay ví dụ về biểu thuế quan đồng nhất), Nghiên cứu chính sách, tài liệu làm việc số 2216, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Hors, Irène. 2001. "Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn from Recent Experiences?" (Đấu tranh chống tham nhũng trong cơ quan hải quan chúng ta học hỏi được gì từ những "kinh nghiệm gần đây?"), Trung tâm Phát triển OECD, Tài liệu công tác số 175, Tổ chức vì Hợp tác kinh tế và phát triển, Paris.
- IMF (Quỹ Tiền tệ Quốc tế). 2004. "Russian Federation: Report on the Observance of Standards and Codes: Fiscal Transparency Module". (Liên Bang Nga: Báo cáo tình hình tuân thủ các chuẩn mực và bộ quy tắc nghề nghiệp: Môđun về minh bạch tài khóa) Báo cáo quốc gia số 04/288, IMF, Washington, DC.
- Khung lồng ghép trong Hỗ trợ kỹ thuật liên quan đến thương mại, 2001. "Cambodia Integration and Competitiveness Study". (Nghiên cứu về hội nhập và sức cạnh tranh của Campuchia), Nghiên cứu thử nghiệm, Khung lồng ghép trong hỗ trợ kỹ thuật liên quan đến thương mại.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption. Kiểm soát tham nhũng*. Berkeley: Nhà xuất bản Đại học California.
- Lane, Michael. 1998. "Customs and Corruption". (Hải quan và tham nhũng), Tài liệu làm việc, Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Berlin.
- McLinden, Gerard. 2005. "Integrity in Customs". (Liên chính trong hải quan), trong *Sổ tay hiện đại hóa hải quan*, ed. Luc De Wulf và José B. Sokol. Washington, DC: World Bank.
- Mikuriya, Kunio. 2005. "Integrity: a Cornerstone for Economic Development and Security". (Liên chính: nền tảng để phát triển kinh tế và an ninh) Bài phát biểu tại Diễn đàn toàn cầu IV về đấu tranh chống tham nhũng và bảo vệ liên chính, Brasilia, June 6-9.
- OECD (Tổ chức vì hợp tác và phát triển kinh tế). 2003. "Trade Facilitation Reforms in the Service of Development". (Cải cách xúc tiến thương mại để phục vụ phát triển) Tài liệu làm việc của Ủy ban Thương mại, TD/TC/WP(2003)11/FINAL, OECD, Paris.
- . 2005. "Regulatory Reform in Russia: Enhancing Market Openness

- through Regulatory Reform". (Cải cách Điều tiết ở Nga: Tăng cường mở cửa thị trường bằng Cải cách Điều tiết) OECD, Paris.
- Shaver, James W. 1997. "Defeating Corruption in the International Trade Environment: A Global Vision". (Đánh bại tham nhũng trong môi trường thương mại quốc tế: Tầm nhìn toàn cầu) tài liệu trình bày tại Hội nghị chống tham nhũng quốc tế lần thứ 8, Lima.
- SITE/CEFIR. 2005. "Russian Customs Reform". (Cải cách hải quan Nga), Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Tài chính, Moscow.
- Stasavage, David, and Cecile Daubree. 1998. "Determinants of Customs Fraud and Corruption: Evidence from Two African Countries." (Các yếu tố quyết định trong gian lận và tham nhũng hải quan: bằng chứng từ hai nước châu Phi), Tài liệu làm việc số 138, OECD, Paris.
- Tổ chức Minh bạch Quốc tế, 2005. "Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2005," (Báo cáo về thước đo tham nhũng toàn cầu của Tổ chức Minh bạch Quốc tế) http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/gcb.
- UNCTAD. 2005. "Use of Customs Automation Systems". (Ứng dụng hệ thống tự động hóa hải quan), Quỹ tín thác để thương lượng trong thuận lợi hóa thương mại, Ghi chép kỹ thuật số 3, Hội nghị Liên Hợp Quốc về Thương mại và Phát triển, Geneva.
- Walsh, James. 2003. "Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations". (Các biện pháp thực tế để tăng cường liêm chính trong cơ quan hải quan). Trong *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, (Thay đổi hải quan: thách thức và chiến lược cải cách cơ quan hải quan) ed. Michael Keen. Washington, DC: Quỹ Tiền tệ Quốc tế.
- Ngân hàng Thế giới. 2003. Điều tra cơ sở dữ liệu về môi trường đầu tư, <http://www.enterprisesurveys.org/>.
- Yang, Dean. 2005. "Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Program for Combating Customs Corruption". (Liêm chính đem cho thuê: một phân tích về một chương trình phổ biến để chống tham nhũng hải quan) Tài liệu bình luận số 525, Gerald R. Ford, Trường Chính sách công, Đại học Michigan, Ann Arbor.

PHẦN



Tiền chạy đi đâu?

Rửa tiền và Tham nhũng

MICHAEL LEVI, MARIA DAKOLIAS,
VÀ THEODORE S. GREENBERG

“Cần phải tăng cường các nỗ lực quốc tế nhằm kiểm soát dòng tiền tham nhũng chảy vào hệ thống tài chính quốc tế. Cần làm nhiều hơn nữa để khuyến khích hợp tác xuyên biên giới và bảo vệ những ai thông báo và điều tra về tham nhũng và rửa tiền. Tuy nhiên, chúng ta vẫn chưa có thông tin chắc chắn để biết những kỹ thuật nào là hiệu quả nhất”.

Susan Rose-Ackerman, Henry R. Luce, Giáo sư Luật và Khoa học chính trị,
Trường Luật Yale

“Tiền thét lên qua những đường dây, hình hài nguyên thủy của nó đang mờ dần qua những lối quanh co của mê cung giao dịch chuyển khoản, mỗi lần rẽ vào một lối như thế, nó lại bị biến dạng, bị đánh đến như người, và xé thành nhiều mảnh nhỏ dễ cầm, cho đến khi nó được lấy ra và lại được gửi vào đầu đó, nơi mà, cuối cùng, trên người nó chẳng còn chút dấu vết nào của đoạn đường nó đã đi qua”.

Linda Davies, *Ổ rấn độc*

Trong các chương trước, độc giả đã biết đến những loại hình tham nhũng xảy ra ở nhiều ngành khác nhau trong xã hội và những thách thức mà tham nhũng gây ra cho các ngành này. Các chương đó đã mô tả chi tiết tham nhũng như một căn bệnh ung thư và những ảnh hưởng của nó đối với tiến trình phát triển. Nhưng cơ chế tài chính của tham nhũng hoạt động như thế nào? Điều gì ẩn sau hành vi tham nhũng? Tiền tham nhũng chạy đi đâu?¹

Thông thường, hành vi tham nhũng là hối lộ bằng tiền mặt hoặc qua

chuyển khoản đến một tài khoản ở nước ngoài. Tùy theo số tiền lớn hay nhỏ, những người nhận hối lộ có thể dùng tiền này theo nhiều cách khác nhau – có người dùng để chi trả cho những sinh hoạt hàng ngày, có người lại “chơi sang” khiến người khác dễ chú ý, như đem tiền này đi mua ô tô, nữ trang, đánh bạc, mua ma túy, “sống xa hoa,” hoặc duy trì quyền lực thông qua các mạng lưới bảo trợ trong nước.

Nếu số tiền tham nhũng quá lớn, cá nhân hay nhóm người dính líu đến hành vi tham nhũng thường phải tìm cách kiểm soát số tiền này để không gây ra sự chú ý của người khác đến bản chất phi pháp của nó.

Trong một số trường hợp, số tiền tham nhũng có thể được đầu tư ở trong nước thông qua mua bất động sản, hay đầu tư cho những hoạt động kinh doanh liều lĩnh như kiểu kinh doanh sòng bạc, nghĩa là những nơi thường sử dụng đến những khoản tiền mặt lớn. Hoặc, tiền tham nhũng có thể được gửi ra nước ngoài và “tẩy rửa” thông qua một loạt các giao dịch chuyển khoản và đầu tư quốc tế trước khi được quay lại quốc gia ban đầu. Quá trình che giấu hay nguy trang tiền có nguồn gốc từ các hoạt động bất chính, và làm cho nó trở nên hợp pháp để sử dụng sau này, được gọi là quá trình rửa tiền. Những tên tội phạm tẩy rửa những món lợi bất chính của chúng bằng cách nguy trang xuất xứ và chủ sở hữu, thay đổi hình thức hoặc chuyển tiền đó đến một nơi ít gây chú ý hơn.

Rửa tiền không chỉ tạo điều kiện cho kẻ phạm tội trốn tránh không bị phát hiện và hưởng thụ những lợi nhuận phi pháp của chúng mà không bị lộ nguồn gốc. Rửa tiền còn tạo ra những trở ngại đối với các cơ quan điều tiết và cơ quan thực thi pháp luật của nhà nước khi các cơ quan này cố gắng nhận diện các luồng tiền phi pháp, lần ngược lại dấu vết cho đến khi thấy được sự liên hệ giữa số tiền này với hành vi phạm tội, và tịch thu các tài sản bất chính. Phần lớn các tham nhũng thuộc các loại hình được mô tả trong cuốn sách này đều có phần nào dính líu đến hối lộ, hiểu theo nghĩa rộng nhất của từ này.

Tiền hối lộ có thể được tạo ra thông qua các hoạt động buôn lậu vũ khí hay dược phẩm, và cũng có thể được tạo ra từ các hành vi phạm pháp không liên quan đến buôn lậu, ví dụ như gian lận.² Tiền hối lộ cũng có thể sinh ra từ các hoạt động kinh doanh hợp pháp, ví dụ như, một công ty đa quốc gia sử dụng tiền kiếm được một cách hợp pháp để hối lộ các quan chức nhà nước nhằm có được lợi thế khi tiếp cận một thị trường cụ thể, hoặc để “thắng” một hợp đồng quan trọng. Trong các trường hợp này, người đưa hối lộ phải tìm ra một lý do hợp lý để chuyển khoản số tiền này hoặc phải đổi ra tiền mặt, có thể là qua các “đại lý”, trước khi đem đến hối lộ cho các quan chức nhà nước.

Những khoản tiền có được nhờ tham nhũng có cần tẩy rửa hay không thì

còn phụ thuộc vào số tiền và mức độ tập trung tiền trong tay những kẻ tham nhũng: số tiền càng lớn và càng tập trung trong tay ít kẻ tham nhũng, thì việc rửa tiền lại càng cần thiết. Tương tự như vậy, những kẻ tham nhũng càng ít tin tưởng vào sự an toàn của bản thân chúng cũng như tài sản của chúng trong tương lai thì chúng càng muốn chuyển những thu nhập bất chính và phi pháp ra nước ngoài dưới dạng vốn để lưu động, đến nơi mà chúng cho là “nơi ẩn náu an toàn”.

Không ai thực sự biết, giá trị rửa tiền mỗi năm là bao nhiêu.³ Giả sử cứ 1 triệu đôla bằng tiền giấy mệnh giá 100 đôla có trọng lượng khoảng hơn 10 kg một chút, thì có thể mang số tiền này đi vòng quanh thế giới trong một cái vali. Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đã ước tính rằng, mỗi năm từ 2 đến 5% tổng GDP toàn cầu là tiền bị đem tẩy rửa (Camdessus 1998), nhưng đây chỉ là con số ước tính sơ bộ và không thể xác minh được. Chỉ tính riêng hiện tượng tham nhũng, Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã ước tính rằng, trong năm 2005, top 10 nhân vật tham nhũng hàng đầu của thế kỷ 20 trên toàn cầu đã “ăn cắp” khoảng từ 25 đến 60 tỷ đôla (Hộp 12.1).

Mặc dù các số tiền này bị tẩy rửa bên ngoài quốc gia ban đầu và không thể xác định được là tẩy rửa ở đâu, nhưng những con số trên có thể xem như những chỉ tiêu để giảm tham nhũng thông qua các luật chống rửa tiền cũng như các cơ chế điều hành nhà nước.

Những khoản tiền tham nhũng quá lớn là một động lực thúc đẩy những

HỘP 12.1

Danh sách xếp hạng 10 “nhân vật” tham nhũng hàng đầu của Tổ chức Minh bạch quốc tế

Tổ chức Minh bạch Quốc tế là một tổ chức giám sát chống tham nhũng. Tổ chức này đã đưa ra danh sách gồm 10 nhà lãnh đạo chính trị tự làm giàu nhiều nhất trong những năm gần đây. Nếu xếp thứ tự theo số tiền (tính bằng đôla Mỹ) mà mỗi nhân vật này đã đánh cắp, danh sách sẽ như sau:

1. Cựu tổng thống Inđônêxia, Suharto (15–35 tỷ đôla)
2. Cựu tổng thống Philippin, Ferdinand Marcos (5–10 tỷ đôla)
3. Cựu tổng thống Zairia, Mobutu Sese Seko (5 tỷ đôla)
4. Cựu tổng thống Nigêria, Sani Abacha (2 – 5 tỷ đôla)
5. Cựu tổng thống Yugôxlavia, Slobodan Milošević (1 tỷ đôla)
6. Cựu tổng thống Haiti, Jean-Claude Duvalier (300–800 triệu đôla)
7. Cựu tổng thống Pêru, Alberto Fujimori (600 triệu đôla)
8. Cựu thủ tướng Ucraina, Pavlo Lazarenko (114–200 triệu đôla)
9. Cựu tổng thống Nicaragua, Arnoldo Alemán (100 triệu đôla)
10. Cựu tổng thống Philippin, Joseph Estrada (78–80 triệu đôla)

Nguồn : Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2004).

cố gắng rửa tiền ở cấp quốc gia cũng như quốc tế. Những nhận thức về tác động có hại của tham nhũng lớn đối với các nỗ lực phát triển đã thúc đẩy các chính phủ, các tổ chức phát triển và tổ chức tài chính quốc tế phải làm điều gì đó để chống lại tham nhũng và rửa tiền (ví dụ như, xem Ủy ban cho châu Phi [2005]). Các nỗ lực để phong tỏa số tiền tham nhũng (nghĩa là giữ số tiền này nằm ngoài tầm sử dụng của các quan chức tham nhũng và gia đình họ) và trả lại cho các quốc gia, nơi số tiền tham nhũng được tạo ra, là những nỗ lực dựa trên các biện pháp chống buôn lậu ma túy và được củng cố bởi các biện pháp chống khủng bố.

Mặc dù không có những dữ liệu chắc chắn nhưng đây là một điều ngạc nhiên nếu ta biết rằng, rủi ro (chi phí) rửa tiền không hề tăng lên kể từ những năm 1980, vì môi trường ngân hàng và pháp lý đã trở nên ít vồn vã hơn với các khoản tiền tham nhũng. Các cơ hội tham nhũng và rửa tiền có thể đã gia tăng – có rất nhiều ví dụ về các vụ bê bối gần đây trong ngành khai khoáng và đấu thầu, nhất là trong những dự án cần nhiều vốn mà, như Shleifer và Vishny (1993) đã nhắc nhở, các dự án này thường được lựa chọn chính bởi vì chúng đem lại những cơ hội lớn nhất để mưu lợi bất chính. Nhưng thế giới đã trở thành một nơi nhiều rủi ro hơn cho cả những kẻ nhận hay đòi hối lộ, và những kẻ đưa hối lộ. Đồng thời, các dòng tài chính quốc tế và trong nước cũng như hoạt động điều tiết các dòng tài chính này cũng đã trở nên phức tạp hơn nhiều.

Số lượng các vụ khởi tố hành vi hối lộ vẫn còn khá khiêm tốn ở phần lớn các quốc gia, nhưng người ta cũng đã thấy có một số tiến triển nhất định trong thời gian gần đây. Các luật chống rửa tiền, hợp tác quốc tế, và đánh giá của chuyên gia đã xác định các quốc gia hay vùng lãnh thổ trước đây đã áp dụng quy định bảo mật thông tin ngân hàng và không có những hỗ trợ pháp lý với các quốc gia hay vùng lãnh thổ khác trong lĩnh vực chống rửa tiền. Những kẻ rửa tiền gặp nhiều rủi ro hơn ở các khu vực như các trung tâm tài chính của các nước thành viên OECD. Các điểm chịu áp lực phải thực hiện hiệu quả các biện pháp chống tham nhũng bao gồm nhiều điểm ở phạm vi quốc tế, và không chỉ gồm các điểm ở cấp địa phương.

Các nỗ lực đánh giá tính hiệu quả trong hoạt động chống rửa tiền trong khuôn khổ mô hình định tính chính thức cho thấy nhiều hạn chế tồn tại về phương pháp luận khó có thể khắc phục, khiến ta khó có thể biết được lượng tài sản tích lũy hay các dòng tiền mới được tẩy rửa là bao nhiêu.

Tuy nhiên, các chế độ chống rửa tiền cung cấp nhiều công cụ để nhận diện, theo dõi và tịch thu những khoản tiền có nguồn gốc phi pháp khi chúng luân chuyển qua các định chế tài chính. Vì lý do này nên các biện pháp chống rửa tiền cần được xem xét như một phần quan trọng trong bất kỳ chiến lược

chống tham nhũng nào. Thậm chí, kể cả khi các quốc gia chưa ban hành luật chống rửa tiền thì các kỹ thuật điều tra tài chính đã có thể được giới thiệu và sử dụng để nhận diện, theo dõi các hành vi rửa tiền, và qua đó, có thể mang lại một lợi thế lớn cho các nỗ lực phát hiện, điều tra và khởi tố các vụ tham nhũng và hối lộ. Cần xem xét cả hai khía cạnh của chống rửa tiền là phòng ngừa và thực thi pháp luật. Phòng ngừa rửa tiền bao gồm những nỗ lực xây dựng chức năng điều tiết và giám sát trong các định chế tài chính, các yêu cầu báo cáo, soát xét toàn diện khách hàng, và áp dụng chế tài hành chính cũng như dân sự cho các hành vi không tuân thủ. Thực thi pháp luật bao gồm các nỗ lực điều tra, truy tố, phong tỏa tài sản, tịch thu, và trừng phạt những kẻ rửa tiền cũng như tội phạm cấu thành (Reuter và Truman 2004). Tất nhiên là hai khía cạnh này luôn luôn phụ thuộc lẫn nhau.

Chống rửa tiền và chống tham nhũng đòi hỏi phải có một biện pháp tiếp cận liên cơ quan, liên ngành và quốc tế. Các quốc gia đang phát triển thường không biết cách thức mà các chính phủ có thể hợp tác với nhau trong các vấn đề rửa tiền, hoặc cách thức mà các chính phủ khác có thể hỗ trợ cung cấp bằng chứng về những điểm “giấu” tiền tham nhũng. Ví dụ như, các quốc gia đang phát triển có thể không biết đến những cơ chế đang tồn tại để vượt qua các luật bảo mật thông tin ngân hàng. Ngoài việc đảm bảo đào tạo tốt cho các công tố viên và cán bộ điều tra, một phần nội dung của chương trình chống tham nhũng cần bao gồm một chương trình đào tạo về các hình thức hợp tác giữa các chính phủ trên thế giới. Cần có các kênh rõ ràng, hiệu quả và có hiệu lực để tạo điều kiện thực hiện hợp tác quốc tế trong lĩnh vực chống rửa tiền và chống tham nhũng.

Chương này tập trung vào vấn đề tham nhũng ở quy mô lớn. Nó xem xét những bằng chứng đã có về quá trình tẩy rửa đồng tiền tham nhũng, và thảo luận vai trò của các biện pháp phòng ngừa rửa tiền cũng như các biện pháp thực thi luật trong việc giảm thiểu tham nhũng. Chương này xác định những khả năng xảy ra rửa tiền chủ yếu nhất và những điểm chịu áp lực của tham nhũng, tiếp đó, đánh giá xem, chính sách chống rửa tiền có thể và thực sự đã tối đa hoá tiềm năng kìm hãm tham nhũng cũng như nắm giữ và hoàn trả các khoản tiền bất chính như thế nào. Chương 12 này cũng nêu lên một số vấn đề cần được giải quyết để các cơ chế chống rửa tiền đạt được mức tiềm năng đầy đủ. Phần kết luận trong chương này sẽ chỉ ra một số biện pháp để các quốc gia có thể áp dụng các khung và các biện pháp tiếp cận của chúng nhằm tăng cường hiệu quả của các cải cách chống rửa tiền trong cuộc chiến chống tham nhũng. Một danh sách các dấu hiệu cho thấy khả năng tồn tại các dòng tài sản liên quan đến tham nhũng sẽ là một công cụ làm việc có ích và có thể giúp định hướng quá trình áp dụng các chính sách cụ thể.

RỬA TIỀN LÀ GÌ?

Rửa tiền là việc biến đổi các khoản tiền bất chính để chúng được sử dụng như thể chúng có nguồn gốc hợp pháp. Cụ thể, rửa tiền bao gồm:

- Chuyển đổi hoặc chuyển nhượng tài sản, khi biết rằng tài sản này phát sinh từ một hình thức hoạt động phi pháp nào đó, nhằm mục đích che giấu hay nguy trang nguồn gốc bất chính của tài sản;
- Che giấu hoặc nguy trang bản chất thực, nguồn gốc, địa điểm, cách bố trí, luân chuyển, chủ sở hữu hay quyền đối với tài sản, khi biết rằng tài sản phát sinh từ một hình thức hoạt động phi pháp nào đó.
- Rửa tiền là một hiện tượng có liên kết với tham nhũng, cả trước khi cũng như sau khi tham nhũng xảy ra.

Rất ít người lấy tiền từ các quỹ hợp pháp để đưa những khoản hối lộ lớn. Trong phần lớn trường hợp (ngoại trừ các hối lộ để được nhận những nhu cầu thiết yếu hoặc tham nhũng hành chính ở cấp độ thấp), đồng tiền được tạo ra để hối lộ thường phát sinh từ một hình thức hoạt động phi pháp nào đó (ví dụ như gian lận, khai khống hoặc giả mạo hoá đơn thanh toán). Những kẻ liên quan đến tham nhũng thường tìm đủ mọi cách để giấu giếm nguồn gốc của số tiền tham nhũng và đối tượng nhận tham nhũng, trừ trường hợp những kẻ phạm pháp này hoàn toàn tự tin vào khả năng không bị phát hiện và được “miễn” mọi hình phạt của mình.

Xét về mặt pháp lý, rửa tiền bao gồm vô số những phương pháp và kỹ xảo khác nhau, từ cách làm đơn giản là chuyển tiền cho họ hàng hay người thân đang sinh sống ở nơi khác, hoặc giấu tiền dưới đệm giường, cho đến những cơ chế tinh vi, phức tạp liên quan đến nhiều nước, nhiều khu vực, khiến cho việc truy ngược nguồn gốc tiền theo thời gian thực và sau khi sự kiện xảy ra trở nên khó khăn, tốn kém và có lẽ là bất khả thi (Reuter và Truman 2004).⁴

Các động cơ rửa tiền thường bao gồm: sự hiện diện của một số tiền lớn cần được giấu giếm nguồn gốc bất chính; không tin tưởng vào sự an toàn của tài sản nếu để lại trong nước; sự tồn tại của các yêu cầu kê khai tài sản; sự bất ổn chính trị hoặc khả năng thay đổi chế độ; và rủi ro cao bị phát hiện, điều tra, khởi tố và tịch thu tài sản nếu chúng vẫn duy trì dạng thức hiện tại.

Để được tẩy rửa nguồn gốc, tiền thường phải đi theo một con đường phức tạp và tinh vi, tùy theo kết quả đánh giá các rủi ro mà những kẻ đưa và nhận hối lộ phải đương đầu. Có thể phải có nhiều hình thức rửa tiền khác nhau, phù hợp với các hình thức tham nhũng và với bối cảnh của các quốc gia khác nhau. Có hình thức rửa tiền kiểu đại trà, cũng có kiểu rửa tiền được thu xếp theo yêu cầu đặc biệt. “Các vấn đề rửa tiền” có thể khác nhau, tùy theo quy

mô, địa điểm, hình thức, thời gian và độ nhạy của tham nhũng và giao dịch ẩn sau nó.

Bất kỳ một vụ rửa tiền nào cũng có thể bao gồm nhiều loại giao dịch, từ gửi tiền qua bưu điện, chuyển khoản ngân hàng vào một tài khoản ở nước ngoài, cho đến mua bất động sản, thành lập các doanh nghiệp mới, v.v.. Một cách làm rất phổ biến là thành lập các doanh nghiệp hoạt động trong những lĩnh vực kinh doanh cần lượng tiền mặt lớn, qua đó, che giấu các khoản tiền bất hợp pháp cũng như tạo ra lợi nhuận nhằm cấp vốn cho các hoạt động phi pháp khác sau này. Những lĩnh vực kinh doanh này có thể là kinh doanh khách sạn, sòng bạc, nhà hàng, các công ty dịch vụ tài chính, công ty xây dựng, hay đại lý du lịch. Bất động sản là một lĩnh vực khác mà các khoản tiền phi pháp thường được đầu tư vào, đôi khi theo hình thức chọn một công ty đứng tên mua bất động sản và khó có thể xác minh được chủ sở hữu thật là ai. Một cơ hội rửa tiền đã xuất hiện vào năm 2002, khi một số nước châu Âu ngừng sử dụng đồng tiền truyền thống và chuyển sang sử dụng đồng tiền chung châu Âu, nghĩa là đồng euro. Khi đó, tiền phi pháp đã qua tẩy rửa nguồn gốc và giữ lại bằng đồng tiền của các quốc gia châu Âu này lại phải được đổi ra một đồng tiền khác; người ta cho rằng tiền tham nhũng thường được gửi ra nước ngoài. Một ví dụ điển hình là Phần Lan, nơi mà tiền tạo ra một cách bất chính thường được đổi sang đôla Mỹ và cuaron Thụy Điển, hoặc chuyển khoản ra nước ngoài và đầu tư vào bất động sản.⁵ Ở Tây Ban Nha, ngành bất động sản tỏ ra đặc biệt hấp dẫn với các giao dịch sử dụng tiền có nguồn gốc phi pháp, và Chính phủ Tây Ban Nha đã cho rằng, việc chuyển sang sử dụng đồng euro là một cơ hội tốt để kiểm soát những lượng tiền phi pháp đó (Burgen 2006; Goodman 2002).

Rửa tiền có thể được chia thành 3 giai đoạn cơ bản: phân phối tiền tạo ra bởi một tội phạm cấu thành, quay vòng tiền, hội nhập vào các hoạt động kinh doanh hoặc tài chính tạo ra bởi một tội phạm cấu thành như một số tay hướng dẫn chống rửa tiền của NHTG đã mô tả quá trình rửa tiền, khi một tội phạm cấu thành xảy ra, số tiền thu lợi bất chính được tách ra khỏi nguồn gốc phi pháp và phân phối vào một hoặc nhiều định chế tài chính trong nước hoặc quốc tế (NHTG 2006). Ví dụ như, tiền mặt hay séc lấy từ một hành vi tham nhũng có thể được đem gửi vào một định chế tài chính có điều tiết, như ngân hàng hay công ty chứng khoán, hoặc được đem ra mua hàng hoá và dịch vụ. “Sau khi bơm thành công số tiền bất chính này vào hệ thống tài chính, quá trình rửa tiền bắt đầu và nhiều tầng, nhiều lớp giao dịch được tạo ra để tiếp tục tách rời số tiền này ra xa khỏi nguồn gốc phi pháp của nó”, số tay hướng dẫn viết. “Mục đích của giai đoạn này là gây khó khăn, trở ngại cho những ai muốn truy ngược các bước đi của số tiền này để tìm ra

nguồn gốc phi pháp ban đầu”. Ví dụ như, một phần tiền tham nhũng có thể được dùng để mua hàng hoá, sau đó lại bán hàng hoá lấy tiền hợp pháp, đầu tư góp vốn chung, đổi ra ngoại tệ, hoặc gửi vào một số tài khoản ngân hàng nước ngoài, có trường hợp các tài khoản này thuộc sở hữu của các công ty vỏ bọc.

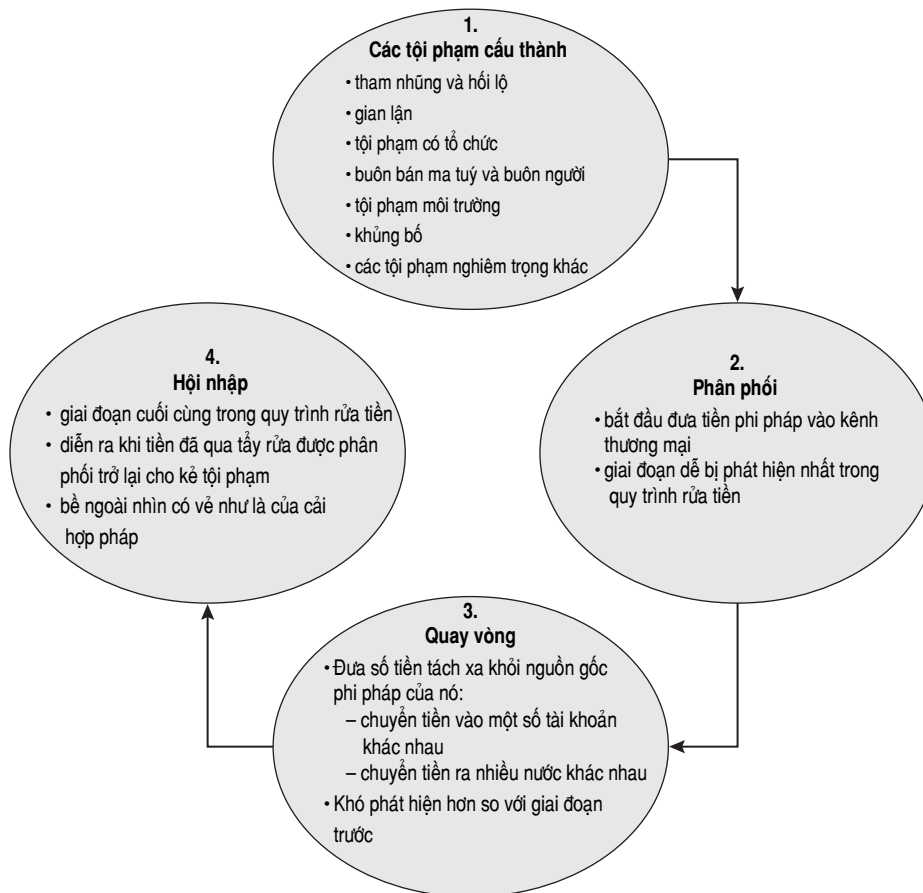
Hội nhập là giai đoạn khi số tiền phi pháp lại một lần nữa được đưa vào nền kinh tế hợp pháp. “Bây giờ số tiền này có vẻ hoàn toàn sạch sẽ và trở thành một thu nhập bị đánh thuế,” số tay hướng dẫn của NHTG giải thích. “Mục đích của giai đoạn này tiền phi pháp hội nhập với tiền hợp pháp trong nền kinh tế hợp pháp, như vậy kẻ phạm tội có thể sử dụng tiền mà không bị nghi ngờ, và không làm nảy sinh bất kỳ lý do gì để tổ chức điều tra hay khởi tố. Ví dụ như, các hoạt động kinh doanh cần nhiều tiền mặt, như nhà hàng, cửa hàng cho thuê băng đĩa, v.v. được thành lập và tiền phi pháp lại được rót vào đây, và nó lại xuất hiện dưới bộ dạng giả tạo là lợi nhuận từ hoạt động kinh doanh hoặc trả nợ tiền vay.

Một ví dụ khác lấy từ số tay hướng dẫn này là “thiết lập một trang web cho các công ty vỏ bọc, và đăng tải thông tin về các hoạt động kinh doanh xuất nhập khẩu không có thật, sử dụng các hoá đơn giả và giao dịch giả để số tiền phi pháp có thể hội nhập vào hệ thống như các khoản lãi bình thường từ giao dịch thương mại”. Để minh hoạ dòng chảy đơn giản này của luồng tiền phi pháp, có thể vẽ một “chu trình vòng đời” của các tờ đôla mệnh giá 20, 50 và 100, chúng tạo thành khoản lợi nhuận bất chính từ buôn bán ma tuý, và vòng đời của chúng bắt đầu từ khi còn ở ngoài đường cho đến khi được đưa vào hệ thống tài chính. Hình 12.1 ở dưới minh hoạ một quy trình hoàn chỉnh thể hiện chu trình đơn giản để tẩy rửa tiền có nguồn gốc từ tham nhũng.

CÁC BIỆN PHÁP XỬ LÝ RỬA TIỀN

Rửa tiền thực sự là một cơ chế quốc tế để hỗ trợ và thúc đẩy tham nhũng, vì hầu như phần lớn trường hợp, nó liên quan đến giao dịch quốc tế và dựa vào các hệ thống tài chính và thông lệ kinh doanh của các quốc gia khác. Những kẻ tội phạm đã nắm bắt được các cơ hội mới do toàn cầu hoá đem lại để mở rộng hoạt động ra một phạm vi vô cùng lớn. Do đó, trong cuộc chiến chống rửa tiền, các quốc gia phải hợp tác với nhau để nhận diện đâu là các tài sản sinh ra từ các hoạt động phi pháp, để tăng cường thực thi luật và nắm giữ các tài sản đó. Một hiện tượng mới xuất hiện khá gần đây là các nỗ lực quốc tế để chống rửa tiền đã bắt đầu được điều phối. Những nỗ lực này bắt đầu từ những năm 1980 nhằm mục đích kìm hãm các hoạt động buôn ma tuý, và

HÌNH 12.1 Chu trình rửa tiền



Nguồn: Các tác giả.

sau đó đã nhanh chóng được mở rộng để chống lại các hình thức buôn lậu khác, tài trợ khủng bố và tham nhũng. Mục đích chính của các biện pháp chống rửa tiền là tạo ra những trở ngại khiến cho những kẻ rửa tiền (bao gồm cả những kẻ đưa và kẻ nhận hối lộ) gặp nhiều khó khăn hơn khi che giấu, luân chuyển, tàng trữ và chuyển đổi các tài sản phi pháp; ngăn chặn các hành vi phạm pháp do có nhiều khả năng bị phát hiện, kết án và trừng phạt hơn; đồng thời tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các hoạt động truy lùng, phong toả, tịch thu và hoàn trả các tài sản và lợi lộc bất chính cho các chủ sở hữu chính đáng.

Hạn chế các phương thức hợp pháp hoá những khoản lợi lộc bất chính bắt nguồn từ tham nhũng, trong nước cũng như quốc tế, sẽ tạo ra các cơ hội để

nhỏ bật gốc rễ của tham nhũng. Trong số rất nhiều nội dung của các luật chống rửa tiền có:

- quy định nắm giữ và tịch thu các lợi lộc bất chính từ hành vi tội phạm, bao gồm tham nhũng và hối lộ
- yêu cầu các định chế tài chính lập các báo cáo giao dịch khả nghi (STR) và nộp lên các Đơn vị Tình báo Tài chính (FIU) để phân tích và phổ biến cho các cơ quan thực thi luật pháp
- yêu cầu các định chế tài chính xác định các chủ sở hữu thực sự của các pháp nhân và thiết lập các thủ tục nhận diện cải tiến áp dụng cho các quan chức chính phủ cấp cao (bao gồm đại biểu quốc hội hoặc nghị sĩ, các quan chức trong ngành tư pháp và quân đội)⁷
- cung cấp các phương pháp hiệu quả để trao đổi dữ liệu tài chính một cách nhanh chóng và không chính thức trên phạm vi quốc tế.

Như vậy hầu hết các giao dịch rửa tiền đều có tính chất quốc tế. Điều này có nghĩa là cần xây dựng sự hợp tác giữa các hệ thống tài chính quốc tế và giữa các quốc gia với nhau để điều tra tham nhũng và theo dõi các khoản tiền bất chính có nguồn gốc từ tham nhũng. Một số nước là điểm xuất xứ của các dòng tiền phi pháp, một số nước là điểm trung gian trong quá trình rửa tiền, một số khác nữa là những nơi ẩn náu an toàn cho dòng tiền phi pháp khi đó đã trở thành vốn đầu tư chính thức. Các quốc gia áp dụng quy định bảo mật thông tin ngân hàng đã cung cấp phương tiện để che giấu các khoản tiền phi pháp. Ngày nay, mặc dù còn nhiều điểm cần phải phân tích một cách hệ thống và các khuôn mẫu nói trên có thể thay đổi theo thời gian, nhưng càng ngày ta càng biết nhiều hơn về các quốc gia có liên quan đến các giai đoạn khác nhau của quy trình rửa tiền (UNODC 1998).

Các nỗ lực chống rửa tiền của quốc tế chỉ có thể thành công nếu như mỗi một nước đều áp dụng và tăng cường thực thi các biện pháp chống rửa tiền mạnh mẽ trong phạm vi quốc gia. Mặc dù nhiều nước đã ban hành luật chống rửa tiền nhưng bên cạnh đó, còn phải hỗ trợ thực thi luật bằng cách cung cấp đầy đủ các nhân lực và vật lực cần thiết. Ngoài ra, nhiều nước còn phải ban hành luật để có cơ sở giám sát điều tiết hiệu quả đối với ngành tài chính và cho phép các cơ quan chức năng vượt qua được các quy định bảo mật thông tin ngân hàng và bắt buộc các định chế tài chính cũng như một số doanh nghiệp và ngành nghề nhất định phải thực hiện các yêu cầu soát xét toàn diện khách hàng, lưu giữ hồ sơ khách hàng và báo cáo các giao dịch khả nghi.

Cần có những hỗ trợ và đào tạo phù hợp và đầy đủ cho các uỷ ban chống

tham nhũng, các phòng công tố, và các điều tra viên để đảm bảo hiệu quả của các biện pháp chống rửa tiền.

Trong phần tiếp theo, trước tiên các tác giả sẽ đề cập ngắn gọn đến các tiêu chuẩn quốc tế đang được áp dụng để chống rửa tiền. Tiếp theo là một trình bày ngắn về một số khả năng xảy ra tham nhũng, và sau đó là một số kiến nghị về các cải cách mà các quốc gia có thể tiến hành để tận dụng các biện pháp chống rửa tiền trong cuộc chiến chống tham nhũng.

CÁC TIÊU CHUẨN QUỐC TẾ

Các biện pháp chống rửa tiền được đề cập đến trong các tiêu chuẩn toàn cầu do Lực lượng Đặc nhiệm Tài chính về Chống rửa tiền (FATF) xây dựng. FATF được thành lập năm 1989 bởi một nhóm lãnh đạo của 7 quốc gia phát triển với mục đích giải quyết nạn rửa tiền liên quan đến lợi nhuận bất chính từ buôn bán ma túy. Năm 1990, FATF đã đưa ra 40 kiến nghị về rửa tiền, và đến nay các kiến nghị này đã được sửa đổi và mở rộng. Tháng 10/2001, FATF đưa ra 8 kiến nghị đặc biệt liên quan đến tài trợ các hoạt động khủng bố. Sau đó, một kiến nghị nữa được bổ sung vào nhóm kiến nghị đặc biệt này. Do vậy, ngày nay, các tiêu chuẩn trên của FATF thường được gọi chung là Kiến nghị 40+9 FATF. Kết quả từ những nỗ lực trên là những kẻ tội phạm bắt buộc phải “ngừng hoạt động” hoặc “trốn ra nước ngoài”, cụ thể là đến những nước có hệ thống luật pháp lỏng lẻo hơn. Tuy nhiên, đến lúc đó thì các quốc gia này đã có thể được tiếp cận ở cấp độ ngoại giao, và có thể bị gây áp lực để đưa ra những hành động ở cấp độ điều tiết cũng như cấp độ hoạt động cụ thể nhằm đáp ứng những tiêu chuẩn quốc tế về chống rửa tiền. Đến nay, hơn 100 nước đã phê chuẩn Kiến nghị 40+9 của FATF và đã ban hành hoặc đang xây dựng luật để đáp ứng các tiêu chuẩn này. Các tiêu chuẩn FATF đòi hỏi các quốc gia phải tiến hành những biện pháp tối thiểu trong những lĩnh vực như điều tiết nhà nước, thực thi công lý chống tội phạm, các định chế tài chính và hợp tác quốc tế. FATF cũng đã triển khai một sáng kiến để gây áp lực với chính phủ các quốc gia còn đang lưỡng lự và chưa quyết định chính thức áp dụng các tiêu chuẩn FATF (xem Hộp 12.2).

Công ước LHQ năm 1988 về chống buôn lậu ma túy và chất hướng thần đã đưa ra một quy tắc như sau: cách xử trí các tài sản và tiền phi pháp bị tịch thu sẽ được xác định theo luật và theo thông lệ của quốc gia hay khu vực nơi xảy ra hành động tịch thu: chia sẻ tài sản là việc được khuyến khích nhưng không bắt buộc. Biện pháp tiếp cận này có thể phù hợp với lĩnh vực buôn bán ma túy, nhưng các hoạt động rửa tiền và chế độ tịch thu sung công các tài sản phi pháp hiện nay đã mở rộng sang một phạm vi lớn hơn bao giờ hết bao

gồm các tội phạm cấu thành, kể cả hối lộ và tham nhũng, chúng ta cần đặt lại câu hỏi về tính phù hợp của nguyên tắc nói trên để đáp ứng những yêu cầu mới của quốc tế.

Năm 2003, sự thông qua Công ước LHQ về Chống tham nhũng (UNCAC) là một bước tiến quan trọng. Công ước này yêu cầu các nước tham gia ký kết phải hình sự hoá hành vi tẩy rửa nguồn gốc của đồng tiền phi pháp thu được từ các loại hình tham nhũng khác nhau, kể cả hành vi hối lộ các quan chức nhà nước của chính phủ trong nước và chính phủ nước ngoài, hành vi biển thủ công quỹ, hay chiếm dụng tài sản công. Dựa trên những tiền lệ trong lĩnh vực buôn bán ma tuý và tội phạm có tổ chức, Công ước này cũng kêu gọi hợp

HỢP 12.2 Gây áp lực đồng cấp

Một sáng kiến quan trọng mà FATF đã triển khai để chống rửa tiền trên phạm vi quốc tế là một chiến dịch toàn cầu gọi là “tiếng tăm và sự ô danh”. Chiến dịch này dành cho các quốc gia và vùng lãnh thổ bất hợp tác (NCCT) và được đưa ra vào năm 1988, khi nhiều nước trên thế giới vẫn chưa có những biện pháp chống rửa tiền phù hợp. Mục đích của sáng kiến này là thuyết phục tất cả các quốc gia và khu vực này áp dụng những tiêu chuẩn quốc tế để ngăn ngừa, phát hiện và trừng phạt các hành vi rửa tiền. Tháng 2/2000, FATF đã công bố báo cáo đầu tiên về NCCT, trong đó nêu ra 25 tiêu chí xác định các quy tắc và thông lệ tài chính có hại cho hợp tác quốc tế trong cuộc chiến chống rửa tiền, và những tiêu chí có thể dùng để xác định các quốc gia và khu vực bất hợp tác. Báo cáo này cũng bao gồm một tập hợp các biện pháp khác phục mà các nước thành viên FATF có thể sử dụng để bảo vệ nền kinh tế của mình chống lại các hành vi phạm pháp. Trong số 43 nước và vùng lãnh thổ đã được đánh giá, tổng cộng 23 nước và vùng lãnh thổ được xác định thuộc diện NCCT, 15 nước được xác định vào năm 2000 và 8 nước xác định vào năm 2001. Sau khi bị nêu tên trong danh sách này, ngay lập tức, NCCT bắt đầu tăng cường hệ thống chống rửa tiền và đến nay, đã đạt được những tiến bộ đáng kể. Tính đến tháng 10/2006, không còn nước nào trong danh sách NCCT nữa.

Chiến dịch NCCT đã dẫn đến một chương trình sâu rộng trên toàn thế giới, dựa trên áp lực đồng cấp, do NHTG và Các đánh giá ngành tài chính chống rửa tiền/tài trợ khủng bố của Quỹ Tiền tệ Quốc tế thực hiện. Các đánh giá cụ thể về tham nhũng cũng được tiến hành bởi Nhóm các quốc gia chống Tham nhũng (GRECO)—với Ban thư ký Hội đồng châu Âu – và dưới sự giám sát của OECD theo Công ước OECD năm 1997 về chống hối lộ các quan chức nước ngoài trong các giao dịch kinh doanh quốc tế.^a

Tuân thủ các tiêu chuẩn FATF hiện nay là một phần nội dung trong Báo cáo Chương trình Đánh giá ngành tài chính (FSAP) và Báo cáo về các Tiêu chuẩn và Chuẩn mực đạo đức (ROSC) của NHTG.^b

a. Điều 7 trong Công ước này nói rõ, nếu một nước quy định tội đưa hối lộ cho các quan chức nước này là một tội phạm cấu thành để áp dụng luật chống rửa tiền trong nước, thì nước này cũng phải làm như vậy với tội đưa hối lộ cho quan chức nước ngoài, bất kể hành vi hối lộ xảy ra ở đâu.

b. Các kiến nghị FATF được bổ sung chính thức thành một tiêu chuẩn cho hoạt động của NHTG – Quỹ Tiền tệ Quốc tế kể từ ngày 15/11/2002, theo Quyết định DEC No.12884-(02/114).

tác quốc tế trong điều tra, khởi tố và hoàn trả tài sản. UNCAC kết hợp một biện pháp tiếp cận mới và tinh vi hơn để giải quyết vấn đề then chốt là cách xử trí cuối cùng đối với các tài sản phi pháp bị tịch thu.

Các quốc gia đã phê chuẩn Công ước có nghĩa vụ phải xem xét thực hiện các biện pháp để cho phép tịch thu sung công tài sản bị tham nhũng “trong những trường hợp mà người phạm tội không bị truy tố do đã chết, bỏ trốn, vắng mặt hoặc do những nguyên nhân thích hợp khác”. Công ước khuyến khích, nhưng không bắt buộc, các bên nhà nước hỗ trợ lẫn nhau trong các hoạt động điều tra và xúc tiến xử lý các vấn đề hành chính và dân sự liên quan đến tham nhũng.

Các tiêu chuẩn FATF đối với các nỗ lực chống rửa tiền quốc gia

Các biện pháp tiếp cận ở cấp độ quốc gia dựa trên FATF là các biện pháp tiếp cận sử dụng các chính sách chống rửa tiền để chống tham nhũng. Chúng được đặt trên hai trụ cột – đó là phòng ngừa và tăng cường thực thi luật. Trụ cột đầu tiên – phòng ngừa – nhằm mục đích nêu lên những rủi ro khiến cho các định chế tài chính, hoặc là phải từ chối giao dịch với những kẻ đi hối lộ và những người nhận hối lộ, hoặc là phải theo dõi chặt chẽ các giao dịch tài khoản và chuyển những báo cáo giao dịch khả nghi đến các đơn vị điều tra trong nước hoặc nước ngoài.⁸ Trụ cột thứ hai là tăng cường thực thi luật – đây là sự kết hợp giữa hoạt động tình báo (theo quan điểm can thiệp trước khi sự việc xảy ra), điều tra (thường nhằm mục đích xác định xem hành vi rửa tiền đã diễn ra chưa) và thu thập bằng chứng (ví dụ như tái lập các kiểm toán truy nguyên). Một số nước và vùng lãnh thổ đã quy định, việc có những tài khoản bí mật ở nước ngoài sẽ bị coi là một hành vi phạm tội. Đây là một trong số nhiều cáo buộc mà Chính phủ Chilê đã đưa ra để kết tội Cựu Tổng thống Augusto Pinochet do có nhiều tài khoản bí mật tại Ngân hàng Riggs, Hoa Kỳ (Hộp 12.3).

Các quốc gia đã cam kết thực hiện Kiến nghị FATF 40+9 đồng ý ban hành một nhóm các biện pháp tối thiểu nhằm mục đích kìm hãm rửa tiền và chống tài trợ khủng bố. Các biện pháp này gồm có hình sự hoá các hoạt động rửa tiền và tài trợ khủng bố. Mặc dù trọng tâm ban đầu của FATF là lợi nhuận phi pháp từ buôn bán ma túy, nhưng hiện tại định nghĩa về các hành vi phạm tội rửa tiền đã được mở rộng để bao quát thêm ít nhất là 20 loại hành vi phạm tội được xác định là cấu thành tội phạm rửa tiền. Các hành vi phạm tội đó bao gồm: buôn bán người, buôn bán vũ khí, bòn rút đứt lót, tài trợ khủng bố, tham nhũng và hối lộ. FATF cũng yêu cầu các quốc gia thông qua luật cho phép các cơ quan có thẩm quyền xác định, theo dõi, phong tỏa, hoặc

HỘP 12.3 Vụ Pinochet

Ngoài lời cáo buộc lạm dụng nhân quyền trong thời gian nắm giữ cương vị tổng thống Chile, Augusto Pinochet còn bị buộc tội tham nhũng cá nhân. Ngày 1/10/2004, Cơ quan Quản lý Thu ngân sách nội bộ Chile đã lập hồ sơ khởi tố Pinochet, cáo buộc ông có hành vi gian lận và trốn thuế, đồng thời mở nhiều tài khoản bí mật ở Hoa Kỳ dưới nhiều tên giả khác nhau trong giai đoạn từ 1996 đến 2002. Tháng 11/2005, Pinochet chính thức bị kết tội trốn thuế và bị quản thúc tại nhà. Pinochet cũng bị cáo buộc giấu giếm 27 triệu đôla trong các tài khoản bí mật ở nước ngoài; số tiền này sau đó được giảm xuống còn 11 triệu đôla. Tuy nhiên, Pinochet đã chết vào tháng 12/2006, trước khi vụ án được xét xử xong.

“Đối tác” của Pinochet trong hành vi bị cáo buộc phạm tội là một ngân hàng ở Washington, DC. Ngân hàng Riggs, với những thông tin và hỗ trợ của các lãnh đạo quản lý, đã tiếp tay rửa tiền cho Pinochet, thành lập các doanh nghiệp vỏ bọc ở nước ngoài dưới tên của các doanh nghiệp nhằm ngụy trang, che giấu quyền sở hữu của Pinochet với các tài khoản đó, và giấu giếm các tài khoản của Pinochet khỏi con mắt của các cơ quan thanh tra, kiểm tra; đồng thời chấp nhận cho Pinochet gửi nhiều triệu đôla mà không phải thực hiện thủ tục “tìm hiểu về khách hàng”, nghĩa là thủ tục xác định và xác minh nhân thân của người chủ sở hữu và thụ hưởng của các pháp nhân và nguồn gốc số tiền gửi.

Cụ thể, Ngân hàng Riggs đã xử lý số tiền tham nhũng của Pinochet bằng các hoạt động sau: sau khi Pinochet bị bắt giam vào năm 1998 tại Luân Đôn để chuẩn bị dẫn độ về Tây Ban Nha, Riggs đã chuyển 1,6 triệu đôla từ các tài khoản của Pinochet sang Mỹ, bỏ qua lệnh toà án Tây Ban Nha yêu cầu phong toả các tài sản của Pinochet. Tiếp đó, Riggs đã giấu giếm các điều tra viên của Ban Kiểm soát Tiền tệ Hoa Kỳ (OCC) về sự tồn tại của các tài khoản của Pinochet trong suốt 2 năm, không thực hiện các yêu cầu cung cấp thông tin của OCC, và chỉ đóng các tài khoản này sau cuộc điều tra chi tiết của OCC vào năm 2002.

Tháng 1/2005, Ngân hàng Riggs thừa nhận một hành vi phạm tội nghiêm trọng theo luật pháp Hoa Kỳ, đó là không báo cáo các hành vi khả nghi của khách hàng lên các cơ quan thực thi luật, và chịu nộp phạt 16 triệu đôla. Tháng 2/2005, để giải quyết các cáo buộc hành vi phạm tội dân sự và hình sự do chính quyền Tây Ban Nha đưa ra liên quan đến lệnh toà án Tây Ban Nha năm 1998 yêu cầu các định chế tài chính phong toả các tài sản của Pinochet, Ngân hàng Riggs và các ông chủ của nó, Joseph và Robert Allbritton, đã trả khoảng 1 triệu đôla tiền chi phí toà án và các chi tiêu hợp pháp khác, cộng thêm 8 triệu đóng góp cho một quỹ được thành lập để giúp đỡ các nạn nhân của chế độ độc tài Pinochet. Cuối cùng, ngân hàng Riggs đã bị đem bán, do không thực hiện những thông lệ của quy định chống rửa tiền.

Nguồn: Một số nhân viên thuộc Tiểu ban Điều tra chính thức của Thượng viện Mỹ (2004); Tiểu ban Điều tra chính thức của Thượng viện Mỹ (2005). Xem tham khảo trong Vấn đề của ngân hàng Riggs, N.A. (No. 2004-01, FinCen, ngày 13-5-2004), Đánh giá Hình phạt tiền dân sự <http://www.fincen.gov/riggsassessment3.pdf>.

tạm giữ, và tịch thu các tài sản phi pháp; tạo ra các cơ quan điều tiết và giám sát đủ khả năng và có quyền thực hiện và giám sát các biện pháp chống rửa tiền, và áp dụng các biện pháp thích hợp để hợp tác với các quốc gia khác trong mọi khía cạnh của các biện pháp chống rửa tiền, bao gồm trao đổi thông tin một cách chính thức cũng như không chính thức, bảo quản và tịch thu tài sản phi pháp, và dẫn độ.

Các tiêu chuẩn tối thiểu của FATF chủ yếu dựa vào khu vực tư nhân, nhất là các định chế tài chính, như phòng tuyến bảo vệ đầu tiên chống lại các hành

vi rửa tiền. Để đáp ứng các tiêu chuẩn FATF, các quốc gia cần đặt ra cho các định chế tài chính trong nước, và một số doanh nghiệp cũng như nghề nghiệp nhất định, trách nhiệm thực hiện soát xét toàn diện khách hàng, tăng cường quy định, và lưu giữ hồ sơ ghi chép. Các định chế tài chính được yêu cầu tìm hiểu về khách hàng, và xoá bỏ các tài khoản vô danh. Trước khi thiết lập quan hệ giao dịch với một khách hàng, những người gác cổng cho ngành tài chính phải xác minh nhân thân khách hàng, cũng như nhân thân của bất kỳ đại lý nào liên quan. Các định chế tài chính cũng phải áp dụng quy định soát xét cấp độ cao với những khách hàng đặc biệt (PEP), là những đối tượng khách hàng được định nghĩa như sau: “các cá nhân đã hoặc đang nắm giữ những vị trí có sự uỷ thác của công chúng như quan chức chính phủ, cán bộ điều hành cấp cao của các doanh nghiệp nhà nước, các chính khách, các quan chức của các đảng phái chính trị quan trọng, cùng gia đình và bạn bè gần gũi của họ”.

Theo tiêu chuẩn FATF, các định chế tài chính bị cấm giao dịch với các ngân hàng vô bọc và được yêu cầu cảnh giác không thiết lập quan hệ với những định chế tài chính nước ngoài nào cho phép các ngân hàng vô bọc sử dụng tài khoản của họ.¹¹ Một số nước thậm chí còn đi xa hơn; ví dụ như Đạo luật Người Yêu nước của Hoa Kỳ cho phép tịch thu tiền gửi trong các tài khoản liên ngân hàng Mỹ trong một số bối cảnh đặc biệt.¹² Đoạn quy định tương ứng trong đạo luật này tuyên bố: nếu cần tịch thu tiền gửi vào một tài khoản ở một ngân hàng nước ngoài có tài khoản liên ngân hàng với một định chế tài chính ở Mỹ, thì số tiền này được coi như đã gửi ở tài khoản liên ngân hàng tại Mỹ, và Chính phủ Mỹ không cần phải chứng minh rằng số tiền đó có thể truy nguyên nguồn gốc trực tiếp về số tiền gửi ở ngân hàng nước ngoài.

Các tiêu chuẩn FATF cũng yêu cầu một số doanh nghiệp và ngành nghề nhất định phải áp dụng các thủ tục nhận diện khách hàng. Yêu cầu này áp dụng đối với các luật sư, công chứng viên, đại lý bất động sản, và các chuyên gia pháp lý hay kế toán hành nghề độc lập, khi họ chuẩn bị hoặc tiến hành cho khách hàng của mình những giao dịch liên quan đến mua bán bất động sản, quản lý tiền cho khách hàng, đầu tư chứng khoán hoặc các loại tài sản khác. Yêu cầu này cũng áp dụng với các sòng bạc và các trung gian buôn bán kim loại quý, đá quý, nhưng chỉ trong trường hợp giá trị giao dịch của khách hàng bằng hoặc vượt quá ngưỡng quy định. Các doanh nghiệp thuộc diện được điều tiết theo tiêu chuẩn này cũng phải tìm hiểu kỹ về khách hàng, mô hình kinh doanh của khách hàng và mô hình kinh doanh trong ngành để có thể nhận biết những hoạt động bất thường và khả nghi.

Theo các tiêu chuẩn tối thiểu của FATF, các quốc gia cũng phải yêu cầu

các định chế tài chính trong nước lưu giữ hồ sơ ghi chép tất cả các giao dịch, để báo cáo mọi giao dịch có vẻ khả nghi mà không khiến khách hàng cảnh giác, và áp dụng các cơ chế nội bộ để tuân thủ các yêu cầu điều tiết nói trên.

Các định chế tài chính phải tự bỏ chi phí để thực hiện các trách nhiệm nói trên. Hình thức chế tài thông thường với các định chế không hoàn thành trách nhiệm là phạt tiền đối với tổ chức, các chế tài như xử phạt tù thường không áp dụng và không liên quan đến cá nhân các nhân viên trong định chế (trừ trường hợp có mưu đồ phạm tội).

Các định chế ở các quốc gia thuộc diện điều tiết của các hướng dẫn FATF cũng phải tuân thủ luật pháp trong nước. Thông thường, các quốc gia áp dụng tiêu chuẩn FATF sẽ yêu cầu các định chế tài chính bổ nhiệm các cán bộ chuyên trách báo cáo các vụ việc rửa tiền (MLRO), đây là những cán bộ chịu trách nhiệm thiết lập chế độ báo cáo về các hoạt động khả nghi (SAR) và phối hợp với các Đơn vị Tình báo Tài chính (FIU) quốc gia. MLRO phụ thuộc vào các “cán bộ quản lý quan hệ khách hàng” và các nhân viên đứng quầy, tức là những nhân viên giao dịch trực tiếp với khách hàng.

Khu vực tư nhân và các cách tiếp cận quy định rửa tiền

Như đã trình bày ở trên, các quy định chống rửa tiền đặt trách nhiệm lên vai khu vực tư nhân. Ngoài ra, bị thúc đẩy bởi nguy cơ mất uy tín và những vụ bê bối liên quan đến ăn cắp tài sản nhà nước từ đầu những năm 1990 - cụ thể là trong thời kỳ hậu Abacha - khu vực tư nhân càng ngày càng trở nên quan tâm đến vấn đề chống rửa tiền (xem Vụ Abacha, Hộp 12.4). Khu vực tư nhân áp dụng mọi biện pháp, từ soát xét khách hàng cho đến các hành động ảnh hưởng đến khách hàng hoặc các tổ chức như từ chối thiết lập quan hệ giao dịch với khách hàng khả nghi, theo dõi tài khoản của các khách hàng cá nhân, báo cáo các hoạt động khả nghi lên cơ quan chức năng, đáp ứng các yêu cầu cung cấp thông tin từ các điều tra viên trong nước và nước ngoài, và thực hiện các lệnh phong tỏa tài sản của tòa án.

Các dịch vụ mà khu vực tư nhân được cung cấp, ví dụ như các cơ sở dữ liệu tư nhân, bây giờ có tác dụng hỗ trợ nhận diện và theo dõi các đối tượng khách hàng đặc biệt (PEP) và các bên liên quan là cá nhân cũng như tổ chức doanh nghiệp.¹³ Các cơ sở dữ liệu này chủ yếu dựa vào các nguồn thông tin công khai, nhưng hãy sử dụng chúng một cách chủ động để xây dựng các sơ đồ quan hệ liên kết – chúng sẽ cho biết nhiều điều hơn so với khi kiểm tra hồ sơ một cách thụ động.

Năm 2000, 11 ngân hàng trên toàn cầu¹⁴ đã cố gắng bổ sung cho các kiến nghị FATF bằng cách đưa ra một bộ nguyên tắc nhằm giải quyết xuyên suốt

HỘP 124 **Vụ Abacha**

Tướng Sani Abacha, cựu tổng thống Nigêria, đã từng được xếp thứ 4 trong số các lãnh đạo tham nhũng nhất trên thế giới trong lịch sử hiện đại, theo một đánh giá của Tổ chức Minh bạch Quốc tế vào năm 2004. Ông ta được cho là đã chiếm dụng khoảng 4 tỷ đôla từ kho bạc nhà nước Nigêria thông qua một số hành vi phạm pháp như biển thủ, gian lận, giả mạo, và rửa tiền. Abacha và thuộc hạ đã gửi phần lớn số tiền này vào các tài khoản ngân hàng ở Luýcxăm-bua, Thụy Sĩ, Anh và Mỹ. Sau cái chết của Abacha vào tháng 6/1998, vợ ông ta đã bị chặn lại ở sân bay Lagos với 38 vali chứa đầy tiền mặt, và con trai ông ta cũng bị bắt giữ cùng với 100 triệu đôla tiền mặt.

Năm 1999, theo yêu cầu của Chính phủ Nigêria, toà án Thụy Sĩ ở Gionevơ bắt đầu thủ tục truy tố các thuộc hạ cũ của Abacha do bị tình nghi thực hiện hành vi rửa tiền. Theo luật pháp Thụy Sĩ, cơ quan tư pháp Thụy Sĩ đã chính thức kết tội một trong các con trai của Abacha và thuộc hạ của ông ta về những hành vi phạm tội như rửa tiền, gian lận và tham gia tổ chức tội phạm. Theo một báo cáo của Hiệp hội Ngân hàng Liên bang Thụy Sĩ (FSBC), số tiền phi pháp của Abacha được tìm thấy ở 19 ngân hàng khác nhau tại Thụy Sĩ. Đến cuối năm 1999, tổng số tiền gửi của Abacha bị phong tỏa tại các ngân hàng Thụy Sĩ đã lên đến khoảng 660 triệu đôla. Năm 2005, Toà án tối cao Liên bang Thụy Sĩ cho phép chuyển trả 505,5 triệu đôla cho chính phủ Nigêria, như vậy Thụy Sĩ đã trở thành quốc gia đầu tiên trên thế giới trả lại các tài sản và của cải phi pháp cho một quốc gia châu Phi.

Các ngân hàng ở Anh và Mỹ cũng bị ảnh hưởng trong vụ việc này. Tháng 9/1998, trong khi điều tra của Chính phủ Nigêria về tội tham nhũng của Abacha vẫn còn đang tiếp tục thì các con trai ông ta đã yêu cầu ngân hàng Citibank chuyển 39 triệu đôla khỏi các tài khoản tiền gửi có kỳ hạn của họ ở Luân Đôn. Citibank đã cho các con trai của Abacha vay 39 triệu đôla, để họ không bị phạt lãi suất khi rút tiền trước thời hạn, và chỉ hai tuần sau, ngân hàng này đã bù lại được số tiền cho vay sau khi các tài khoản cũ đến thời hạn rút tiền.

Cơ quan Dịch vụ Tài chính Anh quốc cho biết, trong số 23 ngân hàng Anh bị điều tra do nghi ngờ có liên hệ với các tài khoản của Abacha thì 15 ngân hàng đã bị phát hiện có những điểm yếu nghiêm trọng trong cơ chế kiểm soát rửa tiền. Tổng số tiền gửi vào các tài khoản của Abacha ở Anh chỉ trong thời gian từ năm 1996 đến năm 2000 đã lên đến 1,3 tỷ đôla. Sau cuộc điều tra, các ngân hàng nói trên đã sửa chữa khắc phục những điểm yếu của mình bằng cách tăng cường các kiểm soát chống rửa tiền dưới sự giám sát chặt chẽ của Cơ quan Dịch vụ Tài chính.

Nguồn: Bộ Tư pháp và Cảnh sát Liên bang Thụy Sĩ (2000); Tiểu ban Điều tra chính thức của Thượng viện Hoa Kỳ (1999); Ngân hàng Thế giới (2006).

vô số các vấn đề quốc gia hay khu vực, giảm chi phí điều tiết và rủi ro mất uy tín, cũng như tránh những thiệt hại đến danh tiếng mà một số ngân hàng đã gặp phải do liên quan đến các hành vi rửa tiền. Các Nguyên tắc Wolfsberg là tiêu chuẩn chung về các hoạt động ngân hàng tư nhân của các ngân hàng thành viên (có nghĩa là các nguyên tắc áp dụng cho các khách hàng rất giàu có).¹⁵ Các nguyên tắc này bao gồm tiến hành thủ tục soát xét khách hàng thông thường để mở và theo dõi tài khoản của khách hàng, nhất là những tài khoản được xác định là thuộc về một chính khách hay quan chức cấp cao, những người rất có thể dính líu đến nhiều hành vi phạm tội một lúc như

tham nhũng, rửa tiền để che giấu thu nhập bất hợp pháp từ buôn bán ma túy và thậm chí, cả tài trợ khủng bố. Các ngân hàng quốc tế đã xây dựng các mô hình quản lý rủi ro rất tinh vi và phức tạp để theo dõi những giao dịch đang diễn ra, và đồng thời, cải tiến thủ tục nhận diện khách hàng ban đầu. Tuy nhiên, trong khi một số ngân hàng tự nguyện nâng cao các tiêu chuẩn này, thì một số ngân hàng khác, đặc biệt là những ngân hàng ở các quốc gia đang phát triển, lại bị hạn chế bởi thiếu nguồn lực và năng lực.

Các ngân hàng cũng phải được bảo vệ khỏi những đe dọa hay áp lực từ các thế lực trong nước. Nói chung, các quốc gia thường xử lý tham nhũng của các cựu quan chức hay lãnh đạo tốt hơn so với những vụ tham nhũng của các quan chức đương nhiệm. Các báo cáo về hoạt động khả nghi của các nhân vật đầy thế lực và đang nắm giữ quyền hành trong chính phủ phải được gửi đến đâu, nếu không phải là gửi lên chính phủ, và ai sẽ có đủ dũng khí cũng như sự độc lập (và nguồn tài chính) để điều tra và khởi tố những nhân vật này?

Các Đơn vị Tình báo Tài chính (FIU) và Báo cáo hoạt động khả nghi (SAR)

Một thành tựu quan trọng của các tiêu chuẩn FATF là xây dựng các Đơn vị Tình báo Tài chính (FIU). Hơn 100 nước đã thành lập FIU quốc gia với chức năng nhận, phân tích và xử lý các báo cáo hoạt động khả nghi (SAR) từ các định chế tài chính chịu sự điều tiết của tiêu chuẩn FATF. Các FIU sử dụng thông tin từ các báo cáo này và từ các hồ sơ ghi chép của các định chế để tái lập lại các giao dịch tài chính, xác định mối liên kết giữa các khách hàng cá nhân và các doanh nghiệp cụ thể, giúp xác minh sự kiện thực tế và xác định vai trò mà một khách hàng cá nhân có thể nắm giữ trong hành vi phạm tội (Ngân hàng Thế giới – Quỹ Tiền tệ Quốc tế 2006).

Việc xây dựng hạ tầng cho các FIU tốn rất nhiều công sức, mặc dù các nước có mức độ tham nhũng cao thường không xây dựng được các FIU có mức phát triển cao, nếu không nói là hoàn toàn chưa xây dựng được FIU (ít nhất là cho đến thời gian gần đây). Trong các điều tra chống tham nhũng nói chung thì sự độc lập chính trị là điều cần thiết, đặc biệt là khi phải điều tra các quan chức cấp cao. (Tuy nhiên, vẫn phải đánh giá kết quả hoạt động trong trường hợp các đơn vị độc lập không hoạt động được). Tính độc lập đặc biệt quan trọng khi cần trao đổi thông tin với các FIU quốc tế; nếu không, những kẻ tham nhũng vẫn có khả năng tìm ra các định chế hay cá nhân đã báo cáo về hoạt động khả nghi, mặc dù về nguyên tắc họ đã được bảo vệ bởi các hiệp ước bảo vệ. Điều này có thể dẫn đến sự trả thù kinh tế hoặc thậm

chỉ trả thù bằng bạo lực với cá nhân các nhân viên hoặc định chế. Gần đây đã có nhiều nỗ lực tìm kiếm và xác định các điểm yếu trong chế độ báo cáo và các hành động được tiến hành dựa trên các báo cáo hoạt động khả nghi.¹⁶

Sử dụng hiệu quả các báo cáo giao dịch khả nghi trong các vụ tham nhũng – đặc biệt là tham nhũng ở nước ngoài – vẫn còn là một vấn đề chưa được nghiên cứu đầy đủ trong các đánh giá này, nhưng không nên quên rằng, một mục đích chủ chốt của các nỗ lực chống rửa tiền là xác định các đối tượng khách hàng đặc biệt (PEP) và gây áp lực cho các định chế tài chính để chủ động tăng cường giám sát các tài khoản của khách hàng trước khi phát hiện bất kỳ hành vi sai phạm nào và để đáp ứng các yêu cầu hỗ trợ pháp lý. Phạm vi và mức độ giám sát của định chế tài chính có thể phụ thuộc vào phương thức và quy mô hối lộ.

Trong trường hợp các đối tượng khách hàng đặc biệt (PEP) và gia đình hay bạn bè của khách hàng đang điều hành các doanh nghiệp mà những ai muốn có hợp đồng với chính phủ nhất thiết phải sử dụng và nếu lĩnh vực hoạt động của các doanh nghiệp đó tỏ ra hợp pháp (thậm chí nếu như chi phí quá cao) thì các ngân hàng sẽ rất khó khăn để phát hiện ra các giao dịch tài chính khả nghi.

Các FIU quốc gia được hỗ trợ bởi một môi trường chính sách xuất phát từ tinh thần FATF và có chung những mục đích cũng như cách tiếp cận phòng ngừa, cách tiếp cận tăng cường thực thi luật, và một chiến lược ngày càng hoàn thiện để lôi cuốn sự tham gia của nhiều cơ quan và tổ chức quốc tế liên quan.¹⁷ Chính sách chống rửa tiền hiện tại yêu cầu các trung gian tài chính đóng vai trò quan trọng lúc ban đầu khi sàng lọc các đối tượng và hành vi khả nghi, bên cạnh những cơ quan tăng cường thực thi luật dựa trên “thông tin tình báo” lấy từ các nguồn thông thường của họ. Những yêu cầu lớn về nguồn lực và xử lý dữ liệu đòi hỏi phân công trách nhiệm phòng ngừa tuyến đầu cho các ngành dịch vụ tài chính, ngân hàng và các nhóm được điều tiết khác như các luật sư và kế toán – tất cả phải báo cáo lên FIU quốc gia bất kỳ giao dịch nào họ thấy khả nghi.

Hiện nay, các FIU quốc gia có thể theo sát các báo cáo này, và trong các trường hợp liên quan đến quốc tế, có thể phổ biến nội dung báo cáo đến các FIU và điều tra viên ở những nơi khác để có hành động cần thiết. Tuy nhiên, vẫn còn những câu hỏi khiến cho các chuyên gia từ các trung tâm tài chính của OECD, những người nhìn nhận vấn đề tham nhũng một cách nghiêm túc, luôn phải bận tâm suy nghĩ, như: hành vi khả nghi được xác định dựa trên những lý do hợp lý nào? Soát xét khách hàng như thế nào? Động cơ và lý thức của các trung gian tài chính là gì?

HỢP TÁC QUỐC TẾ

Thậm chí khi đã có những tiêu chuẩn chống rửa tiền như trình bày ở trên, thì cuộc chiến chống rửa tiền vẫn cần đến những nỗ lực hợp tác quốc tế hiệu quả. Trong một số vụ việc gần đây, sự hợp tác này đã giúp hoàn trả tài sản bị tham nhũng. Những ứng phó của Thụy Sĩ trong vụ Abacha (xem Hộp 12.4) và vụ Montesinos là hai ví dụ điển hình. Ngoài ra, vụ việc ở Lêxôthô đã cho thấy sự hợp tác trong khuôn khổ một dự án sử dụng vốn của Ngân hàng Thế giới.

Vụ việc Montesinos

Tháng 9-2000, Vladimiro Lenin Montesinos Torres, cựu giám đốc Trung tâm Tình báo Quốc gia Pêru, bị buộc tội tổ chức các hoạt động phi pháp, bao gồm buôn lậu ma túy, mua bán vũ khí, biển thủ công quỹ, và vi phạm nhân quyền (Bộ Tư pháp Hoa Kỳ 2005). Ông ta trốn sang Pêru nhưng sau đó bị bắt ở Vêneduêla và được dẫn độ về Pêru. Tòa án tại Pêru kết tội ông ta 15 năm tù theo những cáo buộc và luận tội về hành vi tham nhũng. Tháng 9/2006, Montesinos lại bị kết án 20 năm tù cho tội danh trực tiếp tham gia buôn bán trái phép 10.000 vũ khí giết người cho những kẻ phiến loạn Côlômbia.

Nhờ thái độ chủ động và tích cực của hệ thống tòa án và cảnh sát Thụy Sĩ, những khoản tiền phi pháp mà Montesinos gửi vào các tài khoản ở các ngân hàng Thụy Sĩ đã bị phong tỏa và Chính phủ Pêru đã được thông báo về việc này. Họ bèn gửi một đề nghị chính thức nhờ hỗ trợ pháp lý, và đề nghị này đã được Chính phủ Thụy Sĩ chấp nhận. Sau đó, phía Thụy Sĩ bắt đầu xúc tiến các thủ tục điều tra về quá trình tẩy rửa số tiền 113,6 triệu đôla Montesinos gửi ở các tài khoản khác nhau. Các điều tra của Văn phòng Toà án Điều tra Zurich cho thấy, số tiền này bắt nguồn từ các hành vi phạm tội liên quan đến tham nhũng của Montesinos.

Kể từ năm 1990, Montesinos đã nhận “tiền hoa hồng” từ các vụ chuyển vũ khí đến Pêru. Số tiền hối lộ này được gửi vào các tài khoản ngân hàng của ông ta ở Luýchxămbua, Thụy Sĩ, và Mỹ. Montesinos đã nhận hối lộ trong ít nhất là 32 giao dịch, với mức hối lộ bằng 18% giá mua hàng. Ông ta cũng nhận được 10,9 triệu đôla tiền “hoa hồng” trong giao dịch mua 3 máy bay của nhà máy sản xuất vũ khí thuộc sở hữu nhà nước Liên bang Nga cho không quân Pêru. Đổi lại, Montesinos đã sử dụng chức vụ của mình để đảm bảo cho một vài lái buôn vũ khí được ưu tiên trong các đơn hàng này. Dựa trên các bằng chứng thực tế, Văn phòng Toà án Điều tra Zurich đã ra quyết định ngày 12-6-2002, yêu cầu chuyển số tiền của Montesinos về Pêru. Tổng cộng, 80,7 triệu đôla đã được chuyển vào một tài khoản thuộc Ngân hàng Nhà nước Pêru.

Ngoài ra, một trong những lái buôn vũ khí được hưởng khoan hồng, đã “tự nguyện” chuyển 7 triệu đôla tiền hoa hồng từ các giao dịch nói trên về Pêru từ các tài khoản ngân hàng của ông ta ở Thụy Sĩ. Tướng Nicolas de Bari Hermoza Rios cũng đã thừa nhận hành vi nhận hối lộ liên quan đến các chuyến hàng vào Pêru và đồng ý trả lại số tiền phi pháp này (21 triệu đôla). Tháng 8/2004, các quan chức Hoa Kỳ đã chuyển trả cho Pêru 20 triệu đôla là số tiền Montesinos biển thủ từ công quỹ và lệnh cho hai thuộc hạ đem gửi ở các ngân hàng Mỹ.

Trong một điều tra tách biệt, Hiệp hội Ngân hàng Liên bang Thụy Sĩ (SFBC) đã tiến hành điều tra các hoạt động của 5 ngân hàng dính líu vào vụ Montesinos, cụ thể là Ngân hàng Leumi le-Israel (Thụy Sĩ), Ngân hàng Fibi Thụy Sĩ, Ngân hàng CAI (Thụy Sĩ), Ngân hàng UBS, và Ngân hàng Leu Ltd. Hiệp hội Ngân hàng Liên bang Thụy Sĩ muốn kiểm tra xem các ngân hàng này có tuân thủ luật chống rửa tiền của Thụy Sĩ và chỉ thị chống rửa tiền của Hiệp hội liên quan cụ thể đến trách nhiệm soát xét toàn diện khách hàng và trách nhiệm báo cáo không.

Kết quả điều tra của SFBC cho thấy, sau khi tiến hành soát xét toàn diện, Ngân hàng UBS và Ngân hàng Leu đã chấm dứt ngay quan hệ giao dịch với Montesinos trước khi cuộc điều tra chính thức về các hành vi phạm tội của Montesinos bắt đầu. Tuy nhiên, Ngân hàng Leumi le-Israel đã bộc lộ những sai sót khi mở quan hệ giao dịch với các đối tượng khách hàng đặc biệt (PEP). Trong phán quyết ngày 28/8/2001, SFBC tuyên bố, Ngân hàng Leumi le-Israel đã không thực hiện soát xét toàn diện đối với Montesinos và đã không làm rõ nguồn gốc tiền gửi khi thấy có những giao dịch bất thường. Mặc dù số tiền gửi rất lớn và có những dấu hiệu cho thấy khả năng dính líu đến buôn bán vũ khí nhưng Ngân hàng Leumi le-Israel đã không điều tra kỹ hơn. Và Ngân hàng cũng đã không nhận ra Montesinos là một khách hàng thuộc diện PEP, mặc dù chỉ cần một chút cố gắng tìm kiếm từ những nguồn thông tin có thể truy cập rộng rãi là đã có thể nhận thấy ngay điều này.

Do vị trí quan trọng của giám đốc quản lý trong hệ thống cấp bậc quản lý ngân hàng, nên SFBC đã quy toàn bộ trách nhiệm về những khiếm khuyết trong tổ chức của Ngân hàng Leumi le-Israel cho giám đốc quản lý Ngân hàng này. Ông ta cũng bị chỉ trích do đã tự mình phê chuẩn việc mở tài khoản cho Montesinos, bất chấp những thiếu sót trong thủ tục mở tài khoản. Ngoài ra, ông ta còn bị quy trách nhiệm do không nhận thấy Montesinos là một khách hàng thuộc diện PEP.

SFBC cho rằng giám đốc quản lý của Leumi le-Israel không phù hợp với chức vụ này và yêu cầu ông ta từ chức ngay lập tức. Kết quả là giám đốc quản lý của Leumi le-Israel đã rời khỏi ngân hàng này vào ngày 15/9/2001.

SFBC cũng yêu cầu tổ chức thuê kiểm toán bên ngoài để thực hiện một nhiệm vụ kiểm toán đặc biệt cho Ngân hàng Leumi le-Israel trong năm 2002.

Trong một báo cáo được công bố vào ngày 13-11-2001, SFBC đã đưa ra những kết luận dưới đây dựa trên các kết quả điều tra về vụ Montesinos (SFBC 2001).

- Điều tra thận trọng để xác định một khách hàng có thuộc diện PEP hay không là điều kiện tiên quyết để tuân thủ các quy tắc và hướng dẫn PEP của SFBC. Không phải lúc nào khách hàng cũng cung cấp những thông tin lý lịch như vậy, thậm chí họ có thể khai sai thông tin. Do đó, điều quan trọng đối với ngân hàng là phải tìm kiếm thông tin này từ các nguồn tin để tiếp cận.
- Ngoại trừ ngân hàng UBS, không một ngân hàng nào trong số các ngân hàng liên quan đến vụ việc này đã liên hệ trực tiếp với Montesinos. Thay vào đó, các ngân hàng chỉ dựa vào những thông tin do một bên thứ 3 cung cấp để quyết định việc mở tài khoản cho khách hàng này. SFBC cho rằng, trong quan hệ giữa các ngân hàng tư nhân lớn thì làm như vậy là chưa đủ.
- Nếu một ngân hàng nghi ngờ về tính chất hợp pháp trong các hoạt động của một khách hàng, ngân hàng có thể chấm dứt quan hệ giao dịch với khách hàng đó, mà thậm chí không cần báo cáo lên cơ quan báo cáo rửa tiền liên bang.

Năm 2003, dựa vào kết quả của cuộc điều tra nói trên, SFBC đã sửa đổi, điều chỉnh bộ quy tắc đạo đức nghề nghiệp cho các ngân hàng Thụy Sĩ.

Dự án nước ở cao nguyên Lêxôthô

Ví dụ này liên quan đến một vụ việc hoàn toàn khác so với vụ Montesinos. Vụ này xảy ra trong quá trình thi công một hệ thống đập nước và tuynen ở Lêxôthô để cấp nước cho Nam Phi và sản xuất cấp điện cho Lêxôthô. Dự án do Ngân hàng Thế giới cho vay vốn. Cơ quan Phát triển Cao nguyên Lêxôthô (LHDA) được giao trách nhiệm quản lý toàn bộ dự án.

Trong quá trình thực hiện dự án, người ta phát hiện một số lớn các công ty đa quốc gia đã gửi tiền vào các tài khoản ngân hàng ở Thụy Sĩ dưới tên của các đối tác trung gian. Tiếp theo, một phần trong số tiền đó được chuyển tiếp vào tài khoản ngân hàng của Masupha Sole, giám đốc điều hành LHDA. Trong trường hợp đối tác trung gian chính, một ông Z. M. Bam nào đó, các điều tra đã phát hiện, 60% số tiền gửi vào tài khoản của Bam được chuyển tiếp gần như ngay sau đó vào tài khoản của Sole. Tòa án Lêxôthô đã xác

minh được Sole đã nhận tổng cộng 493.000 đôla Canada trong khoảng thời gian từ tháng 1 đến tháng 4-1991, và tiếp đó là 188.000 đôla Canada trong khoảng thời gian từ tháng 6-1991 đến tháng 1-1998. Nguồn cung cấp số tiền hối lộ cụ thể này là một công ty Canada có tên Acres International, động cơ hối lộ là đảm bảo cho công ty Canada được nhận hợp đồng thi công đập Katse. Các công ty khác cũng bị cáo buộc đưa hối lộ cho Sole theo một kênh khác. Sole đã bị kết án 18 năm tù do nhận tổng cộng hơn 7,5 triệu rand (rand là đơn vị tiền tệ của Nam Phi), tương đương với 1 triệu đôla, từ các nhà thầu và công ty tư vấn quốc tế. Sau khi kháng án, hình phạt dành cho Sole đã giảm xuống còn 15 năm tù.

Các điều tra pháp lý đã phát hiện đường đi của các khoản hối lộ xuất phát từ các công ty đa quốc gia khác, đi qua 6 nhân vật trung gian, tất cả đều có tài khoản ngân hàng ở ngoài Lêxôthô, trước khi được chuyển sang tài khoản của các trung gian cấp hai, và cuối cùng mới đến tài khoản của Sole ở Geneva. Tiếp tục lần theo dấu vết các giao dịch chuyển khoản, các điều tra viên đã tìm thấy một tài khoản của Sole tại Ngân hàng Standard ở Ladybrand, ngay bên kia biên giới Nam Phi.

Theo những thông tin đã biết, số tiền được lấy lại từ tài khoản của Sole theo một phán quyết của tòa án dân sự vào tháng 10-1999, và được khẳng định lại trong thời gian kháng án vào tháng 4-2001, là 8,9 triệu rupi (chưa đến 1,2 triệu đôla vào thời điểm đó). Ngoài ra, công ty Acres International phải nộp phạt 22 triệu rupi (khoảng hơn 2,9 triệu đôla) theo kết án của tòa án Lêxôthô và bị ghi tên vào danh sách đen của Ngân hàng Thế giới.

Các cá nhân dính líu vào vụ này đã sử dụng một cơ chế hối lộ tương đối đơn giản, và kết hợp một chút “công nghệ” rửa tiền. Đầu tiên, các khoản tiền hối lộ được chuyển cho các bên trung gian theo phương thức rất đơn giản để giảm bớt mức rủi ro trước khi chuyển tiếp số tiền này vào các tài khoản bình thường ở nước ngoài. Cần tiếp tục xem mô hình này có thay đổi không, khi mà những kẻ đưa hối lộ và người trung gian nhận ra rằng Thụy Sĩ sẽ hợp tác²⁰ với các điều tra tham nhũng ở nước ngoài, nếu như có những bằng chứng rõ ràng về hành vi tham nhũng.

Những thách thức khi xử lý các tài sản kiếm được từ hành vi phạm pháp

Mặc dù đã có những ví dụ trên, nhưng trên thực tế vẫn còn nhiều thách thức chưa giải quyết được liên quan đến xử lý các tài sản kiếm được từ hành vi phạm pháp. Chỉ xin lấy ví dụ về một thách thức như sau: theo nguyên tắc miễn trừ của luật quốc tế, các vị lãnh đạo đứng đầu nhà nước được miễn truy cứu trách nhiệm hình sự, như Tòa án Tối cao Liên bang Thụy Sĩ đã khẳng

định rất chính xác trong trường hợp của cựu tổng thống Philippin, Ferdinand Marcos.²¹ Mặc dù các tổ chức tài chính trung gian và các nhân viên trong các tổ chức này không được hưởng quyền miễn trừ, nhưng trên thực tế, việc khởi tố các đối tượng này cũng không phải việc dễ, do một số nguyên nhân như:

- *Thiếu hợp tác trong lĩnh vực hỗ trợ pháp lý.* Nhà nước yêu cầu khởi tố không có khả năng tự khởi tố hoặc đưa ra kết luận khởi tố (do những lý do chính trị hoặc do điều hành nhà nước kém). Kể cả trong trường hợp đối tượng không còn được hưởng miễn trừ, thì đôi khi, nhà nước yêu cầu khởi tố cũng không thu thập được đủ bằng chứng chống lại một cựu lãnh đạo đứng đầu nhà nước do đã có những hành vi phạm pháp trong thời gian đương nhiệm.

Hai vụ việc Mobutu và Duvalier là những ví dụ gần đây nhất của Thụy Sĩ. Ngày 15-12-2003, Hội đồng Liên bang Thụy Sĩ đã phán quyết rằng tất cả các tài sản (tổng cộng giá trị khoảng 10,8 triệu phrăng Thụy Sĩ) của cố lãnh đạo độc tài Mobutu Sese Seko, CHDC Cônggô, sẽ tiếp tục bị phong tỏa trong các ngân hàng Thụy Sĩ thêm 3 năm nữa. Quyết định này đã bãi bỏ phán quyết trước đó do cơ quan tư pháp Thụy Sĩ đưa ra trong tình trạng không có sự hợp tác từ phía chính quyền Kinshasa (cơ quan tư pháp đã quyết định ngừng thủ tục hỗ trợ pháp lý vốn đang có tiến triển kể từ năm 1997, và cho phép giải phóng số tài sản đang bị phong tỏa). Trái lại, Hội đồng Liên bang Thụy Sĩ phán quyết dựa trên Hiến pháp Liên bang, theo đó Thụy Sĩ không có lợi ích gì khi trả lại các tài sản này cho CHDC Cônggô mà không có một thỏa thuận giữa các bên liên quan.

Tương tự như vậy, trong vụ việc của nhà cựu lãnh đạo độc tài Jean-Claude Duvalier, Haiti, ngày 14-6-2002, Hội đồng Liên bang Thụy Sĩ phán quyết rằng các tài sản (trị giá khoảng 7,6 triệu phrăng Thụy Sĩ) đã bị phong tỏa theo một yêu cầu hỗ trợ pháp lý và do đó, sẽ tiếp tục bị phong tỏa thêm 3 năm nữa. Thủ tục hỗ trợ pháp lý được khởi xướng lần đầu tiên vào năm 1986 và đến vụ việc Duvalier, nó đã bị gián đoạn do sự bất hợp tác từ phía chính quyền Haiti và do chính phủ này đã không cung cấp những bảo đảm phù hợp liên quan đến thủ tục tố tụng pháp lý chống lại Duvalier. Những trường hợp như vậy thường phải thực hiện giải pháp thương lượng.

- *Tham nhũng lan tràn khắp nơi ở quốc gia này, và kể cả bộ máy điều hành nhà nước của họ cũng yếu kém. Vì vậy, có một rủi ro lớn là những tài sản, sau khi được trả lại, sẽ lại tiếp tục bị chiếm dụng.* Điều này đi ngược lại mối quan tâm căn bản của Thụy Sĩ, đó là đảm bảo rằng những tài sản, sau khi được trả lại, phải được sử dụng để đem lại lợi ích cho toàn thể dân chúng.

- *Mối quan hệ của các bên thứ ba tuyên bố quyền sở hữu hợp pháp đối với những tài sản đang bị phong tỏa cần được xác minh kỹ càng.* Điều này có thể khiến cho các bên thứ ba lo ngại, đây là những người đòi quyền sở hữu tài khoản bị phong tỏa, hoặc có thể là những nạn nhân đang đòi bồi thường, ví dụ như là bồi thường cho những vi phạm nhân quyền.

Tình hình này càng làm phức tạp thêm những nỗ lực nhằm tìm ra một giải pháp thương lượng có thể chấp nhận được, và thông thường tình hình như thế này sẽ dẫn đến tố tụng pháp lý và vô số những đơn kháng án tại quốc gia đang giữ tiền trong tay. Trên thực tế, giữa các nước nằm ở các vùng địa lý khác nhau vẫn còn tồn tại một khoảng cách rộng. Tuy nhiên, Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế có thể hỗ trợ bằng cách xây dựng năng lực trong các quốc gia vay vốn để họ có thể khởi tố những trường hợp tương tự. Điều quan trọng là đảm bảo rằng các cơ quan chống tham nhũng hiểu rõ ý nghĩa quan trọng của các hành vi rửa tiền, tịch thu tài sản, và hoàn trả tiền kiếm được từ tham nhũng. Cụ thể UNCAC đã đặc biệt chú ý đến vấn đề hoàn trả tài sản cho quốc gia chủ thể, và điều này đã tạo ra một nền tảng mới, vì đây là lần đầu tiên có một công cụ pháp lý quốc tế công nhận rằng tất cả các nhà nước đều phải cam kết hoàn trả tài sản. Các công ước và các tổ chức trong lĩnh vực này, ví dụ như công ước chống hối lộ của OECD, đã không xem xét phương diện này của chương trình chống tham nhũng. Công ước gần đây nhất về phòng chống tham nhũng của Liên minh châu Phi tháng 7-2003 đề cập đến vấn đề hoàn trả tài sản như một yêu cầu trong bối cảnh hợp tác quốc tế.²² Khôi phục và hoàn trả hiện nay đã trở thành một vấn đề trọng tâm với tất cả các tổ chức và cơ quan, được đưa vào những hoạt động thường lệ của quá trình hoạch định chính sách, giám sát và đánh giá trong lĩnh vực chống tham nhũng.

CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH TRONG CHỐNG RỬA TIỀN

Trước những năm 1990, các quan chức nhà nước tham nhũng thường phải trả chi phí chung cho các dịch vụ quốc tế khi rửa tiền. Các ngân hàng Thụy Sĩ trả lãi suất rất thấp, nhưng người gửi tiền vẫn sẵn sàng chấp nhận để đổi lấy sự bảo mật thông tin cũng như sự an toàn của tài sản – điều này hàm ý rằng vào thời điểm đó, những ngân hàng Thụy Sĩ đã từng được chọn là bộ máy tẩy rửa tiền. Với sự ra đời của các luật chống rửa tiền, qua đó tạo ra các rủi ro tài chính và tội phạm cho các tổ chức tài chính trung gian, sự nhận thức của các trung gian này đã tiến triển, cũng như khả năng họ báo cáo các giao dịch khả nghi lên Đơn vị Tình báo Tài chính ngày càng tăng. Tuy nhiên, việc này có thể dẫn đến một hiệu ứng sai lầm: các quan chức nhà nước tham

những hoặc đại lý của họ có khả năng chuyển sang hối lộ nhân viên của các tổ chức tài chính trung gian nước ngoài, để họ chấp nhận số tiền gửi để tẩy rửa nguồn gốc.

Một biến thể của hiện tượng này là thay vì hối lộ một cá nhân cụ thể, thì bên gửi tiền (tức là quan chức tham nhũng) sẽ không phản đối cách quản lý hoặc tích tụ vốn kém thận trọng của ngân hàng, mà trên thực tế, đây là cách để hai bên tạo ra một thỏa thuận công bằng bất thành văn. Tất nhiên là còn nhiều phương pháp khác để đạt được mục đích là chuyển “giá trị” qua biên giới, ví dụ như sử dụng những thứ chứa đựng giá trị cao như đá quý, trái phiếu thanh toán cho người cầm trái phiếu, tác phẩm mỹ thuật, và kim loại quý, cũng như các hình thức lập hóa đơn giả mạo hay chuyển kiều hối. Không có bằng chứng chắc chắn cho thấy những giải pháp trên có được phát triển rộng rãi để thực hiện quy trình rửa tiền phi pháp kiếm được từ tham nhũng hay không, nhưng dường như các giải pháp này có thể tập trung ở một số loại hành vi phạm tội, và tham nhũng chắc không phải là ngoại lệ.

Như đã trình bày ở trên, có nhiều ví dụ về thành công trong xác định các hoạt động rửa tiền. Tuy nhiên, một số quốc gia vẫn chưa thể được coi là minh bạch. Vì rửa tiền có thể xảy ra ở bất cứ đâu trên thế giới, nên không một quốc gia nào có thể trốn tránh trách nhiệm của mình và không có một khu vực nào trên thế giới được miễn nhiệm với căn bệnh này. Các kiểm soát trên thế giới càng chặt chẽ thì dòng tiền phạm pháp càng tập trung ở những quốc gia và khu vực vẫn nằm ngoài vòng kiểm soát do cơ chế điều tiết hoặc thực hiện yếu kém. Những kiểm soát này có thể làm giảm cơ hội cho rửa tiền quốc tế, nhưng lại làm tăng cơ hội cho dòng tiền phạm pháp được giữ lại ở một quốc gia nào đó, và như vậy, dễ bị phát hiện hơn và chuyển trả cho người sở hữu hợp pháp.

Các nỗ lực chống rửa tiền có thể dẫn đến việc các hệ thống ngân hàng không chính thức, như *hawala*, cũng được sử dụng để hỗ trợ rửa tiền. Những hệ thống như vậy cho phép chuyển tiền nhanh chóng mà không có hồ sơ giấy tờ ghi lại và thường rất có ích cho những trường hợp nhận hối lộ bằng tiền mặt. Các vấn đề chính cần tiếp tục giải quyết để tăng cường các nỗ lực chống rửa tiền hiện nay là:

Cố gắng tịch thu các tài sản kiếm được một cách phi pháp của các quan chức nhà nước là hành động rất dễ thất bại do sự tồn tại của một số hình thức miễn truy cứu trách nhiệm, gây cản trở cho quy trình khởi tố trong nước. Các quan chức nhà nước càng được miễn trừ nhiều, nhất là ở mức độ miễn trừ cao nhất cho những người đứng đầu nhà nước, thì việc truy cứu trách nhiệm dân sự đối với các quan chức này càng khó hơn, mặc dù chính phủ có thể phủ nhận tư cách miễn trừ bằng một quyết định ngoại lệ. Điều nghịch lý là, trong khi việc

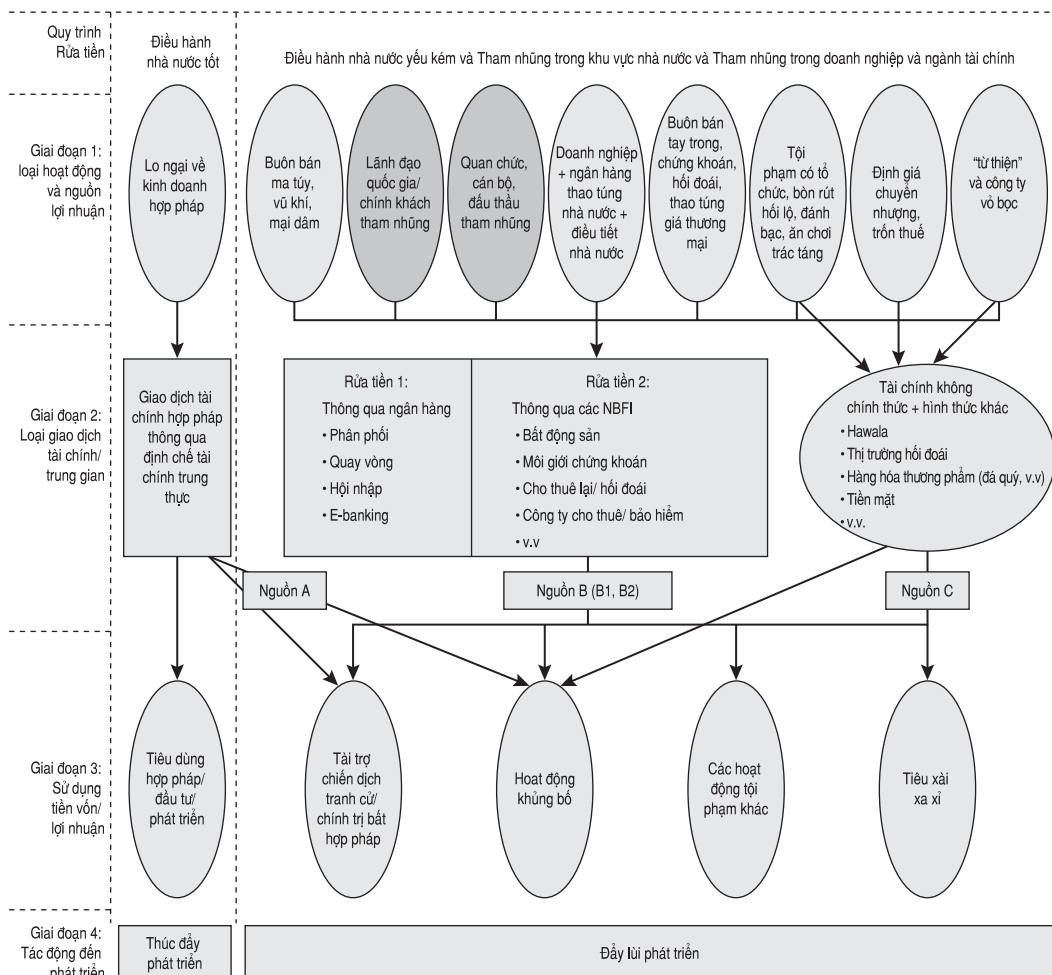
tịch thu tài sản từ hành vi tội phạm phụ thuộc vào quyết định kết án, thì cái chết của người bị buộc tội tham nhũng lớn, thông thường lại tạo ra sự bảo vệ đối với gia đình, người thân và những người thụ hưởng khác, và giúp họ giữ lại được những tài sản phi pháp mà không bị truy tố. Điều này trái ngược với lợi ích của dân chúng.

*Chưa có phân tích một cách hệ thống về các trường hợp rửa tiền.*²³ Ngoài một thực tế là các vấn đề liên quan đến tiền tham nhũng thường không được ưu tiên cao trong các nghiên cứu phân tích, còn có những hạn chế khác như thiếu vắng một bộ dữ liệu tái tạo và hoàn chỉnh và thiếu những phân tích dựa trên bằng chứng về các lĩnh vực quan trọng như hành vi tham nhũng và điều hành nhà nước. Một nghiên cứu có thể tổng kết nhiều ví dụ theo thời gian, nhưng không có giải thích chi tiết và hệ thống về rửa tiền tham nhũng thông qua các hệ thống tài chính của các nước OECD. Nhiều khía cạnh trong rửa tiền vẫn chưa được biết đến và hầu như chưa được phân tích, ví dụ như các biện pháp chống rửa tiền có thể vô hiệu hóa các mạng lưới tội phạm đến mức độ nào, làm giảm tính đa dạng trong các loại hành vi tội phạm đến mức nào, hoặc làm giảm quy mô phát triển của các hành vi tội phạm thành “các tổ chức tội phạm” đến mức nào. (Levi và Maguire 2004; Nelen 2004). Tác động trong thế giới đang phát triển thậm chí còn nhiều vấn đề hơn chưa được xem xét đến.

Mô hình Kaufmann 2002 đã mô tả trong Hình 12.2, cho biết làm thế nào để gắn kết 4 giai đoạn của một chu trình rửa tiền chuẩn hóa với các vấn đề như điều hành nhà nước kém hiệu quả, tham nhũng trong khu vực công, trong ngành tài chính và khu vực doanh nghiệp. Chúng tôi muốn bổ sung vào đây một nhận xét (chưa có trong sơ đồ này) là có một phần tiền tham nhũng không bao giờ được đem đi tẩy rửa nguồn gốc, mà được để lại cho mục đích tiêu dùng, và những phần tiền khác thì có thể được đem đi tiêu dùng sau khi trải qua một hoặc một vài giai đoạn của chu trình rửa tiền. Tham nhũng được đặt trong một vòng tròn tô màu sẫm ở giai đoạn 1, nhưng ở một số quốc gia đang phát triển, mỗi một yếu tố của giai đoạn 1 đều có thể bị chi phối bởi gia đình, họ hàng, bạn bè của các PEP.

Giới truyền thông ở các nước đang phát triển đã chỉ trích, phê phán nhiều và quy trách nhiệm cho các quốc gia OECD về những hành vi tham nhũng xuyên quốc gia, vì các quốc gia này vừa là điểm xuất phát của các khoản tiền hối lộ, vừa là điểm đến của chúng để được tẩy rửa nguồn gốc phi pháp. Cảm nhận phổ biến ở các nước đang phát triển là sự tồn tại của một tiêu chuẩn hai mặt – một mặt, nó nhằm vào đối tượng là các PEP ở các quốc gia đang phát triển, nhưng mặt khác, nó cho thấy một cách nhìn khác về các quốc gia OECD, là nơi mà vừa là nguồn gốc hối lộ vừa là điểm rửa tiền hối lộ và tham nhũng. Điều này tạo ra tác

HÌNH 12.2 Không phải là một “hiệu giặt tự động” đơn thuần: Rửa tiền trong khuôn khổ rộng



Nguồn: Kaufmann (2002).

động chính trị tiêu cực, ví dụ như, tác động đến việc thực hiện UNCAC, hay hoạt động của Ủy ban châu Phi (2005). Do những mối lợi lớn từ tham nhũng có thể được tẩy rửa nguồn gốc qua các trung tâm tài chính lớn của OECD và qua nhiều quốc gia hay vùng lãnh thổ tối tăm hơn, nên tham nhũng ở các nước nghèo sẽ vô cùng khó khăn nếu không tiếp cận được với những định chế tài chính đó.²⁴ Những vụ bê bối do báo chí phanh phui đã tạo ra những rủi ro về uy tín không chỉ với bản thân quốc gia, mà với cả các ngân hàng và doanh nghiệp khác.

Tất cả các trung tâm tài chính OECD đều đã từng trải qua các vụ bê bối liên quan đến tham nhũng và rửa tiền, và không có lý do gì để giả định rằng

chuyện này sẽ không tái diễn. Thực ra, việc có sẵn “các hiệu giặt tự động ở bên kia đại dương” là một yếu tố quan trọng để thúc đẩy tham nhũng, vì nếu không có các “hiệu giặt” này thì những kẻ tham nhũng không có cách nào khác là phải cất giấu số tiền phi pháp “ở bên này đại dương”, tức là trong nước, và như vậy có nguy cơ cao bị phát hiện cũng như tịch thu sung công bởi một chế độ kê cận hay một hệ thống tư pháp độc lập.²⁵ Có một cơ hội để áp dụng chế độ chống rửa tiền ở các quốc gia OECD nhằm hỗ trợ cho các chế độ chống tham nhũng ở các quốc gia đang phát triển. Thậm chí với những hoạt động lớn và phức tạp, có thể chỉ cần một báo cáo từ một định chế tài chính hay một luật sư, và một nỗ lực thực sự nghiêm túc để điều tra và tháo gỡ một số đường dây phi pháp.

Có những giới hạn hay hạn chế trong mức độ mà cảnh sát (hoặc, chính xác hơn trong trường hợp này là các ngân hàng hoặc luật sư) có thể phát hiện mục đích của các giao dịch khả nghi mà không cần hỏi người bị tình nghi (hoặc nói cách khác là không cần hỏi khách hàng, nếu như đề cập đến các ngân hàng hoặc luật sư) và đây là một vấn đề cụ thể trong các trường hợp tham nhũng, bao gồm các tham nhũng lớn cũng như sự yếu kém trong thực thi luật chống tham nhũng. Một khó khăn khác là các quốc gia không sẵn sàng cung cấp thông tin cần thiết để tiến hành điều tra ở nước ngoài – ví dụ như, ở Thụy Sĩ, các công tố viên có vẻ như khá tích cực trong việc thụ lý các trường hợp mà tội phạm cấu thành xảy ra ở nơi khác. Tuy nhiên, nếu cải tiến việc ghi chép trong các sổ sách kế toán và chú ý nhiều hơn đến chủ sở hữu thụ hưởng tài sản thì có thể tạo điều kiện khôi phục tài sản nhanh chóng mà không phải chờ các điều tra tài chính công bố rộng rãi điều này sau khi bắt giữ, thậm chí sau khi xử phạt tội phạm. Hiểu theo nghĩa này, chống rửa tiền có ảnh hưởng đến các phương pháp tăng cường thực thi luật trong những lĩnh vực, từ buôn bán ma túy đến tham nhũng lớn.

Hơn nữa, có thể tự hỏi, liệu năng lực khởi tố các hành vi rửa tiền, ví dụ như ở Thụy Sĩ, có làm tăng rủi ro cho những người giao dịch kinh doanh qua đất nước đó không, nghĩa là sự kiểm soát thực thi luật hoặc khởi tố ở một quốc gia đang phát triển sẽ không tạo ra sự miễn trừ toàn bộ trên phạm vi toàn thế giới đối với những cá nhân và/hoặc tài sản của người đi hối lộ và người nhận hối lộ. Tuy nhiên, tham nhũng đã tỏ ra rất tốn kém khi nó là đối tượng của các điều tra và khởi tố, do đó nó có thể tạo ra những áp lực đến công quỹ. Nguồn vốn quốc tế cho những trường hợp này có thể là rất cần thiết, trái lại với các dự án nhỏ, từng quốc gia cũng có thể có năng lực để xử lý.

Tham nhũng trong tư pháp và tình trạng thiếu độc lập của tư pháp cũng có thể ngăn trở việc khởi tố và trừng phạt kẻ phạm pháp. Ví dụ như, tòa án

ở các quốc gia châu Mỹ Latinh từ trước đến nay chưa bao giờ đóng vai một lực lượng thể chế đối kháng với các trường hợp lạm dụng quyền lập pháp hay hành pháp, do một số nguyên nhân lịch sử, chính trị, và cơ cấu. Hệ thống tư pháp không độc lập và tham nhũng trong tư pháp thường tồn tại song song với nhau – các quan tòa có thể bị gây áp lực từ nhánh hành pháp, và trong trường hợp đó, dễ có khả năng bán rẻ mình (tức là nhận hối lộ) cho các luật sư hay người đi kiện. Ở Chilê, dưới chế độ Pinochet, các quan tòa không tuân lệnh sẽ bị cách chức, ngược đãi hoặc không được thăng tiến (Dakolias và Thachuk 2000, trang 362). Nếu một chính phủ muốn kiểm soát hệ thống tư pháp, chính phủ sẽ bổ nhiệm các quan tòa tham nhũng hoặc thiếu tư cách. Kinh nghiệm của Hunggari (Hộp 12.5) cho thấy, ở những quốc gia có năng lực thực thi luật hạn chế trong phòng chống tham nhũng, thì chỉ những vụ tham nhũng lớn mới thu hút được nguồn lực điều tra, và thường sẽ gây nên các tranh luận chính trị gay gắt, khiến cho quy trình xét xử của tòa án dễ có nguy cơ bị chính trị hóa. Ví dụ của Hunggari cũng nhấn mạnh rằng, để có hiệu quả thì ý chí chính trị là yếu tố cần thiết không chỉ để triển khai các cải cách chống tham nhũng và rửa tiền, mà còn để chứng kiến quá trình thực hiện cải cách. Khởi tố, xét xử kịp thời và công bằng, áp dụng chế tài dựa trên rủi ro là những dấu hiệu rõ ràng để phá vỡ những hình thức tham nhũng liên kết chặt chẽ với nhau.

Những hạn chế của chính sách chống rửa tiền trong ngăn chặn tham nhũng

Các biện pháp chống rửa tiền có một số hạn chế khi được sử dụng làm chính sách ngăn chặn tham nhũng – tức là hiện tượng sử dụng công quỹ để mưu lợi cá nhân, theo định nghĩa trong cuốn sách này. Trước hết, đối tượng cụ thể của quy chế chống rửa tiền không phải là tham nhũng, mà là ngăn chặn một loại tội phạm phổ biến liên quan đến việc luân chuyển các lượng tiền lớn. Tất nhiên, các khoản tiền đó có thể bao gồm những khoản tham nhũng lớn của các cán bộ lãnh đạo chính trị hàng đầu đất nước. Nhưng trên thực tế, nhiều khoản tham nhũng có quy mô tương đối nhỏ. Ở một số nước, kể cả những tham nhũng ở quy mô trung bình cũng chưa chắc đã được coi là quan trọng để phân bổ những nguồn lực tài chính hiếm hoi cho mục đích điều tra và thu thập bằng chứng. Ở một số nước khác, khởi tố các tham nhũng quy mô nhỏ có thể dẫn đến hình phạt nộp tiền – với số tiền phạt nhỏ đối với một tội phạm tiền thân, nhưng như vậy đã lớn hơn nhiều lần so với tiền phạt cho hành vi rửa tiền. Điều này có thể dẫn đến sự miễn cưỡng trong áp dụng luật, nhất là khi các điểm khác nhau của địa phương và nền văn hóa sẽ dẫn đến cách hiểu khác nhau về tham nhũng.

Một hạn chế khác của quy chế chống rửa tiền, cụ thể là quy chế toàn cầu về chống rửa tiền, là sự phụ thuộc vào những “người canh cửa” để đạt được hiệu quả. Điều này có nghĩa là kiến thức và thái độ của những “người canh cửa” đối với tham nhũng là một yếu tố quan trọng quyết định thành công. Để đạt được hiệu quả, các biện pháp chống rửa tiền cần biết, ngành nào trong khu vực công bị coi là điểm kết nối tiềm tàng giữa một giao dịch thương mại với một hành vi tham nhũng, và sự kết nối này xuất phát từ động cơ nào, có đủ chế tài không, và có báo cáo các trường hợp khả nghi không. Một ảnh hưởng phụ từ sự phụ thuộc nói trên là quy chế rửa tiền có thể tạo ra những tiền đề để tham nhũng phát triển hơn trong các định chế tài chính và bản thân những người canh cửa, với mức phát triển mạnh hơn nhiều so với mức cần thiết khi rửa tiền được coi là hợp pháp.

Hạn chế thứ ba là các quy tắc chống rửa tiền thiên về phát hiện người nhận hối lộ hơn là người đưa hối lộ. Không có các kiểm tra thường quy về rửa tiền ở điểm yếu nhất – tức là bên trong tổ chức có hành vi tham nhũng. Điều này đặc biệt quan trọng trong những tổ chức lớn với các phòng ban tài chính phức tạp và tại các kho bạc quốc tế có nhiều nguồn lực, năng lực và đánh giá để áp dụng những kiểm tra phức tạp về tham nhũng. Nhưng, mặc dù người tố cáo được luật pháp bảo vệ, tổ chức chưa chắc đã coi đây là vai trò mạnh mẽ để phòng chống tham nhũng, nhất là khi tổ chức theo đuổi những lợi ích kinh tế hạn hẹp (trái với trường hợp biển thủ).

Ở cấp độ chính sách toàn cầu, có thể dự kiến rằng các rào cản cao hơn đối với rửa tiền ở các nền kinh tế tiên tiến sẽ làm tăng chi phí rửa tiền. Nói cách khác, rửa tiền sẽ tiếp tục nhưng thông qua một cơ chế tốn kém và quanh co hơn. Ngoài ra, nếu các nhà lãnh đạo đứng đầu nhà nước hoặc gia đình họ dính líu vào tham nhũng lớn (bao gồm biển thủ, buôn lậu, và các tội danh nghiêm trọng khác) thì chắc chắn sẽ không thể biết được các định chế tài chính, trong nước cũng như nước ngoài phải nộp báo cáo lên cho ai, và làm thế nào để không bị trả thù, hay ai có đủ động cơ để đưa ra những hành động nghiêm túc. Về lĩnh vực này, mô hình FIU quốc gia, giống như phần lớn các mô hình điều tra và khởi tố tội phạm quốc gia khác, sẽ bị đổ vỡ khi phải đương đầu với giới chức cao cấp và có đặc quyền đặc lợi, kể cả khi họ không có tư cách miễn trừ một cách chính thức. Kết quả là tạo ra một cái vòng luẩn quẩn, dẫn đến một tình huống khi mà quyền lực chính trị và bộ máy nhà nước càng trở nên tham nhũng hơn, thì càng khó để thiết lập một môi trường kiểm soát chống rửa tiền hiệu quả.

Để phá vỡ cái vòng luẩn quẩn của tham nhũng, cần có những quy định tốt hơn để bảo vệ những ai báo cáo và điều tra tham nhũng và rửa tiền. Có những giới hạn mà các ngân hàng quốc gia OECD phải tuân thủ, thậm chí

HỘP 12.5 Cải cách chống tham nhũng ở Hunggari

Hunggari là một tình huống nghiên cứu thú vị về cải cách chống tham nhũng, không chỉ vì một phần trong các nỗ lực cải cách ở đây là do Chương trình Chống tham nhũng toàn cầu của LHQ triển khai vào năm 1999 và do đó được giám sát rất chặt chẽ. Đây còn là một ví dụ hữu ích về một nước trước đây thuộc hệ thống xã hội chủ nghĩa, bây giờ đã trở thành thành viên của Liên minh châu Âu. Hunggari là một bên tham gia công ước chống hối lộ của OECD, và đã phê chuẩn Luật Hình sự của Hội đồng châu Âu cũng như Công ước Luật dân sự về Tham nhũng. Nước này cũng là thành viên của GRECO. Năm 1999, Chỉ số CPI của Tổ chức Minh bạch Quốc tế xếp điểm số của Hunggari ở mức 3.0, nhờ đó nước này đã trở thành nước đứng đầu trong khu vực về nỗ lực chống trả tham nhũng. Dưới hướng dẫn của LHQ, Hunggari đã xây dựng một chiến lược chống tham nhũng gồm 27 điểm.

Vào cuối những năm 1990, FATF ghi tên Hunggari vào danh sách đen của mình do không tuân thủ 40 kiến nghị FATF. Một trong những nguyên nhân của việc này là Hunggari trì hoãn nhiều lần việc cung cấp các số tiền gửi (mặc dù hầu như không có bằng chứng cho thấy công cụ này được sử dụng cho mục đích rửa tiền). Tác động của việc bị đưa vào danh sách đen và những ảnh hưởng tiềm tàng của việc này đối với sự gia nhập EU, cộng thêm sự kiện khủng bố tấn công Mỹ vào ngày 11/9/2001, đã khiến cho Chính phủ Hungary chú ý tới vấn đề này. Một nhóm chuyên gia liên ngành đã được thành lập để giám sát tiến độ soạn thảo luật chống rửa tiền mới và xây dựng một chương trình truyền thông báo chí, các khóa tập huấn, và vươn đến những nỗ lực của ngành. Đến nay, Hungary đã gia nhập EU từ tháng 3/2003, đã có một bộ luật mới cập nhật về chống rửa tiền. Đây là một trong những nước châu Âu mở rộng các điều khoản chống rửa tiền sang ngành hàng có giá trị cao.

Có hai điểm nổi bật trong câu chuyện này. Vì Hunggari sử dụng định nghĩa tội phạm tiền thân là “mọi tội phạm”, nên luật chống rửa tiền của nước này cũng bao gồm cả tham nhũng. Ở mức độ sâu hơn, việc bị ghi tên vào danh sách đen của FATF đã khiến Hungary nhận thức sự cần thiết phải sắp xếp lại tổ chức nội bộ, tránh gây ra những vấn đề thực tiễn và tránh tạo ra hình ảnh tiêu cực của đất nước do chế độ không phù hợp để phát hiện các hoạt động rửa tiền. Luật chống rửa tiền mới được thông qua một cách liền mạch, mặc dù có sự thay đổi từ phía chính phủ khi đã thực hiện được giữa dự án. Hungary đã hỗ trợ quyết định phê chuẩn Công ước chống tham nhũng của Hội đồng châu Âu bằng cách ban hành đạo luật có tên “gương soi bỏ túi” năm 2003 trong đó ủy quyền cho Phòng Kiểm toán Nhà nước Hunggari xem xét kiểm tra các hợp đồng nhà nước – tư nhân. Trước đây những hợp đồng này được coi là vấn đề bí mật kinh doanh. Sự quan tâm của công chúng đến lĩnh vực này rất lớn, và một số lượng các vụ bê bối đã được xác minh, hoặc bị cáo buộc, liên quan quá trình tư nhân hóa trong những năm 1990, một bê bối khác liên quan đến khoản hối lộ cho Bộ trưởng nông nghiệp, và một tranh luận quyết liệt về việc trao hợp đồng cho ngân hàng phát triển quốc gia mà không đấu thầu.

Hungary đã tiến hành một số hoạt động khác để chống tham nhũng và rửa tiền, trong đó có giới hạn sự tham gia của công chức trong các công ty tư nhân, yêu cầu các đại biểu quốc hội kê khai thu nhập, tài sản, tiền lãi, v.v.. Các luật khác tìm cách hạn chế tham nhũng vật, bằng cách quy định hình thức nộp phạt ngay tại chỗ nếu bị phát hiện, và miễn truy cứu trách nhiệm nếu báo cáo về các vụ việc hối lộ. Trong thời kỳ này, một số bộ trưởng, công chức cấp cao và doanh nghiệp đã bị buộc thôi việc, một số khác bị khởi tố.

Bất kể những nỗ lực này, những điểm đánh giá cảm nhận tham nhũng chính vẫn giữ nguyên hoặc thậm chí giảm (nghĩa là tăng tham nhũng). Năm 2005, một khảo sát về tham nhũng ở châu Âu do Ngân hàng châu Âu về Tái thiết và Phát triển (EBRD) tiến hành đã cho thấy tỷ lệ lại quả ở Hungary đã tăng 10% trong vòng 3 năm. Đánh giá tham nhũng của Ngôi nhà Tự do (Freedom House) vẫn xếp Hungary ở vị trí cũ không đổi là 2,75 điểm. Làm thế nào để thay đổi? Một giải thích có lẽ là thu hút vốn đầu tư và doanh

HỘP 12.5 (Tiếp)

ngành nước ngoài đã làm tăng nguồn cung tiền và từ đó có nhiều tiền để tham nhũng. Đấu thầu cạnh tranh xây dựng các dự án hạ tầng lớn liên kết với việc gia nhập EU và các cơ chế mới để thích hợp với môi trường đa quốc gia, có lẽ tất cả những điều này đã tạo những cơ hội mới cho tham nhũng. Tuy nhiên, cả hai báo cáo xếp hạng cũng như đánh giá được tiến hành theo công ước chống tham nhũng OECD đều nhấn mạnh cải cách ở cấp độ cao đối với khung pháp lý, tuy rằng cải cách này chưa được nối tiếp bởi các cải cách thể chế nội bộ hiệu quả, nhất là tăng cường thực thi luật.

a. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi-1/1999.

HỘP 12.6 Chương trình đổi dầu lấy lương thực của LHQ tại Irắc

Nhằm giảm bớt những khó khăn của người dân Irắc sau khi bị toàn thế giới cấm vận không mua dầu của Irắc vào những năm 1990 sau khi Irắc đem quân xâm lấn Côoét, LHQ đã thiết lập một chương trình phân bổ một khối lượng dầu thô của Irắc để đem bán trên thị trường quốc tế. Số tiền thu được sẽ dùng để mua lương thực và các nhu yếu phẩm khác cho người dân Irắc. LHQ xác định mức giá thị trường công bằng để bán dầu thô của Irắc nhưng Chính phủ Irắc mới là bên chọn người mua.

Trong một số tương đối lớn các giao dịch này, các bên mua được Chính phủ Irắc chọn lựa là những nước thiếu nguồn tài chính và không thể trả tiền dầu, cũng không có kỹ thuật để xử lý tinh lọc dầu thô thành dầu thương phẩm. Do đó, những bên mua phải tìm đến các nhà kinh doanh dầu thực thụ, các nhà kinh doanh dầu mỏ mua dầu thô của Irắc dưới tên của những bên mua đã được phê chuẩn. Để thực hiện các giao dịch này, các ngân hàng phát hành tín dụng thư dưới tên của bên mua, ghi tên bên thụ hưởng là LHQ, nhưng trách nhiệm tài chính lại thuộc về các khách hàng của ngân hàng, nghĩa là các nhà kinh doanh dầu mỏ. Các khách hàng này, được coi là chủ hợp đồng, là những khách hàng đã xác định và quen biết với các ngân hàng.

Thông lệ “chủ hợp đồng” được áp dụng khá phổ biến trong giao dịch mua bán dầu tự do với mục đích thương mại hợp pháp. Ví dụ như, trong các nhóm công ty thương mại, một số công ty chịu trách nhiệm xác định các cơ hội mua, và các công ty khác chịu trách nhiệm lo nguồn tài chính để thực hiện giao dịch. Ngoài ra, thông tin hiện đang có ở SFBC cho biết, thông lệ này vẫn đảm bảo cho LHQ nhận được đầy đủ tiền mua dầu theo mức giá đã xác định.

Do đó, trên cơ sở những thông tin mà SFBC nhận được và những thông tin mà các ngân hàng có thể tiếp cận vào thời điểm đó, các giao dịch dầu mỏ với sự hậu thuẫn của các ngân hàng Thụy Sĩ là hoàn toàn phù hợp với các thông lệ kinh doanh thường áp dụng, và nói chung không cần phải soát xét toàn diện ở cấp độ cao.

kể cả khi họ có thiện chí. Ví dụ như, SFBC, bằng việc sử dụng thông tin của ban điều tra tham nhũng trong Chương trình LHQ Đổi dầu lấy lương thực phẩm ở Irắc (xem Hộp 12.6) đã kết luận, các ngân hàng thực hiện soát xét toàn diện ở cấp độ chấp nhận được khi kiểm tra các hợp đồng dầu mỏ mà họ tài trợ nhưng không có thông tin cần thiết để xác định xem có hợp đồng nào

trong số đó có hành vi hối lộ, hay thường gọi là “đòi tiền hoa hồng”, hay không (SFBC 2005).

CÁC TRỤ CỘT THỂ CHẾ CỦA CÁC CẢI CÁCH CHỐNG THAM NHŨNG

Xét đến những hạn chế nói trên, có một số bước cần thực hiện để tăng cường tính hiệu quả của các biện pháp chống rửa tiền ở từng quốc gia.

Thiết lập các quy tắc nền tảng rõ ràng

Giáo dục các nhà lập pháp cách thức xây dựng các mục tiêu chính sách lồng ghép với những kiểm soát chống rửa tiền là một phần quan trọng trong một gói chống tham nhũng. Nhằm đảm bảo chuyển tải các mục tiêu này vào luật một cách chính xác và hiệu quả, những người soạn thảo luật cần xác định các luật khung để “cho vừa” vào các kết cấu pháp lý và thể chế của quốc gia (thay vì áp dụng mô hình “một cái áo trăm người mặc”). Khi đã xác định được các quy tắc nền tảng rõ ràng về hành vi nào chấp nhận được, hành vi nào không chấp nhận được, kèm theo là các hình phạt rõ ràng đối với hành vi không được chấp nhận, thì các cơ quan điều tiết sẽ rất thuận lợi để lựa chọn các công cụ thích hợp cho các nhóm đối tượng và hành vi mục tiêu. Các đánh giá của FATF, Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế đã rất thành công trong việc đưa ra những kiến nghị nhằm giải quyết những vấn đề này. Việc phê chuẩn UNCAC, trong đó có một phần nội dung lớn về chống rửa tiền và khôi phục tài sản, cần được tiếp tục. Sự tuân thủ với các chế độ nói trên và các quy chế tương tự cho thấy quan điểm cần nhận thức là: không chỉ việc hỗ trợ rửa tiền hay tham nhũng là sai, mà cả việc không tuân thủ cũng là hành vi không tốt đối với các lãnh đạo chính phủ và xã hội nói chung.

Các kiểm soát, tăng cường thực thi luật, và chế tài

Để thực hiện một chế độ chống rửa tiền hiệu quả, cũng có thể cần đến nhiều nguồn lực lớn. Các kiểm soát chống rửa tiền chỉ hiệu quả khi nào những người thực hiện kiểm soát đảm bảo giám sát chất lượng. Điều này có nghĩa là phải đầu tư nhiều để đào tạo các điều tra viên, công tố viên và quan tòa. Các ưu điểm của việc tăng cường phát hiện sẽ không còn ý nghĩa nếu như không có năng lực truy tố, xét xử và trừng phạt kẻ phạm tội. Rửa tiền là tội danh rất khó truy tố, nhất là trong những trường hợp phức tạp. Ngoài việc đào tạo bù đắp những điểm yếu, nhà nước không thể làm gì hơn để đảm bảo các quan tòa và công tố viên có chất lượng cao như luật sư bào chữa, nhất là trong trường hợp đối tượng xét xử là các công ty quốc tế không còn gì để mất.

Có một số chiến lược có thể áp dụng trong những trường hợp này. Chính phủ nào đang xét xử các vụ tham nhũng tạo ra dòng tiền phi pháp chảy vào một trong những quốc gia phát triển nên cung cấp cho quốc gia đó những bằng chứng rõ ràng để hỗ trợ cho yêu cầu dẫn độ. Một biện pháp khác là tách riêng hành vi chuyển tiền khỏi tội danh của cá nhân phạm tội, đây là cách tiếp cận được thực hiện ở Ailen, Anh và Mỹ, nhằm mục đích giảm bớt động cơ của kẻ phạm tội vốn cho rằng “được ăn cả, ngã về không”. Một vấn đề rắc rối có thể phát sinh khi kê khai tài sản của các chính khách trước khi họ được bổ nhiệm vào chức vụ cao, đó là những tài sản mà họ kê khai quá mức (hoặc khai là của thừa kế), để sau này có thể trừ đi và giấu đi phần dôi ra từ các hành động phi pháp. Nếu chắc chắn về hành vi phạm tội, cần xem xét hình phạt một cách thận trọng để phản ánh sự tương xứng trong tương quan của hành vi rửa tiền và tham nhũng với các tội danh khác.

Một công dụng quan trọng của các quy chế chống rửa tiền là tăng các mức hình phạt có thể áp dụng cho các tội phạm tiền thân, qua đó có thể tăng động cơ của kẻ phạm tội để hợp tác với công tố viên. Hiện nay, các quy chế chống rửa tiền đã ghi nhận một số kẻ rửa tiền chuyên nghiệp, nói cách khác là những tội phạm cấp cao. Ở châu Âu, đã có một số biện pháp được áp dụng nhằm chống lại các tội phạm chuyên nghiệp xuất thân từ các nghề chuyên môn như luật sư hay chuyên gia ngân hàng, mặc dù các biện pháp này thiên về hướng tăng cường điều tiết hơn là nâng cao hình phạt chế tài.

Cấu trúc thể chế và các sắp xếp nội bộ

Các quốc gia có những vấn đề tham nhũng nghiêm trọng không phải lúc nào cũng có các hệ thống hành chính, pháp lý và tài chính cùng loại và cùng mức độ để làm nền tảng xây dựng các kiểm soát chống rửa tiền. Để các kiểm soát thành công ở các nước đang phát triển, trước hết, cần xem xét đâu là các hệ thống xử lý tiền đang tồn tại và hoạt động. Một ví dụ thích đáng để tìm hiểu là hệ thống chuyển tiền thay thế, hệ thống này đóng vai trò thiết yếu để đảm bảo tính chắc chắn và toàn vẹn tài chính trong những lĩnh vực thường có mức độ thực thi luật thấp.²⁷ Loại bỏ các hệ thống này với lý do chúng kích thích hành vi rửa tiền có thể là một cách làm gián tiếp tấn công vào tham nhũng và sẽ tạo ra những khó khăn kinh tế do làm gián đoạn các dòng tiền chủ yếu có tính hợp pháp.

Do đó, ở các nước có năng lực thấp với các hệ thống pháp lý, tài chính và hành chính chưa phát triển, các cải cách chống rửa tiền có thể tập trung vào xử lý tiền mặt và chuyển khoản.²⁸ Ở các nước có hệ thống pháp lý, tài chính và hành chính phát triển hơn, có thể nhấn mạnh đến việc giám sát các sản

phẩm tài chính phức tạp và các hàng hóa có giá trị cao. Tất cả các quốc gia và vùng lãnh thổ nên tập trung vào các hình thức chuyển đổi tiền và các điểm giá trị khác như lập hóa đơn khống, ví dụ lập hóa đơn thanh toán cho dịch vụ tư vấn chất lượng kém và các cấu kiện hay linh kiện khó kiểm tra, hoặc hình thức buôn lậu đơn giản với các hàng hóa khối lượng thấp nhưng giá trị cao như đá quý.

Khi mở rộng, những nỗ lực tăng cường biện pháp chống rửa tiền sẽ gây ảnh hưởng đến loại hình thể chế cần xây dựng và số lượng nhân viên cũng như tính phức tạp của cơ cấu tổ chức. Khi thiết lập những thể chế này, một vấn đề chính cần xem xét là tính bền vững và khả năng tạo ra sự thay đổi, có thể là qua một thời gian dài với nhiều thể hệ và các biến số cơ bản luôn luôn thay đổi.

Một quy chế chống rửa tiền hiếm khi được vận hành thành công chỉ với một cơ quan duy nhất, hoặc thậm chí với nhiều đơn vị thuộc nhiều ngành khác nhau trong khu vực công. Nói cách khác, quy chế này cần có sự hợp tác thực hiện giữa một số lớn các cơ quan ban ngành và tổ chức tư nhân, bao gồm cảnh sát, cơ quan thuế, cơ quan an ninh, hải quan, FIU, công tố viên, các cơ quan điều tiết, đại diện một số ngành, và hệ thống tòa án.

Hơn nữa, số lượng ngày càng tăng các chủ thể ngoài nhà nước tham gia khôi phục tài sản bị tham nhũng thay mặt chủ sở hữu (ví dụ như các công ty chứng khoán, luật sư, các công ty quản lý /nhận nợ, và các tổ chức đánh giá mức độ tín nhiệm tín dụng) cũng là một yếu tố cần xem xét, với tư cách là các liên minh quyền lực tiềm năng và các chủ thể có thể tạo ra những rào cản cho các sáng kiến quốc gia và xuyên quốc gia nếu như hoạt động của các nhóm này không được thực hiện theo ý thức trách nhiệm đúng đắn. Nếu không phối hợp với nhau, các chủ thể trong khu vực công và khu vực tư nhân chỉ còn cách lựa chọn ngẫu nhiên để tạo ra một hệ thống chống rửa tiền quốc gia có tính gắn kết. Vì vậy, phối hợp là điều thiết yếu và có thể thực hiện tốt nhất ở cấp trung ương, ví dụ như thông qua một ủy ban chống rửa tiền. Điều này sẽ đem đến cơ hội tốt nhất để giải quyết các tội phạm bao gồm tham nhũng và rửa tiền được thúc đẩy bởi tham nhũng.

Năng lực

Thông qua luật chống rửa tiền và thiết lập bộ máy để giám sát thực hiện luật mới chỉ là điều kiện, chưa phải là điều kiện để đạt được những tiến bộ mong muốn. Một điều kiện cần nữa là phải có đủ số lượng thích hợp các cán bộ có năng lực và nguồn tài chính cũng như kỹ thuật nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho cán bộ thực hiện chức năng công việc với tiêu chuẩn yêu cầu. Tăng cường

năng lực điều tra và tình báo tài chính có nghĩa là các điều tra viên có thể xử lý tốt hơn không chỉ với những vấn đề tham nhũng mà còn có thể giải quyết những vấn đề đáng lo ngại khác về chống rửa tiền. Điều này sẽ không xảy ra nếu thiếu nguồn nhân lực gồm các điều tra viên địa phương và các công tố viên có năng lực và có vị trí độc lập, nhất là khi đối tượng của cuộc điều tra là một cán bộ hay quan chức cấp cao trong chính quyền đương nhiệm.

FIU và, ở một số nước, là các ủy ban chống tham nhũng độc lập, là những tổ chức thể chế chịu trách nhiệm thực hiện các biện pháp chống tham nhũng và chống rửa tiền. Hơn 100 FIU quốc gia đã đáp ứng các tiêu chí FATF về nhận, phân tích và xử lý báo cáo, bao gồm cả các báo cáo hoạt động giao dịch khả nghi, từ các định chế thuộc diện điều tiết bởi các kiến nghị FATF.²⁹ FIU được ngành lập pháp ủy quyền trao đổi và phổ biến các báo cáo giao dịch khả nghi và các thông tin liên quan. Mặc dù vị trí của FIU trong cơ cấu nhà nước có thể rất khác nhau – có FIU thuộc Bộ Tài chính, có FIU thuộc Bộ Công an, một số FIU khác thuộc Ngân hàng trung ương – và mối quan hệ của các FIU với các cơ quan thực thi luật cũng rất khác nhau, nhưng nói chung các FIU đều tuân thủ những quy trình thủ tục của FATF và các biện pháp chống rửa tiền mang tính quốc tế khác nhằm theo dõi các dòng tiền phi pháp và sử dụng thông tin tình báo tài chính làm bằng chứng kết tội kẻ bị tình nghi.

Nhiều nước đang phát triển – nhất là các thuộc địa cũ của Anh – đã thành lập các ủy ban độc lập chống tham nhũng và duy trì, bảo vệ sự độc lập của mình trong quan hệ với chính phủ. Các ủy ban này thường có ngân sách hoạt động nhỏ, hạn chế điều kiện đi lại của cán bộ cả trong nước cũng như quốc tế, đồng thời đây cũng là yếu tố gây trở ngại đến các thao tác bình thường nhưng cần thiết để điều tra các vụ việc rửa tiền, ví dụ như gọi điện thoại đường dài quốc tế, hay gửi fax ra nước ngoài.

Ngoài ra giữa các ủy ban với công tố viên trưởng cũng có thể nảy sinh quan hệ căng thẳng, do một bên chỉ có thể khởi tố các vụ tham nhũng khi được bên kia đồng thuận, và ngược lại, bên kia có thể thấy khó khăn để xây dựng được năng lực chuyên môn cũng như sự độc lập cần thiết cho các vụ việc ở cấp cao.³⁰

CÁC DẤU HIỆU CỜ ĐỎ

Nhiều công ty dịch vụ tài chính và cơ quan điều tiết đã bỏ ra nhiều nỗ lực và chi phí để xây dựng các dấu hiệu “cờ đỏ” có tác dụng cảnh báo về những hiện tượng thường đi kèm với các tội phạm cần được phòng chống, đôi khi có thể sử dụng các phần mềm thông minh để nhận được những dấu hiệu cảnh báo này. Đến nay phần lớn nỗ lực này đều đi theo hướng phát hiện các

tội phạm nghiêm trọng, không hẳn là tham nhũng lớn hay tài trợ khủng bố. Tuy nhiên hiện nay vẫn có áp lực phải xác định nhiều hơn nữa những dấu hiệu cờ đỏ với mục tiêu cảnh báo tham nhũng.

Đánh giá hiệu chỉnh để các dấu hiệu cờ đỏ không dự đoán quá cao hoặc quá thấp cũng là một vấn đề phức tạp. Có rất nhiều báo cáo lãng phí thời gian và nguồn lực khan hiếm để điều tra những hiện tượng mà cuối cùng hóa ra không liên quan gì đến rửa tiền (hoặc tham nhũng). Các nguồn lực điều tra càng khan hiếm (đây là các vấn đề cần xác định ưu tiên vừa theo khía cạnh chính trị vừa theo khía cạnh kinh tế), thì các điều tra viên càng phải làm nhiều thao tác giấy tờ hơn là điều tra.

Dưới đây tóm tắt một số dấu hiệu cờ đỏ chung mà các FIU và các ngân hàng sử dụng để phát hiện các khả năng tồn tại hành vi rửa tiền (Howell 2006, Phụ lục 4). Một số cờ đỏ trong số này đã được điều chỉnh để phù hợp hơn với các hành vi tham nhũng. Cần nhớ rằng một hành vi được coi là “bình thường” ở quốc gia này có thể là hành vi “khả nghi” ở quốc gia khác. Ví dụ như, người dân ở các nước đang phát triển và nhiều nền kinh tế chuyển đổi thường sử dụng tiền mặt nhiều hơn so với người dân ở các nước phát triển, nhất là ở Mỹ. Sự khác biệt văn hóa này đã tạo ra những căng thẳng trong việc xác định đâu là hành vi “khả nghi”.

Sử dụng tiền mặt

- Hóa đơn thanh toán bằng tiền mặt hoặc chuyển khoản giữa các công ty không liên quan đến nhau
- Các khoản thanh toán bằng tiền giấy mệnh giá nhỏ, chuyển tiền qua thư, hoặc thanh toán vé máy bay, khách sạn, và hàng tiêu dùng suýt soát ngưỡng tiền mặt phải lập báo cáo giao dịch khả nghi
- Gửi tiền thường xuyên với số lượng lớn và chỉ giao dịch bằng giá trị tương đương tiền mặt
- Yêu cầu được miễn áp dụng các quy định về gửi tiền mặt và giá trị tương đương tiền mặt
- Một PEP sử dụng tiền giấy
- Một PEP thường xuyên đổi tiền giấy mệnh giá to sang mệnh giá nhỏ
- Thường xuyên sử dụng máy gửi tiền mặt tự động hoặc mua séc du lịch
- Séc với tổng số tiền suýt soát ngưỡng
- Nhiều lần rút hoặc gửi tiền mặt đến hoặc từ các ngân hàng hoặc công ty nước ngoài
- Một khách hàng nhận hoặc trả tiền mặt nhiều lần, so với thói quen thông thường là sử dụng séc hoặc chuyển khoản ngân hàng

- Đột ngột ngừng rút tiền ở ngân hàng
- Đột ngột tăng số tiền gửi hoặc rút, ví dụ như với lý do “chơi xổ số”.

Hiểu rõ hoạt động kinh doanh

- Thiết lập một doanh nghiệp mà không hiểu biết thực sự về cách hoạt động của ngành
- Các giao dịch tỏ ra không hiểu biết về doanh nghiệp, không có chiến lược rõ ràng, hoặc không nhất quán với các mục tiêu khách hàng
- Doanh thu lớn, không có rủi ro hoặc rủi ro ít, không có vẻ phải kinh doanh vất vả
- Không quan tâm đến các chi phí giao dịch cao và rủi ro cao
- Giao dịch các loại cổ phiếu có mức độ rủi ro cao (đây là hành vi giao dịch hợp pháp nhưng hay gắn liền với gian lận)
- Giao dịch với những lĩnh vực nhiều rủi ro mà không có căn cứ giải thích rõ ràng
- Lập lại các giao dịch với số tiền suýt soát giới hạn báo cáo
- Thường nhận các khoản chuyển tiền điện tử, rút nốt số dư bằng séc hoặc thẻ ghi nợ mà không có mục đích kinh doanh rõ ràng
- Đột ngột nhận hoặc trả một khoản tiền lớn ra nước ngoài mà không có lý do rõ ràng
- Chuyển tiền cho các bên thứ ba không liên quan
- Đột ngột nhận một khoản tiền lớn và chuyển luôn đến địa chỉ nhận khác
- Đi xa với nhiều mục đích khác nhau hoặc hoàn toàn không có lý do giải thích
- Nhiều khoản thanh toán không cần thiết cho người thuê
- Thiếu nhất quán trong các hoạt động tài khoản, ví dụ số tiền, nơi nhận tiền, thời gian thanh toán, nhất là với các khoản chuyển tiền quốc tế
- Thiếu nhất quán giữa hoạt động kinh doanh của khách hàng với các hoạt động kinh doanh cùng ngành cùng quy mô tương đương
- Để lẫn tiền cá nhân và tiền công ty
- Gây áp lực cho nhân viên ngân hàng để không lưu giữ hồ sơ hoặc không làm theo các yêu cầu báo cáo
- Yêu cầu xử lý các giao dịch theo cách không cần các yêu cầu chứng từ thông thường của công ty

Hiểu rõ khách hàng của bạn

- Vẫn dùng tên khách hàng trước kia, nhưng thay đổi địa chỉ, hoặc địa chỉ vẫn giữ nguyên nhưng không liên hệ được

- Địa chỉ công ty là địa chỉ của một công ty dịch vụ hoặc đại lý
- Các hồ sơ nhân thân có nguồn gốc ở nước ngoài, nhất là các nước nghe tên không quen, hoặc dùng hộ chiếu ngoại giao hoặc hộ chiếu photo (có giải thích hoặc không giải thích lý do)
- Không muốn, không sẵn sàng, hoặc không thể cung cấp những thông tin và hồ sơ chứng minh bản thân là ai, tổ chức kinh doanh ở đâu, các cán bộ chủ chốt của công ty, chủ sở hữu công ty hoặc cán bộ kiểm soát, hoặc kế hoạch kinh doanh của công ty
- Khai sai hoặc khai khó hiểu, hoặc không khai một mục nào, về nguồn gốc số tiền, nhất là sau khi đã có yêu cầu đặc biệt
- Khách hàng đột nhiên tỏ ra hứng thú với vấn đề tuân thủ của công ty với các chính sách chống rửa tiền và thủ tục báo cáo giao dịch khả nghi khi nhân viên ngân hàng đang tìm hiểu thông tin về nhân thân, loại hình doanh nghiệp, nguồn gốc tài sản
- Kết quả kiểm tra tiêu cực về khách hàng và các cộng sự đã biết của khách hàng
- Hay lảng tránh khi hỏi về các liên hệ với một thân chủ trong một giao dịch có dấu hiệu khả nghi
- Hồ sơ nhân thân hoặc hồ sơ kinh doanh bất bình thường hoặc có vẻ khả nghi
- Hoạt động kinh doanh được nói là một phần trong vụ làm ăn bí mật có sự tham gia của một tổ chức có uy tín, một cơ quan chính phủ, hoặc một cá nhân nổi tiếng hoặc một người giàu có
- Hoạt động kinh doanh hỗ trợ một hoạt động từ thiện cụ thể
- Mở nhiều tài khoản với nhiều tên tương tự nhau
- Thông tin không nhất quán khi được hỏi về các thông lệ kinh doanh thông thường
- Doanh nghiệp do người khác điều hành và người này có nhiều hiểu biết về thị trường sinh lợi

Các dấu hiệu cờ đỏ về bảo hiểm

- Yêu cầu một sản phẩm không phù hợp mà không có lý do thích đáng
- Quan tâm hơn đến các điều khoản hủy bỏ hợp đồng hơn là điều khoản lãi hợp đồng
- Yêu cầu trả luôn một khoản tiền lớn, trọn gói cho nhiều đơn bảo hiểm hoặc giao dịch nhỏ dựa trên hình thức thanh toán thường xuyên
- Chấp nhận các điều khoản bất lợi liên quan đến hợp đồng bảo hiểm y tế hoặc nhân thọ với thời hạn bảo hiểm chưa đến 3 năm

- Yêu cầu hợp đồng bảo hiểm thông qua một nhà môi giới không quen biết hoặc nhà môi giới đến từ một khu vực có khung luật định lỏng lẻo
- Khoản phí bảo hiểm đầu tiên được thanh toán từ một tài khoản ngân hàng ở nước ngoài, nhất là khi đó là một quốc gia có khung luật định lỏng lẻo
- Mua các sản phẩm bảo hiểm bằng séc của bên thứ 3
- Sử dụng bảo lãnh thực hiện có nguồn gốc từ một giao dịch thanh toán ở nước ngoài
- Thường xuyên thay đổi người thụ hưởng
- Cố gắng vay một khoản tiền mặt tương đương giá trị tối đa của đơn bảo hiểm trả phí một lần duy nhất, ngay sau khi mua bảo hiểm
- Khách hàng huỷ đầu tư hoặc huỷ hợp đồng bảo hiểm ngay sau khi mua, nhất là khi có yêu cầu hoàn trả cho một bên thứ 3.

Đánh giá tiến độ

Có thể xác định và đánh giá các đầu vào để góp phần thực hiện thành công các biện pháp chống rửa tiền. Từ định nghĩa và thước đo, có thể thiết lập các ngưỡng về tính phù hợp và không phù hợp và hiện trạng ở bất kỳ quốc gia nào sẽ được lập bản đồ định vị rủi ro. Sau đó, có thể theo dõi, giám sát hiện trạng quốc gia (hoặc ít nhất cũng là hiện trạng của thể chế chính) theo thời gian hoặc so sánh với các điểm đánh giá đồng cấp dựa trên cùng một bộ tiêu chí. Thông qua nỗ lực lập bản đồ định vị rủi ro, sẽ có thể xác định đâu là khoảng trống cần xoá bỏ và chi phí tương đối để xoá bỏ từng khoảng trống cụ thể. Tiếp đó là phân bổ nguồn lực đến những nơi thích hợp để đạt được hiệu quả chi phí cao nhất.

Xác định được biện pháp không có nghĩa là chắc chắn đạt được hiệu quả trong thực hiện. Hoạt động giám sát cần được thiết kế theo cách phù hợp để có thể liên hệ kết quả của các biện pháp chống rửa tiền với các ảnh hưởng của chúng đến rửa tiền và tham nhũng. Trước đây các chỉ số kết quả hoạt động không được chú ý nhiều lắm, và do đó trước đây khó có thể đánh giá được các đầu vào cho cuộc chiến chống rửa tiền có thể tạo ra những ảnh hưởng gì và có mối quan hệ như thế nào với kết quả chống tham nhũng. Hiện nay, các chỉ số này được cho là rất quan trọng vì có thể chứng minh được kết quả của các biện pháp chống rửa tiền vốn rất tốn kém.

Vào cuối thế kỷ 20, những liên hệ giữa các nỗ lực chống tham nhũng và nỗ lực phát triển hệ thống chống rửa tiền vẫn còn rất hạn chế. Sau khi một số vụ bê bối lớn xảy ra vào cuối những năm 1990, mà đáng chú ý nhất là các vụ bê bối liên quan đến Sani Abacha (Nigeria), nhiều định chế tài chính

(nhất là những định chế tham gia quản lý các tài sản có giá trị cao) và các cơ quan, tổ chức chịu sự điều tiết của quy định chống rửa tiền đã bắt đầu sử dụng các cơ sở dữ liệu có quy mô lớn, và thường có tính công khai, để kiểm tra cơ sở khách hàng của tổ chức; còn các điều tra viên tư nhân thì kiểm tra mối liên hệ của các doanh nhân với những tội phạm có tổ chức, hoặc tổ chức khủng bố, đã được xác định một cách công khai.³¹

Các chính phủ đã có sự chuyển đổi lớn thể hiện qua sự chú trọng đến xây dựng cơ sở hạ tầng hỗ trợ mục tiêu hình sự hoá các hoạt động rửa tiền và, ở một mức độ nhẹ hơn, là các hoạt động điều tra và vô hiệu hoá những kẻ tội phạm và các chủ thể chính trong các đường dây rửa tiền, đồng thời quy định những thủ tục chung để cung cấp hỗ trợ pháp lý song phương và xử lý các báo cáo hoạt động khả nghi trong nước và quốc tế. Những kẻ đưa và nhận hối lộ hoặc các khoản tiền tham nhũng khác có nguy cơ bị phát hiện nhiều hơn trong một môi trường mà chỉ cần một điều tra nghiêm túc trong một mắt xích của đường dây rửa tiền là đã có thể ảnh hưởng đến tất cả những kẻ khác trong đường dây. Thách thức hiện nay là phải rút ra những bài học tích cực từ những trường hợp đã điều tra để đào sâu và mở rộng các cơ chế chống rửa tiền ở các quốc gia đang phát triển cũng như phát triển, nhằm giảm thiểu, nếu không nói là quét sạch, tham nhũng ở quy mô vừa và lớn, và hoàn trả nhiều tài sản bị tham nhũng hơn.

KẾT LUẬN

Nâng cao văn hoá liêm chính, minh bạch và trách nhiệm giải trình sẽ giúp ích rất nhiều trong cuộc chiến chống lại mọi hình thức tham nhũng. Tham nhũng lớn có tác động vô cùng lớn đến tư tưởng “không bị trừng phạt” và cảm nhận của công chúng trong nước và quốc tế về nạn tham nhũng trong nước. Các nhà lãnh đạo chính trị là những người được công chúng tin tưởng và thay mặt công chúng để ra quyết định, nhưng đó cũng là người đã chạy trốn và ôm theo hàng triệu đôla, khiến cho niềm tin của công chúng vào chính phủ bị sụp đổ. Sự thiếu lòng tin vào chính phủ và toà án có thể gây nên tình hình bất ổn chính trị và kinh tế, và cuối cùng, sự thiếu lòng tin của các nhà đầu tư nước ngoài sẽ dẫn đến sự sụt giảm số lượng các doanh nghiệp muốn đến đầu tư và thiết lập kinh doanh trong nước. Các nhà đầu tư hợp pháp có thể không cạnh tranh được với những doanh nghiệp được hậu thuẫn bởi các đầu tư bất chính. Quốc gia sẽ có nguy cơ mất uy tín khi bị nhìn nhận là nơi cho phép hành vi rửa tiền nung nấu và phát triển. Nguy cơ này có khả năng gây ra những méo mó trong nền kinh tế vĩ mô, phân bổ sai lệch các nguồn vốn và nguồn lực, tăng rủi ro cho ngành tài chính quốc gia, làm tổn

hại mức độ tín nhiệm và tính liêm chính trong các ngành tài chính trong nước và hệ thống tài chính quốc tế.³²

Tình trạng không bị trừng phạt phổ biến khiến cho pháp quyền không còn chỗ đứng trong nước. Thế mà để xây dựng được cơ chế điều hành nhà nước tốt thì không thể không có sự minh bạch, tính dễ đoán biết trước và pháp quyền. Rửa tiền là một cơ chế mà những kẻ tội phạm có thể trốn tránh trách nhiệm về các hành vi tham nhũng của mình. Vì vậy, các chương trình chống tham nhũng không những phải xem xét các nỗ lực trong nước để tìm hãm các cơ hội làm phát sinh tham nhũng, mà còn phải xem xét cả các cơ chế quốc tế nhằm phát hiện những chuyển động che giấu của cải bất chính. Tại một số nước, sự minh bạch thương mại có lẽ còn cần thiết hơn so với cơ hội thị trường, nếu không thì thị trường dù hoàn hảo đến đâu cũng vẫn có khả năng xảy ra hành vi bòn rút hối lộ và tham nhũng. Ở những nước khác, các báo cáo hoạt động khả nghi là động lực thúc đẩy các hoạt động điều tra nhằm tìm ra mối liên hệ của các giao dịch chuyển khoản giữa các công ty với các cá nhân tham nhũng, và hỗ trợ truy tố, hay ít nhất cũng xác định số tiền tham nhũng và tài sản của những kẻ bị tình nghi tham nhũng – từ đó tiến hành phong tỏa, và trả lại cho các quốc gia chủ sở hữu, nếu có đầy đủ cơ sở pháp lý cho mục đích này.

Các biện pháp chống rửa tiền có thể giúp lật tẩy các tội phạm cấu thành, đặc biệt là khi các định chế tài chính tuân thủ yêu cầu tìm hiểu rõ khách hàng. Ví dụ, nếu như các ngân hàng tuân thủ yêu cầu tìm hiểu rõ khách hàng (bao gồm xác định và xác minh nhân thân của chủ sở hữu đồng thời là người thụ hưởng của các pháp nhân) và thực hiện trách nhiệm báo cáo giao dịch khả nghi thì có thể phát hiện và ngăn chặn hành động chặt phá khai thác gỗ phi pháp (Setiono và Husein 2005). Do các hoạt động khai thác gỗ phi pháp thường liên quan đến tham nhũng của các quan chức chính phủ, nên các định chế tài chính sẽ phải thực hiện yêu cầu soát xét toàn diện nâng cao khi giao dịch với khách hàng là một chính khách hay quan chức lãnh đạo cấp cao. Do vậy, xác suất hành vi phi pháp bị phát hiện sẽ tăng lên. Các quy định khác, kể cả quy định điều chỉnh biện pháp bắt giữ và tịch thu tài sản phi pháp, cũng như các cơ hội để mở rộng hợp tác quốc tế chính thức và không chính thức và phát triển hỗ trợ pháp lý song phương theo luật chống rửa tiền, sẽ tiếp sức cho cuộc chiến chống khai thác gỗ lậu và các tội phạm khác. Sử dụng các biện pháp nói trên cùng với một số công cụ khác, các quốc gia có thể cân nhắc việc thiết lập một lực lượng mũi nhọn đặc biệt gồm các điều tra viên và công tố viên để tập trung vào một số vụ khai thác gỗ lậu nghiêm trọng, không chỉ liên quan đến tham nhũng mà còn liên quan đến rửa tiền.

Hoạt động giám sát của ngân hàng với các khách hàng thuộc diện PEP có

thể giúp phòng ngừa các hành vi tham nhũng khác trong tương lai, nhất là khi hoạt động giám sát này được mở rộng đến các cán bộ trong nước cũng như nước ngoài. Để mở quan hệ giao dịch với PEP, cần có quyết định phê duyệt của cán bộ cấp cao hơn trong ngân hàng, khác với thủ tục áp dụng cho các khách hàng tiêu chuẩn. Tuy nhiên, các nhân viên thu ngân tham nhũng, cán bộ quản lý hợp đồng tham nhũng và những cá nhân khác liên quan đến quy trình này có thể tạo ra các trở ngại để hỗ trợ rửa tiền. Đây là các chủ thể chính cần được trang bị với các công cụ phù hợp, thông qua nâng cao nhận thức và đào tạo để xác định, báo cáo và điều tra các trường hợp có dấu hiệu khả nghi. Họ phải tin tưởng hoặc phải biết rằng chính họ là người chịu trách nhiệm nếu không thực hiện thủ tục soát xét toàn diện. Điều này rất quan trọng vì những kẻ tội phạm sẽ có thể cố gắng xây dựng quan hệ với một trong các cán bộ nhân viên này, để vô hiệu hoá các biện pháp kiểm soát, và bằng cách đó, phát triển tham nhũng trong toàn bộ hệ thống vốn được lập ra để điều tiết rửa tiền. Một số ngân hàng đã bị phạt tiền do không thiết lập các cơ chế an toàn thích hợp nhằm phát hiện hành vi rửa tiền. Ví dụ như, năm 2004, Ngân hàng Ailen đã bị phạt 375.000 bảng do không phát hiện được các hối phiếu ngân hàng bị sử dụng sai tại một trong các chi nhánh của ngân hàng để tạo điều kiện rửa tiền (Cơ quan Dịch vụ Tài chính 2004).

Trong một ví dụ khác, Ngân hàng Arab bị phạt 24 triệu đôla do vi phạm quy chế chống rửa tiền tại chi nhánh New York, cụ thể là ngân hàng đã không áp dụng các biện pháp kiểm soát an toàn cho các giao dịch chuyển tiền (Kho bạc Hoa Kỳ 2005).

Ngoài ra, nhiều công ty đa quốc gia đang nỗ lực làm việc để đảm bảo rằng các văn phòng chi nhánh ở nước ngoài tuân thủ các quy tắc hành xử thống nhất với các chuẩn mực chống tham nhũng. Sẽ rất có ích nếu tất cả các doanh nghiệp quốc tế, không chỉ là các định chế tài chính, đều áp dụng các chương trình quy tắc đạo đức nghề nghiệp và cam kết tuân thủ. Các ngân hàng, công ty bảo hiểm, công ty môi giới chứng khoán, luật sư, các đại lý bất động sản và nhiều doanh nghiệp cũng như nghề nghiệp tài chính và phi tài chính khác có thể phải đương đầu với mức rủi ro cao do bị những kẻ tội phạm lạm dụng, do đó phải có những biện pháp phòng ngừa cần thiết để cảnh giác với bất kỳ hành vi rửa tiền nào. Khu vực tư nhân cũng có thể hỗ trợ trong các chương trình nâng cao nhận thức công chúng về tầm quan trọng của các vấn đề này và chứng minh các lợi ích của việc có một hệ thống chống rửa tiền hiệu quả.

Nếu các biện pháp tăng cường thực thi luật tỏ ra quá thô bạo thì có thể khuyến khích khu vực tư nhân tự điều chỉnh. Tuy nhiên, việc tăng cường thực thi luật cần phải được hỗ trợ bởi một văn phòng công tố và tư pháp hiệu quả và hiệu lực, cũng như có sự hợp tác chặt chẽ với các chính phủ nước ngoài.

Hiện nay có rất nhiều công ước quốc tế và văn bản luật đề cập đến hối lộ như một tội phạm. Trong số này có Công ước chống hối lộ của OECD, Công ước Liên Mỹ chống Tham nhũng, Công ước Luật Hình sự chống tham nhũng của Hội đồng châu Âu, Hành động chung của Liên minh châu Âu ngày 22-12-1998 về tham nhũng trong khu vực tư nhân, Công ước của Liên minh châu Âu về cuộc chiến chống tham nhũng với sự tham gia của các quan chức từ các cộng đồng châu Âu (nghĩa là các quan chức từ các quốc gia thành viên), Nghị quyết Phòng chống Sử dụng Hệ thống tài chính cho mục đích Rửa tiền và Tài trợ khủng bố của Hội đồng châu Âu, và Công ước của LHQ về chống buôn lậu ma túy và các chất hướng thần.

Ở nhiều nước, việc đưa hối lộ bị coi là một tội phạm và việc cố tình ghi sai trong sổ sách kế toán cũng bị coi là tội phạm. Những ghi chép sai này xảy ra khá phổ biến và cho thấy tiền hối lộ được sinh ra từ đâu. Tăng cường thực thi luật rất cần thiết từ cả hai phía để đảm bảo rằng không chỉ mỗi cá nhân mà cả những chính khách có thể lực và các doanh nghiệp đều phải tuân thủ cùng một chuẩn mực. Như vậy, sẽ tạo ra sự tin tưởng mạnh mẽ hơn, và hợp tác chặt chẽ hơn với các cơ quan thực thi luật khi điều tra về tham nhũng và rửa tiền.

Các chính phủ nên làm thế nào để tăng cường sự hiệp lực giữa các biện pháp chống rửa tiền và chống tham nhũng? Trước hết, với mỗi một đánh giá chống tham nhũng và chống rửa tiền đều phải nhận thức rõ ràng tất cả các biện pháp được thực hiện để phòng chống tham nhũng hoặc rửa tiền. Ví dụ như, các đánh giá song phương của FATF và FSRB và các đánh giá chung của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế về chống rửa tiền/tài trợ khủng bố có thể đã xem xét các vấn đề như tác động của các luật chống tham nhũng và ảnh hưởng của các luật này đối với kết quả thực hiện các biện pháp chống rửa tiền trong một quốc gia hay vùng lãnh thổ. Tìm hiểu quy trình rửa tiền mà đồng tiền phi pháp đi qua để trở thành hợp pháp là cách tiếp cận rất quan trọng để hiểu được bản "con đường" mà tham nhũng đi qua có ý nghĩa rất quan trọng để hiểu được tình trạng "không bị trừng phạt" xảy ra như thế nào. Thứ hai, các luật chống rửa tiền quốc gia cần đi theo tinh thần của các kiến nghị FATF. Thứ ba, các quốc gia cần tiến hành các đánh giá độc lập về các khả năng xảy ra tham nhũng và rửa tiền, đặc biệt là loại hình, phạm vi, mức độ, vị trí địa lý trong phạm vi biên giới quốc gia; và sau đó thiết kế một chiến lược chủ động của quốc gia cũng như các biện pháp tăng cường thực thi luật theo các ưu tiên mục tiêu dựa trên kết quả đánh giá, thay vì chọn lựa một cách ngẫu nhiên như một sản phẩm phụ của quá trình theo dõi các kẻ tình nghi thông thường. Thứ tư, các uỷ ban chống tham nhũng, văn phòng công tố, và toà án cần được đào tạo phù hợp về luật pháp trong nước cũng

như quốc tế liên quan đến rửa tiền và các cơ chế yêu cầu hợp tác quốc tế. Cần đào tạo về cách xác định và giám sát dòng tiền phi pháp ở nước ngoài cũng như phong toả, tịch thu và hoàn trả các tài sản này. Giáo dục và đào tạo các nghị sĩ (đại biểu quốc hội), giới truyền thông, và công chúng nói chung về mối quan hệ giữa tham nhũng với rửa tiền cũng là một biện pháp tiếp cận quan trọng. Thứ năm, sự hợp tác liên ngành liên cơ quan cần được phát triển trong phạm vi chính phủ để hỗ trợ hoạt động điều tra và truy tố cũng như giám sát một cách thích đáng. Thứ sáu, hợp tác toàn cầu, khu vực, tiểu vùng và song phương cần được thúc đẩy hơn nữa giữa các cơ quan toà án và cơ quan thực thi luật.³³ Các FIU và cơ quan điều tiết tài chính cần phối hợp để giải quyết tham nhũng và rửa tiền. Thứ bảy, các điều tra viên, công tố viên và quan toà cần được xây dựng tăng cường năng lực về các kỹ thuật điều tra tài chính chống rửa tiền và cung cấp các hỗ trợ kỹ thuật để tìm hiểu và truy tố các trường hợp tham nhũng lớn. Thứ tám, kết quả của các khởi tố này cần được công bố rộng rãi trên phương tiện truyền thông đại chúng để xây dựng lòng tin của công chúng vào hiệu lực thực thi luật. Thứ chín, cần có những nỗ lực mạnh mẽ để hoàn trả những khoản tiền tham nhũng và đảm bảo rằng số tiền này sau đó sẽ được sử dụng một cách minh bạch để bồi thường cho các nạn nhân hoặc đem lại lợi ích cho công chúng. Cuối cùng, cả hai phía (kẻ đưa và kẻ nhận hối lộ) có thể sẽ bị lộ mặt dễ hơn trong bối cảnh tự do báo chí, toà án độc lập và hệ thống chính trị đa dạng. Hầu như không mấy người nghi ngờ về việc các nước phát triển và các nước đang phát triển có thể phối hợp để tăng cường các biện pháp chống rửa tiền và tạo ra nhiều trở ngại cho hoạt động phi pháp của những kẻ đưa và nhận hối lộ.

CHÚ THÍCH

1. Chương này không có tham vọng giải quyết từng vấn đề riêng biệt liên quan đến mối quan hệ giữa rửa tiền và tài trợ khủng bố.
2. Tiền sinh ra từ các tội phạm cấu thành bao gồm gian lận, tham nhũng, hối lộ, tội phạm có tổ chức, buôn người và buôn bán ma túy; tội phạm môi trường (ví dụ như khai thác gỗ trái phép). Rửa tiền là một tội danh khác, tách riêng khỏi tội phạm cấu thành, và một cá nhân có thể bị kết tội rửa tiền, kể cả khi không thực hiện tội phạm cấu thành.
3. Reuter và Truman (2004). FATF và một số quốc gia thành viên đã cố gắng đánh giá phạm vi và mức độ của nạn rửa tiền, nhưng họ đã không thành công. Chưa có một sự thống nhất hoàn toàn về phương pháp luận cần sử dụng và cách đánh giá chuyển động của dòng tiền ở các giai đoạn khác nhau của quy trình rửa tiền.

4. Đôi khi rửa tiền được thực hiện thông qua các công ty môi giới, công ty bảo hiểm, chuyển tiền kiều hối, đại lý bất động sản, luật sư, và các chuyên viên kế toán. Levi và Reuter (2006) ước tính rằng chỉ với thu nhập khoảng 50.000 đôla một năm và hơn thì những kẻ tội phạm mới thực sự rửa tiền, có nghĩa là làm một số thao tác phức tạp hơn so với việc gửi tiền vào một tài khoản ngân hàng dưới tên thật. Tuy nhiên, con số ước tính này cũng chỉ dựa trên số liệu của các quốc gia giàu có trong khối OECD nơi mà chi phí sinh hoạt danh nghĩa và chi phí sinh hoạt thực tế và thu nhập đều cao. Người ta có thể cho rằng, để cho những kẻ tội phạm này cố gắng tránh tiêu dùng lộ liễu ở các quốc gia đang phát triển thì mức thu nhập phi pháp để phải dùng đến thao tác rửa tiền sẽ thấp hơn so với các quốc gia OECD. Xem Levi và Reuter (2006) để biết thêm thông tin.
5. Xem http://www.worldpress.org/specials/euro/1119web_Helsinki.htm and FATF Typologies. Báo cáo 2001-2002, trang 21-23. <http://www.fatf-ga?.org/dataoecd/29/35/34038006.pdf>.
6. Các yêu cầu STR và FIU có thể được xem là phần quan trọng và sáng tạo nhất trong Kiến nghị FATF - 40 kiến nghị về rửa tiền.
6. Các yêu cầu STR và FIU có thể được xem là phần quan trọng và sáng tạo nhất trong Kiến nghị FATF - 40 kiến nghị về rửa tiền.
7. Các định chế tài chính được định nghĩa trong 40 kiến nghị FATF là các định chế thực hiện ít nhất là một hành động trong danh sách 13 hành động và hoạt động <http://www.fatf-ga?.org/dataoecd/46/48/34274813.PDF>.
8. Trong lĩnh vực ngân hàng quốc tế, kế toán và luật sư quốc tế, khái niệm “trong nước” và “nước ngoài” đôi khi khó xác định vì có thể có những nhóm cũng như các cán bộ chịu trách nhiệm giám sát tuân thủ.
9. Điều quan trọng cần hiểu là sự khác nhau giữa tội phạm cấu thành và rửa tiền. Rửa tiền có thể bị truy tố như một tội danh riêng biệt, nhưng chỉ khi nó được đưa vào như một tội phạm hình sự riêng biệt. FATF đã tuyên bố trong Kiến nghị 1 như sau: “Các quốc gia cần đưa rửa tiền vào nhóm các tội phạm nghiêm trọng, và xem xét một loạt các tội phạm cấu thành. Các tội phạm cấu thành có thể được mô tả bằng cách tham chiếu đến tất cả các tội phạm, hoặc theo một ngưỡng liên hệ đến loại tội phạm nghiêm trọng có thể bị xử phạt tù (xét theo ngưỡng); hoặc theo một danh sách gồm các tội phạm cấu thành; hoặc kết hợp cả hai cách trên”.
10. Định nghĩa PEP không bao gồm các cán bộ bậc trung hay sơ cấp. Xem <http://www.fatf-ga?.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF>. Các ngân hàng quốc tế đã xây dựng một số hướng dẫn quan trọng để giải thích cách nhận ra một khách hàng có khả năng là một PEP hay không: xem “Các câu hỏi thường gặp về PEP - Wolfsberg” và “Các quy tắc chống rửa tiền đối với ngân hàng trung gian - Wolfsberg,” Quy tắc 4: soát xét toàn diện dựa trên rủi ro,

Các công ty khác nhau cũng bán danh sách các PEP đã được xác định cho các định chế tài chính để hỗ trợ họ tiến hành soát xét toàn diện khách hàng.

11. Một ngân hàng vỏ bọc là một ngân hàng được thành lập tại một quốc gia hay vùng lãnh thổ nhưng tại đó ngân hàng không có trụ sở và không có liên hệ với một nhóm tài chính nào. Xem FATF (2003).
12. Thống nhất và củng cố châu Mỹ bằng cách cung cấp các công cụ thích hợp để ngăn chặn hành động khủng bố 2001, PL 107-56, 2001 HR 3162, section 319.

Bộ Tư pháp Hoa Kỳ đã sử dụng tiết 319 trong một số trường hợp quan trọng. Một ví dụ là vụ Gibson: ngày 18/1/2001, một thẩm phán liên bang đã kết tội James Gibson do các tội danh như mưu đồ rửa tiền và gian lận chuyển tiền qua thư và chuyển tiền điện tín. Gibson đã lừa gạt khách hàng bằng cách dựng lên một số khu nhà ở giả mạo. Gibson đến Belize, gửi một số tiền vào 2 ngân hàng ở Belize. Sau khi thông qua Đạo luật Người Yêu nước Hoa Kỳ, một lệnh tịch thu số tiền trên đã được gửi đến tài khoản giao dịch của ngân hàng Belize ở Mỹ theo tiết 319, và sau đó số tiền này đã được trả lại. Xem Bộ Tư pháp Hoa Kỳ (2004).

13. Các quan hệ kinh doanh với các thành viên gia đình hoặc cộng sự gần gũi của các PEP bao gồm những rủi ro mất uy tín tương tự như những rủi ro khi có quan hệ giao dịch với bản thân các PEP.
14. Ban đầu có 11 ngân hàng tham gia trong hiệp hội: ABN AMRO, Barclays Bank, Banco Santander Central Hispano, S.A., The Chase Manhattan Private Bank, Citibank, N.A., Credit Suisse Group, Deutsche Bank AG, HSBC, J.P. Morgan, Société Générale, và UBS AG. Con số này đã tăng lên 12 sau khi ngân hàng Bank of Tokyo, Mitsubishi UFJ tham gia.
15. Wolfsberg Các nguyên tắc hoạt động ngân hàng tư nhân chống rửa tiền: “1. chấp nhận khách hàng : hướng dẫn chung 2. chấp nhận khách hàng: các tình huống cần soát xét bổ sung/chú ý bổ sung; 3. cập nhật hồ sơ khách hàng; 4. các thông lệ xác định các hoạt động bất thường hoặc khả nghi; 5. giám sát; 6. các trách nhiệm kiểm soát; 7. báo cáo; 8. giáo dục, đào tạo, thông tin; 9. các yêu cầu lưu giữ hồ sơ; 10. các ngoại lệ và sai biệt; 11. tổ chức chống rửa tiền”.
16. Với những phân tích gần đây, xem “Đánh giá chế độ báo cáo hoạt động khả nghi”.
17. Nếu đáp ứng các tiêu chí nhất định về năng lực và sự độc lập, thì có thể được chấp nhận vào nhóm Egmont Group, đến cuối năm 2006 nhóm đã có 102 thành viên, trong đó 2/3 là thành viên LHQ.
18. Trong Tòa dân sự tối cao Lêxôthô tổ chức tại Maseru. Về vấn đề: Acres International Limited, có tội (buộc tội trong thời gian 6/1991–1/1998, Acres đã chuyển khoảng 433.900 đôla vào một tài khoản ngân hàng Thụy Sĩ để hồi lộ Giám đốc điều hành LHDA; trong thời gian 31/1/1991–3/4/1991, Acres

đã chuyển khoảng 165.664 đôla vào một tài khoản Thụy Sĩ với người thụ hưởng là Giám đốc điều hành LHDA). Do vụ việc này, năm 2004, Acres bị Ủy ban Chế tài NHTG cấm không tham gia vào các dự án xây dựng của NHTG trong vòng 3 năm. Xem NHTG (2004).

19. Toà dân sự tối cao Lêxôthô, vụ Masupha Ephraim Sole, CRI/T/111/99.
20. Năm 1997, Chính phủ Thụy Sĩ bắt đầu điều tra các tài khoản ngân hàng của Sole tại Gionevơ và Zurich sau khi chính quyền Lêxôthô liên hệ với Toà tối cao Thụy Sĩ để công bố số tài khoản ngân hàng Thụy Sĩ của Sole.
21. *Marcos và Marcos và Cục Cảnh sát Liên bang* (1989) ILR 198. Toà án tuyên bố rằng, “Đặc quyền miễn trừ truy tố do hành vi tội phạm dành cho các lãnh đạo đứng đầu nhà nước vẫn chưa được luật điển hoá trong công ước Viên. “Đặc quyền miễn trừ khỏi bị truy tố đối với các lãnh đạo đứng đầu nhà nước . . . vẫn chưa được luật điển hóa trong công ước Viên (về Quan hệ ngoại giao) . . . nhưng . . . không thể kết luận rằng các đoạn nội dung của công ước được soạn thảo dưới sự bảo hộ của LHQ cung cấp một sự bảo vệ nhẹ hơn cho các lãnh đạo đứng đầu các quốc gia nước ngoài so với các đoàn đại diện ngoại giao của nhà nước do các lãnh đạo nhà nước đó dẫn đầu hoặc là chiếm phần lớn trong thành phần đoàn... Điều 32 và 39 Công ước Viên phải được áp dụng tương tự cho các lãnh đạo đứng đầu nhà nước”.
22. Công ước AU về Phòng chống tham nhũng tháng 7/2003, điều 16.1 (c) và 19.3.
23. Đề thảo luận thêm, xem Levi và Reuter (2006, số 6). Kaufman (2002, trang 1) tuyên bố “Trong lúc một khối lượng lớn tiền tẩy rửa ở nhiều quốc gia vẫn có xu hướng sử dụng hệ thống ngân hàng chính thức, thì rửa tiền thông qua các định chế tài chính phi ngân hàng (NBFIs) có vẻ như đang càng ngày càng quan trọng hơn – mặc dù nó còn có thể thông qua các giao dịch bất động sản, môi giới chứng khoán, cho thuê lại, thị trường hối đoái, công ty bảo hiểm cho thuê, v.v. “tuy nhiên theo quan điểm của chúng tôi, hiện nay vẫn chưa biết đây có phải là một xu hướng thực sự không (có lẽ là sự tách rời khỏi khu vực ngân hàng) hoặc chỉ đơn giản là một chú trọng lớn hơn vào các vấn đề mới nhất, nhậ lên nhiều “con số tối tăm” hơn so với chúng ta tưởng trước đây, đó là con số rửa tiền không bị phát hiện. Đây có thể là một điểm quan trọng, nếu giả thuyết về sự rời bỏ khu vực ngân hàng là nguyên nhân và nếu nó quan trọng đối với chính sách, nhưng xét đến sự không hoàn chỉnh về mặt số liệu, có thể sẽ thực tế hơn nếu nhận thức rằng sự rời bỏ này có thể tồn tại và các cơ chế phát hiện hiện nay không thể nắm bắt được những dấu hiệu này, mặc dù đã có nhiều công việc làm rất tốt về kiểu hối và các hệ thống chuyển giá trị không chính thức”. Xem thêm Maimbo (2003); Maimbo và others (2005); và Maimbo và Passas (2004).
24. Cần phải tiến hành một đánh giá về phạm vi số tiền tham nhũng vẫn đang

còn ở các nước đang phát triển và được đầu tư vào bất động sản và các doanh nghiệp trong nước.

25. Đương nhiên, nếu như người bị buộc tội không có tư cách miễn trừ của các lãnh đạo đứng đầu nhà nước trong các tội danh phạm phải khi đang đương nhiệm, thậm chí không phạm phải theo một mục tiêu nhà nước hợp pháp. Những miễn trừ hình sự và tố tụng này phổ biến hơn ở các nước đang phát triển nhưng chúng cũng xuất hiện ở các nước phát triển, như đã thể hiện qua các điều tra tham nhũng tại các nước OECD.
26. Các vấn đề như buôn bán ma túy và buôn lậu các hàng hóa phi pháp rất phù hợp ở đây vì chúng thường dính líu tới tham nhũng .
27. Có nhiều thuật ngữ được sử dụng để mô tả các hệ thống chuyển tiền thay thế, như ngân hàng ngầm, ngân hàng thiếu số. Về mặt địa lý, các thuật ngữ được sử dụng để mô tả các hệ thống chuyển tiền không chính thức gồm có *hawala* (Ấn Độ và Trung Đông), *padala* (Philippines), *hui kuan* (Hong Kông, Trung Quốc), và *phai kwan* (Thái Lan). Các hệ thống chuyển tiền thay thế bao gồm các dịch vụ chuyển tiền hoặc chuyển giá trị không chính thức hoạt động song song với hệ thống ngân hàng chính thức nhưng chúng thường độc lập với nhau. Xem NHTG – Quỹ Tiền tệ Quốc tế (2006).
28. Xem Tài liệu chú giải sửa đổi FATF cho Kiến nghị đặc biệt số VII: Điện chuyển tiền
29. Các FIU này cũng đáp ứng tiêu chí của Nhóm Egmont, một tổ chức không chính thức của các FIU “cam kết khuyến khích thúc đẩy sự phát triển của FIU và hợp tác giữa và trong các FIU vì lợi ích chống rửa tiền và hỗ trợ cuộc chiến trên toàn cầu chống tài trợ khủng bố”. Tuyên bố mục đích Egmont, 2004.
30. Đây không chỉ là vấn đề của các nước đang phát triển. Một số các nước EU (và các ứng cử viên) đã từng trải qua các khó khăn, và vai trò của các công tố viên đặc biệt và luật sư độc lập ở Hoa Kỳ chưa bao giờ là không bị chỉ trích. Theo nghĩa này, lúc nào cũng có một sự căng thẳng giữa việc cung cấp quyền tự chủ chính trị cho các cán bộ luật pháp với việc đảm bảo trách nhiệm giải trình vì mục đích hiệu quả và liêm chính của họ.
31. Vấn đề tiếp cận của khu vực tư nhân đối với nhân thân của những người bị tình nghi không công bố công khai trong các hồ sơ tình báo vẫn còn là vấn đề gây tranh cãi quyết liệt, do phần lớn các dữ liệu này đều không thể tiếp cận được.
32. Năm 2001, Citigroup bị bắt quả tang trong một điều tra tham nhũng xung quanh một trong các khách hàng giàu nhất của ngân hàng này, Joseph Estrada, tổng thống lưu vong Philippines; xem “Qua máy vắt nước” *Báo Kinh tế*, 12/4/2001.
33. Ví dụ như, Tổ chức Cảnh sát Hình sự Quốc tế (ICPO/Interpol), và Tổ chức Hải quan Thế giới, cũng như Europol và Eurojust ở EU.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Burgen, Stephen. 2006. "Pirates of the Mediterranean" (July 30). "Những tên cướp biển Địa Trung Hải" *The Sunday Times*.
- Camdessus, Michael. 1998. "Money Laundering: The Importance of International Countermeasures". "Rửa tiền: Sự quan trọng của biện pháp khắc phục ở cấp quốc tế" Address to the Financial Action Task Force Plenary Meeting, Paris, February 10.
- Commission for Africa. 2005. *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*. "Vấn đề quan tâm chung: Báo cáo của Ủy ban vì châu Phi" London: Commission for Africa.
- Dakolias, Maria, and Kimberly Thachuk. 2000. "Attacking Corruption in the Judiciary: A Critical Process in Judicial Reform". " Tấn công tham nhũng trong ngành tòa án: một quy trình cốt yếu trong cải cách tòa án" *Wisconsin International Law Journal* 18 (Spring):353-406.
- Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). 2003. "The Forty Recommendations" "Bốn mươi kiến nghị" (June 20).
- Financial Services Authority (FSA). 2004. "FSA Fines Bank of Ireland 375,000 for Breaches of Anti-money Laundering Requirements". "FSA phạt Ngân hàng Ailen 375.000 do vi phạm các yêu cầu chống rửa tiền" FSA/PN/077/2004 (February 9).
- Goodman, Al. 2002. "Black Money: Spain's 'Euro Effect.'" "Tiền bẩn: Hiệu ứng đồng Euro với Tây ban nha" CNN.com, January 2. <http://archives.cnn.com/2001/WORLD/europe/12/24/spain.black.money/>.
- Howell, J. 2006. *Guide to the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing* "Hướng dẫn phòng ngừa rửa tiền và tài trợ khủng bố" Publication 669. Paris: International Chamber of Commerce (ICC).
- Kaufmann, D. 2002. *Governance in the Financial Sector: The Broader Context of Money Laundering and Terrorist Financing*. "Điều hành nhà nước trong ngành tài chính: Bối cảnh rộng hơn của rửa tiền và tài trợ khủng bố" Washington, DC: World Bank.
- Levi, M., and M. Maguire. 2004. "Reducing and Preventing Organized Crime: An Evidence-Based Critique". "Giảm và phòng chống tội phạm có tổ chức: Nghiên cứu dựa trên bằng chứng" *Crime, Law and Social Change* 41(5): 397-469.
- Levi, M. and P. Reuter. 2006. "Money Laundering: A Review of Current Controls and Their Consequences". "Rửa tiền: Đánh giá các kiểm soát hiện tại và hệ quả của chúng"? In *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 34, ed. M. Tonry 289-375. Chicago: University of Chicago Press.
- Maimbo, S. M. 2003. *The Money Exchange Dealers of Kabul: A Study of the Informal*

- Funds Transfer Markets in Afghanistan*. “Những người môi giới đổi tiền ở Kabun: Nghiên cứu về các thị trường chuyển nhượng vốn không chính thức ở Apganixtan” Washington, DC: World Bank.
- Maimbo, S. M., R. Adams, R. Aggarwal, and N. Passas. 2005. *Migrant Labor Remittances in the South Asia Region*. “Chuyển tiền của công nhân di biến động ở khu vực Nam Á” Washington, DC: World Bank.
- Maimbo, S. M., and N. Passas. 2004. “The Regulation and Supervision of Informal Remittance Systems”. “Điều tiết và giám sát các hệ thống chuyển tiền không chính thức” *Small Enterprise Development* 14 (1): 53–62.
- Nelen, H. 2004. “Hit Them Where It Hurts Most? The Proceeds-of-Crime Approach in the Netherlands”. “Đánh vào chỗ dễ đau nhất? Cách tiếp cận theo những lợi nhuận từ hoạt động phi pháp ở Hà Lan” *Crime, Law and Social Change* 41: 517–34.
- Passas, N. 2006. *Legislative Guide for the Implementation of the United States Convention against Corruption*. “Hướng dẫn lập pháp để thực hiện công ước chống tham nhũng của Hoa Kỳ” New York: United Nations.
- Reuter, Peter, and Edwin M. Truman. 2004. *Chasing Dirty Money: The Fight against Money Laundering*. “Truy đuổi tiền bẩn: cuộc chiến chống rửa tiền” Washington, DC: Institute for International Economics.
- Setiono, Bambang, and Yunus Husein. 2005. “Fighting Forest Crime and Promoting Prudent Banking for Sustainable Forest Management - The Anti-Money-Laundering Approach”. “Chống tội phạm lâm nghiệp và thúc đẩy hoạt động ngân hàng thận trọng nhằm quản lý rừng bền vững” Center for International Forestry Research (CIFOR) Occasional Paper 44, Bogor, Indonesia.
- Shleifer, Andrei, and Robert Vishny. 1993. “Corruption”. “Tham nhũng” *Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 599–617.
- SFBC (Swiss Federal Banking Commission). 2001. “SFBC Orders Removal of Bank’s General Manager: Investigation by Supervisory Authority in Montesinos Case Concluded” “SFBC ra lệnh cách chức giám đốc quản lý ngân hàng: Điều tra của cơ quan giám sát trong vụ Montesinos đã có kết luận” (November 13).
- . 2005. “Report on the Activity of Swiss-Based Banks in the United Nations Oil-for-Food Programme” “Báo cáo hoạt động của các ngân hàng tại Thụy Sĩ trong chương trình Lấy dầu đổi lương thực của LHQ” (October)
- Swiss Federal Department of Justice and Police. 2000. “Abacha Funds at Swiss Banks”. “Tiền của Abacha trong các ngân hàng Thụy Sĩ” Report of the Swiss Federal Banking Commission (August).
- Transparency International. 2005. *Global Corruption Report 2004*. “Báo cáo tham nhũng toàn cầu 2004” Berlin: Transparency International.

- United Nations. 2004. *United Nations Handbook on Practical Anticorruption Measures for Prosecutors and Investigators, Annex: The Lêxôthô Corruption Trials: A Case Study*, "Sổ tay LHQ về các biện pháp chống tham nhũng thực tiễn cho các công tố viên và điều tra viên, Phụ lục: Xét xử tham nhũng ở Lêxôthô: Tình huống cụ thể" 136-210. United Nations: Vienna:
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 1998. *Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering*. "Nơi ẩn náu tài chính, bảo mật thông tin ngân hàng và rửa tiền" Technical Series Issue 8. New York: United Nations.
- U.S. Department of Justice. 2004. "Report from the Field: The USA PATRIOT Act at Work" "Báo cáo tại hiện trường: Đạo luật Người Yêu nước của Hoa Kỳ trong thực tế"
- . 2005. "International Narcotics Control Strategy Report" "Báo cáo chiến lược quốc tế về kiểm soát các chất hướng thần" df(March). <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2005/vol2/html/42382.htm>; Vladimiro_Montesinos.
- U.S. Department of the Treasury. 2005. "Assessment of Civil Money Penalty". "Đánh giá mức phạt tiền dân sự" 2005-2. <http://www.fincen.gov/arab081705.pdf>.
- U.S. Senate Minority Staff of the Permanent Subcommittee on Investigations. 2004. *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the PATRIOT Act. Case Study Involving Riggs Bank*. "Rửa tiền và tham nhũng nước ngoài: Củng cố thực thi luật và Hiệu quả của Đạo luật Người Yêu nước. Tình huống cụ thể của Ngân hàng Riggs" Washington,
- U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations. 2005. *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the PATRIOT Act*. "Rửa tiền và Tham nhũng nước ngoài: Tăng cường thực thi luật và Hiệu quả của Đạo luật Người Yêu nước" Báo cáo về các tài khoản ngân hàng ở Mỹ do Pinochet sử dụng" Supplemental Staff Report on U.S. accounts used by Augusto Pinochet. Washington, DC,
- U.S. Senate Subcommittee on Investigations. 1999. "Private Banking and Money Laundering, a Case Study of Opportunities and Vulnerabilities," "Ngân hàng tư nhân và rửa tiền, nghiên cứu tình huống về các cơ hội và khả năng bị tổn thương". World Bank. 2004. "World Bank Sanctions Acres International Limited". "Ngân hàng Thế giới phạt Acres Int. Ltd" Press Release 2005/33/S.
- . 2005. "The World Bank Capacity Enhancement Program on Anti-Money-Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Module 1, Workbook". "Chương trình nâng cao năng lực của NHTG về chống rửa tiền và tài trợ khủng bố, Môđun 1, Sách bài tập" World Bank, Washington, DC.

Các hình thái tham nhũng

World Bank, with cooperation from the Swiss Federal Ministry of Finance. 2006. "Utili-zation of Repatriated Abacha Loot". "Sử dụng của cải được trả lại của Abacha" COUNTRIES / AFRICAEXT / NIGERIAEXTN / 0 , ,c o n t e n tMDK : 2 1 1 6 9 8 8 8 menu PK:3287725~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:368896,00.html.

World Bank–IMF. 2006. *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism* "Hướng dẫn tham khảo về chống rửa tiền và tài trợ khủng bố" (Second Edition). Washington, DC: World Bank.

PHẦN

IV

Những thách thức phía trước

Kết luận

Bước tiếp theo cần đi đến đâu?

J. EDGARDO CAMPOS, SANJAY PRADHAN,
VÀ FRANCESCA RECANATINI

Sau nhiều năm, cuối cùng Sanjiv và gia đình anh đã có điện trong căn nhà nhỏ bé của mình. Bây giờ các con anh có thể làm bài tập vào mỗi buổi tối nhờ ánh đèn điện. Vợ anh có thể nấu ăn trong căn bếp nhỏ dưới làn gió mát của chiếc quạt điện, một chút tiện nghi đơn sơ mà chị đáng được hưởng. Và sau một ngày làm việc dài, bây giờ Sanjiv có thể ngồi xem vô tuyến, dù anh mới chỉ có một cái vô tuyến đen trắng. Nhưng nhiều hàng xóm và bạn bè của anh trong cộng đồng xung quanh vẫn đang mong ngóng cho đến ngày họ cũng được hưởng những lợi ích nho nhỏ này. Không giống như Sanjiv, họ không có đủ tiền tiết kiệm để chi cho khoản phí “làm thủ tục nhanh” và chen ngang 10 năm. Nhưng có điều gì không bình thường sắp xảy ra ở cái thị trấn nhỏ này đây.

Một nhóm người lớn tuổi cảm thấy rất băn khoăn và đã kiến nghị ông thị trưởng tổ chức một cuộc họp dân để bàn về những khó khăn trong các dịch vụ thiết yếu mà nhà nước cấp cho dân, nhất là cấp điện. Tại sao hầu hết các nhà ở thị trấn bên kia ngày nào cũng có điện máy tiếng đồng hồ, trong khi ở đây số người được cấp điện chỉ đếm trên đầu ngón tay? Tại sao chúng ta phải trả tiền làm thủ tục nhanh – đây là dịch vụ của nhà nước kia mà? Đó là những câu hỏi họ đặt ra. Và họ sắp sửa đi từng nhà để kêu gọi mọi người cùng góp tiếng nói. Sự bất mãn với tình trạng hiện tại dần dần tăng lên.

Đối diện mé bên kia địa cầu, Carlos đã trúng gói thầu mới nhất của chính phủ đầu tư xây dựng một đoạn đường 5 km gần ngoại ô thị trấn. Như mọi khi, anh cùng bốn nhà thầu đồng nghiệp khác đã rút thăm để xem ai sẽ được gói thầu này. Lần này anh là người may mắn. Nhưng càng ngày càng nhiều người càng cảm thấy lo lắng về tương lai của cách dàn xếp thân thiện này.

Họ mới được biết rằng chính phủ trung ương sẽ xây dựng một hệ thống đầu thầu điện tử. Khi hệ thống này hoàn thành, tất cả các hợp đồng nhà

nước, kể cả của chính quyền địa phương, sẽ được đăng trên một trang web của chính phủ, mà nhà thầu nào cũng vào đọc được, dù là nhà thầu trong nước hay nước ngoài. Carlos và các đồng nghiệp đang sợ rằng nhóm của anh sẽ mất khả năng kiểm soát các hợp đồng xây dựng ở trong tỉnh. Nếu mời thầu công khai và minh bạch như vậy, cả các nhà thầu ngoại tỉnh cũng có thể đấu thầu các hợp đồng trong tỉnh. Thế có nghĩa là mỗi hợp đồng sẽ có 10 nhà thầu cạnh tranh hay nhiều hơn thế nữa, vậy thì không thể đủ mà chia nhau như trước đây nữa. Sắp hết thời để kiếm ăn rồi.

Ở một nước khác cách xa chỗ Carlos hàng nghìn dặm và còn băng qua cả một đại dương, chồng của bà tổng thống cuối cùng cũng cảm thấy yên tâm về “khoản phí đầu vào” của bốn công ty quốc tế nộp đơn sơ tuyển cho một hợp đồng xây dựng sân bay quốc tế mới. Một dự án đầy tham vọng của chính phủ với chi phí lên đến 300 triệu đôla. Chính phủ hy vọng, sân bay mới này sẽ làm cho đất nước trở thành trạm trung chuyển quốc tế cho cả châu lục.

Ở một nơi gặp riêng, bốn công ty bắt đầu chia sẻ sự lo âu về chi phí đấu thầu leo thang cho các hợp đồng ở quốc gia này và nhiều nơi khác nữa. Tất cả họ đều biết rằng sẽ tốt hơn nếu có một sân chơi bình đẳng mà không ai phải trả “phí đầu vào và phí thương lượng”. Hơn nữa, là các công ty đa quốc gia, càng ngày họ càng thấy lo lắng về những biện pháp nghiêm ngặt hơn mà OECD đưa ra để tăng cường thực hiện *Công ước chống hối lộ các quan chức nhà nước nước ngoài*. Về phía mình, chồng bà tổng thống cũng bắt đầu thấy hơi lo lắng, nhưng đây là một nỗi lo khác. Một số quốc gia tài trợ quan trọng vừa mới ký một thỏa thuận thành lập quỹ quốc tế dành riêng cho các hoạt động chống tham nhũng trong giới chức lãnh đạo toàn thế giới. Một quốc gia đã cam kết gần 200 triệu đôla và một vài nước khác chắc cũng sẽ sớm làm theo tấm gương này. Việc này có ý nghĩa gì với ông, với vợ ông, bà tổng thống; các con ông, rồi mấy ông bạn cùng hội nữa?

Liệu có phải là lấy gậy ông đập lưng ông khi đi dàn xếp một cách bí mật cho dự án lớn này không? Có khi nào cả bà tổng thống cũng bị kết tội không? Cũng không biết trong tương lai có lúc nào tài sản của gia đình ông ở nước ngoài bị tịch thu và ông sẽ bị ngồi tù ở một đất nước nào khác không?

Sanjiv, Carlos, và vị phu quân bà tổng thống mỗi người đều đã từng chứng kiến, tự mình trải qua hoặc tham gia những hình thức khác nhau của căn bệnh xã hội lây lan nhanh nhất trên thế giới.

Tham nhũng thực sự có nhiều hình dáng khác nhau và đúng là nhiều khuôn mặt khác nhau nữa. Cuốn sách này đã cố gắng vẽ phác ra một con đường có tiềm năng hứa hẹn để tìm hiểu kỹ hơn những kẻ hở của tham nhũng: đâu là những điểm dễ xảy ra tham nhũng ở cấp ngành, làm thế nào để nhận ra và theo dõi chúng? Nhưng đây mới chỉ là bước đầu tiên của một

hành trình dài. Con đường phía trước mặt sẽ dẫn đến những nhiệm vụ khó khăn và đầy thách thức, chẳng hạn, phát triển những công cụ tinh vi để đánh giá khả năng dễ xảy ra tham nhũng, tiến hành các nghiên cứu thực địa chi tiết để thẩm thía những bài học kinh nghiệm – cách làm nào tốt, cách làm nào không tốt ở cấp ngành, và cuối cùng là xây dựng các chiến lược chống tham nhũng ở cấp ngành, và có các mốc chỉ số để theo dõi được từng hoạt động.

Nghiên cứu này chủ yếu tập trung vào các phân tích vĩ mô để xác định những trở ngại chính đối với tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo. Trong điều kiện đó, nghiên cứu này đã xác định các ngành tham nhũng nhất hoặc là những ngành mà tham nhũng có hại nhất đối với các nỗ lực phát triển.¹ Mặc dù nghiên cứu này là một phân tích ở tầng thứ nhất rất hữu ích nhưng vẫn đề tham nhũng cần được phân tích từ nhiều sắc thái hơn và đi sâu vào từng ngành hơn. Cách tiếp cận theo lộ trình được sử dụng trong cuốn sách này sẽ cho bạn đọc thấy một con đường để tiến hành những phân tích nói trên và mở đường cho sự phát triển của các đánh giá về khả năng dễ xảy ra tham nhũng cụ thể ở cấp ngành.

Để tiến tới các đánh giá đó, một số nỗ lực thí điểm ở một vài nước và một vài ngành có thể có ích. Những thí điểm có thể được sử dụng để phát triển các chỉ số định lượng về khả năng xảy ra tham nhũng, từ đây có thể áp dụng cho các ngành lựa chọn ở một số lớn các quốc gia. Quy trình này có thể giúp phát triển một cơ sở dữ liệu toàn quốc bao gồm các chỉ số khả thi để làm mốc chuẩn, so sánh và theo dõi tiến bộ của các quốc gia trong cuộc chiến chống tham nhũng của nhiều ngành.

Trong mỗi một ngành đã biết, quy trình đấu thầu có lẽ là lĩnh vực đứng riêng rẽ và bị tham nhũng nhất. Nhưng đồng thời, đây cũng lại lĩnh vực hứa hẹn nhất để xây dựng một bộ chỉ số cụ thể, định lượng, kéo dài từ giai đoạn lập kế hoạch ban đầu, xuyên suốt trong cả quy trình, cho đến khi trao và thực hiện hợp đồng. Do đó, tập trung vào quy trình đấu thầu ở một hoặc hai ngành chủ chốt như giao thông đường bộ, có thể là điểm xuất phát để xây dựng các chỉ số khả thi. Về mặt này, đấu thầu có ba ưu điểm. Thứ nhất, quy trình đấu thầu cơ bản rất giống nhau dù được thực hiện ở các quốc gia khác nhau, do đó các chỉ số được xây dựng thông qua các thí điểm cũng có thể phù hợp để sử dụng cho các quốc gia khác. Thứ hai, các thí điểm này có thể dẫn đến một cơ sở dữ liệu lớn gồm nhiều chỉ số mà không phải chịu cảnh như Johnston (2001) đã nói là “chỉ có một con số duy nhất”. Mỗi chỉ số sẽ phản ánh hiện trạng điều hành nhà nước trong một khía cạnh cụ thể của hệ thống đấu thầu quốc gia, ví dụ như giai đoạn sơ tuyển. Ngoài ra, có thể xây dựng một chỉ số tổng hợp bao gồm một số trọng số của nhiều chỉ số thành phần để phản ánh một lát cắt rất cụ thể của hệ thống điều hành nhà nước – đó là

đấu thầu. Chắc hẳn sẽ có câu hỏi nhỏ rằng các chỉ số đại diện cho cái gì. Và thứ ba, có một lý thuyết đang phát triển từng bước về đấu thầu dựa trên kinh tế học thông tin, và nó có thể giúp định hướng việc xây dựng chỉ số (xem ví dụ Laffont Tirole [1993] và Manelli và Vincent [1995]). Các chỉ số phái sinh về lý thuyết sẽ đem lại cái nhìn thấu đáo hơn để thiết kế các biện pháp cải cách thích hợp – lý thuyết luôn giúp chúng ta xác định hướng phải đi để tìm ra câu trả lời cho vấn đề.

Các lộ trình chi tiết của tham nhũng và các chỉ số ngành cụ thể có thể đem lại nhiều cơ hội điều chỉnh các biện pháp cải cách chống tham nhũng luôn luôn tiến triển và làm cho các biện pháp này thích ứng với các bối cảnh ngành khác nhau. Trọng tâm của cuốn sách này là các ngành và tiểu ngành có sự khác nhau rất lớn về bản chất chuỗi giá trị và các quy trình sản xuất của ngành, do vậy các chiến lược cải cách cũng cần được điều chỉnh một cách cụ thể để đương đầu với những lĩnh vực dễ bị tham nhũng tấn công.

Thực tế, có rất nhiều công cụ và dụng cụ mới đang được phát triển không ngừng để hỗ trợ quản lý, kiểm soát và kìm hãm sự lan tràn của tham nhũng. Những công cụ mới này thường rơi vào 3 nhóm chính sau đây: tăng “cầu” về điều hành nhà nước hiệu quả (thể hiện qua đoạn cuối của câu chuyện về Sanjiv), sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông (CNTT-TT) một cách chiến lược (thể hiện qua nỗi lo của Carlos) và xây dựng các đối tác toàn cầu (thể hiện qua những trở ngại về sự báo ứng của vị phu quân bà tổng thống). Mặc dù tăng cường thực thi luật (điều tra, truy tố, tố tụng, hình phạt dân sự và hình sự) rất quan trọng và cần thiết, nhưng sức mạnh của các công cụ này trước hết là tác dụng phòng ngừa. Phòng ngừa nhằm mục tiêu vào các cơ hội tham nhũng. Nếu các cánh cửa này bị đóng lại thì tham nhũng không thể lọt qua và tỷ lệ tham nhũng chắc chắn sẽ giảm; như vậy tăng cường thực thi luật có thể tập trung vào một số các lĩnh vực chủ chốt nhất mà các biện pháp phòng ngừa đem lại hiệu quả cao nhất.

Trong bối cảnh này, thách thức chủ yếu là ở chỗ khi xây dựng các chiến lược cải cách phải làm sao để kết hợp ăn khớp các công cụ mới với các khả năng xảy ra tham nhũng trong ngành. Ví dụ như, trong trường hợp các cơ chế “cầu”, có một loạt các phương án hứa hẹn đem lại kết quả tốt như khảo sát bằng thẻ báo cáo, cộng đồng giám sát các dự án hoặc chương trình, các kiểm tra lối sống theo định hướng của giới truyền thông đại chúng. Các khảo sát bằng thẻ báo cáo đã tỏ ra có ích trong việc tăng cường chất lượng các dịch vụ cơ bản và giảm tỷ lệ lây nhiễm bệnh tham nhũng. Tuy nhiên, phương pháp khảo sát này không hẳn đã phù hợp để nâng cấp chất lượng thi công và bảo trì đường bộ. Để đạt mục đích đó, cần tiến hành thử ngẫu nhiên một

thành phẩm và từ đó có thể xác định một hình thức phù hợp cho cộng đồng giám sát các dự án đường đã hoàn thành.³ Tương tự, với xăng dầu và khí ga tự nhiên, các khảo sát này có lẽ khó có thể giúp hạn chế tham nhũng, vì những vấn đề trong ngành xăng dầu chủ yếu cần được giải quyết ở cấp quốc tế, có nghĩa là cần đến một cơ chế khác để tạo ra áp lực “cầu” cho cải cách. Việc kết hợp ăn khớp giữa các cơ chế “cầu” với các khả năng xảy ra tham nhũng trong từng ngành cụ thể vẫn chưa được hiểu rõ. Xét đến tiềm năng hứa hẹn của công cụ này trong tiến trình cải cách, các nhà nghiên cứu nên chú ý hơn đến vấn đề này, nhất là những ai quan tâm đến việc thúc đẩy mặt trận tri thức về điều hành nhà nước và chống tham nhũng.

Các kinh nghiệm từ khắp mọi nơi trên thế giới về việc sử dụng công nghệ truyền thông thông tin hiện đại nhằm tăng cường tính hiệu quả và hiệu quả chi phí của chính phủ cho thấy, ứng dụng công nghệ này một cách thích hợp và sáng suốt có thể tạo ra tác động lớn đến tham nhũng, và nói chung là góp phần cải tiến điều hành nhà nước.⁴

Những nỗ lực ban đầu nhằm áp dụng công nghệ truyền thông thông tin hiện đại không hẳn đã đáng khuyến khích vì chúng bị áp dụng thiếu cân đối, thường tập trung quá nhiều vào việc áp đặt “tin học hóa” các quy trình công việc thiếu hiệu quả, mà không xem xét một cách thích đáng về quản lý quy trình thay đổi (NHTG 2005). Những năm tháng vừa qua đã đem lại rất nhiều bài học.

Một cách tiếp cận mới xuất hiện đó là “lật ngược cái bàn lên”: có nghĩa là, thay vì ứng dụng công nghệ vào các quy trình đã có, thì trong cách tiếp cận này, chúng ta phải cơ cấu lại quy trình và thiết kế các nội dung cải cách trong phạm vi năng lực kỹ thuật và công nghệ mới. Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á, và Ngân hàng Phát triển liên Mỹ đã cộng tác để viết chung một báo cáo về ứng dụng CNTT-TT trong đấu thầu công. Báo cáo có đoạn viết (NHTG sắp xuất bản):

... các công nghệ này có thể làm nhiều hơn việc cung cấp điều kiện tiếp cận thông tin: để ứng dụng hiệu quả các công nghệ này cần phải có những quy trình được xác định chính thức, các cấp quyền hạn được quy định rõ ràng, các thủ tục, điều khoản và điều kiện được chuẩn hóa. Do đó, đấu thầu trực tuyến không chỉ đơn giản ứng dụng công nghệ cho các quy trình hiện tại, mà *bản thân nó là một quy trình cải cách – trong nhiều trường hợp, nó đòi hỏi các quy trình truyền thống phải được sửa đổi hoặc hoàn toàn loại bỏ* - như vậy các quy trình quản lý, các biên bản, thủ tục cần được chuẩn hóa, định dạng mẫu lại và làm cho đơn giản hơn, để chúng có thể tương thích với môi trường số.

Các công nghệ mới mở ra nhiều khả năng mà trước đây chúng ta không có,

và do đó, nếu được áp dụng thích hợp, các công nghệ mới có thể giúp cải tiến thiết kế và thực hiện các cải cách điều hành nhà nước.

Nhưng cũng giống như các cơ chế “cầu”, CNTT-TT phải thích ứng với các đặc điểm cụ thể của ngành. Các hệ thống đấu thầu trực tuyến chẳng hạn, đây có thể là chỗ dựa để tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quá trình trao hợp đồng của chính phủ được củng cố, tăng cường, nhất là trong lĩnh vực mua sắm hàng hóa và dịch vụ, tiếp đó là xây dựng và bảo trì công trình. Các hệ thống vệ tinh toàn cầu đem lại nhiều khả năng mới để cơ cấu lại các quy trình và hệ thống giám sát khi quản lý rừng, nhằm hạn chế các hoạt động khai thác gỗ trái phép, và tiếp đó là tìm hãm tham nhũng lớn, vì loại tham nhũng này thường gắn liền với công tác quản lý rừng.

Tham nhũng lớn quả thật là một vấn đề nghiêm trọng trong ngành lâm nghiệp. Nhưng nó cũng quấy rầy cả các ngành khác – thường là trong thương mại mậu dịch quốc tế, như buôn bán các nguồn tài nguyên khoáng vật, hoặc trao các hợp đồng “siêu” lớn, phần nhiều là về cơ sở hạ tầng – và rất khó để tìm hãm nó ở cấp quốc gia. Các công ty đa quốc gia hoặc chính phủ các nước phát triển, hoặc cả hai, đều liên quan đến các loại giao dịch này, đây là tình huống có thể gây ra các vấn đề khó phối hợp thực hiện. Ví dụ như, khi đấu thầu các hợp đồng của chính phủ có quy mô lớn, do đó chỉ có những công ty lớn mới có tiềm năng cung cấp các dịch vụ này, thì các công ty vẫn cảm thấy “phải” đưa hối lộ vì lo rằng nhà thầu khác sẽ đưa, và như vậy, công ty sẽ bị loại.

Các cải cách ngành trong những trường hợp này phải vượt khỏi ranh giới truyền thống. Các cải cách điển hình hơn như cải cách đấu thầu, tuy có ích, nhưng không đủ để giữ tham nhũng trong phạm vi kiểm soát được. Các ví dụ về sáng kiến xuyên biên giới, như Sáng kiến Minh bạch trong các ngành khai khoáng, chủ yếu tập trung vào xăng dầu và khai thác mỏ, hay các quy trình ở cấp bộ trưởng về Tăng cường Thực thi Luật Lâm nghiệp và Điều hành nhà nước, và Công ước OECD về Chống hối lộ các quan chức nước ngoài – tất cả đều là các sáng kiến mới xuất hiện. Tuy nhiên, các sáng kiến này cần được củng cố hơn nữa để có thể quản lý những khó khăn và phức tạp trong vấn đề phối hợp, mà thông thường, đó chính là cốt lõi tạo nên tham nhũng ở những lĩnh vực này.

Một thông báo gần đây của chính phủ Anh quốc cho biết họ đã lập một quỹ đặc biệt để hỗ trợ những nỗ lực tìm hãm tham nhũng trong giới chức lãnh đạo thế giới, và tạo cơ hội để ngăn chặn tham nhũng lớn.⁵ Quỹ này có thể được sử dụng để hỗ trợ các điều tra chi tiết môi trường đầu tư toàn cầu và điều tra tài sản của những người vẫn được gọi là PEP (có thể là chính khách hoặc quan chức cấp cao có quyền lực chính trị). Nếu thiết lập được

những bằng chứng vững chắc về rửa tiền thì khi đó việc truy tố có thể tiến hành ở quốc gia đang có tài sản hoặc đầu tư của cá nhân bị tình nghi. Không có gì ngạc nhiên là nhiều tài sản và đầu tư này thường được tập trung ở các quốc gia mà pháp quyền có biểu hiện rõ ràng và mạnh mẽ: thậm chí những kẻ ăn trộm cũng biết lo cho an ninh và an toàn tài sản của mình. Do đó các hoạt động điều tra và truy tố có cơ hội tốt để dẫn dắt quá trình xét xử, kết tội, và hoàn trả tài sản tham nhũng: Cách tiếp cận này sẽ gián tiếp tăng cường năng lực thực thi luật của các quốc gia.

Nhưng điều quan trọng hơn là, nếu thành công trong việc bắt giữ và truy tố vài tên đầu sỏ và thu xếp hoàn trả số tài sản tham nhũng, thì sáng kiến này sẽ làm cho các cá nhân nhiều quyền lực nhưng tha hoá nhanh chóng mất đi sở thích ăn “siêu” hối lộ.

Tác động tiềm tàng của việc này phần nào phụ thuộc vào mức độ mà các quốc gia khác quyết định đóng góp cho quỹ.⁶ Bản thân quy mô quỹ đã có thể là một yếu tố dễ gây trở ngại. Ví dụ như, một tỷ đôla được dành riêng để tiến hành các điều tra và truy tố (tại các quốc gia “pháp quyền”) một số đối tượng; vậy thì xác suất những kẻ phạm pháp bị kết tội và đi tù, đồng thời mất luôn số tài sản phi pháp, chắc chắn sẽ tăng lên một cách đáng kể. Cả lý thuyết và kinh nghiệm đều nói rằng, sự kỳ vọng thường làm cho người ta không còn cảm thấy muốn dính líu vào tham nhũng lớn nữa. Giống như phần lớn các thoả thuận quốc tế, việc thu xếp quỹ hỗ trợ nói trên cũng có những điểm phức tạp và thách thức và sẽ cần một thời gian để khắc phục. Nhưng đây là một con đường đầy hứa hẹn và có thể đem lại những lợi ích lớn gấp nhiều lần so với chi phí phải bỏ ra.

Cùng với tham nhũng lớn là những vấn đề và rắc rối liên quan đến kinh tế chính trị. Cuốn sách này đã cố gắng để không viết quá nhiều về giao diện tiếp xúc giữa tham nhũng và chính trị. Mục đích trước tiên của cuốn sách này là trình bày cách tiếp cận dựa theo lộ trình để khám phá tham nhũng ở cấp ngành (chuỗi giá trị) cũng như cấp quy trình (dòng quy trình), và minh hoạ công dụng của nó để giải quyết tham nhũng trong bối cảnh hoạt động. Tuy nhiên, cách tiếp cận này cũng cho thấy sự cần thiết phải có những nghiên cứu nghiêm túc về kinh tế chính trị ở cấp ngành và cấp quy trình. Cụ thể là các ngành khác nhau không chỉ về chuỗi giá trị, mà còn về ý nghĩa kinh tế chính trị ẩn ở dưới bề mặt nổi của ngành. Mỗi một ngành đều có thể nhiều bên có lợi ích liên quan, và lôgic chính trị nội bộ để nuôi dưỡng tham nhũng cũng mỗi ngành một khác. Thách thức trong vấn đề này là làm sao xác định được, với các khả năng xảy ra tham nhũng như vậy thì ngành nào dễ cải cách hơn trong ngắn hạn và trung hạn, và có thể làm được những gì về dài hạn để giải quyết những điểm cốt lõi trong khía cạnh kinh tế chính trị của ngành. Nhưng

để xác định được thì chắc chắn phải có những hiểu biết sâu sắc về các chính sách của ngành, mối liên hệ của ngành với môi trường chính trị rộng hơn. Để chắc chắn, có thể xem những nghiên cứu rất hoàn chỉnh về kinh tế chính trị ở cấp ngành. Một trong những nghiên cứu có ảnh hưởng lớn về sau là nghiên cứu của Bates (1981). Nghiên cứu của anh về đề tài ngành nông nghiệp – trồng trọt ngũ cốc ở một số quốc gia châu Phi – như Kenya, Uganda, và Ghana. Một nghiên cứu nữa, Ross (2001), tập trung vào tính chất chính trị trong hoạt động khai thác gỗ ở Ấn Độ. Đây là hai ví dụ rất thích hợp cho nội dung này. Tuy nhiên ở hầu hết các nước, những phân tích kinh tế chính trị có chiều sâu và đặt trọng tâm vào ngành như vậy cũng không có nhiều. Để xây dựng được các chiến lược cải cách khả thi và bền vững, những nghiên cứu và phân tích như vậy là hết sức cần thiết. Do đó, trong bối cảnh các chiến lược cải cách, phân tích kinh tế chính trị ở cấp ngành chính là chị em sinh đôi với cách tiếp cận theo chuỗi giá trị. Hai cách tiếp cận này khi kết hợp với nhau sẽ hàm ý những trình tự logic theo thời gian của các cải cách.

Tham nhũng rất giống với bệnh ung thư. Nó biểu hiện dưới rất nhiều cách khác nhau và liên tục thay đổi hình thái để chuyển sang những dạng thức mới. Nhưng cũng giống như các nhà nghiên cứu được làm việc hàng ngày ở phòng thí nghiệm cho đến mấy giờ sáng, các nhà khoa học xã hội và nhà chuyên môn sẽ tiếp tục tìm kiếm các cách thức mới để giải quyết và kìm hãm căn bệnh này. Cuốn sách này đã cố gắng mở ra những con đường mới cho nghiên cứu và điều tra, và các tác giả hy vọng rằng, cuốn sách sẽ giúp sản xuất ra những loại thuốc giải độc hiệu quả và cụ thể cho từng ngành, và làm dịu đi những mức độ khác nhau của căn bệnh.

CHÚ THÍCH

1. Các chiến lược hỗ trợ quốc gia của NHTG thường đề cập đến nội dung thứ nhất, và các khảo sát môi trường đầu tư đề cập đến nội dung thứ hai. Hai nội dung không nhất thiết phải chỉ ra cùng một ngành hay các ngành giống nhau như là nguồn gốc của vấn đề. Tuy nhiên, thông thường thì mức độ trùng lặp là khá lớn.
2. Trên thực tế, điều này có thể dựa trên các chỉ số kết quả hoạt động do OECD – Liên hiệp Ủy ban Hỗ trợ Phát triển về Đấu thầu – soạn thảo. http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_19101395_37130152_1_1_1_1,00.html.
3. Một số tổ chức phi chính phủ đã xây dựng các phương pháp luận đơn giản để kiểm tra chất lượng xây dựng đường bộ. Các nhóm này bao gồm: Trung tâm các Hoạt động công ở Banggalo, và Trung tâm Các công dân vì Điều hành nhà nước tốt ở Abra, Philippin

4. Ví dụ, xem Chương 9 về đấu thầu và Chương 10 về quản lý thuế
5. Báo *The Guardian*, 2006, July 14. <http://www.guardian.co.uk/guardianpolitics/story/0,,1820152,00.html>; theo tin Reuters, 10/8/2006.
6. Chính phủ Hoa Kỳ thông báo vào ngày 10/8/2006 rằng họ sẽ hỗ trợ nỗ lực chống tham nhũng lớn ở cấp quốc tế

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bates, Robert. 1981. *Markets and States in Tropical Africa*. “Các thị trường và các bang ở châu Phi nhiệt đới” Los Angeles: University of California Press.
- Johnston, Michael. 2001. “Measuring Corruption: Numbers versus Knowledge versus Understanding”. “Đo lường tham nhũng: Số lượng so với Kiến thức so với Hiểu biết” In *The Political Economy of Corruption*, ed. Arvind Jain, pp. 157–79. New York: Routledge Press.
- Laffont, Jean-Jacques, and Jean Tirole. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. “Lý thuyết động cơ thúc đẩy trong đấu thầu và điều tiết” Cambridge, MA: MIT Press.
- Manelli, Alejandro, and Daniel Vincent. 1995. “Optimal Procurement Mechanisms”. “Các cơ chế đấu thầu tối ưu” *Econometrica* 63 (3): 591–620.
- Ross, Michael L. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. “Bùng nổ khai thác gỗ và Sụp đổ thể chế ở Đông Nam Á” Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- World Bank. 2005. “Improving Public Sector Governance: The Grand Challenge?” “Cải tiến Điều hành khu vực nhà nước: Một thách thức lớn?” In *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, 275–301. Washington, DC: World Bank.
- . Forthcoming. *Corruption and Technology in Public Procurement*. “Tham nhũng và Công nghệ trong Đấu thầu công” Washington, DC: World Bank.

Chịu trách nhiệm xuất bản

BÙI VIỆT BẮC

Chịu trách nhiệm nội dung

LÊ TIẾN DŨNG

Biên tập nội dung: PHƯƠNG MAI

Trình bày bìa: NGUYỄN THANH CƯỜNG

Chế bản: BÍCH LIỄU

Sửa bản in, đọc sách mẫu: PHƯƠNG MAI

In 2.000 cuốn, khổ 18 x 25,5 cm, tại Công ty In Tiến Bộ.
Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 549-2008/CXB/03-100/VHTT
Quyết định xuất bản số: 1022/QĐ-VHTT
In xong và nộp lưu chiểu tháng 6-2008.