

I. GIỚI THIỆU:

Mục đích: Quyển sách nhỏ này cung cấp cho người đọc các giải thích không mang tính kỹ thuật về Hướng dẫn của Ngân hàng Thế giới (Ngân hàng) trong việc Phòng và Chống Tham nhũng trong khuôn khổ các khoản vay của Ngân hàng Tái Thiết và Phát triển (IBRD) và các khoản tín dụng của Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA) cũng như các khoản Viện trợ không hoàn lại. (*Hướng dẫn Phòng chống Tham nhũng*). Mục tiêu của quyển sách này nhằm giúp Bên vay và các bên nhận các khoản vay của NHTG hiểu rõ nội dung của Hướng Dẫn. Tuy nhiên, cuốn sách này không thay thế *Hướng dẫn*. Để hiểu đầy đủ hơn về chủ đề này, người đọc có thể xem thêm Hướng dẫn kèm theo.

II. TỔNG QUAN:

Tham nhũng làm suy yếu hiệu quả của phát triển

Gian lận và tham nhũng hủy hoại các thành quả phát triển trên mọi lĩnh vực. Việc thay đổi mục đích sử dụng của các nguồn vốn từ các dự án phát triển thông qua các hành động gian lận, tham nhũng, cấu kết thông đồng, ép buộc, ngăn cản (sau đây được gọi là “gian lận và tham nhũng”) làm suy yếu năng lực của chính phủ, các nhà tài trợ và NHTG trong việc đạt được các mục tiêu xóa đói giảm nghèo, hấp dẫn đầu tư và khuyến khích quản lý nhà nước.

Tiền sử dụng để lại quả hoặc hối lộ chắc chắn được lấy từ một phần trong tổng mức đầu tư dự án và điều này thường dẫn đến việc tăng giá thành và giảm chất lượng thực hiện. Điều đó có nghĩa là các dự án kém hiệu quả hơn. Việc các nhà thầu kém chất lượng trúng thầu thông qua gian lận trong đấu thầu và các hoạt động phi cạnh tranh làm cho các nhà thầu đủ năng lực mất niềm tin vào hệ thống và không tham gia đấu thầu nữa. Nhận thức của công chúng về sự tràn lan của tham nhũng làm xói mòn niềm tin đối với các cơ quan chính phủ, dẫn đến việc chấp nhận các dịch vụ công cộng và hạ tầng dưới tiêu chuẩn và hình thành môi trường không thân thiện cho việc báo cáo các vi phạm về gian lận và tham nhũng. Cuối cùng, người chịu nhiều thiệt thòi nhất từ các hành vi gian lận và tham nhũng chính là những người dân, những người không được hưởng những thành quả đầy đủ từ sự phát triển do dự án mang lại.

Việc chống tham nhũng hiệu quả yêu cầu nỗ lực chung của Bên vay, NHTG và các Đối tác phát triển.

Để loại bỏ tận gốc tham nhũng trong hỗ trợ phát triển cần nỗ lực hợp tác giữa Bên vay, NHTG và các Đối tác phát triển. Việc này đòi hỏi các nỗ lực không ngừng nghỉ của Bên vay, NHTG và các bên nhận tài trợ trong việc ngăn ngừa gian lận và tham nhũng khi bị phát hiện, đồng thời liên tục củng cố các cơ cấu thể chế sẽ giúp ngăn chặn được tham nhũng ngay từ đầu.

Một việc đáng mừng là các bước quan trọng trong ngăn ngừa gian lận và tham nhũng đã được tiến hành. Năm 2006, NHTG tiến hành hàng loạt các cải tổ với kết quả là sự ra đời của Hướng dẫn cho Bên vay trong việc ngăn ngừa và chống tham nhũng trong khuôn khổ

các dự án do NHTG tài trợ nhằm đảm bảo nguồn tài trợ của các khoản vay được sử dụng đúng cho mục tiêu phát triển và xóa đói giảm nghèo. Hướng dẫn nhằm đưa ra các hành động rõ ràng mà Bên vay và các bên nhận tài trợ cần thực hiện để ngăn ngừa các trường hợp gian lận và tham nhũng xảy ra cũng như giải quyết khi xảy ra các sự việc này.

Cơ chế phạt là thuật ngữ được dùng để mô tả các biện pháp mà NHTG có thể áp dụng với các cá nhân và pháp nhân có liên quan đến các dự án do NHTG tài trợ bị mà có dính dáng đến các hành vi Gian lận, Tham nhũng, Thông đồng, Ép buộc hoặc Cản trở, được gọi chung là gian lận và tham nhũng.

III. NGÂN HÀNG THẾ GIỚI VÀ CÁC BIỆN PHÁP PHẠT

Từ năm 1996, *Hướng dẫn Mua sắm* và *Hướng dẫn Lựa chọn Tư vấn của NHTG* đã cho phép NHTG phạt các công ty và cá nhân bị phát hiện có dính dáng đến gian lận và tham nhũng trong mua sắm hàng hóa và dịch vụ, tuyển chọn tư vấn hoặc phá hoại các hợp đồng đã có kết quả. Cả hai bộ Hướng dẫn đều có các định nghĩa về các vi gian lận, tham nhũng, thông đồng, ép buộc, cản trở. Từ năm 1999, có 330 công ty và cá nhân đã bị phạt do có các hành vi dính dáng đến gian lận và tham nhũng trong các dự án do NHTG tài trợ.

Các sửa đổi về biện pháp phạt. Năm 2006, NHTG đã đưa ra một loạt các cải tổ về biện pháp phạt nhằm đồng nhất các tuân thủ ở mức độ chuẩn mực đạo đức cao nhất trong mọi khía cạnh của các dự án do NHTG tài trợ trên toàn thế giới. Các chuẩn mực này sẽ tạo một môi trường bình đẳng giữa các cá nhân và pháp nhân có liên quan đến các dự án do NHTG tài trợ.

Việc cải tổ bao gồm những thay đổi trong việc:

- Đưa ra các định nghĩa mới về gian lận, tham nhũng, thông đồng, ép buộc mà theo đó mở rộng phạm vi phạt ngoài khuôn khổ mua sắm.
- Đưa ra một vi phạm có thể bị phạt là “hành vi cản trở”, được xác định là hành vi cố ý gây trở ngại trong việc điều tra các gian lận và tham nhũng của NHTG.
- Mở rộng các biện pháp phạt với các dự án của IFC và MIGA.

Trước khi có sửa đổi về các biện pháp phạt, các hành vi tham nhũng nêu ra dưới đây không có trong khung phạt:

- Một công ty không bị phạt khi công ty này gây cản trở việc điều tra dẫn đến việc NHTG không thể thu thập đầy đủ chứng cứ buộc tội gian lận và tham nhũng.
- Một ngân hàng thương mại, với vai trò là ngân hàng trung gian sử dụng nguồn tài trợ của dự án cho người hưởng lợi địa phương vay lại cũng không bị phạt mặc dù họ nhận lại quả.
- Một công ty tài chính trung gian không bị phạt khi họ có hành vi dối trá với Bên vay và với NHTG nhằm chứng tỏ rằng công ty của họ đáp ứng đủ các yêu cầu để tham gia dự án.

- Một tổ chức NGO được Bên vay chọn làm đơn vị thực hiện cho dự án so NHTG tài trợ không bị phạt ngay cả khi họ cung cấp các thông tin sai lệch về tài chính cho Bên vay và NHTG, không tuân thủ theo các thủ tục đấu thầu của NHTG trong các hợp đồng do NHTG tài trợ, lấy tiền hoa hồng từ tất cả các hợp đồng hỗ trợ kỹ thuật, sử dụng tiền dự án cho những giao dịch mua bán không phù hợp, và chia nhỏ các hợp đồng nhằm tránh các ngưỡng xét duyệt.

IV. ĐỊNH NGHĨA CÁC VI PHẠM CÓ THỂ BỊ TRỪNG PHẠT

Dưới đây là định nghĩa về các vi phạm về gian lận và tham nhũng có thể bị phạt được ghi trong Hướng dẫn Phòng chống Tham nhũng. Mỗi một định nghĩa đều được minh họa bởi ví dụ:

- **Hành động tham nhũng** là chào mời, cho, nhận, hoặc xin, trực tiếp hoặc gián tiếp, bất cứ một thứ gì có giá trị làm ảnh hưởng không đúng tới hành động của một bên khác.

Ví dụ: Một công ty trúng thầu hợp đồng do NHTG tài trợ từ chính phủ do hối lộ hoặc lại quả. Lại quả thường xảy ra khi một công ty được trao thầu “lại quả” một số tiền cho (các) quan chức thuộc bộ đã giúp họ được thắng thầu. Thông thường, tiền lại quả sẽ là một số phần trăm của giá trị hợp đồng. Tại một số nước mà tham nhũng theo hệ thống thì số phần trăm được xác định dựa trên giá trị của các nhà thầu tham gia đấu thầu. Phần lớn các trường hợp, tiền dùng để hối lộ hoặc lại quả được trích từ nguồn vốn dự án, làm giảm đi thành quả của phát triển.

- **Hành động gian lận** là các hành vi hoặc sự bỏ sót, bao gồm cả việc trình bày sai sự thật, cố tình hay hữu ý hoặc cố tình làm sai, dẫn đến việc một bên có thể hưởng các lợi ích tài chính hoặc các lợi khác hoặc tránh được các nghĩa vụ qui định.

Ví dụ, trong thời gian thực hiện dự án, việc thực hiện yếu kém của một công ty tư vấn chính gây ra nghi ngờ rằng năng lực và trình độ của công ty này có thể đã được báo cáo sai sự thật. Việc điều tra cho thấy kinh nghiệm và thư ủy nhiệm cũng như trình độ chuyên môn, và các xác nhận của công ty tư vấn này đã được làm sai sự thật nhằm để đáp ứng các chỉ tiêu lựa chọn nhà thầu.

- **Hành động ép buộc,** là làm hại hoặc đe dọa làm hại trực tiếp hoặc gián tiếp đến một bên hay tài sản của bên đó để gây ảnh hưởng sai đến hành động của bên đó.

Ví dụ: trong dự án về cầu đường, việc đấu thầu làm hai con đường do NHTG tài trợ được phát hiện có dấu hiệu vi phạm do có những hăm dọa cho các nhà thầu tham gia. Việc điều tra cho thấy một công ty đã được xác định trước để thắng thầu thông qua việc câu kết đe dọa đến các lợi ích kinh doanh của công ty đối thủ hoặc đe dọa làm ảnh hưởng đến thân thể các nhân viên của công ty đối thủ, thêm vào việc chi trả cho các nhà thầu “bị thua” để họ nộp lên các hồ sơ thầu không đúng yêu cầu. Một ví dụ khác, đại diện của một công ty bắt giữ nhân viên của nhà thầu đối thủ nhằm ép đối thủ của mình lờ hạn nộp thầu. Kết quả của việc thông đồng là giá trúng thầu thường

cao hơn so với đấu thầu cạnh tranh bình thường và làm ảnh hưởng đến hiệu quả phát triển và làm xói mòn sự tin cậy vào hệ thống đấu thầu của NHTG.

- **Hành động câu kết, thông đồng** là việc dàn xếp giữa hai bên hoặc các bên nhằm đạt được mục đích không đúng bao gồm cả việc gây ảnh hưởng không phù hợp đến hành động của bên khác.

Ví dụ: chính phủ bên vay bắt giữ một cán bộ trong đơn vị thực hiện dự án của NHTG về sử dụng tiền sai mục đích. Dựa trên việc bắt giữ này và các thông tin từ một nhà thầu, việc tiến hành điều tra cho thấy nhân viên này đã dàn xếp một “vòng tròn” câu kết thông đồng nhằm trao thầu cho phần lớn các hợp đồng dự án với công ty của chính nhân viên này và với công ty của những người thân quen với anh ta. Để tiến hành việc thông đồng này, nhân viên này đã gây ảnh hưởng tới các nhân viên địa phương có vai trò trong quá trình chấm thầu.

- **Hành động ngăn cản** là hành động chủ tâm phá hủy, làm giả, thay đổi hoặc che giấu vật chứng liên quan đến điều tra hoặc cung cấp thông tin sai cho nhân viên điều tra nhằm cản trở việc điều tra của NHTG.

Ví dụ: dựa trên một cáo buộc về tham nhũng, các điều tra viên liên hệ với một công ty thắng thầu một hợp đồng của một dự án do NHTG tài trợ để kiểm toán tài chính. Công ty này, theo như trong hợp đồng đã ký kết phải chấp thuận cho NHTG truy cập vào các dữ liệu. Tuy nhiên, công ty này đã từ chối. Việc từ chối này chính là sự vi phạm hợp đồng có thể dẫn đến việc công ty này không đủ tư cách hợp lệ để tham gia đấu thầu các hợp đồng của NHTG trong tương lai.

Hướng dẫn Phòng chống Tham nhũng không quy định một hành động sai trái nào phải được tiến hành xong hoặc thực hiện thành công theo mục đích ban đầu để cấu thành một hành vi vi phạm bị phạt. Ví dụ, việc chào mời đưa hối lộ cho bên khác sẽ cấu thành hành động tham nhũng và có thể bị phạt mà không cần xét đến việc chào mời này có được chấp nhận hay không hoặc khi việc chi trả này có đạt được mục đích hay không.

V. CÁC HÀNH ĐỘNG GIÚP BÊN VAY VÀ CÁC BÊN NHẬN TÀI TRỢ KHÁC NGĂN CHẶN VÀ CHỐNG THAM NHŨNG TRONG KHUÔN KHỔ CÁC DỰ ÁN DO NGÂN HÀNG THẾ GIỚI TÀI TRỢ

Hướng dẫn giải thích rõ ràng các hành động nhằm giúp Bên vay và các bên nhận tài trợ ngăn ngừa và chống lại gian lận và tham nhũng trong các dự án do NHTG tài trợ. Các hành động này bao gồm:

- Tiến hành tất cả các biện pháp thích hợp để ngăn chặn gian lận và tham nhũng trong dự án như duy trì các thủ tục đấu thầu quản lý tài chính và hành chính phù hợp. Bên Vay và NHTG thống nhất với nhau về các thủ tục này như một phần

- trong thiết kế dự án, và nếu các yếu kém được phát hiện khi giám sát dự án thì phải được giải quyết ngay trong quá trình thực hiện.
- Nâng cao nhận thức, đảm bảo *Hướng dẫn Phòng chống Tham nhũng* được phân phát đầy đủ cho các cán bộ dự án và các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức tài chính trung gian, các cơ quan thực hiện dự án cùng các nhân viên của họ.
 - Báo cho NHTG những cáo buộc về gian lận và tham nhũng có liên quan đến việc sử dụng vốn vay và hợp tác với NHTG trong công tác điều tra.
 - Nếu các hành động gian lận và tham nhũng xảy ra tại các dự án do NHTG tài trợ, tiến hành các biện pháp kịp thời và thích hợp để giải quyết vấn đề. Bên vay và NHTG sẽ trao đổi về các biện pháp giải quyết thích hợp cho mỗi trường hợp cụ thể
 - Bên vay cần đưa các điều khoản về chống tham nhũng vào các thỏa thuận với các bên nhận tài trợ (bao gồm các cơ quan thực hiện dự án). Theo các điều khoản này, bên nhận tài trợ đồng ý tuân thủ theo *Hướng dẫn Phòng chống Tham nhũng*. Nếu bên nhận tài trợ từng bị NHTG phạt do vi phạm các hướng dẫn nêu ra, Bên vay có thể chấm dứt thỏa thuận. Các bên nhận tài trợ này, nếu ký kết thỏa thuận với các bên nhận tài trợ khác cần phải đưa các điều khoản giống nhau này vào hiệp định.

Có gì mới ? Phần lớn các hành động này không có gì quá mới mẻ. *Hướng dẫn* chỉ giải thích rõ hơn những gì NHTG mong muốn Bên vay tiến hành nhằm ngăn chặn gian lận và tham nhũng trong khuôn khổ các dự án do NHTG tài trợ. Tuy nhiên có một số nghĩa vụ mới xuất hiện vì trên thực tế các biện pháp phạt được mở rộng bao gồm cả các bên nhận vốn vay chứ không phải chỉ là nhà cung ứng và các nhà thầu, là bên chịu trách nhiệm tiến hành đấu thầu và lựa chọn tư vấn theo *Hướng dẫn Mua sắm* và *Hướng dẫn Lựa chọn Tư vấn* của NHTG.

Việc này không làm nảy sinh các chỉ tiêu mới cho Bên vay. Ví dụ, việc nâng cao nhận thức có thể được tuyên truyền ngay trong hội thảo khởi động dự án và không nên coi là một sự kiện đặc biệt. Các phương thức có thể được tiến hành như một phần của thiết kế dự án. Các thông tin khác về việc Bên vay và các bên nhận vốn vay có thể làm để ngăn ngừa và chống tham nhũng được nêu ra dưới đây.

VI. CÁC HÀNH ĐỘNG CỦA NGÂN HÀNG THẾ GIỚI TRONG TRƯỜNG HỢP GIAN LẬN VÀ THAM NHŨNG

Hướng dẫn Phòng chống Tham nhũng đồng thời cũng đưa ra các hành động mà NHTG áp dụng với các tổ chức và các nhân có các vi phạm trong khuôn khổ dự án do NHTG tài trợ. Hướng dẫn đưa ra một qui trình chi tiết được thiết kế để bảo vệ các quỹ ủy thác cho NHTG và đảm bảo tiền tài trợ được sử dụng đúng mục đích. Thêm vào đó, Hướng dẫn cũng cung cấp cho các tổ chức và cá nhân một quy trình mà họ có thể tiến hành khi có các cáo buộc sai trái.

Các cáo buộc đối với một công ty hoặc cá nhân liên quan đến các sai phạm có thể bị phạt sẽ được Ban Liêm Chính (INT) của NHTG tiến hành điều tra. Nếu Ban này phát hiện các bằng chứng đầy đủ để kết luận vi phạm thì sẽ được chuyển lên cho Chuyên gia về Đánh giá và Đình chỉ.

Chuyên gia Đánh giá và Đình chỉ sẽ rà soát các chứng cứ do Ban Liêm Chính đệ trình và quyết định xem có gian lận và tham nhũng hay không, Nếu có, chuyên gia này sẽ đưa ra một *Thông báo Phạt* tới công ty hoặc cá nhân có dính dáng đến gian lận và tham nhũng. Thông báo này bao gồm các cáo buộc, bằng chứng và biện pháp phạt. Công ty hoặc cá nhân có thể lựa chọn không tranh cãi lại các cáo buộc hoặc biện pháp phạt đưa ra, trong trường hợp này biện pháp phạt đề xuất sẽ được áp dụng. Chuyên gia về Đánh giá và Đình chỉ cũng có thể tạm thời đình chỉ một công ty hoặc cá nhân trong việc tham gia đấu thầu các hợp đồng thuộc dự án do NHTG tài trợ tùy thuộc vào kết quả của quy trình phạt .

Trong trường hợp công ty hoặc cá nhân phản đối các cáo buộc hoặc hình thức phạt nêu ra, thì trường hợp sẽ được chuyển lên Hội đồng Kỷ luật của NHTG. Hội đồng Kỷ luật của NHTG bao gồm 3 nhân viên của NHTG và 4 thành viên bên ngoài. Hội đồng này có nhiệm vụ cân nhắc các cáo buộc gian lận và các kiến nghị đưa ra trong Thông báo cùng với các trao đổi từ công ty hoặc cá nhân trước khi đưa ra quyết định cuối cùng đối với vụ việc. Hội đồng này sẽ rà soát tất cả các bằng chứng cho vụ việc này và có thể tổ chức phiên điều trần trong quá trình xem xét của mình.

NHTG có thể đưa ra hàng loạt các biện pháp phạt cho các bên nhận tài trợ có liên quan đến tham nhũng:

- **Gửi Thư Khiển trách** đến bên bị phạt.
- **Tước quyền**, có nghĩa là bên bị phạt sẽ bị cấm với hiệu lực ngay lập tức, không được tham gia vào các hoạt động của dự án, hoặc mãi mãi hoặc trong một thời gian nhất định.
- **Không bị tước quyền có điều kiện**, có nghĩa là bên bị phạt được thông báo sẽ bị cấm được tham gia vào dự án trừ khi họ tuân thủ theo một số điều kiện. Ví dụ, họ phải thực hiện một vài việc nhất định để đảm bảo gian lận và tham nhũng không tái diễn, như đưa ra chương trình về chuẩn mực đạo đức, và hoặc bù lại các tổn hại gây ra bởi hành động gian lận và tham nhũng của họ, ví dụ như bồi thường (xem dưới đây)
- **Bị tước quyền cho đến khi điều kiện được tuân thủ**. Có nghĩa là bên bị phạt bị cấm cho đến khi các điều kiện cụ thể được tuân thủ
- **Bồi thường**, có nghĩa là hoàn trả lại các khoản lợi ích đạt được do các hành động sai trái cho chính phủ hoặc cho nạn nhân của sự gian lận và tham nhũng.

NHTG không phạt các chính phủ thành viên hoặc các quan chức chính phủ. Nếu xảy ra gian lận và tham nhũng trong nội bộ chính phủ, NHTG sẽ làm việc với chính phủ để giải quyết vấn đề và nếu không thể cùng đưa ra giải pháp, NHTG sẽ áp dụng các hành động qui định trong hiệp định với chính phủ nước đó. Hành động đó có thể là ngừng giải ngân các khoản vay hoặc hủy khoản vay chưa giải ngân, và thậm chí có thể yêu cầu chính phủ sớm hoàn trả lại khoản vay. NHTG có thể sẽ hành động khi:

- NHTG xác định có gian lận và tham nhũng liên quan đến vốn tài trợ và Bên vay không có các hành động ngăn chặn phù hợp và kịp thời.

- Bên vay (nếu bên vay không phải là một nước thành viên) đã bị phạt trong một dự án khác.
- Bên vay hoặc bên nhận tài trợ khác không tuân thủ theo các qui định nghĩa vụ trong *Hướng dẫn phòng chống tham nhũng*.

VII. HÀI HÒA VỚI CÁC TỔ CHỨC TÀI CHÍNH QUỐC TẾ VÀ CÁC NHÀ TÀI TRỢ

Tháng 2 năm 1996, lãnh đạo của Ngân hàng Phát triển Châu phi, Ngân hàng Phát triển Châu á, Ngân hàng Đầu tư Châu âu, Ngân hàng Phát triển Mỹ, Ngân hàng Châu Âu về Tái thiết và Phát triển, Quỹ Tiền tệ Thế giới và NHTG công bố cùng thành lập một nhóm công tác về phòng chống tham nhũng của Các Tổ chức Tài Chính Quốc tế (IFIs). Các nhà lãnh đạo các tổ chức này đều thống nhất việc cần thiết phải “chuẩn hóa định nghĩa của họ về tham nhũng, nhằm nâng cao tính thống nhất trong quy định và thủ tục điều tra, tăng cường chia sẻ thông tin, đảm bảo sự tuân thủ và các biện pháp áp dụng bởi một tổ chức sẽ được ủng hộ từ tất cả các tổ chức khác”

Khung hợp tác hoạt động của Nhóm công tác của Các Tổ chức Tài chính Quốc tế được công bố vào 17 tháng 9 năm 2006 tại cuộc Họp Thường niên của NHTG tại Singapore. Một hiệp định chưa từng có trước đây giữa các ngân hàng cho thấy một bước tiến lớn cho phép các Tổ chức Tài chính Quốc tế đều hoạt động dưới cùng một chuẩn mực và qui định. Khung hợp tác hoạt động này đưa ra các định nghĩa hài hòa về các hành động gian lận và tham nhũng, các qui định và hướng dẫn cho quá trình điều tra, và tăng cường trao đổi thông tin và giải pháp giữa các tổ chức với nhau.

VIII. THÔNG TIN LIÊN HỆ

Chi tiết đầy đủ của *Hướng dẫn Phòng chống Tham nhũng trong khuôn khổ các dự án được tài trợ bởi Ngân hàng Tái Thiết và Phát triển (IBRD) và các khoản tín dụng của Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA) và các khoản Viện trợ không hoàn lại* được đính kèm theo quyển sách này. Nếu bạn có bất cứ câu hỏi hoặc kiến nghị nào, đề nghị liên hệ với Cơ quan Đại diện của Ngân hàng Thế giới gần nhất hoặc gửi thư thông qua trang Web: www.worldbank.org/sanctionsreform

Bạn có thể gọi đường dây nóng về gian lận và tham nhũng của Ban Liêm chính tại 1-800-831-0463 hoặc gọi điện thoại trả sau tại 1-704-556-7046. Xin lưu ý là các cuộc gọi nặc danh cũng được chấp nhận.

Xin xem kèm theo đây bản đầy đủ của Hướng dẫn.

HƯỚNG DẪN PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG

“Hướng dẫn về phòng ngừa và chống tham nhũng trong khuôn khổ các khoản vay của Ngân hàng Tái Thiết và Phát triển (IBRD) và các khoản tín dụng của Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA) và các khoản Viện trợ không hoàn lại”

Ngày 15 tháng 10 năm 2006

Mục đích và các nguyên tắc chung

1. Hướng dẫn này được thiết kế nhằm ngăn ngừa, chống gian lận và tham nhũng có thể xảy ra khi sử dụng vốn dự án do Ngân hàng Tái Thiết và Phát triển (IBRD) và Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA) tài trợ trong quá trình chuẩn bị và/hoặc thực hiện các dự án đầu tư của IBRD/IDA. Hướng dẫn này đưa ra các nguyên tắc chung, các yêu cầu và các biện pháp phạt có thể áp dụng cho cá nhân hoặc tổ chức pháp nhân nhận, chịu trách nhiệm cho việc ký gửi hoặc giao dịch, hoặc có ảnh hưởng hoặc đưa ra quyết định có liên quan đến việc sử dụng các khoản tiền vay.
2. Tất cả các cá nhân hoặc tổ chức pháp nhân được đề cập tại phần 1 ở trên phải tôn trọng theo các chuẩn mực đạo đức cao nhất. Cụ thể là các cá nhân và tổ chức pháp nhân phải áp dụng các biện pháp phù hợp nhằm phòng ngừa và chống gian lận và tham nhũng, kiểm chế tránh những hành động liên quan đến gian lận và tham nhũng khi sử dụng nguồn vốn tài trợ của IBRD và IDA.

Các vấn đề Pháp lý

3. Hiệp định Vay Vốn¹ của một Khoản vay² chi phối quan hệ pháp lý giữa Bên vay³ và NHTG⁴ liên quan đến một dự án vay vốn cụ thể. Trách nhiệm trong việc

¹ “Hiệp định Vay vốn” trong Hướng dẫn này bao gồm bất kỳ Hiệp định Bảo lãnh nào đưa ra một bảo lãnh của một nước thành viên đối với một khoản vay IBRD, Hiệp định Tài trợ cho một khoản Tín dụng IDA hoặc Viện trợ không hoàn lại của IDA, hiệp định ứng trước vốn cho chuẩn bị dự án, hoặc Viện trợ của Quỹ Phát triển Thế chế (IDF), Hiệp định Viện trợ từ Quỹ Ủy thác do bên vay thực hiện, mà các điều khoản trong Hướng dẫn này được đưa vào các hiệp định, Hiệp định Dự án với các Cơ quan Thực hiện Dự án liên quan đến một khoản vay IBRD hoặc tín dụng IDA, hoặc viện trợ IDA.

² “Khoản vay” bao gồm các khoản vay của IBRD, các khoản tín dụng và các khoản viện trợ IDA, các khoản tạm ứng chuẩn bị dự án, Viện trợ của Quỹ Phát triển Thế chế (IDF), các viện trợ từ Quỹ Ủy thác do bên vay thực hiện mà các Hướng dẫn này được áp dụng trong hiệp định cho các viện trợ này, trừ các khoản vay phát triển chính sách, trừ khi NHTG đồng ý với Bên vay về mục đích cụ thể khi sử dụng tiền vốn vay.

³ “Bên vay” trong Hướng dẫn này bao gồm bên nhận một khoản viện trợ nào đó. Trong một vài trường hợp, một khoản vay IBRD có thể được ký kết với một tổ chức chứ không phải Nước Thành viên. Trong trường hợp này, “Bên vay” bao gồm Nước Thành viên đóng vai trò Người Bảo lãnh của Vốn vay trừ phi có những yêu cầu khác. Trong một vài trường hợp, dự án, hoặc một phần của dự án được tiến hành bởi Cơ quan Thực hiện Dự án ký kết hiệp định với NHTG. Trong trường hợp này, “Bên vay” bao gồm cả Cơ quan Thực hiện dự án như nêu rõ trong Hiệp định Vay vốn.

⁴ “Ngân Hàng Thế giới” bao gồm IBRD và IDA

thực hiện dự án⁵ trong khuôn khổ Hiệp định Vay vốn, bao gồm việc sử dụng số tiền vay, thuộc về Bên vay. NHTG, về phần của mình, có nhiệm vụ về đấu thầu và quản lý tài chính trong khuôn khổ của Các Điều khoản Hiệp định của NHTG để “đưa ra các biện pháp nhằm đảm bảo tiền tài trợ từ bất cứ khoản vay nào cũng được sử dụng đúng theo mục đích đưa ra, cùng với việc luôn chú ý cân nhắc yếu tố về tính kinh tế và hiệu quả nhưng không liên quan đến các ảnh hưởng về chính trị hoặc phi kinh tế hoặc các cân nhắc khác”⁶. Hướng dẫn này là một yếu tố quan trọng trong các biện pháp đó và được áp dụng trong quá trình chuẩn bị và thực hiện dự án như đã nêu rõ trong Hiệp định vay vốn.

Phạm vi áp dụng

4. Các điều khoản trong Hướng dẫn này nhằm vào hành động gian lận và tham nhũng có liên quan đến tiền vốn vay trong quá trình chuẩn bị và thực hiện dự án do NHTG tài trợ, một phần hoặc toàn phần. Hướng dẫn này nhằm vào hành động gian lận và tham nhũng trong việc trực tiếp sử dụng sai trái tiền vốn vay cho các khoản chi không hợp lệ cũng như hành động gian lận liên quan đến mục đích tạo ảnh hưởng đến quyết định sử dụng tiền vốn vay. Đối với mục đích của Hướng dẫn này, tất cả những hành động gian lận và tham nhũng đó đều được coi là xảy ra “có liên quan đến việc sử dụng tiền vốn vay”
5. Hướng dẫn này áp dụng cho Bên vay và tất cả cá nhân và tổ chức pháp nhân hoặc nhận tiền vốn vay để chính họ sử dụng (v.d. Người sử dụng sau cùng”), cá nhân hoặc tổ chức pháp nhân như các cơ quan tài chính có trách nhiệm giữ hoặc giao dịch tiền vốn vay (không liên quan đến việc họ chính là đơn vị hưởng lợi từ vốn vay hay không), và cá nhân hoặc tổ chức pháp nhân có ảnh hưởng hoặc có quyết định ảnh hưởng đến việc sử dụng tiền vốn vay. Tất cả cá nhân và tổ chức này được đều được gọi là “bên nhận vốn vay” trong Hướng dẫn, không liên quan đến việc họ có đang nắm giữ vốn vay hay không⁷
6. Các yêu cầu chính sách cụ thể của NGTG về gian lận và tham nhũng có liên quan đến mua sắm hoặc thực hiện các hợp đồng về hàng hóa, xây dựng hoặc dịch vụ dùng tiền từ vốn vay của NHTG đều được đề cập trong Hướng dẫn Mua sắm vốn vay IBRD và tín dụng IDA, bản tháng 5 2004, được sửa đổi tháng 10, 2006 (“Hướng dẫn Mua sắm”) và Hướng dẫn Tuyển chọn và Thuê Tư vấn do Bên vay của Ngân hàng Thế giới thực hiện, tháng 5, 2004 và được sửa đổi tháng 10, 2006 (“Hướng dẫn Tư vấn”).

Các Định nghĩa về Hành động được coi là Gian lận và Tham nhũng

⁵ “Dự án” trong Hướng dẫn này có nghĩa là dự án được nêu rõ trong Hiệp định Vay vốn.

⁶ Điều khoản Hiệp định của IBRD, Điều III, Mục 5(b); Điều khoản Hiệp định của IDA, Điều V, Mục 1(g).

⁷ Một số cá nhân hoặc tổ chức có thể có một hoặc nhiều hơn các đặc điểm nêu ra trong đoạn 5. Một tổ chức trung gian tài chính, ví dụ, có thể nhận tiền trả cho dịch vụ của họ, sẽ chuyển số tiền trên cho bên sử dụng cuối cùng và sẽ gây ảnh hưởng hoặc có quyết định trong việc sử dụng tiền vốn vay.

7. Các Hướng dẫn đưa ra các hành động dưới đây có liên quan đến bên nhận khoản vay và đến việc sử dụng các khoản tiền vay⁸:
- “Hành động tham nhũng” là chào mời, cho, nhận, hoặc xin, trực tiếp hoặc gián tiếp, bất cứ một thứ gì có giá trị làm ảnh hưởng không đúng tới hành động của một bên khác⁹
 - “Hành động gian lận” là bất cứ hành động hay bỏ sót nào bao gồm cả trình bày sai sự thật hoặc bỏ sót một cách cố tình hay không nghĩ đến hậu quả, hoặc hành động lừa dối chủ ý, hoặc do thiếu thận trọng¹⁰ hoặc hành động lừa dối một bên để đạt được lợi ích tài chính hay lợi ích khác hay để tránh một nghĩa vụ
 - “Hành động cấu kết thông đồng” là sự dàn xếp giữa hai bên hoặc nhiều bên để đạt được một mục đích không đúng bao gồm cả việc gây ảnh hưởng không đúng đến hành động của một bên khác.
 - “Hành động ép buộc”, là làm hại hoặc đe dọa làm hại trực tiếp hoặc gián tiếp đến một bên hay tài sản của bên đó để gây ảnh hưởng sai đến hành động bên đó;
 - “Hành động ngăn cản” là (i) cố tình phá hủy, làm giả, thay đổi hoặc che giấu vật chứng liên quan đến điều tra hoặc cung cấp thông tin sai cho người điều tra nhằm ngăn cản đáng kể việc điều tra của Ngân hàng về các cáo buộc tham nhũng, gian lận, ép buộc hay thông đồng; và/hoặc đe dọa, quấy nhiễu bất cứ bên nào nhằm ngăn cản việc cung cấp thông tin liên quan đến điều tra hay tiến trình điều tra; hoặc (ii) hành động cố ý cản trở đáng kể quyền kiểm toán hay tiếp cận thông tin của Ngân hàng¹¹
8. Các hành động nêu trên, như đã xác định, đều được đề cập chung trong Hướng dẫn là “hành động gian lận và tham nhũng”.

Các hành động của Bên vay nhằm Ngăn ngừa và Chống Gian lận và Tham nhũng trong Sử dụng tiền Vốn vay

9. Để thực thi mục đích và các nguyên tắc nêu ở trên, Bên vay sẽ:
- Tiến hành các biện pháp phù hợp để ngăn chặn các hành động tham nhũng, gian lận, thông đồng, cưỡng ép và cản trở liên quan đến sử dụng tiền vay, bao gồm (nhưng không hạn chế) (i) áp dụng các phương thức đấu thầu và quản lý tài chính phù hợp và hành chính và các điều chỉnh thể chế nhằm đảm bảo tiền vốn vay được sử dụng đúng mục đích đưa ra và (ii) đảm bảo các đại diện¹² liên quan đến dự án, và

⁸ Trừ khi được quy định khác trong Hiệp định Vay vốn, mỗi khi các điều khoản này được sử dụng trong Hiệp định Vay vốn, trong Điều kiện Chung, thì nó mang ý nghĩa như đã nêu trong đoạn 7 của Hướng dẫn này.

⁹ Ví dụ điển hình của hành động tham nhũng bao gồm hối lộ và “lại quả”

¹⁰ Hành động “chủ ý hoặc do thiếu thận trọng”, người gian lận chắc chắn biết rằng thông tin hoặc cảm tượng đưa ra là sai sự thật, hoặc thờ ơ khinh suất không biết là đúng hay sai. Các sai sót nhỏ trong việc cung cấp thông tin hoặc cảm tưởng do sự cầu thả không đủ cấu thành hành động gian lận.

¹¹ Các quyền này bao gồm các quyền nêu trong đoạn 9 (d)

¹² “Đại diện” của tổ chức bao gồm các quan chức, cán bộ, nhân viên và đại lý

- tất cả bên nhận tiền vốn vay được ghi rõ trong Hiệp định dự án, nhận được bản Hướng dẫn và nhận thức đầy đủ nội dung của Hướng dẫn.
- (b) Lập tức thông báo với NHTG bất cứ cáo buộc về gian lận và tham nhũng liên quan đến việc sử dụng tiền vốn vay mà họ biết.
 - (c) Nếu NHTG xác định bất cứ cá nhân hoặc tổ chức pháp nhân nào nêu ở trên có (a) liên quan đến các hành động tham nhũng, gian lận, thông đồng, cưỡng ép hoặc cản trở trong việc sử dụng tiền vốn vay thì các biện pháp phù hợp và kịp thời, đáp ứng yêu cầu của NHTG cần được lập tức tiến hành để giải quyết khi các hành động này xảy ra.
 - (d) Bao gồm các điều khoản trong hiệp định của NHTG với từng bên nhận tiền vốn vay vì NHTG có thể yêu cầu toàn bộ các điều khoản trong Hướng dẫn có hiệu lực, bao gồm (nhưng không hạn chế) các điều khoản (i) yêu cầu bên nhận vốn vay tuân thủ theo đoạn 10 của Hướng dẫn này, (ii) yêu cầu bên nhận vốn vay cho phép NHTG kiểm tra tất cả tài khoản và hồ sơ lưu trữ và các tài liệu khác liên quan đến dự án được yêu cầu lưu lại theo Hiệp định Vay vốn; cũng như cho phép NHTG hoặc thay mặt NHTG cho kiểm toán các tài liệu này, (iii) chấp thuận việc chấm dứt hoặc tạm ngưng bởi Bên vay nếu bên nhận vốn vay bị NHTG tuyên bố không hợp lệ chiếu theo đoạn 11 dưới đây; và (iv) yêu cầu bên nhận vốn vay bồi thường các khoản vay có liên quan đến gian lận và tham nhũng.
 - (e) Hợp tác toàn diện với đại diện của NHTG trong việc điều tra các cáo buộc gian lận và tham nhũng trong việc sử dụng tiền vốn vay.
 - (f) Trong trường hợp NHTG tuyên bố một bên nhận vốn vay không hợp lệ theo như mô tả trong đoạn 11 dưới đây, Bên vay sẽ tiến hành tất cả hành động cần thiết và phù hợp để tuyên bố trên có hiệu lực hoàn toàn, bằng các hình thức trong đó có (i) áp dụng quyền của Bên vay để sớm chấm dứt hoặc ngưng thỏa thuận giữa Bên vay và bên nhận tiền vốn vay, hoặc/và (ii) yêu cầu bồi thường.

Các bên nhận tiền vốn vay khác

10. Để thực thi mục đích và các nguyên tắc nêu ở trên, mỗi bên nhận tiền vốn vay như đã ký kết trong thỏa thuận với Bên vay (hoặc với bên nhận tiền vốn vay khác) có liên quan đến dự án sẽ:
- (a) tiến hành các hoạt động liên quan đến dự án của họ theo qui định chung đã nêu ra ở trên các điều khoản trong thỏa thuận với Bên vay như đề cập trong đoạn 9 (d) ở trên; và bao gồm các điều khoản tương tự trong bất kỳ các thỏa thuận nào liên quan đến dự án được ký kết với các bên nhận tiền vốn vay khác;
 - (b) Lập tức thông báo với NHTG bất cứ cáo buộc nào về gian lận và tham nhũng liên quan đến việc sử dụng tiền vốn vay mà họ biết.
 - (c) Hợp tác toàn diện với đại diện của NHTG trong việc điều tra các cáo buộc gian lận và tham nhũng trong việc sử dụng tiền vốn vay
 - (d) Tiến hành các biện pháp phù hợp để ngăn ngừa các hành động tham nhũng, gian lận, thông đồng, cưỡng ép và cản trở liên quan đến sử dụng tiền vay, bao gồm (nhưng không hạn chế) (i) áp dụng các phương thức đấu thầu, quản lý tài chính phù hợp và hành chính và các điều chỉnh thể chế nhằm đảm bảo

tiền vốn vay được sử dụng đúng mục đích đưa ra và (ii) đảm bảo các đại diện của bên nhận tiền vốn vay nhận được Hướng dẫn và nhận thức đầy đủ nội dung của Hướng dẫn này.

- (e) Trong trường hợp NHTG tuyên bố bất cứ đại diện nào của bên nhận vốn vay không hợp lệ theo như mô tả trong đoạn 11 dưới đây, Bên nhận vốn vay sẽ tiến hành tất cả hành động cần thiết và phù hợp để tuyên bố trên có hiệu lực hoàn toàn, bằng các hình thức trong đó, hoặc chuyển đại diện này ra khỏi những trách nhiệm và nhiệm vụ liên quan đến dự án hoặc, khi NHTG yêu cầu hay nếu thấy phù hợp thì chấm dứt quan hệ hợp đồng với đại diện này; và
- (f) Trong trường hợp bên nhận vốn vay ký thỏa thuận liên quan đến dự án với cá nhân hoặc tổ chức pháp nhân khác bị tuyên bố là không hợp lệ theo như mô tả trong đoạn 11 dưới đây, bên nhận vốn vay sẽ tiến hành tất cả hành động cần thiết và phù hợp để tuyên bố trên có hiệu lực hoàn toàn bằng các hình thức trong đó có (i) áp dụng quyền của Bên vay để sớm chấm dứt hoặc ngưng thỏa thuận giữa Bên vay và bên nhận tiền vốn vay, hoặc/và (ii) yêu cầu bồi thường.

Các Biện pháp phạt và Hành động của NHTG đối với Gian lận và Tham nhũng

11. Để thực thi mục đích và các nguyên tắc nêu ở trên, NHTG có quyền áp dụng các hành động sau:

- (a) Phạt bất kỳ bên nhận tiền vốn vay¹³, không phải là Nước Thành viên¹⁴ (và/hoặc, nếu bên nhận tiền vốn vay là một tổ chức chứ không phải là một cá nhân hoặc bất kỳ đại diện nào của nó); các hình thức phạt bao gồm việc (nhưng không hạn chế tới) tuyên bố rằng cá nhân này hoặc tổ chức này không hợp lệ để tiếp nhận tiền vốn vay của NHTG hoặc tham gia sâu vào các hoạt động chuẩn bị và thực hiện dự án, một phần hoặc toàn phần dự án đầu tư của NHTG, khi NHTG xác định¹⁵ cá nhân này hoặc tổ chức này có liên quan đến các hành động tham nhũng, gian lận, câu kết thông đồng, cưỡng ép hoặc cản trở trong việc sử dụng tiền vốn vay¹⁶.
- (b) Nếu NHTG xác định bất kỳ bên nhận vốn vay nào đồng thời cũng là nhà cung cấp hàng hóa, xây dựng hoặc dịch vụ tiềm năng thì NHTG sẽ tuyên

¹³ Trong trường hợp với các nhà thầu trong đấu thầu, NHTG có thể cũng phạt cá nhân và cơ quan có dính dáng đến gian lận khi đang tiến hành thủ tục để trở thành bên nhận tiền vốn vay của NHTG không kể đến việc họ có thành công hay không (v.d. một ngân hàng cung cấp tài liệu sai sự thật để đủ tư cách làm cơ quan tài chính trung gian cho dự án của NHTG).

¹⁴ Nước Thành viên bao gồm các quan chức và nhân viên của chính phủ sở tại hoặc của bất kỳ phân khu về chính trị hoặc hành chính nào của chính phủ, và các cơ quan, doanh nghiệp thuộc sở hữu của chính phủ đều không hợp lệ để đấu thầu theo đoạn 1.8(c) của Hướng dẫn Mua sắm hoặc tham gia đấu thầu theo đoạn 1.11 © của Hướng dẫn Lựa chọn Tư vấn.

¹⁵ NHTG thành lập Hội đồng kỷ luật và các qui định liên quan nhằm đưa ra các kết luận này. Các thủ tục qui định của Hội đồng kỷ luật chi phối toàn bộ các hình thức phạt hiện có của NHTG.

¹⁶ Việc phạt, không hạn chế, bao gồm sự bồi thường bất kỳ khoản tiền vay nào có liên quan đến việc bị phạt. NHTG có thể công bố danh tính của bất kỳ tổ chức nào bị công bố không hợp lệ theo đoạn 11.

- bố không hợp lệ theo đoạn 1.8 (d) của Hướng dẫn Mua sắm hoặc đoạn 1.11 (e) của Hướng dẫn Lựa chọn tư vấn; và
- (c) Tuyên bố một công ty, tư vấn hoặc cá nhân không hợp lệ theo đoạn 11 (a) như trên nếu công ty, tư vấn hoặc cá nhân này bị tuyên bố không hợp lệ theo đoạn 1.14 của Hướng dẫn Mua sắm hoặc theo đoạn 1.22 của Sách Hướng dẫn Lựa chọn Tư vấn.

Các vấn đề khác

12. Các điều khoản của Hướng dẫn này không hạn chế bất kỳ các quyền, biện pháp sửa chữa¹⁷ hoặc nghĩa vụ của NHTG hoặc của Bên vay theo Hiệp định Vay vốn, hoặc bất kỳ tài liệu nào mà NHTG và Bên vay là hai bên cùng ký kết trong hiệp định.

¹⁷ Hiệp định Vay vốn cho phép NHTG có thể thực hiện những quyền và biện pháp sửa chữa trong khuôn khổ của Khoản vay khi xảy ra gian lận và tham nhũng có liên quan đến số tiền vay, trong bối cảnh đã mô tả ở trên