



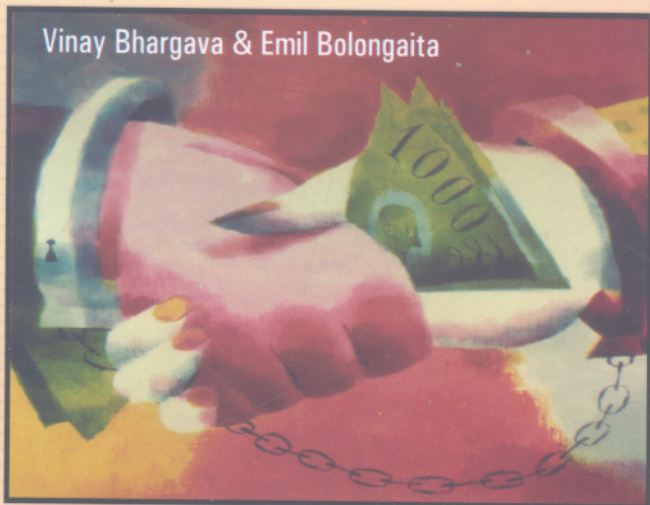
NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

THANH TRA CHÍNH PHỦ
VIỆN KHOA HỌC THANH TRA

ĐƯƠNG ĐẦU VỚI THAM NHŨNG Ở CHÂU Á

**NHỮNG BÀI HỌC THỰC TẾ
VÀ KHUÔN KHỔ HÀNH ĐỘNG**

Vinay Bhargava & Emil Bolongaita



NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP



NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

THANH TRA CHÍNH PHỦ
VIỆN KHOA HỌC THANH TRA

ĐƯƠNG ĐẦU VỚI THAM NHŨNG Ở CHÂU Á

**NHỮNG BÀI HỌC THỰC TẾ
VÀ KHUÔN KHỔ HÀNH ĐỘNG**

**NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP
HÀ NỘI - 2005**

TẬP THỂ DỊCH GIẢ

1. Nguyễn Tuấn Anh - Phụ trách Phòng Nghiên cứu, Viện Khoa học thanh tra

2. Nguyễn Tuấn Anh - Phụ trách Phòng Thông tin – Tư liệu, Viện Khoa học thanh tra

3. Nguyễn Sĩ Giao - Phòng Nghiên cứu, Viện Khoa học thanh tra,

4. Nguyễn Vũ Quỳnh Lâm - Phòng Nghiên cứu, Viện Khoa học thanh tra

5. Lê Thị Thuý - Phòng Nghiên cứu, Viện Khoa học thanh tra,

6. Trần Thị Tuyết Chinh - Phòng Nghiên cứu, Viện Khoa học thanh tra

7. Ngô Minh Thanh - Viện Nghiên cứu Đông Bắc Á - Viện Khoa học xã hội Việt Nam

HIỆU ĐÍNH

1. TS. Nguyễn Văn Thanh - Viện trưởng Viện Khoa học thanh tra

2. PGS.TS Phạm Duy Nghĩa, Khoa Luật Đại học quốc gia Hà Nội

3. Lê Văn Lâm, Phó Vụ trưởng Ban Nội chính trung ương,

4. Đinh Văn Minh – Phó Viện trưởng Viện Khoa học thanh tra.

**CHALLENGING CORRUPTION IN ASIA:
CASE STUDIES AND A FRAMEWORK FOR ACTION**

*Copyright © 2003 by
The International Bank for Reconstruction and Development
(The World Bank)*

**“ĐƯƠNG ĐẦU VỚI THAM NHŨNG Ở CHÂU Á:
NHỮNG BÀI HỌC THỰC TẾ VÀ KHUÔN KHỔ HÀNH ĐỘNG”**

*Bản quyền © 2003 của
Ngân hàng Quốc tế về tái thiết và phát triển
(Ngân hàng thế giới)*

This work was originally published by the World Bank in English as *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action* in 2003. This Vietnamese translation was arranged by the Government Inspectorate Research Institute. The Government Inspectorate Research Institute is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

Ấn phẩm này được Ngân hàng Thế giới xuất bản bằng tiếng Anh vào năm 2003 với tiêu đề: “*Đương đầu với tham nhũng ở Châu Á: Những bài học thực tế và khuôn khổ hành động*”. Bản dịch tiếng Việt do Viện Khoa học Thanh tra, Thanh tra Chính phủ thực hiện. Viện Khoa học thanh tra chịu trách nhiệm về chất lượng của Bản dịch. Trong bất cứ trường hợp có sự khác biệt nào, bản gốc tiếng Anh sẽ được lấy làm chuẩn.

Các kết quả nghiên cứu, giải thích và kết luận nêu ra tại đây là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ban Giám đốc

Ngân hàng thế giới hoặc các Chính phủ được nêu trong ấn phẩm.

Ngân hàng thế giới không đảm bảo sự chính xác của các dữ liệu trong ấn phẩm này. Cách thể hiện dữ liệu trong các biểu đồ thuộc ấn phẩm này không phản ánh quan điểm của Ngân hàng thế giới về tình trạng pháp lý của bất cứ vùng hoặc quốc gia nào.

LỜI GIỚI THIỆU

Tham nhũng là một thách thức mang tính toàn cầu. Vì vậy, cộng đồng quốc tế cần hợp tác với nhau để giải quyết vấn nạn này.

Với tinh thần đó, Liên Hợp quốc đã chủ trì các quốc gia thành viên đàm phán, xây dựng và tổ chức ký kết Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng. Việt Nam là một trong số các quốc gia đầu tiên đã ký Công ước này ngày 09 tháng 12 năm 2003. Việc tham gia đàm phán và ký kết Công ước thể hiện quyết tâm của Chính phủ Việt Nam đẩy mạnh các nỗ lực phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam nói riêng và hợp tác với cộng đồng quốc tế đấu tranh chống tham nhũng trên phạm vi toàn cầu nói chung.

*Nhà xuất bản Tư pháp phối hợp với Viện khoa học Thanh tra xuất bản cuốn sách “**Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế và khuôn khổ hành động**” của Ngân hàng thế giới tại Việt Nam. Cuốn sách là một hoạt động hợp tác cụ thể, tích cực giữa Ngân hàng thế giới và Thanh tra Chính phủ Việt Nam sau phiên họp lần thứ 6, Nhóm tư vấn chống tham nhũng của Ngân hàng thế giới tại Hà Nội tháng 4 năm 2004. Những kinh nghiệm quý báu mà Ngân hàng thế giới tổng kết được từ thực tiễn chống tham nhũng ở các nước khác có giá trị tham khảo rất bổ ích đối với những người làm công tác nghiên cứu, tham mưu, hoạch định chính sách nói riêng cũng như công luận nói chung.*

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc.

Hà Nội, tháng 02 năm 2005

Quách Lê Thanh

Đại biểu Quốc hội, Tổng thanh tra

LỜI NÓI ĐẦU

Tại khu vực Đông Á, thách thức của việc kiểm soát tham nhũng trong cả khu vực công và tư vẫn còn rất nghiêm trọng. Bởi vậy, các Chính phủ trong khu vực đã đề nghị Ngân hàng thế giới hỗ trợ xây dựng, thực thi và tăng cường các chương trình chống tham nhũng quốc gia. Ngân hàng thế giới mong muốn được đáp ứng những yêu cầu đó bởi, như chúng ta biết, tham nhũng là một trong những trở ngại lớn nhất đối với tăng trưởng và giảm đói nghèo. Tham nhũng gây thiệt hại cho người nghèo và làm tăng chi phí kinh doanh theo nhiều cách khác nhau. Việc chi phối vào hoạt động mua sắm tài sản công, việc làm sai lệch luật pháp và chính sách vì mục đích tư lợi hoặc vụ lợi đã làm suy yếu tính cạnh tranh và có thể huỷ hoại sự vận hành của cả nền kinh tế. Rất nhiều quốc gia trong khu vực phải đối mặt với một hệ thống tư pháp yếu kém và nạn tham nhũng, kéo theo là việc thi hành những cam kết và quyền về tài sản bị phá vỡ, việc tiếp cận công lý của toàn xã hội bị coi nhẹ. Chi phí cho tham nhũng ngày càng tăng dẫn tới sự gia tăng các khoản chi phí công cộng và giảm thu từ thuế, với thiệt hại kéo theo là sự thâm hụt ngân sách và bất ổn định kinh tế vĩ mô. Tham nhũng thể hiện ngay trong nội dung các quy chuẩn xây dựng và hoạt động giám sát xây dựng, tạo nên các công trình thiếu an toàn và gây ra những thiệt hại về tính mạng con người.

Tham nhũng gây thiệt hại cho đại đa số người nghèo. Trong khi người giàu hồi lộ để ngày càng giàu hơn, thì người nghèo hồi lộ chỉ để tiếp cận với những dịch vụ, thậm chí chỉ là những dịch vụ thiết yếu. Người nghèo dùng thu nhập của mình cho việc hồi lộ chiếm tỷ lệ cao hơn so với các nhóm thu nhập khác. Họ rất khó khăn để có được việc làm hoặc bắt đầu hoạt động kinh doanh. Các quyền về tài sản của họ không được đảm bảo và họ phải đối mặt với những dịch vụ nghèo nàn

hoặc không có dịch vụ nào được cung ứng, ví dụ như không có nước sạch để dùng. Họ sống với tuổi thọ trung bình thấp trong sự nghèo nàn.

Đấu tranh chống tham nhũng cần có thời gian và có thể gặp rủi ro bởi những cản trở của các nhóm quyền lực có lợi ích liên quan. Nhưng càng để tình trạng tham nhũng nhức nhối bao nhiêu, thì nó càng trở nên nguy hiểm bấy nhiêu. Chúng ta đã thấy sự nguy hại của tình trạng tham nhũng có hệ thống kéo dài trong việc huỷ hoại thể chế, cản trở nhà đầu tư và cuối cùng là xói mòn vị thế của quốc gia. Hiện tại khu vực Đông Á, với những nỗ lực của mình, vẫn chưa thể tự giải quyết được tình trạng đó.

Dầu năm nay, chúng tôi đã xuất bản cuốn sách *“Chống tham nhũng ở Đông Á - Các giải pháp của khu vực tư”*, và tiếp theo là cuốn *“Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế và khuôn khổ hành động”*, với nội dung chính là những vấn đề về tham nhũng thuộc khu vực công. Những tác phẩm này đều được viết dựa trên kết quả nghiên cứu và kinh nghiệm có được tại các quốc gia của Ngân hàng thế giới với vai trò là một định chế phát triển tài chính toàn cầu. Cuốn sách nhằm phục vụ cho những người làm công tác thực tiễn liên quan tới vấn đề phát triển và những nhà nghiên cứu trên toàn thế giới. Với mục tiêu đó, chúng tôi xin trân trọng giới thiệu cuốn sách này và hy vọng sẽ đáp ứng nhu cầu và mong muốn của các nhà hoạch định chính sách trong việc xây dựng các công cụ thực tiễn nhằm đánh giá và cải thiện những chính sách và chương trình chống tham nhũng.

Jemal-ud-din Kassum

*Phó Chủ tịch Ngân hàng thế giới
Khu vực Đông Á - Thái Bình Dương*

LỜI CẢM ƠN

Mối quan tâm và sự tham gia của chúng ta trong vấn đề chống tham nhũng bắt nguồn từ nhiều cách khác nhau. Việc tư vấn cho các nhà hoạch định chính sách và thực hiện các dự án phát triển của Vinay Bhargava tại Ngân hàng thế giới đã giúp tác giả biết đến nhiều quốc gia với những cấp độ quản lý khác nhau và tìm hiểu tác động của chúng đối với sự phát triển. Ý tưởng cuối cùng để viết cuốn sách này hình thành vào năm 1998 khi Tổng thống Phi-líp-pin đề nghị Bhargava điều phối hoạt động hỗ trợ của Ngân hàng thế giới nhằm nâng cao hiệu lực của các chương trình chống tham nhũng tại Phi-líp-pin. Kết quả sau hai năm nỗ lực không chỉ giúp Phi-líp-pin mà cả các quốc gia láng giềng đang phải đối mặt với những thách thức tương tự.

Để hoàn thiện cuốn sách này chúng tôi đã nhận được sự đóng góp rất nhiệt tình của Anwar Shah và Daniel Kaufmann và những đồng nghiệp của họ tại Viện Ngân hàng thế giới. Bên cạnh các đó các học giả tại các quốc gia này như Jhungsoo Park (Đại học Seoul, Hàn Quốc), Nualnoi Treerat (Đại học Chulalongkorn, Thái Lan), Eduardo Gonzalez và Magdalena Mendoza (Học viện Phát triển của Phi-líp-pin) và Hamid Awaluddin (Thành viên của Chương trình cải cách quản lý của In-đô-nê-xi-a), là những người soạn thảo các tình huống của các quốc gia và là các cán bộ làm công tác thực tiễn, kết quả họ đem lại trở thành các tài liệu thảo luận trong các buổi tọa đàm khác nhau của GDLN trên toàn khu vực. Tiếp sau đó, Vedi R.Hadiz đã tham gia vào dự án cung cấp những nghiên cứu tình huống tại In-đô-nê-xi-a được đề cập đến trong cuốn sách này. Chúng tôi xin cảm ơn họ bởi những đóng góp bằng các bài viết và ý kiến trong các phiên hội thảo qua cầu truyền hình.

Đồng thời trân trọng gửi lời cảm ơn các quan chức Chính phủ, các nhà lãnh đạo đến từ khu vực tư, người đứng đầu các tổ chức phi Chính phủ và những người có liên quan khác đã tham gia các buổi tọa đàm tại Băng Cốc, Ja-cát-ta, Ma-ni-la và Sing-ga-po và những người đã đưa ra đánh giá có giá trị cao nhằm kiểm chứng thực tiễn về tính ứng dụng của hệ thống phân tích và cách tiếp cận do chúng tôi đề xuất trong hai lần tham gia hội thảo qua truyền hình từ Đili, Đông Timo. Bolongaita và trong Chương trình chính sách công tại Đại học Quốc gia Sing-ga-po, chúng tôi cũng đã nhận được sự giúp đỡ nhiệt tình của các sinh viên ở đây cũng như các nhân viên Ngân hàng thế giới tại Manila vì sự điều phối hiệu quả của họ đối với các phiên hội thảo khác nhau.

Cuối cùng, chúng tôi trân trọng cảm ơn những người bạn đời của chúng tôi là Nimmi và Kerrie-Anne về những hỗ trợ không mệt mỏi cả về thời gian và sức lực để hoàn thành cuốn sách này.

Vinay Bhargava & Emil Bolongaita

BỐ CỤC CUỐN SÁCH

Cuốn sách trình bày kết quả bốn cuộc nghiên cứu thực tiễn tại In-đô-nê-xi-a, Phi-líp-pin, Thái Lan và Hàn Quốc. Những nghiên cứu thực tiễn này trình bày bản chất chung của vấn đề tham nhũng đang là vấn đề bức xúc ngay cả nước được coi là có hệ thống quản lý tốt (Hàn Quốc), Phi-líp-pin và Thái Lan đại diện cho quốc gia có hệ thống quản lý trung bình và In-đô-nê-xi-a giải quyết việc tham nhũng với một hệ thống quản lý kém. Cuốn sách gồm 7 chương:

Chương I, giới thiệu sơ lược về hậu quả của nạn tham nhũng, tiếp đó trình bày cuộc điều tra về những nỗ lực gần đây nhằm làm rõ vấn đề này ở cấp độ quốc tế và quốc gia, trong đó đề cập tới vai trò của Chính phủ, của khu vực và xã hội trong hoạt động chống tham nhũng ở châu Á và tiến triển, thách thức trong việc đương đầu với tệ nạn này.

Nội dung **Chương II** đề xuất các biện pháp nhằm làm rõ hơn các mô hình quản lý và thực chất của nạn tham nhũng của quốc gia, từ đó nâng cao và cải thiện chương trình chống tham nhũng và khẳng định các yếu tố nâng cao hiệu quả của chương trình chống tham nhũng là cần thiết.

Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin được trình bày ở **Chương III** (Eduardo Gonzalez và Magdalena Mendoza, Viện nghiên cứu Phi-líp-pin). Nội dung được đề cập là những thách thức của việc đấu tranh chống tham nhũng trong môi trường quản lý trung bình với đặc trưng là diễn biến của tình trạng lũng đoạn nhà nước và tham nhũng thường ngày.

Chương IV, Hàn Quốc với những thách thức của việc đấu tranh chống tham nhũng trong nền kinh tế khá phát triển, mặc dù quốc gia này đã được xếp vào bảng OECD nhưng vẫn gặp phải những vấn đề nghiêm trọng của tham nhũng.

Chương I - Giới thiệu chung

Thái Lan được trình bày trong **Chương V** (Giáo sư Nualnoi, Trcerat Đại học Chulalongkorn) về vấn chống tham nhũng trong môi trường quản lý trung bình, nơi mà vai trò của “nền chính trị dựa trên tiền bạc”.

Nội dung **Chương VI** giới thiệu về In-đô-nê-xia với những sáng kiến chống tham nhũng không đạt hiệu quả (không đưa ra được bất kỳ dấu hiệu nào về tham nhũng) (Giáo sư Vedi R.Hadiz, trường Tổng hợp quốc gia Phi-líp-pin) cũng như giới thiệu tính phức tạp của cuộc chiến chống tham nhũng trong môi trường quản lý kém hiệu quả, do ảnh hưởng bởi những khó khăn của thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa độc tài.

Chương VII, đưa ra những bài học quan trọng từ việc đấu tranh chống tham nhũng của 4 quốc gia nêu trên và nhấn mạnh đến những vấn đề cần được giải quyết, đồng thời đề ra các giải pháp nâng cao hiệu quả của các chính sách, chương trình chống tham nhũng.

Chương I

GIỚI THIỆU CHUNG

I. THAM NHŨNG Ở CHÂU Á

Tất cả chúng ta đều lo ngại sâu sắc về sự lây lan của nạn tham nhũng. Đó là một loại vi-rút có khả năng làm què quặt các chính phủ, làm mất uy tín của các tổ chức công và các tập đoàn tư nhân, có ảnh hưởng mang tính phá hoại đến nhân quyền của dân chúng, và do vậy huỷ hoại xã hội cùng với sự phát triển của nó, ảnh hưởng đặc biệt đến người nghèo.

(Tuyên bố cuối cùng tại Diễn đàn toàn cầu lần II)

Một trong những mối quan tâm hàng đầu hiện nay của người dân châu Á là tham nhũng, bởi tham nhũng có thể được coi như một vấn đề về quản lý mang tính thách thức lớn nhất và nan giải của hàng loạt các quốc gia. Sự lên án ngày càng gay gắt đối với các hành vi tham nhũng là một sự thay đổi trong cách nhìn nhận vấn đề này của người dân, nhiều hành vi đã từng được coi như một phần của hoạt động kinh tế - chính trị nay bị coi là tham nhũng. Hai sự kiện trong thập kỷ vừa qua; cuộc khủng hoảng tài chính Đông Á; các vụ bê bối tham nhũng liên quan đến các quan chức cao cấp Chính phủ, đã góp phần thúc đẩy sự thay đổi về mặt nhận thức đối với các hành động tham nhũng. Chính vì lẽ đó, chưa bao giờ sự quan tâm của dư luận đối với những ảnh hưởng tiêu cực của nạn tham nhũng lại sâu sắc đến như vậy và tham nhũng là đối tượng được đưa vào danh sách những vấn đề nổi cộm nhất trong các cuộc khảo sát.

Dưới góc độ kinh tế, nạn tham nhũng được coi như là một nhân tố góp phần gây nên cuộc khủng hoảng tài chính khu vực Đông Á. Chính

cuộc khủng hoảng này đã tập trung sự chú ý của người dân tới những tác động của tham nhũng, đặc biệt là ở In-đô-nê-xi-a, Hàn Quốc và Thái Lan. Mỗi quan hệ đan xen giữa giới kinh doanh và Chính phủ trước đây được nhìn nhận như một phần của phương thức kinh doanh và hoạt động chính trị, một sự hợp tác đặc biệt quan trọng đối với công tác hoạch định chính sách chiến lược như một học giả đã trích dẫn *“Mới cách đây vài năm, những thành công về kinh tế của các quốc gia Đông Á đã được giới quan sát cho là nhờ tác động tích cực có thể dự đoán của nạn tham nhũng trong việc thúc đẩy quá trình ra quyết định”*. (Tanzi 1999, trang 2) và một số ý kiến cho rằng những hành vi này là những điều kiện cần thiết cho sự phát triển kinh tế nhanh chóng nhưng những hành vi cụ thể đó đã tạo thành một mảng tham nhũng khó giải quyết.

Dưới góc độ chính trị, tham nhũng đã tăng cao những năm gần đây, đặc biệt trong các hoạt động của nhà nước (bởi vai trò của Nhà nước trong phát triển chính trị). Trên thực tế đã xảy ra hiện tượng như chính bản thân các nhà lãnh đạo Chính phủ bị truy tố vì liên quan đến tham nhũng hay các cuộc đấu tranh biểu tình hoà bình của dân chúng đã buộc Tổng thống Phi-líp-pin Joseph Estrada phải từ chức hồi tháng 01 năm 2001. Tháng 7 năm 2001, Quốc hội In-đô-nê-xi-a đã truất quyền Tổng thống của ông Abdurrahman Wahid một phần vì lý do tham nhũng. Thaksin Shinawatra, Thủ tướng Thái Lan, cũng đã từng bị buộc tội bởi Ủy ban chống tham nhũng. Năm 2002, việc kết tội hai con trai của Tổng thống Kim Dae-Jung (Hàn Quốc), vì lý do tham nhũng đã gây tác động xấu tới những thành công mà ông đã đạt được. Nhiều nhà lãnh đạo chính trị cao cấp khác của Trung Quốc, In-đô-nê-xi-a, Phi-líp-pin và Thái Lan gần đây cũng đã bị buộc tội liên quan đến các vụ tham nhũng.

Ngày nay, nhiều nước đang phải đối mặt với tham nhũng như một quốc nạn, song những nguyên nhân, hình thức và hậu quả ở mỗi quốc gia lại rất khác nhau. Sự khác biệt về mặt chính trị và luật pháp, mức độ phát triển kinh tế, các giá trị xã hội chính là những ảnh hưởng khác

nhau đến việc thực thi chống tham nhũng. Nếu như các yếu tố đều tương đồng thì một quốc gia có hệ thống tư pháp độc lập dễ có khả năng thành công trong việc đấu tranh chống tham nhũng hơn những nước yếu kém trong việc đảm bảo pháp chế. (Những phân tích thực tế - Ades và Di Tella 1997). Do vậy, sự phức tạp của hệ thống chính trị và bầu cử ở châu Á (Hsieh và Newman 2001, Taylor 1996), mô hình kinh tế (Rodan, Hewison và Robinson 1997), cùng với các điều kiện văn hoá, xã hội (Steinberg 1987) sẽ phản ánh khả năng khác nhau của mỗi quốc gia trong việc kiểm soát nạn tham nhũng.

II. ẢNH HƯỞNG CỦA THAM NHŨNG TỚI SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ

Tham nhũng tác động tiêu cực tới các doanh nghiệp, ngay cả khi có thể dự liệu trước điều đó¹. Mặc dù, nhiều doanh nghiệp coi hối lộ như một chi phí kinh doanh, bộ phận khác quan niệm hối lộ là chấp nhận được bởi thuận tiện để phát triển kinh doanh và doanh số bán hàng. Tuy nhiên, những nghiên cứu gần đây đã cho thấy những doanh nghiệp đi hối lộ rút cục sẽ phải trả giá đắt hơn và sự thực là hoạt động cũng trở nên kém hiệu quả. Trong khi đó, những doanh nghiệp này đã có sự nỗ lực đáng kể nhằm thoả thuận với các quan chức và đã phải gánh thêm những chi phí cao hơn (Kaufmann và Ji-Wei 1999).

Tham nhũng gây tổn hại tới nền kinh tế, điều đó được thể hiện rõ ở một số nước châu Á đã phát triển mạnh trong nhiều năm, nghĩa là tạo được sự cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế và quản lý. Tuy nhiên, sự kiện xảy ra vào tháng 6 năm 1997 và sau thời gian đó đã chứng tỏ rằng sự cân bằng này là một thoả thuận sai lầm. Tham nhũng đang ảnh hưởng trầm trọng tới nền kinh tế châu Á (In-đô-nê-xi-a, Hàn Quốc và Thái Lan đã tiến gần đến sự sụp đổ kinh tế (Arndt và Hill 1999). Ở In-đô-nê-xi-a, sụp đổ kinh tế gắn liền với cuộc chính biến chính trị lật đổ

¹ Một số nghiên cứu cho thấy tại những quốc gia mà hành vi tham nhũng dễ dự đoán sẽ có tỷ lệ đầu tư cao hơn những nước mà hành vi tham nhũng không thể dự đoán (xem Campos, Lien và Pradhan 1999).

Chính phủ của Tổng thống Suharto, Thái Lan, Chính phủ của Thủ tướng Chuan Leekpai sau các sự kiện trên đã bị thất bại trong bầu cử. Mức nghiêm trọng của cuộc khủng hoảng châu Á là rất lớn bởi nhiều vấn đề đã không được làm sáng tỏ và diễn ra nhiều lần trong một thời gian dài, bên cạnh đó thiếu sự minh bạch rõ ràng đặc biệt là trong hệ thống ngân hàng của một số quốc gia - hệ thống đã không được chuẩn bị kỹ lưỡng cho tác động của quá trình tự do hóa tài chính (*Mehrez và Kaufmann 1999, McLeod và Garnaut năm 1988*). Cuộc khủng hoảng tài chính là một bài học đắt giá về chi phí và tác động của tham nhũng.

Tham nhũng có tác động tiêu cực đến mọi hoạt động của quốc gia (*Gray và Kaufmann 1988, Hutchcroft 1997*): cản trở quá trình dân chủ hóa và gây ảnh hưởng không tốt đến hình ảnh quốc gia; giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế và tốc độ đầu tư (*Tanzi và Davoodi 1998, Ocampo 2001*) làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng về thu nhập và tình trạng đói nghèo (*Gupta, Davoodi và Alonso - Terme 1998*), như Ngài James Wolfensohn, Chủ tịch Ngân hàng thế giới đã ví là “*căn bệnh ung thư*”.

Với những ảnh hưởng của nạn tham nhũng thì kiểm soát được sẽ mang lại nhiều lợi ích. Điều đó đã được chứng minh ở những các quốc gia mà nạn tham nhũng được hạn chế thì những chỉ số kinh tế - xã hội quan trọng đang phát triển theo chiều hướng có lợi: số lượng đầu tư nước ngoài nhiều hơn, tốc độ tăng trưởng kinh doanh cao hơn, thu nhập bình quân đầu người cao hơn, tỷ lệ tử vong ở trẻ vị thành niên thấp hơn, tỷ lệ biết chữ nâng cao các quyền về tài sản được bảo vệ tốt hơn... (*xem Kaufmann, Kraay, và Zoido - Lobaton 2000*). Chính vì lẽ đó mà kiểm chế nạn tham nhũng chính là thúc đẩy phát triển kinh tế, tăng cường sức cạnh tranh của quốc gia, nâng cao các điều kiện xã hội và giảm đói nghèo.

III. TOÀN CẦU HOÁ CUỘC ĐẤU TRANH CHỐNG THAM NHƯNG

Những nỗ lực quốc tế trong việc chống tham nhũng đã đóng một vai trò then chốt trong việc lập ra chương trình nghị sự cho nhiều

Chính phủ. Hai diễn đàn toàn cầu với sự tham gia của các Chính phủ và nhà lãnh đạo của các nước, các tổ chức quốc tế và tổ chức quốc tế phi chính phủ, các nhà tài trợ đã đạt được một bước phát triển và những kết quả nhất định. Hai diễn đàn này bao gồm hàng loạt các phiên họp thuộc Hội nghị chống tham nhũng quốc tế (IACC) (www.11iacc.org) và Diễn đàn toàn cầu (www.globalfforum3.org). Trong các phiên họp tại Hội nghị chống tham nhũng quốc tế có sự tham dự của nhiều thành phần chống tham nhũng (chính phủ, tổ chức quần chúng và tổ chức phi Chính phủ, tổ chức quốc tế, các phương tiện thông tin đại chúng,...). Trong khi đó, các phiên họp của Diễn đàn toàn cầu, thành phần chủ yếu là Bộ trưởng và sự tham gia của các chuyên gia được mời. Các phiên họp thuộc Hội nghị chống tham nhũng quốc tế bắt đầu từ năm 1983, đối với Diễn đàn toàn cầu mới chỉ bắt đầu gần đây và mới được tổ chức vào năm 1999.

Phiên họp lần thứ 11 của Hội nghị chống tham nhũng quốc tế và phiên họp lần thứ III của Diễn đàn toàn cầu đã được tổ chức kế tiếp nhau trong tháng 5 năm 2003 ở Seoul, Hàn Quốc. Sự kết hợp này tập trung vào những nỗ lực xây dựng một liên minh quốc tế nhằm thúc đẩy sự ủng hộ và tiến hành các chương trình chống tham nhũng. Những thành viên tham gia bao gồm các Bộ trưởng, các quan chức cao cấp và đại diện các cơ quan nhà nước khác nhau của 123 quốc gia, các tổ chức phi chính phủ và liên chính phủ. Tuyên bố cuối cùng khi kết thúc phiên họp của Diễn đàn này có nội dung là đảm bảo vấn đề tham nhũng sẽ tiếp tục là mối quan tâm hàng đầu trong các chương trình quốc tế và quốc gia.

Trong *Phiên họp lần thứ 11* của Hội nghị chống tham nhũng quốc tế và Phiên họp lần thứ III của Diễn đàn toàn cầu, đã thảo luận giữa các thành viên tham gia là đề xuất xây dựng Công ước của Liên Hợp quốc về chống tham nhũng. Kể từ khi có đề xuất này, các cuộc đàm phán đã được tiến hành nhằm hoàn thiện tài liệu cho kịp ký kết vào cuối năm 2003. Sáng kiến này được xây dựng dựa trên những sáng kiến quốc tế quan trọng khác, trong đó có:

- Công ước về chống hối lộ đối với các viên chức nước ngoài trong giao dịch kinh doanh quốc tế (www.oecd.org);
- Lực lượng đặc nhiệm hành động trong lĩnh vực tài chính (được thành lập để đấu tranh chống hoạt động rửa tiền (www.oecd.org/fatf);
- Tổ chức minh bạch quốc tế (liên minh các tổ chức quần chúng toàn cầu tiên phong chống tham nhũng (www.transparency.org);
- Nhóm hoạt động chống tham nhũng và xây dựng năng lực quản lý của các Ngân hàng phát triển đa phương www.worldbank.org/publicsector);
- Chương trình phát triển Liên Hợp quốc (chương trình chủ điểm nhằm khuyến khích tính trách nhiệm, minh bạch và chống tham nhũng (www.undp.org/governance/account.htm).

IV. NHỮNG SÁNG KIẾN GẦN ĐÂY VỀ CHỐNG THAM NHƯNG Ở CHÂU Á

Ở châu Á, Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) và Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) đã cam kết hỗ trợ Kế hoạch hành động chống tham nhũng của châu Á và Thái Bình Dương, một kế hoạch đã được 20 nước thành viên của ADB tán thành từ tháng 11 năm 2001¹. Kế hoạch hành động ADB-OECD nhằm hỗ trợ các hoạt động khu vực có liên quan đến ba thành tố của chương trình là: (1) phát triển hệ thống dịch vụ công cộng hoạt động hiệu quả và minh bạch, (2) củng cố các hoạt động chống hối lộ và tăng cường tính liêm chính trong hoạt động kinh doanh, (3) hỗ trợ việc tham gia tích cực của quần chúng². Cả hai tổ chức này dẫn đầu trong việc huy động nguồn lực cho các quốc gia đang tìm kiếm hỗ trợ thông qua kế hoạch hành động này. Thông qua việc cam kết giúp đỡ các quốc gia đảm bảo

¹ Để biết thêm thông tin chi tiết xem www1.oecd.org/daf/ASIAcom/index.htm.

² Ngân hàng phát triển châu Á đã triển khai một loạt các chương trình trên khắp khu vực nhằm tăng cường hoạt động quản lý và xây dựng năng lực. Để có cái nhìn tổng thể về các dự án khác nhau đó, xem www.adb.org/Projects/default.asp.

nguồn lực cho những sáng kiến chống tham nhũng ADB và OECD hướng tới việc tạo ra động lực hành động cho các Chính phủ. Tuy nhiên, một vấn đề khó khăn khi giải quyết nạn tham nhũng là ban đầu chỉ có 18 trong số 33 Chính phủ có mặt tại Tokyo tháng 11 năm 2001 ký vào kế hoạch hành động¹, bởi thuộc tính thu hút sự tham gia một cách rộng rãi ở mức có thể, kế hoạch này không mang tính bắt buộc.

Tổ chức thương mại thế giới (WTO) cũng đã gặp phải trường hợp tương tự khi nỗ lực thúc đẩy việc ký kết Hiệp định về hoạt động mua sắm của Chính phủ trong đó các bên tham gia ký kết chấp nhận trình tự mua sắm minh bạch và không phân biệt đối xử. Cho đến nay, ở châu Á chỉ có Hồng Kông (Trung Quốc), Nhật Bản, Hàn Quốc, và Sing-ga-po đã ký vào Hiệp định. Vì nhiều lý do và ngoại trừ Đài Loan (Trung Quốc), các nước còn lại trong khu vực, thậm chí còn chưa bắt đầu đàm phán gia nhập hoặc chấp nhận tham gia với tư cách là quan sát viên². Bước tiến tích cực nhất của các nước trong việc đạt đến các tiêu chuẩn của WTO chính là việc Tổ chức hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương thành lập Nhóm các chuyên gia trong lĩnh vực mua sắm của Chính phủ mà năm 1999 đã chấp nhận *“Các nguyên tắc không bắt buộc về hoạt động mua sắm của chính phủ”*³.

Một số tổ chức quốc tế đã nỗ lực hình thành một chương trình chống tham nhũng trực tiếp hơn, như Ngân hàng thế giới đã đưa ra một số sáng kiến quốc gia về quản lý và chống tham nhũng. Trong những Dự án hỗ trợ của Ngân hàng ở khu vực có Dự án xây dựng năng lực của khu vực kinh tế và công cộng ở Campuchia (2002) chương trình hỗ trợ giai đoạn quá độ của Đông Ti-Mo (2002) và hợp

¹ Kế hoạch này ban đầu đã được tán thành bởi các nước Băng-la-dét, quần đảo Cook, Fiji, Ấn Độ, Nê-pan, Pakixtan, Papua New Guinea, Phi-líp-pin, Samoa, Sing-ga-po và Vanuatu. Sau đó có thêm 3 quốc gia ủng hộ dự án này là: Campuchia, Hồng Kông (Trung Quốc) và Ka-zắc-xtan.

² Xem “Khái quát về Hiệp định mua sắm Chính phủ” của Tổ chức thương mại thế giới tại www.wto.org/English/tratop/e/gproc/e/over e.htm.

³ Xem www.apecsec.org.sg.

tác cải cách quản lý ở In-đô-nê-xi-a (2002).

Các tổ chức quốc tế đã tỏ ra đặc biệt linh hoạt trong các vấn đề chống tham nhũng cụ thể, đặc biệt là những vấn đề có liên quan đến hoạt động rửa tiền. Gần đây, Lực lượng đặc nhiệm hành động trong lĩnh vực tài chính (FATF) đã đưa In-đô-nê-xi-a và Phi-líp-pin vào “sổ đen” gồm những nước không có tinh thần cộng tác. Sau một thời gian trì hoãn việc ban hành Luật rửa tiền và đưa vào “sổ đen” của Lực lượng đặc nhiệm, cuối cùng Quốc hội Phi-líp-pin thông qua Luật rửa tiền. (Tuy nhiên, Lực lượng đặc nhiệm hành động trong lĩnh vực tài chính quyết định vẫn giữ Phi-líp-pin ở trong danh sách này, vì theo cách nhìn của nhóm đặc nhiệm, luật này của Phi-líp-pin “vẫn còn nhiều thiếu sót nghiêm trọng”¹. Mặc dù được đưa vào “sổ đen” của Lực lượng đặc nhiệm hàng động từ tháng 6 năm 2001, nhưng In-đô-nê-xi-a đến nay vẫn chưa thông qua một đạo luật tương tự về chống rửa tiền. Một nỗ lực của Lực lượng đặc nhiệm hành động trong lĩnh vực tài chính là: Nhóm chống rửa tiền của khu vực châu Á - Thái Bình Dương (www.apgml.org) được hình thành năm 1997 nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc thông qua và thực thi 40 kiến nghị do Lực lượng này đưa ra.

Những tổ chức quốc tế khác cũng đang có những nỗ lực nhằm thảo ra một chương trình nghị sự cho hoạt động chống tham nhũng của các Chính phủ thông qua việc thiết lập những thoả ước khác nhau. Trong những nỗ lực đó có Thoả ước vốn Basel của Ngân hàng thanh toán quốc tế², các sáng kiến của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế

¹ Tuyên bố của Lực lượng hành động trong lĩnh vực tài chính “Không có biện pháp đối phó nào được Lực lượng hành động trong lĩnh vực tài chính áp dụng để chống lại Phi-líp-pin cho đến nay” xem www1.oecd.org/fatf/pdf/PR-20011218_en.pdf.

² Tháng 12 năm 2001 Ủy ban Basel về giám sát hoạt động ngân hàng thuộc Ngân hàng thanh toán quốc tế (BIS) đã xem xét lại tiến trình thảo luận hướng tới một Thoả ước vốn Basel mới với mục đích nâng cao các yêu cầu về vốn hiện có, tiến hành rà soát mang tính giám sát mức độ tương xứng về vốn của một ngân hàng và quy trình đánh giá nội bộ, nguyên tắc thị trường rộng hơn thông qua việc phổ biến hiệu quả nhằm

(OECD)¹, và các hiệp hội kinh doanh quốc tế, như Hội đồng kinh tế khu vực Thái Bình Dương (PBEC). (Hội đồng kinh tế khu vực Thái Bình Dương là một hiệp hội các nhà kinh doanh cao cấp hàng đầu của khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, thông qua một điều lệ về các tiêu chuẩn cho việc buôn bán giữa Chính phủ và giới kinh doanh đồng thời khuyến khích giới kinh doanh tham gia vào hoạt động ngăn chặn nạn tham nhũng ở khu vực.²

Bên cạnh đó, một số các quốc gia tài trợ đã trực tiếp tham gia vào việc lập chương trình hành động chống tham nhũng trong khu vực, đặc biệt là Cơ quan phát triển quốc tế Australia (Aus AID), Cơ quan phát triển quốc tế Ca-na-đa (CIDA), và Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID), các cơ quan này rất chủ động trong việc thực hiện những chương trình về dân chủ và quản lý ở một số nước có hoạt động chống tham nhũng trong khu vực³.

khuyến khích những hoạt động ngân hàng lành mạnh và an toàn. Xem BIS, «Tiến độ hướng tới việc hoàn thiện Thỏa ước vốn Basel mới», ngày 13/12/2001, www.bis.org/press/p011213.htm

¹ OECD tiếp tục thúc đẩy việc tiến hành những biện pháp khác nhau, điển hình là Công ước chống hối lộ đối với viên chức nước ngoài trong giao dịch kinh doanh quốc tế, Đề xuất của Hội đồng OECD về Tăng cường chuẩn mực đạo đức trong khu vực công và đề xuất sau khi đã sửa đổi, các nguyên tắc của OECD về quản trị doanh nghiệp. Để biết thêm chi tiết, xem www.oecd.org.

² Xem trang web của Hội đồng kinh tế khu vực Thái Bình Dương www.pbec.org.

³ Cơ quan phát triển quốc tế của Hoa Kỳ hiện có những chương trình như vậy ở Myanmar, Campuchia, In-đô-nê-xia và Phi-líp-pin. Tại Phi-líp-pin, Chương trình hướng tới hỗ trợ các tổ chức có tính trách nhiệm như cơ quan thanh tra và các tổ chức thành viên khác của Hội đồng điều phối chống hối lộ liên ngành. Hợp tác với Vụ Ngân sách và quản lý Phi-líp-pin, Chương trình giúp xây dựng Tạp chí phát triển liên chính và lập kế hoạch chống tham nhũng ở các cơ quan nguy cơ cao. Chương trình cũng phối hợp hành động với Vụ Tài chính Phi-líp-pin để thành lập Hiệp hội bảo vệ liên chính. Để có cái nhìn tổng quát về hoạt động của Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ, xem www.usaid.gov/democracy/ane/ane.html. Cơ quan phát triển quốc tế Ca-na-đa cũng đang tiến hành hoặc có các dự án đã lên kế hoạch ở Căm-pu-chia, In-đô-nê-xia, Lào, Ma-lai-xia, Phi-líp-pin, Thái Lan và Việt Nam. Xem www.acdicida.gc.ca/CIDAWEB.

Tóm lại, dưới áp lực công luận tăng cao bởi hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính Đông Nam Á, một phần do xảy ra một số vụ tham nhũng lớn và những hỗ trợ tích cực của các tổ chức đa phương, các nhà cải cách chính phủ và xã hội mà việc đương đầu với tham nhũng đã trở thành ưu tiên hàng đầu cũng như trên cơ sở tiềm lực kinh tế và phạm vi hoạt động ngoại giao, các cá nhân, tổ chức quốc tế không ngừng tác động đến những chương trình hành động nêu trên. Có những lúc, sự nỗ lực đó gần như đơn phương, nhưng cũng có lúc là sự kết hợp giữa các tổ chức quốc tế cùng phối hợp hành động với các nhóm trong nước nhằm tăng cường áp lực. Dưới nhiều hình thức khác nhau, việc phổ cập hoá những nỗ lực chống tham nhũng đã cho thấy sự hợp tác của quốc tế với trong nước trên lĩnh vực này là rất hiệu quả. Sự hợp tác này báo hiệu trước một tín hiệu tốt trong thay đổi cân bằng lực lượng giữa những đối tượng có lợi từ việc giữ nguyên trạng với những đối tượng cải cách.

V. THÁCH THỨC CỦA VIỆC ĐÁU TRANH CHỐNG THAM NHƯNG Ở CHÂU Á

Dân số (với số lượng ngày càng tăng) ở một số nước châu Á, tương tự như các nước đang bị ảnh hưởng nhiều bởi sức ép từ bên ngoài của quá trình toàn cầu hoá và áp lực bên trong của quá trình dân chủ hoá, ngày càng nhận thức được tác động của nạn tham nhũng, có những yêu cầu để các nhà lãnh đạo đối xử tốt hơn chỉ vì họ muốn có cuộc sống tốt đẹp hơn. Người dân cũng như cộng đồng quốc tế đang có sự đánh giá rất đúng đắn về hậu quả của nạn tham nhũng. Một trong các nỗ lực của các tổ chức quốc tế đối với việc chống tham nhũng là yêu cầu các quốc gia cải thiện hoạt động quản lý để đối lấy sự tài trợ. Sự thay đổi và cải cách trong hoạt động quản lý của các quốc gia đã phát sinh yêu cầu của các nhà hoạt

webcountry.nsf.asiae.html). Cơ quan phát triển quốc tế của Australia đã tiến hành nhiều hoạt động trong hai năm 2001 và 2002 với mỗi quan tâm chính là vấn đề quản lý, với chi phí 308,3 triệu Đôla Ôxtrâyliá. Xem www.ausaid.gov.au/keyaid/gover.cfm.

động chống tham nhũng trong nước và quốc tế về những hiểu biết nhiều hơn, thông tin rộng hơn nhận thức sâu sắc hơn đối với vấn đề tham nhũng. Để đáp ứng được các yêu cầu đó, nhiều cơ quan đã phải làm việc để vượt qua những khó khăn thường gặp trong việc phát hiện và phân tích thông tin về tham nhũng bởi những dữ liệu liên quan đến nạn tham nhũng ở các quốc gia rất khó thu thập. Mặc dù có những hạn chế về mặt phương pháp luận nhưng nhiều cơ quan vẫn thường xuyên đưa ra các đánh giá về nạn tham nhũng một cách tương đối. Ví dụ: chỉ số nhận biết tham nhũng (CPI) của Tổ chức minh bạch quốc tế (TI) là một trong số những căn cứ tham nhũng thường được sử dụng. Dựa trên những cuộc điều tra khác nhau trong nước và quốc tế, chỉ số nhận biết tham nhũng cho thấy phần nào thực tế của những thách thức từ việc đấu tranh chống tham nhũng ở châu Á. Chỉ số nhận biết tham nhũng gắn liền với nhận thức về mức độ tham nhũng dựa trên các điều tra đối với các doanh nhân, các viện sỹ, các nhà phân tích nguy cơ, với thang điểm từ 0 (tham nhũng cao) đến 10 (hoàn toàn trong sạch). Sử dụng phương pháp này (*Phụ lục 1.1*), thì hầu hết các nước đang phát triển ở châu Á có chỉ số nhận biết tham nhũng là bốn hoặc thấp hơn bốn. Do vậy, các quốc gia còn phải có nhiều nỗ lực để đạt tới tình trạng kiểm soát được nạn tham nhũng.

Phụ lục 1.1

**Chỉ số nhận biết tham nhũng
của nền kinh tế ở châu Á (2000 - 2003)**

Các nền kinh tế	2000	2001	2002	2003
Sing-ga-po	9.1	9.2	9.3	9.4
Australia	8.3	8.5	8.6	8.8
Hồng Kông (Trung Quốc)	7.7	7.9	8.2	8.0
Nhật Bản	6.4	7.1	7.1	7.0
Đài Loan (Trung Quốc)	5.5	5.9	5.6	5.7
Ma-lai-xi-a	4.8	5.0	4.9	5.2
Hàn Quốc	4.0	4.2	4.5	4.3
Trung Quốc	3.1	3.5	3.5	3.4
Thái Lan	3.2	3.2	3.2	3.3
Ấn Độ	2.8	2.7	2.7	2.8
Phi-líp-pin	2.8	2.9	2.6	2.5
Pakistan	n.a.	2.3	2.6	2.5
Việt Nam	2.5	2.6	2.4	2.4
In-đô-nê-xi-a	1.7	1.9	1.9	1.9
Băng-la-đét	n.a.	0.4	1.2	1.3
Tính trung bình cả khu vực	4.4	4.3	4.6	4.5

Ghi chú : n.a: là không có số liệu

**Nguồn: Tổ chức minh bạch quốc tế
(www.transparency.org)**

Ngân hàng thế giới đang đóng góp những nỗ lực vào việc giải quyết nạn tham nhũng, một phần những cố gắng nhằm hiểu biết và hoàn thiện việc quản lý nhà nước. Tham nhũng được coi là một trong 6 chỉ số của quản lý nhà nước, đó là: lời nói và trách nhiệm; ổn định chính trị; hiệu quả trong hoạt động của Chính phủ; chất lượng điều hành; vai trò của pháp luật trong xã hội (chế độ pháp trị); kiểm soát tham nhũng. Khi xây dựng những chỉ số kiểm soát tham nhũng, Ngân hàng thế giới sử dụng những nguồn điều tra gốc, như các cuộc điều tra của DRI/MC Graw-Hill (Cơ quan tình báo kinh tế), Nhóm dịch vụ rủi ro chính trị và những cuộc điều tra trong lĩnh vực kinh doanh của Ngân hàng thế giới (Ngân hàng thế giới đã không sử dụng các chỉ số của Tổ chức minh bạch quốc tế một cách trực tiếp vì bản thân chỉ số nhận biết tham nhũng cũng chỉ là việc tiến hành nghiên cứu trên những kết quả khảo sát đã có).

Để hoạt động có hiệu quả thì nạn tham nhũng phải được xem là một trong những thách thức của hoạt động quản lý nhà nước. Bởi vậy nội dung chính được bàn luận, phân tích ở chương sau nhấn mạnh tầm quan trọng của việc hiểu biết đầy đủ vai trò của môi trường quản lý nhà nước đối với việc xây dựng những chính sách và chương trình chống tham nhũng thích hợp. Trong vấn đề này, nghiên cứu của Ngân hàng thế giới nhằm xây dựng 6 chỉ số tổng hợp về đánh giá chất lượng quản lý, qua đó sẽ giúp hiểu rõ hơn tính chất nghiêm trọng và các khía cạnh của vấn đề tham nhũng ở các quốc gia. Đồng thời, làm rõ được điểm mạnh và điểm yếu trong hoạt động quản lý của mỗi quốc gia và những thay đổi theo thời gian, tuy điều này có thể ảnh hưởng tới *phương pháp đánh giá và xây dựng chiến lược chống tham nhũng*.

Phụ lục 1.2 gồm các chỉ số quản lý nhà nước, là kết quả nghiên cứu tình huống do Ngân hàng thế giới tiến hành tại 4 quốc gia từ năm 1996 đến 2002 (In-đô-nê-xi-a, Hàn Quốc, Phi-líp-pin và Thái Lan) và các chỉ số của mỗi nước được xếp hạng theo nhóm trong những năm gần đây, mỗi chỉ số cho thấy tỷ lệ phần trăm các nước trên thế giới xếp dưới mức được chọn (gắn với mức độ sai số cho phép).

Phụ lục 1.2

Chỉ số quản lý được lựa chọn trong các năm 1996 - 2002

(Xếp loại theo tỷ lệ % của các nước được chọn)

Chỉ số quản lý	Năm	In-đô-nê-xi-a	Hàn Quốc	Phi-líp-pin	Thái Lan
Lời nói và trách nhiệm	2002	34,8	67,7	54,0	57,1
	2000	32,5	68,6	60,2	58,1
	1998	12,0	68,6	63,4	55,5
	1996	16,2	68,1	58,6	52,9
Ổn định chính trị	2002	12,4	60,5	29,7	62,7
	2000	3,0	64,8	40,0	57,0
	1998	9,1	56,4	49,7	59,4
	1996	30,5	54,3	43,3	55,5
Hiệu quả của Chính phủ	2002	34,0	79,4	55,7	64,9
	2000	33,2	72,8	60,3	64,1
	1998	26,8	75,4	66,7	62,8
	1996	66,5	78,2	67,6	73,7
Chất lượng điều hành	2002	26,3	76,3	57,7	65,5
	2000	28,1	67,6	62,2	77,3
	1998	47,3	58,7	72,8	65,5
	1996	65,7	78,5	68,5	70,2

Chương I. Giới thiệu chung

Tính tối cao của pháp luật	2002	23,2	77,8	38,1	62,4
	2000	15,1	74,6	41,6	69,7
	1998	14,1	77,3	60,0	69,2
	1996	39,8	81,9	54,8	71,1
Kiểm soát tham nhũng	2002	6,7	66,5	37,6	53,6
	2000	8,7	72,8	37,5	46,2
	1998	6,6	69,9	45,9	61,2
	1996	35,3	76,7	38,0	42,7

Ghi chú: Cơ sở dữ liệu của những chỉ số quản lý này là toàn diện, dựa trên 275 biến số quản lý từ 20 nguồn và 18 tổ chức, trong đó có Freedom House, Gallup International, Cơ quan Tình báo kinh tế, DRI/MC Graww-Hill, Ngân hàng thế giới, Quỹ Heritage, và Ngân hàng tái thiết và phát triển châu Âu. Phương pháp tập hợp thông tin này mang tính nhạy cảm với các sai số; các tác giả đã chú tâm nhiều hơn đến những kết quả điều tra có sai số thấp và ít quan tâm hơn đến những kết quả có sai số cao. Dựa vào những nguồn thông tin hỗn hợp, các chỉ số quản lý này giảm được sai số, điều này sẽ không thể có được nếu chỉ dựa vào một hay một vài nguồn thông tin. Để biết thêm chi tiết xem chương II của Radelete (2003).

Nguồn: Kaufmann, Kraay và Mastruzzi (2003).

Qua bảng đánh giá chỉ số (**Phụ lục 1.2**) về vấn đề quản lý của mỗi quốc gia đã nêu bật thực trạng quản lý ở từng nước, nơi nạn tham nhũng đang tác động một cách trực tiếp, từ đó cho thấy một trong những thách thức của cuộc chiến chống tham nhũng là phải hiểu rõ những điểm mạnh và điểm yếu trong hoạt động quản lý.

Lượng thông tin về thiệt hại và những tác động của tham nhũng

ngày càng nhiều, bên cạnh đó việc nhấn mạnh tới vấn đề tham nhũng trong chương trình nghị sự của các tổ chức quốc tế và các tổ chức trong nước đã gây áp lực đối với nhiều Chính phủ, nếu không muốn nói là bị ép buộc phải tiến hành các chương trình và chính sách chống tham nhũng. Chính vì vậy, số lượng các đề xuất và sáng kiến về chống tham nhũng ngày càng tăng, lượng kiến thức có được từ các thông tin ngày càng phong phú. Bất kỳ quốc gia nào cũng có tổ chức và công cụ chống tham nhũng, tuy nhiên có những bằng chứng cho thấy ở một số nước, những tổ chức và công cụ này đã không còn tác dụng trong việc chống tham nhũng bởi những chương trình chống tham nhũng không được thực hiện hoặc chính bản thân các tổ chức chống tham nhũng lại là “ô” tham nhũng.

Do đó, mặc dù có nhiều yêu cầu từ nhiều phía đối với chính sách và chương trình chống tham nhũng ở châu Á, nhưng tiến độ của chiến dịch chống tham nhũng cho đến thời điểm này vẫn chưa đạt kết quả như đã đề ra. Theo ý kiến của nhiều chính khách hàng đầu và những người tham gia chống tham nhũng chủ chốt thì mục tiêu chống tham nhũng đã quá rõ nhưng cách thức thực hiện chưa ổn định do không có một lộ trình hữu hiệu.

Ban đầu, lộ trình chính là kế hoạch đưa ra, đó là việc triển khai phân tích một chương trình đã thực hiện qua đó để đánh giá và tăng cường hiệu quả của những chính sách và chương trình chống tham nhũng đã có. Do các đề xuất và quyết định luôn thay đổi, đôi lúc còn trái ngược nhau, nên các quan chức và những người ủng hộ chống tham nhũng cần có một khuôn khổ đánh giá và những điểm cần được ưu tiên trong các chương trình và chính sách đó. Đồng thời, yêu cầu khuôn khổ đó phải thật nhạy cảm với thực tế xã hội, kinh tế và chính trị trong từng môi trường quản lý. Mỗi quan tâm này phù hợp với những nguyên tắc chung của Tuyên bố cuối cùng tại Diễn đàn toàn cầu lần thứ III, đó là *“Cần đặt ra những biện pháp chống tham nhũng phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của một xã hội nhất định nhằm đưa ra những giải pháp thực tế một cách có hiệu quả.”* Để chứng minh rằng

văn hoá không phải là “vỏ bọc” che đậy cho nạn tham nhũng, Tuyên bố cuối cùng của Diễn đàn toàn cầu lần thứ III đã khẳng định ngay từ đầu “*giá trị của tính liêm chính cần được duy trì ở phạm vi toàn cầu*” và “*yêu cầu những đặc điểm về văn hoá và lịch sử của mỗi nước thành viên không được sử dụng làm cái cớ để biện minh cho tham nhũng...*”¹.

Yêu cầu cấp bách của các Chính phủ, khu vực tư và tổ chức quần chúng nhằm kiểm soát tham nhũng một phần xuất phát từ những thiệt hại về kinh tế và hàng loạt những biểu hiện tiêu cực tình trạng này vẫn tiếp diễn bởi những diễn biến phức tạp của nạn tham nhũng trong nước và xuyên quốc gia. Đồng thời, những nhóm đối tượng này cũng nhận thức ngày càng rõ về ý nghĩa lớn lao của việc xây dựng một liên minh có thể kiểm soát tham nhũng một cách hiệu quả. Nghiên cứu của Ngân hàng thế giới (đã đề cập trong phần trước), cho thấy việc kiểm soát tham nhũng mang lại nhiều tác dụng tích cực trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế và xã hội. Tất nhiên, thách thức chính là làm thế nào để đi từ lý luận đến thực tiễn hành động.

Qua các công trình nghiên cứu, từ những vấn đề đúc rút được ngày càng mang nhiều tính thuyết phục về quản lý và tham nhũng, chúng tôi bàn bạc và đề xuất một chương trình hành động (nêu chi tiết ở chương sau) nhằm sử dụng để đánh giá, xác định sự ưu tiên và cải thiện các chính sách và chương trình chống tham nhũng sẽ được đề xuất hoặc đã có. Giả thiết nền tảng của khuôn khổ này chính là, các nước khác nhau cần có những chính sách khác nhau. Do sự khác biệt về mặt lịch sử, chính trị, kinh tế và xã hội giữa các quốc gia, nên không thể có một chương trình hành động về chống tham nhũng thích hợp cho tất cả các nước. Cái mà khuôn khổ phân tích có thể mang lại chính là một sự tiếp cận thực tế nhằm rút ra những bài học kinh nghiệm quốc tế về công cụ và biện pháp chống tham nhũng, đồng thời

1 Xem Tuyên bố cuối cùng tại website: www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/gf3finaldec.pdf.

xây dựng và thực hiện một cách có hiệu quả một chương trình cải cách thích hợp.

Tài liệu tham khảo

Ades, Alberto F, anh Rafael di Tella. 1997. "The New Economics of Corruption:

A Survey anh Some New Result." In Paul Heywood. ed.,

Political Corruption. Malden, Mass.: Blackwell.

Arndt, H. W., anh Hal Hill, eds. 1999. *Southeast Asia's Economic Crisis: Origins, Lessons, anh the Way Forward*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies

Campos, Jose Edgardo, D.Lien, anh Sanjay Pradhan. 1999. "The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters." *World Development* 27 (6): 1059-67

Gray, Cheryl W., anh Daniel Kaufmann. 1988. "Corruption anh Development." *Finance anh Development* 35 (1): 7-10

Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, anh Rose Alonso-Terme. 1998. "Does Corruption Affect Income Inequality anh Poverty?" Working Paper WP/98/76, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Hsieh, John Fuh-Sheng, anh David Newman, eds. 2001. *How Asia Votes*. New York: Seven Bridges Press/ Chatham House

Hutchcroft, Paul. 1997. "The Politics of Privilege: Assessing th Impact of Rents, Corruption, anh Clientelism in Third World Development." *Political Studies* 45 (3): 639-58.

Kaufmann. Daniel, and Shang Ji-Wei. 1999. "Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?" Working Paper 7093, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Kaufmann. Daniel, Aart Kraay, anh Pablo Zoido-Lobaton. 2000.

"Governance Matters: From Measurement to Action." *Finance and Development* 37 (2). Available at www.ifm.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.html.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2003. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2000." World Bank Policy Research Working Paper 3106. Washington, D.C. Paper and data available at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/index.html>.

Mauro, P. 1997. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis." In Kimberly Ann Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

McLeod, Ross H., and Ross Garnaut, eds. 1988. *East Asia in Crisis: From Being a Miracle to Needing One?* London: Routledge.

Mehrez, Gil, and Daniel Kaufmann. 1999. "Transparency, Liberalization, and Financial Crises." Policy Research Working Paper 2286, World Bank Institute, Washington, D.C.

Ocampo, Luis Moreno. 2001. "State Capture: Who Represents the Poor?" *Development Outreach*, World Bank Institute, Winter. Available at www1.worldbank.org/devoutreach.winter01/article.asp?id=100.

Radelet, Steve. 2003. *Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account*. Washington, D.C.: Center for Global Development.

Podan, Garr, Kevin Hewison, and Richard Robosoon, eds. 1997. *The political Economy of Southeast Asia: An Introduction*. Melbourne: Oxford University Press Australia.

Steinberg, David Joen, ed. 1987. *In Search of Southeast Asia: A Modern History*. Honolulu: University of Hawaii Press.

Tanzi, Vito. 1999. "Governance, Corruption and Public Finance:

An Overview.” In Salvatore Schinavo-Campo, ed., *Governance, Corruption and Public Management*. Manila: Asis Development Bank.

Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 1998. “Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.” *Economic Issues Series*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Taylor, R. H., ed. 1996. *The Politics of Elections in Southeast Asia*. Cambridge, U.K.: Woodrow Wilson Center Press and the Press Syndicate of the University of Cambridge.

Chương II

NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA CÁC CHÍNH SÁCH VÀ CHƯƠNG TRÌNH CHỐNG THAM NHŨNG

“Cần xây dựng các biện pháp chống tham nhũng phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của một xã hội nhất định nhằm đưa ra những giải pháp thực tiễn một cách hiệu quả”.

(Tuyên bố cuối cùng, Diễn đàn toàn cầu lần thứ III)

Tại một số nước trên thế giới đã xuất hiện những cơ hội, điều kiện dễ tiến hành hoặc cải thiện các chính sách và chương trình chống tham nhũng quốc gia, chính vì lẽ đó mà thế lực tham nhũng ở những nước này đang phải đối mặt với lực lượng chống tham nhũng ít phân tán và được tổ chức tốt hơn trước. Tình trạng phân tán và “im lặng” trước đây của các lực lượng bên trong và bên ngoài cơ quan nhà nước dường như đã được khắc phục nhờ thiết lập được các liên minh chống tham nhũng. Một số nước đã có những tiến bộ đáng kể, các tổ chức chống tham nhũng đã tận dụng được những khó khăn của các thế lực tham nhũng và những cơ hội thuận lợi để định hình một liên minh rộng rãi, tạo đà cho những bước đi vững chắc mà trong đó lợi ích của từng tổ chức được “tạm gác” sang một bên.

Những cơ hội này phát triển vì một số lý do sau: *thứ nhất* số lượng ngày càng nhiều các công trình nghiên cứu và phân tích về hậu quả của tham nhũng, sự hiểu biết của công dân về vấn đề này cụ thể, sâu sắc hơn những gì mà họ nhận thức được trước đây; *thứ hai*, những quan chức có tư tưởng đổi mới trong khu vực công cũng nhận thấy ảnh hưởng của việc chống tham nhũng không cao như trước đây bởi

số lượng ngày càng tăng các nhà tài trợ quốc tế có yêu cầu sử dụng các khoản hỗ trợ phát triển của họ một cách trung thực (trong các điều ước quốc tế đang được xây dựng đều yêu cầu các nước phải thực hiện những biện pháp chống tham nhũng); *thứ ba*, một số chính trị gia cấp đã phải rời khỏi vị trí cao nhất vì lý do tham nhũng. Cũng chính vì vậy, một số quan chức cho rằng chống tham nhũng có thể mang lại những lợi ích chính trị.

Trong bối cảnh việc chống tham nhũng đang có nhiều cơ hội và “ít nguy hiểm” hơn thì các quan chức, những người có thẩm quyền cũng quan tâm và mong muốn có được các công cụ để đánh giá và cải thiện các chính sách, chương trình chống tham nhũng. Hiện đã tập hợp gần đầy đủ các điều kiện để cải thiện các chính sách và chương trình chống tham nhũng. Mặc dù, các thể lực tham nhũng đang cố gắng tìm ra các điều kiện này. Các liên minh chống tham nhũng cần phát triển và thực hiện các chiến lược nhằm tận dụng lợi ích từ các điều kiện này để chống lại các lực lượng tham nhũng.

Để đáp ứng nhu cầu tìm hiểu đó, *Chương II* giới thiệu một kế hoạch có thể áp dụng để thiết kế và xây dựng chương trình, chính sách chống tham nhũng có hiệu quả hơn ở cấp quốc gia cũng như cấp địa phương. Nội dung này được xây dựng dựa trên các nghiên cứu về tham nhũng và hoạt động chống tham nhũng toàn cầu diễn ra trong thời gian gần đây (có nhiều hơn câu hỏi và trả lời về vấn đề này). Qua đó cung cấp một cách thức thực hiện chiến lược chống tham nhũng và giúp các nhà cải cách có thêm kinh nghiệm.

Tuy nhiên, kế hoạch này không phải là yếu tố quyết định để tạo nên sự thành công trong việc chống tham nhũng, mà cần sự hỗ trợ của nhân dân và nhiều nhân tố, lực lượng khác để dẫn đến kết quả cuối cùng. Bởi vậy, mục đích lớn nhất của kế hoạch này sẽ giúp giảm bớt sự chênh lệch về nhận thức giữa các nhà cải cách.

Các phân tích chúng tôi đề xuất bao gồm sáu nhân tố hành động sau:

1. Phân tích môi trường hoạt động và quản lý của một quốc gia.

Phát triển và cải thiện các chương trình và chính sách chống tham nhũng ở cấp quốc gia cũng như cấp địa phương cần bắt đầu từ những hiểu biết thấu đáo về môi trường hoạt động và quản lý của một quốc gia. Tại nhiều nước, việc xây dựng các lịch trình và biện pháp chống tham nhũng đã bỏ qua nghiên cứu và phân tích về vấn đề này, điều đó một phần giải thích cho những nỗ lực chống tham nhũng không hiệu quả tại các nước này. Phân tích đầy đủ về môi trường hoạt động và quản lý của một quốc gia là xem xét các mặt kinh nghiệm lịch sử, xã hội, kinh tế và chính trị của quốc gia đó. Phân tích chính trị xã hội là đặc biệt quan trọng vì đó là nhân tố quyết định hiệu quả của hoạt động chống tham nhũng. Phân tích này nên gồm các cách tiếp cận tương đối khác nhau hiện có về Chính phủ và các hình thức tham nhũng. Ngân hàng thế giới và các tổ chức khác đã phát triển nhiều công cụ chẩn đoán giúp có được hiểu biết sâu rộng về môi trường hoạt động và Chính phủ của một quốc gia. Những phân tích này rất cấp thiết để chọn ra các biện pháp chống tham nhũng có thể thực hiện ở một quốc gia hay một địa phương nhất định.

2. Xem xét bản tổng hợp các phương tiện chống tham nhũng trên toàn cầu. Việc xem xét này là cơ bản trong việc định hình các chương trình và chính sách thích hợp có thể thành công trong môi trường Chính phủ nhất định. Hiện nay có rất nhiều thông tin về các biện pháp chống tham nhũng đã được thực hiện và các biện pháp này trên bình diện toàn cầu có thể bị lặp lại. Do việc công khai thông tin ngày càng phổ biến mà tính minh bạch tăng cao nên bảng tổng hợp có thể rộng hoặc hẹp. Chắc chắn rằng một vấn đề liên quan đến tham nhũng mà một quốc gia đang cố gắng giải quyết (ví dụ như đảm bảo sự an toàn cho người tố cáo) thì các quốc gia khác đã thực hiện các biện pháp để giải quyết vấn đề đó. Xem xét kinh nghiệm của các quốc gia khác có thể giúp nhận dạng các chương trình và chính sách khác nhau và trả lời câu hỏi sau : khi nào, thế nào và ở đâu các biện pháp có hiệu quả? thành công và hạn chế của các biện pháp này là gì ? Điều kiện tiên quyết để thành công và điều gì cần phải tránh ?

3. *Lựa chọn các biện pháp chống tham nhũng dựa trên môi trường quản lý của một quốc gia.* Các chương trình và chính sách lựa chọn từ bảng tổng hợp toàn cầu về chống tham nhũng phải chắc chắn phù hợp với môi trường chính phủ tại một quốc gia, một bang hay một quận, do vậy các biện pháp này cần được phân tích và biến đổi cho phù hợp. Cần nhớ rằng các biện pháp được lựa chọn phải được phân tích về điều kiện để hoạt động hiệu quả trong điều kiện ở mỗi nước. Phân tích này có thể giúp xây dựng và điều chỉnh việc thực hiện các biện pháp chống tham nhũng. Phạm vi của các biện pháp này có thể khá rộng hoặc có mục tiêu cụ thể tùy thuộc vào cơ hội hiện có. Ví dụ, sự phẫn nộ của công chúng đối với hành vi tham nhũng tại các tập đoàn lớn tạo cơ hội để thực hiện các biện pháp cải thiện *quản trị doanh nghiệp*. Phân tích về môi trường quản lý nên đánh giá về cơ hội để đổi mới bởi vì điều này có thể xác định tính toàn diện của chương trình chống tham nhũng. Phân tích cũng nên có đánh giá về tác động của các biện pháp đề xuất tới hoạt động tham nhũng ở một quốc gia. Đánh giá này có thể từ các thông tin tập hợp được do hai nhân tố hành động miêu tả ở trên. Dựa trên phân tích này, một chương trình chống tham nhũng mạnh mẽ có thể được đưa ra nhằm đảm bảo thành công phù hợp với từng quốc gia. Tuy nhiên mặc dù cần thiết nhưng một chương trình như vậy không phải là điều kiện đủ để đạt được hiệu quả như ba nhân tố hành động sau đây nhấn mạnh.

4. *Xây dựng những liên minh rộng rãi để phát triển và thực hiện các chương trình và chính sách chống tham nhũng.* Chống tham nhũng có thể được coi như dịch chuyển cán cân lực lượng trong xã hội, cộng đồng về phía các chương trình và chính sách chống tham nhũng. ở các quốc gia quản lý lỏng lẻo các nhóm và những người có lợi từ tham nhũng chắc chắn là ít nhưng có tổ chức hơn hoặc kém và, dĩ nhiên, có nhiều nguồn lực để sử dụng. Do đó, tham nhũng ở một quốc gia càng lớn thì càng cần thiết phải xây dựng một liên minh rộng rãi. Chỉ một liên minh rộng rãi mới có thể ảnh hưởng đến dịch chuyển cán cân lực lượng. Liên minh càng rộng rãi thì càng tốt. Các chương trình và chính

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

sách chống tham nhũng có thể được đặt ở hàng đầu trong lịch trình làm việc của Chính phủ. Hơn nữa, khả năng các chương trình và chính sách được quyết định và thực thi sẽ tăng đủ cho có sự chống đối từ phía các lực lượng tham nhũng trong và ngoài chính phủ.

5. *Thiết lập ban lãnh đạo và quản lý có trách nhiệm cho các chương trình và chính sách chống tham nhũng.* Hầu hết các chương trình chống tham nhũng đều có cấu trúc quản lý và lãnh đạo khác nhau. Các quốc gia có thể có một hoặc một số các văn phòng sau: Ủy ban độc lập chống tham nhũng, viện kiểm toán tối cao, thanh tra, cơ quan khởi tố và điều tra, cơ quan giám sát trực thuộc quốc hội, nhóm cố vấn đa lĩnh vực, cơ quan nội vụ, v.v. Tại các quốc gia có điều kiện quản lý lỏng lẻo nhiều hoặc hầu hết các cơ quan này đều bị gây phiền nhiễu bởi các lực lượng tham nhũng. Để thiết lập và cải thiện các cơ quan chống tham nhũng thì các cơ quan này cần có đủ quyền và nguồn lực cùng với một cơ chế hoạt động tốt. Dù các cấu trúc quản lý và lãnh đạo là gì thì hiệu quả của nó có thể được đánh giá theo các tiêu chí sau : sự ủng hộ về chính trị, sự độc lập về hoạt động, quyền được gọi nhân chứng và sự tiếp cận với các tài liệu, sự bảo vệ và sự khuyến khích những người đứng ra tố cáo tham nhũng, quyền thực hiện sự minh bạch và công khai thông tin rộng hơn trong hoạt động của lĩnh vực công cộng, danh tiếng về tính chính trực, sự đáng tin cậy và chính trực của ban lãnh đạo cấp cao, và đầy đủ nguồn lực.

6. *Giám sát và đánh giá hạn chế của các chương trình và chính sách chống tham nhũng.* Tại một số quốc gia có trình độ quản lý yếu kém tuy đã có chương trình và chính sách chống tham nhũng nhưng hầu như không có bất kỳ chương trình xử lý các chỉ số biểu hiện tham nhũng mang tính hệ thống và thường xuyên.. Nếu có thì các số liệu và sự kiện được giám sát và báo cáo thường không phản ánh tính hiệu quả của công tác chống tham nhũng của các tổ chức liên quan. Việc thiếu các đánh giá mang tính hệ thống các chỉ số biểu hiện đã kìm hãm và gây hại cho các chương trình và chính sách chống tham nhũng. Những hạn chế như vậy gây ảnh hưởng xấu cho việc thiết lập các tiêu chuẩn

đánh giá sự tiến bộ của các chương trình và chính sách chống tham nhũng. Chỉ những gì được quan sát và đánh giá mới đạt được hiệu quả cao hơn. Ngân hàng thế giới và các tổ chức khác đã phát triển nhiều công cụ khác nhau, như các bản điều tra chẩn đoán hay các thẻ thông báo, và thông tin có được từ các công cụ này có thể giúp các chương trình và chính sách chống tham nhũng dự đoán, chuẩn bị và vượt qua các lực lượng chống đối để cải cách.

I. PHÂN TÍCH MÔI TRƯỜNG HOẠT ĐỘNG VÀ QUẢN LÝ CỦA QUỐC GIA

Xây dựng, phát triển và nâng cấp các chương trình và chính sách chống tham nhũng ở cấp quốc gia cũng như cấp địa phương cần bắt đầu từ những hiểu biết về môi trường hoạt động và quản lý của quốc gia đó. Tại nhiều nước, việc xây dựng các chương trình và biện pháp chống tham nhũng đã bỏ qua nghiên cứu và phân tích về vấn đề này, điều đó chính là sự giải thích cho những nỗ lực chống tham nhũng không hiệu quả. Phân tích đầy đủ về môi trường hoạt động và quản lý của một quốc gia là xem xét các điều kiện về lịch sử, xã hội, kinh tế và chính trị của quốc gia đó, trong đó chính trị, xã hội là yếu tố đặc biệt quan trọng vì đó là nhân tố quyết định hiệu quả của hoạt động chống tham nhũng. Bên cạnh đó có các cách tiếp cận khác nhau về Chính phủ và các hình thức tham nhũng. Ngân hàng thế giới và các tổ chức khác đã áp dụng nhiều cách thức giúp cho việc hiểu biết sâu rộng về môi trường hoạt động quản lý và Chính phủ của một quốc gia. Phân tích này về môi trường hoạt động và quản lý rất cần thiết để chọn ra các biện pháp chống tham nhũng phù hợp.

Đây là tiền đề cơ bản cho các kế hoạch, bởi các chương trình và chính sách chống tham nhũng cần được hoạch định dựa trên những phân tích thận trọng về tính chất quản lý và các hình thức tham nhũng của mỗi quốc gia. Đây là nội dung có thể thực hiện ngay nhưng lại không được quan tâm ở nhiều quốc gia, nhiều Chính phủ bỏ qua hoặc không tiến hành nghiên cứu toàn diện về việc thực hiện và phát triển

các nỗ lực chống tham nhũng. Tuy điều này không có nghĩa là tiến hành các nghiên cứu đó có thể đảm bảo thành công mà chỉ có thể nâng cao khả năng hiệu quả biện pháp chống tham nhũng được lựa chọn.

Mục đích của việc tiến hành các nghiên cứu là đảm bảo đạt hiệu quả chương trình trong tương lai vừa chỉ ra các hạn chế. Tính chất quản lý và hoạt động chống tham nhũng là rất phức tạp, thể hiện sự tác động qua lại lẫn nhau khó có thể đạt kết quả ngay, càng khó vận dụng trong các chính sách công cộng. Đây chính là kinh nghiệm thực tế từ các thất bại trong quá khứ và hiện tại của nỗ lực chống tham nhũng. Do đó, thực thi với vấn đề này dùng phương pháp là rất quan trọng.

Để biết được chiến lược hay biện pháp hoạt động hiệu quả trong Chính phủ của một quốc gia nhất định thì trước tiên phải hiểu môi trường đó, bởi bối cảnh đất nước là nhân tố quyết định hiệu quả của biện pháp chống tham nhũng, ví dụ: mặc dù ngày càng có nhiều người thừa nhận vai trò của các phương tiện truyền thông trong các chương trình chống tham nhũng nhưng hiệu quả của điều tra báo chí ở Trung Quốc khác với ở Phi-líp-pin. Vì thế, tính chất quản lý cần được coi trọng trong việc đánh giá nỗ lực của quá trình thực hiện chương trình chống tham nhũng.

Có nhiều hình thức dự đoán để đánh giá môi trường hoạt động và quản lý ở cấp quốc gia cũng như tại các địa phương. Các hình thức này có thể xem như “kim tự tháp” chuyển đổi các hạng mục, bao gồm:

- Bản đánh giá giữa các quốc gia một cách tương đối về trình độ quản lý (**Phụ lục 2.1**);
- Dự báo tập trung vào một quốc gia (*bản tổng hợp quản lý cơ chế của Ngân hàng thế giới*);
- Bản đánh giá tình hình trong nước (*thẻ báo cáo hay bản điều tra về môi trường kinh doanh và doanh nghiệp*);
- Đánh giá tập trung vào ngành (*bản điều tra chỉ tiêu công cộng của Ngân hàng thế giới*).

Theo các nhà luật pháp và các cơ quan quan trọng thì các dự báo trong *hạng mục 1* là có ích vì tương đối dễ hiểu và cung cấp thông tin quan trọng cho việc đánh giá hoạt động. *Hạng mục 2* liệt kê một loạt các trường hợp nghiên cứu tại các quốc gia để có được hiểu biết sâu rộng về tính chất quản lý, với sự chú ý đặc biệt đến các nhân tố đặc thù của quốc gia như chính trị, kinh tế, điều kiện xã hội và các nhân tố tương tự. *Hạng mục 3* đề xuất các bản đánh giá tình hình trong nước, trong đó tập trung vào các ngành, các lĩnh vực chịu ảnh hưởng nhiều nhất bởi tham nhũng và quản lý yếu kém. *Hạng mục 4* mô tả các nghiên cứu tập trung chủ yếu vào điều kiện tham nhũng và quản lý trong từng ngành nhất định như y tế, giáo dục hay hải quan. Tóm lại, các hạng mục này giới thiệu cách sử dụng các biện pháp dự báo một cách hệ thống và liên tục.

Để hiểu sâu hơn các dự đoán, thì cần tập trung nghiên cứu hoạt động tham nhũng ở quốc gia đó. Nghiên cứu này cần bao quát và đảm bảo các mặt chính trị, luật pháp, kinh tế, xã hội. Tất cả các nội dung này đều quan trọng nhưng cần chú ý đến chính trị và các chương trình khuyến khích. Các khuyến khích và ràng buộc đối với các chính trị gia ảnh hưởng lớn đến tính chất và quy mô tham nhũng, vì vậy tăng cường hiểu biết về nội dung này là rất quan trọng trong việc xây dựng một chương trình chống tham nhũng, *gồm các yếu tố sau:*

- Hệ thống chính trị quản lý quyền lực nhà nước được sử dụng thế nào? quyết định được đưa ra và trách nhiệm được thực hiện thế nào?;
- Lịch sử và bài học về các nỗ lực chống tham nhũng của quốc gia;
- Khung pháp lý và hiến pháp liên quan đến tham nhũng;
- Tự do báo chí và tự do của công dân;
- Quy định việc công khai thông tin;
- Hoạt động của cộng đồng dân cư và các tổ chức bầu cử;
- Quy mô, hành vi và giá trị của lĩnh vực tư nhân;

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

- Nhận thức của công chúng và quan điểm văn hoá - xã hội về tham nhũng;
- Tính độc lập và tính chính trực của bộ máy tư pháp;
- Hiệu quả hoạt động của các cơ quan chống tham nhũng, các cơ quan công tố, các viện kiểm toán tối cao.v.v... ;
- Chất lượng và khuyến khích đối với những người hoạt động trong lĩnh vực công cộng;
- Quy mô của tham nhũng chính trị.

Đối với một quốc gia để thực hiện chương trình trên là một công việc rất khó khăn nếu không có sự chuẩn bị trước, nhưng bắt đầu từ những chi tiết quá cụ thể là không cần thiết. Một phương thức để nắm được quá trình đó là xem xét các chỉ số quản lý quốc gia đã được sử dụng trong các nghiên cứu và điều tra hiện có (*xem Phụ lục 2.1*).

Các chỉ số này cung cấp số liệu để đánh giá môi trường quản lý của một quốc gia, từ đó đánh giá tác động của một biện pháp chống tham nhũng nhất định và định ra một cách đánh giá toàn diện về quản lý (hoặc các biện pháp tổng hợp khác để đánh giá các thành tố quan trọng của môi trường quản lý quốc gia) là cần thiết vì số lượng các chỉ số quản lý là rất lớn. Ví dụ, trong công việc của Ngân hàng thế giới, các chỉ số được xây dựng dựa trên vài trăm biến số đơn lẻ đánh giá nhận thức về quản lý được lấy từ 25 nguồn số liệu riêng biệt và xây dựng bởi 18 tổ chức khác nhau (*Xem Kaufmann, Kray và Mastruzzi 2003*). Do vậy, cách đánh giá tổng hợp trở nên hữu ích trong việc nhìn nhận hiệu quả của các phương tiện và biện pháp chống tham nhũng trong bối cảnh quản lý khác nhau. Nội dung này cần tập trung vào công việc của các nhà nghiên cứu, để làm rõ mối quan hệ giữa hiệu quả của các biện pháp và chiến lược khác nhau với môi trường quản lý.

Phân loại môi trường hoạt động quản lý

Có hai cách phân loại để giải thích tầm quan trọng của việc lựa chọn các biện pháp chống tham nhũng thích hợp với môi trường quản

lý quốc gia. *Cách phân loại thứ nhất* gắn với chất lượng quản lý quốc gia. Jeff Huther và Anwar Shah (1998) đã phát triển một chỉ số chất lượng quản lý dựa trên 4 chỉ số phụ:

1. Dự phần công dân (một biện pháp tổng hợp sử dụng các chỉ số về tự do chính trị và ổn định chính trị);

2. Định hướng Chính phủ (biện pháp tổng hợp sử dụng các chỉ số về hiệu quả tư pháp, hậu quả của quan liêu và thiếu hiểu biết về tham nhũng);

3. Phát triển xã hội (biện pháp tổng hợp các chỉ số về phát triển con người và phân phối thu nhập bình đẳng);

4. Quản lý kinh tế (biện pháp tổng hợp sử dụng các chỉ số về xu thế hướng ra bên ngoài, sự độc lập của các ngân hàng trung ương và tỷ lệ chuyển đổi giữa nợ và tổng sản phẩm quốc dân).

Chỉ số chất lượng quản lý có ba mức: tốt, trung bình, kém. Huther và Shah áp dụng chỉ số này với 80 quốc gia (**Phụ lục 2.1**). Chỉ số này cung cấp một khái niệm về bản chất của quản lý, sự liên quan đến vấn đề quản lý ở các quốc gia và chỉ số này không cố định vì chất lượng quản lý của một quốc gia có thể thay đổi theo thời gian.

Liên quan đến các quốc gia trong mẫu nghiên cứu ở phần này (**Phụ lục 2.1**), Hàn Quốc được đánh giá là “*quản lý tốt*”, Philipin và Thái Lan là “*quản lý bình thường*” và Indonesia là “*quản lý kém*”. (Nghiên cứu của Huther và Shah được công bố năm 1998, cho đến nay tình hình quản lý tại mỗi nước đã có nhiều sự thay đổi). Các mẫu nghiên cứu minh họa việc đánh giá về quản lý quốc gia có thể giúp xây dựng, cải thiện chương trình và chính sách chống tham nhũng.

Cách phân loại thứ hai đề cập đến các hình thức tham nhũng tại các quốc gia. Trong một nghiên cứu về tham nhũng tại các nền kinh tế chuyển đổi ở châu Âu, Ngân hàng thế giới (2000a) đã xác định hai loại hình tham nhũng là *tham nhũng hành chính* và *tham nhũng do lạm dụng chức quyền*, (**Phụ lục 2.2**).

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

Sự khác biệt giữa hai loại tham nhũng này gây ra những tác động khác nhau tới hiệu quả của chính sách chống tham nhũng. Bên cạnh đó, các tác giả còn giải thích thêm rằng “...*một chính sách chống tham nhũng nên được xây dựng không chỉ để đối phó với mức độ tham nhũng do lạm dụng chức quyền hay tham nhũng hành chính trong một quốc gia mà còn đối phó với tác động qua lại của các dạng tham nhũng này*” (Ngân hàng thế giới 2000a, trang 58).

Phụ lục 2.1

Đánh giá chất lượng quản lý của các quốc gia

Tên quốc gia	Chỉ số chất lượng	Tên quốc gia	Chỉ số chất lượng
Quản lý tốt			
Thụy Sĩ	75	Cộng hoà Séc	60
Canada	71	Pháp	60
Đức	71	Bỉ	58
Hà Lan	71	Ma-lai-xi-a	58
Áo	70	Ixaren	57
Mỹ	70	Hàn Quốc	57
Phần Lan	68	Trinidad và Tobago	57
Australia	67	Hy Lạp	55
Đan Mạch	67	Tây Ban Nha	55
Na Uy	67	Costa Rica	54
Thụy Điển	67	Hungary	54

Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế...

Ailen	66	Uruguay	54
Vương quốc Anh	66	Chilê	53
Singapore	65	Italia	53
Niu Di Lân	64	Achentina	52
Nhật Bản	63	Jamaica	52

Quản lý trung bình

Panama	50	Tuynidi	47
Rumani	50	Brazil	46
Nam Phi	50	Nga	46
Venezuela	50	Thổ Nhĩ Kỳ	46
Ba Lan	49	Paraguay	45
Ecuador	48	Sri Lanka	45
Jordan	48	Philipin	44
Mêhicô	48	Đim ba buê	44
Oman	48	Ấn Độ	43
Pêru	48	Thái Lan	43
Ả Rập Saudi	48	Bờ Biển Ngà	42
Colombia	47	Papua Tân Guinea	41

Quản lý kém

Ai Cập	40	Togo	29
Ma Rốc	40	Zambia	29
Trung Quốc	39	Sênêgan	28
Kenya	39	Uganda	28

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

Cameroon	38	Yêmen	28
Honduras	38	Iran	26
Indonesia	38	Malauy	26
Nicaragua	37	Siaralêôn	26
Nêpal	36	Daiê	25
Pakitxtăng	34	Ruanda	22
Nigiêria	33	Libêria	20
Ghana	32	Su dăng	20

Ghi chú: Tên các quốc gia in đậm là các quốc gia được đề cập đến ở trên

Nguồn: *Huther và Shah 1998*

Điều này là rất quan trọng vì các chiến lược và công cụ chống tham nhũng hành chính có thể bị lạm dụng cản trở bởi quyền lực cản trở và ngược lại. Tương tự như các đánh giá về chất lượng quản lý, các nghiên cứu về tham nhũng hành chính và tham nhũng lạm dụng chức quyền chỉ phản ánh đúng bản chất của sự việc, khi được nghiên cứu trong hoàn cảnh kiện điều cụ thể. Bởi vậy, kết quả nghiên cứu cần được đánh giá trong mối quan hệ thực tại và “...*biết một đất nước sẽ dịch chuyển theo hướng nào theo cách phân loại nào tốt hơn là biết vị trí của đất nước đó tại một thời điểm nhất định*”. (Ngân hàng thế giới 2000a, trang 58).

Phụ lục 2.2

Cách phân loại theo điều kiện tham nhũng

(Tham nhũng hành chính)

Cao/ trung bình	Cao/cao
Bòn rút công quỹ nhiều/tham những hành chính bình thường	Bòn rút công quỹ nhiều/tham những hành chính nhiều
Trung bình/trung bình	Trung bình/cao
Bòn rút công quỹ bình thường/tham những hành chính bình thường	Bòn rút công quỹ bình thường/tham những hành chính bình thường

Ghi chú: Nguồn Ngân hàng thế giới 2000

II. BIỆN PHÁP CHỐNG THAM NHŨNG TRÊN TOÀN CẦU

Đây là yêu cầu cơ bản trong việc hình thành các chương trình và chính sách thích hợp để có thể thành công tại Chính phủ của một quốc gia nhất định. Hiện nay có rất nhiều thông tin về các biện pháp chống tham nhũng đã được thực hiện (biện pháp này có thể bị lặp lại).

Trong lịch sử chống tham nhũng toàn cầu, rất nhiều biện pháp đã được sử dụng. Ngay từ khi thành lập, các quốc gia đã tuyên bố về vấn đề cân bằng giữa trách nhiệm và quyền lực. Ví dụ ở Mỹ, theo quan niệm các nhà cầm quyền thì Chính phủ là một biện pháp để đảm bảo trách nhiệm của các Viện công tố thông qua các hoạt động kiểm tra lẫn nhau. Do đó, các biện pháp chống tham nhũng cần có các nội dung sau: kiểm tra qua lại giữa các tổ chức trong hệ thống chính trị (*như tăng sức mạnh của các cơ quan công tố và thúc đẩy phi tập trung hoá Chính phủ*); mở rộng dân chủ xã hội (*khuyến khích tự do báo chí, tự do thông tin và hội họp*); tăng trách nhiệm của công

chức (như thiết lập cơ chế công khai thông tin về tài sản và các quy định về tài chính); tạo ra cạnh tranh mạnh hơn trong nền kinh tế (phá vỡ độc quyền và tăng cường các thể chế quản lý); cải thiện hành chính công và tài chính công (như phát triển dịch vụ công cộng và phạt hành chính) (Kaufman 2000). Các biện pháp khác gồm: tăng cường nhận thức và thúc đẩy sự tham gia của công chúng; thiết lập các cơ quan giám sát, kể cả giám sát khu vực tư nhân; sử dụng các đề xuất của quốc tế (Stapenhurst và Kpundeh 1999; Langseth, Stapenhurst và Pope 1997).

Ngân hàng thế giới sử dụng một chiến lược chống tham nhũng gồm 5 nội dung sau: tăng cường trách nhiệm chính trị; đẩy mạnh sự tham gia của công chúng; tạo ra một khu vực tư nhân cạnh tranh; thiết lập sự ràng buộc về quyền lực; cải thiện quản lý của khu vực công cộng. Mỗi nội dung này hàm chứa nhiều cách thức và biện pháp khác nhau. Từ các biện pháp có thể áp dụng ở châu Á, Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) và Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) đã vạch ra Chương trình hành động chống tham nhũng cho khu vực Châu Á - Thái Bình dương (xem **Phụ lục 2.3**).

Điều quan trọng trong việc soạn thảo các biện pháp chống tham nhũng có thể sử dụng trên toàn cầu là các biện pháp đó phải phù hợp với bối cảnh chung. Các biện pháp được đề xuất tại **Phụ lục 2.3** được hình thành từ trang web có các số liệu về các biện pháp đang được sử dụng trên thế giới và thông tin từ nhiều nguồn khác nhau. Nhằm nâng cao hiệu quả mỗi biện pháp nên có bảng thống kê gồm các nội dung sau: thông tin về vấn đề mà biện pháp đó được tạo ra để giải quyết; biện pháp hoạt động thế nào để giảm thiểu tham nhũng; điều kiện tiên quyết hay điều kiện cần thiết để biện pháp hoạt động hiệu quả, tuy nhiên đề xuất này cần phải được nghiên cứu kỹ hơn nữa (nghiên cứu này không nằm trong phạm vi của dự án). Hiện tại có thể khẳng định rằng bản tổng hợp toàn cầu các biện pháp chống tham nhũng có thể được phát triển và sử dụng như là cơ sở để các quốc gia xây dựng các biện pháp phù hợp với hoàn cảnh trong nước.

III. LỰA CHỌN CÁC BIỆN PHÁP CHỐNG THAM NHŨNG DỰA TRÊN MÔI TRƯỜNG QUẢN LÝ CỦA QUỐC GIA

Các chương trình và chính sách được lựa chọn từ bảng tổng hợp toàn cầu về chống tham nhũng phải phù hợp với điều kiện của Chính phủ, của một bang hay một quận, do vậy các biện pháp này cần được phân tích và thay đổi cho phù hợp, nghĩa là các biện pháp được lựa chọn phải được phân tích để hoạt động hiệu quả trong một điều kiện nhất định và đảm bảo có thể giúp cho việc xây dựng và điều chỉnh các biện pháp chống tham nhũng. Phạm vi của các biện pháp này có thể rộng hoặc chỉ nhằm vào các mục tiêu cụ thể là tùy thuộc vào cơ hội hiện có (ví dụ: sự phẫn nộ của công chúng đối với hành vi tham nhũng tại các tập đoàn lớn tạo cơ hội để thực hiện các biện pháp *cải thiện quản trị doanh nghiệp*). Phân tích về môi trường quản lý nên đánh giá về cơ hội để đổi mới, bởi điều này có thể xác định tính toàn diện của chương trình chống tham nhũng và cũng nên đánh giá tác động của các biện pháp được đề xuất tới hoạt động chống tham nhũng ở một quốc gia.

Cùng với sự hiểu biết về môi trường quản lý và các hình thức tham nhũng ở một quốc gia, các nhà hoạch định chính sách có thể chọn từ bản tổng hợp toàn cầu một số biện pháp và cách thức chống tham nhũng thích hợp và hiệu quả đối với hoàn cảnh của đất nước mình. Một chiến lược chống tham nhũng không thể đem lại hiệu quả bởi một số quốc gia có đủ các điều kiện về nguồn lực, quyết tâm chính trị, sự ủng hộ của các tổ chức đoàn thể... để tiến hành hoạt động trên tất cả các mặt là rất ít, mà cần xác định một biện pháp cơ bản cho mọi quốc gia. Phân tích về môi trường quản lý của một quốc gia là rất cần thiết để lựa chọn biện pháp đem lại hiệu quả cao nhất bởi tác dụng của các biện pháp chống tham nhũng phụ thuộc vào môi trường quản lý. Hiểu biết không đầy đủ về các điều kiện là yếu tố dẫn tới các nhà hoạch định chính sách mắc các sai lầm trong việc lựa chọn dự án, biện pháp.

Bảng 2.3

**Các biện pháp đề xuất chương trình hành động
chống tham nhũng do ADB và OECD soạn thảo
cho khu vực châu Á - Thái Bình Dương**

Cột 1	Cột 2	Cột 3
Phát triển các hệ thống minh bạch và hiệu quả cho lĩnh vực dịch vụ công	Đẩy mạnh các hoạt động chống hối lộ và thúc đẩy tính chính trực trong các hoạt động kinh doanh	Hỗ trợ cho sự tham gia của công chúng
Thiết lập cơ cấu của Chính phủ nhằm tuyển các công chức đảm bảo tính “mở”, công bằng và hiệu quả; thúc đẩy việc tuyển dụng những người có năng lực và liêm khiết, chính trực cao nhất thông qua: - Phát triển hệ thống các phụ cấp đủ cho mức sống và điều kiện kinh tế; - Phát triển hệ thống tuyển dụng và thăng	<i>Thực hiện các biện pháp chống hối lộ:</i> - Duy trì các quy định của luật pháp với các chế tài mang tính cưỡng chế để chủ động và tích cực trong việc đấu tranh chống hối lộ công chức; - Cần có và thực thi hiệu quả các quy định về chống rửa tiền, quy định các hình phạt cho loại tội phạm từ các hoạt động tham nhũng và	<i>Khuyến khích các cuộc thảo luận của công chúng về vấn đề tham nhũng thông qua:</i> - Tiến hành các chương trình nâng cao nhận thức cho công chúng ở các mức độ khác nhau; - Hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ nhằm thúc đẩy tính minh bạch và chống tham nhũng bằng cách tăng cường nhận thức về tham

chức mình bạch nhằm tránh sự lạm dụng bổ nhiệm do thiên vị và phân chia bè phái; khuyến khích sáng tạo của các dịch vụ công cộng; giúp thúc đẩy sự cân bằng hợp lý giữa cơ hội chính trị và cơ hội nghề nghiệp; - Phát triển các hệ thống giám sát thích hợp đối với các quyết định và cá nhân có quyền ra các quyết định; - Phát triển hệ thống nhân sự trong đó có sự giao trách nhiệm thường xuyên và định kỳ.	tội phạm liên quan đến luật pháp của mỗi nước; - Cần có và thực thi các quy định nhằm bảo đảm các hành động hối lộ sẽ bị điều tra và khởi tố bởi các cơ quan có trách nhiệm và có năng lực; nên quy định thẩm quyền cho các cơ quan như quyền xem xét và thẩm tra các ngân hàng, bản ghi chép về tài chính, thương mại và có quyền sử dụng các bí mật của ngân hàng. - Đẩy mạnh khả năng điều tra và khởi tố thông qua: khuyến khích sự hợp tác giữa các cơ quan; đảm bảo các hoạt động điều tra và khởi tố không bị các ảnh hưởng bởi các tác động không cần thiết và có đầy đủ các phương tiện	những và tác hại của nó, khuyến khích sự ủng hộ của dân chúng, thống kê và báo cáo các trường hợp tham nhũng; - Chuẩn bị và thực hiện các chương trình giáo dục nhằm tạo ra một môi trường chống tham nhũng.
--	---	---

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

	để thu thập các bằng chứng; bảo vệ những người đã giúp các cơ quan chống tham nhũng; cần có các khoá đào tạo và các nguồn tài chính cần thiết; - Tăng cường hợp tác đa phương và song phương trong điều tra và các tiến trình pháp lý khác bằng cách phát triển các hệ thống gắn liền với hệ thống luật pháp quốc gia nhằm đẩy mạnh: (a) trao đổi thông tin và bằng chứng một cách hiệu quả; (b) dẫn độ khi cần thiết; (c) hợp tác tìm kiếm các tài sản bị thiệt hại và thúc đẩy các nỗ lực quốc tế nhằm xác định và đưa về nước các tài sản bị thiệt hại do hối lộ.	
<i>Xây dựng các quy định hành chính và quy tắc đạo đức về</i>	<i>Thực hiện các biện pháp hiệu quả để tăng cường trách</i>	<i>Đảm bảo công chúng và các phương tiện truyền thông</i>

quản lý nhằm nghiêm cấm các mâu thuẫn về lợi ích, đảm bảo sử dụng đúng mức các nguồn lực công cộng, đề cao tính cách nghề nghiệp và sự chính trực:

Cấm hoặc hạn chế các mâu thuẫn về lợi ích trong Chính phủ

- Thiết lập các hệ thống nhằm tăng cường sự minh bạch thông qua việc công khai và giám sát (ví dụ đối với các tài sản của cá nhân);

- Có các quy định về hệ thống hành chính để đảm bảo các tiếp xúc giữa các quan chức Chính phủ và những người sử dụng các dịch vụ kinh tế (thuế, hải quan) và các dịch vụ dễ nảy sinh tham nhũng khác, là hoàn toàn

nhiệm của các doanh nghiệp dựa trên các chuẩn quốc tế liên quan hiện có:

- Thúc đẩy quản trị doanh nghiệp tốt sẽ giúp cung cấp các biện pháp quản lý trong công ty đầy đủ như mã quản lý, thiết lập các kênh thông tin, bảo vệ các nhân viên tố cáo tham nhũng và đào tạo nhân viên;

- Sự hiện hữu và hoạt động hiệu quả của các quy định pháp luật nhằm loại trừ các khuyến khích gián tiếp cho hành động hối lộ (như khấu trừ thuế cho các khoản hối lộ);

- Có các quy định pháp luật yêu cầu công tác kế toán tại các công ty phải minh bạch và có các hình thức phạt hiệu quả, có tác dụng

được tự do tiếp cận với các thông tin (đặc biệt là thông tin về các vấn đề liên quan đến tham nhũng), phù hợp với luật pháp quốc gia và không gây hại cho hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính; hay lợi ích của các cơ quan Chính phủ và cá nhân:

- Thiết lập yêu cầu để các Toà án và các cơ quan thuộc Chính phủ phải công khai hoạt động, công bố thông tin về thúc đẩy tính minh bạch và trách nhiệm về chống tham nhũng;

- Thực hiện các biện pháp nhằm giúp công chúng có quyền tiếp cận với các thông tin thích hợp

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

tự do, không bị ảnh hưởng bởi các yếu tố khác;

- Tăng cường sử dụng các mã quản lý nhằm tiến hành các báo cáo cần thiết về các tiêu chuẩn quốc tế liên quan hiện có cũng như về tiêu chuẩn văn hoá truyền thống của mỗi nước, đào tạo và giám sát các quan chức nhằm đảm bảo họ hiểu đầy đủ về trách nhiệm của mình;

- Các biện pháp đảm bảo các quan chức sẽ báo cáo các trường hợp tham nhũng, nhưng không ảnh hưởng đến mình.

Các dịch vụ công cộng cần có các quy định pháp lý hiệu quả, biện pháp quản lý, thủ tục kiểm toán cần thiết:

ngăn chặn các hành vi bỏ sót hay cố ý xuyên tạc nhằm mục đích hối lộ công chức, hoặc che giấu các khoản hối lộ, liên quan đến sổ sách, các ghi chép, các tài khoản và các báo cáo tài chính của công ty;

- Xem xét quy định pháp luật về quản lý việc cấp giấy phép, các hợp đồng liên quan đến Chính phủ, hoặc các hoạt động công cộng khác, từ đó, ngăn chặn việc không cho phép tiếp cận với các hợp đồng trong lĩnh vực công cộng được sử dụng như một cách để hối lộ các công chức.

Khuyến khích công chúng tham gia vào các hoạt động chống tham nhũng:

- Hợp tác với các tổ chức xã hội (như

- Quy định các biện pháp để thúc đẩy minh bạch tài chính;

- Lựa chọn các chuẩn mực và kỹ thuật quốc tế liên quan hiện có nhằm giám sát và điều chỉnh các tổ chức tài chính;

- Lựa chọn các thủ tục kiểm toán phù hợp có thể áp dụng cho lĩnh vực hành chính công và khu vực công cộng, và lựa chọn các hệ thống và biện pháp để có các báo cáo định kỳ cho công chúng về hoạt động và quá trình ra quyết định;

- Lựa chọn các thủ tục thích hợp với công chúng nhằm khuyến khích cạnh tranh công bằng và ngăn chặn các hành vi tham nhũng, thiết lập các thủ tục hành

phòng thương mại), các hiệp hội chuyên môn, các tổ chức phi chính phủ, công đoàn, các hiệp hội về nhà ở, phương tiện thông tin và các tổ chức khác;

- Bảo vệ những người tố cáo tham nhũng;

- Cho phép các tổ chức phi chính phủ giám sát các hoạt động và chương trình trong lĩnh vực công cộng.

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

chính đơn giản và đầy đủ;

- Tăng cường các quy định về hoạt động kiểm tra, giám sát của công chúng;

- Lựa chọn các hệ thống đảm bảo luôn cung cấp thông tin cho những người quan tâm, bao gồm thông tin về các vấn đề như thủ tục xử lý, tài trợ cho các đảng phái chính trị, các chiến dịch bầu cử và chi tiêu trong bầu cử;

- Đơn giản hoá môi trường luật pháp bằng cách bãi bỏ các quy định chồng chéo, mập mờ, và quá quyền hạn gây khó khăn cho hoạt động kinh doanh.

(Chú thích: Nguồn: Trích và tổng hợp từ Kế hoạch hành động chống tham nhũng của ADB và OECD dành cho khu vực châu Á - Thái Bình Dương, ngày 30 tháng 11 năm 2001).

Phụ lục 2.4

Đánh giá một số biện pháp chống tham nhũng

Biện pháp chống tham nhũng	Chất lượng quản lý			Chú giải
	<i>Yếu</i>	<i>Vừa phải</i>	<i>Tốt</i>	
Nâng cao nhận thức của cộng đồng về tham nhũng thông qua hội thảo	n.r	Thấp	Trung bình	Ở những nước sự quản lý yếu mà là các kiểu hối lộ và những người hối lộ thường được biết rõ
Nâng cao nhận thức của công chức về tham nhũng thông qua hội thảo	n.r	Thấp	Trung bình	Công chức có thể nhận thức được về tệ tham nhũng nhưng không sẵn sàng hoặc không thể ngăn cản (hành động) vì có rất nhiều vấn đề ở những nước có sự quản lý yếu kém
Thành lập các cơ quan chống tham nhũng/các cơ quan thanh tra	n.r	Thấp	Trung bình	Với tham nhũng đặc thù, các cơ quan chống tham nhũng/cơ quan thanh tra có thể có những tham nhũng
Thành lập cơ quan độc lập	n.r	Thấp	Trung bình	Có ảnh hưởng tích cực nhưng chỉ giới hạn trong phạm vi

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

				các nước có sự quản lý tốt
Tăng lương cho khu vực nhà nước	...	Thấp	Trung bình	Có thể có tác dụng tích cực đối với những vụ tham nhũng kinh doanh; hạn chế đối với những vụ phức tạp; phản tác dụng nếu nạn tham nhũng vượt ra khỏi phạm vi lao động công chức
Hạn chế giảm lương	...	...	...	Phù hợp với vai trò như là một cơ chế khuyến khích phát triển nghề nghiệp. Tham nhũng có thể gia tăng nếu như làm việc trong khu vực nhà nước được coi như sự lựa chọn nghề nghiệp sinh lời
Xây dựng các hoạt động khen thưởng	Thấp	Trung bình	Cao	Có thể bị sử dụng sai mục đích do các cơ chế quan liêu trong các xã hội mà tệ tham nhũng ở mức cao
Tiến hành các buổi khảo sát ý kiến cộng đồng	Thấp	Trung bình	Trung bình	Các cuộc khảo sát lấy ý kiến của công chúng được xem

Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế...

				như là một công cụ hữu ích để thu thập các vấn đề công chúng quan tâm (ví dụ: thẻ ghi điểm Bangalore)
Yêu cầu giải trình tài chính	Thấp	Thấp	Trung bình	Là yêu cầu thích hợp nếu việc giải trình dân chủ và có hệ thống sổ sách/kế toán chính xác và trung thực
Hoạt động giám sát tiến hành bởi Quốc hội	Thấp	Trung bình	Trung bình	Giám sát bởi Quốc hội có thể là hữu ích nhưng quản lý vi mô của Quốc hội không phải là biện pháp điều hành hiệu quả
Giảm lao động công chức	Trung bình	Thấp	Thấp	Có thể làm giảm nguy cơ tham nhũng
Phi tập trung	Trung bình	Thấp	Thấp	Có thể làm tăng trách nhiệm giải trình và nâng cao ý thức xã hội cho các công chức
Cải thiện dịch vụ khách hàng	Trung bình	Trung bình	Thấp	Sự thành công tùy thuộc vào định hướng triển khai dịch vụ của ngành

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

				công cộng, được củng cố bằng trách nhiệm giải trình các kết quả đạt được
Tiến hành cải cách chính sách kinh tế	Cao	Trung bình	Thấp	Giảm tham nhũng tiềm ẩn bằng cách chuyển việc ra quyết định sang khu vực tư nhân
Khuyến khích sự tham gia của các phương tiện thông tin, tự phản quyết và tham gia của dân chúng	Cao	Trung bình	Thấp	Tạo điều kiện để phát hiện ra tham nhũng, sau khi giải trình
Giảm quy mô ngành công chức	Cao	Trung bình	Thấp	Thông qua hình thức giảm phạm vi hoạt động của Chính phủ, các thành viên của Chính phủ có thể tập trung chủ yếu vào những mục tiêu của nhà nước
Củng cố luật pháp	Cao	Trung bình	Thấp	Rất cần cho mọi hoạt động

(*Ghi chú: n.r.: - không phù hợp (not relevant)*)

- không đáng kể (negligible)

Nguồn: Huther and Shah 2000.

Phụ lục 2.4 thể hiện ảnh hưởng của các biện pháp chống tham nhũng cụ thể liên quan đến chất lượng môi trường quản lý quốc gia và khẳng định rằng lựa chọn các biện pháp phải dựa trên môi trường đó. Một chính sách có thể có ích trong một bối cảnh nhất định nhưng sẽ không phát huy hiệu quả trong môi trường khác nếu không có các điều kiện tương tự. Một số chính sách và chương trình chống tham nhũng không đảm bảo có hiệu quả đối với các nước có môi trường quản lý yếu hay trung bình. Các chương trình và chính sách nên bao gồm các giải pháp như tổ chức các hội thảo để tăng cường nhận thức của công chúng, thành lập các cơ quan và văn phòng chống tham nhũng và tăng lương cho nhân viên hoạt động trong lĩnh vực công cộng, tuy vậy các biện pháp này có rất ít tác động nếu không phù hợp với môi trường quản lý. Các chương trình và chính sách như định chế đổi mới kinh tế, tăng cường hệ thống truyền thông và sự độc lập của Toà án, giảm quy mô của lĩnh vực công cộng, tăng cường các quy định luật pháp sẽ ảnh hưởng đến hoạt động chống tham nhũng mạnh hơn trong môi trường quản lý yếu và trung bình. Trong hoàn cảnh đó, nên lựa chọn cách tiếp cận cụ thể tập trung vào những lĩnh vực có đầy đủ điều kiện (ví dụ: cơ cấu lãnh đạo và quản lý hoàn thiện, hình thành được các liên minh chống tham nhũng...) sẽ có hiệu quả hơn.

Tuy nhiên, lựa chọn các biện pháp chống tham nhũng dựa trên các đánh giá toàn diện về chất lượng quản lý là không đơn giản, mà còn cần phải chú ý đến tính chất tham nhũng tại mỗi quốc gia. Mức độ và sự kết hợp giữa tham nhũng lạm dụng chức quyền và tham nhũng hành chính ảnh hưởng đến khả năng thực hiện các biện pháp chống tham nhũng của các quan chức, vì mức độ sâu rộng của vấn đề tham nhũng là một chỉ số thể hiện sức mạnh và sự chống đối đối với những nhà cải cách. Tham nhũng hành chính và tham nhũng lạm dụng chức quyền càng nghiêm trọng thì mối quan tâm tới việc đổi mới càng yếu. *Ví dụ*, tại một quốc gia, môi trường quản lý có tham nhũng hành chính và tham nhũng lạm dụng chức quyền ở mức trung bình thì các nhân tố chống tham nhũng ít gặp khó khăn hơn. Trong điều kiện đó, Ngân

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

hàng thế giới đề xuất đẩy mạnh trách nhiệm và tính minh bạch về chính trị thông qua cải cách thể chế trong lĩnh vực dịch vụ dân sự, tài chính công, mua sắm công và Toà án; áp dụng các biện pháp yêu cầu minh bạch công khai trong tài trợ cho các hoạt động chính trị; xây dựng quan hệ mật thiết với các tổ chức đoàn thể. Đây là các biện pháp có triển vọng sẽ được thực hiện, bởi vì nhà nước vẫn có thể điều chỉnh và có thể dung hoà các sức mạnh liên quan đến thể chế trong việc thực hiện các chính sách đổi mới.

Trong môi trường chính phủ đặc trưng bởi mức độ cao của tham nhũng hành chính và tham nhũng chính trị thì khó khăn hơn trong hoạt động chống tham nhũng (tương ứng với tầm quốc gia). Trường hợp này, Ngân hàng thế giới đưa ra những cải cách tập trung, phi tập trung những lợi ích kinh tế thông qua tái cơ cấu, cạnh tranh, hướng tiếp cận; xây dựng các cơ chế giám sát và giải trình; khuyến khích hành động thống nhất trong các lợi ích đối lập. Tất cả những giải pháp trên nhằm giảm những lợi ích (không đổi) bằng cách hạn chế phạm vi tham nhũng, tăng khả năng phát hiện, điều tra và thanh tra.

Phụ lục 2.5 xem xét cả việc đánh giá quản lý chung và sự phân tích cụ thể các hình thái của tham nhũng để chọn lựa và xây dựng các chiến lược giải quyết. Các tiêu chí đánh giá chất lượng quản lý gồm tham nhũng chính trị, ước tính tham nhũng của chính quyền như là những căn cứ chính để lựa chọn và xác định thứ tự ưu tiên của các biện pháp chống tham nhũng. Theo đó, phân loại các quốc gia không giống như phân loại quản lý theo ba mức rõ rệt. Cách tiếp cận này cho thấy được sự phức tạp trong các quốc gia ở cùng nhóm có chất lượng quản lý như nhau.

Ví dụ: tham nhũng chính trị làm ảnh hưởng đến rất nhiều nước mặc dù có chất lượng quản lý tốt. Bốn quốc gia được đề cập tới đều bị ảnh hưởng mạnh bởi tệ tham nhũng liên quan đến chính trị ở mức cao kể cả quốc gia quản lý tốt như Hàn Quốc, cũng không phải là một ngoại lệ. Từ thực tế của Italia và Pháp cho thấy rằng tham nhũng chính trị có thể làm ảnh hưởng tới cả những môi trường quản

lý tốt (xem Heidenheimer, Johnston và Levine 1989). Sự quản lý yếu kém và trung bình là môi trường thuận lợi cho nạn tham nhũng hoành hành.

Chất lượng quản lý và các hình thái cụ thể của tham nhũng là những căn cứ hữu ích cho việc xây dựng chính sách. Ví dụ, nghiên cứu tình trạng tham nhũng chính trị ở những quốc gia có môi trường quản lý kém đòi hỏi một chiến lược khác so với những nước có môi trường quản lý tốt. Trong trường hợp đầu tiên (nước có môi trường quản lý kém) sẽ có những nhiệm vụ khó khăn hơn so với trường hợp sau (nước có môi trường quản lý tốt) do năng lực chống tham nhũng các cơ quan của Chính phủ, xã hội và của khu vực tư nhân ở nơi quản lý không đạt hiệu quả kém hơn nơi có chất lượng quản lý tốt do nguồn lực dồi dào từ tham nhũng, trường hợp đó cần tập trung vào giảm các cơ hội cho tham nhũng.

Ví dụ: một quốc gia có trình độ quản lý yếu, với mức tham nhũng chính trị và tham nhũng hành chính cao, thì cần phải có những biện pháp đúng đắn để chống lại nạn tham nhũng, nhưng quốc gia này sẽ không cải thiện được thông qua biện pháp xây dựng các cơ quan chống tham nhũng hoặc tổ chức thanh tra. Vì những tổ chức này chỉ có hiệu quả ở những nước có môi trường quản lý tốt. Một thực tế đã được chứng minh, thành lập các tổ chức này ở các quốc gia có tệ tham nhũng cao chỉ làm tăng tham nhũng, các giao dịch bất hợp pháp và đẩy cơ quan chống tham nhũng rơi vào nạn tham nhũng. Do đó, những biện pháp chống tham nhũng hiệu quả phải phản ánh được chất lượng môi trường quản lý và mức độ tham nhũng chính trị cũng như tham nhũng hành chính của quốc gia đó.

Phụ lục 2.5 là những chính sách ưu tiên có thể mang lại hiệu quả ở các môi trường quản lý của các quốc gia khác nhau với các loại tham nhũng khác nhau. Những biện pháp này có thể được sửa đổi theo những mục tiêu nhất định hơn là cho một chương trình đồng bộ và khẳng định đối với các quốc gia có mức tham nhũng chính trị, tham nhũng hành chính cao thường có chất lượng quản lý thấp nhưng tham

những chính trị không hẳn đồng nghĩa với quản lý yếu kém. Điều đó đã được thể hiện rõ ở Hàn Quốc, tuy là một quốc gia có năng lực quản lý tốt (OECD công nhận), đã loại bỏ được tham nhũng nhỏ những vẫn không tránh được tham nhũng chính trị.

Phụ lục 2.5**Xây dựng các chiến lược chống tham nhũng
tương ứng với chất lượng quản lý và các hình thái tham nhũng**

Tham nhũng chính trị	Tham nhũng kinh doanh	Chất lượng quản lý	Các chiến lược chống tham nhũng được gợi ý	Đánh giá
Cao	Cao	Yếu kém	Tập trung chủ yếu vào cải cách kinh tế và chính trị để tăng thêm cạnh tranh kinh tế và chính trị ở mọi cấp độ điều hành và các thành phần kinh tế chủ chốt; các cải cách quản lý theo hướng hạn chế sự liên quan kinh tế và giảm thiểu những quy định, can thiệp của nhà nước	Trong điều kiện đó, chiến lược cần phải tập trung vào hạn chế phạm vi và thời cơ cho tham nhũng; các giải pháp làm tăng rủi ro (bị truy tố) nhưng không hiệu quả bởi vì các cơ quan quản lý (tổ chức dân sự, cảnh sát và Toà án) vẫn còn yếu kém và nạn nhận hối lộ phổ biến

Cao	Trung bình	Chủ yếu là những nước quản lý yếu (một số nước quản lý trung bình và tốt)	Trọng tâm vẫn là cải cách thể chế, thúc đẩy sự cạnh tranh của các hoạt động chính trị và kinh tế trong toàn bộ máy, từ đó sẽ phát triển mạnh được hệ thống đảng phái cũng như thúc đẩy được các giải pháp kinh tế theo định hướng thị trường	Tuỳ thuộc vào trình độ quản lý, hình thái "cao/trung bình" này cần phải tập trung vào tính dễ bị thu hút của chính phủ, do đó chiến lược cần phải là hạn chế sự liên quan kinh tế của chính phủ (vì tham nhũng hành chính không nghiêm trọng nên được xếp ở hàng thứ hai)
Trung bình	Cao	Chủ yếu là những nước quản lý yếu (một số nước quản lý trung bình và tốt)	Tổ chức hệ thống quản lý và các thủ tục để làm giảm tham nhũng kinh doanh, tập trung vào những cải cách chính phủ trọng yếu nhằm hạn chế sự liên quan kinh tế của bộ máy quản lý	Phụ thuộc vào chất lượng quản lý, hình thái "trung bình/cao" này đòi hỏi ưu tiên chiến lược làm giảm các thời cơ tham nhũng của chính quyền; cần phải có một liên minh rộng để chống đỡ được với áp lực bên ngoài vì tham

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

				những kinh doanh ở mức cao
Trung bình	Trung bình	Chủ yếu ở những nước có trình độ quản lý khá và tốt	Tiến hành những cải cách nhằm củng cố thể chế và bộ máy quản lý; tiếp tục giảm các hoạt động có xu hướng tham nhũng và củng cố các cơ chế điều tra và tư pháp, hành pháp	Với hình thái “trung bình/trung bình”, chiến lược chống tham nhũng cần phải được phân định rõ ràng giữa nhà nước và bộ máy quản lý; giảm động cơ và ảnh hưởng của tham nhũng; tăng cường căn cứ áp dụng hình phạt và hình phạt

Tham nhũng hành chính thường là tham nhũng nhỏ trong các giao dịch phổ biến, thường không tập trung, không được tổ chức và thiếu năng lực (tài chính, chính trị). Ngược lại, đối với nạn tham nhũng chính trị thì những kẻ tham nhũng là những nhóm (elite groups) và những cá nhân, thường tập trung ở thủ đô và các đô thị, có tổ chức và chắc chắn là được hậu thuẫn bởi năng lực kinh tế và tài chính.

Sự khác biệt đó cũng là căn cứ cho việc xây dựng sách lược để đấu tranh với nạn tham nhũng. Nghiên cứu những nước đang chịu ảnh hưởng sâu sắc của tham nhũng hành chính cũng như tham nhũng chính trị thì những cải cách có hiệu quả phải là những giải pháp giảm được phạm vi và quy mô của tham nhũng. Để làm được điều đó phải thực hiện tự do hóa với mức độ nhất định và giảm các quy định đối với nền kinh tế (nghĩa là tách chính phủ ra khỏi những hoạt động kinh tế trực tiếp), nguy cơ càng ít thì cơ hội cho tham nhũng càng giảm. Những cải cách đó được thực hiện khá thành công ở những nước có

môi trường quản lý yếu và trung bình. Các biện pháp đề cửng cổ hoạt động hành pháp và tư pháp cũng như các chế tài cần được nghiên cứu thêm, bởi vậy không được thực hiện ở những nước có môi trường quản lý kém (Giải pháp thông qua các cơ quan hành pháp và tư pháp sẽ không mang lại hiệu quả bởi sự hoạt động yếu kém của chính bản thân các cơ quan đó).

Đối với các quốc gia tham nhũng hành chính ở mức trung bình và tham nhũng chính trị ở mức cao, các giải pháp chống tham nhũng không nên tập trung vào bộ máy chính phủ mà nên quan tâm nhiều tới những lợi ích kinh tế, nhất là những lợi ích kinh tế đã được hưởng sự ưu đãi của chính phủ. Chiến lược chống tham nhũng cần phải hạn chế sự tham gia của chính phủ vào hoạt động kinh tế và giảm số lượng và quy mô các dự án có thể tạo ra sự hấp dẫn đối với tham nhũng. Cũng chính vì vậy, các cải cách thể chế chính phủ là nội dung trọng tâm thứ hai sau những giải pháp chống tham nhũng.

Các quốc gia có môi trường quản lý từ trung bình đến tốt, cơ quan dân sự (civil society) được quan tâm để liên kết các lực lượng gồm những nhân vật trong bộ máy quản lý mang tư tưởng cải cách với mục đích thực hiện những biện pháp làm tăng tính cạnh tranh của nền kinh tế cũng như thể chế chính trị của quốc gia đó. Những giải pháp đó sẽ làm giảm phạm vi và các khoản thu được từ các cơ hội tham nhũng đồng thời tăng khả năng khởi tố và kết án (đối với những kẻ tham nhũng).

Ở những nước môi trường quản lý yếu hoặc trung bình, với mức tham nhũng trong lĩnh vực kinh doanh cao và tham nhũng chính trị trung bình, thì những khó khăn chủ yếu là sắp xếp và củng cố năng lực của bộ máy quản lý (bureaucracy), đảm bảo phục vụ công chúng bằng các dịch vụ minh bạch và có khả năng giải trình được.

Tham nhũng hành chính và tham nhũng chính trị bình thường thường gặp ở những quốc gia có môi trường quản lý trung bình hoặc tốt. Trong điều kiện đó khả năng chống tham nhũng là cao hơn vì chính phủ và bộ máy quản lý có khả năng nhất định để đối phó với lực lượng tham nhũng.

Do đó, chống tham nhũng cần tập trung giữ cho chính phủ và bộ máy quản lý trong sạch thông qua việc giảm các cơ hội tham nhũng, tăng hình phạt và tăng khả năng bị trừng phạt (khi phạm tội) và cũng là có lý do để củng cố bộ máy hành pháp, tư pháp, các cơ chế giải trình.

Ba nhân tố đầu tiên tập trung vào việc xây dựng và cải tiến các chiến lược chống tham nhũng từ những kinh nghiệm quốc tế và ứng dụng những chiến lược đó đối với môi trường quản lý cụ thể. Từ đó giúp các nhà hoạch định hình thành các chương trình chống tham nhũng hiệu quả hơn và nên chọn một chương trình đồng bộ thay vì một chương trình mang tính định hướng, sự lựa chọn đó cần dựa trên cơ sở của việc phân tích môi trường quản lý của quốc gia.

IV. XÂY DỰNG LIÊN MINH RỘNG RÃI ĐỂ THỰC HIỆN CÁC CHƯƠNG TRÌNH VÀ CHÍNH SÁCH CHỐNG THAM NHƯNG

Chống tham nhũng có thể được coi như dịch chuyển cán cân lực lượng trong xã hội, cộng đồng về phía các chương trình và chính sách chống tham nhũng. Ở các quốc gia trình độ quản lý yếu kém, các nhóm và những người có lợi từ tham nhũng chỉ chiếm tỷ lệ thấp nhưng có tổ chức và sử dụng nhiều nguồn lực. Bởi vậy, xây dựng một liên minh rộng rãi là điều cần thiết đem lại hiệu quả trong việc chống tham nhũng.

Xây dựng một diễn đàn chống tham nhũng, không chỉ đề cập đến những vấn đề mang tính kỹ thuật mà cần một liên minh rộng rãi để đảm bảo rằng diễn đàn có thể phát triển hơn mức dự kiến. Tầm quan trọng của một liên minh được thể hiện thông qua việc đánh giá chất lượng quản lý của quốc gia với các hình thức tham nhũng. Sự quản lý càng yếu kém thì tham nhũng càng nghiêm trọng, vì vậy việc xây dựng liên minh càng trở nên cấp thiết. Một số ý kiến cho rằng *“...những người phải chịu hậu quả của nạn tham nhũng đứng lên đấu tranh giảm tệ nạn này (đồng bào quần chúng) thường có ở rất nhiều tầng lớp xã hội nhưng không được tổ chức...”*.

Đối với các quốc gia có trình độ quản lý yếu kém hoặc trung bình, với nhiều mức phát triển và năng lực khác nhau của quần chúng nhân dân, của khu vực tư nhân thì cần có những cách thức xây dựng một liên minh mà nòng cốt là đông đảo quần chúng với mục đích hình thành phong trào chống tham nhũng mạnh mẽ, vượt trội so với lực lượng tham nhũng. Trên thực tế đã có những liên minh với nhiều cách thức khác nhau để đương đầu với tham nhũng hoặc tự mình vào cuộc hoặc tập trung vào một số vấn đề cụ thể như thu thuế và quản lý thuế... nhưng đều không thành công do sự tác động các thế lực tham nhũng. Do vậy tập trung vào xây dựng một liên minh rộng rãi là cần thiết (Gonzalez de Asis 2000).

Thiết lập liên minh chống tham nhũng phụ thuộc nhiều vào việc quản lý và các hình thức tham nhũng ở một đất nước cũng như những chính sách chống tham nhũng. Những chính sách có ảnh hưởng rõ rệt và sâu rộng thì sự phản kháng càng quyết liệt và do đó việc thiết lập liên minh càng có ý nghĩa quan trọng. Điều này đòi hỏi một chiến lược thiết lập liên minh cần phù hợp với chiến lược chống tham nhũng.

Xây dựng liên minh chống tham nhũng cần có sự ủng hộ của những quan chức theo chủ nghĩa cải cách (ngay cả những quốc gia có môi trường quản lý kém và tình trạng tham nhũng chính trị, tham nhũng hành chính ở mức cao). (Kaufmann 1998, trang 143 cho rằng: "...rất nhiều tổ chức xã hội đang bị nạn tham nhũng hoành hành nhưng trong bản thân những tổ chức đó vẫn có những người có tâm, kể cả những người ở vị trí cao, những người mà nếu có sự khích lệ và hỗ trợ hợp lý, sẵn sàng tố cáo nạn tham nhũng ở ngay chính tổ chức của họ...". Tuy nhiên, tham gia vào liên minh chống tham nhũng, các nhà cải cách cũng gặp phải những khó khăn nhất định bởi kẻ nhận hối lộ thường có thế mạnh về tài chính, sự hậu thuẫn về chính trị, trong khi đó khả năng thực hiện cải cách rất thấp nhưng lại có nguy cơ trừng phạt cao.

Chống tham nhũng ở cơ quan lập pháp là việc nghiên cứu các chính sách có thể là cơ sở hậu thuẫn đối với điều luật và các phiên toà công khai. Các phiên toà công khai xét xử trên cơ sở điều luật chống

tham nhũng có thể ảnh hưởng tích cực đến các nhà lập pháp cũng như dân chúng nhận thức thực tế tham nhũng và lợi ích của những đối tượng có vai trò trong hệ thống minh bạch và trách nhiệm.

Ở những nước có trình độ quản lý yếu kém hoặc trung bình, nơi mà các hoạt động dân sự này càng gia tăng và báo chí tự do phát triển, một diễn đàn chống tham nhũng không thể thực hiện được nếu không có sự hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ và các phương tiện truyền thông (xem *Stapenhurst 2000*). Trên thực tế các tổ chức này đã chứng tỏ là thành phần quan trọng trong liên minh chống tham nhũng. Phi-lip-pin là một ví dụ điển hình (Trung tâm Báo điều tra đã đi đầu trong việc thành lập liên minh chống tham nhũng).

Ở những quốc gia môi trường quản lý kém, các cơ quan nghiên cứu làm việc không hiệu quả, các phương tiện thông tin không hoàn toàn, độc lập bởi vậy đó không phải là nhân tố xúc tác duy nhất cho việc cải tổ. Trường hợp này, các tổ chức quốc tế và sự hỗ trợ từ bên ngoài đóng một vai trò quan trọng trong hình thành và phát huy tác dụng của liên minh. Cụ thể là Chính phủ Phi-lip-pin đã áp dụng chương trình hành động chín điểm (xem Ngân hàng thế giới (2000b) của Ngân hàng thế giới trong bối cảnh nước mình. Tuy nhiên, để dẫn tới sự thành công yếu tố quan trọng là sự đoàn kết, gắn bó trong liên minh chống tham nhũng.

Một liên minh rộng lớn để cải tổ phải tập hợp đầy đủ các thành phần, điều đó có nghĩa là thay đổi sự nhận thức của người dân, các nhà hoạch định chính sách và quan trọng hơn là các đề xuất tham nhũng sẽ được quan tâm hơn. Từ đó, liên minh sẽ đóng vai trò quan trọng hơn trong cải tổ của chính phủ, đồng thời các chính sách và chương trình sẽ được triển khai phù hợp, hiệu quả hơn.

V. THIẾT LẬP BAN LÃNH ĐẠO, QUẢN LÝ CÁC CHƯƠNG TRÌNH VÀ CHÍNH SÁCH CHỐNG THAM NHŨNG

Hầu hết các chương trình chống tham nhũng đều có cơ chế quản

lý và lãnh đạo khác nhau. Mỗi quốc gia có thể có một hoặc nhiều các cơ quan, tổ chức để thực thi công việc chống tham nhũng như: Ủy ban độc lập chống tham nhũng, Viện kiểm toán tối cao, Thanh tra (kiểm tra những công việc của cơ quan nhà nước vì phạm đến quyền lợi của cá nhân), cơ quan khởi tố và điều tra, cơ quan giám sát trực thuộc Quốc hội, nhóm cố vấn đa lĩnh vực, đơn vị xử lý các công việc nội bộ...v.v.. Quản lý nhà nước yếu kém tại nhiều quốc gia là điều kiện để lực lượng tham nhũng có cơ hội phát triển. Để thiết lập và cải thiện các cơ quan chống tham nhũng thì phải đảm bảo có đủ quyền và nguồn lực cùng với một cơ chế làm việc rộng rãi. Hiệu quả của việc thiết lập ban lãnh đạo được đánh giá theo các tiêu chí sau: sự ủng hộ về chính trị, sự độc lập về hoạt động, quyền được triệu tập nhân chứng và sự tiếp cận với các tài liệu, sự bảo vệ và sự khuyến khích những người đứng ra tố cáo tham nhũng, quyền thực hiện sự minh bạch và công khai thông tin rộng hơn trong hoạt động của lĩnh vực công cộng. Bên cạnh đó liêm khiết, chính trực, chí công vô tư của các nhà quản lý, lãnh đạo là yếu tố không thể thiếu được.

Cơ cấu lãnh đạo và quản lý các chương trình chống tham nhũng là khác nhau. Phần lớn chương trình được thành lập theo mô hình dựa trên các thể chế và tập quán của các nước phương Tây. Viện Thanh tra có nguồn gốc từ Scandinavia; Ủy ban độc lập chống tham nhũng được hình thành tại Hồng Kông. Bởi vậy, các cơ cấu lãnh đạo và quản lý việc chống tham nhũng hiện có trên khắp thế giới ban đầu đều dựa trên kinh nghiệm của các nước điều hành tốt. Bên cạnh đó, có một số cơ cấu và cách sắp xếp khác nhưng đều xuất phát từ các nước môi trường quản lý tốt, cấu trúc này độc lập với cơ quan quản lý và các cơ quan được thành lập do các cơ quan quản lý làm nhiệm vụ tư vấn hoặc cùng với cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành điều tra, truy tố các quan chức ở các cấp. Bên cạnh Văn phòng kiểm sát viên và Ủy ban độc lập còn có Ủy ban Tổng thống, nhóm tư vấn đa ngành, các thể chế, các quy định công khai các vấn đề tài chính trước công luận và hoạt động gặp gỡ giữa cơ quan hoặc Ủy ban đặc biệt để giải quyết

hoặc điều tra các vụ tham nhũng đặc biệt. Sự đa dạng của cấu trúc lãnh đạo và quản lý công tác đấu tranh chống tham nhũng ở châu Á được phản ánh tại **Phụ lục bảng 2.5**

Sự đa dạng về cấu trúc lãnh đạo cũng như quản lý đã cho thấy cách thức tiếp cận trong việc đấu tranh chống tham nhũng ở các quốc gia là không giống nhau. Một số quốc gia đã lập được mô hình dựa trên những kinh nghiệm thành công của các quốc gia khác, số khác giữ nguyên khi áp dụng xây dựng cấu trúc của mình, tuy nhiên đều không đem lại hiệu quả khi thực hiện. Ví dụ, ở Phi-lip-pin, Văn phòng kiểm sát viên (hình thành theo mô hình Viện thanh tra Scandinavia) và cơ quan điều tra của Ủy ban độc lập chống tham nhũng chỉ kết tội được 6% năm 2001. Trong khi đó Ủy ban độc lập chống tham nhũng ở Hồng Kông, Trung Quốc tỷ lệ đó là 79%.

Sự khó khăn trong việc thực hiện một phần do chuyển đổi cơ cấu lãnh đạo và quản lý từ các quốc gia có khả năng quản lý kém sang môi trường quản lý tốt hoặc trung bình. Đối với các quốc gia cơ cấu quản lý kém dẫn tới hệ thống chính trị, kinh tế và xã hội nhìn chung hoạt động không có hiệu quả, là cơ quan chống tham nhũng ít nhất cũng phải có các yếu tố sau:

Phụ lục 2.6

Tổ chức chống tham nhũng ở khu vực châu Á-Thái Bình Dương

Nước	Cơ quan chống tham nhũng
Australia (Bang New South Wales)	Ủy ban độc lập về chống tham nhũng
Trung Quốc	Toà án nhân dân tối cao, Ủy ban giám sát kỷ luật trung ương

Hồng Kông (Trung Quốc)	Ủy ban độc lập chống tham nhũng
Ấn Độ	Cục điều tra trung ương, Ủy ban trật tự trung ương, Ủy ban bầu cử
In-đô-nê-xi-a	Kopkamtib
Hàn Quốc	Ủy ban độc lập chống tham nhũng, Ban kiểm toán và thanh tra, Phòng khởi tố quốc gia và Phòng điều tra
Ma Cao	Ủy ban độc lập chống tham nhũng
Ma-lai-xi-a	Cơ quan chống tham nhũng
Pakistan	Ban giải trình quốc gia
Phi-lip-pin	Phòng điều tra, Ủy ban dịch vụ dân sự, Ủy ban chống hối lộ tổng thống và Ủy ban kiểm toán
Singapore	Cơ quan điều tra tham nhũng
Đài Loan (Trung Quốc)	Ủy ban chống tham nhũng quốc gia
Thái Lan	Ủy ban chống tham nhũng quốc gia, Ủy ban kiểm toán nhà nước, Cơ quan điều tra, và Ủy ban bầu cử

(Ghi chú: Nguồn Quah 2000)

+ Sự hỗ trợ chính trị từ phía các nhà lãnh đạo và các nhà chính trị khác;

+ Sự độc lập chính trị và độc lập trong hoạt động điều tra những vị trí cao cấp trong bộ máy Chính phủ;

+ Được tiếp cận các tài liệu và đặt câu hỏi cho các nhân chứng;

+ Sự liêm khiết và chính trực của các nhà lãnh đạo (Pope and Vogl 2000).

Ngay cả khi có đủ các yếu tố đó thì khả năng xảy ra tham nhũng của các cơ quan chống tham nhũng vẫn phụ thuộc nhiều vào chất lượng quản lý của mỗi quốc gia. Môi trường quản lý tốt có sự thành công nhất định qua việc hợp tác với các cơ quan khác, ví dụ sự hợp tác của cơ quan cảnh sát, cơ quan công tố và Toà án. Môi trường quản lý nhà nước yếu kém dẫn tới đội ngũ cán bộ không tích cực và phương tiện hoạt động không được trang bị đầy đủ. Do vậy, hoạt động trong một môi trường quản lý yếu kém có thể phải đối mặt với những sự đối lập và kháng cự rất lớn và các cơ quan này sẽ phải chịu ảnh hưởng của tham nhũng rất lớn.

Quyết định vị trí lãnh đạo và cơ cấu quản lý cho một chương trình chống tham nhũng không phải là công việc dễ dàng, đặc biệt là trong môi trường quản lý nhà nước yếu kém, chưa thể áp dụng cơ cấu và chương trình của các quốc gia khác. Do vậy, khi xác định vị trí lãnh đạo và cơ cấu quản lý thì điều quan trọng là phải xem xét môi trường quản lý. Tuy nhiên nội dung thường được đề cập hiện nay là chất lượng cán bộ công chức, những người nắm giữ vị trí lãnh đạo và quản lý (điều này thường gây khó khăn cho việc thực hiện nhiệm vụ này trong cả môi trường quản lý nhà nước yếu kém và môi trường quản lý khá tốt), bởi quá trình tuyển dụng hoặc đề bạt thường xảy ra nhiều hoạt động hối lộ, tham nhũng có tác động trực tiếp việc tuyển dụng hay lựa chọn. Hàn Quốc là một ví dụ điển hình.

Lựa chọn vị trí lãnh đạo và cơ cấu quản lý cho kế hoạch chống tham nhũng đòi hỏi phải chú ý nhiều vấn đề như sắp xếp các cơ quan, chất lượng của các cán bộ...Nếu chỉ đơn thuần là thành lập một cơ cấu thì hiệu quả về mặt hình thức nhưng chưa đảm bảo tạo ra sự thành công trong quá trình hoạt động. Do vậy, để duy trì được hoạt động trước các thế lực đối lập cần lựa chọn, sắp xếp phù hợp và tạo ra sự đồng bộ trong cơ cấu lãnh đạo và quản lý, đồng thời có những động thái tích cực buộc các nhà lãnh đạo và quản lý thực hiện tốt nhiệm vụ của mình.

VI. GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ HẠN CHẾ CÁC CHƯƠNG TRÌNH VÀ CHÍNH SÁCH CHỐNG THAM NHŨNG

Tại một số quốc gia trình độ quản lý yếu kém tuy đã có chương trình và chính sách chống tham nhũng nhưng hầu như không có cách thức thực hiện phù hợp để đánh giá các chỉ số biểu hiện hoặc nếu có thì các số liệu và sự kiện được giám sát, báo cáo thường không liên quan đến tính hiệu quả của công tác chống tham nhũng. Việc không thực hiện đánh giá hệ thống các chỉ số biểu hiện đã kìm hãm và gây tác hại cho các chương trình và chính sách chống tham nhũng. Những hạn chế như vậy gây ảnh hưởng xấu cho việc thiết lập các tiêu chuẩn đánh giá sự tiến bộ của các chương trình và chính sách chống tham nhũng. Ngân hàng thế giới và các tổ chức khác đã thực hiện nhiều công việc khác nhau như: lập các bản điều tra dự báo hay các thẻ thông báo... thông tin có được từ các hoạt động này có thể giúp các chương trình và chính sách chống tham nhũng dự đoán, chuẩn bị và vượt qua các lực lượng chống đối.

Giám sát và đánh giá những thông tin phản hồi đối với các chính sách và chương trình cải cách chống tham nhũng là rất cần thiết. Các chính sách chống tham nhũng có thể hợp lý về mặt chuyên môn, có sự liên minh vững chắc và cả vị trí lãnh đạo, cơ cấu quản lý thích hợp, nhưng vẫn tồn tại những yếu điểm và sẽ dẫn đến những sai lầm do không nắm được các đặc điểm, vị trí và sức mạnh của các thành phần tham nhũng (vốn luôn luôn chống đối cải cách). Với các cơ chế kiểm soát và đánh giá, các nhà cải cách có thể đánh giá thông tin của quá trình thực thi chính sách từ đó có những biện pháp điều chỉnh phù hợp

Giám sát và đánh giá việc thực hiện chính sách sẽ cung cấp cho những đối tượng tham gia thông tin quan trọng về địa điểm, thời gian và phương pháp với mục đích sửa đổi các chính sách cho thích hợp đồng thời có thể xác định quy mô hoặc sắp xếp thành hệ thống. Để thực hiện được điều này đòi hỏi phải thu thập những thông tin về thực trạng tham nhũng và đưa ra các căn cứ để đánh giá mức độ đối kháng hay sự hợp tác tuân thủ của các thành phần. Trong quá trình giám sát

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

thì việc dự đoán vị trí, tổ chức và sức mạnh của lực lượng đối kháng, lực lượng hỗ trợ các cuộc cải cách là rất quan trọng.

Những liên kết chống tham nhũng cần được cung cấp thông tin, kinh nghiệm và những phân tích hiện có để chống lại mọi sự phản kháng (những thông tin về đặc điểm và quy mô tham nhũng được các cơ quan đáng tin cậy thu thập bằng cách sử dụng những giải pháp hợp lý). Hiện nay, xây dựng chương trình để đánh giá những thông tin phản hồi về chương trình chống tham nhũng đã được nhiều nhóm, tổ chức khác nhau thực hiện ở cấp nhà nước. Mặc dù việc biên soạn ở cấp quốc gia thực sự có hiệu quả và có ảnh hưởng trên diễn đàn quốc tế nhưng rất nhiều nước vẫn đang thu thập các nguồn thông tin về hiện tượng tham nhũng bằng nhiều cách khác nhau và đan xen là những cuộc nghiên cứu tại địa phương hoặc ban, ngành cụ thể. Bên cạnh đó, hoạt động giám sát và báo cáo quốc gia, quốc tế về chống tham nhũng cũng là cơ sở để nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình chống tham nhũng.

Qua những kinh nghiệm thực tiễn và những thông tin thu thập được từ hàng loạt chương trình chống tham nhũng của hầu hết các quốc gia trên thế giới đã hình thành được mẫu điều tra chống tham nhũng (*Phụ lục 2.7*)

Phụ lục 2.7

Biện pháp điều tra chống tham nhũng

Biện pháp điều tra	Đối tượng thực hiện
<i>Điều tra công chức nhà nước</i> - mục đích của cuộc điều tra này là nhằm xác định các nguyên tắc khác nhau bên trong các cơ quan nhà nước	Ngân hàng thế giới

liên quan đến việc quản lý nhân sự, ngân sách và việc thực hiện các dịch vụ công. Cụ thể, cuộc điều tra tập trung vào tham nhũng và những nguyên tắc không đúng trong quản lý nhân sự; lập ngân sách; lập kế hoạch dự án; quản lý thông tin và hoạt động của bộ máy nhà nước. Ngoài ra còn làm sáng tỏ nội dung: quan điểm của các công chức nhà nước về vấn đề cải cách nhà nước; hoạt động của bộ máy nhà nước và; khả năng của các cơ quan nhà nước trong cuộc chiến chống tham nhũng.	
<i>Điều tra doanh nghiệp</i>- mục đích của cuộc điều tra này nhằm làm rõ những cản trở và những hạn chế đối với sự phát triển kinh doanh. Cụ thể, cuộc điều tra này nghiên cứu: những trở ngại đối với sự phát triển kinh doanh; phân tích những vấn đề về tham nhũng; biểu hiện khác nhau của tham nhũng; sự trong sạch của dịch vụ công trong hệ thống pháp luật; các chi phí không đem lại hiệu quả và trốn thuế	Ngân hàng thế giới
<i>Điều tra hộ gia đình</i> - mục đích của cuộc điều tra là làm rõ phương thức mà các hộ gia đình nhận được từ dịch vụ tại nhà và các phương thức cải tiến. <i>Ngoài ra cuộc điều tra còn tập trung vào các vấn đề khác như:</i> sự không trung thực trong các cơ quan nhà nước (ví dụ: hệ thống luật pháp, hệ thống giáo dục, hệ thống chăm sóc sức khỏe) cũng như trong các nhà cung cấp dịch vụ công (ví dụ: văn phòng hải quan, văn phòng thanh toán thuế, ngành điện nước, cảnh sát, cơ quan xuất nhập cảnh, các nhà cung cấp dịch vụ bưu chính viễn thông,	Ngân hàng thế giới

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

bệnh viện công...) và hiệu quả của các đơn vị chống tham nhũng	
<i>Thẻ báo cáo công dân</i> , được xây dựng dựa trên các cuộc điều tra ngẫu nhiên, cụ thể về người sử dụng các dịch vụ công khác nhau (đó là các tiện ích trong một thành phố). Thẻ báo cáo bao gồm những thông tin về tham nhũng.	Trung tâm các vấn đề công, Bangalore, Ấn Độ
<i>Điều tra theo dõi những chi phí công (PETS)</i> - nội dung cuộc điều tra này tập trung vào việc thu thập những dữ liệu về đặc tính của dịch vụ công, những thiếu sót về tài chính từ những hồ sơ dịch vụ công, PETS cũng giúp hiểu thêm về mức độ của sự tham nhũng đang dẫn tới sự mất cân bằng của hệ thống phân phối trong tương lai,	Uganda với sự hỗ trợ của Ngân hàng thế giới
<i>Các cuộc điều tra về trách nhiệm</i> , giữ vị trí hàng đầu Phi-lip-pin, những cuộc điều tra này nhằm vào các tầng lớp kinh doanh để hiểu sâu hơn nhận thức của các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân về nguồn gốc và bản chất của tham nhũng.	Các trạm thời tiết xã hội
<i>Trách nhiệm xã hội</i> - đây là nội dung hiện đang được Ngân hàng thế giới tài trợ. Bao gồm trách nhiệm giải trình của Chính phủ đối với dân chúng thông qua việc thu thập và công khai những thông tin về chi tiêu và hoạt động của chính phủ.	Ngân hàng thế giới

Đối với việc giám sát và đánh giá, điều quan trọng là phải giám sát các cách thức và phương tiện để định lượng hoặc thay đổi các chính sách để đem lại hiệu quả hơn. Bên cạnh đó cần chú trọng và theo dõi những ảnh hưởng của chính sách đối với mọi thành phần trong và ngoài nước, từ đó có những biện pháp thích hợp và đạt hiệu

quả khi có sự phản kháng hoặc chống đối của đối tượng được hưởng lợi từ tham nhũng, lực lượng tham nhũng. Đặc biệt trong điều kiện hiện nay khi mà lực lượng tham nhũng có nhiều ưu thế hơn (về tổ chức, nguồn lực tài chính và sự hậu thuẫn chính trị).

Ngoài ra cách thức sắp xếp để có thể huy động được nguồn lực đối phó với những trở ngại trong quá trình thực hiện chống tham nhũng cũng là một nội dung của giám sát và đánh giá, điều đó có ý nghĩa rất quan trọng đối với các quốc gia có môi trường quản lý yếu kém, trong khi lực lượng chống đối được tổ chức và trang bị tốt hơn. Từ đó đòi hỏi các chính sách, chương trình chống tham nhũng phải kết hợp hài hoà giữa các nguồn lực chính trị và nguồn lực kinh tế, xem xét lại các chương trình chính sách hiện đang áp dụng cũng như xác định lại vai trò và cách tiếp cận của các chính sách đó...

Nguồn lực để thực hiện các chương trình, chính sách chống tham nhũng có thể *có sẵn* như điều kiện về chính trị, pháp luật, kinh tế... của mỗi quốc gia hoặc là *những nguồn lực cần có* bao gồm kỹ thuật, hành chính và những biện pháp quản lý, các nguồn lực này phụ thuộc bản chất của cuộc cải cách, biện pháp quản lý và phương tiện tổ chức bộ máy và quản lý hành chính. Đảm bảo được nguồn lực cần có là nhân tố tích cực đối với các lực lượng chính trị và sự ủng hộ của đông đảo quần chúng. Ngoài nguồn lực có sẵn thì vai trò của nguồn viện trợ nước ngoài (của các chính phủ, các liên minh, các tổ chức) và sự hỗ trợ của chuyên gia quốc tế cũng không thể thiếu được trong hoạt động giám sát và đánh giá.

Hiệu quả của việc giám sát và đánh giá các thông tin về chương trình, chính sách tham nhũng còn là sự tiếp cận của công chúng đối với nội dung này, điều đó sẽ tránh được tình trạng không hiểu biết dẫn đến sự chấp hành không đúng các quy định hoặc chịu sự chi phối của các lực lượng chống đối (trừ những chương trình được xây dựng trên nền tảng pháp lý tốt và môi trường quản lý nhà nước lý tưởng).

Kết luận

Môi trường quản lý và các hình thức tham nhũng của các nước là khác nhau, nên chiến lược chống tham nhũng của mỗi nước phải thích hợp với điều kiện của nước đó. Nghĩa là chiến lược đó phải phản ánh được sự điều hành và thực tế tham nhũng thì mới đem lại hiệu quả của chính sách đó. Sáu nhân tố được đề xuất trong Chương II có ý nghĩa là nền tảng của các chính sách chống tham nhũng, tuy không thể khẳng định là điều kiện dẫn đến thành công nhưng có khả năng làm tăng thêm cơ hội cho chiến lược trở nên hiệu quả.

Nhân tố đầu tiên được đề cập tới là những phân tích về chất lượng điều hành của một quốc gia và các hình thức tham nhũng. Việc xem xét chất lượng điều hành là nghiên cứu các khía cạnh điều hành khác nhau của một quốc gia như các nguyên tắc của luật, năng lực điều chỉnh, tính hiệu quả của chính phủ, trách nhiệm giải trình và kiểm soát tham nhũng, đặc biệt là vai trò của các nhà lãnh đạo, bởi đây là yếu tố quyết định đến bản chất và mức độ tham nhũng. Dựa vào nhân tố trên có thể đưa ra sự đánh giá về chất lượng điều hành của một quốc gia và các hình thức tham nhũng.

Nhân tố thứ hai liên quan đến việc hình thành danh mục các chính sách và chương trình chống tham nhũng đang được thực thi trên toàn cầu. Đó là những đề xuất xây dựng các chương trình thực tế về các biện pháp chống tham nhũng cụ thể (xét đến ảnh hưởng của việc tính toán chi phí-lợi nhuận của các công chức) như ảnh hưởng của các biện pháp đối với việc giảm các cơ hội tham nhũng, thu hẹp những khoản lợi thu được từ tham nhũng, tăng mức phạt và tăng rủi ro đối với tham nhũng. Bên cạnh đó cũng xác định các biện pháp phải thực hiện để chương trình chống tham nhũng trở nên có hiệu quả.

Nhân tố thứ ba là sự lựa chọn từ các biện pháp chống tham nhũng trên thế giới, những chính sách và chương trình có thể tạo nên một chương trình chống tham nhũng thích hợp gắn liền với chất lượng điều hành của một quốc gia và các hình thức tham nhũng, đặc

biệt là những điều kiện của tham nhũng hành chính. Đó có thể là chương trình tổng hợp hoặc tập trung vào một số lĩnh vực, tùy thuộc vào nguồn lực, chế độ chính trị, sự hỗ trợ của xã hội và năng lực triển khai. Các biện pháp chống tham nhũng cụ thể không chỉ giúp các nhà cải cách xác định các biện pháp chống tham nhũng thích hợp mà còn đưa ra các chính sách ưu tiên trong chương trình triển khai của mình.

Nhân tố thứ tư là xây dựng một liên minh chống tham nhũng rộng lớn, bao gồm các đối tượng theo chủ nghĩa cải cách từ các thành phần khác nhau của xã hội, có quy mô và sự lãnh đạo đáng tin tưởng để thay đổi sự cân bằng lực lượng. Đặc biệt đối với những nước môi trường quản lý kém và tham nhũng hành chính ở mức độ cao, trường hợp này xây dựng một liên minh chống tham nhũng là rất phức tạp nhưng vô cùng cần thiết.

Nhân tố thứ năm là hình thành cơ chế và hệ thống quản lý, lãnh đạo thích hợp với điều kiện, môi trường hoạt động của một quốc gia với sức mạnh và các nguồn lực cần thiết khác để triển khai chương trình cải cách. Với quốc gia có hệ thống quản lý yếu kém thì lãnh đạo và cơ cấu quản lý có quyền lực và có trách nhiệm là yếu tố không thể thiếu được.

Giám sát và đánh giá những thông tin từ việc triển khai các chính sách và chương trình chống tham nhũng là *nhân tố thứ sáu*, với mục đích cho phép các nhà cải cách dự đoán trước được vị trí, sức mạnh và nguồn lực của lực lượng tham nhũng để huy động các nguồn lực đấu tranh phù hợp. Trong môi trường quản lý yếu kém nơi mà chiến lược chống tham nhũng gặp nhiều sự chống đối của các thế lực tham nhũng, thì giám sát và đánh giá thông tin đóng vai trò vô cùng quan trọng. Có nhiều phương pháp khác nhau để giám sát và đánh giá các chương trình, từ đó tạo điều kiện cho các thành phần tham gia chống tham nhũng lựa chọn được hình thức phù hợp và có hiệu quả nhất để đảm bảo sự tuân thủ, triển khai thành công các chương trình.

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

Các nhân tố này được xây dựng trên cơ sở các công trình nghiên cứu về môi trường quản lý và tham nhũng. Mặc dù nhiều công trình vẫn đang được tiến hành nghiên cứu, nhưng đã có một số hiệu quả nhất định trong việc xác định các biện pháp chống tham nhũng. Do vậy, sáu nhân tố này còn được giới thiệu như một phương pháp chiến lược để xây dựng một kế hoạch chống tham nhũng phù hợp với một môi trường quản lý và hình thức tham nhũng tại một quốc gia cụ thể.

Chống tham nhũng là nội dung phức tạp, đòi hỏi phải có sự liên minh các thành phần trong xã hội và có sự ủng hộ của các nhà chính trị cao cấp. *Sáu nhân tố* nhằm nâng cao hiệu quả các chính sách và chương trình chống tham nhũng đã được hình thành từ những nội dung đó với mong muốn đưa ra những chiến lược phù hợp nhằm hạn chế tới mức thấp nhất nạn tham nhũng.

Phụ lục 2.8

Các nguồn lựa chọn về chỉ số điều hành

Nguồn	Nội dung được đánh giá	Đặc trưng	Phương pháp thu thập dữ liệu	Đánh giá theo quốc gia	Đánh giá theo thời gian	Tín nhiệm đối với tác giả	Mức độ sử dụng trong các ấn phẩm
Tư vấn rủi ro và chính trị (Tin tức châu Á)	Sự tham nhũng trong hệ thống pháp luật và cảnh sát	Trung bình	Nghiên cứu của các nhà quản lý kinh doanh	Thấp	Thấp	Có	Thấp

Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế...

Tin tức rủi ro môi trường kinh doanh	Tính khả thi của hợp đồng, rủi ro quốc gia, sự ổn định chính trị	Thấp	Nghiên cứu của các chuyên gia	Thấp	Cao	Có	Trung bình
Tạp chí rủi ro quốc gia (chỉ số DRI chuẩn và kèm/ MCGra w-Hill)	Sự ổn định chính trị và quy định về thực hiện hợp đồng và tham những	Trung bình	Nghiên cứu của các chuyên gia	Cao	Cao	Có	Thấp
Các dịch vụ rủi ro quốc gia (Ban tin tức kinh tế)	Các chính sách về chính trị, kinh tế và tài chính	Thấp	Nghiên cứu của các chuyên gia	Cao	Trung bình	Có	Thấp
"Ngôi nhà tự do"	Tự do chính trị và tự do công dân	Thấp	Nghiên cứu của các chuyên gia	Cao	Cao	Không	Cao

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

Nghiên cứu về thiên niên kỷ của Viện quốc tế Gallup	Tự do công dân, trách nhiệm Chính phủ và tham nhũng	Thấp	Nghiên cứu của các cá nhân	Trung bình	Thấp	Không	Thấp
Báo cáo về cạnh tranh toàn cầu (Diễn đàn kinh tế thế giới)	Dịch vụ công độc lập với chính trị, sự cạnh tranh của nhân sự khu vực nhà nước, trốn thuế và tính hiệu quả của lực lượng cảnh sát	Trung bình	Nghiên cứu của các nhà kinh doanh	Thấp	Thấp	Không	Thấp
Nền tảng thừa kế (Thời báo Wall Street)	Quyền sở hữu, thị trường đen và quy chế	Thấp	Nghiên cứu của một số chuyên gia	Cao	Thấp	Không	Thấp

Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế...

Rủi ro quốc gia quốc tế (ICRG) và các dịch vụ rủi ro chính trị	Tham nhũng trong chính phủ các quy định về pháp luật	Thấp	Nghiên cứu của một số chuyên gia	Cao	Cao	Có	Cao
Các vấn đề điều hành II của Ngân hàng thế giới	Nạn hối lộ, những quy định của pháp luật, sự mất ổn định của chính trị, nạn bạo lực và hoạt động hiệu quả của Chính phủ	Thấp	Tổng hợp từ các tài liệu	Cao	Thấp	Không	Thấp
Latinob amet	Chế độ dân chủ và vấn đề văn hoá xã hội	Thấp	Nghiên cứu của cá nhân	Trung bình	Trung bình	Không	Thấp
Phụ lục Opacity	Sự minh bạch.	Cao	Nghiên cứu của	Trung bình	Thấp	Không	Trung bình

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

Pricewaterhouse Coopers	vấn đề tham những, thực hiện hợp đồng và quy định		chuyên giá				
Sự minh bạch quốc tế. (Dự án năng lực nhà nước thuộc Trường dại học Columbia thực hiện)	Phụ lục Nhận thức về tham những	Thấp	Tổng hợp từ các tài liệu	Trung bình	Thấp	Không	Trung bình
Môi trường kinh doanh thế giới (Ngân hàng thế giới)	Vai trò của nhà nước trong vấn đề tham những	Cao	Nghiên cứu của các doanh nghiệp tư nhân	Cao	Thấp	Không	Trung bình
"Cạnh tranh thế giới" Viện quốc tế về phát	Hối lộ và tham những, trốn thuế, và rủi ro dịch vụ	Trung bình	Nghiên cứu của doanh nghiệp	Thấp	Thấp	Không	Thấp

Dương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế...

triển quản lý xuất bản	công cộng bảo vệ tài sản của cá nhân						
Báo cáo phát triển thế giới 1997	Chính sách, chất lượng của dịch vụ công, đánh giá về những kết luận đối với nạn tham nhũng và quan liêu	Trung bình	Nghiên cứu của doanh nghiệp	Trung bình	Thấp	Không	Thấp

Phụ lục 2.9
Đánh giá toàn cầu
có lựa chọn về biện pháp chống tham nhũng

	Biện pháp chống tham nhũng	Các nước thuộc OECD	Các nước không thuộc OECD	Chất lượng điều hành			Ghi chú
				Yếu	Trung bình	Tốt	
A	Những yêu cầu của luật pháp						
A.1	Thông báo về nhiệm vụ, trách nhiệm chung và vai trò của văn phòng công; các chuẩn mực của hành vi công cộng; những quy định và quy trình mua sắm tài sản công	Bỉ, CH Séc, Pháp, Đức, Hungary, Ai-len, Italia, Nhật Bản, Hàn Quốc, México, Ba Lan, Thụy Điển, Thụy Sĩ	Hầu hết các nước	Thấp	Thấp, D	Trung bình, A, D	Thành công phụ thuộc vào định hướng phục vụ của dịch vụ công, đặc biệt là đối với những nước có sự điều hành kém hoặc trung bình. Nếu được kết hợp với sự bao vệ pháp lý thích hợp thông qua quy định của luật, thì hiệu quả của biện pháp này mang lại nâng cao vai trò của hình phạt và áp dụng hình phạt một

							cách hợp lý nhất (D). Đối với những nước có sự điều hành kém, việc cải thiện văn hoá có thể làm giảm các giao dịch tham nhũng (A).
A.2	Yêu cầu các quan chức kê khai tài sản và tình hình tài chính	Bỉ, Cộng hoà Séc, Pháp, Đức, Hy Lạp, Hungary, Ai-len, Italia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Mễhicô, Ba Lan, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ	Hầu hết các nước	Thấp, D	Thấp, D	Trung bình, A,B,D	Biện pháp này chỉ đem lại hiệu quả khi các quy định về kê toán tài chính được tuân thủ một cách triệt để (lưu giữ các loại sổ sách kê toán, cách tính toán thực hiện theo quy định...). Đối với những nước có sự điều hành kém và trung bình thì biện pháp này có thể làm tăng khả năng tra tiền phạt (D) khi được kết hợp với những quy định của

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

						luật pháp. Vì vậy đối với những nước đó, biện pháp này có thể làm giảm các giao dịch tạo nên cơ hội tham nhũng (A), giảm lợi ích có được từ tham nhũng (B) do có sự minh bạch và tăng hình phạt (D).
A.3	Các quy định của pháp luật về tham nhũng chính trị (Quy định năm 1989 về các hình phạt đối với phạm chất và sự điều hành kém của viên chức, những người lãnh đạo và quan lý	Pakistan	Cao, A. C, D.	Trung bình A, C, D	Trung bình A, C, D	Thành phần tham gia chống tham nhũng cần được đào tạo đầy đủ về chuyên môn và nghiệp vụ thì mới đem lại kết quả. Có thể tăng số lượng các giao dịch tạo cơ hội cho tham nhũng (A), quy định thêm các trường hợp áp dụng hình phạt (C) và mức phạt cao hơn (D).

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

	điều tra các hoạt động tham nhũng công)					tham nhũng này cũng có thể làm giảm số lượng các giao dịch tham nhũng
B.2	L'Le Ministere public de la Confideration (điều tra những sai phạm liên quan đến viên chức)	Thụy Sĩ				
B.3	Dịch vụ phát hiện tham nhũng và những tội phạm kinh tế nghiêm trọng (có sự kết hợp với cảnh sát) và cung cấp tin tức tình báo và quốc tế					
B.4	Một số tổ chức quốc gia có những quyền hạn độc lập	Pháp				
B.5	Văn phòng kiểm toán (có thể điều tra trong phạm vi quyền hạn	Đức				

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

			vấn đề liên quan đến các viên chức nhà nước và các Bộ trưởng liên quan đến tham nhũng)	
B.9	Các tổ chức đặc biệt của Toà án, Điều tra viên tại chính chung (Bộ Tài chính), Dịch vụ kiểm toán công, Phòng điều tra dịch vụ công và các tổ chức điều tra hành chính	Italia		
B.10	Thư ký Tổng thống phụ trách điều tra tham nhũng, Ban kiểm toán và Điều tra; Điều phối viên văn phòng Thủ tướng phụ trách chống tham nhũng.	Hàn Quốc		

Cuộc họp của các Bộ trưởng về chống tham nhũng. Các tổ chức riêng lẻ của Chính phủ thực hiện điều tra nội bộ. Ủy ban đặc biệt gồm 15 thành viên về chống tham nhũng (bao gồm luật sư, thành phần kinh tế tư nhân, đại diện của cộng đồng dân cư và tôn giáo) mang tính chất tư vấn cho Tổng thống

- | | | |
|------|--|--------|
| B.11 | Thư ký Ban kiểm soát có thể điều tra tất cả những hành vi trái quy định của các viên chức nhà nước | Mêhicô |
| B.12 | Các phòng ban được thành lập trong Bộ Tư | Ba Lan |

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

	pháp để điều tra những tội phạm có tổ chức cũng có thể điều tra những công việc nếu có					
B.13	Ủy ban kiểm tra những hợp đồng quốc gia của Chính phủ		Papua, New Guinea, Philipin			
B.14	Các Ủy ban chống tham nhũng độc lập		Hồng Kông (Trung Quốc), Philipin, Kenya			Đối với Hồng Kông, Trung Quốc, (Ủy ban chống tham nhũng JCAC) không phải là một biện pháp mà là một cơ chế để triển khai các biện pháp chống tham nhũng với quy mô rộng lớn hơn các quy định của luật pháp, để có được sự hỗ trợ đối với các tổ chức chống tham nhũng trong tình huống có

							những vụ tham nhũng lớn và sự điều hành kém. Các hoạt động này có thể bị ngưng lại khi bắt đầu có hiệu quả. Bởi trên thực tế đã ra xảy trường hợp Ủy ban chống tham nhũng của Kenya (KACA) được thành lập năm 2000, với mục đích là điều tra các vụ tham nhũng trung bình, nhưng sau khi phát hiện được quan chức cấp cao có liên quan đến tham nhũng thì bị Tòa án tuyên bố hoạt động trái pháp luật
<i>C. Kiểm soát, quản lý nguồn nhân lực</i>							
C.1	Thực hiện nghiêm các hình thức kỷ luật (bao gồm	Pháp, Đức, Hy Lạp, Hungary, Ai-len, Italia, Nhật Bản, Hàn	Hầu hết các nước	Cao, D	Trung bình, C, D	Thấp C, D	Phù hợp với các quốc gia có môi trường quản lý yếu kém, bởi

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

	cá hình thức sa thái)	Quốc, Mễhicô, Ba Lan, Tây Ban Nha, Thụy Điển					quy định này cũng cố thêm việc thực thi pháp luật. Để thực hiện được nội dung này cần: tăng khả năng trả tiền phạt, đẩy mạnh thực hiện các chuẩn mực văn hoá (C).
C.2	Chuẩn hoá việc tuyển dụng cán bộ, công chức	Pháp, Đức, Hy Lạp, Hungary, Ailen, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ba Lan	Hầu hết các nước	Thấp	Trung bình, A	Trung bình, A	Đối với những nước môi trường quản lý kém, biện pháp này không đem lại hiệu quả vì sức mạnh của lực lượng tham nhũng rất lớn (có quyền tuyển dụng hoặc thuê công ty tuyển dụng). Khi thực hiện biện pháp này có thể giám số lượng giao dịch tham nhũng
C.3	Các quy định nhằm tránh hoặc phát hiện ra	Bi, CH Séc, Pháp, Đức, Hungary,	Hầu hết các nước	Thấp D	Thấp D	Trung bình A, B, D	Biện pháp này chỉ đem lại hiệu quả khi

Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế...

những mâu thuẫn về lợi ích (trong việc khai báo về nhân sự, tài chính)	Ailen, Italia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Mêhicô, Ba Lan, Tây Ban Nha, Thụy Điển Thụy Sĩ				các quy định về kế toán tài chính được tuân thủ một cách triệt để (lưu giữ các loại sổ sách kế toán, cách tính toán thực hiện theo quy định...). Đối với những nước có sự điều hành kém và trung bình thì biện pháp này có thể làm tăng khả năng trả tiền phạt (D) khi được kết hợp với những quy định của luật pháp. Vì vậy đối với những nước đó, hiện pháp này có thể làm giảm các giao dịch tạo nên cơ hội tham nhũng (A), giảm lợi ích có được từ tham nhũng (B) do có sự minh
--	---	--	--	--	---

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

							bạch và tăng hình phạt (D).
C.4	Nâng cao vai trò, trách nhiệm và chất lượng của người lãnh đạo, tổ chức	Đức, Hy Lạp, Italia, Thụy Điển		Thấp	Trung bình	Cao	Có thể làm trầm trọng thêm nếu quan chức tham nhũng được trao thêm trách nhiệm. Biện pháp này nên với quy định luật pháp và sự minh bạch.
C.5	Thường xuyên thay đổi công tác đối với công chức ở những vị trí để tham nhũng	Đức, Hy Lạp, Nhật, Italia		Thấp	Trung bình, A	Trung bình, A	Kết quả phụ thuộc vào môi trường quản lý, có ảnh hưởng đáng kể đối với những nước có môi trường quản lý kém, có thể giảm số lượng giao dịch tham nhũng

D. Các cơ chế

D.1	Quy định cụ thể mua sắm tài sản công	Bi. Séc, Pháp, Đức, Hy Lạp, Hungary, Ailen, Italia, Hàn Quốc, Mêhicô, Ba Lan, Thụy Điển, Thụy Sĩ	Philipin	Cao, A, C	Cao, A, C	Trung bình, A, C	Giảm số lượng các giao dịch tham nhũng khi các quy định của pháp luật được thực hiện chặt chẽ
D.2	Các quy định giải quyết những	CH Séc, Đức, Hungary,	Hầu hết các nước	Thấp, D	Trung bình, D	Trung bình,	Biện pháp này chỉ đem lại

Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế...

bất đồng về lợi ích	Ailen, Hàn Quốc, México, Ba Lan, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ		bình, D	A,B,D	hiệu quả khi các quy định về kế toán tài chính được tuân thủ một cách triệt để (lưu giữ các loại sổ sách kế toán, cách tính toán thực hiện theo quy định...). Đối với những nước có sự điều hành kém và trung bình thì biện pháp này có thể làm tăng khả năng trả tiền phạt (D) khi được kết hợp với những quy định của luật pháp. Vì vậy, đối với những nước đó, biện pháp này có thể làm giảm các giao dịch tạo nên cơ hội tham nhũng (A), giảm lợi ích có được từ tham nhũng (B)
---------------------	--	--	---------	-------	---

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

							do có sự minh bạch và tăng hình phạt (D)
D.3	Phổ biến thông tin công cộng	Bi, Hy Lạp, Hungary, Ailen, Italia, Hàn Quốc, Tây Ban Nha, Thụy Điển	Ở hầu hết những nước có nền dân chủ thực sự	Cao, A, C	Trung bình, A, C	Thấp, A, C	Biện pháp này đạt hiệu quả đối với những nước môi trường quản lý yếu kém, do vậy có thể làm giảm các giao dịch tham nhũng (A) và có thể tăng hình phạt.
D.4	Tiếp nhận trực tiếp của các nhà lãnh đạo về các vấn đề liên quan đến tham nhũng	Pháp, Đức, Ailen, Hàn Quốc, Mêhicô	Hồng Kông, (Trung Quốc)	Cao, A, C	Trung bình, A, C	Thấp, A, C	Thành lập các văn phòng giải quyết các vấn đề liên quan đến tham nhũng (Hong Kông)
D.5	Công khai tài trợ các buổi liên hoan chính trị	Bi, Pháp, Hy Lạp, Ailen, Hàn Quốc		Thấp	Thấp	Thấp	Không đem lại hiệu quả trong khi nạn tham nhũng không được kiểm chế và những cuộc bầu cử không công bằng
D.6	Pháp luật quy định cụ thể về các điều khoản làm căn cứ cho việc	Bi, Pháp, Hy Lạp, Ailen, Italia		Thấp	Thấp	Thấp	Có ảnh hưởng tích cực tới tham nhũng do có những quy định cụ thể.

Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế...

	áp dụng các quyết định hành chính					
--	-----------------------------------	--	--	--	--	--

E. Hướng dẫn và đào tạo cho các viên chức hoặc các chính trị gia

E.1	Quy định cụ thể các chuẩn mực đạo đức hoặc các yêu cầu đối với thành phần tham gia chống tham nhũng	Bi, Pháp, Đức, Hy Lạp, Hungary, Ai-len, Italia, Nhật, Hàn Quốc, Tây Ban Nha, Thụy Sĩ					Thành công của biện pháp này phụ thuộc vào định hướng, cách thức hoạt động của dịch vụ công
E.2	Đào tạo hoặc các phương pháp khác để tăng sự nhận biết về tham nhũng (tư nhân)	Pháp, Đức, Hy Lạp, Hungary, Nhật, Mễhicô, Balan, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ	Hồng Kông (Trung Quốc)	Không có	Thấp	Trung bình	Tăng khả năng nhận biết về tham nhũng.

F. Các loại đánh giá

F.1	Các đánh giá định kỳ như là công việc hàng ngày của Văn phòng Chính phủ và Hội đồng Quốc hội	Hungary, Ailen, Italia, Nhật, Hàn Quốc, Thụy Sĩ	Hầu hết các nước	Thấp, A	Trung bình, A	Trung bình, A	Biện pháp này chỉ có hiệu quả khi việc thực hiện là do pháp luật quy định
F.2	Đánh giá của hội đồng chuyên ngành	Pháp		Thấp, A	Trung bình, A	Trung bình, A	Biện pháp này chỉ có hiệu quả khi việc thực

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

							hiện là do pháp luật quy định.
G. Những biện pháp mới							
G.1	Nâng cấp hoặc thiết lập mới các hình điều tra và hình phạt	Bi, CH Séc, Đức, Hy Lạp, Hungary, Nhật, Hàn Quốc, Thụy Sĩ		Thấp, D	Trung bình, D	Trung bình, D	Chỉ phát huy hiệu quả khi thực hiện đúng các quy định.
G.3	Giới thiệu và tăng cường quyền lực của các chuyên gia	Bi, Pháp, Đức, Ai-len, Italia, Thụy Sĩ		Thấp	Thấp	Trung bình, A, C, D	Các nước có sự môi trường quân lý tốt có thể được lợi thông qua việc giảm số lượng các giao dịch tham nhũng
G.4	Cải thiện hoạt động của tổ chức	Đức, Hungary, Ai-len, Italia, Mêhicô	Hầu hết các nước	Thấp	Trung bình	Cao	Tăng sự hiểu biết về tham nhũng cho các viên chức và các nhà lãnh đạo.
G.5	Xem xét lại các quy định	Ý, Hàn Quốc, Mêhicô, Thụy Sĩ		Trung bình, D	Trung bình, D	Trung bình, D	Nâng cao hệ thống pháp luật.
G.6	Những tác động qua lại của luật trong nước và nước ngoài	CH Séc, Hy Lạp, Ai-len, Thụy Điển, Thụy Sĩ		Trung bình, D	Trung bình, D	Trung bình, D	Căn cứ quy định thêm các vấn đề tham nhũng vượt quá phạm vi quốc gia.
G.7	Chú trọng những quốc gia có có khả năng tham nhũng cao	Đức, Thụy Sĩ		Trung bình, D	Trung bình, D	Trung bình, D	Nhằm nâng cao quy định của pháp luật.

Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế...

H. Những sáng kiến không được phân loại

H.1	Nhận thức của công chúng; những nghiên cứu phòng ngừa tham nhũng cho các cơ quan nhà nước và các công ty tư nhân	Hồng Kông (Trung Quốc)	Không có	Thấp	Trung bình	
II.2	Sử dụng những tình huống thực tế và quảng cáo; tiến hành những cải cách quản lý công khuyến khích những thông lệ và giám quy định, kiểm soát	Papua, New Guinea	Thấp	Thấp	Trung bình	Đối với những nước có môi trường quản lý kém, thi giảm trách nhiệm của những quan chức (Bộ trưởng) có ảnh hưởng lớn tới những tham nhũng. Không có các hệ thống và quy trình thích hợp, các thông lệ mới có thể làm tăng khả năng tham nhũng. Do vậy cần có sự theo dõi kịp thời đối với sự chuyển giao quyền lực của các nhà quản lý.

Chương II. Nâng cao hiệu quả của các chính sách và chương trình...

H.3	Luật rửa tiền		Hồng Kông (Trung Quốc)	Cao, A, C, D	Cao, A, C, D	Thấp, A, C	Đối với những quốc gia môi trường quản lý kém thì phải giảm những giao dịch tham nhũng (A), tăng khả năng trả tiền phạt (C) và tăng hình thức phạt (D)
H.4	Đưa nội dung hối lộ chống và tham nhũng vào chương trình giảng dạy trung học và cơ sở	Hàn Quốc		Cao	Cao	Cao	Đây là biện pháp mang tính chất lâu dài, nên kết hợp với các yếu tố khác để đạt hiệu quả
H.5	Đánh giá thông qua vai trò của người lãnh đạo	Tất cả các nước OECD		Không có	Không có	Trung bình	Chỉ thực hiện đối với các quốc gia có môi trường quản lý tốt
H.6	Lưu địa chỉ bên cung cấp luật chống lại đút lót	Tất cả các nước OECD		Cao A, C, D	Cao A, C, D	Thấp C, D	Đối với những nước có sự điều hành kém thì cần thiết phải giảm các giao dịch tham nhũng (A), tăng khả năng trả

Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế...

							tiền phạt (C) và tăng các hình thức phạt (D)
H.7	Vấn đề đạo đức và các kế hoạch phòng chống tham nhũng	Tất cả các nước OECD		Trung bình. A. B,C,D	Trung bình. A. B,C,D	Trung bình. A. B,C,D	
H.8	Đảm bảo sự hiệu lực các chính sách chống tham nhũng và đạo đức	Tất cả các nước OECD		Thấp A. B,C,D	Trung bình. A. B,C,D	Cao A. B,C,D	Các nguyên tắc về đạo đức và các chính sách chống tham nhũng nên song hành với nhau

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Anechiarico, Frank, and James B. Jacobs. 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.

Asian Development Bank. 2000. "Combating Corruption in the Asian and Pacific Economies." Available at www.adb.org/documents/conference/combating_corruption/default.asp.

Bolongaita, Emil, and Vinay K. Bhargava. 2001. "Making National Anti-Corruption Policies and Programs More Effective: An Analytical Framework." Paper prepared for the World Bank's Global Distance Learning Program on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region.

Gonzalez de Asis, Maria. 2000. "Coalition-Building to Fight Corruption." Paper prepared for the Anticorruption Summit. Washington, D.C.: World Bank Institute.

Grindle, Merilee S., and John W. Thomas. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston, and Victor T. LeVine, eds. 1989. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition." World Bank Policy Research Working Paper 2444. Washington, D.C.

Hellman, Joel S., Gerain Jones, and Daniel Kaufmann, and Mark Schankerman. 2000. "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies." World Bank Policy Research Working Paper 2312. Washington, D.C.

Huther, Jeff, and Anwar Shah. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization." World Bank Policy Research Working Paper 1894. Washington, D.C.

2000. "Anticorruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation" World Bank Policy Research Working Paper 2501. Washington, D.C.

Kang, David. 2002. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Kaufmann, Daniel, 1998. "Challenges in the Next Stage in Anticorruption." In *New Perspectives on Combating Corruption*. Washington, D.C.: Transparency International and the Economic Development Institute of the World Bank.

2000. "Governance and Controlling Corruption Is Central for Socio-Economic Development and Growth: New Reports and Evidence." Presentation to the International Center for Policy Studies Roundtable, November 6, Kyiv.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2003. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002." World Bank Policy Research Working Paper 3106. Washington, D.C. Paper and data available at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/index.html>.

Knack, Stephen. 2000. "Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis." World Bank

Policy Research Working Paper 2396. Washington, D.C.

Langseth, Petter, Rick Stapenhurst, and Jeremy Pope. 1997. "The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption." World Bank Policy Research Working Paper 18868. Washington, D.C.

North, Douglass C. 2003. "Understanding the Process of Economic Change." Paper presented at the Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth. June 24, Mercatus Center, George Mason University, Arlington, Va.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1999. *Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures*. Paris.

2000. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris.

Pope, Jeremy, and Frank Vogl. 2000. "Making Anticorruption Agencies More Effective." *Finance and Development* 37 (2). Available at www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/pope.html.

Quah, Jon S. T. 2000. "Accountability and anticorruption Agencies in the Asia-Pacific Region." In *Combating Corruption in the Asian and Pacific Economies*. Manila: Asian Development Bank.

Stapenhurst, Rick. 2000. "The Media's Role in Curbing Corruption." Development Working Paper 21024. Washington, D.C.: World Bank Institute.

Stapenhurst, Rick, and Sahr J.Kpundeh, des. 1999. *Curbing Corruption: Toward a model for Building National Integrity*. Washington, D.C.: World Bank

United Nations Development Programme. 1998. "Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Countries." Available at magnet.undp.org/Docs/efa/corruption.CorrupTi.html.

World Bank. 2000a. Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. Washington, D.C.

2000b. *Combating Corruption in the Phillipines*. World Bank Philippine Country Management Unit, East Asia and Pacific Region, Manila.

2001. *Combating Corruption in the Phillipines.: An Update*. World Bank Philippine Country Management Unit, East Asia and Pacific Region, Manila.

Chương III

CHỐNG THAM NHŨNG Ở PHI-LÍP-PIN NHỮNG TIẾN TRIỂN, HẠN CHẾ VÀ THÁCH THỨC

Tham nhũng làm lãng phí các nguồn lực, ảnh hưởng lớn đến việc cung cấp các dịch vụ công cộng, kìm hãm tăng trưởng và sự tiến bộ trong việc đưa người dân ra khỏi cảnh đói nghèo. Nhận thức được thực tế đó, các chính phủ đều có những nỗ lực nhất định để chống tham nhũng. Mặc dù đã có một số tiến triển nhưng nếu chỉ trong môi trường quản lý trung bình, các chính sách và chương trình chống tham nhũng của Phi-líp-pin không thể tiến xa thêm nữa. Nhiều giải pháp chống tham nhũng không vượt qua được những hạn chế nhất định do các thể chế tạo nên. Bởi vậy, nội dung được đề cập ở đây là hiệu quả của các chương trình chống tham nhũng, tuy nhiên nội dung này phụ thuộc vào cơ cấu quản lý của mỗi quốc gia (cơ cấu quản lý sẽ quyết định hiệu quả trong việc thực thi các chính sách) cũng chính vì lẽ đó mà giải pháp quản lý tốt chưa chắc đã có hiệu quả tại quốc gia trung bình. Một trong những biện pháp mà Chính phủ Phi-líp-pin đưa ra là phân tích các cách thức tham nhũng khác nhau để xác định và so sánh mọi khía cạnh vấn đề, xem xét tính hiệu quả của các chính sách, chương trình chống tham nhũng, tham gia vào việc hoạch định các chiến lược mang tính thực tế về chống tham nhũng.

Nội dung phần này là các nghiên cứu và bài học kinh nghiệm trong công tác của Ngân hàng thế giới về hoạt động chống tham nhũng trong thời gian gần đây tại Phi-líp-pin. Các đánh giá này sử dụng các biện pháp Ngân hàng thế giới, Ngân hàng phát triển châu Á

(ADB) và Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển, cũng như một số trường hợp đã xây dựng trên thực tế.

Chương III bao gồm: *Phần thứ nhất* giới thiệu môi trường quản lý của một quốc gia, vai trò của các cơ cấu chính trị (bao gồm những ưu điểm và hạn chế). *Phần thứ hai* gồm các nội dung: ảnh hưởng của nhà nước đối với tham nhũng chính trị và hành chính tham nhũng lớn và tham nhũng nhỏ, thay đổi nhận thức về tham nhũng theo thời gian. Các chính sách và chương trình chống tham nhũng trong *Phần thứ ba* bao gồm các giải pháp để xây dựng các hệ thống hiệu quả và minh bạch đối với dịch vụ công cộng nhằm tăng cường các hoạt động chống hối lộ và thúc đẩy liêm chính trong hoạt động kinh doanh, đồng thời khuyến khích sự tham gia tích cực của cộng đồng. Trình bày quá trình xây dựng liên minh và các nguồn lực, lực lượng có thể huy động tham gia cuộc chiến chống tham nhũng là nội dung của *phần thứ tư*. *Phần thứ năm* khẳng định vai trò của các cơ quan và tổ chức trong công cuộc chống tham nhũng. Các căn cứ để xây dựng thiết chế tổ chức vững mạnh là nội dung của *phần cuối*.

I. QUẢN LÝ ĐẤT NƯỚC

Phi-líp-pin là nước có nền dân chủ sớm nhất Đông Nam Á mặc dù có sự gián đoạn bởi chế độ độc tài của Ferdinand Marcos. Sau năm 1986 kể từ khi Ferdinand Marcos bị lật đổ, Chính phủ do Tổng thống Corazon Aquino nắm giữ đã phục hồi và duy trì các cơ quan dân chủ có khả năng chống lại sự phản kháng quyết liệt của quân nổi loạn và những lực lượng trung thành với Ferdinand Marcos. Trong thời gian điều hành của Tổng thống Didel Ramos, đất nước ổn định chính trị, kinh tế gia tăng và phát triển do các doanh nghiệp trong nước và quốc tế đã có sự tin tưởng trở lại. Tuy nhiên nhiệm kỳ tiếp theo của Tổng thống Joseph Estrada, Chính phủ lại bị buộc tội về tham nhũng, phân chia bè phái dẫn đến sự phản đối gay gắt của dân chúng và không có sự hậu thuẫn của quân đội. Tổng thống Gloria Macapagal Arroyo lên

nắm chính quyền với hy vọng kiểm soát được tham nhũng và giảm đói nghèo. Những điều kiện khó khăn mà Chính phủ hiện tại phải đương đầu là thâm hụt ngân sách, sự không yên tâm của các nhà đầu tư nước ngoài sau những lo ngại về khủng bố và tình trạng suy thoái toàn cầu, sự không ổn định của Nam Phi-líp-pin nhưng nhìn chung hoà bình, trật tự vẫn được duy trì, (De Dios và Ferrer (2001), A.Mendoza (2001) nguyên nhân chính là cuộc tranh giành kiểm soát tài nguyên mà Phi-líp-pin nổi tiếng với nguyên tài nguyên phong phú nhưng lại phân tán trên phạm vi rộng).

Theo các nhà nghiên cứu thì chính quyền là cơ quan thực thi quyền lực thông qua các thể chế chính thức và không chính thức trong việc quản lý nguồn tài nguyên của đất nước. Các thể chế kinh tế- chính trị của Phi-líp-pin nhìn chung là yếu kém và chịu sự chi phối của một số cá nhân, mặc dù hoạt động không đạt hiệu quả cao nhưng có sự thành công nhất định so với các nước trong khu vực Đông Nam Á thời kỳ quá độ. Các thể chế dân chủ như sự phân chia quyền lực, độc lập của cơ quan tư pháp và các quy định của pháp luật chịu sự chi phối mạnh mẽ của Luật quân sự. Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật yếu kém từ trung ương đến địa phương tạo ra điều kiện thuận lợi cho tham nhũng.

Trong mối quan hệ giữa luật pháp và người đại diện (các nhà chính trị và viên chức nhà nước) có thể lạm dụng chức vụ vì những lợi ích cá nhân không gắn liền với lợi ích của số đông (các cử tri hay nói rộng ra là công chúng). De Dios và Ferrer (2001) cho rằng những lợi ích không gắn liền với lợi ích của công chúng bắt nguồn từ sự phân chia xã hội (do sự khác biệt về ngôn ngữ, dân tộc, tôn giáo và nông thôn, thành thị) và khoảng cách giàu nghèo. Hơn thế nữa, phần đông người dân Phi-líp-pin không tin là các cơ quan của chính phủ đại diện cho nhóm người hay các gia đình có thế lực trong xã hội và điều này tạo sự phân chia các hành vi công cộng có thể chấp nhận được, từ đó De Dios và Ferrer khẳng định “*trong những trường hợp mà khái niệm*

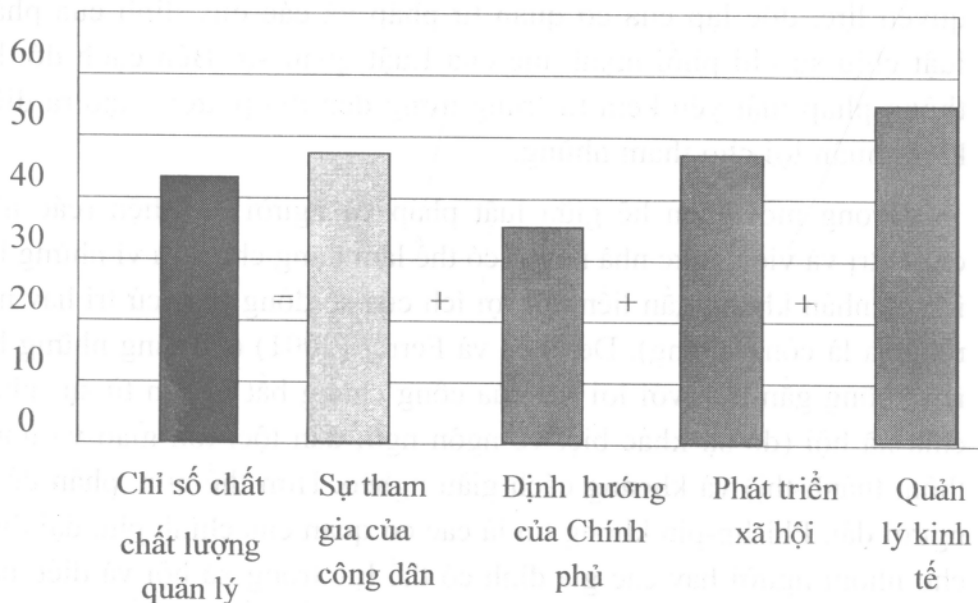
về lợi ích cộng đồng không rõ ràng hoặc vẫn còn tranh chấp thì các cơ chế thưởng phạt ít có khả năng hoạt động tốt” (p9).

Đánh giá hoạt động quản lý ở Phi-líp-pin

Chính quyền Phi-líp-pin đã được cho điểm trung bình (quản lý một cách hợp lý), mặc dù còn một số khó khăn. Trong bảng xếp hạng chất lượng chính quyền năm 1998, Phi-líp-pin được xếp hạng trung bình, đứng thứ 44 trong thang điểm từ 0 tới 100 (100 điểm là điểm cao nhất) (**Phụ lục 3.1**). Chất lượng quản lý của Chính phủ được tổng hợp từ bốn chỉ số phụ: sự tham gia của người dân, định hướng của Chính phủ, phát triển xã hội và quản lý kinh tế (Huther và Shah 1998).

Phụ lục 3.1

Hiệu lực trong điều hành đất nước của Chính phủ Phi-líp-pin

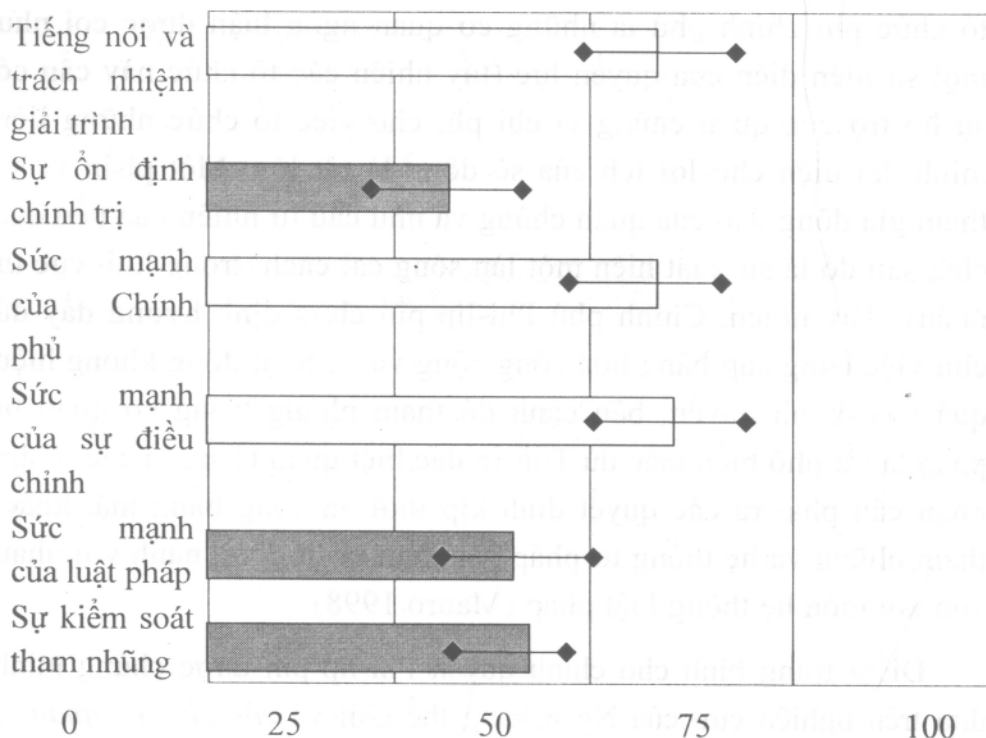


Tự do và ổn định chính trị ở Phi-líp-pin ở mức trung bình. Các cuộc bầu cử diễn ra thường xuyên, khá tự do và dân chủ, mặc dù thường chỉ có thành phần có thể lực tham gia và chiến thắng. Ngoài ra, cũng có nhiều các hình thức hoạt động chính trị khác, ví dụ: các tổ chức phi chính phủ là những cơ quan ngôn luận được coi như một sự hiện diện của quyền lực (tuy nhiên các tổ chức này cần có sự hỗ trợ của quần chúng vì chi phí cho việc tổ chức những liên minh đại diện cho lợi ích của số đông là rất lớn. Một phần vì sự tham gia đông đảo của quần chúng và nhu cầu tự nhiên của nền dân chủ, sau đó là sự xuất hiện một làn sóng cải cách trong lĩnh vực tư nhân). Tuy nhiên, Chính phủ Phi-líp-pin chưa định hướng đầy đủ cho việc cung cấp hàng hoá công cộng và sự hoạt động không hiệu quả của chính quyền, bên cạnh đó tham nhũng trong cơ quan tư pháp là rất phổ biến mặc dù Toà án đặc biệt quan trọng vì các Thẩm phán cần phải ra các quyết định kịp thời và công bằng mặt khác, tham nhũng và hệ thống tư pháp yếu kém là sự đồng hành với nhau làm xói mòn hệ thống luật pháp (Mauro 1998).

Điểm trung bình cho chính quyền Phi-líp-pin được chứng minh dựa trên nghiên cứu của Ngân hàng thế giới về *các chỉ số quản lý* (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002>), các tổ chức phi chính phủ, cơ quan đánh giá tỷ số rủi ro thương mại và các chuyên gia cố vấn khảo sát từ năm 1996 đến năm 2002. Phi-líp-pin có số phần trăm (%) như sau (từ 0 đến 100): tiếng nói và khả năng giải trình 54,0; ổn định chính trị/không bạo lực 29,7; hiệu quả của Chính phủ 55,7; chất lượng quy định 57,7; quy định pháp luật 38,1; tham nhũng 37,6 (**Phụ lục 3.2**). Do vậy, Phi-líp-pin được đánh giá là quốc gia có hiện tượng tham nhũng, hệ thống pháp luật có quy định về tham nhũng, ổn định chính trị kém; hiệu quả của Chính phủ, chất lượng hệ thống pháp luật và khả năng giải trình trung bình.

Phụ lục 3.2

Điểm trung bình cho Phi-líp-pin theo chỉ số của Ngân hàng thế giới



Hậu quả của những thể chế yếu kém

Khi khả năng hành chính yếu kém và quyền lợi đồng đẳng công chúng không được coi trọng thì Chính phủ đã phản ứng bằng việc đưa ra quá nhiều quy định pháp luật. Tuy nhiên những quy định đó đã ngăn cản sự phát triển thương mại và kinh doanh. Kiểm soát lương và giá cả cùng với chính sách chống độc quyền yếu kém làm giảm hiệu quả đầu tư, vì vậy, cản trở tăng trưởng và phát triển của nền kinh tế.

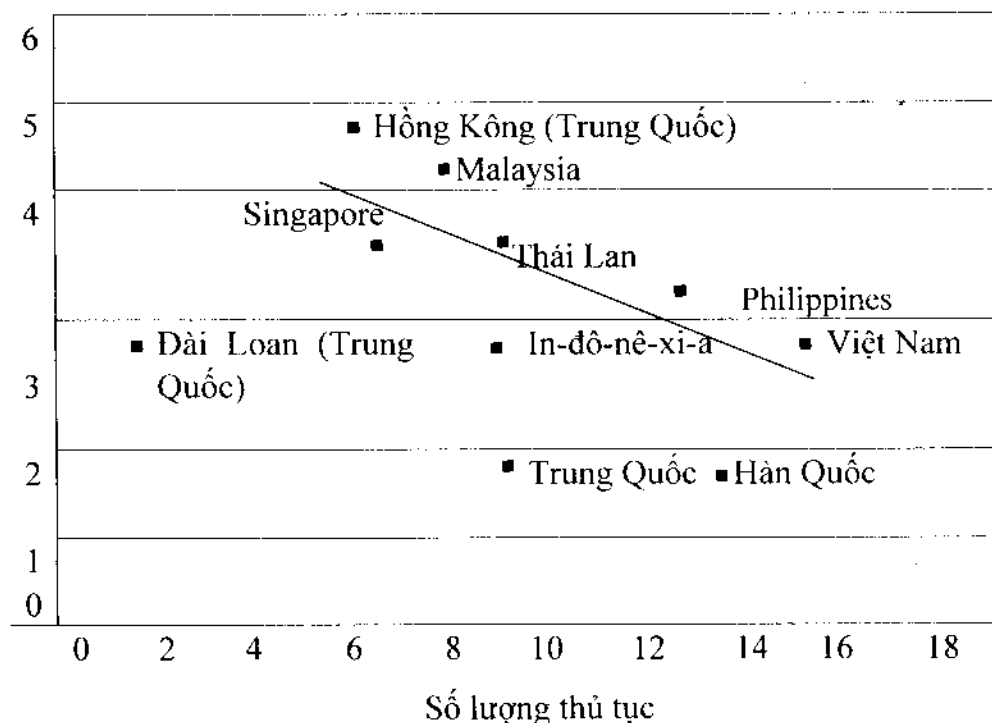
Trong môi trường chính trị trung bình, hệ thống pháp luật chông chéo thì tệ nạn tham nhũng càng hoành hành (**Phụ lục 3.3**). Theo lý thuyết lựa chọn công cộng, thêm nhiều thủ tục và kéo dài thời gian có

thể làm tăng nạn hối lộ giảm tính hấp dẫn đối với đối thủ cạnh tranh (Djankov và những người khác 2002). Luật lệ trở thành một công cụ tạo ra khoản thu cho các viên chức, cho các công ty có trách nhiệm. Vì vậy, quy định càng nghiêm khắc hơn thì tham nhũng nhiều hơn và cạnh tranh ít đi. (Claessens, Djankov và Lang 1999).

Phụ lục 3.3

Càng nhiều tham nhũng càng nhiều quy định điều chỉnh

(Chỉ số tham nhũng 1997)



(Ghi chú: Chỉ số tham nhũng càng thấp, tình trạng càng tồi tệ.)

Nguồn: Đại học Maryland, IRIS Center data, 2000 Djankov và các tác giả khác 2002)

Các cơ quan nhà nước yếu kém có thể bị ảnh hưởng bởi các thể lực khác, điều này đồng nghĩa sự ảnh hưởng đối với hệ thống pháp luật. Trong các cuộc kiểm tra sử dụng các phương pháp phân chia tập trung sở hữu, Claessens, Djankov và Lang (1999) thấy rằng, một số gia đình có ảnh hưởng rất lớn tới chính sách kinh tế của Chính phủ như dòng họ Ayalas có nguồn vốn chiếm 17,1% tổng số vốn trên thị trường (trang 3).

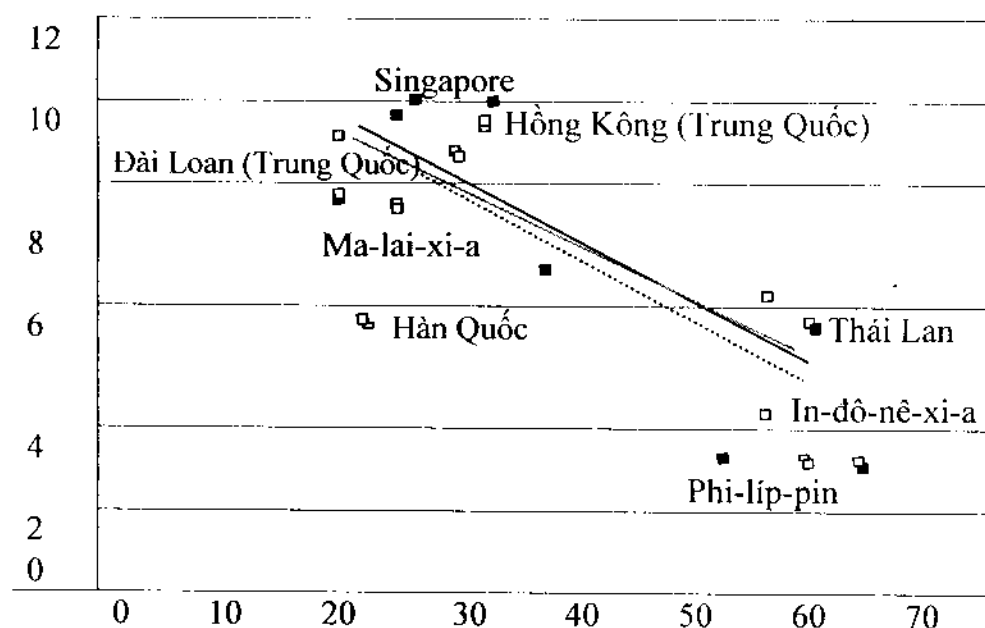
Sự tập trung sở hữu như vậy và mối quan hệ mật thiết giữa các gia đình và quan chức Chính phủ tạo ra sự nghi ngờ về tính độc lập của cơ quan luật pháp. Theo Claessens, Djankov và Lang, hệ thống luật pháp được hình thành dưới sức mạnh của lĩnh vực kinh doanh. Trong cơ quan nhà nước luật pháp thường bị thay đổi và dường như phát triển không tốt (mà dựa vào thị trường). Xem **Phụ lục 3.4** thì 15 tập đoàn lớn chiếm hầu hết các thị phần, do vậy mức hiệu quả hoạt động tư pháp càng giảm, các quy định của pháp luật hầu như không có ý nghĩa và nạn tham nhũng càng tăng. Cơ quan lập pháp ở In-đô-nê-xia, Thái Lan và Phi-lip-pin cũng gặp phải tình trạng tương tự như vậy.

Bảng 3.4

Hệ thống tư pháp châu Á

(tỷ lệ cổ phần của 15 tập đoàn lớn nhất
trong tổng số thị trường vốn của châu Á)

Điểm số



- Hiệu quả của hệ thống tư pháp
- Hiệu lực của pháp luật
- Tham nhũng

(Ghi chú: Điểm số cao hơn, sự tập trung quyền sở hữu thấp hơn.

Nguồn: Claessens, Djankov và Lang 1999)

II. VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ CẤU CHÍNH TRỊ

Phi-líp-pin có hệ thống bộ máy nhà nước với ba cơ quan quyền lực riêng biệt: cơ quan lập pháp (ban hành luật pháp), cơ quan hành pháp (thực thi luật pháp), cơ quan tư pháp (giải thích và áp dụng luật). Sự phân chia quyền lực này đã tạo ra các quyền phủ quyết cần thiết để kiểm tra quyền lực của mỗi cơ quan và đảm bảo không một chính sách nào bị bỏ qua và được thi hành bởi một cơ quan mà không có sự giám sát chặt chẽ của các cơ quan khác. Sự phân chia quyền lực càng sâu sắc thì nội dung phủ quyết càng cần nhiều để duy trì các cam kết (Ngân hàng thế giới 1997).

Bộ máy quản lý quyền lực của Phi-líp-pin gồm: Tổng thống Phi-líp-pin được bầu trực tiếp từ các cử tri; nhưng hệ thống cơ quan kiểm tra và giám sát theo mô hình Mỹ (mục đích ràng buộc Tổng thống), sự giám sát tư pháp được chia thành nhiều cấp từ Toà án địa phương giải quyết các “trường hợp đầu tiên” (toà sơ thẩm) đến toà phúc thẩm và Toà án tối cao.

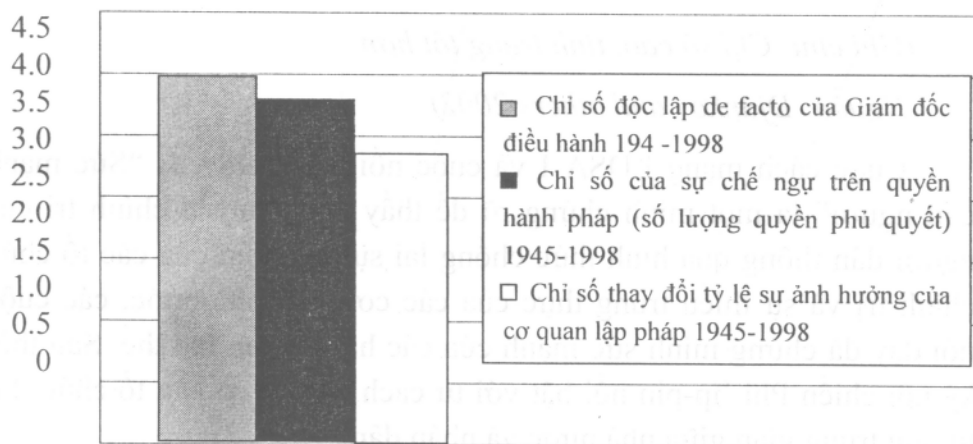
Tiến hành các cuộc bầu cử chính là hình thức, cách phủ quyết khác. Các chu kỳ bầu cử ngắn tạo cho các cử tri nhiều cơ hội hơn để thay thế cơ quan lập pháp (hạ nghị viện). Một trong những đặc điểm bầu cử của Phi-líp-pin để tăng thêm khả năng đắc cử, các nhà lập pháp thường ủng hộ các chương trình có thể thấy được kết quả ngắn hạn (của Chính phủ), mặc dù các chương trình này không thích hợp nhưng có lợi về mặt chính trị. Hơn nữa, các cuộc bầu cử thường rất tốn kém: ước tính, để tiến hành thành công một chiến dịch tranh cử Tổng thống cần 8 triệu USD và chiến dịch tranh cử vào Quốc hội cần 2,6 triệu USD và sau khi thắng cử các chính trị gia phải “trả nợ” cho các nhà tài trợ hoặc bằng những hợp đồng mang lại nhiều lợi nhuận hoặc là sắp xếp những cuộc hẹn gặp có lợi cho họ (Coronel 1998).

Phụ lục 3.5 thể hiện trạng thái tương đối ổn định trong cơ cấu chính trị của đất nước kể từ khi giành được độc lập (do Djankov và những người

khác sâu sắc (năm 2002)). Quyền tự quyết của Tổng thống Phi-líp-pin bị hạn chế bởi các quyền phủ quyết của các cơ quan, trong đó có một cơ quan lập pháp gồm hai viện và bộ máy tư pháp độc lập. Chỉ số cuối cùng là chỉ số về hiệu quả của cơ quan lập pháp, thể hiện Quốc hội Phi-líp-pin cũng có sức mạnh khá tương xứng. Tuy nhiên, có một điểm cần phải xem xét là một số cử tri có thể lực cho rằng Quốc hội không dung hòa được các lợi ích khác nhau (các chính sách, luật pháp và những ưu tiên về nguồn lực). Bộ máy tư pháp vốn được xem là có hiện tượng tham nhũng, không thể duy trì được các quy định của luật một cách thích hợp, do đó gây ra tình trạng bất ổn và hay thay đổi các mối quan hệ kinh tế, chính trị và xã hội. (những cải cách về Tòa án đang được thực hiện sẽ được đề cập đến trong phần sau). Tuy nhiên, nếu cơ chế chính trị không đưa ra được các cách thức kiểm tra và cân bằng thì những cơ quan vốn đã yếu kém sẽ có thể yếu kém hơn nữa và sụp đổ.

Phụ lục 3.5

Chủ động điều hành và thực thi những quyền phủ quyết khác

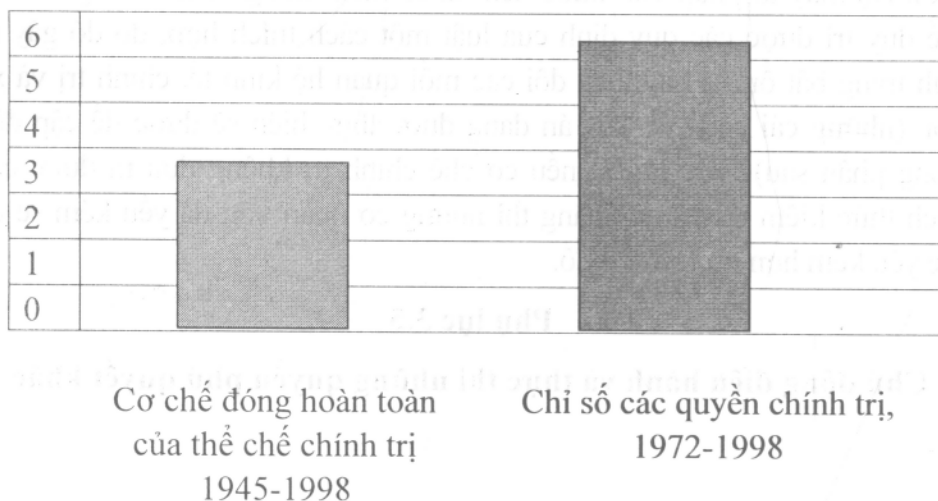


(Ghi chú: Điểm càng cao, chỉ số càng tốt.

Nguồn: Djankov and others 2002)

Phụ lục 3.6 thể hiện sự độc quyền và quyền chính trị của người dân là hai mặt đối lập nhau ở Phi-líp-pin và được thể hiện rõ nhất trong giai đoạn từ năm 1972 đến năm 1998, mặc dù hơn nửa thời gian này chịu sự chi phối của các quy định thời chiến tranh.

Phụ lục 3.6



(Ghi chú: Chỉ số cao, tình trạng tốt hơn)

Nguồn: Djankov and others 2002)

Cuộc cách mạng EDSA I và cuộc nổi dậy EDSA II “Sức mạnh con người” là một minh chứng rõ để thấy được quyền chính trị của người dân thông qua hình thức chống lại sự yếu kém của các tổ chức chính trị và sự thiếu trung thực của các cơ quan nhà nước, các cuộc nổi dậy đã chứng minh sức mạnh của các hành động tập thể. Sau thời kỳ nội chiến Phi-líp-pin nổi bật với tư cách là một cơ cấu tổ chức thứ tư làm trung gian giữa nhà nước và nhân dân.

Đặc tính yếu kém của các cơ quan nhà nước đồng nghĩa với việc người dân Phi-líp-pin phải tiếp tục phụ thuộc vào các cơ quan ngoài

khu vực quốc doanh, chủ yếu là gia đình hoặc mối quan hệ họ hàng mở rộng. North (1990) đã nhận ra rằng những quy định cơ bản và không chính thức về hành vi là một mô hình thất bại ở xã hội truyền thống. Về vấn đề tham nhũng, các hình thức xử lý hành vi tham nhũng chỉ luôn tồn tại như là những quy định chính thức của nhà nước nhưng không có đủ hiệu lực cần thiết đối với các công ty tư nhân hoặc công ty gia đình với đặc điểm chính là sự thực dụng và tính cá nhân chiếm ưu thế. (De Dios và Ferrer 2001).

Xã hội Phi-líp-pin chú trọng đến các gia đình có quyền lực cao hơn cả cá nhân và cộng đồng. Trên thực tế, khi đưa ra các quyết định đối với cộng đồng thì có một quy định bất thành văn các gia đình là người có quyền chứ không phải là các cá nhân hay cộng đồng trong việc quyết định các giải pháp đối với những vấn đề quan trọng. Hơn thế nữa, “chủ nghĩa gia đình” kết hợp với các đặc quyền cho các thành viên của các gia đình tạo cơ hội thực hiện hành vi tham nhũng. Điều này được chấp nhận là đúng về mặt pháp lý (mặc dù có gây ra tranh cãi về mặt đạo đức) và những điều được xem là phù hợp về mặt văn hóa gần đây đã làm tăng thêm rất nhiều khó khăn cho cuộc chiến chống tham nhũng, tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình của Chính phủ (M. Mendoza 2001).

- Phi-líp-pin sau những năm nội chiến

Phi-líp-pin hơn 50 năm qua, các hoạt động của Chính phủ trong việc quản lý tài nguyên của đất nước và tăng cường phát triển có rất nhiều vấn đề. Trong những năm 1950 và 1960, quan điểm của những người theo chủ nghĩa dân tộc đã dẫn đến những chính sách ủng hộ việc thay thế nhập khẩu thông qua việc áp dụng những mức thuế suất cao và bảo vệ mậu dịch trước sự cạnh tranh của nước ngoài (Saldana 2001) và cũng trong khoảng thời gian đó, một bộ phận tinh hoa công nghiệp bao gồm chủ yếu là các gia đình, trước kia hoạt động trong lĩnh vực thương mại, đã nổi lên gây ảnh hưởng đến các chính sách công nghiệp. Do vậy, cho đến những năm 1960 Phi-líp-pin đã đứng

thứ hai chỉ sau Nhật Bản về tăng trưởng kinh tế.

Chính sách của những người chủ trương bảo vệ nền công nghiệp trong nước của Phi-líp-pin thường tăng cường tìm kiếm các “kẽ hở” trong nội bộ của nhóm công nghiệp và hướng các nguồn lực ra khỏi sự chú ý của các đối tượng đang cần sự quan tâm. Đặc trưng của những năm 1970 và đầu những năm 1980 là sự can thiệp sâu của Chính phủ dưới dạng lập ra kế hoạch chính cho việc phát triển kinh tế xã hội và 14 năm dưới chế độ chuyên quyền (từ năm 1972 đến năm 1986), nhân dân Phi-líp-pin đã chứng kiến sự lạm dụng quyền lực, suy yếu của Quốc hội và tha hóa bộ máy tư pháp. Giai đoạn này được đặc trưng bởi sự quản lý kinh tế yếu kém và mức độ tham nhũng cao nhất. Vào những năm 1980, Phi-líp-pin đã tụt hậu so với hầu hết các quốc gia Đông Á (đang theo đuổi những chính sách tăng trưởng kinh tế công bằng xã hội) và hậu quả là tăng trưởng chậm, đói nghèo dai dẳng, bất công và ô nhiễm môi trường.

- Những bất cập trong hoạt động điều hành

Những năm 1990, dưới thời của Tổng thống Ramos, việc tự do hoạt động và tư nhân hóa một số doanh nghiệp nhà nước đã chuyển quyền ra quyết định sang khu vực tư nhân từ đó phần nào giảm bớt quyền lực của Chính phủ, tạo sự tập trung hơn hoạt động trong hoạt động Chính phủ.

Những cải cách trong khu vực quốc doanh và quyền tự trị tăng lên cho chính quyền địa phương cũng làm tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Việc trao quyền cung cấp các dịch vụ cơ bản làm cho các quyết định được đưa ra gần với mục tiêu chính và thu hút sự tham gia nhiều hơn các thành phần trong xã hội và các tổ chức ban hành chính sách của nhân dân.

Ngay cả khi đã tiến hành cải cách, Chính phủ vẫn phải đấu tranh với những cơ chế giải trình yếu kém, những hạn chế khả năng thực thi luật pháp nhằm chống lại những quan chức có hành vi sai trái và

chống lại những biểu hiện không rõ ràng về mối quan tâm của dân chúng đối với việc chống tham nhũng. Những biện pháp khuyến khích còn kém hiệu quả, chẳng hạn như trả lương không có tính cạnh tranh, thăng chức không dựa trên cơ sở tài năng... đã tạo cơ hội cho các quan chức vi phạm pháp luật. Bản báo cáo phát triển thế giới (World Development Report) năm 1997 của Ngân hàng thế giới đã kết luận rằng các nhân viên có cấp bậc cao trong các cơ quan nhà nước được trả lương thấp hơn nhiều so với những người cùng cấp bậc trong các công ty tư nhân. Những cải cách ở các cơ quan nhà nước đã được tiến hành rất khéo léo để giải quyết những vấn đề trên mặc dù một vài cải cách đã gây ra những hậu quả ngoài ý muốn, ví dụ: Chương trình nghỉ hưu sớm và Luật Attrition đã ngăn cản các cơ quan nhà nước “giữ chân” những người có trình độ hoặc là sự tập trung dồn đầu về chính trị vào chức tổng thống đã tồn tại từ lâu (tổng thống có quyền chỉ định hơn 3000 quan chức chính trị hoặc nghề nghiệp từ cấp nội bộ tới các cấp vùng và quận).

III. THỰC TRẠNG THAM NHƯNG

Sau thời kỳ thuộc địa (sau năm 1946, thời kỳ phục hồi nội chiến) Phi-líp-pin lâm vào tình trạng khủng hoảng trầm trọng: trả nợ và tham nhũng ngoại tệ vào những năm 1950, vụ xì căng đan Harry Stonehill³ và hoạt động buôn lậu tràn lan vào những năm 1960, những người bạn đồng hành của chủ nghĩa tư bản dưới thời Marcos vào những năm 1970 (Kamag-anak Incorporated⁴) và Tổng thống Aquino với những vụ quản lý đất đai không trung thực, những phản ứng liên quan đến những dự án dưới thời Tổng thống Ramos.

Trong khoảng thời gian từ năm 1977 đến năm 1997, Chính phủ Phi-líp-pin đã mất khoảng 48 tỷ USD (theo Phòng điều tra, năm 1997) do tham nhũng. Số tiền này đã có thể trang trải được khoản nợ nước ngoài lên tới 52,4 tỷ USD vào năm 2001⁵ và những khoản thu từ thuế (từ năm 1993 đến năm 1995), ước tính bị mất tới 210 tỷ peso (khoảng

8 tỷ USD vào đó), trong khi đó những khoản có thể thu được là 493 tỷ peso (khoảng 19 tỷ USD). Điều này có nghĩa là khoảng 43% tiền thuế thu bằng đồng peso “đã rơi vào túi” của các cá nhân (Talisayon - không rõ ngày tháng xuất bản).

Về tài chính, Trung tâm điều tra báo chí Phi-líp-pin (PCIJ) đã lập danh sách những vụ tham nhũng liên quan đến những khoản tiền Chính phủ chi cho các Nghị sỹ để đầu tư vào các dự án địa phương trong chiến dịch tranh cử (Coronel 1998). Chủ tịch hiện thời của Ủy ban đánh giá các nghị viện (House Appropriation Committee), Nghị sỹ Rolando Andaya cho rằng khoảng 21 tỷ peso trong số 104 tỷ peso trong ngân sách thu thuế của Chính phủ Phi-líp-pin năm 2001 đã bị mất do hiện tượng đưa hối lộ và tham nhũng, hậu quả của sự thỏa thuận, thiếu cạnh tranh và sự minh bạch cũng như trì hoãn các dự án của Chính phủ. Ngân sách thu thuế gồm những khoản tiền Chính phủ dành cho thượng Nghị sỹ và hạ Nghị sỹ để đầu tư vào các dự án trong chiến dịch tranh cử (thu từ hàng hóa và dịch vụ, công việc xã hội các dự án cơ sở hạ tầng (Javellana 2002)). Sự thỏa thuận việc Chính phủ cho các Nghị sỹ để đầu tư vào các dự án ở địa phương để giành phiếu bầu cũng như nền chính trị bảo hộ đã mở đường cho sự thỏa hiệp có ảnh hưởng tích cực cho xã hội giữa các chương trình và dự án phát triển.

Bên cạnh đó, bộ máy tư pháp không có hiệu quả trong việc chống tham nhũng. Ngoài hệ thống tư pháp hoạt động không hiệu quả, nhiều Quan toà (Thẩm phán) cũng có hành vi tham nhũng. Một cuộc điều tra do Tổ chức Social Weather Stations (SWS) chuyên thăm dò dư luận của Phi-líp-pin tiến hành cho thấy 62% những người được thăm dò nhận thức được mức độ tham nhũng rất cao trong bộ máy tư pháp, 57% số người được phỏng vấn cho rằng phần lớn các Thẩm phán đều nhận hối lộ. Theo cuộc điều tra được tiến hành vào tháng 6 năm 2000 của Tổ chức Social Weather Stations (SWS), bộ máy tư pháp đứng thứ ba trong số những cơ quan của Chính phủ có nhiều vấn đề nhất về tham nhũng chỉ đứng sau cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

- Những thế lực kinh tế thao túng hoạt động của bộ máy nhà nước.

Chưa có một nghiên cứu nào về việc các công ty Phi-líp-pin đã sử dụng những ảnh hưởng chính trị của mình trong việc gây ra những ảnh hưởng trong khung pháp lý và quá trình hoạch định chính sách để nhằm thu được những khoản tiền lớn, mà nguyên xuất phát vai trò kiểm soát của gia đình, sự phối hợp chặt chẽ việc nắm giữ cổ phần giữa các công ty chi nhánh và đã trao cho các thành viên quá nhiều quyền lực để theo đuổi những lợi ích riêng của họ (Saldana 2001).

Hiện 15 gia đình mạnh nhất Phi-líp-pin kiểm soát hơn 50% vốn trên thị trường tại đất nước này (Saldana 2001), điều đó được khẳng định tại một nghiên cứu của Ngân hàng phát triển châu Á (sự tập trung như thế ở các doanh nghiệp Phi-líp-pin) cụ thể là cổ đông sở hữu lớn nhất 33,5% và 5 cổ đông hàng đầu nắm giữ 60,2%, 20 cổ đông lớn nhất nắm giữ 69% tổng số cổ phiếu mạnh của công ty phi tài chính tư bản được niêm yết công khai tại Phi-líp-pin vào năm 1997. Trong 3/4 số công ty được niêm yết thì 5 cổ đông lớn nhất sở hữu 50% số cổ phiếu có quyền biểu quyết, 1/3 số công ty được niêm yết, có một cổ đông đóng vai trò kiểm soát lớn nhất đã sở hữu phần lớn số cổ phiếu (Saldana 2001).

- Tham nhũng trong giới chính khách và quan chức.

Tham nhũng ở khu vực nhà nước liên quan đến các chính trị gia hoặc cán bộ công chức. Tham nhũng chính trị khác với tham nhũng hành chính, một phần là do sự khác biệt về mục đích bởi các cán bộ công chức và nhà quản lý chủ yếu là mong muốn đạt được mục đích vật chất, trong khi đó các chính trị gia lại quan tâm tới lợi ích vật chất và lợi ích chính trị. Ngược lại các chính trị gia không ngần ngại trong việc “mua” phiếu bầu, hệ thống bầu cử hoặc gây rối cho đối thủ để đảm bảo lợi thế chính trị. (De Dios và Ferrer 2001). Do đó, tham nhũng chính trị làm suy yếu mối quan hệ kiểm tra, giám sát giữa các nhà lãnh đạo (xã hội nói chung) và những người dưới quyền họ (các chính trị gia và các cán bộ công chức).

Theo De Dios và Ferrer (2001), nếu xét về quy mô và mức độ tham nhũng chính trị nguy hại hơn. Những trường hợp hối lộ các cử tri, thao túng kết quả bầu cử và những vụ xi căng đan tài chính trong các chiến dịch bầu cử là quá rõ ràng. Vụ xi - căng - đan The Best World (BW) là một ví dụ về tham nhũng chính trị, trong đó thể chế thị trường yếu kém đã cho phép người lãnh đạo đất nước vượt ra khỏi phạm vi ảnh hưởng vốn có của mình (Pascual và Lim 2001).

Các vụ tham nhũng chính trị và thâm tóm quyền lực của Chính phủ đan xen với nhau theo hai cách khi sự tập trung quyền sở hữu ở mức cao khuyến khích những hành vi mua bán có hối lộ. *Thứ nhất*: sự quản lý và các cổ đông lớn đã chiếm đoạt tài sản của cơ quan vì lợi ích cá nhân. Các công ty gia đình có quyền kiểm soát, điều khiển thị trường chứng khoán đi ngược với những quy định về tính minh bạch trong các giao dịch và xây dựng giá cả hợp lý, những điều rất cần thiết cho sự phát triển của thị trường vốn. *Thứ hai*: quản lý thị trường còn yếu và khả năng hành pháp kém đã khuyến khích thái độ tự do làm theo ý mình, cho phép cơ chế chính trị ảnh hưởng đến các giao dịch, chẳng hạn như vụ Vụ xi - căng - đan The Best World (BW) đã diễn ra mà không bị kiểm tra. Điểm mới trong vụ The Best World (BW) là việc Tổng thống và những người cùng phe đã thao túng thị trường chứng khoán để sử dụng các tài sản nhằm thu được nhiều lợi nhuận hơn (Pascual và Lim 2001).

Tham nhũng hành chính là ít nghiêm trọng hơn và trên thực tế có sự hỗ trợ của các chính trị gia, những người dễ dàng can thiệp vào những quyết định hành chính. Theo De Dios và Ferrer (2001), những hoạt động hành chính có thể bị các chính trị gia tác động đến bao gồm: miễn trừ các quy định về xây dựng và môi trường đối với các dự án xây dựng nhà của Tổng thống trước; xóa bỏ thuế đối với những trường hợp liên quan đến những người thuộc phe cánh của Tổng thống; các chính trị gia được bầu có sử dụng quỹ của Chính phủ tài trợ cho các dự án ở địa phương để giành phiếu ủng hộ (hoạt động này

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

được sự ủng hộ, hậu thuẫn và tạo điều kiện để thực hiện của một số cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước). De Dios và Ferrer cho rằng *“rất khó có thể tưởng tượng được một động thái nghiêm túc của Chính phủ nhằm hạn chế tham nhũng được tiến hành trong hệ thống hành chính có thể thành công mà không thể hiện được độ tin cậy của nó trong việc giảm tham nhũng chính trị”* (2001, trang 15).

- Tham nhũng quy mô lớn và tham nhũng thường ngày (tham nhũng nhỏ).

Tham nhũng ở Phi-líp-pin xảy ra ở tất cả các cấp chính quyền, cấp càng cao thì quy mô tham nhũng càng lớn do việc sử dụng các nguồn lực tăng lên theo nấc thang hành chính. Phân biệt tham nhũng lớn và nhỏ là rất cần thiết. Rose-Ackerman (1999) đã định nghĩa *“tham nhũng lớn là việc chi tiêu các quỹ quá lớn gây ra những ảnh hưởng chính lên ngân sách Chính phủ và triển vọng tăng trưởng”* (trang 27). Mặt khác, tham nhũng nhỏ liên quan đến những kế hoạch của Chính phủ, chẳng hạn như tiền thu thuế, phân bổ giấy phép và thực hiện các quy định thường do những cán bộ, công chức cấp trung và cấp thấp hơn giám sát.

Tham nhũng lớn có liên quan đến việc chuyển giao các nguồn lực kinh tế cho các doanh nghiệp tư nhân và các cá nhân thông qua các hợp đồng mua bán, quyết định nhượng đất và bán tài sản công, để hoạt động trên thuận lợi nghĩa là tạo điều kiện cho hành vi tham nhũng. Bên cạnh đó, việc đưa hối lộ đã chuyển một số quyền (của Chính phủ độc quyền) cho các doanh nghiệp tư nhân. Trong quá trình đó, các cán bộ công chức và các công ty tư nhân được uỷ quyền có hành vi tham nhũng đã làm thay đổi các lựa chọn và quyết định của Chính phủ. (A. Mendoza 2001).

Những vụ tham nhũng nhỏ xảy ra trong điều kiện nền hành chính kế hoạch “đóng”, chẳng hạn ở Cục Thuế quốc gia, Cục Hải quan và lực lượng cảnh sát, đó là những nơi mà hiện tượng hối lộ và tham

những rất hay xảy ra. Nếu không liên quan đến những khoản tiền lớn thì hình thức tham nhũng thường là những hình thái mà mọi người dân đều biết đến (A. Mendoza 2001).

Những vụ tham nhũng lớn ảnh hưởng xấu đến sự phân biệt giữa việc thực hiện đúng quyền hạn và hành vi tham nhũng. Từ đó, quyết định của Chính quyền Jophes Estrada đối với chính sách “mở” của hãng hàng không Phi-lip-pin vốn đã được hợp lý hóa là một phương thức bảo vệ lợi ích quốc gia có hiệu quả chứ không phải là hiện tượng bề phái (hiện tượng bề cronism). Trong khi đó, Hệ thống an ninh xã hội (Social Security System) mua các cổ phiếu để đầu cơ lại được xem là sự mạo hiểm có giá trị vì là những vụ mua bán theo lệnh. Ngoài ra, những hành vi tham nhũng lớn được tiến hành một cách đầy thủ đoạn cũng liên quan đến những thay đổi lớn trong chính sách xã hội, đó là sự “bán” sự đảm bảo của Chính phủ, thao túng giá cổ phiếu và các giao dịch cổ phiếu theo lệnh (A. Mendoza 2001).

Khi quy mô tham nhũng tăng lên thì các hoạt động có tính chính trị rõ rệt hơn và các tiêu chuẩn đánh giá cũng ít định hình (cố định) hơn do có sự giới hạn thông tin. Các chính trị gia và các cán bộ công chức được thông báo kỹ hơn về những khả năng thay đổi chính sách sẽ tạo ra những trục lợi mới (ví dụ, việc tư nhân hóa xảy ra trong giai đoạn tự do hóa) (A. Mendoza. 2001).

- Việc “mua bán” chính sách.

Một kiểu tham nhũng khác là việc “mua bán” các chính sách hay các quy định như: những ưu tiên về ngành nghề, chính sách tài khóa, các quy định điều tiết, quyết định của Tòa án, các quy định về bầu cử và nhiều chính sách và quy định khác (De Dios và Ferrer 2001). Những thay đổi về thể chế hay môi trường chính trị có thể tạo cơ hội thu được những lợi ích trái pháp luật từ những chính sách được đem ra “mua bán”. Ví dụ điển hình nhất của hình thức tham nhũng này chính là việc làm thay đổi những quy định về hàng không do chính quyền

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

của ông Jophes Estrada đã hậu thuẫn cho Hãng hàng không Phi-líp-pin (Pascual và Lim 2001).

- Tham nhũng trên phạm vi toàn cầu.

Tham nhũng không chỉ là một vấn đề nội bộ một đất nước. Hành vi tham nhũng của các công ty đa quốc gia vẫn là vấn đề nóng bỏng ở Phi-líp-pin, các công ty nước ngoài đã đưa hối lộ để có thể kinh doanh ở những nước đang phát triển, dẫn đến sự mất công bằng trong thương mại quốc tế. Một cuộc điều tra những người đưa hối lộ do Transparency International (www.transparency.org) tiến hành vào tháng 7 năm 1999 đã làm sáng tỏ trước dư luận hiện tượng tham ô, hối lộ ở các nước xuất khẩu hàng đầu do các nhà lãnh đạo khu vực tư nhân ở 14 thị trường mới nổi (14 nước này chiếm trên 60% hàng nhập khẩu của tất cả các thị trường mới nổi), trong đó có Phi-líp-pin.

Dựa trên chỉ số những người đưa hối lộ (Bribe payers) thì các nước xuất khẩu hàng đầu là những nước có mức độ tham nhũng cao (hối lộ đối với các nước đang phát triển, dẫn đầu là ở khu vực châu Á là Trung Quốc. Các nước thuộc Liên minh châu Âu ít có hiện tượng này, nhưng các công ty có trụ sở ở Anh thì chấp nhận một khoản tiền được gọi là "*tiền tạo điều kiện thuận lợi*" để xúc tiến nhu cầu kinh doanh về mặt thủ tục (thủ tục hải quan hoặc giấy phép) mặc dầu không có một đòi hỏi nào ("The Short Arm of the Law"2002). Hiện tượng tham nhũng xảy ra nhiều nhất trong lĩnh vực xã hội, an ninh, điện, khai thác mỏ, y tế, thông tin liên lạc, tài chính, ngân hàng (theo thứ tự giảm dần). Những nguyên nhân của việc nhận hối lộ là mức lương thấp ở khu vực quốc doanh, sự "miễn dịch" của các cán bộ, công chức (tức là, có thể giấu giếm những hành vi tham nhũng, hối lộ và rủi ro bị phát hiện là rất thấp), là sự bí mật của Chính phủ và ảnh hưởng quá trình tư nhân hoá và tự do hoá tài chính.

- Những thay đổi trong nhận thức về tham nhũng.

Mặc dù hiện tượng tham nhũng, hối lộ đang gây ra những ảnh

hường trầm trọng đến toàn bộ đất nước thì Chính phủ vẫn có những cải thiện trong việc giảm cơ hội cho hành vi tham nhũng thông qua những cải cách chính sách và hệ thống pháp luật. Điều này được thể hiện từ loạt chỉ số về mức độ tham nhũng (CPI) theo thời gian của Transparency International của Philippine (*phụ lục 3.7*). Trong suốt giai đoạn 1980-1985, chỉ số này ở mức thấp là 1 và năm 1999 tăng lên tới 3,6 (trong thang điểm từ 1 đến 10, chỉ số cao hơn tương ứng với mức độ tham nhũng thấp hơn). Tuy nhiên, năm 2000, chỉ số CPI đã giảm xuống còn 2,8 và chỉ số được cải thiện hơn một chút vào năm 2001, nhưng lại giảm xuống còn 2,6 vào tháng 8 năm 2002. Theo quan sát của Ngân hàng thế giới *“mặc dù đã có những tiến bộ đáng khích lệ nhưng chỉ số vẫn thấp, có nghĩa là cần phải làm nhiều hơn nữa”* (Ngân hàng thế giới 2000b, p. vii).

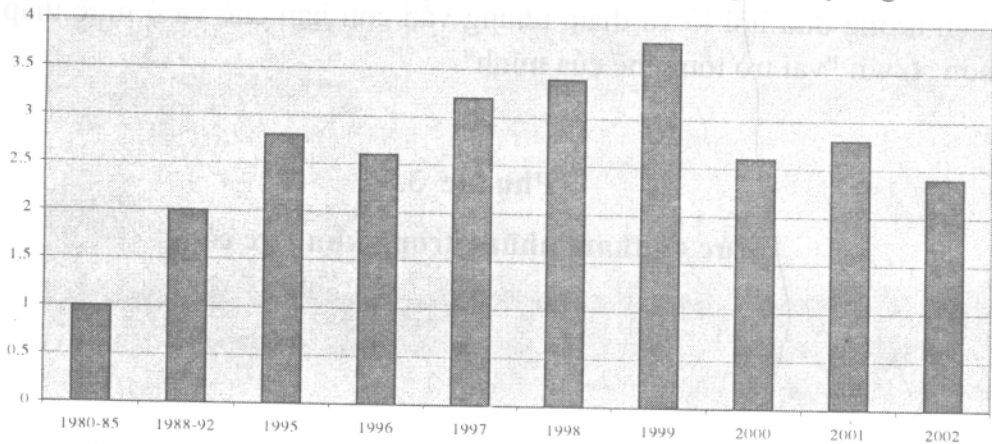
Các nhà phân tích cho rằng, những cải cách chính sách và hệ thống nhằm tăng cường tự do kinh tế sẽ làm giảm hiện tượng hối lộ và tham nhũng (Gwartney và Lawson 2001). Do đó, đây sẽ là một kinh nghiệm quý báu vì trong suốt giai đoạn này, chỉ số CPI của Philip-pin được cải thiện từ mức 1 (vào những năm 1980-1985) lên tới 3,6 (vào năm 1999), thì đồng thời cũng có sự tăng lên của việc xếp hạng về tự do kinh tế ở các quốc gia: từ thứ 5 vào năm 1985 tới 5,6 vào năm 1990, 7,2 vào năm 1995, 7,6 vào năm 1999. Tuy nhiên, vào năm 2000 chỉ số CPI giảm xuống còn 2,8 và tăng lên một chút vào năm 2001 ở mức 2,9. Một số ý kiến cho rằng việc giảm thứ hạng về hiện tượng tham nhũng, hối lộ có liên quan tới ảnh hưởng của Bản báo cáo phổ biến về tham nhũng trong suốt nhiệm kỳ Tổng thống của ông Joseph Estrada.

Phụ lục 3.7

Chỉ số mức độ tham nhũng năm 1980-2002

(kết quả ở Phi-líp-pin trong những năm được lựa chọn)

Nguồn: Transparency International, www.transparency.org.



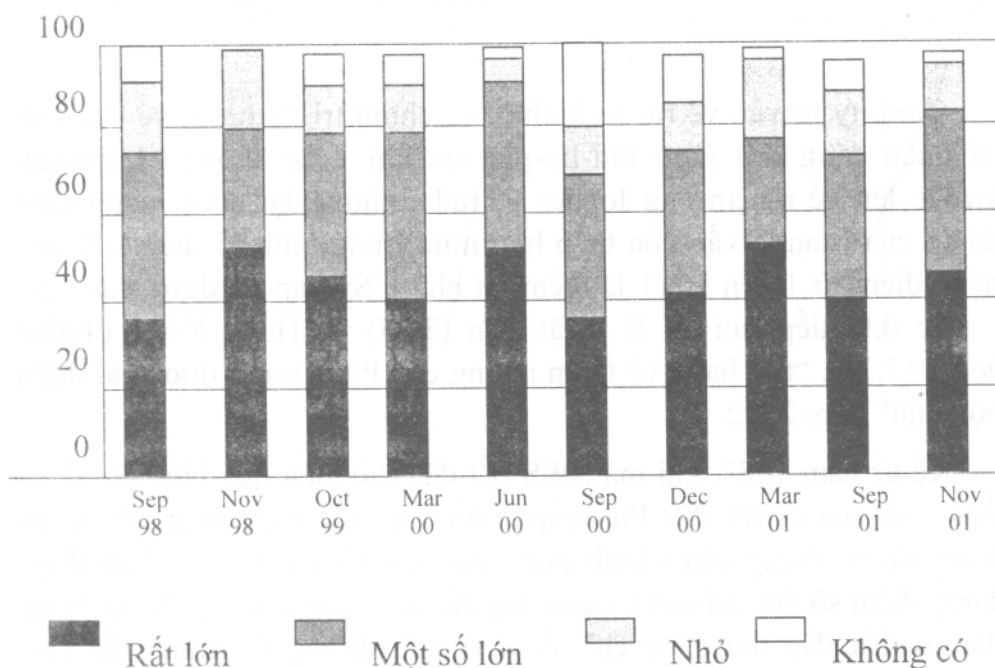
Công ty tư vấn về rủi ro kinh tế và chính trị đã lưu ý về “một sự cải thiện đáng chú ý” ở Phi-líp-pin sau khi Tổng thống Macapagal Arroyo lên kế nhiệm ông Jophes Estrada, nhưng lại nhấn mạnh rằng chỉ số của Manila vẫn còn thấp hơn mức trung bình (5 điểm). Trong thang điểm từ 1 đến 10 (1 là điểm tốt nhất), Singapore được đánh giá ở mức 0,9, tiếp sau đó là Nhật Bản (3,25) và Hồng Kông (Trung Quốc) (3,33), “thứ hạng về tham nhũng của Phi-líp-pin được cải thiện một chút” năm 2002.

Kể từ năm 1987, khi mà SWS bắt đầu thể hiện qua biểu đồ về sự đồng tình của người dân Phi-líp-pin đối với các biện pháp đấu tranh chống tham nhũng của Chính phủ, sau mỗi nhiệm kỳ lại nhận được những điểm số âm. Nhiệm kỳ của ông Aquino, tiếp sau thời Tổng thống Marcos, bắt đầu thu được chỉ số đồng tình dương và tương đối cao, nhưng những chỉ số này cũng nhanh chóng biến mất. Trung bình, người dân Phi-líp-pin đánh giá Chính phủ ở mức dưới 0. Đây là sự không đồng tình rõ rệt đối với các biện pháp chống tham nhũng của Chính phủ.

Từ năm 1998 đến 2001, có từ 38% đến 49% dân số Phi-líp-pin chỉ ra được ít nhất một vụ tham nhũng đang xảy ra trong các doanh nghiệp nhà nước (**Phụ lục 3.8**). Đây là lần thứ hai số người cho rằng không xảy ra tham nhũng ở mức thấp nhất, từ đó cho thấy tính nghiêm trọng của hiện tượng này. Vai trò của Chính phủ trong việc loại bỏ hiện tượng đưa hối lộ và tham nhũng vẫn còn hạn chế và ở mức thấp hơn so với "vai trò tổng thể của mình".

Phụ lục 3.8

Mức độ tham nhũng trong khu vực công



Theo kết quả khảo sát của Cơ quan theo dõi biến động xã hội vào tháng 10 năm 2000 đối với các nhà quản lý doanh nghiệp, thì tình

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

trạng tham nhũng là phổ biến trong hoạt động thu chi của Chính phủ và trên thực tế hầu hết các công ty trong lĩnh vực kinh doanh đã hối lộ cho Chính phủ, trung bình chiếm khoảng 15% đến 20% giá trị của các hợp đồng.

Tham nhũng trong lĩnh vực tư cũng là một vấn đề đáng quan tâm. Theo những cuộc khảo sát của Cơ quan theo dõi biến động xã hội, tới ba phần mười người dân Phi-líp-pin cho rằng có xảy ra những vụ tham nhũng lớn trong lĩnh vực tư và 35% khác thì nói rằng đã xảy ra một số vụ, một phần mười (tức 11%) chưa thấy một vụ tham nhũng nào trong lĩnh vực này. Tình trạng tham nhũng trong lĩnh vực tư được thể hiện rõ rệt nhất là vào năm 2001 kể từ tháng 10 năm 1999 khi có 30% có quan điểm cho rằng tình trạng này là rất lớn. Một phần tư các nhà quản lý doanh nghiệp trong đợt khảo sát từ năm 2000 đến 2001 nhận định hầu hết hoặc tất cả các doanh nghiệp trong lĩnh vực kinh doanh đã hối lộ các công ty tư nhân khác với mức hối lộ trung bình tới 10% giá trị hợp đồng.

Nạn tham nhũng tiếp tục được nhìn nhận là một vấn đề liên quan tới phát triển kinh tế hơn là một vấn đề xã hội. Phần lớn người dân (Theo kết quả khảo sát năm 2001) nhận định tham nhũng là sai trái “*vì tham nhũng ảnh hưởng xấu tới sự phát triển của quốc gia*”, 21% cho rằng tham nhũng là sai trái “*vì trái đạo đức*”.

Ở khía cạnh nào đó, người dân Phi-líp-pin vẫn tiếp tục hy vọng nhiều hơn về một Chính phủ không còn tham nhũng. Theo kết quả khảo sát của Cơ quan theo dõi biến động xã hội vào tháng 9 năm 2001, phần lớn (68%) có ý kiến “*Chính phủ có thể vận hành trong tình trạng không có tham nhũng*” trong khi đó 31% cho rằng tham nhũng là “*một phần của công việc*.” Cách nhìn nhận này trên thực tế tương tự với kết quả khảo sát vào tháng 9 năm 1998 (59% số người trả lời có quan điểm như vậy), nhưng kết quả này đã giảm vào tháng 6 năm 2000. Tuy nhiên, cần thận trọng trước những ý kiến về việc xã hội thường xuyên không có quyết định về cách thức đánh giá tính

trung thực của các thể chế được lựa chọn nhằm đấu tranh chống tham nhũng trong lĩnh vực công.

IV. CHÍNH SÁCH VÀ CHƯƠNG TRÌNH CHỐNG THAM NHŨNG

Cần có những biện pháp nhằm đảm bảo những nỗ lực chống tham nhũng quốc gia phù hợp với các thành tố của Chương trình hành động, gồm: (1) triển khai các hệ thống dịch vụ công hiệu quả và minh bạch, (2) tăng cường những hành động chống hối lộ và khuyến khích liêm chính trong hoạt động kinh doanh, (3) hỗ trợ sự tham gia tích cực của xã hội. Ba thành tố này do Ngân hàng phát triển châu Á và Tổ chức phát triển và hợp tác kinh tế đề ra như một khuôn mẫu chống tham nhũng cho các nước châu Á - Thái Bình Dương, bao gồm hàng loạt các chiến lược, như tăng cường năng lực quốc gia và quản lý khu vực công, nâng cao tính minh bạch về chính trị, thúc đẩy sự phát triển của xã hội và tăng tính cạnh tranh của nền kinh tế. Tất cả những yếu tố này được xem xét trong một môi trường quản lý ở mức độ trung bình.

Chương trình hành động nêu trên và những chiến lược lại rất đồng nhất với cách tiếp cận 9 điểm mà Ngân hàng thế giới đã đề xuất với Chính phủ Phi-líp-pin vào năm 2000 và chương trình chống tham nhũng toàn quốc tiếp sau đó do Viện nghiên cứu phát triển Phi-líp-pin cung cấp (Development Academy of Philippine-DAP) dưới sự chỉ đạo của Chính phủ Phi-líp-pin.

Những nỗ lực của Phi-líp-pin đã xác định rõ tham nhũng hành chính tập trung chủ yếu vào những cải tổ trong công tác quản lý tài nguyên và hành chính. Do vậy, đối với khu vực này cần có sự lựa chọn kỹ càng trong quá trình tuyển dụng công chức, xoá bỏ những hạn chế về cơ cấu tổ chức, thúc đẩy cung cấp các dịch vụ có chất lượng và công khai tài chính qua việc phân quyền cũng như yêu cầu tổ chức tuân theo quy định về tài chính.

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

- Các đảm bảo lợi ích vật chất cho những người có năng lực.

Phi-líp-pin đã chính thức sử dụng cơ chế trọng nhân tài trong việc bổ nhiệm, thăng cấp và đánh giá năng lực thông qua việc thành lập ngành dân chính độc lập, trong đó có Ủy ban quản lý việc bổ nhiệm có nhiệm vụ theo dõi những quan chức chính trị hàng đầu và một chương trình nâng cao năng lực quản lý chuyên nghiệp dành cho các quan chức ở cương vị lãnh đạo. Tuy nhiên, vẫn bộc lộ một số yếu kém như: tình trạng trả lương thấp cho công chức (đặc biệt là cho các công chức chuyên nghiệp và có năng lực); hạn chế năng lực của một số quan chức chính trị nắm quyền trong Quốc hội; và khả năng tài chính hạn hẹp để tiến hành một chương trình nâng cao năng lực cho đội ngũ công chức. Bên cạnh, đó Ủy ban dân chính (CSC) đưa yêu cầu về bằng cấp ra đóng vai trò như “rào cản” đối với quyền bổ nhiệm, nhưng việc bổ nhiệm vẫn chịu ảnh hưởng sâu sắc của chính trị. Thành công theo phương thức này phụ thuộc rất nhiều vào xu hướng cung cấp dịch vụ của ngành dịch vụ công cộng và các quy định trách nhiệm giải trình.

Sau hơn 10 năm kể từ khi ra đời luật chuẩn hoá mức lương, hệ số lương xác định đã không cải thiện trong việc kiểm chế tham nhũng trên thực tế là mức lương của các công chức phục vụ trong khu vực công cộng vẫn ở mức thấp so với các vị trí tương ứng trong khu vực tư nhân. Mặc dù mức lương của cán bộ công chức có tăng hơn so với trước đây nhưng cũng chỉ đơn thuần là giảm sức ép trong chi tiêu. Việc giảm sự chênh lệch là vấn đề không dễ dàng trong hoàn cảnh ngân sách nhà nước còn hạn chế, bộ máy quản lý còn cồng kềnh.

Rất nhiều tổ chức tại Phi-líp-pin tiến hành các hội nghị về vấn đề đạo đức mặc dù những tác động đối với việc giảm bớt nạn tham nhũng đang cần được đánh giá. Một nội dung quan trọng được đề cập là các chương trình phục hồi đạo đức và các cuộc hội thảo về giá trị đạo đức (viết tắt là VOWS) được tổ chức bởi Ủy ban dân chính, Ủy ban thanh tra (DAP). Vào những năm 90 của thế kỷ 20, hàng loạt các cuộc hội

thảo chuyên đề đạo đức (VOWS) được tổ chức bởi Ủy ban dân chính nhưng chưa tạo ra một kết quả rõ ràng nào bởi bất cứ một chương trình nào về vấn đề đạo đức cũng cần phải được thực hiện song song với những thay đổi về chương trình, kế hoạch chống tham nhũng. Huther và Shah (2000) đã tranh luận rằng, tác động tích cực của các cơ quan quản lý về vấn đề đạo đức đối với xã hội sẽ rất hạn chế khi mà xã hội đó có một cơ chế quản lý tốt. Tuy nhiên, không thể phủ nhận được vai trò của các đạo luật về đạo đức. Hiện tại, bộ máy quản lý còn phụ thuộc quá nhiều vào đạo luật về vấn đề đạo đức của Ủy ban dân chính (đạo luật chưa được phổ biến rộng rãi và không chi tiết hoá cho từng đối tượng).

Khi Tổng thống Macapagal Arroyo lên nắm chính quyền, một trong những chỉ đạo đầu tiên là đưa ra sắc lệnh bổ sung cho đạo luật về đạo đức, trong đó khẳng định rằng quyền lợi cá nhân không thể nhằm lẫn với quyền lợi công cộng.

- Hạch toán tài chính

Hạch toán tài chính được đánh giá là phù hợp khi cơ chế hạch toán và kế toán, sổ sách rõ ràng được đi liền với tính liêm chính trong hoạt động. Sự giám sát của Nghị viện và quần chúng nhân dân đóng vai trò quan trọng đối với quy trình chấp hành ngân sách hiệu quả. Do thiếu chiến lược trung hạn trong kế hoạch của các cơ quan Chính phủ và việc đưa ra những mục tiêu về tổng thu nhập bất hợp lý, đã dẫn đến những điều chỉnh không hợp lý và phi thực tế trong quá trình chấp hành ngân sách. Để khắc phục tình trạng Thư ký Quản lý ngân sách Emilia Boncodin dưới sự chỉ đạo của Chính phủ đã đưa ra Chương trình chỉ tiêu trung hạn (MTEF). Theo Chương trình này, mỗi quan hệ giữa hoạt động dự toán và quyết toán ngân sách được đặt trong một chu trình ngân sách với thời gian một năm, nhằm bảo đảm tính bền vững trong kế hoạch phát triển kinh tế của Chính phủ và giảm bớt những điều chỉnh trong quá trình chấp hành ngân sách. Bên cạnh đó, chương trình còn là tập hợp các chỉ số đánh giá hiệu quả hoạt động

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

của các tổ chức (OPIF). Từ đó, các cơ quan nhà nước cần tập trung vào kết quả đầu ra và việc phân bổ ngân sách cho các chương trình ưu tiên (Chính phủ phải chú trọng đến các kết quả, và việc đưa ra các chương trình ưu tiên.

Tuy nhiên, cả Chương trình chỉ tiêu trung hạn và Tập hợp các chỉ số đánh giá hoạt động của các tổ chức đều đang ở thời kỳ hoạt động một cách hình thức, cần phải tạo dựng một khả năng vững chắc để triển khai những biện pháp trên ở tất cả các cơ quan của Chính phủ và cấp quốc gia, địa phương.

Bộ Ngân sách và quản lý bắt đầu hình thành những cải tổ chính trong việc mua sắm của Chính phủ trong năm 1999. Một chương trình đã được đưa ra khi sửa đổi những quy định liên quan đến việc tiêu dùng hàng hoá và dịch vụ để tăng khả năng cạnh tranh, giảm sự trì trệ và hạn chế việc tự quyết định và chỉ đạo các uỷ ban. Hệ thống chỉ tiêu điện tử được thiết lập vào năm 2000 bao gồm: 1. Bảng đấu giá công cộng là một bảng tin điện tử, nơi mà tất cả các sự kiện và quyết định của Chính phủ đều được công bố; 2. Sổ ghi danh sách các nhà cung cấp nơi ghi những nhà cung cấp được chỉ định cho các cơ quan Chính phủ; 3. Danh mục hàng hoá điện tử công cụ lưu trữ phục vụ cho việc đáp ứng những yêu cầu của các cơ quan Chính phủ.

Những kết quả bước đầu cho thấy đã có sự giảm bớt các chi phí mua sắm (chẳng hạn chi phí mua sổ sách ước tính đã giảm khoảng 40%, chi phí thuốc men giảm 27%), việc thẩm tra nhà cung cấp nhanh hơn (từ 3 tuần giảm còn 1 giờ), thực hiện diễn giải các khoản đã chi cũng nhanh chóng hơn (từ 7 tuần còn 30 phút bằng email) (Ngân hàng thế giới 2001, trang 20.21). Vụ Thu nhập nội (BIR), cũng cho rằng có thể cắt bớt phần chi tiêu dành cho mua sắm nếu một đơn vị chuyển sang hệ thống mua bán điện tử theo cách đấu giá vì khi đó việc chọn nhà phân phối trong nước và quốc tế trên mạng rất dễ dàng.

Một bản dự luật về cải tổ chỉ tiêu của Chính phủ vốn đã được thông qua tại Hạ nghị viện tại thời kỳ nắm quyền của Tổng thống

Jophes Estrada nay được đưa ra trong Nghị viện mới để xem xét, điều chỉnh. Những cải tổ trong việc mua sắm của Chính phủ đòi hỏi phải thanh giảm nhiều trong bộ máy quản lý.

Về mặt thu, những cải tổ cũng được thực hiện dưới sự điều hành của Ủy viên hội đồng là Rene Banez cụ thể là hệ thống thuế gồm: xây dựng lại quy trình tính và nộp thuế nhằm đơn giản, hiệu quả, rõ ràng hơn; thay đổi lại chính sách nguồn nhân lực, mạng nhân sự và quy trình cho cả hệ thống nhân sự. Tuy nhiên, những cố gắng của ông không đem lại hiệu quả, mặc dù Guillermo Parayno đang tiếp tục thực hiện chương trình này. Phi-líp-pin đang thực sự đang rất cần một chiến lược có tính sáng tạo hơn nữa để chống tham nhũng trong lĩnh vực thuế (một chiến lược sẽ tác động lên tất cả các cơ quan). Theo đánh giá của Ngân hàng thế giới, cải tổ trong Vụ Thu nhập nội vẫn cần có một chiến lược chống tham nhũng có tính thuyết phục (Ngân hàng thế giới năm 2002).

Thông qua Ủy ban kiểm toán (COA), Chính phủ cũng đang kiểm soát ngân sách bằng cách cải tổ về kế toán và kiểm toán, bao gồm kiểm toán ngân sách, kiểm toán thành phần (gồm kiểm toán dân sự, kiểm toán Chính phủ và kiểm toán từng đơn vị), với chức năng như là một giải pháp thay thế cho việc kiểm toán công sở và một hệ thống thông tin kiểm toán tài chính dựa vào kế toán tích lũy thông qua kỹ thuật vi tính hoá. Cách này cho phép Ủy ban kiểm toán có được một cơ cấu kiểm toán hợp lý hơn, tăng cường sự kiểm tra sổ sách và loại bỏ sự liên kết giữa nhân viên kiểm toán và các cá nhân trong đơn vị được kiểm toán.

Vì các hành động của Ủy ban kiểm toán luôn trong tình trạng “thấy thì làm” nên ý nghĩa như những bài học hơn là phòng ngừa. Vì vậy, Ủy ban cần chuẩn bị tốt hơn và cần nhất quán trong việc điều tra, công bố các báo cáo về vấn đề chi tiêu, quản lý tài sản công và phân chia các nguồn ngân quỹ.

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

- Văn hoá công sở hiệu quả và thân thiện.

Là một phần trong chủ trương chống tham nhũng của Chính phủ, Tổng thống Macapagal Arroyo đã chỉ đạo các cơ quan phải giảm một nửa số chữ ký trong các giao dịch của Chính phủ (chẳng hạn đối với việc cấp hộ chiếu, giấy khai sinh, giấy mua bán nhà, giấy chứng nhận về môi trường, giấy phép hành nghề và những giấy tờ tương tự). Các đơn vị chính quyền địa phương đang thực hiện chiến dịch giảm bớt số lượng chữ ký có trong mỗi giấy tờ (chẳng hạn trong việc cấp giấy phép kinh doanh, giấy phép xây dựng...). Ủy ban dân chính thực hiện chiến dịch này bằng việc chỉ đạo tất cả các đơn vị Chính phủ đặc biệt là các cơ quan dịch vụ tuyến trước, phải công khai bảng quy trình, những giấy tờ, mức phí yêu cầu, thời gian và trách nhiệm của các cán bộ hành chính trong việc thẩm tra, cấp giấy phép. Giảm lượng chữ ký trên mỗi giấy tờ và các bước thực hiện sẽ làm giảm khả năng của các giao dịch mờ ám. Kế hoạch này có thể giải quyết được vấn đề thông tin không đầy đủ giữa người cung cấp dịch vụ và người mua dịch vụ, ngoài ra còn loại bỏ hiện tượng hối lộ nếu chương trình được cung cấp trong những cuốn sổ tay về các dịch vụ hành chính của Chính phủ.

Chính phủ cũng nhận ra vai trò của công nghệ thông tin và viễn thông có khả năng không chỉ đẩy nhanh các quy trình mà còn giúp các giao dịch của Chính phủ trở nên rõ ràng và tối thiểu hoá sự tiếp xúc giữa người thu phí và công chúng trong quá trình thực hiện các giao dịch. Bên cạnh việc sử dụng dịch vụ mua bán điện tử, ứng dụng công nghệ viễn thông và thông tin cũng đang được tiến hành trong việc thu thuế (hệ thống thanh toán và thu thuế điện tử), công khai việc giải ngân ngân sách, đăng ký phương tiện đi lại, công chứng giấy khai sinh, làm hộ chiếu và tự động hoá các cuộc bầu cử. Nhìn chung những hoạt động bắt đầu có những hiệu quả nhất định.

Sắc lệnh về thương mại điện tử được thông qua năm 2000 quy định tất cả các cơ quan công quyền phải tiến hành tự động hoá các giao dịch và phải nối mạng nội bộ để chia sẻ thông tin và quản lý.

Thời gian cho việc thực hiện cũng đã được duyệt và chỉ một số ít các cơ quan công quyền có khả năng tự động hoá các công đoạn nội bộ và cần thêm một thời gian nữa mới có được các giao dịch vi tính hoá trực tiếp với khách hàng. Tiến bộ trong những hoạt động này rất chậm vì đó là những hoạt động đòi hỏi tinh thần kỹ thuật cao và nguồn tài chính lớn.

- Phân quyền

Là một công cụ chống tham nhũng, thực hiện việc phân quyền đã đạt được kết quả nhất định. Phân tích sự phân quyền trong lĩnh vực quản lý tài chính cho thấy mối tương quan giữa phân quyền và tham nhũng (Huthner và Shah 1998). Tại Phi-líp-pin một thập kỷ phân quyền đã làm tăng trách nhiệm phải giải trình của các chính quyền địa phương trong các lĩnh vực y tế cộng đồng, dịch vụ công chính địa phương, phát triển nông nghiệp và một loạt các vấn đề khác. Blair (1996) trích dẫn kinh nghiệm gần đây của Phi-líp-pin về phân quyền, kết luận rằng một Chính phủ phân quyền đạt được những ảnh hưởng tích cực trong chất lượng quản lý, đặc biệt trong việc tái định hướng Chính phủ từ một *cơ quan ra lệnh* và điều hành tới một *cơ quan cung cấp dịch vụ*. Những câu chuyện có tính giai thoại đã chỉ ra rằng phân quyền sẽ làm tăng tính hiệu quả tại Phi-líp-pin bằng việc hạn chế “kẻ hờ” của đồng tiền và các nguồn lực khác (Azfar và những người khác 2000).

Tuy nhiên, phân quyền cũng có những mặt hạn chế như địa phương hoá làm cho tham nhũng tồi tệ hơn (đặc biệt khi quyền lợi cá nhân được trao cho một số người) và những thất thoát dự đoán được khi thực hiện chỉ tiêu trong cơ chế phân quyền, cơ chế giám sát từ trung ương đến địa phương kém chặt chẽ làm cho chính quyền địa phương nhạy cảm hơn và dễ dẫn đến sự cấu kết với các nhà thầu địa phương Gonzalez và Mendoza 2002). Ví dụ như Đạo luật về chính quyền địa phương chỉ tập trung quy định quyền và nghĩa vụ của các quan chức địa phương và tạo những cơ hội tham nhũng không đòi hỏi phải tuân theo sự chỉ đạo của cấp trên (A. Mendoza 2001).

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

Một số thành công trong quá trình phân quyền ở Phi-líp-pin được các nhà nghiên cứu đánh giá cao như: hàng loạt chương trình, chính sách Chính phủ đang thực hiện; sự giúp đỡ của các tổ chức, hiệp hội và các nhà từ thiện; tăng cường trách nhiệm giải trình, năng lực của quan chức địa phương. Việc kiểm tra thí điểm đối với các cuộc nghiên cứu, sự liên kết giữa Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) và DAP trong hàng loạt hoạt động ở chính quyền địa phương là một bước khởi đầu để tăng trách nhiệm giải trình của các quan chức địa phương trước những dịch vụ do nhà nước cung cấp (như thu gom rác, quản lý giao thông công cộng, an toàn xã hội, quản lý thị trường, và cấp bằng). Sự thể chế hoá các nghiên cứu đối với các cơ quan của Chính quyền địa phương, cùng với khả năng quản lý tài chính và kiểm toán tốt của địa phương là cần thiết trong việc nâng cao chuẩn dịch vụ và giảm bớt tham nhũng ở cấp địa phương. Nhìn chung, phân quyền có khả năng nhiều trong việc giảm tình trạng tham nhũng vì chi phí quản lý thấp và khuyến khích được trách nhiệm giải trình đối với các khoản chi cấp địa phương.

- Lực lượng lao động.

Sau 8 năm kể từ khi Chính phủ Phi-líp-pin thông qua đạo luật về cải tổ và cho phép Tổng thống được quyền cơ cấu lại toàn bộ nội các, thì việc tư nhân hoá một số tập đoàn của Chính phủ hay trực thuộc Chính phủ, đặc biệt trong ngành dầu khí và ngành dịch vụ điện nước đã giảm được lực lượng lao động, mặc dù mới chỉ giảm được một phần. Tuy nhiên, việc thực hiện ở các cơ quan nhà nước, cụ thể là một vài đơn vị dưới sự kiểm soát của cơ quan hành pháp như Bộ Y tế (DOH) thì không phải là một điều đơn giản khi cố gắng “địa phương hoá” và một năm sau cơ quan này đã phải ra toà vì một số nội dung liên quan tình giảm lao động.

Năm 2002, Tổng thống Macapagal Arroyo đã loại trừ khoảng 77 ban, hội được thành lập theo sắc lệnh của ba chính quyền cũ (theo như Đạo luật hành pháp 72) và nhiều ban, hội tồn tại không hợp lý cũng

được giải tán. Mặc dù chưa có đánh giá nào về tác động của những nỗ lực cải tổ trên nhưng vẫn được dự đoán là sẽ giảm khả năng xảy ra tham nhũng.

- Những hạn chế về mặt thể chế.

Mô hình của một quốc gia là cơ chế rất quan trọng trong việc kiểm soát và phát hiện tham nhũng, sự hợp lý của cơ chế quản lý được đánh giá là đạt hiệu quả ở một số cấp độ phân chia quyền lực và thiết lập trách nhiệm kiểm soát ngang giữa các cơ quan của Chính phủ. Biện pháp hiệu quả sẽ giảm được khả năng lạm dụng chức quyền (nếu xảy ra sẽ bị xử phạt) (Ngân hàng thế giới 2000a). Vì vậy, các cơ quan công quyền của Phi-lip-pin không đạt hiệu quả trong việc bảo đảm trách nhiệm giải trình tài chính (vì chính quyền của nước này có cơ cấu tương tự hệ thống chính quyền Mỹ, vốn đã có xu hướng áp đặt trách nhiệm).

Hiến pháp Phi-lip-pin đưa ra sự phân chia quyền lực giữa các cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp. Những yếu kém về mặt thể chế của ba cơ quan này đã làm giảm hiệu quả hoạt động của hệ thống kiểm tra và đối trọng, ví dụ như Quốc hội, đặc biệt là Hạ viện, không hề thực hiện nhiệm vụ trong việc kiểm tra, giám sát với mỗi nhiệm kỳ Tổng thống mà nguyên nhân chủ yếu là sự yếu kém của hệ thống các đảng phái và cơ chế bầu cử, bên cạnh đó Quốc hội trong quá trình sử dụng ngân sách cho bầu cử bị chỉ trích là tham nhũng.

V. HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VÀ CƠ QUAN TƯ PHÁP

Phi-lip-pin có một số quy định chống tham nhũng như: Đạo luật chống các hành vi hối lộ và tham nhũng, Đạo luật chiếm đoạt tài sản bất hợp pháp, Đạo luật công khai tài sản và nghĩa vụ pháp lý, Đạo luật chống hành vi cướp bóc, Bộ luật tiêu chuẩn đạo đức và gần đây là Đạo luật chống rửa tiền. Tất cả những đạo luật này đều quy định mức phạt cứng rắn nhưng tính thi hành lại rất thấp (tức là ít khả năng phát hiện, kết án và thi hành hình phạt) do đó, hiệu quả của các quy định này

đem lại là rất thấp. Nếu so sánh về khả năng một quan chức không bị kết án về tội tham nhũng của Phi-líp-pin lớn hơn gấp 35 lần so với Hồng Kông (Trung Quốc).

Cải tổ lại ngành cảnh sát Phi-líp-pin cũng là một phương thức cần thiết trong cuộc chiến chống tham nhũng. Vào năm 2000, cảnh sát quốc gia Phi-líp-pin đã có một số thay đổi về cơ cấu, tăng chi cho các hoạt động quan trọng. Tuy nhiên để thành công trong cuộc chiến chống tham nhũng cần có những biện pháp mạnh hơn nữa, bên cạnh đó cũng cần có những hình thức tuyên truyền để tạo lập thói quen thi hành nghiêm chỉnh những quy định của pháp luật.

- Hoạt động của hệ thống tư pháp

Cơ quan tư pháp của Phi-líp-pin được thành lập trên cơ sở một thể chế tốt trong suốt thời kỳ Mỹ chiếm đóng. Trước những quy định do quân đội ban hành cơ quan tư pháp là “thành lũy cuối cùng của chế độ dân chủ Phi-líp-pin”. Sau giai đoạn chính quyền do Tổng thống Marcos điều hành, vai trò của cơ quan tư pháp không được như trước nữa, tuy nhiên hệ thống cơ quan này đang mở một chiến dịch thăm dò để chuẩn bị cho công việc cải tổ, dẫn đầu là Chương trình hành động của Toà án tối cao (thực hiện dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Chánh án) đang được sự ủng hộ nhiệt tình của quần chúng nhân dân và bước đầu đã có những thành công nhất định.

Thực hiện Chương trình này, Toà án tối cao đã liên kết với một tổ chức phi chính phủ (NGO) là Bantay Katarungan với mục đích điều hành các vụ kiện và giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của Toà án cấp dưới (Toà án địa phương và Toà phúc thẩm), ngoài ra còn tăng cường kỷ luật đối với những Thẩm phán có hành vi tham nhũng, một ví dụ điển hình là giữa tháng 11/1998 và tháng 4/2001 Toà án tối cao đã kỷ luật 230 Thẩm phán bằng việc sa thải hoặc xử phạt hành chính đối mà nguyên nhân đều bắt đầu từ tham nhũng (Initorio 2001).

- Hoạt động kiểm soát của Quốc hội.

Nhiệm vụ này được thực hiện rõ nhất trong các cuộc giải trình ngân sách hàng năm, đó cũng là cơ sở cho việc ban hành các đạo luật về phân bổ ngân sách. Bên cạnh đó, Quốc hội cũng tham gia tích cực vào các cuộc điều tra về các vụ hối lộ thông qua Ủy ban thượng viện (Blue Ribbon). Mặc dù trong một số trường hợp (như vụ Jueteng) các cuộc điều tra quá chi tiết nhưng đó cũng có thể xem là các tài liệu thay thế cho việc giám sát thường kỳ theo chức năng của Quốc hội.

- Giải trình.

Sự trì trệ và yếu kém của cơ quan công quyền tại mỗi quốc gia dẫn đến hoạt động giải trình chính trị chỉ được thực hiện ở mức tối thiểu, đó là các giải trình về những trì trệ và bảo thủ trong cách ứng xử của các quan chức đối với bộ phận thuộc quyền quản lý của họ. Có một thực tế là nếu việc giải trình tăng lên thì chi phí cho đối tượng ra quyết định cũng tăng, từ đó dẫn tới chi phí thuộc lợi ích cộng đồng cũng tăng lên (Ngân hàng thế giới 2000a).

- Cuộc tranh mang tính chính trị.

Là một phương thức nhằm đánh giá hiệu quả hoạt động đối với các nhà lãnh đạo thông qua các cuộc cạnh tranh chính trị ở mức độ phù hợp.

Các cuộc cạnh tranh khuyến khích các ứng cử viên dự bị và các đảng thay thế tìm cách làm rõ tham nhũng trong Chính phủ đương đại hoặc đưa ra các chứng cứ làm rõ yếu kém của hệ thống lãnh đạo.

Cạnh tranh chính trị ở Phi-líp-pin đang có nhiều vấn đề đặt ra như liệu đó có phải là cạnh tranh hay không mặc dù Hiến pháp đã quy định một hệ thống chính trị đa đảng và tự do, tất nhiên hệ thống chính trị tồn tại đa đảng nhưng các đảng được tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật và hoạt động chính trị chiếm số ít (chỉ hai đến ba đảng). Đảng thường thay đổi sau mỗi cuộc bầu cử Tổng

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

thống, đó cũng là cơ hội để các đảng chứng minh tính ưu việt của mình và cũng là hình thức thể hiện rõ nhất tính cạnh tranh chính trị. Theo nhận xét của các nhà lãnh đạo cao cấp thì hệ thống các đảng phái ở Phi-líp-pin có nhiều tiến bộ như đảm bảo được các lợi ích chính trị bằng cách tham gia tích cực vào các diễn đàn chính trị (Gonzalez 2001) hoặc thông qua việc thi hành Bộ luật bầu cử quốc gia để đề ra và hướng dẫn đối với các hoạt động đóng góp tài chính cho các đảng, tuy vẫn tồn tại một số điểm phi thực tế (như quy định mức thấp nhất cho chi phí bầu cử) và có những vấn đề về tài chính chưa rõ ràng. Ủy ban bầu cử (COMELEC) là nơi có nhiệm vụ xem xét những vấn đề như vậy, nhưng lại thiếu khả năng đưa ra các ý kiến đóng góp cho hoạt động mỗi đảng, sở dĩ như vậy là do hệ thống quản lý quá yếu và không thể đứng vững nếu xảy ra các biến cố, bên cạnh đó Ủy ban bầu cử rất ít khi sử dụng các hình phạt trong các khoản (ROCAMORA 1998).

- Các quy định về kê khai tài sản và lợi ích.

Các biện pháp đẩy mạnh sự minh bạch của các quan chức công quyền thông qua các hình thức: tổ chức các buổi tọa đàm về cơ quan lập pháp và tư pháp trước sự chứng kiến của chính quyền địa phương, chính quyền trung ương; thực hiện luật công khai tài sản, luật về xung đột quyền lợi và luật về thông tin công khai, tuy nhiên không phải tất cả các biện pháp nêu trên đều có tác dụng đến việc chống tham nhũng, ví dụ như kê khai tài sản là bắt buộc đối với tất cả các quan chức nhưng những thông tin thu thập được lại không phải là kết quả chính xác (mặc dù kê khai không đúng sự thật nhưng đối tượng kê khai không chịu trách nhiệm về hành vi của mình), để đối phó với tình trạng trên, PCIJ đã có một số các biện pháp như tập trung việc kê khai tài sản vào một số quan chức cấp cao hay thực hiện triệt để các quy định của Luật về truất quyền nhằm nhằm hạn chế ảnh hưởng của các quan chức đương nhiệm đối với các hoạt động kinh doanh của bản thân.

- Cạnh tranh trong khu vực tư nhân.

Trong khu vực tư nhân hiện đang sử dụng một số biện pháp để quản lý quốc gia như: chính sách tự do hoá kinh tế, cạnh tranh lành mạnh trong khu vực tập trung, các hoạt động cải tổ... Tuy nhiên, vẫn tồn tại một số yếu kém khi xây dựng một cơ chế công khai và lành mạnh hơn cho hoạt động quản lý nhà nước và tạo dựng phương tiện phát ngôn các doanh nghiệp nhỏ và công đoàn.

- Tư nhân hoá.

Tư nhân hoá đã được thực hiện từ thời gian nắm chính quyền của Tổng thống Aquino và phát triển qua suốt nhiệm kỳ của Tổng thống Ramos, đã được đặt ra trong các lĩnh vực viễn thông, ngân hàng, năng lượng, vận chuyển hàng không và đường biển, xây dựng. Chương trình tư nhân hoá bao gồm việc tư nhân hoá một phần hoặc toàn bộ các hạng mục quan trọng theo quy định của Luật tư hữu hoá tài sản, chẳng hạn như hệ thống cấp nước Metro Manila, hãng Hàng không Phi-líp-pin, Công ty dầu khí quốc gia và Ngân hàng quốc gia Phi-líp-pin.

Tư nhân hoá sẽ khuyến khích nhiều người tham gia hơn hoạt động kinh doanh và mở rộng được khả năng lựa chọn của người tiêu dùng đồng thời cho phép Chính phủ có điều kiện tập trung vào các dịch vụ công cộng quan trọng nhất. Nỗ lực tư nhân hoá gần đây nhất của Chính phủ là đặt mục tiêu tư nhân hoá Tổng công ty điện quốc gia (NPC), nhưng kế hoạch đó đã không được thực hiện vì chi phí và tính không hiệu quả của kế hoạch.

Thực hiện tư nhân hoá phải gắn liền với một cơ chế điều tiết tốt. Theo một số dẫn chứng (tài liệu Virtucio và Lalunio (2001)), thì quá trình tư nhân hoá là rất nhạy cảm và chịu sự chi phối sâu sắc của một số đối tượng quản lý nền kinh tế. Đối với Phi-líp-pin, một số chức năng độc quyền của Chính phủ đã được tư nhân hoá mà không có một cơ chế điều tiết phù hợp và hiệu quả. Virtucio, Lalunio cho rằng quá

trình tư nhân hoá đó chủ yếu là sự chuyển đổi giữa độc quyền của Chính phủ với độc quyền tư nhân về quản lý, giao nhận hàng hoá.

- Tính liêm chính trong hoạt động kinh doanh và ngân hàng.

Tháng 9 năm 2001, Phi-líp-pin đã thông qua Luật chống rửa tiền. (Phi-líp-pin đã từng có tên trong danh sách 19 quốc gia và lãnh thổ không hợp tác trong việc chống rửa tiền của Tổ chức giám sát hoạt động tài chính). Luật đã trao cho hội đồng thực hiện quyền được phong toả các tài khoản, khởi kiện các giao dịch không trung thực, xử lý các đơn kiện và hợp tác với các quốc gia khác trong việc truy bắt những kẻ rửa tiền. Tuy nhiên, Tổ chức giám sát hoạt động tài chính đã nhận định rằng các quy định của Luật chống rửa tiền là không phù hợp tình hình Phi-líp-pin và để thực hiện các quy định của Luật rửa tiền có hiệu quả thì trước tiên thực hiện các cam kết để chứng minh nỗ lực của mình, tích cực thực hiện các hoạt động để có thể chuyển ra khỏi danh sách nhóm Các quốc gia và lãnh thổ không có tính hợp tác (Xem tại Câu lạc bộ kinh doanh Makati).

- Phương thức quản lý hiệu quả.

Khu vực quốc doanh Phi-líp-pin có hạn chế về công tác quản lý, điều đó được thể hiện rõ qua cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 như tập trung quyền sở hữu, giám sát kém, hầu hết các doanh nghiệp không thực hiện chính sách công khai trong các hoạt động mua bán nội bộ, quyền cổ đông bị hạn chế, mối quan hệ thân thiết của các cơ quan với các tổ chức kiểm toán bên ngoài...

Trong những năm gần đây, những cải tổ trong quản lý khu vực quốc doanh đã được đề cao trong các hoạt động của Chính phủ mà nguyên nhân trực tiếp là sức hút của thị trường chứng khoán (BW). Phi-líp-pin đã thông qua Luật chứng khoán RA8799 vào tháng 8 năm 2000. Luật này đã tăng quyền độc lập cho Ủy ban chứng khoán và ngoại hối, kết hợp chặt chẽ các điều khoản chống gian lận.

Một số tập đoàn kinh tế đã xây dựng các dự án về chống tham nhũng, như Câu lạc bộ kinh doanh Makati đã hình thành một mô hình với những nỗ lực trong việc chống tham nhũng vì lợi ích của khu vực tư nhân như quá trình đơn giản hóa dự án, tức là đơn giản hoá các giao dịch để cấp bằng và cho phép kinh doanh bất động sản; sự trong sáng và công khai của dự án Chính phủ; nghiên cứu đánh giá các doanh nghiệp về góc độ tham nhũng trong khu vực tư nhân. Một số sáng kiến gần đây nhất đang được thực hiện bởi Ủy ban hỗ trợ Chính phủ (GAC), là một tổ chức thuộc khu vực tư nhân thành lập năm 2001 theo quyết định của Tổng thống Macapagal Arroyo và hoạt động dựa trên Đạo luật hành pháp 25. Ủy ban hỗ trợ Chính phủ đã chuẩn bị chương trình cải tổ trong đó đưa ra vai trò và nghĩa vụ của các uỷ ban, Đạo luật thực hành thống nhất (phù hợp cho các giám đốc), Đạo luật về đạo đức doanh nghiệp. Tuy nhiên, cũng cần đề cập đến những biện pháp dài hạn để nâng cao tính độc lập và trình độ của lãnh đạo, bổ nhiệm những người có năng lực vào Ủy ban, bảo vệ các quyền tối thiểu của cổ đông, đưa ra các biện pháp cứng rắn đối với hoạt động mua bán trong nội bộ và hành vi tập hợp sức mạnh để tạo phe phái...

Mặc dù có những sáng kiến như vậy nhưng các nội dung về tính liêm khiết, mà trong đó các công ty mua sắm công và các nhà thầu tư nhân cung cấp hàng hoá dịch vụ đã cam kết rằng sẽ không có hành vi hối lộ trong việc ký kết hợp đồng, vẫn chưa được thực hiện cũng như những vấn đề chính yếu khác liên quan đến khu vực tư nhân là gian lận thuế, hối lộ cơ quan thuế và việc tạo điều kiện chi trả thuận lợi cho các nhà điều hành.

- Sự tham gia tích cực của công chúng.

Một chương trình chống tham nhũng không thể thành công nếu thiếu sự tham gia tích cực và thiện trọng của công chúng. Tại Phi-líp-pin, sự tham gia ngày càng nhiều của công chúng trong các công việc: hình thành ý thức chống tham nhũng cho công chúng; xây dựng và đóng góp kế hoạch chống tham nhũng; theo dõi việc điều hành, các

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

bước đi và quyết định của Chính phủ. Hoạt động xã hội tích cực là một trong những biện pháp chủ yếu để xoá giảm bớt rào cản trong cơ chế của đất nước.

- Dẩy mạnh hơn nữa sự quan tâm của xã hội đối với vấn đề tham nhũng.

Các cuộc họp, hội thảo được tổ chức bởi các tổ chức xã hội (bao gồm các tổ chức khu vực và quốc tế) đã phổ biến thông tin về hình thức và tính chất phức tạp của nạn tham nhũng, đề cao sự quan tâm của xã hội đối với vấn nạn này. Tuy nhiên, phương thức này không hiệu quả trong môi trường mà các thành phần dễ dàng chấp nhận việc tham nhũng. Huther và Shah (2000) đã bình luận rằng, *ở những quốc gia có hoạt động quản lý kém hiệu quả, các hành vi và các đối tượng tham nhũng nhìn chung là rất phổ biến*. Một biện pháp quan trọng hơn đối với một quốc gia như Phi-líp-pin là nên để cho quần chúng có tiếng nói trong việc giải trình của các quan chức và tạo điều kiện cho họ tham gia vào quản lý các hoạt động và quyết định của Chính phủ ví dụ như trong việc chi tiêu, thu nhập của Chính phủ cũng như các quy định khác.

Với phương thức đó, Phi-líp-pin đã có một loạt các nỗ lực theo đúng hướng. Để thu hút được sự quan tâm của công chúng, các tổ chức phi chính phủ đã thực hiện các cuộc nghiên cứu lấy ý kiến quần chúng, giúp cho việc nắm bắt được ý kiến của quần chúng về vấn đề tham nhũng. Các cuộc trưng cầu dân ý này không chỉ là biện pháp kiểm tra sự phản ánh của công chúng mà còn là biện pháp liên kết sự quan tâm của đông đảo quần chúng. Bản báo cáo (như đã đề cập từ trước) chính là nhằm phục vụ cho mục đích này.

- Tính độc lập và sự tham gia của các phương tiện thông tin đại chúng.

Nền báo chí Phi-líp-pin đóng vai trò rất lớn tại khu vực châu Á. Phương tiện thông tin đại chúng độc lập giúp kiểm tra mức độ tham

những thông qua tình huống phát hiện trên thực tế. Đây là một công cụ chống tham nhũng cần thiết, đặc biệt là trong điều kiện quản lý tốt. Bằng việc phổ biến thông tin và các kết quả phân tích, các phương tiện thông tin giúp làm sáng tỏ vấn đề đang được quan tâm của dư luận, hiệu quả của các phương tiện thông tin không chỉ dừng lại ở đó mà đó là phương thức hướng sự chú ý của quần chúng nhân dân tới nạn tham nhũng. *Ví dụ* như Trung tâm quốc gia Phi-líp-pin thông qua hình thức điều tra báo chí về Tổng thống Jophes Estrada đã tạo ra cơ sở để kết tội Tổng thống. PCIJ qua quá trình nghiên cứu đã trình bày báo cáo về việc sử dụng sai mục đích những khoản kinh phí mà Chính phủ cấp cho các địa phương, các hành vi bất xén đối với các khoản chi phục vụ các hoạt động của Chính phủ và các giao dịch không rõ ràng liên quan độc quyền điện thoại, ngành thông tin cũng đang có nhiều vấn đề về tham nhũng mà có nhiều nhà báo đang vào cuộc.

- Sự tiếp cận thông tin của công chúng.

Thế chế Phi-líp-pin cho phép người dân có quyền được tiếp cận thông tin liên quan đến các vấn đề mà xã hội quan tâm. Về nguyên tắc, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước là phải cung cấp các thông tin cho công chúng, mà cụ thể là hệ thống cơ quan tư pháp, vì vậy giúp cho nhà báo và người dân dễ dàng hơn trong việc đòi quyền tiếp cận thông tin của mình. Bên cạnh đó Phi-líp-pin được xem như quốc gia có truyền thống về các cuộc tiếp xúc và thảo luận và là quốc gia có kinh nghiệm trong quá trình thực hiện tự do hoá báo chí, cũng chính vì lẽ đó mà người dân Phi-líp-pin được phép tiếp cận thông tin rộng rãi so với bất kỳ quốc gia Đông Nam Á nào khác.

Tuy nhiên, tiếp cận thông tin cần phải được thể chế hoá vì hiện nay còn mang tính miễn cưỡng. Rất nhiều cơ quan quản lý nhà nước đã không nhận ra rằng tạo điều kiện cho công chúng tiếp cận thông tin là một phần trách nhiệm của họ. Có một thực tế đang diễn ra là ngoài những vấn đề liên quan tới chính quyền thì định hướng và các chương trình nghị sự của các nhà lãnh đạo vẫn không được phổ biến rộng rãi

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển...

trên phương tiện thông tin đại chúng (mà quyết định về việc đưa các thông tin và ở mức độ nào thì phụ thuộc chủ yếu vào các quan chức).

- Vai trò của quần chúng nhân dân và các tổ chức trong cuộc chiến chống tham nhũng

Sự tham gia của người dân trong cuộc chiến chống tham nhũng diễn ra tại Phi-líp-pin được thể hiện rõ nét nhất qua việc thoái vị của Tổng thống Ferdinand Marcos vào năm 1986 và Joseph Estrada vào tháng 01 năm 2001, bên cạnh những chương trình kiểm toán sự tham gia của nhiều người do COA thực hiện và hình thành các nhóm giám sát PUI và Bantay Katarungan (giám sát Tòa án). Một số tổ chức tại Phi-líp-pin đã thu hút được sự tham gia của quần chúng vào các hoạt động chống tham nhũng như: Ủy ban thanh tra đã cử được 361 tổ chức phi chính phủ và các tổ chức khác với tư cách là các bộ phận chống tham nhũng và 1074 tổ chức của cộng đồng thanh niên và sinh viên hoạt động với vai trò là các bộ phận giám sát lớp trẻ (theo Ủy ban thanh tra 2001, trang 14). Trong số các tổ chức phi Chính phủ thì Tổ chức các công dân Arập (CCAGG) (mục tiêu quan tâm là Chính phủ tốt) đó là một tổ chức giám sát dựa vào cộng đồng và đã phát hiện được một số vụ tham nhũng (một vài kỹ sư đã bị kết án) tại các cơ quan chính quyền địa phương. Tổ chức các công dân Arập (CCAGG) cũng nhóm họp với đại diện cơ quan kiểm toán quốc gia để thực hiện kiểm toán (nhiều bộ phận) đối với chính quyền địa phương tại Abra. PWI một tổ chức phi chính phủ khác được thành lập bởi một nhóm nhà kinh tế, các luật sư và các nhà phân tích chính sách với mục đích làm sáng tỏ về các hoạt động mua sắm chính của Chính phủ. Bên cạnh vai trò giám sát, PWI còn tiến hành các nghiên cứu, xúc tiến mua sắm điện tử và giúp cho việc tổ chức hợp lý các khâu và quy trình của Chính phủ liên quan đến mua sắm hàng hoá, nguyên liệu, dịch vụ và các dự án cơ sở hạ tầng.

Cộng đồng 1000 người theo đạo tin lành của Chính phủ (FOCIG),

vốn có những nhóm hỗ trợ cấp dưới tại 50 cơ quan Chính phủ cũng đã góp tiếng nói trong cuộc chiến chống tham nhũng thông qua việc ra mắt cuốn sách hướng dẫn cách quan hệ với các cơ quan của Chính phủ.

Năm 2001, các tổ chức xã hội dân sự do Hệ thống minh bạch và trách nhiệm giải trình (TAN) (TAN là tổ chức bao gồm 19 hội hàn lâm, cơ quan thông tin và tổ chức phi chính phủ) đứng đầu, đã có những bước tiến đầu tiên trong việc phát triển một chương trình hành động chống tham nhũng gồm: các kế hoạch hành động nhằm ngăn ngừa tệ nạn tham nhũng, khởi tố những người phạm tội tham nhũng và thúc đẩy một nền văn hoá không có tham nhũng.

Xem **Phụ lục 3.1** về đánh giá tổng quan về chính sách và chương trình chống tham nhũng.

- Tăng cường tính liên kết trong các tổ chức.

Qua các chương trình, chính sách chống tham nhũng đã có một số vấn đề cần được quan tâm. *Thứ nhất*, những nỗ lực đang bị ảnh hưởng bởi thiếu tính liên kết chặt chẽ trong mỗi tổ chức, hơn nữa, không có cơ chế chống tham nhũng có sự bao quát toàn bộ, do vậy yêu cầu đặt ra là phải truyền bá rộng rãi mọi nỗ lực của chính quyền và tạo được sự liên kết thông qua các chiến dịch chống tham nhũng. *Thứ hai*, thiếu chặt chẽ trong hoạt động quản lý, do đó cần thực hiện những biện pháp tập trung vào chống nạn tham nhũng và tồn tại một số vấn đề như thiếu nhất quán trong việc áp dụng các quy định về xung đột lợi ích, quy trình kiểm toán không phù hợp và các hệ thống không vận hành được trong một số trường hợp cụ thể (chẳng hạn COA không bắt buộc phải nộp những kết quả kiểm toán cho thanh tra nếu không phát hiện thấy tham nhũng), luật thương mại điện tử kém tính khả thi và thiếu cơ chế thực hiện cho các tổ chức xã hội (vì vậy, những tổ chức này vẫn không xác định được những việc cần làm). *Thứ ba*, các quy định của pháp luật không được tiến hành đồng thời với các giải pháp khác, không tạo được động thái nhằm sửa đổi các quy định của hệ

thống pháp luật và chuẩn hoá mức lương để giảm bớt sức ép chi tiêu (hoạt động này có thể tạo ra hiệu quả trong hoạt động của bộ máy hành chính).

Để hạn chế những nhược điểm trên, thúc đẩy hoạt động của Bộ Nội thu (BIR) cũng là hoạt động cần thiết bằng cách thông qua các biện pháp quan trọng để điều hành BIR (cụ thể là việc thành lập cơ quan quản lý doanh thu nội); hoặc những quy định nhằm giảm bớt quyền hành của Tổng thống trong việc bổ nhiệm đã được thể hiện trong Bộ luật dịch vụ công cộng mới (sẽ được thông qua tại Quốc hội); một số biện pháp cần có sự điều chỉnh nhanh gồm: tư nhân hoá ở mức độ hợp lý bằng việc áp dụng cơ chế quản lý tốt, điều chỉnh quy chế chống rửa tiền cho phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế, thực hiện quyền được tiếp cận những thông tin (thông qua quy định pháp luật về tiếp cận thông tin), tăng cường tính minh bạch tài chính bằng việc điều chỉnh các quy chế COMELEC và tạo cho khu vực tư nhân trở nên năng động và tự chủ hơn thông qua luật doanh nghiệp.

Tăng cường tính liên kết trong các tổ chức sẽ đem lại nhiều thuận lợi trong hoạt động chống tham nhũng như: thay đổi các mối quan hệ trong Chính phủ, khu vực tư nhân và xã hội cũng như trong chính sách và hoạt động của Chính phủ. Tuy nhiên để thực hiện kế hoạch trên cần một sự lãnh đạo cương quyết có thể giúp vượt qua mọi khó khăn và tạo được một quy trình cải tổ đúng đắn.

- Quản lý thống nhất chương trình quốc gia chống tham nhũng

Hiện tại, những nỗ lực chống tham nhũng của Chính phủ đang gặp phải một số vấn đề khó khăn như: cơ quan trực thuộc đang nắm giữ quyền lực lớn (*xem Phụ lục 3.2*); thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan công quyền. Từ những năm 1950, các Tổng thống Phi-líp-pin từ Elpidio Quirino đến Gloria Arroyo, đã hình thành được những bộ máy chống hối lộ và tham nhũng của riêng họ (*Phụ lục 3.3*). Nhưng các nỗ lực này hầu hết là ngắn hạn và chỉ được coi là sáng kiến, nên sức mạnh thường không đáng kể để đối phó với các vụ tham nhũng lớn.

Việc hình thành Ủy ban thanh tra vào năm 1986 đã chứng tỏ là một động tác đầu tiên của việc chống tham nhũng. Ủy ban thanh tra là cơ quan pháp luật, được giao nhiệm vụ chống tham nhũng và độc lập với cơ quan chấp hành, trong hoạt động của mình cơ quan này có đủ các thẩm quyền cần thiết. Tuy nhiên, sau hơn 10 năm hoạt động, cơ quan này không đem lại nhiều hiệu quả trong việc chống tham nhũng của quốc gia, do vậy gặp phải vấn đề về sự tín nhiệm và không phát huy được vai trò trong cuộc chiến chống tham nhũng.

Việc hình thành kế hoạch quốc gia về chống tham nhũng vào năm 2000 đã hạn chế được những điểm yếu của Ủy ban thanh tra do DAP đưa ra sau khi thoả thuận với các chủ đầu tư. Kế hoạch phải tuân thủ theo định hướng của chương trình (tức là xem xét tổng thể quy trình từ điều tra đến kết tội và ngăn chặn) và cũng đưa ra lộ trình các bước kế tiếp nhau để chống tham nhũng cùng với thang điểm cơ số 10 để thực hiện. Đề xuất của DAP là phải có một sự liên minh quần chúng rộng rãi được sự ủng hộ của quần chúng. Giống như Ủy ban chống tham nhũng ở Hồng Kông (Trung Quốc), NACP có sự khác biệt so với các chương trình chống tham nhũng bởi chịu sự chi phối của một cơ quan khác là Ủy ban chống tham nhũng quốc gia (NACC), kết quả là Bộ luật thi hành 268 đã không thực hiện được bởi áp lực của cựu Tổng thống Jophes Estrada.

Cuộc cách mạng của quần chúng vào năm 1986, Tổng thống sau đó là Aquino, đã sáng lập ra Ủy ban của Tổng thống với mục đích vì một Chính phủ tốt (PAGC). Cũng giống như cơ quan tiền nhiệm, Ủy ban của Tổng thống điều tra các vụ tham nhũng của các quan chức được bổ nhiệm, nhưng các ý kiến đưa ra chỉ đơn thuần là đề xuất lên Tổng thống mà không có sự phán xét.

Điểm khác biệt là Ủy ban mới này có thể tự tổ chức các cuộc điều tra nghiên cứu riêng theo các phương pháp minh bạch và công khai tại mọi cấp của bộ máy nhà nước. Trong thời gian gần đây, Ủy ban này đã tỏ ra rất năng động và nhạy bén trong vấn đề chống tham

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

những. Kết hợp với Hội đồng Tổng thống (TAN), PCEG và DAP, Ủy ban Tổng thống đang xúc tiến hình thành một chương trình minh bạch và công khai hoá dành cho Chính phủ. Liên minh này cũng đã sử dụng nhiều điểm trong NACP.

PCEG được thành lập vào tháng 10 năm 1999, là một cơ quan cấp bộ, chịu trách nhiệm xây dựng chương trình tăng cường và hợp lý hoá khu vực công cộng; cơ quan đứng đầu trong việc thực thi, cải tổ luật pháp và thủ tục hành chính. Hiện tại, PCEG đang tập trung vào chương trình giảm bớt lượng chữ ký trong thủ tục hành chính (cam kết của chính quyền Arroyo nhằm giảm bớt thủ tục và giảm tham nhũng trong các dịch vụ công). Bên cạnh đó Tòa án chống hối lộ (Sandiganbayan) do Ủy ban thanh tra thành lập đã tiến hành xét xử hành vi phạm tội có liên quan đến các quan chức cấp cao do chính Ủy ban đưa ra, về tổ chức bộ máy hiện Tòa án này đã có một hội đồng gồm 15 Thẩm phán với cơ chế làm việc là đưa ra quyết định dựa trên những bằng chứng do cơ quan khác cung cấp, do vậy đã hạn chế sự năng động trong việc chống tham nhũng. Tuy nhiên, theo đánh giá của nhiều chuyên gia thì Tòa án chống hối lộ được coi là khá trong sạch và không dính líu đến tham nhũng (Ngân hàng thế giới 2000b) trong hệ thống tư pháp.

Một trong những biện pháp liên kết các nỗ lực chống tham nhũng là tăng cường sức mạnh của Ban thanh tra, bởi đó cơ quan duy nhất có khả năng phối hợp các nỗ lực chống tham nhũng với nhau. Để thực hiện được nhiệm vụ trên thì tính độc lập, sự liêm chính và năng lực làm việc của nhân viên thanh tra là rất cần thiết, cũng như có những nhân tố để bảo đảm rằng công việc của các thanh tra tập trung vào việc chống tham nhũng, những nỗ lực để xoay quanh các mối quan hệ cộng đồng và hợp tác quốc tế, quan tâm theo dõi việc xét xử các bị cáo. Áp dụng một trong các nội dung chính mà NACP đưa ra trong điều kiện thích hợp có thể dẫn tới những bước tiến đáng kể trong cuộc chiến chống tham nhũng của Ban thanh tra. Trên thực tế một Ban

thanh tra có độ tin cậy cao cùng với liên minh chống tham nhũng vững chắc sẽ bảo đảm chương trình chống tham nhũng không phải phụ thuộc vào bất cứ thể lực nào kể cả những thay đổi trong sự lãnh đạo. Điều đó lại khẳng định lại nhận định của Ngân hàng thế giới (chiến lược nào mà dựa vào lãnh đạo cấp cao thì dễ bị chệch hướng bởi những thay đổi về đường lối chính trị) là hoàn toàn đúng. Để hoạt động của Ban thanh tra có hiệu quả thì PAGC phải là một cơ quan hoạt động tạm thời và Ban thanh tra có được quyền lực đầy đủ thì PAGC sẽ chấm dứt hoạt động. Mặt khác, Ban thanh tra phải liên kết với PCEG (tổ chức được đánh giá là hoạt động có hiệu quả trong việc đưa các quy định vào thực thi). Trong thời gian tới Ban thanh tra cùng với PCEG và một số tổ chức chống tham nhũng khác phải tạo lập vai trò của mình trong cuộc chiến chống tham nhũng như đề ra các biện pháp chống tham nhũng cụ thể cho từng ban ngành (giảm các thủ tục), thể chế hoá cách đánh giá các ban ngành (Ủy ban điều tra quốc gia, Phòng công lý, CSC và COA).

- Xây dựng một chiến lược chống tham nhũng hiệu quả.

Phi-líp-pin có môi trường quản lý khá tốt, tuy nhiên không có khả năng thực hiện các chương trình trong cùng một thời gian mà cần có sự lựa chọn, sắp xếp thứ tự cải tổ sao cho phù hợp với đặc điểm riêng của quốc gia. Chống tham nhũng được ví như một cuộc chạy tiếp sức có nghĩa là các hoạt động trước thúc đẩy nhóm hoạt động tiếp theo và mỗi giai đoạn tiếp theo lại phụ thuộc vào kết quả của các hoạt động của giai đoạn trước đó. Trong đó giai đoạn chuẩn bị đòi hỏi các hoạt động mang tính xây dựng nền tảng.

- Theo dõi, giám sát những nỗ lực chống tham nhũng.

Xây dựng những hướng dẫn mới về việc thực hiện chống tham nhũng thông qua bản báo cáo thường niên về chống tham nhũng và cũng là chỉ dẫn quan trọng đối với những người ra quyết định trong quá trình điều hành cải cách, trong lúc các chỉ dẫn của Chính phủ chưa giải quyết triệt để vấn đề tham nhũng.

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

Tạo ra một cơ chế kiểm soát và đánh giá dành riêng cho chương trình chống tham nhũng. Cơ chế này phải dựa trên sự phối hợp chặt chẽ của Chính phủ, khu vực tư nhân và xã hội.

Có những thông tin phản hồi với các cơ quan quản lý quốc tế như Ngân hàng thế giới, Trung tâm tư vấn rủi ro kinh tế và chính trị (Transparency International), Trung tâm cải cách các cơ quan và khu vực không chính thức (IRIS) của Đại học Maryland và một số cơ quan khác.

Đảm bảo điều kiện tốt nhất cho các phương tiện thông tin đại chúng có thể tiếp cận với các nguồn thông tin để tiếp tục làm các báo cáo điều tra về những vụ tham nhũng là đồng nghĩa với việc sử dụng một cách có hiệu quả các biện pháp phân tích, so sánh các thông tin về tham nhũng. Tổ chức NACP đã đưa ra một số chương trình có thể tạo động lực cho giai đoạn đầu như sắp xếp lại các giao dịch trung gian, đánh giá khả năng dễ xảy ra tham nhũng, cho phép tiếp cận các tài liệu, văn bản và đạo đức tư cách của người bảo vệ xã hội.

- Các giao dịch cần được sắp xếp lại

Rất nhiều cơ quan của Chính phủ đưa ra những mục tiêu không phù hợp (được mô tả rất kỹ và có thể kiểm tra được một cách dễ dàng đối với chiến dịch chống tham nhũng) bởi vì phạm vi công việc của họ rất hạn chế cũng như thủ tục quá phức tạp và không được quy định rõ ràng do vậy khi tham gia vào quan hệ này thì người dân cần có những hành vi: đưa hối lộ (buộc người dân phải dùng biện pháp đưa hối lộ để nhanh chóng hoàn thành giao dịch của mình); hoặc tự ý thực hiện các giao dịch (lấy tiền từ các nhà thầu, nhà cung cấp, người thuê theo hợp đồng hay những người phải nộp thuế).

Hạn chế tình trạng trên cần sắp xếp hợp lý các quy định của pháp luật, giảm bớt cơ cấu và thủ tục của các cơ quan để làm giảm khả năng xảy ra hiện tượng tham nhũng, đặc biệt trong các cơ quan mà hiện tượng tham nhũng phổ biến như thu thuế, hoạt động thu, đăng ký và cấp phép. Một chương trình (chương trình này dành cho người cần sử

dụng nhiều dịch vụ nhưng có ít thông tin) đi kèm với việc sắp xếp lại các giao dịch đã được trình bày, tuy nhiên để thực hiện thì buộc các cơ quan của Chính phủ xuất bản các cuốn sổ tay hướng dẫn về cách tiếp cận với các dịch vụ cụ thể cho những người tham gia giao dịch như phổ biến các thông tin một cách hoàn chỉnh, chính xác và kịp thời về những hàng hóa và dịch vụ của Chính phủ đang sẵn có (đối tượng sở hữu, nguồn gốc và phương thức tiếp cận), điều quan trọng mà chương trình này đem lại là tạo cơ hội cho người dân tham gia các dịch vụ mà không chịu sự chi phối của các thành phần khác.

Các trường hợp dễ xảy ra tham nhũng.

Hành vi tham nhũng có thể xảy ra ở mọi cơ quan bởi sự thiếu quan tâm của lãnh đạo, những biện pháp xử phạt nhẹ khi thực hiện hành vi tham nhũng, thiếu các tiêu chuẩn dịch vụ, các quy định của pháp luật không được phổ biến rộng rãi, sự yếu kém trong hệ thống cơ quan kiểm tra, tất cả điều đó tạo cơ hội thuận tiện nạn tham nhũng xảy ra.

Đánh giá khả năng xảy ra tham nhũng là làm sáng tỏ nơi mà hiện tượng tham nhũng có thể xảy ra, từ đó đề xuất các giải pháp (thông qua phân tích hệ thống giám sát và kiểm tra, các chính sách, thủ tục, các biện pháp kỷ luật đặc biệt ở những giao dịch có rủi ro cao (các giao dịch liên quan đến tiền mặt) đây cũng là hình thức kiểm tra các hành vi sai trái).

Những tài liệu công chúng có thể tiếp cận được.

Không được tiếp cận với thông tin một cách thường xuyên cũng là một yếu tố để tham nhũng phát triển mạnh. Do vậy, việc cho phép công chúng tiếp cận các tài liệu nhằm mục đích công khai những thông tin là yêu cầu thường xuyên và rất cần thiết (đặc biệt là những tài liệu bị chỉ trích cũng luôn luôn được công chúng quan tâm). Thông qua sức mạnh của thông tin, những người quan tâm và các phương tiện thông tin có thể vạch trần những hành vi sai trái và giúp các quan chức nhà nước trả lời được các câu hỏi về những việc làm của họ.

Trên thực tế, nhờ sử dụng các phương tiện thông tin, đặc biệt là công nghệ thông tin liên lạc thì một số sự thật được sự quan tâm của công chúng đã được làm sáng tỏ thông qua các tài liệu quan trọng như báo cáo thường niên, báo cáo ngân sách, báo cáo tài chính, tài khoản cá nhân và báo cáo kiểm toán, các quyết định của Tòa án, biên bản lưu của các diễn đàn công khai, các quy định của pháp luật.

Kiểm tra lối sống

Một trong các yếu tố cần quan tâm khi đề cập tới nạn tham nhũng là kiểm tra lối sống là kiểm tra tính cách của các quan chức nhà nước: họ có liêm khiết trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ?

Chương trình này với mục đích xem xét điều kiện sống hiện tại của quan chức Chính phủ có tương ứng với mức thu nhập. Bất kỳ một khoản thu nhập nào cao quá mức cũng có thể là dấu hiệu của hiện tượng tham nhũng. Kiểm tra lối sống có thể là kiểm tra báo cáo tài sản và những yếu tố có thể nhận thấy được của sự lãng phí (như lối sống xa hoa) không phù hợp với mức lương của các quan chức, đó cũng là căn cứ để nhận biết các dấu hiệu tham nhũng.

Tuy nhiên để thực hiện công việc này cần phải dựa trên các thông tin và yêu cầu cách tiếp cận hợp lý đối với các dữ liệu quan trọng như báo cáo tài sản, công nợ và doanh thu từ thuế thu nhập. Chương trình này sẽ sử dụng cách xây dựng và bảo quản cơ sở dữ liệu hiện đại nhất.

Điều tra gián tiếp bằng phiếu.

Phiếu điều tra có thể cho biết dấu hiệu của một cơ quan trong việc cung cấp các dịch vụ (tốt hay không tốt) và đó cũng là dấu hiệu quan trọng để nhận biết các hành vi tham nhũng có thể xảy ra trong các dịch vụ công khác nhau. Phương thức này được tiến hành như sau: điều tra các đối tượng trực tiếp sử dụng dịch vụ công cộng khác nhau trong khu vực; xếp hạng các nhà cung cấp dịch vụ; công khai các kết quả điều tra để tạo ra cuộc thảo luận giữa nhà cung cấp và người sử dụng dịch vụ. Quá trình này có thể thúc đẩy các nhà cung cấp đã được

xếp hạng phản ứng một cách tích cực đối với những yêu cầu của người dân trong việc cải thiện các dịch vụ.

Điều tra gián tiếp bằng phiếu có thể biết người dân có hài lòng với chất lượng dịch vụ được cung cấp hay không (ví dụ như dịch vụ y tế) hoặc là chất lượng giải quyết các vấn đề của các cơ quan nhà nước và địa phương (Việc giải quyết các khiếu nại có đúng thời hạn hay không?). Phiếu điều tra giúp làm sáng tỏ những chi phí ngoài dự đoán khi thực hiện các dịch vụ người dân không biết trước được (như là tiền hối lộ để có được sự cho phép hoặc giấy phép xây dựng hoặc để làm giả các tài liệu cần phải được công khai).

Những người tiên phong chống tham nhũng.

Bên cạnh những viên chức nhà nước tri trệ là người đồng hành với tham nhũng, thì chiến dịch chống tham nhũng lại có những nhân viên nhà nước năng động (hoạt động theo phương thức Sisyphus- tiến vài bước và lùi vài bước) ở mọi nơi, đóng vai trò như những người giám sát, điều này có thể làm nên sự khác biệt giữa thành công và thất bại trong nỗ lực tiếp tục làm trong sạch các cơ quan nhà nước.

Trong các cơ quan hành chính tồn tại bộ phận nhân sự có kinh nghiệm thực tế trong việc điều hành hoạt động và các giao dịch của Chính phủ, mặc dù họ là những quan chức điều hành của nhà nước (CESOS) hay chỉ là những nhân viên phân loại và lưu trữ hồ sơ. Nhưng có vai trò rất lớn như là những nhà cải cách ngay trong nội bộ cơ quan hoặc là “những người lính tuần tra” trong các cơ quan hành chính và phát hiện ra vi phạm và đó cũng chính là những người bảo vệ hàng hóa và dịch vụ công cộng đáng tin cậy. Cũng chính vì vậy, họ cần phải trở thành một lực lượng có tổ chức và vai trò quan trọng trong công cuộc cải cách cán bộ, công chức.

Một trong các chương trình hiện đang được áp dụng là tăng cường áp dụng chế độ nhân tài và các tiêu chuẩn đạo đức. Chương trình này được xây dựng trên ý tưởng “mỗi cử tri bình thường có thể

nhận ra giá trị của việc cải cách và cống hiến cho việc giám sát, bảo vệ chiến lược cải cách bao gồm cả những người lãnh đạo (Ngân hàng thế giới 2000a, trang 41). Trong trường hợp này, cử tri này sẽ đóng vai trò hữu hiệu trong việc ngăn chặn hành vi lạm quyền, do vậy họ cần được đào tạo để trang bị những kiến thức từ đó có thể theo dõi các hành vi tham nhũng.

Bên cạnh đó đảm bảo và duy trì mức thu nhập của cán bộ công chức cũng là một nhân tố quan trọng hạn chế tình trạng tham nhũng (CESOS và nhân viên Chính phủ sẽ được hưởng mức thu nhập phù hợp và gia đình được hưởng những lợi ích như tiền trợ cấp giáo dục, dịch vụ y tế và trụ sở miễn phí cho nhân viên (thanh tra viên)).

Đạo đức xã hội

Các cơ quan nhà nước đại diện cho những giá trị cơ bản. Những giá trị đó bao gồm cả đạo đức cụ thể là tính liêm khiết, trung thực, sự công bằng, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và các quy định của luật pháp. Những giá trị đó đang phải đối mặt với những thách thức to lớn do sự lan tràn của hiện tượng tham nhũng, đặc biệt trong môi trường quản lý của Phi-líp-pin thì việc nhận biết về nội dung này là rất cần thiết.

Các chương trình về đạo đức xã hội cần tập trung vào việc tăng cường khả năng chấp nhận những giá trị trên của các cơ quan, đó sẽ là cơ chế để phối hợp hài hòa và tăng cường hiệu lực cũng như là động cơ để khuyến khích cán bộ công chức phát huy những giá trị đó với các hình thức như: quản lý, kiểm tra và duy trì đạo đức.

Đã có những hướng dẫn về quản lý để đưa ra những phương thức khác nhau để hình thành những thói quen đạo đức trong quá trình hoạt động của các cơ quan nhà nước, bao gồm các nội dung như thảo ra điều lệ điều hành các cơ quan hoặc các tiêu chuẩn đạo đức đối với quan chức, cán bộ công, chức nhà nước. Mục tiêu cuối cùng là đưa

các giá trị đạo đức vào cách thức điều hành hoặc cung cấp dịch vụ của các cơ quan.

Nghiên cứu và kiểm tra đạo đức có thể được tiến hành thông qua các hoạt động của cơ quan với mục đích xem xét hành vi đó có đúng theo quy định của pháp luật hay không? Các chính sách và điều lệ của các cơ quan sẽ được kiểm tra để tìm ra điểm mạnh (những thể mạnh có thể tăng cường cơ chế đạo đức) và điểm yếu (có thể dẫn đến những xung đột về lợi ích và những hành vi trái pháp luật). Các cơ quan, tổ chức chống tham nhũng, các tổ chức xã hội và các công ty tư nhân có thể đưa ra các biện pháp hỗ trợ, bao gồm cả những khuyến cáo mang tính kỹ thuật để duy trì và cải thiện những thói quen tốt, đồng thời kiểm tra hiệu quả các chương trình đạo đức.

Hoạt động giám sát.

Hoạt động chính của chiến lược chống tham nhũng phải lấy con người làm trung tâm để làm tăng sức mạnh của xã hội và đảm bảo việc tham gia của xã hội vào chiến lược, đó cũng chính là việc yêu cầu về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc sử dụng các quỹ của nhà nước, nội dung này sẽ được các tổ chức phi chính phủ thực hiện với tư cách giám sát.

Hoạt động giám sát xã hội gồm giám sát những dự án và các cơ quan nhà nước được tài trợ nhiều nhưng hoạt động không hiệu quả hoặc có khả năng xảy ra tham nhũng. Với tư cách là hoạt động đáng tin cậy, những người giám sát xã hội sẽ phát hiện ra những vi phạm, lập hồ sơ những trường hợp cán bộ công chức nhà nước không đạt tiêu chuẩn và ủng hộ việc cải thiện sự minh bạch ở các cơ quan được giám sát. Tại Phi-líp-pin, Hiệp hội ô tô được lựa chọn làm đại diện để phát hiện những vi phạm có thể có trong việc cấp giấy phép đăng ký, giấy phép lái xe hoặc các chứng chỉ của Phòng giao thông đường bộ. Tương tự như vậy, Hiệp hội những người theo đạo Cơ đốc của Chính

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

phủ được chọn để làm sáng tỏ các hành vi hối lộ, định giá tính thuế sai và những biểu hiện tiêu cực ở Cục thuế quốc gia.

Trong thời gian tới cần phải tiếp tục giám sát và có những phản hồi về mức độ trung thực của việc thu thuế hàng hóa và dịch vụ công cộng được tiến hành ở các cơ quan lớn và nên xây dựng Công ước về tính minh bạch đối với người môi giới, có cam kết của các cơ quan thu thuế của Chính phủ và các cung cấp hàng hóa, dịch vụ về việc tiến hành ký kết hợp đồng không có hành vi hối lộ, bên cạnh đó nên hình thành một tổ chức xã hội giám sát việc thực thi các quy định của Công ước. Các bên giao dịch có hành vi vi phạm cam kết sẽ phải chịu những hình thức xử lý như tuyên bố không đủ tư cách, mất hợp đồng, phải chịu trách nhiệm đối với những tổn thất và bị tước một số bảo đảm về quyền mua. Các cơ quan nhà nước sẽ cam kết ngăn chặn hiện tượng ấn định giá và nhận hối lộ của các quan chức Chính phủ để tuân theo những quy định về tính minh bạch và thu thuế.

Những chương trình khởi động nhanh như thế có thể tạo động lực cho giai đoạn đầu. Giai đoạn tiếp theo là mở rộng và tăng cường chương trình này. Giai đoạn kế tiếp phụ thuộc vào lợi thế giành được trong giai đoạn đầu tiên. Giai đoạn này bao gồm tăng trưởng và phát triển hơn nữa các dự án ban đầu, mở rộng phạm vi hoạt động (một cách có lựa chọn) bước đầu cần chú ý tới khu vực tư nhân, đưa các chương trình này tới những vùng khác.

Việc đẩy mạnh hơn chương trình trên (từ việc áp dụng những giải pháp tình thế đến cải cách) cũng cần được thực hiện ngay lúc này. Một trong các nhân tố để thực hiện điều đó cần có cơ chế khen thưởng xứng đáng và thích hợp bên cạnh hình thức kỷ luật nghiêm khắc trở nên quan trọng hơn. Trong quá trình thực hiện các biện pháp cải cách, nếu chính sách chưa phù hợp thì phải chú trọng tới công tác lập pháp và nâng cao các hoạt động phi lập pháp.

Giai đoạn cuối là thể chế hoá những cải cách về cơ cấu và thiết lập chương trình mang tính bền vững. (Đây là phần khó khăn nhất vì

điều này đồng nghĩa với việc đẩy lùi những mặt còn hạn chế của môi trường quản lý nhà nước ở mức trung bình). Ở giai đoạn này có thể củng cố và kết hợp những thành quả của việc cải tổ, xây dựng nền văn hóa, những cải tiến chế độ thưởng phạt và kết quả của việc khắc phục tình hình cục bộ địa phương thành các giá trị đạo đức, nhằm góp phần tạo ra một cơ cấu quản lý nhà nước tốt hơn. Do vậy, các nhà cải cách có quyền hy vọng hoạt động chống tham nhũng đạt hiệu quả cao, giảm đáng kể mức độ và quy mô tham nhũng. Một chương trình như vậy sẽ cho phép Chính phủ đạt được những lợi ích về kinh tế, chính trị và xã hội và khi tham nhũng được giữ ở mức tối thiểu thì việc sử dụng các nguồn lực xã hội có thể giải trình được, hiệu quả hơn.

Giải quyết những vấn đề về quản lý một cách rộng hơn và duy trì các chiến dịch chống tham nhũng.

Duy trì chiến dịch chống tham nhũng có nghĩa là thu thập thông tin về những cải cách làm tăng sức mạnh, mà trong đó sử dụng hoạt động hành pháp và phương tiện lập pháp làm nguyên tắc chủ yếu. Do vậy cải cách cần phối hợp các biện pháp phòng ngừa với thi hành luật (nhưng chú trọng tới phòng ngừa), kết hợp với sự tham gia của quần chúng nhân dân để tăng cường số người ủng hộ cải cách. Hoạt động này cần chú trọng trong quản lý tài chính và thu thuế cần tiếp tục tiến hành cùng với những cải tiến trong kế toán và kiểm toán và đặc biệt lưu ý tăng cường trách nhiệm giải trình về tài chính ở các cấp địa phương.

Quốc hội cần phải tăng cường khả năng hoạt động để ban hành được luật chống tham nhũng phù hợp (chẳng hạn như những xung đột pháp lý về lợi nhuận và những nguyên tắc chỉ đạo rõ ràng trong việc tài trợ cho các chiến dịch) và thực hiện chức năng giám sát có hiệu quả hơn. Bên cạnh đó Quốc hội có thể hỗ trợ các chiến dịch chống tham nhũng của Chính phủ bằng pháp luật (ví dụ: đẩy nhanh quá trình thông qua Luật kiểm toán, Luật kế toán, Luật công vụ và Luật về mua sắm); thường xuyên theo dõi quá trình lập pháp, thể hiện sự minh bạch trong Quốc hội, đặc biệt là trong quản lý ngân sách (quỹ dành cho bầu cử của Chính phủ,

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

quỹ dành cho các chiến dịch) và bãi bỏ những quy định pháp luật không phù hợp đối với cơ quan (Ngân hàng thế giới 2000a).

Một biện pháp dài hạn có thể sử dụng là khôi phục lực lượng cảnh sát ở địa phương. Việc phân quyền có thể làm cho lực lượng này có trách nhiệm hơn đối với nhu cầu được bảo vệ và an ninh địa phương. Để thực hiện điều đó thì yêu cầu lực lượng cảnh sát chuyên nghiệp, độc lập và có sức mạnh là bảo đảm việc áp dụng pháp luật một cách công bằng. Hơn nữa, phương thức tiếp cận của lực lượng cảnh sát dựa trên các quyền của con người nhằm xây dựng năng lực điều tra, nắm bắt tình hình và khả năng vận động quần chúng sẽ có tác dụng rất lớn trong việc lấy lại niềm tin của nhân dân và duy trì sự chỉ công vô tư của lực lượng này trong quá trình thực hiện công việc.

Đối với hệ thống Tòa án có các biện pháp nhằm tăng cường vai trò của Tòa án tối cao trong việc quản lý bộ máy tư pháp, bao gồm nâng cao việc xét xử theo từng trường hợp (án lệ); tăng cường tính liêm khiết của bộ máy tư pháp; hỗ trợ những hoạt động cải cách và hỗ trợ tiếp cận các kiến thức.

Cải cách chính sách kinh tế cần được tiếp tục tiến hành, đặc biệt là trong việc bãi bỏ các quy định và cơ cấu lại các khu vực tập trung theo hướng có tính cạnh tranh. Đối với khu vực tư nhân, để giảm những nguồn lực mà nhà nước nắm giữ thì cần thực hiện các biện pháp: đẩy nhanh việc tái cơ cấu thị trường chứng khoán, tăng cường các hành động chống hối lộ và chống rửa tiền, đưa ra những hình phạt nghiêm khắc hơn đối với những giao dịch liên quan, tăng cường quyền công dân trong việc hợp tác.

Cải cách hoạt động tài trợ cho các chiến dịch rất cần thiết nhưng là một mục tiêu rất khó đạt được. Bởi hoạt động này liên quan trực tiếp tới những khoản thuế đóng góp có thể khấu trừ được. Tuy nhiên do đặc tính bảo trợ của nền chính trị Phi-líp-pin, cải cách việc tài trợ cho các chiến dịch là một thách thức rất khó khăn.

Phụ lục 3.9
Đánh giá các chính sách và các chương trình chống tham nhũng ở Phi-líp-pin

Hành động chống tham nhũng	Những nỗ lực gần đây ở Phi-líp-pin	Đánh giá chi phí, lợi nhuận	Nội dung quản lý và kỹ thuật	Mức độ tham gia	Khả năng chống chịu và thời gian	Đánh giá tổng quát về ảnh hưởng
I. Phát triển các hệ thống dịch vụ công cộng hiệu quả và minh bạch						
a. Quản lý khu vực nhà nước						
<i>I. Tình hình chính trong dịch vụ công cộng</i>						
Tăng lương ở khu vực nhà nước	Thực hiện tiêu chuẩn hóa tiền lương	Thấp	Thấp	Cao	Trung bình	Thấp
Giảm áp lực về lương	mới thảo luận	Trung bình	Thấp		Thấp	Trung bình
Các cơ quan chống tham nhũng	Tái thiết lập Ủy ban chống tham nhũng của Tổng thống năm 2001 Cùng cố Ủy ban về quản lý có hiệu quả của Tổng thống	Thấp	Trung bình	Cao	Trung bình	Trung bình
Chế độ nhân tài trong lĩnh vực dịch vụ công cộng	Sửa lại theo đề xuất Pháp lệnh cán bộ công chức nhà nước	Trung bình	Thấp	Trung bình	Trung bình	Trung bình

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

Cơ quan giải quyết về vấn đề đạo đức	Các quy tắc và luật lệ kiểm tra cán bộ công chức và người lao động Tổ chức Hội thảo về định hướng các giá trị	Thấp	Cao	Thấp	Thấp	Thấp
<i>2. Trách nhiệm giải trình và sự minh bạch của các dịch vụ công cộng</i>						
Trách nhiệm giải trình về tài chính	Khuôn khổ chỉ tiêu trung hạn Khuôn khổ các chỉ dẫn hoạt động của các tổ chức Hệ thống thu (tiền) điện tử Dự luật cải cách thu (phí/tiền) Cải cách kế toán và kiểm toán Cải cách các cơ quan tập trung doanh thu	Cao	Trung bình	Thấp	Trung bình	Trung bình
Văn hóa công chức hiệu quả và thân thiện	Đạo Luật thương mại điện tử 2000 dự án giảm bớt số lượng chữ ký	Trung bình	Trung bình	Thấp	Trung bình	Trung bình
Phân quyền	Bộ luật chính quyền địa phương (khu vực) năm 1991 Điều tra phiếu về các cơ quan nhà nước ở địa phương (khu vực)	Trung bình	Thấp	Thấp	Cao	Trung bình

Giám quy mô khu vực nhà nước/biên chế	Tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước Cơ cấu lại đạo luật Hủy bỏ các tổ chức trọng tài vụ việc	Thấp	Cao	Thấp	Thấp	Thấp
b. Sự hạn chế của các cơ quan						
1. Trách nhiệm giải trình và tính minh bạch đối với cán bộ công chức thông qua khung pháp lý hiệu quả						
Các luật	Luật chống tham nhũng Chương trình hành động cải cách Tòa án (pháp luật) Cải cách các cơ quan cảnh sát	Cao	Trung bình	Trung bình	Thấp	Trung bình
Sự độc lập của Tòa án	Cải cách Tòa án Sáng kiến của Tòa án tối cao để củng cố các tòa án ở cấp thấp hơn và có được sự tự quản về tài chính	Cao	Trung bình	Thấp	Trung bình	Trung bình
2. Tăng cường các cơ quan nghiên cứu và giám sát công khai						
Giám sát Quốc hội (Nghị viện)	Nghe báo cáo ngân sách định kỳ Điều tra Quốc hội hoặc thượng viện về những trường hợp hối lộ và tham nhũng	Trung bình	Thấp	Thấp	Trung bình	Trung bình

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiền triển...

Thanh tra viên	Xây dựng quyền hạn trong cơ quan của các thanh tra viên	Cao	Thấp	Trung bình	Thấp	Trung bình
c. Trách nhiệm giải trình chính trị						
1. Trách nhiệm giải trình và sự minh bạch trong cán bộ công chức						
Sự minh bạch trong việc tài trợ cho các đảng chính trị	Cải cách những quy định về công khai COMELEC Những đề xuất đối với việc cải cách hỗ trợ tài chính cho các chiến dịch	Cao	Thấp	Thấp	Thấp	Thấp
Cạnh tranh chính trị	Hệ thống đa đảng	Trung bình	Trung bình	Thấp	Thấp	Thấp
Bảo cáo tài sản và mâu thuẫn của nguyên tắc lợi nhuận	Khai báo bắt buộc về báo cáo tài sản, công nợ đối với các quan chức nhà nước. Những quy định tước bỏ đối với những quan chức cao cấp nhất của chính phủ.	Cao	Trung bình	Thấp	Trung bình	Trung bình
d. Khu vực tư nhân có tính cạnh tranh						
1. Đơn giản hóa môi trường pháp lý						
Cải cách chính sách kinh tế	Tiếp tục bãi bỏ	Cao	Thấp	Trung bình	Trung bình	Trung bình

Cơ cấu lại các tổ chức độc quyền theo hướng cạnh tranh	Cơ cấu lại các khu vực tập trung	Cao	Thấp	Cao	Thấp	Trung bình
II. Tăng cường hoạt động chống đưa hối lộ và tăng cường tính liêm chính trong các hoạt động của doanh nghiệp						
<i>1. Ngăn chặn, điều tra và truy tố có hiệu quả hành vi đưa hối lộ</i>						
Tăng cường tính liêm khiết trong hoạt động của các doanh nghiệp và ngân hàng	Đạo luật chống rửa tiền năm 2001	Cao	Trung bình	Trung bình	Thấp	Trung bình
<i>2. Trách nhiệm và trách nhiệm giai trình của các doanh nghiệp</i>						
Cải cách quản lý doanh nghiệp	Bộ luật quản lý chứng khoán Cơ cấu lại Sở giao dịch Quy định về đạo đức (nội quy)	Cao	Trung bình	Trung bình	Thấp	Trung bình
III						
<i>1. Thảo luận công khai về hiện tượng tham nhũng</i>						
Hội nghị chuyên đề về tăng cường nhận thức của người dân về tham nhũng	Hội nghị chuyên đề hoặc diễn đàn về tham nhũng	Thấp	Cao	Thấp	Thấp	Thấp

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

Điều tra dư luận	Điều tra nhận thức về tham nhũng	Trung bình	Cao	Trung bình	Cao	Trung bình
Sự độc lập và tham dự của các phương tiện thông tin	Điều tra phiếu Bảo tự do ủng hộ pháp luật Exposés của Trung tâm điều tra báo chí về những hành vi được cho là tham nhũng	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Cao	Trung bình
2. Tiếp cận thông tin						
Sự tiếp cận của người dân đối với nguồn thông tin	Quyền đối với thông tin	Trung bình	Trung bình	Thấp	Trung bình	Trung bình
3. Sự tham gia của công chúng						
Sự tham gia của người dân	Công ty giám sát mua sắm Viện của các công dân quan tâm đến dân chủ vì một Chính phủ tốt đẹp hơn của Arba (Bantay Katarugan) Sự minh bạch và trách nhiệm giải trình	Trung bình	Trung bình	Thấp	Trung bình	Trung bình

Phụ lục 3.10

**Các cơ quan Chính phủ chống tham nhũng
của Phi-líp-pin năm 2001**

<i>Cơ quan</i>	<i>Quyền</i>
Phòng điều tra Địa vị pháp lý: hình thành theo quy định của Hiến pháp Thành lập năm 1986	Điều tra và truy tố; xét xử những vi phạm về quản lý và khởi tố những vụ án thuộc thẩm quyền xét xử Tòa án hoặc Toà án chống tham nhũng (tùy thuộc vào vị trí mà quan chức Chính phủ đó nắm giữ)
Sandiganbayan Địa vị pháp lý: hình thành theo quy định của Hiến pháp Thành lập năm 1986	Là Tòa án chống tham nhũng, xét xử các vụ phạm tội do Phòng điều tra cung cấp (chỉ xét xử những quan chức cao cấp nhất trong Chính phủ).
Ban kiểm toán Địa vị pháp lý: hình thành theo quy định của Hiến pháp Thành lập năm 1986	Điều hành các cơ quan kiểm toán độc lập và cung cấp các vi phạm về tài chính đến Phòng điều tra
Ủy ban cán bộ công chức Địa vị pháp lý: hình thành theo quy định của Hiến pháp Thành lập năm 1986	Với nhiệm vụ đặt ra những tiêu chuẩn và quy định đối với cán bộ công chức (như các hình thức kỷ luật, xử lý đối với các hành vi vi phạm); giám sát những cải cách đối với cán bộ, công chức.
Bộ máy tư pháp (đứng đầu là Tòa án tối cao) Địa vị pháp lý: hình thành theo quy định của hiến pháp Thành lập năm 1901	Xét xử theo pháp luật trên mọi lĩnh vực

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

Ban Thẩm phán Địa vị pháp lý: là cơ quan hành pháp (Không rõ năm thành lập)	Cơ quan xét xử sơ thẩm của Chính phủ
Hội đồng Tổng thống về Chính phủ Địa vị pháp lý: cơ quan hành pháp cấp 1 Thành lập tháng 2 năm 1986	Giám sát quá trình phục hưng trở lại của gia đình Marcos. ²⁰
Ủy ban chứng khoán và giao dịch (ngoại hối) Cơ sở pháp lý: Đạo luật 83 của Khối thịnh vượng chung (liên bang) hoặc Luật chứng khoán Thành lập tháng 10 năm 1936	Giám sát việc đăng ký chứng khoán, đánh giá điều kiện tài chính và hoạt động của đối tượng đăng ký về vấn đề chứng khoán và giám sát những người môi giới cổ phiếu, trái phiếu cũng như các thị trường chứng khoán
Hội đồng bầu cử Địa vị pháp lý: hình thành theo quy định của Hiến pháp Thành lập năm 1986	Tăng cường thực hiện có hiệu quả và năng suất các mục tiêu nhằm đảm bảo tổ chức các cuộc bầu cử tự do, có tổ chức, trung thực, hòa bình và đáng tin cậy
Phòng ngân sách và quản lý Cơ sở pháp lý: cơ quan hành pháp 292 (có hiệu lực pháp lý) Thành lập năm 1936	Giám sát việc cải cách quản lý chi tiêu chính phủ, sắp xếp hợp lý bộ máy hành chính

Phụ lục 3.11

**Các cơ quan điều tra và chống tham nhũng
do Thủ tướng thành lập từ năm 1950**

Cơ quan	Chủ tịch	Giai đoạn	Thời gian tồn tại
Ban liên chính	Elpidio Quirino	5/1950 - 11/1950	6 tháng
Ủy ban hành động và phản ánh của Tổng thống	Ramon Magsaysay	12/1955 - 7/1958	4 năm 7 tháng
Ủy ban Tổng thống về việc thực hiện và hiệu quả quản lý	Carlos Garcia	7/1958 - 12/1961	2 năm 5 tháng
Ủy ban chống hối lộ của Tổng thống	Carlos Garcia	2/1960 - 12/1961	1 năm 1 tháng
Ủy ban chống hối lộ của Tổng thống	Diosdado Macapagal	1/1962 - 1/1966	4 năm
Cơ quan của Tổng thống về cải cách ở các doanh nghiệp nhà nước	Ferdinand Marcos	1/1966 - 9/1966	8 tháng
Ban hành động và phản ánh của Tổng thống	Ferdinand Marcos	9/1966 - 10/1967	1 năm
Cơ quan của	Ferdinand	10/1967 -	2 năm 4 tháng

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

Tổng thống về cải cách và điều hành chính phủ	Marcos	2/1970	
Phòng điều tra và phản ánh	Ferdinand Marcos	2/1970 - 1/1986	16 năm
Đạo đức xã hội và lực lượng chịu trách nhiệm giải trình	Corazon Aquino	1986 - 1988	Gần 2 năm
Ủy ban của Tổng thống chống hối lộ và tham nhũng	Fidel Ramos	2/1994 - 4/2001	Hơn 6 tháng
Ủy ban chống tham nhũng quốc gia	Joseph Estrda	Được thành lập vào 7/2001	
Hội đồng phối hợp chống hối lộ liên cơ quan	Joseph Estrda	8/1999 đến nay	Hơn 2 năm
Ủy ban chống hối lộ của Tổng thống	Gloria Macapagal - Arroyo	4/2001 đến nay	Hơn 1 năm

Tài liệu tham khảo

The world “ processed” describes informlly produce works that may not be availble commonly through libraries.

Azfar. Pmar, Tugrul Gurgur, Satu Kahkonen, Anthony Lanyi, and Patrick Meagher. 2000. “Decentralization and Govenance: An Empirical Investigation of Public Service Delivery in the Philippine.” University of Maryland Center for Institutional Reform and the Informal Sector, College Park, Md.

Blair, harry. 1996. “Supporting Democratic Local Governance: Lessons from International Donor Experience-Initial Concepts and Some Preliminary Findings.” Paper Presented at American Political Science Association Meetings, August 29-September 1, San Francisco.

Chua, Yvonne.2001. “The Power of an Informed Citizenry.” In the *Right to know: Access to Information in Southeast Asia*. Quezon City, Philippines: Philippine Center for Investigative Journalism.

Claessens, Stijn, Simeon Djankov and Larry H.P. Lang. 1999. “Who Controls East Asian Corruption?” World Bank Working Paper 2054. Washington, D.C.

Coronel, Sheila, ed. 1998. *Pork and Other Perks*. Quezon City, Philippines: Philippine Center for Investigative Journalism.

De Dios, Emmanuel S., and Ricardo D. Ferrer. 2001. “Corruption in the Philippines” Framework and Context.” Public Policy 5 (1): 1-42.

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2002. “The Regulation of Entry.” Quarterly Journal of Economics 117 (1): 1-37.

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

Elliott, Kimberly Ann. 1997. "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations." In Kimberly Ann Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Gonzalez, Eduardo T. 2001. "The State as Regulator of Political Parties: A Study of Political Incentives and Constraints." Paper prepared for Friedrich Ebert Stiftung, Pasig, City, Philippines.

Gonzalez, Eduardo T., and Magdalena L. Mendoza. 2002. "Governance in Southeast Asia: Issues and Options." Paper prepared for the Japan Bank for International Cooperation, Tokyo.

Gwartney, James, and Robert Lawson. 2001. *Economic Freedom of the World 2001 Annual Report*. Vancouver: Fraser Institute.

Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. 2001. "Seize the State, Seize the Day": State Capture, Corruption and Influence in Transition." World Bank Working Paper 2444. Washington, D.C.

Huther, Jeff, and Anwar Shah. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization." World Bank Working Paper 1894. Washington, D.C.

2000. "Anticorruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation."

World Bank Policy Research Working Paper 2501. Washington, D.C.

Initorio, Francis. 2001. "Policing the Judiciary." *Benchmark* 2 (3).

Javellana, Juliet L. 2002. "P21B of Budget Lost to Graft, Says Solon." *Philippine Daily Inquirer*, May 28. Available at <http://www.inq7.net>.

Kaufmann, Daneil. Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2003. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002." Paper and data available at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/index.html>.

Mauro, Paolo. 1998. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure." International Monetary Fund Working Paper 96/98. Washington, D.C.

Mendoza, Magdalena L. 2001. "The Crisis of Management Culture in the Philippine: Neither East Asian nor Western." Governance and Development Discussion Paper. Development Academy of the Philippines, Pasig City, Philippines.

Mendoza, Amodo M., Jr. 2001. "The Industrial Anatomy of Corruption: Government Procurement, Bidding, and Award of Contracts." *Public policy* 5 (1): 43-71

North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Office of the Ombudsman. 1997. *Annual Report*. Manila, Philippines.

Office of the Ombudsman, Manila. 2001. *Ombudsman's Journal* 6 (1): 14

Pascual, Clarence, and Joseph Lim. 2001. "Corruption and Weak Markets: The BW Resource Stock Market Scam." *Public Policy* 5 (1): 109-29.

"Philippine Corruption Rating Improves Slightly." 2002. Philippine Daily Inquirer, March 10. Available at <http://www.inq7.net>.

Rocamora, Joel. 1998. "Introduction: Corruption in the Philippines, A Beginner's Guide." In Sheila Coronel, ed., *Pork and Other Perks*. Quezon City, Philippines: Philippine Center for Investigative Journalism.

Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Cause, Consequences, and Reform*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Saldanã, Cesar. 2001. "The Philippine." In Juzhong Zhuong, David Edwards, and Virginia Capulong, eds., *Corporate Governance and Finance in East Asia*. Manila: Asian Development Bank.

Chương III. Chống tham nhũng ở Phi-líp-pin những tiến triển,...

"The Short Arm of the Law." 2002. The Economist, March 2. Available at www.economist.com.

SWS (Social Weather Station). Various years. National Surveys. Quezon City, Philippines.

Talisayon, Serafin. N.d. Relevance. Quezon City: University of the Philippines.

Virtucio, Marie Antoinette G., and Melchor P. Lalunio. 2001. "Tender Mercies: Contracts, Concessions and Privatization." *Public Policy* 5 (1): 73-107.

World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington, D.C.

2000a. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.

2000b. *Combating Corruption in the Philippines*. Pasig City, Philippines: World Bank Philippine Country Management Unit, East Asia and Pacific Region.

2000c. "Philippine – Growth with Equity: The Remaining Agenda." A World Bank Social and Structural Review. Washington, D.C.

2001. "Philippines: Progress Report on Public Sector Reform." Washington, D.C. Processed.

2002. "Philippines Development Policy Review: An Opportunity for Renewed Poverty Reduction." Report 23629 – PH. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, East Asia and Pacific Regional Office. Washington, D.C.

Chương IV

LŨNG ĐOẠN NHÀ NƯỚC DƯỚI CHẾ ĐỘ QUẢN LÝ HIỆU QUẢ THÁCH THỨC TỪ KINH NGHIỆM CỦA HÀN QUỐC

I. NGUYÊN NHÂN VÀ THỰC TRẠNG THAM NHŨNG Ở HÀN QUỐC

Tham nhũng là một hiện tượng phổ biến làm suy giảm hiệu quả quản lý nhà nước, xói mòn nguyên tắc pháp quyền, cản trở tăng trưởng kinh tế và những nỗ lực xoá đói giảm nghèo, biến dạng điều kiện cạnh tranh trong giao dịch kinh doanh. Hàn Quốc không phải là một ngoại lệ. Tham nhũng ở Hàn Quốc đã và đang là một trong những trở ngại chủ yếu đối với sự phát triển kinh tế - xã hội. Người dân Hàn Quốc đang mong muốn Chính phủ có những giải pháp chống tham nhũng hiệu quả và cương quyết hơn bao giờ hết. Đáp ứng trước lời kêu gọi mạnh mẽ của nhân dân về một xã hội trong sạch và minh bạch, tháng 8/1999, Chính phủ Hàn Quốc bắt tay xây dựng các chính sách và chương trình toàn diện về chống tham nhũng.

Hàn Quốc đã làm được “điều thần kỳ” trên bờ sông Hàn khi thoát khỏi đống đổ nát của chiến tranh chỉ trong quãng thời gian ngắn ngủi 40 năm. Nhà nước với chính sách mạnh tay đã xây dựng chương trình và đạt được bước phát triển chắc chắn. Trong tiến trình đó, Nhà nước đã kiểm soát được toàn bộ việc phân bổ nguồn tài chính, tuy phải sử dụng phương pháp thoả hiệp. Sự kiểm soát của Nhà nước đối với thị trường đã đưa đến tình trạng câu kết, liên minh giữa những người nắm giữ quyền lực chính trị và các thế lực kinh tế. Điều đó càng làm cho tình hình xấu hơn, các Chính phủ trước đó - thiếu tính hợp pháp về

chính trị và sự ủng hộ của dân chúng - chủ yếu dựa vào nguồn quỹ đen và đội ngũ công chức dễ sai khiến để duy trì quyền lực. Do vậy, sự lũng đoạn Nhà nước và tệt tham nhũng của công chức là những hậu quả không thể tránh được.

Điều đó đã lý giải vì sao các chính sách và chương trình chống tham nhũng trước đây đã không phát huy hiệu quả mặc dù đã diễn ra nhiều chiến dịch mạnh mẽ có tính định kỳ, đặc biệt khi các chế độ thay nhau nắm quyền, thanh trừ những kẻ vi phạm trong chính quyền và ở các doanh nghiệp (chỉ mang tính hình thức thay vì một công việc nghiêm túc thực sự). Mặc dù hiện tượng này chủ yếu do các nguyên nhân về cơ cấu. Bên cạnh đó Chính phủ thường chỉ chú trọng vào những sai phạm nhỏ lẻ, chỉ mù mờ nhìn vào hệ thống và các cơ chế. Việc cơ cấu lại toàn bộ hệ thống đó là cần thiết và cần phải thay đổi tình hình và sự lãnh đạo của Chính phủ. Những điều kiện tiên quyết cho sự thay đổi đó cho thấy cơ cấu nhà nước quản lý theo định hướng tăng trưởng đã chứng tỏ không thể điều chỉnh trước bối cảnh luôn biến động và đã đổ vỡ do phải đối mặt với nền kinh tế thế giới toàn cầu hoá.

Do làn sóng của cuộc khủng hoảng tiền tệ năm 1997, Chính phủ của Tổng thống Kim Dae-jung lên nắm quyền. Chính quyền mới nhận thức tệt tham nhũng không chỉ là vấn đề chính trị-xã hội mà còn là nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu cần thực hiện nếu quốc gia này muốn vượt qua cuộc khủng hoảng và đạt được tiến bộ về kinh tế. Tuy nhiên, bất kể lời kêu gọi thức tỉnh nhằm tránh cuộc khủng hoảng thì rõ ràng là vấn đề lũng đoạn nhà nước vẫn rất nghiêm trọng tại Hàn Quốc. Điển hình là một số công ty công nghệ thông tin mới thành lập, là những công ty gánh chịu nhiều thiệt hại nhất từ sự sụt giảm kinh tế và đang trên đà hồi phục, mới đây bị phát hiện đã dính líu đến tham nhũng với những kẻ đầu cơ chính trị. Mặc dù Hàn Quốc đang diễn ra những thay đổi lớn, nhưng tác động của tình trạng cấu kết và mạng lưới phi pháp

trong lĩnh vực công nghệ và sản xuất là vô cùng mạnh mẽ (theo Tổ chức Minh bạch Quốc tế 2001).

Nghiên cứu tình huống này nhằm lý giải hình thức tham nhũng hiện nay tại Hàn Quốc và nguồn gốc lịch sử của chúng, phân tích thực trạng quản lý và các cơ quan chống tham nhũng đang tồn tại ở nước này. Nghiên cứu tình huống này mang lại nhiều lợi ích cần quan tâm bởi vì minh chứng cho một nước công nghiệp phát triển - thành viên của Tổ chức hợp tác phát triển kinh tế (OECD) - đang phải đương đầu với những vấn đề của nạn lũng đoạn nhà nước đang gây tác động tiêu cực cho các nước kém phát triển. Nghiên cứu tình huống nhấn mạnh thực tế là tham nhũng là một vấn đề nghiêm trọng của quản lý và phác hoạ tất cả các loại môi trường điều hành và quản lý.

Những ảnh hưởng của lịch sử, văn hoá

Để mô tả thấu đáo các chính sách và chương trình chống tham nhũng tại Hàn Quốc, cần nhìn lại từ góc độ văn hoá và lịch sử Hàn Quốc.

Về mặt triết học, Khổng giáo (Nho giáo) được sử dụng để biện minh cho sự tồn tại của nền quân chủ đức trị, trung ương tập quyền với tư cách là một hình thái hợp pháp của chính quyền đức trị. Những nét đặc trưng khác biệt của dân tộc Hàn Quốc đã làm rõ thêm xu hướng trung ương tập quyền về văn hoá và lịch sử. Thêm một lý giải nữa cho sự tồn tại của chế độ trung ương tập quyền là sự cần thiết đối với chế độ kinh tế hợp lý và hiệu quả quản lý hành chính. Đồng thời, đòi hỏi phải chú trọng đến chế độ trung ương tập quyền vì các mục tiêu phát triển kinh tế và an ninh quốc gia được đặt lên trên hết. Trên thực tế, đối với nhiều người, mối đe dọa thường trực từ Cộng hoà dân chủ nhân dân Triều Tiên dường như là một luận cứ xác đáng cho chế độ độc tài.

Dưới Triều đại Chosun (1392-1910), xu hướng tập trung quyền lực vương triều được duy trì và phát triển. Trong các yếu tố giúp cho triều đại này sinh tồn là tính tương đồng về dân tộc, tôn giáo, ngôn

ngữ và văn hoá. Chế độ chuyên chế vương quyền và giáo lý về đức trung quân được Khổng giáo phát triển về mặt triết học. Tinh thần “Sonbi” - khái niệm chỉ sự tu dưỡng khắc khe bản thân trước khi ra cai trị người khác, đặt ra sứ mệnh cho người cai trị phải nêu gương về đức thanh liêm và hành vi xử sự mẫu mực để thần dân noi theo. Tư tưởng chung ở các cấp độ gia đình, cộng đồng và quốc gia là đều đề cao giá trị của tinh thần trách nhiệm và đức hy sinh, phụng sự quên mình. Về phương diện này, sự tồn tại của Triều đại Chosun phần lớn dựa trên đạo đức của cá nhân thay vì dựa vào chế độ quản lý nhà nước.

Từ năm 1910 đến 1945, bán đảo Triều Tiên bị đế chế Nhật Bản xâm chiếm làm thuộc địa. Trong thời kỳ đó, hệ thống hành chính cai trị chủ yếu phục vụ việc đàn áp các hoạt động đòi quyền chính trị và chống lại phong trào giành độc lập. Do vậy, chế độ chính trị thậm chí ngày càng độc đoán và mang tính trung ương tập quyền hơn. Cuối cùng, Triều Tiên đã được giải phóng sau khi lực lượng Đồng minh đánh bại người Nhật năm 1945. Ba năm sau tiếp theo thời kỳ cai quản của Hoa Kỳ và Liên Xô cũ, ngày 15/8/1948, nước Cộng hoà Triều Tiên (Đại Hàn Dân Quốc-Hàn Quốc) được thành lập. Tuy nhiên, năm 1950 xung đột ý thức hệ tư tưởng đã gây ra sự bùng nổ chiến tranh giữa miền Nam Triều Tiên hướng theo con đường tư bản chủ nghĩa và miền Bắc Triều Tiên theo con đường xã hội chủ nghĩa. Sự bình yên tương đối đã trở lại chỉ sau cuộc ngừng bắn được dàn xếp tháng 7/1953.

Trong nửa đầu thế kỷ 20, nhận thức về các hiểm hoạ của tham nhũng và tương ứng là có rất ít nỗ lực đương đầu với tệ nạn này. Tuy nhiên, sau khi thành lập nước Cộng hoà Triều Tiên (Đại Hàn Dân Quốc - Hàn Quốc), những loại hành vi tham nhũng nhất định đã xuất hiện. Chính phủ mới lên thay thế người Nhật quản lý tài sản công. Đồng thời, thực hiện việc kiểm soát các vấn đề tài chính, kinh tế. Sự can thiệp của Chính phủ vào thị trường trở nên phổ biến, nhất là trong lĩnh vực tài chính. Trong quá trình phát triển kinh tế đất nước, chính

quyền trung ương đã phân giao và xác định các định mức chi tiêu kinh tế lớn. Chính trong môi trường đó, "quan hệ mật thiết giữa chính trị và kinh tế" đã hình thành giữa chính quyền và các nhà đại tư bản mới ra đời (Park 2001, p.31).

Di sản về lịch sử và văn hoá - xã hội, yêu cầu về kinh tế - chính trị và lợi ích của các lực lượng kinh tế, quan lại và chính trị mang lại làm suy giảm niềm tin vào một Chính phủ trong sạch và đáng tin cậy. Sự bất mãn của dân chúng nảy sinh không chỉ vì nguồn tài chính được phân bổ thiên lệch vào các lĩnh vực công nghiệp và nhóm người được hưởng đặc quyền mà còn vì người dân ít có tiếng nói trong quá trình hoạch định chính sách. Chính phủ của Tổng thống Park Chung-Hee, lên nắm quyền năm 1972 (*thông qua đảo chính quân sự*), lại chỉ chú trọng hợp pháp hoá chế độ chính trị của mình. Dù sao thì Chính phủ này dường như nhận thức tốt hơn về các hiểm hoạ tham nhũng so với các Chính phủ trước đó. Tổng thống Park ra tuyên ngôn nhấn mạnh: nghèo đói, tham nhũng là kẻ thù của nhân dân và cần phải đấu tranh với chúng vì sự tái thiết dân tộc.

Tuy nhiên, những tuyên bố của Tổng thống không đúng những diễn biến trên thực tế. Chính phủ tiếp tục kiểm soát mập mờ đối với các tổ chức tài chính Nhà nước, trong đó có các vấn đề: tỷ lệ lãi suất, phân phối vốn, ngân sách và quản lý nhân sự. Theo thời gian, tham nhũng trên quy mô lớn trong hệ thống tài chính đã lan rộng. Mỗi quan hệ chặt chẽ giữa công chức và các tập đoàn kinh doanh làm cơ sở then chốt cho cơ cấu tham nhũng vốn đã trở thành những đòi hỏi bức thiết để tranh giành quyền lực chính trị, kinh doanh phát đạt và sự lạm dụng chức vụ để trục lợi bất chính của các cá nhân trong hệ thống công quyền.

Chế độ độc tài trong một thời gian dài của Chính phủ Park chấm dứt khi vị Tổng thống trên bị ám sát năm 1979 và một nhân vật quân sự mới lên thay thế, tái thiết chế độ cộng hoà thứ 5. Nhưng Chính phủ giành thắng lợi không chú trọng vấn đề tham nhũng mà chỉ tập trung củng cố quyền lực chính trị của mình. Nhiều người đặt câu hỏi liệu

“chiến dịch làm trong sạch xã hội” có thực sự nhằm mục đích giải quyết tham nhũng hay không?

Đó cũng là một trong các *nguyên nhân* làm bùng ra cuộc nổi dậy của nhân dân vào năm 1980 (cuộc nổi dậy Kwangju). Và đây cũng là sự kiện được xem là bước ngoặt của sự tan rã quốc gia và khiến cho nhiều người dân Hàn Quốc đặt những câu hỏi nghiêm túc về sự phát triển tương lai của dân tộc. Từ đó đến nay, chế độ “quyền lực nhân dân” đã giành được sự tham gia rộng lớn hơn của công dân vào tiến trình hoạch định chính sách, tiến tới dân chủ hoá hệ thống chính trị và đáp ứng lời kêu gọi của dân chúng về chế độ quản lý hành chính minh bạch hơn. Một điểm mốc quan trọng về vấn đề này được đánh dấu vào năm 1992 khi một nhà hoạt động trong lĩnh vực dân sự, Ông Kim Young-Sam, cuối cùng đã được bầu làm tổng thống và nền dân chủ được thiết lập. Trong giai đoạn đầu tiên, tỷ lệ đồng thuận Chính phủ mới là hơn 90%. Dưới khẩu hiệu “Xây dựng một nước Hàn Quốc mới”, Chính phủ đã công bố ba nhiệm vụ chính của quốc gia là: loại trừ tham nhũng; thúc đẩy kinh tế và thiết lập chế độ kỷ luật nhà nước. Trong thời kỳ này, lòng quyết tâm của vị tân Tổng thống về việc thoát khỏi tham nhũng là rất mạnh mẽ. Sau khi lên gánh vác chức vụ mới, vị tân Tổng thống đã tiến hành nhiều cải cách về pháp luật, thể chế và các hoạt động có ảnh hưởng sâu rộng. Thời kỳ trên đã chứng kiến những cố gắng đầu tiên của Nhà nước để thực hiện những nỗ lực nhằm giảm nhẹ và ngăn ngừa tham nhũng một cách có hệ thống và toàn diện.

Năm 1997, Đảng đối lập giành thắng lợi trong cuộc bầu cử Tổng thống. Sự kiện đó đánh dấu cột mốc chuyển đổi theo xu thế tiến bộ của Hàn Quốc tiến tới chế độ dân chủ. Lần đầu tiên, bầu cử phổ thông đã làm thay đổi quyền lực Tổng thống. Chính phủ mới thúc đẩy ban hành một đạo luật thống nhất về vận động tranh cử và ban hành đạo luật về quỹ chính trị nhằm đảm bảo rằng các cuộc bầu cử phải công minh, minh bạch và tiết kiệm chi phí. Đồng thời, Chính phủ mới bắt

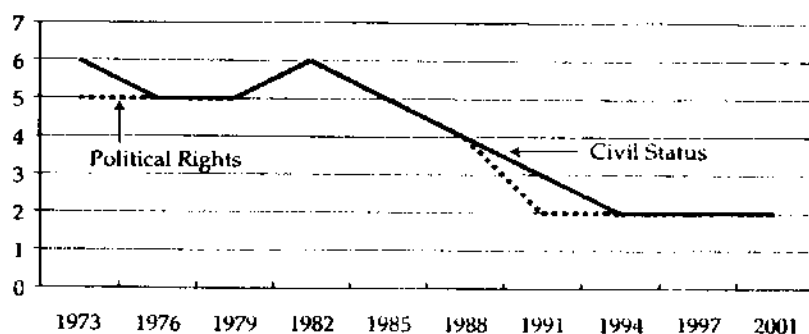
tay thực hiện nhiệm vụ nan giải là vượt qua cuộc khủng hoảng kinh tế toàn quốc năm 1997 mà nguyên nhân căn bản gây là nạn tham nhũng lan tràn trong xã hội và sự cấu kết giữa công chức nhà nước với các trùm tư bản, Chính phủ của Tổng thống Kim đã tuyên bố “chiến tranh chống tham nhũng”.

Như Phụ lục 4.1 thì năm 1973, Hàn Quốc được đánh giá là nước có chế độ tự do hạn chế và nửa sau của những năm 1980, nước này được xếp vào nhóm nước có chế độ độc tài và quân sự với mức độ từ thứ tư đến thứ sáu. Tuy nhiên, từ năm 1998, Hàn Quốc đã được xem là một nước tự do và được đánh giá có mức tự do từ 1 đến 2,5 và sau đó ngày càng tiến bộ hơn sau cuộc bầu cử năm 1992. Chỉ số trên của Viện tự do là thước đo mức độ dân chủ, theo đó ở đâu càng có điểm số thấp hơn thì đồng nghĩa với việc là ở đó càng có chế độ tự do chính trị lớn hơn. Theo Rose-Ackerman (1996), dấu hiệu xác nhận xã hội dân chủ hiện đại là sự tách bạch chính thức giữa nhà nước và các bộ phận còn lại của xã hội. Nền dân chủ và thị trường tự do không phải lúc nào cũng là biện pháp cứu cánh chống tham nhũng. Cơ cấu tổ chức phức tạp của các cơ quan lập pháp dân chủ và sự phân chia quyền lực đã làm tăng các chi phí hối lộ; người ta có thể tìm ra mọi điều nhưng không phải là các thoả thuận tham nhũng có trị giá lớn⁴.

Theo đánh giá về chất lượng chế độ quản lý, mới đây Hàn Quốc được xếp vào nhóm có chế độ quản lý hiệu quả. Theo chỉ số kết hợp các biện pháp xác định sự tham gia của công dân, hoạt động Chính phủ, phát triển xã hội và quản lý kinh tế, Hàn Quốc được xếp hàng 21 trong số 80 quốc gia trên thế giới và điểm nổi bật là quốc gia này có chế độ quản lý “hiệu quả”(xem cuốn Huther và Shah 1998). Đây là sự phản ánh nét đặc trưng tương đối nổi trội về hoạt động của Chính phủ, nhưng chính nét đặc thù của chế độ quản lý “hiệu quả” lại che đậy cho thói “xấu” ngày một tiếp diễn, nhất là tệ tham nhũng.

Phụ lục 4.1

Xu hướng tự do tại Hàn Quốc từ 1973 đến 1997



(Nguồn: Viện Tự do 2002)

- Những vụ tham nhũng nổi bật năm 2001

Hàng loạt vụ tham nhũng là những điểm nổi bật trong năm 2001 và chiếm các mục tin chính đáng nhất các báo hàng ngày. Chính phủ đáp lại bằng nhiều cuộc điều tra khác nhau, nhưng các cuộc điều tra không cải thiện được hàng loạt mối nghi ngờ xung quanh các vụ xi căng đan. Hệ thống cơ quan điều tra và truy tố các cáo buộc tham nhũng của quốc gia này đã trải qua những thăng trầm lớn.

Trong suốt thời gian đó, những lời cáo buộc về sự đồng phạm của các công tố viên cao cấp trong vụ xi-căng-đan tài chính Lee Yong-Ho đã huỷ hoại danh tiếng của ngành công tố. Sự phê phán của công chúng tập trung vào việc Chính phủ không điều tra đầy đủ các vụ tham nhũng liên quan đến viên chức tình báo. Ba công tố viên cao cấp liền sau đó đã bị cách chức. Một Công tố viên cao cấp khác đã từ chức sau khi chỉ trích cơ quan công tố chỉ trực thuộc thể lực thống trị và chính điều đó đã gây nghi ngờ về sự liêm chính của Văn phòng Tổng Công tố viên. Hình ảnh cơ quan công tố trở nên xấu nhất khi Tổng

Công tố viên Shin Seung-Nam đối mặt với sự buộc tội trước Nghị viện vì hành động che dấu vụ xì-căng-đan Lee Yong-Ho và việc ông này từ chối điều trần trước Quốc hội, trong lúc Văn phòng Tổng Công tố viên đã cam kết bất kể khi nào phải đối mặt với tình huống khó khăn, cơ quan này sẽ luôn là người thi hành trật tự và pháp luật một cách công bằng và công minh. Nhưng khi công tố viên thi hành nhiệm vụ, công chúng cho rằng đã không làm đúng như lời hứa, nhiều người cho rằng việc thành lập cơ quan tư vấn độc lập hoạt động thường xuyên có thể là một đòi hỏi tất yếu nếu vai trò trung lập của cơ quan công tố không được đảm bảo thông qua chế độ quản lý nhân sự công minh và độc lập. Một loạt các tiền lệ về vấn đề này đã được hình thành. Các Ủy viên tư vấn độc lập đã được bổ nhiệm ngay trong năm 1999 để điều tra hai vụ tham nhũng riêng biệt có liên quan đến vợ của các quan chức cao cấp của Chính phủ, một nhà đại tư bản đang bị giam giữ và vụ đình công gây rối loạn tại một công ty in tiền nhà nước. Trước sự thất vọng ngày một lớn hơn đối với cơ quan công tố, Đảng cầm quyền đã chấp thuận đề nghị của phe đối lập về việc Quốc hội cần bổ nhiệm một cố vấn độc lập, mở lại cuộc điều tra đối với thương gia đang bị bắt giam Lee Yong-Ho. Quốc hội đã ấn định thời hạn điều tra cụ thể và thời hạn đó gây trở ngại lớn nhất cho cuộc điều tra đối với "ô dù" cho Lee Young-Ho. Nhóm điều tra do công tố viên đặc biệt Cha Jong-Il chỉ đạo đã kết thúc cuộc điều tra 105 ngày với báo cáo về các chứng cứ phát hiện được. Theo báo cáo của Jong-Il, Kim Sung-Hwan, bạn thân của Kim Il-hong-Up (con trai thứ hai của Tổng thống Kim Dae Jung), đã nhận 9 tỷ won (tương đương 6,9 triệu đô la Mỹ) từ tay một số thương gia thông qua 06 tài khoản ngân hàng được lập dưới những cái tên di mỵn. Kim Sung-Hwan bị tình nghi đã đóng vai trò làm người vận động cho Lee Yong-Ho, người đứng đầu tập đoàn G & G đang bị bắt giam. Một khoản của số tiền trên cũng được phát hiện và đã được đưa vào Quỹ vì hoà bình Kim Dae-Jung, nơi mà Kim Hong-Up giữ chức vụ thứ hai.

Nhưng nhóm điều tra của Cha Jong-Il không thể điều tra sâu hơn những lời cáo buộc vì đã hết thời hạn thực hiện nhiệm vụ được giao mà phải chuyển hàng loạt hồ sơ điều tra của mình sang cơ quan công tố (trước đó đã bị tai tiếng vì vụ xì-căng-đan liên quan đến tội phạm tài chính của vị thương gia đang bị bắt giam). Bất chấp mỗi hoài nghi trước đó, nhóm điều tra gồm 47 thành viên trong một khoảng thời gian ngắn đã làm được một số việc quan trọng.

Chỉ một tháng sau khi tiến hành điều tra, nhóm điều tra đã bắt giữ em trai của cựu Tổng Công tố viên Shin Seung-Nam, vì đã nhận 66 triệu won (tương đương 50.000 đô la Mỹ) của Lee Young-Ho, mặc dù trước đó Shin Seung-Hwan đã được Viện Công tố tối cao miễn truy cứu trách nhiệm, đây là sự kiện dẫn đến sự từ chức của người đứng đầu cơ quan công tố, cũng trong thời gian ngắn ngủi này nhóm điều tra của Cha Jong-Il đã truy tố Lee Hyoung-Teak (cháu của Tổng thống Kim), Kim Bong-Ho (chuyên gia lập pháp của Đảng cầm quyền mà trước đó người phụ trách khuyến góp quỹ cho Đảng) và Lee Su-Dong và đã buộc tội 12 người có liên quan đến cuộc vận động gây ảnh hưởng cho Lee Yong-Ho (Lee Chi-Dong 2002).

Ngoài ra, các công tố viên đã tiến hành điều tra ba cựu quan chức cao cấp Chính phủ, những người bị Hội đồng xét xử chống tham nhũng Phủ Tổng thống mới được thành lập buộc tội về tham nhũng. Ủy ban chống tham nhũng độc lập Hàn Quốc (KICAC) đã khiêu kiện một quan chức cấp bộ đương chức, cựu Tổng Công tố viên và một công tố viên cấp Thứ trưởng lên Viện Công tố tối cao với những lời buộc tội về đưa và nhận hối lộ.

Công việc gần đây nhất của Ủy ban chống tham nhũng độc lập Hàn Quốc được xem là một bước khởi đầu đầy ấn tượng, cụ thể là Ủy ban có quyền chính thức trực tiếp chuyển hồ sơ của các quan chức cao cấp tương đương hoặc cao hơn cấp thứ trưởng sang cơ quan công tố để tiến hành điều tra, do vậy khoảng từ ngày 25 tháng 02 đến tháng 4 năm 2002 (KICAC 2002) đã có hàng ngàn vụ việc được báo cáo. Tuy

nhiên, việc Ủy ban chuyển hồ sơ sang cơ quan công tố không phải là một vấn đề đơn giản bởi vì có những khác biệt nội tại thuộc chính bản thân cơ quan công tố và cho đến nay tham nhũng trong nội bộ là một vấn nạn rất khó khăn để thanh lọc bởi vì tham nhũng đồng nghĩa với việc là các quan chức phải thực hiện việc điều tra tùy theo thứ bậc chức vụ của mình.

- Tình trạng tham nhũng tại Hàn Quốc

Tháng 3 năm 2003, Hãng đầu tư Moody đã nâng vị trí xếp hạng của Hàn Quốc lên hai mức và thừa nhận rằng nền kinh tế Hàn Quốc cuối cùng đã thoát ra khỏi khu vực hiện đang tiến gần đến mức khủng hoảng tiền châu Á. Đối với phần lớn nhân dân, nền kinh tế hiện tại của quốc gia chắc chắn được đánh giá tốt hơn trước đây với mức dự trữ ngoại tệ trên 100 tỷ đôla Mỹ, bước thay đổi tuyệt đối so với thời kỳ quỹ ngân khố quốc gia gần cạn kiệt vào thời điểm bắt đầu cuộc khủng hoảng ngoại tệ vào năm 1997 và năm 1998. Với tăng trưởng lớn hơn 6% năm 2002, nền kinh tế Hàn Quốc đã giữ tốc độ ổn định dưới sự lãnh đạo của Tổng thống Kim Dae Jung và phải có rất nhiều nỗ lực để quốc gia này khôi phục mức A1 theo quy định của Tổ chức Standard and Poor mà đã đạt được trước cuộc khủng hoảng tiền tệ. Chính phủ đã nhận ra sự cần thiết phải củng cố hệ thống tài chính một cách thường xuyên và hạn chế các trù tư bản quay trở lại tập quán trước đây về vay mượn và chi tiêu để phát triển mở rộng và câu kết với các nhóm thế lực về chính trị. Nhiều cuộc điều tra đã được tiến hành để làm sáng tỏ nạn tham nhũng tại Hàn Quốc và hàng loạt cuộc thăm dò dư luận gần đây về nhận thức, kinh nghiệm về tham nhũng được thực hiện đối với công dân và quan chức Chính phủ. Văn phòng Thủ tướng đã giao trách nhiệm thực hiện các cuộc thăm dò này trong khuôn khổ một phần Dự án nghiên cứu về chiến lược và đánh giá về chống tham nhũng do Ngân hàng thế giới cấp kinh phí. Vào tháng 11 năm 2001, Ủy ban Phủ Tổng thống về chống tham nhũng đã tiến hành cuộc tổng điều tra về tình hình tham nhũng. Dưới đây là một trong số những

phát hiện thông qua khảo sát, điều tra:

- Các chính khách có mức độ tham nhũng cao hơn viên chức (43 % câu trả lời đồng ý với nhận định này và chỉ có 20% không đồng ý);

- Phần lớn người Hàn Quốc thấy mức độ tham nhũng tại Hàn Quốc là cao (37% người trả lời cho rằng nạn tham nhũng ở mức rất nghiêm trọng và 34,6% nhận định tham nhũng ở mức nghiêm trọng). 71,6% công chúng lo ngại về tình hình tham nhũng trong xã hội Hàn Quốc.

- Nhận thức của công chúng về các sáng kiến chống tham nhũng còn hạn chế. Chỉ có 34% nhận thức tương đối đầy đủ; 66 % không có ý kiến. Trong số các công chức, có đến 59% phát biểu rằng họ biết các nỗ lực về chống tham nhũng, 18% nói là không, 15% trả lời là họ không nắm chắc và 8% khẳng định rằng họ không hề biết gì.

- Công chúng xếp nạn tham nhũng trong lĩnh vực công là vấn nạn nghiêm trọng thứ tư của quốc gia (chỉ xếp dưới sự bất ổn định kinh tế, vấn đề quan hệ Nam - Bắc Triều Tiên và chế độ gia đình trị, cục bộ địa phương).

- Kết quả khảo sát cho thấy 62 % dân chúng cho rằng cải cách của Chính phủ trong các lĩnh vực dễ xảy ra tham nhũng đã giúp ngăn ngừa tệ nạn này, trong khi đó 33 % không giúp gì cả và 5% không có ý kiến gì.

- Về sắp xếp vị trí ưu tiên và thứ bậc các chính sách, số người trả lời xếp ba lĩnh vực chính sách dưới đây là quan trọng nhất: hành động chống tham nhũng toàn quốc (30%), sự kiểm tra của công dân và mở rộng cơ hội tham gia (24%), và xử phạt nghiêm khắc và tăng cường hoạt động điều tra của công tố viên và lực lượng công an (16%).

- Khu vực công được nhìn nhận có mức độ tham nhũng (74,2%) cao hơn khu vực tư nhân (25,8%).

- 80% viên chức được khảo sát cho rằng đã có sự cải tiến trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng; chỉ có 2% cho rằng không hề có sự cải thiện nào và 81% viên chức được thăm dò đã đánh giá tích cực các cam kết phòng chống tham nhũng của người đứng đầu cơ quan tổ chức; chỉ có 3% đưa ra những đánh giá tiêu cực.

Từ khi Tổng thống Kim Dae Jung lên nắm chính quyền, số lượng các sai phạm của công chức bị tố cáo đã tăng lên do kết quả hoạt động điều tra và giám sát được thực hiện một cách kiên quyết, mạnh mẽ. Nhưng thực tế là con số các viên chức tham nhũng đã và đang giảm xuống, cụ thể ở **Phụ lục 4.2**, số các viên chức bị xử phạt về tội tham nhũng là 7420 người năm 1998, nhưng đã giảm xuống còn 7086 người năm 1999 và xuống 5091 người năm 2000. Tất nhiên số liệu thống kê đó có thể có sai sót, sự giảm bớt tỷ lệ này không đồng nghĩa với tình trạng tham nhũng giảm bớt mà là hoạt động truy cứu kém hiệu quả và trên thực tế là số lượng đơn từ khiếu nại cũng đã giảm mạnh xuống còn 1185 năm 1998, 1030 năm 1999, vào năm 2000 chỉ còn 682 vụ việc (Văn phòng Thủ tướng 2001, tr. 5).

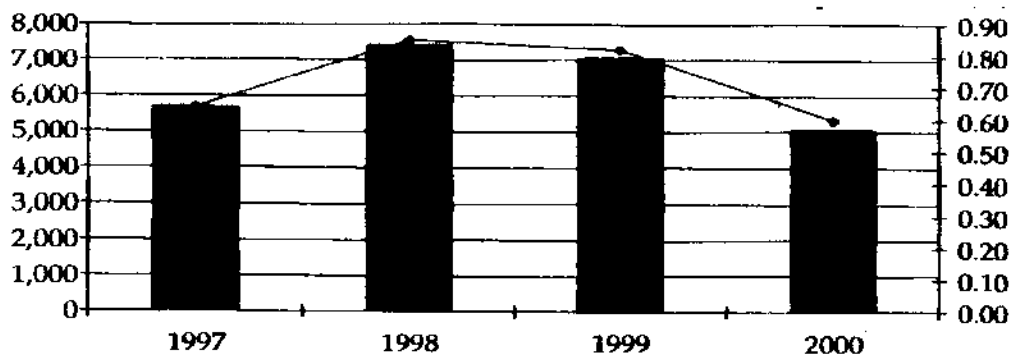
Dưới góc độ những phát hiện quốc tế về tham nhũng do Tổ chức minh bạch quốc tế (TI) tìm ra, tham nhũng tại Hàn Quốc năm 2001 vẫn tương đối nan giải (**Phụ lục 4.3**). Nếu sử dụng chỉ số phát hiện tham nhũng của TI (con số từ 0 đến 10 trong đó điểm 0 để chỉ tham nhũng ở mức cao nhất và điểm 10 để chỉ tham nhũng ở mức thấp nhất), thì điểm số của Hàn Quốc trong những năm gần đây còn đáng quan tâm. Từ 5,02 năm 1996 hạ xuống điểm số 3,8 năm 1999. Năm 2001 đã tăng lên 4,2, từ sự tăng lên đó đã đặt nước này ở vị trí thứ 42 trong số 91 nước được đưa vào cuộc điều tra của TI (TI 2001, tr. 5).⁷

Trong những năm gần đây TI cũng đã áp dụng chỉ số người đưa hối lộ (BPI) để làm rõ đối tượng đưa hối lộ (BPI năm 2002) (**xem Phụ lục 4.1**), Hàn Quốc được xếp vị trí 18 trong số 21 nước được khảo sát. Mặc dù nhóm các nước được khảo sát là do được chọn lựa, từ đó phản ánh mối quan hệ “chặt chẽ” giữa Chính phủ và doanh nghiệp,

tập quán xem dút đưa hối lộ nhận hối lộ như là những phương tiện cần thiết để làm mọi thứ.

Phụ lục 4.2

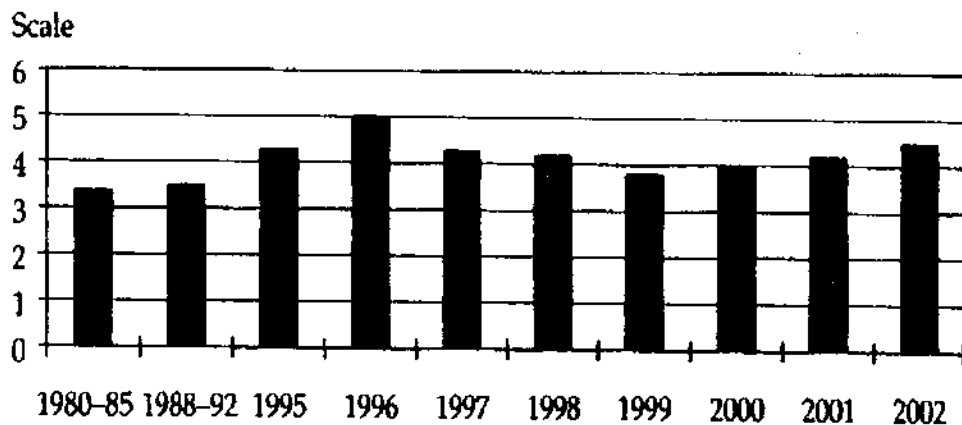
**Xu hướng kết án đối với tội tham nhũng tại Hàn Quốc
năm 1997-2000**



Phụ lục 4.3

**Chỉ số nhận thức tham nhũng của Tổ chức minh bạch quốc tế
từ năm 1980 đến năm 2002**

Nguồn: Văn phòng Thủ tướng 2001 và Tổ chức minh bạch quốc tế (website: www.transparency.org)



Ngoài ra, tình trạng tham nhũng cũng đã được thể hiện thông qua tập hợp các đánh giá về chỉ số quản lý do Daniel Kaufman, Aart Kraay và Pablo Zoides-Lobaton (2002) đưa ra.

Phụ lục 4.4

Chỉ số người đưa hối lộ

(Thống kê của Tổ chức Minh bạch quốc tế năm 2002)

Thứ tự	Nền kinh tế	Điểm số	Vị trí	Nền kinh tế	Điểm số
1	Ôxtrâyliia	8.5	12	Pháp	5.5
2	Thụy Điển	8.4	13	Nhật Bản	5.3
3	Thụy Sĩ	8.4	13	Hoa Kỳ	5.3
4	Áo	8.2	15	Hồng Kông (Trung Quốc)	4.3
5	Canada	8.1	15	Ma-lai-xia	4.3
6	Bỉ	7.8	17	Italia	4.1
7	Hà Lan	7.8	18	Hàn Quốc	3.9
8	Vương quốc Anh	6.9	19	Đài Loan, (Trung Quốc)	3.8
9	Đức	6.3	20	Trung Quốc	3.5
10	Singapore	6.3	21	Nga	3.2
11	Tây Ban Nha	5.8			

Nguồn: Tổ chức minh bạch quốc tế, website: www.transparency.org

Kiểm soát tham nhũng là một trong số sáu chỉ số chung¹⁰. Theo bảng xếp hạng, Hàn Quốc xếp thứ 17 trong 19 quốc gia được khảo sát (sử dụng nhóm các quốc gia tương tự như BPI đã sử dụng) (**Phụ lục 4.2**) và xếp thứ 49 trong tổng số 175 quốc gia được xem xét. Nếu xét các chỉ số quản lý được xác định theo phương thức là các giá trị (điểm số) cao hơn tương ứng với kết quả quản lý tốt hơn, theo thang điểm từ - 2.5 đến 2.5, thì điểm số 0.35 theo ước tính cho thấy vị trí thấp của

Chương IV. Lũng đoạn nhà nước dưới chế độ quản lý...

Hàn Quốc so với các nước khác. Đó là sự phản ánh tình trạng tham nhũng dưới dạng thường xuyên liên tục chi trả thêm để làm cho mọi việc trôi chảy và tác động của tham nhũng đối với môi trường kinh doanh và tình trạng tham nhũng quy mô lớn trong chính trường.

Luận giải tình trạng tham nhũng tại Hàn Quốc

Tham nhũng xảy ra vì những người tham gia giao dịch tính toán rằng lợi ích có được do tham nhũng chiếm ưu thế hơn các rủi ro có thể gánh chịu. Một số học giả đã tìm cách luận giải rằng đó là hình thức có thể xem tham nhũng là một chức năng trong 4 yếu tố: số lượng các cơ hội tham nhũng, mức độ tài sản thu được từ tham nhũng, mức hình phạt liên quan và nguy cơ bị áp dụng hình phạt (Huther và Shad 2000). Tham nhũng luôn tồn tại vì nó thường mang lại lợi ích và người tham nhũng hiếm khi bị xử phạt.

Về vấn đề này, nếu coi tham nhũng là vấn đề về chi phí và lợi ích giữa các bên có liên quan thì có thể đưa ra lập luận rằng việc kiểm soát tham nhũng đòi hỏi phải xem xét nguồn gốc các chi phí và lợi ích mang lại. Do vậy, do vậy chống tham nhũng cần hạn chế các cơ hội tham nhũng và giảm bớt các lợi ích có thể có được từ giao dịch tham nhũng và tăng thêm các hình phạt, các khả năng bị xử phạt (xem Bhargara và Bolongaita 2001).

Phụ lục 4.5

Đánh giá chế độ quản lý

(Kiểm soát tham nhũng FY tháng 1 năm 2000)

Vị trí	Nền kinh tế	Điểm số	Vị trí	Nền kinh tế	Điểm số
1	Thụy Điển	2.21	11	Đức	1.38
2	Singapore	2.13	12	Nhật Bản	1.20
3	Hà Lan	2.09	13	Pháp	1.15

Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế...

4	Canada	2.05	14	Bi	1.05
5	Thụy Sĩ	1.91	15	Italia	0.63
6	Vương quốc Anh	1.86	16	Đài Loan (Trung Quốc)	0.53
7	Ôxtrâyli	1.75	17	Hàn Quốc	0.37
8	Áo	1.56	18	Ma-lai-xia	0.13
9	Tây Ban Nha	1.45	19	Trung Quốc	- 0.13
10	Hoa Kỳ	1.45			

Nguồn: Tổ chức minh bạch quốc tế website:
www.transparency.org

Nguyên nhân chính dẫn đến tham nhũng phổ biến ở Hàn Quốc là sự tăng trưởng của nền kinh tế do Nhà nước kiểm soát gắn liền với các tập đoàn kinh tế lớn thu lợi từ sự bùng nổ kinh tế. Nền kinh tế nước này đã phát triển nhanh chóng trong suốt 40 năm trước khi diễn ra cuộc khủng hoảng tài chính Đông Nam Á gần đây. Từ năm 1962 đến năm 1996, nền kinh tế Hàn Quốc đã tăng trưởng ở mức bình quân hàng năm khoảng 8% (Sakong 1993, tr. 1), đây là mức mà các quốc gia khó đạt được. Lý giải tình trạng tham nhũng lan rộng do tăng trưởng kinh tế là dựa trên số liệu thực tế về các nền kinh tế có tham nhũng (như được viện dẫn tại Mauro (1997))

Tuy nhiên, các lý giải dưới đây cũng là một khía cạnh nhất định của sự phát triển (các quy định quản lý và chế độ bảo hộ) nhưng lại khuyến khích sự tham nhũng như có quá nhiều quy định về thể lệ cấp phép và các loại giấy tờ tương tự. Tham nhũng trong bộ máy chính trị trở thành tập tục quen thuộc khi các chính khách kêu gọi các tập đoàn kinh tế lớn góp quỹ phục vụ vận động tranh cử chính trị để đổi lấy các cơ hội kinh doanh được ưu đãi. Hàng loạt các yếu tố về văn hoá - xã hội cũng đã góp phần vào tình trạng tham nhũng lan tràn khắp xã hội và hình thành sự ủng hộ bất nguồn từ quan hệ cá nhân hay các quan hệ nhân thân khác.

Sự tăng trưởng của nền kinh tế Hàn Quốc một phần do sự điều tiết của hệ thống kinh tế chủ nghĩa tư bản, mà theo đó Chính phủ hoặc

trực tiếp tham gia hoặc gián tiếp chỉ đạo, hướng dẫn các doanh nghiệp và các ngành sản xuất. Sự can thiệp của Chính phủ vào thị trường, đặc biệt trong lĩnh vực tài chính là rất lớn và hậu quả là môi trường có điều tiết trở thành “mảnh đất mầu mỡ cho tham nhũng”, bên cạnh đó sự gia tăng các khoản lợi ích bất chính nhưng rủi ro lại rất thấp. Do đó, tham nhũng trong lĩnh vực kinh doanh có thể được xem như là sản phẩm của sự liên kết giữa nhà nước và các nhà tài phiệt tư bản. Chính vì vậy, vai trò của các nhà tư bản trong nền kinh tế Hàn Quốc được thể hiện ở hai khía cạnh, một mặt họ đã góp phần làm cho nền kinh tế của Hàn Quốc tăng trưởng nhanh chóng bằng cách đẩy mạnh xuất khẩu; mặt khác tạo sự tập trung cao độ của nền kinh tế bằng cách quyết định mà các quyết định này luôn là rào cản sự ổn định và phân phối công bằng những lợi ích (Park 1992). Do vậy, có thể có thể khẳng định rằng tham tình trạng tham nhũng ở quốc gia này không hề tĩnh lặng mà tùy từng thời điểm nhất định những phát triển và trở nên nghiêm trọng hơn.

Sự phát triển của tham nhũng còn được lý giải một phần là do quốc gia này đã nâng cao quá mức độ tự do kinh tế mà về mặt lý thuyết sẽ giảm bớt các cơ hội tham nhũng. Theo James Gwartney và Robert Lawson (2001) thì “tự do kinh tế” là xây dựng một mô hình Chính phủ với cơ cấu kinh tế có sử dụng kinh tế thị trường với các chính sách tiền tệ và sự ổn định giá cả, tự do sử dụng đồng tiền thay thế cũng như tự do trao đổi quốc tế và trao đổi trong thị trường tài chính¹¹ xây dựng hoàn thiện cơ cấu pháp luật về quyền sở hữu. Các tác giả cũng cho rằng mức độ tự do kinh tế càng cao thì mức độ tham nhũng càng thấp. Đối với Hàn Quốc mức độ tự do kinh tế (theo đó số 1 là mức tự do thấp nhất và số 10 là mức cao nhất) đã tăng từ 5.8 năm 1985 đến 7.1 năm 1999 (xem *Phụ lục 4.6*).

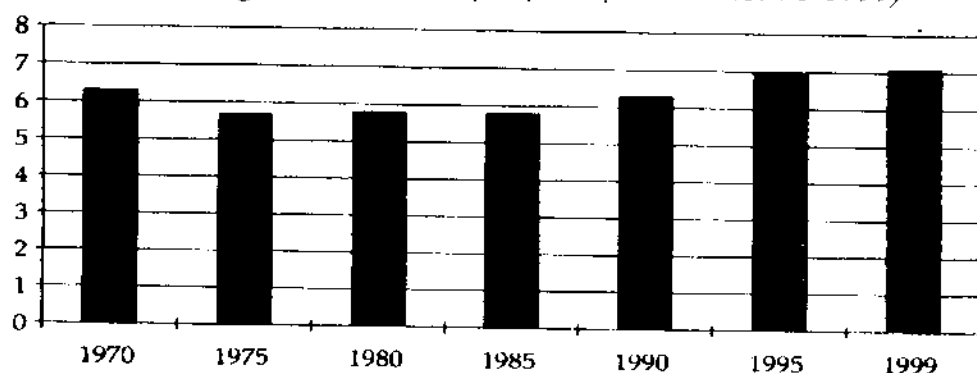
Vậy nguyên nhân của tình trạng tham nhũng tại Hàn Quốc là do các lợi ích đem lại từ hành vi này cũng như các biện pháp kỷ luật, răn đe đối với tham nhũng không đem lại hiệu quả, cụ thể là: do thủ tục

hành chính quá phức tạp và các tiêu chí đưa ra còn mập mờ; các tập quán (về văn hoá-xã hội) và các giá trị đạo đức không rõ ràng; sự liên kết giữa các thương gia, chính khách và công chức đã thành một điều đương nhiên và phát triển kinh tế dưới sự điều tiết của Chính phủ đã tạo ra quá nhiều quy tắc phi thực tế và các quy định không cần thiết; các đối tượng tham gia vào hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước coi nhẹ các giá trị và nguyên tắc đạo đức.

Phụ lục 4.6

Tóm lược mức xếp loại tự do kinh tế của Hàn Quốc

(trong một số năm được lựa chọn từ năm 1970-1999)



Tỷ lệ

Nguồn: Gwartney và Lawson 2001, website www.fraserinstitute.ca/publication/book/efw_2001.

II. CHÍNH SÁCH VÀ CHƯƠNG TRÌNH CHỐNG THAM NHŨNG

Trong những năm gần đây, số lượng các quy định, quy phạm về chống tham nhũng đã tăng lên. Cơ chế đăng ký và công khai tài sản của viên chức Chính phủ và việc ban hành đạo luật về hoàn trả tài sản

thu lợi bất chính đã được xác lập và thực hiện năm 1993 nhằm ngăn chặn công chức có được tài sản thông qua các hình thức bất hợp pháp. Năm 1994, hệ thống tài chính ghi tên thật đã được xác lập, do đó việc ghi bút danh trên tài khoản ngân hàng trở thành bất hợp pháp. Biện pháp này đã giúp đưa ra ánh sáng những nguồn quỹ chính trị sai quy tắc, tiền hối lộ và các nguồn quỹ đen khác có liên quan đến Nghị viện, các đảng phái chính trị.

Luật thủ tục hành chính, Luật về tiết lộ thông tin của cơ quan nhà nước và Luật về quy chế hành chính đều có quy định về đảm bảo được tiếp cận thông tin. Những đạo luật trên được xây dựng nhằm ngăn chặn tham nhũng bằng phương thức thể chế hoá chế độ hành chính công khai và minh bạch thông qua các thủ tục hợp lý và huỷ bỏ những quy định hành chính không cần thiết. Ngoài ra, trong năm 1999, Bản kiến nghị của nhân dân về Hệ thống thanh tra đã được thông qua để tạo điều kiện cho sự kiểm tra và tham gia của các đoàn thể xã hội vào hoạt động của chính quyền địa phương. Cơ chế tăng cường thủ tục xem xét đơn từ kết nối "trực tuyến" qua máy tính cũng đã được thiết lập như là một sáng kiến chống tham nhũng quan trọng trong các cơ quan hành chính, dịch vụ công và chính quyền địa phương. Dưới cơ chế "mở", toàn bộ thủ tục quản lý các vụ việc dân sự, từ khi tiếp nhận đến khi xử lý cuối cùng, được công khai trên mạng Internet (sử dụng công nghệ thông tin). Cơ chế "mở" đã thu hút sự quan tâm đáng kể trong nước cũng như ngoài nước kể từ khi được đưa vào triển khai tháng 4 năm 1999. Thực tế, hai phần ba công dân tham gia cuộc khảo sát được thực hiện năm 2001 bày tỏ tin tưởng rằng cơ chế "mở" mang lại lợi ích cho cả phía các công dân cũng như Chính phủ (xem Park, Kim và Lee 2001).

Các Điều ước liêm chính cũng được sử dụng như là một công cụ phòng chống tham nhũng trong mua sắm tài sản công. Điều ước liêm chính của thành phố Seoul là thoả ước giữa cơ quan hành chính và các công ty nộp hồ sơ dự thầu (nếu có hối lộ thì sẽ không

được giao hoặc chấp nhận dự thầu đối với các hợp đồng phục vụ mục đích công). Nếu vi phạm bất kỳ quy định nào của Điều ước thì sẽ bị cấm dự thầu trong các hợp đồng phục vụ công trình công cộng đến hai năm. Mặc dù được Tổ chức minh bạch quốc tế khuyến khích, Điều ước liên chính vẫn bị phần lớn các chuyên gia hoài nghi, trường hợp Seoul cho thấy một số tác động tích cực của Điều ước (xem TI 2000a, Holzer và Kim 2002).

Hơn nữa, nghiên cứu về các chỉ số tham nhũng đã xác định các tiêu chí cho hoạt động và chiến lược chống tham nhũng của Chính phủ thông qua việc đánh giá tình hình tham nhũng và các biện pháp phòng chống tham nhũng. Cuối cùng, Hàn Quốc tham gia Hiệp định phòng chống hối lộ OECD và ban hành các luật có liên quan như Đạo luật phòng chống rửa tiền và áp dụng hệ thống công tố đặc biệt với mục đích chống tham nhũng.

Năm 1999, các chuyên gia ở các trường đại học và các nhóm công dân tích cực tham gia nhiều cuộc thảo luận để tìm ra các phương hướng loại trừ tham nhũng. Tiến trình đó đã hình thành nhiều ý kiến đóng góp và các biện pháp gợi mở như nhóm các biện pháp toàn diện đã được Văn phòng Thủ tướng xây dựng và đã được thông qua với mục đích chống tham nhũng với sự ủng hộ của Ngân hàng thế giới hoặc một số các biện pháp cải tiến hệ thống các đơn vị hành chí dễ xảy ra tham nhũng (như thuế quan, cảnh sát, xây dựng, môi trường và vệ sinh), tiến hành chiến dịch của các cơ quan nhà nước trên toàn quốc về chống tham nhũng .

Năm 2000, Chính phủ Hàn Quốc được sự hỗ trợ của Ngân hàng thế giới, đã thực hiện một loạt biện pháp toàn diện lần thứ hai với mục đích xử lý các lĩnh vực nhạy cảm dễ phát sinh tham nhũng mà trước đây chưa từng giải quyết, bao gồm: hệ thống các trường phổ thông, thủ tục mua sắm tài sản, chi tiêu của Chính phủ và tiếp cận thông tin.

Nhận thức về mức độ tham nhũng gần đây đã được cải thiện có lẽ một phần do sự quan tâm nhiều hơn đến vấn nạn này và hàng loạt các sáng kiến cải cách đã được chính quyền trung ương và địa phương thực hiện. Theo cuộc khảo sát công chúng do Nhóm nghiên cứu Hyundai thực hiện, con số những người coi tham nhũng là một vấn đề nghiêm trọng đã giảm dần: năm 1999, 91% số người trả lời coi tham nhũng là một vấn đề nghiêm trọng nhưng năm 2000 con số đó giảm xuống còn 75% (Văn phòng Thủ tướng 2001). Một số tổ chức quốc tế, trong đó có Ngân hàng thế giới và OECD, cũng nhận thấy thành công lớn trong các nỗ lực chống tham nhũng của Chính phủ Hàn Quốc (Kang 2001, Shelton-Colby 2001).

Chiến lược chống tham nhũng của Hàn Quốc có thể được mô tả thông qua bốn thành tố, đó là: xây dựng nền tảng cần thiết về chống tham nhũng; thực hiện cải cách hành chính và thể chế; thúc đẩy nhận thức của dân chúng về tham nhũng và tăng cường biện pháp phát hiện và trừng phạt. Thêm vào đó, từ năm 2000, các biện pháp “pha hai” đã và đang tiếp tục được thực hiện và hiện nay chúng bao gồm cả các lĩnh vực mới, như: thủ tục mua sắm minh bạch, hệ thống giáo dục trong sạch, cải cách chính quyền địa phương, xét duyệt chỉ tiêu của Chính phủ, các hoạt động hỗ trợ phúc lợi xã hội mới, cải tiến trong các ngành công nghiệp vừa và nhỏ, nhận trợ cấp Chính phủ và mở rộng cơ hội tiếp cận thông tin của công chúng (*Phụ lục 4.3*).

Theo Bản kế hoạch hành động chống tham nhũng châu Á - Thái Bình Dương do Ngân hàng phát triển châu Á và Tổ chức OECD đề xuất và được 17 quốc gia trong khu vực thông qua, có ba trụ cột hành động đã được khuyến nghị. Bản kế hoạch này ghi nhận chống tham nhũng là một công việc phức tạp, đòi hỏi sự tham gia của tất cả thành phần trong xã hội, Chính phủ, khu vực doanh nghiệp và công dân cần xây dựng “năng lực chính” trong việc thúc đẩy tính liêm chính và chống tham nhũng.

Phân tích ba trụ cột của Bản kế hoạch trong bối cảnh Hàn Quốc, một điều nhận thấy là cải cách trong các chương trình thuộc khu vực công đã được tiến hành và sự thoả luận, tham gia của công chúng về tham nhũng đã đẩy mạnh tiến trình đó

Các sáng kiến về tính liêm chính trong thực hiện dịch vụ công và các chương trình về minh bạch và tinh thần trách nhiệm cũng đang được tiến hành. Mặc dù Hàn Quốc đang thiết lập cơ sở nền tảng chung cho các chính sách chống tham nhũng, chẳng hạn như việc công khai tài sản riêng, trách nhiệm và sự bảo hộ, nhưng vẫn cần phải xem xét mức chi phí cho việc ban hành các quy chế và việc thi hành chúng có hiệu lực hay không.

Phụ lục 4.7

Giai đoạn 2 của các biện pháp chống tham nhũng tại Hàn Quốc

Biện pháp	Nội dung chính
Quản lý bằng kỹ thuật số	Khuyến khích đẩy mạnh thương mại điện tử, mở rộng đấu thầu bằng điện tử, khuyến khích sử dụng thẻ tín dụng trong quá trình mua sắm và áp dụng các khoản thu nhập từ nghiên cứu và trợ cấp phúc lợi xã hội
Mở rộng cơ hội tiếp cận thông tin	Mở rộng phạm vi tiếp cận thông tin thông qua mạng Internet, thúc đẩy chế độ quản lý trường học công khai và minh bạch và đặt ra các tiêu chí, mục tiêu cho trợ cấp Chính phủ
Minh bạch trong thủ tục	Xác định trước con số tối đa và số lượng các dự án tự thực hiện; thực hiện dịch vụ một cửa trong cấp

Chương IV. Lũng đoạn nhà nước dưới chế độ quản lý...

và các chuẩn mực	phát quỹ Chính phủ cho các ngành kinh tế vừa và trung bình
Cơ cấu quản lý được cải thiện	Tăng cường các Ủy ban hoạt động tại các trường học, đưa các ủy viên ngoài Ủy ban vào các dịch vụ hỗ trợ phúc lợi và tăng cường các chức năng phối hợp trong các cơ quan Chính phủ
Thúc đẩy kiểm tra của công dân	Đặt ra các quy tắc về đề nghị của công dân kiểm toán hoạt động quản lý trường học và sử dụng ngân sách bất hợp pháp
Tăng cường công tác theo dõi	Thiết lập hệ thống kiểm toán trên mạng Internet; đưa các Ủy viên nằm ngoài Ủy ban vào các tổ chức phúc lợi xã hội

Nguồn: Văn phòng Thủ tướng 2001

Trong khu vực doanh nghiệp, việc đẩy mạnh các hoạt động chống hối lộ và khuyến khích tính liêm chính trong hoạt động kinh doanh được coi là những phương thức kém tin cậy trong đấu tranh chống tham nhũng tại Hàn Quốc. Đối với tất cả các biện pháp được tiến hành theo phát động của Chính phủ sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, các biện pháp quản lý doanh nghiệp chưa đạt được một cách đồng đều và Nhà nước đã tiến hành những cải cách quan trọng trong thực tiễn quản lý doanh nghiệp và một số sáng kiến khuyến khích những tập quán kinh doanh tốt đẹp (chẳng hạn như sáng kiến cải cách chế độ kế toán theo các quy tắc đạo đức kinh doanh). Một số tổ chức như Quỹ tiền tệ quốc tế và Ngân hàng thế giới công nhận những tiến bộ mà quốc gia này đạt được. Nhưng đối với khu vực công, Nhà nước không thể thay đổi một cách nhanh chóng mặc dù Nhà nước đã thực hiện cải cách các quy tắc, quy định quản lý ở cả hai khu vực.

Nói đến vai trò của các tổ chức phi chính phủ (NGO), sự tham gia tích cực của công chúng đã tăng lên và rất có hiệu quả. Các tổ chức phi Chính phủ lớn trong đó có phong trào đoàn kết nhân dân vì nền dân chủ có sự tham gia của người dân (PSPD), Tổ chức minh bạch Quốc tế (Hàn Quốc), Tổ chức liên minh công dân về công bằng kinh tế (CCEJ) và Tổ chức công dân thống nhất vì một xã hội tốt đẹp hơn... Tất cả các tổ chức này hoạt động để thúc đẩy chế độ quản lý tốt hơn. Trong những năm 1990, các phong trào của nhân dân Hàn Quốc đã góp phần to lớn cho sự phát triển xã hội công dân và trật tự dân chủ thông qua sự tham gia của công dân vào khu vực nhà nước. Thông qua sự ủng hộ các phương thức thay thế, các phong trào trên đã tạo ra sự đồng thuận chung đáp ứng yêu cầu của thời đại và gây áp lực nhằm đạt được sự phát triển trong tất cả các lĩnh vực xã hội ở Hàn Quốc, nhất là phong trào đấu tranh chống tham nhũng (Tổ chức liên minh công dân về công bằng kinh tế 2002).

III. XÂY DỰNG LIÊN MINH CHỐNG THAM NHƯNG

Trách nhiệm chống tham nhũng thuộc về các cơ quan chống tham nhũng và một số quan chức lãnh đạo, bao gồm:

1. Thư ký Tổng thống;
2. Văn phòng Thủ tướng;
3. Ban Thanh tra và kiểm toán (BAI);
4. Viện Công tố;
5. Ủy ban chống tham nhũng độc lập Hàn Quốc;
6. Tổng thanh tra ở các bộ;
7. Thanh tra Quốc hội.

Trong số 7 cơ quan trên thì Viện Công tố, Ban Thanh tra và Kiểm toán và Ủy ban chống tham nhũng độc lập Hàn Quốc là những cơ

quan có trách nhiệm cao nhất.

Theo Điều 246 của Luật tổ tụng hình sự, Viện Công tố có đầy đủ thẩm quyền và nghĩa vụ xử lý nhiều loại tội phạm khác nhau, từ điều tra đến truy tố. Cơ quan này đóng vai chỉ đạo các cơ quan cảnh sát và các cơ quan điều tra khác, đề nghị Tòa án áp dụng các luật lệ thích hợp và giám sát việc thi hành bản án hình sự, tham gia giải quyết tranh chấp về hành chính và dân sự mà trong đó Chính phủ là một bên hoặc là thành phần có liên quan. Công việc chính trong hoạt động của cơ quan này là thực hiện chức năng truy tố theo thủ tục tố tụng hình sự. Ban Thanh tra và Kiểm toán được thành lập trên cơ sở Hiến pháp và Đạo luật về thanh tra và Kiểm toán. Đây là tổ chức thanh tra và kiểm toán tối cao trong các cơ quan Chính phủ về ngăn ngừa tham nhũng tại Hàn Quốc. Cơ quan này là tổ chức trực thuộc Văn phòng Tổng thống nhưng có tính độc lập trong thi hành công vụ. Trách nhiệm của Ban Thanh tra và Kiểm toán là kiểm toán tất cả các hạng mục chi tiêu nhà nước và thanh tra các hoạt động của Chính phủ, việc thực thi trách nhiệm của các viên chức dân sự.

Để tăng cường năng lực của Chính phủ, các cơ quan chống tham nhũng trên toàn quốc và các vụ điều tra chống tham nhũng được hình thành tại Viện Công tố nhà nước. Nhiều nhà chuyên môn mới đã được đưa vào các vụ điều tra nói trên để thiết lập một lực lượng mạnh mẽ có khả năng điều tra tham nhũng có tính chất thường xuyên trong các lĩnh vực, các ngành dễ xảy ra tham nhũng. Một số công tố viên đã mạnh tay chống tệ tham nhũng của các công chức cao cấp, công chức ở cấp trung gian cũng như cấp dưới. Viện Công tố quốc gia cũng đã điều tra nguồn gốc tài sản của công chức bị cáo buộc tham nhũng nhằm mục đích sung công và tịch thu các tài sản thu lợi bất chính.

Văn phòng tổng công tố viên tổ chức họp các Công tố viên cao cấp phụ trách các cuộc điều tra đặc biệt ít nhất một lần một năm và hàng năm tổ chức một số cuộc hội thảo. Các phiên họp và các cuộc hội thảo tạo ra cơ hội để phát triển và tuyên truyền các kỹ thuật điều

tra và thúc đẩy quan hệ công tác chặt chẽ giữa các Viện Công tố địa phương. Tháng 2 năm 2000, Viện Công tố tối cao và Viện Công tố hạt Seoul đã thành lập các Cục và các Nhóm điều tra tội phạm qua máy tính nhằm hỗ trợ các hoạt động điều tra đối với các phương thức tham nhũng mới có sử dụng kỹ thuật máy tính hiện đại.

Năm 1993, Tổng thống Kim Young-Sam đã thành lập Ủy ban phòng chống tham nhũng là một cơ quan tư vấn chủ yếu, bao gồm các công dân để giúp Chủ tịch Ban Thanh tra và Kiểm toán Hàn Quốc. Chức năng của Ủy ban này là phân tích các nguyên nhân gây ra tham nhũng và sai phạm; xây dựng các đường hướng điều chỉnh, sửa chữa các thiếu sót về luật lệ, nghị định và các cơ quan thường có nguy cơ phạm phải các sai phạm bất quy tắc; và đưa ra các đề xuất gợi ý về phương thức cải tiến các hoạt động của Ban Thanh tra và Kiểm toán. Tổng thống Kim Young-Sam cũng đã cho thành lập Ủy ban đạo đức cán bộ công chức để ngăn ngừa công chức chiếm đoạt tài sản bất hợp pháp, để đảm bảo sự công minh trong thực thi công vụ và để thành lập bộ quy tắc đạo đức cán bộ công chức với tư cách là công bộc của nhân dân.

Thực hiện vai trò của mình, Tổng thống Kim Dae-Jung đã quyết định thành lập Ủy ban Tổng thống về chống tham nhũng (PCAC), cơ quan này giữ vai trò là nhóm tư vấn Tổng thống. Từ ngày 25 tháng 2 năm 2002, theo Đạo luật chống tham nhũng được ban hành tháng 7 năm 2004, PCAC đã được chuyển thành Ủy ban chống tham nhũng độc lập Hàn Quốc hay KICAC (*phụ lục 4.8*).

Phụ lục 4.8

Ủy ban chống tham nhũng độc lập Hàn Quốc

Những chức năng chính của KICAC là xây dựng các chính sách chống tham nhũng và các biện pháp tăng cường thể chế cho

khu vực công; khảo sát và đánh giá chính sách chống tham nhũng và tiến độ thực thi; tuyên truyền và vận động chống tham nhũng; ủng hộ các nỗ lực ngăn ngừa tham nhũng của các tổ chức phi chính phủ; thúc đẩy hợp tác quốc tế giữa các tổ chức chống tham nhũng. Đồng thời, cơ quan này còn có nhiệm vụ phúc đáp các đơn từ khiếu tố về tham nhũng, bảo vệ người khiếu tố và thực hiện các hoạt động khác liên quan đến công tác chống tham nhũng.

Việc phúc đáp khiếu tố về tham nhũng đối với công chức cao cấp được quản lý theo 7 bước. Khi nhận được đơn khiếu tố, KICAC thụ lý và bắt đầu các hoạt động thu thập tình tiết thực tế làm chứng cứ. Mọi công việc thu thập dữ liệu cần phải hoàn tất trong vòng 30 ngày tính từ ngày thụ lý khiếu tố. Khi đã tiến hành thu thập và xác minh đủ tài liệu cần thiết, KICAC chuyển vụ việc sang Viện Công tố. Viện Công tố tiến hành điều tra và sau đó thông báo kết quả cho KICAC. KICAC làm đơn đề nghị Toà án tối cao tiến hành xét xử. Cuối cùng, KICAC sẽ thông báo kết quả xử lý cho người khiếu tố.

Để khuyến khích việc xét xử các hành vi tham nhũng của công chức, KICAC được trang bị các biện pháp bảo vệ người khiếu tố tham nhũng tránh khỏi sự trả thù. Đạo luật chống tham nhũng quy định rằng người khiếu tố không phải chịu bất kỳ thiệt hại nào đối với vị trí công tác và phải gánh chịu sự phân biệt trong môi trường làm việc của mình. Người khiếu tố có thể đề nghị KICAC phục hồi vị trí công tác (khi xảy ra trường hợp sa thải), chuyển công tác hoặc các hình thức khác. Ủy ban có thể yêu cầu cơ quan nhà nước hữu quan tiến hành kỷ luật và xử phạt tiền lên đến 10 triệu won đối với người gây cản trở đối với người khiếu tố.

Không một cơ quan điều tra nào có quyền tiết lộ hoặc cung cấp thông tin người đã báo cáo vụ việc nếu không có sự đồng ý của người đó. Cơ quan điều tra đồng thời phải thực hiện thêm những bước quan trọng để bảo vệ người khiếu tố. KICAC có quyền đề nghị điều tra đối với bất kỳ việc tiết lộ danh tính nào và kỷ luật

người vi phạm. Ủy ban này có quyền chuyển vụ việc sang cơ quan điều tra khác để bảo vệ danh tính của người khiếu tố nếu người đó không muốn tiết lộ danh tính của mình. Khi cần thiết, KICAC có quyền đề nghị lãnh đạo ngành cảnh sát có thẩm quyền bảo vệ tính mạng cho người khiếu tố.

Trong trường hợp người tố cáo tham nhũng cung cấp những tài liệu có lợi cho cơ quan nhà nước hữu quan hoặc ngăn ngừa tổn thất có thể xảy ra, họ có quyền được thưởng lên đến 200 triệu won (đơn vị tiền tệ của Hàn Quốc). Khi nhận được đề nghị thanh toán tiền thưởng, Ban xét tiền bồi hoàn của KICAC sẽ gặp gỡ để xác định số tiền thưởng. Sau khi xem xét chi tiết, KICAC sẽ thanh toán số tiền thưởng thích hợp theo đúng thủ tục pháp lý đã quy định.

Khi giải quyết khiếu nại tố cáo về tham nhũng, KICAC có quan hệ chặt chẽ với các cơ quan điều tra như Viện Công tố và Ban thanh tra và kiểm toán. KICAC cần phải đóng vai trò làm đầu mối phối hợp chặt chẽ với các cơ quan điều tra khác. Với tư cách là một cơ quan mới được thiết kế, KICAC phải đối mặt với cả những khó khăn bên trong là phải cơ cấu chặt chẽ đội ngũ cán bộ viên chức gồm 160 người trong một tổ chức mới và những khó khăn bên ngoài là các hoạt động nhạy cảm của các cơ quan điều tra và truy tố.

Lưu ý: - Công chức cao cấp là công chức hành chính với cấp bậc từ Thứ trưởng trở lên, Thị trưởng hay Thống đốc các thành phố thuộc trung ương, sỹ quan cảnh sát với cấp bậc giám đốc công an hoặc cao hơn, Thẩm phán hoặc Công tố viên, sỹ quan quân đội cấp tướng và Nghị sỹ Quốc hội.

- Phòng văn Chul-Kyu Kang - Chủ tịch KICAC- do Emil Bolongaita thực hiện, tháng 5 năm 2002.

Cơ quan chống tham nhũng (KICAC) muốn cải tiến hệ thống chính sách và pháp luật về chống tham nhũng. Việc thành lập cơ quan này đã thừa nhận loại trừ tham nhũng là một trong những nhiệm vụ bức thiết

nhất cần phải thực hiện nếu Hàn Quốc muốn trở thành một quốc gia cạnh tranh toàn cầu và xếp vào hàng những quốc gia đứng đầu thế giới. Xét về mặt chỉ đạo định hướng, KICAC chuyển sự quan tâm từ mục tiêu phát hiện và trừng phạt tham nhũng sang mục tiêu loại bỏ những gốc rễ cội nguồn của tham nhũng về văn hoá, xã hội và thể chế.

Các hiệp hội kinh tế như Liên đoàn các ngành công nghiệp Hàn Quốc đã áp dụng các bộ quy tắc đạo đức kinh doanh riêng và khuyến khích các thành viên tuân thủ các bộ quy tắc đó. Liên đoàn các ngành công nghiệp Hàn Quốc đã thông báo ban hành Hiến chương đạo đức kinh doanh năm 1999 và thành lập Ủy ban về đạo đức kinh doanh để cải thiện nhận thức và thông qua các Quy tắc đạo đức đó trong các tập đoàn, các hãng thành viên. Năm 2000, Liên đoàn các ngành công nghiệp Hàn Quốc đã xuất bản cuốn Sổ tay thực tiễn đạo đức kinh doanh.

Giữa những năm 1990, các doanh nghiệp lớn của Hàn Quốc như POSCO, LG, Samsung và Hyundai đã bắt tay xây dựng các bộ quy tắc đạo đức kinh doanh nhưng phần lớn các bộ quy tắc này còn quá trừu tượng khi áp dụng thực tiễn. Năm 2000, một số công ty lớn như Hàng không Hàn Quốc và Shinsegae bắt đầu củng cố Bộ quy tắc đạo đức kinh doanh và hướng dẫn áp dụng vào hoạt động kinh doanh. Các công ty này cũng đã và đang thành lập các phòng đạo đức kinh doanh giữ vai trò điều chỉnh công tác quản lý đạo đức kinh doanh. Tuy nhiên, nhìn chung, những nỗ lực thúc đẩy việc chấp hành quy tắc đạo đức của các doanh nghiệp vẫn còn trong thời kỳ mới bắt đầu (Rhee 2000). Tổ chức minh bạch quốc tế (Hàn Quốc) đã tiến hành khảo sát về “*Hiện trạng các doanh nghiệp với vấn đề Bộ quy tắc đạo đức*” và nhận thấy chỉ có 14 trong số 28 công ty trong nước có bộ quy tắc đạo đức áp dụng cho cán bộ công nhân viên của mình (Tổ chức minh bạch quốc tế (Hàn Quốc) 2001).

Những sáng kiến gần đây về chống tham nhũng của công dân

Khi Chính phủ thực hiện các cải cách để đương đầu với tệ tham

những thì dân chúng cũng tham gia ngày một đông đảo hơn, chẳng hạn như hoạt động của các tổ chức phi Chính phủ như CCEJ, PSPD và Tổ chức minh bạch quốc tế (Hàn Quốc). Số đông dân chúng muốn tin tưởng vào các nỗ lực chống tham nhũng của Chính phủ. Theo các cuộc khảo sát thăm dò ý kiến công chúng, có đến 80% dân chúng muốn các hoạt động điều tra phải chú trọng vào các tổ chức đầy quyền lực trong chính quyền (Kwon 2000).

Trước khi CCEJ ra đời năm 1989, không có tổ chức nào chỉ ra được những vấn đề tham nhũng có tính cơ cấu nội tại trong nền kinh tế Hàn Quốc và đưa người dân tham gia vào phong trào cải cách chế độ quản lý. Tuy nhiên, cơ sở của nhận thức quan trọng đó đã được hình thành từ sự phản kháng của nhân dân trong ba thập kỷ đối với chế độ quân sự độc tài và chính nhận thức đó đã đưa đến việc biểu tình phản đối khắp đất nước vào tháng 6 năm 1987, đưa quốc gia này chuyển sang chế độ dân sự. CCEJ đã lập thành một phong trào có thể nhận biết thông qua các đặc trưng sau đây: (a) do những công dân bình thường lãnh đạo; (b) sử dụng các phương pháp pháp hợp pháp và phi bạo lực; (c) tìm kiếm các phương án thay thế hữu hiệu; (d) lên tiếng cho lợi ích của tất cả nhân dân bất kể địa vị kinh tế; (e) nỗ lực vượt qua lòng tham lam và vị kỷ để xây dựng một xã hội chung.

Từ khi thành lập năm 1994, PSPD là cơ quan giám sát việc lạm dụng quyền lực và đưa ra các phương án thay thế cho quy trình chính sách độc quyền của Chính phủ. Tổ chức này đã tiến hành hàng loạt hoạt động để mang lại công lý và dân chủ trong nhiều lĩnh vực của xã hội Hàn Quốc. PSPD đã làm thức tỉnh nhận thức của công chúng qua các chiến dịch, theo dõi và chất vấn các hoạt động xã hội và chính trị, khởi kiện hành chính và gửi các yêu cầu tới cơ quan xây dựng pháp luật.

Có thể khẳng định rằng các vụ kiện dân sự đối với cuộc tổng tuyển cử năm 2000 và chiến dịch phát động của các cổ đông phụ là

những hoạt động thành công nhất. Do đó, PSPD đã thành lập Trung tâm chiến dịch vì một xã hội minh bạch ngày 9 tháng 2 năm 1996 với mục tiêu tiến tới một xã hội trong sạch và tốt đẹp hơn. Năm 1996, Trung tâm do luật sư Kim Chang-Kuk đứng đầu đã dồn sức lực cho cuộc vận động ban hành một đạo luật về chống tham nhũng và tổ chức một cuộc tiếp thu ý kiến dân chúng, một cuộc vận động lấy chữ ký các nhà làm luật và một đơn kiến nghị ban hành đạo luật trên.

Ngày 8 tháng 12 năm 2000, sau chiến dịch bắt đầu từ trước đó 5 năm, đạo luật chống tham nhũng theo đề xuất đã được trình trước cơ quan lập pháp và Ủy ban tư pháp của Nghị viện Hàn Quốc và được thông qua ngày 28 tháng 6 năm 2001. Một số người đã phê phán đạo luật vì thiếu các thẩm quyền nhất định, chẳng hạn một hệ thống công tố đặc biệt, nhưng nhiều người hoan nghênh việc ban hành luật này bởi vì nó đã cho phép mọi công dân được tham gia các hoạt động kiểm soát tham nhũng một công việc mà trước đây chủ yếu do các cơ quan thi hành pháp luật đảm nhiệm như Cơ quan công tố, cảnh sát và Ban Thanh tra và kiểm toán.

Sự chỉ đạo và quản lý các nỗ lực chống tham nhũng

Nếu không có sự lãnh đạo thì mọi nỗ lực cải cách sẽ thất bại trong môi trường tham nhũng có hệ thống. Sự lãnh đạo là tối cần thiết và người lãnh đạo phải “làm điều đã nói” thay vì lời hứa suông (Minh bạch quốc tế 2000a). Điều này đặc biệt đúng tại Hàn Quốc, nơi mà các quan hệ quyền lực quá nhiều lệ thuộc đẳng cấp và tập trung quyền lực chủ yếu ở cấp cao nhất. Trong bối cảnh đó, vai trò chỉ đạo hoạt động chống tham nhũng trở nên quan trọng hơn bao giờ hết.

Nếu không có nhân tố lãnh đạo trong trường hợp của Thị trưởng thành phố Seoul Goh Kun và Tổng thống Kim Dae Jung thì việc thực hiện các biện pháp chống tham nhũng theo thẩm quyền tương ứng là rất khó khăn. Thị trưởng Goh đã thực hiện rất hiệu quả cơ chế “mở” trong khoản thời gian tương đối ngắn thông qua việc kết hợp công

nghe thông tin và liên lạc với phương pháp chiến lược có hệ thống để loại trừ tham nhũng.

Mặc dù cho đến nay (năm 2000), Hàn Quốc đã đạt được những thành tựu nhất định trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng nhưng 75% dân chúng Hàn Quốc vẫn xem tham nhũng là một vấn đề nghiêm trọng (Văn phòng Thủ tướng 2000, tr.1). Mặc dù đã giảm xuống 16% so với năm trước đó, đó vẫn là một con số rất cao. Hơn nữa, tỷ lệ bản án tham nhũng giảm xuống không có nghĩa là tham nhũng ít xảy ra hơn mà chính là hoạt động truy tố đã trở nên kém hiệu quả hơn.

Bởi vậy, không thể giải quyết tệ nạn tham nhũng trong một sớm một chiều mà chỉ có thể đẩy lùi nạn tham nhũng một cách nhanh chóng ở một số lĩnh vực như thủ tục mua sắm công hợp lý hơn, quản lý thuế và quản lý hải quan.

Hệ thống các chính sách và chương trình chống tham nhũng hiện hành ở Hàn Quốc có quy mô lớn hơn các nước khác, nhưng để hệ thống này có hiệu lực thực sự cũng quan trọng như việc xây dựng chính hệ thống đó. Từ kinh nghiệm thực tiễn khi hệ thống các cơ quan chống tham nhũng bắt đầu hoạt động có hiệu quả thì các lực lượng chống tham nhũng sẽ tìm cách củng cố và việc loại trừ các thể lực tham nhũng cần đến những nỗ lực phi thường. Không thể thanh lọc những viên chức tham nhũng nếu không loại bỏ các cơ hội tham nhũng và không đảm bảo rằng các viên chức trung thực sẽ được bổ nhiệm vào các vị trí tin tưởng (Tổ chức minh bạch quốc tế 2000a). Tại Hàn Quốc, pháp luật quy định Văn phòng Thủ tướng phụ trách công tác theo dõi, giám sát tham nhũng và triển vọng giám sát công minh hơn đối với hệ thống này đã được mở ra, điều đó thể hiện sự ra đời của của một số tổ chức như Viện kế toán công Hàn Quốc (**Phụ lục 4.2.**)

Phụ lục 4.9

Vai trò của Viện kế toán công Hàn Quốc

Tháng 11 năm 1997, cuộc khủng hoảng tài chính châu Á và hậu quả là nguyên nhân phải ban hành các tiêu chuẩn về kiểm toán. Vai trò của Viện Kế toán công Hàn Quốc (KICPA) được đẩy mạnh nhờ sự hỗ trợ của Ngân hàng thế giới. Trên thực tế, Viện Kiểm toán Hàn Quốc đã tăng cường các kỹ năng và kiến thức cho 3.000 nhà hoạt động thực tiễn để áp dụng hợp lý hơn các tiêu chuẩn kiểm toán quốc tế được ban hành năm 1999; tăng cường hiểu biết về vai trò và trách nhiệm của cơ quan kiểm toán (kiểm toán nội bộ và kiểm toán bên ngoài). Nhiệm vụ của KICPA là (a) giải thích thực tiễn các tiêu chuẩn kiểm toán Hàn Quốc và biên dịch các tuyên bố chuyên môn của quốc tế về kiểm toán sang tiếng Hàn Quốc; (b) xây dựng tài liệu giảng dạy để tiếp tục đào tạo chuyên môn cho những người làm công tác thực tiễn; và (c) tổ chức hội thảo, trao đổi để thúc đẩy các thực tiễn về kiểm toán nhằm nâng cao hiểu biết của những người thực hiện công việc một cách trực tiếp về chức năng, cơ cấu của cơ quan kiểm toán.

Rất khó đánh giá, kết luận về việc thực hiện các sáng kiến về chống tham nhũng hiện nay của nước này, nhưng có thể nhận thấy một số *đặc điểm của các hoạt động cải cách như sau*:

- Chính phủ đang tiến hành một kế hoạch chống tham nhũng có hệ thống và toàn diện;
- Các phương pháp khoa học và khách quan đang được áp dụng để tạo ra nền tảng cho hoạt động phòng chống tham nhũng và cải tổ cơ chế, ví dụ như các biện pháp quy định trong Đạo luật phòng chống tham nhũng và Đạo luật ngăn ngừa rửa tiền;
- Chính phủ đang chú trọng ngăn ngừa và trừng phạt tham nhũng. Để làm được điều đó, Chính phủ đang phát huy tối đa biện pháp xử phạt nghiêm khắc các vụ án tham nhũng;

- Các hoạt động đánh giá đang được thực hiện để đảm bảo cho các biện pháp chống tham nhũng được thi hành trên thực tế. Chính phủ đang kiểm tra hiệu lực và hiện trạng của các biện pháp trên bằng phương thức đánh giá chúng một cách chi tiết thông qua các tổ chức có trách nhiệm và các cơ quan tự quản địa phương;

- Sự tham gia mạnh mẽ của các tổ chức phi Chính phủ đã tăng cường tính độc lập của Viện Kiểm toán Hàn Quốc và giúp ban hành đạo luật mới. Các tổ chức phi Chính phủ đã phát động chiến dịch phản đối các ứng cử viên chính trị và thực hiện phong trào bảo vệ quyền lợi của các cổ đông thiểu số, dẫn đến việc cơ cấu lại chế độ quản lý doanh nghiệp và cải cách các hoạt động kế toán còn nhiều đề nan giải trước đây;

- Sử dụng công nghệ thông tin phát triển vào các cải cách hành chính.

Mặc dù các sáng kiến chống tham nhũng của Hàn Quốc đã đạt được tiến bộ quan trọng, nhưng điều hết sức cần thiết là các bước tiếp theo cần giải quyết các vấn đề lũng đoạn nhà nước đang tiếp diễn và tiến hành cải cách. Để làm được điều đó cần nâng cao khả năng thực hiện thông qua đẩy mạnh áp lực từ bên ngoài và ngay trong nội tại các cơ quan đó và tăng cường các biện pháp kiểm tra, cân đối xung quanh các cơ quan chính. Tăng cường quản lý doanh nghiệp là điều tối cần thiết và tiếp theo cần thúc đẩy việc thực hiện bộ quy tắc hành vi, thiết lập các kênh thông tin liên lạc, bảo vệ những người tố cáo tham nhũng, tăng cường tính minh bạch trong các công ty và công tác đào tạo cán bộ. **(xem Phụ lục 4.9)** để có cái nhìn tổng quan và đánh giá chung về các công cụ chống tham nhũng theo khuyến nghị của Kế hoạch hành động chống tham nhũng của ADB-OECD đối với Hàn Quốc)

Kết luận

Nạn tham nhũng ở Hàn Quốc là rất phức tạp, đòi hỏi có các giải pháp dài hạn. Việc lên kế hoạch và thực thi thận trọng các cải cách có ý nghĩa quan trọng. Có thể đưa ra nhiều giải pháp nhưng cần xem xét để áp dụng thử nghiệm để từ đó lựa chọn những chính sách phù hợp và xác định các chính sách ưu tiên và đối với chống tham nhũng tại Hàn Quốc, Ngân hàng thế giới (2000) đã đưa ra một khuyến nghị là: *“Trọng tâm đối với các nước có mức độ tương đối thấp về tham nhũng trong bộ máy hành chính và mức độ tương đối cao về lũng đoạn nhà nước là cần phải mở rộng cạnh tranh về kinh tế và chính trị để giải thoát tiềm năng cho cải cách tiếp theo về cơ cấu”* (tr. 6).

Phụ lục 4.10
Phân tích các công cụ chống tham nhũng có hiệu lực (khả thi)

Hoạt động góp phần chống tham nhũng tiềm năng				
Công cụ	Giám cơ hội	Giám lợi ích / động cơ	Tăng khả năng xử phạt	Tăng mức hình phạt
Trách nhiệm chính/Bình luận				
I. Phát triển các phương thức hoạt động nhà nước minh bạch và hiệu quả				
<i>1. Tính liêm chính trong hoạt động nhà nước</i>				
Tiền lương đầy đủ	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình
Thuế tuyên và thăng tiến minh bạch	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình
Giám sát các quyết định	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình
Luân chuyển công tác thường xuyên và định kỳ	Trung bình/thấp	Trung bình/thấp	Trung bình/thấp	Trung bình/thấp
Ngăn cấm xung đột lợi ích	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình
Công khai tài sản cá nhân			Trung bình	Trung bình
				Hoạt động kiểm tra và tính trách nhiệm không thoả đáng

Mối liên hệ giữa quan chức Chính phủ và những người sử dụng dịch vụ kinh doanh				Trung bình	Trung bình	Công nghệ thông tin - Chính phủ điện tử
Thúc đẩy bộ quy tắc đạo đức	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Theo Không giáo
Bảo vệ người xét xử	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Đạo luật chống tham nhũng
2. Tính trách nhiệm và minh bạch						
Minh bạch tài chính	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Cao	Trung bình	Cải cách nguyên tắc kế toán
Quy định và giám sát các cơ quan tài chính	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Cao	Trung bình	Được tăng cường sau khủng hoảng tài chính
Thủ tục kiểm toán, Chế độ báo cáo công khai	Cao	Trung bình	Trung bình	Cao	Trung bình	Ban thanh tra và kiểm toán được củng cố
Minh bạch mua sắm công	Cao	Trung bình	Trung bình	Cao	Trung bình	Mua sắm điện tử
Điều tra và giám sát nhà nước	Cao	Trung bình	Trung bình	Cao	Trung bình	Viện Công tố được củng cố
Tiếp cận thông tin về cấp phát quỹ tài chính	Trung bình/thấp	Trung bình/thấp	Trung bình/thấp	Trung bình/thấp	Trung bình/thấp	Lũng đoạn nhà nước

chính trị/ Thủ tục xử lý đơn thư				
Đơn giản hoá môi trường văn bản pháp quy	Cao	Cao	Trung bình	Trung bình
Thay đổi nhanh sau cuộc khủng hoảng				
II. Tăng cường các hoạt động chống hối lộ và thúc đẩy tính liêm chính trong kinh doanh				
<i>1. Phòng ngừa, điều tra, truy tố hiệu quả</i>				
Luật chống hối lộ	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình
Luật chống rửa tiền	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình
Dảm bảo thi hành tội hối lộ	Cao	Cao	Cao	Cao
Tăng cường năng lực điều tra và truy tố	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình
Hợp tác trong hoạt động điều tra và các hoạt động tố tụng khác	Trung bình	Trung bình	Cao	Trung bình
2. Hành động góp phần chống tham nhũng				
Công cụ	Giám cơ hội	Giám lợi ích/dòng cơ	Tăng khả năng xử phạt	Tăng mức độ hình phạt
				Trách nhiệm chính/Bình luận

Chương IV. Lũng đoạn nhà nước dưới chế độ quản lý...

Trách nhiệm của doanh nghiệp				
Tăng cường quản lý doanh nghiệp có hiệu quả	Cao	Cao	Trung bình	Trung bình
Thi hành luật lệ đề loại bỏ sự hùnh hệ trực tiếp nạn hối lộ	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình
Sổ sách kế toán doanh nghiệp minh bạch	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình
Giấy phép nhà nước, hợp đồng mua sắm tài sản	Cao	Cao	Cao	Trung bình
III. Ủng hộ sự tham gia tích cực của công chúng				
<i>1. Thao luận của dân chúng về nạn tham nhũng</i>				
Phát động các chiến dịch nâng cao nhận thức của công chúng	Cao	Cao	Cao	Trung bình
Hỗ trợ của các NGO	Cao	Cao	Cao	Trung bình
				Chương trình của NGO

Chương trình giáo dục văn hoá tham nhũng	Cao	Trung bình	Cao	Trung bình	Chương trình giáo dục của NGO
2. Tiếp cận thông tin					
Quyền của công chúng được tiếp cận các thông tin thích hợp	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Chế độ báo cáo công khai của Chính phủ điện tử
Quy định và giám sát các cơ quan tài chính	Cao	Cao	Cao	Trung bình	Luật Công khai thông tin
3. Sự tham gia của công chúng					
Quan hệ mang tính hợp tác với các tổ chức đoàn thể xã hội	Cao	Cao	Cao	Trung bình	Liên minh các tổ chức phi Chính phủ
Bảo vệ người cầm cân nảy mực	Trung bình	Trung bình	Cao	Cao	Luật chống tham nhũng
Sự tham gia của các tổ chức phi Chính phủ trong theo dõi các chương trình thuộc khu vực công	Cao	Cao	Cao	Trung bình	PSPD, TI-Hàn Quốc, CCEJ và các tổ chức khác

Tài liệu tham khảo

Bhargava, V.K., and E. P. Bolongaita, Jr. 2001. "making National Anti- Corruption Policies and Programs MoreEffective: An Analytical Framework." Paper preparedfor the World Bank's Global Distance Learning Program on Combating Corruption in the Asia- Pacific Region. June 18.

Citizens' Coalition forEconomic Justice. 2002. *Annual Report*. Seoul.

Freedom House. 2002. *Freedom in the World Countries Ratings* Washington, D.C.

Gwartnay, James and Robert Lawson. 2001. *Economic Freedom of the World 2001 Annual Report*. Vancouver, B.C.: Fraser Institute.

Hellman. Joel S., GeraintJones, and Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition." World Bank Working Paper 2444. Washington, D.C.

Holzer, Marc, and Byong- Joon Kim. 2002. *Building Good Governance: Reform in Seoul*. Seoul: SDI.

Huther. Jeff, and Anwar Shah. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization." World Bank Policy Research Working Paper 1894. Washington, D.C.

2000. "Anticorruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation." World Bank Policy Research Working Paper 2501. Washington, D.C.

Kang, Hong Bin. 2001. "Cleaning up theCity Government of Seoul: A Systematic Approach." Paper presented at the Seoul

Anticorruption Symposium, "The Role of Online Procedures in Promoting Good Governance." August 30-31. Seoul.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido – Lobatón. 2002. "Governance Matters II." World Bank Policy Research Working Paper 2772. Washington, D.C.

Kaufmann, Daniel, SanJay Pradhan, and Randi Ryterman, with James Anderson. 1998. "Diagnosing and Combating Corruption: A Framework with Application to Transition Economies." Washington, D.C.: World Bank Economic Development Institute.

KICAC (Korean Independent Commission Against Corruption). 2002. *Newsletter*, 4.

Kwon, Yule-Jung. 2000. "Anti-Corruption Campaign." *Korean Herald*, November 25, p.5.

Lee Chi-dong. 2002. "Independent Counsel Ends Probe of Corruption Scandal." *Korea Times*, March 26, p.4.

Mauro. Paolo. 1997. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis." In Kimberly Ann Elliot, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Office of the Prime Minister. 1999. *Diagnosis of Korean Corruption and Determinants Study*. Seoul.

2000. *Evaluation and Management of Anti-Corruption Policy*. Seoul.

2001. *Combating Corruption in Korea*. Seoul.

Park, Jhungsoo. 1992. "Can Decentralization Policy Constrain the Leviathan?" Ph.D. dissertation, University of Pittsburgh.

2001. "Democracy and Integrity in Korea." Paper presented to the Global Forum II, May 28-31. The Hague, Netherlands.

Park, Jhungsoo, Y. Kim, and G. Lee. 2001. "A Study on the Effectiveness of Anti-Corruption Policy in Seoul Metropolitan Government: The Case of the OPIEN System." Seoul: Seoul Institute for Transparency.

Rhee, Zusun. 200. "Efforts to Create an Anti-Corruption Corporate Culture in Korea." In Asian Development Bank, ed., *Progress in the Fight against Corruption in Asia and the Pacific*. Manila.

Rose- Ackerman, Susan. 1996. "Democracy and Gran Corruption." *Intrenational Social Science Journal* 149: 365-80.

SaKong, Il.1993. *Korea in the World Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Shelton-Colby, Sally. 2001. "Anticorruption and ICT for Good Govenance." Paper presented at the Seoul Anticorruption Symposium, "The Role of Online Procedures in Promoting Good Governance." August 30-31. Seoul.

TI (Transparency International). 2000a. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*: TI Source Book. Berlin.

2000b. *Korea's National Integrity System*. Berlin.

.2001. *Global Corruption Report 2001*. Berlin.

TI-Korca.2001. *Effectiveness of Bussiness Ethics Code in Korea*. Seoul.

World Bank. 2000. *Helping Countries Combat Corruption*. Washington, D.C.

Chương V

KIỂM SOÁT THAM NHŨNG TẠI THÁI LAN

Tham nhũng đã trở thành một thách thức nghiêm trọng tại Thái Lan từ nhiều năm nay, ngày càng lan rộng và được sự bảo vệ vững chắc. Cuộc khủng hoảng kinh tế châu Á năm 1997 đặt ra cho Thái Lan ba vấn đề quan trọng: sai lệch trong quản lý đối với các chính sách kinh tế vĩ mô; cơ cấu ngành, lĩnh vực lỏng lẻo và sự lan rộng của tham nhũng. Tuy vậy, trong năm năm trở lại đây, những nỗ lực chống tham nhũng đã tăng lên một cách đáng ghi nhận. Chương này gồm các nội dung: tìm hiểu bản chất sự quản lý đất nước của Thái Lan; thảo luận sự thay đổi trong môi trường quản lý thông qua những cải cách chính trị mang mục đích chống tham nhũng; phân tích tính hiệu quả của cơ chế mới.

I. QUẢN LÝ ĐẤT NƯỚC

Nếu tham nhũng là một căn bệnh, thì phần lớn đều cho rằng Thái Lan là quốc gia đã nhiễm bệnh hoàn toàn và rất khó chữa trị. “không tiền, không phục vụ” là một nhận thức chung trong hoạt động của các cơ quan Chính phủ. Mặc dù Thái Lan đã nổi tiếng với đội ngũ công chức thành thạo và mẫn cán, nhưng rất nhiều người trong số đó bị coi là chú trọng nhiều hơn cho lợi ích của bản thân và chỉ phục vụ rất ít ỏi cho công chúng.

Đối với một số nhà quan sát, một phần của vấn đề này xuất phát từ gốc rễ là nền văn hoá Thái, người giàu có được coi trọng, bất kể nguồn gốc tài sản của họ. Xét về ý nghĩa nào đó, sự kiểm soát có tính văn hóa để chống lại việc lạm dụng quyền lực nhằm thu lợi cá nhân còn yếu kém. Trên thực tế, rất nhiều người coi tham nhũng là con

đường tắt đi tới sự thịnh vượng và nâng cao sự coi trọng trong xã hội. Như một tác giả đã viết: “Tại Thái Lan, trở nên giàu có được coi là phẩm giá và trở nên giàu có mới thực sự là ngoan đạo” (“Bên trong sự trong sạch” 2001, trang 14).

Như nhiều quốc gia khác, tham nhũng tại Thái Lan đã trở nên đa dạng và phức tạp cả về quy mô và hình thức. Các hành vi đều liên quan đến lượng tiền từ ít đến rất nhiều, từ tham nhũng nhỏ đến tham nhũng lớn. Các giao dịch dính líu tới cả các quan chức cấp thấp lẫn cấp cao, cả công chức lẫn chính trị gia. Điều đó gây khó khăn rất lớn cho cả công chúng lẫn khu vực tư. Những vụ tham nhũng liên quan đến lượng tiền lớn với sự tham gia của nhiều thành phần như chính trị gia công chức hành chính và khu vực tư có thể tìm thấy trong hoạt động mua sắm của Chính phủ, như một nghiên cứu đã chỉ ra, “tham nhũng trong hoạt động mua sắm của Chính phủ thường liên quan tới cả một mạng lưới bao gồm một chính trị gia có trách nhiệm giám sát cơ quan có liên quan, các quan chức hành chính cao cấp trong cơ quan, cũng như các quan chức cấp thấp hơn phụ trách dự án” (Poapongsakorn, Nikomboirak, và Tulyawainphong 2000, phần. ii). Thông qua trình tự nhận hối lộ; tham ô; lợi dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản; đưa hối lộ; câu kết; lạm quyền; xung đột lợi ích. Tất cả hoạt động này được sự che đậy bởi sự thiếu minh bạch và trách nhiệm trong hoạt động của Chính phủ. Một thời gian dài, những hình thức hoạt động công để thu lợi riêng này hầu như không bị lên án. Nhưng vài sự thay đổi trong xã hội Thái Lan từ những năm 1980 đã bắt đầu điều chỉnh lại nhận thức của công chúng. Bước tiến triển đầu tiên đã được phát động trong những năm tăng trưởng mạnh về kinh tế, tạo nên một tầng lớp trung lưu đông đảo. Yếu tố có liên quan thứ hai là gia tăng dân chủ hoá của đất nước dựa trên bầu cử hợp pháp đối với chính quyền, điều này đối lập với lịch sử quản lý lâu dài của chính quyền quân sự.

Những hình thức tham nhũng hiện tại

Một vài cuộc khảo sát đã được thực hiện để xác định đúng đắn

hơn về bản chất của tham nhũng ở Thái Lan chủ yếu tập trung vào nhận thức và kinh nghiệm về tham nhũng của các hộ gia đình (Phongpaichit và những người khác 2000), của doanh nhân (Thairungroj và những người khác 2000) và của công chức tại Thái Lan (Yaowaprapas 2000), được thực hiện như một nội dung của Dự án nghiên cứu của Hội đồng dịch vụ dân sự trong chiến lược chống tham nhũng, do Ngân hàng thế giới và Quỹ châu Á tài trợ.

Cuộc khảo sát các hộ gia đình đạt được các kết quả sau:

- Các chủ hộ xếp tham nhũng trong khu vực công đứng thứ ba trong những vấn đề nghiêm trọng nhất của quốc gia, sau nền kinh tế đói nghèo và chi phí sinh hoạt đắt đỏ. Họ cho rằng chính trị gia tham nhũng nhiều hơn công chức hành chính. Họ tin rằng tham nhũng đang trầm trọng hơn, đặc biệt là trong giới chính trị gia.

- Một phần lớn dân chúng không phải trả “tiền bị bắt ép phải nộp” tại các công sở, những ngành phục vụ công cộng và những địa điểm tương tự; và nói chung họ thoả mãn với những dịch vụ nhận được. Nhận hối lộ từ các hộ gia đình chỉ tập trung vào một số cơ quan, nhưng khối lượng lại thực sự lớn, những cơ quan đó có ảnh hưởng lớn đến các giao dịch tiền tệ (như cơ quan quản lý đất đai, cơ quan thuế và hải quan, cơ quan quản lý về vận tải (kiểm soát việc cấp giấy phép lái xe) và cơ quan cảnh sát. Năm cơ quan trên chiếm 95% tổng số tiền thu được qua tham nhũng.

- Đặt trong sự so sánh thì tham nhũng trong cơ quan nhà nước cung cấp dịch vụ công ích tương đối nhỏ về phạm vi, quy mô và phần lớn dân chúng tin rằng hối lộ cơ quan nhà nước sẽ đảm bảo một kết quả hoặc sự phục vụ tốt hơn.

- Gần một phần ba hộ gia đình đã từng được “gạ gẫm” bán quyền bỏ phiếu của họ trong cuộc tổng tuyển cử năm 1996. Và một phần mười hộ gia đình được hối lộ bởi một số cơ quan nhà nước. Số lượng trung bình được đề nghị đối với mỗi hộ gia đình khoảng 10,000 baht (250 USD) một năm (Phongpaichit và những người khác 2000).

Cuộc khảo sát đối với giới doanh nhân đem lại các kết quả sau:

- Giới kinh doanh đã quen thuộc với tình kém hiệu quả gắn liền với tệ quan liêu. Trung bình, các nhà quản lý cao cấp dành 14% quỹ thời gian quản lý của họ để giải quyết các vấn đề liên quan đến luật pháp và quy tắc. Để tránh sự kém hiệu quả do quan liêu gây ra, các doanh nghiệp buộc phải chấp nhận quy tắc “phụ phí” để công việc được ổn thỏa. Xấp xỉ 79% những doanh nghiệp được phỏng vấn cho biết rằng đó là việc “luôn luôn, hầu hết và thường xuyên” khi chi thêm tiền. Khoảng 74% thừa nhận họ “luôn luôn, hầu hết và thường xuyên” biết trước cần phải trả bao nhiêu “phụ phí”, và sau đó việc chi trả đó đã làm cho dịch vụ được thực hiện đúng thỏa thuận.

- Những công chức thường xuyên đề nghị chi trả thêm sau khi liên hệ được thiết lập là: các cơ quan mua sắm của Chính phủ (57%), chính trị gia có ảnh hưởng đến chính sách có tác động đến doanh nghiệp (44%), cảnh sát giao thông và nhân viên cảnh sát khác (39%). Khi tính toán lượng chi phí phải trả thêm trung bình hàng năm, các doanh nghiệp phải trả nhiều nhất cho cơ quan hải quan, tiếp đó là các cơ quan phụ trách mua sắm của Chính phủ, chính trị gia có ảnh hưởng đến doanh nghiệp và cuối cùng là cơ quan thuế.

- Trong quá trình đấu thầu để có được hợp đồng của Chính phủ, các doanh nghiệp cho biết chi phí không chính thức là một trong những vấn đề cơ bản. Khoảng 18% doanh nghiệp trả lời đã phải chi trả khoảng 5% giá trị hợp đồng cho khoản “phụ phí”, khoảng 11% cho biết họ phải trả tới 10%, 8% phải trả tới 20% và khoảng 2% trả hơn 20% (Thairungroj và những người khác 2000)

Cuộc khảo sát công chức nhà nước cho kết quả như sau:

- Phần lớn người dân trả lời rằng tham nhũng là một phần trong xã hội Thái Lan. Hồi lộ được coi là bình thường và là tập quán;

- “Chạy chức” trong chính quyền được cho rằng là gốc rễ của tham nhũng, xấp xỉ 43% thừa nhận có “chạy chức” trong cơ quan của mình;

- “Chạy chức” được thực hiện bằng việc sử dụng tiền và các phương pháp phi tiền tệ khác trong một khoảng thời gian dài. Quá trình này liên quan tới các chính trị gia và những người đại diện của họ (Yaowaprapas 2000).

Dự án nghiên cứu tiến hành các khảo sát trên cũng đã tìm hiểu việc mua sắm của Chính phủ. Các kết quả cho thấy quy trình mua sắm đặt ra rất nhiều rào cản để có thể tiếp cận, điều này tạo điều kiện cho những công chức tham nhũng và các doanh nghiệp có thể gia tăng lượng tài sản do chiếm đoạt. Rất nhiều trở ngại được tạo ra để hạn chế số lượng các nhà thầu có tiềm năng, từ vấn đề đặc điểm kỹ thuật của sản phẩm được mua sắm cho tới năng lực của bên hợp đồng có nhận thầu. Thậm chí, có cả những thủ đoạn như thắng thầu loại bỏ các bên cạnh tranh, tình cờ có sự vượt trội và khi việc đấu thầu thành công với tất cả các nhà thầu có khả năng trúng thầu, thì thường là do các nhà thầu đó đã cấu kết với nhau (Poapongsakorn, Nikomboirak, and Tulyawasinphong 2000).

Qua các nghiên cứu chỉ ra rằng hối lộ xuất hiện tại tất cả các giai đoạn của quy trình đấu thầu, bắt đầu từ giai đoạn chuẩn bị ngân sách cấp bộ gồm các chính trị gia và doanh nghiệp, với sự hợp tác của các công chức hành chính, khởi động các dự án gọi là “đặc lợi của chức quyền” (Poapongsakorn, Nikomboirak, and Tulyawasinphong 2000). Mặc dù sự cấu kết giữa các doanh nghiệp, các công chức hành chính và các chính trị gia là một hình thức tham nhũng thông thường tại Thái Lan, nhưng thực tế cũng có một vài ngoại lệ ví dụ trong lĩnh vực xây dựng, chủ sở hữu các công ty xây dựng hoặc họ hàng của họ có thể sử dụng trực tiếp yếu tố chính trị nhằm đảm bảo có được các hợp đồng của Chính phủ. Bên cạnh đó, hầu hết tham nhũng ở Thái Lan liên quan đến các thỏa thuận trong kinh doanh. Các bên liên quan là các doanh nhân, công chức hành chính và các chính trị gia đứng đầu các cơ quan những người nắm giữ các vị trí có thể tác động đến lợi nhuận kinh doanh. Ở Thái Lan, tuy tham nhũng cũng xuất phát từ hoạt động bảo kê và tổng tiền của cảnh sát, nhưng những vấn đề lớn đều

phát sinh chính từ mối quan hệ giữa chính quyền và giới kinh doanh.

II. NGUYÊN NHÂN CỦA THAM NHŨNG TẠI THÁI LAN

Nền chính trị trên cơ sở tiền bạc

Chính trị dựa trên cơ sở tiền bạc được tranh luận là nguyên nhân chính của tham nhũng ở Thái Lan nó liên quan đến một lượng tiền lớn được đầu tư cho các hoạt động chính trị như các chiến dịch tranh cử, duy trì sự ổn định của chính quyền. Các nhà lãnh đạo đảng phải bỏ ra một khoản tiền để thu hút các ứng cử viên sáng giá có khả năng trúng cử. Đến lượt mình, các ứng cử viên tham gia ứng cử vào Quốc hội lại phải đầu tư một khoản tiền lớn để thắng cử. Theo một số nghiên cứu thì các khoản tiền phải trả được xác định theo công thức sau:

“Công thức thu hút ứng cử viên”, ví như 5-10-10-20, theo đó chỉ ra tổng số tiền (triệu Baht) mà một ứng cử viên sẽ nhận khi biểu lộ mối quan tâm là 5 triệu; khi đăng ký tham gia đảng phái đó là 10 triệu; khi trúng cử là 10 triệu và cứ tiếp tục như vậy. (Phongpaichit và Baker 2002) và các nhà lãnh đạo phải trả tiền để giữ được các đồng minh của mình, đồng thời cũng được trả cho việc bầu cử Quốc hội, dĩ nhiên những chi phí được coi là đầu tư này sẽ phải được thu hồi. Đối với việc “mua quan, bán chức” trong các cơ quan hành chính nhà nước là sự liên kết giữa các chính trị gia và các công chức vì quyền lợi riêng. Một nghiên cứu mới đây cho rằng một lượng tiền lớn đầu tư vào chính trị có nguồn gốc từ kinh doanh, liên quan cả các hoạt động kinh doanh hợp pháp (kinh doanh với các hợp đồng của Chính phủ) và bất hợp pháp (Phongpaichit, Piriyaarangsarn và Treerat 1999). Qua đó phản ánh mối liên hệ và các hoạt động bất hợp pháp cần có sự bảo vệ của những người có quyền lực chính trị và các quan chức nhà nước. Mặc dù hành vi “mua quan, bán chức” trong bầu cử tất yếu sẽ dẫn đến hậu quả là các chính trị gia yếu kém, thoái hoá có được các chức vụ trong Quốc hội và Nội các và nhưng có những vấn đề khác liên quan đến việc

mua bán trong bầu cử lại ít được biết đến như tình trạng đói nghèo ở nông thôn...

Đường như việc “*mua bán*” trong bầu cử là trung tâm nghịch lý chính trị tại Thái Lan. Điều đó được thể hiện ở chỗ nền dân chủ quốc gia cho phép đa số người dân nông thôn lựa chọn chính quyền, trong khi tầng lớp trung lưu chiếm tỷ lệ thiểu số lại có ảnh hưởng nhất định trong việc tổ chức Quốc hội. Nội các và có quyền trong việc thiết lập một liên minh để loại bỏ chính quyền được bầu cử đó. Nói cách khác, việc trao quyền lực cho Chính phủ và việc chấm dứt quyền lực đó không phải do cùng một người thực hiện. Hơn thế nữa, những nhóm người nói trên có những quan điểm về dân chủ khác nhau (Laothamatas 1996). Đối với người dân nông thôn, dân chủ có nghĩa là mang lại lợi ích lớn nhiều hơn và sự chú trọng của nhà nước tới những gì xung quanh cuộc sống của họ. Bầu cử ở nông thôn không được chỉ dẫn bởi các quy tắc chính trị, các vấn đề chính sách hoặc các vấn đề về lợi ích quốc gia mà xuất phát từ mối quan hệ giữa người bảo hộ, dờ dàu với người được bảo hộ dờ dàu (đây cũng là điều kiện trước tiên). Đối với tầng lớp trung lưu trí thức, dân chủ là thiết lập những quy tắc hợp pháp để bổ nhiệm những người trung thực và có năng lực (quan niệm này gắn gũi với quan điểm dân chủ của phương Tây hơn).

Không ổn định của hệ thống chính trị bắt nguồn từ sự phức tạp về kinh tế trong xã hội Thái Lan. Mặc dù tầng lớp trung lưu luôn luôn kêu gọi tự do và dân chủ hơn nữa, nhưng hành động của họ không thể giải quyết vấn đề nghịch lý chính trị ở Thái Lan. Rất khó có thể xóa bỏ tham nhũng nếu còn có sự phân biệt giữa nông thôn và thành thị hoặc giữa người giàu và người nghèo.

Tóm lại, phần lớn tham nhũng của Thái Lan dường như xuất hiện chủ yếu ở điểm giao nhau giữa kinh doanh và chính trị. Doanh nhân “*mua*” cơ hội (cả kinh doanh hợp pháp và bất hợp pháp) và các điều kiện thuận lợi. Quan chức “*bán*” cơ hội (cả kinh doanh hợp pháp và

bất hợp pháp) và sự quan tâm. Đối với hoạt động kinh doanh hợp pháp, sự bảo hộ được đem lại dưới dạng chính sách, pháp luật, quy tắc và sự nhiệt tình của các công chức, chính trị gia. Điều đó xảy ra một phần do nguyên tắc pháp quyền còn yếu kém và hình thức chủ nghĩa tư bản còn tương đối mới mẻ. hoạt động kinh doanh bất hợp pháp hoặc nửa hợp pháp là một hoạt động quan trọng trong quá trình tích lũy vốn và đó cũng là các hoạt động kinh doanh đặc biệt cần có những cơ hội và sự bao che mà hoạt động chính trị có thể thực hiện được. Hơn thế nữa, việc bảo hộ từ hai nguồn (cơ hội và sự bao che) đóng góp đáng kể cho việc đầu tư chính trị.

Tìm kiếm sự bảo hộ và tham nhũng

Những người nắm giữ quyền lực chính trị và hành pháp có khả năng tạo ra sự bảo hộ, đặc biệt là trong các hình thức kinh doanh siêu lợi nhuận. Họ có thể thực hiện điều đó bằng nhiều cách: tạo ra sự độc quyền, cung cấp sự bảo vệ chống lại sự cạnh tranh nước ngoài, che chở những hành vi kinh doanh bất hợp pháp và các vấn đề khác. Tác động của sự bảo hộ này đối với nền kinh tế phụ thuộc vào quy mô và tầm quan trọng và sự phân chia. Một số nhà kinh tế học cho rằng việc bảo hộ không phải lúc nào cũng có tác động xấu đối với tăng trưởng kinh tế, nếu sự bảo hộ được cơ cấu theo hướng các doanh nghiệp được bảo hộ đem đầu tư một phần lớn thu nhập có được từ việc được bảo hộ vào những hoạt động đúng đắn (như việc đổi mới, áp dụng công nghệ mới, sự quản lý đúng đắn và những hoạt động tương tự). Trong những trường hợp như vậy, kết quả có được chính là sự phát triển. Nhưng có những doanh nghiệp tìm kiếm sự bảo hộ với các mục đích khác như mua bán những loại hàng hoá xa xỉ cho bản thân. Đối với các chính trị gia thì sự bảo hộ đem lại cho họ một khoản lợi ích đáng kể mà có thể họ chi tiêu cho bản thân hoặc có thể phân chia cho các công chức cấp thấp mà không hề đầu tư và trong tất cả các trường hợp trên thì bảo hộ sẽ không góp phần tăng trưởng kinh tế.

Một nghiên cứu do Mushtaq Khan (2000) tiến hành đã so sánh

các hình thức tham nhũng và hoạt động tìm kiếm sự bảo hộ tại 3 quốc gia: Bang-la-dét, Hàn Quốc và Thái Lan, đã kết luận rằng nền kinh tế Hàn Quốc phát triển mạnh bởi các chính trị gia lãnh đạo đã bảo hộ các doanh nghiệp ở mức cao, nhưng đồng thời buộc họ phải tái đầu tư có hiệu quả. Hơn nữa, sự bảo hộ không được lãng phí bằng cách tái phân phối cho các thành phần bên ngoài khu vực kinh doanh. Ngược lại, nền kinh tế Bang-la-dét không tiến triển bởi lợi thế do bảo hộ được sử dụng vào việc mua sắm một cách xa xỉ hoặc lãng phí do các quan chức cấp thấp và những người bên ngoài khu vực kinh doanh thực hiện và chỉ một phần nhỏ được sử dụng để đầu tư.

Thái Lan những năm 1970 và năm 1980 ở trong tình trạng nửa vời của hai trường hợp nói trên. Chính phủ tạo ra sự bảo hộ rất cao nhưng lại không hiệu quả trong việc hướng dẫn các doanh nghiệp được bảo hộ biết cách sử dụng lợi thế đó. Hệ thống chính trị Thái Lan tuy không phải là chế độ độc tài nhưng có một phần nào đó chỉ là sự cạnh tranh của thiểu số, với quyền hành được phân cho các thành phần chính trị và quan chức, những người có thẩm quyền tạo ra cơ hội tìm kiếm sự bảo hộ. Các bên thành công trong cạnh tranh nói trên sẽ được phân chia các cơ hội cho các nhóm kinh doanh có liên hệ với mình. Sự cạnh tranh mang tính thiểu số ở cấp chính trị sau đó được phân chia lại theo thứ hạng của các nhóm kinh doanh. Các doanh nghiệp được ủng hộ lại có động lực để đầu tư tỷ lệ cao tương xứng với lợi thế có được từ việc được bảo hộ để giữ vị trí cạnh tranh và hơn nữa, tiếp tục tham gia thị trường với việc nắm giữ nhiều hơn các lợi thế bảo hộ trong tương lai. Hệ thống này được miêu tả như "sự cạnh tranh thân thiện" (Doner và Ramsay 2000). Tóm lại, sự bảo hộ ở Thái Lan bị lãng phí nhiều hơn ở Hàn Quốc, nhưng để đầu tư cho tăng trưởng thì nhiều hơn Bang-la-dét.

Để phân biệt rõ hơn hiện tượng này, Phongpaichit và Baker (2002) đã xây dựng công thức sau để giải thích hình thức tham nhũng này:

$$V = A + B - K$$

V là tổng số tiền có được từ việc bảo hộ hoặc tham nhũng, gồm 2

nguồn, A và B, trừ các chi phí là K. Về đầu vào, A là một loại như “tham nhũng phí” mà các chính trị gia và công chức có được qua việc thu các phí thực hiện nhiệm vụ, các chi phí ngân sách phát sinh thêm và các trường hợp tương tự. B phức tạp hơn vì đây là tham nhũng mà các chính trị gia hoặc công chức có được do sự bảo hộ cho giới kinh doanh (hoạt động kinh doanh lợi nhuận cao hoặc một vài hoạt động kinh doanh bất hợp pháp như buôn lậu xăng dầu, các hoạt động kinh doanh độc quyền khác) và K là chi phí. Dưới một hệ thống chính quyền dân chủ với hệ thống cơ quan xét xử hoạt động có hiệu quả, tham nhũng có hai chi phí, gồm chi phí của việc có thể bị phát hiện (chính trị gia tham nhũng có thể bị bắt, bị thử thách, bị phạt tiền hoặc bị phạt tù hoặc có thể bị cấm hoạt động xã hội trong vài năm) và khả năng bị sa thải và xã hội lên án. Thu nhập thực từ tham nhũng, vì thế ngang bằng với chi phí để thực hiện nhiệm vụ cộng với lợi nhuận từ độc quyền trừ đi chi phí. Một khi có quyền lực, các đảng phái chính trị sẽ cố gắng tối đa hoá thu nhập từ tham nhũng của họ bằng việc tăng khoản A và B. Họ cũng thực hiện một số hoạt động để giảm thiểu K, bên cạnh các hành vi cố gắng kiểm soát Tòa án và ngăn chặn các thành phần đối lập như: thông tin đại chúng, các đảng đối lập, những nhà hoạt động xã hội chủ chốt trong xã hội công dân.

Đánh giá và xếp hạng tham nhũng ở Thái Lan

“Tham nhũng có rất nhiều hình thức và là một căn bệnh phổ biến” phát biểu của Peter Eigen, người đứng đầu Tổ chức minh bạch quốc tế (TI), (tổ chức phi chính phủ chống tham nhũng hàng đầu). TI nổi tiếng với chỉ số nhận thức về tham nhũng, là tiêu chí xếp hạng các quốc gia trên thế giới do sử dụng kết quả điều tra, thăm dò dư luận của các tổ chức khác nhau. Nếu xem xét CPI của Thái Lan trong một giai đoạn dài, có thể nhận thấy rằng quốc gia này đã có sự tiến triển với 1.85 điểm trong giai đoạn những năm 1988 đến năm 1992 đến 3.33 điểm trong năm 1996 (phụ lục 5.1).

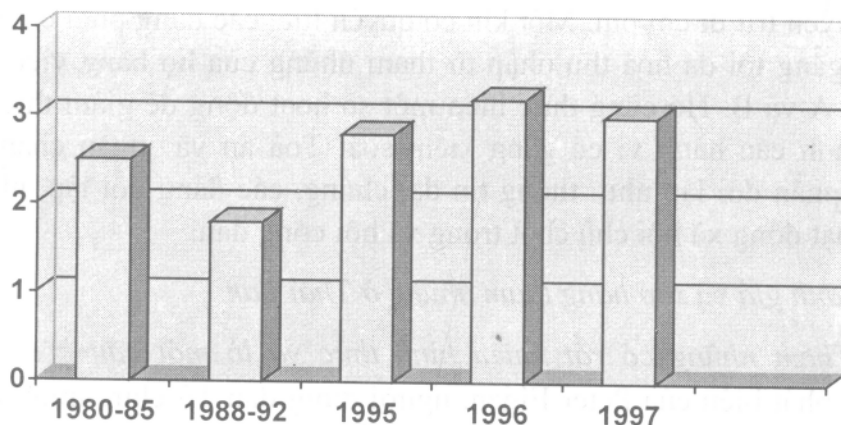
Sự tiến triển trùng hợp một phần với sự gia tăng của tình hình tự do kinh doanh ở Thái Lan, tỷ lệ này được xác định bởi Báo cáo về tình

hình tự do kinh doanh của thế giới, trong đó Thái Lan được 6.0 điểm năm 1985, 6.6 năm 1990 và 7.3 năm 1995 (xem Gwartney và Lawson 2001). Đây có thể coi là bằng chứng về sự phát hiện của các nhà nghiên cứu và mối quan hệ đáng chú ý giữa sự phát triển của tự do kinh doanh và sự suy giảm của tham nhũng (Gwartney và Lawson 2001). Nếu liên hệ với kinh nghiệm ở Phi-líp-pin, nơi mà giai đoạn gia tăng của CPI được biểu hiện trong bảng đánh giá CPI của quốc gia, thì sẽ nhận thấy sự tương quan với giai đoạn phát triển tự do kinh doanh (xem Chương III).

Phụ lục 5.1

Chỉ số nhận thức về tham nhũng của Thái Lan

(do Tổ chức minh bạch quốc tế thực hiện)



Nguồn: Tổ chức Minh bạch quốc tế, trang web www.transparency.org

Từ **Phụ lục 5.1** thì chỉ số nhận thức về tham nhũng của Thái Lan có sự suy giảm sau năm 1996, từ 3.33 xuống 3.00 vào năm 1998. Sự suy giảm này xuất hiện vào giai đoạn diễn ra cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, thời gian mà vấn đề quản lý yếu kém được coi là một nguyên nhân. Tuy nhiên chỉ số này đã trở lại ổn định với 3.2 điểm vào giai đoạn từ năm 1999 đến năm 2002. Mặc dù đã có sự tiến bộ trong đấu tranh chống tham nhũng ở Thái Lan, vẫn còn nhiều việc cần phải thực hiện. Như Eigen đã nhận xét:

“...cuộc đấu tranh chống tham nhũng không được ngơi nghỉ. Tất cả chúng ta mong mỗi sự tiến triển, nhưng sự thay đổi tích cực chỉ đến một cách chậm chạp vì kẻ thù là căn bệnh tham nhũng. Nhận thức về mức độ tham nhũng sẽ không thay đổi nhiều trong vòng một năm. Kết quả tích cực chỉ đến từ các nỗ lực thống nhất và không mệt mỏi trong nhiều năm”. (Tổ chức minh bạch quốc tế 2000, tr2).

Tham nhũng tại Thái Lan có thể hiểu trong mối quan hệ với “chất lượng quản lý nhà nước” của quốc gia này. Và chỉ số về vấn đề này, xây dựng bởi Jeff Huther và Anwar Shah, có sự kết hợp các thước đo về sự tham gia của công dân, định hướng của chính quyền, sự phát triển của xã hội và quản lý kinh tế (xem Huther và Shah 1998). Trong bảng xếp hạng chất lượng quản lý nhà nước của Huther và Shah, Thái Lan đứng thứ 43 trong số 80 quốc gia trên thế giới và được coi là có sự quản lý “trong sạch”. Chỉ số phản ánh chất lượng quản lý nhà nước của Thái Lan, chỉ có thể phản ánh một cách sơ bộ và không thể bao quát được mọi vấn đề. Vì vậy, chỉ có thể cung cấp một cái nhìn tổng quát về hoạt động quản lý nhà nước và môi trường hoạt động của Thái Lan và sự xếp hạng này sẽ không ngừng biến đổi mà phụ thuộc vào môi trường.

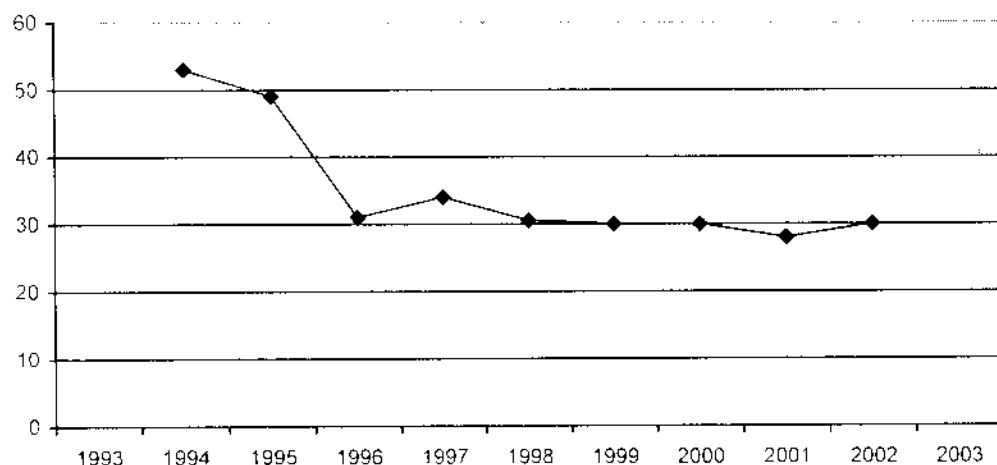
Nhận thức khác về chất lượng quản lý nhà nước của Thái Lan được đưa ra bởi Kaufman, Kraay và Mastruzzi (2003). Nghiên cứu của họ bao quát 6 thước đo về quản lý nhà nước của 175 quốc gia: sự kiểm soát tham nhũng, nguyên tắc pháp quyền, các quy tắc, hiệu lực quản lý nhà nước, ổn định chính trị/vi phạm pháp luật thấp, khả năng được bày tỏ ý kiến và trách nhiệm. Trong phạm vi từ -2.5 đến 2.5, trong đó các giá trị cao hơn phù hợp với các kết quả cao hơn, Thái Lan có các điểm là -0.15, 0.30, 0.34, 0.10, 0.28 và 0.20 tương ứng cho kiểm soát tham nhũng, nguyên tắc pháp quyền, chất lượng pháp luật, hiệu lực quản lý nhà nước, ổn định chính trị và sự bày tỏ quan điểm và trách nhiệm trong năm 2002. Khi so sánh với các tiêu chí trong năm 1996, các tiêu chí năm 2002 về kiểm soát tham nhũng, ổn định chính

trị, khả năng bày tỏ quan điểm và chịu trách nhiệm có điểm cao hơn, nhưng các tiêu chí còn lại thấp hơn. Tóm lại, các tiêu chí nói trên chỉ ra rằng sự quản lý nhà nước của Thái Lan vẫn chỉ ở mức độ tương đối trong sạch.

Hơn nữa, tự do báo chí là một tiêu chí quan trọng trong việc đánh giá mức độ tham nhũng bởi thông tin đại chúng là cơ chế chính yếu trong việc đấu tranh chống tham nhũng. Kết quả khảo sát hàng năm về tự do báo chí thực hiện trong năm 2002 (Sussman và Karlikar 2002) chỉ ra một sự tiến bộ đáng kể đối với Thái Lan, từ 54 điểm năm 1994 đến 31 năm 1996 (xem **Phụ lục 5.2** và qua đó cũng cho thấy Thái Lan cũng có một phần tự do báo chí). Với điểm số 34 điểm trong năm 1997 (tương ứng với chỉ số CPI). Từ 1998 đến 2002, chỉ số vẫn trong khoảng 29 - 31, từ đó khẳng định trong thời gian này tự do báo chí ở Thái Lan chỉ đạt mức độ tương đối.

Phụ lục 5.2

Khảo sát hàng năm về tình hình tự do báo chí tại Thái Lan
từ năm 1994-2002



Nguồn: Sussman và Karlikar 2002

III. CHÔNG THAM NHỮNG TẠI THÁI LAN

Sự thay đổi các quy định của Hiến pháp

Một trong những thay đổi đáng kể nhất tại Thái Lan trong vài năm gần đây là sự phát triển và ảnh hưởng của các tổ chức phi chính phủ. Sự phát triển này một phần là kết quả của các nhóm hoạt động về phát triển nông thôn và môi trường trong những năm 1980. Các tổ chức phi chính phủ từ thời gian đó đã được tăng cường vị trí và giúp đẩy mạnh các phong trào vì một xã hội công dân vững mạnh hơn. Mục tiêu chung là trao quyền cho nhân dân và các cộng đồng thông qua các biện pháp ủng hộ sự phi tập trung hoá, tham gia vào các hoạt động chính trị và quá trình hoạch định chính sách. Sự phát triển của xã hội công dân được gắn kết trong suốt quá trình cải cách Hiến pháp, bắt đầu vào khoảng năm 1991-1993 nổi bật là cuộc phản đối do Thủ tướng không qua bầu cử, đã dẫn đến cuộc đàn áp quân sự vào tháng 5 năm 1992 và cuối cùng “Hiến pháp của nhân dân” đã được ban hành vào năm 1997. Quá trình dẫn đến sự ra đời của Hiến pháp năm 1997 đi kèm với lời kêu gọi tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong Chính phủ. Kết quả là, Hiến pháp năm 1997 có một chương về các quyền tự do đồng thời tạo ra một hệ thống kiểm soát chặt chẽ hơn và trở thành đối trọng của chính phủ phi dân chủ bên cạnh việc cải thiện cơ cấu chính trị nhằm thiết lập một nền chính trị ổn định và hiệu quả hơn. Với Hiến pháp 1997, dân chủ hoá trong các thiết chế chính trị của quốc gia đã được tạo điều kiện thực hiện dưới nhiều hình thức như để trở thành thành viên Thượng viện, không chỉ là thành viên Hạ viện mà phải qua tiến trình bầu cử. Điều này làm thay đổi cơ quan mà trước đó là cơ quan được chỉ định, Anand Panyarachun, cựu Thủ tướng và Chủ tịch Hội đồng soạn thảo Hiến pháp, đã nói: Chúng ta đã thay đổi thượng viện từ một cơ quan lập pháp kém hiệu quả thành một cơ quan giám sát. Thượng nghị sỹ sẽ không có quyền lập pháp... nhưng họ có nhiều quyền lực hơn hẳn trong việc giám sát hoạt động của Chính phủ và các thành viên được

bầu của Hạ viện” (Laird 2000, tr166). Hiến pháp đem lại sự thay đổi trong các quy tắc bầu cử và giới thiệu một “hệ thống hỗn hợp” của việc bầu cử. Những quy định mới bổ sung một hệ thống bầu cử theo đảng phái chiếm 1/5 số ghế ở Hạ viện (100 ghế), duy trì việc bầu cử theo khu vực với số ghế còn lại (400 ghế). Có ba lý do được đưa ra để giải thích sự thay đổi nói trên là: hệ thống đảng chính trị sẽ được tăng cường vì các cử tri trực tiếp bầu cho đảng phái đó chứ không phải cho cá nhân các ứng cử viên cụ thể; các đảng sẽ có cơ hội trong toàn quốc cũng như khu vực và điều này có thể giúp ngăn chặn tình trạng mua phiếu bầu và các đại diện trong danh sách của các đảng chính trị được khuyến khích mở rộng tầm hoạt động ra cả nước bởi họ có thể kêu gọi sự ủng hộ của cử tri trong toàn quốc.

Hiến pháp ngăn cấm các ứng cử viên tham gia cả hai hình thức; tức là, không thể trở thành ứng cử viên bầu cử theo cả danh sách của đảng và danh sách theo khu vực. Hơn nữa, khác với trước đây, nếu một đại diện dân cử trúng cử theo khu vực được bổ nhiệm làm Bộ trưởng, thì người đó phải rút khỏi Quốc hội trong vòng 30 ngày kể từ ngày được bổ nhiệm. Để tránh việc “các đảng phái phức tạp, rắc rối”, có một quy định như sau: một đảng phải có ít nhất 5% tổng số phiếu bầu cho cho các ứng cử viên có khả năng, mọi trường hợp có tỷ lệ ít hơn thì đó không được chấp nhận.

Dưới áp lực mạnh mẽ của xã hội công dân, những thay đổi về các nguyên tắc trong quá trình chính trị đòi hỏi tính trách nhiệm cao đối với các công chức được lựa chọn. Sau đây là phát biểu của Anand Panyarachun:

“Trong quá khứ, chính trị gia có thể phạm tội, thực hiện các hành vi sai trái và họ không bị trừng phạt. Chúng ta đã đưa ra một hệ thống giám sát, một hệ thống theo dõi và buộc tội. Chúng ta đã tăng cường tất cả các cơ quan hiện có và thiết lập một cơ quan mới, để họ độc lập hơn không phải dưới quyền Chính phủ, mà chịu trách nhiệm trước Quốc hội” (Laird 2000, tr166)”. Hơn nữa, Hiến pháp còn đưa ra một

hệ thống giám sát và một hệ thống có thể sa thải như một công cụ kiểm tra việc xử sự và việc thực hiện nhiệm vụ của các chính trị gia và cán bộ cao cấp. Thượng viện, đã được chuyển đổi từ một cơ quan lập pháp thụ động sang một cơ quan giám sát chủ động hơn.

Ngoài các quy định nói trên, Hiến pháp còn đảm bảo quyền công dân và quyền tự do bằng cách cho phép người dân tham gia trực tiếp vào quá trình ra quyết định của nhà nước. Các biện pháp đó bao gồm:

- *Quyền được biết*: người dân được phép tiếp cận các thông tin liên quan đến các hồ sơ của các cơ quan Chính phủ, ngoại trừ việc công khai những thông tin đó sẽ gây nguy hiểm cho an ninh quốc gia, an toàn công cộng hoặc lợi ích của cá nhân được pháp luật bảo vệ. Quyền này được xác định chi tiết trong Đạo luật về thông tin. Tại Mục 59, các cá nhân được quyền tiếp nhận thông tin, sự giải thích, được biết lý do từ các cơ quan Chính phủ, doanh nghiệp nhà nước hoặc cơ quan hành chính địa phương trước khi thông qua hoặc thực hiện các dự án hoặc bất cứ hành vi nào có thể ảnh hưởng đến môi trường, sức khỏe, chất lượng sống, lợi ích của các cá nhân và cộng đồng của họ (Hiến pháp, Điều 58-59).

- *Tự do báo chí*: Chính phủ không được phép lạm dụng các hình thức cấm in ấn, xuất bản báo chí, đài phát thanh, đài truyền hình, chỉ được áp dụng bởi Tòa án theo các quy định của pháp luật hoặc khi đất nước trong tình trạng chiến tranh hoặc xung đột vũ trang. Hiến pháp quy định một cơ quan nhà nước độc lập sẽ được thành lập bởi Thượng viện để phân phối và giám sát việc phát sóng của các đài phát thanh và truyền hình. Quan chức hoặc người lao động trong các tổ chức thông tin đại chúng, bao gồm cả các tổ chức do nhà nước sở hữu, sẽ được hưởng quyền tự do thông tin và thể hiện quan điểm trên cơ sở những giới hạn của Hiến pháp bên ngoài sự tác động của bất kỳ cơ quan Chính phủ, cơ quan nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, không trái với đạo đức nghề nghiệp của họ (Hiến pháp, Điều 39-41).

- *Phân quyền trong quản lý hành chính*: theo Điều 78, nhà nước

sẽ phân quyền cho các địa phương với mục đích tăng cường tính độc lập và quyền tự quyết cho địa phương và nhằm phát triển kinh tế địa phương, những ngành phục vụ công cộng, các hệ thống và cơ sở hạ tầng một cách triệt để và bình đẳng trong cả nước. Trong quá trình cải cách chính trị, phân quyền được đòi hỏi như một phương thức để dân chủ hoá một cách thực sự, giảm bớt sự mua bán phiếu bầu, giảm tính chính trị tiền bạc và chống tham nhũng. Mặc dù chính quyền địa phương đã có quyền tự quyết cao hơn trong quản lý nhà nước về hành chính, tổ chức cán bộ và tài chính, nhưng nhà nước trung ương vẫn giữ trách nhiệm điều tiết (Hiến pháp, Điều 78, tr 282-290). Nhưng các chính sách phân quyền trong quản lý nói trên đã trở nên cứng nhắc vì ở Thái Lan có quá nhiều tổ chức chính quyền địa phương (Thái Lan hiện có 7950 tổ chức chính quyền địa phương).

- *Phân cấp quản lý tài chính*: trước đây, toàn bộ việc chi tiêu của địa phương phải thông qua ngân sách quốc gia vì người dân ở các địa phương không tìm ra phương thức thích hợp để giám sát việc ra các quyết định chi tiêu, Đại biểu Quốc hội của các khu vực cạnh tranh nhau để có thể tiếp cận ngân sách quốc gia, những người có thể lực ở địa phương sẽ trở thành người vận động tranh cử cho các đại biểu Quốc hội của khu vực trong thời gian bầu cử. Cử tri nghèo phải dựa vào những người có thể lực ở địa phương khi cần thiết (để vay vốn, xin việc, và v.v..) và họ “bán” phiếu bầu của mình cho những người vận động bầu cử để có được cả lợi ích trực tiếp lẫn lợi ích gián tiếp vì đó là nghĩa vụ phát sinh do các khoản nợ của họ. Hơn nữa, việc “mua bán” phiếu bầu được thực hiện dai dẳng. Trước tình hình trên phải thực hiện phân cấp bằng các phương thức sau: chuyển việc ra quyết định chi tiêu từ quá trình ngân sách quốc gia xuống các cơ quan địa phương; cho phép nhân dân địa phương giám sát ngân sách của mình; chi tiêu tại địa phương sẽ được coi là sự góp phần vào việc giảm nghèo. Luật pháp quy định rằng tổng ngân sách địa phương phải chiếm ít nhất 20% tổng ngân sách quốc gia trong năm ngân sách 2001 và tỷ lệ này phải tăng lên 35% trong năm ngân sách 2006. Điều khoản

này đảm bảo chính quyền trung ương phải chuyển ngân sách, cán bộ và các dự án cho chính quyền địa phương. Sự phát triển của chính quyền địa phương tại Thái Lan là bước đầu tiên. Tuy vậy, vẫn còn rất nhiều vấn đề cần giải quyết, như: tham nhũng trong việc mua sắm tại địa phương, quản lý hành chính không hiệu quả, sự tham gia ở mức độ thấp của công chúng, những tác động ở địa phương và tình trạng mua phiếu bầu cử.

Tóm lại, công cuộc cải cách chính trị thông qua việc thay đổi Hiến pháp đã không chỉ là hình thức trên giấy tờ về sự phân quyền và sự tham gia của công chúng mà sẽ giúp gia tăng sự công bằng trong phân chia quyền lực chính trị cũng như kinh tế.

Những quy tắc mới trên mặt trận chống tham nhũng

Các cơ quan độc lập được thành lập bởi Hiến pháp năm 1997 để đấu tranh chống tham nhũng và các hành vi sai trái bao gồm: Ủy ban quốc gia chống tham nhũng (NCCC), Ủy ban bầu cử Thái Lan, Tòa án Hiến pháp, Thanh tra, Tòa án hành chính, Ủy ban kiểm toán nhà nước. Các tổ chức này có sự độc lập theo hình thức: cơ cấu tổ chức và hoạt động nằm ngoài sự kiểm soát thông thường hoặc ảnh hưởng của các chính trị gia và các đảng phái chính trị. Hơn nữa, việc bổ nhiệm thành viên các cơ quan này được thực hiện bởi các Ủy ban; được xem xét lại bởi các Ủy ban; cuối cùng được Thượng viện thông qua.

Qua nghiên cứu chức năng và quyền hạn của các cơ quan quy định tại Hiến pháp năm 1997, *quan hệ của các cơ quan kiểm soát tham nhũng như sau:*

- *Ủy ban chống tham nhũng quốc gia:* Ủy ban này thay thế Ủy ban chống tham nhũng cũ và được giao nhiều quyền hạn và nhiệm vụ hơn trước. Các thành viên của Ủy ban được chỉ định bởi Thượng viện, tổ chức độc lập với mọi cơ quan Chính phủ (khác với cơ quan tiền nhiệm được thành lập năm 1976, hoạt động dưới sự chỉ đạo của Văn phòng Thủ tướng). Nhiệm vụ của cơ quan này là điều tra các vụ tham nhũng liên quan đến thành viên của Hạ viện, Thượng viện, Nội các và

các quan chức Chính phủ cao cấp khác. Thông qua thẩm quyền của mình, Ủy ban này có thể yêu cầu sa thải quan chức phạm tội, để đảm bảo sự liêm chính của các thành viên Ủy ban yêu cầu phải công bố tài sản, các khoản nợ của bản thân cũng như của vợ (chồng), và con cái (độc lập) trong vòng 30 trước ngày nhận nhiệm vụ và 30 ngày sau ngày rời cơ quan.

- *Ủy ban bầu cử*: Ủy ban này chịu trách nhiệm kiểm soát, quản lý, tổ chức bầu cử Quốc hội cũng như thành viên của Ủy ban và Hội đồng địa phương. Ủy ban này nhằm đảm bảo sự công bằng, trong sạch trong việc lấy ý kiến của công chúng. Ủy ban có quyền yêu cầu kiểm tra việc bầu cử, công nhận kết quả bầu cử và đề nghị tổ chức cuộc bầu cử mới. Đó là vai trò được coi như một yếu tố quan trọng nhằm chống lại “nền chính trị tiền bạc” đang tồn tại. Hiến pháp có các quy định nhằm đấu tranh chống việc mua phiếu bầu thông qua việc giám sát và quy định các thẩm quyền cho Ủy ban bầu cử.

- *Toà án Hiến pháp*: hoạt động của Toà án này tập trung vào các khiếu nại liên quan đến pháp luật hoặc các hành động của nhà nước được cho là trái với các quy định của Hiến pháp và đồng thời giải quyết các tranh chấp liên quan đến quyền hạn và nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước theo quy định của Hiến pháp. Đây là cơ quan xét xử cuối cùng các vấn đề pháp luật về các vụ việc tham nhũng.

- *Thanh tra*: tương tự như Phi-líp-pin và các quốc gia khác, cơ quan thanh tra được trao quyền điều tra và truy tố, dựa trên khiếu nại của người dân, công chức, người lao động tại các cơ quan Chính phủ, doanh nghiệp nhà nước và các cơ quan hành chính ở địa phương.

- *Toà án hành chính*: Toà án này có thẩm quyền xét xử các vụ án phát sinh do tranh chấp giữa các cơ quan Chính phủ, cơ quan hành chính địa phương và các công chức liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, như việc lạm dụng quyền hạn hoặc không thực hiện đúng chức năng. Đây là nơi mà các công dân có quyền kiện các cơ quan Chính phủ.

- *Ủy ban kiểm toán và Văn phòng tổng kiểm toán*: cơ quan này thay thế Văn phòng kiểm toán, cơ quan hoạt động dưới sự giám sát của Văn phòng Thủ tướng. Sự độc lập trong hoạt động của nó được tăng cường bởi Thượng viện, chứ không phải Thủ tướng. Cơ quan này có trách nhiệm giám sát việc quản lý ngân sách nhà nước và thúc đẩy việc sử dụng có hiệu lực, hiệu quả các nguồn lực của nhà nước.

Ngoài các biện pháp tăng cường cạnh tranh trong bầu cử Quốc hội, tăng cường tính trách nhiệm trong bầu cử tại Thượng viện, tăng cường các cơ quan giám sát độc lập, Hiến pháp năm 1997 cũng đồng thời nhằm củng cố cơ sở pháp lý để chống tham nhũng trong các lĩnh vực khác qua các quy định sau đây (Sopchokchai, Suwanraks, and Binsri 2000):

- *Giảm bớt xung đột lợi ích tiềm tàng*: thành viên Nội các không được nắm giữ một phần hoặc sở hữu từ 5% vốn góp trở lên tại các doanh nghiệp, và không được tham gia các giao dịch thương mại với cơ quan nhà nước. Các đảng phái chính trị phải công bố quy mô các nguồn tài trợ nhận được với Ủy ban bầu cử để công khai các nguồn này.

- *Giám sát tài sản của công chức*: những quy định mới yêu cầu những chính trị gia hàng đầu và các công chức cấp cao công bố tài sản và các khoản nợ với NCCC trước và sau khi nhậm chức. Ủy ban này có thể điều tra tính trung thực của các công bố về tài sản và các khoản nợ đó. Trong trường hợp có sai trái hoặc thiếu sót trong việc công khai tài sản, Ủy ban có quyền điều tra và truy tố.

- *Tăng cường điều tra việc lạm dụng quyền hạn của công chức*: Hiến pháp quy định Ủy ban chống tham nhũng quốc gia tiến hành điều tra các khiếu nại về hành vi tham nhũng, truy tố công chức và đề nghị hình phạt đối với người vi phạm, bao gồm cả việc sa thải. Công chức nhà nước và doanh nghiệp tư nhân liên quan đến tham nhũng trong các giao dịch của Nhà nước, cũng như công chức đã được cảnh báo về tham nhũng nhưng không ngăn chặn được tham nhũng xảy ra,

đều phải bị xử lý .

- *Tăng cường các hình thức để báo cáo và khiếu nại về hành vi tham nhũng*: hiện ngày càng có nhiều hình thức để công chúng khiếu nại sự lạm dụng quyền hạn và tham nhũng của công chức nhà nước. Dân chúng có thể đệ trình một vụ việc lên Toà hành chính hoặc báo cáo với cơ quan Thanh tra. Sau khi tập hợp được không dưới 50.000 chữ ký, họ có thể yêu cầu Thượng viện điều tra các quan chức cao cấp nhất của Chính phủ.

Trên cơ sở cải cách Hiến pháp, Quốc hội đã thông qua Đạo luật về thông tin chính thống để tăng cường sự minh bạch thông qua việc nâng cao khả năng tiếp cận của công chúng đối với các thông tin liên quan hoạt động của Chính phủ. Đạo luật này được thông qua chỉ một tháng trước khi phê chuẩn Hiến pháp năm 1997, báo hiệu sự mở rộng việc giám sát của công chúng đối với những điều trước đây bị hạn chế. Đạo luật cũng khuyến khích sự tham gia của công chúng trong việc giám sát hoạt động của chính quyền, cả ở trung ương và địa phương, bởi vì công chúng, khi được trang bị các thông tin cần thiết, có thể tự mình phân tích và quyết định và thông qua việc cho phép tiếp cận thông tin một cách rộng rãi hơn, luật pháp đã mở rộng các quyền công dân đối với nhà nước.

Trong giai đoạn cải cách Hiến pháp, một vài nỗ lực đã được thực hiện để cải cách các cơ quan hành chính, nhằm mục tiêu tăng cường hiệu quả hoạt động và tính liêm khiết. Những nỗ lực này bắt đầu vào đầu năm 1996 khi Ủy ban dịch vụ dân sự khởi động chương trình cải cách hành chính. Một vài cuộc hội thảo được tổ chức với nội dung là quản lý nhà nước và cải cách hành chính. Tháng 5 năm 1997, Chính phủ Chavalit công khai một Kế hoạch tổng thể về cải cách hành chính trong đó có việc tinh giản số công chức hành chính. Sau khi Hiến pháp nhân dân có hiệu lực, Ủy ban dịch vụ dân sự thông qua một loạt biện pháp để thay đổi vai trò và trách nhiệm của các cơ quan Chính phủ cho phù hợp với Hiến pháp mới, tập trung vào hiệu quả và hiệu

lực của các dịch vụ công. Do hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, Chính phủ đã đồng ý với Quỹ tiền tệ quốc tế về một kế hoạch khẩn cấp trong đó có việc tập trung vào khu vực hành chính như là một trong những khu vực cần phải có sự cải cách về cấu trúc. Các biện pháp bao gồm: giảm quy mô của các lực lượng lao động khu vực nhà nước, tiếp tục tư nhân hoá, tăng cường hiệu lực, hiệu quả của các cơ quan Chính phủ. Tháng 10 năm 2002, những hoạt động cải cách hành chính mới được tiến hành, tập trung vào hai sự thay đổi chính, là: Cơ cấu tổ chức được cải cách để trở nên gọn nhẹ, linh hoạt hơn và tập trung hơn vào vấn đề trách nhiệm và một quá trình thực hiện ngân sách đã được thông qua nhằm đảm bảo trách nhiệm tài chính lớn hơn giữa các cơ quan Chính phủ.

Tóm lại, sự phát triển nhanh chóng của nền kinh tế Thái Lan góp phần vào việc mở rộng xã hội công dân của nước này. Quá trình tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước những năm 1990 đã dẫn đến kết quả chính là có cuộc cải cách thể chế lớn, được minh chứng bởi Hiến pháp nhân dân năm 1997. Hơn nữa, môi trường chính trị và pháp lý tại Thái Lan đã tạo ra nền tảng mạnh mẽ hơn cho việc tăng cường sự quản lý có hiệu quả. Bằng việc gia tăng nhận thức của dân chúng về quyền của họ và việc khuyến khích tham gia vào các thiết chế mới, rất nhiều người dân tin tưởng rằng một “chu kỳ tốt đẹp” sẽ được đảm bảo và triển vọng kiểm soát tham nhũng sẽ tốt hơn trước đây.

Xây dựng một liên minh chống tham nhũng

Trong một vài trường hợp các nhà quan sát hoạt động chống tham nhũng đã tỏ ra rất dè dặt về khả năng xã hội công dân tại Thái Lan trong việc thay đổi sự vị trí của họ (từ việc tham gia cho đến các ảnh hưởng). Như một nhà nghiên cứu đã nhận xét: khi xã hội công dân chưa có được sức mạnh cần thiết, nó sẽ không có đủ điều kiện để mở rộng cải cách chính trị cho bản thân. Khu vực Nhà nước phải xây dựng mối liên hệ mạnh mẽ hơn giữa các thành viên với các cơ quan giám sát được Hiến pháp quy định nhằm mở rộng hơn nữa trong cải

cách chính trị. Và từ nhận thức đó sẽ đi đến hành động cụ thể. (Phongpaichit và những người khác 2000).

Mặc dù Hiến pháp năm 1997 đã tạo lập cơ sở cho việc đấu tranh chống tham nhũng, nhưng việc thực thi pháp luật ở Thái Lan vẫn còn yếu kém. Xã hội công dân và các phong trào xã hội đóng vai trò quan trọng trong việc tạo áp lực đối với Chính phủ trong việc thực thi pháp luật. Bản thân Hiến pháp năm 1997 là một ví dụ tốt về sự thành công của của các phong trào xã hội. Cụ thể hơn, những sự việc gần đây xung quanh vụ xì-căng-đan mua thuốc của Bộ Y tế công cộng khẳng định sức mạnh của các phong trào xã hội (**Phụ lục 5.3**).

Cuộc khủng hoảng kinh tế năm 1997 gây ra sự giảm sút đáng kể trong việc cấp phát ngân sách cho mua sắm trang thiết bị, xây dựng và đầu tư. Sự hạn chế này buộc các quan chức nhà nước phải làm quen với việc thu những khoản lợi cá nhân từ những nguồn khác. Tuy nhiên, ngân sách dành cho việc mua sắm thuốc men và các hàng hoá y tế khác rất khó giảm bớt cùng với sự gia tăng bệnh nhân chữa trị ở các bệnh viện nhà nước. Với sự gia tăng thất nghiệp và sụt giảm thu nhập, ngày càng có nhiều người dân phải dựa vào các dịch vụ của nhà nước vào đúng thời gian nhà nước đang gặp những khó khăn. Những yếu tố này ảnh hưởng đến ngân sách của các bệnh viện công cộng và buộc các nhân viên, đặc biệt là các nhà quản lý bệnh viện phải giải quyết vấn đề khó khăn tại bệnh viện của mình.

Phụ lục 5.3

Phong trào xã hội chống tham nhũng tại Bộ Y tế công cộng

Vào ngày 15 tháng 6 năm 1998, Chủ tịch Hội bác sỹ nông thôn (RDS), Yongyos Thamawut, gửi thư tới các thành viên của Hội cảnh báo họ về việc mua sắm không bình thường bằng tiền ngân sách phân phối của Bộ Y tế công cộng cho dịch vụ chăm sóc sức

khỏe dành cho người thu nhập thấp. Ông cho rằng, một số bác sỹ nhận được thông tin phải mua thuốc, thiết bị y tế và một số mặt hàng khác từ các công ty theo sự chỉ định của một quan chức cao cấp trong Bộ Y tế. Giá của những mặt hàng này thực tế cao gấp 2, 3 lần so với giá thị trường.

Nhằm thu thập thông tin về sự việc không bình thường này, RDS đã phân phát phiếu khảo sát cho các thành viên của mình tại các bệnh viện khu vực. Các bác sỹ tại hơn 100 bệnh viện khu vực đã xác nhận trong phiếu khảo sát rằng, theo yêu cầu của các nhà chính trị và các quan chức y tế cao cấp, họ phải mua được phẩm với giá cao (The Nation, Tháng 9 năm 1998). Vì đó là một vấn đề rộng, Yongyos đã công khai bày tỏ mối lo ngại của mình và trả lời phỏng vấn trên một số bài báo và khẳng định rằng ngân sách bổ sung được phân phối cho các bệnh viện khu vực đã bị lạm dụng. (Như một tờ báo đưa tin: “ví dụ, mặt nạ y tế thường được bán với giá không quá 20 бат/chiếc, đã phải mua với mức giá 120 бат/chiếc hoặc loại mũ dùng một lần có giá 5 бат, nhưng lại được đội lên 150 бат/chiếc” (The Nation, 03 tháng 9 năm 1998).

RDS yêu cầu mọi giấy tờ liên quan đến việc mua trái phép cần được gửi tới Ủy ban chống tham nhũng và Văn phòng Tổng kiểm toán để điều tra. Bộ trưởng Y tế công cộng Thái Lan Rakkiat Sukthana khẳng định không có sự vi phạm pháp luật và từ chối thành lập Ủy ban điều tra sự việc theo yêu cầu của RDS. Đáp lại, Yongyos tuyên bố với giới báo chí rằng: “Chúng tôi có các tài liệu quan trọng chứng minh rằng tham nhũng đã xảy ra và hãy chấm dứt lừa dối bằng việc thừa nhận tham nhũng đang tồn tại... Chúng tôi không thể tin vào Bộ Y tế bởi một số quan chức cấp cao cũng tham gia vào tham nhũng” (The Nation, ngày 15 tháng 08 năm 1998).

Hành động của Yongyos không phải là điển hình tại Thái Lan, nơi được coi là không bình thường khi một người dân đối chọi với các quan chức cao cấp, đặc biệt đó lại là các nhà chính trị. Được hỏi

về động cơ của ông, Yongyos cho biết, ông quyết định hành động chống tham nhũng bởi đó là trường hợp rõ ràng về việc các nguồn khan hiếm của Chính phủ bị đánh cắp trong thời điểm khi đất nước đang đối mặt với những khó khăn kinh tế. Yongyos cho biết thêm, ông không muốn các bác sĩ mới ra trường nhận thức đó như một chuẩn mực xã hội (The Nation 26/12/1998).

Đơn khiếu nại của RDS đã gây được sự chú ý của các giảng viên đại học trường Đại học tổng hợp Thammasat, 67 thành viên của khoa đã ký thư ngỏ kêu gọi điều tra độc lập về vụ bê bối cung cấp dược phẩm và thiết bị y tế. Động thái này đã khiến giới truyền thông quan tâm và vào cuộc, trong đó có báo chí, đài phát thanh, truyền hình thường xuyên đưa tin về vụ bê bối này. Thông tin và quan điểm của nhiều người trong bộ đã khẳng định vụ tham nhũng là có thực và kêu gọi cộng đồng y tế hành động. Một số người ám chỉ, các mệnh lệnh buộc các bác sĩ mua dược phẩm và thiết bị y tế với giá cao được đưa ra từ hai nhà chính trị và ba quan chức cao cấp. Mọi người yêu cầu thành lập cơ quan điều tra.

Cuối cùng, một Ủy ban độc lập về tìm hiểu sự thực do Tiến sỹ Banlu Siripanit đứng đầu đã được chỉ định vào tháng 9 năm 1998 để điều tra vụ bê bối trị giá lên tới 1,4 tỷ бат. Lúc đó, Thư ký thường trực Bộ Y tế công cộng, Tiến sỹ Prakom Vuthipongse bình luận rằng RDS theo đuổi vụ việc vì họ bị mất khoản hoa hồng 10% từ vụ mua bán dược phẩm và thiết bị y tế. Lời bình luận này sau đó chịu sự phản đối của các thành viên RDS và các nhân viên y tế công cộng. Cuối cùng, Prakom Vuthipongse phải lên tiếng xin lỗi các thành viên RDS vì lời bình luận đó.

Áp lực của công chúng có thêm sự ủng hộ từ một nhóm gồm 30 tổ chức phi Chính phủ do Rosana Tositrakul đứng đầu. Nhóm đã kêu gọi các Bộ trưởng và Thư ký thường trực từ chức và tuyên bố sẽ thu thập đủ 50.000 chữ ký cần thiết để yêu cầu Thượng viện phế truất các Bộ trưởng và quan chức cao cấp có liên quan đến vụ bê

bồi. Các tổ chức phi chính phủ cũng kêu gọi Chính phủ bảo vệ các bác sỹ và dược sỹ, những người buộc phải mua dược phẩm và thiết bị y tế với giá lạm phát và miễn cho họ việc ra làm chứng.

Cuối cùng, Bộ trưởng cùng Thứ trưởng Bộ Y tế công cộng phải xin từ chức vào tháng 9.

Đến cuối tháng 9, Ủy ban tìm kiếm sự thực đã công bố kết luận, trong đó nêu rõ một số chính trị gia đã câu kết với các quan chức cao cấp, bắt buộc các bệnh viện lạm dụng khoản ngân sách 1,4 tỷ бат vào việc mua thuốc và thiết bị y tế nói trên. Bản báo cáo được gửi đến Thủ tướng, sau đó được chuyển cho Ủy ban chống tham nhũng (năm 1999 được đổi tên là Ủy ban chống tham nhũng quốc gia). Cùng lúc đó, một Ủy ban kiểm tra được chỉ định để điều tra các quan chức có tham gia, Thư ký thường trực sau đó đã buộc phải chuyển vị trí công tác.

Trong vòng 2 tháng, các tổ chức phi chính phủ đã tập hợp được 50.000 chữ ký cùng với sự giúp đỡ của công chúng và những người tình nguyện. Chiến dịch lấy chữ ký trở thành trường hợp kiến nghị đầu tiên của công chúng gửi tới Thượng viện trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 1997. Từ đó, đã có một số lần tập hợp ý kiến công chúng như vậy, các tổ chức phi chính phủ và giới truyền thông đã sử dụng luật thông tin để kiến nghị Chính phủ không bao che cho các quan chức và các nhà chính trị dính líu đến tham nhũng.

Cuối năm 1998, vụ bê bối tham nhũng quy mô lớn trong việc mua bán dược phẩm và thiết bị y tế trong Bộ Y tế công cộng đã cho thấy, sự tích cực hoá xã hội là yếu tố quan trọng đẩy mạnh nỗ lực chống tham nhũng. Đối với ngài Tositrakul và các thành viên khác của mạng lưới tổ chức phi chính phủ, sự tham gia của họ đã trở thành ví dụ điển hình của việc phát triển xã hội công dân lành mạnh.

Từ ví dụ trên đã đưa ra một số bài học: khuôn khổ pháp lý và điều hành của Thái Lan có thể được áp dụng để tăng khả năng phát

hiện và truy tố đối với các quan chức tham nhũng; quyền được tiếp cận thông tin và tự do báo chí do Hiến pháp quy định là công cụ hiệu quả trong môi trường mà sự quản lý ở mức tương đối tốt. Trong môi trường như vậy, sự tham gia của xã hội công dân là công cụ hiệu quả trong chống tham nhũng và gây áp lực đối với các cơ quan thực thi.

Những thay đổi này trở nên rõ ràng sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997, dẫn đến việc đồng Bạt mất giá. Đối với nhiều người, đó là sự phát hiện về hậu quả của các hành vi tham nhũng do các quan chức khu vực công gây ra và hiện ở Thái Lan mọi người đều lên tiếng yêu cầu tiến hành cải cách thể chế thông qua những thay đổi Hiến pháp và cuộc khủng hoảng là một cơ hội để tiến hành cải tổ.

Một phần nào đó, phong trào chống tham nhũng do hiệp hội các bác sỹ nông thôn (RDS) khởi xướng đã được xã hội ủng hộ rộng rãi, chứ không chỉ bó hẹp trong số các tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực y tế công cộng. Phong trào RDS xuất hiện vào đúng thời điểm Hiến pháp được ban hành do vậy mới tạo ra cơ chế mới về giám sát và ngăn chặn các hành vi vi phạm. Mặc dù không “đụng chạm” tới các quan chức cao cấp nhưng xã hội Thái Lan đã cũng có cơ chế mới do Hiến pháp quy định đối với việc xem xét và tuân thủ trách nhiệm nhà nước. Tuy nhiên đây chỉ là bước khởi đầu của quá trình học hỏi để hướng tới một xã hội minh bạch hơn.

Mặc dù phong trào cải cách được khởi nguồn bởi RDS, công việc nặng nề của tổ chức, gồm: mạng lưới tổ chức phi chính phủ, nhóm lưu trữ các quan chức y tế, giới truyền thông cùng với sự ủng hộ của công chúng, đã có vai trò quan trọng trong việc chống tham nhũng. Phong trào đã tạo ra phản ứng và sự tham gia của công chúng thông qua sự ra đời Hiến pháp mới. Điều này đã khiến hai Bộ trưởng phải xin từ chức, Thứ ký thường trực phải chuyển khỏi ngành, tám quan chức cao cấp bị sa thải và hai hai quan chức khác bị khiển trách. Ngoài ra, cố vấn Bộ Y tế đã bị Toà án hình sự dành cho các quan chức

chính trị kết án 6 năm tù (đây là trường hợp đầu tiên bị xét xử trước toà theo quy định của Hiến pháp năm 1997). Để trừng phạt những kẻ vi phạm, mạng lưới các tổ chức phi chính phủ kêu gọi Ủy ban chống tham nhũng quốc gia tiếp tục các hành động pháp lý để chống lại các chính trị gia cũng như các quan chức cao cấp khác đã thoát khỏi vòng điều tra đầu tiên mà nhiều người cho rằng nó mới chỉ được thực hiện một cách chưa có hiệu quả.

Đánh giá tác động của các thiết chế chống tham nhũng

Với những thiết chế và quy định mới trong lĩnh vực chống tham nhũng tại Thái Lan, thách thức lớn đối với những nhà hoạt động trong cuộc chống tham nhũng là đánh giá những thiết chế và quy định này để điều chỉnh đạt hiệu quả hơn. Về cơ bản, nếu mục tiêu là nhằm làm cho tham nhũng trở thành một hành vi có rủi ro cao và lợi ích thu được từ hành vi đó thấp thì các thiết chế và quy định này có thể dựa vào bốn tiêu chuẩn sau nhằm hạn chế cơ hội và động cơ tham nhũng: có làm giảm số lượng giao dịch và cơ hội tham nhũng; có làm giảm lợi ích từ các giao dịch tham nhũng; tăng khả năng phát hiện quan chức tham nhũng và truy tố, xét xử các quan chức; bổ sung các hình phạt nghiêm khắc hơn cho loại tội phạm này.

Nếu câu trả lời là “có” đối với một hoặc nhiều hơn (trong bốn nội dung được đề cập ở trên) thì các thể chế và quy định chứa đựng sức mạnh chống tham nhũng. Để bổ sung thêm cho việc đánh giá chính sách và chương trình chống tham nhũng từ phương diện này, điều cần thiết là đánh giá chúng trong mối quan hệ với “chất lượng quản lý” nhà nước. Việc đánh giá sự quản lý và môi trường vận hành của một quốc gia khi thiết kế các chương trình, chính sách chống tham nhũng tham nhũng là vấn đề then chốt Bhargava và Bolongaita (2001) giải thích rằng: ...hiệu quả của các công cụ chống tham nhũng đặc biệt sẽ thay đổi tùy thuộc vào chất lượng của môi trường quản lý quốc gia. Một số công cụ chống tham nhũng có tác động tích cực tại một số nước, nhưng tại một số nước khác có thể chúng chỉ có tác động ở mức

thấp, thậm chí là tiêu cực, ví dụ: các chính sách hạn chế sự can thiệp của nhà nước trong nền kinh tế và cho phép cạnh tranh hơn trong khu vực tư nhân có tác dụng tốt trong việc chống tham nhũng, đặc biệt trong môi trường quản lý kém.

Sau cái cách, Hiến pháp của Thái Lan, nhiều nhà quan sát tỏ ra lo ngại về nguồn nhân lực và tài chính hiện có để hỗ trợ cho các thiết chế mới. Nguồn lực như vậy sẽ hạn chế khả năng của các tổ chức này. Báo cáo về những nỗ lực của một số chính trị gia muốn bố trí người của họ vào các cơ quan mới làm tăng thêm mối lo ngại của công chúng. Đối với nhiều người, việc phát hiện các vụ án tham nhũng cho thấy rằng, chỉ có các quan chức nhỏ mới bị đưa ra xét xử.

Các nhà quan sát khác đã tìm ra kẽ hở trong những quy định của Hiến pháp hiện nay. Đối với vấn đề đặc biệt cần có đủ số chữ ký cần thiết của công chúng để kiến nghị Thượng viện tiến hành điều tra các vụ tham nhũng lớn, như Duenden Nikomborirak, chuyên gia nghiên cứu kinh tế thuộc Quỹ nghiên cứu và phát triển Thái Lan giải thích:

Chắc chắn đây là một công cụ mạnh nhất được thiết lập với ý định tốt nhất, tuy nhiên trên thực tế điều đó khó áp dụng. Người đưa ra kiến nghị như vậy trước hết phải xác nhận chính mình trước Thượng viện và đối với mỗi chữ ký trong số 50.000 chữ ký, phải chứng thực và chịu rủi ro bị truy tố nếu một số chữ ký bị phát hiện là giả mạo. Việc này sẽ gây ảnh hưởng tới công chúng và các tổ chức chống tham nhũng, nhưng ngược lại nó cũng rất nguy hiểm.

Điều đó có nghĩa là các quy định chống tham nhũng của Hiến pháp thể hiện những trở ngại cho người tham gia giám sát việc sử dụng quyền lực. Nếu chi phí giao dịch ở mức quá cao thì mức tham gia của công chúng sẽ thấp và chi phí giao dịch cao sẽ tồi tệ thêm bởi sự lo ngại về những kẽ hở. Cơ chế bảo vệ nhân chứng tại Thái Lan còn quá yếu, đặc biệt trong những trường hợp chống lại người có ảnh hưởng. Để cải thiện vai trò tham gia của công chúng, cần có cơ sở pháp lý bảo vệ những người tố giác cũng như cơ chế giảm chi phí giao dịch.

Đối với các nhà quan sát khác, vấn đề chống tham nhũng hiệu quả có liên quan đến sự thiếu hụt “vốn xã hội”. Như một nhà nghiên cứu nhận xét:

Trong khi các cuộc cải cách thể chế làm tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong các thể chế kinh tế là một phần không thể thiếu được của bất cứ chiến lược chống tham nhũng nào, thì họ vẫn cần đến quỹ xã hội dài hạn, đặc biệt tại nơi tham nhũng có hệ thống. Việc trao quyền xã hội, như: mở rộng và bảo vệ các nguồn lực chính trị và kinh tế tạo ra nhiều khả năng chọn lựa cho những công dân bình thường là một giải pháp nhắm đến mục đích này. Việc trao quyền xã hội đòi hỏi cải thiện xã hội công dân nhằm mục đích nâng cao giá trị kinh tế và chính trị của chúng, đảm bảo các cách tiếp cận và các quy định tương tác giữa nhà nước và xã hội và cân bằng cơ hội kinh tế và chính trị (Johnson 1998, tr. 85)

Ở nhiều khía cạnh, đó là những động cơ kích thích việc trao quyền xã hội, làm cho Thái Lan có những thay đổi lớn trong hiến chương chính trị cơ bản của mình và các thể chế khác. Việc mở rộng và đáp ứng những đòi hỏi của xã hội công dân kết hợp với công việc của những nhà cải cách có tác động nhất định đến những thay đổi trong quản lý. Tuy nhiên, thách thức của việc thay đổi này tại Thái Lan vẫn còn là đề nghị “dài hạn”.

Liên quan đến vấn đề đó, một số người cho rằng, các khía cạnh của nền văn hóa có thứ bậc và đáng tôn trọng cần được nhìn nhận lại, bởi vì nền văn hóa này đã bảo trợ cho sự tồn tại của tệ nạn tham nhũng vốn đã ăn sâu vào lĩnh vực kinh tế và chính trị. Tuy nhiên, nỗ lực thay đổi văn hóa và giá trị của xã hội Thái Lan chắc chắn sẽ đòi hỏi những nỗ lực lớn từ khu vực công và tư nhân cũng như xã hội công dân. Những nỗ lực trước đây, nhìn chung là không mấy hiệu quả, bởi không có sự kết hợp giữa việc giảm cơ hội tham nhũng với tăng mức trừng phạt kẻ tham nhũng.

Đánh giá khả năng thực hiện của thiết chế

Một số công cụ chống tham nhũng có thể được cân nhắc sử dụng trong đấu tranh chống tham nhũng tại Thái Lan (xem phụ lục của chương này) và phạm vi nào trong các thiết chế và quy định trên cơ sở Hiến pháp 1997 đang có những tác động trong chống tham nhũng. Hai năm cuối, Ủy ban chống tham nhũng quốc gia đã công bố một số kết quả quan trọng và đã giải quyết một số vụ việc liên quan đến một số báo cáo sai về tài sản, các khoản nợ mà các quan chức chính trị cao cấp gửi tới. Trong đó có trường hợp của Thủ tướng Thaksin Shinawatra, nguyên Bộ trưởng Bộ Nội vụ Sanan Kachorprasart và Tổng thư ký Đảng dân chủ. Kachorprasart đã xin từ chức trước khi Tòa án Hiến pháp đưa ra phán quyết. Sau đó, Tòa án đã đưa ra phán quyết đối với ông này. Kachorprasart nhanh chóng bị loại ra khỏi Hạ nghị viện và bị cấm hoạt động chính trị trong vòng 5 năm. Ủy ban cũng buộc tội Shinawatra che giấu tài sản và vụ việc này được đưa lên Tòa án Hiến pháp để chờ phán quyết cuối cùng. Đầu tháng 8 năm 2001, trong cuộc bỏ phiếu kín gây nhiều tranh luận, với kết quả 7 trên 8 phiếu thuận, Tòa án đã tuyên bố Thủ tướng vô tội. Tuy nhiên, trong cùng ngày, một thành viên khác trong Quốc hội thuộc Đảng Thai Rak Thai, Prayuth Hahakitsiri cũng bị buộc tội che giấu tài sản và bị cấm hoạt động chính trị trong vòng 5 năm. Đến tháng 10 năm 2002, Tòa án Hiến pháp đã thụ lý 18 vụ án do Ủy ban chống tham nhũng quốc gia tiến hành điều tra, trong đó có 6 vụ liên quan đến cung cấp thông tin giả hoặc cung cấp thông tin không đầy đủ về kê khai tài sản; 12 vụ liên quan đến việc không gửi bản kê khai tài sản. Tòa án Hiến pháp đã xét xử 17 vụ trong 18 vụ nói trên, ngoại trừ vụ việc liên quan đến Thủ tướng Thaksin Shinawatra.

Sanan Kachorprasart, chính trị gia trước đó bị cấm hoạt động chính trị trong một vụ việc tương tự đã thu thập 50.000 chữ ký nhằm phản đối 4 vị Thẩm phán Tòa án Hiến pháp đối với lời tuyên án vô tội cho Thaksin. Vụ việc đã được đưa lên Ủy ban chống tham nhũng quốc gia để tiến hành điều tra. 4 Thẩm phán nói trên đã viết đơn lên Tòa án

hành chính nhằm tìm kiếm phán quyết ngăn cản Ủy ban chống tham nhũng quốc gia tiến hành điều tra họ. Tuy nhiên, Tòa án hành chính đã bác bỏ đơn và không đưa ra phán quyết. Cùng lúc, Chủ tịch Hạ viện cùng 50 thành viên Đảng Thai Rak Thai đã đệ đơn khiếu nại lên Tòa án Hiến pháp yêu cầu Ủy ban chống tham nhũng quốc gia chấm dứt điều tra. Bằng quyết định bỏ phiếu với tỷ lệ 4 trên 7, Tòa án Hiến pháp đã bác bỏ đơn khiếu nại (klein 2002). Vụ việc cho đến bây giờ vẫn trong giai đoạn điều tra.

Nhìn vào số lượng công việc của Ủy ban chống tham nhũng quốc gia, có thể thấy rằng vụ việc ngày càng gia tăng. Năm 2000 có khoảng 1.646 vụ tham nhũng được phát hiện, năm 2001, con số này là 2.179 vụ. Phần lớn những vụ việc này liên quan đến công chức chính quyền, chỉ có 30 trường hợp liên quan đến các nhà chính trị được bầu bị buộc tội làm giàu bất chính hay tham nhũng và 45 trường hợp khác bị điều tra về tội làm giàu bất chính.

Về phần mình, công việc của Ủy ban bầu cử Thái Lan còn nặng nề hơn. Trong cuộc Tổng tuyển cử 2001, có hơn 1.000 sai phạm, tuy nhiên chỉ có 8 ứng cử viên bị loại khỏi danh sách bầu cử. Một số báo cáo cho thấy có những tác động tới công việc của Ủy ban và có những câu hỏi được đặt ra về tính trung lập và độc lập của Ủy ban (Kleim - 2002).

Tăng cường tự do báo chí

Tự do báo chí là một cơ chế cần thiết trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Truyền thông có thể giúp phát hiện và điều tra tham nhũng. Tại Thái Lan, số phóng viên điều tra ngày càng tăng. Ví dụ, một số vụ việc đã được điều tra và đăng tải trên báo Prachachar Turakij trước khi Ủy ban chống tham nhũng quốc gia vào cuộc. Sự tham gia của giới truyền thông trong việc đưa tin về vụ tham nhũng liên quan đến mặt hàng thuốc và thiết bị y tế cũng đóng vai trò quan trọng. Bởi sự chú ý của giới truyền thông nên công chúng ngày càng gây áp lực đòi Chính phủ phải hành động. Giới truyền thông đã thu hút sự quan tâm của người dân và bảo vệ nhân chứng cũng như những

người tố giác tham nhũng.

Theo Hiến pháp 1997, cá nhân có quyền tự do bày tỏ ý kiến, diễn thuyết, viết, in và xuất bản. Tuy nhiên điều này nói dễ hơn làm. Các quan chức thường bị chỉ trích là đã tìm cách bảo vệ mình trên các phương tiện truyền thông, đã sử dụng cả biện pháp đúng luật và trái luật để biện hộ cho chính mình. Một số phóng viên đã bị đánh trong một số vụ lăng nhục, một số khác bị đe dọa hay bị giết (Phóng viên không biên giới 2002). Trước đây, Chính phủ đã tác động trực tiếp đến giới truyền thông điện tử bởi nhà nước sở hữu phần lớn trạm phát thanh và truyền hình. Tuy nhiên, những quy định của Hiến pháp 1997 là khuyến khích tự do báo chí đã làm thay đổi từ cách can thiệp bằng các cơ chế nhà nước sang cách can thiệp bằng việc sử dụng quyền lực kinh doanh. Đó là sử dụng quảng cáo thương mại để thu hút sự ủng hộ chính trị trên báo chí. Điều đó được thực hiện thông qua ngân sách quảng cáo của các cơ quan nhà nước và các doanh nghiệp nằm dưới quyền sở hữu của các doanh nghiệp có quan hệ với các nhà chính trị. Chính phủ hiện nay thường bị chỉ trích là áp dụng cả biện pháp áp lực chính trị và kinh tế lên giới truyền thông để giảm bớt tự do báo chí. *(Xem chi tiết tại Phụ lục 5.2).*

Phụ lục 5.4

Các tình huống về tự do báo chí

Tháng 2 năm 2001, một ngày trước khi Hạ nghị viện Thái Lan phê chuẩn Thaksin Shinawatra là Thủ tướng mới, 23 phóng viên và phát thanh viên tin tức của ITV đã bị sa thải bởi tân Giám đốc điều hành được Tập đoàn Shin (do Thaksin Shinawatra sáng lập) bổ nhiệm. Tại đài truyền hình, một số phóng viên bị sa thải đã tham gia vào thành lập liên minh bảo vệ chính sách biên tập độc lập.

Ngày 06/03/2002, một số tờ báo đã đưa tin, Văn phòng chống rửa tiền đã tiến hành điều tra tài sản của một số phóng viên. Ngày

25/02/2001, Văn phòng chống rửa tiền đã gửi đơn chính thức tới 17 ngân hàng yêu cầu cung cấp thông tin tài chính về 5 tờ báo và 14 người. Mục tiêu chủ yếu là nhằm vào những phóng viên có uy tín, những người đã lên tiếng chỉ trích Chính phủ. Cùng lúc đó, chương trình truyền hình và phát thanh tin tức của một số phóng viên đã bị cơ quan thẩm quyền nhà nước cấm đăng tải. Tập đoàn Shin và các doanh nghiệp nhà nước đã rút hợp đồng quảng cáo với các tờ báo sau khi những bài chỉ trích Chính phủ được đăng tải trên những tờ báo này.

Các quan chức Văn phòng chống rửa tiền ban đầu đã từ chối thừa nhận về bất cứ cuộc điều tra nào. Các phóng viên bị điều tra đã gửi đơn khiếu nại lên Tòa án hành chính nhằm phản đối Văn phòng chống rửa tiền và ba quan chức cao cấp, trong đó có tân Thủ tướng với tư cách là Chủ tịch ban lãnh đạo. Tại Tòa án, các quan chức Văn phòng chống rửa tiền cho biết, họ tiến hành điều tra sau khi nhận được thư nặc danh buộc tội các phóng viên tham gia vào các hoạt động tống tiền và hăm dọa cùng với các hiệp hội bí mật và tổ chức tội phạm.

Đáp lại, Hiệp hội phóng viên Thái Lan đã gửi tới Thượng viện lá thư ngỏ với chữ ký của 1.195 nhân viên truyền thông kêu gọi điều tra lời buộc tội của Chính phủ đối với giới truyền thông. Ngoài ra, đơn khiếu nại cũng được gửi đến Ủy ban nhân quyền. Sau đó vài ngày, khoảng 500 viện sỹ đã ký một thư ngỏ khác về tự do báo chí.

Trước dư luận công chúng, Chính phủ đã chỉ định Ủy ban tìm kiếm sự thực để điều tra vụ việc. Sự kiện này đã dẫn đến các cuộc tranh luận công khai về một số vấn đề liên quan đến Luật chống rửa tiền, Văn phòng chống rửa tiền và trình tự thực thi của tổ chức này. Ví dụ, Hiệp hội các ngân hàng Thái Lan đã đưa ra đề xuất Ngân hàng Thái Lan phục vụ với tư cách là nhà trung gian trong việc sàng lọc thông tin theo yêu cầu của cơ quan thực thi pháp luật nhằm tạo sự tin tưởng của công chúng vào hệ thống tài chính. Các ngân hàng cũng ủng hộ đề xuất của Ủy ban về việc nên có một cơ chế mới cho

Văn phòng chống rửa tiền để nghiên cứu các yêu cầu về thông tin trong tương lai. Tuy nhiên, không có một đề nghị chính thức nào liên quan đến Luật chống rửa tiền và Văn phòng chống rửa tiền được gửi đến Chính phủ.

Ủy ban điều tra sự thật đã xác định, Văn phòng chống rửa tiền đã yêu cầu các ngân hàng thương mại cung cấp thông tin về tài khoản của các phóng viên, tuy nhiên không có bằng chứng cho thấy rằng họ bị yêu cầu làm như vậy. Ủy ban nhận thấy, yêu cầu của Văn phòng chống rửa tiền đối với các báo cáo của ngân hàng là không thích đáng và vi phạm tự do và bí mật đời tư được Hiến pháp bảo vệ.

Ủy ban cho rằng, Văn phòng chống rửa tiền cần tôn trọng hơn quyền bí mật đời tư và xem xét các thủ tục điều tra của họ sao cho phù hợp với những quyền này. Tuy nhiên, Ủy ban không đưa ra kết luận nào về việc Văn phòng chống rửa tiền vi phạm luật dân sự hay hình sự.

Ủy ban nhận thấy, Tổng thư ký Văn phòng chống rửa tiền và Giám đốc Trung tâm nghiên cứu và công nghệ thông tin đã không thực hiện nhiệm vụ của mình theo đúng quy định. Ủy ban kiến nghị nên tiến hành một số cải cách đối với Văn phòng chống rửa tiền, trong đó có việc trao quyền cho Ủy ban điều hành (khác với việc Tổng thư ký tự ra quyết định) của Văn phòng chống rửa tiền trách nhiệm ra quyết định điều tra theo quy định cấp bộ, xây dựng bộ luật ứng xử và đạo đức cho nhân viên Văn phòng chống rửa tiền và không cho phép Tổng thư ký ủy thác trách nhiệm của mình.

Một số phân tích đề xuất, để tránh ảnh hưởng chính trị, Văn phòng chống rửa tiền cần được cơ cấu lại như một cơ quan độc lập tương tự như Ủy ban chống tham nhũng quốc gia. Một số khác kiến nghị sửa đổi Luật chống rửa tiền nhằm giảm quyền lực của Văn phòng chống rửa tiền. Tuy nhiên, vì Tổng thư ký được Quốc hội lựa chọn trong nhiệm kỳ 4 năm, nên một số người tin tưởng rằng,

việc tái cơ cấu Văn phòng chống rửa tiền như một cơ quan độc lập có thể đảm bảo tính trung lập và độc lập của Văn phòng chống rửa tiền. Cuối cùng, Văn phòng chống rửa tiền đã rút lại đề nghị điều tra vụ việc nói trên sau khi Toà án hành chính đưa ra phán quyết.

Mặc dù bản báo cáo của Thái Lan, như được thấy trong chỉ số Freedom House, cho thấy những tín hiệu cải thiện về mặt tự do báo chí, song nhiều vấn đề vẫn còn tồn tại. Cải thiện và nâng cao tự do báo chí là nhiệm vụ cần thiết đảm bảo hiệu quả của cơ chế chống tham nhũng.

Kết luận

Môi trường quản lý tại Thái Lan đã có được một số thay đổi đáng khích lệ như kết quả cải cách Hiến pháp và pháp luật sau khủng hoảng tài chính Đông Nam Á năm 1997. Những thay đổi này trong môi trường quản lý đã ảnh hưởng đặc biệt tới các thiết chế độc lập có trách nhiệm và tạo cơ sở pháp lý hiệu quả hơn đối với quyền được biết của người dân. Những thay đổi này, đảm bảo cho việc chống tham nhũng có hiệu quả, nhưng cũng gây ra hàng loạt phản ứng từ những kẻ tham nhũng nhằm ngăn chặn sự phát triển tích cực của mặt trận chống tham nhũng.

Sử dụng cơ sở phân tích được đề cập ở phần đầu cuốn sách này, những ưu tiên tập trung nguồn lực và sự lãnh đạo đối với các chính sách chống tham nhũng gồm những điểm sau:

- Tăng cường các thiết chế độc lập có trách nhiệm;
- Ủng hộ sự tham gia của xã hội công dân trong hoạt động chống tham nhũng;
- Tuyên truyền các thông tin về những ảnh hưởng của tham nhũng và hoạt động của cơ chế giải trình trong lĩnh vực công thông qua các phương tiện thông tin đại chúng; theo đuổi các cuộc cải cách kinh tế và điều hành nhằm giảm cơ hội tham nhũng.

Tóm lại, các cuộc cải cách Hiến pháp năm 1997, được sự ủng hộ nhiệt tình bởi liên minh chống tham nhũng và các phong trào xã hội,

chính vì điều đó đã làm tăng khả năng chống tham nhũng. Những nỗ lực này, mặc dù cần thiết cho giai đoạn đầu, nhưng vẫn chưa đủ. Việc đưa ra làm rõ những vụ việc tham nhũng trong vài năm tới sẽ cho thấy cuộc chống tham nhũng là thành công hay thất bại. Vai trò của các tổ chức xã hội công dân và truyền thông sẽ tạo ra sự thay đổi quan trọng.

Phụ lục 5.5

Đánh giá tổng quát tính hiệu quả các chương trình, chính sách chống tham nhũng ở Thái Lan

Chương trình	Khả năng cơ hội giảm	Khả năng hiệu quả giảm	Khả năng gia tăng trừng phạt	Khả năng tăng mức độ phạt	Ghi chú về nỗ lực	Kiến nghị
Quản lý khu vực công						
Cải cách hành chính	Trung bình	Thấp	Thấp	Thấp	Một chế độ hành chính mới được thông qua ngày 1 tháng 10 năm 2002 theo đó phạm vi hoạt động các bộ được mở rộng nhưng số lượng các bộ lại giảm. Bước tiến lớn nhất là sự thay đổi dự thảo chỉ tiêu ngân sách. Tuy nhiên, minh bạch và trách nhiệm vẫn là những vấn đề quan trọng cần giải quyết ở những bước tiếp theo.	Tăng cường bộ máy hành chính thông qua việc cải thiện thủ tục đánh giá cán bộ dựa trên công việc làm được; cải thiện chỉ tiêu ngân sách thông qua quá trình đánh giá và phản hồi.
Nâng cao nhận thức của công chức thông qua hội thảo về đạo đức và quản trị công	Trung bình	Trung bình	Thấp	Thấp	Chính phủ tổ chức dân sự xã hội, các học giả và tổ chức quốc	Cần đảm bảo các chương trình đề phù hợp với xã

Chương V. Kiểm soát tham nhũng tại Thái Lan

					tế tiếp tục tổ chức hội Thái Lan các hội thảo, diễn đàn và hội nghị về chủ đề minh bạch và trách nhiệm	
Xây dựng Bộ luật hành xử của công chức	Thấp	Thấp	Thấp	Thấp	Ban dịch vụ dân sự đã đưa ra đề xuất về các quy định và bộ luật xử sự của viên chức Chính phủ	Nâng cao nhận thức của công chức và phổ biến bộ luật ứng xử đến người dân
Tăng lương cho khu vực công	Thấp	Thấp	Thấp	Thấp	Chính phủ đã đưa ra cơ chế thưởng nhưng lương của công chức vẫn tương đối thấp so với khu vực tư	Đảm bảo cơ chế thưởng và tăng lương trên cơ sở công việc làm được, cần phải có một chương trình đánh giá hiệu quả công việc tốt
Thi hành giải trình tài chính	Trung bình	Trung bình	Thấp	Thấp	Một hệ thống dự thảo chỉ tiêu ngân sách mới được thông qua, chỉ tiêu diện tư được giới thiệu, những cải cách hai quan cũng đang được tiến hành	Cải cách trên cả ba lĩnh vực đều quan trọng và cần phải được tăng cường thông qua thông tin phản hồi từ phía người sử

Đương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế và...

						dụng và người cung cấp
Giám biên chế	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Có nỗ lực điều trình biên chế bảng các biện pháp như cho nghỉ hưu sớm	
Phân cấp chính quyền	Trung bình	Trung bình	Thấp	Thấp	Cố cố gắng tăng cường chính quyền địa phương ít nhất 20 phần trăm ngân sách quốc gia được phân bổ cho chính quyền địa phương. Giáo dục và y tế đang được cải cách theo theo hướng phân cấp chính quyền. Tuy nhiên, các cơ quan địa phương còn yếu kém, sự tham gia của người dân vào chính quyền địa phương còn thấp	Cần tăng cường vai trò chính quyền địa phương thông qua đào tạo cán bộ, nâng cao nhận thức của dân chúng về sự tham gia vào chính quyền và khuyến khích viên chức địa phương thu thuế có hiệu quả hơn
Cạnh tranh và khu vực tư						
Cải cách chính sách kinh tế	Thấp	Thấp	Thấp	Thấp	Những cải cách như vậy có sức manh tiềm năng lớn, nhưng chương trình tư nhân hoá diễn ra chậm hơn dự kiến	Chính sách phai đám bao tăng cường cạnh tranh

Chương V. Kiểm soát tham nhũng tại Thái Lan

					va chính sách thu long, cạnh tranh còn yếu	
Nâng cao nhận thức của khu vực tư về tham nhũng qua các hội thảo	Thấp	Thấp	Thấp	Thấp	Các tổ chức dân sự xã hội, trường đại hoc, tổ chức độc lập và tổ chức quốc tế đang tiến hành những buổi hội thảo, tọa đàm	Tiếp tục và nâng cao kiến thức sâu rộng về tham nhũng và cơ chế kiểm soát, báo cáo
Thiết lập tự do báo chí	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Báo chí đứng thứ ba trong các công cụ chống tham nhũng Trong 5 năm qua, báo chí đã đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp thông tin về tham nhũng tuy nhiên vẫn còn cố gắng gây ảnh hưởng đến báo chí	Nâng cao nhận thức của người dân về tầm quan trọng của báo chí và giá trị của tự do báo chí Xây dựng các chương trình đào tạo phòng viên điều tra
Khuyến khích sự tham gia của người dân	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Mặc dù sự tham gia của người dân (được hiến pháp năm 1997 đề cao) nhưng người dân vẫn gặp nhiều khó khăn khi tham gia đặc biệt là quá trình hoạch định chính sách	Phổ biến nhận thức về tầm quan trọng của sự tham gia của người dân, điều chỉnh cơ chế giám chi phí tham gia, xây dựng chương trình nguồn báo tin, tìm cách giám chi phí tiếp cận thông tin Chính phủ
Thực thi pháp luật	Thấp	Thấp	Thấp	Thấp	Điều này rất cần thiết đối với quan	Cần thiết phải cải cách

Dương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế và...

					trị công tốt, tuy nhiên một cuộc khảo sát gần đây cho thấy tỷ lệ tham nhũng trong Toà án và cảnh sát còn cao	Toà án và cảnh sát
Thiết lập các cơ quan chống tham nhũng	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Tăng cường các tổ chức có trách nhiệm đặc biệt là Ban chống tham nhũng quốc gia, Toà hành chính Do nguồn lực có hạn và môi trường quan trị công kém nên tiến triển công việc chậm chạp hơn trông đợi	Tăng nguồn lực cho các tổ chức này, cung cấp các chương trình đào tạo đặc biệt cho Ban chống tham nhũng quốc gia, tuyển dụng viên chức năng lực cao
Thiết lập giám sát Quốc hội	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Thượng Nghị viện đóng vai trò quan trọng trong giám sát Chính phủ	
Lập vị trí kiểm soát viên	Thấp	Thấp	Thấp	Thấp		
Thiết lập Văn phòng chống rửa tiền	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Hợp tác giữa AML/C và Ban chống tham nhũng quốc gia trong lĩnh vực kiểm soát tham nhũng còn hạn chế	Theo đuổi hợp tác đặc biệt do khả năng cộng hưởng tiềm tàng có được nhờ sự hợp tác đó
Trách nhiệm chính trị						
Yêu cầu kê khai tài sản	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Trung bình	Có nhiều trường hợp viên chức bị buộc thôi việc vì vi phạm nghĩa vụ kê khai tài sản	Cần chính sửa cơ chế để đối phó với những hành vi cố tình vi phạm quy định
Yêu cầu minh	Thấp	Thấp	Thấp	Thấp	Các đảng chính	Kê khai thu

Chương V. Kiểm soát tham nhũng tại Thái Lan

bach t�u chính đ�i v�i c�c đ�ng ph�i chính tr�					tr� ph�i k� khai c�c nguồn t�i tr�, tuy nhiên nhiều đ�ng c�n ch�a h�p t�c	nhập v� ch� tiêu c�n ph�i đ�c công khai
Khuyến khích cạnh tranh chính tr�	Thấp	Thấp	Thấp	Th�p	Theo Hi�n ph�p n�m 1997, s� l�ng c�c đ�ng đ� gi�m Hi�n n�y c� 2 đ�ng chính tr� l�n chính	C�n c� nhiều c�nh tranh chính tr� h�n đ� khuy�n kh�ch s� n�nh bach v� tr�ch nh�m

T i li u tham kh o

Bhargava, Vinay K., and Emil P. Bolongaita, Jr. 2001. "Making National Anti-Corruption Policies and Programs More Effective: An Analytical Framework." Paper prepare for the World Bank's Global Distance Learning Program on Combating Corruption in the Asia- Pacific Region. Available at www.fas.nus.edu.sg/ppp/wp/wp08.pdf.

Bolongaita, Emil. 2002. "Improving Governance and Competitiveness of the Philippines: Exploring Approaches to make the Ombudsman More Effective." Assessment Report prepared for the U.S. Agency for International Development, Manila.

Doner, Rick, and Anil Ramsay. 2000. "Rent-seeking and Economic development in Thailand." In Mushtaq H. Khan and K.S. Jomo, eds., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge University Press.

Gwartney, James, and Robert Lawson. 2001. *Economic Freedom of the World 2001 Annual Report*. Vancouver, B.C.: Fraser Institute.

Huther, Jeff, and Anwar Shah. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Govenance to the Debate on Fiscal Decentralization." World Bank Working Paper 1894, Washington, D.C.

.2000. "Anticorruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation." World Bank Working Paper 2501, Washington, D.C.

"In the Clear." 2001. Tie, August 13,p.14.

Johnson, Omotunde. E.G. 1975. "An Economic Analysis of Corrupt Government, with Sdceial Applycation to Less Developed. Ed., *Corruption and Development*. London: Frank Cass.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2003. "Governance Matters III: Governance Indicators 1996-2002." World Bank Policy Research Working Paper 3106, Washington, D.C.

Khan. Mushtaq H.2000."Rent-seeking as Process." In Mushtaq H. Khan and K.S. Jomo. eds., *Rents, Rent-Seeking, and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*.Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Klein. James R. 2002. "The Battle for Rule of Law in Thailand: The Constitution Court of Thailand." Paper presented at King Prajadhipok's Institute Congress IV: Five Years of Political Reform Under the New Constitution, November 8-10, Bangkok.

Laird, John.2000. *Money Politics, Globalization, and Crisis:The Case of Thailand*. Singapore: Graham Brash.

Laothamatas, Anek. 1996. "A Tale of Two Democracies: Conflicting Perceptions of Elections and Democracy in Thailand." In R. H Taylor, ed., *The Politics of Election in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.

Phongpaichit, Pasuk, and Chris Baker. 2002. "Good Governance, Money Politics, and Honest Mistakes." Paper presented at the Distinguished Alumni Award 2001, May 2, at Monash Asia Institute, Monash University, Melbourne.

Phongpaichit, Pasuk, Nualnoi Treerat, Yongyuth Chaiyapong, and Chris Baker. 2000. "Corruption in the Public Sector in Thailand:

Perceptions and Experience of Households.” Research Project on Anti-corruption Strategy in Thailand in the Year 2000. Bangkok: Office of the Civil Service Commission of Thailand.

Poaponsakorn, Nipon, Deunden, Nikomborirak, and Suwanna Tulyawasinphong. 2000. “Corruption in the Thai Public Sector” Case Study and Anti-corruption Strategy from an Economic Perspective.” Paper presented at the Conference on Transparent and Clean Public Service Society, November 18-19, Chonburi, Thailand.

Reporters Without Borders. 2002. “Thailand Annual Report 2002.” Available at www.rsf.org/.

Sopchochai, Orapin, Ryratana Suwanraks, and Panniya Binsri. 2000. “The Thai Constitution and New Mechanisms for Transparent and Anti-corruption Society.” Paper presented at the Conference on Transparent and Clean Public Service Society, November 18-19, Chonburi, Thailand.

Sussman, Leonard R., and Karin Deutsch Karlikar. 2002. *The Annual Survey of Press Freedom 2002*. New York: Freedom House.

Thairungrij, Sauwanee, Pornpong Sumanan, Thanavath Pholvichai, Rungroj Benjamasutin, and Nithitah Benjamasutin. 2000. “Thailand: Business Environment and Governance Survey.” Research Project on Anti-corruption Strategy in Thailand in the Year 2000. Bangkok: Office of the Civil Service Commission of Thailand.

Transparency International. 2000. Press release on Corruption Perceptions Index 2000. Available at www.transparency.org/cpi/200/cpi200.html.

Yaowaprapas, Supachai. 2000. “Corruption in the Public Sector: Perceptions of the Civil Servants and Anti-corruption Action Plan.” Research Project on Anti-corruption Strategy in Thailand in the Year 2000. Bangkok: Office of the Civil Service Commission of Thailand.

Chương VI

THAM NHƯNG Ở IN - ĐÔ - NÊ - XI - A

I. THỰC TRẠNG THAM NHƯNG Ở IN - ĐÔ - NÊ - XI - A

In-đô-nê-xi-a là một trong số những quốc gia có tệ nạn tham nhũng nghiêm trọng nhất trên thế giới, mặc dù chống tham nhũng luôn được nhấn mạnh trong các chương trình nghị sự về chính sách (đặc biệt là về lý luận) kể từ sau sự sụp đổ của chính quyền Suharto vào tháng 5 năm 1998. Tham nhũng được định nghĩa đơn giản là *“việc dùng các chức vụ trong bộ máy chính quyền để phục vụ cho mục đích cá nhân một cách trái pháp luật”*, vẫn còn là căn bệnh của đất nước này (Hamilton-Hart 2001, trang 66). Trên thực tế, Tổ chức minh bạch quốc tế đã xếp In-đô-nê-xi-a ở vị trí thứ ba trong số những nước có tệ nạn tham nhũng trầm trọng nhất trong kết quả điều tra của mình trong năm 2001 (cùng với Uganda) và vị trí thứ tư trong năm 2001 (cùng với Kenya) (xem trên trung tâm Internet nghiên cứu tham nhũng). In-đô-nê-xi-a thường có kết quả không tốt trong các cuộc nghiên cứu gần đây. Năm 2000 Hồng Kông (Trung Quốc), dựa vào nghiên cứu của Ban tư vấn chính trị và rủi ro kinh tế đã công bố kết quả cho thấy những người nước ngoài làm việc tại châu Á coi In-đô-nê-xi-a là nước tham nhũng nhiều nhất ở châu Á (Kompas, ngày 23 tháng 3 năm 2000).

Nạn tham nhũng, người In-đô-nê-xi-a vẫn gọi là KKN (theo tiếng In-đô-nê-xi-a là tập hợp viết tắt của nhóm từ tham nhũng, câu kết và cục bộ) vẫn là một căn bệnh mãn tính ảnh hưởng đến tất cả các cấp chính quyền In-đô-nê-xi-a và cho đến nay vẫn chưa có giải pháp thực sự đem lại hiệu quả. Xem xét sự thất vọng thực sự của dân chúng đối

với thành quả của công cuộc cải cách ở nước này, lãnh đạo của ICW (tổ chức theo dõi tham nhũng In-đô-nê-xi-a, một tổ chức kiểm sát phát thanh độc lập) đã kết luận rằng, chưa có một tiến bộ cụ thể nào của việc diệt trừ tham nhũng từ sau sự sụp đổ của chính quyền Suharto như những lời hứa hẹn trước đó (Kompas, ngày 1 tháng 4 năm 2002). Trong chiến lược hỗ trợ quốc gia của mình, Ngân hàng thế giới (2001) đã thấy rằng “tham nhũng vẫn còn lan tràn và ảnh hưởng đến mọi thể chế (bao gồm cả cảnh sát và Tòa án), những thứ thiết tưởng sẽ ngăn chặn tham nhũng” (trang 1).

Mình hoạ sinh động cho vấn đề này là sự cầm quyền của vị Tổng thống kế nhiệm Suharto đã bị sụp đổ nhanh chóng do ông này dính líu đến một vụ xi-căng-dan dùng tiền ngân sách bất hợp pháp. Hơn thế nữa, nhiều quan chức cao cấp khác, trước đây và bây giờ, vẫn dính líu đến các vụ xi-căng-dan tham nhũng lớn, bao gồm cả những quan chức cao cấp nhất của đảng cầm quyền trước kia Đảng Golkar và các thành viên của Quốc hội.

Tuy tiến bộ rất chậm trong việc chống tham nhũng, nhưng vẫn có sự thay đổi đáng kể trong cơ cấu và bộ mặt của đất nước này. Trong suốt thời gian dài cầm quyền của Suharto có một chính quyền tập trung quyền lực cao, có nghĩa là vẫn có một tỷ lệ phần trăm nào đó tham nhũng rơi vào một số ít người của hệ thống quyền lực, mà tập trung vào Tổng thống. Cùng với việc tạo ra “trật tự mới” của Suharto, quyền lực đã được phân tán và giảm tính tập trung. Cơ cấu và bộ mặt của tham nhũng cũng như vậy. Những nỗ lực chống tham nhũng trước đây, dù tích cực nhưng cũng không có nhiều ảnh hưởng. Vì vậy, cần phải bền bỉ hơn và có nhiều biện pháp thích hợp hơn nữa.

Tham nhũng có một lịch sử lâu đời ở In-đô-nê-xi-a, đã ảnh hưởng tới Chính phủ kể từ những ngày đầu độc lập (được tuyên bố vào năm 1945 và được thế giới công nhận năm 1949). Tuy nhiên người ta cho rằng đạt đến mức độ cao nhất về mức độ phức tạp và sự nguy hại khi

“trật tự mới” ra đời vào năm 1966. Trong giai đoạn tự do dân chủ, quyền lực thuộc về Quốc hội (1950-59) và trong thời gian Sukarno nắm quyền (1959-1965), tham nhũng và sự lạm dụng quyền lực đã hình thành nên liên minh giữa những người có chức quyền và những thương gia (Robison 1986), những người này thường có đặc quyền đặc lợi dưới dạng những giấy phép và các cơ hội kinh doanh không rõ ràng. Điều này được trở lại trong thời kỳ “trật tự mới”. Điều khác biệt là nền kinh tế đã to hơn trước nhiều và lượng của cải bị chiếm đoạt do tham nhũng cũng tăng lên.

Hơn nữa, hành vi dôi tiền trở nên có hệ thống (và tham lam) hơn bao giờ hết vì quyền lực của nhà nước tham nhũng, quan chức tham nhũng trở nên mạnh mẽ nhất trong xã hội. Sự câu kết giữa những quan chức quan liêu và những người có lợi ích kinh tế đã hình thành và ngày càng chặt chẽ. Họ chiếm lấy quyền lực và chính trị. Những khoản tiền đầu tư nước ngoài và viện trợ tràn ở giai đoạn đầu của “Trật tự mới”. Cuộc khủng hoảng dầu mỏ vào những năm 1970 sự sụp đổ kinh tế và quá trình tư nhân hoá trong những năm 1980 và năm 1990 đã mang lại cho những tập đoàn kinh tế và bộ máy quan liêu nhiều cơ hội lớn để lạm dụng chính sách kinh tế cũng như nguồn lực của quốc gia (Robison và Rosser 2000). Do đó, mở cửa nền kinh tế In-đô-nê-xi-a không tiêu diệt được tham nhũng, mà ngược lại còn làm cho tham nhũng phát triển rộng thêm (mà có lẽ nghiêm trọng nhất là lĩnh vực ngân hàng).

Vấn đề cơ bản là quá trình tự do hoá kinh tế được chống đỡ bởi những người có cùng lợi ích mà vốn dĩ đã được bao bọc bởi quyền lực và sự độc đoán trong suốt thời gian trước đó, lại được bảo vệ kỹ lưỡng hơn trong thời gian khủng hoảng dầu mỏ.

Nhiều người cho rằng tham nhũng là điều gì đó đương nhiên được chấp nhận đối với văn hoá In-đô-nê-xi-a và phát triển mạnh mẽ bởi vì không đi ngược lại với giá trị văn hoá của phần lớn dân số In-đô-nê-xi-a. Do không có sự giải thích hợp lý nào khác? Lập luận này đã

được một học giả có ảnh hưởng ở In-đô-nê-xi-a, Benedict Anderson phát biểu cách đây 30 năm về trước. Đặc biệt, khi bàn về văn hoá của người Giava, ông ta viết rằng không có vấn đề đạo đức trong thế giới của người Giava, họ có quan điểm là những người có chức có quyền sẽ có được của cải, một quan điểm mà theo Anderson là ngược lại với quan điểm của người phương Tây (người phương Tây cho rằng của cải sinh ra quyền lực).

Dù tham nhũng đã tồn tại lâu và rộng khắp nhưng rõ ràng là đại bộ phận dân chúng phản kháng. Thực tế đã cho thấy rất nhiều tầng lớp trong xã hội bất bình với sự cướp bóc của luật lệ Suharto, loại luật lệ cho phép một thế hệ những người mang về lắm tiền nhiều của cho gia đình và bằng hữu của mình. Ý thức về sự không công bằng được bày tỏ trong các cuộc tranh luận khi mà của cải vẫn đổi nghịch với sự nghèo đói dai dẳng, đặc biệt khi có sự mâu thuẫn giữa những kẻ theo chủ nghĩa quân bình của “Trật tự mới” với những khó khăn đè nặng lên nhiều người do khủng hoảng kinh tế. Trên thực tế, ICW đã In-đô-nê-xi-a xuất rằng KKN phải chịu trách nhiệm về sự trầm trọng của các cuộc biểu tình do khủng hoảng gần đây của châu Á và việc diệt trừ tận gốc nạn tham nhũng sẽ giúp nền kinh tế In-đô-nê-xi-a phục hồi. Một cuộc điều tra gần đây cho thấy 70% số người được hỏi coi tham nhũng là một tệ nạn xã hội nghiêm trọng, giống như một “căn bệnh cần phải loại trừ”. Những người được hỏi là các bà nội trợ trong cuộc nghiên cứu (bao gồm cả viên chức và thương gia) xếp tham nhũng là vấn đề còn nghiêm trọng hơn cả thất nghiệp hay tình trạng nghèo nàn của kinh tế (Đối tác của chính quyền trong cải cách năm 2001, trang 30).

Thực sự, những lời giải thích văn hoá cho tham nhũng của những người theo thuyết định mệnh là quá đơn giản và đã đặt sự tha thứ cho tham nhũng vào nhầm chỗ trong sự nhạy cảm của văn hoá. Hơn nữa, họ không giải thích được tại sao trong các xã hội khác, kể cả quá khứ và hiện tại, với điều kiện văn hoá khác biệt với In-đô-nê-xi-a tham nhũng vẫn tồn tại.

Cần phải tập trung vào một vấn đề có tính thực tế hơn, đó là: các cơ cấu của thể chế hiện tại không cho phép công chúng được biến sự oán giận tham nhũng thành sự trừng phạt đối với các trường hợp lạm dụng chức quyền để thu lợi cá nhân. Thực sự là trong cơ cấu này, tham nhũng vẫn là một sự lựa chọn hấp dẫn đối với những người đang có quyền kiểm soát hoặc nằm trong bộ máy chính quyền. Tham nhũng tồn tại chủ yếu trong các nhà lãnh đạo quốc gia và càng tồi tệ hơn đối với các nhà lãnh đạo địa phương, nơi mà bộ máy chống tham nhũng không có mấy ảnh hưởng. Nói cách khác, có những lợi ích to lớn và lâu dài khiến cho các thiết chế tương chừng có thể kiểm tra được các hành vi hối lộ lại trở nên yếu kém và hầu như không có tác dụng gì. Do đó, tham nhũng ít bị rủi ro và lợi ích đi kèm với lại to lớn. Từ quan điểm đó, các thiết chế không chỉ được hiểu là sự dàn xếp có chọn lọc, làm cho công việc và sự cai trị được thuận tiện, mà còn là một bộ máy để phân bổ quyền lực và hơn thế nữa là gắn chặt các lợi ích.

Tuy nhiên, điều đáng nói là nền dân chủ mới ở In-đô-nê-xi-a khiến cho dân chúng quan tâm hơn đến hành động của những nhà lãnh đạo. Sự quan tâm này một phần do quyền tự do báo chí của In-đô-nê-xi-a cho phép thể hiện áp lực từ phía công chúng thông qua sự tiết lộ và tranh luận về những vụ tham nhũng. Trong tài liệu Chiến lược hỗ trợ quốc gia của Ngân hàng thế giới 2001 đã cho rằng “hiện nay có những cuộc tranh luận cởi mở hơn ở In-đô-nê-xi-a về các vấn đề phát triển chủ chốt như nợ nần, tham nhũng và sự tham gia của dân chúng vào sự hình thành các chính sách... tự do báo chí là một sự đổi theo quá trình chính trị và các Tòa án”. Thoát khỏi hệ thống độc tài của Suharto cũng chính là mong muốn của dân chúng đối với trách nhiệm giải trình của các quan chức ở một mức độ cao hơn. Kết quả là, một loạt các tổ chức đang đề tâm đến cuộc chiến chống tham nhũng. Điều này thực sự có ý nghĩa vì trong đó có cả các tổ chức Chính phủ và phi Chính phủ.

Tuy nhiên, vẫn có căn cứ để nghi ngờ rằng, sự quan tâm ở mức cao hơn cũng không đủ để ngăn chặn sự tham lam của những thế lực nói trên. Sự phát triển quyền tự trị của các địa phương ngày càng lớn trong lĩnh vực quản lý nhà nước và tài chính có thể dẫn đến sự phân tán hơn nữa hành vi tham nhũng và làm gia tăng các hệ thống bảo trợ mới với phạm vi rộng hơn thời Suharto. Khả năng đó đi ngược lại cách suy nghĩ thông thường rằng, sự phân tán quyền lực sẽ làm giảm tham nhũng vì các quan chức tiếp xúc trực tiếp nhiều hơn với công chúng. Thực tế là, có những quan chức địa phương như nhóm bupati (chính quyền địa phương) và thị trưởng vốn dĩ đã không mấy tốt đẹp và dính líu đến nhiều vụ tham hụt ngân sách, bạo lực vì hình thức đảng phái địa phương bắt đầu hình thành.

Một khía cạnh nổi bật của nền dân chủ In-đô-nê-xi-a là cả quan chức địa phương cũng như quan chức Chính phủ đều không biết chắc chắn rằng họ có thể nắm giữ quyền lực trong bao lâu. Do đó các quan chức sẽ tận dụng mọi cơ hội có thể để chiếm đoạt càng nhiều của cải càng tốt chỉ trong một thời gian ngắn. Đối với dân chúng In-đô-nê-xi-a, đây được xem như hành động của những kẻ cơ hội (aji mumpung), điều làm cho mức độ tham lam của bộ phận quan chức lên cao hơn bao giờ hết. Vấn đề cơ bản ở đây vẫn là các thể chế của nền dân chủ In-đô-nê-xi-a bị điều khiển bởi các thế lực có cùng lợi ích, cả trung ương lẫn địa phương, đã được nuôi dưỡng từ thời “Trật tự mới”.

II. BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN

Có thể thấy rằng một bộ máy chính quyền tốt, tức là các quy định của luật pháp hoạt động có hiệu quả, luật pháp tiếp cận được với người dân và chống được tham nhũng, tuy nhiên còn là một điều xa vời ở In-đô-nê-xi-a. Các thể chế chính trị, kinh tế, xã hội được thừa hưởng từ thời Suharto vẫn tham nhũng trầm trọng, làm hạn chế rất nhiều đến kết quả của các cuộc cải cách. Căn cứ vào các chi phí đầu tư

vào các thiết chế này thì In-đô-nê-xi-a còn phải chịu ảnh hưởng khá sâu sắc. Tham nhũng trong bộ máy nhà nước được thể hiện cụ thể qua hệ thống Toà án, cảnh sát và những người có vị trí quan trọng trong bộ máy nhà nước, trong các đảng phái, Quốc hội

Toà án

Bộ máy tư pháp ở In-đô-nê-xi-a bị coi là có tham nhũng. Việc mua bán các quyết định của Toà án đề cập tới đến ở khắp nơi (Báo Bru điện Jakarta ngày 1 tháng 4 năm 2002). Năm 2001 có 104 vụ kiện cáo liên quan đến Toà án, kể cả Toà án tối cao. Những vụ kiện cáo này diễn ra cùng với sự tồn tại ngấn gối của Đội điều tra diệt trừ tham nhũng (theo viết tắt tiếng In-đô-nê-xi-a là TGPTPK) có nhiệm vụ thu thập những khiếu nại và điều tra những vụ việc tham nhũng của quan chức nhà nước.

Vì chính Toà án In-đô-nê-xi-a cũng tham nhũng nên hiệu quả chống tham nhũng hầu như không đạt được. Ví dụ, người dân đặt rất nhiều hy vọng vào Toà án thương mại mới thành lập thì Toà án này lại làm cho người dân thất vọng. Chính phủ đã bị thua trong hầu hết các vụ việc liên quan đến các khoản nợ lớn không có khả năng chi trả. Việc đó làm cho dân chúng rất coi thường Toà án. Thật khó thuyết phục người dân tin rằng Toà án đã đưa ra những phán quyết công bằng trong các vụ tham nhũng liên quan đến cựu Tổng thống Suharto cùng gia đình và cùng các quan chức cao cấp khác.

Lương của các Thẩm phán tương đối thấp đối với quyền lực của họ. *Ví dụ*, một Thẩm phán mới nhậm chức thì chỉ kiếm được 2.150.000 Rp một tháng (tương đương 210 USD). Hơn nữa, ngay khi bắt đầu sự nghiệp, các Thẩm phán có nhiều động cơ để tham nhũng, vì mức lương đó là quá thấp để bù lại các chi phí để bước chân vào sự nghiệp. Nhiều người cho biết, để vượt qua các kỳ kiểm tra bổ nhiệm Thẩm phán trong tương lai thì phải chi ra một khoản tiền hối lộ tương đối lớn. Một vấn đề khác phức tạp hơn, đó là tuyển chọn các Ủy viên công tố cũng gặp phải vấn đề tương tự (một nghề vốn có tai tiếng về tham nhũng) (theo báo

Bưu điện Jakarta ngày 23 và 24 tháng 4 năm 2002). Thực tế là, sự tôn trọng đối với các Thẩm phán thấp đến mức mà trong các cuộc đàm luận gần đây, người ta còn muốn mời các Thẩm phán nước ngoài cho các vị trí chủ chốt, thường là các Thẩm phán của Hà Lan vì In-đô-nê-xi-a có hệ thống luật tương tự như Hà Lan).

Nhiều cuộc cải cách hệ thống tư pháp đã được tiến hành trong thời gian gần đây. Đặc biệt, những nỗ lực cải cách tập trung vào Toà án tối cao và các Toà án ở Jakarta bằng việc bổ nhiệm lại nhiều vị trí. Không giống như thời kỳ Suharto, Quốc hội giờ đây có vai trò lớn hơn trong việc bổ nhiệm các Thẩm phán của Toà án tối cao. Tuy nhiên, điều này dường như là sự chính trị hoá Toà án này, vì các thành viên của Quốc hội lại bổ nhiệm các liên minh chính trị. Cựu Tổng thống Wahid đã từng không thân thiện với Quốc hội vì ông ta không thích những người được Quốc hội chỉ định vào các vị trí Chánh án, Phó chánh án. Đó cũng được xem như là một cuộc kiểm tra toàn diện thông qua việc thay thế những Thẩm phán trong nghề bằng các viên chức pháp luật chưa bị tai tiếng về tham nhũng. Trên thực tế thì có đến một nửa số người do Quốc hội chỉ định không phải là Thẩm phán.

Một ví trong việc tự làm trong sạch mình của các Toà án là vào tháng 4 năm 2002, Toà án quận của thủ đô Jakarta phát hiện ra một Thẩm phán cao cấp của Toà phúc thẩm thuộc Toà án tối cao nhận hối lộ 550 triệu Rp. Thẩm phán này sau đó bị kết tội một năm tù giam, (theo báo Bưu điện Jakarta ngày 24 tháng 4 năm 2002).

Lực lượng cảnh sát

Lực lượng cảnh sát quốc gia ở In-đô-nê-xi-a trước đây từng là một bộ phận của quân đội. Nhưng lực lượng này đã tách ra khỏi quân đội kể từ năm 2000 do tính chất và nhiệm vụ phi quân sự của nó. Các hàm tướng, tá trong quân đội đã được thay thế bằng các chức vụ như thanh tra và các uỷ viên cảnh sát. Cũng giống như Toà án, lực lượng cảnh sát cũng không được dân chúng tôn trọng. Các vụ tham nhũng nhỏ liên quan đến những việc như: cấp bằng lái xe, xử lý vi phạm luật

lệ giao thông và xử lý các tội như trộm cướp được báo cáo là rất phổ biến trong giới cảnh sát và dân chúng thường không khai báo những vụ tham nhũng này vì họ sợ lại bị cảnh sát đòi hối lộ.

Nguyên nhân phần nào của vấn đề trên do thu nhập của họ không đảm bảo được cuộc sống, đặc biệt đối lập với sự tiêu pha tốn kém của tầng lớp trung và thượng lưu. Nhưng dù là do nguyên nhân nào thì cảnh sát vẫn phải tránh xa những hành động này, mặc dù không ai kiểm tra, giám sát cảnh sát được. Do đó, giống như Toà án, lực lượng cảnh sát không phải là một công cụ hữu hiệu để chống tham nhũng. Trên thực tế thì cảnh sát là lực lượng phạm tội mà không bị trừng phạt. Ví dụ, một số cảnh sát gần đây cho biết có những người trong ngành đã nhận tiền, để cho các sòng bạc hoạt động bất hợp pháp. Cần phải nói thêm rằng, đánh bạc bất hợp pháp không chỉ có ở Jakarta mà còn ở một số thành phố lớn khác nữa như Surabaya và Medan, nơi mà những thành phần bất hảo có mối liên hệ với các quan chức quyền lực ở địa phương, với cảnh sát cũng như quân đội, ngang nhiên hoạt động. Một cuộc điều tra có hệ thống nếu được tiến hành có lẽ sẽ thấy một số lượng lớn cảnh sát dính líu vào các hoạt động này. Ví dụ, ở Yogyakarta, một nghị sỹ ở địa phương cho hay ông ta tin rằng cảnh sát cơ quan hệ mật thiết với những nhóm thanh niên hay tập kích các tụ điểm chơi thể thao hay cờ bạc ở Yogyakarta hay trung tâm Java, ông này cũng cho biết các tụ điểm muốn hoạt động lại thì phải trả tiền bọn chúng và đến lượt những thanh niên này lại phải hối lộ cảnh sát.¹¹ Khi đã biết lực lượng cảnh sát có hiện tượng tham nhũng thì cảnh sát không thể tiêu diệt được tham nhũng, đặc biệt khi phát hiện một cựu cảnh sát trưởng ở Jakarta dính líu đến một vụ nhập khẩu máy điện thoại di động trái phép. (27 tháng 5 đến ngày 2 tháng 6 năm 2002).

Các đảng phái chính trị và các nghị sỹ

Các đảng phái chính trị thường được hiểu là phương tiện liên kết những con người có mục đích phục vụ cho lợi ích của nhân dân. Trong suốt thời kỳ Suharto, sự hoạt động của các đảng phái bị kìm

hầm khá nhiều, chỉ có ba đảng phái được phép tồn tại và đảng Golkar áp đảo mạnh trong các cuộc bầu cử. Sự sụp đổ của chính quyền Suharto khiến cho luật này được thực hiện rộng rãi hơn và dân chúng mong đợi nhiều vào vai trò của các đảng phái trong nền dân chủ với sự minh bạch nhiều hơn, luật pháp nghiêm minh hơn và có trách nhiệm giải trình lớn hơn.

Tuy nhiên, các đảng phái chính trị lớn mặc dù không có nhiều điểm chung trong mục đích chính trị, nhưng họ vẫn cố gắng giành quyền kiểm soát các thể chế và nguồn lực của Nhà nước. Các đảng phái lớn thường tập hợp một lực lượng lớn các thành phần từ thời kỳ “Trật tự mới”, đó là những cựu quan chức, cựu đảng viên Golkar, viên chức quân sự và sỹ quan cảnh sát về hưu, cũng như các nhà chính trị và những nhà kinh doanh lớn. Các đảng phái này đều có là liên quan đến sự thất thoát ngân sách nhà nước đầu tư cho địa phương. Các luật hiện hành điều chỉnh quá trình giải ngân cho địa phương thường ít được thực thi và kết quả các cuộc thanh tra về việc này thường không được công bố với dân chúng.

ICW cũng như các bài báo cho rằng, các nghị sỹ thuộc các đảng phái thường xuyên nhận tiền hối lộ từ những người của Chính phủ và các cá nhân để bỏ phiếu theo những cách nhất định cho các dự luật. Hơn nữa, việc hối lộ cho các nghị sỹ lại được coi đem lại hiệu quả, ví dụ những vấn đề liên quan đến tài chính và sự phát triển.

Tuy nhiên có vấn đề ít được nhắc đến hơn là sự xuất hiện của những khoản tiền ngân sách và tham nhũng ở cấp độ địa phương. Các khoản tiền này ngày càng được xem là có vấn đề vì nhà nước đã giảm bớt quyền lực - một tình trạng ít nhiều là do sự công bố luật tự quyết địa phương, mặc dù luật này vẫn còn gây ra nhiều tranh cãi.

Giống như đối với các nghị sỹ Quốc hội, việc hối lộ các nghị sỹ ở địa phương được xem là đem lại lợi ích hơn việc hối lộ những người khác. Trong cuộc bầu cử ở các thành phố lớn như Medan, Bắc Sumatra, một số nghị sỹ đã thừa nhận rằng họ có nhận hối lộ để bỏ

phiếu cho các ứng cử viên ít có cơ may thắng cử (Kompas ngày 22 tháng 3 năm 2000). Tại một tỉnh ở Bắc Maluku, kết quả thắng cuộc của một cựu phụ tá cho Suharto trong cuộc bầu cử tỉnh trưởng đã bị đình chỉ do dính líu đến vụ lạm dụng ngân sách và Bộ trưởng Bộ Nội vụ phải kêu gọi tiến hành một cuộc bầu cử khác trong khi đang điều tra vụ việc trên (Báo bưu điện Jakarta ngày 22 tháng 4 năm 2002).

Tham nhũng tại địa phương cần phải được quan tâm hơn nữa từ phía Chính phủ và các tổ chức phi Chính phủ. Thật không may, hầu hết các tổ chức được trang bị tốt lại đặt tại Jakarta, trong khi có vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển của các khu vực kinh tế trọng điểm tập trung nhiều trung tâm công nghiệp và các tỉnh có nguồn tài nguyên dồi dào như Đông Kalimantan và Riau, những nơi đang có nguy cơ cao về tranh giành quyền kiểm soát bộ máy chính quyền và khai thác các nguồn tài nguyên.

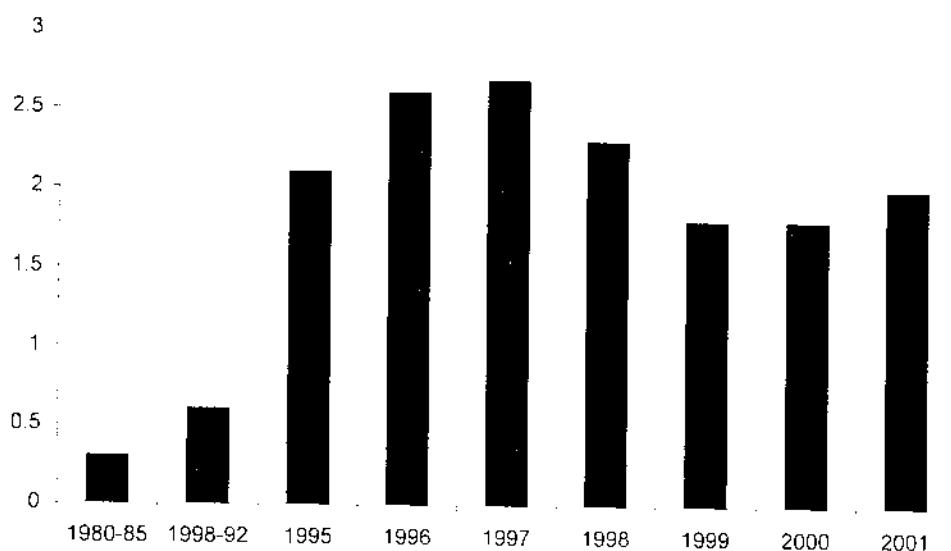
Tình hình tham nhũng

Thật khó có thể biết một cách chính xác liệu tham nhũng đã được cải thiện hay tồi tệ hơn ở In-đô-nê-xi-a. Trong suốt thời kỳ Suharto, nhà kinh tế đầy kinh nghiệm Sumitro Djojohadikusumo cho rằng một số tiền trị giá tương đương 30% ngân sách quốc gia đã bị “bay hơi” do tham nhũng (Bưu điện Jakarta ngày 27 tháng 1 năm 2003). Một chuyên gia In-đô-nê-xi-a gốc Mỹ, Jeffrey Winters, năm 1997 thậm chí còn cho rằng 30% khoản viện trợ của Ngân hàng thế giới đã bị biến thủ trong nhiều năm (Suara Pembaruan ngày 1 tháng 8 năm 1997). Diễn đàn quốc tế phi Chính phủ cho sự phát triển ở In-đô-nê-xi-a (INFID) đã ủng hộ quan điểm này nhưng đại diện của Ngân hàng thế giới tại Jakarta lại bác bỏ. Chỉ số nhận biết tham nhũng của Tổ chức minh bạch quốc tế cho rằng, tham nhũng ở In-đô-nê-xi-a có sự tăng giảm trong một khoảng thời gian nhất định (*Phụ lục 6.1*). (Điểm cho chỉ số này từ 1 đến 10, điểm càng cao thì mức độ nhận biết tham nhũng càng thấp). Tuy nhiên, cần phải biết rằng chỉ số này chỉ dựa trên sự “nhận biết” và không thể nào nắm bắt được hết mức độ tham nhũng “thực sự” thay đổi từ năm này qua năm khác. Trên thực tế,

nhận biết và thực tế diễn ra có thể hoàn toàn không giống nhau.

Phụ lục 6.1

Chỉ số nhận biết tham nhũng của In-đô-nê-xi-a từ năm 1980 đến năm 2001



Nguồn: Tổ chức minh bạch quốc tế, trang web www.transparency.org.

Có những nguồn tin bên ngoài cho rằng tham nhũng đã trở nên tồi tệ trong những năm gần đây, nhưng tham nhũng mức quan tâm nhiều hơn và các cuộc tranh luận cởi mở hơn, đó đó khi không tập trung được quyền lực thì có thể dự đoán trước được tương lai. Ví dụ, một nhà đầu tư nước ngoài không có kinh nghiệm kinh doanh tại In-đô-nê-xi-a sẽ rất khó khăn trước vấn đề là: nhà đầu tư phải xin cấp phép đầu tư tại Jakarta hay tại các văn phòng thị trường thành phố, chính quyền địa phương. Đó chính là điểm không thống nhất trong luật về quyền tự trị của địa phương. Điều này có nghĩa là nhà đầu tư phải hỏi lộn rất nhiều người ở các cấp khác nhau của bộ máy chính quyền nổi

tiếng công kênh của In-đô-nê-xi-a với rất ít đảm bảo rằng mình đã hồi lộ đúng người.

Một vài nhà quan sát đã trích dẫn các số liệu cho thấy có sự cải thiện. Trong một bản báo cáo (Hamilton-Hart năm 2001) đã cho rằng nếu không kể đến sự lạm dụng gián tiếp các khoản tiền của ngân hàng trung ương thì tham nhũng và sự quản lý kém cỏi đã gây cho Chính phủ In-đô-nê-xi-a một khoản thiệt hại tương đương với 4,7 tỷ Rp trong suốt năm tài chính cho đến tháng 3 năm 2000, ít hơn 18,2 tỷ trong năm trước. Bản báo cáo cho kết quả tương tự về công ty Pertamina, một nguồn quỹ không chính thức từ lâu được xem như là nguồn tiền tham nhũng cho các dự án chính trị, đã cho thấy tổn thất chỉ có 1 tỷ Rp do hành động trái pháp luật, ít hơn 4,7 tỷ trong khoảng từ năm 1996 đến 1998.

Tuy nhiên, các cơ quan kiểm toán nhà nước sau đó lại tiết lộ rằng họ đã khám phá ra một khoản tiền trị giá 10,3 tỷ bị hao hụt do sự sử dụng trái pháp luật của bộ máy chính quyền, dính líu đến 9.656 vụ việc liên quan tới ngân sách nhà nước năm 2000 và nửa đầu năm 2001. Không có gì ngạc nhiên khi mà những “nhà đóng góp” vào những hành động phạm pháp này lại là “những con bò vắt ra tiền” từ trước đến nay của Bulog (Kompas 26 tháng 11 năm 2001), những kẻ được hưởng sự độc quyền trong phân phối lương thực và các nhu yếu phẩm, cùng với công ty dầu lửa của Nhà nước Pertamina.

Thực sự thì số tài sản có được do tham nhũng rất lớn, ví dụ như Cơ quan tái cơ cấu ngân hàng In-đô-nê-xi-a (IBRA) là “một miếng mồi ngon”, thành lập vào những tháng cuối cùng của thời kỳ Suharto với nhiệm vụ chính kiểm soát những tài sản tư nhân đã bị tịch thu có giá trị tương đương 600 nghìn tỷ Rp và có dự định là sẽ tăng thêm 18,9 nghìn tỷ Rp tiền mặt trong ngân sách năm 2000. Đến năm 2002 IBRA đã có 6 Chủ tịch chỉ trong vòng 4 năm (Bưu điện Jakartav 20 tháng 4 năm 2002). Một cựu Chủ tịch của IBRA đang được sự quan tâm của dư luận, cùng với Văn phòng Chính phủ đã thúc ép tiến hành

cuộc điều tra xem Chính phủ đã thu được bao nhiêu trong vụ PT Indomobil Sukes International và vụ tịch thu tài sản của tập đoàn Salim Group.

Các thiết chế trọng yếu khác cũng bị coi là có tham nhũng, như Ngân hàng In-đô-nê-xi-a (ngân hàng của quốc gia), có dính líu đến vụ biển thủ lượng tiền mặt phân bổ cho các ngân hàng bị suy yếu trong cuộc khủng hoảng kinh tế. Cơ quan kiểm toán tài chính (theo viết tắt tiếng In-đô-nê-xi-a là BPK) đã phát hiện ra 84 tỷ Rp trong số 144,5 tỷ cho tới tháng 1 năm 1999 đã không đến được tay các ngân hàng (Kopas ngày 5 tháng 8 năm 2000). Hầu hết các nhà quan sát đều cho rằng vụ việc này không thể “lờ” được nếu không có sự thông đồng của một số quan chức của Ngân hàng In-đô-nê-xi-a (Bảo bưu điện Jakarta 26 tháng 6 năm 2000).

Khi tiến hành điều tra những vụ việc này, nhiều viên chức ngành ngân hàng bị truy tố, nhưng cho đến nay vẫn chưa mang lại nhiều kết quả. Một viên chức ngân hàng bị buộc tội biển thủ tiền mặt của Ngân hàng In-đô-nê-xi-a đã cố chạy trốn khi bị dẫn độ từ Australia (Kompas, ngày 13 tháng 3 năm 2002) và một viên chức khác bị buộc tội tương tự đã sang Xinh-ga-po với lý do bệnh tật từ chối trở về In-đô-nê-xi-a (Tempo 20-26 tháng 5 năm 2002). Một vị cựu chủ tịch của IBRA vẫn đang che giấu món lợi khổng lồ này (Tempo, 4-10 tháng 3 năm 2002). Một viên chức khác phải chạy trốn vì đã cho các thương nhân khác vay tiền trái pháp luật, một hành động được xem là khá phổ biến kể từ khi khu vực ngân hàng ở In-đô-nê-xi-a kể từ khi được tự do hóa vào cuối những năm 1980. Nhưng vụ việc này đã bị bác bỏ trước Tòa án do vấn đề về chuyên môn pháp lý (Kompas ngày 27 tháng 4 năm 2002).

III. CHỐNG THAM NHŨNG Ở IN-ĐÔ-NÊ-XI-A

Chính sách chống tham nhũng và các thiết chế

Như đã đề cập ở phần trước, đấu tranh chống tham nhũng thường

được bàn luận trong các chương trình nghị sự của Chính phủ. MPR (Hội đồng tư vấn nhân dân) khóa 11 năm 1998 (là phiên họp đầu tiên thời kỳ hậu Suharto) kêu gọi một “Bộ máy quản lý nhà nước trong sạch; không tham nhũng, không câu kết và cục bộ” và cũng khẳng định rằng không một quan chức nhà nước nào, trong quá khứ hay hiện tại, kể cả gia đình của mình, được ưu tiên trước pháp luật.

Chính phủ đã đưa ra một loạt các biện pháp chống tham nhũng để cải thiện bộ máy trong ngành tư pháp, ngành dân sự, đoàn thể và cơ quan quản lý. Vào tháng 11 năm 2001, Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) và Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển (OECD) đã ký kết với nhau một kế hoạch hành động chống tham nhũng cho khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

Một số điểm chủ chốt của kế hoạch ADB-OECD đã có ở In-dô-nê-xi-a, ví dụ: các hệ thống mới hiện nay khuyến khích sự minh bạch thông qua kê khai tài sản cá nhân. Nhưng một số nội dung thì vẫn chưa có như *điểm 1* về vấn đề liêm khiết của các viên chức phục vụ nhân dân. Điều này đã được đề cập trong cuộc họp của bộ máy chính quyền hoặc các Thẩm phán và cảnh sát đã không được đền bù xứng đáng với công việc của họ. Một ví dụ khác nữa là vẫn phải hối lộ để có được một vị trí dù là chỉ định hay do bầu cử. Hơn nữa, hối lộ thay vì bị chỉ trích công khai lại được xem như một phần quan trọng trong việc thăng chức hay nhậm chức cho một vị trí đáng kể đối với nhiều người trong ngành.

Điểm 2 về vấn đề chống hối lộ và khuyến khích liêm khiết trong hoạt động kinh doanh vẫn còn chưa được đề cập tới. Hối lộ các quan chức vẫn được xem như là một sự đảm bảo cho thành công của công việc kinh doanh. Tuy nhiên, sự phân tán quyền lực lại gây ra sự nhầm lẫn đối với các nhà đầu tư trong nước cũng như ngoài nước khi đưa hối lộ (là cần phải biết đúng người để hối lộ). Nhân tố đoán trước được và có tính chắc chắn của thời kỳ Suharto đã qua đi và các thương nhân thì lo lắng hơn.

Mặt tích cực của điểm 2 là có một cơ quan mới giám sát việc điều chỉnh quá trình hoạt động kinh doanh ở In-dô-nê-xi-a. Tuy nhiên rất khó thực hiện được chức năng này. Mỗi quan hệ khăng khít giữa những quan chức chủ chốt của các tổ chức tài chính của Nhà nước và các công ty lớn và tầm quan trọng của các công ty này đóng góp cho các đảng phái chính trị cho thấy liên minh giữa đảng phái chính trị - quan chức - thương gia vẫn là một đặc thù của In-dô-nê-xi-a. Hơn nữa, chủ của các công ty ở địa phương thật khó có thể trở thành những nhà cải cách khi mà họ đã dính líu đến tham nhũng.

Có lẽ điều dễ thấy hơn cả trong cuộc tranh luận là sự quan tâm ngày càng nhiều của dư luận trong việc chống tham nhũng - điểm 3 của kế hoạch ADB-OECD, ít nhất là đã đề cập tới một thiết chế độc lập của nhân dân. Sự quan tâm của dư luận chắc chắn sẽ được hỗ trợ bởi sự tự do báo chí, mặc dù có nhiều hạn chế nhưng điều mà đã đạt được trong hoàn cảnh hiện tại và trong một bối cảnh lớn hơn, đó chính là phương tiện để mở rộng việc tiếp cận thông tin và gây áp lực của công chúng.

Các cơ quan chống tham nhũng của Chính phủ

Có một số cơ quan của Chính phủ có nhiệm vụ chống tham nhũng ở In-dô-nê-xi-a. Dưới đây là tiêu sử của những tổ chức quan trọng nhất. (một cơ quan nữa được ký quyết định thành lập vào ngày 29 tháng 11 năm 2002 là Ủy ban chống tham nhũng. Nhưng vẫn chưa có thông tin gì về tổ chức này vì nó chưa được thành lập trên thực tế và khả năng hoạt động của tổ chức này vẫn còn chưa rõ).

- Badan Pemeriksa Keuangan (Cơ quan kiểm toán tài chính, viết tắt là BPK): Địa vị pháp lý của BPK ngang bằng với Quốc hội và Tổng thống. Về mặt lý thuyết thì không bị ảnh hưởng bởi Quốc hội hay Tổng thống, mặc dù điều này không có trong thời kỳ Suharto. BPK được thành lập theo yêu cầu của Hiến pháp cần có một tổ chức chịu trách nhiệm để kiểm toán tài chính nhà nước và được tổ chức theo luật năm 1973. Cơ quan này kiểm tra hầu hết các khoản chi tiêu

ngân sách, kiểm toán cả các bộ và các cơ quan chính quyền khác. Kết quả kiểm toán được chuyển tới Quốc hội. BPK còn tư vấn cho Chính phủ phát hiện các hành động phạm pháp hoặc gây ảnh hưởng đến tài chính quốc gia. Chủ tịch của BPK được Tổng thống chỉ định trong số ứng cử viên do Quốc hội đưa lên. Cơ quan này có văn phòng tại ít nhất bảy thành phố lớn.

BPK là cơ quan đầu tiên định kỳ công bố các kết quả của các vụ việc phạm pháp liên quan đến tài chính ở mức cao của các tổ chức nhà nước. Rõ ràng là môi trường chính trị thuận lợi hơn đã khuyến khích hành động này. Tuy nhiên, cơ quan này lại không có quyền yêu cầu Chính phủ phải điều tra các vụ việc nêu trên. BPK công bố rằng chỉ có khoảng 870 vụ trong tổng số 2.508 vụ việc phạm pháp bị tố giác được Chính phủ tiến hành điều tra trong kỳ đầu của năm 2001 (Kompas ngày 26 tháng 11 năm 2001).

- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP, Cơ quan kiểm toán tài chính và phát triển). Với các chức năng gần như trùng lặp với chức năng của BPK. Giống như BPK, BPKP kiểm tra sổ sách của tất cả các tổ chức Chính phủ và kiểm tra những hành động bị nghi ngờ là phạm pháp. Nhưng BPKP chịu sự chỉ đạo của Chính phủ cho dù không trực thuộc Chính phủ. BPKP đóng vai trò quan trọng trong việc theo dõi sự vi phạm của các quan chức địa phương, vì có mặt hiện diện nhiều ở các địa phương. Ví dụ như Bộ Tài chính có thể yêu cầu BPKP điều tra tại các tỉnh hoặc điều tra ngân sách địa phương nhưng không có quyền đó đối với BPK. Đặc biệt là, BPKP với địa vị ngang với một cơ quan có thẩm quyền, được hoạt động như là một tổ chức kiểm toán nằm ngoài bộ máy tài chính của Chính phủ mặc dù nó là một tổ chức kiểm toán thuộc bộ máy đó (Bisnis In-dônê-xi-a, ngày 19 tháng 7 năm 2000). Giống như BPK, BPKP thường xuyên công bố các vụ việc gian lận bị phát giác nhưng không có thẩm quyền yêu cầu các tổ chức khác như là cảnh sát hoặc là Văn phòng Chính phủ điều tra vụ việc bị phát giác.

- Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN,

Ủy ban điều tra tài sản của các quan chức nhà nước): đây là cơ quan được Tổng thống thành lập và chịu trách nhiệm trước Tổng thống. KPKPN có quyền điều tra tài sản của rất nhiều quan chức nhà nước, bao gồm cả Tổng thống, các Bộ trưởng, Thị trưởng, các nhân viên hội đồng, Ủy viên công tố, các Ủy viên nhà nước và các nghị sỹ của trung ương hay địa phương. Thành viên của KPKPN được Quốc hội chỉ định, bao gồm ít nhất 25 người. Trong số này có cả người của chính quyền và người dân thường. Cơ quan này thực hiện chương trình công khai hóa việc lập bảng biểu kê khai tài sản của các quan chức bằng cách yêu cầu họ điền một cách chi tiết tài sản của mình vào một mẫu sẵn có và nguồn gốc của các tài sản đó. Kết quả các bảng này sẽ được công bố rộng rãi theo cam kết của một số quan chức.

KPKPN rất ít khi thành công. Trong báo cáo vào tháng 04 năm 2002, trong số 48.000 mẫu được gửi đi, chỉ thu lại 20.000 mẫu. Để cải thiện tình thế này, KPKPN thông báo dự định của mình nhờ sự hỗ trợ từ phía cảnh sát và Ủy viên công tố để buộc các quan chức phải hợp tác (Kompas 24 tháng 4 năm 2002). Song nỗ lực của tổ chức này lại bị ngăn cản do khả năng hạn chế trong việc tìm ra lượng tài sản thật của các quan chức. Ủy ban này cũng có quyền kiểm tra các khiếu nại của nhân dân, các tổ chức phi Chính phủ và các quan chức nhà nước về sự tham nhũng của bộ máy chính quyền. Khi nào Ủy ban chống tham nhũng nói trên được chính thức thành lập thì KPKPN sẽ sáp nhập vào đó.

- Komisi Ombudsman Nasional (Ủy ban thanh tra quốc gia): 32 Đây là một cơ quan có quyền kiểm tra và giám sát các quan chức, viên chức nhà nước. Ủy ban được thành lập theo quyết định của Tổng thống năm 2000. Mục tiêu của Ủy ban này là khuyến khích sự tham gia của dân chúng vào việc tiêu diệt tham nhũng. Về mặt lý thuyết thì cơ quan này có quyền điều tra các vụ việc trái pháp luật bị phát giác của những nhà lãnh đạo nhà nước. Ủy ban bao gồm 11 thành viên, có cả các chuyên gia hàng đầu về luật pháp và một vài nhà hoạt động xã hội.

Giống như BPK và BPKP, Ủy ban thanh tra quốc gia không có

quyền yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền tiến hành điều tra các vụ việc mà mình phát hiện, và các cơ quan Chính phủ không có nghĩa vụ phải làm theo yêu cầu của ủy ban này. Ủy ban này hoạt động thiếu kinh phí và nguồn hỗ trợ khác.

- Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK, Đội điều tra tiêu diệt tham nhũng): Đội được thành lập vào năm 2000 bởi Chánh văn phòng Chính phủ để đáp ứng yêu cầu cần nỗ lực đi đầu từ phía Chính phủ trong việc loại trừ tham nhũng. Một Thẩm phán có uy tín được chỉ định làm Đội trưởng của một đội gồm 25 thành viên, bao gồm cả sỹ quan cảnh sát, Ủy viên công tố, kế toán, các học giả, cùng các nhà hoạt động xã hội. Ban đầu đội được nâng đỡ bởi chính sách của văn phòng Chính phủ: bất cứ ai trình báo hoặc làm chứng cho các vụ tham nhũng sẽ được miễn truy tố. Tuy nhiên, TGPTPK là một cơ quan lâm thời và sự tồn tại ngắn ngủi đã gây ra nhiều tranh cãi (đến tháng 7 năm 2001). Hoạt động của Đội kết thúc do quyết định của Tòa án tối cao, vì họ cho rằng sự tồn tại trái với luật Tổ tụng hình sự năm 1981 và Luật chống tham nhũng năm 1999. Quyết định này gây nhiều tranh cãi trong dư luận vì Đội đã phát hiện ra bản thân Tòa án tối cao có đến 3 thành viên tham nhũng và những vị Thẩm phán bị điều tra đã có những lời lẽ không hay về Đội này.

- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU, Ủy ban giám sát cạnh tranh kinh doanh): cơ quan này không phải là một tổ chức chống tham nhũng. Tuy nhiên, sự hoạt động của nó là đảm bảo sự cạnh tranh lành mạnh, vì ở In-đô-nê-xi-a sự cạnh tranh có liên quan rất nhiều đến tham nhũng, khi mà trong quá khứ, các quan chức đã ban tặng sự độc quyền, cấp các giấy phép đặc biệt và trao các đặc quyền đặc lợi cho các doanh nghiệp có liên quan tới chính trị. Thành viên bao gồm những nhà học giả lỗi lạc, nhà phân tích kinh doanh và các nhà kinh tế học. KPPU được thành lập có liên quan đến Luật chống độc quyền năm 1999. Ủy ban này chịu trách nhiệm báo cáo với Quốc hội và Tổng thống.

Luật chống tham nhũng

Cho đến nay Luật số 3/1971 vẫn là luật chính để điều chỉnh

những vụ liên quan đến tham nhũng. Mặc dù quy định những điều khoản phạt đối với các quan chức nhà nước có hành động tham nhũng, song sự nghiêm minh trong việc ngăn chặn tham nhũng ở In-đô-nê-xi-a trong suốt thời kỳ Suharto cho đến nay là chưa cao. Sau khi chính quyền Suharto sụp đổ có một sự thôi thúc mới để giải quyết vấn đề kinh niên là tham nhũng. Sự thôi thúc đó được phản ánh trong sắc lệnh MPR số 11/1998, mặc dù bản thân cơ quan ban hành ra nó lại chính là sản phẩm của tham nhũng trong thời kỳ “Trật tự mới”. Theo sắc lệnh này, ít nhất có hai luật được ban hành, một là Luật số 28/1999 điều chỉnh về vấn đề tài sản của các quan chức Chính phủ cao cấp và Luật số 31/1999, thay thế cho Luật năm 1971 như là một nguồn điều chỉnh chính cho các vấn đề về tham nhũng nói chung.

Về mọi phương diện thì luật mới nghiêm minh hơn luật cũ. Ví dụ những người bị kết tội là tham nhũng trong thời kỳ khủng hoảng hoặc bệnh dịch tự nhiên có thể bị kết án tử hình. Các điều luật nghiêm khắc khác cũng được quy định như mức phạt tối thiểu cho tội tham nhũng. Quan trọng nhất là luật này chuyển trách nhiệm chứng minh từ Ủy viên công tố sang bị đơn.

Tuy nhiên, có một hạn chế quan trọng của Luật số 31/1999 là không quy định sự chuyển đổi các vụ việc được điều chỉnh từ luật cũ sang luật mới. Do đó người ta có thể lập luận rằng không điều chỉnh các vụ kiện hay phạm tội xảy ra từ trước khi các quy định của luật ra đời. Hơn nữa, các quy định nghiêm khắc không có tác dụng khi khả năng thực hiện chế tài xử phạt kẻ phạm pháp là thấp và luật trở nên vô tác dụng.

Liên minh chống tham nhũng

Hiện nay, các sáng kiến của các tổ chức xã hội nhằm giám sát và góp phần tiêu diệt tham nhũng đã tăng lên đáng kể. Điều này có thể là do sự tự do chính trị nhiều hơn kể từ sau sự sụp đổ của chế độ độc tài “Trật tự mới” mà phần nhiều là do sự hỗ trợ của các tổ chức nước

ngoài. Các tổ chức xã hội và phát ngôn viên của họ thường xuyên chỉ trích Chính phủ chậm trễ trong việc giải quyết các vụ việc tham nhũng và do đó làm tăng sự nhận thức của người dân về những vụ việc này. Trong quá khứ, những sự chỉ trích công khai như vậy có thể sẽ bị phản ứng dữ dội từ phía các cơ quan chính quyền và có thể bị tổng giám. Dưới đây là vài nét sơ lược về một số tổ chức quan trọng nhất trong những tổ chức kiểm toán độc lập đó.

Tổ chức giám sát tham nhũng In-đô-nê-xi-a (ICW)

Tổ chức này được thành lập vào ngày 21/6/1998, một tháng sau sự sụp đổ của Chính phủ Suharto, do một nhóm người có tiếng là chỉ trích thể chế Suharto thành lập. Tổ chức này là sản phẩm của phong trào cải tổ mong muốn hướng tới một Chính phủ trong sạch, “không có tham nhũng, cấu kết và chế độ gia đình trị”. Những nhân vật được đông đảo công chúng biết đến và những người hoạt động trong các tổ chức phi Chính phủ là những người có ý tưởng đầu tiên cho việc thành lập tổ chức ICW. ICW là cơ quan phát ngôn công khai nhất và năng nổ nhất trong số các cơ quan chống tham nhũng ở In-đô-nê-xi-a, là cơ quan thường xuyên có thông cáo báo chí và bình luận về nhà nước tham nhũng. Mục tiêu của tổ chức này là phát triển một xã hội có thể giám sát được hành vi tham nhũng của những người nắm giữ quyền lực và đồng sự của họ trong khu vực tư nhân. ICW tiến hành nghiên cứu, xuất bản, tổ chức hội thảo và các hoạt động hỗ trợ và được lãnh đạo bởi ông Teten Masduki, một thanh tra nhà nước.

Masyarakat Transparansi In-đô-nê-xi-a (MTI, xã hội minh bạch In-đô-nê-xi-a)

Tổ chức xã hội này hoạt động với mục đích làm trong sạch Chính phủ và khu vực tư nhân. Trong những nhiệm vụ của mình, tổ chức này có trách nhiệm xã hội hoá tác dụng của sự minh bạch trong tất cả các lĩnh vực của cuộc sống và kiểm tra các chính sách công để đảm bảo rằng những chính sách đó phù hợp với lợi ích của nhân dân. Các hoạt động của MTI bao gồm tổ chức mít tinh, tiến hành nghiên cứu về

các vấn đề liên quan đến sự minh bạch và phổ biến những kết quả nghiên cứu của mình tới những nhà lãnh đạo trong giới kinh doanh, Chính phủ, và đại đa số công chúng.

Người thành lập MTI là các học giả, những nhà báo, Bộ trưởng Nội các, một thương gia và một nhà lãnh đạo tôn giáo. Nhà lãnh đạo cao cấp đầu tiên là ông Mar'ie Muhammad, mặc dù là Bộ trưởng Bộ Tài chính dưới thời Suharto nhưng vẫn được biết đến là một con người liêm khiết. Mỗi quan hệ chặt chẽ với một số thành viên trong Đảng trật tự mới có thể là khó khăn tiềm tàng cho MTI mặc dù đây là một tổ chức có uy tín.

Hợp tác nhằm cải cách quản lý

Đây là sự cộng tác giữa cộng đồng quốc tế và In-đô-nê-xi-a nhằm thúc đẩy và hỗ trợ công cuộc cải tổ bộ máy Chính phủ. Nó kết hợp Chính phủ In-đô-nê-xi-a, cơ quan lập pháp, các Tòa án, các tổ chức xã hội và khu vực doanh nghiệp với cộng đồng quốc tế. Quá trình hợp tác này tồn tại từ năm 2001, đã khuyến khích các cuộc đối thoại chính trị và phân tích các vấn đề về quản lý nhà nước, cung cấp những thông tin chủ yếu về các cuộc cải cách quản lý nhà nước. Những người hợp tác cũng hỗ trợ tài chính cho các cơ quan nhà nước tích cực cải cách của In-đô-nê-xi-a. Quá trình hợp tác đã tiến hành nhiều hoạt động khác nhau trong việc đề ra các biện pháp chống tham nhũng, cải cách các dịch vụ xã hội, đẩy mạnh truyền thông, quản trị doanh nghiệp, cải cách bầu cử, cải cách luật pháp và xét xử, cải tổ ngành cảnh sát an ninh. Liên minh này kết hợp những điểm mạnh bên trong và bên ngoài và có thể ủng hộ cho các ý tưởng cải tổ bằng cách hỗ trợ tài chính.

Tổ chức Minh bạch Quốc tế ở In-đô-nê-xi-a (TI-Indônêxia)

Tổ chức này là thành viên của Transparency International có trụ sở tại Béc Lin. Mục đích của tổ chức này là tạo ra sự minh bạch và trách nhiệm giải trình lớn hơn trong công tác quản lý hành chính của chính phủ và trong kinh doanh. Cũng giống nhiều tổ chức kiểm toán

độc lập khác, nó tham gia thu thập, phân tích thông tin về sự minh bạch và nâng cao nhận thức của công chúng về vấn đề tham nhũng. Tổ chức này cũng phát triển một chiến dịch chống tham nhũng trên các phương tiện thông tin đại chúng. TI In-đô-nê-xi-a tổ chức hội thảo và các khoá đào tạo. Ban giám sát của tổ chức này gồm một luật sư, một cựu Thẩm phán và một nhà báo có tiếng. Ban quản trị là một tập hợp những nhà kinh doanh, học giả và những nhà hoạt động phi Chính phủ nổi tiếng.

Những cơ quan giám sát địa phương

Trong một thời gian tương đối ngắn kể từ khi Chính phủ Suharto sụp đổ, số lượng các tổ chức giám sát địa phương tăng lên rất nhanh. Một số tổ chức bắt nguồn từ những phong trào phi Chính phủ trước đây, một số khác ra đời để phản ứng lại việc tổ chức tuyển cử tự do năm 1999, còn một số khác nữa để phản ứng trực tiếp đối với tầm quan trọng ngày càng tăng của chính quyền địa phương do chính sách phi tập trung hoá. Năm 2000, một liên minh "lòng" của những tổ chức như vậy đã thành lập nên một thực thể gọi là GERAK, hay còn gọi là Phong trào nhân dân chống tham nhũng, đã kết hợp nhiều hoạt động như đào tạo với hỗ trợ. Mặc dù số lượng tăng nhanh, song những tổ chức chống tham nhũng ở địa phương vẫn thiếu kinh nghiệm hoạt động, thiếu đội ngũ nhân sự có kỹ năng và những nguồn lực khác, kể cả nguồn kinh phí hoạt động.

Lãnh đạo và quản lý

Vấn đề tồn tại chính của các tổ chức và cơ quan chống tham nhũng là việc tìm ra những người có tín nhiệm để dẫn dắt phong trào đấu tranh. Mỗi liên hệ trước đây với Đảng trật tự mới tham nhũng có thể sẽ là trở ngại cho nhiều người có vai trò quan trọng ở In-đô-nê-xi-a. Ví dụ như: đã có sự náo động về việc sắp xếp tư cách thành viên trong KPKPN, vì một số cá nhân bị coi là thiếu trong sạch. Tuy nhiên, một vài cựu quan chức Chính phủ đã nổi lên từ Đảng trật tự mới với uy tín cá nhân tương đối toàn vẹn. Một vài người trong số này - như ông Mar'ic Muhammad - đã tham gia vào các tổ

chức chống tham nhũng.

Tình hình đặc biệt tại In-đô-nê-xi-a đã kêu gọi sự tham gia mạnh mẽ hơn của công chúng và các tổ chức phi Chính phủ vào công cuộc chống tham nhũng. Khi đó, những tổ chức xã hội như ICW, MTI có thể có tác động tích cực hơn, sẽ có thêm lòng tin của công chúng vào những tổ chức này. Như đã giới thiệu ở phần đầu, những nhà hoạt động có uy tín và nổi tiếng giữ những vị trí chủ chốt trong những nỗ lực chống tham nhũng dựa trên những tổ chức trong lòng xã hội công dân.

Điều đó nghĩa là, những tổ chức có trách nhiệm chống tham nhũng như BKP và PBKP phải được trang bị và hỗ trợ tốt hơn nhằm cải thiện hoạt động của mình và những nhóm tổ chức xã hội phải giám sát những hoạt động đó. Nói về những hoạt động thiếu thuyết phục trước đây của những tổ chức này không quan trọng, cái chính là những tổ chức này cần có nguồn nhân lực được đào tạo và những năng lực cần thiết để tiến hành những hoạt động kiểm toán rộng rãi.

Trên thực tế tồn tại những tổ chức phi Chính phủ có rất ít khả năng trong công cuộc chống tham nhũng, nhưng những tổ chức này cũng có những tác động tích cực tới các tổ chức khác, tuy nhiên dưới sự quản lý và kiểm soát của Chính phủ thì sự hiện diện của các tổ chức này là một cách thức hợp lý hóa những nỗ lực chống tham nhũng. Có một vấn đề đặt ra là các tổ chức này sẽ thấy sự mất tín nhiệm của dân chúng nếu như họ hợp tác chặt chẽ hơn với Chính phủ.

Một hình thức phát triển mối quan hệ giữa nhà nước và những tổ chức phi Chính phủ là cho phép tiếp cận công khai những kết quả kiểm toán của Chính phủ, hiệu quả đem lại của phương thức này là ít nhất cũng sẽ cho phép một số tổ chức xã hội được tổ chức tốt kiểm tra được kết quả kiểm toán của Chính phủ. Trên thực tế cách làm này đã đạt được một số tiến bộ trong việc hình thành những báo cáo định kỳ của BPK và BPKP về những kết quả tìm được.

Sự tin tưởng của công chúng sẽ tăng lên nếu những tổ chức xã hội đóng vai trò trực tiếp hơn (có thể là bán chính thức), trong những hoạt

động kiểm toán. Tuy nhiên trong trường hợp việc kiểm toán độc lập của những công ty kiểm toán không nhất thiết phải nhận được sự tin tưởng của công chúng, cho thấy một khả năng là một số sổ sách đã được chuẩn bị từ trước để tạo ra những báo cáo có lợi. Mặc dù sự tham gia của những tổ chức phi Chính phủ như ICW hay MTI có thể được coi như sự xâm phạm tới quyền lực của các cơ quan nhà nước, nhưng cách dần xếp như vậy sẽ giúp lấy lại lòng tin của dân chúng vốn đã rất chán nản. Ví dụ ICW, dường như dựa trên những nguồn không chính thức hơn là những nguồn chính thức. Nhưng các tổ chức phi Chính phủ cũng cần phải chuyên nghiệp hơn và được trang bị tốt hơn. Lĩnh vực kiểm toán là tương đối mới đối với các tổ chức này, do đó đội ngũ nhân sự cần phải được đào tạo về kiểm toán và những kỹ năng cần thiết khác để giám sát hiệu quả hơn.

Vấn đề cần quan tâm khác là các nhà chức trách có liên quan vẫn tiếp tục thực hiện chương trình, kế hoạch không đúng, mặc dù BPK và BPKP hay bởi ICW và MTI đã có những cảnh báo. Căn cứ vào số lượng lớn các vụ tham nhũng đã được làm sáng tỏ thì có thể nói rằng cảnh sát và hệ thống Tòa án đã dành toàn bộ thời gian làm việc chỉ để giải quyết một phần nhỏ các vụ án này, mặc dù không phải tất cả các trường hợp tham nhũng đều phải đưa ra xét xử tại Tòa án vì các cơ quan nhà nước và các ngành khác nhau đều có các quy định xử phạt nội bộ riêng, tuy nhiên vẫn cần thực hiện cơ chế xử phạt nội bộ ở các cơ quan Chính phủ. Bên cạnh đó việc truy tố những kẻ phạm tội nghiêm trọng vẫn rất cần thiết để đạt được mục đích chống tham nhũng và nhấn mạnh tầm quan trọng của những nỗ lực chống tham nhũng.

Cơ chế kiểm tra và báo cáo

Nhiều cải tiến đã được thực hiện trong cơ chế kiểm tra và báo cáo. Các tổ chức như BPK và BPKP đang ngày càng năng động hơn trước, mặc dù vẫn chịu ảnh hưởng khá sâu sắc về hoạt động không mấy hiệu quả dưới thời kỳ Tổng thống Suharto cầm quyền. Nhiều tổ chức xã hội cũng đang quyết tâm tạo dựng xây dựng cơ chế hoạt động

với mục đích ủng hộ cho một Chính phủ trong sạch. Bên cạnh đó, báo chí đã có vị trí quan trọng hơn khi yêu cầu việc kiểm toán phải được thực hiện từ những đại diện công chúng so với thời kỳ “Trật tự mới”, khi mà các nhà xuất bản thường bị đóng cửa khi đưa ra những ý kiến chỉ trích hoặc quan điểm đối lập. Đây là kết quả khả quan thu được từ sự sụp đổ của Chính phủ Suharto và từ khủng hoảng kinh tế. Cả hai điều kiện trên đều đã khuyến khích sự giám sát chặt chẽ hơn của nhân dân đối với hoạt động của các quan chức. Vì vậy, những cơ quan trọng yếu như Cục thuế, Ngân hàng nhà nước, Ngân hàng trung ương In-đô-nê-xi-a (IBRA) và những cơ quan khác đều là đối tượng được yêu cầu kiểm toán và làm việc minh bạch. Ngân hàng trung ương In-đô-nê-xi-a đang đóng vai trò quan trọng hơn trong việc giám sát các Ngân hàng nhà nước khác. Hơn nữa, một sự thống nhất về giám sát và quản trị đối với các Ngân hàng nhà nước và Ngân hàng tái cấp vốn đã được thiết lập và việc kiểm toán các Ngân hàng nhà nước đã được tiến hành bởi các công ty quốc tế. Theo quy định mới Ngân hàng trung ương sẽ phải báo cáo trước Quốc hội. Mặc dù có những hạn chế so với những gì có thể đạt được trong điều kiện thể chế hiện tại, nhưng những nỗ lực này cũng cho thấy một số tiến bộ cần được duy trì và đẩy mạnh hơn nữa.

Tuy nhiên vẫn còn nhiều khu vực mà việc làm chưa minh bạch và nằm ngoài các hoạt động kiểm tra như những hoạt động có sự điều hành chính thức hoặc bán chính thức của lực lượng quân đội, bao gồm cả lợi tức của quyền sử dụng đất rừng và bên cạnh có sự không chặt chẽ trong việc kiểm tra và báo cáo ở cấp địa phương. Việc tập trung vào Jakarta trước đây là có thể hiểu được vì ở đây có sự tập trung phần lớn của cải và quyền lực. Nhưng xu hướng phi tập trung hoá đã mang lại quyền lực và trách nhiệm lớn hơn cho các quan chức địa phương đối với một số tài nguyên (đây không phải là sự giành giật giữa hai bên về luật tự trị địa phương). Cũng chính vì lẽ đó mà hàng loạt các hoạt động của KNN từ Jakarta về các vùng. Điều đó được minh chứng qua rất nhiều cuộc phỏng vấn mà tác giả cuốn sách này đã

thực hiện với các nghị sỹ địa phương, các quan chức và các thương gia ở phía Nam đảo Sumatra và Yogyakarta đã cho thấy sự chuyển đổi này đang diễn ra. Theo một báo cáo mới đây thì các quan chức địa phương ở một số lớn các tỉnh và khu tự trị đã bị thanh tra phát hiện ra rằng đã tham nhũng khoảng 40% trong số 60 nghìn tỉ rupi... được chuyển tới các địa phương để trả lương cho công chức (theo Straits Times ngày 31/5/2002). Cũng vì lý do đó mà thanh tra nhà nước, ông Anton Sujata đã đề nghị thành lập thanh tra địa phương (theo Kompas, ngày 23/2/2002), mặc dù vai trò của các tổ chức xã hội ở đây còn quan trọng hơn nhiều, do đó việc kiểm tra dựa trên các tổ chức xã hội tại các địa phương cũng cần phải cải thiện về kỹ năng và nguồn lực. Trên thực tế mọi hoạt động cuộc sống cũng như thì các kỹ năng và nguồn lực của In-đô-nê-xi-a hầu hết tập trung ở Jakarta.

KẾT LUẬN

Mặc dù đã đạt được những kết quả trong cuộc cải tổ nhằm kiểm soát tham nhũng nhưng tệ tham nhũng vẫn là đặc thù ở In-đô-nê-xi-a. Vấn đề không phải là do một số đặc điểm cố hữu trong văn hoá In-đô-nê-xi-a hay là thiếu sự sẵn sàng về chính trị và các thể chế cần thiết mà vấn đề là lợi ích của các thành phần đặc biệt trong giai đoạn cầm quyền của Đảng trật tự mới. Cũng chính vì quan điểm mà đảng này đưa ra nên trên thực tế không có biện pháp chống tham nhũng thật sự có hiệu quả được sử dụng với mục đích “nhỏ tận gốc nạn tham nhũng”. Mặc dù các nhóm xã hội thực sự quan tâm đến tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và việc xoá bỏ tệ nạn tham nhũng, tuy nhiên trên thực tế sự thông đồng và hệ thống gia đình trị vẫn còn tồn tại mặc dù đã mờ nhạt, tổ chức không chặt chẽ

Việc cải cách các thể chế hiện hành là rất quan trọng, nhưng để đem lại sự thành công trong công cuộc chống tham nhũng thì sự quan tâm của các nhà cải cách đối với việc tổ chức bộ máy nhà nước một cách minh bạch để có thể nắm bắt được xu hướng của đời sống chính

trị và từ đó thúc đẩy quá trình xây dựng các thể chế cũng như xây dựng luật chống tham nhũng mới, có hiệu quả hơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

The World “processed” describes informally produced works that may not be available commonly through libraries.

Anderson, Benedict. 1972. “The Idea of Power in Javanese Culture.” In Claire Holt., ed. *Culture and Politics in Indonesia*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Awaluddin. N.d. “Making National Anti-corruption Policies and Programmes More Effective: A Case Study of Indonesia.” Processed.

Candessus, Michel. 1997. “Good Governance: The IMI’s Role.” Available at www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.html.

GERAK. 2000. “Rakyat Memberantas Korupsi” (“People Get Rid of Corruption”). Proceedings of a national meeting of anti-corruption organization, August 27-31. Indonesia.

Hamilton-Hart, Natasha. 2001. “Anti-corruption Strategies in Indonesia.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 37 (1): 65-82.

Hewison, Kevin. 2001. “Thailand’s Capitalism: Development through Boom and Bust.” In Garry Rodan, Kevin Hewison, and Richard Robison, eds., *The Political Economy of South-East Asia: Conflicts, Crises, and Change*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.

Masduki, Teten. 2000. “Korupsi Politik” (“Political Corruption”). In *Peran Parlemen Dalam Membasmi Korupsi*. Jakarta: ICW and CIDA.

Partnership for Governance Reform in Indonesia. 2001. “A National Survey of Corruption in Indonesia.” Final Report. Jakarta: Asis Foundation.

Robison, Richard. 1986. *Indonesia: The Rise of Capital*. Sydney: Allen and Unwin.

Robison, Richard, and Adrew Rosser. 2000. "Surviving the Meltdown: Liberal Reform and Political Oligarchy in Indonesia." In Richard Robison, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya, and hyuk-Rae Kim, eds., *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. London: Routledge.

Robison, Richard, and Vedi R> Hadiz. 2002. "Oligarchy and Capitalism: The Case of Indonesi." In Luigi Tomba., ed., *East Asian Capitalism: Conflicts, Growth and Crisis*. Milan: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

World Bank. 2001. "Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development, th International Development Association, and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for Indonesia. "Washington, D.C. Processed.

WEB RESOURCES

Badan Pemeriksa Keuangan, www.bpk.go.id (not available in English language)

Badan Pengawasan keuangan dan Pembangunan, www.bppk.go.id (not available in English language).

Internet Centerfor Corruption Research, www.gwdg.de/~uwww/icr.html.

Komisi Ombudsman Nasional, www.ombudsman.or.id (not available in English language).

Komisi Pengawas persaingan Usaha, www.kppu.or.id (not available in English language).

Masyarakat Transparansi Indonesia, www.transparansi.or.id (not available in English language)

Tempo Interaktif, www.tempoiteraktif.com

Transparency International, www.transparency.org

Chương VII

KẾT LUẬN VỀ NHỮNG BÀI HỌC VÀ NHỮNG THÁCH THỨC CỦA THAM NHŨNG TẠI CHÂU Á

“Tham nhũng là một trong những rào cản lớn nhất đối với sự phát triển công bằng và đấu tranh chống nghèo đói... Vì nhiều lý, chúng tạo ra sự khác nhau giữa cái sống và cái chết... Chúng ta phải hợp sức... để đối phó với tai họa này.”

James D. Wolfensohn

*Tại Hội nghị Điều tra viên
quốc tế lần thứ III của các tổ chức
LHQ và thiết chế tài chính
đa phương*

I. CÁC CHƯƠNG TRÌNH VÀ CHÍNH SÁCH CÔNG ĐƯỢC ƯU TIÊN TẠI CHÂU Á

Do hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính tại Đông Á từ năm 1997, chống tham nhũng đã trở thành vấn đề ưu tiên hàng đầu đối với nhiều quốc gia châu Á. Sự thay đổi này xuất phát từ việc ngày càng có nhiều người nhận thức được rằng tham nhũng làm tăng thêm chi phí xã hội, chi phí kinh tế và chính trị.

Những đòi hỏi của công chúng về kiểm soát tham nhũng cũng bùng phát bởi một số vụ bê bối tham nhũng liên quan đến các công chức tại các nước như Trung Quốc, In-đô-nê-xi-a, Phi-líp-pin và Thái Lan. Nếu so sánh nhận thức và kiểm soát tham nhũng từ góc nhìn

quốc tế, việc xếp loại ở mức thấp của phần lớn quốc gia tại Đông Á (**Phụ lục 7.1**) đã được thông tin một cách nổi bật trên phương tiện thông tin địa phương và điều đó giúp làm tăng mức nhận thức vấn đề.

Phụ lục 7.1

**Kiểm soát tham nhũng tại các nước châu Á
từ năm 1996 đến năm 2002**

Nền kinh tế	Đánh giá mức độ kiểm soát tham nhũng			
	1996	1998	2000	2002
Campuchia	18,7	2,7	35,3	20,1
Trung Quốc	58,7	57,9	46,7	42,3
Hồng Kông (Trung Quốc)	88,0	90,2	89,1	90,2
In-đô-nê-xi-a	35,3	6,6	8,7	6,7
Nhật Bản	84,7	86,9	87,5	85,1
Hàn Quốc	76,7	69,9	72,8	66,5
Lào	18,7	24,6	17,9	3,6
Ma-lai-xi-a	76,0	80,9	67,9	68,0
Mông Cổ	66,0	54,6	41,8	54,1
Myanmar	6,0	2,2	3,3	2,1
Phi-líp-pin	38,0	45,9	37,5	37,6
Singapore	97,3	97,3	99,5	99,5
Thái Lan	42,7	61,2	46,2	53,6
Việt Nam	30,7	28,4	23,4	33,0

Ghi chú: Bảng đánh giá tham nhũng cho thấy vị trí xếp loại theo tỷ lệ phần trăm của từng quốc gia và thể hiện tỷ lệ phần trăm giữa quốc gia được lựa chọn so với các quốc gia trên toàn thế giới. Theo tác giả, vị trí xếp loại này dựa trên những đánh giá chủ quan từ các nguồn khác nhau và xác suất sai sót là không tránh khỏi. Tuy nhiên bảng này không phản ánh quan điểm của Ngân hàng thế giới, Ban giám đốc điều hành hay các nước có trong bảng đánh giá. Nguồn:

Kaufmann, Kraay, và Mastruzzi 2003

Sự thay đổi trong nhận thức và thái độ về tham nhũng đã được chú ý, bởi đã có dấu hiệu thay đổi trong chính trị từ đó đã có những chuyển biến tích cực về cơ cấu. Tại một số nước, các vụ bê bối về tham nhũng là ví dụ điển hình của mức rủi ro ngày càng tăng mà những kẻ tham nhũng phải đối mặt, do vậy tham nhũng đã trở thành những toan tính có rủi ro cao đối với quan chức và những lợi ích mà họ thu được từ hành vi tham nhũng cũng bị đe dọa. So với trước đây, khi những người chống tham nhũng cũng chính là những người đang tham nhũng thì đây là một bước khởi điểm quan trọng. Do vậy cần phải có những thay đổi trong kiểm soát tham nhũng, tuy nhiên không chỉ đơn thuần nhấn mạnh các yếu tố nâng cao hiểu biết, khả năng hành động tập thể và sự lãnh đạo sáng suốt tại một số quốc gia đang có những bước tiến mới trong chống tham nhũng. Tuy nhiên, thách thức vẫn còn rất lớn.

Với những thay đổi gần đây trong nhận thức của công chúng về chống tham nhũng và những lo ngại quốc tế ngày càng tăng về vấn đề này, phần lớn các Chính phủ tại các quốc gia Đông Á đã đưa việc chống tham nhũng vào chiến lược nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tăng cường ổn định chính trị và giảm đói nghèo trong phạm vi quốc gia, khu vực và toàn cầu. Hiện nay, có hơn hai mươi Chính phủ đã ủng hộ Kế hoạch hành động chống tham nhũng dành cho châu Á - Thái Bình Dương như một khuôn khổ để tiến hành các bước chống tham nhũng tại mỗi quốc gia. (Xem Chương II). Ngân hàng phát triển châu Á (ADB), Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển (OECD) cùng các tổ chức và quốc gia khác đã hỗ trợ việc thực thi Kế hoạch hành động này. Hành động quốc tế này là bước quan trọng bởi chúng hỗ trợ kỹ thuật và tài chính để vượt qua những rào cản từ phía các phần tử hưởng lợi vốn ưa thích tình trạng tồn tại của tham nhũng.

Tuy nhiên, ngoài những nhu cầu tập trung cho nguồn lực kinh tế và chính trị nhằm giải quyết vấn đề, thì công việc chính là xem xét lại chiến lược để xây dựng chương trình và chính sách chống tham nhũng

một cách hiệu quả hơn. Từ lần đầu tiên được cộng đồng quốc tế quan tâm vào giữa những năm 1990, vấn đề chống tham nhũng đã có sự thay đổi đáng chú ý tại phần lớn quốc gia. Tuy nhiên chúng ta đang trong giai đoạn đầu của cuộc chiến chống tham nhũng vẫn còn nhiều câu hỏi hơn là câu trả lời. Thách thức chính hiện nay là nhu cầu phát triển một cơ sở phân tích để có thể giúp các quan chức tại các nước khác nhau đưa ra câu hỏi sắc bén hơn về những vấn đề riêng của họ và tiếp đến là phát triển những chiến lược thích ứng hơn nhằm giải quyết các vấn đề chống tham nhũng một cách hiệu quả.

II. YÊU CẦU ĐỐI VỚI VIỆC TĂNG CƯỜNG TRONG CHƯƠNG TRÌNH VÀ CHÍNH SÁCH CHỐNG THAM NHƯNG TẠI CHÂU Á

Chỉ số trước đây về sự tiến bộ trong kiểm soát tham nhũng tại châu Á đã không được sự khích lệ. Ở một khía cạnh nào đó, phần lớn các nước vẫn chưa có sự cải thiện đáng kể mà tình hình thậm chí lại trở lên tồi tệ hơn. Nội dung đó được thể hiện tại hai phụ lục về chỉ số quản lý trong giai đoạn 1996 – 2002. Phụ lục 7.1 là mức đánh giá “Kiểm soát tham nhũng” do Daniel Kaufmann, Aart Kraay và Massimo Mastruzzi (2003) của Ngân hàng Thế giới cung cấp. Phụ lục 7.2 là “Chỉ số nhận thức tham nhũng” (CPI) do Tổ chức minh bạch quốc tế công bố.

Bảng 7.2

Nhận thức về tham nhũng tại các nước châu Á

Nền kinh tế	Chỉ số nhận thức về tham nhũng				
	1996	1998	2000	2002	2003
Trung Quốc	2,43	3,5	3,1	3,5	3,4
Hồng Kông (Trung Quốc)	7,01	7,8	7,7	8,2	8,0
In-đô-nê-xi-a	2,65	2,0	1,7	1,9	1,9
Nhật Bản	7,05	5,8	6,4	7,1	7,0

Dương đầu với tham nhũng ở châu Á - Những bài học thực tế và...

Hàn Quốc	5.02	4.2	4.0	4.5	4.3
Ma-lai-xi-a	5.32	5.3	4.8	4.9	5.2
Phi-líp-pin	2.69	3.3	2.8	2.6	2.5
Singapore	8.80	9.1	9.1	9.3	9.4
Thái Lan	3.30	3.0	3.2	3.2	3.3
Việt Nam	n.a	2.5	2.5	2.4	2.4

Ghi chú: Điểm số thể hiện sự nhận thức mức độ tham nhũng của các doanh nhân, các viện sĩ, các nhà phân tích rủi ro và được xếp giữa 10 (trong sạch ở mức cao) và 0 (tham nhũng ở mức cao). Nguồn: Tổ chức minh bạch quốc tế, www.transparency.org.

Về mặt kiểm soát tham nhũng, phần lớn các quốc gia đều thể hiện khả năng kiểm soát tham nhũng yếu kém trong giai đoạn 1996-2001, một số nước lại có bước thụt lùi đáng kể, nhất là In-đô-nê-xi-a và ở mức thấp hơn là Trung Quốc. Trong khi đó, phần lớn các quốc gia vẫn hiểu biết rất ít về tham nhũng, trong đó có một số nước có chỉ số trong sạch ngày càng giảm hoặc không được cải thiện. Tính trung bình, các nước trong khu vực xếp dưới mức 5 của thang điểm từ 0 đến 10, trong đó điểm cao hơn thể hiện mức nhận thức thấp hơn về tham nhũng. Từ đó cho thấy vẫn cần phải có sự cải thiện.

Mặc dù các nước Đông Á đã tuyên bố về kiểm soát tham nhũng, song các kế hoạch của họ vẫn chưa đem lại kết quả. Đối với phần lớn quốc gia, kiểm soát tham nhũng vẫn chưa được cải thiện. Đặc biệt, ở một vài nước, tình hình này lại tồi tệ hơn trước. Việc không đạt được tiến bộ trong kiểm soát tham nhũng không phải là do thiếu các tổ chức chính quyền hay các quy định điều chỉnh chương trình và chính sách chống tham nhũng. Bởi trên thực tế hệ thống văn bản quy định về tham nhũng tại các nước đều có nhưng trên thực tế chúng không phát huy được hiệu quả. Trong một số trường hợp, chính các quy định pháp luật và cơ quan đấu tranh chống tham nhũng lại có vấn đề.

Sự tiến bộ không đáng kể của các nước châu Á trong cuộc chống tham nhũng (mặc dù đã có nhiều chương trình và chính sách chống tham nhũng đa dạng) chứng tỏ vị trí, vai trò và thể lực của những kẻ

tham nhũng. Xét về nhiều mặt, các tổ chức, thành phần chống tham nhũng không có đủ nguồn lực để đối phó và bắt giữ các quan chức tham nhũng, mà những kẻ tham nhũng thường là những quan chức cấp cao (những người có thể ngăn chặn, cản trở hay vượt qua những nỗ lực kiểm soát hoạt động trái pháp luật) và thông những kẻ tham nhũng thường đạt được vị trí có lợi và các thành phần chống tham nhũng vẫn thường là người thua cuộc.

Trong tình hình không có lợi đối với các quan chức theo chủ nghĩa cải lương, triển vọng thành công của các nhà chống tham nhũng phụ thuộc vào khả năng tận dụng những nguồn lực không nhiều và phải vượt qua các cản trở lớn hơn để tập hợp hành động. Về mặt này, thách thức chung là phát triển chiến lược phù hợp với hoàn cảnh cụ thể. Ở mỗi quốc gia, các điều kiện tham nhũng và triển vọng thay đổi chúng đều có sự khác nhau. Không có một chiến lược duy nhất dành cho tất cả. Điều cần thiết là công cụ phân tích nhằm đánh giá chương trình và chính sách chống tham nhũng đã áp dụng cái gì, ở đâu, khi nào và như thế nào để đem lại hiệu quả tốt nhất.

III. CƠ SỞ PHÂN TÍCH NHÀM TĂNG CƯỜNG HIỆU QUẢ CHỐNG THAM NHƯNG

Trong Chương II, cơ sở phân tích đã được đưa ra để sử dụng thiết kế và áp dụng các chương trình, chính sách chống tham nhũng hiệu quả hơn. Cơ sở phân tích này dựa trên các điều kiện quản lý và hình thức tham nhũng khác nhau tại mỗi quốc gia và sự khác biệt đó giúp xác định ảnh hưởng của các công cụ chống tham nhũng. Cơ sở phân tích nhấn mạnh tầm quan trọng của việc lựa chọn và xây dựng các biện pháp chống tham nhũng dựa trên chất lượng quản lý và tính chất tham nhũng. Các biện pháp này không chỉ là “viên đạn màu nhiệm” “xé toang áo giáp” tham nhũng nghĩa là các biện pháp này đã đưa ra phương pháp suy nghĩ và hành động để chúng ta hy vọng một chiến lược có tính hiệu quả hơn. Cơ sở phân tích gồm 6 bước sau: đánh giá

môi trường hoạt động và quản lý của quốc gia; xem xét lại các biện pháp chống tham nhũng đang phổ biến; lựa chọn các biện pháp chống tham nhũng phù hợp; tìm kiếm và xây dựng mẫu hình đấu tranh chống tham nhũng tiêu biểu; phát triển và cải thiện các phương thức, cơ chế giám sát thường xuyên và báo cáo thông tin phản hồi về chương trình và chính sách chống tham nhũng.

Trong cuốn sách này, các nhà nghiên cứu từ bốn quốc gia (Phi-líp-pin Hàn Quốc, Thái Lan và In-đô-nê-xi-a) đã đưa ra các bản nghiên cứu vấn đề tham nhũng tại những nước tương ứng và việc đối phó với vấn đề này. Từ những kết quả nghiên cứu trên và kết hợp cơ sở phân tích. Các nhà nghiên cứu đã đưa ra một số kiến nghị những cách tiếp cận có thể hỗ trợ cho việc xây dựng chương trình và chính sách chống tham nhũng quốc gia một cách hiệu quả hơn.

Để phù hợp với các thành phần của cơ sở phân tích, mỗi bản nghiên cứu đã đưa ra thảo luận các chủ đề chung như: đánh giá môi trường quản lý nhà nước; một số biện pháp chống tham nhũng hiện nay; các thiết chế chính và mẫu hình tiêu biểu tham gia cuộc chiến chống tham nhũng; cơ cấu điều hành và lãnh đạo cho cuộc chiến. Cuộc thảo luận chỉ có mục đích minh họa do vậy chỉ đưa ra một số kết luận chung về tình hình tham nhũng hiện nay và về việc có thể nâng cao hiệu quả chống tham nhũng ở những lĩnh vực nào. Những khuyến nghị cụ thể chỉ có thể được xây dựng bằng việc trình bày từng chương trình chống tham nhũng tại mỗi quốc gia với sự phân tích sâu trên cơ sở khung phân tích.

Bốn quốc gia được mô tả bằng những đánh giá khác nhau về chất lượng quản lý và hình thức tham nhũng khác nhau (**Phụ lục 7.3**), cách phân loại này dựa trên các tài liệu nghiên cứu về quản lý, đặc biệt là dự án về “Các chỉ số nghiên cứu quản lý” của Ngân hàng thế giới và các công trình nghiên cứu khác của các quốc gia. **Phụ lục 7.4** mô tả chỉ số quản lý trong giai đoạn 1996-2002.

Trong bốn quốc gia được nghiên cứu, In-đô-nê-xi-a có sự quản lý

Chương VII. Kết luận về những bài học và những thách thức của...

yếu kém cùng với sự lũng đoạn nhà nước và tham nhũng ở cấp hành chính ở mức cao. Phi-líp-pin và Thái Lan được xếp vào quản lý khá tốt với sự lũng đoạn nhà nước và tham nhũng khu vực hành chính ở mức trung bình hoặc cao. Hàn Quốc được xem là quốc gia quản lý tốt với sự lũng đoạn nhà nước và tham nhũng khu vực hành chính ở mức thấp hoặc trung bình.

Phụ lục 7.3

Môi trường quản lý quốc gia

Quốc gia	Các điều kiện tham nhũng		
	Chất lượng quản lý	Lũng đoạn nhà nước	Tham nhũng khu vực hành chính
In-đô-nê-xi-a	Kém	Cao	Cao
Hàn Quốc	Tốt	Thấp đến trung bình	Thấp
Phi-líp-pin	Khá	Trung bình đến cao	Trung bình đến cao
Thái Lan	Khá	Trung bình đến cao	Trung bình đến cao

Nguồn: Bàn đánh giá của tác giả

Tình hình quản lý của In-đô-nê-xi-a đã có sự thụt lùi sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á khi các điều kiện chính trị và kinh tế của nước này xuống cấp một cách nhanh chóng. Tại **Phụ lục 7.4**, các chỉ số của In-đô-nê-xi-a về ổn định chính trị, hiệu quả quản lý, chất lượng pháp luật và kiểm soát tham nhũng đã giảm một cách đột ngột sau năm 1996. Phi-líp-pin và Thái Lan cùng được xếp vào nhóm quản lý khá tốt, mặc dù có sự khác nhau đáng kể giữa hai quốc gia.

Bảng 7.4

Chỉ số quản lý trong những năm 1996 đến năm 2002

(Các nước được lựa chọn xếp hạng theo tỷ lệ phần trăm)

Chỉ số quản lý	Năm	In-đô-nê-xi-a	Hàn Quốc	Phi-líp-pin	Thái Lan
Tiếng nói và trách nhiệm quản lý	2002	34,8	67,7	54,0	57,1
	2000	32,5	68,6	60,2	58,1
	1998	12,0	68,6	63,4	55,5
	1996	16,2	68,1	58,6	52,9
	2002	12,4	60,5	29,7	62,7
Ổn định chính trị	2000	3,0	64,8	40,0	57,0
	1998	9,1	56,4	49,7	59,4
	1996	30,5	54,3	43,3	55,5
	2002	34,0	79,4	55,7	64,9
Hiệu quả quản lý	2000	33,2	72,8	60,3	64,1
	1998	26,8	75,4	66,7	62,8
	1996	66,5	78,2	67,6	73,7
	2002	26,3	76,3	57,7	65,5
Chất lượng điều hành	2000	28,1	67,6	62,2	77,3
	1998	47,3	58,7	72,8	56,5
	1996	65,7	78,5	68,5	70,2
	2002	23,2	77,8	38,1	62,4
Quy tắc pháp quyền	2000	15,1	74,6	41,6	69,7
	1998	14,1	77,3	60,0	69,2
	1996	39,8	81,9	54,8	71,1
	2002	6,7	66,5	37,6	53,6
Kiểm soát tham nhũng	2000	8,7	72,8	37,5	46,2
	1998	6,6	69,9	45,9	61,2
	1996	35,3	76,7	38,0	42,7

Ghi chú: Những chỉ số này được xây dựng cho 175 nước và dựa trên 275 biến số quản lý từ 20 nguồn và 18 tổ chức do Free House, Gallup International, Ngân hàng thế giới, Quỹ di sản và Ngân hàng tái thiết và phát triển châu Âu tiến hành. Nguồn:

Kaufmann, Krazy và Mastruzzi

Tuy nhiên, có sự khác nhau đáng kể trong những năm gần đây về mặt ổn định chính trị, nguyên tắc pháp quyền và kiểm soát tham nhũng khiến Phi-líp-pin có chỉ số kém hơn Thái Lan. Hàn Quốc ở vị trí xếp hạng là nước có quản lý tốt khiến các chỉ số khác của nước này cao hơn so với các quốc gia khác. Chỉ số ổn định chính trị của nước này không cao hơn so với các chỉ số khác bởi tình hình chính trị và thời kỳ quá độ liên quan đến dân chủ hiện nay. Mức xếp hạng thấp đến trung bình đối với chỉ số lũng đoạn nhà nước một phần do tiếp tục dính dáng đến vấn đề quan hệ giữa giới kinh doanh và chính quyền cũng như từ kết quả của vụ bê bối tham nhũng liên quan đến cựu Tổng thống Kim Dae- Jung.

Trong bối cảnh này, có thể tìm thấy các cơ hội cải cách thông qua các nhân tố và trình tự bên ngoài, năm chín sách được đề xuất bao gồm:

- Tạo dựng liên minh chống tham nhũng nhằm đẩy mạnh các hoạt động chống tham nhũng. Điều này có nghĩa là xây dựng và tăng cường các yêu cầu cải cách vì nếu thiếu chúng thì sẽ ít có sự thúc đẩy đối với sự thay đổi đó.

- Theo đuổi các chính sách cải cách nhằm loại bỏ các cơ hội tham nhũng trong nền hành chính. Bởi năng lực điều tra và kiểm soát của Nhà nước còn yếu kém. Do đó việc ngăn chặn tham nhũng là rất quan trọng.

- Củng cố tính độc lập của truyền thông và sự tham gia của công dân. Điều đó bổ sung cho chiến lược hỗ trợ và định hướng yêu cầu cải cách. Yêu cầu từ bên ngoài như vậy có thể giúp thay đổi cán cân lực lượng trong và ngoài chính quyền.

- Tăng cường hiệu lực và trách nhiệm của các thiết chế giám sát độc lập. Chắc chắn đây là một nhiệm vụ khó khăn bởi môi trường hoạt động luôn có các tác động quyền lực trái ngược nhau đối với tính hiệu

lực của giám sát; trong lĩnh vực này, đòi hỏi cấp thiết là sự lãnh đạo và cơ cấu quản lý.

- Xây dựng năng lực và sự độc lập của các cơ quan kiểm sát và xét xử với sự kiểm tra phù hợp và công bằng nhằm khiến họ có trách nhiệm giải trình trước công chúng. Đây là vấn đề cấp thiết và có lẽ là một khuyến nghị mang tính thách thức lớn nhất, bởi tham nhũng thường xuyên tác động đến các cơ quan này. Một thách thức lớn khác là sự lựa chọn người lãnh đạo và cơ cấu quản lý để có thể loại bỏ tác động xấu và tạo thuận lợi cho cải cách.

Nếu so sánh In-đô-nê-xi-a với Phi-líp-pin có sự khác nhau trong mọi khía cạnh quản lý, mặc dù trước khủng hoảng tài chính năm 1997. In-đô-nê-xi-a tương xứng với Phi-líp-pin trong một số lĩnh vực như hiệu quả quản lý, chất lượng điều hành (**Phụ lục 7.4**). Nhưng hiện nay Bảng đánh giá chỉ số quản lý đối với tiếng nói và khả năng chịu trách nhiệm, thì chỉ số của Phi-líp-pin cao hơn hẳn.

Ngược lại, trong môi trường quản lý tốt của Hàn Quốc, cần bổ sung các mục 1-3 nói trên, các biện pháp chống tham nhũng được đề xuất bởi cơ quan thực thi của chính quyền nên có hiệu quả cao.

Từ đó cho thấy cần lựa chọn công cụ chống tham nhũng tương ứng với môi trường quản lý của quốc gia và hình thức tham nhũng. Dĩ nhiên, cách thức này không phải là sự đảm bảo thành công, song có điều chắc chắn rằng, cách thức chống tham nhũng này phù hợp với tình hình hiện nay và sắp tới. Tổng thể các biện pháp chống tham nhũng là rất lớn và đa dạng, như trong danh sách đã được biên soạn theo kế hoạch hành động của ADB - OECD dành cho châu Á - Thái Bình Dương cũng như trong danh sách lựa chọn (**Phụ lục 2.2**). Điều này có nghĩa rằng, sự phân tích, lựa chọn và ưu tiên các công cụ đem lại hiệu quả cho các quốc gia riêng biệt đòi hỏi phải tìm kiếm sự thích hợp giữa chính sách và tình hình tham nhũng hiện tại.

Mối liên kết giữa môi trường quản lý và hiệu quả của phương tiện chống tham nhũng đã thấy rõ trong bốn công trình nghiên cứu được

giới thiệu trong cuốn sách. Các công trình nghiên cứu đã phân tích các môi trường quản lý quốc gia và các hình thức tham nhũng riêng dựa trên các khía cạnh chính trị, pháp lý, kinh tế và xã hội của quốc gia và viện dẫn một vài chỉ số quản lý mang tính quốc tế. Qua đó phản ánh được những tiến bộ và những khó khăn mà cuộc đấu tranh chống tham nhũng đang phải đối mặt. Trong bản phân tích các công trình nghiên cứu, những điểm sau đã được chú ý:

- Bốn quốc gia có lịch sử tham nhũng gắn liền với sự liên kết giữa quan chức nhà nước và các đối tượng tư nhân. Kể cả Hàn Quốc, tại những nước này, sự lũng đoạn nhà nước và tham nhũng ở khu vực hành chính được xếp ở vị trí trung bình hoặc cao. Trên thực tế thì các biện pháp chống tham nhũng được hình thành từ các cơ quan nắm chính quyền, nói chung không phát huy được hiệu quả;

- Tại In-đô-nê-xi-a, Hàn Quốc và Thái Lan, việc tiếp cận thông tin của công chúng cho đến nay vẫn còn một số hạn chế. Điều này đã gây khó khăn cho việc tham gia tích cực của công chúng và giới truyền thông trong việc phát hiện tham nhũng. Đối với Phi-líp-pin sự sụp đổ của chính quyền Ferdinand Marcos vào năm 1987 đã dẫn đến cuộc cải cách mở rộng sự tham gia của công chúng và giới truyền thông, In-đô-nê-xi-a, Hàn Quốc và Thái Lan thì sau các cuộc cải cách chính trị, đặc biệt là các cuộc cải cách Hiến pháp sau cuộc khủng hoảng tài chính tại Đông Á, đã tạo cơ hội cho sự tham gia của công chúng. Mở rộng sự tiếp cận của công chúng đã dẫn đến những thành công trong việc phát hiện và ngăn chặn các vụ tham nhũng. Tự do báo chí đã trở thành công cụ trong việc gia tăng áp lực bên ngoài đối với các cuộc cải cách cũng như ngăn chặn nguy cơ trả thù từ phía bọn tham nhũng.

Tại In-đô-nê-xi-a và Phi-líp-pin, hệ thống Tòa án vẫn không phát huy hiệu quả trong việc xét xử một số vụ án tham nhũng liên quan đến các quan chức chính trị cao cấp. Điều này đã phơi bày sự yếu kém của nguyên tắc pháp quyền. Công trình nghiên cứu của In-đô-nê-xi-a đã miêu tả tình hình, trong đó, chính cảnh sát và Thẩm phán cũng dính

liu đến tham nhũng. Tình hình tại Phi-líp-pin chưa phải là vấn đề khó dương đầu, bởi các cuộc cải cách đang được tiến hành, đặc biệt là trong ngành Toà án. Những kinh nghiệm quốc tế và kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng, những điểm yếu trong quy tắc pháp quyền là do sự yếu kém của việc kết án trong các vụ án tham nhũng. Về mặt này, chống tham nhũng không lệ thuộc vào điều tra và xét xử, mà dựa vào khả năng ngăn ngừa tham nhũng bằng việc giảm mức độ và cơ hội tham nhũng.

- Công trình nghiên cứu của Phi-líp-pin và In-đô-nê-xi-a đã thảo luận vai trò quan trọng của việc gây quỹ chính trị và các con đường dẫn đến sự lũng đoạn nhà nước. Dương nhiên, tham nhũng chính trị làm giảm ý chí chống tham nhũng. Các hành động hiệu quả đối phó với tham nhũng vẫn chưa thành sự thực. Khi lũng đoạn nhà nước tồn tại ở mức độ cao, các công cụ chống tham nhũng bắt nguồn từ cơ quan thực thi của chính quyền chưa thể phát huy được hiệu quả. Các mẫu hình chống tham nhũng có thể được áp dụng để thay thế cho việc đầu tư nguồn lực vào các nhóm sáng kiến xã hội công dân nhằm tác động tới việc nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm của các thiết chế công. Về khía cạnh này, điều cấp thiết là xây dựng các liên minh rộng rãi để thay đổi cán cân lực lượng, mà hiện nay, nó thường xuyên nghiêng về phía các thành phần tham nhũng do chúng có được mạng lưới và nguồn lực.

- Các công trình nghiên cứu trên đã trích dẫn về các tổ chức phi chính phủ và giới truyền thông trong phát hiện tham nhũng và tập hợp công chúng cùng hành động chống tham nhũng. Những thành công này có phần do các cuộc cải cách Hiến pháp và pháp luật mang lại. Những cuộc cải cách này đã tạo ra điều kiện tiếp cận cho nhóm sáng kiến xã hội công dân. Trên thực tế, những cuộc cải cách như vậy đã bảo vệ cho liên minh chống tham nhũng. Đây mạnh những nỗ lực trong lĩnh vực này sẽ có lợi trong việc tăng cường hiệu quả đối phó với tham nhũng tại các quốc gia có nền quản lý kém và trung bình.

- Giám sát Quốc hội có những chức năng và hiệu quả khác nhau

tại bốn quốc gia được nghiên cứu. Tại In-đô-nê-xi-a, sau sự sụp đổ của chính quyền Suharto, trách nhiệm của Quốc hội trở nên yếu kém hơn bao giờ hết (ở Thái Lan khá hơn) bởi sự nhượng bộ của các nhà chính trị lợi dụng tiền của Chính phủ để tranh thủ phiếu bầu. Tại Phi-líp-pin, với sự tham gia của xã hội công dân và giới truyền thông ngày càng tích cực, giám sát Quốc hội đã phát huy vai trò, mặc dù còn hạn chế. Khi cơ quan này tiến hành thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm chống lại cựu Tổng thống Estrada.

Tại Hàn Quốc, giám sát Quốc hội đã phát huy vai trò của mình bởi có được một môi trường quản lý tương đối tốt. Điều này cho thấy, các cuộc cải cách gắn liền với Hội đồng lập pháp là yếu tố trong môi trường quản lý yếu và quản lý khá.

- Các công trình nghiên cứu cho thấy, khả năng công khai và tiếp cận thông tin là điều kiện tiên quyết đối với các hành động xã hội công dân có hiệu quả. Kinh nghiệm tại tất cả những nước được nghiên cứu đều chứng minh rằng thông tin chi tiết và đáng tin cậy về tham nhũng đã phát huy hiệu quả trong việc tập hợp dư luận công chúng và gây áp lực trách nhiệm lên quan chức cao cấp. Tiếp cận thông tin là một phương thức quan trọng trong các khâu quản lý, đặc biệt tại các môi trường quản lý kém và trung bình. Các công trình nghiên cứu cũng chỉ ra tầm quan trọng của chất lượng thông tin về tham nhũng. Ở khía cạnh này, tầm quan trọng của các biện pháp tăng cường tiếp cận được nhấn mạnh.

- Công trình nghiên cứu đã thảo luận vai trò của các loại hình khác nhau của các thể chế có khả năng chịu trách nhiệm và độc lập với cơ quan hành pháp. Tại Hàn Quốc và Thái Lan, các thể chế này đã có một vài thành công, nhưng In-đô-nê-xi-a và Phi-líp-pin đã tồn tại nhiều năm nhưng bị hạn chế bởi các thể lực khác.

- Cả bốn quốc gia đều có Luật quy định về quyền được biết của công chúng, về tự do báo chí và tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, chỉ có Hàn Quốc và Phi-líp-pin tuân thủ nguyên tắc này. Sự tồn tại hệ thống

pháp luật có hiệu lực đã trở thành công cụ hiệu quả khuyến khích việc tiếp cận công khai và chống tham nhũng.

- Cả bốn công trình nghiên cứu đã thừa nhận rằng, các yếu tố văn hóa là một trong những nguyên nhân tạo “chỗ đứng” cho tham nhũng. Trong tất cả các công trình nghiên cứu cũng cho thấy sự thừa nhận đó đã bị phản đối bởi các phong trào xã hội chống tham nhũng ngày càng gia tăng. Một điều chắc chắn rằng, trong môi trường quản lý kém và trung bình tại In-đô-nê-xi-a, Phi-líp-pin và Thái Lan vẫn tồn tại một vấn đề là: không chấp nhận thực tế tham nhũng. Về khía cạnh này, các chương trình như chiến dịch tiếp thị xã hội và thực hiện báo điều tra đã làm thay đổi nhận thức chống tham nhũng của dân chúng và những nhận thức này có ích trong việc xây dựng liên minh chống tham nhũng.

- Sự nhận thức của công chúng về hậu quả nguy hại của tham nhũng và sự lây lan tham nhũng ở mức cao được phát động bởi giới truyền thông và xã hội công dân.

Trong tình trạng như vậy, việc đầu tư thêm nguồn lực để tăng cường chất lượng thông tin về các sự kiện tham nhũng và tăng khả năng cho truyền thông cũng như cho nhóm sáng kiến xã hội công dân không quan trọng bằng việc bổ sung nguồn lực cho các công cụ chống tham nhũng thích hợp khác.

Những thách thức nghiêm trọng đối với tham nhũng tại châu Á

Cơ sở phân tích mà chúng tôi đưa ra được xây dựng trên sự thừa nhận có chính sách chống tham nhũng đúng đắn về mặt kỹ thuật (đó là những chiến lược, mà các chương trình, chính sách chống tham nhũng đưa ra dựa trên cơ sở hiểu biết đầy đủ về môi trường quản lý đất nước) vẫn chưa đủ để đảm bảo tính hiệu quả. Sự khác nhau được thể hiện rõ rệt trong môi trường quản lý kém hoặc trung bình, nơi các lực lượng tham nhũng dường như đã thâm tóm các cơ quan nhà nước và làm ảnh hưởng tới nền quản lý hành chính công. Trong bối cảnh này, sự thay đổi cán cân lực lượng trong xã hội liên quan đến các chương trình và

chính sách xây dựng lực lượng bao gồm các nhà hành động trong và ngoài bộ máy nhà nước tập trung thành một liên minh. Liên minh có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc đưa chương trình và chính sách chống tham nhũng lên vị trí ưu tiên hàng đầu của chương trình nghị sự của Chính phủ. Liên minh càng mạnh, thì càng có khả năng lớn đối với các chương trình và chính sách được lựa chọn và thực thi, bất chấp sự chống đối và cản trở từ các phần tử hưởng lợi từ tham nhũng trong và ngoài chính quyền.

Trong những xã hội cởi mở và môi trường quản lý tốt, nói chung, thường không có những phần tử chống đối công khai các cuộc cải cách chống tham nhũng. Tuy nhiên, vẫn tồn tại sự ảnh hưởng ngầm của thế lực chống đối. Trong bối cảnh như vậy, điều quan trọng là tìm kiếm và nuôi dưỡng những nhà lãnh đạo nhận được sự ủng hộ của chương trình chống tham nhũng. Sự tham gia của những nhà lãnh đạo như vậy có tác động tới hiệu quả của chương trình và chính sách chống tham nhũng. Lãnh đạo và hình mẫu của sự nỗ lực chống tham nhũng có thể tìm thấy trong các nhóm cộng đồng xã hội khác nhau, cũng như trong chính quyền. Tại các quốc gia có nền quản lý kém, các mẫu hình trong nước có thể không có khả năng và không muốn đóng vai trò một cách công khai. Tuy nhiên, như hiện nay, các tổ chức quốc tế và sự hỗ trợ từ bên ngoài có thể đóng vai trò chính.

Bốn công trình nghiên cứu đã đưa ra ví dụ điển hình về sự xuất hiện của những loại hình chống tham nhũng cũng như liên minh chính thức hoặc không chính thức đang tạo ra sự khác nhau, bất chấp những chống đối cải cách từ phía các thành phần hưởng lợi từ tham nhũng. Những cách thức và liên minh chống tham nhũng này đang đóng vai trò quyết định trong việc đảm bảo vấn đề tham nhũng và đấu tranh chống tham nhũng vẫn luôn là ưu tiên trong chương trình nghị sự của Chính phủ và công chúng.

Kinh nghiệm từ bốn công trình nghiên cứu của bốn quốc gia đã nhấn mạnh tầm quan trọng của các tổ chức và liên minh chống tham

những. Các chương trình và chính sách nhằm tăng cường và hỗ trợ những tổ chức và liên minh như vậy sẽ là một thành phần chính của nỗ lực chống tham nhũng. Tuy nhiên, điều quan trọng là không gian và nền móng cho những thành công của các nhóm như vậy là do các cuộc cải cách Hiến pháp và pháp luật tạo ra. Bài học chính từ kinh nghiệm châu Á được rút ra là các biện pháp nhằm tăng cường sự tham gia tích cực của công chúng trong việc chống tham nhũng có những tác động to lớn và cần được ưu tiên cao.

Cơ cấu quản lý và lãnh đạo khác nhau tạo ra những kết quả khác nhau

Trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng, có sự tham gia của các cơ cấu lãnh đạo và quản lý khác nhau. Trong số những hình thức chung có Thanh tra Quốc hội và các cơ quan chống tham nhũng quốc gia, các thiết chế kiểm toán tối cao, các cơ quan điều tra, xét xử, các ban giám sát Quốc hội, các nhóm cố vấn đa ngành, các Bộ trưởng và các Ủy ban độc lập. Bản báo cáo kiến nghị rằng, hiệu quả của những cơ cấu quản lý và lãnh đạo làm thay đổi tình hình rất nhiều. Sự khác nhau phụ thuộc nhiều vào các đặc trưng của môi trường quản lý nhà nước. Trong đó bao gồm những yếu tố như: sự ủng hộ về mặt chính trị, sự độc lập trong hoạt động, việc tiếp cận tư liệu và quyền chất vấn, khả năng trình bày công khai và minh bạch trong các hoạt động công vụ, tính rõ ràng và liêm khiết của giới lãnh đạo... Kinh nghiệm của châu Á phù hợp với kinh nghiệm quốc tế trong vấn đề này.

Các hệ thống trình báo về tham nhũng và giám sát việc chống tham nhũng là những hệ thống tốt được hình thành ở châu Á

Thứ sáu và cũng là phần cuối cùng của cơ sở phân tích nhấn mạnh vai trò, tầm quan trọng của hệ thống giám sát và trình báo về tham nhũng và các hoạt động chống tham nhũng tại quốc gia. Về cơ bản, những gì đo lường được là những gì đạt được. Hệ thống giám sát và trình báo không chỉ nhằm mục đích đánh giá tiến độ chống tham nhũng, mà còn cung cấp các tiêu chí đánh giá hay mục tiêu có thể đạt được. Trong những môi trường, điều kiện quản lý kém, những thông

tin như vậy là yếu tố sống còn.

Về mặt này, nhà cung cấp thông tin phải có khả năng và đưa ra các thông tin đáng tin cậy. Bởi đó là cơ sở bảo vệ những thành phần chống tham nhũng đồng thời trang bị những thông tin kịp thời, liên quan đến hình thức tham nhũng và chống tham nhũng.

Các phương thức giám sát và trình báo rất đa dạng, việc lựa chọn những phương thức này phụ thuộc vào khuôn khổ nguồn lực và khả năng sẵn có. Một trong những phương thức có thể lựa chọn là điều tra dư luận, thảo luận theo nhóm nhỏ, viết các bài báo điều tra và thực hiện các cuộc nghiên cứu.

Tăng cường hiệu quả chống tham nhũng tại châu Á

Từ những khía cạnh của cơ sở nghiên cứu, hoạt động tham nhũng đang được đang được thấy rất rõ trong việc chống tham nhũng tại châu Á. Đồng thời, có thể nhận ra những phương tiện có khả năng tăng cường và nâng cao sự tác động của chính sách và chương trình. Bên cạnh đó các bản phân tích về tính hiệu quả của các chương trình và những hoạt động chống tham nhũng mang mục đích minh họa nhiều hơn là cung cấp sự phán đoán toàn diện. Để làm được hạn chế được điều đó cần có sự phân tích sâu hơn nữa.

Chính sách và chương trình chống tham nhũng có tác động lớn trong các nước châu Á được nghiên cứu gồm:

- Các cuộc cải cách về tính minh bạch và cởi mở như mở rộng không gian cho truyền thông đại chúng, tăng luồng thông tin và sự tiếp cận thông tin về các vấn đề thuộc lĩnh vực công và tư, khuyến khích sự tham gia của công dân vào hoạt động chống tham nhũng và hoạt động trong lĩnh vực công (đang giúp tăng khả năng bảo vệ, điều tra và xét xử tham nhũng);

- Áp lực của công luận (thông qua truyền thông, các tổ chức phi Chính phủ và một số kênh quốc tế) đã góp phần loại trừ một số quan chức tham nhũng cao cấp ra khỏi cơ quan công quyền. Ngược lại, kết

quả đó cũng tạo điều kiện cho tự do truyền thông và xã hội công dân tại châu Á;

- Các thể chế có trách nhiệm dường như hoạt động hiệu quả hơn;

- Cơ cấu lập pháp về chống tham nhũng đã được cải thiện tại tất cả các quốc gia, nhưng tại Hàn Quốc và Thái Lan, việc thi hành đã có tiến bộ hơn so với In-đô-nê-xi-a và Phi-líp-pin. Điều này phù hợp với khả năng điều hành tương đối tốt, hiệu quả quản lý và nguyên tắc pháp quyền của hai quốc gia này. Cơ cấu lập pháp về chống tham nhũng là điều kiện tiên quyết cho sự thành công, tuy nhiên chúng cần được kết hợp với các biện pháp quản lý nhà nước chặt chẽ khác thì tình hình mới được cải thiện một cách căn bản.

Dưa ra các ví dụ minh họa cho việc sử dụng thành công công nghệ thông tin để giảm cơ hội tham nhũng trong khu vực hành chính. Ví dụ điển hình của những chương trình tiên phong đó là cải thiện thủ tục trực tuyến cho Hệ thống đơn dân sự của Seoul (Hàn Quốc) và đưa vào sử dụng hệ thống đăng ký điện tử trong ngành hải quan, thuế; đăng ký phương tiện giao thông và đất đai của Thái Lan và Phi-líp-pin. Kinh nghiệm của những nước này cho thấy, các công cụ công nghệ có thể là những cơ chế phòng ngừa và giảm tham nhũng hiệu quả đối với những nước có nhiều cấp quản lý. Dĩ nhiên, trong các điều kiện tiên quyết để công nghệ thông tin góp phần thành công trong nỗ lực chống tham nhũng là mở rộng và hỗ trợ cơ sở hạ tầng thông tin;

- Sự phát triển của các nhóm sáng kiến chống tham nhũng dựa trên xã hội công dân đã có bước tiến xa tại Hàn Quốc và Phi-líp-pin. Thái Lan và In-đô-nê-xi-a cũng đang dần theo kịp. Trong mọi trường hợp, các tổ chức sáng kiến xã hội công dân đã mang lại những thành công đáng kể và nhận được sự hỗ trợ từ các nguồn lực trong và ngoài nước. Các phong trào xã hội và các nhóm tổ chức phi Chính phủ đã biểu dương thành quả của các nhóm sáng kiến chống tham nhũng. Trong môi trường quản lý kém hoặc tương đối kém, xã hội công dân có thể bù đắp những thiếu hụt của nhà nước trong việc tăng cường

Chương VII. Kết luận về những bài học và những thách thức của...

trừng phạt tham nhũng và giảm cơ hội tham nhũng.

- Liên minh chống tham nhũng có vai trò quan trọng trong việc thay đổi mọi tình hình, như đã thể hiện trong những kinh nghiệm của các công trình nghiên cứu;

- Các nguồn thông tin địa phương và các bản phân tích về tham nhũng ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc huy động ý kiến công chúng

Các biện pháp nêu trên đã có ảnh hưởng tích cực cùng với một số biện pháp được kiến nghị trong Kế hoạch hành động chống tham nhũng của ADB-OECD dành cho châu Á - Thái Bình Dương. Từ đó các nhà lãnh đạo có thể lựa chọn chính sách và chương trình chống tham nhũng phù hợp nhất với môi trường quản lý của mình. Xây dựng trên các công trình nghiên cứu và ứng dụng phương pháp phân tích, các biện pháp sau đây trong kế hoạch sẽ đưa ra những triển vọng tốt đối với việc tăng cường hiệu quả của chính sách và chương trình chống tham nhũng quốc gia:

- Xây dựng hệ thống khuyến khích tính minh bạch và khả năng chịu trách nhiệm thông qua việc công khai và giám sát tài sản cá nhân cũng như các khoản nợ của công chức;

- Các biện pháp đảm bảo cho các viên chức tự nguyện tố giác các hành vi tham nhũng, bảo vệ sự an toàn và địa vị nghề nghiệp của những người tố giác;

- Các chính sách và chương trình khuyến khích minh bạch tài chính;

- Các thủ tục kiểm toán thích hợp có thể áp dụng cho việc quản lý khu vực công sẽ thường xuyên cung cấp báo cáo công khai về việc thực thi và ra quyết định của công chức;

- Các thủ tục minh bạch thích hợp cho việc mua sắm công nhằm khuyến khích cạnh tranh bình đẳng và đơn giản hóa thủ tục hành chính;

- Sự tham gia của các thiết chế nhằm khuyến khích kiểm soát và

giám sát công đối với các hoạt động chính quyền;

- Luật và các quy định điều chỉnh việc cấp giấy phép công, các hợp đồng mua sắm trong hệ thống chính quyền hoặc các nhiệm vụ khác, trong đó từ chối khu vực tư tham gia các hợp đồng của khu vực công như một sự trừng phạt vì đã hối lộ các công chức;

- Hỗ trợ các tổ chức phi Chính phủ, khuyến khích tính liêm khiết và đấu tranh chống tham nhũng bằng việc tuyên truyền cho công chúng nhận thức về tham nhũng và những thiệt hại, tập hợp sự ủng hộ của công dân đối với chính quyền trong sạch và thu thập dữ liệu cũng như thông báo các vụ tham nhũng;

- Thiết lập các kênh khác nhau đảm bảo quyền công khai tiếp cận với những thông tin thích đáng;

- Các mối quan hệ hợp tác với các nhóm xã hội công dân, chẳng hạn như phòng thương mại, hiệp hội nghề nghiệp, liên đoàn lao động (NGO), hội phát triển nhà ở, giới truyền thông và các tổ chức khác;

- Sự tham gia của các tổ chức phi Chính phủ trong việc giám sát và báo cáo chương trình và hoạt động của khu vực công.

Tuy nhiên Chính phủ và các nhà quản lý tại châu Á là những người sẽ phải tiến hành đánh giá và lựa chọn những chính sách, chương trình chống tham nhũng có khả năng thực thi cao nhất. Họ sẽ phải quyết định chính sách ưu tiên, phân phối nguồn lực và triển khai chiến lược bên cạnh việc xây dựng và đưa ra chương trình nghị sự chống tham nhũng.

Những nội dung mà cuốn sách này đưa ra chỉ là phương pháp phân tích có thể giúp các nhà quyết sách nhận thức và quyết định những gì sẽ hoạt động tốt nhất trong môi trường quản lý và điều hành của mình. Đó là những phương pháp được lựa chọn từ những kinh nghiệm quý báu của cộng đồng quốc tế trong những điều kiện hoàn cảnh cụ thể, từ đó có sự lựa chọn cho phù hợp với đất nước mình.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2003. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996 - 2002." World Bank Policy Research Working Paper 3106, Washington, D.C.

Kaufmann, Daniel, Aart, Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters" World Bank Policy Research Working Paper 3196, Washington, D.C.

.2002. "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01." World Bank Policy Research Working Paper 2772, Washington, D.C.

Radelet, Steve.2003. Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account. Washington, D.C:Center for Global Development.

MỤC LỤC

Lời giới thiệu của Tổng Thanh tra nhà nước Quách Lê Thanh	7
Lời nói đầu của Phó Chủ tịch Ngân hàng thế giới Jemal-ud-din-Kassum	8
Lời cảm ơn	10
Bố cục cuốn sách	13

Chương I

GIỚI THIỆU CHUNG

I. Tham nhũng ở châu Á	15
II. Ảnh hưởng của tham nhũng tới sự phát triển kinh tế	17
III. Toàn cầu hoá cuộc đấu tranh chống tham nhũng	18
IV. Những sáng kiến gần đây về chống tham nhũng tại châu Á	20
V. Thách thức của cuộc đấu tranh chống tham nhũng ở châu Á	24

Chương II

NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA CÁC CHÍNH SÁCH VÀ CHƯƠNG TRÌNH CHỐNG THAM NHỪNG

I. Phân tích môi trường hoạt động và quản lý của quốc gia	40
---	----

II. Biện pháp chống tham nhũng trên toàn cầu	48
III. Lựa chọn các biện pháp chống tham nhũng dựa trên môi trường quản lý của quốc gia	50
IV. Xây dựng liên minh rộng rãi để thực hiện các chương trình và chính sách chống tham nhũng	69
V. Thiết lập ban lãnh đạo, quản lý các chương trình và chính sách chống tham nhũng	71
VI. Giám sát, đánh giá hạn chế các chương trình và chính sách chống tham nhũng	76

Chương III

CHỐNG THAM NHŨNG Ở PHI-LÍP-PIN NHỮNG TIẾN TRIỂN, HẠN CHẾ VÀ THÁCH THỨC

I. Quản lý đất nước	114
II. Vai trò của các cơ cấu chính trị	122
III. Thực trạng tham nhũng	127
IV. Chính sách và chương trình chống tham nhũng	138
V. Hệ thống pháp luật và cơ quan tư pháp	146

Chương IV

LŨNG ĐOẠN NHÀ NƯỚC DƯỚI CHẾ ĐỘ QUẢN LÝ HIỆU QUẢ - THÁCH THỨC TỪ KINH NGHIỆM CỦA HÀN QUỐC

I. Nguyên nhân và thực trạng tham nhũng ở Hàn Quốc	184
--	-----

II. Chính sách và chương trình chống tham nhũng	202
III. Xây dựng liên minh chống tham nhũng	208

Chương V

KIỂM SOÁT THAM NHŨNG TẠI THÁI LAN

I. Quản lý đất nước	228
II. Nguyên nhân của tham nhũng tại Thái Lan	233
III. Chống tham nhũng tại Thái Lan	241

Chương VI

THAM NHŨNG Ở IN-ĐÔ-NÊ-XI-A

I. Thực trạng tham nhũng ở In-dô-nê-xi-a	272
II. Bộ máy chính quyền	277
III. Chống tham nhũng ở In-dô-nê-xi-a	285

Chương VII

KẾT LUẬN VỀ NHỮNG BÀI HỌC VÀ NHỮNG THÁCH THỨC CỦA THAM NHŨNG TẠI CHÂU Á

I. Các chương trình và chính sách công được ưu tiên tại châu Á	302
II. Yêu cầu đối với việc tăng cường trong chương trình	

và chính sách chống tham nhũng tại Châu Á 305

III. Cơ sở phân tích nhằm tăng cường hiệu quả chống
tham nhũng 307



NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP

Địa chỉ: 58 - 60 Trần Phú - Ba Đình - Hà Nội, Điện thoại: 84 4 8231135 - Fax: 84 4 7340981

Phát hành: 080 48457 - Biên tập: 080 46864

Chịu trách nhiệm xuất bản

NGUYỄN ĐỨC GIAO

Biên tập:	Nguyễn Tố Hằng Nguyễn Nữ Thanh Nhàn
Thiết kế bìa:	Đặng Vinh Quang
Trình bày:	Đỗ Thị Ngọc Ánh Phạm Việt Hà Nguyễn Huyền Thanh
Sửa bản in:	Ban Biên tập

In 2000c, khổ 16x24cm, tại Xí nghiệp in Báo Nhi Đồng. Kế hoạch xuất bản số: 05-1693/XB-QLXB ngày 24/11/2004. In xong, nộp lưu chiểu tháng 2 năm 2005.



NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

THANH TRA CHÍNH PHỦ
VIỆN KHOA HỌC THANH TRA

ĐƯƠNG ĐẦU VỚI THAM NHŨNG Ở CHÂU Á

NHỮNG BÀI HỌC THỰC TẾ VÀ KHUÔN KHỔ HÀNH ĐỘNG

Theo Chủ tịch Ngân hàng Thế giới James Wolfensohn: “Tham nhũng là một trong những trở ngại lớn nhất đối với sự phát triển công bằng và chống đói nghèo. Đối với nhiều người, nó còn tạo ra sự khác biệt giữa sự sống và cái chết”.

Chống tham nhũng hiện nay là vấn đề được ưu tiên trong các chính sách tại các quốc gia châu Á. Tuy nhiên nhiều nhà xây dựng chính sách bị cản trở bởi thiếu những công cụ phân tích hữu hiệu. Những mô hình hiện hành đã chứng minh tính bất cập khi đánh giá sự phù hợp và hiệu quả của các hành động chống tham nhũng. Tại sao một số chính sách và chương trình có thể thành công ở một số quốc gia trong khi lại thất bại ở các quốc gia khác? Điều gì làm nên thành công hoặc thất bại của chúng? Bằng cách nào các nhà hoạch định chính sách xây dựng và thực hiện được các chiến lược chống tham nhũng?

Cuốn sách **“Đương đầu với tham nhũng ở châu Á”** phân tích một cách hệ thống để xem xét và cố gắng trả lời các câu hỏi trên. Các tác giả đã phân thảo một phương pháp tiếp cận gồm sáu bước nhằm triển khai chiến lược chống tham nhũng hiệu quả, phù hợp với các dạng tham nhũng và thực trạng quản lý của mỗi quốc gia. Cùng với việc nghiên cứu tình huống, các tác giả đã làm sáng tỏ tác động của các dạng tham nhũng và thực trạng quản lý cụ thể của mỗi quốc gia đối với hiệu quả của công tác chống tham nhũng. Đồng thời, các tác giả cũng nhấn mạnh việc lựa chọn công cụ chống tham nhũng phù hợp với môi trường quản lý, những yếu tố then chốt trong cuộc chiến chống tham nhũng.