

Tham nhũng và Tài nguyên tái tạo được

Có bằng chứng quan trọng cho thấy tham nhũng là một yếu tố chính góp phần vào sự suy thoái của các nguồn tài nguyên tái tạo được. Quan chức tham nhũng trong ngành lâm nghiệp hay các cơ quan thực thi pháp luật nhận hối lộ của các công ty khai thác gỗ vô lương tâm sẽ nhắm mắt làm ngơ trước những hành động chặt phá rừng trái phép, đe dọa quản lý bền vững sự đa dạng sinh học của rừng. Tương tự như vậy, những cán bộ thanh tra ngành thủy sản sẽ đe dọa sự bền vững của nguồn lợi thủy sản khi họ nhận hối lộ từ các công ty đánh bắt và cố tình lờ đi các qui định về hạn chế số lượng đánh bắt. Suy rộng hơn, quản trị yếu kém đồng nghĩa với việc triển khai và hoạch định các chính sách về môi trường dưới mức chuẩn, và như vậy các nhóm lợi ích thiểu số sẽ quyết định thế nào là "môi trường tốt" cho tất cả mọi người. Và, trong những trường hợp nghiêm trọng, tham nhũng ở mức độ cao sẽ góp phần làm mất đi nguồn tài nguyên thiên nhiên của một quốc gia.

Giới thiệu

Mối quan hệ giữa tham nhũng và các hệ quả môi trường là không hề đơn giản. Có rất ít nghiên cứu kinh nghiệm về hoạt động chống tham nhũng hoặc đưa ra hướng dẫn phù hợp cho các nhà hoạch định chính sách². Tài liệu nghiên cứu này của Tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI) là khảo sát ban đầu về mối quan hệ giữa tham nhũng với ba ngành tài nguyên tái tạo được. Tài liệu xem xét các ví dụ gần đây về tham nhũng trong các lĩnh vực lâm nghiệp, ngư nghiệp và buôn bán động vật hoang dã, đồng thời xác định các lĩnh vực cần hành động và nghiên cứu sâu hơn.

Mục lục:

1. Giới thiệu
2. Tham nhũng tác động đến tài nguyên tái tạo được như thế nào?
3. Tham nhũng trong ngành lâm nghiệp
4. Tham nhũng trong ngành khai thác thủy sản
5. Tham nhũng trong lĩnh vực buôn bán động vật hoang dã
6. Các khuyến nghị về nghiên cứu và hành động

"Những người dân và khu rừng của chúng tôi đang bị tàn phá bởi việc khai thác gỗ trái phép [...] Tình trạng tham nhũng ở cấp cao [...] ngăn cản chúng tôi tự mình giải quyết các vấn đề của chính mình"¹

TI bắt đầu nghiên cứu vấn đề tham nhũng trong lĩnh vực tài nguyên tái tạo được từ giữa năm 2000- đây cũng là thời điểm TI đồng sáng lập ra Mạng lưới Liêm chính Rừng (Forest Integrity Network - FIN) với mục tiêu tìm kiếm những giải pháp hiệu quả và lâu dài cho vấn đề tham nhũng trong lâm nghiệp³. Các nhà nghiên cứu tin rằng tham nhũng - và việc chặt phá rừng trái phép liên quan đến tham nhũng- là một trong những nguyên nhân sâu xa nhất gây ra tình trạng suy thoái rừng trên toàn thế giới. Tài liệu này nhằm đóng góp và bổ sung cho công tác của FIN bằng cách mở rộng phân tích tới các ngành tài nguyên tái tạo được khác, ngoài ngành lâm nghiệp.

Tham nhũng và Tài nguyên tái tạo được

Tham nhũng tác động đến tài nguyên tái tạo được như thế nào?

Suy thoái môi trường thường được xem như một vấn đề của 'hành động tập thể', nơi mà các hành động sử dụng môi trường đơn lẻ dẫn tới những hệ quả chung bất hợp lý hoặc không hiệu quả. Do đó, các nỗ lực bảo vệ môi trường đều nhằm mục đích điều chỉnh việc sử dụng tương tác giữa con người với môi trường. Tham nhũng xảy ra khi nó tạo điều kiện cho các cá nhân (hoặc các nhóm cá nhân) ngăn cản việc đặt ra các quy định phù hợp hoặc bỏ qua việc thực hiện các quy định đó. Cả tham nhũng chính trị ở cấp cao, tham nhũng vặt ở cấp thấp hay tham nhũng hành chính đều có thể tác động mạnh mẽ tới môi trường: tham nhũng chính trị ngăn cản việc xây dựng các chính sách phù hợp về môi trường; tham nhũng vặt hay tham nhũng hành chính lại ngăn cản việc thực hiện các chính sách đó.

Tuy nhiên, mức độ tác động của tham nhũng đối với các nỗ lực bảo vệ môi trường vẫn còn là chủ đề tranh luận của các nhà bảo tồn⁴. Nhiều người cho rằng chính nạn tham nhũng trong các chương trình bảo tồn sẽ trực tiếp làm giảm hiệu quả và hiệu suất của các chương trình này. Tham nhũng trong các lĩnh vực không liên quan có thể làm giảm nguồn lực tài chính dành cho những nỗ lực bảo tồn, và do đó sẽ làm giảm tác động của những nỗ lực này. Ở các quốc gia điển hình về nạn tham nhũng, việc thiếu trách nhiệm của người dân có thể trở thành nguồn cổ vũ mạnh mẽ cho việc sử dụng sai các nguồn tài nguyên. Quan điểm này dựa vào quan sát một thực tế là các quốc gia có nền quản trị yếu kém và mức độ tham nhũng cao lại thường là những nước được ưu đãi về tài nguyên; và các chương trình bảo tồn có giá trị môi trường cao nhất cũng thường là những chương trình có nguy cơ tham nhũng cao nhất⁵.

Một quan điểm khác cho rằng do chúng ta biết quá ít về tác động của tham nhũng đến các kết quả bảo tồn nên không thể xác định được mối liên hệ nhân quả rõ ràng giữa chúng. Quan điểm này cho rằng tham nhũng là một hiện tượng phức tạp có thể làm giảm giá trị, nhưng cũng có thể bổ sung cho các nỗ lực bảo tồn ở các cấp độ khác nhau. Ví dụ, bằng việc làm chậm quá trình đầu tư tổng thể "... tham nhũng có thể làm chậm việc mở rộng mặt trận nông nghiệp, làm chậm quá trình ô nhiễm kênh rạch và khai thác trực tiếp thủy sản, lâm sản cũng như động vật hoang dã"⁶. Tuy nhiên, mối nguy hiểm ở đây là tham nhũng - với tất cả các tác động tiêu cực kéo theo của nó, bao gồm cả tình trạng nghèo đói triền miên, có thể trở thành cái cớ cho việc bảo tồn. Thực vậy, mặc dù tranh luận về điều này, các nhà nghiên cứu đều đồng ý rằng các nỗ lực bảo tồn thường diễn ra

trong bối cảnh tham nhũng, và rằng những tác động của tham nhũng lên kết quả bảo tồn là một mối quan tâm chính đáng và nghiêm túc.

Điều quan trọng cần lưu ý là tham nhũng tất nhiên không phải là yếu tố duy nhất gây ra sự suy thoái các nguồn tài nguyên tái tạo được. Ví dụ, việc sử dụng lãng phí và quá mức nguồn tài nguyên tái tạo được là một thách thức lớn cho việc bảo tồn. Mặc dù trong một số trường hợp, thách thức này có liên quan tới tham nhũng, nhưng cũng không thể giải quyết thách thức này nếu chỉ xuất phát từ quan điểm chống tham nhũng. Quan điểm của tài liệu này là tham nhũng góp phần làm suy thoái môi trường thông qua việc tác động tiêu cực vào quá trình xây dựng và triển khai các chính sách môi trường, làm chệch hướng các động cơ bảo tồn và làm lu mờ những phân tích đúng đắn cũng như tranh luận về nguyên nhân của sự hủy hoại môi trường.

Tham nhũng trong lâm nghiệp

Là nguồn đa dạng sinh học và điều tiết chu kỳ thủy văn cũng như kho dự trữ carbon của thế giới, những khu rừng được coi là vô cùng quan trọng đối với sức khỏe môi trường toàn cầu. Những suy thoái của các hệ sinh thái rừng là một thách thức cấp bách về mặt xã hội, kinh tế và môi trường, ảnh hưởng đến cuộc sống hàng ngày của hàng triệu người trên toàn thế giới⁷. Tham nhũng và các hoạt động khai thác gỗ trái phép liên quan tới tham nhũng là yếu tố quan trọng góp phần vào sự suy thoái rừng. Gỗ có được do chặt phá rừng trái phép chiếm đến 80% tổng lượng gỗ sản xuất được tại một số quốc gia⁸. Ngân hàng Thế giới ước tính giá trị thị trường của những khoản thiệt hại hàng năm trên toàn cầu do chặt phá rừng trái phép trên các vùng đất công là hơn 10 tỷ USD - nhiều hơn tám lần so với hỗ trợ phát triển chính thức dành cho việc quản lý bền vững các khu rừng⁹.

Tham nhũng có thể xuất hiện trong tất cả các công đoạn của dây chuyền sản xuất lâm nghiệp và với tất cả các loại rừng. Ví dụ, các khoản hối lộ có thể chuyển từ các công ty tư nhân sang cán bộ lâm nghiệp bằng hình thức tạo điều kiện cho việc khai thác gỗ mà không có giấy phép thích hợp hoặc khai thác bên ngoài khu vực có thể được phép. Tương tự, tham nhũng cũng có thể xảy ra dưới hình thức cho phép chế biến và mua bán trái phép gỗ thu hoạch được. Nạn tham nhũng nghiêm trọng và phổ biến trong lâm nghiệp đã được ghi nhận ở Brazil, Campuchia, Ấn Độ, Indonesia, Pakistan và Papua New Guinea - mặc dù bản chất xuyên quốc gia thường thấy của nạn tham nhũng này đồng nghĩa với việc có nhiều đối tượng cùng tham gia tại các nước nhập khẩu cũng như tiêu thụ.

Tham nhũng và Tài nguyên tái tạo được

Một ví dụ được cho là điển hình về tham nhũng trong lâm nghiệp là ở Liberia trong thời kỳ cầm quyền của cựu Tổng thống Charles Taylor. Tình trạng khai thác gỗ trái phép tràn lan trong nước, được hỗ trợ bởi nạn tham nhũng chính trị cấp cao, đã trở thành nguồn thu nhập đáng kể cho Taylor và cộng sự của mình. Họ còn nhận được những khoản tiền lại quả nhờ việc giao các khoản ưu đãi rừng, số tiền này sau đó được dùng để mua vũ khí và duy trì tầng lớp tham nhũng. Các cuộc điều tra do tổ chức phi chính phủ Global Witness (Nhân chứng Toàn cầu) tiến hành đã cho thấy, trong giai đoạn này, hàng chục triệu đô la doanh thu mỗi năm từ ngành công nghiệp khai thác gỗ của Liberia đã không hề được báo cáo lại¹⁰. Việc sử dụng những khoản tiền này làm gia tăng xung đột trong khu vực đã khiến Hội đồng Bảo an LHQ áp đặt lệnh trừng phạt lên ngành xuất khẩu gỗ của Liberia và giao cho nước này, với quyền hạn chưa từng có, nhiệm vụ giúp phục hồi quản lý hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Mặc dù các tác động môi trường của những hành vi phạm pháp này ít được ghi chép rõ ràng như bản thân tội tham nhũng, nhưng có ít nhất một cuộc khảo sát lâm nghiệp về các vấn đề nhượng quyền của Liberia đã khuyến cáo rằng, trong số 42 vụ nhượng quyền được nghiên cứu, 18 vụ phải bị hủy bỏ vì các lý do môi trường, đơn giản là độ che phủ rừng của Liberia quá thấp¹¹.

Tham nhũng trong ngành khai thác thủy sản

Trong những thập kỷ qua, khai thác thủy sản đã phát triển nhanh chóng và kinh doanh thủy sản toàn cầu đã trở thành một ngành đạt doanh thu nhiều tỷ đô-la. Sản lượng khai thác thủy sản toàn cầu đạt 133 triệu tấn năm 2002, mức cao nhất từng có¹². Báo cáo đánh giá tình trạng ngành công nghiệp thủy sản trên thế giới năm 2005 của Tổ chức Nông lương LHQ (FAO) cho thấy 52% trữ lượng thủy sản biển đã bị khai thác tận thu, 24% hoặc đã bị khai thác quá mức hoặc đã bị suy giảm hoặc đang phục hồi từ sự suy giảm¹³. Báo cáo cũng bổ sung thêm rằng bảy trong số mười loài cá biển hàng đầu đang bị khai thác tận thu hoặc quá mức và rằng các suy giảm kinh tế và sinh học nghiêm trọng có thể xảy ra lượng đánh bắt tiếp tục tăng lên.

Trong khi sự phát triển bền vững của ngành thủy sản đang phải đối mặt với những nguy cơ, thì việc vi phạm hạn ngạch cũng như không tuân thủ các hướng dẫn về đánh bắt đã làm suy giảm nghiêm trọng hiệu quả quản lý nguồn lợi thủy sản. Đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo và không được kiểm soát (IUU) là một vấn đề nghiêm trọng toàn cầu, và một nghiên cứu gần đây ước tính tổng giá trị đánh bắt IUU lên đến 9,5 tỷ USD¹⁴. Tình trạng đánh bắt cá không bị kiểm soát được tiếp tay bởi nạn tham nhũng do thanh tra thủy sản hay những người giám sát hạn ngạch nhận hối lộ để bỏ qua hành vi phạm của những người đánh bắt. Ví dụ, theo một điều tra năm 2002 ở Nam Phi, một giám đốc Công ty thủy sản Vịnh Hout đã

bị kết án phạm 301 tội về tham nhũng liên quan đến việc hối lộ các thanh tra thủy sản. Chủ tịch của công ty thừa nhận rằng từ năm 1999 tới năm 2001, công ty đã cố ý đánh bắt quá mức tôm hùm đá trong vùng biển Nam Phi¹⁵. Loài thủy sản này trong những năm gần đây có xu hướng ngày càng giảm, trong khi một số loài thủy sản khác thì 'đang trên bờ tuyệt chủng'¹⁶.

Một cuộc điều tra được tiến hành năm 2001 về đánh bắt thủy sản trong phần lãnh hải của Nga trên vùng biển Bering kết luận rằng ngành thủy sản khu vực này đã không được quản lý một cách đúng đắn từ thập niên 90. Cuộc điều tra cáo buộc rằng tham nhũng trong mạng lưới các quan sát viên của Nga trên những tàu cá nước ngoài góp phần vào sự gia tăng của việc đánh bắt cá trái phép trong khu vực¹⁷. Sự suy giảm nguồn lợi thủy sản trên biển Bering là hết sức nghiêm trọng nếu xét đến tầm quan trọng của vùng biển này đối với ngành thủy sản nước Nga - vùng biển này cung cấp khoảng một nửa sản lượng thủy sản thu hoạch được của Nga¹⁸.

Tham nhũng trong lĩnh vực buôn bán động thực vật hoang dã

Buôn bán động thực vật hoang dã toàn cầu đã trở thành một ngành công nghiệp lớn, với doanh thu ước tính khoảng 6 tỷ USD/năm¹⁹. Quản lý lĩnh vực này là một phần quan trọng của chính sách bảo tồn toàn cầu. Trong hơn 25 năm, Công ước quốc tế về kinh doanh các loài động thực vật hoang dã bị đe dọa (CITES) đã tìm cách tăng cường bảo vệ những loài có nguy cơ tuyệt chủng. Bất chấp các qui định của Công ước, những kẻ săn trộm có tổ chức đã thiết lập các mạng lưới quốc tế tinh vi để hưởng lợi bất hợp pháp từ nhu cầu cao đối với các loài quý hiếm, mà mỗi cá thể động vật có thể có giá trị lên đến

50.000 USD theo giá chợ đen quốc tế. Một cuộc điều tra tại Vương quốc Anh cho thấy quy mô lớn của việc buôn bán này, cụ thể là trong quá trình điều tra trung bình mỗi ngày cán bộ hải quan thu giữ được 570 động vật hoang dã nhập khẩu trái phép²⁰.

Tham nhũng cũng tiếp tay cho nạn buôn bán bất hợp pháp các loài quý hiếm. Ví dụ, những kẻ buôn lậu hối lộ các cán bộ biên phòng để có thể vận chuyển an toàn các loài quý hiếm qua biên giới quốc gia. Tại Thái Lan - một trung tâm lớn chuyên buôn bán trái phép động vật hoang dã - người ta đã tìm thấy chứng cứ về một mạng lưới buôn lậu bất hợp pháp có dính líu tới các nhà chức trách Thái. Bằng chứng thu được từ cuộc điều tra bí mật của nhóm môi trường Wild Aid cho thấy các thành viên của mạng lưới bất hợp pháp này có thể hối lộ 300 USD cho cán bộ biên phòng Thái Lan để buôn lậu tới 400kg tê tê, một loại thú ăn kiến²¹. Mặc dù ở quy mô tương đối nhỏ,

Tham nhũng và Tài nguyên tái tạo được

nhưng những khoản hối lộ này đã tạo cơ sở cho việc hình thành cả một hệ thống, trong đó mỗi chuyến hàng có giá trị tới 10 triệu USD, với hàng ngàn loài quý hiếm²².

Một cuộc điều tra khác xung quanh vụ thu giữ ngà voi lớn nhất kể từ khi lệnh cấm quốc tế được thông qua năm

1989 cho thấy tham nhũng trong Tổ chức quản lý động vật hoang dã Zambia (ZAWA) đã tiếp tay cho hoạt động buôn bán ngà voi quốc tế²³. 532 ngà voi và hơn 40.000 hankos ngà rỗng (theo tên gọi truyền thống của Nhật) đã bị chính quyền Singapore thu giữ tháng 6 năm 2002, sau khi phát lệnh cảnh cáo. Những sự kiện dẫn tới việc thu giữ của Singapore đã bắt đầu từ vài tháng trước đó tại Vườn quốc gia Nam Luanga của Zambia, nơi các nhân viên kiểm lâm bị cáo buộc đã hợp tác với những tay săn trộm địa phương giết chết những con voi để lấy ngà. Tham nhũng và việc thực thi kém hiệu quả các quy định về động vật hoang dã được cho là đã góp phần vào sự gia tăng nạn săn bắt trộm tại một số quốc gia, và từ đó, tác động đến quần thể voi ở rất nhiều nơi vẫn thường được gọi là các 'bang có rừng.'²⁴

Các khuyến nghị về nghiên cứu và hành động

Những ví dụ trên cho thấy tham nhũng có thể đóng vai trò lớn trong sự suy thoái các nguồn tài nguyên tái tạo được. Tham nhũng có thể dẫn tới sự lựa chọn chính sách không phù hợp, giới hạn thông tin về tình trạng môi trường, giảm hiệu quả quản lý môi trường và khuyến khích việc khai thác không bền vững các nguồn tài nguyên. Tuy nhiên, bằng chứng về mối liên hệ giữa tham nhũng và các kết quả môi trường nghèo nàn hiện nay phần nào bị hạn chế về phạm vi và thường do các nhà nghiên cứu kiểm chứng mà những người này được đào tạo chuyên về môi trường cũng như quan tâm đến môi trường nhiều hơn là vấn đề quản trị hay tham nhũng.

Kết quả là, rất nhiều câu hỏi vẫn chưa có lời giải đáp. Ví dụ, tham nhũng đóng vai trò gì đối với các hệ quả môi trường ở khía cạnh kinh tế cũng như chính trị? Mối liên kết giữa các mạng lưới tham nhũng là gì, ví dụ như trong buôn lậu động vật hoang dã, với tham nhũng chính trị cấp cao ở các quốc gia giàu tài nguyên tái tạo được? Hoặc các chính phủ trên toàn cầu nỗ lực tới đâu để giải các vấn đề minh bạch và trách nhiệm với việc bảo vệ môi trường? Các nghiên cứu liên ngành hiện nay với sự tham gia của những nhà nghiên cứu có kinh nghiệm về môi trường,

quản lý và chống tham nhũng là hết sức quan trọng để có thể tìm ra được câu trả lời cho những câu hỏi này và vén lên bức màn bí mật về mối quan hệ kinh tế- chính trị giữa tham nhũng với việc sử dụng tài nguyên tái tạo được.

Tuy nhiên, trì hoãn hành động cho đến khi tiến hành được một cuộc nghiên cứu như vậy cũng đồng nghĩa với những rủi ro về suy thoái tài nguyên thiên nhiên. Do đó, có những lý do chính đáng để ưu tiên hành động trực tiếp ngay từ bây giờ nhằm thúc đẩy việc sử dụng tài nguyên bền vững và hợp pháp.

Một phần những hành động như vậy cần được thực hiện bởi các nước nhập khẩu và tiêu thụ tài nguyên tái tạo được. Những hành động này có thể liên quan đến việc phát triển và làm hài hòa các chính sách mua sắm công để các hoạt động này giảm thiểu rủi ro tham nhũng liên quan đến tài nguyên tái tạo được. Cũng có thể phát triển và triển khai các chương trình giáo dục nhằm thông tin cho các nhà nhập khẩu, các nhà bán lẻ và người tiêu dùng biết về tác động xã hội, môi trường và kinh tế của tham nhũng đối với tài nguyên tái tạo được. Tăng cường các hệ thống cấp chứng nhận cũng có thể giúp hạn chế tham nhũng thông qua việc cho phép giám sát độc lập các nguồn tài nguyên như gỗ, từ nguồn cho tới người tiêu thụ cuối cùng. Bên cạnh đó, các nước nhập khẩu và tiêu thụ cũng có thể cải thiện quan hệ hợp tác song phương với các nhà cung cấp về các vấn đề then chốt như quản trị môi trường và buôn bán tài nguyên thiên nhiên.

Bản thân các nước giàu tài nguyên tái tạo được cũng nên tự mình giải quyết các vấn đề đằng sau việc quản lý yếu kém của mình. Bất cứ cuộc cải cách nào cũng nên có sự hợp tác giữa xã hội dân sự với các ngành công nghiệp cũng như với các cơ quan chính phủ và người sử dụng tài nguyên địa phương. Cải cách trong ngành tài nguyên thiên nhiên cũng có thể chỉ cần tập trung vào việc tăng cường các quyền về tài nguyên và tài sản đã được xác định rõ; rà soát và cập nhật hệ thống luật pháp về tài nguyên; thiết lập và áp dụng các bộ qui tắc ứng xử đối với một số lĩnh vực cụ thể; khuyến khích xác minh và chứng nhận một cách độc lập việc sản xuất và buôn bán tài nguyên; và, cuối cùng là thúc đẩy các sáng kiến hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp thuộc sở hữu cộng đồng kinh doanh tài nguyên thiên nhiên.

Tài liệu này do Ban Thư ký Chính sách và Nghiên cứu của TI biên soạn và sẽ tiếp tục được cập nhật theo tiến trình hoạt động của TI về vấn đề tài nguyên thiên nhiên và tham nhũng. Chúng tôi xin cảm ơn sự đóng góp của Claudio Weber Abramo (Transparencia Brasil), Arild Angelsen (Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế, Indonesia), Tor A. Benjaminsen (Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân Văn Na Uy), Matt Loftis (Minh bạch quốc tế Rumani), Kenneth Rosenbaum (Công ty tư vấn môi trường Sylvian, Hoa Kỳ), và André Standing (Viện Nghiên cứu An ninh, Nam Phi) trong việc rà soát tài liệu, mặc dù TI chịu trách nhiệm về toàn bộ nội dung tài liệu.

TI Secretariat

Alt Moabit 96, 10.559 Berlin – Germany

Điện thoại: +49 30 34 38 200

Fax: +49 30 34 70 3912

ti@transparency.org

www.transparency.org

Để biết thêm thông tin về tài liệu này, xin vui lòng liên hệ với Ban Thư ký Chính sách và Nghiên cứu của TI tại địa chỉ plres@transparency.org.