

## Mục lục

1. Giới thiệu
2. Mối quan hệ giữa viện trợ và tham nhũng
3. Các yếu tố ảnh hưởng đến tham nhũng trong viện trợ
4. Trách nhiệm chung
5. Phân phối viện trợ như thế nào để phòng ngừa tham nhũng?
6. Kết luận
7. Tóm tắt các quan điểm chính



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**

the global coalition against corruption



## Nghèo đói, Viện trợ và Tham nhũng

Mục tiêu của hỗ trợ phát triển là giảm nghèo và hỗ trợ quá trình phát triển của các quốc gia. Đối với một số nước, viện trợ là nguồn tài chính chủ yếu trong khi ở một số nước khác, vai trò của viện trợ có thể hạn chế hơn so với nguồn ngân sách chính phủ, thương mại và đầu tư.

Để tăng cường tính hiệu quả của viện trợ, các đối tác phát triển, bao gồm cả các nước viện trợ và các nước nhận viện trợ có vai trò quan trọng như nhau và đều có trách nhiệm trong việc phòng ngừa một trong những nguy cơ chính: đó là tham nhũng. Tất cả các bên liên quan đều phải có trách nhiệm trong cuộc đấu tranh này.

Tài liệu nghiên cứu này là kết quả các đợt tham vấn tiến hành trong các chiến dịch vận động chống tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI). Tài liệu này cần được xem như một bước khởi đầu nhằm tạo nên một cuộc thảo luận về viện trợ và tham nhũng, cho thấy những công việc mà TI đã làm, những mối lo ngại của các văn phòng quốc gia của TI cũng như những cuộc tranh luận về phát triển hiện nay.

**Khái niệm chung về Viện trợ và Tham nhũng**

Viện trợ được hiểu là một phần của một phạm trù rộng hơn, bao gồm cả các vấn đề như thương mại, vay nợ và quan hệ địa chính trị giữa các quốc gia. Mặc dù không được đề cập cụ thể nhưng đây đều là những vấn đề quan trọng có liên quan đến trọng tâm của tài liệu này. Do đó, trong tài liệu này các thuật ngữ viện trợ và hỗ trợ phát triển được dùng thay thế nhau.

*Tham nhũng* được hiểu là bắt nguồn từ các lỗ hổng trong Hệ thống Liêm chính Quốc gia (NIS) – và đây cũng là cơ sở khái niệm chính cho mọi hoạt động của TI từ năm 1993. Tài liệu này áp dụng cách tiếp cận toàn diện và có hệ thống về tham nhũng – đây cũng là yêu cầu để có cái nhìn tổng thể về Hệ thống Liêm chính Quốc gia<sup>1</sup>.

**1. Giới thiệu**

Tài liệu này xem xét các vấn đề chính của cuộc tranh luận về viện trợ và tham nhũng, tập trung vào những lạm dụng trong hỗ trợ phát triển giảm nghèo.

Theo TI, tình trạng nghèo đói hiện nay trên thế giới đang ở mức không thể chấp nhận được. Viện trợ nhằm tăng cường chia sẻ giữa người giàu và người nghèo đồng thời hỗ trợ các quá trình phát triển công bằng đóng vai trò hết sức quan trọng trong công tác giảm nghèo. Do đó, cần đảm bảo rằng các nguồn lực phát triển được sử dụng cho mục tiêu đã định này và không bị tham nhũng làm chệch hướng.

Tham nhũng khiến tình trạng nghèo đói càng trở nên trầm trọng. Các cuộc khảo sát tầng lớp nghèo khổ ở các nước đang phát triển cho thấy tham nhũng ảnh hưởng nghiêm trọng đến cuộc sống của họ. Với một hộ nghèo, hồi lộ một sĩ quan cảnh sát có thể đồng nghĩa với việc họ không thể còn đủ tiền đóng học phí cho con hoặc đủ tiền mua các nhu yếu phẩm thiết yếu nhằm duy trì cuộc sống.

Tham nhũng không chỉ làm giảm thu nhập bình quân của người nghèo mà còn làm trệch hướng các chương trình trợ giúp nhằm đáp ứng nhu cầu tối thiểu cho họ, từ nước sạch, vệ sinh cho đến giáo dục và y tế. Tham nhũng cũng dẫn đến việc phân bổ sai nguồn lực, gây thiệt hại cho các chương trình xóa đói giảm nghèo.

Các nước viện trợ cũng như nhận viện trợ ngày càng nhận thức rõ nguy cơ viện trợ sẽ không thể đến tay người nghèo một cách đầy đủ nếu không chặn đứng được nạn tham nhũng. Các cuộc thảo luận trên thế giới đều đang hướng tới việc tìm kiếm giải pháp một cách rộng mở, nghiêm túc và mang tính xây dựng. Việc đảm bảo các nguồn viện trợ tương lai phụ thuộc vào việc hệ thống viện trợ có thể giải quyết nạn tham nhũng một cách chủ động và toàn diện hay không.

Việc đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) có thể bị cản trở nghiêm trọng nếu tham nhũng không được xem như một phần không thể thiếu trong các chiến lược xóa đói giảm nghèo. Nhiều nhà lãnh đạo chính trị của các nước đang phát triển coi tham nhũng là trở ngại lớn đối với việc giảm nghèo và đang phải tính đến nguy cơ tham nhũng khi xây dựng các chương trình phát triển quốc gia. Việc hơn 100 quốc gia phê chuẩn Công ước của Liên hiệp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) phản ánh sự đồng thuận toàn cầu rằng tham nhũng đang cản trở phát triển.

Xuất phát từ những ý tưởng trên, tài liệu nghiên cứu này được chia thành những phần khác nhau nhằm xây dựng cơ sở lập luận. Phần 2 mô tả mối quan hệ giữa viện trợ và tham nhũng. Phần 3 giới thiệu một số vấn đề cốt lõi có liên quan như chính trị và quản trị, tính minh bạch, trách nhiệm chung giữa các bên và việc trao quyền cho công dân. Phần 4 xem xét việc làm thế nào để khung trách nhiệm chung giữa các bên hình thành nên các xu hướng hiện nay về hợp tác phát triển. Phần 5 xem xét cách sử dụng viện trợ để phòng ngừa tham nhũng. Phần 6 đưa ra các kết luận và Phần 7 gợi ý một số quan điểm chính sách khi thảo luận các vấn đề.

**2. Mối quan hệ giữa viện trợ và tham nhũng**

Viện trợ được sử dụng nhằm giảm nghèo đồng thời hỗ trợ phát triển công bằng và bền vững. Mục tiêu của viện trợ là nhằm hỗ trợ các nước xây dựng cơ sở hạ tầng (trong các lĩnh vực thuộc nhà nước, xã hội, kinh tế...) để đạt mục tiêu tăng

trường và ổn định. Các khoản hỗ trợ giúp người dân có điều kiện tham gia một cách bình đẳng vào các quá trình xã hội, chính trị và kinh tế, đồng thời giúp thu hút đầu tư trong và ngoài nước.

Các nước khác nhau có mục tiêu và bản chất viện trợ khác nhau. Viện trợ chỉ là một trong các nhân tố đóng vai trò giảm nghèo. Hơn nữa, viện trợ được phân bổ một cách không đồng đều và số liệu có thể không phản ánh đúng thực chất. Trong nhiều trường hợp, số tiền hoàn trả thực tế các khoản vay viện trợ cũ còn cao hơn nhiều so với các khoản viện trợ mới.

Các mức viện trợ hiện đang tăng lên. Năm 2006, các nước viện trợ hàng đầu thế giới đã cung cấp khoản viện trợ phát triển chính thức (ODA) trị giá gần 103,9 tỷ đô la Mỹ cho các nước có thu nhập thấp, và con số này dự báo sẽ tăng lên đến 130 tỷ đô la Mỹ năm 2010 (xem cột bên).<sup>2</sup>

Trên thế giới, Trung Quốc và Ấn Độ vẫn nằm trong số năm nước nhận viện trợ ODA lớn nhất- hình thức viện trợ đang tiếp tục là nguồn vốn chủ yếu cho các chương trình xóa đói giảm nghèo của hai nước này.<sup>3</sup> Đối với những nước kém phát triển nhất, nguồn tài chính phát triển, dù thông qua viện trợ không hoàn lại, các khoản vay ưu đãi hay giảm nợ, đều là nguồn vốn chủ đạo cho ngân sách chính phủ. Tuy nhiên, tình trạng tham nhũng nhiều và phổ biến được ghi nhận ở một số nước thuộc топ 10 quốc gia nhận viện trợ lớn nhất, trong đó có I-rắc, Cộng hòa Dân chủ Công-gô, In-đô-nê-xi-a, Pa-kít-stan và Việt Nam.<sup>4</sup>

### **Tham nhũng viện trợ và những ảnh hưởng tiêu cực**

Tham nhũng có nhiều khả năng ảnh hưởng tiêu cực đến kết quả các chương trình phát triển. Tham nhũng ở các nước nhận viện trợ có thể đe dọa nghiêm trọng khả năng đạt được các mục tiêu đã định. Một cách trực tiếp, tham nhũng làm trệch hướng viện trợ khỏi mục tiêu đã định và các đối tượng hưởng thụ. Một cách gián tiếp, nó thúc đẩy việc sử dụng viện trợ sai mục đích. Tham nhũng trong các cơ quan nhà nước được trao quyền sử dụng các nguồn lực phát triển đặc biệt nguy hại cho việc giảm nghèo.

Ở những nơi tham nhũng tràn lan và sự tồn tại cũng như cơ hội kinh tế phụ thuộc vào một hệ thống đưa và nhận hối lộ, thì hiệu quả của viện trợ sẽ bị 'suy giảm'; sự phát triển về kiến thức và kỹ năng sẽ bị thui chột; những nỗ lực nhằm củng cố và tăng cường cơ chế điều tiết và cung cấp dịch vụ, cải thiện cuộc sống cho người nghèo sẽ trở nên khó khăn. Nghiên cứu cho thấy có mối liên hệ trực tiếp giữa chất lượng quản trị ở các nước nhận viện trợ và những kết quả tích cực của viện trợ.<sup>5</sup>

Kinh nghiệm thu được từ quá trình đấu tranh chống lạm dụng và cung cấp các khoản viện trợ lớn, không bị tham nhũng cho những người hưởng lợi đã giúp hình thành nên những cuộc thảo luận xung quanh tính hiệu quả của viện trợ, công tác quản trị và chống tham nhũng. Một số thay đổi trong quá trình hợp tác phát triển dựa trên các luận điểm này và coi tham nhũng như một phần thách thức. Các xu hướng triển vọng gồm mở rộng cách tiếp cận theo ngành trong hợp tác phát triển và gia tăng các nỗ lực quốc gia trong việc xây dựng các chiến lược hỗ trợ người nghèo, kết hợp những hỗ trợ bên ngoài với các chương trình phát triển quốc gia. Đánh giá công tác chống tham nhũng và việc sử dụng các điều khoản về trách nhiệm chung đã trở thành một phần trong hướng dẫn của các nhà tài trợ (các nước cấp viện trợ không hoàn lại hoặc cho vay ưu đãi). Ví dụ, các văn bản dự án, thẩm định và đánh giá cuối cùng về dự án của các nhà tài trợ có thể tìm thấy trên rất nhiều trang thông tin điện tử của họ- dù có sự khác biệt lớn về tần suất, chất lượng và khả năng truy cập.<sup>6</sup>

### **Các ngoại lệ trong nguyên tắc viện trợ**

Phần lớn những người nghèo nhất châu Á sống ở những nước không lệ thuộc vào các nguồn lực từ bên ngoài cho các chương trình giảm nghèo. Viện trợ ở các nền kinh tế này cũng như ở một số nước Mỹ La Tinh và châu Phi chỉ là một phần nhỏ trong tổng thu ngoại tệ.

Các nước OECD (Tổ chức Hợp tác kinh tế và Phát triển) chi trung bình khoảng 0.3% tổng thu nhập quốc nội cho các khoản ODA – có sự khác biệt tương đối lớn giữa các nước viện trợ. Con số này được dự đoán sẽ tăng lên 0.51% năm 2010 đối với các nước thành viên OECD thuộc Ủy ban Hỗ trợ Phát triển (DAC).

**Viện trợ trong bối cảnh xung đột:  
Trường hợp I-rắc**

Quá trình tái thiết ở I-rắc là một ví dụ điển hình về tình trạng tham nhũng của các nhà cung cấp lan tràn sang nhiều lĩnh vực thuộc hợp đồng nhà nước, ảnh hưởng tới các quốc gia có liên quan đến tái thiết I-rắc và chính I-rắc.

Trong khi các cơ quan nhà nước đang vất vả tìm xem có bao nhiêu lao động trong danh sách biên chế của họ và thực sự thiếu một hệ điều hành và kiểm duyệt hoàn chỉnh, thì các tổ chức tài trợ ở Mỹ dự kiến chi khoảng 14 tỉ đô la năm 2004, chủ yếu thông qua các nhà thầu Mỹ.

Không có gì đáng ngạc nhiên khi chỉ số tham nhũng ở I-rắc đã đưa nước này xuống vị trí cuối cùng trong Bảng xếp hạng tham nhũng của TI (CPI). Năm 2007, nước này đứng thứ 178 trong tổng số 179 nước.

Tham nhũng có thể đồng thời xảy ra ở quá trình phân phối viện trợ và quản lý nguồn lực. Có rất ít phân tích và thông tin về “các chuỗi cung ứng” và bản chất “mối liên kết” giữa chúng – từ những người nộp thuế tại các nước viện trợ cho đến những người thụ hưởng ở các nước đang phát triển. Ví dụ như đâu là thông số chính thức hoặc thực tế được sử dụng khi đưa ra quyết định? Các dự án được lựa chọn hay các dự án đầu tư theo ngành nghề được thực hiện dựa trên cơ sở nào? Phần lớn câu trả lời cho các câu hỏi trên nằm ngoài khả năng giám sát của người dân.

Các nhà tài trợ đóng vai trò quan trọng trong việc củng cố hay hủy hoại cơ chế trách nhiệm tại các nước nhận viện trợ. Tham nhũng bắt đầu từ “thượng nguồn” ở các nước viện trợ khi các ưu tiên viện trợ không dựa trên nhu cầu của người nghèo hay các mục tiêu phát triển quốc gia lâu dài của nước nhận viện trợ mà dựa theo nhu cầu của các nước viện trợ và bị ảnh hưởng bởi các lợi ích quốc gia cũng như lợi ích một số ngành của họ.

Ví dụ, trong lĩnh vực mua sắm công, có thể thấy một loạt các lạm dụng đối với viện trợ ràng buộc và không ràng buộc. Với viện trợ ràng buộc, một số lập luận cho rằng có thể hoặc chưa chắc là do nguyên nhân tham nhũng. Phần lớn các cơ quan viện trợ song phương đều tiếp tục đưa ra điều kiện ràng buộc viện trợ, và điều này có thể làm nảy sinh vấn đề ở giai đoạn mua hàng hóa và dịch vụ với giá trị cạnh tranh quốc tế. Riêng việc sử dụng các thủ tục mua sắm khép kín đã có thể làm phần lớn khoản viện trợ không đến được tay đối tượng thụ hưởng. Ước tính phần dôi ra từ việc ràng buộc các khoản viện trợ dao động ở mức 15 đến 40%. Ở nhiều nước có tỉ lệ viện trợ ràng buộc cao như Ý (92%), Mỹ (72%) và Canada (47%), viện trợ vẫn là một lĩnh vực được bảo hộ ở mức cao.<sup>7</sup> Ở những nơi quy mô các nhà cung cấp nhỏ, sự ràng buộc có thể tạo ra nguy cơ cho quá trình mua sắm sau này, ví dụ như cấu kết giữa các nhà thầu và các thủ tục hợp đồng thiếu tính cạnh tranh.

**Viện trợ có thể là nguyên nhân hoặc động lực cho tham nhũng**

Viện trợ có thể trở thành động lực cho tham nhũng theo nhiều cách. Ở những nơi viện trợ được thiết lập bởi các hệ thống tham nhũng hay với một bộ phận lãnh đạo tham nhũng, nó sẽ nuôi dưỡng sự lạm dụng. Cả các nguồn lực viện trợ cũng như các nguồn phát triển trong nước đều bị ảnh hưởng. Một khi viện trợ hủy hoại các cơ chế trách nhiệm, nó sẽ mở đường cho các cơ hội tham nhũng tiến sâu hơn. Nếu nằm ngoài sự giám sát của người dân tại các nước nhận, viện trợ sẽ càng tạo điều kiện cho tham nhũng hoành hành.<sup>8</sup>

Các quan chức phụ trách viện trợ và các tổ chức triển khai viện trợ đang nhận được ngày càng nhiều nguồn lực với nhiệm vụ đẩy nhanh các nỗ lực giảm nghèo. Ngày càng có sự thừa nhận rộng rãi<sup>9</sup> rằng nhờ đó vai trò của hợp tác phát triển ngày càng tăng và các nỗ lực giải quyết tham nhũng cũng trở nên khẩn trương hơn. Ở những nơi các nước viện trợ thực hiện các mục tiêu giải ngân cao hơn, nếu không có các nỗ lực giải quyết tham nhũng đi kèm của các quốc gia đối tác thì một khoản ngân quỹ lớn hơn sẽ bị thất thoát bởi tham nhũng.

Viện trợ là một hình thức hỗ trợ ngân sách, nếu không được giám sát và kiểm tra đầy đủ sẽ dẫn đến tham nhũng. Xung đột, quá trình tái thiết và các bối cảnh hậu thiên tai đặc biệt dễ bị ảnh hưởng và đặt ra hàng loạt những thách thức đi kèm đối với cả nước nhận và nước cung cấp viện trợ (xem phụ lục bên).<sup>10</sup>

Liên quan đến vấn đề tham nhũng của bên cung trong hợp tác phát triển, có quá nhiều công ty tư nhân đã đưa hoặc nhận hối lộ. Theo Công ước về Chống hối lộ của OECD và các hiệp định khu vực có liên quan, việc các doanh nghiệp tư nhân sử dụng các khoản hối lộ để đạt được các hợp đồng với Chính phủ được

coi là một loại tội phạm hình sự mặc dù nhiều quốc gia phê chuẩn không thực thi đầy đủ các văn bản này.

Các điều kiện về mặt cơ cấu đi kèm với các khoản vay của các thể chế tài chính quốc tế (IFIs) nhằm thu hẹp khu vực công và thúc đẩy tư nhân hóa cũng có thể tạo cơ hội mới cho tham nhũng. Khi việc cắt giảm ngân sách nhà nước và biên chế<sup>11</sup> do yêu cầu của viện trợ chưa đi cùng với việc hỗ trợ nâng cao tính hiệu quả và hiệu lực của khu vực công, nó sẽ góp phần làm giảm khả năng giám sát và năng lực thực hiện cũng như tăng nguy cơ tham nhũng. Ở những nơi quá trình tư nhân hóa được tiến hành mà không có quy định phù hợp, tham nhũng sẽ lan tràn và dẫn đến thiếu cạnh tranh lành mạnh giữa các thể chế tư nhân mới được hình thành. Trong các trường hợp này, viện trợ sẽ mở đường cho chiếm dụng tài sản nhà nước thông qua tham nhũng, gây ra nhiều hậu quả lâu dài cho người dân ở các nước nhận viện trợ.

### 3. Các yếu tố ảnh hưởng đến tham nhũng trong viện trợ

#### Bối cảnh chính trị và quản trị

Trước hết, quản trị là một phần trong quản lý của chính phủ. Với tư cách là một phần của viện trợ phát triển, các biện pháp chống tham nhũng cần được lồng ghép vào các tiến trình cải cách quản trị trong nước và cần được sự ủng hộ về mặt chính trị, thể chế cũng như sự ủng hộ rộng rãi của công chúng để đảm bảo hiệu quả và bền vững. Viện trợ có thể đóng vai trò hỗ trợ và đôi khi là vai trò xúc tác trong việc khơi nguồn các cải cách này, nhưng sẽ không có tác dụng nếu không có sẵn động lực và một nền tảng hỗ trợ đầy đủ cho chương trình đó.

Làm thế nào để đảm bảo quản trị tốt và phòng ngừa tham nhũng là mối quan tâm và nguyện vọng hàng đầu của người dân cũng như các thể chế của một quốc gia. Ý chí chính trị của các chính phủ nhằm đáp ứng các đòi hỏi này là điều kiện tiên quyết để những nỗ lực chống tham nhũng do nhà nước chỉ đạo thành công.

Kết quả là, tham nhũng không thể chỉ được giải quyết đơn thuần như một vấn đề mang tính kỹ thuật thuần túy thông qua các giải pháp kỹ thuật. Các nước viện trợ cũng cần phải hiểu mức độ ý chí chính trị hiện tại để theo đuổi các biện pháp chống tham nhũng. Việc hiểu được các cơ chế khuyến khích trong nước và các cấu trúc quyền lực cũng như bối cảnh chính trị đang chiếm ưu thế trong nội bộ một chính phủ, cộng đồng doanh nghiệp và xã hội dân sự là điều thiết yếu để giải quyết một cách đúng đắn các thách thức cũng như cơ hội bên trong nó. Tính hiệu quả của các chiến lược chống tham nhũng trong hợp tác phát triển (các quy định về pháp lý, thể chế hay kỹ thuật) được xác định trước hết bởi ý chí chính trị và khả năng các nước viện trợ ủng hộ các nỗ lực quốc gia. Các đánh giá của NIS rất hữu ích khi phân tích bối cảnh này cũng như tính liên chính của các thể chế then chốt và mối quan hệ tương tác giữa chúng.

Tuy nhiên, các giải pháp kỹ thuật nhằm làm giảm quyền quyết định tùy tiện (như thông qua chính phủ điện tử, giám sát các nguồn tài chính công, hải quan điện tử, v.v.) có thể đóng vai trò hỗ trợ bằng cách giảm cơ hội cho tham nhũng cũng như đặt ra các chuẩn mực nhằm làm tăng kỳ vọng về chất lượng của dịch vụ công ở các khu vực khác.

Ở những nơi viện trợ cung cấp nguồn hỗ trợ tài chính cho các khung chính sách trong nước, các nước viện trợ có thể có tác động đến quá trình hình thành và triển khai chính sách. Các khoản viện trợ này gồm các khoản cho vay phát triển chính sách (hay còn gọi là các phương thức viện trợ theo chương trình) và tất cả

#### Tước quyền tham gia để chống tham nhũng từ phía các nhà cung cấp viện trợ

Ngân hàng thế giới (WB) là tổ chức đi đầu trong việc tước quyền tham gia của các công ty bị phát hiện đã hối lộ các quan chức chính phủ. Hàng loạt các thể chế tài chính quốc tế, các tổ chức song phương và các nhà tài trợ song phương như EC cũng đã định ra các thủ tục riêng về việc tước quyền.

Để kiểm chế tham nhũng từ phía các nhà cung cấp viện trợ, các qui định về tước quyền tham gia cần được tất cả các nhà tài trợ áp dụng một cách có hệ thống như một phần của quá trình đấu thầu các hợp đồng nhà nước (thông qua thiết lập các cơ chế cam kết và các chính sách chống tham nhũng hiệu quả tại các công ty tư nhân). Ở những nơi có sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự (CSOs), những tổ chức này cũng phải tuân thủ các nguyên tắc trên một cách bình đẳng.

“Chính phủ” không nhất thiết phải được hiểu là một đối tác cứng nhắc trong đấu tranh chống tham nhũng trong viện trợ. Các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp có thể đưa ra những xuất phát điểm khác nhau. Một số bộ, ban, sở hay thậm chí cả các chính quyền địa phương cũng có thể trở thành đồng minh trong cuộc chiến chống tham nhũng.

**Các nhà tài trợ, viện trợ và sự lấn át trách nhiệm**

Viện trợ thường đi qua hàng loạt những kiểm tra quan liêu và gây ra những chậm trễ phân tác dụng. Ý thức được đầy đủ những nguy cơ của việc áp đặt quá nhiều qui định, TI ủng hộ tăng cường minh bạch và sự tham gia của các thể chế chính ở trong nước cũng như các bên liên quan như một phần trong quá trình này. Hầu hết các nhà tài trợ đều đặt ra các qui định nhấn mạnh sự tham gia của các bên liên quan ngay từ giai đoạn đầu của quá trình lập kế hoạch, khuyến khích mở rộng sở hữu và cố gắng tránh trì hoãn thực hiện. Tuy nhiên, các kiểm soát nội bộ vẫn tác động đến thời gian thực hiện và nội dung kết hoạch hợp tác phát triển, lấn át phương pháp tiếp cận mang tính tham gia trong viện trợ.

Nếu không có một bộ máy tư pháp mạnh mẽ mà người nghèo có thể tiếp cận được, tham nhũng sẽ dẫn đến tình trạng chiếm đoạt nguồn lực công vốn là thiết yếu đối với cuộc sống của họ. Ví dụ, các nguồn tài nguyên thiên nhiên khoáng sản bị chiếm đoạt bởi tham nhũng trong khi thiếu các giải pháp công bằng và hợp pháp để xử lý vấn đề này.

các khoản viện trợ nhằm vào kết quả quản trị. Tuy nhiên, nếu thiếu sự giám sát của quốc hội và các cơ quan dân cử ở địa phương về sự cam kết chính sách thì các khoản viện trợ trên có thể phá vỡ cơ chế trách nhiệm của quốc gia (xem cột bên). Các cơ quan dân cử ở trung ương cũng như địa phương cần phải là trung tâm của qui trình trách nhiệm quốc gia.

Ngoài các cơ quan lập pháp, một hệ thống tư pháp hiệu quả là nhân tố then chốt trong việc thúc đẩy trách nhiệm quốc gia. Nó có thể giúp chấm dứt khả năng được miễn tội, bảo đảm các quyết định xét xử và thực thi nguyên tắc pháp trị một cách công bằng cũng như tăng niềm tin của công chúng, các nước viện trợ và các nhà đầu tư. Ngoài ra, các thể chế giám sát chính như tổng thanh tra, các cơ quan kiểm toán công và các cơ quan giám sát đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm trách nhiệm. Các cơ quan hoạt động độc lập này có thể nhận được hỗ trợ của các nước viện trợ. (Vai trò của viện trợ trong giải quyết tham nhũng toàn diện được đề cập chi tiết ở Phần 5).

Cuối cùng, sự tham gia của xã hội dân sự là rất cần thiết để kiểm soát ảnh hưởng của các nhà chính trị được dân bầu (trong nhiệm kỳ ngắn ngủi của họ) tới quá trình phát triển. Sự tham gia của xã hội dân sự là thiết yếu để hỗ trợ quá trình phát triển bền vững và công bằng trên khắp thế giới.<sup>12</sup> Ví dụ, các quyết định của chính phủ được bầu ra trong thời gian ngắn về việc sử dụng các nguồn tài nguyên không tái chế của đất nước thường gắn với quyền lợi mang tính xã hội của thế hệ tương lai. Việc giám sát của công chúng và xã hội dân sự – bao gồm cả giới truyền thông, cộng đồng doanh nghiệp có đạo đức và giới học thuật – là nhân tố không thể thiếu nhằm ngăn chặn tham nhũng, không để nó huỷ hoại phát triển và hạn chế sự lựa chọn của thế hệ tương lai. Tạo ra các diễn đàn và các quy trình với sự tham gia của các bên liên quan là một trong nhiều cách để nắm được các quan điểm về kinh tế, xã hội và văn hóa, từ đó đánh giá hiệu quả của các chiến lược chống tham nhũng. Tính đa dạng của các bên có liên quan là điều cốt yếu để củng cố quản trị và giải quyết vấn nạn tham nhũng.

Do có vai trò thiết yếu, xã hội dân sự đang ngày càng chú trọng đến việc thiết lập khung trách nhiệm của riêng mình. Sự thiếu vắng những cơ cấu như vậy sẽ đe dọa nghiêm trọng đến uy tín và tính hiệu quả của xã hội dân sự trong các vấn đề như tham nhũng. Xã hội dân sự cũng ngày càng được kêu gọi hành động chặt chẽ hơn nữa với các đại diện dân cử, những người được ủy nhiệm giữ vai trò điều hành nhằm chịu trách nhiệm về các quyết định của mình.

**Quan điểm của TI:**

- ☉ Các nước viện trợ phải kết hợp hài hòa các chiến lược viện trợ của mình dưới sự lãnh đạo của nước nhận viện trợ nhằm bảo đảm sự hỗ trợ toàn diện và gắn kết cho tất cả các thể chế góp phần vào quá trình giảm nghèo không có tham nhũng.
- ☉ Các nước nhận viện trợ phải sử dụng nguồn viện trợ một cách toàn diện nhằm tăng cường các thể chế quản trị dựa trên các đánh giá quốc gia và chiến lược phát triển.
- ☉ Các nước nhận và cung cấp viện trợ cần phối hợp với xã hội dân sự và người dân trong việc xác định những thách thức tham nhũng chủ yếu để từ đó giải quyết, thúc đẩy, sử dụng các cơ cấu khuyến khích và điều kiện quản trị rộng rãi nhằm hạn chế tham nhũng trong việc sử dụng các nguồn lực phát triển.

- ☉ Các tổ chức xã hội dân sự cần hợp tác chặt chẽ hơn với Quốc hội – là thể chế dân chủ trung tâm - để hỗ trợ các nỗ lực pháp lý tăng cường trách nhiệm giải trình.<sup>13</sup> Hợp tác với người dân trên cơ sở có bằng chứng là một đóng góp quan trọng mà xã hội dân sự có thể mang đến cho quan hệ đối tác này.

### **Thiếu minh bạch trong viện trợ và tiếp cận thông tin**

*Những người nộp thuế và các nước nhận viện trợ.* Mặc dù viện trợ là sự chuyển đổi các nguồn thuế từ một nhóm người này sang một nhóm người khác thiết thòi hơn nhưng thông tin về quá trình ra quyết định ở mỗi giai đoạn rất hạn chế đối với các nhà quản lý hành chính và cán bộ cơ quan viện trợ. Ở các nước cung cấp viện trợ, thiếu minh bạch trong viện trợ làm cho những người nộp thuế không hiểu được thách thức của những chương trình giảm nghèo. Ở các nước nhận viện trợ, việc thiếu thông tin về phân bổ viện trợ làm cho người dân không thể trở thành đối tác trong việc phòng ngừa và nhận diện tham nhũng.

Trong một số trường hợp, khi thông tin có sẵn và việc tiếp cận thông tin được đảm bảo, không phải lúc nào cũng có thể phân tích thông tin và từ đó thực hiện hành động. Tham nhũng nảy nở trong các môi trường thông tin hoặc quá rời rạc hoặc quá tổng thể khiến cho việc hiểu được vấn đề một cách đầy đủ hay so sánh với các dữ liệu khác rất khó khăn. Việc thiếu minh bạch này đã cản trở các Chính phủ trong việc đưa ra kết luận về việc sử dụng các nguồn viện trợ như thế nào và cho mục đích gì.

Việc người dân thiếu thông tin càng làm tăng khả năng tham nhũng trong viện trợ. Cộng đồng cần được biết các loại dịch vụ sẽ được cung cấp và có thông tin về việc phân bổ ngân sách. Xã hội dân sự - với vai trò giám sát và phục vụ lợi ích công- là một phần trong cuộc chiến chống tham nhũng. Minh bạch và công khai thông tin là hết sức cần thiết để xua đi lo ngại cho người dân, giúp các tổ chức xã hội dân sự nêu cao cảnh giác và đẩy mạnh các phóng sự điều tra của báo chí.

TI thống nhất quan điểm ủng hộ minh bạch trong viện trợ như một biện pháp chống tham nhũng thiết yếu. Các chính sách công khai thông tin của IFI thường hướng tới các nhà viện trợ song phương. Tuy nhiên, trong thời điểm hiện nay, sự không thống nhất trong các mức độ minh bạch của các nước viện trợ vẫn đang tiếp diễn.

*Các đại diện dân cử.* Việc thiếu minh bạch trong các hoạt động sử dụng nguồn quỹ từ các tổ chức đa phương và song phương cũng như các quy trình lập ngân sách quốc gia đã làm suy giảm đáng kể vai trò của các cơ quan lập pháp trong các nỗ lực chống tham nhũng và cơ chế trách nhiệm. Các sáng kiến nhằm bảo đảm cả tính minh bạch lẫn sự tham gia tích cực của các nghị sĩ quốc hội trong các chiến lược hỗ trợ quốc gia và các chương trình xoá đói giảm nghèo được TI đánh giá là quan trọng nhằm tạo ra sự minh bạch trong chính sách, tài chính và các quyết định triển khai. Đối với việc chuyển các khoản viện trợ vào ngân sách đang ngày càng phụ thuộc vào các quy trình trong nước, vai trò giám sát và trách nhiệm của quốc hội cũng như các đại diện dân cử ở địa phương là hết sức quan trọng.<sup>14</sup> (Phần 4 về cơ chế trách nhiệm chung bàn về vấn đề minh bạch ngân sách như là một nhân tố quan trọng trong việc ngăn chặn tham nhũng trong các khoản viện trợ ngân sách).

*Quan điểm của TI:*

- ☉ Cả nước nhận và cung cấp viện trợ cần công khai tất cả các nguồn viện trợ và đưa ra thông tin để các thành viên quốc hội, những người được thụ hưởng và công chúng nói chung dễ dàng truy cập ngoài những thông tin đáp ứng nhu cầu nội bộ và tín dụng.
- ☉ Các nước nhận viện trợ cần bảo đảm rằng các khoản viện trợ không hoàn lại và khoản vay là những khoản thu, chi ngân sách công khai để chắc chắn rằng viện trợ trước hết phục vụ người dân. Để làm được điều này, các quy định cản trở việc tiết lộ thông tin về nguồn gốc doanh thu cần được bãi bỏ.

**Giám sát đầu vào, quá trình xử lý và kết quả**

Một cộng đồng địa phương, tổ chức phi chính phủ hay nhóm lợi ích công cộng rất khó và hầu như không thể xác định được chính xác xem dự án nhất định nào sẽ đạt được, các quyết định được đưa ra thế nào để đạt được những mục tiêu gì cũng như ai sẽ được chi trả (và trả bao nhiêu) để đảm bảo rằng công việc sẽ được tiến hành.

Theo quan điểm của các Chính phủ nhận viện trợ, hệ thống giám sát viện trợ — bao gồm cả các cơ quan kiểm toán— nên phân biệt viện trợ là các khoản vay với viện trợ không hoàn lại cũng như các dự án hỗ trợ ngân sách và các dự án đầu tư cụ thể. Một điều kiện quan trọng đối với việc hỗ trợ ngân sách là ngân sách của nước nhận viện trợ phải minh bạch các khoản thu, chi, đồng thời xác định được nguồn viện trợ sẽ được phân bổ và sử dụng như thế nào. Căn cứ vào điều khoản của dự án (thường được triển khai trực tiếp bởi các cơ quan chính phủ hay thông qua các nhà thầu), công chúng, những đối tượng thụ hưởng và các cơ quan tiếp nhận sẽ chỉ biết được những gì mà các tổ chức thực hiện dự án công khai. Theo một số cách tiếp cận mới như giám sát chi tiêu và dự thảo ngân sách chi tiêu hiệu quả, tất cả các nguồn thu và chi của chính phủ đều được phản ánh trong ngân sách và các số liệu này cần được công khai cho dân chúng biết.

Minh bạch trong giám sát các nguồn tài chính và xác định được qui trình phân bổ quỹ, dự trữ kinh phí và các khoản chi là cần thiết để phòng tránh tham nhũng bởi vì các hỗ trợ phát triển được chuyển đổi thành các kết quả phát triển.

Một trong những thay đổi giúp các Chính phủ nhận viện trợ có thể giám sát được các quỹ là các nước tài trợ chính đã cam kết viện trợ theo thứ tự ưu tiên phát triển của các quốc gia. Các nước này đang tăng sử dụng hỗ trợ ngân sách và viện trợ hài hòa thông qua các chương trình chung ở cả cấp quốc gia và cấp ngành. Đối với hỗ trợ ngân sách, minh bạch trong việc thể hiện rằng viện trợ là phân bổ sung cho các nguồn lực trong nước là hết sức cần thiết. Đây cũng là trường hợp giám sát các kết quả phát triển của các quỹ cứu trợ các khoản nợ của chương trình Sáng kiến cho các nước nghèo mắc nợ cao (HIPC)— các khoản viện trợ này được cam kết để cải thiện các dịch vụ xã hội như giáo dục, chăm sóc sức khỏe, cung cấp nước, hạ tầng cơ sở, quản trị và xây dựng thể chế,— cũng như các khoản tiền chính phủ thu được từ lợi nhuận của ngành công nghiệp khai khoáng hay các khoản tài sản bị đánh cắp được thu hồi lại. Một ví dụ về trường hợp này là giám sát của xã hội dân sự đối với các khoản chi tiêu xã hội từ các tài sản bị đánh cắp được thu hồi lại tại Nigeria.

Một trong những thách thức cơ bản của viện trợ — đặc biệt là hỗ trợ — là khả năng thay thế được của các nguồn tài chính. Viện trợ có thể cho phép một chính phủ giải phóng nguồn lực tài chính bằng cách sử dụng nguồn tài chính định dùng để xóa đói giảm nghèo cho một mục tiêu khác không nhất thiết đúng với mục đích hỗ trợ, như quốc phòng chẳng hạn. Khái niệm về sự bổ sung — cùng chia sẻ hỗ trợ dự án giữa chính phủ nước nhận viện trợ và nước cung cấp viện trợ — đã được đề xuất như một biện pháp để phòng ngừa sự phân bổ lại các nguồn lực này. Tuy nhiên, sự bổ sung cũng có thể phá hỏng những nỗ lực cải thiện hiệu quả chi phí với việc yêu cầu chính phủ duy trì hay tăng thêm mức chi tiêu cho một ngành cụ thể. Điều này có thể dẫn tới các khoản chi thường xuyên cao và không bền vững một khi sự hỗ trợ bên ngoài chấm dứt.

#### Quan điểm của TI:

- Thiết lập các chỉ số để theo dõi kết quả và toàn bộ quá trình bao gồm việc chuyển đổi các nguồn lực phát triển (kể cả viện trợ) thành các kết quả phát triển.
- Khuyến khích các đối tượng thụ hưởng và xã hội dân sự tham gia vào việc giám sát các nguồn lực tài chính và kết quả đạt được để đảm bảo rằng các cơ quan kiểm toán quốc gia cũng như các chương trình đánh giá chung với các nhà tài trợ nắm được quan điểm của các quan sát viên độc lập về hiệu quả của các biện pháp chống tham nhũng.

#### Trách nhiệm giải trình và việc trao quyền cho các đối tượng thụ hưởng

Trách nhiệm giải trình của các quốc gia nhận viện trợ đối với các nhà tài trợ đã bộc lộ những hạn chế nghiêm trọng về tính phù hợp và khả năng phát hiện tham nhũng. Tăng cường trách nhiệm giải trình viện trợ đối với các đối tượng thụ hưởng là cách hiệu quả nhất để hạn chế các lạm dụng. Một điều kiện tiên quyết để việc liên kết trách nhiệm này phát huy tác dụng là trao quyền cho các nhóm dân cư chịu thiệt thòi trong việc ra các quyết định về việc sử dụng viện trợ.

Trách nhiệm đối với những đối tượng thụ hưởng sẽ tăng lên khi họ được thực sự tham gia vào các diễn đàn ra quyết định và các quá trình thực hiện. Khi sự tham gia chỉ là hình thức, sẽ khó có thể hi vọng về ý thức trách nhiệm của công chúng sẽ tăng lên hay tham nhũng sẽ giảm đi.

Những nhóm dân cư chịu thiệt thòi có quyền lợi lớn nhất khi các nỗ lực chống tham nhũng có hiệu quả. Các nhà tài trợ cần tạo điều kiện cho các đối tượng thụ hưởng đóng vai trò trung tâm trong các diễn đàn ra quyết định và các quá trình xây dựng, thực hiện cũng như giám sát các chiến lược chống tham nhũng.

Mở rộng đối tượng các bên có liên quan ở các cấp ra quyết định sẽ giúp tăng cường minh bạch và sự giám sát của người dân, đồng thời là một cách tiếp cận chủ động đối với việc chống tham nhũng. Vai trò của xã hội dân sự ở các cấp là rất quan trọng trong việc thực hiện và giám sát các cam kết của họ. Chính phủ một số nước nhận viện trợ đã có quy định về sự tham gia của những đối tượng thụ hưởng và xã hội dân sự trong các chương trình xóa đói giảm nghèo, hỗ trợ người nghèo và kiểm toán xã hội. Xã hội dân sự thường được giao vai trò 'thực hiện' các chương trình xóa đói giảm nghèo. Trong trường hợp này, các tổ chức

Việc tham gia là thực sự và có hiệu quả khi người hưởng lợi được trao quyền dưới hình thức một phần vốn sở hữu, có đầy đủ thông tin để lựa chọn và được phép lên tiếng trong quá trình ra quyết định.

xã hội dân sự cũng phải đăng ký và thực hiện các cam kết về hành vi minh bạch và có trách nhiệm của mình (ví dụ như Điều lệ về Trách nhiệm Giải trình của các Tổ chức Phi chính phủ Quốc tế.<sup>15</sup>)

Có nhiều ví dụ về sự thành công trong việc hỗ trợ phát triển ủng hộ trao quyền cho người thụ hưởng thông qua chuyển giao quyền sở hữu.<sup>16</sup> Quá trình liên kết những yếu tố này với các thể chế quản trị địa phương ngày càng được thảo luận nhiều hơn và được khuyến khích. Trong các dự án phát triển nơi các đối tượng hưởng lợi đã đóng góp vào kết quả phát triển sản xuất, tham nhũng và sự phung phí các nguồn lực phát triển đã giảm một cách đáng kể.<sup>17</sup> Các vấn đề thuế là trọng tâm đối với người dân để buộc các chính quyền phải có trách nhiệm với việc sử dụng các nguồn lực phát triển và có thể được thúc đẩy thông qua đóng góp của địa phương và tính phí sử dụng. Sự cởi mở ngày càng tăng trong việc tham gia hoạch định chính sách theo ngành, cải cách quản lý tài chính công và trong quá trình kiểm toán (kể cả ở cấp địa phương) là một xu thế đầy hứa hẹn.

#### *Quan điểm của TI:*

- ☉ Các nhà tài trợ có thể hỗ trợ tích cực những nỗ lực tại các nước đang phát triển nhằm tạo ra sự minh bạch về quyền lợi, chuyển giao tài sản và quyền được huy động các nguồn thu địa phương để tăng cơ hội cho sự tham gia mạnh mẽ của những đối tượng thụ hưởng vào các cơ cấu quản trị địa phương cũng như vào công tác quy hoạch, quản lý các nguồn lực phát triển. Có thể dẫn một số ví dụ như chuyển giao cơ sở hạ tầng tại địa phương, các khu rừng làng và đồng cỏ cũng như việc giám sát và kiểm soát quản lý đối với một số dịch vụ công (hội phụ huynh - giáo viên, các trung tâm y tế, vv).
- ☉ Các quốc gia nhận viện trợ có thể chủ động tạo ra các diễn đàn cho phép các đại diện dân cử rà soát ngân sách với cử tri thuộc khu vực bầu cử và thông báo với các cử tri về quyền lợi của họ.
- ☉ Khiếu nại, phản hồi của công dân và các cơ chế theo dõi cần được chủ động thực hiện thí điểm và áp dụng cho các tổ chức công phù hợp, khi họ chứng tỏ được tinh thần trách nhiệm của mình và giúp cho công tác hành chính trở nên hiệu quả.

#### **Phân cấp**

Nơi nào chính phủ áp dụng việc chuyển giao trách nhiệm, doanh thu và các nguồn lực hành chính cho các cấp chính quyền địa phương, nơi đó có thể có những cơ hội lớn cho việc chống tham nhũng cũng như thiết lập những mặt trận mới trong cuộc chiến này.

Phân cấp tạo cơ hội tăng cường trách nhiệm công trong việc xử lý các vấn đề về chính trị và hành chính. Cả nhà tài trợ và các quốc gia nhận viện trợ đều công nhận những thách thức về năng lực và đã cố gắng giải quyết những thách thức đó thông qua các chương trình đặc biệt hỗ trợ phân cấp.<sup>18</sup> Ví dụ, vai trò của các cơ quan giám sát và các cơ chế dựa vào dân là trọng tâm để có thể tăng trách nhiệm và giảm tham nhũng. Ở cấp trung ương những thách thức này cũng tương tự như vậy, đòi hỏi phải có cam kết chính trị, năng lực và nguồn lực.<sup>19</sup>

Các chính quyền địa phương hoạt động trong các cộng đồng không đồng nhất và do đó thường tạo ra một khung pháp lý phức tạp hơn so với cấp trung ương. Việc hỗ trợ chính quyền địa phương một mặt đòi hỏi cách tiếp cận chiến lược để đối phó với sự kháng cự từ phía các cơ quan hành chính trung ương khi thấy mình bị mất quyền lực, mặt khác lại có thể bị loại khỏi hệ thống các mối quan hệ khách hàng và nhà bảo trợ vốn đã được thiết lập trước đó.<sup>20</sup> Mối quan hệ nhà bảo trợ- khách hàng tại địa phương là một trong những thách thức lớn nhất để loại bỏ tham nhũng trong quá trình phân cấp.<sup>21</sup> Các chuẩn mực giúp đo lường trách nhiệm giải trình, việc công khai đầy đủ về ngân sách và các kế hoạch, mua sắm minh bạch và đào tạo có thể giúp hỗ trợ ngăn chặn tham nhũng trong chính quyền địa phương.

Kháng cự về mặt chính trị đối với việc chuyển giao quyền lực từ trung ương về địa phương thường dẫn đến khiếm khuyết trong phân cấp, và thiếu quyền huy động nguồn thu ở cấp địa phương. Nguy cơ thông đồng - giữa chính quyền trung ương và địa phương cũng như giữa các chính quyền địa phương và đại diện dân cử - trong việc sử dụng sai ngân sách là rất cao. Cách thức chuyển giao trách nhiệm giữa các cấp chính quyền đối với các vấn đề thu chi là một yếu tố then chốt trong việc xác định các cơ hội tham nhũng.

#### Quan điểm của TI:

- Ở những nước chính phủ nhận viện trợ tuyên bố phân cấp là một mục tiêu, các nhà tài trợ cần phối hợp chặt chẽ hơn với các Bộ hoặc chính quyền địa phương trong quá trình viện trợ để đảm bảo những hỗ trợ về y tế, giáo dục, nước, nông nghiệp, v...v..., cũng hỗ trợ làm tăng trách nhiệm giải trình của địa phương và cơ chế chống tham nhũng trong khuôn khổ các cải cách.
- Các nhà tài trợ nên hỗ trợ các thể chế cấp quốc gia trong việc tăng cường trách nhiệm của chính quyền địa phương đối với công dân bằng cách tăng nguồn lực tài chính cho địa phương, hỗ trợ ngân sách, thiết lập các cơ chế khắc phục và kiểm toán xã hội.

#### 4. Trách nhiệm chung

Muốn kiềm chế tham nhũng trong viện trợ một cách bền vững và hiệu quả, cần phải chú trọng tới các cơ chế trách nhiệm. Phân tích các mối quan hệ trách nhiệm, được trình bày trong phần này, chính là trọng tâm việc tìm hiểu về viện trợ và tham nhũng. Phân tích chứng tỏ rằng trong khi các nhà tài trợ có thể đóng một vai trò nào đó trong việc đòi hỏi phải có trách nhiệm đối với các khoản tiền và hỗ trợ mà họ cung cấp, thì đòi hỏi đó phải xuất phát từ phía các công dân, từ xã hội dân sự và các thể chế tại các nước tiếp nhận viện trợ.

Trách nhiệm trong viện trợ phát triển đối với người nộp thuế ở các quốc gia cung cấp viện trợ hiện nay còn thấp, do bản chất “ở nước ngoài” của viện trợ. Viện trợ cũng được cung cấp không chỉ thông qua các cơ quan viện trợ song phương và các tổ chức phi chính phủ, mà còn thông qua các ngân hàng phát triển đa phương bao gồm cả Ngân hàng Thế giới, và các tổ chức đa phương như Liên Hợp Quốc (UN) mà những cơ quan này chỉ chịu trách nhiệm gián tiếp đối với những người nộp thuế mà thôi.

Phân cấp ở mỗi nước được thực hiện một cách khác nhau, mặc dù thường được thông tin là theo nguyên tắc phụ thuộc. Một số lĩnh vực có độ phân cấp cao hơn, trong khi ở một số lĩnh vực khác vẫn giữ nguyên cơ chế tập trung. Phân cấp thường đi kèm với sự thu hẹp trách nhiệm điều hành và quyền lực của chính quyền trung ương đồng thời định hướng lại trách nhiệm báo cáo hành chính cho các cơ quan dân cử địa phương.

Bên cạnh đó, những người hưởng lợi ở các nước nhận viện trợ, đặc biệt là người nghèo và những người bị đẩy ra ngoài lề trong quá trình phát triển, lại hầu như không có quyền buộc các chính phủ và các nhà tài trợ phải có trách nhiệm.

Hiện nay, các quốc gia phụ thuộc nhiều vào viện trợ đang đối mặt với một tình thế 'trách nhiệm hỗn hợp'. Một số chính phủ có thể báo cáo với các nhà tài trợ nước ngoài của họ tại các diễn đàn như Nhóm Tư vấn các nhà tài trợ do Ngân hàng Thế giới đứng đầu, hoặc các cuộc họp của Câu lạc bộ Paris về các khoản nợ chi tiết hơn so với những gì mà họ thông báo cho người dân của mình biết. Đây là một hệ quả của 'việc ra điều kiện', đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế, lĩnh vực mà các nhà tài trợ luôn tìm cách ràng buộc các nước nhận viện trợ đối với các khoản tiền mà họ nhận được. Ra điều kiện về kinh tế, như đã được thực hiện trong thập niên 80 và từ đầu tới giữa những năm 90, hiện được cho là phiến diện, kém hiệu quả, và không mong muốn.

Tuyên bố Pari về hiệu quả viện trợ (2005)<sup>22</sup> là một mốc quan trọng để ràng buộc các cam kết và nghĩa vụ của các đối tác trong khuôn khổ trách nhiệm chung, trong đó thừa nhận viện trợ có hiệu quả phải đồng bộ với các chiến lược phát triển của mỗi quốc gia.

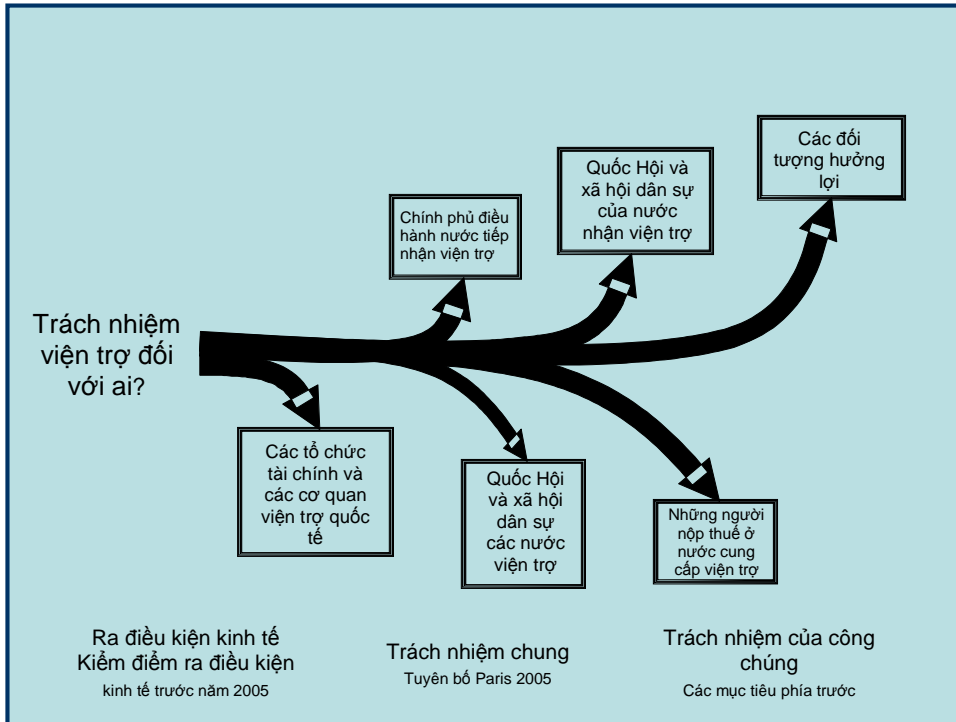
Cơ chế trách nhiệm chung nhằm xác định các mối quan hệ như một hợp đồng hai chiều, trong đó các nhà tài trợ cam kết cung cấp viện trợ có hiệu quả còn người nhận cam kết sử dụng tốt viện trợ. Tuyên bố Paris xác định các chuẩn mực cho viện trợ hiệu quả (đồng bộ với các ưu tiên của quốc gia, nguồn lực dự đoán được và không bị ràng buộc, vv) và sử dụng hiệu quả viện trợ (các kế hoạch phát triển quốc gia rõ ràng, quản lý chặt chẽ tài chính và các hệ thống mua sắm, vv). Tuyên bố cũng đưa ra danh mục các chỉ số thực hiện định lượng được để giám sát theo thời gian.

Cơ chế trách nhiệm chung là yếu tố quan trọng trong quan hệ giữa các tổ chức viện trợ và đối tác, tuy nhiên chỉ có cơ chế này không thôi chưa đủ để giảm bớt tham nhũng một cách hiệu quả, đầy đủ và bền vững. Muốn đạt được kết quả này cần thông qua các cơ chế bắt nguồn từ trách nhiệm công đối với người dân. Tuy nhiên, Tuyên bố Paris đã xác định giai đoạn cho các mục tiêu tiến triển, bằng cách liên kết hiệu quả viện trợ với ngân quỹ để tăng cường năng lực cho một quốc gia trong việc xây dựng, thực hiện và chịu trách nhiệm về các chính sách của mình (đối với quốc hội và người dân).<sup>23</sup> Một bước tiến quan trọng là cam kết của các nước nhận viện trợ trong việc tiếp tục huy động nguồn thu trong nước- một yếu tố quan trọng để tăng cường trách nhiệm trong nước.<sup>24</sup>

Hình 1 thể hiện các xu hướng và cam kết của các bên liên quan trong việc giải quyết vấn đề quản trị và chống tham nhũng. Trên cơ sở đánh giá rủi ro chung, hình thức chống tham nhũng kiểu này sẽ phát huy được sự tham gia của xã hội dân sự và việc trao quyền cho những người được thụ hưởng viện trợ khi ra những quyết định có ảnh hưởng đến cuộc sống của họ. Để thành công, nhà tài trợ và bên tiếp nhận viện trợ cần có cách tiếp cận mở, mang tính tổng thể và toàn diện.

Các nỗ lực chống tham nhũng trong viện trợ phải được liên kết và đưa vào khuôn khổ trách nhiệm chung. Viện trợ cũng cần tăng cường các cơ chế trách nhiệm trong nước, như một bước đầu tiên để ngăn chặn tham nhũng.

Hình 1: Xu thế trong Trách nhiệm Viện trợ



Hiện đang thiếu các chỉ số về tham nhũng và trách nhiệm trong các đánh giá mà các nhà tài trợ và các nước nhận viện trợ đã cam kết. Nếu không có các chỉ tiêu cụ thể và thiết lập một quy trình có sự tham gia của nhiều bên liên quan và có nguồn lực hỗ trợ để theo dõi sự tiến bộ trong các nỗ lực chống tham nhũng trong viện trợ, thì khuôn khổ trách nhiệm chung trong Tuyên bố Paris sẽ là chưa hoàn chỉnh.

**Quan điểm của TI :**

Cơ chế trách nhiệm chung như Tuyên bố Paris đã đề ra và những phần liên quan đến các cam kết về quản trị phải bảo đảm rằng viện trợ hỗ trợ các biện pháp chống tham nhũng cơ bản sau đây:

- Xây dựng các chiến lược chống tham nhũng quốc gia thông qua một khung học tập với sự tham gia của nhiều bên liên quan trong đó những người thụ hưởng, các đại biểu dân cử và các tổ chức xã hội dân sự tham gia đánh giá nguy cơ tham nhũng và xác định các biện pháp phòng ngừa.<sup>25</sup>
- Hỗ trợ trực tiếp các nghị sĩ và các cơ quan giám sát chủ chốt để họ thực hiện các nhiệm vụ của mình đối với việc sử dụng các nguồn viện trợ sao cho phù hợp với các chiến lược phát triển quốc gia và là một phần của các khung trách nhiệm trong nước.

Xã hội dân sự, cộng đồng kinh doanh có đạo đức và các phương tiện truyền thông đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ và giám sát hiệu quả các mối liên kết trách nhiệm và phải tham gia vào việc tăng cường các cơ chế chống tham nhũng.

**Các Chi tiêu Công và Khuôn khổ Trách nhiệm - PEFA**

PEFA, tức quan hệ đối tác giữa các nhà tài trợ đa phương và song phương, là một minh chứng cho tầm quan trọng của việc bảo đảm trách nhiệm trong quản lý nguồn lực phát triển đối với các nhà tài trợ. Đây là trọng tâm của công tác đánh giá rủi ro ủy thác của những nhà tài trợ, bao gồm các chỉ số như giám sát ngân sách của cơ quan lập pháp và các cơ quan kiểm toán cũng như kgar năng tiếp cận các thông tin cơ bản về tài chính của người dân.

Tháng 10 năm 2004, các Nhóm công tác của PEFA đã quyết định tiến hành một giai đoạn mới của công việc - 'Tăng cường tiếp cận cải cách hỗ trợ PFM' - sau khi nhận thấy những hạn chế của các nỗ lực trước đó. Phương pháp của họ là tìm cách hỗ trợ các chương trình cải cách quốc gia và do chính phủ điều hành dựa trên một thước đo hiệu suất và cơ chế báo cáo đối với hệ thống quản lý tài chính công.

- ☉ Tăng cường trách nhiệm công của các cơ quan tài trợ để đảm bảo rằng các phát hiện qua đánh giá, đặc biệt là những phần tư vấn về nâng cao trách nhiệm trong cam kết và các quyết định giải ngân phải được đưa vào phần lập kế hoạch cho tương lai.

**Quản lý tài chính công**

Các cam kết chuyển viện trợ sang hỗ trợ ngân sách, trên thực tế, tập trung chủ yếu vào hệ thống quản lý tài chính công (PFM). Trong khuôn khổ trách nhiệm chung, cả hai đối tác thống nhất về một bộ các chuẩn mực tối thiểu và đáng tin cậy về trách nhiệm tài chính công có thể được sử dụng như một điểm khởi đầu, đặc biệt cho hỗ trợ ngân sách.

Công khai quản lý tài chính được coi là trọng tâm của những nỗ lực tăng cường sự liêm chính tài chính và ngăn chặn tham nhũng. Một hệ thống quản lý tốt tài chính công đã trở thành trọng tâm cho các quyết định của nhà tài trợ và các nước đối tác trên phương thức hợp tác (xem cột bên).<sup>26</sup> Mỗi liên hệ với các sáng kiến qui mô lớn trong nước nhằm tăng cường trách nhiệm của chính sách công, đầu tư và cung cấp dịch vụ cho công dân cho đến nay là yếu.

Để có được những biện pháp hiệu quả chống tham nhũng, tính minh bạch của hệ thống quản lý tài chính công, đặc biệt là việc lập và thực hiện ngân sách, là vấn đề cơ bản và là một phần trong khuôn khổ hiện tại.<sup>27</sup>

**Quan điểm của TI:**

- ☉ Minh bạch hệ thống quản lý tài chính công cần được coi là yêu cầu cơ bản của viện trợ ngân sách. Các nước tiếp nhận viện trợ phải đảm bảo hoàn toàn minh bạch về ngân sách, về nguồn thu nhập, các ngành và các cấp hưởng kinh phí. Thông tin cần ở dạng dễ tiếp cận đối với người dân.
- ☉ Đã có những ví dụ về các quá trình tham gia thiết lập và theo dõi ngân sách và những ví dụ này có thể được hỗ trợ tích cực như một phần trong sự hỗ trợ của nhà tài trợ nhằm tăng cường trách nhiệm quản lý tài chính công.<sup>28</sup>

**Đấu thầu mua sắm**

Đấu thầu mua sắm thuộc hệ thống tài trợ theo dự án mà các nhà tài trợ sử dụng thông qua cơ chế PFM- một cơ chế nhằm giải quyết vấn đề đồng tài trợ và hỗ trợ ngân sách. Trong trường hợp đồng tài trợ, các chỉ số đấu thầu mua sắm mang tính so sánh và chi tiết được đưa ra để tất cả các nhà tài trợ sử dụng chung. Các nhà tài trợ đã cam kết sẽ dựa vào hệ thống đấu thầu mua sắm của quốc gia đối tác khi các quốc gia nhận viện trợ thực hiện các chuẩn mực và quy trình đã cùng được thống nhất. Các nhà tài trợ cũng đồng ý thúc đẩy các cách tiếp cận hài hòa khi các hệ thống quốc gia không đáp ứng được yêu cầu về mức độ thực hiện mà các bên đã thống nhất.<sup>29</sup>

Hợp đồng công trong viện trợ phát triển được xác định là một trong những lĩnh

vực đặc biệt dễ bị tham nhũng. TI đã đưa ra các hướng dẫn cụ thể và các công cụ góp phần giảm tham nhũng trong các hợp đồng công. Ví dụ, Hiệp ước Liêm chính (IP) của TI cũng như rất nhiều các chính sách và hoạt động thực tiễn chống tham nhũng khác nhau. Các điều kiện trao viện trợ phải là những điều kiện khuyến khích đấu thầu công khai, tự do và công bằng và phải cho thấy rằng những người hưởng lợi nhận được giá trị tốt nhất của đồng tiền.

#### Quan điểm của TI:

- Việc áp dụng các chuẩn mực tối thiểu cho các hợp đồng công như những chuẩn mực đã được TI đưa ra trong Báo cáo tham nhũng toàn cầu (2005) cần được thực hiện để hỗ trợ liêm chính cho quá trình mua sắm.
- Sự minh bạch trong đấu thầu mua sắm và các công cụ như Hiệp ước liêm chính của TI giúp thúc đẩy quá trình đấu thầu mua sắm không tham nhũng, cần được đưa vào lồng ghép với các chương trình viện trợ. Việc yêu cầu các nhà thầu phải có các chương trình chống hối lộ hiệu quả tại chỗ không làm tăng thêm chi phí hành chính mà lại thiết lập được các chuẩn mực về đấu thầu mua sắm với nhiều lợi ích hơn.

#### Các hình thức viện trợ và xử phạt

Một số chính phủ đã tìm cách sử dụng cách tính điểm tham nhũng để xác định quốc gia nào được nhận viện trợ và quốc gia nào không. TI không khuyến khích việc sử dụng Chỉ số Nhận thức Tham nhũng (CPI) theo cách này. Các nước được coi là rất tham nhũng không thể bị loại khỏi danh sách viện trợ vì những nước này thường là những quốc gia đặc biệt cần sự trợ giúp để thoát khỏi vòng xoáy tham nhũng-nghèo đói. Các nước được coi là có tham nhũng sẽ đánh tín hiệu cho các nhà tài trợ rằng họ cần đầu tư một cách hệ thống vào những nước này để chống tham nhũng. Trong trường hợp các nhà tài trợ có ý định hỗ trợ các dự án phát triển lớn tại các quốc gia bị nghi ngờ tham nhũng, họ cần phải đặc biệt chú ý đến những điểm yếu đã được xác định và đảm bảo rằng các quy trình kiểm soát thích hợp đã được thiết lập.

Chống tham nhũng là một phần trong việc thiết lập mối quan hệ đối tác mà cả nhà tài trợ và các chính phủ tiếp nhận viện trợ đều phải chịu trách nhiệm. Trong khi những nỗ lực giảm nghèo thường được thực hiện trong những môi trường mà tham nhũng là căn bệnh đặc hữu, thì phương thức viện trợ có thể được thiết lập để hỗ trợ cho các sáng kiến chống tham nhũng. Chúng ta có thể đạt được những lợi ích trực tiếp khi cung cấp các nguồn lực đã bị chuyển hướng trước đó tới cho người thụ hưởng.

Thực tế, quan hệ đối tác dựa trên ngân sách chung và hỗ trợ ngành phải đối mặt với những thách thức nghiêm trọng. Các nhà tài trợ cần phải đảm bảo rằng sự hỗ trợ của họ được thương lượng trong một cơ chế mà chính phủ nước nhận viện trợ đang nỗ lực tăng cường các cơ chế liêm chính và chống tham nhũng. Nếu hai bên không có cách tiếp cận mang tính học hỏi lẫn nhau, tổng thể và minh bạch đối với những thách thức có liên quan thì khó có thể xây dựng được một hệ thống theo dõi tham nhũng, từ đó làm giảm độ tin cậy của viện trợ và làm suy yếu những nỗ lực hướng tới hỗ trợ một cách toàn diện hơn dựa trên chính sách.

Như minh họa ở hình 2, củng cố khuôn khổ trách nhiệm chung là “một kịch bản quản trị tốt” trong nhiều hình thức viện trợ khác nhau (theo chương trình, cộng

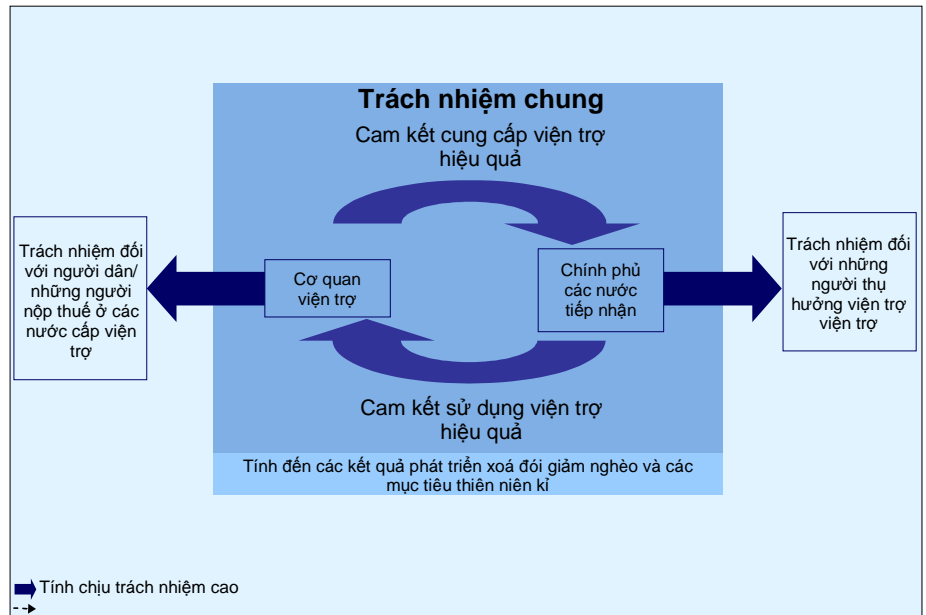
Để tăng tính minh bạch cho các quy trình đấu thầu mua sắm, việc yêu cầu nhà thầu phải có các chương trình chống hối lộ hiệu quả tại chỗ không làm tăng thêm chi phí hành chính mà lại thiết lập được các chuẩn mực về đấu thầu mua sắm với nhiều lợi ích hơn.

**Nghèo đói, Viện trợ và Tham nhũng**

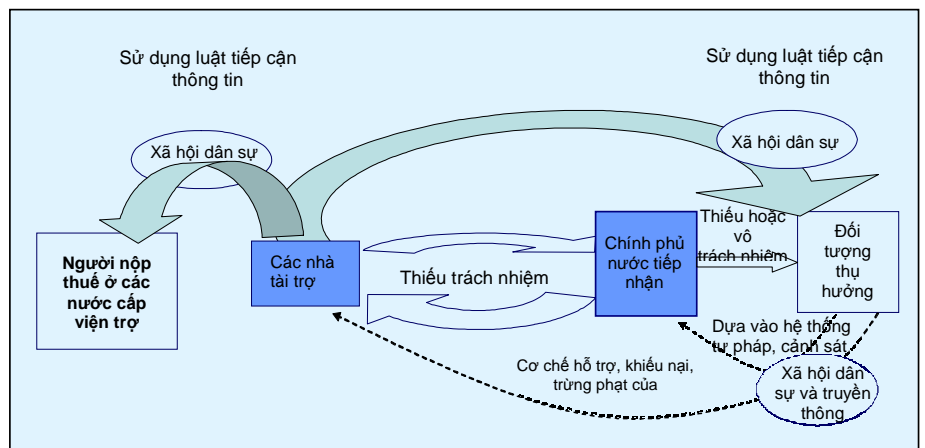
Nếu các khoản cho vay viện trợ trở thành công nợ, tham nhũng viện trợ có thể làm tổn hại sự phát triển thành công cho thế hệ tương lai bằng cách tạo ra một gánh nặng đè lên vai nhà nước và các công dân của nước đó. Một nền tài chính có trách nhiệm đòi hỏi trách nhiệm đối với các hệ quả của một khoản nợ. Quan điểm này cần được quán triệt cho những người kêu gọi xóa nợ, những người đang quan tâm theo dõi xem các khoản nợ cứu trợ có được đầu tư vào sự phát triển của các nước thụ hưởng hay không và rằng tương lai của một nước không phải là sự trở lại với khoản nợ trong quá khứ.

gộp và ngân sách). Ngược lại, hình 3 trình bày một kịch bản quản trị kém.<sup>30</sup> Trong bối cảnh như vậy, các nhà tài trợ và chính phủ tiếp nhận viện trợ có thể quyết định các mô hình cung cấp viện trợ sao cho minh bạch đối với xã hội dân sự và lôi kéo sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự và cộng đồng. Nguyên tắc thứ hai mà hình 3 minh họa là sự chính thức hoá các cơ chế hỗ trợ, một khía cạnh quan trọng của trách nhiệm giải trình trong một kịch bản quản trị kém.

**Hình 2: Trách nhiệm viện trợ ước lệ - Kịch bản quản trị tốt**



**Hình 3: Trách nhiệm viện trợ ước lệ – Kịch bản quản trị kém**



Để chống tham nhũng có được lực kéo và đáng tin cậy, các biện pháp chống và trừng phạt tham nhũng cần phải có khả năng dự đoán và có chia cấp độ. Trách nhiệm chung đòi hỏi một quá trình minh bạch và cởi mở, cho phép loại bỏ theo từng giai đoạn trong các trường hợp có bằng chứng nghiêm trọng về tham nhũng hoặc không có bằng chứng cho thấy các nỗ lực chống tham nhũng nghiêm túc. Về lâu dài, bỏ qua 'rò rỉ' và hỗ trợ cơ cấu quản trị tham nhũng có hệ

thống có tính đối chọi với hỗ trợ hiệu quả và chỉ phục vụ cho việc duy trì cái bẫy nghèo đói và nợ nần đối với người dân (xem cột bên trang 16).

*Quan điểm của TI:*

- ☉ Các nhà tài trợ phải đánh giá tham nhũng và các rủi ro quản trị trước khi quyết định hỗ trợ một dự án đầu tư cụ thể hoặc chương trình của ngành.
- ☉ Nếu một trong những đối tác được nhận định là có nguy cơ tham nhũng cao, cần phải giải quyết rủi ro đó bằng cách lập dự án hoặc chương trình viện trợ hoặc cơ cấu các giao dịch tài chính theo hướng giảm thiểu nguy cơ và tăng cường hợp tác trên cơ sở trách nhiệm chung. Đối với các chương trình lớn, cần có giám sát độc lập trong suốt thời gian thực hiện dự án để đảm bảo phát hiện sớm và ngăn ngừa tham nhũng.
- ☉ Trường hợp không đáp ứng được các chuẩn mực trách nhiệm tối thiểu trong quản lý tài chính công, có thể xem xét các lựa chọn khác. Các lựa chọn khác có thể bao gồm cả việc chuyển tiền một cách minh bạch và trực tiếp cho những ngành đáp ứng các chuẩn mực tối thiểu, cấp ngân sách cho chính quyền cơ sở.
- ☉ Ở những nơi tham nhũng cao mà lựa chọn duy nhất để cung cấp viện trợ nằm ngoài hệ thống chính phủ và hỗ trợ phải được đưa trực tiếp tới cộng đồng, các nhà tài trợ cần tham gia cùng với chính phủ các nước nhận viện trợ trong việc giải quyết những yếu kém trong quản trị ở các lĩnh vực có liên quan. Trong khi những người nghèo không đáng phải chịu thiệt thòi kép vì quản trị yếu kém (dẫn đến giảm hoặc chấm dứt viện trợ), thì điều rõ ràng là các phương thức tài trợ phá vỡ các thể chế công cũng không có tính bền vững và cần phải có kế hoạch cải thiện theo thời gian.

## 5. Làm thế nào để cung cấp viện trợ nhằm ngăn chặn tham nhũng

### Cách tiếp cận từ góc độ quản trị

Các vấn đề cốt lõi được đề cập đến ở phần trước cho thấy những lĩnh vực cơ bản mà viện trợ có thể giúp ngăn ngừa tham nhũng. Nếu thực hiện cải cách là ý chí chính trị thì các nhà tài trợ có thể tích cực hỗ trợ cho những nỗ lực này nhằm ngăn chặn và làm giảm tham nhũng. Trong phần này, chúng tôi đưa ra khuyến nghị về một cách tiếp cận toàn diện để các nhà tài trợ có thể áp dụng vào việc này.

Hệ thống Liêm chính Quốc gia của TI đưa ra một khuôn khổ giúp phân tích mức độ và các nguyên nhân của tham nhũng trong một bối cảnh quốc gia nhất định, cũng như sự phù hợp và hiệu quả của các nỗ lực quốc gia trong việc chống tham nhũng (xem cột bên). Đa số, nếu không nói là hầu hết, các quốc gia thành viên của TI đã xác định các chiến lược chống tham nhũng ở nước mình bằng cách áp dụng khuôn khổ phân tích này.

Cách tiếp cận nhiều bên, mà nhờ đó Hệ thống Liêm chính Quốc gia được thành lập, là một ví dụ về một cách tiếp cận bao quát hơn so với các cách đánh giá khép kín vẫn được một số nhà tài trợ sử dụng. Chiến lược hỗ trợ quốc gia của các nhà tài trợ nên bao gồm một quy trình tham gia kiểu Hệ thống Liêm

### Sử dụng Hệ thống Liêm chính quốc gia để Ngăn chặn Tham nhũng

Khái niệm Hệ thống Liêm chính quốc gia (NIS) đã được TI phát triển và quảng bá như một phần của cách tiếp cận toàn diện của mình để chống lại nạn tham nhũng.

Hệ thống Liêm chính quốc gia bao gồm các tổ chức chủ chốt, luật pháp, chính sách và các thông lệ góp phần vào sự toàn vẹn, minh bạch và trách nhiệm trong một xã hội. Một số cơ quan quản lý cũng có thể đóng vai trò quan trọng trong việc chống tham nhũng.

'Những vết rạn' trong sự Liêm chính của một loạt cơ quan quản lý 'cấu trúc' sẽ dẫn tới một môi trường dễ tham nhũng.

chính Quốc gia trong đó cho phép xem xét toàn diện và đa chiều các nguy cơ tham nhũng.

*Quan điểm của TI:*

- Hỗ trợ của các nhà tài trợ đối với giảm nghèo là củng cố các nỗ lực trong nước để xây dựng các hệ thống phù hợp, các thể chế quản trị và các khung pháp lý có thể đóng vai trò quan trọng trong việc ngăn ngừa tham nhũng.
- Các nhà tài trợ cần hỗ trợ tăng cường cho các thể chế quản trị chính yếu – ví dụ như một ngành tư pháp hoạt động hiệu quả, các cơ quan thanh tra và các cơ quan kiểm toán công, bên cạnh các tổ chức xã hội dân sự và các cơ quan thông tin đại chúng - để buộc cả khu vực công và tư đều phải có trách nhiệm chống tham nhũng.

Các nhà tài trợ có thể xem lại các cơ cấu khuyến khích và trao thưởng cho các nhà quản lý và nhân viên; sử dụng cách tiếp cận học hỏi để xây dựng chương trình đào tạo theo bối cảnh; xây dựng các phương án lập dự án trong đó lên mô hình trách nhiệm công và góp phần vào việc trao quyền cho người tiếp nhận, hoặc hình thành các cơ chế khiếu nại tham nhũng cũng như cơ chế hỗ trợ trong trường hợp xảy ra tham nhũng.

**Cải cách nội bộ trong cung cấp viện trợ**

Về phía các chính phủ tài trợ và các cơ quan viện trợ, những thay đổi diễn ra trong các mô hình viện trợ vẫn cần phải chuyển thành những thay đổi trong các hệ thống thực hiện và khuyến khích. Hiện vẫn chưa có một sự dịch chuyển ở cấp điều hành của các cơ quan viện trợ tới một nền văn hóa trong đó viện trợ phải được miêu tả là thành công, nơi chấp nhận những thảo luận cởi mở về sự phức tạp trong cung cấp viện trợ mà không có tham nhũng.

Khi áp lực giải ngân tiếp tục đè nặng lên những đánh giá kết quả của các nhà tài trợ, tổ chức và các cá nhân, những áp lực này sẽ xung đột trực tiếp với những nỗ lực xác định nguy cơ tham nhũng và trở thành những yếu tố làm nản lòng những người muốn giải quyết vấn đề.

Điều quan trọng là chuyển từ các cam kết chính sách cấp cao sang các biện pháp vận hành chính sách có hỗ trợ tích cực các giải pháp chống tham nhũng trong việc phân phát viện trợ ở cấp địa phương. Việc xem xét lại các yếu tố làm nản lòng nhân viên các cơ quan viện trợ trong việc tiếp tục xác định và phòng chống tham nhũng có thể giúp làm hiệu thêm vấn đề.

Các nhà tài trợ cần nhận diện được mức độ nghiêm trọng của nạn tham nhũng bên cung: trong thực tế, các công ty nước ngoài thường chính là nguồn hối lộ ở các nước đang phát triển. Với việc hình sự hóa tội đưa hối lộ theo một số công ước quốc tế, các nhà tài trợ cần phổ biến và thực thi luật pháp chống tham nhũng của họ.

Hình thành nhận thức và xây dựng cam kết với bên cung có thể đưa vào sáng kiến chống tham nhũng của các nhà tài trợ. Việc cấm các nhà cung cấp có hành vi tham nhũng được tham gia và tăng cường phối hợp ngăn cấm có hiệu quả trong các ngân hàng phát triển đa phương, các nhà tài trợ đa phương (như Ủy ban châu Âu) và các nhà tài trợ song phương có thể đã đến thành công. Phía các nhà cung cấp và các công ty được yêu cầu chuyển các nghị quyết chính sách chống tham nhũng cấp cao sang tham gia hành động (xem cột bên). Một số biện pháp thiết thực là yêu cầu các công ty cung cấp có chương trình riêng chống hối lộ tích cực, được tùy chọn công cụ đào tạo và đánh giá hiệu suất. Các tổ chức xã hội dân sự cũng cần đáp ứng những yêu cầu về quản trị, trách nhiệm nội bộ và nhận thức về chống tham nhũng để có thể ngang bằng về lợi ích.

Quan điểm của TI:

- 🌐 Cần có những cải cách nội bộ từ phía các nhà tài trợ trong việc rà soát lại những ưu đãi nội bộ và tăng cường trách nhiệm giải trình về cam kết và các quyết định giải ngân để đảm bảo nâng cao hiệu quả viện trợ liên quan đến các biện pháp chống tham nhũng.

## 6. Kết luận

Dựa trên những chứng cứ được trình bày trong tài liệu này, chúng ta có thể rút ra những kết luận rõ ràng về những vấn đề tham nhũng trong viện trợ như sau:

- 🌐 Minh bạch là cần thiết trong hành động của tất cả nước tiếp nhận viện trợ và nhà tài trợ, đặc biệt là về doanh thu, ngân sách và đóng góp của các nhà tài trợ.
- 🌐 Cả nhà tài trợ và nước tiếp nhận viện trợ, công dân cũng như chính phủ nước tiếp nhận viện trợ đều phải có trách nhiệm.
- 🌐 Quá trình thực hiện phải biến các cam kết thành hành động và đưa ra các cải cách cần thiết, chẳng hạn như thiết lập các thể chế mạnh để giám sát độc lập.
- 🌐 Thực thi luật pháp, quy định và các biện pháp trừng phạt là cần thiết và là cơ sở để xây dựng một hệ thống tư pháp mạnh và độc lập.
- 🌐 Đảm bảo tính bền vững của các cuộc cải cách và quản trị tốt của nhà nước, chính quyền khu vực và địa phương khi có sự tham gia của người dân vào sự phát triển của họ và tiến bộ của đất nước (hợp tác với các tổ chức xã hội dân sự mạnh).

Cùng có trách nhiệm chung trong việc chuyển giao các nguồn viện trợ xoay quanh các khuôn khổ chính sách mạnh mẽ, các hệ thống quản lý tài chính công và minh bạch ngân sách. Minh bạch ngân sách là trọng tâm của trách nhiệm giữa các nhà tài trợ và các quốc gia tiếp nhận viện trợ cũng như đối với bản thân nước tiếp nhận viện trợ, giữa quốc hội và cơ quan hành chính công. Trên thế giới, các nghị sỹ đang cố gắng tham gia ngày càng nhiều trong việc đảm bảo rằng các quá trình lập chính sách và ngân sách có tiếp nhận các nguồn viện trợ, phải được giải trình.<sup>31</sup>

Hỗ trợ phát triển sẽ ít bị tham nhũng hơn và mục tiêu cơ bản về xóa đói giảm nghèo của nó sẽ trở nên hiệu quả hơn khi hỗ trợ phát triển giúp tăng cường trách nhiệm trong nước đối với người dân. Xã hội dân sự đã được công nhận như một đối tác quan trọng trong việc đảm bảo sử dụng một cách có trách nhiệm và không tham nhũng các nguồn lực công, bao gồm cả các khoản viện trợ.

Để viện trợ trở thành một công cụ hỗ trợ quản trị và ngăn ngừa tham nhũng, TI cho rằng tiến trình viện trợ phải vượt ra khỏi cách tiếp cận hẹp, chỉ liên quan đến một vài cơ quan chủ chốt. Các nhà tài trợ phải chủ động phối hợp với một loạt cơ quan ở các nước tiếp nhận viện trợ, những nơi xác định liên chính quốc gia-đó là các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, kiểm toán, các cơ quan thông

## Nghèo đói, Viện trợ và Tham nhũng

Chính phủ Ấn Độ đã đưa ra một số ưu đãi mang tính ngành và đa ngành cũng như những chế tài để việc chuyển giao nguồn lực từ Trung ương đến chính quyền các bang phụ thuộc vào các bước thể chế theo hướng trách nhiệm ngày càng tăng trong việc sử dụng nguồn lực tại địa phương. Viện trợ đưa tới những lĩnh vực như vậy sẽ tự động giảm xuống tại những bang hoạt động kém, đồng thời xây dựng năng lực thay vì ưu tiên chuyển giao tài chính

tin đại chúng...- và hỗ trợ trực tiếp để họ hoàn thành vai trò của mình trong việc phát triển một xã hội không tham nhũng.

Trao quyền cho người nghèo và các bên viện trợ chủ chốt bằng cách đưa họ vào quá trình ra quyết định về các vấn đề phát triển cùng với những nỗ lực chống tham nhũng là một việc làm cần thiết để đảm bảo sự tham gia thực sự của họ. Viện trợ sẽ ngăn chặn tham nhũng khi có thể hỗ trợ quá trình tham gia không chỉ ở cấp địa phương, mà một cách toàn diện trong quá trình hoạch định chính sách, lập ngân sách và phân cấp nhằm tìm cách thu hẹp khoảng cách trách nhiệm.

Chúng ta đã có những ví dụ về cách thức thiết lập những quy trình như vậy trên thế giới.<sup>32</sup> Một số quy trình này do chính phủ các nước điều hành để thúc đẩy phát triển có trách nhiệm hơn nữa tại các cấp chính quyền địa phương (xem cột bên). Thiết lập các quy trình tổng thể cho các kế hoạch hỗ trợ phát triển, lựa chọn các mô hình viện trợ và chiến lược phòng chống tham nhũng mà các nước đối tác muốn theo đuổi đã được đưa vào trong các nguyên tắc của nhiều nhà tài trợ. Xã hội dân sự sẽ cần phải đảm bảo rằng các nỗ lực chống tham nhũng luôn cởi mở và được thiết kế, tranh luận công khai.

## 7. Tóm tắt các quan điểm chính

### Về bối cảnh chính trị và quản trị:

- ☉ Các nhà tài trợ và các quốc gia đối tác nên sử dụng Hệ thống Liêm chính Quốc gia của TI hoặc một hệ thống đánh giá toàn diện mức độ liêm chính như một phần không thể thiếu trong chương trình xoá đói giảm nghèo, từ đó tìm ra những đầu mối để viện trợ có thể giúp tăng cường liêm chính và ngăn chặn tham nhũng.
- ☉ Các nhà tài trợ nên hỗ trợ trực tiếp các tổ chức xã hội dân sự thực hiện chức năng giám sát của mình, đặc biệt là trong trường hợp viện trợ ngân sách, để đảm bảo rằng những tổ chức này đóng một vai trò hiệu quả trong các biện pháp chống tham nhũng toàn diện.

### Về sự minh bạch của viện trợ:

- ☉ Các nhà tài trợ nên đi đầu trong việc thể hiện tính minh bạch của viện trợ đối với những người nộp thuế bằng cách buộc công khai tất cả các quyết định và giao dịch liên quan đến viện trợ - từ đầu cho tới khi đánh giá.
- ☉ Minh bạch ngân sách cần được hỗ trợ như một phần thiết yếu của tất cả các hình thức viện trợ và được sử dụng để hỗ trợ các quốc gia tiếp nhận viện trợ trong việc thực hiện các cam kết chống tham nhũng toàn cầu của mình.

### Về trách nhiệm giải trình và việc trao quyền:

- ☉ Các nhà tài trợ cần cùng nhau hỗ trợ xây dựng chiến lược chống tham nhũng quốc gia thông qua một quy trình nhiều bên bằng cách thu hút sự tham gia của các đối tượng hưởng lợi, đại diện dân cử và xã hội dân sự vào các đánh giá và xác định các biện pháp chống tham nhũng.

- Việc thiết kế, thực hiện và giám sát viện trợ cần hỗ trợ những tiến trình minh bạch và tổng thể nhằm củng cố những cơ chế trách nhiệm trong nước.

*Về trách nhiệm chung:*

- Trước khi tham gia một quan hệ trách nhiệm chung, các nước tiếp nhận cần phải xác định nhu cầu trong nước đối với các chính sách được hỗ trợ.<sup>33</sup>
- Các nhà tài trợ cần khẩn trương đáp ứng yêu cầu của các nước tiếp nhận viện trợ để hỗ trợ các thể chế quản trị, bao gồm cả tính độc lập và cơ sở nguồn lực của các cơ quan giám sát. Đặc biệt, các khoản viện trợ cần giúp người nghèo tiếp cận được hệ thống tư pháp.
- Các nhà tài trợ và các quốc gia tiếp nhận viện trợ phải xác định một lộ trình ràng buộc về thời gian cho sự gia tăng các cam kết tăng doanh thu quốc gia- một điều hết sức quan trọng để tăng cường trách nhiệm trong nước. Các nhà tài trợ cũng phải đảm bảo rằng các quyết định giải ngân cũng như các kỳ kiểm điểm và kiểm toán về những quyết định đó được duy trì công khai.
- Các nhà tài trợ và các nước tiếp nhận viện trợ cần thể chế hóa các cơ chế thực thi chung và đáng tin cậy có khả năng giải quyết những khiếu nại liên quan đến tham nhũng từ những đối tượng hưởng lợi, xã hội dân sự và các bên liên quan. Một hệ thống giải quyết khiếu nại của người dân một cách tích cực và minh bạch có thể giúp đẩy mạnh sự hợp tác giữa người dân với các biện pháp chống tham nhũng của chính phủ.

*Về việc cung cấp viện trợ:*

- Cách tiếp cận đối với việc cung cấp viện trợ phải đi cùng với các phân tích nguy cơ tham nhũng do các quốc gia tiếp nhận viện trợ và các nhà tài trợ phối hợp thực hiện, với sự tham gia của xã hội dân sự, khu vực doanh nghiệp và đối tượng thụ hưởng.
- Các hoạt động đấu thầu mua sắm của các nhà tài trợ và các quốc gia tiếp nhận viện trợ phải được thực hiện một cách hoàn toàn minh bạch và công bằng có giám sát độc lập phù hợp. Các nhà tài trợ và chính phủ tiếp nhận viện trợ phải đảm bảo tính minh bạch trong việc mua sắm, sử dụng Hiệp ước Liêm chính, các chương trình tuân thủ chống hối lộ và giám sát xã hội dân sự trong các hoạt động mua sắm công.
- Các nhà tài trợ và các quốc gia tiếp nhận viện trợ cần điều tra các khiếu nại và xây dựng các biện pháp trừng phạt công đối với các nhà thầu công (như cầm tham gia) và yêu cầu các nhà thầu chứng minh việc thực hiện có hiệu quả các chính sách chống tham nhũng nội bộ.
- Các nhà tài trợ và các nước tiếp nhận viện trợ cần thống nhất ngay từ đầu về quan hệ hợp tác trong việc thực thi các chế tài chống tham nhũng khi các cam kết trách nhiệm chung liên quan tới việc thực hiện các biện pháp chống tham nhũng không được đáp ứng.

## Nghèo đói, Viện trợ và Tham nhũng

---

### *Về các cải cách nội bộ:*

- ☉ Các nhà tài trợ và cơ quan hành chính của chính phủ tiếp nhận viện trợ phải cải cách các ưu đãi để thưởng cho những hành vi có tinh thần trách nhiệm cao và các biện pháp chống tham nhũng đồng thời có hình phạt đối với những hành vi thiếu trách nhiệm.
- ☉ Các nhà tài trợ cần giải quyết tình trạng không nhất quán trong việc áp dụng các chế tài chống tham nhũng thông qua các điểm chuẩn.

## Tham khảo:

<sup>1</sup> Đây là một sự phát triển tốt đang được các nhà tài trợ, dưới sự hướng dẫn của Ủy ban Hỗ trợ Phát triển OECD (DAC), xem xét và phối hợp hành động chung để đánh giá tham nhũng trong một khung khổ quá trị rộng hơn.

<sup>2</sup> Xem: *Organisation for Economic Cooperation and Development, DAC Aid Statistics*, [www.oecd.org/document/3/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_34700611\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_34447_34700611_1_1_1_1_00.html) and [www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf).

<sup>3</sup> Khi đo lường bằng số liệu thống kê của OECD DAC (gồm cả việc xóa nợ), mười nước tiếp nhận viện trợ phát triển chính thức và chính thức hàng đầu trong năm 2004 là Irắc, Cộng hòa Dân chủ Congo, Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Afghanistan, Ai Cập, Pakistan, Ghana và Việt Nam (thứ tự giảm dần).

<sup>4</sup> Điều này được phản ánh trong Chỉ số Nhận thức Tham nhũng của TI. Cần lưu ý rằng những lý do xảy ra tham nhũng tại các quốc gia này được xác định là ở cả hai cấp độ quốc tế và quốc gia.

<sup>5</sup> Stephen Knack, *Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis*, *The World Bank*, July 2000, [wbi0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/0/30529397228d0a778525691c006768c7/\\$FILE/wps2396.pdf](http://wbi0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/0/30529397228d0a778525691c006768c7/$FILE/wps2396.pdf).

<sup>6</sup> Mặc dù xu hướng này được hoan nghênh, cũng cần nhớ rằng các cơ quan của các nhà tài trợ sẽ đưa ra đánh giá, và trong trường hợp này các cơ quan đó không hề độc lập. Đánh giá cũng như Báo cáo của Tổng Kiểm toán sẽ được chỉnh sửa đáng kể trước khi được công bố. Bản thân các đối tượng thụ hưởng có thể muốn biết chắc chắn rằng quan điểm, khiếu nại hoặc các gợi ý mang tính xây dựng của họ có được ghi chép lại hay không lại thường không có điều kiện tiếp cận với các văn bản trên web.

<sup>7</sup> Xem *Centre for Global Development, Commitment to Development Index 2005*, <http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi>. Tuy nhiên, có một số bước phát triển tích cực, với việc Ủy ban châu Âu mở cửa các cuộc đấu thầu quốc tế để không chỉ các quốc gia tiếp nhận viện trợ mà cả các quốc gia phát triển cạnh tranh có thể tham gia. Hạn chế được áp dụng trong trường hợp không có sự nhân nhượng (European Council Regulation 12 2005). Tuyên bố Paris bao gồm cả viện trợ không ràng buộc như một phần của các chỉ số của tiến bộ, mặc dù vẫn chưa được lượng hóa.

<sup>8</sup> Viện trợ được so sánh với dòng thu nhập từ ngành công nghiệp khai khoáng ở khía cạnh tác động đối với việc làm giảm tinh thần trách nhiệm trong nước. Xem thêm I. Bantekas, 'Natural Resource Revenue Sharing Schemes (Trust Funds) in International Law', *Netherlands International Law Review*, pp. 31-56 (2005).

<sup>9</sup> 'An Agenda for Collective Action against Corruption', *DAC Issues Paper*, December 2006.

<sup>10</sup> Để biết thêm về thiên tai xem: [www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmintdev/1188/1188i.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmintdev/1188/1188i.pdf).

<sup>11</sup> Nhiều khu vực công cộng đã được công nhận là thừa nhân viên, hoạt động kém hiệu quả và hiệu suất thấp, và hấp thụ một tỷ trọng đáng kể GNP. Do lượng công chức nhà nước quá thấp nên dễ dẫn đến tình trạng tham nhũng nhỏ lẻ.

<sup>12</sup> Một Nghị quyết gần đây của Nghị viện châu Âu đã tìm cách gây quỹ độc lập trong các tổ chức xã hội dân sự như một phần không thể tách rời của xu hướng hỗ trợ ngân sách ngày càng tăng, nhằm đảm bảo sự việc thừa nhận cần có nhiều cơ quan tham gia mà nhờ đó các khoản viện trợ có thể hỗ trợ hiệu quả các kết quả phát triển.

<sup>13</sup> Một sự hợp tác rất đáng khích lệ là Kiến nghị của Các nghị sĩ Quốc tế về Giám sát Dân chủ IMF và các chính sách của Ngân hàng Thế giới, Quỹ tiền tệ quốc tế, tháng chín năm 2004, được các tổ chức dân sự như Phong trào Phát triển thế giới, Dự án Bretton Woods, Christian Aid, Action Aid và Chiến dịch nợ Jubilee hỗ trợ.

<sup>14</sup> GOPAC cũng có một loạt các khuyến nghị về việc làm thế nào các nghị sĩ có thể chống tham nhũng hiệu quả. Mạng lưới nghị sỹ của Ngân hàng Thế giới lưu ý một yêu cầu mạnh mẽ về việc các nghị sỹ cần được giải thích về vai trò của họ, và về các chủ đề mà họ có quyền ra quyết định. TI ủng hộ yêu cầu của Ngân hàng thế giới về việc cấp vốn cho mục đích này.

<sup>15</sup> 11 tổ chức ký kết hiệp ước bao gồm: ActionAid International, Tổ chức Ân xá Quốc tế, Liên minh thế giới CIVICUS vì sự tham gia của người dân, Tổ chức Người tiêu dùng Quốc tế, Greenpeace International, Oxfam International, Liên minh quốc tế Cứu trợ Nhi đồng, Survival International, Liên đoàn Quốc tế Terre des Hommes, Tổ chức Minh bạch quốc tế, World YWCA.

<sup>16</sup> Các ví dụ điển hình nhất về những vụ chuyển nhượng như vậy đã được ghi chép lại và có rất nhiều trong chuyển giao quản lý thủy lợi. Trong trường hợp cơ sở hạ tầng và quản lý phí sử dụng được chuyển giao cho các hiệp hội người dùng nước, các cơ sở hạ tầng vẫn được sử dụng và được quản lý mà không có tham nhũng. Tài liệu cho những vụ chuyển giao như vậy sẽ có ích đối với việc xác định quy mô phù hợp và các đơn vị đồng nhất, sự minh bạch của hội phí cũng như các dịch vụ và thông tin chung về nước. Cũng có các ví dụ khác về việc quản lý rừng và đồng cỏ, những ví dụ này đã giúp hình thành nguồn lực công tại địa phương.

<sup>17</sup> Tài liệu về việc tạo quyền sở hữu, chứ không phải giải quyết tham nhũng, và đảm bảo tính bền vững của đầu tư phát triển chứng tỏ hiệu quả của phương pháp này. Nó được khởi xướng từ những nỗ lực của R. Chambers và phương pháp tiếp cận tham gia của IDS, là cốt lõi cho các cuộc thảo luận về quản lý tài sản chung (được minh họa bằng tác phẩm của E.Ostrom), đồng thời cho thấy mục đích thiết lập, nếu không nói là thực tế, việc hình thành các phương pháp tiếp cận phát triển dựa vào cộng đồng hiện nay.

<sup>18</sup> Xem tóm tắt kết quả trong Tomás Lindemann, *Tomás Lindemann, Rural Institutions and Participation Service, FAO Rural Development Division, 'Lessons learnt in the field of decentralization and local government development in rural areas of Latin America'* tại địa chỉ [www.fao.org/sd/dim\\_in2/in2\\_050501a1\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/dim_in2/in2_050501a1_en.htm). Các nhân tố chính góp phần làm cho phân cấp thành công là việc tăng cường thể chế ở cấp độ gia đình và cộng đồng và các ưu đãi giúp thúc đẩy phát triển tài sản địa phương đối lập với mối quan hệ khách hàng để xây dựng quyền sở hữu công cụ của dự án. Xem thêm *See also Robertson Work, Principal Policy Advisor, Decentralisation Democratic Governance Team, IDG/BDP, UNDP, 2002, 'Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development', Paper presented at the 2nd International Conference on Decentralisation Federalism: The Future of Decentralizing States? Manila*. Tài liệu mô tả các thách thức đối với phân cấp sao cho 'tất cả các bên liên quan có thể và sẽ nói lên ý kiến của mình'. Xem thêm các điều kiện đối với phân cấp chính trị

[web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTDSRE/0,contentMDK:20246049--menuPK:2086199--pagePK:210058--piPK:210062--theSitePK:390243,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTDSRE/0,contentMDK:20246049--menuPK:2086199--pagePK:210058--piPK:210062--theSitePK:390243,00.html). Xem Odd-Helge Fjeldstad WP 2004: 10 'Decentralisation and corruption' A review of the literature CMI Working Paper.

<sup>19</sup> Hầu hết các tổ chức được xác định trong khuôn khổ phân tích của tổ chức Minh bạch Quốc tế cho hệ thống liên chính quốc gia (NIS) đều có tổ chức tương đương cấp địa phương. Các thể chế chính được xác định trong khuôn khổ này là: cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, tổng kiểm toán, thanh tra, các cơ quan giám sát, dịch vụ công, truyền thông đại chúng, xã hội dân sự, khu vực tư nhân và các cơ quan quốc tế. (Xem thêm những khuyến nghị về việc phân cấp và chuyển giao quyền lực)

Tài liệu chính sách này được Chương trình toàn cầu về đói nghèo thuộc Ban thư ký quốc tế của TI phối hợp với Cục Nghiên cứu và Chính sách biên soạn năm 2007. Tài liệu đã được cập nhật và sửa đổi với những phát hiện mới năm 2008.

Để tìm hiểu thêm về các tài liệu của TI về đói nghèo, phát triển và tham nhũng, mời truy cập: [http://www.transparency.org/global\\_priorities/poverty](http://www.transparency.org/global_priorities/poverty). Tất cả các truy vấn liên quan có thể gửi đến: [poverty \[at\] transparency.org](mailto:poverty[at]transparency.org).

Để biết thêm thông tin về tài liệu chính sách này và những tài liệu khác, xin vui lòng liên hệ với Craig Fagan, Ban Thư ký TI: [pres \[at\] transparency.org](mailto:pres[at]transparency.org).

## Nghèo đói, Viện trợ và Tham nhũng

- <sup>20</sup> Nghiên cứu về đề tài này bắt đầu từ những năm 1950 trong thời kỳ phát triển cộng đồng, gần đây những nghiên cứu tập trung vào vấn đề phân cấp và tham nhũng (tài liệu của CMI). Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) và Ngân hàng Thế giới có những cơ quan chuyên nghiên cứu và đưa ra khuyến nghị về các yếu tố then chốt giúp phân cấp thành công. Cả hai tổ chức quốc tế này đều nhấn mạnh những thách thức của mối quan hệ khách hàng- người bảo trợ địa phương cũng như vai trò quan trọng của chính phủ, chính quyền các cấp địa phương.
- <sup>21</sup> J. Jütting, C. Kauffmann et al., 'Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact', OECD Development Centre, Working Paper no. 236, tháng 8 năm 2004, [caliban.sourceoecd.org/v1=1374766/cl=42/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5lqsjhv76vl.pdf](http://caliban.sourceoecd.org/v1=1374766/cl=42/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5lqsjhv76vl.pdf).
- <sup>22</sup> Tuyên bố Paris về Hiệu quả Viện trợ (Quyền sở hữu, Hải hoà, Đồng bộ, Kết quả và Trách nhiệm chung) đã được đưa ra tại Diễn đàn Cấp cao hồi tháng 3 năm 2005, tiếp sau Tuyên bố của Diễn đàn cấp cao về Hải hoà ở Rome (2003) và Vòng đàm phán Marakech về Quản lý hướng tới Kết quả Phát triển (2004).
- <sup>23</sup> Điều 3 và Điều 48 nhấn mạnh trách nhiệm nghị viện, cũng như cam kết của các nước đang phát triển trong việc củng cố một cách hệ thống phương pháp tiếp cận có sự tham gia.
- <sup>24</sup> Xem thêm Tuyên bố Paris, Điều 25. Nỗ lực huy động các nguồn lực trong nước cần được đánh giá không chỉ thông qua doanh thu, mà còn ở sự gia tăng của phạm vi doanh thu để đảm bảo sự tham gia của người nghèo vào các quy trình trách nhiệm chính xuất phát từ những khoản đóng góp thuế.
- <sup>25</sup> Bao gồm cả một thỏa thuận với chính phủ đối tác trên cơ sở thực thi chung và đáng tin cậy sao cho có thể giải quyết được các khiếu nại liên quan đến tham nhũng của các đối tượng hưởng lợi, các tổ chức xã hội dân sự và các bên liên quan khác.
- <sup>26</sup> Tuy nhiên, cần lưu ý rằng các quyết định về hỗ trợ ngân sách dựa trên đánh giá chi tiết rủi ro ủy thác, được thực hiện thông qua các chỉ số cấp cao của PEFA thiếu khía cạnh và chỉ số về tham nhũng chính trị. Xem thêm CMIBRIEF tháng Mười Một 2005, Tập 4 số 4 và [www.u4.no](http://www.u4.no). Nếu không có các chỉ số như vậy, sẽ không thể xác định rõ liệu đối thoại chính trị- trọng tâm của hỗ trợ ngân sách, có thể xử lý được tác động của tham nhũng chính trị đối với hệ thống quản lý tài chính công hay không.
- <sup>27</sup> Như trên.
- <sup>28</sup> Xem *Guidelines and Reference Series (2006), 'Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery' Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approach and Capacity Development in Public Financial Management*.
- <sup>29</sup> Liên kết giữa OECD và DAC về đấu thầu mua sắm, có sự hợp tác với Ngân hàng Thế giới và các đối tác mua sắm quan trọng trong chính phủ các nước đang phát triển, là nhằm xây dựng một thang điểm bốn nấc (A đến D) cho hệ thống đấu thầu mua sắm của tất cả các quốc gia. Dữ liệu hiện đang được bổ sung để tạo ra một đường cơ sở cho năm 2006 và chỉ số cơ sở đang được thống nhất trong phiên bản thứ 4 của tài liệu Công cụ đánh giá và Điểm chuẩn OECD dành cho Hệ thống Mua sắm Công.
- <sup>30</sup> Lưu ý rằng các mũi tên trong hình 2 và 3 thể hiện các nghĩa vụ trách nhiệm, chứ không phải các dòng tài chính. Các bản đồ cách điệu trách nhiệm trong hình 2 và 3 nhằm thể hiện sự tương phản và không loại trừ mối quan hệ trách nhiệm hiện nay của các nhà tài trợ với chính phủ, xã hội dân sự và đối tượng hưởng lợi. Trong mọi trường hợp, rõ ràng là để hướng tới một "kịch bản quản trị tốt", nơi có các đầu mối tiếp nhận (có sở hữu địa phương) các hỗ trợ hoặc viện trợ kỹ thuật để củng cố vai trò quản lý của các tổ chức và tăng cường hệ thống liêm chính, thì những việc này cần phải được hỗ trợ. Việc dựa vào các chuyên gia quản trị và quản lý chỉ tiêu công, bất kể có động lực trong nước, quyền sở hữu hoặc các quân quân có tầm ảnh hưởng hay không- thì cũng là một cách triển khai không hiệu quả về mặt chi phí.
- <sup>31</sup> Việc đào tạo và vận động ủng hộ do Hiệp hội toàn cầu các nghị sĩ chống tham nhũng (GOPAC) và chi nhánh khu vực của hiệp hội là Mạng lưới nghị sĩ chống tham nhũng Châu Phi (APNAC) thực hiện là một bước tiến quan trọng theo hướng trách nhiệm lớn hơn.
- <sup>32</sup> Cách thức xây dựng Hệ thống Thách thức Thiên niên kỷ để khuyến khích các cơ chế quản trị tốt hơn, Hiệp ước cải tiến quản trị và Trách nhiệm cho quốc gia Sierra Leone, và cách thức viện trợ từ Ủy ban châu Âu cho Afghanistan hiện đang được xây dựng lại là những ví dụ thể hiện sự tham gia và trách nhiệm đã được ghi nhận như một phần của việc tạo ra hệ thống quản trị mạnh mẽ.
- <sup>33</sup> Ở những nơi có hỗ trợ chính sách ngành, các nhà tài trợ có thể hỗ trợ các nước tiếp nhận viện trợ trong quá trình hoạch định chính sách có sự tham gia nhằm xác định nhu cầu trong nước và tăng cường trách nhiệm và sự minh bạch của các chính sách được viện trợ.

**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**

Telephone

**+49-30-343820 -0**

Fax

**+49-30-347039 -12**

International Secretariat

**Alt-Moabit 96**

**10559 Berlin**

**Germany**

© 2008 Transparency International. All rights reserved.

**Transparency International (TI)** là một tổ chức xã hội dân sự đi đầu trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng toàn cầu. Với hơn 90 văn phòng quốc gia trên thế giới và một Ban thư ký quốc tế tại Berlin, Đức, TI nâng cao nhận thức về tác hại mà tham nhũng gây ra và làm việc với các đối tác trong chính phủ, giới doanh nghiệp và các tổ chức xã hội dân sự nhằm xây dựng và thực hiện các biện pháp hữu hiệu chống tham nhũng. Để biết thêm thông tin, xin mời xem tại: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).