

Vụ PMU 18 và quản trị dân chủ

PGS.TS TRẦN NGỌC THƠ

Tìm một cơ chế cho các PMU là một vấn đề nhưng không là vấn đề lớn nhất. Vấn đề lớn nhất là để cho các lực lượng xã hội dự phần và tham gia giám sát toàn bộ hoạt động của nhà nước. “Thúc đẩy việc cai trị tốt” và “Tôn trọng tính thượng tôn của pháp luật” chính là nguyên tắc trong quan hệ của WB với toàn bộ các đối tác hiện nay, đặc biệt ở các nước mà tham nhũng đã trở thành căn bệnh trầm kha.

Vụ tham nhũng ở Bộ giao thông vận tải đã được các nhà tài trợ quốc tế quan tâm đặc biệt. Các nhà tài trợ quốc tế đã và đang làm việc lại với các cơ quan chính phủ nhằm rà soát lại cách thức mà các bộ ngành sử dụng nguồn viện trợ, tất nhiên là để bảo đảm quyền lợi của các chủ nợ. Còn ta? Vấn đề không chỉ là rà soát lại cách thức mà các bộ ngành sử dụng nguồn vốn viện trợ. Xa hơn nữa, cần phải hướng đến cải cách một cách cơ bản những vấn đề thuộc về hệ thống.

Cả nước có cả ngàn PMU, thế mà trong một thời gian dài tất cả các cơ quan của Chính phủ, kể cả Quốc hội đều không hề phát hiện ra những lỗ hổng trong quản lý của các PMU. Phải đến khi sự việc vỡ lở, mọi người mới phát hiện ra các PMU đã được nhân bản vô tính hàng loạt là không có căn cứ pháp lý – các PMU không phải là đơn vị hành chính sự nghiệp, lại càng không phải là DNNN.

Có quá nhiều câu hỏi cần phải làm rõ trong vụ tham nhũng ở PMU. Có phải chỉ cần xóa bỏ mô hình PMU và chuyển chúng sang mô hình khác là giải quyết được vấn đề hay không? Tại sao cơ chế thanh tra giám sát và luật lệ của chúng ta “hùng hậu” đến như thế mà không ai phát hiện ra một tổ chức hình thành sai luật? Hệ thống của

chúng ta đã vận hành ra sao mà đến nỗi ngay cả cơ quan phòng chống tham nhũng cũng có dính líu vào tham nhũng?

Cứ có yếu tố nhà nước và khép kín là có tham nhũng

Người dân tự hỏi, chẳng lẽ một siêu bộ như Bộ tài chính chỉ có mỗi công việc là nhận ghi sổ nợ nguồn vốn ODA, quản lý nguồn vốn này là Bộ kế hoạch & đầu tư, còn sử dụng chúng ra sao là công việc của Bộ giao thông vận tải và các PMU?

Trong một chừng mực nào đó, phần lớn các bộ ngành đều có liên đới trách nhiệm vào các vụ tham nhũng. Ngoài Bộ kế hoạch và đầu tư và Bộ tài chính, 2 vai diễn dễ thấy nhất trong vụ PMU18, còn hàng loạt các thành viên Chính phủ như: Thanh tra chính phủ, Kiểm toán nhà nước, Bộ nội vụ (vấn đề nhân sự), cũng có liên quan ít nhiều, trực tiếp hoặc gián tiếp đến vụ tham nhũng PMU18 và các vụ việc cộm cán khác trong thời gian qua.

Đã đến lúc cần phải xem xét sự tồn tại và vận hành của hệ thống bộ chủ quản. Trong lĩnh vực đào tạo, để có thể xây dựng các trường đại học quốc tế, chúng ta rất dưng cảm để bàn đến chuyện xóa bỏ cơ chế bộ chủ quản. Đánh giá chất lượng của các trường đại

học, phải có các trung tâm kiểm định chất lượng từ khu vực tư, chứ không phải là một tổ chức của Bộ giáo dục & đào tạo. Không ai có thể vừa đá bóng vừa thổi còi. Tương tự, để có các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty mạnh kinh doanh quốc tế, chứ không phải có nguy cơ biến thành tập đoàn tham nhũng, cũng đã đến lúc phải đặt vấn đề xóa bỏ hệ thống chủ quản đối với nền kinh tế.

Nhìn rộng và xa hơn nữa, cũng cần phải xem xét vai trò lịch sử của các bộ chủ quản đối với các DNNN. Không thể để tồn tại mãi vai trò của một bộ quản lý, mà khi không cần thì bộ chủ quản lại can thiệp, can thiệp đến mức chỉ một vài vị trong Bộ giao thông vận tải lại có thẩm quyền phân bổ vốn ODA lên đến 33.000 tỉ đồng. Còn khi cần quy trách nhiệm, bộ chủ quản lại trả lời không biết. Những vụ tham nhũng động trời ở các ngành giao thông, dầu khí, điện lực, viễn thông và hầu hết các vụ tiêu cực ở nước ta đều có mẫu số chung như thế.

Thực ra không phải đợi đến thảm họa PMU, vai trò của các bộ chủ quản mới được đem ra xem xét. Tự bản thân sự tồn tại và can thiệp của bộ chủ quản – theo cách thức vận hành lâu nay – đối với các doanh nghiệp đã là trái với lẽ tự nhiên. Bản thân doanh nghiệp, cho dù đó có là DNNN, cũng phải là một thực thể độc lập vận hành theo cơ chế thị trường, chơi cùng một luật chơi với các khu vực kinh tế khác, chứ không phải là miếng bánh chia phần để những ai đó tìm cách gặm bớt. Vai trò của bộ chủ quản chỉ tồn tại với tư cách là định hướng và hoạch định chính sách, chứ không thể quản lý trực tiếp giống như một tổng công ty ở cấp trên hoặc là cấp hành chính vĩ mô như ở ta lâu nay.

Cách đặt vấn đề lâu nay là tìm cách hạn chế dần sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế. Thế nhưng, sự can thiệp lâu nay – cho dù là có chọn lọc – đã nảy sinh nhiều bất cập: khu vực quốc doanh thì kinh doanh kém hiệu quả, cùng với hàng loạt các vụ tham nhũng và lãng phí, khiến cho đến lúc phải đặt lại vấn đề theo một cách khác. Đó là cần

phải chấm dứt – chứ không phải hạn chế – sự can thiệp của nhà nước, theo nghĩa tất cả đều phải thượng tôn pháp luật trong một xã hội pháp quyền. Kinh nghiệm thế giới cho thấy, sự can thiệp hành chính của bất kỳ một cấp nào đó chỉ càng chứng tỏ bộ máy nhà nước hoạt động thiếu hiệu quả và làm tăng nguy cơ tham nhũng.

Công ty điện lực nhà nước Eskom của Nam Phi là một điển hình về việc vẫn còn luyến tiếc cơ chế can thiệp có chọn lọc. Mặc dù áp dụng cơ chế quản trị doanh nghiệp hiện đại và tuân thủ hoàn toàn các chuẩn mực quốc tế về công bố thông tin, song họ vẫn không tài nào vượt qua những can thiệp chính trị ảnh hưởng đến các quyết định kinh doanh và do đó công ty đã không thể thực hiện được một điều tối thiểu mà một doanh nghiệp cần có để tồn tại, đó là giá cả phải cao hơn giá thành.

Nếu tầm tư duy chỉ đứng mãi ở luận điểm “hạn chế sự can thiệp của nhà nước”, tức là vẫn duy trì chế độ chủ quản, thì vẫn còn đó yếu tố ngoại sinh can thiệp vào các vấn đề thuộc về chuyên môn. Tham nhũng, tiêu cực lãng phí vẫn sẽ là căn bệnh trầm kha trong khu vực nhà nước. Nhà nước chỉ can thiệp khi mà quyền lợi hoặc an ninh quốc gia bị thiệt hại, như vụ Quốc hội Mỹ không đồng ý cho phép Trung Quốc mua lại tập đoàn Unocal.

Không thể bình mới rượu cũ

Theo như phát biểu của một quan chức Quốc hội, nhân vụ PMU, nguồn vốn vay nước ngoài là nguồn vốn ngân sách, nên cần phải thành lập một cơ quan như Tổng công ty quản lý vốn nhà nước để quản lý phần vốn này?

Cũng đã đến lúc phải xem lại cách tư duy cai trị trong hoạt động của chính phủ. Không thể cứ tư duy mãi theo một lối mòn, hễ cứ vốn nhà nước thì phải do các công ty của nhà nước quản lý.

Chúng ta không thể đi tìm lời giải bằng cách chuyển đổi từ một mô hình “siêu ban PMU” sang một mô hình “siêu tổng công ty” kinh doanh vốn nhà nước. Bản chất vấn đề vẫn không thay

đổi. Vẫn là một dạng mô hình gì đó trực thuộc nhà nước, hoàn toàn vắng bóng sự tham gia của công dân và khu vực tư. Lối tư duy này chẳng khác gì chuyển quả bóng từ chân này sang chân khác, chưa chắc đá quả bóng chính xác hơn, mà hệ điều khiển thì vẫn như cũ. Và như thế tham nhũng vẫn có khả năng xảy ra. Có điều chúng chỉ chuyển hóa từ một dạng tham nhũng tài sản thực, là các dự án, sang tham nhũng và thất thoát tài sản tài chính (các khế ước và trái phiếu vay nợ nước ngoài). Mà dạng thất thoát này thì có muôn hình vạn trạng, thậm chí còn khó phát hiện hơn cả các dự án đầu tư xây dựng. Còn nhớ cách đây không lâu, chỉ trong vòng vài tháng, một ngân hàng thương mại quốc doanh đã kinh doanh ngoại tệ (hay là gì đó?) lỗ gần 3 triệu đô la. Do tính phức tạp của kinh doanh ngoại tệ, thế nên đã có cơ quan an ninh nào vào cuộc?

Quản trị dân chủ và chống tham nhũng

Tại sao khu vực tư, nhất là các công ty chuyên nghiệp, không được phép dự phần vào quản lý và giám sát nguồn ODA, mà cứ nhất thiết phải là một cơ quan nào đó của Chính phủ? Mô hình từ các công ty quản lý quỹ là bài học đáng để ứng dụng vào quản lý nguồn vốn vay nước ngoài. Các công ty quản lý quỹ, gồm những chuyên gia thực thụ, mới là nhân vật “chính” quản lý đồng vốn của ông chủ nhà nước có nguồn gốc từ nợ nước ngoài. Chỉ có thay đổi tư duy như thế, mới hạn chế đến mức thấp nhất khả năng xảy ra tham nhũng nghiêm trọng từ các dự án sử dụng vốn vay nước ngoài.

Cơ chế và hệ thống của chúng ta hiện không cho phép các lực lượng xã hội bên ngoài dự phần và giám sát phần nào các vấn đề nội bộ của chính phủ. Tất cả chỉ là vòng tròn khép kín. Khi phát sinh ra một sự cố nào đó, người ta lại xoay sở phát kiến ra một vòng tròn khép kín khác mà không hề mở ra nút thắt để có sự tham gia dự phần và giám sát của các lực lượng xã hội.

Các công ty chuyên biệt về kỹ năng quản lý, tốt nhất là phải thuê hoặc liên kết, hoặc cổ phần với các công ty hoặc chuyên gia trong nước và nước ngoài, thay vì là từ một cơ quan nào đó của chính phủ. Giám sát sử dụng vốn có nguồn gốc từ ngân sách cũng thế, cần phải có sự tham gia thêm nữa của các tổ chức kiểm toán độc lập quốc tế, thay vì chỉ duy nhất từ kiểm toán nhà nước. Trong phản ứng mới nhất, WB đã gửi đến nước ta các nhóm chuyên gia phối hợp với kiểm toán nhà nước và các cơ quan khác của Chính phủ nhằm bảo vệ các dự án của WB.

Có những vấn đề lớn hơn nhiều, như dự trữ ngoại hối quốc gia của một số NHTW ở các nước trên thế giới chẳng hạn, cũng cậy nhờ vào chuyên môn của các công ty quản lý. Họ sẽ tính toán đầu tư như thế nào để bảo toàn và phát triển nguồn vốn khổng lồ lên đến hàng trăm tỉ đô la của các NHTW. Hãy tưởng tượng thử xem, nếu không có sự tham gia của các công ty quản lý chuyên nghiệp như thế, chỉ cần một vài đồng ngoại tệ mạnh nào đó rớt giá, dự trữ ngoại hối của các NHTW sẽ hao hụt đến như thế nào.

Những kỹ năng quản lý ngoại hối, vốn tương như là sở trường của NHTW, phải “kỳ thác” lại cho các công ty quản lý chuyên nghiệp tính toán và đầu tư. Điều này cho thấy một mẫu mực về sự tham gia quản lý của các công ty chuyên nghiệp, đặc biệt ở những khu vực cần có những kỹ năng quản lý đặc thù và khả năng tham nhũng cao. Chúng ta không tin rằng các PMU, hoặc là đặc thù nào đó của Việt Nam là trường hợp ngoại lệ để không thể áp dụng phương thức quản lý này.

Với cách tư duy này, các bộ có lẽ không còn bao nhiêu. Thậm chí nhiều bộ chỉ cần nhập lại thành một Bộ kinh tế không thôi cũng đã đủ sức tư vấn cho chính phủ. Không nhất thiết cứ phải trên đời này có bao nhiêu ngành thì có bấy nhiêu bộ. Giống như các trường đại học của ta, hễ cứ có bao nhiêu ngành nghề nào đó trên đời này là có bấy nhiêu trường đại học đúng với tên gọi đó. Thế giới đâu có thế mà cứ vẫn phát triển! Rồi

cứ thế mà chồng chéo và dẫm chân lên nhau, cho tới nay chính phủ vẫn không thể nào và có lẽ không bao giờ gỡ rối được mối quan hệ phức tạp này. Quy chế quản lý vốn ODA và hệ thống luật của chúng ta dường như đúc khuôn sẵn để trùng khớp với bấy nhiêu bộ, để rồi chẳng biết bộ nào phải chịu trách nhiệm chính mỗi khi có gì đó khuất tất.

Ở Malaysia, vốn ODA được quản lý tập trung vào một đầu mối là Văn phòng kinh tế kế hoạch. Văn phòng kinh tế kế hoạch Malaysia là cơ quan lập kế hoạch ở cấp TW, chịu trách nhiệm phê duyệt chương trình dự án, và quyết định phân bổ ngân sách phục vụ mục tiêu phát triển quốc gia. Tất nhiên chúng ta không thể lấy mô hình quản lý vốn ODA ở một quốc gia nào đó là khuôn mẫu cho mô hình quản lý nguồn vốn có yếu tố ngân sách và các khoản chi tiêu công. Trên tất cả chính là sự phát triển của một thể chế quản trị dân chủ (democratic governance). Cần lưu ý, việc tăng cường hơn nữa tính minh bạch và trách nhiệm giải trình không chỉ cần thiết đối với chỉ tiêu ODA mà còn cần thiết cho tất cả các loại chỉ tiêu công khác, bao gồm cả nguồn lực quốc gia.

Vấn đề đặt ra là, liệu Chính phủ có thể nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong mô hình quản trị dân chủ? Câu trả lời cũng rất rõ ràng, theo đó, nếu như việc tăng cường việc giám sát sử dụng vốn ODA và các chỉ tiêu công khác được thực hiện thông qua sự giám sát chặt chẽ "chỉ" bởi duy nhất từ các cơ quan chính phủ, chắc chắn sẽ không đem lại hiệu quả.

Cơ chế chúng ta đã đến lúc cần phải để cho các nhóm dân sự xã hội (người dân) phải đóng vai trò lớn hơn trong việc lập kế hoạch, kiểm tra, giám sát và thực hiện việc chi tiêu công cũng như phát triển các dịch vụ công. Tất cả mọi người, từ quan chức Chính phủ cấp cao nhất tới người dân nghèo nhất đều phải chịu sự điều chỉnh như nhau bởi các quy tắc, quy định và điều luật chung và việc thực thi phải công bằng và khách quan.

Không có việc hể cứ đụng đến đảng viên cao cấp là phải xin ý kiến của Bộ chính trị. Cứ còn cơ chế này, chống tham nhũng vẫn chỉ là câu chuyện trà dư tửu hậu mà thôi.

Paul Wolfowitz giám đốc WB đã lý giải thêm những xác tín của ông và cũng là của tổ chức này về cách thức chống tham nhũng. Ông tin rằng "thúc đẩy việc cai trị tốt" và "tôn trọng tính thượng tôn của pháp luật" chính là nguyên tắc chính yếu trong quan hệ của WB với toàn bộ các đối tác hiện nay, đặc biệt ở các nước mà tham nhũng đã trở thành căn bệnh trầm kha.

Theo nghiên cứu của WB, "thúc đẩy việc cai trị tốt" và "tôn trọng tính thượng tôn của pháp luật" thể hiện ở 3 trụ cột: (1) Tự do báo chí (2) Vai trò của quốc hội và (3) Xã hội dân sự.

Ở những chế độ độc tài như Indonesia chẳng hạn, báo chí, từng hoạt động dưới chế độ kiểm duyệt khắt khe, nay đã từng bước được tự do. Tự do báo chí đã và đang đem đến biết bao thỏa mãn và hạnh phúc cho người dân, vốn đã quá bất mãn và không còn niềm tin ở chế độ, tham gia đấu tranh chống tham nhũng ở những thể chế độc tài. Cũng ở chế độ độc tài và tham nhũng bậc nhất này, Quốc hội, vốn chỉ đóng vai trò là nơi trú ngụ của các "nghị gật" theo các chỉ đạo và soạn thảo sẵn có từ các cơ quan chính phủ, đã trở thành diễn đàn thảo luận sôi nổi và là nơi kiểm tra hàng đầu quyền lực của hành pháp.

Quá trình cai trị dân chủ cũng phải cho phép dẫn đến sự trỗi dậy mạnh mẽ của một xã hội dân sự, bao gồm các tổ chức tôn giáo, hệ thống trường học, báo chí, và một tinh thần hợp tác hình thành một cách rộng rãi từ các hội đoàn – như ở các quốc gia tham nhũng bậc nhất đang thực hiện.

Kết luận

Tham nhũng là vấn đề của phát triển. Muốn phát triển, phải xóa bỏ nguồn gốc dẫn đến tham nhũng. Tìm một cơ chế cho các PMU là một vấn đề

nhưng không là vấn đề lớn nhất. Vấn đề lớn nhất là để cho các lực lượng xã hội dự phần và tham gia giám sát toàn bộ hoạt động của nhà nước. Xóa cơ chế bộ chủ quản cùng với việc hình thành nên một xã hội dân sự là bước đi đầu tiên trong tiến trình đột phá này.

Chống tham nhũng không dừng lại ở chỗ tìm ra công cụ kiểm soát quyền lực mà còn ở chỗ dùng cảm thu hẹp bớt quyền lực của mình trong một thế giới luôn thay đổi. Các lực lượng xã hội tham gia vào quá trình giám sát hoạt động của nhà nước không thể là khẩu hiệu suông theo kiểu dân biết dân bàn. Đôi khi chúng ta hay cường điệu thái quá về một số trường hợp tham nhũng ít ỏi do người dân phát hiện, như vụ rút ruột công trình cống hộp, để rồi để cao quá mức vai trò giám sát của họ. Sự tham gia của các lực lượng xã hội chỉ có thể đến một cách tự nhiên, khi mà những tầng lớp trung gian như cơ chế bộ chủ quản và các cấp quản lý hành chính kết thúc vai trò lịch sử của mình. Khi nhận vốn vay ODA hoặc vốn do chính phủ phát hành trái phiếu quốc tế chẳng hạn, trong điều kiện không còn các PMU và cơ chế bộ chủ quản, nhà nước phải nghĩ ngay đến việc thuê hoặc liên kết với các công ty chuyên về công tác quản lý và giám sát. Khi hoàn thành, sẽ tới phiên bộ phận kiểm toán độc lập vào cuộc, thay vì chỉ có kiểm toán nhà nước. Cứ như thế mà guồng máy sẽ vận hành, Nhà nước chỉ xuất hiện khi nào cỗ máy hoạt động có vấn đề, hoặc ở những nơi nào mà thị trường thất bại.

Do tính nhạy cảm của vấn đề, câu chuyện dài về thu hẹp quyền lực của nhà nước và tăng cường vai trò giám sát của các lực lượng xã hội trong hoạt động của nhà nước lâu nay vẫn chưa được thảo luận thấu đáo. Khi nào người dân vẫn chưa nhìn thấy "thúc đẩy việc cai trị tốt" và "tôn trọng tính thượng tôn của pháp luật", chừng đó vẫn còn tình trạng cha con, đầu rể, đồng hương...đồng hội tennis tha hồ đục khoét của công dài dài ■