

MỘT SỐ PHƯƠNG PHÁP ĐO LƯỜNG MỨC ĐỘ THAM NHŨNG TRÊN THẾ GIỚI

NGUYỄN QUANG VỊNH*

Nạn tham nhũng đã và đang gây thiệt hại vô cùng nghiêm trọng ảnh hưởng tới mọi mặt của đời sống từ kinh tế, chính trị tới văn hóa xã hội; vì vậy nhu cầu phòng chống tham nhũng là rất cấp bách. Trước khi kiến tạo và triển khai các chương trình phòng chống tham nhũng, việc đo lường và xác định mức độ tham nhũng tại mỗi quốc gia là vô cùng cần thiết. Một số phương pháp đo lường mức độ tham nhũng đã được sử dụng như đo lường Chỉ số nhận thức về tham nhũng của tổ chức Minh bạch quốc tế, Chỉ số quản trị toàn cầu, Khảo sát môi trường kinh doanh và hoạt động doanh nghiệp, Điều tra và theo dõi mức chi tiêu công.

Từ khóa: Đo lường mức độ tham nhũng, Chỉ số nhận thức về tham nhũng, Chỉ số quản trị toàn cầu, Khảo sát môi trường kinh doanh và hoạt động doanh nghiệp, điều tra và theo dõi mức chi tiêu công.

Corruption has been causing serious damages which influence economic, cultural and social aspects; therefore, anti-corruption is an urgent task. Before making and implementing anti-corruption programs, it is extremely essential to measure and identify corruption levels. Some methods to measure corruption levels are used including Corruption Perception Index of Transparency International, The Worldwide Governance Indicator, The Business Environment and Enterprise Performance Surveys, The Public Expenditure Tracking Surveys.

Keywords: Measure corruption levels, Corruption Perception Index, The Worldwide Governance Indicator, The Business Environment and Enterprise Performance Surveys, The Public Expenditure Tracking Surveys.

Theo số liệu nghiên cứu, nạn tham nhũng đã gây thiệt hại về kinh tế tương đương với 5% GDP toàn cầu, xấp xỉ 2,6 ngàn tỷ đôla, riêng số tiền dùng để hồi lộ tương đương 1 ngàn tỷ đô la¹. Chỉ tính riêng tại châu Phi, nạn tham nhũng đã gây thiệt hại lên tới 859 tỷ đôla². Tại châu Âu, giá trị thiệt hại ước tính lên tới 990 tỷ Euro³, còn tại Ôt-xơ-trây-li-a

nạn tham nhũng gây ra thiệt hại lên tới 4% tổng GDP tương đương 72,3 tỷ đôla⁴. Hệ quả trên đã dẫn tới yêu cầu cấp bách trong công tác phòng chống tệ nạn tham nhũng, không chỉ các quốc gia mà các tổ chức quốc tế cũng tích cực tham gia vào việc kiến tạo và triển khai các chương trình phòng chống tham nhũng trên phạm vi toàn cầu. Từ năm 1996 tới năm 2012, Ngân hàng thế giới (*World Bank*) đã phối hợp cùng các quốc gia trên thế giới, các tổ chức quốc tế để thực hiện gần 600 chiến dịch nhằm giải quyết các vấn đề liên quan

¹ Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế - Cơ sở lý luận cho việc chống tham nhũng: <https://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>

² Ủy ban Kinh tế các nước châu Phi-Đánh giá mức độ tham nhũng ở khu vực châu Phi-Báo cáo Quý IV (2016): https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/agr4_eng_fin_web_11april.pdf

³ Tổ chức nghiên cứu và phát triển-Chi phí tham nhũng ở châu Âu (2016): <https://www.rand.org/news/press/2016/03/22.html>

* Văn phòng, Viện kiểm sát nhân dân tối cao

⁴ Hannah Aulby và Rod Campbell (2018)-Nhận thức về tham nhũng và thiệt hại tới tổng sản phẩm quốc nội: <http://www.tai.org.au/sites/default/files/P381%20Costs%20of%20corruption%20FINAL.pdf>

tới tham nhũng⁵. Tuy nhiên, hiệu quả của các chiến dịch trên vẫn chưa thực sự rõ rệt. Để triển khai chương trình phòng chống tham nhũng hiệu quả, trước hết cần phải đo lường và xác định được mức độ tham nhũng tại mỗi quốc gia. Hiện nay, một số phương pháp đo lường mức độ tham nhũng phổ biến được sử dụng trên thế giới là đo lường Chỉ số nhận thức về tham nhũng (*Corruption Perception Index*) của tổ chức Minh bạch quốc tế (*Transparency International*), Chỉ số quản trị toàn cầu (*The Worldwide Governance Indicator*), Khảo sát môi trường kinh doanh và hoạt động doanh nghiệp (*The Business Environment and Enterprise Performance Surveys*), Điều tra và theo dõi mức chi tiêu công (*The Public Expenditure Tracking Surveys*).v.v... Trong phạm vi bài viết, các phương pháp này sẽ được phân tích nhằm làm rõ các ưu, nhược điểm của mỗi phương pháp.

CÁC PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ THAM NHŨNG

1. Chỉ số nhận thức về tham nhũng (*Corruption Perception Index*)

Từ năm 1995, tổ chức Minh bạch quốc tế đã nghiên cứu và phát triển hệ thống chỉ số nhận thức về tham nhũng (*Corruption Perception Index* - viết tắt là CPI) dựa trên đánh giá của các chuyên gia và kết quả của các cuộc khảo sát nhằm xếp loại các quốc gia về mức độ tham nhũng. Theo tổ chức Minh bạch quốc tế, chỉ số CPI được đánh giá dựa trên định nghĩa về tham nhũng là “*sự lạm dụng quyền lực công cộng vì mục đích cá nhân*”⁶. Giáo sư Johann Graf Lambsdorff đến từ Đại học Passau, CHLB Đức là người được tổ chức Minh

bạch quốc tế giao nhiệm vụ nghiên cứu và phát triển hệ thống chỉ số này⁷. Theo đó, chỉ số CPI được xây dựng dựa trên việc khảo sát lấy ý kiến của các doanh nhân, các chuyên gia phân tích và 12 tổ chức uy tín trên thế giới bao gồm Ngân hàng Phát triển Châu Phi (*African Development Bank*), Quỹ Bertelsmann (CHLB Đức), Cơ quan tình báo kinh tế Anh quốc (*The Economist Intelligence Unit*), Freedom House (Hoa Kỳ), Global Insight (Hoa Kỳ), Viện quản lý phát triển quốc tế (Thụy Sĩ), Cơ quan tư vấn rủi ro Chính trị và Kinh tế (*PERC-Hồng Kông*), Tập đoàn đánh giá rủi ro quốc gia (*PRS Group-Hoa Kỳ*), Diễn đàn kinh tế thế giới (*The World Economy Forum*), Ngân hàng thế giới (*World Bank*), Dự án tư pháp quốc tế (*The World Justice Project*). Để xác định chỉ số CPI, mỗi quốc gia phải được ít nhất ba tổ chức đánh giá, khảo sát để bảo đảm tính khách quan⁸. Dựa vào các thành tố trên, mức độ nhận thức về tham nhũng tại mỗi quốc gia sẽ được đo lường một cách chính xác. Chỉ số CPI đánh giá 176 nước trên thế giới theo thang điểm từ 0 tới 100, số điểm càng cao được đánh giá là càng trong sạch và không có tham nhũng. Cho tới cuối năm 2018, số liệu do tổ chức Minh bạch quốc tế cho thấy New Zealand, Đan Mạch và Phần Lan là 3 nước được đánh giá có chỉ số trong sạch cao nhất với điểm số lần lượt là 89, 88 và 85. Trong khi đó, Việt Nam hiện đứng thứ 107 trên thế giới với điểm số 35, tăng đều từ năm 2012 (31 điểm) tới 2017 (35 điểm)⁹.

⁷ Trung tâm dữ liệu nghiên cứu về tham nhũng (2005): http://www.icgg.org/corruption.cpi_2005_faq.html

⁸ nt

⁹ Số liệu tổ chức Minh bạch quốc tế năm 2017: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption-perceptions-index-2017>

⁵ nt

⁶ Tổ chức Minh bạch quốc tế (2018). “Chỉ số nhận thức về tham nhũng”: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

Trên thực tế, hệ thống chỉ số CPI đem lại rất nhiều lợi ích trong công tác nghiên cứu và hoạch định chính sách. Thứ nhất, chỉ số CPI có giá trị cao trong công tác nghiên cứu. Các nhà nghiên cứu có thể dễ dàng truy cập vào hệ thống dữ liệu của tổ chức Minh bạch quốc tế để phân tích số liệu, tìm ra các nguyên nhân và hệ quả của nạn tham nhũng. Một số tổ chức như Tổ chức đánh giá rủi ro quốc tế (*International Risk Country Guide*) và Tổ chức kinh doanh quốc tế (*Business International Corporation*) cũng cung cấp số liệu sử dụng cho việc đánh giá mức độ tham nhũng, tuy nhiên số liệu của các tổ chức trên không mang tính tổng hợp và toàn diện như chỉ số CPI¹⁰. Trên thực tế, cũng có rất nhiều chỉ số có thể sử dụng để nghiên cứu tình hình tham nhũng như chỉ số pháp lý, chỉ số chỉ tiêu công v.v... nhưng các số liệu này đều phải dựa trên chỉ số CPI để nghiên cứu¹¹. Do vậy, có thể kết luận rằng chỉ số CPI là chỉ số thuận tiện nhất để truy cập, nghiên cứu và phân tích.

Thứ hai, chỉ số CPI đóng vai trò quan trọng trong việc kiến tạo các giải pháp phòng chống tham nhũng¹². Ban đầu, chỉ số CPI chỉ được đưa vào chương trình nghị sự chính trị giữa các quốc gia, sau đó tất cả các chính phủ, các tổ chức xã hội và

phương tiện thông tin đại chúng đều quan tâm tới tầm quan trọng của chỉ số CPI. Qua đó, quá trình cải cách pháp luật và quản lý kinh tế xã hội đã được tập trung đẩy mạnh để giải quyết nạn tham nhũng trên phạm vi toàn cầu. Ngoài ra, chỉ số CPI là chỉ số được đánh giá một cách khách quan bởi các cơ quan, tổ chức uy tín trên toàn cầu và bởi chính giới doanh nhân tại quốc gia được đánh giá. Do vậy, CPI được coi là một chỉ báo trung thực để đánh giá mức độ tham nhũng thường niên của các quốc gia trên thế giới. Bằng việc phân tích điểm số của một quốc gia bất kỳ thông qua chỉ số CPI có thể thấy được tính hiệu quả của các chương trình, kế hoạch phòng chống tham nhũng tại quốc gia được đánh giá.

Bên cạnh nhiều ưu điểm, hệ thống chỉ số CPI còn tồn tại một số khuyết điểm.

Hệ thống chỉ số CPI được tính toán qua các cuộc khảo sát của các tổ chức độc lập, các chuyên gia cùng giới doanh nhân. Do vậy, tính chính xác và khách quan của CPI phụ thuộc rất nhiều vào phương pháp thiết kế, các thành tố tạo nên hệ thống chỉ số này. Thành tố đầu tiên chính là khác biệt trong quan niệm về tham nhũng bởi hệ thống pháp luật, kinh tế, chính trị và quan điểm về văn hóa xã hội đa dạng giữa các quốc gia. Ví dụ như việc cho tặng, tài trợ hay ủng hộ tài chính trong hoạt động chính trị ở một số nước được coi là hợp lệ nhưng lại là bất hợp pháp ở các nước khác hay một khoản tiền thưởng bất kỳ được chấp nhận được ở một nước này lại bị coi là hối lộ ở một nước khác. Bởi quan niệm khác nhau về tham nhũng, hệ thống chỉ số CPI sẽ được hiểu và triển khai theo các cách khác nhau giữa các quốc gia. Không chỉ giữa các quốc gia, các chuyên gia nghiên cứu cũng có quan điểm khác nhau về tham nhũng, do vậy việc đánh giá mức

¹⁰ Staffan Andersson và Paul M. Heywood (2009). Nhận thức về chính trị: Việc sử dụng và lạm dụng phương pháp của tổ chức Minh bạch quốc tế trong việc đánh giá chỉ số tham nhũng. Tạp chí nghiên cứu chính trị.

¹¹ Alfredo Del Monte and và Erasmo (2007) Các yếu tố quyết định việc tham nhũng ở Italy: Hệ thống phân tích dữ liệu khu vực. Tạp chí Kinh tế Chính trị Châu Âu.

¹² Staffan Andersson và Paul M. Heywood (2009). Nhận thức về chính trị: Việc sử dụng và lạm dụng phương pháp của tổ chức Minh bạch quốc tế trong việc đánh giá chỉ số tham nhũng. Tạp chí nghiên cứu chính trị.

độ tham nhũng thông qua chỉ số CPI cũng có sự khác biệt nhất định¹³. Ngoài ra, các cuộc khảo sát nhằm thu thập chỉ số CPI lại được tiến hành với tất cả các cấp độ tham nhũng từ tham nhũng vặt (*petty corruption*) tới tham nhũng lớn (*grand corruption*) và tham nhũng chính sách (*systemic corruption*), do vậy rất khó để có thể đánh giá và so sánh mức độ tham nhũng dựa trên kết quả thu thập chỉ số CPI giữa các quốc gia và tại các thời điểm khác nhau¹⁴.

Ngoài ra, nguồn dữ liệu về hệ thống chỉ số CPI còn thiếu tính ổn định. Trong thực tế, số quốc gia được khảo sát và liệt kê trong hệ thống dữ liệu của tổ chức Minh bạch quốc tế còn có sự thay đổi theo thời gian. Năm 2002, hệ thống chỉ số CPI cung cấp dữ liệu khảo sát tại 90 quốc gia. Tuy nhiên tới năm 2003 có tới 133 quốc gia được khảo sát¹⁵. Như vậy, số lượng các quốc gia được khảo sát mỗi năm sẽ ảnh hưởng tới thứ hạng về tham nhũng của các nước trên hệ thống bảng xếp hạng của tổ chức Minh bạch quốc tế¹⁶. Cũng theo đó, chỉ số CPI của một quốc gia cũng không thể được sử dụng để so sánh về mức độ tham nhũng giữa các quốc gia khác nhau tại các thời điểm khác nhau¹⁷.

¹³ Stephen Knack (2006). Đo lường tham nhũng ở khu vực Đông Âu và Trung Á: Sự phản biện của các chỉ số xuyên quốc gia. Tài liệu nghiên cứu chính sách của Ngân hàng thế giới.

¹⁴ Theresa Thompson và Anwar Shah (2005). Chỉ số nhận thức tham nhũng của Tổ chức Minh bạch quốc tế: Thảo luận về nhận thức.

¹⁵ nt

¹⁶ Stephen Knack (2006). Đo lường tham nhũng ở khu vực Đông Âu và Trung Á: Sự phản biện của các chỉ số xuyên quốc gia. Tài liệu nghiên cứu chính sách của Ngân hàng thế giới.

¹⁷ Staffan Andersson và Paul M. Heywood (2009). Nhận thức về chính trị: Việc sử dụng và lạm dụng phương pháp của tổ chức Minh bạch quốc tế trong

2. Chỉ số quản trị toàn cầu (World Governance Index)

Hệ thống chỉ số quản trị toàn cầu (World Governance Index – viết tắt là WGI) được Ngân hàng thế giới phát triển từ năm 1996 với mục đích xây dựng báo cáo tổng hợp về quản trị cho hơn 200 quốc gia. Trong đó, các chỉ số tổng hợp dựa trên nhận xét của người dân, ý kiến của các chuyên gia nghiên cứu, các doanh nghiệp, các cuộc khảo sát do các viện nghiên cứu cùng các nguồn dữ liệu tổng hợp của các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức quốc tế tiến hành thu thập¹⁸. Hệ thống chỉ số WGI được phát triển dựa trên dữ liệu tổng hợp về 6 khía cạnh của quản trị, bao gồm Tiếng nói và trách nhiệm (*Voice & Accountability*), Sự ổn định về chính trị và tình trạng bạo lực (*Political Stability & Lack of Violence*), Mức độ hoạt động hiệu quả của Chính phủ (*Government Effectiveness*), Chất lượng của các quy định pháp luật (*Regulatory Quality*), Quy định pháp luật (*Rule of Law*) và việc Kiểm soát tham nhũng (*Control of Corruption*). Hệ thống dữ liệu này được Ngân hàng thế giới phân tích dựa trên mô hình thành tố không quan sát (*Unobserved Component Model*). Quá trình tổng hợp các dữ liệu trên bao gồm 5 bước. Đầu tiên, tất cả các chỉ số có cùng nguồn dữ liệu về kiểm soát tham nhũng sẽ được tổng hợp vào một chỉ số đơn nhất. Sau đó, các chỉ số này sẽ được thu gọn lại nhằm tìm ra một nguồn dữ liệu đại diện đặc trưng nhất dựa trên mức độ khái quát căn cứ vào mức thu nhập và vùng miền của các quốc gia. Bước

việc đánh giá chỉ số tham nhũng. Tạp chí nghiên cứu chính trị.

¹⁸ Anja Rohwer (2009). Đo lường tham nhũng: So sánh giữa chỉ số nhận thức tham nhũng của tổ chức Minh bạch quốc tế và chỉ số quản trị toàn cầu của Ngân hàng thế giới. Viện nghiên cứu kinh tế trường Đại học Munich.

thứ 3 và bước thứ 4, tất cả các nguồn dữ liệu mang tính đặc trưng và tham khảo đều được tổng hợp thành một chỉ số nhất định để ước lượng sai số của các nguồn dữ liệu. Trong bước cuối cùng, một chỉ số mới sẽ được xây dựng dựa trên cả nguồn dữ liệu mang tính khái quát và không khái quát để đánh giá mức độ kiểm soát tham nhũng ở mỗi quốc gia¹⁹.

Hệ thống chỉ số WGI có một số ưu điểm sau. Đầu tiên đó là hệ thống chỉ số mang tính thông tin về hệ thống quản trị rất các của mỗi quốc gia²⁰. Do vậy chỉ số WGI được sử dụng để đánh giá chất lượng quản trị tại mỗi quốc gia, và được sử dụng để so sánh về công tác quản trị của một quốc gia hoặc giữa các quốc gia trên toàn cầu tại các thời điểm khác nhau.

Bên cạnh đó, chỉ số WGI mang tính toàn diện và khái quát cao. Chỉ số WGI không chỉ tập trung vào yếu tố quản trị của khu vực công mà cả khu vực tư nhân. Điều này được thể hiện qua các đối tượng nghiên cứu mà WGI hướng tới bao gồm người dân, các doanh nghiệp, các tổ chức phi chính phủ và cả các tổ chức quốc tế cùng các viện nghiên cứu khoa học. Hệ thống đối tượng nghiên cứu này sẽ cung cấp dữ liệu về tất cả các loại hình tham nhũng từ tham nhũng nhỏ tới tham nhũng lớn, thậm chí là cả tham nhũng chính sách do một nhóm lợi ích có chức vụ để ra nhằm thu lợi cá nhân²¹.

Bên cạnh ưu điểm, chỉ số WGI cũng bộc lộ một số nhược điểm. Ban đầu, mục đích xây dựng chỉ số WGI là để nâng cao nhận thức về tham nhũng và cung cấp một hệ thống dữ liệu phong phú và thuận

tiện hơn cho các nhà nghiên cứu, các nhà hoạch định chính sách để phân tích các nguyên nhân và hệ quả của nạn tham nhũng²². Tuy nhiên hình thức và mức độ tham nhũng ở mỗi quốc gia là đa dạng và khác nhau, nhận thức của mỗi tầng lớp xã hội cũng khác nhau và luôn phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố như kinh nghiệm và văn hóa. Ví dụ, nhận thức về tham nhũng của các doanh nhân đại diện cho các tập đoàn đa quốc gia không thể đồng nhất với nhận thức về tham nhũng của một cá nhân nhất định. Bên cạnh đó, yếu tố nhận thức luôn là một biến số bất định và thường xuyên thay đổi. Vì vậy, chỉ số tổng hợp liên quan tới nhận thức luôn biến thiên và thay đổi không theo quy luật. Do đó, việc tổng hợp một hệ thống chỉ số đo lường các loại hình tham nhũng khác nhau thành một chỉ số đơn nhất sẽ dẫn đến tính thiếu chính xác, ảnh hưởng tới độ khái quát của chỉ số.

Nhược điểm thứ hai của chỉ số WGI là thiếu tính công khai²³. Chỉ số WGI được tổng hợp dựa trên một số nguồn dữ liệu không được công bố rộng rãi, đặc biệt là các tài liệu liên quan đến các loại hình tham nhũng lớn (*grand corruption*) và tham nhũng chính sách (*systemic corruption*) của một số quan chức cấp cao tại các quốc gia được khảo sát. Thông thường, đối với những trường hợp này tài liệu điều tra thường không được công bố rộng rãi trên truyền thông, người dân và giới doanh nghiệp sẽ không thể biết tới những trường hợp tham

¹⁹ nt

²⁰ nt

²¹ nt

²² Stephen Knack (2006). Đo lường tham nhũng ở khu vực Đông Âu và Trung Á: Sự phản biện của các chỉ số xuyên quốc gia. Tài liệu nghiên cứu chính sách của Ngân hàng thế giới.

²³ Anja Rohwer (2009). Đo lường tham nhũng: So sánh giữa chỉ số nhận thức tham nhũng của tổ chức Minh bạch quốc tế và chỉ số quản trị toàn cầu của Ngân hàng thế giới. Viện nghiên cứu kinh tế trường Đại học Munich.

những như vậy. Phương thức thu thập dữ liệu thiếu tính công khai như vậy sẽ dẫn tới một kết quả mang tính mơ hồ, thiếu tính thuyết phục của WGI²⁴.

3. Khảo sát môi trường kinh doanh và hoạt động doanh nghiệp (*The Business Environment and Enterprise Performance Surveys*)

Phương pháp khảo sát môi trường kinh doanh và hoạt động doanh nghiệp (*The Business Environment and Enterprise Performance Surveys* - viết tắt là BEEPS) là một phương pháp khảo sát về kinh tế được phối hợp thực hiện bởi Ngân hàng thế giới (*World Bank*) và Ngân hàng tái thiết và phát triển châu Âu (*The European Bank for Reconstruction and Development*)²⁵. Mục đích của BEEPS chính là thu thập thông tin về những chỉ số quan trọng cho môi trường kinh doanh như các rủi ro trong kinh doanh, các loại chi phí không chính thức, tình hình tham nhũng và hoạt động tội phạm có tổ chức v.v...²⁶. Các vấn đề liên quan tới cơ sở hạ tầng pháp lý trong các lĩnh vực thuế, hải quan và thương mại quốc tế cũng là đối tượng được khảo sát²⁷. Lần đầu tiên BEEPS được tiến hành vào năm 1999 với sự tham gia của khoảng 4.000 doanh nghiệp tại 24 nước khu vực Đông Âu và Trung Á, và lần thứ 2 BEEPS được tiến hành với sự tham

gia của 26 nước vào năm 2002. Lần thứ 3 vào năm 2008 với sự tham gia của hơn 11.000 doanh nghiệp đến từ các nước khu vực Đông Âu, các nước thuộc Liên bang Xô Viết cũ và Thổ Nhĩ Kỳ. Bản chất của BEEPS chính là sự đánh giá của khối doanh nghiệp tư nhân về chất lượng dịch vụ và công tác quản lý của các cơ quan chính phủ ở những nước được khảo sát²⁸.

Phương pháp khảo sát môi trường kinh doanh và hoạt động doanh nghiệp (BEEPS) có rất nhiều ưu điểm. Đầu tiên chính là thông tin được cung cấp rất đa dạng và đặc biệt liên quan tới vấn đề sở hữu, quy mô hoạt động quản lý và kiểm soát của các doanh nghiệp, từ đó mối quan hệ tương tác giữa khối doanh nghiệp và chính quyền trong quan hệ quản lý sẽ được miêu tả một cách toàn diện nhất.

Tiếp theo đó, với nguồn dữ liệu tổng hợp từ tất cả các doanh nghiệp tham gia khảo sát BEEPS cung cấp tất cả những hoạt động, các loại dịch vụ hay những loại thủ tục đặc biệt mà ở đó doanh nghiệp buộc phải “bôi trơn” để hoạt động được tiến hành suôn sẻ. Từ đó, tất cả những giao dịch và chi phí không chính thức, chi phí phải chi trả để hối lộ, những điều kiện có lợi mà doanh nghiệp nhận được từ việc hối lộ v.v.. sẽ được điều tra làm rõ để cung cấp cho người đọc cái nhìn sâu sắc về mối quan hệ lợi ích giữa giới doanh nghiệp và chính quyền tại các quốc gia được tiến hành khảo sát²⁹.

²⁴ nt

²⁵ James H. Anderson và Cheryl W. Gray (2006) - Phòng chống tham nhũng trong quá trình chuyển đổi: Ai là người thành công ... và tại sao?. Ngân hàng thế giới.

²⁶ Sharon Eicher (2016) - Tham nhũng trong kinh doanh quốc tế: Thách thức của sự đa dạng về văn hóa và pháp lý. Nhà xuất bản Routledge.

²⁷ Gerard Turley và Peter J. Luke (2011) - Sự chuyển tiếp của kinh tế: Hai thập kỷ. Nhà xuất bản Routledge.

²⁸ Francisco Javier Urrea (2007) - Đánh giá tham nhũng. Phân tích đánh giá về phương pháp đo lường tham nhũng và những hạn chế: Nhận thức, hạn chế và tiện ích - Trường ngoại ngữ, Đại học Georgetown, Washington. D.C: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN028792.pdf>

²⁹ Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann và Mark Schankerman (2000) - Đo lường tham

Ngoài ra, thông qua kết quả khảo sát của BEEPS các nhà nghiên cứu sẽ có được cái nhìn toàn cảnh về các khoản chi phí hay hệ thống lợi ích không chính thức mà doanh nghiệp phải chi trả qua các kênh bất hợp pháp nhằm tác động tới những quan chức có thẩm quyền ban hành một đạo luật, hay một vài quy định dưới luật để làm lợi cho doanh nghiệp chịu chi trả phí “bôi trơn”³⁰.

Bên cạnh đó, với hệ thống dữ liệu của mình BEEPS cũng giúp cho chính phủ các nước có điều kiện nhận thức, phân tích và tổng hợp một cách khách quan hơn về tình hình tham nhũng tại nước mình. Trong khi chính phủ các nước thường có xu thế không công nhận về tình hình tham nhũng của nước mình do các chuyên gia về phòng chống tham nhũng của nước ngoài công bố với lý do kết quả này mang tính chủ quan thì dữ liệu phân tích của BEEPS được khảo sát trực tiếp từ khối doanh nghiệp tư nhân đang hoạt động tại quốc gia được khảo sát, do vậy kết quả có tính khách quan cao. Thêm vào đó, phương pháp BEEPS cũng đưa ra số liệu nhằm làm rõ tình trạng tham nhũng vặt (*petty corruption*), tham nhũng lớn (*grand corruption*) và tham nhũng chính sách (*systemic corruption*).

Tuy nhiên, phương pháp BEEPS cũng có một vài nhược điểm. Đầu tiên chính là chi phí để thực hiện việc khảo sát. Phương

pháp BEEPS bao gồm rất nhiều thủ tục yêu cầu một khoản tài chính lớn để việc khảo sát được thực hiện chính xác và nghiêm túc. Ví dụ cụ thể nhất minh chứng cho việc này chính là chi phí về phiên dịch khi thực hiện phương pháp BEEPS. Ban đầu, phương pháp này được thiết kế và thực hiện bằng tiếng Anh, nhưng khi áp dụng tại các quốc gia được khảo sát các tài liệu, thủ tục nhằm tiến hành BEEPS phải được dịch ra tiếng bản ngữ. Sau khi kết thúc quá trình khảo sát, kết quả thu được phải được dịch ngược lại thành tiếng Anh để đảm bảo tính chính xác trong công tác tổng hợp, phân tích dữ liệu³¹.

Nhược điểm thứ hai là tính bí mật của người tham gia khảo sát. Khi tham gia khảo sát bằng phương pháp BEEPS, người tham gia buộc phải tiết lộ những thông tin liên quan tới hành vi đưa hối lộ của họ. Đôi khi, các doanh nhân cũng nhận thấy rất khó khăn để giải thích về hành vi đưa hối lộ của mình vì những lý do nhạy cảm³². Và nếu việc này bị tiết lộ, các doanh nhân tham gia khảo sát sẽ bị mất uy tín, thậm chí bị xử lý hình sự; bên cạnh đó, hoạt động kinh doanh của họ cũng sẽ có thể vấp phải những lực cản vô hình bởi sự trả thù của những người có quyền lực.

4. Điều tra và theo dõi mức chi tiêu công (*The Public Expenditure Tracking Surveys*)

Vào năm 1996, phương pháp điều tra và theo dõi mức chi tiêu công (*The Public*

những trong quản trị. Tình trạng quốc gia. Viện quản trị, quy chế và tài chính Ngân hàng thế giới, Văn phòng kinh tế trưởng Ngân hàng tái thiết và phát triển châu Âu: <http://web.worldbank.org/archive/website00818/WEB/PDF/MEASURE.PDF>

³⁰ Sanjay Pradhan (2000) – Phòng chống tham nhũng trong giai đoạn chuyển đổi: Sự đóng góp vào cuộc tranh luận về chính sách. Ngân hàng thế giới: <https://siteresources.worldbank.org/INTWBGIVANTCOR/Resources/contribution.pdf>

³¹ Francisco Javier Urra (2007) - Đánh giá tham nhũng. Phân tích đánh giá về phương pháp đo lường tham nhũng và những hạn chế: Nhận thức, hạn chế và tiện ích – Trường ngoại ngữ, Đại học Georgetown, Washington. D.C: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN028792.pdf>

³² nt

Expenditure Tracking Surveys - viết tắt là PETS) được Ngân hàng thế giới (*World Bank*) tiến hành thử nghiệm lần đầu tiên nhằm theo dõi sự chuyển động của các nguồn lực (tài chính, nhân lực, hiện vật .v.v..) được chính quyền các cấp sử dụng để cung cấp các dịch vụ xã hội (trường học, trạm y tế, bệnh viện .v.v...), qua đó xác định được nguồn lực thực sự được sử dụng đúng mục đích³³. Phương pháp PETS cũng thu thập thông tin về việc phân bổ nguồn lực của chính phủ và khảo sát nhằm xác định nguồn lực thực tế được sử dụng cho công tác an sinh xã hội. Cách thức phân bổ, số lượng tài nguyên và thời gian giải ngân của chính quyền các cấp sẽ được kiểm tra, đặc biệt đối với các đơn vị có thẩm quyền cung cấp các dịch vụ an sinh xã hội như y tế và giáo dục³⁴.

Bằng cách xác định những mâu thuẫn trong việc phân bổ nguồn lực của chính phủ và việc sử dụng nguồn lực thực tế ở các cấp chính quyền trong cùng một giai đoạn, PETS có thể chỉ ra những bất cập trong công tác phân bổ nguồn lực cũng như sự thất thoát nguồn lực, sự chậm trễ trong việc giải ngân, sự bất bình đẳng trong việc phân bổ nguồn lực và đặc biệt là nạn tham nhũng trong công tác sử dụng và phân phối ngân sách nhà nước³⁵. Nói

cách khác, PETS là một công cụ giám sát việc sử dụng, chỉ tiêu công của cơ quan chính quyền. Phương pháp PETS gắn chặt với công tác giám sát, đánh giá quá trình sử dụng nguồn lực của nhà nước từ khi lập kế hoạch, phân bổ, giải ngân cho đến đánh giá tác động của việc sử dụng nguồn lực.

Tiến hành các cuộc khảo sát theo phương pháp PETS trong hệ thống các trường tiểu học ở Uganda cho thấy trung bình chỉ có 13% nguồn lực tài chính do chính phủ tài trợ được sử dụng cho mục đích giáo dục, còn 87% nguồn tài chính đã “bốc hơi” vì sự tư lợi cá nhân hoặc được các quan chức chính quyền cơ sở sử dụng sai mục đích ban đầu³⁶. Khoảng 70% các trường học nhận được rất ít hoặc không nhận được gì. Dữ liệu hàng năm cho thấy 73% các trường nhận được dưới 5% nguồn tài chính từ ngân sách, trong khi chỉ có 10% các trường nhận được hơn 50% ngân sách đã được dự toán. Tương tự, các cuộc khảo sát được tiến hành theo phương pháp PETS đã được tiến hành tại các nước Tanzania, Ghana và Honduras để xác định mức độ tham nhũng trong quá trình sử dụng tài chính công tại các nước này³⁷.

Phương pháp PETS có rất nhiều thế mạnh, đầu tiên PETS là công cụ hữu hiệu nhằm xác định chất lượng các dịch vụ công cộng, từ đó nâng cao hiệu quả việc đầu tư, chỉ tiêu ngân sách công. PETS giúp các nhà nghiên cứu chính sách phát hiện ra hiện tượng thất thoát ngân sách, bất cập trong công tác chi tiêu cho các dịch

³³ Ritva Reinikka và Nathanael Smith (2004) - Điều tra và theo dõi chi tiêu công trong lĩnh vực giáo dục. Viện quy hoạch giáo dục quốc tế, UNESCO: <http://www.iiep.unesco.org/sites/default/files/public-expend-track-surv.pdf>

³⁴ Unicef – Bộ Kế hoạch và đầu tư Việt Nam: Bộ công cụ kiểm toán xã hội chương trình phát triển kinh tế xã hội: https://www.unicef.org/vietnam/Designed_SA_Toolkit-En.pdf

³⁵ Ritva Reinikka và Nathanael Smith (2004) - Điều tra và theo dõi chi tiêu công trong lĩnh vực giáo dục. Viện quy hoạch giáo dục quốc tế, UNESCO: <http://www.iiep.unesco.org/sites/default/files/public-expend-track-surv.pdf>

³⁶ Bernard Gauthier (2010) – Điều tra theo dõi chi tiêu công và khảo sát định lượng ở vùng hạ Sahara châu Phi Ngân hàng thế giới: <http://documents.worldbank.org/curated/en/195461468211166770/pdf/450910REVISION0Box370064B00PUBLIC0.pdf>

³⁷ nt

vụ công từ đó làm rõ các hành vi tham nhũng. Ngoài ra, PETS còn đánh giá sự bất hợp lý trong việc phân bổ nguồn lực nhà nước giữa các vùng miền, sự bất bình đẳng trong việc tiếp cận dịch vụ công giữa người dân ở các vùng nông thôn và thành thị. PETS giúp tăng cường tính minh bạch và làm rõ các nguồn thông tin liên quan tới chi tiêu công bằng việc theo dõi dòng chảy của ngân sách nhà nước. Bên cạnh đó, PETS là một phương pháp mở có thể áp dụng cả ở cấp chính quyền trung ương lẫn địa phương.

Bên cạnh ưu điểm, phương pháp này ẩn chứa nhiều nhược điểm như sau. Đầu tiên, phương pháp PETS yêu cầu phải so sánh giữa đầu vào và đầu ra của ngân sách nhà nước. Phương án này chỉ có thể được tiến hành thông qua phương pháp thu thập định lượng³⁸, quy trình này yêu cầu sự tính toán rất chính xác nhằm đánh giá có hay không việc thất thoát ngân sách và các hành vi tham nhũng ngân sách nhà nước. Điều này sẽ rất khó thực hiện bởi sự phức tạp của hệ thống tài chính và sự chồng chéo của các văn bản pháp luật liên quan. Điểm cuối cùng đó là phương pháp PETS buộc phải sử dụng hệ thống sổ sách, tài liệu, hóa đơn, chứng từ .v.v... để tiến hành khảo sát, điều tra. Tuy nhiên, các quan chức tham nhũng lại không ngừng xóa dấu vết và hợp thức hóa các tài liệu liên quan tới hành vi tham nhũng của họ. Điều này gây khó khăn trong việc xác định tính chính xác của các tài liệu được thu thập trong quá trình khảo sát và ảnh hưởng trực tiếp tới tính đúng đắn của kết

quả khảo sát³⁹. Bên cạnh đó, những đối tượng có hành vi tham nhũng thường có những thỏa thuận ngầm với nhau, loại thỏa thuận này được gọi là “mật mã xanh” (*blue code*), theo đó nếu một người bị bắt sẽ không khai ra đồng phạm của mình⁴⁰.

Ngoài những phương pháp nêu trên còn rất nhiều các phương pháp có chung mục đích để đo lường mức độ tham nhũng của các quốc gia. Mỗi phương pháp đều có thể mạnh riêng nhằm tập trung nghiên cứu và khai thác vào các khía cạnh, góc độ khác nhau của hiện tượng tham nhũng. Tuy nhiên, không có phương pháp nào là hoàn hảo và toàn diện, mỗi phương pháp đo lường tham nhũng đều được các cơ quan, tổ chức xây dựng và triển khai dựa trên các tiêu chí và cách thức khác nhau, do vậy khi áp dụng các phương pháp này trong thực tế sẽ lộ rõ những khuyết điểm nhất định. Chính vì vậy, trong mỗi lĩnh vực có liên quan tới tham nhũng, cùng lúc cần thiết phải áp dụng linh hoạt nhiều phương pháp khác nhau để phát huy tối đa ưu điểm cũng như hạn chế ở mức tối thiểu nhược điểm của các phương pháp đo lường tham nhũng nhằm tìm ra kết quả chính xác, đúng đắn và toàn diện nhất về tình hình tham nhũng tại mỗi quốc gia. Đây là căn cứ để các cơ quan, tổ chức hữu quan cùng các quốc gia xây dựng các chương trình đấu tranh phòng chống tội phạm tham nhũng hiệu quả và linh động./.

³⁸ Ritva Reinikka và Jakob Svensson (2003) – Các phương pháp khảo sát và giải thích tham nhũng. Ngân hàng thế giới: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PETS2.pdf>

³⁹ June, R., Lagerge, M., Nahem, J và Intergrity, G (2008): Hướng dẫn đánh giá tham nhũng - Trung tâm quản lý công Oslo, Chương trình phát triển Liên hiệp quốc.

⁴⁰ Skolnick, J.2012: Tham nhũng và mật mã xanh của sự im lặng. Tạp chí nghiên cứu và thực hành của Cảnh sát.