

ADB



Chống tham nhũng và Sự liêm chính

Ngân hàng Phát triển Châu Á

KHUÔN KHỔ Các chính sách và chiến lược

ADB

Chống tham nhũng và Sự liêm chính

Tháng 12 năm 2007

Ngân hàng Phát triển Châu Á

Ngân hàng Phát triển Châu Á 2007
Có toàn bộ bản quyền đối với ấn phẩm này.
Xuất bản năm 2007
In tại Philipin
Ấn phẩm lưu trữ: 021009

Dữ liệu đăng ký xuất bản

Chống tham nhũng và sự liêm chính
Ngân hàng Phát triển Châu Á 2007, Manila
56 trang

1. Tham nhũng 2. Quản trị quốc gia 3. Các dự án Phát triển 4. Ngân hàng Phát triển Châu Á

JF 1525 C 66 A 58 2007

350.994.A58 2007

Những quan điểm đưa ra trong cuốn sách này là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm và chính sách của ADB hay Ban Thống đốc của ADB hoặc các chính phủ mà ADB đại diện.

ADB không đảm bảo tính chính xác của dữ kiện trong cuốn sách này và không chịu trách nhiệm về bất kỳ hậu quả nào của việc sử dụng các dữ kiện đó.

Việc sử dụng thuật ngữ “quốc gia” không có ngụ ý hay phán xét của các tác giả hay của ADB đối với tình trạng pháp lý và các tình trạng khác của bất kỳ chủ thể lãnh thổ nào.

Mục lục

HƯỚNG DẪN VÀ NGUYÊN TẮC LIÊM CHÍNH (11/2006)	1
I. HƯỚNG DẪN VÀ NGUYÊN TẮC ĐIỀU TRA CỦA CÁC ĐỊNH CHẾ TÀI CHÍNH QUỐC TẾ	3
Lời nói đầu	3
Nguyên tắc chung	4
Các khái niệm	7
Quyền và nghĩa vụ	7
Hướng dẫn thủ tục	11
Kết quả điều tra	13
Tham khảo với cơ quan nhà nước	13
Rà soát và bổ sung	13
Công bố	13
II. XỬ PHẠT	14
Cơ sở các biện pháp xử lý	14
Quyết định biện pháp xử lý	15
Áp dụng biện pháp xử lý	16
Kháng cáo	19
Phục hồi	20
Công bố	21
CHÍNH SÁCH CHỐNG THAM NHŨNG (NGÀY 2 THÁNG 7 NĂM 1998)	23
I. GIỚI THIỆU	25
II. PHẢN ỨNG CỦA ADB	28
III. NHỮNG ĐỊNH NGHĨA VỀ THAM NHŨNG	29
IV. PHÍ TỔN DO THAM NHŨNG GÂY RA	31
V. LẬP TRƯỜNG CỦA ADB VỀ CÁC VẤN ĐỀ CHỐNG THAM NHŨNG	35
Mục tiêu số 1: Hỗ trợ các thị trường cạnh tranh và quản lý hành chính công minh bạch, đáng tin cậy, hiệu quả, hiệu lực	35

	Mục tiêu số 2: Hỗ trợ những nỗ lực chống tham nhũng có triển vọng xét theo từng trường hợp cụ thể và cải thiện chất lượng đối thoại về các vấn đề quản trị quốc gia	39
	Mục tiêu số 3: Đảm bảo các dự án và cán bộ ADB tuân thủ mức cao nhất các tiêu chuẩn đạo đức	40
VI.	KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ	46
VII.	PHỤ LỤC	48

Hướng dẫn và Nguyên tắc Liêm chính

Tháng 11 năm 2006

I. HƯỚNG DẪN VÀ NGUYÊN TẮC ĐIỀU TRA CỦA CÁC ĐỊNH CHẾ TÀI CHÍNH QUỐC TẾ

LỜI NÓI ĐẦU

Các tổ chức sau đây cùng công nhận những nguyên tắc và hướng dẫn chung về điều tra do các bộ phận điều tra tương ứng của mình tiến hành¹.

- Nhóm Ngân hàng Phát triển Châu Phi
- Ngân hàng Phát triển Châu Á
- Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Châu Âu
- Nhóm Ngân hàng Phát triển liên châu Mỹ
- Nhóm Ngân hàng Thế giới

Những nguyên tắc và hướng dẫn này nhằm để sử dụng làm hướng dẫn tiến hành điều tra cùng với các chính sách, nguyên tắc, quy định, ưu đãi và miễn trừ áp dụng cho Tổ chức².

Đối với ADB: Những nguyên tắc và hướng dẫn này sẽ được áp dụng đối với Bộ phận Liêm chính của Văn phòng Tổng Kiểm toán (OAGI), đội ngũ cán bộ và bất kỳ bên nào do OAGI hay Tổng Kiểm toán uỷ quyền hoặc do Chủ tịch ADB chỉ định tiến hành việc điều tra lẽ ra OAGI thực hiện.

Trong khuôn khổ mục đích của tài liệu này, việc sử dụng từ “Tổ chức” bao hàm tất cả các định chế là một bộ phận hoặc liên quan đến các định chế tài chính đã nói ở trên. Bộ phận điều tra của mỗi Tổ chức sau đây được gọi là “Cơ quan Điều tra”.

1 Các bộ phận điều tra được chỉ định là Cơ quan Tổng kiểm toán của Nhóm Ngân hàng Phát triển Châu Phi, Bộ phận Liêm chính của Ngân hàng Phát triển Châu Á, Văn phòng Tổng Thanh tra của Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Châu Âu, Văn phòng Tổng Thanh tra của Nhóm Ngân hàng Đầu tư Châu Âu, Văn phòng Liêm chính của Ngân hàng Phát triển liên châu Mỹ, Ban Liêm chính của Ngân hàng Thế giới. Hội đồng quản trị Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) ủng hộ và khuyến khích nỗ lực này nhằm chống tham nhũng trong dự án vay và kinh doanh với các công ty tư nhân. Không giống các Tổ chức khác, IMF không tham gia dự án vay và cho vay khu vực tư nhân. IMF duy trì thủ tục đối phó các trường hợp mà IMF giải quyết các vấn đề tiềm tàng dẫn đến hành vi sai phạm của nhân viên và bảo vệ việc sử dụng các nguồn vốn của Quỹ.

2 Hướng dẫn này không nhằm mục đích trao cho, áp đặt hay bao hàm bất kỳ nghĩa vụ, nhiệm vụ hay quyền phán quyết ở một toà án pháp lý hoặc xử lý hành chính đối với Tổ chức đang tiến hành điều tra. Không có điều gì trong hướng dẫn này được phép suy diễn gây ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ của mỗi một Tổ chức theo quy định, chính sách và thủ tục hay ưu đãi miễn trừ mà Tổ chức đó được hưởng theo các điều ước quốc tế và luật pháp của các thành viên liên quan.

NGUYÊN TẮC CHUNG

1. Mỗi Tổ chức sẽ có Cơ quan Điều tra chịu trách nhiệm tiến hành điều tra.
2. Mục đích một cuộc điều tra do Cơ quan Điều tra tiến hành là kiểm tra và xác định độ trung thực của một cáo buộc tham nhũng hay gian lận như quy định của mỗi định chế, bao gồm, nhưng không giới hạn, các dự án do Tổ chức cung cấp tài chính và các cáo buộc sai phạm đối với một bộ phận nhân viên của Tổ chức.

Đối với ADB: Hành vi tham nhũng và gian lận theo chính sách chống tham nhũng của ADB (Tài liệu R 89-98 thông qua ngày 2/7/1998) được định nghĩa như sau (tài liệu R 179-06): Chính sách chống tham nhũng: Các khái niệm tổng hòa về hành vi tham nhũng và gian lận, được thông qua ngày 8/9/2006:

- Hành vi tham nhũng là việc đề nghị, đưa, nhận hoặc gạ gẫm, trực tiếp hay gián tiếp, bất kỳ vật gì có giá trị để tác động không đúng đắn lên hành động của bên kia.
- Hành vi lừa dối là bất kỳ hành vi hoặc sự lơ là, bao hàm cả việc nói sai lừa dối một cách có dụng ý hoặc do vô ý, hay chủ tâm lừa dối một bên để đạt được lợi ích tài chính hoặc lợi ích khác hoặc để trốn tránh một nghĩa vụ.
- Hành vi ép buộc là việc làm hư hỏng, tổn hại, hay đe dọa làm hư hỏng, tổn hại trực tiếp hoặc gián tiếp đến bất kỳ bên nào hoặc tài sản của họ nhằm tác động không đúng đắn đến hành động của bên đó.
- Hành vi thông đồng là sự sắp xếp giữa hai hoặc nhiều bên cố tình nhằm mục đích sai trái, bao gồm cả tác động không đúng đắn đến hành động của một bên khác.

Các sai phạm mà ADB có thể điều tra giới hạn trong phạm vi:

- lạm dụng (đánh cắp, lãng phí hoặc sử dụng sai mục đích các tài sản liên quan đến hoạt động do ADB cung cấp tài chính, cả do cố tình lẫn do sơ suất), căn cứ vào Sắc lệnh Hành chính (AO) 1.02, Nội quy của Tổ chức, áp dụng cho Văn phòng Tổng Kiểm toán;
- một xung đột lợi ích là bất kỳ tình huống nào trong đó một bên có lợi ích có thể gây tác động không đúng đắn đến việc bên thực hiện nhiệm vụ hay trách nhiệm, nghĩa vụ hợp đồng, hoặc việc tuân thủ luật và quy định, như được định nghĩa trong Chính sách chống tham nhũng (Tài liệu R185-04, Chính sách chống tham nhũng: Kiến nghị phân loại và Thay đổi liên quan đối với Hướng dẫn mua sắm và tư vấn, được thông qua ngày 11/11/2004); và
- bất kỳ sai phạm nào khác như quy định tại khổ 11 theo Sắc lệnh Hành chính của ADB mà Văn phòng Tổng Kiểm toán có thể tiến hành điều tra theo yêu cầu của Chủ tịch hay Vụ trưởng, Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý.

3. Cơ quan điều tra sẽ duy trì tính khách quan, vô tư, công bằng trong suốt quá trình điều tra, tiến hành các hoạt động một cách chuyên nghiệp và ở mức độ liêm chính cao nhất. Đặc biệt, Cơ quan điều tra sẽ thực thi nhiệm vụ của mình độc lập với những người có trách nhiệm hoặc có liên quan đến hoạt động điều hành và các nhân viên bị điều tra, sẽ không bị tác động không đúng đắn, không sợ bị trả thù.
4. Nhân viên của Cơ quan Điều tra sẽ kịp thời công khai cho một người giám sát bất kỳ xung đột lợi ích thật sự hoặc tiềm ẩn mà họ có trong cuộc điều tra họ đang tham gia. Người giám sát sẽ phải có hành động thích hợp để xử lý xung đột.
5. Phải có thủ tục thích hợp để điều tra những cáo buộc sai phạm đối với một bộ phận đội ngũ nhân viên nào đó của Cơ quan điều tra.
6. Mỗi Tổ chức sẽ công bố nội quy/điều khoản tham chiếu của Cơ quan điều tra cũng như báo cáo hàng năm nêu bật tính liêm chính, các hoạt động chống tham nhũng và gian lận của Cơ quan Điều tra của Tổ chức đó theo đúng chính sách công bố thông tin của mình.

Đối với ADB: Căn cứ vào Chính sách chống tham nhũng, ADB sẽ hành động để đảm bảo tất cả các dự án, các hoạt động và cán bộ của ADB tuân thủ tiêu chuẩn đạo đức cao nhất. Để giúp đạt được điều này, Chính sách chống tham nhũng quy định Văn phòng Tổng kiểm toán (OAG) là đầu mối liên hệ đầu tiên cho các cáo buộc gian lận, tham nhũng và lạm dụng trong các dự án do ADB cung cấp tài chính và cán bộ ADB. ADB thành lập Văn phòng Tổng kiểm toán (ban đầu là Bộ phận chống tham nhũng) để giải quyết các vấn đề liên quan đến những cáo buộc này.

Văn phòng Tổng Kiểm toán (OAGI) và nhân viên Văn phòng này, cũng như bất kỳ bên nào được OAGI hay Tổng kiểm toán uỷ quyền, hoặc do Chủ tịch ADB chỉ định tiến hành cuộc điều tra lẽ ra OAGI thực hiện, sẽ đánh giá các cáo buộc và tiến hành điều tra theo các nguyên tắc và hướng dẫn này một cách kịp thời, kỹ lưỡng, bí mật, và kiến nghị các biện pháp hành chính để ADB thực thi nhằm giải quyết các quan ngại đó.

Theo các điều khoản của Văn phòng được Chủ tịch ADB thông qua ngày 21/12/2004, Văn phòng Tổng Kiểm toán (OAGI) sẽ:

- là đầu mối liên hệ đầu tiên tiếp nhận tất cả các vụ việc bị cáo buộc gian lận, tham nhũng hoặc lạm dụng liên quan đến cán bộ ADB và trong các hoạt động do ADB cung cấp tài chính hay hỗ trợ;
- tiến hành điều tra khách quan, độc lập các hành vi gian lận, tham nhũng, lạm dụng mà OAGI biết hoặc xác định được, có sự phối hợp và tham khảo thích hợp với Ban Điều hành, Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý, Văn phòng Luật sư trưởng hoặc các phòng, ban khác sao cho không ảnh hưởng đến tính độc lập và khách quan của OAGI;
- tiến hành kiểm toán liên quan đến hoạt động mua sắm do ADB cung cấp tài chính để ngăn ngừa gian lận, tham nhũng và các hình thức lạm dụng khác;
- nâng cao nhận thức về chính sách chống tham nhũng của ADB và các thủ tục;

- phối hợp với Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý và các phòng, ban tương ứng khác tổ chức đào tạo cho cán bộ của ADB và các bên khác trong các hoạt động do ADB cung cấp tài chính hoặc hỗ trợ về chính sách chống tham nhũng và các thủ tục, trong đó có nhận thức về tham nhũng và gian lận và cơ chế kiểm soát nội bộ để phát hiện và ngăn chặn tham nhũng và gian lận.
- xây dựng và phổ biến các hướng dẫn và thủ tục liên quan đến các hoạt động điều tra và kiểm toán để Chủ tịch ADB thông qua.
- tham vấn và phối hợp với các ngân hàng phát triển đa phương, các tổ chức quốc tế hay các bên liên quan để trao đổi ý kiến, kinh nghiệm thực tiễn và quan điểm về việc làm thế nào để giải quyết tốt nhất các vụ gian lận, tham nhũng và lạm dụng bên trong và bên ngoài, và
- hỗ trợ các nỗ lực của ADB nhằm củng cố các cơ quan kiểm toán tối cao và năng lực phát hiện gian lận tại các nước thành viên đang phát triển.

Hàng năm hoặc khi Chủ tịch ADB yêu cầu, OAGI thông qua Tổng Kiểm toán sẽ đệ trình một báo cáo tổng hợp các hoạt động của OAGI. Bản báo cáo sẽ bao gồm các số liệu thống kê và tổng hợp các vụ gian lận và tham nhũng mà OAGI sàng lọc và điều tra. OAGI sẽ đưa báo cáo này lên trang web của ADB.

7. Cơ quan điều tra sẽ có các biện pháp thích hợp để bảo mật mọi thông tin không công khai liên quan đến điều tra kể cả nhận dạng của các bên là đối tượng điều tra và các bên cung cấp lời khai và chứng cứ. Cách thức thông tin được bảo mật và cung cấp cho các bên trong mỗi Tổ chức và các bên không thuộc Tổ chức, kể cả chính quyền quốc gia, sẽ tuân theo quy tắc, chính sách và thủ tục của Tổ chức đó.

Đối với ADB: Văn phòng Tổng Kiểm toán (OAGI) sẽ đảm bảo việc lưu giữ thông tin và hồ sơ dưới các hình thức lưu văn bản, điện tử và theo quy trình. OAGI sẽ giới hạn việc lưu hành thông tin liên quan đến điều tra một cách chặt chẽ trong phạm vi những người cần biết. Căn cứ vào bản chất vụ việc, OAGI sẽ công khai chứng cứ nhất định đối với đối tượng điều tra (với một bên bị cáo buộc hoặc thông tin tin cậy đối với nghi vấn có lý về việc bên đó có hành vi tham nhũng hoặc gian lận, lạm dụng hoặc những sai phạm khác) có tính đến sự cần thiết bảo vệ người tố giác (bất kỳ bên nào bày tỏ một cách thành thực quan ngại, cáo buộc, hoặc chứng cứ của một hành vi gian lận, tham nhũng, lạm dụng hay sai phạm khác cần phải tiến hành điều tra theo những nguyên tắc và hướng dẫn này) và các nhân chứng (các bên không phải đối tượng kiểm chứng và điều tra sơ bộ mà Cơ quan điều tra yêu cầu cung cấp thông tin liên quan đến vấn đề đang được điều tra).

Chỉ có OAGI, Tổng Kiểm toán và Chủ tịch ADB mới có thể tiếp cận hồ sơ và tài liệu của OAGI. Chỉ có OAGI, Tổng Kiểm toán hoặc Chủ tịch ADB có thể quyết định hồ sơ tài liệu có thể được chia sẻ, không hiệu đính, không biên soạn lại, với các bên khác một cách phù hợp.

8. Kết quả điều tra sẽ dựa trên các sự kiện và các phân tích liên quan, trong đó có thể bao gồm cả kết luận hợp lý.
9. Cơ quan điều tra, xuất phát từ kết quả điều tra, có thể nêu kiến nghị với ban điều hành của Tổ chức một cách phù hợp.
10. Tất cả các cuộc điều tra do Cơ quan Điều tra tiến hành đều mang tính hành chính.

CÁC KHÁI NIỆM

11. Sai phạm là việc một nhân viên của tổ chức không tuân thủ quy tắc đạo đức hoặc chuẩn mực hành vi do Tổ chức đề ra.

Đối với ADB: Sắc lệnh Hành chính 2.02 của ADB giải thích nhiệm vụ, quyền và trách nhiệm cũng như sai phạm của cán bộ.

12. Tiêu chuẩn về bằng chứng dùng để định đoạt một đơn kiện có xác thực hay không, được xác định nhằm mục đích điều tra, nhìn chung là thông tin chỉ ra điều gì đó có nhiều khả năng đúng.

Đối với ADB: ADB có thể tham khảo tiêu chuẩn về bằng chứng này như là một chứng cứ quan trọng.

QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ

Nhân chứng và đối tượng

13. Một nhân viên ADB được coi là “người tố giác” theo quy tắc, chính sách và trình tự của Tổ chức thì sẽ không bị Tổ chức trả thù. Tổ chức coi việc trả thù là một hành vi sai phạm đặc biệt.

Đối với ADB: Trong phạm vi cho phép, ADB sẽ trao quyền cho bất kỳ bên nào bày tỏ một cách thành thực quan ngại, cáo buộc hay chứng cứ về hành vi gian lận, tham nhũng và lạm dụng. Do ADB là một tổ chức tài chính độc lập và Chính sách chống tham nhũng cũng như thủ tục của ADB là những cơ chế hành chính nên ADB bị hạn chế trong việc tiến hành các bước đi có thể nhằm bảo vệ lợi ích của những người tố giác và những nhân chứng không phải là cán bộ ADB.

OAGI sẽ nỗ lực hết mức để khuyến khích và bảo vệ người tố giác và nhân chứng, sẽ bảo vệ nhân dạng của họ không bị tiết lộ nếu không được phép trong suốt quá trình và sau khi điều tra. OAGI sẽ duy trì tính bảo mật của bất kỳ thông tin nào, theo đánh giá của OAGI, có thể làm tổn hại người tố giác hoặc nhân chứng. OAGI sẽ tiến hành các bước thích hợp bao gồm cả việc kiến nghị Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý thi hành kỷ luật đối với cán bộ ADB, để đảm bảo người tố giác và nhân chứng hành xử một cách thành thực với các cáo buộc và bằng chứng về các hành vi gian lận, tham nhũng hoặc lạm dụng không bị trả thù hoặc trừng phạt.

Việc trả thù một người tố giác hoặc nhân chứng là bất kỳ hành vi nào gây hại cho người tố giác hoặc nhân chứng khi mà một chứng cứ được xem xét do người tố giác có đơn kiện hoặc do nhân chứng hợp tác với cuộc điều tra của OAGI. Khi người tố giác hoặc nhân chứng yêu cầu và OAGI có thể xác minh hành động của người tố giác hoặc nhân chứng liên quan đến một cuộc điều tra của OAGI là một nhân tố cấu thành cho việc bị trả thù, thì gánh nặng phải chứng minh sẽ chuyển sang đối tượng bị cáo buộc có hành vi chống lại người tố giác và nhân chứng.

ADB không tiến hành điều tra những cáo buộc về việc trả thù được thông báo hơn một năm kể từ ngày người khởi kiện ý thức được việc trả thù.

Ban Điều hành và cán bộ của ADB cần ý thức được những rủi ro về mặt an ninh cá nhân đối với họ, với nhà thầu, nhà tư vấn và các đối tác địa phương khi họ phải đối phó với những vụ gian lận, tham nhũng. Trong trường hợp khi an toàn cá nhân của một cán bộ ADB hoặc triển vọng sự nghiệp của họ gặp nguy hiểm, OAGI sẽ khuyến khích Ban Điều hành ADB có những biện pháp xử lý tình huống này.

14. Tổ chức có thể yêu cầu nhân viên báo cáo các hành vi bị nghi là gian lận, tham nhũng và các hình thức sai phạm khác.

Đối với ADB: Cán bộ của ADB có nghĩa vụ phải báo cáo cho OAGI những cáo buộc hoặc chứng cứ các hành vi gian lận, tham nhũng liên quan đến hoạt động do ADB cung cấp tài chính, bao gồm cả những cáo buộc hoặc chứng cứ về cán bộ ADB. Nếu cán bộ cảm thấy họ là đối tượng bị trả thù hoặc bị đối xử bất công do hậu quả của việc đã báo cáo những quan ngại của mình, cung cấp chứng cứ hoặc hợp tác với OAGI, thì họ có thể yêu cầu một cuộc kiểm tra hành chính theo Sắc lệnh hành chính.

15. Tổ chức sẽ yêu cầu cán bộ hợp tác điều tra, trả lời các câu hỏi và đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin.

Đối với ADB: Cán bộ của ADB có nhiệm vụ hợp tác đầy đủ trong bất kỳ cuộc kiểm tra hoặc điều tra sơ bộ nào nếu OAGI yêu cầu. Việc hợp tác bao gồm và không giới hạn trong những việc sau:

- Các cán bộ phải có mặt để trả lời thẩm vấn và phải trả lời đầy đủ, trung thực tất cả các vấn đề được hỏi.
- Các cán bộ là đối tượng điều tra có thể yêu cầu sự có mặt của cán bộ khác trong các cuộc thẩm vấn được tiến hành như một phần của cuộc điều tra nếu yêu cầu đó không làm chậm trễ hoặc cản trở cuộc điều tra; Tuy nhiên, cán bộ cũng có mặt không phải là người thuộc Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý, Bộ phận An ninh, Miễn trừ và Quan hệ cộng đồng trực thuộc Vụ Dịch vụ Cơ quan, Văn phòng Dịch vụ Hành chính, Văn phòng Tổng Kiểm toán hay Văn phòng Luật sư trưởng. Các cán bộ, bằng chi phí của mình, có thể xin tư vấn với các cố vấn pháp lý bên ngoài về một vấn đề đang bị điều tra nhưng không được đưa người tư vấn pháp lý bên ngoài đó vào trụ sở làm việc của ADB hay có mặt trong các cuộc thẩm vấn tiến hành như một phần của cuộc điều tra.

- Các cán bộ phải cung cấp cho OAGI bất kỳ điều gì được yêu cầu nằm trong phạm vi kiểm soát của mình bao gồm và không giới hạn những tài liệu và các hiện vật khác.
- Các cán bộ là đối tượng điều tra phải cung cấp trực tiếp các thông tin tài chính của mình cho OAGI nếu được yêu cầu. Theo yêu cầu của OAGI, đối tượng phải uỷ quyền bằng văn bản cho cơ quan tài chính của mình loại bỏ quyền riêng tư và bảo mật của mình có thể liên quan đến thông tin sẽ được công khai.
- Các cán bộ phải hợp tác trong bất kỳ cuộc kiểm tra nào do OAGI yêu cầu, bao gồm và không giới hạn, như lấy dấu vân tay, phân tích chữ viết, phân tích hơi thở, kiểm tra và phân tích vật lý.
- Các cán bộ có nghĩa vụ duy trì và bảo vệ tính bảo mật của tất cả các thông tin thảo luận với OAGI và Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý.

Nếu một cán bộ ADB không tuân thủ những nghĩa vụ hợp tác, ADB có thể rút ra kết luận bất lợi từ việc từ chối đó. Trong trường hợp đó, OAGI có thể đề nghị Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống Quản lý xem xét kỷ luật. Đó là các trường hợp không đáp ứng kịp thời và đầy đủ các yêu cầu của OAGI về cung cấp tài liệu hay các chứng cứ liên quan khác mà OAGI yêu cầu, huỷ hoại hoặc che dấu chứng cứ, bóp méo sự việc hoặc gây cản trở cuộc điều tra của OAGI.

16. Mỗi Tổ chức nên có các quy định, chính sách, thủ tục trong khả năng pháp lý và thương mại của mình, như ký hợp đồng với bên thứ ba với điều kiện các bên liên quan đến quá trình điều tra sẽ hợp tác điều tra.

17. Là một thành phần trong quá trình điều tra, đối tượng điều tra sẽ có cơ hội giải thích hành động của mình và trình bày thông tin về phần mình. Việc quyết định cho đối tượng cơ hội như vậy do các quy tắc, chính sách, thủ tục của Tổ chức quy định.

Cơ quan Điều tra

18. Điều tra được tiến hành khẩn trương trong khuôn khổ những nguồn lực hiện có.

19. Cơ quan Điều tra phải kiểm tra cả thông tin luận tội và thông tin bào chữa.

20. Cơ quan Điều tra phải duy trì và đảm bảo hồ sơ đầy đủ về điều tra và thông tin thu thập được.

Đối với ADB: Văn phòng Tổng Kiểm toán phải lưu giữ:

- Các hồ sơ điều tra liên quan đến các dự án trong vòng 10 năm kể từ khi nhận được đơn kiện.
- Các hồ sơ điều tra liên quan đến cán bộ trong vòng 5 năm kể từ khi họ rời khỏi ADB, đối với trường hợp cán bộ ở độ tuổi hoặc có hoàn cảnh khiến ADB không xem xét tuyển dụng lại.
- Các hợp đồng liên quan đến kiểm toán và tư vấn điều tra trong vòng 5 năm kể từ khi chấm dứt hợp đồng.
- Thư tín, kể cả thư nội bộ, nhật ký công việc và kiến nghị đối với lãnh đạo trong vòng 5 năm; và
- Báo cáo Chủ tịch hàng năm một cách liên tục và vô thời hạn

21. Cán bộ Cơ quan Điều tra phải có các biện pháp thích hợp để ngăn ngừa việc tiết lộ thông tin điều tra không được phép.

22. Cơ quan Điều tra sẽ lưu trữ tài liệu kết quả và kết luận điều tra.

23. Nhằm mục đích tiến hành điều tra, Cơ quan Điều tra sẽ tiếp cận đầy đủ và toàn diện tất cả các thông tin, hồ sơ, nhân sự và tài sản của Tổ chức theo đúng quy định, chính sách và thủ tục của Tổ chức.

Đối với ADB: Sắc lệnh hành chính 1.02, Nội quy của Tổ chức, áp dụng cho OAG cũng như các điều khoản Văn phòng của OAGI, cho phép OAGI có thể tiếp cận đầy đủ và không bị giới hạn với thông tin và hồ sơ liên quan đến tất cả các hoạt động của ADB. OAGI có thể kiểm tra bất kỳ và toàn bộ các hồ sơ, sổ sách, giấy tờ và bất kỳ tài liệu khác liên quan đến hoạt động của ADB, nếu và khi thực sự cần thiết; OAGI có thể giữ lại tạm thời bất kỳ tài liệu nào và có thể sao chép.

24. Trong phạm vi các quy định, chính sách và thủ tục và các hợp đồng có liên quan của Tổ chức, Cơ quan Điều tra sẽ có thẩm quyền kiểm tra và sao chép các sổ sách và hồ sơ của các dự án, các cơ quan thực hiện dự án, các cá nhân hoặc công ty tham gia hoặc tìm cách tham gia vào các hoạt động do Tổ chức cung cấp tài chính, hay bất kỳ thực thể nào tham gia vào giải ngân các quỹ của Tổ chức.

25. Cơ quan Điều tra có thể tham khảo hoặc cộng tác với các Tổ chức, định chế quốc tế khác và các bên liên quan nhằm trao đổi ý kiến, kinh nghiệm thực tiễn và quan điểm về việc xử lý tốt nhất các vấn đề cùng quan tâm như thế nào.

Đối với ADB: OAGI sẽ chia sẻ thông tin với các tổ chức quốc tế, các đại diện hoặc các cơ quan khác của các nước thành viên ADB có yêu cầu và nhu cầu cần biết thông tin vì lợi ích hợp tác, hoà hợp và minh bạch. Trong trường hợp đó, OAGI sẽ yêu cầu bên nhận thông tin phải bảo mật thông tin OAGI đã cung cấp và chỉ sử dụng với mục đích mà OAGI đã công khai thông tin.

26. Cơ quan Điều tra có thể hỗ trợ và chia sẻ thông tin với các Cơ quan Điều tra khác.

HƯỚNG DẪN THỦ TỤC

Nguồn gốc các khiếu nại

27. Cơ quan Điều tra sẽ chấp nhận tất cả các khiếu nại bất kể nguồn gốc, kể cả nặc danh hoặc bí mật.

28. Nếu khả thi, Cơ quan Điều tra sẽ xác nhận việc tiếp nhận khiếu nại.

Tiếp nhận đơn kiện

29. Tất cả các khiếu nại đều được vào sổ và thẩm định xem có thuộc quyền định đoạt hay thẩm quyền của Cơ quan Điều tra hay không.

Đánh giá sơ bộ

30. Một khi khiếu nại đã được vào sổ thì Cơ quan Điều tra sẽ đánh giá để xác định tính tin cậy, cần thiết, xác thực của khiếu nại đó. Do vậy, khiếu nại sẽ phải được kiểm tra nhằm xác định xem liệu có cơ sở pháp lý để ra lệnh điều tra hay không.

Đối với ADB: Căn cứ vào kết luận thẩm định sơ bộ, cán bộ OAGI sẽ kiến nghị và Tổng Kiểm toán hoặc người được Tổng Kiểm toán chỉ định sẽ xác định liệu có cần ra lệnh điều tra hay OAGI nên khép lại vụ việc. Nếu khép lại vụ việc theo kết luận từ sàng lọc ban đầu, OAGI phải lập hồ sơ về lý do và quyết định của Tổng Kiểm toán hay người được Tổng Kiểm toán chỉ định, và lưu giữ các thông tin về vụ việc tại cơ sở dữ liệu về gian lận và tham nhũng của OAGI. Nếu OAGI quyết định và Tổng Kiểm toán hay người được Tổng Kiểm toán chỉ định nhất trí ra lệnh điều tra vụ việc, OAGI sẽ lập hồ sơ kế hoạch xác minh cáo buộc và xin chấp thuận của Tổng Kiểm toán hay người được Tổng Kiểm toán chỉ định.

Nếu đơn kiện liên quan đến cán bộ ADB, OAGI có thể phối hợp các hoạt động điều tra tiếp theo với Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý trên cơ sở cân nhắc các Sắc lệnh hành chính liên quan của ADB. OAGI sẽ hành động một cách thận trọng và sao cho không ảnh hưởng đến tính độc lập và khách quan của OAGI.

Trường hợp ưu tiên

31. Quyết định về việc điều tra có được tiếp tục hay không phải theo đúng các quy định, chính sách và thủ tục của Tổ chức; quyết định về việc các hoạt động điều tra có được áp dụng trong một vụ việc cụ thể hay không tùy thuộc vào Cơ quan Điều tra.

32. Việc lập kế hoạch, tiến hành điều tra và phân bổ các nguồn lực để điều tra cần xem xét mức độ nghiêm trọng của các cáo buộc và kết quả dự kiến.

Hoạt động điều tra

33. Cơ quan Điều tra, nếu có thể, sẽ tìm cách chứng thực thông tin mà họ nắm giữ.

34. Với mục đích của hướng dẫn này, Hoạt động Điều tra bao gồm thu thập và phân tích tài liệu, phim, ảnh, ghi âm, thông tin điện tử và các loại tư liệu khác, lời khai của nhân chứng, nhận xét của các nhân viên điều tra, và các kỹ thuật điều tra khác cần để tiến hành điều tra.

Đối với ADB: Theo chủ quan của mình, OAGI có thể thu thập các chứng cứ như tài liệu, phim, ảnh, giám định máy tính, băng ghi âm mà không cần thông báo cho đối tượng điều tra, với điều kiện những hoạt động như vậy tuân theo các quy định của ADB.

35. Hoạt động điều tra và các quyết định quan trọng phải được lập thành hồ sơ bằng văn bản và được cấp quản lý của Cơ quan Điều tra kiểm tra.

36. Theo quy định, chính sách và thủ tục của Tổ chức, trong bất kỳ thời điểm nào của cuộc điều tra, nếu Cơ quan Điều tra thấy cần phải thận trọng, như là một biện pháp phòng ngừa hoặc để bảo vệ thông tin, Cơ quan Điều tra cách ly tạm thời nhân viên là đối tượng điều tra không cho tiếp cận với hồ sơ của người đó hoặc của văn phòng, hoặc kiến nghị đình chỉ công tác của người đó có hoặc không trả lương kèm quyền lợi, hoặc kiến nghị áp dụng giới hạn khác đối với hoạt động chính thức của người đó, thì Cơ quan Điều tra sẽ tham khảo vấn đề này với cơ quan có thẩm quyền trong nội bộ Tổ chức để có biện pháp thích hợp.

37. Trong phạm vi có thể, nên có 2 người của Cơ quan Điều tra tiến hành thẩm vấn.

38. Tùy theo định đoạt của Cơ quan Điều tra, thẩm vấn được tiến hành bằng ngôn ngữ của người bị thẩm vấn, và sử dụng phiên dịch khi cần.

39. Cơ quan Điều tra sẽ không trả tiền cho nhân chứng hay cho người cung cấp thông tin. Theo quy định, chính sách và thủ tục của Tổ chức, Cơ quan Điều tra có thể có trách nhiệm với các khoản chi hợp lý cho việc các nhân chứng hoặc các nguồn cung cấp thông tin khác tiếp xúc với Cơ quan Điều tra.

40. Cơ quan Điều tra có thể tuyển thêm các nguồn lực bên ngoài để hỗ trợ điều tra.

Đối với ADB: Được sự đồng ý của Tổng Kiểm toán và sau khi tham khảo ý kiến với Văn phòng Hoạt động Dịch vụ Trung ương, OAGI có thể lựa chọn các chuyên gia điều tra bên ngoài căn cứ theo các tiêu chí. OAGI sẽ điều phối toàn bộ công việc điều tra do các chuyên gia này thực hiện.

KẾT QUẢ ĐIỀU TRA

41. Nếu trong quá trình điều tra không tìm được đủ thông tin để chứng minh khiếu nại, Cơ quan Điều tra sẽ lập hồ sơ những kết quả tìm được, kết thúc điều tra và thông báo cho các bên liên quan một cách thích hợp.

Đối với ADB: Cả Vụ trưởng, OAGI và Tổng Kiểm toán đều phải phê chuẩn kết quả điều tra.

42. Nếu tìm đủ thông tin để chứng minh khiếu nại, OAGI sẽ lập hồ sơ kết quả điều tra và chuyển những kết quả này đến các cơ quan chức năng trong Tổ chức, theo đúng quy định, chính sách và thủ tục của Tổ chức.

43. Trong trường hợp các kết quả điều tra của Cơ quan Điều tra cho thấy khiếu nại là dối trá một cách có chủ ý, Cơ quan Điều tra nếu phù hợp sẽ chuyển vụ việc đến cơ quan chức năng trong Tổ chức.

44. Trong trường hợp các kết quả điều tra của Cơ quan Điều tra cho thấy một nhân chứng hay một đối tượng không chấp hành một nghĩa vụ trong quá trình điều tra, Cơ quan Điều tra có thể chuyển vụ việc đến cơ quan chức năng trong Tổ chức.

THAM KHẢO VỚI CƠ QUAN NHÀ NƯỚC

45. Cơ quan Điều tra có thể xem xét có nên tham khảo thông tin liên quan đến khiếu nại với một cơ quan nhà nước thích hợp hay không, và Cơ quan Điều tra xin sự uỷ quyền nội bộ cần thiết để thực hiện việc này trong trường hợp thấy cần phải tham khảo.

RÀ SOÁT VÀ BỔ SUNG

46. Bất kỳ bổ sung nào cho Hướng dẫn này sẽ được thông qua một cách đồng thuận trong Tổ chức.

CÔNG BỐ

47. Mọi Tổ chức đều có thể công bố Nguyên tắc và Hướng dẫn căn cứ theo chính sách về công bố thông tin của mình.

II. XỬ PHẠT

CO SỞ CÁC BIỆN PHÁP XỬ LÝ

48. Bất kỳ sự vi phạm Chính sách chống tham nhũng của ADB đều là cơ sở để ADB áp dụng biện pháp xử lý hoặc xử phạt. Chính sách chống tham nhũng đòi hỏi tất cả các bên liên quan đến hoạt động do ADB cung cấp tài chính phải duy trì tiêu chuẩn đạo đức cao nhất.

49. Chính sách chống tham nhũng coi tham nhũng là sự lạm dụng chức vụ công và tư vì lợi ích cá nhân. Chính sách chống tham nhũng mô tả các hành vi tham nhũng và gian lận bao gồm các hành vi tham nhũng, cưỡng ép, thông đồng và gian lận như sau:

- a) Một hành động tham nhũng là đưa, cho, nhận, gạ gẫm, trực tiếp hoặc gián tiếp, bất kỳ vật gì có giá trị để tác động một cách không đúng đắn đến hành động của một bên khác.
- b) Một hành động gian lận là bất cứ hành động hoặc bỏ qua, kể cả cố ý hay vô tình trình bày sai làm sai lệch hay làm sai lệch một cách có chủ ý một bên để đạt được lợi ích tài chính hoặc lợi ích khác hay để né tránh một nghĩa vụ.
- c) Một hành động cưỡng bức là làm hư hỏng hoặc phá hoại, hay đe dọa làm hỏng hoặc phá hoại, trực tiếp hoặc gián tiếp đến bất kỳ bên nào hoặc tài sản của một bên nhằm tác động không đúng đắn lên hành động của bên đó.
- d) Một hành động thông đồng là một thoả thuận giữa hai hoặc nhiều bên nhằm đạt được mục tiêu không đúng đắn, kể cả việc tác động không đúng đắn đến hành động của một bên khác.

50. Mặc dù các xung đột lợi ích có thể không cấu thành một hành vi tham nhũng hay gian lận, nhưng nó liên quan đến việc duy trì tiêu chuẩn đạo đức cao và dẫn đến lạm dụng chức vụ. Vì vậy ADB đã định nghĩa xung đột lợi ích theo Chính sách chống tham nhũng là bất kỳ tình huống nào, trong đó một bên có lợi ích có thể tác động không đúng đắn lên bên thực hiện các nhiệm vụ hay trách nhiệm chính thức, các nghĩa vụ hợp đồng hoặc việc tuân thủ các quy chế và luật liên quan.

51. Ngoài ra, ADB coi một hành vi gây trở ngại là việc không tuân thủ ở mức cao nhất các tiêu chuẩn đạo đức như Chính sách chống tham nhũng của ADB đòi hỏi. Một hành vi gây trở ngại là việc cố tình phá hoại, làm sai lệch, thay đổi hoặc giấu diếm thông tin hoặc vật chứng cho một cuộc điều tra được tiến hành theo các nguyên tắc và hướng dẫn này; khai không đúng với các điều tra viên gây cản trở đến cuộc điều tra; đe dọa, quấy rối hoặc hăm dọa bất kỳ bên nào nhằm ngăn cản bên đó tiết lộ hiểu biết của mình về các vấn đề liên quan đến cuộc điều tra hoặc ngăn cản tiếp tục điều tra; hoặc bất kỳ hành động nào có chủ ý gây cản trở đến việc thực hiện các quyền tiếp cận thông tin của ADB.

52. ADB có thể định đoạt rằng quyết định của các định chế tài chính quốc tế khác hoặc các cơ chế pháp lý hoặc hợp pháp về việc một bên không tuân thủ các tiêu chuẩn đạo đức một cách thích hợp (bất kỳ hệ thống các nguyên tắc, quy tắc, nhiệm vụ kể cả luật và quy chế của một nhà nước được tạo ra) cấu thành việc bên đó không tuân thủ ở mức cao nhất các tiêu chuẩn đạo đức do Chính sách chống tham nhũng của ADB đòi hỏi.

53. Bất kỳ bên nào cũng sẽ bị coi là có trách nhiệm đối với bất kỳ hành vi hoặc hành vi dự định mà nó có thể là cơ sở cho biện pháp xử lý của bên kia bao gồm nhân viên, đại lý hoặc đại diện với tư cách là đại diện cho bên đó, bất kể là việc đại diện đó có được uỷ quyền đặc biệt hay không.

QUYẾT ĐỊNH BIỆN PHÁP XỬ LÝ

Chính phủ hoặc bên vay

54. Nếu kết quả điều tra cho thấy một quan chức của một chính phủ hay bên vay có một hành động gian lận hay tham nhũng, lạm dụng hay các sai phạm khác, hoặc không tuân thủ Chính sách chống tham nhũng của ADB, OAGI sẽ báo cáo kết quả điều tra cho Ban Điều hành. OAGI sẽ cùng với Ban Điều hành và các vụ chức năng đánh giá các biện pháp ADB có thể xử lý theo đúng Chính sách chống tham nhũng và các quy định, chính sách và thủ tục khác của ADB.

Cán bộ của ADB

55. Nếu kết quả điều tra cho thấy một cán bộ của ADB có một hành động gian lận hay tham nhũng, lạm dụng hay các sai phạm khác, hoặc không tuân thủ Chính sách chống tham nhũng của ADB và OAGI kết luận rằng Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý của ADB cần xem xét biện pháp kỷ luật theo Sắc lệnh hành chính 2.04 của ADB, OAGI sẽ báo cáo kết quả điều tra cho Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý của ADB. Ban này chỉ có trách nhiệm về quy trình kỷ luật căn cứ theo Sắc lệnh hành chính 2.04 của ADB. OAGI có thể tư vấn và hỗ trợ Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý trong khi thi hành kỷ luật.

56. Trong các trường hợp mà cán bộ ADB là đối tượng điều tra, OAGI có thể kiến nghị và Tổng Kiểm toán, Vụ trưởng, Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý, nếu thích hợp, phê chuẩn việc ân giảm biện pháp xử lý căn cứ theo Chính sách chống tham nhũng và thủ tục này cho các bên, nhất là khi cán bộ của ADB sẵn sàng hợp tác với cuộc điều tra của OAGI.

Các bên tham gia đấu thầu, các nhà tư vấn, nhà thầu, nhà cung cấp và các bên thứ ba khác trong hoạt động do ADB cung cấp tài chính

57. Nếu kết quả điều tra cho thấy bất kỳ bên tham gia đấu thầu, các nhà tư vấn, nhà thầu, nhà cung cấp hay các bên thứ ba khác trong hoạt động do ADB cung cấp tài chính có một hành động gian lận hay tham nhũng, lạm dụng hay các sai phạm khác, hoặc không tuân thủ Chính sách chống tham nhũng của ADB, OAGI sẽ trình bày và giải thích cơ sở của kết quả đó cho bất kỳ cá nhân hoặc bất kỳ công ty chủ chốt nào có thể là đối tượng của một biện pháp xử lý và tạo cơ hội để đối tượng phúc đáp trước khi OAGI đưa vụ việc ra Ủy ban Giám sát Liêm chính³ OAGI không kiểm soát các biện pháp hành chính có thể được đưa ra từ kết quả liên quan đến bên vay và các cán bộ hiện thời của ADB. Vì vậy, trong những trường hợp này, OAGI không thể xác định thời hạn ADB đưa kết quả hoặc cơ hội cho các bên đó phúc đáp lại với kết quả điều tra OAGI sẽ thông báo cho bất kỳ công ty nào có thể là đối tượng của một biện pháp xử lý rằng Ủy ban Giám sát Liêm chính có thể áp dụng một biện pháp xử lý lên nhân viên, quản lý và công ty liên danh của công ty đó. Tuy theo OAGI, họ có thể trình bày kết quả điều tra cho những bên liên can đó; tuy nhiên, nếu không làm như vậy thì Ủy ban Giám sát Liêm chính không thể áp dụng biện pháp xử lý với họ.

3 OAGI không kiểm soát các biện pháp hành chính có thể được đưa ra từ kết quả liên quan đến bên vay và các cán bộ hiện thời của ADB. Vì vậy, trong những trường hợp này, OAGI không thể xác định thời hạn ADB đưa kết quả hoặc cơ hội cho các bên đó phúc đáp lại với kết quả điều tra.

58. Trong trường hợp liên quan đến một bên tham gia đấu thầu, nhà tư vấn, nhà thầu, nhà cung cấp hay bên liên quan khác trong hoạt động do ADB cung cấp tài chính, Ủy ban Giám sát Liêm chính, khi thích hợp, có thể ân giảm biện pháp xử lý căn cứ theo Chính sách chống tham nhũng và các thủ tục này đối với các bên (nhất là với cán bộ của ADB) sẵn sàng cộng tác với cuộc điều tra của OAGI.

59. OAGI sẽ cung cấp cho Ủy ban Giám sát Liêm chính một báo cáo điều tra cùng với các tài liệu liên quan. OAGI sẽ kiến nghị Ủy ban Giám sát Liêm chính một biện pháp xử lý mà ADB có thể áp dụng.

ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ

60. Ủy ban Giám sát Liêm chính bao gồm 3 ủy viên chính thức có quyền biểu quyết và 3 ủy viên dự khuyết có thể thay thế trong trường hợp các ủy viên chính thức vắng mặt hoặc có xung đột lợi ích. Tổng Kiểm toán sẽ đề cử và Chủ tịch ADB sẽ chỉ định các ủy viên trong số các cán bộ cấp cao của ADB, trong đó có một người là Chủ tịch Ủy ban, làm việc có thời hạn⁴. Người đứng đầu hay đại diện do người đứng đầu chỉ định của Văn phòng Hoạt động Dịch vụ trung ương, và một Trợ lý Luật sư trưởng có thể tư vấn cho Ủy ban Giám sát Liêm chính. Quyết định của Ủy ban theo đa số. OAGI đóng vai trò là Ban Thư ký của Ủy ban Giám sát Liêm chính.

61. Ủy ban Giám sát Liêm chính sẽ xác định liệu có chứng cứ có ưu thế dựa vào báo cáo của OAGI và bất kỳ thông tin nào mà Ủy ban Giám sát Liêm chính yêu cầu, để chứng minh rằng một bên đã không tuân thủ Chính sách chống tham nhũng của ADB và liệu có cơ sở để xem xét biện pháp xử lý. Ủy ban Giám sát Liêm chính có thể có các kiến nghị xử lý liên quan đến các trường hợp mà Ủy ban xem xét.

62. OAGI với tư cách là Ban thư ký cho Ủy ban Giám sát Liêm chính, sẽ tổng đạt quyết định của Ủy ban, kể cả biện pháp xử lý cho đối tượng của quyết định đó, cho Ban Điều hành hoặc các vụ chức năng, nếu liên quan. Trong mọi trường hợp khi Ủy ban Giám sát Liêm chính đã quyết định áp dụng một biện pháp xử lý, OAGI sẽ thông báo cho bên liên quan quyền kháng cáo theo các tiêu chí nêu trong các nguyên tắc và hướng dẫn này. Nếu OAGI thấy không có khả năng thông báo cho đối tượng quyết định của Ủy ban Giám sát Liêm chính, OAGI sẽ công bố quyết định trên trang web của ADB theo thủ tục dưới đây.

63. OAGI, phối hợp với Ban Điều hành và các phòng/ban hữu quan, sẽ đảm bảo có các biện pháp kiểm soát để thi hành các quyết định của Ủy ban Giám sát Liêm chính.

64. Ủy ban Giám sát Liêm chính có thể quyết định ADB sẽ áp dụng các biện pháp xử phạt với một bên do không tuân thủ Chính sách chống tham nhũng của ADB. Các biện pháp xử phạt mà Ủy ban Giám sát Liêm chính có thể áp dụng gồm khiển trách hoặc khai trừ các bên. Nếu bị khai trừ, một bên sẽ không đủ tư cách tham gia hoạt động do ADB cung cấp tài chính, mặc dù thường là không ảnh hưởng các nghĩa vụ hợp đồng hiện có. Ủy ban Giám sát Liêm chính có thể kiến nghị hủy các nghĩa vụ hợp đồng hiện có. Ngoài tính chất trừng phạt, các biện pháp xử phạt đảm bảo trách nhiệm đối với mục tiêu của ADB là duy trì ở mức cao nhất các chuẩn mực đạo đức trong các hoạt động do ADB cung cấp tài chính (bao gồm tất cả các bên liên quan đến những hoạt động đó) và cán bộ ADB.

65. Khi quyết định các biện pháp xử phạt, Ủy ban Giám sát Liêm chính sẽ xem xét một số yếu tố như:

4 Thời hạn thường là 12 tháng, nhưng Tổng kiểm toán và/hoặc Chủ tịch có thể xác định một thời hạn khác.

- a) ADB sẽ đảm bảo quy trình đúng, sự công bằng và tính nhất quán, không bao gồm các quy trình pháp lý thâu đáo mà các bên bị cáo buộc tham nhũng và gian lận theo hệ thống pháp lý và phát luật có thể sử dụng được.
- b) Thủ tục của ADB mang bản chất hành chính và không phải là thủ tục pháp lý hay tố tụng, cũng không phải như thể pháp lý hay như thể tố tụng.
- c) Mục tiêu của ADB không phải là đưa các thực thể ra ngoài hoạt động kinh doanh mặc dù rủi ro mà nó mang lại sẽ không ngăn chặn việc ADB áp dụng một biện pháp xử phạt tương ứng.
- d) Do các thực thể nhất là các cá nhân luôn thay đổi sở hữu, cơ cấu tổ chức và lãnh đạo, việc biện minh hay tuyên bố một công ty không đủ tiêu chuẩn có thể thay đổi sau một thời gian.
- e) Do sự thay đổi về tính cách của cá nhân ít khi xảy ra, ADB có thể xem xét không tiếp tục tuyển dụng bất kỳ cá nhân nào đã phạm phải hành động gian lận hoặc tham nhũng, lạm dụng hoặc các sai phạm khác, nhất là không tuân thủ Chính sách chống tham nhũng của ADB.

66. Cân nhắc các yếu tố này, ADB sẽ khai trừ các thực thể ngoài các cá nhân một cách vô hạn chỉ trong các trường hợp ngoại lệ (ví dụ như tái diễn vi phạm Chính sách chống tham nhũng của ADB). Khai trừ các thực thể ngoài các cá nhân sẽ giới hạn trong thời hạn tối thiểu nhất định, sau đó ADB thông qua Ủy ban Giám sát Liêm chính có thể “ấn định lại” thời hạn xử phạt nhằm gia hạn (ví dụ nếu bên đó được biết là đã có hành vi gian lận và tham nhũng, lạm dụng hay các vi phạm khác, nhất là không tuân thủ Chính sách chống tham nhũng của ADB trong suốt thời hạn bị xử phạt) hoặc chấm dứt thời hạn xử phạt.

67. Sau đây là những hướng dẫn cho Ủy ban Giám sát Liêm chính khi xác định thời hạn khai trừ:

- a) Thời hạn khai trừ tối thiểu: 1 năm
- b) Thời hạn khai trừ tối đa đối với vi phạm lần đầu:
 - i) đối với cá nhân: vô thời hạn
 - ii) với các thực thể khác: 7 năm
- c) Thời hạn khai trừ đối với vi phạm tiếp theo:
 - i) đối với cá nhân: vô thời hạn
 - ii) các thực thể khác: đến 10 năm.

68. Đặc biệt trong các trường hợp ADB khai trừ vô thời hạn một cá nhân thì tất cả các thời hạn khai trừ sẽ là thời hạn tối thiểu⁵, tại thời điểm kết thúc Ủy ban Giám sát Liêm chính sẽ xem xét phục hồi cá nhân hay các thực thể khác như quy định trong nguyên tắc và hướng dẫn này.

69. Khi quyết định một biện pháp xử phạt, Ủy ban Giám sát Liêm chính sẽ xem xét, nếu có thể, các vụ việc tiền lệ, trong khi ghi nhận các tình huống cụ thể của mỗi trường hợp là duy nhất. Ủy ban có thể xem xét tình tiết giảm nhẹ hoặc tăng nặng liên quan đến vụ việc.

⁵ Bị chú này không có trong văn bản gốc và được bổ sung nhằm làm rõ thuật ngữ “thời hạn tối thiểu” chỉ thời hạn khai trừ được áp dụng (theo mục 67) có thể được gia hạn nhưng không được rút ngắn. Ví dụ trong trường hợp khi việc phục hồi bị từ chối thì thời hạn khai trừ có thể bị gia hạn.

- a) Yếu tố giảm nhẹ có thể gồm nhưng không giới hạn, nguyên nhân tham nhũng, gian lận hay các sai phạm khác xảy ra, sự chuyên cần đúng mức của bên bị, quy trình kiểm soát và thủ tục nội bộ có thể ngăn chặn và phát hiện ra loại tham nhũng, gian lận hoặc cái sai phạm khác xảy ra, và mức độ bên bị ý thức được về chính sách và thủ tục của ADB.
- b) Tình tiết tăng nặng có thể gồm nhưng không giới hạn, việc không hợp tác điều tra, trả thù người tố giác hoặc nhân chứng, và hành động khi ý thức điều đó trái với chính sách và thủ tục của ADB.

70. Ủy ban Giám sát Liêm chính có thể xem xét một trong những trường hợp sau:

- a) liệu bên bị có tiếp tục có hành động tham nhũng hay gian lận hay các vi phạm khác sau khi ý thức được việc OAGI tiến hành điều tra;
- b) mức độ hợp tác thể hiện trong quá trình điều tra hoặc bất kỳ âm mưu che dấu hành động tham nhũng hay gian lận hay các sai phạm khác;
- c) bằng chứng về việc bồi thường và các bước tiến hành giải quyết các mối quan ngại;
- d) bản chất các hành động tham nhũng, gian lận hoặc các sai phạm khác và các tình huống, cách thức gian lận/tham nhũng (có nghĩa là gian lận/ tham nhũng không thành đối lập với gian lận và tham nhũng đã hoàn thành);
- e) nguyên nhân do bên bị đưa ra nhằm bào chữa hành động tham nhũng và gian lận hoặc cái sai phạm khác;
- f) nhân thân của bên bị hoặc của giám đốc, viên chức hoặc người đứng đầu khác của thực thể; và
- g) nếu một ngân hàng phát triển đa phương khác hoặc một tổ chức quốc tế khác đã khai trừ bên bị.

71. Trong trường hợp có sự tham gia của nhiều bên (bao gồm cả các liên doanh), Ủy ban Giám sát Liêm chính sẽ áp dụng một biện pháp xử phạt lên bên có hành vi sai trái về đạo đức, nếu có thể xác định được trách nhiệm giải trình. Trong trường hợp bên liên danh liên can mật thiết, các biện pháp xử phạt có thể được áp dụng lên nhiều hơn một bên. Một bên liên can là bên có:

- a) khả năng kiểm soát hoặc có ảnh hưởng đáng kể, trực tiếp hoặc gián tiếp, đến một bên khác;
- b) quan hệ gia đình;
- c) sở hữu, quản lý hoặc kiểm soát chung hoặc liên quan; hay
- d) một thỏa thuận hoặc phụ thuộc vào một bên khác vì một mục đích cụ thể hoặc có giới hạn, ví dụ như một liên doanh.

72. Khi đánh giá các bên liên quan, cổ đông chính, kiểm soát hoặc có ảnh hưởng đối với một công ty có thể không nhất thiết liên quan tới quyền sở hữu một tỷ lệ nhất định.

73. Ủy ban Giám sát Liêm chính có thể quyết định tình huống áp dụng xử phạt đối với cả các thành phần chính (chủ sở hữu, các giám đốc, viên chức hoặc các cổ đông chính) của một công ty cũng như các bên liên quan trong đó có các công ty liên danh hoặc chi nhánh hoặc đối tác liên doanh, nếu Ủy ban xác định tình huống đảm bảo việc thực hiện. Để ra quyết định, Ủy ban Giám sát Liêm chính sẽ xem xét:

- a) cơ cấu quản lý và tổ chức,
- b) nếu bên liên quan tham gia vào hoặc tác động lên hành động gian lận hoặc tham nhũng, lạm dụng hoặc các sai phạm khác, hoặc không tuân thủ Chính sách chống tham nhũng của ADB, là đối tượng điều tra hay là người có quyền lợi từ các hành vi đó; và
- c) tác động tiềm tàng của đối tượng điều tra có thể gây ra cho một bên liên quan.

KHÁNG CÁO

74. Một bên tham gia đấu thầu, nhà tư vấn, nhà thầu, nhà cung cấp hay bên thứ ba khác bị xử phạt có thể kháng cáo lên Ủy ban Phúc thẩm hình phạt về quyết định của Ủy ban Giám sát Liêm chính trong vòng 90 ngày kể từ ngày OAGI có thông báo về quyết định của Ủy ban Giám sát Liêm chính. Bất kỳ kháng cáo nào cũng phải bằng văn bản và phải nêu rõ ràng, súc tích một (hay nhiều) lý do của việc yêu cầu xem xét lại quyết định của Ủy ban Giám sát Liêm chính. Ủy ban Phúc thẩm hình phạt sẽ chỉ xem xét những kháng nghị có các thông tin mới trong phạm vi:

- a) Thông tin đó chưa được biết đến hoặc được biết đến một cách chưa hợp lý, đối với bên bị tại thời điểm OAGI tìm kiếm giải trình, và
- b) Thông tin đó có thể sẽ liên quan đến quyết định của Ủy ban Giám sát Liêm chính.

75. Ủy ban Phúc thẩm hình phạt sẽ xem xét kháng cáo của một bên bị áp dụng hình phạt của Ủy ban Giám sát Liêm chính đối với quyết định của Ủy ban Giám sát Liêm chính theo đúng quy định trong Thủ tục Điều tra. Ủy ban Phúc thẩm hình phạt có thể giảm hoặc bỏ hình phạt mà ADB áp dụng trên cơ sở của kháng cáo. Ủy ban Phúc thẩm hình phạt có thể yêu cầu Ủy ban Giám sát Liêm chính xem xét lại một vụ việc nếu xác định kháng cáo có tác động đáng kể đến các bên, ngoài bên kháng cáo.

76. Ủy ban Phúc thẩm hình phạt bao gồm 3 phó Chủ tịch⁶. Tổng Kiểm toán đóng vai trò Ban thư ký cho Ủy ban Phúc thẩm hình phạt. Phó Chủ tịch có thời gian giữ chức vụ Phó Chủ tịch lâu nhất sẽ là Chủ tịch Ủy ban. Tổng Kiểm toán sẽ đề cử các ủy viên để tập hợp thành Ủy ban và sẽ có mặt với tư cách cố vấn. Luật sư trưởng có thể có mặt với tư cách cố vấn.

77. Ủy ban Phúc thẩm hình phạt sẽ đưa ra quyết định trên cơ sở đồng thuận của tất cả các ủy viên. Nếu thấy không thể đạt được đồng thuận, Chủ tịch Ủy ban yêu cầu trưng tập Chủ tịch ADB. Chủ tịch ADB sẽ giúp giải quyết sự khác biệt và tạo điều kiện cho Ủy ban Phúc thẩm

⁶ Nếu chỉ có 3 phó chủ tịch đương chức và Ban thư ký xác định không thể tổ chức họp 3 phó chủ tịch trong một khoảng thời gian thích hợp, Chủ tịch Ủy ban có thể chỉ định trưởng hoặc phó trưởng ban hoặc văn phòng làm ủy viên thứ ba.

hình phạt đạt được một quyết định đồng thuận, hoặc nếu vẫn không đạt được sự đồng thuận thì Chủ tịch ADB sẽ ra quyết định cuối cùng.

78. Quyết định của Ủy ban Phúc thẩm hình phạt đối với bất kỳ kháng cáo nào sẽ là cuối cùng, bắt buộc và không được tiếp tục kháng cáo.

PHỤC HỒI

79. Các bên bị khai trừ có trách nhiệm xin được phục hồi; tuy nhiên OAGI có thể cố gắng thông báo cho các bên cơ hội yêu cầu xin phục hồi khoảng 45 ngày trước khi kết thúc thời hạn xử phạt tối thiểu.

80. Yêu cầu phục hồi phải:

- a) bằng văn bản gửi Vụ trưởng, OAGI với tư cách là ban thư ký của Ủy ban Giám sát Liêm chính;
- b) nêu lý do bị xử phạt;
- c) cung cấp cơ sở để ADB xem xét việc phục hồi.

81. OAGI sẽ thẩm định độ tin cậy của mọi yêu cầu phục hồi và sẽ đánh giá công lao của bên yêu cầu phục hồi. Các yếu tố OAGI có thể xem xét gồm:

- a) một (nhiều) lý do áp dụng xử phạt;
- b) việc bồi thường;
- c) những thay đổi trong quản lý và sở hữu;
- d) các cơ chế có thể kiểm tra được để cải thiện quản lý kinh doanh;
- e) biện pháp hành chính, dân sự, hình sự hiệu quả do bên bị khai trừ đưa ra như kết quả của hình phạt do ADB áp dụng;
- f) bất kỳ những thông tin khác cho thấy bên bị có hành vi tham nhũng hoặc gian lận sau khi bị ADB xử phạt kể cả xử phạt do các Tổ chức khác áp dụng, và
- g) các kết quả điều tra hành chính hoặc hình sự.

82. Theo kết luận rà soát hoặc kiểm tra, OAGI sẽ chuẩn bị một bản báo cáo cho Ủy ban Giám sát Liêm chính với kiến nghị liên quan đến việc phục hồi cho bên bị. Ủy ban Giám sát Liêm chính có thể quyết định liệu có phục hồi tư cách hay kéo dài xử phạt một thời gian tối thiểu nhất định (sau đó, bên bị có thể xin phục hồi lại).

83. Trong các trường hợp ADB khai trừ thành phần chủ chốt của một thực thể (ví dụ như chủ sở hữu, giám đốc, viên chức hoặc cổ đông) hoặc các bên liên quan cùng với việc áp dụng xử phạt đối với một thực thể vi phạm Chính sách chống tham nhũng hoặc các thủ tục của ADB, thì việc rà soát, báo cáo và kiến nghị của OAGI, và quyết định của Ủy ban Giám sát Liêm chính cũng có thể nhằm xử phạt các thực thể đó.

84. OAGI sẽ tổng đạt văn bản quyết định của Ủy ban Giám sát Liêm chính, bao gồm bất kỳ cơ sở của một quyết định để phủ quyết việc phục hồi hoặc kéo dài xử phạt một thời gian tối thiểu nhất định. Nếu Ủy ban Giám sát Liêm chính quyết định kéo dài xử phạt thêm một thời gian tối thiểu nhất định, bên bị có thể kháng cáo quyết định đó lên Ủy ban Phúc thẩm hình phạt trong vòng 90 ngày kể từ ngày ADB thông báo quyết định theo các tiêu chí quy định trong Thủ tục Điều tra.

85. OAGI có thể đơn phương đánh giá công lao của bên yêu cầu phục hồi hoặc đưa bên đó ra khỏi danh sách các bên bị mất tư cách. OAGI có thể làm điều này để ngăn ngừa việc danh sách các bên bị khai trừ bị lỗi thời.

CÔNG BỐ

86. Theo Chính sách Truyền thông công chúng của ADB, danh sách các bên ADB khai trừ không được công bố. OAGI sẽ thông báo các bên mà ADB tuyên bố không đủ tư cách rằng ADB hiện không công bố tên họ và mọi cố gắng tham gia vào các hoạt động do ADB cung cấp tài chính trong khi bị mất tư cách sẽ dẫn đến kết quả là bị kéo dài thời hạn xử phạt và sẽ bị thông báo tên của bên đó trên trang web của ADB.

87. Vì lợi ích hợp tác, hòa hợp, và minh bạch, OAGI có thể quyết định liệu các tổ chức quốc tế, các đại diện và đại lý của các nước thành viên ADB có nhu cầu cần biết tên của các bên bị tuyên bố mất tư cách tham gia vào các dự án do ADB tài trợ, hoặc thông tin khác liên quan đến các điều tra của OAGI. Nếu làm như vậy, OAGI sẽ yêu cầu bên nhận thông tin bảo mật thông tin và chỉ sử dụng với mục đích mà OAGI tiết lộ thông tin.

88. Nếu OAGI thấy không thể tổng đạt tới đối tượng quyết định của Ủy ban Giám sát Liêm chính (như trong trường hợp nếu đối tượng từ chối nhận thư tín, hoặc đã chuyển và không thể xác định nơi ở), Ủy ban Giám sát Liêm chính có thể phê chuẩn việc đưa thông tin, kể cả tên của đối tượng lên trang web của ADB.

Chính sách chống tham nhũng của ADB

Ngày 2 tháng 7 năm 1998

MỘT SỐ TỪ VIẾT TẮT

ADB	Asian Development Bank – Ngân hàng Phát triển Châu Á
BPMSD	Budget, Personnel and Management Systems Department – Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý
COSO	Central Operations Services Office – Văn phòng Dịch vụ Hoạt động Trung ương
DMC	Developing member country – nước thành viên đang phát triển
GDP	Gross domestic product – tổng sản phẩm quốc nội
IMF	International Monetary Fund – Quỹ Tiền tệ Quốc tế
MDB	Multilateral development bank – ngân hàng phát triển đa phương
NGO	Nongovernment organization – tổ chức phi chính phủ
OAS	Organization of American States – Tổ chức các Quốc gia châu Mỹ
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development – Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
OGA	Office of the General Auditor – Văn phòng Tổng Kiểm toán
OGC	Office of the General Counsel – Văn phòng Luật sư trưởng
SPD	Strategy and Policy Department – Vụ Chiến lược và Chính sách
TA	Technical assistance – hỗ trợ kỹ thuật

CHÚ Ý

Sau khi văn bản này được soạn thảo, Office of the General Auditor (Văn phòng Tổng Kiểm toán) đã đổi tên thành Office of the Auditor General.

Trong văn bản này, ký hiệu “\$” chỉ đồng đôla Mỹ.

Văn bản này đã được biên tập để xuất bản.

I. GIỚI THIỆU

1. Vấn đề tham nhũng, ở đây được định nghĩa là sự lạm dụng chức vụ công hay tư vì lợi ích cá nhân, là một trong những vấn đề khó khăn dai dẳng nhất mà các chính phủ phải đương đầu trong suốt quá trình lịch sử. Cho dù có thể tồn tại những khác biệt trong bản chất và quy mô của hành vi tham nhũng, cũng như mức độ thi hành các biện pháp chống tham nhũng, hiện tượng này có mặt ở mọi thời đại, trong hầu hết các hệ thống chính trị. Tham nhũng còn được phát hiện trong khu vực tư nhân. Trên thực tế, mối liên hệ giữa tham nhũng khu vực công và khu vực tư nhân là một lĩnh vực cần quan tâm đặc biệt đối với cả các nước phát triển và đang phát triển ở khu vực Châu Á-Thái Bình Dương.

2. Trên phương diện lịch sử, mối quan ngại về tham nhũng có tính chu kỳ, trong đó việc phát giác các vụ lạm dụng chức quyền thúc đẩy những chiến dịch chống tham nhũng và các biện pháp đối phó mang tính hành chính mà sau đó dần dần lắng xuống cho đến chu kỳ những vụ bê bối tiếp theo lại tăng thêm động lực cải cách. Mong muốn giảm thiểu hay loại trừ tham nhũng là cốt lõi của nhiều cuộc đổi mới dài hơi hướng tới quản trị quốc gia tốt. Những cải cách hành chính công lớn vào cuối thế kỷ XIX, đầu thế kỷ XX – như việc đưa vào hiện thực hệ thống dịch vụ dân sự coi trọng nhân tài và quản lý chuyên nghiệp các bộ, ban, ngành thuộc chính phủ, hay việc lập ra những quy trình và cơ quan phụ trách ngân sách, mua sắm, kiểm toán chính thống hơn – đều bắt nguồn từ mong muốn tránh hiện tượng hối lộ, ô dù chính trị đã xảy ra trước đó.

3. Gần đây, nỗ lực đấu tranh chống tham nhũng đã trở thành trọng tâm thảo luận của chủ đề quản trị quốc gia tốt và tăng trưởng kinh tế. Động lực đằng sau biến chuyển này xuất phát từ nhiều nguồn. Về phía nhà tài trợ, Chiến tranh Lạnh kết thúc khiến các nước cung cấp tài trợ không còn mấy mặn mà với việc bỏ qua những thiếu sót trong lĩnh vực tài chính nhằm đạt được những lợi ích địa chính trị lớn lao hơn. Sự mệt mỏi của các nhà tài trợ tạo áp lực ngày càng tăng lên các cơ quan tài trợ nước ngoài, buộc họ phải thể hiện được rằng mình đang cung cấp giá trị tối đa của đồng tiền. Nhiều công ty đa quốc gia đi đến tin tưởng rằng cạnh tranh mở và minh bạch phục vụ lợi ích của họ tốt hơn. Đỉnh điểm là gương xấu của một loạt các thể chế “kẻ cắp” (kleptocracy) làm tăng thêm nguy cơ sụp đổ chính trị-xã hội nếu tham nhũng tràn lan được dung túng, gây ung nhọt mà không được kiểm soát.

4. Về phía nhận tài trợ, tại các nước khu vực Châu Á-Thái Bình Dương, mọi người dân đều cho thấy họ không còn muốn dung thứ cho việc lạm dụng quá đáng niềm tin của công chúng hòng mưu cầu lợi ích riêng. Tự do báo chí ở nhiều nơi trên thế giới đã cho phép các nhà báo viết thoải mái hơn về những sai phạm của giới quan chức. Cải tiến trong giáo dục và việc tăng cường trao đổi thông tin giữa các nước giúp dân chúng hiểu rõ hơn về nỗ lực chống tham nhũng ở các nước khác và bớt khoan dung với những vụ lạm dụng có hệ thống trong nước. Các tổ chức phi chính phủ (NGO) chống tham nhũng toàn cầu được thành lập ngày càng nhiều giúp đưa vấn nạn này ra và duy trì nó trong tiêu điểm chú ý ở các nước phát triển cũng như đang phát triển.

5. Nhiều động lực trong số chúng có khả năng tồn tại cho đến ít nhất là thập kỷ sau hoặc lâu hơn nữa, tạo ra một thay đổi căn bản trong bối cảnh các ngân hàng phát triển đa phương (MDB) hoạt động. Áp lực đòi hỏi phải có những biện pháp năng động hơn chống hối lộ và tham nhũng không còn bị cô lập và rời rạc. Cũng như các vấn đề liên quan tới môi trường hay phụ nữ trong phát triển, những nhóm cử tri quyền lực và liên kết chặt chẽ với nhau cả trong lẫn ngoài cộng đồng MDB sẽ gây áp lực mạnh nhằm đảm bảo các vấn đề tham nhũng và quản trị quốc gia tốt luôn là thành tố quan trọng, được quan tâm trong những thảo luận về phát triển.

6. Đáp lại những áp lực này, nhiều tổ chức quốc tế đang áp dụng những biện pháp chống tham nhũng mạnh mẽ hơn:

- (i) Tại Hội nghị Thượng đỉnh các Quốc gia Châu Mỹ tháng 5/1994, Tổ chức các Quốc gia Châu Mỹ (OAS) cam kết bài trừ nạn hối lộ xuyên biên giới và việc “làm giàu bất chính” của các quan chức ở bán cầu này. Tháng 3/1996, 21 quốc gia thành viên OAS đã ký Công ước Caracas, kêu gọi hành động chung mạnh mẽ trên bốn lĩnh vực chính: những biện pháp phòng tránh và hợp tác quốc tế, hối lộ xuyên quốc gia, làm giàu bất chính, và dẫn độ. Công ước Caracas hiện có hiệu lực giữa các nước đã phê chuẩn là: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru, và Venezuela.
- (ii) Hội đồng Bộ trưởng của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) đã thông qua một nghị quyết khuyến khích các quốc gia thành viên chấm dứt việc khấu trừ thuế của các khoản hối lộ và hoa hồng nước ngoài cho các công ty đa quốc gia của mình vào tháng 5/1996. Một năm sau đó, tổ chức này đã thông qua một nhóm kiến nghị hoàn chỉnh về việc hình sự hóa hiện tượng hối lộ xuyên quốc gia, ban hành những yêu cầu về trách nhiệm giải trình nghiêm khắc hơn cùng các biện pháp kiểm soát kiểm toán bên ngoài và nội bộ, mua sắm công chặt chẽ hơn, và tăng cường các biện pháp kiểm soát quốc tế. Tháng 12/1997, OECD đã phê chuẩn một công ước theo đó việc hối lộ các quan chức nước ngoài là một tội danh hình sự, ngang với tội hối lộ các quan chức chính phủ tại quốc gia nơi tổ chức đặt trụ sở.
- (iii) Phòng Thương mại Quốc tế gần đây đã thông qua các quy tắc ứng xử sửa đổi, cấm các hình thức hối lộ và khuyến nghị các hiệp hội thành viên trên toàn cầu cũng như các công ty thành viên, áp dụng và thực hiện những quy tắc nghiêm khắc hơn này.
- (iv) Tháng 12/1996, Đại Hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua Tuyên bố Chống Tham nhũng và Hối lộ trong các Giao dịch Thương mại Quốc tế.

7. Một trong những người có đề xuất mạnh bạo nhất về một lập trường nghiêm khắc đối với các vấn đề chống tham nhũng là Chủ tịch Ngân hàng Thế giới James Wolfensohn. Tại cuộc họp thường niên của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) tháng 10/1996, ông Wolfensohn miêu tả tham nhũng như một “chứng bệnh ung thư” trong cơ thể nền kinh tế toàn cầu và nhấn mạnh rằng đã đến lúc phải “gắn răng” cho các nỗ lực của Ngân hàng Thế giới nhằm giải quyết vấn nạn này. Giám đốc Điều hành IMF Michel Camdessus cũng thẳng thắn như vậy, ông lưu ý rằng các quan chức IMF từ nay trở đi sẽ coi việc gây áp lực đòi cải cách chống tham nhũng ở các nước muốn vay tiền là nhiệm vụ của họ. Sau cuộc họp thường niên đó, một nhóm công tác đã được thành lập dưới sự chỉ đạo của Phó Chủ tịch phụ trách Kinh tế học phát triển của Ngân hàng Thế giới nhằm xây dựng một chiến lược chống tham nhũng tổng hợp. Báo cáo cuối cùng, cùng với những hướng dẫn dành cho nhân viên kèm theo, đã được Ban Giám đốc điều hành Ngân hàng Thế giới phê chuẩn ngày 2/9/1997.

8. Phương pháp tiếp cận của Ngân hàng Thế giới thể hiện một chiến lược cân bằng nhằm đấu tranh chống tham nhũng đặt trên bốn trụ cột: (i) ngăn chặn gian lận và tham nhũng trong các dự án do Ngân hàng Thế giới cung cấp tài chính; (ii) giúp đỡ các nước yêu cầu Ngân hàng Thế giới hỗ trợ các nỗ lực giảm thiểu tham nhũng của mình; (iii) tính đến tham nhũng một cách rõ ràng hơn trong các chiến lược hỗ trợ các nước, đối thoại chiến lược, công tác phân tích, và lựa chọn, thiết lập dự án; và (iv) tăng thêm tiếng nói và hỗ trợ cho các nỗ lực quốc tế nhằm giảm thiểu tham nhũng¹.

¹ Xem “Giúp các nước đấu tranh chống tham nhũng: Vai trò của Ngân hàng Thế giới”, 1997, Ngân hàng Thế giới, xuất bản tại Washington DC.

9. Tháng 8/1997, IMF đã có bước đi chưa từng có là đình chỉ khoản nợ thứ hai của một Thể thức Điều chỉnh Cơ cấu Tăng cường (Enhanced Structural Adjustment Facility) khi một trong những nước thành viên IMF không chứng tỏ được là đang thực hiện một cách đầy đủ những biện pháp giảm thiểu tham nhũng. Ngân hàng Thế giới ủng hộ mạnh mẽ động thái của IMF và cảnh báo rằng việc cho vay của bản thân ngân hàng này cũng sẽ bị “giảm đi đáng kể” nếu chính phủ nước nợ không có hành động kiên quyết². Tại cuộc họp thường niên của Ngân hàng Thế giới và IMF tại Hồng Kông, Trung Quốc tháng 9/1997, quyết tâm đấu tranh chống tham nhũng của cả hai định chế này được tái khẳng định mạnh mẽ.

10. Hội nghị thượng đỉnh năm 1997 của Nhóm bảy nước công nghiệp hàng đầu thế giới G7 tại Denver, Hoa Kỳ đặc biệt nhấn mạnh vai trò của các ngân hàng phát triển đa phương (MDB) trong đấu tranh chống tham nhũng. Thông cáo từ cuộc họp sơ bộ giữa các bộ trưởng tài chính và thống đốc ngân hàng trung ương vào tháng Tư nhấn mạnh, “Xét những tác hại của hối lộ và tham nhũng nói chung đối với thành tựu phát triển, tăng trưởng và ổn định kinh tế bền vững, chúng tôi khuyến khích sự lưu tâm nhiều hơn tới những vấn đề này nhân danh các định chế tài chính quốc tế và OECD.” Tháng Sáu, tuyên bố sau cùng của hội nghị thúc giục IMF và các MDB tăng cường những hoạt động hỗ trợ các nước chống tham nhũng, bao gồm những biện pháp đảm bảo pháp quyền, cải thiện tính hiệu quả và trách nhiệm giải trình của khu vực công, và nâng cao năng lực và hiệu quả của tổ chức. Các định chế tài chính quốc tế cũng được khuyến khích đẩy mạnh quản trị quốc gia tốt trong những lĩnh vực tương ứng có thể mạnh và hợp tác hết mình với Ngân hàng Thế giới nhằm xây dựng những hướng dẫn mua sắm đáp ứng những tiêu chuẩn cao nhất về sự minh bạch và nghiêm ngặt.

11. Nhiều nước thành viên đang phát triển (DMC) của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đóng vai trò quan trọng trong phong trào chống tham nhũng đang ngày càng lớn mạnh. Ở Đông Á, nhiều nước trước đây có tốc độ tăng trưởng cao đã bày tỏ quan ngại rằng nạn tham nhũng bị nhận diện có thể gây tổn hại đến khả năng thu hút đầu tư của họ trong tương lai. Năm 1995, Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa đã thông qua luật quy định các lãnh đạo cấp cao trên cấp quốc gia của Đảng Cộng sản phải công khai thu nhập. Thủ tướng Thái Lan tháng 1/1997 đã cam kết làm trong sạch Cục Hải quan vốn đang gây ra rất nhiều “chi phí ẩn” cho người nước ngoài mong muốn kinh doanh ở Thái Lan. Cũng trong tháng đó, Tổng thống Philippines miêu tả “con ác mộng tham nhũng trong ngành dịch vụ công” là một trong những vấn nạn dai dẳng nhất của đất nước và yêu cầu tất cả các cơ quan chính phủ nộp báo cáo tiến độ hàng tháng về công cuộc đấu tranh chống tham nhũng trong nội bộ mình.

12. Ở tiểu lục địa Nam Á, nạn tham nhũng đã trở thành một trong những vấn đề bức bối nhất mà ngày nay lãnh đạo các chính phủ phải đối mặt. Thủ tướng Pakistan đã nỗ lực làm trong sạch chính phủ, một trong những mục tiêu chính của chính quyền mới do ông thiết lập. Tổng thống Ấn Độ gần đây đã mô tả tham nhũng là một trong những thách thức lớn nhất hiện đất nước này phải đương đầu³.

2 Được trích trong “Asia Pacific Daily Brief”, Oxford Analytica, 14/8/1997. Những vấn đề khác được IMF trích dẫn bao gồm việc không truy tố những tội phạm gian lận tài chính nhiều triệu đôla; những vi phạm quy tắc xung quanh việc giao hợp đồng cho hai dự án điện lực; sử dụng những nguồn vốn ngoài ngân sách để mua máy bay cho tổng thống và xây dựng sân bay quốc tế tại quê nhà của tổng thống.

3 Xả luận “Tiếp theo một nước Ấn Độ cho tất cả mọi người, khoan dung và không có tham nhũng” của K.R. Narayanan, 1997, báo Người đưa tin quốc tế (International Herald Tribune), 13/8.

II. PHẢN ỨNG CỦA ADB

13. Với vai trò một tổ chức phát triển đa phương quan trọng và một trong những nguồn cung cấp vốn phát triển hàng đầu tại châu Á, ADB hoan nghênh việc chú trọng chống tham nhũng như một phần của công tác rộng lớn hơn nhằm vào các vấn đề quản trị quốc gia và xây dựng năng lực. Tài liệu của Ban Giám đốc Điều hành ADB “Quản trị quốc gia: Quản lý phát triển hợp lý” công nhận tầm quan trọng của trách nhiệm giải trình đối với công chức nhà nước cũng như tính minh bạch và khả đoán trong các hoạt động của chính phủ—những nguyên tắc tối quan trọng trong công cuộc đấu tranh chống tham nhũng⁴. ADB đặt trọng tâm của chính sách vào việc củng cố những điều kiện tiên quyết cần cho quản lý hành chính công hiệu quả nhằm đảm bảo sắp xếp những khối kết cấu nền tảng của một nền hành chính minh bạch, khả đoán, và đáng tin cậy. Những khối kết cấu này bao gồm một khuôn khổ pháp lý phù hợp cùng những cơ chế thi hành hiệu quả; dịch vụ dân sự chuyên nghiệp, có năng lực, có động lực và coi trọng nhân tài; những thông lệ mua sắm minh bạch; những hệ thống kiểm soát nội bộ hiệu quả; và một cơ quan kiểm toán độc lập hoạt động tốt. Sự tham gia của quần chúng, nguyên tắc lớn thứ tư trong chính sách quản trị quốc gia của ADB cũng có liên quan. Kinh nghiệm của Hồng Kông, Trung Quốc và Singapore cho thấy rằng sự ủng hộ của người dân là một ưu thế quý báu trong cuộc đấu tranh lâu dài chống những việc làm phi pháp của quan chức.

14. Ở cấp độ rộng hơn, lập trường của ADB đối với vấn đề chống tham nhũng là nhằm làm giảm gánh nặng mà nạn tham nhũng tràn lan, có hệ thống gây ra cho các chính phủ và các nền kinh tế trong khu vực. Cụ thể hơn, phương pháp tiếp cận của ADB tập trung vào ba mục tiêu:

- (i) hỗ trợ các thị trường cạnh tranh và quản lý hành chính công minh bạch, đáng tin cậy, hiệu quả và có năng lực như một phần của công tác rộng lớn hơn nhằm vào quản trị quốc gia tốt và xây dựng năng lực;
- (ii) hỗ trợ những nỗ lực chống tham nhũng có triển vọng trên cơ sở xét từng trường hợp cụ thể và cải thiện chất lượng đối thoại với các nước thành viên đang phát triển (DMC) về một loạt các vấn đề quản trị quốc gia, bao gồm cả tham nhũng; và
- (iii) đảm bảo các dự án và cán bộ của ADB chấp hành ở mức cao nhất các tiêu chuẩn đạo đức.

15. Phần thứ ba và thứ tư sẽ chuẩn bị cho thảo luận về những mục tiêu này bằng việc đề cập đến những câu hỏi định nghĩa xung quanh chủ đề này và phí tổn mà tham nhũng gây ra cho phát triển. Phần còn lại của tài liệu sẽ xét đến bản chất phản ứng của ADB. Phần thứ năm miêu tả sơ lược lập trường của ADB về những vấn đề chống tham nhũng và miêu tả những chương trình hiện tại của ADB có thành tố chống tham nhũng đáng kể. Phần này còn nhấn mạnh những ý nghĩa của chính sách chống tham nhũng đối với hoạt động hiện tại của ADB. Phần cuối kết luận qua việc nhấn mạnh những bước cụ thể tiếp theo mà ADB phải tiến hành để đưa chính sách này đi vào thực hiện.

4 R151-95: “Quản trị quốc gia: quản lý phát triển hợp lý”, 17/8

III. NHỮNG ĐỊNH NGHĨA VỀ THAM NHƯNG

16. Thuật ngữ “tham nhũng” được sử dụng để mô tả tóm gọn một loạt nhiều hoạt động sai trái hay bất hợp pháp. Mặc dù không có định nghĩa chung nhất hay toàn diện về những gì cấu thành nên hành vi tham nhũng, những định nghĩa phổ biến nhất đều nhấn mạnh việc lạm dụng quyền lực hay chức vụ công hòng mưu cầu lợi ích cá nhân. Từ điển Oxford đầy đủ (*Oxford Unabridged Dictionary*) định nghĩa tham nhũng là “sự bóp méo hay phá hoại tính liêm chính trong việc thực hiện những nhiệm vụ công bằng cách hối lộ hay thiên vị.” Từ điển Đại học của Merriam Webster (*Merriam Websters Collegiate Dictionary*) định nghĩa tham nhũng là “xúi giục việc làm sai trái bằng các biện pháp không chính đáng hay trái pháp luật (như hối lộ).” Định nghĩa cô đọng được Ngân hàng Thế giới sử dụng là “việc lạm dụng chức vụ công để mưu cầu quyền lợi riêng.” Định nghĩa này giống với định nghĩa mà Tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI), NGO hàng đầu trong lĩnh vực chống tham nhũng toàn cầu, sử dụng:

“Tham nhũng là hành vi của quan chức trong khu vực công, có thể là nhà chính trị hay công chức, qua đó họ làm giàu cho bản thân hoặc những người thân cận một cách không chính đáng và trái pháp luật bằng cách lạm dụng quyền lực công được giao phó.”⁵

17. Những định nghĩa này đều hữu hiệu, song theo suy xét của ADB, chúng vẫn chưa quan tâm đầy đủ đến vấn đề tham nhũng ở khu vực tư nhân hay đến vai trò nuôi dưỡng tham nhũng trong khu vực công của khu vực tư nhân. ADB định nghĩa vấn đề tham nhũng là “việc lạm dụng chức vụ công hay tư để mưu cầu lợi ích cá nhân.” Định nghĩa toàn diện hơn như sau:

Tham nhũng là hành vi của quan chức trong khu vực công và tư nhân, qua đó họ làm giàu cho bản thân và/hoặc những người thân cận một cách không chính đáng và trái pháp luật, hay xúi giục người khác làm như vậy, bằng cách lạm dụng chức vụ được giao.

18. Danh sách các hành vi sai trái được coi là “tham nhũng” được trình bày tại Bảng 1. Mục lục này không hoàn thiện mà chỉ nhằm mục đích minh họa những lĩnh vực được quan tâm và lo ngại nhiều nhất đối với ADB. Một số loại hình tham nhũng là tham nhũng nội bộ, nó can thiệp vào khả năng của một cơ quan chính phủ trong việc tuyển dụng hay quản lý cán bộ, sử dụng hiệu quả các nguồn lực, thực hiện những cuộc thanh tra nội bộ công bằng. Còn lại là tham nhũng bên ngoài, nó gồm những nỗ lực nhằm thao túng hay bòn rút tiền từ túi khách hàng hay nhà cung cấp, hoặc kiếm lợi từ thông tin nội bộ. Ngoài ra còn có hình thức tham nhũng can thiệp phi pháp vào hoạt động của thị trường, chẳng hạn như việc sử dụng quyền lực nhà nước để hạn chế một cách gượng ép sự cạnh tranh và tạo lợi nhuận nhờ độc quyền.

19. Những định nghĩa hẹp hơn thường tỏ ra cần thiết khi đề cập đến những loại hành vi thiếu đúng đắn cụ thể. Chẳng hạn trong lĩnh vực gian lận mua sắm, Ngân hàng Thế giới định nghĩa hành động tham nhũng là “đề nghị, đưa, nhận, hay gạ xin bất cứ thứ gì có giá trị nhằm tác động đến hành động của một công chức trong quá trình mua sắm hay thực hiện hợp đồng.” Hành động gian lận được định nghĩa là “xuyên tạc sự thật trong hoặc để tác động đến một quy trình mua sắm hay việc thực hiện một hợp đồng, gây tổn hại đến Bên vay, và bao gồm những

5 Xem tài liệu Ngân hàng Thế giới 1997, trang 8. Xem thêm “Sách nguồn của Tổ chức Minh bạch Quốc tế”, do Jeremy Pope biên tập, Tổ chức Minh bạch Quốc tế xuất bản tại Berlin, 1996, trang 1. Định nghĩa của Ngân hàng Thế giới bao hàm những hoạt động của những người thuộc khu vực tư nhân phá hoại những chính sách và quy trình công nhằm tranh dành lợi thế cạnh tranh.

hoạt động giữa các nhà thầu... nhằm tạo ra giá thầu ở mức độ giả tạo, không cạnh tranh và nhằm tước đoạt những lợi ích của cạnh tranh tự do và cởi mở của Bên vay.”⁶

20. Nên phân biệt giữa tham nhũng lớn, thường liên quan đến quan chức cấp cao, những quyết định hay hợp đồng lớn, và việc trao đổi những lượng tiền lớn; với tham nhũng nhỏ, liên quan đến quan chức cấp thấp, việc cung cấp các hàng hóa, dịch vụ hàng ngày, những khoản tiền nhỏ. Cũng nên phân biệt giữa tham nhũng có hệ thống, tràn lan toàn bộ một chính phủ hay bộ ngành; và tham nhũng cá nhân, riêng rẽ và rời rạc hơn. Cuối cùng, nên phân biệt giữa tham nhũng tập đoàn trong đó những hệ thống tinh vi được sử dụng để nhận và phát tán các khoản hối lộ, và tham nhũng không thành tập đoàn, trong đó các cá nhân quan chức có thể tìm kiếm hay tranh giành các khoản hối lộ không theo cách thức định trước, không phối hợp với nhau.

Bảng 1. Danh mục minh họa các hành vi tham nhũng

- Thiết kế hay lựa chọn những dự án không có hiệu quả kinh tế vì có cơ hội nhận được tiền hoa hồng và bảo hộ chính trị.
- Gian lận trong mua sắm, bao gồm việc thông đồng, tính giá quá cao, hay lựa chọn nhà thầu, nhà cung cấp và nhà tư vấn dựa trên những tiêu chí chứ không lựa chọn nhà thầu được đánh giá là có giá thấp nhất và đáp ứng được yêu cầu về thực chất.
- Những khoản “tiền bôi trơn” (speed money) chi sai trái cho quan chức chính phủ để cung cấp kịp thời những hàng hóa, dịch vụ mà công chúng có quyền sở hữu hợp pháp như giấy phép, giấy đăng ký.
- Những khoản chi sai trái cho quan chức chính phủ để được tiếp cận những hàng hóa, dịch vụ và/hoặc thông tin mà công chúng không được quyền tiếp cận, hay không cho công chúng tiếp cận những hàng hóa, dịch vụ mà họ có quyền tiếp cận hợp pháp.
- Những khoản chi sai trái để tránh việc áp dụng các luật lệ, quy định một cách công bằng, nhất quán, đặc biệt trong những lĩnh vực liên quan đến an toàn công cộng, thực thi pháp luật, hay thu ngân sách.
- Những khoản chi cho quan chức chính phủ để nuôi dưỡng hay duy trì cách tiếp cận độc quyền hay độc quyền nhóm bán đối với thị trường mà không có cơ sở kinh tế thuyết phục cho những hạn chế đó.
- Bòn rút thông tin mật hòng tư lợi, chẳng hạn như việc sử dụng kiến thức về quy hoạch giao thông công cộng để đầu tư vào những bất động sản có khả năng tăng giá.
- Cố ý tiết lộ thông tin sai hay đánh lạc hướng về tình trạng tài chính của các công ty, làm cho nhà đầu tư tiềm năng không đánh giá chính xác được giá trị của chúng, ví dụ như không tiết lộ những khoản nợ tiềm tàng lớn hay đánh giá quá thấp tài sản của doanh nghiệp dự kiến cổ phần hóa.
- Ăn cắp hay biến thủ tiền bạc và tài sản công.
- Bán các vị trí, chức vụ hay cất nhắc người khác vì tiền; dung túng người nhà; hay những hành động khác phá hoại việc tạo dựng một dịch vụ dân sự chuyên nghiệp, coi trọng nhân tài.
- Bóp méo và lạm dụng chức vụ công, chẳng hạn như sử dụng việc đe dọa kiểm toán thuế hay cấm vận pháp lý để tư lợi.
- Ngăn trở việc thực hiện công lý, can thiệp vào nhiệm vụ của các cơ quan có nghĩa vụ phát hiện, thanh tra và truy tố hành vi sai phạm.

6 Như một động thái nhằm thống nhất các tiêu chuẩn mua sắm của ADB với các tiêu chuẩn của Ngân hàng Thế giới về tham nhũng, những định nghĩa này cũng được ADB chấp nhận. Xem phần cuối của tài liệu này.

IV. PHÍ TỔN DO THAM NHŨNG GÂY RA

21. Tham nhũng không phải lúc nào cũng được cho là gây ra tác động tiêu cực đến phát triển. Ở những thập niên trước, người ta đã đề xuất những lý luận rằng tham nhũng có thể mang lại những tác động có lợi. Ở những nước với mức lương khu vực công thường thấp và trong một vài trường hợp thậm chí còn không đủ sống, một số người lý luận rằng việc công chức tăng thu nhập bằng cách này hay cách khác là lẽ tự nhiên. Người ta đưa ra luận điểm rằng tham nhũng có thể tăng cường hiệu quả nền kinh tế bằng việc giúp đưa giá cả phi tự nhiên và được định đoạt bằng phương pháp hành chính trở lại với mức độ thị trường. Những người khác lại lý luận rằng tham nhũng đóng vai trò hữu ích trong phân phối lại, chuyển những nguồn lực từ các cá nhân và công ty giàu có tới những người có tài sản khiêm tốn hơn; hoặc rằng tham nhũng có thể trở thành công cụ hợp nhất quốc gia bằng việc cho phép giới quan chức cầm quyền thu hút hay kết hợp các nhóm tôn giáo, dân tộc, hay chính trị cứng rắn. Cuối cùng, một số học giả cho rằng tham nhũng là một giai đoạn tự nhiên của phát triển. Họ lưu ý rằng tham nhũng đã từng lan rộng ở nhiều nước tiên tiến cho đến gần đây, khi vấn nạn này được giảm bớt (nhưng không được loại trừ hoàn toàn) qua việc thực hiện các cải cách khu vực công trong suốt thế kỷ trước.

22. Robert Klitgaard, một trong những nhà nghiên cứu sâu sắc nhất về vấn đề tham nhũng với phát triển, lưu ý rằng những lý lẽ này có một số điểm chung.⁷ Trước tiên, chúng thường viện dẫn những lợi ích bắt nguồn từ những hành vi sai trái cụ thể và không xét tới tác động có hệ thống của tham nhũng. Mặc dù một vụ việc hay giao dịch nhất định có thể mang lại những kết quả tích cực, nó cũng có thể tạo ra những tác động bên ngoài tiêu cực, làm suy giảm hiệu quả của toàn bộ hệ thống và tổn hại tới hiệu quả phát triển lâu dài của nền kinh tế.

23. Thứ hai, nhiều lợi ích của tham nhũng được viện dẫn như là đơn giản hóa các giao dịch của chính phủ hay tăng thu nhập cho công chức, chỉ xuất hiện đúng như vậy trong bối cảnh một khu vực công hoạt động kém hiệu quả. Kinh nghiệm của những nền kinh tế như Singapore cho thấy những nỗ lực kiên trì và bền bỉ nhằm cải thiện việc quản lý khu vực công, ví dụ như bằng những biện pháp như đơn giản hóa thủ tục hải quan, trả mức lương cạnh tranh so với khu vực tư nhân, có khả năng dẫn mang lại những lợi ích to lớn hơn là dung túng tham nhũng ở cấp độ tương đối cao để bù đắp cho những yếu kém.

24. Thứ ba, tham nhũng khuyến khích người ta tránh né những quy định cả tốt lẫn xấu. Không có gì bảo đảm rằng một nhà nhập khẩu hối lộ cán bộ hải quan để cho thông quan trong vòng 1 tuần một mặt hàng được phẩm đang rất cần thiết lại sẽ không hối lộ cán bộ ấy để cho qua chất ma túy bất hợp pháp vào tuần sau.

25. Nhiệm vụ đánh giá tác động thực tế của tham nhũng đối với sự phát triển của một đất nước rất phức tạp và hiện nay đang trở thành mối quan tâm ngày càng lớn của giới học giả. Mặc dù có một số trường hợp trong đó những hành động sai trái có thể cải thiện tỉ suất lợi nhuận kinh tế, nhưng hàng loạt các bằng chứng cho thấy những hành động tham nhũng thường gây ra phí tổn lớn hơn nhiều so với lợi ích. Chẳng hạn một nghiên cứu về tham nhũng tại một quốc gia châu Phi đã kết luận rằng tham nhũng làm gia tăng xung đột sắc tộc, phá hủy hiệu quả của chính quyền cấp thành phố và các cơ quan liên bang, gây tổn hại đến hệ thống đánh giá theo đúng năng lực trong tuyển dụng và cất nhắc, tạo ra một "bầu không khí ngờ vực, lan tràn khắp các cấp chính quyền". Một nghiên cứu về một quốc gia châu Á phát hiện ra rằng

7 "Kiểm soát tham nhũng" của Robert Klitgaard, 1988. Nhà xuất bản Đại học California, Berkeley và Los Angeles, trang 32.

không có trường hợp nào được xem xét mà tiền kiếm được do tham nhũng “được đầu tư một cách trực tiếp và hiệu quả”⁸. Một nghiên cứu quy mô lớn về tham nhũng ở một nước châu Á khác kết luận:

Hối lộ và tham nhũng gây ra những ảnh hưởng tiêu cực mạnh mẽ đối với các nỗ lực phát triển, đi ngược lại với cái gọi là “chủ nghĩa xét lại” phổ biến ở phương Tây, nơi coi tham nhũng vừa là một bước cần thiết trong quá trình phát triển vừa là một phương tiện góp phần đẩy nhanh phát triển. Trái lại, [nghiên cứu của chúng tôi] chỉ ra rằng tham nhũng dẫn đến việc thiên vị những nhà sản xuất kém hiệu quả, việc phân phối không công bằng, thiên lệch các nguồn lực công cộng khan hiếm, và việc rò rỉ ngân sách chính phủ vào tay cá nhân. Ít trực diện hơn, những cũng không kém phần nguy hại, tham nhũng còn dẫn đến việc mất lòng tin vào chính phủ⁹.

26. Khi xem xét kỹ hơn, nhiều lợi ích trong phân phối, hiệu quả và chính trị được cho là nhờ tham nhũng thực ra chỉ là hão huyền. Thay vì cải thiện việc phân phối thu nhập công bằng hơn, tham nhũng bóp méo việc phân bổ các nguồn lực xã hội, lấy chúng khỏi tay những người có quyền sở hữu hợp pháp và đưa vào tay những người giàu có, quyền lực và liên hệ chặt chẽ với nhau về mặt chính trị. Thay vì bù đắp cho công chức với mức lương thấp, tham nhũng phá hoại hệ thống đánh giá theo đúng năng lực và gây tổn hại đến nghiệp vụ và tinh thần đồng đội. Đôi khi, tham nhũng còn có thể gây thêm những hoạt động kém hiệu quả trong khu vực công¹⁰. Thay vì củng cố sự trung thành về mặt chính trị, tham nhũng thường sinh ra tâm lý hoài nghi và oán giận trong công chúng đối với giới chính trị và những người có liên hệ với nó.

27. Nhiều nghiên cứu về phí tổn của tham nhũng trong những trường hợp riêng biệt phác họa một bức tranh nhiễu loạn về những nguồn lực bị mất, bị lãng phí hay dùng vào những việc không phải là tối ưu:

- (i) Một số nghiên cứu ước tính rằng có tới 30 tỉ đôla viện trợ cho châu Phi rơi vào các tài khoản ở ngân hàng nước ngoài. Lượng tiền này gấp hai lần tổng sản phẩm quốc nội (GDP) ở Ghana, Kenya và Uganda cộng lại.¹¹
- (ii) 20 năm qua, người ta ước tính một quốc gia Đông Á đã thất thoát 48 tỉ đôla do tham nhũng, vượt quá tổng số nợ nước ngoài 40,6 tỉ đôla của nước này.¹²

8 Trích dẫn về châu Phi lấy từ “Những hệ quả của tham nhũng: kinh nghiệm của Ghana” của Herbert Werlin, 1979, trong “Tham nhũng quan liêu tại khu vực châu Phi cận Sahara: Hướng tới tìm hiểu nguyên nhân và hệ quả” do Monday U. Ekpo biên tập, nhà xuất bản Đại học Hoa Kỳ, Washington DC, trang 253. Trích dẫn thứ hai lấy từ phần “Những kết luận và kiến nghị” trong tài liệu của Kang Sintaek, 1978, chuẩn bị cho Buổi Làm việc Thứ tư về Hành vi quan liêu và Phát triển, Hồng Kông, Trung Quốc, tháng 8, trích trong tác phẩm của Klitgaard, 1988, trang 37

9 “Báo cáo cuối cùng của Nghiên cứu về hối lộ và tham nhũng, quan liêu và sự thiếu hiệu quả trong chính phủ” của Ledivina V. Carino và Josie H. de Leon, 1983, trích trong tác phẩm của Klitgaard, 1988, trang 38.

10 Chẳng hạn ở một nước châu Phi, mỗi lần vận tải công-ten-nơ nhập khẩu bị hải quan kiểm tra tới ba lần để kiểm tiền hối lộ, löt tay, chứ không phải là thực hiện kiểm tra đột xuất dựa trên lý lịch của nhà nhập khẩu như thông lệ ở nhiều nước khác.

11 Bài “Đi tìm căn nguyên” của Michelle Celarier, 1996, trong Euromoney (tháng 9), trang 49.

12 Ước tính của Chính phủ Philippines, trích từ bài “Tham nhũng ở Philippines một con ác mộng- Ramos” trên Reuters Newswire, 11/1/1997. Xem thêm “Tiền hoa hồng cho kiểm toán: Thất thoát 1,2 tỉ Pèso do hối lộ mỗi năm”, đăng trên Philippines Star, 12/6/1997.

13 Báo cáo nội bộ, trích từ bài “Tổn thất nặng nề do những bàn tay tham nhũng” trên Business Week, 6/12/1993, trang 133.

- (iii) Báo cáo nội bộ của một chính phủ châu Á khác phát hiện ra rằng trong hơn một thập kỷ qua, tài sản nhà nước giảm đi hơn 50 tỉ đôla, chủ yếu do các quan chức tham nhũng đã cố ý định giá thấp để mang những phần tài sản lớn cho cá nhân hay cho các nhà đầu tư quốc tế đổi lấy tiền phần trăm.¹³
- (iv) Ở một nước Nam Á, các báo cáo gần đây của chính phủ chỉ ra rằng hàng ngày, 50 triệu đôla bị biến thủ do quản lý kém và tham nhũng. Thủ tướng vừa qua công bố rằng phần lớn các quan chức nhà nước và bộ máy chính quyền từ cao xuống thấp đều tham nhũng.¹⁴
- (v) Ở một thành phố thuộc Bắc Mỹ, các doanh nghiệp có thể cắt giảm 330 triệu đôla trong tổng số 1,5 tỉ đôla thanh toán xử lý rác thải bằng cách loại trừ ngành công nghiệp rác thải bị mafia thống trị. Vấn đề cụ thể là tội phạm có tổ chức thâm sâu trong các cơ quan điều tiết.¹⁵
- (vi) Nghiên cứu về tác động của tham nhũng đối với chính sách mua sắm của chính phủ ở nhiều quốc gia châu Á bộc lộ ra rằng các chính phủ này đã phải chi từ 20% đến 100% cao hơn mức đáng ra phải trả cho hàng hóa, dịch vụ.¹⁶
- (vii) Tham nhũng có thể tiêu tốn của nhiều chính phủ tới 50% thu nhập từ thuế. Khi các quan chức hải quan ở một nước châu Mỹ La-tinh được phép nhận tiền phần trăm từ thuế mà họ thu được, thu nhập hải quan tăng 60% chỉ trong vòng một năm.¹⁷
- (viii) Một số ước tính về vai trò của tham nhũng tại một quốc gia châu Âu kết luận rằng tham nhũng làm tăng tổng số nợ quá hạn của chính phủ của nước này lên 15% hay 200 tỉ đôla. Tại một thành phố, các sáng kiến chống tham nhũng đã giảm chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng được 35-40%, cho phép thành phố tăng đáng kể kinh phí cho việc duy tu trường học, đường xá, đèn đường và các dịch vụ xã hội.¹⁸

28. Mặc dù hầu như không thể đánh giá chính xác, phí tổn gián tiếp do tham nhũng gây ra thường lớn hơn nhiều so với chi phí trực tiếp. Những nguồn lực khan hiếm bị lãng phí vào những dự án không có hiệu quả kinh tế vì chúng có tiềm năng mang lại những khoản tiền lãi quả dồi dào, và các ngành trong diện ưu tiên như giáo dục, y tế phải chịu hậu quả mất cân đối. Hoạt động kinh doanh hợp pháp bị cản trở và kìm hãm. An toàn công cộng bị đe dọa bởi những sản phẩm và công trình xây dựng dưới tiêu chuẩn. Vốn bị chuyển hướng vào những khu vực đầu tư minh bạch và khả đoán hơn. Những cá nhân không thực sự muốn nhúng tay vào các hành vi sai trái xác định không có lựa chọn khác, và năng lực tư duy trở nên lệch lạc, từ chỗ theo đuổi những mục tiêu hữu ích hơn sang tìm cách “luồn lách”. Trong những trường hợp đỉnh điểm, tính hợp pháp của bản thân khu vực công cũng bị nghi vấn, và chính phủ có thể phải đối mặt với bất ổn hay thậm chí sụp đổ về chính trị.

14 Tin tức, 28/3/1997.

15 Thời báo tài chính - The Financial Times, 6/6/1997.

16 “Tham nhũng trong bộ máy nhà nước Thái Lan. Ai được gì, bằng cách nào và tại sao trong chi tiêu công” của Thinapan Nakata trên Tạp chí Hành chính công - The Journal of Public Administration, 18/1/1978, trang 120-128; “Bù đắp cho công chức ở Indonesia” của Cive Gray trên Bản tin nghiên cứu kinh tế Indonesia - Bulletin of Indonesian Economic Studies, 15/3/1979, trang 85-113; và “Hệ thống tham nhũng hành chính và chính trị ví như hệ thống kênh rạch ở Ấn Độ” của Robert Wade trên Tạp chí nghiên cứu phát triển - Journal of Development Studies, 18/4/1982, trang 287-328. Trích dẫn trong tác phẩm của Klitgaard, 1988, trang 39-40.

17 “Tổn thất nặng nề do những bàn tay tham nhũng” trên Business Week, 6/12/1993, trang 134-135.

18 “Tổn thất nặng nề do những bàn tay tham nhũng” trên Business Week, 6/12/1993, trang 135.

29. Mặc dù tham nhũng gây tổn thất nặng nề, tác động của nó lên phát triển không phải là bất biến. Một số quốc gia có thể chấp nhận mức độ hối lộ khá cao mà vẫn tiếp tục duy trì tốc độ tăng trưởng đáng kể, trong khi các nước khác thì không. Nhiều nhân tố ảnh hưởng đến mức độ kim hãm của tham nhũng đối với quá trình phát triển. Ở mức độ căn bản nhất, nền tảng tài nguyên thiên nhiên của một nhà nước và các nguồn lực là lợi thế so sánh của nó đóng vai trò tối quan trọng trong năng lực thu hút đầu tư của nhà nước đó.¹⁹ Nhân tố thứ hai là hình thức của tham nhũng. Ở một số nước, tham nhũng đã trở thành thông lệ rất quen thuộc. Những khoản tiền lại quả thường được biết trước và tập trung ở cấp cao nhất theo thể thức “một cửa”. Cách này có thể làm giảm chi phí giao dịch và tăng thêm tính khả đoán cho các quyết định đầu tư, giúp nước này hấp dẫn hơn so với các nước khác nơi nhiều quan chức khác nhau có thể đòi hỏi những khoản tiền không được nêu rõ và cũng không thể lường trước. Cuối cùng, mức độ tiền được giữ lại trong nước và được đầu tư vào hoạt động kinh tế hiệu quả, hay đổ vào các tài khoản ngân hàng nước ngoài cũng tác động đến khả năng chấp nhận mức độ tham nhũng cao mà vẫn có tốc độ tăng trưởng kinh tế tốt của một quốc gia.

30. Mặc dù có những dữ liệu này, nghiên cứu dựa trên kinh nghiệm thực tế mới nhất cho thấy rằng – mặc dù tính đến cả những biến số như hiệu quả của bộ máy quan liêu – các nước chấp nhận tham nhũng ở mức độ tương đối cao có thể phát triển kinh tế tốt hơn nếu như họ không chấp nhận tham nhũng. Trong một nghiên cứu đối với hơn 70 quốc gia cuối thập niên 1970, đầu thập niên 1980, nhà kinh tế học của IMF là Paolo Mauro nhận thấy tham nhũng “có liên hệ cực kỳ tiêu cực với tỉ lệ đầu tư, không tính đến mức độ quan liêu.” Mô hình của Mauro chỉ ra rằng một cải thiện một độ lệch tiêu chuẩn trong “chỉ số tham nhũng” sẽ mang lại mức tăng tỉ lệ đầu tư lên 2,9% của GDP và tăng thu nhập bình quân đầu người lên 1,3% của tăng trưởng GDP.²⁰

31. Phân tích này được những nghiên cứu gần đây ủng hộ. Sử dụng dữ liệu từ 39 nước công nghiệp và đang phát triển liên quan đến thu nhập, giáo dục, và lệch lạc trong chính sách, hai nhà nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới phát hiện rằng các nước được cho là có mức độ tham nhũng tương đối thấp luôn có khả năng thu hút lượng đầu tư lớn hơn đáng kể so với những nước được cho là có xu hướng tham nhũng và sai phạm nhiều hơn. Kết quả này đúng cho cả những nước mà tham nhũng có hoặc không có tổ chức chặt chẽ và khả đoán.²¹ Một nghiên cứu nữa gần đây, sử dụng phân tích toán kinh tế để khảo sát tác động của tham nhũng lên đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Đông Á, phát hiện ra rằng nhận thức về tham nhũng có tác động mạnh mẽ và tiêu cực đến dòng vốn nước ngoài. Theo kết quả của nghiên cứu này, Đông Á không khác gì các khu vực khác về mặt này.²²

19 Những nước có tài nguyên thiên nhiên quý hiếm thường có khả năng thu hút nhiều đầu tư hơn những nước cố gắng cạnh tranh với lợi thế nhân công rẻ, có các ngành sản xuất cần nhiều lao động. Nụ cười là những nước giàu tài nguyên thiên nhiên như thế thường có tốc độ tăng trưởng thấp hơn những nước nghèo tài nguyên. Xem “Quyền lực, tăng trưởng và tác động của lòng tham” của Philip R. Lane và Aaron Tornell, Tạp chí tăng trưởng kinh tế - Journal of Economic Growth 1/6/1996, trang 213-241.

20 “Tham nhũng và Tăng trưởng” của Paolo Mauro, trên Quarterly Journal of Economics, 8/1995, trang 681-711. Trích dẫn lần lượt lấy từ trang 695 và 683. Cần lưu ý rằng nhiều nghiên cứu toán kinh tế đa quốc gia như thế này dựa trên mức độ tham nhũng bị phát hiện (chứ không phải mức độ thực tế), và những nghiên cứu này có thể gặp vấn đề trong việc phân biệt giữa tác động của tham nhũng và của những biến số khác liên quan đến chất lượng quản trị quốc gia.

21 Phân tích được thực hiện bởi Jose Eduardo Campos và Sanjay Pradhan, phối hợp với Báo cáo tình hình phát triển trên thế giới 1997 của Ngân hàng Thế giới, Washington DC, trang 102-109.

22 “Tham nhũng gây mệt mỏi như thế nào đối với các nhà đầu tư quốc tế” của Shang-Jin Wei trên Working Paper 6030, 1997, Phòng nghiên cứu kinh tế quốc gia, Cambridge, MA.

V. LẬP TRƯỜNG CỦA ADB VỀ CÁC VẤN ĐỀ CHỐNG THAM NHŨNG

32. Với những gì vừa bàn đến trên đây, ADB khẳng định rằng hành vi tham nhũng và sai trái là rào cản nghiêm trọng đối với quá trình phát triển. ADB phản đối lý lẽ cho rằng những hiệu quả tốt của tham nhũng lớn hơn hệ quả tiêu cực của nó, hoặc rằng việc các định chế tài chính quốc tế giải quyết các vấn đề đó là không phù hợp. ADB lưu ý rằng kinh nghiệm rút ra từ khu vực Châu Á-Thái Bình Dương và các nơi khác trên thế giới chứng tỏ rằng có thể tiến bộ rất nhiều trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng nếu các cải cách pháp lý, tổ chức và chính sách hợp lý được áp dụng. ADB hoan nghênh việc người ta ngày càng chú tâm vào các vấn đề chống tham nhũng như một phần của nỗ lực rộng lớn hơn nhằm tăng cường các nguyên tắc về tính minh bạch, khả đoán, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của công chúng dưới chính sách quản trị quốc gia của ngân hàng này.

33. Ở cấp độ rộng lớn nhất, lập trường của ADB đối với các vấn đề chống tham nhũng là hướng tới giảm gánh nặng mà tham nhũng tràn lan, có hệ thống gây cho các nền kinh tế trong khu vực và sự phát triển của các nước DMC của ADB. Trên tinh thần Điều 36(2) của Hiến chương, các sáng kiến của ADB liên quan đến tham nhũng sẽ chỉ dựa trên những mối quan tâm về mặt kinh tế đối với quản lý phát triển hợp lý. Chúng sẽ không bao gồm việc can thiệp vào các vấn đề chính trị của một nước DMC hay bị ảnh hưởng bởi đặc thù chính trị của nó.

34. Cụ thể hơn, phương pháp tiếp cận của ADB có trọng tâm là ba mục tiêu cơ bản:

- (i) hỗ trợ các thị trường cạnh tranh và quản lý hành chính công minh bạch, đáng tin cậy, hiệu quả, hiệu lực như một phần của công tác rộng lớn hơn của ADB nhằm vào quản trị quốc gia tốt và xây dựng năng lực;
- (ii) hỗ trợ những nỗ lực chống tham nhũng có triển vọng xét theo từng trường hợp cụ thể và cải thiện chất lượng đối thoại với các nước DMC về một loạt các vấn đề quản trị quốc gia, bao gồm cả tham nhũng; và
- (iii) đảm bảo các dự án và cán bộ của ADB tuân thủ ở mức cao nhất những tiêu chuẩn tài chính và đạo đức.

Mục tiêu số 1: Hỗ trợ các thị trường cạnh tranh và quản lý hành chính công minh bạch, đáng tin cậy, hiệu quả, hiệu lực

35. Theo như chính sách, mũi công kích chủ đạo của nỗ lực chống tham nhũng của ADB sẽ nhằm vào vấn đề này như một phần của công tác rộng lớn hơn nhằm vào quản trị quốc gia tốt và xây dựng năng lực. Phương pháp tiếp cận của ADB cố gắng trở thành tiên phong và đặt tâm quan trọng đặc biệt vào những nỗ lực liên tục nhằm nâng cao hiệu quả của thị trường và chất lượng của khu vực công nói chung. Việc tập trung vào phòng ngừa thay vì truy tố này phản ánh niềm tin rằng phần lớn những sáng kiến về quản trị quốc gia được ưu tiên đều có tác động bên ngoài lớn và tích cực trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Thành công về lâu về dài để có khả năng thành hiện thực nhờ các cải cách kiên trì và bền bỉ trong lĩnh vực kinh tế, pháp luật, và thể chế so với những nỗ lực ngắn hạn và chủ yếu là nỗ lực phản ứng bị động nhằm trừng phạt những người có hành vi sai trái.²³

²³ Việc phát hiện và truy tố các hoạt động sai trái là một phần quan trọng của các nỗ lực chống tham nhũng thành công. Tuy nhiên, những phương pháp tiếp cận hiệu quả nhất phải kết hợp những nỗ lực tổ giác với một trọng tâm còn mạnh mẽ hơn là phòng tránh. Kinh nghiệm và lợi thế so sánh của bản thân ADB chủ yếu dựa trên mặt phòng tránh.

36. Có hai lĩnh vực ưu tiên mà ADB sẽ tập trung nỗ lực quản trị quốc gia rộng lớn hơn của mình: đối thoại về chính sách theo hướng tự do hóa nền kinh tế và cải cách hành chính công. Liên quan đến lĩnh vực thứ nhất, ADB có thể sử dụng kênh đối thoại với các nước DMC để đề xuất những kiến nghị về chính sách sẽ giúp loại trừ những lệch lạc trong thị trường và giảm cơ hội tìm kiếm kẽ hở của các công ty hay quan chức. Việc tự do hóa cơ chế cấp phép, mở cửa tiếp cận các thị trường ngoại hối, giảm các mặt hàng bị kiểm soát giá cả, mở rộng cơ hội tín dụng cho nông dân và doanh nghiệp nhỏ, bỏ trợ cấp và vốn vay ưu đãi cho các công ty được ưu tiên, và đề ra một phân định rõ ràng giữa chức năng sản xuất và điều tiết là những cách thay đổi chính sách có thể mang đến một sân chơi công bằng và giảm nguy cơ của hành vi tham nhũng, sai trái. ADB đã và đang theo đuổi nhiều sáng kiến trong đối thoại với các nước DMC (Bảng 2).

Bảng 2. Minh họa những khoản vay và tài trợ của ADB hỗ trợ tự do hóa thị trường và cải cách chính sách

Khoản vay 1444 và hỗ trợ kỹ thuật TA 2587: Dự án Cải tạo Đường xá và Củng cố thể chế của Ngành Giao thông công chính Kyrgyz: Tháng 6/1996, Ban Giám đốc Điều hành thông qua một khoản vay trị giá 50 triệu đôla cho Cộng hòa Kyrgyz để cải tạo đường xá. Một thành tố của dự án này và những hỗ trợ kỹ thuật (TA) liên quan được thiết kế nhằm mở cửa cho cạnh tranh trong ngành giao thông, để khách hàng được tự do lựa chọn giữa những giải pháp cạnh tranh trên cơ sở giá cả và chất lượng dịch vụ, không có sự phân biệt đối xử về phía chính phủ (qua các quy định, kiểm soát giá cả, thông lệ cấp phép phân biệt đối xử, hay những cách can thiệp khác), giữa các công ty nhà nước và tư nhân trong ngành giao thông.

Khoản vay 1506: Chương trình Quản lý Nguồn lực Khu vực công Gujarat: Tháng 12/1996, Ban Giám đốc Điều hành thông qua một khoản cho vay trị giá 250 triệu đôla và một khoản TA tài trợ ưu đãi bổ sung cho bang Gujarat của Ấn Độ nhằm cải thiện chất lượng quản lý khu vực công, hỗ trợ việc dùng đầu tư vào những doanh nghiệp nhà nước được lựa chọn, và cải thiện cơ sở hạ tầng. Một mục tiêu quan trọng của đối thoại chính sách của ADB là thay đổi ảnh hưởng của những chính sách, quy định trước đây có sự phân biệt đối xử với khu vực tư nhân tham gia vào xây dựng cơ sở hạ tầng, bao gồm việc thiếu minh bạch trong hệ thống ra quyết định; thiếu quy định về tiếp nhận, định giá dự thầu và bỏ thầu; những vấn đề liên quan đến định giá và điều tiết trong điều kiện độc quyền; và yếu kém trong hệ thống pháp lý, giải quyết tranh chấp và trọng tài. Mục tiêu là giảm sự can thiệp của khu vực công vào việc cung ứng trực tiếp những hàng hóa và dịch vụ nhất định, đồng thời định hướng lại và củng cố vai trò điều tiết của nó trong việc đảm bảo một sân chơi công bằng cho hoạt động của khu vực tư nhân và khu vực công.

37. Có nhiều cách ADB tác động vào cải cách doanh nghiệp và phát triển thị trường tài chính, cùng với hoạt động ở khu vực tư nhân của mình, các cách thức đó đang đóng góp vào việc tăng năng lực cạnh tranh, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. ADB hỗ trợ một loạt các cải cách dựa trên nền tảng chính sách ở nhiều nước với mục tiêu sửa đổi các quy định trong lĩnh vực ngân hàng nhằm cho phép cạnh tranh ở mức độ cao hơn và giảm những khoản vay có định hướng, đồng thời củng cố năng lực của các cơ quan điều tiết. Điều này cũng đúng trong lĩnh vực thị trường vốn, trong đó ADB đang cố gắng công khai các thủ tục và giám sát thị trường. Qua hoạt động trong khu vực tư nhân của mình, ADB đầu tư vào các dự án có tính chất xúc tác như các cơ quan đánh giá mang lại sự minh bạch cho thị trường vốn bằng việc công bố những đánh giá độc lập về chất lượng đầu tư của các công cụ vay nợ, qua đó giúp nhà đầu tư có những quyết định đầu tư đầy đủ thông tin. ADB còn tham gia ngày càng nhiều vào việc củng cố quản trị công ty ở doanh nghiệp tư nhân và các quỹ đầu tư mà ngân hàng này có lợi tức cổ phần. Sau cuộc khủng hoảng tài chính đã ảnh hưởng đến nhiều nước khu vực Châu Á-Thái Bình Dương, những nỗ lực này đang được nhân rộng nhanh chóng. ADB cũng đang xem xét việc hỗ trợ những sáng kiến khắc phục mới trong các lĩnh vực như rửa tiền.

38. Cần đặc biệt quan tâm đến việc giải quyết các vấn đề tư nhân hóa. Thường có những lý do căn bản về kinh tế và tài chính khiến nhà nước gạt bỏ những hoạt động mà nhà nước ít có lợi thế so sánh. Nghiên cứu sơ bộ còn cho thấy, khi được thực hiện đúng cách, tư nhân hóa còn giúp giảm mức độ tham nhũng.²⁴ Tuy nhiên, ở nhiều nước quá trình tư nhân hóa thường đầy rẫy những cái cớ cho hối lộ, ăn cắp và biển thủ. Để tránh được vấn đề này, rất cần phải áp dụng những thủ tục minh bạch, không thiên vị và hoàn toàn có thể đưa ra tranh luận trong việc bán tài sản của nhà nước. Khi cuộc mua bán liên quan đến một độc quyền tự nhiên, còn cần phải thiết lập nên những cơ quan điều tiết có năng lực, độc lập để tạo ra cái nhìn bao quát đầy đủ trước khi tư nhân hóa. Những vấn đề về thông lệ tốt nhất liên quan đến quản trị công ty cũng sẽ là một thành tố quan trọng của các khoản vay và tài trợ do ADB cung cấp nhằm giải quyết các vấn đề tư nhân hóa, cổ phần hóa và quản lý doanh nghiệp công.

39. Nhiều cải cách hành chính công cơ bản cuối thế kỷ XIX đầu thế kỷ XX xuất hiện để đối phó với những hành động phi pháp của quan chức. Qua việc tập trung vào ưu tiên hàng đầu vào cải cách khu vực công một cách toàn diện, ADB có thể giúp các nước DMC tạo ra những thay đổi sẽ khiến hành vi tham nhũng khó thực hiện hơn và dễ bị phát giác hơn nếu có. Phụ lục 1 phân tích các sáng kiến cải cách sâu rộng với những thành tố chống tham nhũng quan trọng.

40. Quan tâm trước hết tới ngành hành pháp, có nhiều lĩnh vực ưu tiên mà ở đó các nỗ lực nâng cao chất lượng của nền hành chính công ở một quốc gia sẽ đóng góp đáng kể vào công cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Những nỗ lực củng cố hệ thống thông tin, đặc biệt là những nỗ lực liên quan đến quản lý tài chính, cần tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, đồng thời củng cố năng lực giám sát chi tiêu của chính phủ. Những biện pháp củng cố chức năng kiểm toán nội bộ và đảm bảo kiểm soát đầy đủ việc giải ngân có thể cùng đóng vai trò kép vừa giúp giám sát và cải thiện hiệu quả hoạt động, đồng thời khiến cho nạn ăn cắp, biển thủ dễ bị phát giác hơn. Cải cách trong mua sắm, việc ADB đã và đang theo đuổi ở một số nước DMC, có thể giảm chi phí đồng thời khiến cho khó gian lận và lạm dụng quyền lực hơn.

41. Một lĩnh vực khác có thể tiến bộ lớn là cải cách dịch vụ dân sự. Như tài liệu của Ban Giám đốc Điều hành ADB với tiêu đề "Quản trị quốc gia: Quản lý phát triển hợp lý" lưu ý, tác động tích lũy của mức lương thấp, đạo đức và năng suất kém, triển vọng phát triển sự nghiệp không chắc chắn, và quan hệ không đủ chặt chẽ giữa năng lực và thăng tiến có thể nuôi dưỡng nạn tham nhũng tràn lan trong các quan chức nhà nước.

42. ADB có thể hỗ trợ một số sáng kiến nhằm chấn chỉnh lại những vấn đề trên. Các biện pháp nhằm củng cố quản lý việc lập ra các chức vụ trong dịch vụ dân sự và kiểm soát chúng sẽ giúp đảm bảo rằng không có "nhân viên ma" trong bảng lương. Những nỗ lực nhằm giảm sức ép đối với việc trả lương và cải thiện điều kiện sống của công nhân viên trong toàn bộ ngành dịch vụ công sẽ giảm ưu đãi cho hành vi sai trái. Những sáng kiến nhằm giảm lượng tiền được miễn trừ và trợ cấp đặc biệt sẽ làm việc trả lương minh bạch hơn. Các biện pháp cải thiện thủ tục tuyển dụng và cắt nhắc cần hỗ trợ việc tránh lạm dụng ô dù, dung túng người thân, thiên vị và giúp xây dựng một nền dịch vụ công coi trọng nhân tài, độc lập. Những nỗ lực soạn thảo và thi hành quy tắc đạo đức sẽ làm rõ những gì được mong đợi ở công chức và đảm bảo giữ vững những quy phạm phù hợp về hành vi.

43. Cuối cùng, người ta có thể cải thiện hiệu quả và hiệu lực của khu vực công trong khi đồng thời giảm thiểu cơ hội tham nhũng bằng cách thu hẹp phạm vi can thiệp của nó. Trong nội bộ các

²⁴ "Cổ phần hóa và Tham nhũng trong các nền kinh tế chuyển đổi" của Daniel Kaufmann và Paul Siegelbaum, trên *Journal of International Affairs* 50 (2), 1996, trang 419-458.

bộ, ban, ngành, cơ quan, một trong những phương pháp tốt nhất là thiết kế lại các quy trình kinh doanh. Khi các thủ tục được đơn giản hóa, nhu cầu trả “tiền lót tay” để đẩy nhanh dịch vụ sẽ biến mất. Ở cấp độ rộng hơn, trong hoàn cảnh phù hợp, việc giảm bớt các quy định, thương mại hóa và tư nhân hóa cũng có thể, đạt được những mục tiêu tương tự. Khi phạm vi hoạt động của nhà nước giảm đi, như một quy luật chung, cơ hội gạ đòi hối lộ cũng giảm xuống.

44. Nhiều sáng kiến “quản trị quốc gia tốt” liên quan đến ngành lập pháp và tư pháp cũng có thể hỗ trợ trong cuộc chiến chống tham nhũng. Một phương tiện quan trọng để tăng cường trách nhiệm giải trình là củng cố chức năng giám sát của quốc hội và cải thiện năng lực của các cơ quan thuộc quốc hội như các cơ quan kiểm toán tối cao để chúng hoạt động thật hiệu quả. Các biện pháp cải cách pháp luật và tòa án, như nỗ lực giảm lượng đơn thư chưa giải quyết trong tòa án nhờ các kỹ năng giải quyết tranh chấp mới, hay cải thiện việc quản lý phòng xử án để đảm bảo xử các vụ án đúng hạn, hay tăng tính độc lập và chuyên nghiệp của đội ngũ quan tòa, đều sẽ mang lại những yếu tố bên ngoài tích cực trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Điều này cũng đúng cho các nỗ lực nhằm giảm khoảng cách cơ bản về kỹ năng chuyên môn ở những lĩnh vực như kế toán và kiểm toán.

45. Những sáng kiến này không gây nhiều tranh cãi và được công nhận rộng rãi là những viên gạch xây dựng nên cơ chế quản lý khu vực công vững chắc. ADB đã và đang theo đuổi một số sáng kiến trong hồ sơ cấp các khoản vay và hỗ trợ kỹ thuật của mình (Bảng 3). Những sáng kiến này sẽ trở thành nòng cốt của nỗ lực chống tham nhũng của ADB như một phần của chương trình rộng lớn hơn nhằm củng cố quản trị quốc gia và xây dựng năng lực.

Bảng 3. Ví dụ những khoản vay và tài trợ ưu đãi của ADB dành cho quản trị quốc gia tốt với các cấu phần chống tham nhũng

RETA 5688: Chương trình đào tạo kiểm toán dài hạn dành cho thành viên của Tổ chức các cơ quan kiểm toán tối cao khu vực châu Á: Sáng kiến trị giá 1 triệu đô la này được Ban Giám đốc Điều hành thông qua tháng 6/1996. Nó vạch ra một chương trình kéo dài 5 năm nhằm củng cố các chương trình đào tạo khu vực dành cho các cơ quan kiểm toán tối cao và nâng cấp chất lượng đào tạo và kỹ năng chuyên môn kiểm toán của từng cơ quan kiểm toán riêng lẻ.

TA 2186: Củng cố khung pháp lý cho Tổng cục hải quan tại Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa: Chương trình TA trị giá 646.000 đô la này được Ban Giám đốc Điều hành thông qua tháng 10/1994. Mục tiêu của nó là hỗ trợ Tổng cục Hải quan (CGA) trong việc: (i) đề xuất luật và quy định kiểm soát biên giới mới hiệu quả hơn đối với quyền sở hữu quốc tế, thuế chống bán phá giá, các biện pháp chống gian lận thương mại và kiểm toán bên ngoài; (ii) thiết lập một hệ thống thông tin pháp luật cho các luật và quy định hải quan; và (iii) đào tạo nhân viên CGA để thực hiện các biện pháp trên.

TA 2616: Cải cách hành chính công ở Sri Lanka: Tháng 6/1996, Chủ tịch ADB thông qua một khoản tài trợ ưu đãi trị giá 275.000 đô la cho Chính phủ Sri Lanka để giúp khắc phục sự sa sút kéo dài trong chất lượng và năng lực của khu vực công. Hai trong số những mục tiêu của sáng kiến này là hợp lý hóa lực lượng cán bộ trong khu vực công và tăng trách nhiệm giải trình của nhân viên nhà nước bằng cách đề ra các hệ thống và thủ tục quản lý dựa trên kết quả thực tế.

Khoản vay 1513: Hỗ trợ Chương trình cải cách khu vực công ở Cộng hòa Marshall Islands: Tháng 1/1997, Ban Giám đốc Điều hành đã thông qua một khoản vay trị giá 12 triệu đô la nhằm hỗ trợ thực hiện một chương trình cải cách khu vực công với mục tiêu ổn định tình hình tài chính của Chính phủ, cải thiện tính hiệu quả của khu vực công và tăng cường khả năng mang lại một môi trường khuyến khích khu vực tư nhân phát triển. Điều khoản trả nợ của giai đoạn thứ ba của khoản vay này đặt tầm quan trọng đặc biệt vào việc làm cho các thủ tục thành lập doanh nghiệp và cấp phép đầu tư nước ngoài minh bạch, khả đoán hơn. Các điều kiện này nhằm thành lập Văn phòng Thanh tra để đảm bảo phân xử công bằng, độc lập đối với những tranh chấp giữa Chính phủ và công chúng nói chung.

Mục tiêu số 2: Hỗ trợ những nỗ lực chống tham nhũng có triển vọng xét theo từng trường hợp cụ thể và cải thiện chất lượng đối thoại về các vấn đề quản trị quốc gia

46. ADB còn hỗ trợ các nước DMC theo đuổi những chương trình chống tham nhũng trực diện. Những trợ giúp như thế có thể bao gồm nỗ lực xây dựng một chiến lược chống tham nhũng quốc gia; cải thiện năng lực của tòa án để xử các vụ án tham nhũng; đáp ứng yêu cầu từ các nhà lập pháp và quan chức chính phủ cần hỗ trợ pháp lý hay kỹ thuật trong việc soạn thảo các quy chế chống tham nhũng hay quy tắc ứng xử chuyên ngành; củng cố các cơ chế pháp lý trong việc rà soát hoạt động hành chính, ví dụ như lập chức vụ thanh tra hay quy định về rà soát pháp lý; hay cải thiện năng lực của các cơ quan chống tham nhũng nhằm phát giác và truy tố hành vi sai phạm.

47. ADB sẽ xem xét kỹ lưỡng bất kỳ yêu cầu nào từ một nước DMC muốn hỗ trợ phát triển một nỗ lực chống tham nhũng. Đó là vì những hoạt động này có thể nhạy cảm về chính trị và đòi hỏi hiểu biết tỉ mỉ về hoàn cảnh cụ thể xung quanh từng trường hợp. ADB sẽ cho phép cán bộ của mình xử lý linh hoạt và tùy ý khi theo đuổi những sáng kiến trên xét theo từng trường hợp cụ thể. Tài trợ của ADB cần được định hướng bởi ba nguyên tắc: (i) tài trợ phải được chính phủ nước đó yêu cầu; (ii) yêu cầu phải nhất quán với chiến lược hoạt động chung tại nước đó của ADB và với những nỗ lực hiện có trong lĩnh vực quản trị quốc gia và xây dựng năng lực; và (iii) yêu cầu phải nằm trong lĩnh vực mà ADB có hoặc có thể cung cấp kiến thức chuyên môn liên quan.

48. Cũng theo cách đó, ADB sẽ xem xét việc hỗ trợ các nỗ lực chống tham nhũng cấp khu vực; các buổi hội thảo, hội nghị và các hoạt động đào tạo; nghiên cứu và ấn bản liên quan đến các vấn đề chống tham nhũng; cộng tác trong khả năng cho phép với các NGO trong nước và quốc tế có tôn chỉ hay chương trình làm việc hướng tới các sáng kiến trên.

49. Cán bộ ADB cần lưu ý khi đề cập tới những bộ sáng kiến vẫn nằm ngoài phạm vi tham gia của ADB. Chúng bao gồm nỗ lực gây ảnh hưởng lên tranh luận nội bộ trong các nước DMC liên quan đến một chiến lược chống tham nhũng cụ thể nào đó hay bộ các sáng kiến chống tham nhũng; các chương trình chống tham nhũng bị chính trị hóa cao và nhắm vào một cá nhân hay đảng phái chính trị cụ thể; và những sáng kiến về bản chất chủ yếu chỉ để trang trí và được thiết kế nhằm nuôi dưỡng ảo tưởng về sự tiến bộ không có thực chất. ADB không nên hỗ trợ cho bất kỳ biện pháp chống tham nhũng nào trừ phi đạt được hiểu biết chung với các nước DMC về bản chất và quy mô của các sáng kiến và tầm quan trọng của chúng trong khuôn khổ chiến lược phát triển tổng thể của nước đó.

50. ADB có nhiều cơ chế để tham gia đối thoại với các nước DMC về những vấn đề thuộc về quản trị quốc gia (bao gồm tham nhũng), từ chiến lược hoạt động quốc gia và các thảo luận về chương trình hỗ trợ quốc gia đến các đợt rà soát danh mục đầu tư vào quốc gia đó, các đợt thẩm định, thực hiện và rà soát dự án. Cán bộ ADB có nhiệm vụ xây dựng chiến lược và chương trình quốc gia, bao gồm việc soạn thảo các văn bản liên quan đến chiến lược và chương trình quốc gia, cũng như cán bộ ADB có trách nhiệm với các dự án cho vay và hỗ trợ kỹ thuật, cần phải xét tới tham nhũng trong bối cảnh của các vấn đề quản trị quốc gia và xây dựng năng lực rộng lớn hơn. Họ phải có kiến thức về các vấn đề của tham nhũng và tác động của nó trong phạm vi địa lý và/hoặc lĩnh vực thuộc chức năng hoạt động của họ. Họ sẽ sử dụng những cơ chế này để thảo luận và kiến nghị những cách thức để ADB có thể góp phần tăng cường những nguyên tắc quản lý phát triển hợp lý, bao gồm cả những biện pháp giúp đấu tranh chống tham nhũng, tại bất cứ quốc gia nào mà nạn tham nhũng ảnh hưởng đến các dự án của ADB và triển vọng tăng trưởng kinh tế chung của quốc gia đó.

51. Các đợt rà soát danh mục đầu tư quốc gia và đợt rà soát dự án tạo một bối cảnh hữu ích cho việc thảo luận về các chính sách và thông lệ cản trở việc thực hiện một cách hiệu quả các dự án của ADB. Trong hầu hết các tình huống, cán bộ nào có nghi vấn về việc có thể đã hoặc đang xảy ra hiện tượng tham nhũng trong một dự án ADB nào đó phải tuân theo đúng những thủ tục được nêu ở đoạn 64 và báo cáo vấn đề đó tới Văn phòng Tổng Kiểm toán (OGA). Văn phòng này sẽ xác định giải pháp tối ưu. Trong số ít các trường hợp, có thể cần đến những hành động xử lý tiếp theo nhanh chóng, cán bộ có thể trực tiếp giải quyết những vấn đề như vậy với công ty liên quan, cơ quan điều hành hay cơ quan điều tra thích hợp sau khi được giám đốc của những cơ quan này và Văn phòng Luật sư trưởng (OGC) thông qua. Tuy vậy, bất kỳ thảo luận nào với một công ty hay cơ quan chính phủ nào cần phải được giới hạn vào một hoạt động hay một nhóm các hoạt động cụ thể của ADB.

52. Nhất quán với “Hướng dẫn Truyền thông” của ADB, Chủ tịch, các phó chủ tịch, và các lãnh đạo phòng, ban đều có thể phát biểu trước báo giới về những vấn đề tham nhũng mà họ cho là cần thiết khi triển khai các hoạt động của ADB. Các cán bộ ADB khác cũng được tự do thảo luận các vấn đề tham nhũng nói chung, với điều kiện họ tuân theo các thủ tục được qui định trong Hướng dẫn Truyền thông. Tuy nhiên, họ không được phép phát biểu trước báo giới về những ví dụ cụ thể của tham nhũng xảy ra tại những nhà cung cấp tài chính của ADB hay tại các nước DMC, cũng như về mức độ tham nhũng chung trong nội bộ một công ty hay quốc gia mà không được sự chấp thuận trước đó của phó chủ tịch phụ trách vấn đề đó hay của trưởng bộ phận thông tin ADB trong trường hợp vị phó chủ tịch vắng mặt.

Mục tiêu số 3: Đảm bảo các dự án và cán bộ ADB tuân thủ mức cao nhất các tiêu chuẩn đạo đức

53. Nếu những nỗ lực của ADB nhằm giảm thiểu hành vi sai phạm giữa các nước DMC và nhà cung cấp và nhà thầu là đáng tin cậy, điều quan trọng là cán bộ ADB cần phải vượt qua sự chỉ trích, và những quy định cũng như thủ tục nội bộ của ADB nhằm hỗ trợ các tiêu chuẩn đạo đức cao nhất. Để đạt được điều đó, trụ cột thứ ba của chính sách chống tham nhũng của ADB đòi hỏi phải có những biện pháp nội bộ mạnh mẽ hơn nhằm tăng cường sự liêm chính trong hoạt động của ADB. Những biện pháp này sẽ được thực hiện theo 5 hướng: (i) duy trì sự liêm chính trong các hoạt động cho vay và hỗ trợ kỹ thuật của ADB; (ii) củng cố chính sách mua sắm của ADB; (iii) cập nhật bộ Quy tắc ứng xử của ADB và tạo ra các cơ chế báo cáo nội bộ độc lập để giải quyết những cáo buộc về tham nhũng trong đội ngũ cán bộ ADB hay trong các hoạt động của ADB; (iv) cải thiện chất lượng giám sát và quản lý các khoản vay và tài trợ TA của ADB; và (v) đảm bảo rằng tất cả cán bộ ADB đều thông thạo chính sách chống tham nhũng và hành động nhất quán với cả ngôn từ lẫn tinh thần của chính sách này.

1. Duy trì sự liêm chính trong các hoạt động cho vay và TA của ADB

54. Nếu có bằng chứng đáng tin cậy cho thấy có hiện tượng tham nhũng trong một khoản vay hay viện trợ TA của ADB, ADB sẽ giải quyết vấn đề với sự tham vấn tới quốc gia liên quan trong quá trình rà soát dự án hay rà soát danh mục đầu tư tại quốc gia đó. Những kẽ hở trong các quy định hay điều khoản cho vay cụ thể có thể dẫn đến quyết định của Ban Điều hành ghi sổ đến công ty liên quan, đình chỉ việc giải ngân hay hủy bỏ khoản cho vay.

55. Theo thông lệ cải tiến của IMF và Ngân hàng Thế giới, Ban Điều hành và đội ngũ cán bộ ADB sẽ xem xét các vấn đề tham nhũng một cách trực diện hơn trong công tác xây dựng chính sách và chương trình quốc gia. Có thể xảy ra trường hợp tham nhũng đạt tới mức độ gây cản trở nặng nề cho sự liêm khiết trong các hoạt động của ADB hay việc đạt các mục tiêu phát triển căn bản của một quốc gia. Trong tình huống đó, Ban Điều hành có thể biểu quyết để quyết định sẽ giảm hay đình chỉ việc cho vay và hoạt động hỗ trợ kỹ thuật của ADB cho quốc gia đó sau khi tham khảo ý kiến của quốc gia này và Ban Giám đốc Điều hành.

56. Ngược lại, cũng có thể xảy ra trường hợp một nước nào đó có tiến bộ rõ rệt trong cải thiện tính hiệu quả, hiệu lực và sự trong sạch của khu vực công và tư nhân. Trong tình huống đó, Ban Điều hành có thể biểu quyết để quyết định đẩy nhanh chương trình cho vay hoặc cung cấp thêm các nguồn lực TA nhằm đảm bảo tính bền vững của cải cách.

57. Nhận thức được bản chất phức tạp và rất khác nhau của tham nhũng, Ban Điều hành và cán bộ ADB cần được trao cho một số mức xử lý linh hoạt đối với những trường hợp cá biệt trong giới hạn mà chính sách này đề ra. Cùng lúc với việc công nhận nhu cầu phải có sự công bằng và nhất quán trong hoạt động của mình, khẳng định mạnh mẽ tầm quan trọng của chính sách “không khoan nhượng” khi bằng chứng tham nhũng đáng tin cậy tồn tại trong đội ngũ cán bộ hay dự án của ADB, ADB lưu ý rằng những loại hình tham nhũng khác nhau đòi hỏi cách giải quyết khác nhau. Cần phải đánh giá cẩn trọng dựa trên thông tin chính xác và chi tiết về tình huống. Nỗ lực chống tham nhũng của ADB sẽ đặc biệt nhấn mạnh vào việc thực thi các biện pháp kiểm soát phòng tránh thực tế và có chi phí thấp, nhất quán với quy tắc của Hiến chương là “kinh tế và hiệu quả”.

2. Cải cách việc mua sắm

58. Một Nhóm chuyên trách chống tham nhũng do Văn phòng Dịch vụ Hoạt động Trung ương (COSO) chủ trì gần đây đã được triệu tập để rà soát chính sách mua sắm của ADB. Nhóm chuyên trách này đã xem xét nhiều biện pháp chống tham nhũng khác nhau do Ngân hàng Thế giới thông qua vào tháng 7/1996, trong đó đòi hỏi bên vay, bên tham gia đấu thầu, nhà cung cấp, nhà thầu “tuân thủ tiêu chuẩn đạo đức cao nhất” trong mua sắm và thực hiện các hợp đồng.²⁵ Triển khai phương pháp này, Ngân hàng Thế giới sẽ:

- (i) từ chối một đề xuất giao thầu nếu xác định nhà thầu được đề xuất đó có những hành vi tham nhũng hay gian lận trong cạnh tranh giành hợp đồng hiện đang được nói đến;
- (ii) hủy bỏ phần khoản cho vay được phân bổ cho một hợp đồng mua sắm hàng hóa hay dịch vụ nếu ở bất kỳ thời điểm nào xác định rằng các đại diện của bên vay hay bên thụ hưởng có hành vi tham nhũng hay gian lận trong mua sắm và thực hiện hợp đồng đó, nếu bên vay không có hành động phù hợp và kịp thời, thỏa mãn cách xử lý tình huống của Ngân hàng Thế giới;
- (iii) tuyên bố một công ty không đủ tiêu chuẩn, vĩnh viễn hoặc trong một thời hạn nhất định, để được nhận hợp đồng do Ngân hàng Thế giới cung cấp tài chính nếu ở bất kỳ thời điểm nào xác định được rằng công ty đó có những hành vi tham nhũng hay gian lận trong quá trình cạnh tranh giành hợp đồng hoặc thực hiện hợp đồng đó;
- (iv) có quyền yêu cầu trong các hợp đồng do Ngân hàng Thế giới cấp vốn vay có điều khoản quy định nhà cung cấp và nhà thầu cho phép Ngân hàng Thế giới kiểm tra tài khoản và sổ sách của họ liên quan đến việc thực hiện hợp đồng và chỉ định nhân viên kiểm toán để kiểm toán chúng.

²⁵ “Những sửa đổi được đề xuất trong các văn bản quy định việc cho vay của ngân hàng nhằm mục đích tăng hiệu quả của chúng trong cuộc chiến chống gian lận và tham nhũng”, Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế, R96-112/1, 23/7/1996.

59. Những điều khoản tương tự được đề xuất trong “Hướng dẫn Lựa chọn và tuyển dụng chuyên gia tư vấn” của Ngân hàng Thế giới. Ngày 2/9/1997, Ban Giám đốc Ngân hàng Thế giới tán thành một sửa đổi trong hướng dẫn mua sắm để cài vào đó “cam kết không hối lộ” dưới dạng dấu thầu có thể đưa vào các dự án do Ngân hàng Thế giới cung cấp tài chính theo yêu cầu của bên vay và sẽ buộc các công ty phải tuân thủ luật pháp sở tại liên quan đến việc hối lộ quan chức chính phủ.

60. Nhóm chuyên trách xem xét những biện pháp này và cả những biện pháp khác được Ban Điều hành thảo luận. Theo kiến nghị của nhóm các quốc gia G7, xét những lợi thế của việc thống nhất hoạt động giữa các MDB liên quan đến mua sắm và các chuyên gia tư vấn, ADB sẽ đề ra những điều khoản chống tham nhũng một cách hiệu quả, giống hết những biện pháp mà Ngân hàng Thế giới đã áp dụng về việc từ chối các đề xuất, hủy khoản cho vay, tuyên bố các công ty không đạt tiêu chuẩn, và quyền điều tra như đã nêu ở trên. ADB cũng sẽ đề ra một “cam kết không hối lộ” không bắt buộc dưới dạng dấu thầu tương tự của Ngân hàng Thế giới. Sau khi Ban Giám đốc Điều hành thông qua tài liệu về chính sách chống tham nhũng, những thay đổi đối với tác động này cũng sẽ được ghi nhận trong “*Hướng dẫn Mua sắm*” và “*Hướng dẫn Sử dụng các chuyên gia tư vấn của Ngân hàng Phát triển Châu Á và Bên vay*” để trình Ban Giám đốc Điều hành thông qua. Văn bản ghi lại những thay đổi này có ở Phụ lục 2. Những hướng dẫn này sẽ tiếp tục được bổ sung bằng những điều khoản trong “Các quy định về việc cho vay” của ADB, cho phép ADB hủy những khoản cho vay khi có bằng chứng tham nhũng hay gian lận trong việc giao hợp đồng mà ADB cung cấp tài chính.²⁶ Văn bản ghi lại những sửa đổi này có ở Phụ lục 3.

61. Ngoài việc đề ra những biện pháp mới này, những hướng dẫn hiện có của ADB sẽ được áp dụng mạnh mẽ hơn, có hệ thống hơn để đảm bảo tăng cường tính công bằng và minh bạch trong quy trình mua sắm. ADB sẽ dành sự quan tâm đặc biệt cho việc loại bỏ sự trì hoãn, yêu cầu gia hạn trong sơ tuyển, định giá thầu, giao hợp đồng, tạm ứng, khởi động dự án, và các giai đoạn thanh toán. ADB cũng sẽ nỗ lực hơn trong việc xem xét tỉ mỉ số lượng và quy mô các lệnh thay đổi, bao gồm việc đề xuất kiểm toán ngẫu nhiên nhằm đảm bảo tính hợp lý của các yêu cầu đó. Khi hợp đồng được ADB cung cấp tài chính toàn bộ hoặc một phần, các văn bản hợp đồng phải bao gồm một cam kết của nhà thầu rằng sẽ không có một khoản phí, tiền thưởng, tiền chiết khấu, quà tặng, tiền hoa hồng hay bất cứ khoản tiền nào khác ngoài những khoản nêu trong dấu thầu được chi hay nhận liên quan đến quy trình mua sắm hay thực hiện hợp đồng.

62. Liên quan đến hoạt động ở khu vực tư nhân của ADB, các vấn đề về mua sắm liên hệ chặt chẽ nhất với việc cấp vốn cho các dự án cơ sở hạ tầng. Nhất quán với “*Rà soát các hoạt động ở khu vực công*” trong Tài liệu nghiên cứu, các nhà tài trợ cho các dự án cơ sở hạ tầng phải được chính phủ nước chủ nhà lựa chọn một cách minh bạch, tốt nhất là qua dấu thầu cạnh tranh. Nếu đó là một dự án được thỏa thuận qua đàm phán, việc thiết kế, mua sắm và hợp đồng xây dựng cho dự án phải được dấu thầu cạnh tranh.

3. Cập nhật Bộ Quy tắc ứng xử của ADB và tạo ra các cơ chế báo cáo nội bộ độc lập

63. OGC, với ý kiến tham vấn của Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý (BPMSD) đã soạn thảo những sửa đổi của Phần 4 Sắc lệnh Hành chính số 2.02 nhằm mở rộng phạm vi của nó bao hàm cả những vấn đề liên quan đến sát nhập doanh nghiệp và hoạt động tư nhân, lợi ích tài chính, đầu tư và hoạt động thương mại, và việc tiết lộ những lợi ích kinh doanh và tài chính. Mục tiêu của những thay đổi này là nhằm ngăn không để xảy ra xung đột, hay những gì có vẻ là xung đột, trong đội ngũ cán bộ về quyền lợi và bổn phận, trách nhiệm cá nhân của họ. Ngày 28/5/1998,

²⁶ “Những quy định về việc cho vay đối với những hoạt động thông thường” của OGC, ADB, Manila. 1986. “Những quy định về việc cho vay đối với những hoạt động đặc biệt” của OGC, ADB, Manila, 1982.

Ban Điều hành phê chuẩn những thay đổi này và Phần 4 hiện đã trở thành một Bộ Quy tắc ứng xử toàn diện có thể áp dụng với tất cả cán bộ của ADB.

64. Cần có những phương pháp khác nữa để đảm bảo rằng các chính sách và thủ tục nội bộ của ADB nhằm giải quyết hành vi tham nhũng, hay sai phạm thống nhất với các chính sách và thủ tục của các MDB khác và bao gồm những phương án tốt nhất. Hiện nay, không có kênh thông tin độc lập nào được công bố để báo cáo về các vụ việc tham nhũng để điều tra. Theo chính sách này, OGA sẽ đóng vai trò đầu mối liên hệ ban đầu cho các cáo buộc tham nhũng và gian lận trong các dự án hoặc đội ngũ nhân viên của ADB. Sau khi tham khảo ý kiến Vụ Chiến lược và Chính sách (SPD), OGC, BPMSD, COSO và các vụ liên quan khác, OGA sẽ xem xét những biện pháp phù hợp để áp dụng theo chính sách này nhằm đảm bảo tất cả cán bộ và dự án của ADB đều tuân thủ những tiêu chuẩn đạo đức cao nhất.

65. Trong trường hợp cán bộ ADB hoặc các bên khác không hài lòng với kết quả sơ bộ của OGA đối với một vụ việc cụ thể, họ có thể đệ trình lên Ban Điều hành, nơi quyết định có nên đưa lại vụ việc cho OGA rà soát thêm, gửi tới một cơ quan điều tra hay kiểm toán độc lập để xem xét hoặc bác bỏ nếu thấy không cần có thêm hành động nào. Một bộ phận nhỏ của các vụ việc tiềm năng còn có thể được xem xét bởi Ủy ban Thanh tra, với điều kiện chúng đáp ứng đủ các tiêu chí điều tra nêu trong quy định về “Thành lập một Bộ phận Thanh tra” và “Quy trình thanh tra” do Ủy ban Thanh tra phê chuẩn ngày 9/10/1996.²⁷

4. Cải thiện chất lượng giám sát

66. ADB sẽ thực hiện một số biện pháp nhằm tăng cường chất lượng giám sát và kiểm toán dự án. Những biện pháp này sẽ cải thiện chất lượng và hiệu quả tổng thể của các dự án do ADB cung cấp tài chính, qua đó đảm bảo tính trong sạch của các hoạt động của ADB và khiến cho hành vi tham nhũng, sai trái khó thực hiện hơn, cũng như dễ bị phát giác hơn.

67. Năng lực của OGA sẽ được tăng cường cho phép nó có khả năng giải quyết hiệu quả các vấn đề chống tham nhũng. Đào tạo chuyên môn trong giải thích pháp lý và các kỹ năng điều tra khác sẽ được cung cấp và mở rộng nhằm tuyển chọn những chuyên gia phân tích tài chính và cán bộ thực hiện dự án. Lực lượng cán bộ mới với những kỹ năng chuyên môn cụ thể trong những lĩnh vực này sẽ được tuyển dụng. Những nỗ lực hiện nay của OGA nhằm đơn giản hóa các thủ tục làm việc nội bộ để giải phóng nhiều nguồn lực hơn cho kiểm toán đối với những lĩnh vực có nguy cơ cao và tác động lớn sẽ được tiếp tục. OGA sẽ dành nhiều thời gian hơn nữa để tiến hành kiểm toán những hoạt động liên quan đến mua sắm cho dự án, việc này sẽ góp phần phòng ngừa và phát giác tham nhũng hay các hình thức gian lận khác. Phối hợp với các cơ quan kiểm toán tối cao tại các nước DMC của ADB, OGA cũng sẽ khởi động một loạt các cuộc kiểm toán ngẫu nhiên đối với các dự án của ADB nhằm giám sát việc tuân thủ các nguyên tắc tài chính và tiến độ thực tế. OGA sẽ đẩy mạnh việc trao đổi thông tin với các cơ quan kiểm toán tối cao ở các nước DMC, và – cộng tác với các vụ khác của ADB – OGA sẽ đóng vai trò tích cực trong việc đánh giá nhu cầu nâng cấp năng lực kiểm toán của những cơ quan như vậy. OGA cũng sẽ xem xét các cách thức nhằm làm cho các báo cáo kiểm toán dự án dễ tiếp cận hơn, dễ sử dụng hơn đối với cán bộ xử lý. Hiệu quả của những biện pháp này sẽ được đánh giá sau năm đầu tiên thực hiện và các bước tiếp theo sẽ được xem xét khi cần thiết.

²⁷ Văn bản “Thành lập một Bộ phận Thanh tra”, 10/11, R225-95. Do nhiều lĩnh vực mà tham nhũng có nguy cơ xảy ra nhiều nhất (như mua sắm hay lựa chọn chuyên gia tư vấn) vượt ra ngoài trách nhiệm của Ủy ban Thanh tra ADB, cán bộ ADB nhận thấy chỉ có một số tương đối nhỏ các vụ việc bị coi là tham nhũng có khả năng được đệ trình lên Ủy ban.

68. Trong trường hợp có những kiến nghị của Nhóm chuyên trách về Cải thiện chất lượng dự án, các nguồn lực được cung cấp nhiều hơn nhằm cải thiện tính liên tục, lâu dài và chất lượng của các đội quản lý dự án.²⁸ ADB sẽ quan tâm đến việc mở rộng chuyên môn của các đội này và đảm bảo rằng tham gia vào đó là cán bộ có trình độ liên quan, đặc biệt là trong lĩnh vực tài chính, quản lý và chính sách. Mặc dù có thể không nâng cấp chất lượng giám sát đối với tất cả các dự án một cách toàn diện, những nguồn lực phụ thêm sẽ được hướng tới việc nâng cao giám sát những dự án đặc biệt có nguy cơ và để khởi động một chương trình kiểm toán ngẫu nhiên nhằm giám sát việc thực hiện dự án.²⁹

69. Các phần có liên quan trong “*Hướng dẫn quản lý dự án*” và “*Sổ tay giải ngân vốn vay*” sẽ được chỉnh sửa nhằm đòi hỏi cơ quan điều hành và thực hiện phải tuyển dụng các kế toán viên đủ trình độ và các hệ thống kiểm soát nội bộ và hệ thống kế toán phải được áp dụng cho một dự án trước khi giải ngân vốn vay. Sẽ thực hiện việc thiết kế và sử dụng các chỉ số đánh giá hiệu quả phù hợp nhằm giám sát tiến độ tài chính và vật chất hàng quý, và bất cứ biến động nào giữa thực hiện hiệu quả mục tiêu và triển khai thực tế phải có lý do xác đáng. Chất lượng các hệ thống thông tin quản lý của ADB sẽ được củng cố nhằm cung cấp cho nhà quản lý thông tin kịp thời hơn để giám sát tiến trình dự án, quản lý vốn vay, và hiện trạng sử dụng ngân sách được giao.

70. Khi có bằng chứng thuyết phục rằng các hoạt động tham nhũng, sai phạm gây tổn hại đến hiệu quả các dự án của ADB hay làm giảm lợi nhuận của ngân hàng, vấn đề phải được nhắc đến công khai trong các văn bản của ADB, trong đó có các báo cáo giám sát dự án, báo cáo hoàn thành dự án, báo cáo đánh giá dự án, báo cáo kiểm toán hoạt động, và những văn bản liên quan khác để có thể cân nhắc các hành động xử lý phù hợp. Nhà quản lý và cán bộ ADB phải tránh sử dụng ngôn từ mơ hồ, né tránh, xoa dịu có thể che đậy bớt bản chất của vấn đề.³⁰

5. Tăng cường ý nhận thức của cán bộ

71. Những biện pháp này sẽ không hiệu quả nếu cán bộ ADB không thông thuộc những điều khoản trong Chính sách chống tham nhũng và bộ Quy tắc ứng xử của ADB hay không đủ siêng năng khi thực thi nhiệm vụ của mình. Mặc dù chính sách này không có mục tiêu biến cán bộ ADB thành những “sỹ quan cảnh sát”, hay đưa mục tiêu chống tham nhũng lên hàng đầu, vượt qua cả các mục tiêu phát triển khác, tất cả các bộ phận và cán bộ có nghĩa vụ bắt buộc phải đảm bảo tính liêm chính trong hoạt động của ADB trong phạm vi trách nhiệm tương ứng của họ. Cán bộ ADB sẽ phải làm quen với nội dung chính sách này và hướng dẫn dành cho cán bộ, đồng thời sẵn sàng có những phản ứng đúng đắn khi được yêu cầu.

72. Sự liêm chính trong đội ngũ cán bộ ADB là một trong những tài sản quý báu nhất của tổ chức, và cán bộ nào vi phạm bộ Quy tắc Ứng xử hay những chỉ dẫn liên quan sẽ bị xử lý nghiêm khắc. Bất cứ những cáo buộc về hành vi tham nhũng, sai phạm nào của cán bộ ADB phải được giao cho OGA, bộ phận – phối hợp với các bộ phận liên quan khác của ADB – sẽ xác định độ

28 “Báo cáo của Nhóm chuyên trách về cải thiện chất lượng dự án”, ADB, 1995, Manila, trang 22-26.

29 Hướng dẫn thực hiện Chính sách chống tham nhũng được đề xuất sẽ được ấn hành. Nhưng trước hết, đội ngũ cán bộ sẽ rà soát những cách thức đơn giản hóa hoạt động của ADB và đưa vào thực hiện những biện pháp chi phí thấp nhằm đẩy mạnh giám sát, theo dõi dự án.

30 Xem một ví dụ rất tốt về việc chủ đề tham nhũng có thể được đề cập thẳng thắn mà vẫn theo con đường ngoại giao như thế nào trong các văn bản của Ngân hàng trong “Nghiên cứu đặc biệt về các vấn đề liên quan đến sự tham gia của các chuyên gia tư vấn vào các dự án vay vốn ngân hàng và tác động của chúng lên hiệu quả dự án” của Văn phòng Hậu đánh giá, 1997, ADB, Manila.

tin cậy của lời buộc tội và nhu cầu điều tra thêm. Những tố giác đáng tin cậy sẽ nhanh chóng được điều tra toàn diện và bí mật bởi OGA và BPMSD và họ có thể yêu cầu thêm hỗ trợ chuyên môn trong hoặc ngoài phạm vi ADB khi cần thiết. Theo những thủ tục kỷ luật nêu trong Sắc lệnh Hành chính số 2.04, cán bộ bị xác định là có hành vi sai phạm như vậy sẽ phải chịu một số hình phạt, trong đó có buộc từ chức, giáng chức, đình chỉ công tác không lương, bồi thường và/hoặc tước lương, chấm dứt hợp đồng và sa thải ngay lập tức.³¹ Những hình phạt này sẽ được áp dụng như nhau trong những trường hợp cán bộ làm giàu cho bản thân và/hoặc người thân một cách không đúng đắn, phi pháp, và trong những trường hợp họ xúi giục người khác làm như vậy.

73. Để tăng cường ý thức của cán bộ, SPD, OGC, OGA và BPMSD sẽ phối hợp thực hiện những khóa đào tạo nội bộ và hội thảo nhằm thông tin cho cán bộ về chính sách của ADB và giải quyết các vấn đề, các lựa chọn liên quan đến việc hỗ trợ những nỗ lực của chính phủ các nước DMC, nhà cung cấp, nhà thầu nhằm đấu tranh chống tham nhũng.

31 Phần 5 của Sắc lệnh Hành chính số 2.04 cho phép kháng cáo trước hội đồng phúc thẩm và cuối cùng là trước Tòa án Hành chính.

VI. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

74. Tài liệu này kiến nghị một số biện pháp cụ thể xây dựng chính sách chống tham nhũng của ADB. Các biện pháp này có thể phân thành 3 tuyến: sửa đổi chính sách và hướng dẫn cán bộ của ADB, lập chương trình mới và các sáng kiến quản lý dự án, thay đổi hành chính nội bộ.

75. Những kiến nghị chính sách sau đây được trình Ban Điều hành xem xét và phê duyệt:

- (i) Áp dụng cách tiếp cận và kiến nghị trong tài liệu này như một văn bản chính sách và chỉ thị của Ban Điều hành dưới hình thức chỉ dẫn cán bộ.
- (ii) Phê duyệt những sửa đổi hướng dẫn mua sắm của ADB, sử dụng tư vấn, kiến nghị bổ sung quy chế hoạt động cho vay bình thường và cho vay đặc biệt của ADB như nêu trong Phụ lục 2 và 3.
- (iii) Xem xét thay đổi bổ sung trong Hướng dẫn Quản lý dự án và Sổ tay giải ngân vốn vay để tăng cường kiểm soát tài chính và nâng cao yêu cầu báo cáo.

76. Tài liệu kiến nghị những thay đổi như sau trong quản lý dự án và lập chương trình của ADB:

- (i) Tiếp tục mở rộng sự hỗ trợ của ADB trong các vấn đề quản trị quốc gia và xây dựng năng lực, chú trọng đặc biệt đến thúc đẩy tự do hóa thị trường và cải cách hành chính công.
- (ii) Nhấn mạnh hơn nữa vào việc củng cố các tổ chức chủ chốt nhằm tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình ở các nước DMC (ví dụ các cơ quan kiểm toán tối cao, các cơ quan mua sắm, các cơ quan điều tiết, các đơn vị thanh tra vv...) như một phần trong việc chú trọng hơn nữa đến quản trị quốc gia và xây dựng năng lực.
- (iii) Nếu thích hợp, hỗ trợ các sáng kiến và nghiên cứu khu vực về tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình tại Châu Á - Thái Bình Dương thông qua hỗ trợ kỹ thuật.
- (iv) Nâng cấp chất lượng giám sát trong khi triển khai dự án và củng cố các đoàn kiểm tra dự án, chú trọng đặc biệt vào những dự án rủi ro nhất.
- (v) Phát triển một loạt các khoá đào tạo, hội thảo vv... về chính sách chống tham nhũng của ADB và làm thế nào nhân viên có thể tăng cường tối ưu sự liêm chính trong hoạt động của ADB và trong công tác phối hợp với các nước DMC.
- (vi) Xuất bản một cuốn sách ngắn gọn và các tài liệu thông tin khác mô tả chính sách chống tham nhũng của ADB để phổ biến công khai.

77. Cuối cùng, tài liệu kiến nghị những thay đổi hành chính như sau trong hoạt động của ADB ở cấp vụ:

- (i) Thực hiện các hướng dẫn mua sắm hiện thời một cách nghiêm túc hơn để tránh sự trì hoãn, kéo dài không cần thiết và các chỉ thị thay đổi thừa.
- (ii) Chỉ định OGA là đầu mối liên hệ đầu tiên cho các vụ việc bị cáo buộc tham nhũng trong số các dự án và cán bộ của ADB, chỉ thị OGA vạch ra thủ tục thích hợp để thực hiện các chức năng với sự tham khảo các vụ liên quan của ADB.
- (iii) Tham khảo với Vụ Ngân sách, Nhân sự và Hệ thống quản lý (BPMSD) về việc xem xét bổ sung nhân sự cho OGA để tạo điều kiện cho OGA hoàn thành tốt trách nhiệm của mình theo chính sách này.
- (iv) Tham khảo BPMSD và COSO về việc xem xét các cách thức chi phí hiệu quả nhằm tăng cường theo dõi, giám sát dự án, và mọi nguồn lực bổ sung có thể cần để thực hiện các nhiệm vụ này.
- (v) Chỉ thị OGA và BPMSD phối hợp tổ chức đào tạo các kỹ năng giải trình pháp lý và các kỹ năng điều tra khác để lựa chọn nhân viên OGA, chuyên gia phân tích tài chính và cán bộ thực hiện dự án.
- (vi) Chỉ thị OGC và BPMSD tiến hành hàng loạt hội thảo và/hoặc các hoạt động thông tin khác để thông tin cho cán bộ ADB về việc sửa đổi Sắc lệnh hành chính số 2.02, Phần 4 liên quan đến Bộ quy tắc ứng xử của cán bộ được Ban Điều hành thông qua ngày 29/5/1998.

78. Để theo dõi và phối hợp các nỗ lực của ADB đối với các sáng kiến và lập chương trình chống tham nhũng, các phòng, vụ chức năng sẽ được yêu cầu cung cấp cho SPD, OGA và OGC (về các khung pháp lý và các vấn đề pháp lý liên quan đến các lĩnh vực khác của hoạt động), cùng với thẩm định định kỳ về cách thức mà các đơn vị đó thực hiện các điều khoản của chính sách.

79. Sau khi Ban Giám đốc Điều hành phê chuẩn chính sách điều hành của ADB về các vấn đề chống tham nhũng, một văn bản của Ban Giám đốc Điều hành sẽ được lưu hành vào thời điểm thích hợp phân tích các kinh nghiệm của ADB về Chính sách chống tham nhũng, đề xuất sửa đổi phương pháp điều hành nếu cần thiết, và nêu những gợi ý cụ thể hơn về ngân sách và các nguồn lực khác.

VII. PHỤ LỤC

1. Bảng phân tích các sáng kiến quản trị quốc gia và xây dựng năng lực với các yếu tố chống tham nhũng.
2. Đề xuất thay đổi Hướng dẫn của ADB về mua sắm liên quan đến chống tham nhũng.
3. Đề xuất bổ sung vào Quy chế Hoạt động cho vay thông thường và đặc biệt

Phụ lục 1

Bảng phân tích các sáng kiến quản trị và xây dựng năng lực với các yếu tố chống tham nhũng

Thực thể mục tiêu	Loại can thiệp	Ví dụ
<p>Cơ quan hành pháp Hội đồng cơ quan dân sự</p>	<ul style="list-style-type: none"> Xem xét lại lương và quyền lợi để đảm bảo tính cạnh tranh với các cơ hội tuyển dụng thay thế. Tăng cường các biện pháp xây dựng giám sát, kiểm tra. Phát triển và công bố rộng rãi bộ quy tắc đạo đức của các cơ quan dân sự. 	TA 2616: Cải cách hành chính công của Sri Lanka
Bộ Tài chính/Bộ Phát triển	<ul style="list-style-type: none"> Tăng cường kiểm tra quản lý và hệ thống thông tin. Tăng cường chi phí giám sát và kiểm tra Hỗ trợ tăng cường hướng dẫn mua sắm 	TA 2538 Cải thiện quản lý quỹ ở Micronesia Khoản vay 1506: Chương trình quản lý nguồn lực của khu vực công của Gujarat Ấn Độ TA 2701 Củng cố thể chế của Văn phòng quốc gia về thẩm định mua sắm ở Việt Nam
Các cơ quan hành pháp, bộ, ban, ngành khác nhau	<ul style="list-style-type: none"> Đơn giản hoá và tái cơ cấu qui trình kinh doanh để giảm cơ hội thanh toán những khoản tiền bôi trơn Thiết lập các biện pháp làm cho công dân/ cơ quan trở nên minh bạch hơn và thân thiện hơn thông qua biển tên, yêu cầu về hồ sơ giấy tờ, kế hoạch thu phí niêm yết. 	TA 2186 Củng cố khung pháp lý cho Tổng cục hải quan ở CHND Trung Hoa TA 2459 Hỗ trợ kỹ thuật cho Nepal trong tăng cường hiệu quả hoạt động hải quan
<p>Ngành lập pháp Cơ quan Kiểm toán Tối cao</p>	<ul style="list-style-type: none"> Tăng cường năng lực và tính độc lập của Cơ quan Kiểm toán Tối cao 	RETA 5688 Chương trình đào tạo kiểm toán dài hạn cho các thành viên của tổ chức các Cơ quan kiểm toán tối cao châu Á TA 2463 Củng cố tổ chức của Văn phòng Tổng Kiểm toán ở Đảo Fiji
Các viện nghiên cứu của quốc hội	<ul style="list-style-type: none"> Tăng cường năng lực của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng giám sát độc lập 	USAID/CRS Nỗ lực củng cố năng lực quốc hội ở các nền kinh tế chuyển đổi
Văn phòng thanh tra	<ul style="list-style-type: none"> Củng cố quyền của công dân được đáp ứng những khiếu nại 	TA 2599 Thực hiện Cải cách cơ quan dân sự cho quần đảo Marshall Dự án của UNDP về phối hợp chính sách và quản lý ở Nam Thái Bình Dương
<p>Ngành tư pháp Giảm ùn tắc đơn thư tại toà án</p>	<ul style="list-style-type: none"> Phát triển cơ chế giải quyết tranh chấp thay thế 	TA 2521 Giải quyết tranh chấp thay thế ở Ấn Độ
Củng cố các cơ quan trung ương: toà án và Bộ Tư pháp	<ul style="list-style-type: none"> Hỗ trợ đào tạo liên tục cho các luật sư và thẩm phán 	TA 2727 Tái cơ cấu và xây dựng năng lực ở Bộ Tư pháp Mông Cổ
Củng cố các cơ quan thứ cấp: trường luật và nghiên cứu pháp lý địa phương	<ul style="list-style-type: none"> Giới thiệu những hệ thống thông tin và quản lý toà án mới nhất 	
<p>Xã hội dân sự Hội đồng chính phủ - doanh nghiệp</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cung cấp đầu mối thông tin phản hồi giữa chính phủ và doanh nghiệp trong các vấn đề quản trị quốc gia tốt 	

Phụ lục 2

Đề xuất những điều chỉnh đối với hướng dẫn mua sắm của ADB liên quan đến chống tham nhũng³²

Nhất quán với quy tắc thực hành tốt nhất giữa các ngân hàng phát triển đa phương, Phần 2.14, 2.15 và 2.16 trong Hướng dẫn Mua sắm của ADB sẽ được điều chỉnh như sau:

Gian lận và tham nhũng

2.14 Chính sách của ADB là đòi hỏi Bên vay (bao gồm các bên thụ hưởng khoản vay của ADB) cũng như bên đấu thầu/nhà cung cấp/nhà thầu trong các hợp đồng do ADB cấp vốn, phải tuân thủ tiêu chuẩn đạo đức cao nhất trong mua sắm và thực hiện các hợp đồng đó. Theo chính sách này, ADB:

- (a) xác định, vì những mục tiêu của quy định này, những điều khoản được đưa ra dưới đây:
 - (i) “hành vi tham nhũng” là hành vi của các quan chức trong khu vực công hay tư qua đó họ làm giàu cho bản thân và/hoặc cho người thân một cách không chính đáng, trái pháp luật, hay xúi giục người khác làm như vậy, bằng cách lạm dụng vị trí được giao, và nó bao gồm việc đề xuất, giao, nhận, hay gạ gẫm bất cứ thứ gì có giá trị gây ảnh hưởng đến hành động của bất cứ quan chức nào như thế trong quy trình mua sắm hay thực hiện hợp đồng;
 - (ii) “hành vi gian lận” là việc xuyên tạc sự thật để tác động đến quy trình mua sắm hay thực hiện hợp đồng gây tổn hại cho bên vay, và bao gồm những hành động cấu kết giữa các bên đấu thầu (trước hoặc sau khi nộp hồ sơ đấu thầu) hòng định giá sai lệch, không cạnh tranh và tước đoạt quyền cạnh tranh tự do và cởi mở của bên vay;
- (b) sẽ từ chối đề xuất giao thầu nếu xác định rằng nhà thầu được đề cử đã tham gia vào những hoạt động tham nhũng hay gian lận trong khi cạnh tranh giành hợp đồng;
- (c) sẽ hủy bỏ phần vốn được phân bổ cho một hợp đồng hàng hóa hay dịch vụ nếu ở bất kỳ thời điểm nào ADB phát hiện được những hành vi tham nhũng hay gian lận của đại diện bên vay hay một bên thụ hưởng khoản vay trong mua sắm hay thực hiện hợp đồng nếu bên vay không có những hành động kịp thời, phù hợp thỏa mãn cách giải quyết tình huống của ADB;
- (d) sẽ tuyên bố một công ty không đủ tiêu chuẩn, vĩnh viễn hoặc trong một giai đoạn nhất định, để được nhận hợp đồng do ADB cấp vốn nếu ở bất kỳ thời điểm nào ADB xác định được rằng công ty đó có những hành vi tham nhũng hay gian lận trong quá trình cạnh tranh giành hợp đồng hoặc thực hiện nó;
- (e) sẽ có quyền yêu cầu trong các hợp đồng do ADB cấp vốn có điều khoản quy định nhà cung cấp và nhà thầu cho phép ADB kiểm tra tài khoản và sổ sách của họ liên quan đến hoạt động của hợp đồng và chỉ định nhân viên kiểm toán để kiểm toán chúng.

³² Những điều khoản tương tự sẽ được cho vào “Hướng dẫn sử dụng chuyên gia tư vấn của Ngân hàng Phát triển châu Á và Bên vay” của ADB.

2.15 Được sự đồng ý cụ thể của ADB, bên vay có thể đưa vào hồ sơ đấu thầu những hợp đồng lớn do ADB cấp vốn, một cam kết của nhà thầu phải tuân thủ, trong cạnh tranh giành hợp đồng hay thực hiện hợp đồng, những điều luật của nước sở tại chống gian lận và tham nhũng (gồm cả hối lộ), như liệt kê trong các văn bản đấu thầu. Cần chú thích trong các văn bản rằng một cam kết như thế được đưa vào theo yêu cầu của bên vay.

2.16 Khi hợp đồng được ADB cấp vốn toàn bộ hoặc một phần, các văn kiện hợp đồng phải bao gồm một cam kết của nhà thầu rằng sẽ không có một khoản phí, tiền thưởng, tiền chiết khấu, quà tặng, tiền hoa hồng hay bất cứ khoản tiền nào khác hơn số tiền nêu trong đấu thầu được chi hay nhận liên quan đến quy trình mua sắm hay thực hiện hợp đồng.

Phụ lục 3

Đề xuất sửa đổi đối với các quy định cho vay đối với hoạt động thông thường và đặc biệt

Phần 8.03 của Những quy định về việc cho vay đối với những hoạt động thông thường và Những quy định về việc cho vay đối với những hoạt động đặc biệt sẽ được sửa đổi như sau. Những điều chỉnh liên quan được gạch chân.

Phần 8.03. Quyết định hủy bỏ của ADB. Nếu (i) quyền được rút tiền từ Tài khoản vay của Bên vay phải bị đình chỉ đối với bất kỳ số tiền nào trong vốn vay liên tục trong vòng ba mươi (30) ngày, hay (ii) ở bất kỳ thời điểm nào ADB phát hiện, sau khi tham vấn Bên vay, rằng bất kỳ số tiền nào trong vốn vay sẽ không được dùng cho mục đích của Dự án, hay (iii) ở bất kỳ thời điểm nào ADB phát hiện, liên quan đến bất kỳ hợp đồng nào sẽ được cấp tiền từ vốn vay, rằng hành vi tham nhũng hay gian lận được thực hiện bởi đại diện Bên vay hay một bên thụ hưởng khoản vay trong mua sắm/lựa chọn chuyên gia tư vấn hay thực hiện hợp đồng, nếu Bên vay không có những hành động kịp thời, phù hợp thỏa mãn cách giải quyết tình huống của ADB, hay (iv) ở bất kỳ thời điểm nào ADB phát hiện rằng việc mua sắm của bất kỳ hợp đồng nào được cấp tiền từ khoản vay không thống nhất với những thủ tục hiện hành hay không được nhắc đến trong Thỏa thuận Vay vốn, hay (v) đến thời hạn mà Thỏa thuận Vay vốn định rõ là ngày chấm dứt rút tiền sẽ không có khoản tiền nào khác được rút từ Tài khoản Vay, ADB có thể, dưới dạng thông báo tới Bên vay và Nhà bảo trợ, nếu có, chấm dứt quyền được rút tiền của Bên vay đối với tài khoản hay hợp đồng đó. Qua việc đưa ra thông báo như vậy, khoản tiền vốn vay hay một phần liên quan của nó phải bị hủy bỏ.

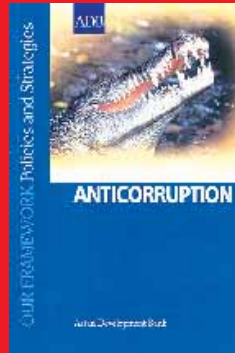
Chống tham nhũng và sự liêm chính

Tài liệu này là bản tập hợp của cuốn Hướng dẫn và Nguyên tắc Liêm chính được Chủ tịch ADB thông qua (tháng 11 năm 2006), và cuốn Chính sách chống tham nhũng được Ban Giám đốc Điều hành thông qua (tháng 7 năm 1998).

Bộ phận Liêm chính của ADB là một bộ phận thuộc Văn phòng Tổng Kiểm toán và chịu trách nhiệm điều tra các cáo buộc tham nhũng, gian lận, hành vi ép buộc, hành vi thông đồng, xung đột lợi ích, và sai phạm trong các hoạt động do ADB hỗ trợ tài chính theo như Hướng dẫn và Nguyên tắc Liêm chính.

Chính sách chống tham nhũng của ADB yêu cầu tất cả bên liên quan bao gồm nhân viên ADB, Bên vay, người hưởng lợi từ dự án, các nhà thầu, nhà cung cấp, chuyên gia tư vấn, và các bên thực hiện hợp đồng tuân thủ tiêu chuẩn đạo đức cao nhất khi tham gia vào các hoạt động do ADB hỗ trợ tài chính. Chính sách này cũng cố nghĩa vụ hoạt động của ADB theo Điều 14(xi) của Hiệp định Thành lập Ngân hàng Phát triển Châu Á, nhằm đảm bảo rằng các quy trình tài trợ của ADB được sử dụng đúng như mục đích được mong đợi.

Tài liệu này thay thế cho cuốn Chính sách chống tham nhũng được xuất bản trước đây (xem hình).



Ngân hàng Phát triển Châu Á

Mục tiêu hoạt động của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) là nhằm cải thiện mức sống của người dân tại khu vực Châu Á – Thái Bình Dương, và đặc biệt cho 1,9 tỉ người sống với mức dưới 2 USD mỗi ngày. Mặc dù đạt được nhiều thành công, Châu Á – Thái Bình Dương vẫn là nơi sinh sống của hai phần ba số người nghèo trên thế giới. ADB là một tổ chức tài chính phát triển đa phương có 67 thành viên, trong đó 48 thành viên khu vực và 19 thành viên ngoài khu vực. Mục tiêu của Ngân hàng Phát triển Châu Á là một khu vực không có đói nghèo. Nhiệm vụ của ADB là hỗ trợ các nước thành viên đang phát triển giảm nghèo và cải thiện chất lượng cuộc sống của người dân.

Những công cụ chủ yếu của ADB nhằm hỗ trợ các nước thành viên đang phát triển là đối thoại chính sách, khoản vay, đầu tư vốn cổ phần, bảo lãnh, viện trợ không hoàn lại, và hỗ trợ kỹ thuật. Mức cho vay hàng năm của ADB đạt khoảng 6 tỉ USD, hỗ trợ kỹ thuật với tổng trị giá 180 triệu USD/năm.

Trụ sở chính của Ngân hàng Phát triển Châu Á đặt tại Manila. ADB có 26 văn phòng đại diện trên toàn thế giới. ADB là nơi làm việc của hơn 2.000 nhân viên đến từ hơn 50 nước.

Asian Development Bank
6 ADB Avenue, Mandaluyong City
1550 Metro Manila, Philippines
www.adb.org
Ấn phẩm lưu trữ số 021009

In tại Việt Nam