



Tài liệu Chính sách

Giai đoạn tài liệu: Tài liệu tham vấn
Tháng 2/2011

Tiếp tục Tăng cường Cơ chế Trách nhiệm Giải trình

Asian Development Bank

Chủ nhiệm tổ công tác	Eduard Westreicher, Giám đốc Điều hành Phụ khuyết đại diện cho Áo; Đức; Luc-xăm-bua; Thổ Nhĩ Kỳ, Anh Quốc.
Thành viên	<p>Siraj Shamsuddin, Giám đốc Điều hành đại diện cho Ka-zắc-stan; Man-đi-vơ; Quốc đảo Mác-san; Mông Cổ; Pa-kít-stan; Phi-líp-pin; Đông Timo.</p> <p>Dereck Rooker-Smith, Giám đốc Điều hành Phụ khuyết đại diện cho Úc; Hồng Kông; Trung Hoa; Ki-ri-ba-ti; Liên bang Micronesia; Nauru; Cộng hòa Palau; Quốc đảo Sô-lô-môn; Tuvalu.</p> <p>Govinda Bahadur Thapa, Giám đốc Điều hành Phụ khuyết đại diện cho Brunei Darussalam; Malaysia; Myanmar; Nepal; Singapore; Thái Lan.</p> <p>Rajat M. Nag, Tổng Giám đốc Điều hành.</p>
Ban Thư ký*	Xiaoqin Fan, Chuyên gia chính về chính sách và kế hoạch, Vụ Chính sách và Chiến lược.

*Chúng tôi ghi nhận sự hỗ trợ hiệu quả của Angelita Cortez, chuyên gia tư vấn; Edeena R. Pike, Cán bộ Chính sách và Chiến lược; và Myrna M. Fortu, Trợ lý hành chính, Vụ Chính sách và Chiến lược.

Trong quá trình chuẩn bị chiến lược hoặc chương trình quốc gia, nguồn tài trợ cho dự án bất kỳ, hoặc khi nêu danh hay tham chiếu đến bất kỳ vùng lãnh thổ hoặc vùng địa lý nào trong tài liệu này, Ngân hàng Phát triển Châu Á không có ý định đưa ra bất kỳ nhận định nào về tình trạng pháp lý hoặc tình trạng khác của bất kỳ lãnh thổ hoặc vùng đất nào.

TÓM LƯỢC TỔNG QUAN

1. Năm 1995, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) thành lập Chức năng Thanh tra nhằm tạo ra một diễn đàn để những người chịu tác động của dự án có thể khiếu nại lên một cơ quan độc lập về những vấn đề liên quan đến việc ADB tuân thủ các chính sách và thủ tục hoạt động của ngân hàng tại những dự án được ADB hỗ trợ. Trong năm 2003, sau một quá trình đánh giá rộng khắp, ADB đã đưa ra Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) hiện nay, dựa trên Chức năng Thanh tra. Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) được thiết kế nhằm tăng cường hiệu quả phát triển và chất lượng dự án của ADB; tạo cơ chế phản hồi lại những quan ngại của những người chịu tác động của dự án và tạo sự công bằng với tất cả các bên liên quan; phản ánh chuẩn mực nghề nghiệp và kỹ thuật cao nhất trong hoạt động và công tác nhân sự; tăng cường tính độc lập và minh bạch; tăng cường hiệu quả kinh tế và hiệu suất; bổ sung cho các hệ thống giám sát, kiểm toán, kiểm soát chất lượng và đánh giá khác hiện có tại ADB.
2. Tại Hội nghị Thường niên lần thứ 43 của Hội đồng Thống đốc ADB tổ chức tại Tashkent tháng 5/2010, Chủ tịch ADB tuyên bố ADB sẽ tiến hành Đánh giá Chung của Hội đồng và Ban Giám đốc về Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (Đánh giá). Một Tổ Công tác Liên hợp giữa Hội đồng Quản trị và Ban Giám đốc được thành lập vì mục đích này. Tổ Công tác có sự tham gia của hai chuyên gia quốc tế độc lập để hỗ trợ Đánh giá. Mục tiêu của Đánh giá là nhằm tổng kết lại kinh nghiệm của ADB, rút kinh nghiệm từ các cơ chế tương tự khác, và xem lại phạm vi cải thiện cho Cơ chế Trách nhiệm Giải trình. Đợt đánh giá đã thực hiện được một quá trình tham vấn công chúng rộng khắp.
3. Đợt Đánh giá về Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) này đã áp dụng một khuôn khổ đánh giá được công nhận bao gồm các nội dung như khả năng tiếp cận, mức độ tín nhiệm, hiệu quả và hiệu suất (ACEE). Kết luận đưa ra là Cơ chế Trách nhiệm Giải trình của ADB được coi là tiên phong trong số các ngân hàng phát triển đa phương (MDBs) trong việc thể chế hóa chức năng giải quyết vấn đề. Chức năng kép gồm đánh giá tham vấn và đánh giá tuân thủ đã bổ sung một cách hiệu quả cho nhau, đảm bảo sự cân đối đúng đắn giữa tính độc lập và hiệu quả, có căn cứ vững về lý thuyết và hợp lý trong thực tiễn. Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) đạt được điểm số cao về tính minh bạch, sự tham gia, mức độ tín nhiệm và hiệu quả. Cả hai giai đoạn đánh giá tham vấn và đánh giá tuân thủ đã chứng tỏ sự hữu ích và đem lại kết quả một cách hiệu quả.
4. Đánh giá này cũng đưa ra khuyến nghị để ADB có thể tiếp tục tăng cường Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) qua những thay đổi trong một số lĩnh vực. Yêu cầu người muốn khiếu nại phải tiếp cận OSPF tạo ra quan niệm rằng OSPF làm giảm sự trông cậy vào giai đoạn đánh giá tuân thủ và gây ra chậm trễ cho những người muốn trực tiếp yêu cầu đánh giá tuân thủ. Nhiệm vụ phân chia giữa giải quyết vấn đề, đánh giá tuân thủ và chức năng quản trị dựa án còn chưa đủ rõ ràng. Vấn đề thăm thực địa có thể gây tranh cãi và đòi hỏi phải có giải pháp thực tiễn. CRP do Hội đồng bổ nhiệm dựa trên khuyến nghị của Chủ tịch Ngân hàng, có thể làm giảm sự độc lập đối với Ban Giám đốc. Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) của ADB là một trong những cơ chế tốt nhất trong số các tổ chức tương tự khác. Việc coi báo cáo hoàn tất dự án là ngày kết thúc gửi đơn khiếu nại dẫn đến thiếu rõ ràng và ổn định. Hơn nữa, nhận thức về Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) còn hạn chế và nhiều cộng đồng địa phương thấy tiến trình AM còn dài và phức tạp. Giai đoạn đánh giá tuân thủ vẫn được cho là một giai đoạn có nhiều điểm đối lập. Giá trị học hỏi của Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) vẫn còn chưa được tận dụng đầy đủ.

5. Dựa trên kinh nghiệm của ADB và các tổ chức tương tự khác, Đợt Đánh giá này đã đưa ra một số đề xuất thay đổi nhằm tăng cường Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM). Một số đề xuất thay đổi lớn được tổng hợp dưới đây.

6. **Cải thiện khả năng tiếp cận.**

- (i) *Thiết lập cơ chế một cửa.* Một cán bộ của OCRP đóng vai trò Cán bộ Tiếp nhận Khiếu nại để nhận toàn bộ đơn khiếu nại. Điều đó sẽ cải thiện về mặt tương tác giữa Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) với công chúng.
- (i) *Thay đổi ngày kết thúc.* ADB cần thay đổi ngày kết thúc gửi đơn thư khiếu nại từ ngày ban hành Báo cáo hoàn tất dự án (PCR) đến một năm sau ngày đóng khoản vay. Điều đó sẽ làm cải thiện sự rõ ràng và ổn định của ngày kết thúc.
- (ii) *Nâng cao nhận thức và kiến tạo sự thay đổi về văn hóa.* OSPF và OCRP cần tiến hành các hoạt động bên ngoài một cách hệ thống và hiệu quả trong phạm vi ADB đối với các dự án và tại các nước thành viên đang phát triển (DMCs). Cần có sự thay đổi về văn hóa trong hoạt động và nhận thức về Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) như một công cụ để học hỏi và tăng cường hiệu quả phát triển. Cán bộ ADB cần phải là các kênh chính nhằm phổ biến thông tin về Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM).

7. **Tăng cường mức độ tin nhiệm.**

- (i) *Cải thiện tính độc lập.* Các thành viên CRP cần phải được Hội đồng Bổ nhiệm dựa trên khuyến nghị của Ủy ban Đánh giá Tuân thủ của Hội đồng qua tham vấn với Chủ tịch Ngân hàng. Điều đó sẽ cải thiện tính độc lập của CRP đối với Ban Giám đốc so với cách làm hiện nay là các thành viên CRP được Hội đồng bổ nhiệm dựa trên khuyến nghị của Chủ tịch Ngân hàng.
- (ii) *Cải thiện độ minh bạch và đáp ứng.* Các Vụ nghiệp vụ cần theo dõi tình trạng của cá đơn thư khiếu nại do OSPF và OCRP gửi đến, nhằm bổ sung cho việc theo dõi hiện nay vẫn do OSPF và OCRP thực hiện. Điều đó sẽ cải thiện độ minh bạch và đáp ứng của Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM).

8. **Cải thiện về hiệu suất.**

- (i) *Tối ưu hóa sử dụng nguồn lực.* Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) là một trong những cơ chế tốn kém nhất trong số các tổ chức tương tự. Về lý thuyết, chi phí cho Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) gồm hai phần: (i) “chi phí cố định” nhằm hỗ trợ cơ cấu cơ bản để duy trì và vận hành Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM), bất kể số đơn thư khiếu nại là bao nhiêu; và (ii) “chi phí khả biến” nhằm đáp ứng những thay đổi theo yêu cầu. Điều đó sẽ giúp đảm bảo sử dụng tối ưu nguồn lực, đồng thời cung cấp dịch vụ hiệu quả cho những người chịu tác động. OSPF và CRP giám sát khung thời gian được điều chỉnh cho phù hợp với mỗi dự án.
- (ii) *Đơn giản hóa quy trình Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM).* Cần loại bỏ các bước dư thừa trong các quy trình trong Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) và khung thời gian cần được xác định một cách thực tế nhằm giảm chi phí giao dịch.
- (iii) *Cải thiện công tác điều phối và khả năng bổ sung cho nhau giữa OSPF và CRP.* OSPF và OCRP cần chia sẻ thông tin đầy đủ cho nhau nhằm tránh trùng lặp công việc một cách không cần thiết.

9. **Cải thiện về hiệu quả.**

- (i) *Cho phép tiếp cận trực tiếp với đánh giá tuân thủ.* Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM) cần loại bỏ yêu cầu là người chịu ảnh hưởng phải thực hiện tiến trình tham vấn trước khi họ nộp đơn thư yêu cầu đánh giá tuân thủ. Điều đó đem lại cho những người chịu ảnh hưởng bởi dự án sự lựa chọn lớn hơn.

- (ii) *Thăm thực địa.* Việc không đảm bảo đồng ý thăm thực địa từ các nước nhận vay cần được giảm thiểu. Do tính nhạy cảm và tầm quan trọng của việc thăm thực địa, một số phương án đã được cân nhắc.
- (iii) *Làm rõ nhiệm vụ của Cơ chế Trách nhiệm Giải trình (AM).* Đánh giá tuân thủ là quá trình tìm hiểu thực tế về bản chất. Ban Giám đốc phải phản hồi kết quả của CRP và đưa ra khuyến nghị về các biện pháp sửa chữa để Hội đồng phê duyệt. Điều đó sẽ giúp xác định rõ ranh giới giữa đánh giá tuân thủ, giải quyết vấn đề, và quản trị dự án.