

Cải cách hành chính và Chống tham nhũng:

## Cải cách hành chính thành công có giải quyết triệt để nạn tham nhũng?

Các cấp hoạch định chính sách cao nhất ở Việt Nam đã ghi nhận nguy cơ xảy ra hậu quả tiêu cực nếu không ngăn chặn và kiểm soát được tình trạng tham nhũng. Trên thực tế, tính chất và mức độ của vấn đề tham nhũng ở Việt Nam được phân loại theo nhiều cách, như tham nhũng trong từng lĩnh vực như hành chính, chính trị, tư pháp; tham nhũng trong từng khu vực như khu vực nhà nước và khu vực tư nhân; hay tham nhũng vật (thường được gọi là tham nhũng quy mô nhỏ, tham nhũng thường nhật) và tham nhũng lớn (tham nhũng quy mô lớn). Thực chất vấn đề là tại Việt Nam, cũng như tại nhiều quốc gia khác, tham nhũng diễn ra ở tất cả các cấp, các ngành.

Để chống tham nhũng và khắc phục những yếu kém kèm theo trong nền hành chính nhà nước, điều hết sức quan trọng là phải nắm được các nguyên nhân dẫn đến tham nhũng. Ở Việt Nam, chúng ta thường nghe nói rằng tham nhũng xảy ra vì cán bộ, công chức được tự do hành xử trên phạm vi quá rộng hay tham nhũng là kết quả của ý thức đạo đức kém, thậm chí có ý kiến nhận định rằng đạo đức công vụ đã bị giảm sút trong thời kỳ *Đổi mới*. Nhiều ý kiến giải thích khác về tham nhũng ở Việt Nam cho rằng đó là hậu quả của việc cải cách chưa thấu đáo; mức lương thấp; tàn dư của thời kỳ bao cấp, đặc biệt là cơ chế xin - cho; và sự kém hiệu quả trong thực thi luật pháp và các quy định có liên quan.

Tuy những phân tích đó có giá trị, song mới chỉ chú trọng vào việc nêu lên những sai sót, nhược điểm của các cá nhân, tính không rõ ràng của các quy định và sự kém hiệu quả trong thực thi các quy định đó. Những yếu tố này ít nhiều dẫn tới hay liên quan đến tham nhũng, nhưng sẽ là sai lầm nếu xem chúng là những vấn đề trung tâm trong phân tích vấn đề tham nhũng. **Nói một cách đơn giản, tham nhũng ở Việt Nam là một vấn đề thuộc hệ thống.**

Có thể hiểu quan niệm tham nhũng là một vấn đề thuộc hệ thống trên cơ sở xem xét ba xu thế chính sau đây đang tồn tại ở Việt Nam: (i) coi công quyền như công cụ để làm giàu cá nhân; (ii) chăm lo phục vụ mạng lưới bảo trợ cá nhân hơn là phấn đấu cho lợi ích công; và (iii) lợi dụng sự bất cập và thiếu rõ ràng của các quy định làm công cụ thực hiện quyền lực.

Xu thế coi công quyền như công cụ để làm giàu cá nhân là có căn cứ nếu xét tới nhiều vụ việc "chạy chức, chạy quyền" ở Việt Nam. Hơn nữa, cán bộ, công chức hay những đối tượng có xu hướng "mua" một chức vụ nào đó không phải vì mục đích tốt xuất phát từ cái tâm của mình

mà vì vụ lợi (ví dụ như để thu lại khoản đầu tư ban đầu mà họ đã bỏ ra).

Về xu thế **chăm lo phục vụ mạng lưới bảo trợ cá nhân** hơn là phấn đấu cho lợi ích công, điều đáng nói ở đây là trong hệ thống ở Việt Nam, việc chăm lo giúp đỡ những người có quan hệ trực tiếp với cá nhân hay trong mạng lưới bảo trợ của cá nhân được coi là một phù hợp với văn hóa bản địa. Trên thực tế, nếu không làm như thế lại bị coi là yếu kém trong hành xử. Điều đó lý giải tại sao tỷ lệ đề bạt, bổ nhiệm dựa trên mối quan hệ thân hữu vẫn còn cao mặc dù đã có những biện pháp chính thống để xóa bỏ tập quán này.

Ngoài ra, tình trạng các văn bản pháp lý ở Việt Nam thường không rõ ràng và bị chông chéo không phải do khâu thiết kế, cũng không phải là hiệu quả công tác của bất kỳ cán bộ, công chức nào (ví dụ, cán bộ tham gia soạn thảo các quy định đó còn thiếu kinh nghiệm). Trên thực tế, nhiều quy định không rõ ràng tồn tại là do có một luận điểm mang tính cố hữu trong hệ thống đòi hỏi các quy định phải như vậy để làm phương tiện thực thi quyền lực và nhằm tạo cơ hội thu lợi cho cá nhân. Một ví dụ điển hình là những khó khăn vẫn tồn tại từ bao lâu nay liên quan tới cải cách hành chính (CCHC), cụ thể trong việc đưa ra mô tả công việc rõ ràng cho các chức danh. Từ đó có thể kết luận, tuy đã có cam kết chính thức về xây dựng bản mô tả công việc, song mức độ thực hiện trên thực tế còn rất nhiều hạn chế, vì nếu mô tả công việc một cách rõ ràng hơn có thể dẫn tới những hạn chế trong khả năng lợi dụng chức vụ công quyền của các đối tượng nắm giữ những vị trí đó.

Một khi đã hiểu được tính hệ thống của tham nhũng, sẽ tìm được các biện pháp giải quyết thoả đáng phục vụ cho quá trình xây dựng chiến lược phòng chống tham nhũng và nâng cấp nền hành chính nhà nước. Thứ nhất, rõ ràng nhiều nguyên nhân được đưa ra để giải thích về sự tồn tại của tham nhũng ở Việt Nam chỉ mang tính thứ yếu; nguyên nhân cốt lõi của vấn đề vẫn chưa được xác định rõ. Ví dụ, tham nhũng ở Việt Nam không phải chủ yếu là vấn đề đạo đức: hầu hết người Việt Nam là những người tốt, song khi vào làm việc cho hệ thống, nhiều người buộc phải thực hiện một số hành vi nhất định để có thể tồn tại trong hệ thống đó, để nuôi gia đình hay giải quyết được công việc.

Hiểu tham nhũng là một vấn đề thuộc hệ thống cũng giúp làm sáng tỏ vấn đề tại sao lương thấp không phải là nguyên nhân căn bản của tham nhũng, bởi nếu trả lương cao hơn cho cán bộ, công chức cũng không nhất thiết giải

quyết được tham nhũng. Hơn nữa, khi xác định tham nhũng là một vấn đề thuộc hệ thống, việc làm rõ các quy định cũng không thể dẫn tới việc thay đổi hành vi. Như đã thấy qua hơn một thập niên thực hiện CCHC, việc làm rõ các quy định hầu như không thể thực hiện được. Nguyên nhân không phải vì các cá nhân thiếu năng lực mà vì bản thân hệ thống cản trở điều đó (có nghĩa là với cách thức cơ cấu hệ thống như vậy thì không thể tồn tại các biện pháp khuyến khích cải cách).

Nhận thức bản chất thuộc hệ thống của vấn đề tham nhũng cũng cho thấy rõ phương thức chống tham nhũng mang tính tổng hợp cần quan tâm đặc biệt tới việc tăng cường tính minh bạch và nâng cao hiệu quả thực thi. Về lâu dài, mục tiêu chính đặt ra là tăng cường trách nhiệm giải trình của hệ thống và có các biện pháp cần thiết để những hành vi tham nhũng phải trả giá nhiều hơn. Việc tăng cường vai trò tham gia của xã hội dân sự và các cơ quan thông tin đại chúng trong công cuộc đấu tranh chống tham nhũng có ý nghĩa hết sức quan trọng, vì song song với tính minh bạch và hiệu quả thực thi, sự tham gia của các nhân tố này có tác dụng nâng cao trách nhiệm giải trình của hệ thống.

Để thúc đẩy tính minh bạch cần tập trung chú ý vào tất cả các khía cạnh hoạt động của Nhà nước. Bên cạnh đó, cần hướng tới công khai đầy đủ tất cả các cuộc kiểm tra/thanh tra, kiểm toán do Thanh tra Chính phủ và Cơ quan Kiểm toán nhà nước tiến hành, công bố hoạt động của các cơ quan công tố, biên bản xử án và phán quyết của tòa án. Để xác định chính xác cách thức nâng cao hơn nữa tính minh bạch ở Việt Nam cần phải nghiên cứu chi tiết hơn, song bước khởi đầu cần thiết mà Chính phủ có thể áp dụng đó là xây dựng "lộ trình minh bạch," trong đó nêu rõ những công việc cụ thể mà các cơ quan có thẩm quyền cần thực hiện theo khung thời gian nhất định. Các ngành cũng có thể xây dựng lộ trình riêng của mình, trong đó đề ra kế hoạch chi tiết cho việc nâng cao tính minh bạch của mỗi ngành.

Về vấn đề hiệu quả thực thi, điều căn bản là phải dựa vào các cơ cấu thể chế hiện có, đồng thời quan tâm đặc biệt tới cách thức phối hợp giữa các cơ quan. Việt Nam chưa cần tính đến việc thiết lập các cơ quan phòng chống tham nhũng mới trong thời gian trước mắt. Tuy nhiên, về lâu dài vai trò của Ban chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng và cơ quan giúp việc của Ban chỉ đạo sẽ có thay đổi, và điều này đòi hỏi cần thực hiện theo dõi, đánh giá chặt chẽ hơn mối quan hệ giữa Ban chỉ đạo với các cơ quan khác (như Thanh tra Chính phủ) để tránh chồng chéo về thẩm quyền và chức năng.

Sau đây là một số khuyến nghị liên quan tới việc thực thi, đặc biệt trong thời gian trước mắt:

- Thiết lập một cơ quan giám sát để đánh giá hoạt động của Ban chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng, và báo cáo hằng năm của cơ quan này sẽ được công bố và làm tư liệu để Quốc hội thảo luận;
- Giải quyết các mâu thuẫn về lợi ích với các ban thanh tra địa phương bằng cách đảm bảo cho cán bộ Chánh thanh tra địa phương có đủ mức độ độc lập

với Chủ tịch Ủy ban Nhân dân trong thực hiện các nhiệm vụ công tác; và,

- Thành lập ban giải quyết khiếu nại độc lập để tiếp nhận các đơn thư khiếu nại của người dân (và cung cấp đủ phương tiện cho ban này hoạt động).

Ngoài ra, nội dung trọng tâm của Chiến lược Quốc gia về Phòng chống tham nhũng hiện nay là 5 nhóm giải pháp sau đây: (i) tăng cường công khai, minh bạch, (ii) CCHC, (iii) cải thiện môi trường kinh doanh, kể cả khu vực tư nhân, (iv) thực thi quyền lực nhà nước và (v) tăng cường vai trò của xã hội và các cơ quan thông tin đại chúng. Đây là những nhiệm vụ to lớn, song Chính phủ có thể áp dụng phương thức tiếp cận mang tính chiến lược hơn, trên cơ sở xác định được thứ tự ưu tiên các đầu việc thay vì thử làm mỗi thứ một ít. Đây là một điểm yếu của Chiến lược Quốc gia về Phòng chống tham nhũng mới được đưa vào thực hiện theo Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ban hành Chiến lược quốc gia về Phòng, chống tham nhũng đến năm 2020.

Hơn nữa, trong các nhóm giải pháp nêu trên thì cần coi nhóm giải pháp (i), (iv) và (v), coi đây *phương tiện* để thực hiện các nhóm giải pháp còn lại [hay nói cách khác, các nhóm giải pháp (ii) và (iii) là mục đích]. **Điều đó có nghĩa là mức độ minh bạch cao hơn, việc thực thi quyền lực nhà nước tốt hơn và vai trò mạnh mẽ hơn của xã hội dân sự và các cơ quan thông tin đại chúng - tất cả đều nhằm tăng cường tính minh bạch của hệ thống - là phương tiện để cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ công và quản trị nền kinh tế.** Hiện nay, Chiến lược quốc gia về Phòng chống tham nhũng dường như chưa phân biệt được phương tiện và mục đích.

Mặc dù nhóm giải pháp (ii) và (iii) có ý nghĩa quan trọng, song nếu chỉ nỗ lực thực hiện các biện pháp này thì khó có thể thành công vì làm như vậy sẽ không giải quyết được vấn đề cơ cấu khuyến khích căn bản có tác dụng chi phối hệ thống. Chỉ bằng cách nâng cao tính minh bạch, cải thiện việc thực thi và tăng cường vai trò giám sát của xã hội dân sự và các cơ quan thông tin đại chúng thì mới có thể đạt được các mục tiêu cuối cùng của công cuộc CCHC và phòng chống tham nhũng.

#### **Để biết thêm chi tiết, xin tham khảo:**

Martin Gainsborough, Đặng Ngọc Dinh và Trần Thanh Phương (2009) **Tham nhũng, Hành chính nhà nước và Phát triển: Thách thức và Cơ hội.** Trong *Loạt nghiên cứu chính sách về cải cách hành chính và phòng chống tham nhũng*. Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc tại Việt Nam (UNDP Việt Nam): [www.undp.org.vn](http://www.undp.org.vn)

\* TS. Martin Gainsborough, Giáo sư về Chính trị phát triển, Đại học Bristol, Vương quốc Anh, TS. Đặng Ngọc Dinh, Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng, và Trần Thanh Phương, Cán bộ nghiên cứu Viện Kinh tế, Viện Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.