TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH VÀ KHUÔN KHỔ TRÁCH NHIỆM GIÁM SÁT NGƯỜI GIÁM SÁT CỦA INDONESIA

Tham nhũng được định nghĩa là việc sử dụng quyền lực vì lợi ích cá nhân. Định nghĩa này khá rộng, bao hàm được ba yếu tố của tham nhũng đã được mô tả trong cụm từ được sử dụng rộng rãi ở Indonexia là KNN (korupsi, kolusi, nepotisme - tham nhũng, kết cấu, cục bộ). Tham nhũng là một dấu hiệu của những sai sót của trách nhiệm giải trình hơn là chính sai sót đó.Vì vậy, việc nghiên cứu tập trung vào thể chế và quy trình của trách nhiệm giải trình và vì các mục đích của mình cần áp dụng một khuôn khổ đã được xây dựng cho báo cáo phát triển thế giới năm 2004: tạo ra những dịch vụ phục vụ người nghèo (2003) của ngân hàng thế giới. Trên cơ sở khuôn khổ này, cần nghiên cứu xem xét trách nhiệm giải trình ở Indonexia dưới góc độ mối quan hệ giữa người dân, những người nắm giữ chủ quyền tối cao, với các chính trị gia và những nhà hoạch định chính sách những người được bầu lên để đại diện cho dân chúng như Tổng thống, đại biểu quốc hội; mối quan hệ giữa các chính trị gia với những người hoạch định chính sách, mặt khác, với những cơ quan hành pháp và những cơ quan cung cấp dịch vụ công và mối quan hệ giữa những nhà cung cấp dịch vụ phổ biến nhất với người dân và người tiêu dùng.

Người dân, thông qua các hình thức bầu cử, áp lực chính trị, xã hội công dân, trao quyền cho và tác động tới những người đại diện, nhân danh quyền lực nhân dân để điều hành và cung cấp những dịch vụ thiết yếu. Tiếp theo, các nhà hoạch định chính sách xây dựng một cơ chế với các cơ quan cung cấp dịch vụ công, cung cấp tài chính và những nguồn lực khác đồng thời trao trách nhiệm và quyền hạn cho họ, thông qua các quy định của pháp luật, các sắc lệnh của Tổng thống, để đổi lại các dịch vụ được cung cấp. Họ cũng yêu cầu các cơ quan phải cung cấp thông tin về hoạt động của mình và giám sát đối với các hoạt động đó thông qua kiểm toán tài chính và kiểm toán hoạt động. Cơ chế này được thực hiện thông qua việc đãi ngộ (lương, thưởng) và xử phạt (chế tài hành chính và những hình thức pháp luật khác). Về phần mình, nhân dân có thể tham gia giám sát hoạt động của cơ quan cung cấp dịch vị công, trên cơ sở thông tin mà những cơ quan này cung cấp và kinh nghiệm của riêng mình và bày tỏ sự quan tâm của

TTBD ĐBDC

họ về chất lượng và hiệu quả của những dịch vụ công một cách trực tiếp hoặc thông qua các tổ chức phi chính phủ hoặc các đại diện mà họ bầu ra.

Khuôn khổ này sẽ cho phép giải thích những sai sót trong hệ thống trách nhiệm giải trình đã góp phần tạo ra những tham nhũng. Khuôn khổ này được xây dựng trên cơ sở mô hình chủ thể - đại diện. Tại mỗi nhánh của hệ thống trách nhiệm giải trình có một chủ thể và một đại diện. Công dân là chủ thể, chính trị gia và những người hoạch định chính sách do dân bầu ra là đại diện của nhân dân. Chính trị gia và những nhà hoạch định chính sách là chủ thể và đại diện là những người đứng đầu các cơ quân cung cấp dịch vụ công. Trong mỗi cơ quan, người đứng đầu các cơ quan là chủ thể và những người trực tiếp cung cấp dịch vụ công là đại diện.

Vấn đề của mối quan hệ chủ thể - đại diện được đặt ra bởi lợi ích của chủ thể và đại diện là khác biệt (khác biệt về động cơ) và bởi vì chủ thể thiếu thông tin đầy đủ về hành vi của đại diện (sự cân xứng thông tin) trong khi đại diện có động cơ để che dấu thông tin. Người đại diện sẽ tham nhũng khi thấy rằng lợi ích do tham nhũng mang lại lớn hơn hậu quả họ phải gánh chịu. Ở đây, hậu quả là nguy cơ bị phát hiện và trừng phạt hay cả sự hủy hoại về uy tín cá nhân, lòng tự trọng. Như vậy, có một vấn đề trong mô hình giám sát này là nó giả định chủ thể không tham nhũng và câu hỏi "Ai là giám sát của người giám sát" sẽ lặp lại trong toàn bộ báo cáo.

Indonexia đang đưa ra một khung trách nhiệm giải trình mới có tính khả thi cao nhưng tác động của nó lên trách nhiệm giải trình vẫn còn hạn chế?

Mối quan hệ giữ người dân với các nhà hoạch định chính sách

Những cuộc bầu cử công khai và tự do hiện nay là những cuộc bầu cử tổng thống trực tiếp, đánh dấu sự thay đổi sâu sắc so với chế độ độc Đảng, gia đình trị trước đây. Những thay đổi của Hiến pháp đã quy định cơ chế kiềm chế và đối trọng một cách chính thức. Quốc hội ngày nay thực thi quyền giám sát đối với hệ thống hành pháp theo phương thức mà Quốc hội ngày nay thực thi quyền giám sát đối với hệ thống hành pháp theo phương thức mà Quốc hội không thể có trong thời kỳ trật tự mới, trong khi đó, Tổng thống sau cuộc bầu cử năm 2004 sẽ trực tiếp chịu trách nhiệm giải trình trước công chúng và sẽ không chịu ảnh hưởng trực tiếp từ phía Quốc hội. Khả năng Quốc hội cách chức Tổng thống, như trường hợp của Tổng thống Wahia, đã được giảm nhẹ rất nhiều. Những

TTBD DBDC

trung tâm quyền lực không chính thức, như quân đội, đã mất nhiều vị trí chính thức trong chính quyền, trong đó có cả ghế tại Hội đồng cố vấn nhân dân, mặc dù vậy, họ vẫn là một thế lực hùng mạnh trong nền chính trị Indonexia. Sự phân cấp đang bắt đầu mang chính quyền lại gần hơn với khách hàng cuối cùng của hoạt động công vụ. Tiếng nói của người dân tiếp tục được nâng cao bằng các quy định pháp luật về tự do báo chí, bằng hoạt động thực thi quyền tự do này một cách mạnh mẽ của lực lượng báo trí tự do mới và bằng sự phát triển nhanh chóng của xã hội công dân ở hầu hết các vùng trong cả nước.

Giữa các chính trị gia hay những người hoạch định chính sách với các cơ quan cung cấp dịch vụ công

Khung pháp lý cho cuộc chiến chống tham nhũng đang được tăng cường. Các tổ chức mới đang được thành lập cho mục đích này, trong đó Ủy ban kiểm toán tài sản công chức nhà nước. Một Ủy ban chống tham nhũng và một Tòa án đặc biệt chống tham nhũng đang được lên kế hoạch. Luật tài chính quốc gia mới cũng thúc đẩy trách nhiệm giải trình ngân sách. Cơ quan kiểm toán tối cao được tự do hơn trong việc kiểm toán các tài khoản quốc gia và công khai kết quả kiểm toán thông qua Quốc hội.

Giữa cơ quan cung cấp dịch vụ công và công dân

Một xã hội công dân đang phát triển mạnh mẽ và lực lượng truyền thông tự do mới đang giúp người dân giám sát hoạt động của những cơ quan cung cấp dịch vụ công và người dân đang học cách bày tỏ ý kiến của mình. Tham nhũng đã trở thành mối quan tâm lớn của truyền thông và các tổ chức phi chính phủ.

TTBD ĐBDC

Những yếu kém

Mặc dù có những thay đổi nhưng trách nhiệm giải trình vẫn còn yếu kém. Sự công khai mới đó là vạch trần tham nhũng, nhưng chỉ một số ít phát chịu trách nhiệm giải trình về những hành động của họ. Nguyên nhân là do những quy tắc không chính thức, mà chủ yếu là tàn dư của chế độ Trật tự mới, vẫn phổ biến và tác động nhiều đến hành vi. Trong khi đó, nhiều quy định chính thức mới lại chưa được thực hiện có hiệu quả. Tại sao? Bởi các cơ quan có chức năng thực thi các quy định này còn yếu kém, hạn chế về tài chính, trang thiết bị thiếu thốn và thiếu kinh nghiệm về chống tham nhũng. Hầu hết các chính trị gia và những nhà hoạch định chính sách của nền dân chủ non trẻ ở Indonexia đều thiếu kinh nghiệm quản lý cơ bản và hiện vẫn đang trong quá trình học hỏi về nghề

nghiệp. Sự phân cấp, gần như đã vượt qua giai đoạn đen tối nhất, đã tạo ra được một tầng lớn các chính trị gia và những người hoạch định chính sách mới trong khoảng hơn 400 quận, huyện ở Indonexia. Nhưng phần lớn trong số họ và những người đại diện của họ - những công chức nhà nước và những người có nghĩa vụ bảo vệ pháp luật – thì vẫn là sản phẩm của chế độ trật tự mới, vẫn giữ lối hành xử vi phạm cơ bản tới trách nhiệm giải trình. Bên cạnh đó do thiếu những biện pháp kiểm soát mạnh mẽ đối với việc làm quyền của những người này, họ vẫn đang tự do theo đuổi việc vơ vét tiền của mà không bị giám sát. Với hàng tỷ đô la tài sản quốc gia vẫn được tái phân phối từ sau cuộc khủng hoảng tài chính, thực tế là rất khó khăn để kiểm sát sự cám dỗ đối với các thế lực kinh tế cũ và mới trong việc xây dựng lên những quy định vì lợi ích của họ thông qua lũng đoạn nhà nước. Giới truyền thông và xã hội công dân đã tham gia vào cuộc chiến một cách dũng cảm những hiệu quả còn hạn chế, không chỉ bởi nhu cầu tăng cường trách nhiệm giải trình của chính họ.

Giữa công dân và các nhà hoạch định chính sách

Báo chí đang đăng tải về tham nhũng trong Quốc hội và đề cập đến những nỗ lực của các đảng phái chính trị trong việc xây dựng các quỹ tranh cử đã thể hiện rằng nhánh này của hệ thống trách nhiệm giải trình không hoạt động. Tại sao lại có quá ít những cam kết trong sạch của Chính phủ từ giới lãnh đạo của chế độ dân chủ mớ, những người cần sự ủng hộ rộng rãi của công chúng đối với sự tồn tại về chính trị của mình? Câu trả lời nằm ngay trong sự chuyển đổi hiện nay.

Thứ nhất, nhiều nhà lãnh đạo Indonexia bị ràng buộc bởi tham nhũng trong quá khứ và tham nhũng đã ăn sâu vài cách thức làm việc lạc hậu của họ.

Thứ hai, cạnh tranh chính trị đã yếu hơn thời kỳ mới xuất hiện. Cử tri không có niềm tin với những lời cam kết của các đảng phái rằng họ sẽ ít tham nhũng hơn Chính phủ đương nhiệm bởi chính các đảng phái chính trị cũng thiếu chính sách có tín nhiệm với cử tri.

Thứ ba, hệ thống đại diện tỷ lệ kết hợp với những mặt hạn chế về khả năng các đảng phái chính trị đã khiến cho những chính trị gia bị phụ thuộc nặng nền vào sự thành công và tồn tại về mặt chính trị của những đảng phái của họ chứ không phải của cử tri. Để vận động cho việc lập quỹ tranh cử, các chính trị gia phải chịu những áp lực đảng phái. Cuối cùng, quy mô của Indonexia đã làm gia

TTBD DBDC

tăng chi phí bầu cử và do vậy, làm gia tăng cạnh tranh trong vận động cho quỹ tranh cử.

Giữa các nhà hoạch định chính sách với nhà cung cấp dịch vụ công

Những phân tích này chỉ ra rằng các nhà hoạch định chính sách cũng thất bại trong việc thực hiện phần nghĩa vụ của mình trong việc giao kèo với các cơ quan cung cấp dịch vụ công.

Trao quyền. Một phần của vấn đề ở đây là sự trao quyền cho các cơ quan thông qua các văn bản pháp luật và văn bản pháp quy về trách nhiệm giải trình. Mặc dù các văn bản pháp luật điều chỉnh hành vi của nhánh hành pháp thường xuyên được xây dựng nhưng còn nhiều yếu kém và sai sót. Sự yếu kém này không phải là vấn đề chủ yếu, do đó là sự thiếu hụt quan trọng (thiếu vắng những đạo luật tương ứng trên các lĩnh vực kiểm toán Nhà nước, mua sắm, quyền về thông tin, luật bảo vệ người tố cáo). Thay vào đó, sự yếu kém lớn nhất lại nằm trong những văn bản pháp quy. Sau khi những đạo luật được thông qua, việc ban hành các văn bản pháp quy đòi hỏi một khoảng thời gian quá dài khiến cho các đạo luật không còn hiệu quả, đây là điều thường thấy trong chế độ Trật tự mới. Khi được ban hành, đôi khi những văn bản pháp quy lại đi ngược với mục đích của các đạo luật, hoặc giống nhưng trong lĩnh vực lâm nghiệp, trở thành công cụ để kiếm chác, bởi vì tuân thủ nó đòi hỏi chi phí quá cao đối với nhưng đối tượng được điều chỉnh. Những đạo luật và văn bản pháp quy trái ngược nhau cũng làm suy yếu trách nhiệm giải trình. Chính quyền địa phương vẫn chưa nhận thức rõ ràng về chức năng mà mình có nghĩa vụ giải trình và họ có quyền quyết định đến đâu đối với vấn đề chế độ đãi ngộ và vấn đề việc làm.

Tài chính và những nguồn lực khác. Các nhà hoạch định chính sách đã gây khó khăn cho các cơ quan chấp hành khi không cung cấp đầy đủ những nguồn lực để họ tiến hành công việc của mình. Việc phân bổ những nguồn lực được cung cấp đề duy trì hoạt động đều ở mức rất thấp và trên thực tế còn bị cắt xén. Việc phân bổ ngân sách chỉ đến cuối năm mới thực hiện, do vậy, thời gian sử dụng ngân sách là rất ngắn. Để được phân bổ ngân sách, như các cơ quan cung cấp dịch vụ công thường kêu ca phàn nàn, thì phải đóng thuế cho các bộ ở Trung ương như là một cái giá để được phân bổ ngân sách. Sự yếu kém trong cấp ngân sách có từ chế độ Trật tự mới, ở đó các cơ quan chấp hành được phép tăng nguồn thu bù đắp những lỗ hổng ngân sách. Những cách thức xử lý chỉ để

TTBD DBDC

sống sót kiểu như vậy vẫn tồn tại. Chúng bao gồm việc hay nhồi nhét các tài khoản phục vụ nhiệm vụ chi thường xuyên vào ngân sách phát triển, tăng thuế một cách trái pháp luật đối với việc phân bổ cho các dịch vụ và duy trì các doanh nghiệp các quỹ và các dự án khác để tăng ngân sách. Việc cho phép quân đội và cảnh sát thành lập doanh nghiệp là vấn đề đặc biệt nghiêm trọng. Điều này dẫn tới tình trạng bao che cho các hoạt động dính líu đến buôn lậu ma túy, bảo kê và những hoạt động mại dâm cùng với sự độc lập một cách chính thức của các lực lượng này đã gây nên những mâu thuẫn giữa cảnh sát và quân đội khi những lợi ích kinh doanh của họ xung đột nhau. Mặc dù không ai biết chính xác về phần ngân sách mà quân đội và cảnh sát được phân bổ, nhưng ước tính khoảng một phần ba. Những hoạt động ngân sách kiểu như trên đã làm mờ ranh giới công tư, suy yếu trách nhiệm giải trình đối với hoạt động ngân sách và tạo ra một cơ sở chắc chắn cho các hoạt động kiếm chác.

Thực thi. Chế độ đãi ngộ chủ có vai trò nhỏ trong việc tạo ra động cơ tích cực cho sự liêm chính của các công chức. Mặc dù người Indonexia thường quan niệm rằng mức lương thấp là một nguyên nhân của tham nhũng, nhưng bằng chứng đã chỉ ra rằng trong những năm gần đây, với chế độ đãi ngộ tăng đáng kể, thu nhập của công chức nhìn chung không quá thấp so với giá cả thị trường (mặc dù thực trang này đối với hầu hết các công chức cao cấp cần phải nghiên cứu cẩn trọng hơn). Tuy nhiên, tiền lương là một trong những yếu tố gây nên tham nhũng bởi sự thiếu minh bạch có hệ thống trong cơ chế đãi ngộ. Tiền lương chủ là một phần nhỏ trong tổng số thu nhập của công chức. Những khoản thu và thanh toán không minh bạch được sử dụng cho hệ thống điều hành trong mỗi tổ chức. Hơn nữa, việc chức có quyền tiếp cận các nguồn thu nhập hợp pháp và cả bất hợp pháp bao gồm các chi phí để được tham dự các cuộc họp cho tới việc tăng các khoản tiền hoặc "lại quả" từ các hợp đồng hoặc các khoản trốn thuế. Những gì họ nhận được phụ thuộc vào các mối quan hệ của họ với những người trung gian môi giới quyền lực trong tổ chức của mình và việc họ đang công tác trong các cơ quan "linh động" hay "cứng nhắc". Mối đe dọa bị mất những nguồn thu nhập như vậy làm giảm đáng kể động cơ của những người tố cáo và những người không muốn tham gia vào các hoạt động tiêu cực nói trên, trong khi đó sự quản lý tài chính yếu kém vô tình đã bảo đảm cho việc tham gia vào những hành động như vậy không để lại hậu quả cho những người trong cuộc. Vì vậy, các công chức rất hiếm khi được khen thưởng khi thực hiện tốt

TTBD ĐBDC

nhiệm vụ và cung như ít khi bị trừng phạt vì tham nhũng. Các chứng cứ có được qua khảo sát đã cho thấy một số ít các tổ chức của Indonexia mà được những công chức của họ đánh giá là có xu hướng tập trung vào hoạt động, đồng thời, thực thi các quy tắc và áp dụng các thực tiễn quản lý tốt thì đặc biệt có ít tham nhũng hơn.

Chế tài. Ngành tư pháp có trách nhiệm thực thi các quy định về giải trình[1]. Nhưng tham nhũng tràn lan trong ngành tư pháp đã khiến chức nang trên không hiệu quả, vì ngay bản thân mỗi nhánh của ngành – cảnh sát, công tố và tòa án- đều có những lỗ hổng trong trách nhiệm giải trình của riêng mình, cũng như thực thi trách nhiệm giải trình đối với các ngành khác. Bởi vậy, theo như nghiên cứu được ngân hàng phát triển châu á tài trợ thì "những người tuyên thệ bảo vệ pháp luật, lại vi phạm pháp luật". Với sự thiếu vắng một ngành tư pháp hiệu quả, việc các chế tài không được thực thi sẽ lan rộng với tác động đến mọi hành vi.

Thông tin. Một mắt xích yếu ớt khác trong hệ thống trách nhiệm giải trình là thông tin. Các nhà hoạch định chính sách rất ít quan tâm đến việc tập hợp thông tin một cách có hệ thống về hoạt động của các cơ quan chấp hành, nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình của họ. Điều này được phản ánh qua việc lưu trữ hồ sơ, tài liệu một cách nghèo nàn, điều này làm suy yếu hoạt động quản lý tài chính; trong sự thiếu minh bạch của các lĩnh vực chủ chốt, chẳng hạn như mua sắm, vốn thường gây hạn chế cạnh tranh và bao quát hơn trong một môi trường quản lý luôn giữ bí mật. Hơn nữa, mặc dù Indonexia không thiếu hoạt động kiểm toán nội bộ và độc lập nhưng việc không có những nguồn lực tương xứng cho cơ quan kiểm toán tối cao, việc thiếu một đạo luật kiểm toán Nhà nước hiện đại, việc thiếu các quy trình thực hiện kết luận kiểm toán rõ ràng được quy định cụ thể và sự thất bại trong việc công khai những kết luận kiểm toán đã làm giảm hiệu quả của hoạt động động kiểm toán với tư cách là một công cụ phát hiện tham nhũng và tăng cường trách nhiệm giải trình.

Giữa cơ quan cung cấp dịch vụ công và công dân

Những người Indonexia bình thường chỉ có khả năng hạn chế trong việc yêu cầu cơ quan cung cấp dịch vụ của Chính phủ thực hiện trách nhiệm giải trình và cung cấp những thông tin phải hồi theo nhu cầu của họ. Thực trạng này

[1] Xem thêm bài về tham nhũng và ngành tư pháp.

đang thay đổi cùng với việc nhận thức của công chúng về quyền của mình ngày càng được nâng cao, trên cơ sở lực lượng truyền thông mạnh mẽ và xã hội công dân năng động. Những chi phí cho hành động tập thể là khá cao và đối với người dân, việc trả một khoản hối lộ sẽ là thuận tiện hơn nhiều và thường ít tốn kém hơn nếu so sánh với việc đi chứng minh các quyền của mình.

Cần phải có nỗ lực kép để thành công

Cần tập trung vào trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực công. Nhưng tham nhũng đang tràn lan vì không thiếu những kẻ tham nhũng. Với những người dân Indonexia bình thường thì việc phải trả những khoản hối lộ nhỏ, cái giá của việc không hối lộ cao hơn giá của hối lộ và chi phí này cần phải được giảm xuống. Nhưng tham nhũng lớn lại bắt nguồn tư khu vực tư, từ cả nước ngoài và trong nước. Thông thường nó nhằm mục đích kiểm soát các cơ quan điều tiết, tác động tới các chính sách hay những quy định có lợi cho những công ty nhất định. Sự câu kết trong mua sắm là rất phổ biến.

Quyền sở hữu các công ty của Indonexia có khuynh hướng được tập trung vào một gia đình hay vào các cổ đông có quyền chi phối, hình thành một nền văn hóa kinh doanh dựa trên các mối quan hệ hơn là những quy định pháp luật. Cấu trúc quyền sở hữu như trên, khi được kết hợp với một môi trường điều tiết yếu kém, sẽ thúc đẩy các hoạt động thiếu minh bạch. Những nhà đầu tư nước ngoài đặc biệt sử dụng các đối tác trong nước để gây dựng mối thân tình giữa họ và Chính phủ. Thị trường cạnh tranh bình đẳng là rất nhỏ, với tỷ lệ vốn được sử dụng là 15% so với tổng thu nhập quốc nội năm 2002. Đa số các công ty được liệt kê thuộc sở hữu của các gia đình hay của Chính phủ.

Indonexia phải đối mặt với nhiều thách thức trong cuộc cải cách cơ chế quản trị kinh doanh của mình. Quá trình này bao gồm việc minh bạch hóa nhiều hơn nữa và tăng độ tin cậy việc báo cáo tài chính, chấm dứt việc các kiểm toán viên thiết lập mối quan hệ thân thiết với các công ty họ kiểm toán và sự đề xuất những giám đốc thực sự độc lập lên hội đồng quản trị công ty. Cũng cần phải tăng cường thực thi có hiệu quả các đạo luật và văn bản pháp quy về công ty, trong đó có việc trao quyền và tăng cường các cơ quan điều tiết chứng khoán, những cơ quan phải khắc phục yếu kém được tạo ra bởi một ngành tư pháp kém hiệu quả. Những vấn đề này đã được đề cập chi tiết hơn trong một báo cáo sắp tới của ngân hàng thế giới về vấn đề quản trị kinh doanh ở Indonexia.

TTBD DBDC