

10 ẢO TƯỢNG VỀ QUẢN LÝ - ĐIỀU HÀNH VÀ THAM NHŨNG

DANIEL KAUFMANN.- **Ten myths about governance and corruption.** Finance & Development, 2005, Vol 42, No 3. 9p.

PHAN THU HUYỀN
dịch

Việc quản lý - điều hành - một đề tài vẫn còn nhạy cảm và thường bị hiểu sai - hiện đang được ưu tiên cao hơn trong các lĩnh vực phát triển. Một số nhà tài trợ và các cơ quan tài chính quốc tế (IFIs) đã bắt đầu hợp tác với những nền kinh tế đang nổi lên để giúp giảm tham nhũng và khuyến khích tiếng nói của công dân, bình đẳng giới cũng như trách nhiệm giải trình. Vào tháng 7/2005, khi nhóm G8 công bố quyết định tăng gấp đôi viện trợ và giảm nợ cho các quốc gia nghèo nhất ở châu Phi, những mối quan tâm về việc quản lý - điều hành lại tăng cao. Và vào tháng 5/2005, báo cáo liên kết của Ủy ban châu Phi đã nêu rõ: “Vấn đề then chốt là phải có sự quản lý - điều hành tốt..., nếu không có những tiến bộ về năng lực, trách nhiệm giải trình và giảm tham nhũng... thì những cải cách khác sẽ chỉ có tác động hạn chế.”

Nhưng liệu việc kiểm soát tham nhũng và quản lý - điều hành tốt có thực sự giữ vai trò cơ bản như vậy đối với phát triển? Sự phát triển nhanh

chóng của nghiên cứu thực tiễn trong thập kỷ qua cùng với những bài học rút ra từ kinh nghiệm của các nước cho chúng ta một cơ sở vững chắc hơn để đánh giá ảnh hưởng của việc quản lý - điều hành đến phát triển và tính hiệu quả - hoặc thiếu nó - của các chiến lược cải thiện nó. Tuy nhiên, vẫn còn những tranh cãi và các vấn đề chưa được giải quyết đối với cộng đồng phát triển, không chỉ về tầm quan trọng của việc quản lý - điều hành mà còn về khả năng của IFI giúp các nước cải thiện nó. Vì vậy, chúng ta hãy xem xét những khái niệm cơ bản và xác định một số “ảo tượng” phổ biến về vấn đề quản lý - điều hành và tham nhũng.

Ảo tượng 1: Vấn đề quản lý - điều hành và việc chống tham nhũng chỉ là một. Chúng ta định nghĩa quản lý - điều hành là những truyền thống và thể chế thông qua đó quyền lực ở một đất nước được sử dụng cho lợi ích chung. Điều này bao gồm: quá trình lựa chọn, giám sát và thay thế những người trong bộ máy cầm quyền (về mặt chính trị);

năng lực quản lý các nguồn lực một cách có hiệu quả và thực thi các chính sách đúng đắn của chính phủ (về mặt kinh tế); cùng với sự tôn trọng của công dân và nhà nước đối với các thể chế của đất nước (về mặt tôn trọng thể chế). Trái lại, tham nhũng được định nghĩa một cách hẹp hơn là “sự lạm dụng cơ quan công cho lợi ích riêng.”

Ảo tưởng 2: Không thể đo được sự quản lý - điều hành và nạn tham nhũng. Thực sự là, cách đây gần 12 năm hầu như không có phương pháp đánh giá so sánh nào mang tính quốc tế về quản lý - điều hành và tham nhũng. Nhưng trong những năm gần đây, Ngân hàng thế giới và những tổ chức khác đã tìm cách cứu vãn điều này. Tại Ngân hàng thế giới, chúng tôi đã xây dựng các chỉ số quản lý - điều hành tập hợp đối với hơn 200 nước, dựa vào hơn 350 biến số thu được từ rất nhiều thể chế trên toàn thế giới. Những chỉ số của chúng tôi bao gồm sáu khía cạnh quản lý - điều hành sau: tiếng nói và trách nhiệm giải trình; ổn định chính trị và không có bạo lực cũng như khủng bố lớn; tính hiệu quả của chính phủ; chất lượng điều tiết; nguyên tắc pháp luật; và kiểm soát tham nhũng.

Mặc dù những chỉ số này cho thấy một bước tiến lớn, nhưng vẫn còn những thách thức trong việc đánh giá. Bởi lẽ các khoảng sai số không đáng kể và sự thận trọng trong việc làm rõ kết quả được bảo đảm - do đó ta sẽ không xếp loại các nước một cách chính xác được. Nhưng những khoảng sai số này đã giảm xuống và hiện nay về căn bản thấp hơn những khoảng sai số của bất cứ phương pháp đánh giá riêng lẻ nào về tham nhũng, quản lý - điều hành hay

xu hướng đầu tư. Kết quả là, những chỉ số quản lý - điều hành của Ngân hàng thế giới được sử dụng trên toàn thế giới để giám sát hoạt động, đánh giá đất nước và nghiên cứu.

Ảo tưởng 3: Tầm quan trọng của quản lý - điều hành và chống tham nhũng được đánh giá quá cao. Nhờ những chỉ số này và những tiến bộ khác trong phương pháp đánh giá thực tiễn, một số nhà nghiên cứu đã đánh giá được tác động của quản lý - điều hành đối với phát triển. Nhìn chung, các nghiên cứu cho thấy các nước có thể thu được một khoản “lợi tức phát triển” rất lớn từ việc quản lý - điều hành tốt hơn. Chúng tôi ước tính rằng nếu một đất nước nâng mức quản lý - điều hành từ khá thấp lên mức trung bình, về lâu dài nó có thể tăng thu nhập bình quân đầu người cho dân chúng khoảng ba lần và cũng sẽ giảm được tỷ lệ mù chữ và tử vong ở trẻ em. Mức độ cải thiện tương đối này (theo độ lệch chuẩn) sẽ tương đương với một bước tiến trong bảng xếp loại của chúng tôi về khía cạnh “kiểm soát tham nhũng” trong cơ sở dữ liệu, chẳng hạn như, đưa Equatorial Guinea lên mức của Uganda, Uganda lên mức của Litva, Litva lên mức của Bồ Đào Nha và Bồ Đào Nha lên mức của Phần Lan.

Việc quản lý - điều hành cũng quan trọng đối với tính cạnh tranh của một đất nước và đối với việc phân bổ thu nhập. Về tham nhũng, nghiên cứu cho rằng nó giống như một khoản thuế lớn đối với các nhà đầu tư nước ngoài. Ở nhiều nước đang phát triển, tham nhũng cũng tượng trưng cho một khoản “thuế hồi quy” đánh vào khu vực hộ gia đình: những gia đình có thu nhập thấp phải trả một khoản không cân xứng

trong thu nhập của họ bằng cách đút lót để có thể tiếp cận được các dịch vụ công (so với những nhóm có thu nhập cao hơn) và cuối cùng họ thường ít được sử dụng những dịch vụ đó hơn bởi nạn tham nhũng, ước tính các giao dịch trên toàn thế giới hàng năm bị nạn tham nhũng làm mất đến gần 1 nghìn tỷ đô la.

Các dự án sử dụng kinh phí viện trợ có xu hướng rơi vào tình trạng tham nhũng làm cho những vấn đề này tồi tệ hơn và nạn tham nhũng cũng làm suy yếu những nền dân chủ non nớt. Các chính sách kinh tế vĩ mô, thương mại và khu vực cũng quan trọng. Nhưng nếu quản lý - điều hành yếu kém thì việc hoạch định chính sách ở những lĩnh vực khác cũng sẽ bị tổn hại.

Ảo tưởng 4: Việc quản lý - điều hành là món hàng xa xỉ mà chỉ những nước giàu mới có thể có được. Một số người khẳng định rằng mối liên kết giữa quản lý - điều hành và thu nhập không có nghĩa là việc quản lý - điều hành tốt hơn sẽ đẩy mạnh thu nhập mà ngược lại - thu nhập cao hơn sẽ tự động chuyển thành quản lý - điều hành tốt hơn. Tuy nhiên, nghiên cứu của chúng tôi không ủng hộ tuyên bố này. Vì vậy, việc cho rằng tham nhũng là do thu nhập thấp và tạo ra lý do để coi nhẹ sự quản lý - điều hành kém cỏi ở những nước nghèo là sai lạc. Trên thực tế, các chứng cứ đã chỉ rõ quan hệ nhân quả là quản lý - điều hành tốt hơn sẽ dẫn đến mức tăng trưởng kinh tế cao hơn. Một số nền kinh tế đang nổi lên, gồm có khu vực Bantic, Botswana, Chi lê và Slovenia, cho thấy rằng có thể đạt được những tiêu chuẩn quản lý - điều hành cao mà chưa cần phải gia nhập

vào thứ hạng những quốc gia giàu có.

Ảo tưởng 5: Phải mất nhiều thế hệ để cải thiện sự quản lý - điều hành. Trong thực tế, các thể chế chỉ thường thay đổi dần dần, nhưng ở một số nước các thể chế đã được cải thiện mạnh mẽ trong một thời gian ngắn. Điều này bất chấp quan điểm cho rằng quá trình cải thiện luôn tăng dần và diễn ra chậm chạp, cho dù việc quản lý - điều hành có thể suy giảm nhanh chóng. Chẳng hạn, từ năm 1996, chỉ số “tiếng nói và trách nhiệm giải trình” đã được cải thiện đáng kể tại các nước Bosnia, Croatia, Ghana, Indonesia, Serbia và Sierra Leone. Và những tiến bộ tại một số nước châu Phi trong một thời gian ngắn đã thách thức lại những “người Phi bì quan”. Mặc dù vậy, nói một cách đúng đắn, việc quản lý - điều hành trong giai đoạn này nhìn chung chưa có tiến bộ rộng rãi trên toàn thế giới - và ở một số nước, bao gồm khu vực Bờ Biển Ngà, Nepal và Zimbabwe, việc quản lý - điều hành còn bị suy yếu mạnh mẽ.

Ảo tưởng 6: Các nhà tài trợ có thể “làm hàng rào bao quanh” các dự án ở các quốc gia và những khu vực có mức độ tham nhũng cao. Có thể ngoại trừ một số dự án hỗ trợ nhân đạo, quan điểm cho rằng những cộng đồng hỗ trợ có khả năng bảo vệ các dự án khỏi môi trường tham nhũng chung ở một đất nước sẽ là phi căn cứ. Các dữ liệu cho thấy nếu không có phương pháp tiếp cận có hệ thống đối với việc quản lý - điều hành, quyền tự do dân sự, nguyên tắc pháp luật và kiểm soát tham nhũng, thì rất có khả năng một dự án sử dụng kinh phí tài trợ đang thành công sẽ bị suy yếu khá nhiều.

Ảo tưởng 7: Chống tham nhũng bằng cách chiến đấu với tham nhũng. Một số người trong lĩnh vực chống tham nhũng và đôi khi những người trong cộng đồng quốc tế cũng ủng hộ ảo tưởng cho rằng ta “chống tham nhũng bằng cách chiến đấu với tham nhũng” - tuy vậy, thông qua một chiến dịch chống tham nhũng khác do nhiều “hội đồng” và cơ quan đạo đức thành lập, những điều luật, nghị định và bộ luật đạo đức liên tiếp được soạn thảo. Nhìn chung, những sáng kiến đó dường như có rất ít tác động và thường là cách phản ứng thiết thực về chính trị đối với những áp lực phải làm điều gì đó trước nạn tham nhũng, thay thế cho yêu cầu cần có những cải cách cơ bản và hệ thống về quản lý - điều hành.

Ảo tưởng 8: Thủ phạm là khu vực công ở các nước đang phát triển. Một ý kiến sai lầm phổ biến là chỉ tập trung vào những thất bại của khu vực công. Thực tế phức tạp hơn nhiều, bởi vì những lợi ích quyền lực riêng thường gây những ảnh hưởng thái quá đối với việc hình thành thể chế, chính sách công và pháp chế nhà nước. Cục đoạn nhất là, “những đầu sỏ chính trị” nắm giữ các thể chế của nhà nước. Nhiều công ty đa quốc gia vẫn phải rút lui ở nước ngoài, làm suy yếu sự quản lý - điều hành công trong những nền kinh tế đang nổi lên. Những nhược điểm đó cũng tồn tại trong khu vực phi chính phủ. Ngoài ra, những can thiệp về quản lý khu vực công truyền thống đã không hiệu quả vì chúng chỉ tập trung “sửa chữa” chế độ kỹ trị thường được thực hiện thông qua hỗ trợ kỹ thuật nhập khẩu những khuôn mẫu tổ chức, máy móc và chuyên gia ở những nước giàu.

Ảo tưởng 9: Rất ít quốc gia có thể cải thiện sự quản lý - điều hành. Sẽ dễ rơi vào phái bi quan khi giải thích về sự quản lý - điều hành với danh sách rất dài về những hành động can thiệp không có hiệu quả cũng như vai trò thường bị quy cho những yếu tố văn hoá và lịch sử. Đó có thể là một sai lầm. Thứ nhất, các yếu tố văn hoá và lịch sử không phải là những bằng chứng tiền định, chẳng hạn như, những đường lối quản lý - điều hành khác nhau của những nước láng giềng trong khu vực phía nam châu Mỹ Latin, bán đảo Triều Tiên, những nền kinh tế quá độ của Đông Âu và ở Nam Phi. Thứ hai, có những chiến lược đưa ra triển vọng cụ thể. Sự kết hợp tiến bộ trong việc nâng cao tiếng nói và tham gia - thông qua quyền tự do thể hiện và quyền phụ nữ - với những cải cách trong sạch có thể sẽ đạt hiệu quả đặc biệt.

Ảo tưởng 10: Các IFI không thể làm được gì nhiều. Một số chuyên gia về phát triển còn nghi ngờ về khả năng của IFIs và các nhà tài trợ trong việc giúp các nước cải thiện việc quản lý - điều hành do họ tin rằng “các vấn đề vĩ mô quan trọng hơn”, một niềm tin sai lầm về “thuyết tiền định” có tính lịch sử, hoặc do quan điểm cho rằng những can thiệp cần thiết để cải thiện việc quản lý - điều hành thường nhạy cảm về chính trị và vì vậy người ngoài khó có thể khuyến khích được những can thiệp đó. Nhưng những sáng kiến nhằm khuyến khích tính minh bạch, tự do thông tin và phương tiện truyền thông đại chúng độc lập, những chương trình chống tham nhũng tham dự do nước đó lãnh đạo và bình đẳng giới - tất cả được nhấn mạnh không đúng mức trong cuộc đấu

tranh chống tham nhũng, hoàn toàn có thể nằm trong khả năng hành động của IFIs và các nhà tài trợ. Những sáng kiến này, được bổ sung bằng cải cách có mục tiêu hỗ trợ đối với những thể chế có khả năng bị công kích nhiều (thường bao gồm nỗ lực mua sắm, thuế, phí hải quan hoặc quản lý), đem lại khá nhiều triển vọng.

Hướng đến một danh sách những điểm cải cách minh bạch

Dữ liệu cho thấy, tính minh bạch giúp cải thiện sự quản lý - điều hành và giảm tham nhũng - đó là những thành phần cần thiết để phát triển tốt hơn và có được tăng trưởng kinh tế nhanh hơn. Nhưng cộng đồng viện trợ phát triển vẫn cần phải quan tâm nhiều hơn đến vấn đề này. Vì lý do đó, tại Viện nghiên cứu của Ngân hàng thế giới chúng tôi đã bắt đầu xây dựng một danh mục nhằm giúp làm cho tính minh bạch được minh bạch hơn. Ngoài ra, về mặt cải cách, còn có một danh mục kiểm kê cơ bản mà các nước có thể sử dụng để tự đánh giá, bao gồm:

- Công khai tài sản, thu nhập và các khoản của những ứng viên đang xin vào cơ quan công, những cán bộ công chức, các chính trị gia, các nhà lập pháp, quan toà và những người sống dựa vào họ;
- Công khai những đóng góp cho vận động chính trị của các cá nhân và công ty cũng như những chi phí vận động của họ;
- Công khai toàn bộ phiếu bầu cử quốc hội, dự thảo pháp chế và những tranh luận của quốc hội;
- Thực hiện hiệu quả những điều luật liên quan đến mâu thuẫn lợi ích,

tách rời doanh nghiệp, chính trị, pháp chế, dịch vụ công cộng và thông qua một điều luật kiểm soát vận động hành lang;

- Công khai ghi vào “sổ đen” những công ty bị phát hiện đã hối lộ trong mua sắm công (như đã được Ngân hàng thế giới thực hiện); và “công khai những khoản bạn phải chi” đối với các công ty đa quốc gia hoạt động trong những ngành công nghiệp khai khoáng;

- Thực hiện hiệu quả các luật về tự do thông tin, mọi người đều dễ dàng tiếp cận những thông tin của chính phủ;

- Phương tiện truyền thông đại chúng tự do (bao gồm cả Internet);

- Minh bạch tài chính công của các nguồn ngân sách của trung ương và địa phương, thông qua những Báo cáo của IMF về các tiêu chuẩn và bộ luật khung cho tính minh bạch về tài chính, trình bày chi tiết báo cáo;

- Chi phí của chính phủ từ những công ty đa quốc gia trong các ngành công nghiệp khai khoáng và mở các cuộc họp có sự tham gia của các công dân trong nước;

- Công khai cơ cấu sở hữu thực tế và tình hình tài chính của các ngân hàng trong nước;

- Nỗ lực mau sớm cạnh tranh (trên mạng) minh bạch;

- Chẩn đoán sự quản lý - điều hành và hoạt động chống tham nhũng của các nước và khảo sát theo dõi những chi phí công;

- Thực hiện những chương trình trong sạch ở cấp thành phố (và dưới cấp quốc gia), bao gồm việc công khai ngân sách và tổ chức những cuộc họp mở.