



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ

Phòng Thông tin - Văn hoá

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh

Hà Nội, Việt Nam

(84-4) 831-4580 -- Fax: (84-4) 831-4601

TẠP CHÍ ĐIỆN TỬ CỦA BỘ NGOẠI GIAO MỸ

TRIỂN VỌNG KINH TẾ, THÁNG 11/1998

THAM NHŨNG: MỘT CẢN TRỞ ĐỐI VỚI SỰ PHÁT TRIỂN

CÔNG ƯỚC TRUNG THỰC: LỐI THOÁT KHỎI CẠM BÃY

Michael Wiehen và Carel Mohn, Tổ chức Minh bạch Quốc tế

Tổ chức Minh bạch Quốc tế là một tổ chức phi lợi nhuận do các nhà tài chính và kinh doanh quốc tế thành lập năm 1993 cùng chia sẻ quan điểm cho rằng tham nhũng cần được loại bỏ khỏi thị trường thế giới. Trong năm năm hoạt động TI đã chuyển tải khái niệm này từ phạm vi nhỏ bé thành vấn đề ưu tiên hàng đầu của Ngân hàng Thế giới và Tổ chức Phát triển và Hợp tác Kinh tế (OECD) bao gồm 29 nước trên thế giới. TI đã đưa ra Công ước Trung thực, một chương trình cụ thể nhằm loại bỏ tham nhũng ra khỏi các hợp đồng mua sắm liên quan đến công ty đa quốc gia và chính phủ các nước đang phát triển. Cho đến nay Công ước Trung thực đã được thực hiện ở tại ba nước Mỹ La tinh. Michael Wiehen, chủ tịch bộ phận phụ trách Đức của TI và Carel Mohn, người phụ trách thông tin của bộ phận thư ký của TI tại Berlin, sẽ giải thích cách thức hoạt động trong bài viết dưới đây.

Đây là nỗi kinh hoàng đối với nhiều công ty, đặc biệt nếu như nó xảy ra giữa các công ty cạnh tranh trên thị trường. Giai đoạn trước khi đưa ra lựa chọn trong toàn bộ quá trình đấu thầu của hoạt động mua bán công cộng sẽ bỏ qua bạn, các cuộc thương lượng về hợp đồng với chính phủ và các thiết chế tài chính đã thành công tốt đẹp. Thật bất ngờ, một loạt các vấn đề không hề được dự tính xuất hiện. Các quan chức chính phủ cấp dưới bắt đầu thắc mắc về các chi tiết của hợp đồng và đòi phải thương lượng lại các chi tiết kỹ thuật. Giấy phép mà bạn cần để bắt đầu thực hiện hợp đồng - rất đúng thủ tục do đại diện của chính phủ đã khẳng định trước khi hợp đồng được ký - đột nhiên bị vướng trong mớ bòng bong thủ tục quan liêu. Và một điều khá ngạc nhiên đối với bạn, bạn phát hiện ra rằng thậm chí ngay cả các quan chức cấp cao trong chính phủ cũng bắt đầu đặt câu hỏi về giá trị pháp lý của dự án. Sau khi đầu tư hàng triệu đô la và hàng nghìn giờ của nhân viên vào một dự án lớn như vậy, tất cả mọi thứ vào lúc này dường như trở nên rối ren. Và giải pháp để cứu cho dự án không bị thất bại một cách bất ngờ đã dần trở nên rõ ràng - đó là phải chi phí thêm hoặc đơn giản là hối lộ.

Khi đấu thầu cho một dự án lớn, các công ty thường quan tâm hết sức để tránh điều đó. Một công ty có thể tin tưởng vào chất lượng sản phẩm của mình đơn giản sẽ thấy không có lợi ích trong việc tham gia vào lĩnh vực mà họ không có lòng tin, không có triển vọng thực hiện được hợp đồng, không tin chắc vào cư xử của khách hàng, các đối thủ cạnh tranh, hoặc đối tác thuộc chính phủ. Trong các thị trường bị tham nhũng bóp méo, các công ty phải đối đầu với tình trạng tiến thoái lưỡng nan của một tù nhân: trong khi các công ty có lợi trong việc chấm dứt tham nhũng, nhưng không một ai muốn hành động đầu tiên do lo ngại rằng sẽ bị mất hợp đồng vào tay đối thủ cạnh tranh kém thiện trọng hơn.

Công ước của OECD, có khả năng sẽ có hiệu lực vào tháng Giêng năm tới, muốn thay đổi tình hình này bằng cách tạo ra một sân chơi công bằng cho mọi đối tượng trên thị trường và bằng cách đảm bảo chắc chắn rằng việc hối lộ một quan chức ở nước ngoài sẽ bị buộc tội ở tại tất cả các nước OECD. Trong khi cơ cấu quốc tế này có thể được coi

là một bước đột phá khẩu lớn và là một chiến thắng cho những ai đã không ngừng kêu gọi chấm dứt việc chuyển hối lộ từ Bắc sang Nam, thì thay đổi không thể xảy ra trong chốc lát. Sẽ còn phải mất một thời gian dài nữa trước khi tham nhũng ở nước ngoài bị kết án cùng một mức độ và thống nhất trong toàn bộ các nước công nghiệp hoá. Và trong tương lai rất gần và trung hạn thì Công ước của OECD sẽ chỉ đề cập phần nào đến tính mơ hồ và không chắc chắn đang tồn tại trên các thị trường vốn có truyền thống nằm bên dưới tầng mây đen của các thực thể tham nhũng.

Trong tình hình đó, cách tiếp cận theo từng trường hợp trong việc chống lại tham nhũng sẽ có hiệu quả hơn và chắc chắn sẽ tạo sự đảm bảo lớn hơn cho công ty rằng họ có thể hưởng lợi từ việc không có tham nhũng mà không phải tính đến sự mạo hiểm phải có hành động đầu tiên.

CÔNG ƯỚC TRUNG THỰC CỦA TI

Công ước Trung thực của TI nhằm thực hiện hai mục tiêu sau:

Tạo khả năng cho các công ty tránh được việc hối lộ bằng cách đảm bảo với họ rằng các đối thủ cạnh tranh của họ cũng sẽ không hối lộ và các cơ quan phụ trách mua sắm của chính phủ sẽ tiến hành biện pháp ngăn cản mọi hình thức tham nhũng, bao gồm cả việc tố tụng và tuân theo các điều kiện công khai.

Tạo khả năng cho các chính phủ giảm chi phí cao và ảnh hưởng quyết định của tham nhũng đối với mua sắm công cộng.

Một chính phủ nào đó có thể mong muốn bắt đầu bằng cách xây dựng một hoặc vài "hòn đảo trung thực" tại đó đối với một số dự án hoặc tất cả các dự án trong một lĩnh vực, các thực tiễn tham nhũng được loại bỏ theo thoả thuận giữa chính phủ và những công ty quan tâm đến đấu thầu các loại dịch vụ hoặc việc cung cấp hàng hoá. Công ước Trung thực có thể được triển khai trong tình hình tương tự, ví dụ khi chính phủ, là một bộ phận của quá trình tư nhân hoá, mời các nhà thầu đặt giá cho việc thu thập các tài sản của chính phủ, hoặc các hệ thống viễn thông, khai thác mỏ hoặc xin giấy phép.

Công ước Trung thực có thể hoạt động như sau: một chính phủ, khi mời thầu khoán hoặc các nhà cung cấp hàng hoá và dịch vụ đặt giá cho một hợp đồng cụ thể, thông báo cho các thầu khoán rằng đặt giá của họ phải bao gồm cả cam kết, do Chủ tịch Hội đồng Quản trị (CEO) ký, không được đề xuất hoặc trả bất kỳ khoản hối lộ nào liên quan đến hợp đồng đó. Tất nhiên rằng công ước này đề cập đến tất cả mọi giai đoạn của tiến trình mua sắm cũng như thời kỳ thực hiện hợp đồng. Về phần mình, chính phủ sẽ tự cam kết ngăn chặn việc định giá cố định và không cho các quan chức nhận hối lộ và tuân thủ các điều kiện mua sắm công khai. Xét về khía cạnh pháp lý thì những cam kết như vậy không ngoài mục đích cam kết tôn trọng và sử dụng hệ thống luật pháp hiện hành của đất nước đó. Người ta hy vọng rằng sự cam kết rõ ràng và hình thức hoạt động do công ước này thiết lập sẽ tạo nên thay đổi có ý nghĩa trong thực tế chính trị và kinh doanh.

Các biện pháp trừng phạt những kẻ vi phạm và hệ thống giám sát đang được thực thi có thể sẽ hoạt động tốt hơn cả hệ thống pháp luật hiện hành. Những người tham gia thầu nếu như vi phạm cam kết không dứt lốt sẽ phải chịu sự trừng phạt thích đáng ví dụ như bị từ chối hoặc mất hợp đồng, chịu trách nhiệm pháp luật về sự vi phạm (trước chính phủ và các đối thủ thầu cạnh tranh), và bị tịch thu quyền đặt giá chứng khoán. Chính phủ cũng cần ngăn cấm không có sự biện hộ từ tất cả các bộ phận kinh doanh của chính phủ trong một thời gian thích hợp. Bằng cách trao quyền cho những người không trúng thầu khi họ có bằng chứng về tình trạng tham nhũng của đối thủ cạnh tranh và chủ thầu để thực thi các biện pháp trừng phạt (thông qua toà án hoặc qua trọng tài quốc tế), lòng tin của họ vào sự trung thực của quá trình đấu thầu sẽ tăng lên.

Do một công ty đấu thầu hoạt động thông qua rất nhiều nhân viên và chi nhánh, nên cam kết của quan chức quản trị đứng đầu (đặc biệt là đối với sự bảo vệ của chính ông ta) cần được thực hiện thông qua một chương trình phù hợp để đảm bảo được rằng tất cả các nhân viên và chi nhánh đều sẽ tuân thủ cam kết không tham nhũng. Tại những công ty đã có chính sách chống hối lộ bằng văn bản, thì công ty có thể cung cấp một bản sao của chính sách đó với

chương trình phù hợp để thực hiện chính sách đó. Tại công ty không có chính sách như vậy, công ty có thể cung cấp bản sao của chương trình phù hợp được xây dựng cho một hợp đồng cụ thể.

Một vấn đề chủ chốt khác trong việc chi trả công khai cho các hãng và bên thứ ba liên quan đến hợp đồng. Chắc chắn rằng, có những lý do giải thích hợp lý và giá trị cho sự tham gia của các hãng vào việc thực hiện các dịch vụ chính đáng. Tuy vậy, các tiền hoa hồng của các hãng là một phương cách truyền thống che giấu cho việc hối lộ. Vì vậy, Công ước Trung thực đưa ra yêu cầu tất cả các khoản trả trước đây cũng như dự kiến trong tương lai cho bên thứ ba cần được trình bày tại cuộc đấu thầu, và chúng sẽ được chính thức lưu lại và được thông báo trong tiến trình thực hiện của người thắng thầu, với sự chứng nhận hợp lý của CEO.

Một khía cạnh thứ hai của Công ước Trung thực là sự tham gia của cá nhân Chủ tịch Hội đồng Quản trị, hoặc thông qua các nhà quản lý lâu năm có chức năng thích hợp. Theo quy định họ phải tự xác định mức trả cho bên thứ ba. Người ta đòi hỏi họ phải có liên quan thực sự nên họ không thể phủ nhận rằng họ không biết các hành động phi pháp như thường vẫn xảy ra. Yêu cầu này được các quy định tương ứng hỗ trợ, và các nhà thắng thầu thường phải có các quy định đó.

TĂNG CƯỜNG THỰC HIỆN

Trong khi TI thảo luận cách tiếp cận này tại một số nước ngay từ ngày đầu tiên vào đầu năm 1993, nó vẫn chỉ được giới thiệu tại một số ít trường hợp ở Mỹ Latinh: trong dự án phục hồi khu chế xuất ở Ecuador (1994), trong một mô hình có sửa đổi về tư nhân hoá hệ thống viễn thông ở Panama (1996) và trong việc mua sắm của chính phủ địa phương ở Mendoza, Panama (1997); các sáng kiến khác đều đang trong quá trình xác định giai đoạn thực hiện.

Trong khi khái niệm Công ước Trung thực có được sự hỗ trợ từ phía các thể chế tài chính lớn – Chủ tịch Ngân hàng Thế giới James Wolfensohn đã coi sự ủng hộ đó chính là việc lập các đại diện của các ngân hàng phát triển khu vực – Tổ chức Minh bạch Quốc tế hiện đang phải đối phó với thách thức là khái niệm này có thể được áp dụng với cơ sở rộng hơn và nó đã trưởng thành vượt ra khỏi giai đoạn thử nghiệm dự án. Hàng loạt công ty – có rất nhiều trong số họ đứng đầu trong lĩnh vực của mình – đã lên tiếng thể hiện mối quan tâm vào việc chỉ sử dụng cách đề cập hướng đến dự án như khái niệm Công ước Trung thực đang tuyên truyền. Họ đã chứng kiến quá nhiều các chiến dịch chống tham nhũng do chính phủ lãnh đạo nhưng không có một sự thay đổi thật sự nào. Xã hội dân sự cũng sẵn sàng tham gia vào các dự án cụ thể của Công ước Trung thực, có thể là theo hình thức hiến chương quốc gia của TI, theo đó có thể theo dõi việc đánh giá đấu thầu và việc lựa chọn các nhà thắng thầu. Với sự ủng hộ của khu vực tư nhân, xã hội dân sự và các thể chế tài chính, thì mọi việc chỉ còn tùy thuộc vào chính phủ trong việc thể hiện rằng họ sẵn sàng có cách giải quyết khác – ít nhất là trong từng dự án có phạm vi lớn.