



Ngân hàng Thế giới

Kiểm chế tham nhũng

*Hướng tới một mô hình
xây dựng sự trong sạch quốc gia*

(Sách tham khảo)

Chức biên:

Rick Stapenhurst

Sahr J. Kpundeh

ST

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

NHỮNG NGHIÊN CỨU PHÁT TRIỂN CỦA EDI

Kiểm chế tham nhũng

Hướng tới một mô hình cho việc xây dựng sự toàn vẹn quốc gia

Biên tập:

Rick Stapenhurst và Sahr J. Kpundeh

Ngân hàng Thế giới

Washington, D.C.

Những nghiên cứu phát triển khác của EDI

(theo thứ tự xuất bản)

Ngăn chặn khủng hoảng ngân hàng: bài học từ những thất bại ngân hàng toàn cầu gần đây

Biên soạn: Gerard Caprio, con; William C. Hunter, George G. Kaufman, và Danny M. Laipziger

Tái cơ cấu doanh nghiệp và thất nghiệp trong các mô hình chuyển đổi

Biên soạn: Simon Commander

Nghèo đói ở Nga: Chính sách công cộng và những đáp ứng tư nhân

Biên soạn: Jeni Klugman

Tái cơ cấu doanh nghiệp và chính sách kinh tế ở Nga

Biên soạn: Simon Commander, Qimiao Fan, và Mark E. Schaffer

Cung cấp cơ sở hạ tầng: Sáng kiến tư nhân và Hàng hoá công cộng

Biên soạn: Ashoka Mody

Thương mại, công nghệ và cạnh tranh quốc tế

Irfanul Haque

Quản trị công ty trong những nền kinh tế chuyển đổi: Kiểm soát nội bộ và vai trò của các ngân hàng

Biên soạn: Masahiko Aoki và Hyung-KiKim

Thất nghiệp, tái cơ cấu và thị trường lao động ở Đông Á và Nga

Biên soạn: Simon Commander và Fabrizio Coricelli

Giám sát và đánh giá các chương trình xã hội ở các nước đang phát triển: Sổ tay dùng cho các nhà hoạch định chính sách, quản lý và nghiên cứu

Joseph Valadez và Michael Bamberger

Bản quyền 1999
Ngân hàng quốc tế cho tái thiết và phát triển/ Ngân hàng Thế giới
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Bản quyền được bảo vệ
Sản xuất tại Mỹ
In lần đầu vào tháng 2 năm 1999

Viện Phát triển Kinh tế (EDI) do Ngân hàng Thế giới thành lập năm 1955 để đào tạo các quan chức quan tâm tới lập kế hoạch phát triển, hoạch định chính sách, phân tích đầu tư và thực hiện dự án ở các nước đang phát triển thành viên. Hiện nay rất nhiều hoạt động của EDI chú trọng tới phân tích chính sách kinh tế vĩ mô và kinh tế khu vực. Thông qua nhiều khoá học, các cuộc hội thảo, các khoá đào tạo ngắn ngày, nhiều trong số đó được tổ chức ở nước ngoài với sự hợp tác với các tổ chức địa phương, EDI cố gắng trau dồi các kỹ năng phân tích được sử dụng trong phân tích chính sách và mở rộng sự hiểu biết về kinh nghiệm của những nước riêng lẻ có sự phát triển kinh tế. Mặc dù những ấn phẩm của EDI là nhằm phục vụ cho các hoạt động đào tạo của mình, nhưng có nhiều ấn phẩm đã nhận được sự quan tâm của đông đảo độc giả. Các sản phẩm của EDI, bao gồm những phát hiện, những kiến giải và kết luận, là hoàn toàn thuộc về các tác giả và không nên coi chúng, theo bất cứ cách nào, là quan điểm của Ngân hàng Thế giới, của các tổ chức liên kết của Ngân hàng, hay của các thành viên của Hội đồng Giám đốc Điều hành hoặc các nước mà họ đại diện.

Những sản phẩm trong ấn phẩm này là có bản quyền. Mọi yêu cầu về cho phép in lại các phần của nó xin được gửi về Văn phòng Nhà Xuất bản theo địa chỉ ghi trên đây. Ngân hàng Thế giới khuyến khích phổ biến rộng rãi công trình của mình và thường sẽ sớm cho phép và, nếu việc in lại là nhằm mục đích thương mại, sẽ không yêu cầu trả phí. Giấy phép để sao chụp các phần để sử dụng trong lớp học sẽ được cấp thông qua Copyright Clearance Center Inc., Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, U.S.A.

Danh mục các ấn phẩm của Ngân hàng Thế giới được in trong *Index of Publications* hàng năm, có tại Văn phòng Nhà Xuất bản.

Rick Stapenhurst là một chuyên gia về quản lý khu vực công cộng thuộc Phòng Cải cách quy chế và Doanh nghiệp tư nhân, Viện Phát triển Kinh tế, Ngân hàng Thế giới.

Sahr J. Kpundeh là một chuyên gia tư vấn về các vấn đề quản trị và chống tham nhũng, Phòng Cải cách quy chế và Doanh nghiệp tư nhân, Viện Phát triển Kinh tế, Ngân hàng Thế giới.

Lời cảm ơn

Xin gửi lời cảm ơn chân thành tới Susan Rose-Ackerman, Ladipo Adamolekun, Mark Schacter, Mike Stevens, và Gojko Vuckovic, về những nhận xét bổ ích cho những bản thảo đầu của tập sách này, và tới Winfield Swanson, người đã nhiệt tình giúp đỡ biên tập.

Những người tham gia

B.E.D. de Speville

Nhà tư vấn; nguyên Ủy viên Ủy ban Độc lập chống tham nhũng Hồng Kông

Alan Doig

Giáo sư về Dịch vụ công cộng, Trường Tổng hợp Liverpool John Moores

Michael Johnston

Giáo sư về Khoa học Chính trị, Đại học Tổng hợp Colgate

Daniel Kaufmann

Giám đốc, Phòng Cải cách quy chế và Doanh nghiệp tư nhân của Viện Phát triển Kinh tế của Ngân hàng Thế giới.

Mohammad M. Kisubi

Nhà tư vấn; nguyên Cố vấn cao cấp của Bộ dịch vụ công cộng, Uganda

Sahr J. Kpundeh

Nhà tư vấn, Viện Phát triển Kinh tế, Ngân hàng Thế giới

Petter Langseth

Chuyên gia cao cấp về quản lý khu vực công cộng, Phòng Cải cách quy chế và Doanh nghiệp tư nhân của Viện Phát triển Kinh tế của Ngân hàng Thế giới.

Tan Ah Leak

Phó Giám đốc, Cục điều tra các hành vi tham nhũng, Singapore

Alex Muganda

Ủy viên cao cấp về Tanzania đối với Zimbabwe; nguyên Thư ký của Ủy ban trực thuộc Tổng thống về chống tham nhũng, Tanzania

Jeremy Pope

Giám đốc phụ trách nghiên cứu, nguyên Giám đốc điều hành, Transparency International, Berlin

Augustine Ruzindana

Chủ tịch, Tiểu ban Tài khoản công cộng, Quốc hội Uganda; nguyên Chánh thanh tra, Uganda

Shahrazad Sedigh

Nhà tư vấn, Viện Phát triển Kinh tế, Ngân hàng Thế giới

Antonio Sanchez de Lozada

Nghị sĩ, nguyên Bộ trưởng Tài chính và Tổng Kiểm soát, Cộng hòa Bolivia

Rick Stapenhurst

Chuyên gia Quản lý khu vực công cộng, Phòng Phát triển khu vực tư nhân và cải cách quy chế, Viện Phát triển Kinh tế, Ngân hàng Thế giới.

LỜI NÓI ĐẦU

Mối liên hệ giữa quản trị và phát triển kinh tế có lẽ là vấn đề nổi bật nhất trên diễn đàn phát triển hôm nay. Viện Phát triển Kinh tế (EDI) của Ngân hàng Thế giới là người đi đầu trong việc áp dụng thực tế những nguyên lý chính phủ tốt và chính sách phát triển. Là một bộ phận của Chương trình Quản trị, EDI đã hỗ trợ tổ chức nhiều khoá học ngắn ngày, các cuộc hội thảo và các cuộc điều tra về chống tham nhũng ở trên mười nước ở châu Phi, Châu Âu, Châu Mỹ Latinh và Trung Đông. Những người tham gia vào các khoá học ngắn ngày này bao gồm các nhà hoạt động chính trị, các nhà quản trị công cộng, các lãnh tụ của hiệp hội dân sự, và đại diện của những tổ chức quốc tế và song phương. Những người tham gia vào các khoá học và các cuộc hội thảo đã có được kiến thức cơ bản về những cách thức mới để làm tăng tính minh bạch và tính trách nhiệm và cũng báo cáo về tiến bộ trong những hoạt động cải cách mang tính truyền thống hơn trong cơ quan nhà nước, phân bổ ngân sách và quản lý tài chính.

Tập sách này bao gồm bao gồm những công trình chọn lọc của các nhà lý thuyết và hoạt động thực tiễn trong lĩnh vực quản trị, với những nghiên cứu tình huống sâu ở ba nước - Tanzania, Uganda và Sierra Leone. Phần I trình bày những bài học kinh nghiệm. Tập trung vào sự tương tác giữa tham nhũng và hoạt động kinh tế, các chương bàn luận về một dải rộng những vấn đề và cách tiếp cận tới cải cách. Hai ví dụ về thực hành tốt đã được đưa ra minh họa - Hồng Kông (Trung quốc) và Singapore - cùng với trường hợp thách thức của Bolivia. Phần II xem xét các cách tiếp cận kinh tế và thể chế tới những nỗ lực chống tham nhũng. Phần này tập trung vào một số thể chế có thể có vai trò quan trọng trong việc kiểm chế tham nhũng và dành sự quan tâm đặc biệt tới khu vực công cộng và hiệp hội công dân, trong đó có các phương tiện truyền thông đại chúng. Chương cuối cùng của phần này đề xuất một khuôn khổ cho việc phân tích và củng cố những thể chế có thể kiểm chế tham nhũng. Phần III trình bày các nghiên cứu tình huống của ba nước. Tanzania và Uganda là những câu chuyện tương đối thành công, trong khi Sierra Leone đã thất bại trong việc kiểm chế tham nhũng. Bài học đáng chú ý là một chiến lược đa chiều kết hợp với những cải cách kinh tế và sự tăng cường những thể chế của "tính trung thực quốc gia" chắc chắn sẽ thành công hơn là những cải cách manh mún, như việc thiết lập một cơ quan chống tham nhũng mà không thực hiện những cải cách có liên quan. Tuy nhiên điều then chốt đối với bất kỳ chiến lược nào cũng là sự cam kết chính trị.

Cam kết của Ngân hàng Thế giới với các chính phủ xây dựng các khu vực công cộng trong sạch và hiệu quả được dựa trên tiền đề rằng nỗ lực này là chìa khoá của phát triển bền vững. Vì thế, công việc quản trị đặc biệt quan tâm tới các chiến lược trợ giúp đất nước và tới cuộc đối thoại giữa Ngân hàng với các khách hàng của mình. Mặc dù các chiến dịch để xúc tiến chính phủ tốt phải là cho riêng từng nước, song các bài học

chính sách rút ra từ khung cảnh này vẫn có thể áp dụng cho một nơi khác. Chính nhằm mục đích đó và trên tinh thần chia sẻ kinh nghiệm và kiến thức nên chúng tôi đã biên soạn tập tư liệu này. Cuốn sách được dành cho những cá nhân đang cố gắng nâng cao phúc lợi kinh tế bằng cách tạo ra một công chúng có đủ thông tin hơn và được trao quyền nhiều hơn.

Vinod Thomas
Giám đốc Viện Phát triển Kinh tế

Giới thiệu:

TỔNG QUAN VỀ CHI PHÍ CỦA THAM NHŨNG VÀ NHỮNG CHIẾN LƯỢC ĐỂ XỬ LÝ NÓ

Rick Stapenhurst và Shahrzad Sedigh

Tham nhũng, theo nghĩa đơn giản nhất, là sự lạm dụng quyền lực, phổ biến nhất là để đạt được lợi ích cá nhân hoặc lợi ích của một nhóm mà người ta phải trung thành với nó. Tham nhũng có thể bị thúc đẩy bởi lòng tham, bởi ước muốn duy trì hoặc tăng thêm quyền lực, hay một cách khá vô lý là bởi một niềm tin vào một điều tốt lành mà người ta cho rằng còn lớn lao hơn. Và trong khi thuật ngữ "tham nhũng" hay được áp dụng nhất cho sự lạm dụng quyền lực công cộng của các chính khách hay công chức nhà nước, nó mô tả một hình mẫu ứng xử có thể thấy ở hầu như mọi lĩnh vực của cuộc sống.

Kiểm soát tham nhũng đang nổi lên như là một trong những mối quan tâm chủ yếu trong cộng đồng quốc tế. Ngày 21 tháng Ba, 1996, các nước Mỹ Latinh đã ký một hiệp ước chống tham nhũng; những thành viên còn lại của Tổ chức các Quốc gia châu Mỹ, trong đó có Canada và Hoa Kỳ, được dự đoán là sẽ khởi kiện. Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế đây ảnh hưởng cũng đã thông qua một nghị quyết đòi chấm dứt việc ngừng đánh thuế đối với những công ty nào trả tiền hối lộ trên các thị trường nước ngoài. Sau nhiều năm bị đối xử như là một chủ đề cấm kỵ, vấn đề này đã bắt đầu thu hút được sự quan tâm nghiêm túc của cộng đồng các nhà tài trợ.

Việc xem lại những vấn đề được báo chí thường xuyên đề cập cho thấy một kết luận rõ ràng và nổi bật: tham nhũng là một hiện tượng lan tràn khắp nơi, có thể thấy ở những nước rất khác biệt về hệ tư tưởng, về các điều kiện kinh tế và sự phát triển xã hội. Mặc dù những xã hội nào đó có thể dễ bị tổn thương hơn những xã hội khác, và có thể phải chịu những hậu quả nặng nề hơn, song không một nước nào trên thế giới ngày nay lại miễn dịch với ảnh hưởng ăn mòn của tham nhũng.

Tuy nhiên, cho dù thực trạng vấn đề có vẻ như rất phổ biến, vẫn không có một chứng cứ rõ ràng nào rằng ngày nay tham nhũng đã lan rộng hơn. Dưới hình thái này hay hình thái khác, tham nhũng đã hiện diện ngay từ những ngày đầu của tổ chức xã hội. Cái đã thay đổi chính là thông tin về những hành vi tham nhũng đã trở nên sẵn có hơn do các chính phủ ngày càng không thể che đậy được những việc làm sai trái; mức độ dung thứ của công chúng đối với tham nhũng đã giảm sút; và sự mở rộng dân chủ dường như đã thu hẹp mảnh đất màu mỡ mà trên đó tham nhũng có thể sinh sôi nảy nở.

Silvio Wasibord, giáo sư về truyền thông của Trường Đại học Tổng hợp Rutgers, lập luận rằng "tham nhũng dễ nhận thấy hơn là do có những điều kiện mới về chính trị và truyền thông đại chúng, chứ không phải vì các chính phủ (của một số nước được chọn) tham nhũng nhiều hơn các tiền nhiệm của họ" (Toronto Globe and Mail, 19/12/1995). Sự phát triển của cả Internet cùng những tập đoàn truyền thông đại chúng, vốn ít ngại

đụng độ hơn với các chế độ hà khắc, đã buộc tham nhũng phải lộ diện. Ậ nhiều nước, các chiến dịch truyền thông rầm rộ đã đưa tham nhũng vào vị trí trực diện và trung tâm trước mắt công chúng.

Biến đổi kinh tế - cả trong nước và quốc tế - cũng làm giảm nhẹ thái độ chấp nhận đối với tham nhũng. Ở nhiều nước đang phát triển, một lớp trung lưu đang lớn lên, đã tự bầy tỏ thái độ kém tôn kính hơn nhiều đối với nhà chức trách so với tổ tiên nông dân của họ, và kém dung thứ hơn nhiều đối với tội tham nhũng mà theo truyền thống thường làm lợi cho một vài thành viên giàu có của lớp người có thế lực trong khi đục khoét quốc gia. Đồng thời, mặc dù những ràng buộc kinh tế ngày càng tăng giữa các nước đã mở rộng những cơ hội cho tham nhũng và hối lộ, những mệnh lệnh nghiêm ngặt của thương trường toàn cầu là một lực lượng đầy quyền uy chống lại các hành vi tham nhũng. Khi những ràng buộc giữa Nam và Bắc tăng lên gấp bội, phương tiện thông tin đại chúng và những báo cáo khác gợi ý rằng ngày càng nhiều doanh nghiệp nhận thấy họ bị sa vào những cuộc chiến tranh đấu giá bất hợp pháp và tốn kém, hầu như không liên quan gì với tính cạnh tranh hay lợi thế so sánh đích thực. Các tập đoàn quốc tế sẵn sàng tham dự vào những thông lệ tham nhũng đang ngày càng ý thức rõ ràng hơn về chi phí dài hạn của tham nhũng, đặc biệt là do nhiều trong số những người thổi còi ngày nay là các hãng thuộc khu vực tư nhân.

Nơi xảy ra tham nhũng

Tham nhũng trong đời sống công cộng điển hình thường xảy ra trong một vài lĩnh vực then chốt, không phân biệt cấu trúc chính trị hay trình độ phát triển kinh tế và xã hội của một đất nước. Nói chung, lạm dụng dễ xảy ra nhất ở nơi mà các khu vực công cộng và tư nhân (theo nghĩa rộng) gặp nhau, và nhất là ở những nơi mà có một trách nhiệm trực tiếp đối với việc cung cấp một dịch vụ được mong muốn hay việc áp dụng những quy chế hay các sắc thuế cụ thể. Nó bao gồm, chẳng hạn như việc đặt hàng công cộng và ký hợp đồng, các hoạt động cấp phép như ban phát các giấy phép nhập khẩu hay xuất khẩu, quy hoạch lại đất đai và thu các khoản thu bất kể là thuế hay thuế quan.

Các hệ thống thu thuế và thuế quan là đặc biệt đáng ngờ về mặt tham nhũng, như được chứng minh trong nghiên cứu tình huống Tanzania ở chương 11. Thông qua hối lộ và các các hình thức bảo trợ khác, một nhân vật thế lực giàu có có thể thoát được một sự xếp hạng công bằng về thuế hoặc tránh hoàn toàn được việc trả các khoản thuế. Đáp lại, các quan chức hải quan có thể sử dụng thủ đoạn đe dọa sẽ làm chậm trễ hay đánh thuế cao - hoặc hứa hẹn việc đánh giá thấp - để moi tiền từ kinh doanh.

Không có gì đáng ngạc nhiên, khi chức vụ công cộng có nhiều cơ hội này cho phép tham nhũng, thì tham nhũng cũng được báo cáo trong việc bổ nhiệm hay bầu chọn các quan chức công cộng thuộc tất cả các cấp. Trong một số trường hợp, các chính khách tham nhũng bán những ưu đãi cho những mạnh thường quân sốt sáng của họ, không quan tâm tới loại hàng hoá công cộng này. Các chính khách cũng có thể sử dụng vị thế quyền lực của họ để cưỡng bức những khoản hối lộ từ các công ty mà trong điều kiện khác có thể đã không muốn dính dáng tới những hành vi kiểu như thế.

Tham nhũng còn thể hiện trong việc bổ nhiệm các thành viên gia đình, những người trong họ hàng và bạn bè vào những cơ quan công cộng có vị thế độc quyền có thể thu lợi nhuận trong một lĩnh vực hoạt động nào đó trong khu vực tư nhân hoặc công cộng. Ký hợp đồng và đặt hàng là những lĩnh vực khác của chính phủ bị ảnh hưởng, trong đó những người mà ban thường các hợp đồng hay đặt hàng hàng hoá và dịch vụ thường quen thói đòi các khoản hối lộ, lại quả, phần trăm, hay những "quà cáp" khác từ những người đang tìm kiếm công việc kinh doanh hay doanh số từ chính phủ.

Ở cấp độ nhẹ hơn - nhưng là cấp độ tác động trực tiếp nhất tới một công chúng phần nộ - tham nhũng liên quan tới vô số công chức được trả lương thấp hoặc những công chức tham lam, họ đòi mức lệ phí quá lớn từ công chúng cho những dịch vụ như cấp giấy phép lái xe, cấp hộ chiếu và giấy phép kinh doanh. Đến lượt mình, những công chức này thường phải trả một dạng hoa lợi vô lý cho cấp trên của họ để được quyền có một việc làm ở khu vực công cộng và kiếm lời từ nhiều cơ hội mà việc làm đó đưa ra để vôi vĩnh.

Chi phí của tham nhũng

Rõ ràng là những hoạt động như vừa được mô tả trên đây, khi được thực hiện trên một quy mô đủ lớn, có thể gây tổn hại không nhỏ cho đời sống kinh tế, chính trị và xã hội của bất kỳ xã hội nào. Quả thực, tham nhũng đang phá hoại ngay cả với lý do đơn giản là nó bóp méo sự lựa chọn. Trong địa hạt công cộng, những quyết định mà lẽ ra phải được đưa ra vì lợi ích xã hội, có xem xét đến những tiêu chuẩn hiệu quả của khu vực công cộng và sự quản trị lành mạnh, thì lại được đặt trên việc tính toán những lợi ích tư nhân, hầu như không quan tâm gì tới những hiệu ứng đối với một cộng đồng rộng lớn hơn. Việc ra quyết định có yếu tố tham nhũng đã bóp méo quá trình chỉ tiêu công cộng, đưa tới việc tài trợ cho các dự án khổng lồ không thích hợp. Trên thực tế, việc ra quyết định công cộng được bán cho những người trả giá cao nhất, có quan hệ tốt nhất, bằng cách đó chuyển nguồn công quỹ ra khỏi những mục đích sử dụng hiệu quả hơn và làm giảm các nguồn lực sẵn có cho mục đích sử dụng công cộng hợp pháp và hiệu quả hơn.

Tham nhũng cũng làm hư hại đời sống kinh tế của một xã hội. Mặc dù một số người cho rằng nó có thể bôi trơn những bánh xe của một nền kinh tế chuyển động chậm và bị kiểm soát quá mức, nhưng không có gì nghi ngờ rằng tham nhũng làm tăng chi phí của hàng hoá và dịch vụ, xúc tiến những khoản đầu tư không hiệu quả cho những dự án không thể tồn tại hay biện minh được về mặt kinh tế, góp phần hạ thấp các chuẩn mực (ví dụ trong xây dựng và giao thông vận tải), và thậm chí có thể làm gia tăng tình trạng nợ nần và bần cùng của một đất nước. Mặc dù chi phí kinh tế của tham nhũng là rất khó xác định, một số công trình nghiên cứu đã gợi ý rằng chúng bao gồm:

- Một mức tăng từ 3 đến 10% trong giá của một giao dịch cho trước để đẩy nhanh việc giao nhận một dịch vụ của chính phủ
- Giá cả hàng hoá bị lạm phát - cao hơn tới 15 đến 20% - là kết quả của tình trạng độc quyền do chính phủ áp đặt
- Các khoản phí quá lớn mà chính phủ phải trả cho các loại hàng hoá và dịch vụ, do việc ghi tăng hoá đơn đối với những hợp đồng thu mua hoặc do việc mua những

thứ đất tiền và không cần thiết, chính phủ thường trả cao hơn mức cần thiết từ 20 đến 100%.

Các chiến lược đối phó với tham nhũng

Kinh nghiệm chỉ ra rằng không có một cách tiếp cận đơn lẻ nào là chắc chắn hữu hiệu đối với vấn đề hạn chế tham nhũng. Trái lại, thành công liên quan tới một dải rộng các chiến lược được triển khai đồng bộ và nhất quán ở mức cao nhất có thể. Nói chung, những chiến lược này phải bao gồm các biện pháp giảm thiểu cơ hội cho tham nhũng và những lợi ích của nó, tăng khả năng tham nhũng sẽ bị phát hiện và làm cho việc xử phạt những kẻ vi phạm trở nên khả thi hơn.

Các chương trình chống tham nhũng về thực chất được triển khai theo hai tuyến. Thứ nhất, những cải cách thích hợp về hành chính, tài chính và kinh tế có thể giảm thiểu được cơ hội cho tham nhũng. Thứ hai, việc xây dựng năng lực có thể tăng cường được các thể chế - các phương tiện thông tin đại chúng, quốc hội, các cơ quan giám sát, nền tài phán, v.v. - mà nâng cao được ý thức của công chúng về hành vi tham nhũng và chi phí của nó, cũng như điều tra phạm vi của tham nhũng.

Một chương trình thành công thường bắt đầu bằng sự nhận biết về phạm vi của vấn đề và hiểu rõ về những nguyên nhân của nó. Điều đó có nghĩa là phải nhận diện những lĩnh vực hành chính công cộng mà ở đó tham nhũng dễ xảy ra nhất và có khả năng khu biệt và xử lý những điều kiện đã giúp cho tham nhũng nảy nở. Trong một số trường hợp, việc này kéo theo sự cải cách triệt để khu vực công cộng, như đang diễn ra ở Bolivia và Uganda. Cuộc cải cách đó phải bao gồm rất nhiều thao tác tháo gỡ trên các quy mô lớn và nhỏ.

Ở cấp độ công việc, cải cách có thể mang nghĩa là sự giám sát tốt hơn đối với công chức để đảm bảo rằng họ không lạm dụng vị trí của mình để mưu lợi cá nhân. Những cuộc vận động về ý thức, nhấn mạnh cả tầm quan trọng của dịch vụ công cộng và chi phí của tham nhũng (bao gồm cả việc xử phạt những người vi phạm) cũng có thể có kết quả và đã được sử dụng thành công ở một số nền kinh tế, trong đó có Hồng Kông (Trung quốc) và Singapore. Công chức có thể được khuyến khích để thông báo các hành vi tham nhũng; tuy nhiên để cho việc thông báo đó trở thành hiện thực thì điều quan trọng là phải cung cấp cho công chức những kênh thích hợp cho việc tố cáo những hành vi xấu của các đồng sự hay cấp trên của họ.

Một chiến thuật khác nữa là hạn chế mức độ được phép tùy ý xử lý trong công chức, sao cho hành vi của họ - đặc biệt là khi nó dính dáng đến thu mua hay cấp giấy phép và cho phép - bị quy định chặt chẽ hơn nữa bởi những quy tắc hay quy chế đã ban hành. Các thông lệ trong thu mua, mà thường là đáng ngờ nhất về những việc làm sai trái, cũng có thể được đơn giản hoá và làm cho cởi mở hơn, minh bạch và cạnh tranh hơn. Các quy tắc và quy chế cần được chuyển tải bằng thứ ngôn ngữ đơn giản, rõ ràng và dễ tiếp cận đối với công chúng và những người đang tìm kiếm dịch vụ công cộng.

Như được chứng minh trong các nghiên cứu tình huống đối với Tanzania, Uganda và Sierra Leone (chương 11, 12 và 13), một điều quan trọng nữa là sự cần thiết phải bảo

đảm được một mức tiền lương thoả đáng cho công chức để họ không tìm cách kiếm thêm thu nhập cho mình bằng các khoản hối lộ hay cưỡng đoạt. Đảm bảo được tiền lương đủ sống mà có thể cạnh tranh được với mức thù lao của khu vực tư nhân cũng giúp cơ quan nhà nước thu hút được nguồn nhân lực có chất lượng ở mức tối đa.

Ở cấp độ rộng hơn thường cần tới những cải cách căn bản hơn đối với khu vực công cộng, nhằm giảm tham nhũng, đặc biệt là ở những nước như Tanzania nơi mà nhà nước có vai trò can thiệp mạnh vào đời sống kinh tế và xã hội. Các chương trình được sự ủng hộ công cộng không đáng kể hoặc được ưu tiên thấp về chính sách cần được xoá bỏ, bởi chúng thường tồn tại chỉ để tiếp sức cho các hoạt động tham nhũng của một vài quan chức công cộng quan trọng.

Các cuộc cải cách cũng có thể liên quan tới việc tư nhân hoá những đơn vị không hiệu quả mà nhờ có vị thế độc quyền có thể thu hút những số tiền khổng lồ từ công quỹ và khu vực tư nhân. Bằng việc giảm bớt mức độ tương tác giữa khu vực tư nhân và khu vực công cộng, tư nhân hoá trực tiếp làm giảm các cơ hội cho hành vi tham nhũng. Hơn nữa, sự cần thiết phải vận hành ở "mức độ tốt nhất" có thể là một yếu tố phi khuyến khích mạnh đối với việc tham gia vào những hành vi tham nhũng không hiệu quả rất phổ biến ở nhiều doanh nghiệp trên thế giới. Nói lỏng kiểm soát và mở rộng các thị trường, khởi xướng cải cách thuế và cải thiện quản lý chi tiêu công cộng cũng có vai trò quan trọng.

Cuối cùng là vấn đề cưỡng chế. Ở một mức độ nào đó, cưỡng chế là một trong những cách thức kém hiệu quả nhất để giảm tham nhũng, bởi nó chỉ giải quyết vấn đề sau khi nó đã xảy ra. Tuy nhiên, phê chuẩn và cưỡng chế thực thi các bộ luật có thể có một hiệu ứng răn đe mạnh mẽ và là những yếu tố bổ sung cần thiết cho những nỗ lực phòng ngừa khác.

Những nghiên cứu tình huống đối với Tanzania, Uganda và Sierra Leone làm nổi bật các cơ chế cưỡng chế và biện pháp pháp lý khác nhau để xử lý tham nhũng, từ những uỷ ban đặc biệt có thẩm quyền điều tra (vay mượn nhiều từ kinh nghiệm của Hồng Kông (Trung quốc) và Singapore) cho tới những bộ quy tắc ứng xử chịu ảnh hưởng mạnh của hiến pháp. Các biện pháp pháp lý nhằm kiểm soát tham nhũng không cần phải phức tạp nhưng phải đưa ra được những hình thức xử phạt mà chi phí của nó vượt quá lợi ích của tham nhũng. Ví dụ, các biện pháp đó có thể cấm việc thưởng hay cưỡng chế thực thi đối với các hợp đồng, giấy phép và sự cho phép vì những lý do tham nhũng, nhờ đó tạo cho những người ở vào tình huống như thế một khuyến khích mạnh để báo cáo những hành vi sai trái. Điều quan trọng là hệ thống pháp lý tự nó cần phải "trong sạch" và được nhận thức như là việc cưỡng chế thực thi các bộ luật chống tham nhũng.

Những ví dụ của Tanzania, Uganda và Sierra Leone càng làm sáng tỏ hơn rằng những tổ chức có nhiệm vụ điều tra hay xử phạt phải được đầu tư đủ phương tiện - cả con người và tài chính - để hoàn thành được sứ mệnh của chúng. Một cách tối ưu, những tổ chức này cũng cần duy trì những mối quan hệ có khoảng cách hay độc lập, dưới một hình thức nào đó, với nhà nước. Các nghiên cứu tình huống cho thấy rằng những tổ chức mà bề ngoài có thể lực rộng khắp để chống tham nhũng có thể bị rơi vào tình

trạng vô hiệu bởi không có đủ nguồn lực để hoạt động - thường trực tiếp liên quan tới sự kiểm soát của chính phủ đối với việc phân bổ ngân sách của họ - và những dàn xếp về báo cáo khiến họ trở nên đáng ngờ trước sự kiểm soát của chính phủ trung ương.

Trong tất cả những nỗ lực chống tham nhũng, sự cam kết của những đại biểu quốc hội cao cấp được bầu chọn và của những quan chức công cộng khác là rất quan trọng, như kinh nghiệm của Bolivia, Hồng Kông (Trung quốc) và Singapore đã cho thấy. Nếu những người cai trị một xã hội mà thiếu ý chí chính trị trong việc tránh tham nhũng và tạo ra biến đổi, thì cải cách thực sự khó lòng mà thực hiện và chắc chắn là không thể duy trì.

Ở một mức độ nào đó, việc tạo ra ý chí chính trị này và duy trì xung lực cho cải cách phụ thuộc vào một xã hội công dân mạnh mẽ sẵn sàng và có khả năng gây áp lực để thay đổi. Một xã hội công dân mạnh và năng động có thể là một công cụ đắc lực để nâng cao ý thức về tham nhũng và thường là một nguồn thông tin quan trọng về những hành vi tham nhũng. Một số bộ phận của xã hội công dân có thể có những đóng góp cực kỳ quan trọng: các hiệp hội chuyên nghiệp của luật sư, kế toán viên, kiểm toán viên có kiến thức chuyên sâu trong một số lĩnh vực chủ yếu làm phát sinh tham nhũng; khu vực tư nhân có thể khước từ những đòi hỏi mang động cơ tham nhũng và báo cáo về những biểu hiện hối lộ hay moi tiền; và báo chí có thể đóng vai trò người giám sát của công chúng qua việc thường xuyên đưa tin về cuộc đấu tranh chống tham nhũng và công bố tình trạng phổ biến và chi phí của những việc làm sai trái. Cuối cùng, xã hội công dân và những thể chế của nó có lẽ là nguồn hỗ trợ mạnh mẽ nhất cho các nhà lãnh đạo công cộng, những người thực sự cam kết cải cách và sẵn sàng theo đuổi những nỗ lực cải cách, với sự đồng hành của nhiều cá nhân và tổ chức trong xã hội.

Những trở ngại đối với cải cách

Nếu như những yếu tố của các chiến dịch chống tham nhũng thành công cho đến nay đã được hiểu tương đối đầy đủ, thì việc thực hiện và duy trì chúng cũng còn cực kỳ khó khăn. Những yếu tố bất kỳ đều có thể góp phần đưa chúng đến chỗ thất bại.

Ví dụ, quyền hạn của một nhà lãnh đạo nào đó trong việc phê chuẩn sự thay đổi có thể bị hạn chế, đặc biệt là khi một nhân vật có thế lực tham nhũng và được che chắn đã nắm quyền lực trên thực tế qua các thế hệ, được sự ủng hộ của những bộ phận có ảnh hưởng trong quân đội và trong khu vực, và có thể được sự ủng hộ của các lãnh tụ nước ngoài. Hơn nữa, ở những nơi mà tham nhũng hoành hành và ăn sâu vào toàn bộ bộ máy chính phủ, thì các cơ hội để bắt đầu cải cách sẽ rất hiếm hoi và hàng loạt cản trở sẽ xuất hiện.

Thêm vào đó, áp lực cải cách mà bắt nguồn từ những đẳng cấp thấp hơn trong bộ máy quan liêu có thể bị cản trở do sự thiếu vắng ý chí hay sự quan tâm chính trị trong những công chức ở cấp cao hơn hay các quan chức chính trị. Tại bất cứ một giai đoạn nào trong tiến trình này, sự thiếu vắng một cam kết từ thượng đỉnh hay ở tầng thấp nhất đều có thể thực sự phá hỏng những nỗ lực cải cách. Hơn nữa, cải cách có thể bị đe dọa nếu như một nhân vật có thế lực không tuân thủ hay một công chức làm chậm tiến

độ của nó, hoặc nếu như một công chúng đầy hy vọng hiểu sự chậm trễ như là những dấu hiệu của sự thiếu vắng cam kết thực sự về công bằng.

Cũng đúng như việc những nỗ lực cải cách phải được sự hỗ trợ rộng rãi, chúng cũng phải được hướng vào tất cả những người liên quan và hưởng lợi từ tham nhũng. Những chiến dịch nhằm vào những người vi phạm lạm dụng hay xử lý ví dụ một vài thành viên trong những phân tử có thể lực mà không xử lý tham nhũng một cách có hệ thống sẽ mau chóng mất hết tính hợp pháp và, tạo ra một ví dụ có sức khuyến khích những hành động sai trái tiếp diễn trong toàn thể các thành viên của xã hội.

Cải cách cũng có thể kém hiệu quả nếu được tiến hành một cách vô tổ chức, phối hợp kém, hay có tính đột xuất, hoặc nếu việc dựa quá nhiều vào luật pháp và sự cưỡng chế dẫn tới tình trạng ức chế và việc áp đặt một chế độ quyền lực khác, có nguy cơ tham nhũng lớn nhất. Các bộ luật cần giữ một vai trò quan trọng trong việc xử phạt những kẻ vi phạm, song chúng cần được bổ sung bằng những cuộc vận động nâng cao nhận thức của dân chúng, bằng giáo dục và bằng cải cách trên diện rộng.

Đồng thời, các tổ chức có chức năng cưỡng chế thực thi luật hoặc điều tra tham nhũng và khuyến nghị các biện pháp phòng ngừa, là rất quan trọng và cần được bố trí đội ngũ nhân viên cũng như các nguồn lực thoả đáng. Như được chứng minh trong ví dụ về Tanzania, việc trao cho các tổ chức cưỡng chế toàn bộ quyền lực cần thiết để tiến hành những chiến dịch chống tham nhũng có tác động sâu rộng là không đủ. Những tổ chức này sẽ hết sức vô tích sự nếu chúng không có khả năng thu hút và giữ chân được đội ngũ nhân viên có năng lực hay có được nguồn kinh phí đủ để chu cấp cho các cuộc điều tra và đảm bảo rằng những khuyến nghị của họ được thực hiện thay vì bị phụ thuộc vào những kẻ điều hành nhu nhược.

Mặc dù nạn tham nhũng ở Tanzania, Uganda và Sierra Leone đã phát sinh trong những bối cảnh khác nhau - chẳng hạn tính ổn định tương đối của Tanzania là tương phản hoàn toàn với bầu không khí căng thẳng và tình trạng cực kỳ bất ổn định ở Uganda - nhưng hiển nhiên là có những đường nét chung. Rõ ràng là tham nhũng sinh sôi nảy nở đặc biệt mạnh mẽ trong một vài lĩnh vực hoạt động chủ yếu của chính phủ - đặt hàng, thu thuế, việc cung cấp ưu tiên các dịch vụ công cộng, và những hoạt động hàng ngày của các tổ chức □. Cũng rõ ràng là đồng lương eo hẹp của công chức nhà nước, tình trạng trì trệ kinh tế, chính phủ độc đoán, và một bộ máy nhà nước công kênh, tất cả đều gây ra tham nhũng. Hơn nữa, ba nước này đều có chung những trở ngại tương tự đối với cải cách - những phân tử có thể lực thâm căn cố đế, sự thiếu vắng ý chí chính trị, sự hiểu biết không đầy đủ về chi phí của tham nhũng và sự vô hiệu lực của những luật lệ mà không thể cưỡng chế thực thi được bởi những tổ chức chống tham nhũng không có đủ nguồn lực, với những nhiệm vụ, cơ cấu và sự bố trí để báo cáo có nhiều sai sót.

Những chiến lược nhằm kiểm soát tham nhũng bao gồm các quá trình lâu dài của sự thay đổi thái độ và ứng xử cũng như thay đổi các thiết chế của một xã hội. Kiểm soát tham nhũng không đơn thuần là vấn đề đạo đức và tinh thần; nó còn liên quan tới nền quản trị lành mạnh và việc sử dụng các nguồn lực công cộng một cách hữu ích và hiệu quả để đem lại những điều tốt lành cho công chúng.

Tổng quan về cuốn sách

Trong chương 1, Johnston và Doig xem xét bối cảnh chính trị và xã hội mà trong đó diễn ra các chương trình chống tham nhũng. Johnston giải thích việc các nước làm thế nào để có thể đạt tới một "cân bằng tham nhũng thấp", trong khi Doig lại làm nổi bật những mối liên hệ giữa tham nhũng và phát triển. Trong chương 2 Kaufmann đưa ra những bài học từ phép phân tích so sánh những tài liệu gần đây, làm tan đi những chuyện hoang đường và vạch ra những khuynh hướng trong các chiến lược chống tham nhũng. Phần còn lại của Phần I giành cho kinh nghiệm của ba nước. De Speville tóm lược kinh nghiệm của Hồng Kông, Trung quốc, trong chương 3, và Leak trình bày trường hợp Singapore trong chương 4. Cả hai tác giả này đều nêu bật vai trò của các tổ chức chống tham nhũng; Speville cũng lưu ý tầm quan trọng của việc nâng cao nhận thức của công chúng về chi phí của tham nhũng và của việc lôi cuốn xã hội công dân vào cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Trong chương 5, Lozada tập trung vào Bolivia, bàn về mối liên quan giữa những cải cách dân chủ và tính trách nhiệm công cộng và nhấn mạnh vai trò của Văn phòng Tổng Kiểm soát cũng như tầm quan trọng của những cải cách tài chính.

Phần II bao gồm một số khía cạnh quan trọng của các chiến lược chống tham nhũng. Trong chương 6 Kaufmann nêu bật những cải cách kinh tế chủ yếu mà cần phải là một bộ phận của các chiến lược chống tham nhũng. Pope tóm tắt những yếu tố chính của các chiến lược thành công trong chương 7, và trong chương 8, ông xem xét nhưng phương thức có thể nâng cao được tính trách nhiệm trong khu vực công cộng. Trong chương 9, Kisubi nêu bật tầm quan trọng của việc lôi cuốn xã hội công dân, trong đó có các phương tiện thông tin đại chúng. Trong chương 10, Langseth, Stapenhurst và Pope kết hợp nhữn yếu tố này và những yếu tố khác nữa của một chiến lược chống tham nhũng để thúc đẩy "những hệ thống toàn vẹn quốc gia."

Phần III trình bày ba nghiên cứu tình huống. Chương 11 và 12 đề cập tới Tanzania và Uganda, những nước mà các chiến lược chống tham nhũng toàn diện đang đem lại những kết quả tích cực. Chương 13 bàn về Sierra Leone, nơi đã đạt được thành công ở mức độ kém hơn nhiều. Tập sách kết thúc bằng một phần tóm tắt những bài học chủ yếu về nạn tham nhũng và những phương tiện hữu hiệu nhất để đẩy lùi nó.

Phần I

Những bài học kinh nghiệm

1. Những quan điểm khác nhau về chính phủ tốt và các chiến lược chống tham nhũng bền vững
Michael Johnston và Alan Doig

Chương này trình bày hai cách nhìn khác nhau và đôi khi đối lập với nhau về những trở ngại đối với các chiến lược chống tham nhũng mà các nhà cải cách có thể gặp phải. Trong khi Alan Doig tập trung vào những xung đột và sự kết hợp, giữa chính phủ tốt, quản trị tốt và các mục tiêu phát triển kinh tế, thì Michael Johnston lại nhấn mạnh một bối cảnh kinh tế và chính trị rộng hơn có thể góp phần duy trì một hệ thống tham nhũng như là một trạng thái cân bằng.¹ Điểm cân bằng này, theo lập luận của Johnston trong phần thứ nhất, là nét đặc trưng của những thể chế yếu và nó gắn với tăng trưởng kinh tế thấp. Đó là lý do tại sao các nhà lãnh đạo chỉ có thể gánh vác trách nhiệm chống tham nhũng quan liêu trong những điều kiện cụ thể, và tại sao nếu muốn cho những cải cách của mình đem lại kết quả, họ cần phải tấn công vào tổ chức chiều dọc và sự phối hợp chiều ngang của tham nhũng, tạo ra cơ chế kiểm tra kiểm soát trong khuôn khổ chính phủ, và đảm bảo được tiền lương khá giả cho công chức nhà nước.

Trong phần thứ hai, Doig nhấn mạnh rằng mặc dù các nhà tài trợ ngày càng tập trung vào tham nhũng, coi nó là trở ngại trung tâm đối với việc khuyến khích chính phủ tốt, việc thực thi các chiến lược chống tham nhũng một cách hữu hiệu thường rất khó khăn, đặc biệt là khi các cải cách kinh tế và chính trị dài hạn hơn đang được xúc tiến cùng một lúc và các nguồn lực bị hạn chế. Điều quan trọng là các phương tiện khả thi, hữu hiệu và bền vững phải sẵn có để ngăn chặn, điều tra và cải cách những thông lệ tham nhũng.

Có thể làm gì đối với tình trạng tham nhũng ăn sâu?

Một luận giải của Michael Johnston

Tham nhũng không phải là một vấn đề ngẫu nhiên "xảy ra" đối với các xã hội mà lẽ ra là lành mạnh, mà nó cũng không nhất thiết dẫn tới sự sụp đổ. Nó là một trong một loại vấn đề phát triển, mang tính nội sinh đối với một tình huống và là triệu chứng của những khó khăn khác. Những trường hợp nghiêm trọng nhất - tham nhũng ăn sâu trên hai phương diện chính trị và quan liêu - là những trạng thái cân bằng. Chúng được tổ chức chặt chẽ và ổn định từ bên trong, tạo ra và được duy trì bởi những điều kiện cạnh tranh chính trị yếu, tăng trưởng kinh tế chậm và không đều, và một xã hội công dân yếu.

Những điều kiện dẫn tới tham nhũng ăn sâu

Mặc dù tham nhũng chính trị và tham nhũng quan liêu là khác nhau, nhưng cả hai đều sẽ ăn sâu, thâm căn cố đế nếu như chúng là phổ biến, có tổ chức và độc quyền. Ba đặc

tính này không nhất thiết liên quan tới nhau, nhưng khi chúng kết hợp lại thì tham nhũng đặc biệt nguy hại.

Tham nhũng phổ biến là những hành động sai trái có quy mô lớn - trên khắp đất nước hay một tiểu vùng - đến mức chỉ có một vài lựa chọn thích hợp để xử lý các quan chức tham nhũng. Tham nhũng có tổ chức liên quan đến sự phối hợp bên trong, tri thức được chia sẻ và một sự đổi chác các lợi ích theo chiều dọc. Nó tạo điều kiện cho một nền kinh tế nội tại kết nối những người uỷ quyền và những người đại diện. Những người uỷ quyền cung cấp sự bảo vệ, đưa ra những quyết định quan trọng, và kiểm soát sự tự ý quyết định, quyền hạn và sự tiếp cận tới phần được nhận của bên nhận uỷ quyền, trong khi các đại diện chính trị hay quan liêu thì trả tiền để nhận được chiến lợi phẩm của mình thông qua sự ủng hộ trung thành. Tham nhũng có tổ chức khép lại những lựa chọn chính trị hay quan liêu của của các thân chủ, đem lại cho tổ chức này đòn bẩy tham nhũng mạnh hơn. Nó tạo ra một mạng lưới tay trong cùng chia sẻ không chỉ phần thưởng mà cả rủi ro; vì thế họ có một khoản đặt cược trong sự bảo vệ tham nhũng, tăng thêm số tiền thu được, vô hiệu hoá những sự chỉ trích và bưng bít thông tin đối với các đại diện và thân chủ. Tham nhũng được tổ chức tốt là một dấu hiệu cho thấy sự chống đối chính trị và cơ chế kiểm tra kiểm soát quan liêu trong một thời gian nào đó là yếu. Đối với tham nhũng độc quyền, nó xảy ra khi tình trạng tham nhũng lan tràn không gặp phải một sự phản đối chính trị hay cạnh tranh kinh tế nào đáng kể. Tham nhũng độc quyền không những khó diệt trừ hơn, mà hơn thế, những người thực hiện hành vi đó còn có thể tạo ra những lợi ích tối đa trong một khoảng thời gian dài đáng kể.

Tham nhũng *chính trị* ăn sâu - tham nhũng trong hàng loạt hoạt động chính trị và xây dựng chính sách, trong đó có hối lộ, cưỡng đoạt, gian lận bầu cử, bảo trợ lạm quyền và sự đe dọa chính thức đối với các nhóm chống đối - đặc trưng cho sự thống trị của hoạt động chính trị do một tổ chức độc quyền hay một phe phái tiến hành, một phần thông qua tham nhũng và gặt hái được nhiều phần thưởng từ hành vi này. Alam (1995) đã nhận diện ba loại "hành động bù đắp" mà những người bị thiệt hại từ tham nhũng có thể thực hiện: những hành động lẩn tránh để giảm thiểu tình trạng phụ thuộc vào các quan chức tham nhũng, những hành động trực tiếp (như chống đối và bạo lực) làm tăng thêm chi phí hoặc rủi ro của tham nhũng đối với các quan chức, và những hành động bất hợp pháp chống tham nhũng bằng tham nhũng.

Tham nhũng *quan liêu* ăn sâu khác biệt ở chỗ giới quan liêu tham nhũng không đối mặt với sự cạnh tranh khốc liệt nhất từ các chính phủ khác hay các cơ quan khác đang thực hiện những chức năng tương tự. Hơn nữa, các quan chức quan liêu có thể tạo ra tình trạng tham nhũng kéo dài và sinh lợi nuôi dưỡng và giúp duy trì một môi trường phụ thuộc về kinh tế và chính trị. Tổ chức chiều dọc là một bước quan trọng tiến tới tham nhũng ăn sâu. ở đây, các đại diện chia sẻ một phần trong số tiền họ nhận được với những người uỷ quyền. Chuyên môn hoá có thể là một nguồn gốc tạo ra bất ổn định (một quan chức có thể chuyển sang một cơ quan hành chính khác để tránh việc trả một khoản hối lộ), song nếu các cơ quan câu kết với nhau thì kết quả có thể là những khoản phải thanh toán cá nhân nhỏ hơn nhưng lại là một khoản nhận được lớn hơn nhiều qua thời gian.

Tham nhũng ăn sâu dai dẳng và khó đẩy lùi không chỉ vì những hành vi nội bộ của nó mà còn do nó bị chìm sâu vào một bối cảnh kinh tế và chính trị rộng hơn giúp duy trì nó với tư cách là một trạng thái cân bằng. Nó tạo ra và phụ thuộc vào những tổ chức độc quyền thể chế và tình trạng thiếu những lựa chọn kinh tế và chính trị do chúng đẻ ra. Các độc quyền thể chế với quyền kiểm soát không bị tranh dành của chính phủ - hay trong hệ thống quan liêu đó là những độc quyền tập thể (Shleifer và Vishny 1993) - chiếm hữu cơ chế kiểm soát và cân bằng và tận hưởng quyền tùy ý quyết định gần như là không có giới hạn. Một con số ít ỏi những lựa chọn kinh tế - bất kể là kết quả của một sự hiện diện rộng rãi của nhà nước trong nền kinh tế hay là của tình trạng yếu kém của nền kinh tế tư nhân - có nghĩa là nếu muốn làm ăn kinh doanh thì phần lớn các cá nhân, các hãng và các nhà đầu tư phải đối phó với các quan chức tham nhũng. Việc thiếu các lựa chọn chính trị có nghĩa là sự chỉ trích tham nhũng sẽ khó mà đòi hỏi tính chịu trách nhiệm.

Kết hợp lại, những điều kiện như thế tạo nên một hội chứng duy trì tham nhũng hết sức nặng nề. Mauro (1997) chỉ ra rằng tham nhũng rộng rãi thường kìm hãm đầu tư và tăng trưởng kinh tế. Keefer (1996) thấy rằng sự thiếu vắng quyền sở hữu đáng tin cậy và những quyền ghi trong hợp đồng - một kết quả có vẻ hợp lý của tham nhũng ăn sâu - sẽ chuyển hướng tiêu điểm của các nhà đầu tư tới những khoản lợi nhuận chóng vánh, gây thiệt hại cho triển vọng phát triển kinh tế bền vững. Keefer và Knack (1995) lập luận rằng tham nhũng là một bộ phận của một hội chứng các định chế có chất lượng kém gắn với tăng trưởng kinh tế thấp. Tăng trưởng chậm hoặc âm kéo dài cũng kéo theo tình trạng khan hiếm thiên nhiên các lựa chọn kinh tế, ngăn cản sự phát triển của các hoạt động kinh tế và những nhóm lợi ích chính trị mới trong khi lại duy trì thuộc địa của các quan chức tham nhũng. Quyền lực độc quyền chính trị đặt các quyền tự do dân sự trước rủi ro: bầu cử và xét xử có thể bị gian lận. Sự đe dọa và nhận thức rằng tham nhũng là không thể tránh khỏi có thể bác bỏ sự ủng hộ của công chúng đối với các nhà cải cách; họ có thể kết luận rằng họ không có gì để được và có rất nhiều thứ để mất nếu tiếp tục chống đối và họ có thể chịu chung số phận với những người có thể lực. Tình trạng mong manh này về chính trị và kinh tế làm suy yếu nghiêm trọng xã hội công dân mà thiếu nó thì ngay cả một tập hợp hoàn chỉnh những thiết chế dân chủ cũng sẽ không tạo nên trách nhiệm được. Vai trò của các đối tác viện trợ chắc chắn là phục hồi xã hội công dân và thực hiện các biện pháp để thúc đẩy cạnh tranh và các thiết chế.

Từ tham nhũng ăn sâu tới trạng thái cân bằng tham nhũng thấp

Tham nhũng ăn sâu không phải là cân bằng duy nhất có thể có ở một số nước, tham nhũng ít nghiêm trọng hơn và các đối thủ có những lựa chọn thực sự. Phản đối tham nhũng không chỉ có cơ sở là nỗi lo sợ bị trừng phạt mà nó dựa cả trên những truyền thống và tiêu chuẩn chính thống mà những nhóm lợi ích đang tranh giành trong nền kinh tế và hoạt động chính trị cùng chia sẻ. Các cơ hội chính trị và kinh tế đủ dồi dào sẽ khiến cho người ta có nhu cầu thấp hơn về sử dụng của cải để mua quyền lực chính trị hay sử dụng quyền lực để khai thác của cải để phát lên (Huntington 1968; Johnston 1997a). Các quan chức chính trị giám sát giới quan liêu đều biết rằng họ có thể bị mất quyền lực do tham nhũng và do những chính sách không hữu hiệu. Giám sát từ bên trên, theo dõi từ bên ngoài, và kiểm tra kiểm soát cơ cấu có nghĩa là các quan chức cá

nhân và những nhóm nhỏ không có quyền tự quyết định độc quyền và nhận thấy khó mà tổ chức và phối hợp tham nhũng trên một quy mô lớn. Kết quả là mặc dù tham nhũng đôi khi phát sinh nhưng nó không trở thành thâm căn cố đế.

Các nước có thể chuyển từ một trạng thái cân bằng cao tới một trạng thái cân bằng thấp. Mặc dù không có một công thức nấu nướng nhanh chóng nào cho sự chuyển đổi này, nhưng quy mô của nó là không thể quản lý. Mục tiêu là khuyến khích những phát triển mà làm xói mòn các độc quyền và tổ chức của tham nhũng ăn sâu trong khi tăng cường được các lực lượng mà ở nơi khác duy trì được lựa chọn tham nhũng thấp. Cạnh tranh chính trị và xã hội mạnh hơn có thể nâng cao được tính chịu trách nhiệm và tạo ra những khuyến khích cho các lãnh tụ chính trị hành động chống lại tham nhũng. Tham nhũng giảm sẽ khuyến khích tăng trưởng kinh tế, mở rộng hơn nữa những lựa chọn kinh tế và uốn nắn các nhóm lợi ích trong xã hội công dân, trong khi làm suy yếu đòn cân chính trị và quan liêu làm nền tảng cho tham nhũng ăn sâu.

Mặc dù một quá trình như thế không đòi hỏi một nền dân chủ thể chế hoá đầy đủ, nhưng một sự khởi động tốt là bảo đảm được quyền sở hữu và các quyền theo hợp đồng cùng những quyền tự do dân sự quan trọng cho phép hoạt động báo chí độc lập và sự chống đối được phát triển. Để mở rộng các tổ chức độc quyền chính trị, một nhiệm vụ là thiết lập những tuyến độc lập cho việc kháng cáo chống lại tham nhũng và các kiểu lạm dụng khác, chủ yếu là ở các toà án nhưng cũng có cả các hình thức cơ quan điều tra, tổng thanh tra và các nhân viên thanh tra, mở cửa để cho công chúng khiếu nại và giám sát. Ngoài ra cạnh tranh chính trị phải được thể chế hoá, tạo ra những cơ hội cho các lực lượng chính trị giành được quyền lực lớn thông qua các quá trình có thể nhìn thấy một cách công khai - và mất quyền lực nếu họ hành động thất bại trước tham nhũng hay những vấn đề khác.

Mặc dù tham nhũng chính trị và quan liêu có thể sinh sôi nảy nở độc lập với nhau song trên thực tế, hai loại tham nhũng này có nhiều khả năng đồng tồn tại và tác động qua lại. Thực tế là tham nhũng trên một trong hai lĩnh vực đó càng nghiêm trọng thì chúng càng ít có khả năng tồn tại đơn lẻ. Trong một hệ thống đan xen nhau của tham nhũng quan liêu và chính trị ăn sâu, các khoản tiền tô có nguồn từ quan liêu có thể được phối hợp và chia sẻ trên cả hai vương quốc này, trong khi sức mạnh độc quyền cho phép các nhà chính trị ngăn chặn được sự phản đối. Các chính sách kinh tế có thể tối đa hoá thuộc địa của tham nhũng trong khi lại giảm bớt cạnh tranh. Sẽ có rất ít cơ hội cho những hành động bù đắp trực tiếp, khó mà hành động trên toàn hệ thống, và những phản ứng ngầm sẽ đòi hỏi phải chiều ý các quan chức tham nhũng (Alam 1995).

Ở những nước có tham nhũng ăn sâu thật sự nghiêm trọng, những cố gắng để đối đầu với vấn đề đều trực tiếp bị hạn chế trong những nhóm nhỏ những người bất đồng quan điểm đang muốn thiết lập một sự phê phán căn bản đối với trật tự chính trị (Johnston và Hao 1995). Ở những nơi mà tham nhũng ít ăn sâu hơn, các lãnh tụ chính trị có thể sử dụng cách tiếp cận mà McCubbins và Schwartz (1984) gọi là "báo động cháy". Tức là mặc dù các quan chức có thể vừa có nhiệm vụ chính thức vừa có các khuyến khích chính trị để đối đầu với tham nhũng quan liêu, nhưng có thể họ chỉ làm điều đó một cách lẻ tẻ và để đối phó với những vấn đề bắt buộc hay những cuộc khủng hoảng. Nếu

các mạng lưới được tổ chức và phối hợp tốt thì các vị quan liêu tham nhũng có thể phản ứng bằng việc che đậy những phi vụ của họ một cách kín đáo hơn.

Bất kể với mô hình giám sát nào đi nữa, những sáng kiến chính trị chống tham nhũng quan liêu sẽ phụ thuộc vào cán cân quyền lực giữa hai địa hạt này, và trong sự cạnh tranh đó giới quan liêu có những nguồn lực đáng kể. Ví dụ, các nhà lãnh đạo chính trị rất có thể rất rộng lòng dung thứ cho tham nhũng quan liêu nếu như họ dự phần chia chiến lợi phẩm hoặc nếu như vị thế chính trị của họ là yếu hay có tính thoả hiệp. Nếu tham nhũng quan liêu giành ưu ái cho các nhóm lợi ích chính trị được ủng hộ hoặc giúp việc đút lót những người chống đối tiềm năng, nếu nó đảm bảo được thu nhập cho giới quan liêu đủ để làm cho việc tăng thuế trở nên ít cần thiết hơn, nếu việc thanh trừ tham nhũng dường như chắc chắn làm dấy lên sự phản đối từ những nhân vật có thế lực, hoặc nếu tổ chức và sự phối hợp của tham nhũng quan liêu giúp che đậy những xung đột giữa các bè phái quan chức, thì, trong tình trạng thiếu vắng áp lực trong nước và quốc tế buộc phải xử lý nạn tham nhũng, các nhân vật chính trị chẳng thể làm gì nhiều. Những cải cách làm tan rã tổ chức hay sự phối hợp của tham nhũng đều có thể gây ra một cuộc đấu tranh vô tổ chức (Elliott 1977) hay một loại tình huống độc quyền độc lập (Schleifer và Vishny 1993) rất dễ phá hoại nền kinh tế. Ngay cả một chiến sĩ chống tham nhũng tận tụy cũng phải tin rằng các cuộc cải cách có thể tồn tại được trong một cuộc khủng hoảng như thế.

Tuy nhiên các nhà lãnh đạo chính trị, những người nhận được sự uỷ nhiệm từ cuộc cạnh tranh chính trị thể chế hoá, sẽ có lý do để đảm trách cuộc cải cách quan liêu đồng thời cũng có vị thế mạnh hơn để thực hiện công việc này. Quyết tâm hành động của họ có thể được củng cố nếu tham nhũng quan liêu bảo vệ một thế lực cạnh tranh nằm bên ngoài quá trình chính trị hoặc làm cho hệ thống quan liêu không còn khả năng phản ứng và không thể giải thích được.

Một khi đã đảm nhận xử lý tham nhũng quan liêu, các nhà lãnh đạo chính trị có rất nhiều việc phải làm. Nếu giới quan liêu được trả công tồi đến nỗi họ phải ăn cắp để sống, thì tiền lương của họ cần phải được tăng thêm. Các nhà chính trị phải làm cho tiền lương của công chức nhà nước tương đương với mức họ có thể kiếm được trong khu vực tư nhân, hoặc sử dụng phương tiện khác như là một lịch biểu phí phải trả đối với các dịch vụ, để đảm bảo được mức thù lao thoả đáng và công bằng. Các lãnh tụ chính trị cũng cần phải tẩn công vào tổ chức chiêu dục và sự phối hợp chiêu ngang của tham nhũng, làm tăng thêm mức độ độc lập của các tổ chức với nhau hay khuyến khích sự cạnh tranh giữa chúng. Đưa các nhà quản lý mới vào vị trí cao nhất của từng tổ chức quan trọng và thành lập cơ quan tổng thanh tra có quyền lực, trực tiếp chịu trách nhiệm trước ban lãnh đạo chính trị cao nhất, có thể là một động thái nhằm vào cả tổ chức chiêu dục lẫn sự phối hợp chiêu ngang. Cuối cùng, các nhà lãnh đạo có thể thiết lập cơ chế kiểm tra kiểm soát trong khuôn khổ chính phủ. Chẳng hạn họ có thể tách biệt các thế lực thường trực, hay trong các hệ thống của quốc hội nơi mà việc tách biệt hoàn toàn là không khả thi thì tạo ra những toà án độc lập, các cơ quan giám sát, và những người biện hộ khách hàng. Nếu có thể làm cho chính phủ trở nên dễ tiếp cận đối với các nhà chính trị đối lập, các nhà báo và các thành viên của công chúng, thì kiểm tra kiểm soát sẽ không chỉ là một cơ chế hành chính để chống lại tham nhũng mà còn là một cơ chế được sự ủng hộ từ những lực lượng hùng hậu trong xã hội.

Tham nhũng, chính phủ tốt, quản trị tốt và phát triển kinh tế: quan điểm của Alan Doig

Vào tháng 12 năm 1989. Liên Hiệp Quốc tài trợ một cuộc hội thảo liên khu vực về tham nhũng trong chính phủ, lưu ý rằng "vấn đề tham nhũng trong chính phủ đã được thừa nhận rộng rãi là một mối quan tâm lớn trong quản lý công cộng" (Liên Hiệp Quốc 1990, tr.1). Những người tham gia không chỉ bàn về "những hình thức và chiều cạnh mới của tham nhũng, mà về cả những hiệu ứng lâu dài của nó đối với hoạt động của chính phủ, việc sử dụng các nguồn lực công cộng, tinh thần chung trong các dịch vụ công cộng và tính chính thống của nhà nước và luật pháp" (tr.1). Đối phó với tham nhũng giờ đây được nhận thức là cực kỳ quan trọng: "Những hoạt động tham nhũng của các quan chức công cộng có thể phá huỷ tính hữu hiệu tiềm năng của các chương trình chính phủ thuộc tất cả các loại, cản trở phát triển và khiến các cá nhân và nhóm trở thành nạn nhân" (Liên hiệp quốc 1993, tr.4).

Chính phủ tốt sẽ cung cấp một khuôn khổ hành chính của chính phủ và nhà nước có năng lực phản ứng, tạo điều kiện cho quản trị tốt. Mặc dù quản trị tốt và phát triển kinh tế phải là những mục tiêu dài hạn hơn là chính phủ tốt, song cái trước không thể đạt được nếu không có cái sau. Theo Hội đồng Anh (1993), chính phủ tốt trên thực tế sẽ đồng nghĩa với:

- Một chính phủ hợp pháp và có tính đại diện, do bầu cử dân chủ chọn ra
- Một bộ máy hành chính chịu trách nhiệm và một chính quyền có trách nhiệm được đặc trưng bởi thông tin không hạn chế, sự tách biệt các quyền lực, kiểm toán nội bộ và độc lập có hiệu lực, các mức độ thấp của tham nhũng và lạm dụng quyền lực để ban phát lợi ích cho người thân, các quan chức có năng lực (kể cả những công nhân viên nhà nước có qua đào tạo), các chính sách thiết thực và chỉ tiêu quốc phòng thấp
- Sự tôn trọng của chính phủ đối với các quyền con người, thể hiện qua quyền tự do tín ngưỡng và di chuyển, các hệ thống pháp lý hình sự khách quan và có thể tiếp cận, và không có quyền lực độc đoán của chính phủ.

Quản trị, được định nghĩa là việc "sử dụng quyền lực chính trị, việc thực hành quyền kiểm soát đối với xã hội và sự quản lý các nguồn lực của nó vì sự phát triển kinh tế và xã hội," chứa đựng "thực chất của việc vận hành những dàn xếp thể chế và cơ cấu của một nhà nước, các quá trình ra quyết định, việc xây dựng chính sách, năng lực thực thi, các luồng thông tin, tính hiệu lực của lãnh đạo và bản chất của mối quan hệ giữa cai trị và bị trị" (Serageldin và Landell-Mills 1991, tr.4). Khái niệm quản trị do vậy hội tụ không chỉ sự toàn vẹn, hiệu quả và kinh tế của chính phủ mà còn cả tính hiệu lực của nó, được xác định bằng những mục tiêu mà tổ chức và hoạt động của chính phủ hướng vào.

Mọi xã hội, bất kể là dân chủ hay độc tài, đều che chở cho một dạng tham nhũng nào đó. Tuy nhiên tham nhũng có hệ thống chỉ ra rằng các nguồn lực cho những mục đích công cộng không còn được quản lý một cách hữu hiệu nữa và được phân chia vì lợi ích tư nhân. Phát triển kinh tế liên quan tới tái cơ cấu các hoạt động của nhà nước và xúc

tiến các chính sách kinh tế vĩ mô mà đến lượt chúng lại tạo ra một môi trường thuận lợi cho đầu tư, sáng kiến và tăng trưởng của khu vực tư nhân:

- Nới lỏng kiểm soát để cho phép tự do hoá thương mại và đầu tư của khu vực tư nhân
- Xoá bỏ những kiểm soát đối với luồng đầu tư vào trong nước và xúc tiến phát triển thị trường vốn
- Định giá trên cơ sở thị trường những thành quả của các hoạt động được nhà nước bao cấp, bao gồm thực phẩm, điện, giao thông vận tải và tiền thuê
- Sự hỗ trợ nhà nước giảm đi đối với việc làm hay tiền công của khu vực công cộng và việc cắt giảm và tổ chức lại các doanh nghiệp thuộc khu vực công cộng
- Tư nhân hoá

Cho dù nguồn gốc hay tiêu điểm của áp lực từ bên ngoài đối với cải cách là gì đi nữa, dường như có một "sự nhất trí nổi bật" giữa các nhà tài trợ và những người cho vay liên quan tới "sự cần thiết phải có dân chủ, tham nhũng ít hơn, tôn trọng các quyền con người hơn, và 'quản trị tốt' hay chính phủ tốt" (Riley 1992, tr.4). Một giả thuyết tổng hợp sẽ thừa nhận chính phủ tốt là điều kiện tiên quyết cho quản trị tốt và phát triển kinh tế bền vững.

Tham nhũng và Chính phủ tốt: những trở ngại đối với thay đổi

Những động thái nhằm xúc tiến và khuyến khích chính phủ tốt gặp phải những trở ngại khi không có một cách tiếp cận gắn bó tới tài trợ và sự xung đột đôi khi xảy ra, cũng như sự kết hợp thành một thể thống nhất, giữa các mục tiêu chính phủ tốt, quản trị tốt và phát triển kinh tế. Những nỗ lực để cải thiện chính phủ có thể tiếp tục bị cản trở bởi những điều kiện kinh tế và chính trị hiện tại của các nước mà những nỗ lực đó được hướng vào: "Từ trong khủng hoảng và từ áp lực của nhà tài trợ mà phát sinh điều chỉnh, điều đó có nghĩa là những thay đổi trong vai trò và hoạt động của chính phủ phải được quản lý trong những hoàn cảnh khó khăn khi có căng thẳng chính trị, sự chống đối từ những người bị thiệt hại trong dân chúng, sự làm nhụt chí trong khu vực công cộng và nhiều biến đổi đồng thời xảy ra" (Batley 1994, tr.492).

Hơn nữa, thiếu vắng một sự đồng thuận giữa các nhà tài trợ về "phương tiện tốt nhất để đạt được các mục tiêu chính sách □ có thể gây ra sự phẫn nộ và tính không chắc chắn trong những nước nhận viện trợ □ (và) có thể cho phép các chính phủ tiếp nhận giành lợi thế bằng cách gây căng thẳng giữa các nhà tài trợ với nhau □ Những nỗ lực để thúc đẩy sự tham gia và dân chủ hoá có thể cũng cản trở cải cách kinh tế bằng cách tạo ra những nhu cầu nhất thời từ các nhóm lợi ích mới được huy động" (Viện Phát triển Hải ngoại 1992, tr.4). Cổ vũ các nước tiến hành các bước để tiến tới chính phủ tốt, do đó, không thể là câu chuyện thắng thừng. Những chức năng của khu vực công cộng, tính chất phức tạp của phát triển kinh tế, và vai trò của các ban lãnh đạo chính trị đang tồn tại phải được xem xét.

Khu vực công cộng phình to. Khu vực nhà nước của các nước đang phát triển nói chung được coi là quá đông người và không hiệu quả, bị đè nặng bởi những chức năng kiểm soát và hành chính. Giới phê phán cho rằng khu vực này sử dụng một số lượng lớn các

quan chức được trả lương thấp, được đào tạo tồi, những người có rất ít cơ hội để được đề bạt hợp thức và cải thiện tài chính, và rằng những cấp bậc cao bị thâm nhập bởi các nhóm kinh tế có lợi ích đặc biệt và bởi ảnh hưởng chính trị. Hơn nữa, việc có một khu vực nhà nước lớn cho phép các chính phủ hút được nhân lực và đem lại cho họ "một cơ chế cơ bản để giành được quyền điều hành xã hội. Những nhóm lớn trong xã hội đã bị lệ thuộc vào những doanh nghiệp nhà nước khổng lồ □ Những nhóm đang hưởng lợi từ doanh nghiệp nhà nước đã trở nên tận tụy với những nhân vật có thế lực đang điều hành doanh nghiệp. Theo nghĩa đó thì nhân vật có thế lực này đang tạo ra cơ sở cho tính chất không thể thiếu được của chính bản thân mình" (Cooper 1982, tr. 23). Các biện pháp để ràng buộc những bộ phận quan trọng về phương diện chính trị trong dân chúng với nhà nước thông qua vấn đề công ăn việc làm đã bắt nguồn một phần từ sự ngờ vực của nhiều chính phủ đối với những nguyên lý thị trường và một khu vực thương mại độc lập, và mặt khác là từ sự ưa thích của họ đối với việc chỉ huy và kiểm soát nền kinh tế.

Các nước đang phát triển đang phải chịu áp lực của các nhà tài trợ buộc phải giảm mức độ áp đảo của nhà nước trong tổng sản phẩm quốc nội và thị trường lao động. Tuy nhiên việc cắt giảm nhanh nhân sự và cắt giảm chi tiêu công cộng có thể "khiến cho các doanh nghiệp công cộng thiếu tiền cho những công việc như bảo trì, mua thiết bị và các nguồn cung ứng □ Vì thế phải thiết lập được một sự cân bằng giữa một mặt là hiệu quả tăng lên và quản lý tốt hơn, và mặt khác là việc bảo dưỡng hợp lý và đưa vào sử dụng công suất và các doanh nghiệp hiện có " (Abbott 1993, tr.23). Vì thế có thể thừa nhận một cách khái quát là

các chính phủ đã mở rộng quá mức khu vực công cộng, một cách thường xuyên và không thích hợp □ Thúc đẩy mở rộng khu vực tư nhân quá nhanh và quá xa sẽ là phản tác dụng. Tình trạng không hiệu quả trong các cơ sở độc quyền nhà nước không nhất thiết đem lại một sự biện hộ cho các độc quyền tư nhân. Hỗn hợp của hoạt động khu vực tư nhân và công cộng thay đổi, và nên thay đổi, theo những điều kiện cụ thể của cơ cấu kinh tế, chính trị và hành chính của những nước riêng biệt. Quả thực, nhiều doanh nghiệp thuộc khu vực công cộng được xây dựng nên là do khu vực tư nhân cung cấp những dịch vụ không thoả đáng hay thậm chí không có dịch vụ. Nếu các tổ chức nước ngoài thúc đẩy các chính phủ quốc gia đi quá xa trong vấn đề này hay vấn đề khác, thì tính đáng tin cậy của các chương trình lẽ ra là lành mạnh có thể bị rủi ro. (Commonwealth Secretariat 1989, tr.59).

Tính chất phức tạp của phát triển kinh tế. Giả định cho rằng phát triển kinh tế bị cản trở bởi quy mô và sự không hiệu quả của nhà nước, cũng như bởi quyền được hưởng của khu vực này đối với các nguồn lực và sự tài trợ, cần được cân đối với sự yếu kém trong cơ sở hạ tầng của khu vực tư nhân và những mối quan hệ với nhà nước, và thời gian và phương tiện cần thiết để cho cả hai khu vực đều tiến hoá đến một điểm mà tại đó phát triển kinh tế là bền vững. Đối với một số nước, "cái thực tế rằng đầu tư tư nhân cả trong nước lẫn ở nước ngoài, đặc biệt là vào các nước đang phát triển nghèo hơn, thường giảm sút, chứ không tăng lên, trước những đợt cắt giảm chi tiêu phát triển công cộng" đã trở nên nặng nề hơn bởi một "sự thắt chặt chi tiêu phát triển khu vực công cộng" (Mosley, Harrigan, và Toye 1991, tr. 303-4). Trong những tình huống như thế, đòi hỏi

tự do hoá kinh tế có thể là phản tác dụng: "Điều chỉnh cơ cấu thực sự đòi hỏi việc xây dựng được những khu vực xuất khẩu của đất nước và cơ sở hạ tầng đi theo nó, điều mà trong ngắn hạn có thể cần tới nhiều can thiệp hơn, chứ không phải là ít hơn" (tr. 303-4).

Ngoài ra, khu vực tư nhân có thể không có vị thế để tạo vốn nhờ tự do hoá kinh tế. Ngay cả khi có vị thế đó đi nữa, nó có thể không mặn mà với tính biến động của thị trường xuất khẩu, đặc biệt là đối với các hàng hoá nông nghiệp hay khai thác, và cũng có thể không muốn tiếp quản những doanh nghiệp nhà nước mà những vấn đề tiếp theo là giảm lực lượng lao động, đào tạo lại số nhân công còn lại và thay thế những thiết bị cũ. Thay vào đó các hãng tư nhân có thể thích tập trung vào hàng xuất khẩu giá trị cao hay những hàng hoá hay dịch vụ có thương hiệu đã được cấp phép, hoặc khai thác các hệ thống quản lý, cấp phép và hạn ngạch đang tồn tại để đem lại những khoản lợi nhuận trong ngắn hạn và, trong dài hạn hơn, tạo ra một tầng lớp thương mại ít quan tâm tới chính phủ tốt hay tự do hoá kinh tế. Những trở ngại và tình huống không chắc chắn như thế sẽ khuyến khích rút đầu tư và những phương tiện tạo ảnh hưởng khác để tránh hay tìm kiếm sự thoả hiệp với hệ thống quan liêu chưa được cải cách và sự sử dụng tuỳ tiện quyền lực chính trị.

ở Châu Phi Nam Sahara, những kiểm soát của nhà nước mang tính chất trấn lột và điều tiết quá mức đã khuyến khích các hoạt động của doanh nhân mà kết quả là những khoản hoàn trả lớn và nhanh chóng với ý đồ tránh việc xử phạt và cung cấp phương tiện để "tối đa hoá ảnh hưởng hay vị thế quyền lực của những người chủ sở hữu" (Dia 1993, tr.23). ở châu Mỹ Latinh, theo Andreski (1970, tr. 112-13), ảnh hưởng của biến động giá cả trên thế giới của hàng hoá lương thực "đã không khuyến khích việc lập kế hoạch dài hạn và những thông lệ kinh doanh lành mạnh," trong khi các bộ luật lệ và quy chế không ổn định cùng với sự đặc biệt ưa thích việc lẩn tránh, đã thúc đẩy các hãng phát lên nhanh nhờ hoạt động kinh doanh "rắn". Thuế quan quá cao kết hợp với tình trạng buôn lậu lan tràn không kiểm soát được sẽ tạo ra một môi trường trong đó đa số người làm kinh doanh có thể bị dính líu vào những giao dịch bất hợp pháp, và những ông chủ bị buộc phải né tránh những bộ luật an ninh xã hội phi thực tế. Tại Kenya, tính bất định về kinh tế đã hối thúc các ông chủ đầu tư lợi nhuận vào đất đai và nhà cửa hơn là vào mở mang sản xuất (Cockcroft 1990, tr. 160); ở Cộng hoà Ả Rập Yemen, người dân Yemen lao động ở nước ngoài cũng thực hiện những món đầu tư tương tự, do khối lượng đất nhỏ nhất để bán và những cơ hội tối thiểu để đầu tư vào các khu vực nông thôn (Sultan 1993, tr. 381-82).

Tuy nhiên, những chính sách chính phủ mà tích cực tìm cách thúc đẩy phát triển kinh tế hay một tầng lớp kinh tế mới tự chúng có thể làm phát sinh những vấn đề mới. Mặc dù Chính sách Kinh tế mới của Malaysia là nhằm tăng thêm vai trò của người Mã lai bản địa trong nền kinh tế, song nhiều người đã sử dụng nó vì những món lợi cá nhân trước mắt. Ví dụ này nêu bật những giới hạn của những đóng góp của khu vực tư nhân cho cái tốt của hệ thống và trò may rủi chính sách rằng những chính sách mà tạo ra uy tín công cộng và lòng trung thành cũng có thể làm tăng khuynh hướng chung là phá luật (Tharan 1979; Sivalingam 1983, tr. 429). Tại Cộng hoà Ả Rập Yemen, các biện pháp của chính phủ đối phó với các vấn đề kinh tế đã làm tăng cơ hội cho tham nhũng. Ví dụ, các quan chức và giới kinh doanh đã điều hành những cơ chế thị trường của

riêng họ để trốn tránh những hạn chế về nhập khẩu, những kiểm soát giá cả và việc bán thực phẩm và những hàng hoá khác do các công ty nhà nước thực hiện để bù đắp việc khai thác khu vực tư nhân (Sultan 1993, tr. 338-88). Tại Venezuela tình trạng lừa đảo đã cản trở những nỗ lực hợp lý của chính phủ nhằm kích thích xuất khẩu thông qua các khuyến khích về thuế; 20 công ty bị phát hiện là đã đòi hàng triệu đô la tín dụng thuế đối với số hàng xuất khẩu không tồn tại (Little 1992, tr. 55). Gần đây hơn ở Trung Quốc, các quan chức chính phủ quan tâm tới nền kinh tế trì trệ và sự cần thiết phải hồi sinh xã hội đã từ bỏ sự kiểm soát đối với sự phân bổ nguồn lực, tăng quyền tự chủ của các cơ quan chức năng địa phương, và phi tập trung hoá việc quản lý các doanh nghiệp kinh tế. Kết quả là những mạng lưới người bảo trợ-khách hàng cũ lại phục hồi và những hình mẫu mới của tham nhũng đã xuất hiện (Gong 1993, tr. 317, 323-24).

Các lãnh tụ chính trị không hợp tác. Một trở ngại nữa cho việc tẩy trừ tham nhũng có thể là các nhà lãnh đạo chính trị, những người cảm thấy khó chấp nhận đối với cải cách và tính bền vững của nó. Hùng biện chống tham nhũng vốn là một đặc tính cố hữu của hoạt động chính trị, chắc chắn nó ít có khả năng là một tín hiệu cho cải cách lâu dài hơn, mà đúng hơn, nó như là một phương tiện để khuếch tán sự phản đối đối với chế độ mới thiết lập, xoa dịu các tổ chức nước ngoài và bảo đảm an toàn cho nhiệm kỳ đương chức (Gillespie và Okruhlik 1991). Williams (1987, tr. 125) đã chỉ ra rằng, "Trong quá nhiều trường hợp, □ hoàn toàn không cố gắng cải thiện tình hình, các chính phủ, hay ít nhất cũng là những bộ phận quan trọng của họ, chính là vấn đề. Các chiến dịch chống tham nhũng khi đó đã biến tướng thành những lời hoa mỹ chính trị để làm an lòng các nhà tài trợ nước ngoài và các định chế tài chính quốc tế nhiều hơn là để xử lý các vấn đề chính yếu."

Olowu (1993, tr. 231) bình luận rằng ở Nigeria "các nhân vật chính trị thường nói về trách nhiệm và sự trung thực, song điều này tự bản thân nó không biến thành một cam kết thực sự phát hiện và trừng phạt hành vi vô đạo đức. Ngay cả khi các tổ chức chống tham nhũng được tạo ra, họ cũng thường bị khước từ những nguồn lực cần thiết để đạt được mục tiêu đã tuyên bố □ Trong nhiều trường hợp bộ quy tắc đạo đức mà họ được đề nghị cưỡng chế thực thi không có được một sự hiểu biết hay ủng hộ nào của dân chúng trên một cơ sở rộng." Hơn nữa, " sự bận tâm tới những biện pháp có tính chất hoảng loạn và việc thành lập những ban bộ hay các toà án đột xuất cho những vụ việc cụ thể để thay thế cho những định chế pháp lý không hoạt động nhằm bảo đảm tính chịu trách nhiệm công cộng, không có lợi ích gì đặc biệt". (Olowu 1987, tr. 230).

Những nỗ lực đấu tranh chống tham nhũng ở những nước khác cũng vậy, thường chỉ mang tính hình thức. Chính phủ của Mexico đã sử dụng ngày càng mạnh mẽ thuật hùng biện chống tham nhũng của những năm 1980 để đánh lạc hướng sự quan tâm tới những khó khăn kinh tế. "Quả thực, nhiều trong số các hoạt động phản đối và phát động phong trào chống tham nhũng của những năm 1980 đã được chính phủ dàn dựng hoặc châm ngòi trong một nỗ lực được chuẩn bị kỹ lưỡng, nhằm sử dụng tham nhũng làm biểu tượng để hướng sự quan tâm ra khỏi những khó khăn kinh tế và tái tạo niềm tin nơi công chúng vào chính phủ" (Morris 1991, tr. 122). ở Sierra Leone, chính phủ quân sự của Valentine Strasser, nắm quyền lực vào tháng 4 năm 1992, đã đề xuất những uỷ ban điều tra, các đội chống tham nhũng và những văn bản pháp lý cứng rắn.

Nhưng luật pháp lại thiếu các biện pháp cưỡng chế thực thi cụ thể, và các kế hoạch thành lập những uỷ ban độc lập thường trực chống tham nhũng, sửa đổi tiền lương, cung cấp những khuyến khích cho công nhân nhà nước, và tổ chức lại các dịch vụ dân sự vẫn chưa hoàn thành (Kpundeh 1993, tr. 242).

Những lời lẽ mâu thuẫn chống tham nhũng không đi đôi với cải cách lâu dài sẽ dẫn tới thái độ bàng quan hay ích kỷ của những người bên ngoài hệ thống chính trị đối với giá trị và tính có thể duy trì của cải cách. Nơi nào có cải cách chính trị - đặc biệt trong bối cảnh ánh hào quang của chính phủ tham dự và phi tập trung hoá đang gia tăng nhanh chóng trong ngắn hạn nhằm thoả mãn sức ép của nhà tài trợ - thì có nguy cơ rằng sự mở rộng diện liên quan, đặc biệt là trong những chính khách và các nhà hoạt động chính trị, sẽ dẫn tới cuộc cạnh tranh gay gắt hơn để được sự bảo trợ và tài trợ của đảng và do đó mở rộng và mô phỏng môi trường chính trị đang tồn tại. Quả thực, "những đặc trưng xác định mà thường người ta hay nghĩ tới là làm tăng thêm số đại diện, như các hệ thống đa đảng phản ánh được một dải rộng các nhóm lợi ích và danh sách để ngỏ các đại diện theo tỷ lệ, có thể khiến cho, một cách nghịch lý, các quan chức được bầu kém khả năng phản ứng hơn trước lợi ích công cộng" (Geddes 1991, tr. 389).

Ngược lại, và cũng không kém phần chắc chắn, là một khuynh hướng trong các ban lãnh đạo chính trị và các nhóm khách hàng (và đôi khi là các nhà tài trợ) của họ thiên về phản đối mọi sự mở rộng tham gia chính trị, do những gợi ý về tính ổn định của nhà nước và tiềm năng rối loạn chính trị hoặc xã hội:

Dân chúng, một khi đã nổi dậy, sẽ không chịu giới hạn những đòi hỏi của họ trong các cuộc cải cách mà chính phủ đã ấn định. Họ sẽ có xu hướng mở rộng chương trình để bao hàm cả những đòi hỏi về những thay đổi có tầm ảnh hưởng sâu rộng đối với chính sách đối nội, chẳng hạn như quyền tự do chính trị lớn hơn, cá biện pháp căn bản để giảm bất bình đẳng trong phân phối thu nhập và cải cách đất đai có hiệu quả. Tại nhiều nước châu Mỹ Latinh các nhân vật cai trị dường như ý thức đầy đủ được về những hiểm hoạ mà họ sẽ phải đối mặt tiếp theo phong trào quần chúng lan rộng này. Quả thực là hầu như tất cả các phe phái tư sản ở Mỹ Latinh đều có vẻ thích nhìn thấy đất nước của họ quay lại với tình trạng kém phát triển và thuộc địa hơn là chấp nhận rủi ro bị buộc phải tiến hành các cuộc cải cách căn bản về kinh tế và xã hội. (Branford và Kucinski 1988, tr. 134)

Tiêu điểm của chính phủ tốt: Xử lý tham nhũng

Với sự nhạy cảm chính trị, các nhà tài trợ có xu hướng nói lỏng những yêu cầu của họ đối với các thông lệ của chính phủ tốt trong các hệ thống chính trị (và ở một mức độ thấp hơn trong các hệ thống pháp luật và xét xử) của nước tiếp nhận, coi những thông lệ tốt là một điều kiện được ưu tiên hơn là một đòi hỏi bắt buộc. Một yếu tố cấu thành của quản trị tốt mà dễ thực hiện hơn nhiều - và là một bước mà các nước tiếp nhận viện trợ nước ngoài thấy khó mà tranh chấp - đang cải thiện việc giao nhận các dịch vụ của khu vực công cộng:

Khu vực công cộng ở nhiều nước đang phát triển được đặc trưng bởi việc thu các nguồn thu không ngang nhau, kiểm soát và quản lý chi tiêu kém, một khối công nhân viên chức nhà nước công kênh và được trả lương thấp, một khu vực bao cấp rộng lớn đem lại mức lợi nhuận thấp trên số vốn công cộng khan hiếm được đầu tư vào đó và tính chất yếu kém trong năng lực của các cơ quan kinh tế nòng cốt để thiết kế và thực thi những chính sách giải quyết các vấn đề này. Thực trạng này không chỉ góp phần gây nên những mức thâm hụt tài khoá lớn đòi hỏi phải có các biện pháp điều chỉnh, mà nó còn ngày càng làm xói mòn năng lực của nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ kinh tế và xã hội. (Ngân hàng Thế giới 1992, tr. 12)

Để làm cho các tổ chức trong khu vực công cộng đáp ứng tốt hơn, có hiệu quả và tiết kiệm hơn, các nhà tài trợ thường xuyên yêu cầu việc hợp lý hoá cơ cấu tổ chức, cải tổ các hoạt động và giảm số lượng nhân viên. Nhìn chung mục tiêu này đã đạt được thông qua việc phân bổ các nguồn lực dựa vào các thị trường chứ không phải vào chính phủ; sự tham dự của những người sử dụng cuối cùng trong việc sử dụng các nguồn lực; số lượng quan chức công cộng ít hơn nhưng được trả lương cao hơn; các quy tắc điều hành hợp lý và rõ ràng và xử phạt nặng hơn đối với những người vi phạm đạo đức; lập chương trình cho đầu tư và ngân sách tốt hơn; quản lý nhân sự tốt hơn, các biện pháp tiết giảm chi phí; chuyển dịch theo hướng tư nhân hoá, hợp lý hoá, và phi tập trung hoá; làm sáng tỏ các mối quan hệ giữa chính phủ-doanh nghiệp công cộng; ra quyết định minh bạch; cạnh tranh để giành được các hợp đồng; xoá bỏ những kiểm soát không cần thiết; chuyển giao các nguồn lực cho vấn đề sức khoẻ và giáo dục tiểu học (Ngân hàng Thế giới 1992; Dia 1993).

Tuy nhiên, chỉ rất ít, nếu có, những cải cách kiểu như thế là sẽ đạt được kết quả mà không cần có thêm những biện pháp ngăn ngừa và điều tra đối với tham nhũng. Những biện pháp này có thể bao gồm đào tạo dịch vụ công cộng; luân chuyển đội ngũ, đặc biệt trong các lĩnh vực hải quan, thu thuế và các cơ quan phân phối hợp đồng; các mức tiền lương phù hợp; các bộ quy tắc đạo đức và các thủ tục kỷ luật có liên quan; các đơn vị giám sát trong nội bộ các bộ nhưng báo cáo cho các bộ trưởng có quyền hạn cao hơn; tổ chức có hiệu quả các thủ tục ra quyết định và phân phối công việc; các thủ tục hành chính có hiệu quả; các nhóm nhiệm vụ đặc biệt, gồm có các luật sư, kế toán viên và kỹ sư, để tiến hành các cuộc điều tra; sử dụng quảng cáo và các chương trình có tính giáo dục; và thành lập các cơ quan chống tham nhũng có quyền điều tra rộng rãi, có uy tín công cộng cao, đội ngũ nhân viên trung thực và được sự ủng hộ của chính phủ (Liên Hợp Quốc 1990). Đại hội Liên Hợp Quốc lần thứ 8 cũng bàn luận về việc xác định loại vi phạm phải được coi là bất hợp pháp; phát triển các hệ thống tiếp nhận và đánh giá những căn nguyên của tham nhũng và giành ưu tiên điều tra những trường hợp có tính chất nghiêm trọng; khuyến khích việc báo cáo tham nhũng và thiết lập những phương thức để thưởng và bảo vệ người cung cấp thông tin; cải tiến việc đào tạo đội ngũ nhân viên và động lực thúc đẩy, thu thập tình báo, và tính độc lập của cơ quan điều tra.

Tuy nhiên những đề xuất này đặt ra hai vấn đề quan trọng. Thứ nhất, điều tra và buộc tội có thể mang tính chất tùy tiện và bị cá biệt hoá trong những tổ chức mà tham nhũng là hiện tượng phổ biến. Thứ hai, việc xử phạt, thích đáng đến mức nào không

thành vấn đề, đáp ứng được đòi hỏi của xã hội về trừng phạt nhiều hơn là có tác dụng răn đe (Hope 1987, tr. 143). Song việc trông chờ vào các biện pháp phòng ngừa, đặc biệt là thông qua các bộ quy tắc ứng xử và những phương tiện khác của những chuẩn mực in sâu trong tâm trí, có thể không đem lại kết quả nếu không có những phương tiện bổ sung để giám sát hành vi và thay đổi những thông lệ mà bộ quy tắc coi là không thể chấp nhận (Findlay và Stewart 1992). Các chính phủ với những mức độ cam kết khác nhau về chính phủ tốt đang ngày càng coi việc sử dụng một tổ chức chống tham nhũng độc lập là một cơ chế phù hợp và có hiệu quả về chi phí để theo đuổi hai chức năng - phòng ngừa và điều tra. Một cơ quan như thế có thể đảm nhận những trách nhiệm lớn liên quan tới nhiều khu vực, cưỡng chế thực thi một cách hữu hiệu những cải cách hay những chế tài, và làm đầu mối liên lạc với các bộ chủ chốt để giúp họ bổ sung cho những nỗ lực của nhau.

Một mô hình cho tất cả các lý do? Vai trò của một tổ chức chống tham nhũng độc lập

Với tư cách một mô hình đấu tranh với những hành vi phi đạo đức và không trung thực trong chính phủ, Ủy ban Độc lập chống Tham nhũng (ICAC) ở Hồng Kông, Trung Quốc, là tiêu điểm chú ý của nhiều nước rất khác biệt, như Úc và Botswana. Mối quan tâm bắt nguồn không chỉ từ thành công trong hoạt động của uỷ ban này, quyền tự do tương đối của nó đối với tham nhũng bên trong và can thiệp từ bên ngoài, và khả năng của nó thu hút sự ủng hộ rộng rãi của công chúng, mà còn bắt nguồn từ năng lực rõ ràng của nó trong việc thích ứng được với một xã hội đa dạng với có nhiều quy tắc văn hoá nghiêm ngặt, cũng như khả năng của nó hoạt động đan chéo trên cả hai khu vực công cộng và tư nhân. Mặc dù về mặt tổ chức là nặng về điều tra hoạt động, ICAC cũng có các phòng ngăn ngừa và giáo dục cũng như các chức năng tình báo, xử lý khiếu nại và tư vấn.

ICAC được thành lập vào năm 1974, tại một thời điểm mà chính phủ muốn giữ được lòng tin của các nhà đầu tư nước ngoài, nhưng lý do chính để thành lập tổ chức này lại là lý do chính trị. Chính phủ hy vọng công chúng sẽ bị thuyết phục hơn về tính hữu hiệu từ một cơ quan độc lập với cảnh sát và dịch vụ dân sự hơn là từ hệ thống hiện thời (Clark 1986, tr. 61). Ngay từ khi mới thành lập, ICAC đã nhìn nhận vai trò của nó là vượt ra ngoài việc điều tra những vụ việc cụ thể, mà mở rộng tới việc nhận diện các yếu tố cơ cấu chủ yếu dẫn tới hành vi tham nhũng, trong đó có sự yếu kém chính sách, những hướng dẫn không đầy đủ từ các bộ, các thủ tục không cần thiết, giám sát không thoả đáng, tùy tiện quá mức, chậm trễ hành chính không cần thiết, luật và quy chế không có hiệu lực, sự thiếu hiểu biết của công chúng về quyền hạn của các quan chức, và việc sử dụng sai hay lạm dụng chức vụ.

Tuy nhiên, sự nổi lên của ICAC như là một mô hình của tổ chức chống tham nhũng đang được nhiều nhà nước quan tâm, đã đặt ra những câu hỏi về tính có thể chuyển giao của nó. ICAC là một sản phẩm riêng biệt của một môi trường riêng biệt. Các nguồn lực của nó dồi dào, những cấp bậc cao của nó được bố trí cho những quan chức được tuyển chọn và là ngoại kiều, và nó có một chương trình tuyển chọn và đào tạo công phu. Nó hoạt động trong một nền văn hoá hành chính được quản lý tương đối tốt, trong một khuôn khổ chính trị và pháp lý thuận lợi. ICAC đã chủ động phát triển được một nền tảng rất thành công về các mối quan hệ với công chúng, khai thác cả những

phương tiện truyền thông đại chúng và một dân số sử dụng phương tiện truyền thông vào một thời kỳ tăng trưởng kinh tế:

Một trong những điểm đặc biệt trong kinh nghiệm của Hồng Kông là chính phủ đã áp dụng những chuẩn mực pháp lý mới vào một thời điểm, và trong những điều kiện, của quá trình hiện đại hoá nhanh chóng. Một số trong những thay đổi này có lẽ sẽ chẳng bao giờ xảy ra nếu như nó không nhằm phục vụ cho chính sách tổng thể của chính phủ nhằm thúc đẩy Hồng Kông trở thành một trung tâm kinh doanh quốc tế. Xét theo mọi lẽ thì các nhà chức trách đã đặc biệt gặp may, vì sự phản đối đối với luật pháp mới chỉ là âm ỷ và sự chuyển hướng sang những chuẩn mực pháp lý phổ biến diễn ra khi xã hội và nền kinh tế đang chuyển động theo cùng một hướng. Điều này không xảy ra với một chính phủ đang điều hành một hệ thống kinh tế và xã hội rệu rã, hay một xã hội đang sắp sụp đổ. Bộ máy hành chính mạnh, hiệu quả và có khả năng huy động được một đội ngũ nhân viên lý tưởng và tài năng. Hồng Kông cũng đạt được sự phát triển kinh tế ở trình độ tiên tiến mà từng bước cho phép việc thực hiện thành công chính sách này. (Clark 1987, tr. 250-51).

Đối với nhiều nước đang phát triển, một ICAC có thể về hình thức là tạo ra không chỉ thêm một tầng kiểm soát tốn kém tiền bạc, mà hơn thế đó còn là tầng kiểm soát mà những nỗ lực của nó có thể bị xói mòn bởi ảnh hưởng tham nhũng hay chính trị, trừ khi nó có được sự ủng hộ cần thiết về chính trị và tư pháp. Tuy nhiên, một số nước đã thành lập những cơ quan độc lập, cho dù chỉ nhằm những mục đích hạn chế hoặc như là kết quả của những hoàn cảnh cụ thể. Tại Zambia, một cơ quan điều tra đặc biệt đã xử lý những hành vi xấu theo văn bản pháp lý về kiểm soát giao dịch và hoạt động ngân hàng. Zimbabwe thành lập một đơn vị điều tra thuộc Bộ Tài chính để giải quyết những vi phạm trong kiểm soát giao dịch, hoạt động ngân hàng, xuất nhập khẩu và buôn bán. ở Mexico mối quan tâm thường xuyên của công chúng đối với tham nhũng, cho tới khi chính phủ sử dụng vấn đề này để hướng sự phê phán ra khỏi bản thân nó (Morris 1991, tr. 122-23), đã đưa chính phủ đến quyết định thành lập một bộ chịu trách nhiệm tiếp nhận những lời tố giác đối với các quan chức tham nhũng; xét xử theo những tố giác về tham nhũng liên quan tới các hợp đồng; giám sát khả năng tham nhũng trong Chương trình Đoàn kết Quốc gia (nhằm phát triển cơ sở hạ tầng, các dịch vụ và nông nghiệp ở cấp cộng đồng) thông qua "các nhân viên kiểm soát và dân phòng" của Ủy ban Đoàn kết do địa phương bầu ra; và xúc tiến những cải tiến trong dịch vụ công cộng bằng một thủ tục xử lý các khiếu nại và các dịch vụ điện thoại miễn phí (Vazquez Nava 1992).

Trong khi đối với nhiều nước, mô hình ICAC có thể quá tốn kém và quá đe dọa về mặt chính trị, và những ví dụ khác về các cơ quan độc lập có thể quá hạn chế hoặc bị kiểm chế quá nhiều bởi sự kiểm soát của cấp bộ, thì một cơ quan chống tham nhũng tạo ra bộ phận cấu thành trực tiếp cho chính phủ tốt, miễn sao chương trình hành động và tiêu điểm của nó được xác định ngay từ khi thành lập sau khi có sự tham vấn trong và ngoài nước. Thiết lập một cơ quan như thế chắc chắn là đỡ tốn kém hơn, mất ít thời gian hơn và ít có khả năng bị sai lệch thời biểu hơn, so với những cải cách hành chính khác cần thiết cho việc soạn thảo lại và cập nhật các văn bản pháp lý cũng như cơ sở hạ tầng tư pháp, cũng như cho việc đào tạo, tổ chức và làm tăng tính chịu trách nhiệm

của một số lượng đã giảm bớt các bộ thuộc khu vực công cộng. Hơn nữa, tạo ra một cơ quan bán tự trị, được lãnh đạo và tài trợ từ bên ngoài, là một giải pháp ngắn hạn rất có thể làm tăng thêm sự phẫn nộ trong các bộ khác, dẫn tới can thiệp chính trị và có thể làm mất đi những cán bộ có kinh nghiệm khi họ chuyển sang các tổ chức khác (Demongeot 1994; Dia 1993).

Một cơ quan chống tham nhũng độc lập cần phải được đóng tại trung tâm trong khu vực công cộng, tốt hơn cả là gần với kho bạc hay gần cơ quan chỉ đạo các vụ khởi tố công cộng, có những nguyên tắc rõ ràng cho việc lựa chọn và thời hạn của những nhân viên ở chức vụ cao cũng như cho các trách nhiệm hoạt động và các quy trình báo cáo, và được cung cấp một ngân sách riêng. Là một bộ phận của một "đội quân điều hành chéo" bao gồm các nhà quản lý chương trình và chính sách cao cấp" hạn chế, được đề bạt dựa vào chất lượng từ trong các cơ quan nhà nước (Demongeot 1994, tr. 481) - điều đó sẽ giúp tạo ra "những hòn đảo của năng lực trong khuôn khổ bộ máy quan liêu và tập trung những người ủng hộ tiếp tục cải cách về mặt chiến lược vào bên trong chính phủ. Mặc dù những người chủ trương này đã thua nhiều trận nhưng họ hiếm khi hoàn toàn biến mất khỏi khung cảnh" (Geddes 1991, tr. 387).

Nhân viên có kinh nghiệm cần được lấy từ những cơ quan bộ then chốt như kho bạc, ngân hàng trung ương, văn phòng kiểm toán trung ương, và văn phòng nước ngoài. Việc được bổ nhiệm vào cơ quan này phải là một phần trong tiến bộ nghề nghiệp của nhân viên đó, hay một sự chuyển đổi nhằm mang lại và sau đó chuyển giao kiến thức chuyên môn và giúp phát triển các mạng lưới ra bên ngoài. Công tác đào tạo trong tổ chức này phải dựa trên cả hai nền tảng là đào tạo từ trên xuống do các nhà tư vấn bên ngoài thực hiện, và việc thường xuyên dàn xếp việc đào tạo trong khu vực hoặc ở nước ngoài cho ban quản lý cao cấp, tốt nhất là với sự giúp đỡ của các tổ chức chuyên môn có tính nhà nghề, nhằm duy trì đạo đức và tính chuyên nghiệp.

Một cơ quan chống tham nhũng độc lập cũng phải chấp nhận những mối quan hệ chính thức thường xuyên với các tổ chức khác như cảnh sát hay các cơ quan xét xử, để khi cần thiết có thể rút ra được những cán bộ có năng lực và để thúc đẩy các hoạt động liên kết và thu thập thông tin của bản thân nó. Việc lựa chọn và luân chuyển đội ngũ cán bộ như vậy sẽ cho phép cơ quan này cân bằng được các hoạt động của nó, duy trì một cách tiếp cận linh hoạt trong việc bố trí cán bộ cho các cấp và tránh được khuynh hướng trở nên dòn sức quá nhiều cho các chức năng giám sát và điều tra. Khuynh hướng này không chỉ khiến cho một cơ quan bị lệ thuộc mạnh vào tính trung thực của hệ thống tư pháp đối với những kết quả của nó, và vào sự chấp thuận của ban lãnh đạo chính trị đối với sự tiếp tục độc lập của nó, mà hơn nữa, có thể hướng cơ quan này tới chỗ tập trung các nguồn lực tài chính và con người cho việc theo đuổi các vụ kiện cáo rất tốn kém. Nếu như lừa đảo và tham nhũng là không thể tránh khỏi, thì một sự tập trung như vậy cho điều tra, mặc dù rất quan trọng đối với việc chứng minh được khả năng to lớn trong việc ngăn chặn và, xét về tiềm năng, xét xử tham nhũng, vẫn có ít giá trị trong dài hạn hơn so với cải cách cơ cấu - tập trung cho cá thủ tục, các hệ thống kiểm soát, tính trách nhiệm, và việc thực hiện quyền tự quyết. (Xem mô tả chi tiết hơn về ICAC của Hồng Kông, Trung Quốc trong chương 3; nhìn lại kinh nghiệm của Singapore với Cục Điều tra các Thông lệ Tham nhũng, xem chương 4).

Tuỳ thuộc vào những vấn đề của riêng từng nước, một cách tiếp cận hiệu quả hơn là làm cân bằng những đặc điểm của ICAC với những đặc điểm của cơ quan tổng thanh tra (IGs) trong các chính phủ tiểu bang và liên bang của Mỹ. Với tư cách là những đơn vị nội bộ chứ không phải là đơn vị bên ngoài, và không có một khuôn khổ chính trị hay pháp lý của một ICAC, IGs cố gắng gắn kết các chức năng ngăn ngừa và điều tra trong khuôn khổ những bộ có các hoạt động thuộc phạm vi giám sát của họ. Những cơ quan này được thiết lập để kết hợp và phối hợp các quyền về điều tra, kiểm toán và xử phạt, những quyền này không thay thế các tuyến quyền lực hoạt động đã có, mà chỉ cho phép sự can thiệp và đánh giá độc lập trong một số lĩnh vực - bao gồm kiểm toán, thúc đẩy tiết kiệm, hiệu quả và hiệu lực trong việc đạt tới các mục tiêu của các bộ ngành ; cưỡng chế thực thi các quy định và luật lệ; ngăn chặn lừa đảo và lãng phí.

IGs thường báo cáo chính thức những phát hiện của họ cho bộ chủ quản và đồng thời cho các cơ quan bên ngoài. IGs chủ yếu tập trung vào những công việc điều tra đáng quan tâm hơn và có khả năng định lượng, nhưng cũng thực hiện chức năng đánh giá và ngăn chặn mà xét trong dài hạn thì có thể hữu hiệu hơn nhiều trong việc đẩy lùi tham nhũng. "Thay vì tham gia vào việc xem xét lại chương trình trên cơ sở sự đã rồi, sau khi sự phá hoại đã được thực hiện xong, việc xây dựng năng lực sẽ đòi hỏi một vai trò chủ động hơn về phía IGs ngay từ khi bắt đầu quá trình lập pháp và quản lý", với sự nhấn mạnh vào công việc dự báo và ngăn ngừa những tình huống sẽ đưa tới tham nhũng và lừa đảo (Light 1993, tr. 194; xem thêm Mckinney và Johnston 1986). (Để nhìn lại vai trò của cơ quan Tổng Thanh tra của Chính phủ của Uganda, xem chương 12).

Kết luận

Các cơ quan chống tham nhũng sẽ đòi hỏi sự hợp tác cũng như phối hợp tài trợ trong một số năm để đem lại sự ủng hộ có kết quả, không chỉ nhằm mục đích thành lập cơ quan đó, mà còn để duy trì hoạt động của nó. Sự ủng hộ đó là rất quan trọng bởi tham nhũng không nhất thiết sẽ gắn liền với hiện đại hoá chính trị, nó cũng không kết thúc khi một hệ thống chính trị đã chín muồi. Theo Werner (dẫn trong Doig 1995), "Tham nhũng thay đổi đặc tính của nó đáp lại sự thay đổi của các yếu tố kinh tế-xã hội, văn hoá và chính trị. Khi những yếu tố này tác động tới tham nhũng, tham nhũng cũng tác động tới chúng. Điều đáng nói là vì tham nhũng ở vào trạng thái cân bằng nên khái niệm vô tổ chức là không thể áp dụng. Diễn đạt một cách đơn giản, tham nhũng có thể được kiểm soát thông qua những gì làm cho đặc tính của nó thay đổi, nhưng điều quan trọng nhất là nó không bị tiêu diệt." Như vậy, có thể khó mà nhận thức được một chính quyền nhà nước khao khát, và có thể còn duy trì được, những mức độ có thể chấp nhận của sự trung thực và hiệu quả trong một môi trường phát sinh từ những điều kiện nợ nần và lạm phát nặng nề, thất nghiệp kinh niên, mức sống tồi tàn, và tình trạng bị áp bức nặng nề của công dân. Tuy nhiên, lập luận rằng tham nhũng chỉ đơn thuần là kết quả của những rủi ro do tình trạng kém phát triển "chứa đựng một thuyết tiến hoá thô sơ trong đó hình dung ra một sự giảm sút khối lượng lạm dụng tương ứng với mỗi phần trăm tăng thêm trong GDP (tổng sản phẩm quốc nội)" (Theald 1990, tr. 164).

Trong bối cảnh có những vấn đề liên quan tới sự biến đổi chính trị và kinh tế, tham nhũng ít có khả năng biến mất hoặc giảm nhẹ. Việc thành lập những cơ quan chống

tham những độc lập và có trọng tâm phù hợp có thể thực sự thúc đẩy được sự trung thực trong chính phủ và bảo vệ được các nguồn thu nhập và chi tiêu của nhà nước, xây dựng được một thứ đạo đức phục vụ công cộng và khuyến khích các thủ tục hành chính tốt hơn, tạo ra một phương thức để công khai sửa chữa những việc làm sai trái, và xúc tiến những thông lệ tốt trên toàn khu vực công cộng, nhờ đó bắt đầu làm cho bộ máy chính phủ hoạt động có kết quả và hiệu quả hơn với lợi ích kèm theo đó là cải thiện được uy tín và hoạt động của khu vực công cộng. Những mục tiêu đó sẽ chỉ đạt được một cách từ từ và tăng dần lên, song việc sử dụng một tổ chức chống tham nhũng có thể đem lại một chất xúc tác và một cấu phần với có một số vai trò bổ sung mà, trong tương lai gần, có thể đề xuất với các nhà tài trợ một chiến lược chống tham nhũng bền vững để giúp tiến tới chính phủ tốt.

Tài liệu tham khảo

Abbott, G. C. 1993. *Debt Relief and Sustainable Development in Sub-Saharan Africa*. Aldershot, U.K.: Edward Elgar.

Alam, M. S. 1995. "A Theory of Limits on Corruption and Some Applications." *Kyklos* 48(3):419-35.

Andreski, Stanislas. 1970. *Parasitism and Subversion: The Case of Latin America*. London: Weidenfeld and Nicolson.

Batley, Richard. 1994. "The Consolidation of Adjustment: Implications for Public Administration." *Public Administration and Development* 14(5): 489-505.

Branford, Sue, and Bernardo Kucinski. 1988. *The Debt Squads*. London: Zed Books.
British Council. 1993. *Development Priorities: Good Government*. London.

Clark, David. 1986. "Corruption in Hong Kong - ICAC Story." *Corruption and Reform* 1(1).

-----, 1987. "A Community Relations Approach to Corruption: the Case of Hong Kong." *Corruption and Reform* 2(3):235-57.

Cockcroft, Lawrence. 1990. *Africa's Way*. London: I B Taurus.

Commonwealth Secretariat. 1989. "Reinforcing International Support for African Recovery and Development." In Bade Onimode, ed., *The IMF, the World Bank, and the African Debt*: Zed Books.

Cooper, M. N. 1982. *The Transformation of Egypt*. London: Croom Helm.

- Demongeot, Patrick. 1994. "market-Oriented Approaches to Capacity Building in Africa." *Public Administration and Development* 14 (5): 479-87.
- Dia, Mamadou. 1993. *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*. Technical Paper 225. Washington, D.C.: World Bank
- Doig, Alan. 1995. "Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies: A Role for Independent Anti-Corruption Strategies?" *Public Administration and Development* 15(2): 151-65.
- Elliott, Kimberly A. 1997. "Corruption as a Global Policy Problem: Overview and Recommendations." In Kimberly A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- Findlay, M., and Stewart. 1992. "Implementing Corruption Prevention Strategies through Codes of conduct." *Corruption and Reform* 7(1): 67-85.
- Geddes, Barbara. 1991."A Game Theoretical Model of Reform in Latin American Democracies." *American Political Science Review* 85(2): 371-92.
- Gillespie, K., and G. Okruhlik. 1991. "The political Dimension of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis." *Comparative Politics* 24 (1): 77-95.
- Gong, T. 1993. "Corruption and Reform in China: An Analysis of Unintended Consequences." *Crime, Law and Social Change* 19(4): 311-27.
- Hope, K. R., Sr. 1987. "Administrative Corruption and Administrative Reform in Developing Countries." *Corruption and Reform* 2(2):127-47.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Conn.: Yale university Press.
- Johnston, Michael. 1997a. "Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: Connections between Politics and Corruption." In Kimberly A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- . 1997b. *What can be Done about Entrenched Corruption?* Washington, D.C.: World Bank.
- Johnston, Michael, and Yufan Hao. 1995. "China's Surge of Corruption." *Journal of Democracy* 6(4): 80-94.
- Keefer, Philip. 1996. "Protection against a Capricious State: French Investment and Spanish Railroads, 1845-75." *Journal of Economic History* 56(1): 170-92.

Keefer, Philip and Stephen Knack. 1995. "Institution and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7(3); 207-27.

Kpundeh, Sahr. 1993. "Prospects in Contemporary Sierra Leone." *Corruption and Reform* 7(3): 237-47.

Light, P.C. 1993. *Monitoring Government*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Little, Walter. 1992. "Political Corruption in Latin America." *Corruption and Reform* 7(1): 41-66.

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

McCubbins, Mathew D., and T. Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarm." *American Journal of*

*Các chiến lược chống tham nhũng:
Bắt đầu lại từ đâu? Những bài học độc đáo
từ phép phân tích so sánh*

Daniel Kaufmann

Một trong những lý do quan trọng giải thích tại sao ngày nay tình trạng tham nhũng trong chính phủ lại lan tràn ở châu Phi là người ta đã dành quá nhiều nỗ lực để tìm cách cứu chữa vấn đề đó hơn là để hiểu được nó.

-Dele Olowu (1993, tr. 227)

Mặc dù nhận xét sâu sắc trên là dành riêng cho trường hợp châu Phi, song những giải pháp hời hợt đối với nạn tham nhũng thì có rất nhiều ở tất cả các vùng trên thế giới. Đã đến lúc phải lùi lại và phân tích những nguyên nhân sâu xa của tham nhũng. Lối nói hoa mỹ chống tham nhũng xuất hiện ngày càng nhiều trong các chính phủ, Bắc cũng như Nam, thường giống như một câu cửa miệng đáp lại xu hướng tích cực đang ngày càng mạnh của xã hội công dân và quyết tâm rõ ràng hơn của một số người trong cộng đồng quốc tế phải làm điều gì đó để chống lại tham nhũng. Điều này không có nghĩa là không có một nước nào thực hiện những nỗ lực nghiêm túc chống tham nhũng. Nhưng ngay đằng sau những lời tuyên bố, những sắc lệnh, và những đơn vị đặc biệt chống tham nhũng thuộc chính phủ là những con người mà cam kết của họ trong việc xử lý vấn nạn này là hết sức đáng ngờ.

Hãy xem trường hợp rất gần đây của Kenya, nơi mà tình trạng tham nhũng lan tràn và những hậu quả tiêu cực về kinh tế vĩ mô của nó đã buộc Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) phải ngừng việc cho vay đối với quốc gia này vào tháng Tám năm 1997. Vào tháng Mười, theo sau áp lực ngày càng tăng từ phía xã hội công dân và cộng đồng quốc tế, tổng thống Kenya đã ra tuyên bố chính thức chống tham nhũng. Tiếp theo những bình luận của Tổng thống, Văn phòng Tổng Chương lý đã công bố: “Sáng nay, chính phủ đã thành lập một đội chống tham nhũng có nhiệm vụ xem xét hoạt động của uỷ ban chống tham nhũng vốn vẫn đang giám sát lực lượng đặc nhiệm chống tham nhũng - một đơn vị được lập ra gần đây để điều tra các vụ việc của một uỷ ban đặc biệt của chính phủ được giao trách nhiệm nghiên cứu tình trạng tham nhũng ở cấp cao trong các quan chức chính phủ tham nhũng hồi đầu năm nay” (*The Daily Nation*, 28/ 10/ 1997).

Đây có thể là một ví dụ cực đoan về cách thức để không nhằm thẳng vào tham nhũng. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, báo chí đã đăng tải nhiều tuyên bố và quyết định tương tự như vậy ở các nước châu Á, châu Mỹ La-tinh, và Liên Xô

cũ. Thật không may là khi được khoác những lớp vỏ bọc tinh vi hơn, thì những nỗ lực kiểu này có thể được một số chuyên gia và quan chức trong cộng đồng quốc tế hoan nghênh. Rốt cuộc, số tiền nhận được để cho các chính trị gia tham nhũng tham gia vào cái trò hùng biện về xoá bỏ tham nhũng giờ đây là khá cao, và sức ép lên cộng đồng những nhà tài trợ phải cho thấy được những kết quả rõ ràng cũng tăng lên.

Một trong những thách thức đặt ra vào lúc này là phải phân biệt được giữa một bên là chương trình kiểm soát tham nhũng đã được cam kết một cách nghiêm túc với bên kia là lối nói khoa trương chỉ thích hợp về mặt chính trị. Để làm được điều này, điều quan trọng là chúng ta phải hiểu được những nguyên nhân căn bản của tệ tham nhũng, cũng như phải có sự sẵn sàng và cam kết của một chính phủ để giải quyết những nguyên nhân đó. Nhưng cuộc đấu tranh để kiểm soát nạn tham nhũng bị cản trở bởi rất nhiều những quan niệm sai lầm, thành kiến và sự mơ hồ về những gì hình thành nên trụ cột chủ yếu của một chiến lược chống tham nhũng. Chương này đóng góp vào cuộc tranh luận thông qua việc phân tích một vài trong số những định kiến và nhận thức sai lầm đang rất phổ biến, cung cấp chứng cứ mới xuất hiện và các kết quả thu được từ việc phân tích dữ liệu về những nhân tố chính quyết định sự tham nhũng, và đưa ra một số nguyên tắc cho việc thiết kế các chiến lược chống tham nhũng. Nó cố gắng tập trung trực diện vào những quy tắc cơ bản có thể quy định tính phổ biến của nạn tham nhũng trong một quốc gia, tránh đề cập tới “những đối tượng dễ hối lộ” - có tính tổ chức hay hình thức khác - hiện đang trở thành mốt.

Cuộc đấu tranh chống tham nhũng ở một bước ngoặt

Trước hết, xem xét tham nhũng trong triển vọng của nó là rất quan trọng. Lòng tin xứng đáng được đưa lên hàng đầu: phong trào ủng hộ tích cực việc chống tham nhũng đã thành công to lớn trong vài năm qua. Ngày nay, sự thừa nhận tham nhũng là một vấn nạn đã rộng rãi hơn nhiều, do có sự tham gia của xã hội công dân ở nhiều nơi. Cộng đồng quốc tế - và một số nước nói riêng - ngày càng sẵn sàng hành động. Vai trò của các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế (như tổ chức Transparency International) là yếu tố then chốt để nâng cao nhận thức và lôi cuốn sự tham gia của xã hội công dân.

Thách thức của việc đối phó với nạn tham nhũng đang bước vào giai đoạn quan trọng thứ hai: thiết kế và thực thi các chiến lược và những hành động cụ thể có khả năng đem lại những kết quả lâu bền. Điều này đòi hỏi phải xem xét những nguyên nhân cơ bản của nạn tham nhũng một cách kỹ lưỡng và cởi mở, tránh những định kiến có thể đem lại những kết quả sai. Những định kiến này có thể bị làm sâu sắc thêm bởi những quyền lợi bất di bất dịch của các chính phủ tham nhũng trong việc chấp nhận những cương lĩnh chống tham nhũng để chịu về mặt chính trị nhằm tỏ ra tích cực trong việc xử lý vấn nạn này.

Những khuynh hướng chính cần phải đề phòng bao gồm:

- Khuynh hướng *chống kinh doanh*: Việc đổ lỗi cho giới kinh doanh đã trở thành một sự hợp lý hoá có ích. Nó bắt nguồn từ khái niệm “chất dầu bôi trơn” và “đồng tiền đi trước” (xem phần tiếp theo), cũng như từ quan điểm cho rằng việc các nhóm lợi ích kinh doanh vận động hành lang chống lại việc hình sự hoá tội hối lộ đang trở thành phổ biến. Theo sự hiểu biết thông thường, toàn bộ khu vực doanh nghiệp đều được lợi từ khả năng xoay xở quanh những quy chế quá chặt chẽ (với của hối lộ là “chất dầu bôi trơn các bánh xe của phát triển”). Thậm chí một số người còn lập luận rằng sự hối lộ của giới kinh doanh là có lợi cho phát triển. Khuynh hướng này đi ngược lại logic hành động tập thể để đấu tranh chống tham nhũng và do đó chống lại sự hành động phối hợp lôi kéo cả khu vực doanh nghiệp như một bên tham gia.
- Khuynh hướng *xử lý triệu chứng*: Chỉ xử lý triệu chứng thay vì xác định nguyên nhân gốc rễ, liên quan tới suy nghĩ cho rằng giải pháp cho vấn đề này là bắt giữ và tổng giam một số lượng tội phạm mục tiêu chẳng hạn, hoặc thông qua một đạo luật chống tham nhũng nữa ở trong nước. Giải quyết một vấn đề bằng cách chỉ chăm chăm xử lý các triệu chứng sẽ gặp phải vô số những cái bẫy, giống như những gì các chính phủ đã phát hiện ra khi họ cố gắng chống lạm phát bằng cách tạo ra những kiểm soát giá cả.
- Khuynh hướng *nóng vội*: để cho xã hội công dân duy trì được nội lực chống tham nhũng thì việc nhanh chóng đạt được một số kết quả cụ thể là rất quan trọng nếu. Đồng thời, những can thiệp được cân nhắc một cách không thấu đáo (“nhanh và bẩn”) có nguy cơ là phản tác dụng, như trong lời trích dẫn mở đầu của Olowu. Cơ cấu khuyến khích đối với các nhà tài trợ và các chính trị gia trong nước đôi khi khích lệ họ thể hiện một hành động mau lẹ và rõ ràng nào đó, cho dù nó có đem lại những kết quả có ý nghĩa và tồn tại dài lâu hay không. Nhưng liệu có phải họ đang giải quyết những yếu tố cơ bản đích thực không? Và nếu thoát đầu không phải lúc nào công chúng cũng thấy rõ là những yếu tố cơ bản này trực tiếp gắn với tham nhũng, liệu có nảy sinh một khuynh hướng chống lại việc tập trung vào những yếu tố khó nhận thấy hơn, gián tiếp hơn, nhưng lại là những yếu tố quy định quan trọng của tham nhũng?
- Khuynh hướng *“bơm”*: Giống như phản ứng có tính tổ chức đã bị thất bại của Công ty Tài chính Phát triển trước thực trạng được nhận thức là sự thiếu hụt tín dụng có thời hạn dành cho phát triển trong những năm 1970, ngày nay, chúng ta có thể phải đối mặt với một hiểm hoạ tương tự trong việc kiểm soát tham nhũng: việc bơm các nguồn lực cho những sáng kiến về tổ chức độc lập như các cơ quan giám sát, những đặc quyền mới, v.v., có thể gây tác hại cho sự thay đổi toàn diện hơn trong môi trường làm phát sinh tham nhũng.
- Khuynh hướng *chống lại phản chứng*: Những kết luận sai lầm thường bắt nguồn từ những phân tích trong sự thiếu vắng những **yếu tố phản chứng** và những kiểm soát phù hợp. Một ví dụ là việc quy thành công là do có các cơ quan giám sát hoạt động chống tham nhũng ở Botswana, Singapore, và những trường hợp đã được biết trước khác bằng cách tập trung vào những chi tiết của

- chính bản thân các cơ quan này mà không xem xét đến tác động của những cải cách cơ bản trong môi trường rộng hơn.
- Khuynh hướng *khoea trương*: Ngày nay, những bản tuyên ngôn lê thê, những lời tuyên bố, hô hào, những cuộc hội thảo và các bản thông cáo chống tham nhũng có nhan nhản ở khắp nơi. Để hành động, người ta buộc phải vượt ra ngoài việc nâng cao nhận thức để hướng tới sự phân tích sâu sắc, hợp lý về những bằng chứng tiếp cận được, rồi tiến tới thiết kế và thực thi những chương trình phù hợp. Việc cho rằng hoàn toàn không có khả năng lấy được số liệu trong một lĩnh vực nhạy cảm như tham nhũng chỉ là chuyện tưởng tượng.
 - Khuynh hướng *bộ dụng cụ cơ giới*: Các hình thức tham nhũng và tầm quan trọng tương đối của các yếu tố quy định khác nhau đối với tham nhũng ở mỗi quốc gia là không giống nhau. Việc nhận thức được điều này chính là chìa khoá để thiết kế các chương trình thích ứng với từng bối cảnh cụ thể.
 - Khuynh hướng *“cây thông Nô-en”*: Thay vì xác định những nguyên nhân chính của nạn tham nhũng ở một quốc gia và xếp thứ tự ưu tiên cho chúng, các nhà lãnh đạo trong chính phủ có thể đề xuất vô số cải cách. Sẽ là sai lầm khi tin rằng một chương trình lý tưởng được điều chỉnh khéo léo, xây dựng chi tiết và toàn diện đến mức bao hàm được nhiều kỷ lục về phương pháp và sáng kiến.
 - Khuynh hướng *chống lại những cải cách kinh tế*: Một số nhà nghiên cứu lập luận rằng cải cách kinh tế làm cho tình trạng tham nhũng càng nặng nề hơn. Những người khác lại hàm ý rằng những cải cách như vậy là một công cụ trung tính trong việc xử lý tham nhũng: trong danh mục dài các biện pháp được đề xuất để tấn công vào vấn nạn này, cải cách kinh tế thường bị bỏ qua hoặc chỉ được ghép vào như một giải pháp sau cùng. Khuynh hướng này có liên quan đến các khuynh hướng *xử lý triệu chứng* và *nóng vội* ở chỗ tất cả đều lờ đi sự cần thiết phải giải quyết những vấn đề cơ bản. Sự phản đối những cải cách kinh tế đôi khi đã bị kích động bởi sự quan tâm không đúng mức đến vai trò của các khuyến khích trong việc hiểu được sự lan tràn của tệ tham nhũng và những cách cứu chữa có thể đối với vấn nạn này.

Một thách thức thực nghiệm đối với những lý lẽ

dầu bôi trơn và đồng tiền đi trước

(Đức vua) sẽ bảo vệ những con đường thông thương khỏi sự quấy rối của các cận thần, các quan chức chính phủ, những tên ăn trộm và lính biên phòng (và) các sỹ quan biên phòng sẽ bù lại những gì đã mất Cúng giống hệt như không thể không ném mật ong hay thuốc độc mà người ta thấy có ở đầu lưỡi của mình, những người có dính dáng đến tiền bạc của chính phủ không thể không chấm mút, dù chỉ là một chút, của cải của nhà vua.

- Trích từ luận thuyết “Arthashastra” của Kautilya (Quan tế tướng của nhà vua Ấn Độ cổ đại), khoảng từ năm 300 trước công nguyên đến năm 150 sau công nguyên.

Đoạn trích dẫn ở trên cho thấy tham nhũng đã tồn tại ngay từ thời cổ đại. Nhưng nó cũng minh họa rằng ngay cả khi đó tham nhũng cũng đã được xem là có thể huỷ hoại sự phát triển của nhà nước và đòi hỏi phải có những biện pháp cụ thể để đối phó với nó. Vị cố vấn của nhà vua đã ám chỉ một cách sâu sắc mối liên hệ giữa buôn lậu, sự quấy rối của các quan chức ở biên giới và nạn tham nhũng. Và ông hiểu rằng tham nhũng còn vượt xa khỏi phạm vi hối lộ: ông ta đề cập một cách rõ ràng đến hành vi ăn cắp các khoản thu công cộng.

Gần đây hơn, một quan điểm trái ngược đã xuất hiện, cho rằng tham nhũng không thể không nhất quán với phát triển, và đôi khi nó thậm chí còn thúc đẩy phát triển nữa. Những người đề xướng ra quan điểm hiện đại này đã phủ một đám mây mờ hồ lên vấn đề tham nhũng. Chẳng hạn, họ cho rằng định nghĩa tham nhũng rất khác nhau giữa các nền văn hoá, hàm ý rằng những gì bị coi là tham nhũng ở phương Tây sẽ được lý giải một cách khác trong khuôn khổ những tập quán của các nền kinh tế mới nổi (xem hộp 2.1). Những người theo chủ nghĩa xét lại cũng nêu đặc trưng của những hiệu ứng của tham nhũng đối với tăng trưởng kinh tế là mơ hồ, dựa trên thực tế là cho đến gần đây, một số “con hổ” châu Á vẫn trải qua cả tăng trưởng kinh tế phi thường lẫn tham nhũng ở mức độ cao. Cuối cùng, người ta cho rằng hiệu ứng của những cải cách thị trường đến tình trạng tham nhũng là không rõ ràng.

Chủ đề trọng tâm của luận điểm “dầu bôi trơn bánh xe” là hối lộ có thể là một cách làm hiệu quả để vượt qua những quy định phiền hà và những hệ thống luật pháp vô tích sự. Cách lập luận này không chỉ là khởi nguồn cho những mô hình mang tính học thuật phức tạp mà còn hợp pháp hoá ứng xử của các công ty tư nhân sẵn sàng hối lộ cho được việc. Khi xem xét sâu hơn, lập luận này có rất nhiều lỗ hổng. Nó lờ đi quyền tự do làm theo ý mình vốn rất lớn mà nhiều chính trị gia và quan chức, nhất là ở các xã hội tham nhũng, có được trong việc tạo dựng, gia tăng và giải thích các quy định phản tác dụng. Do đó, thay vì bôi trơn những bánh xe kêu cọt két của một nền hành chính cứng nhắc, tham nhũng lại trở thành thứ tiếp sức cho những quy định quá đáng và tùy tiện. Đây là một cơ chế mà nhờ đó tham nhũng tự nuôi sống chính bản thân nó.

Hộp 2.1. Phải chăng những nước nghèo thì tham nhũng còn những nước giàu thì trong sạch?

Cách phân tích “theo thuyết tương đối về văn hoá”, đưa ra cách lý giải những khác biệt trong tham nhũng giữa các quốc gia, đang bị nghi ngờ (và được xem là có tính áp đặt). Ở bất cứ đâu, ngay cả trong những môi trường truyền thống,

những chuẩn mực văn hoá trong việc biếu tặng quà đều có thể phân biệt được với cái được xem là những thông lệ tham nhũng mang tính lạm dụng. Quan điểm cho rằng sự tham nhũng chỉ có thể được kiểm soát khi một quốc gia đã công nghiệp hoá hoàn toàn cũng đang bị đặt trước thử thách. Mặc dù mức độ tham nhũng hành chính và tham nhũng quan liêu thường có tương quan ngược với trình độ phát triển của một quốc gia, nhưng giữa các quốc gia có trình độ tương tự nhau thì phạm vi tác động của tham nhũng vẫn khác nhau rất nhiều. Và phát triển không giúp các nước thoát khỏi vấn nạn này: năm 1997, dựa trên chỉ số tham nhũng, tổ chức Transparency International đã xếp Chi lê, Cộng hoà Séc, Malaysia, Ba lan, và Nam Phi là “trong sạch” hơn các nước công nghiệp như Hy Lạp và Italia. Đáng lưu ý là chỉ số này tập trung vào tham nhũng hành chính và tham nhũng quan liêu. Nó không bao hàm các thước đo đối với tham nhũng chính trị (theo đó một số nước công nghiệp ở vào tình trạng rất tồi tệ), cũng không đo lường xu hướng hối lộ ở nước ngoài của các nhà đầu tư từ các nước công nghiệp.

Một cách tổng quát hơn, những yếu tố quy định tham nhũng ở các nước đang phát triển là rất đa dạng và phức tạp. Nghiên cứu mà chúng tôi đang tiến hành cho thấy rằng các định chế (gồm sự thống trị của luật pháp và sự bảo vệ đối với các quyền sở hữu), quyền tự do công dân, sự quản trị (gồm mức độ chuyên nghiệp hoá của các cơ quan nhà nước), và các chính sách kinh tế, cũng như các biến số khác cụ thể cho từng quốc gia (như quy mô), đều tỏ ra có ý nghĩa (xem những phần tiếp theo của Kaufmann và Sachs). Chương này đặc biệt chú trọng đến việc hiểu được những tác động của chính sách kinh tế đối với tham nhũng, nhưng nó cũng nhấn mạnh rằng các yếu tố khác cũng đóng một vai trò quan trọng. Không những thế, các nhân tố kinh tế và phi kinh tế không độc lập với nhau. Chẳng hạn, việc thi hành những cải cách kinh tế thường làm tăng thêm sức mạnh của nhóm người làm mũ nhon trong những cải cách về mặt pháp luật và tổ chức.

Một biến thái kinh tế phức tạp của lập luận “dầu bôi trơn là tích cực” là quan điểm cho rằng hối lộ cho phép cung và cầu hoạt động. Quan điểm này kiên định cho rằng trong cuộc đặt giá cạnh tranh để có được một hợp đồng mua hàng của chính phủ, người hối lộ nhiều nhất sẽ giành phần thắng - và công ty có chi phí thấp nhất sẽ có khả năng chịu đựng được món tiền hối lộ lớn nhất. Điều đó chỉ hay ho về lý thuyết nhưng lại không đúng. Thứ nhất, bằng cách chỉ tập trung vào tệ hối lộ, lập luận này không tính đến việc tham nhũng là ăn cắp các nguồn lực công cộng, làm suy yếu tính ổn định kinh tế vĩ mô. Không những thế, những người nhận hối lộ có xu hướng chuyển những đồng tiền này vào các tài khoản ở nước ngoài. Ví dụ, theo cách này Nigeria đã bị tổn thất hàng tỷ tiền ngân sách trong những thập kỷ vừa qua. Thứ hai, việc giả định rằng năng lực đấu thầu cao nhất bắt nguồn từ khía cạnh hiệu quả - chi phí là không đúng; thay vào đó, nó thường gắn liền với chất lượng dưới mức tiêu chuẩn. Ở Ukraina, một công ty xây

dụng chào thầu 10 đôla Mỹ một mét vuông cho việc lát nền một toà nhà công cộng lớn đã ngay lập tức bị loại ra ngoài vì nhà thầu này đã dám chào giá thấp hơn mức chi phí “tối thiểu” là 30 đô la Mỹ một mét vuông. Người thắng trong hợp đồng này khó có thể là một công ty đạt hiệu quả cao nhất về mặt chi phí! Thứ ba, các chính trị gia hiếm khi làm đối tượng của một khoản chi trả bất hợp pháp trong cuộc đấu thầu cạnh tranh; trái lại, họ đòi hỏi tiền hối lộ một cách kín đáo từ những đối tượng mà họ tin là sẽ giữ được bí mật. Thứ tư, việc nhìn nhận hối lộ như một cơ chế làm cân bằng cung và cầu không tính đến một thực tế là nhiều hàng hoá công cộng không nên được phân phối cho những người đặt giá cao nhất. Thay vào đó, mục tiêu của các chương trình chống đói nghèo là phân bổ các nguồn lực theo *sự cần thiết* của những người nhận. Cuối cùng, quan điểm cung và cầu về tham nhũng cho rằng những kẻ hối lộ nhận được những hàng hoá mà họ đã phải trả tiền cho chúng. Điều này không phải lúc nào cũng đúng, vì không thể cưỡng chế thi hành các giao dịch tham nhũng bằng luật pháp.

Một trường phái “biện hộ cho tham nhũng” lý luận rằng hối lộ có thể làm tăng hiệu quả bằng cách giảm đáng kể thời gian cần thiết cho các thủ tục xin phép và công việc giấy tờ. Vấn đề đối với lý lẽ “đồng tiền đi trước” này nằm ở giả định rằng cả hai phía đều thực sự tham gia vào vụ việc và không đòi hỏi thêm tiền hối lộ. Ở Ấn Độ, một công chức cấp cao được hối lộ không thể giải quyết các thủ tục xin phép nhanh hơn được một chút nào vì có rất nhiều người trong giới quan liêu cùng tham gia vào quá trình đó, nhưng ông ta sẵn sàng đưa ra giải pháp làm chậm trễ quá trình cấp giấy phép đối với các công ty đối thủ.

Ngay cả trong những xã hội mà vô vàn các quy định phản tác dụng đã được tạo ra nhằm moi của hối lộ, vẫn phải có một hạt nhân của các luật lệ và các quy định phục vụ những mục tiêu xã hội hữu ích. Những bộ luật đơn giản và minh bạch về xây dựng, những quy định hợp lý về vấn đề môi trường, những quy định rõ ràng nhằm đảm bảo sự lành mạnh của hệ thống ngân hàng, và những quy định nghiêm ngặt về mua bán vật liệu hạt nhân là cần thiết trong bất cứ một xã hội nào. Trong bối cảnh này, lý lẽ tham nhũng như chất dầu bôi trơn là đặc biệt quý quyết, vì tiền hối lộ sẽ phục vụ cho việc giày xéo lên những quy định như vậy và làm tổn hại các mục tiêu xã hội. Ví dụ, việc chặt đốn gỗ trái phép trong các khu rừng mưa nhiệt đới có thể là kết quả của những khoản tiền bất hợp pháp trả cho các quan chức.

Một yếu tố khác nữa góp phần vào nạn hối lộ là quyền tự do định đoạt của các chính trị gia trong việc hạn chế sự tiếp cận của các đối thủ cạnh tranh tiềm năng vào thị trường dành cho những kẻ hối lộ. Những vụ bê bối kiểu này đã từng xảy ra ở Nga và Ukraina trong lĩnh vực năng lượng. Khối lượng “dầu bôi trơn” chưa từng thấy trong những vụ việc này đã gia cố những cấu trúc độc quyền khổng lồ. Thông lệ tham nhũng cố hữu của những hệ thống tài chính được giám sát một cách yếu kém và việc cho vay có tay trong đã góp phần gây nên những cuộc

khủng hoảng kinh tế vĩ mô ở Albania, Bulgaria, và mới đây là ở nhiều quốc gia Đông Á.

Hối lộ và tìm kiếm tiền tô cũng đòi hỏi một chi phí kinh tế lớn. Tài năng được sử dụng không đúng chỗ vì những việc làm có tiềm năng thu được những khoản dứt lót sinh lợi thu hút những người mà lẽ ra đã chấp nhận những phần thưởng tài chính khiêm tốn hơn do những nghề nghiệp thực sự có ích mang lại. Các quan chức tham nhũng đưa ra những quyết định tồi tệ về mặt công nghệ với việc ủng hộ những dự án không đạt tiêu chuẩn, phức tạp, đòi hỏi vốn lớn với song để hốt được những món tiền lớn hơn. Do đó, một hợp đồng lớn về quốc phòng hay cơ sở hạ tầng có thể được ủng hộ hơn việc xây dựng hàng trăm trường tiểu học và trạm y tế. Tai hại hơn cho phát triển là nhiều dự án “voi trắng” (công kênh, chi phí cao) không có ích lợi gì mà chỉ làm giàu cho các quan chức chính phủ và các nhà cung cấp; tình trạng không hoạt động của bốn nhà đốt rác mới đây ở Lagos, Nigeria là một ví dụ, không có một cái nào vận hành một cách đúng đắn. Không những thế, các nhà thầu và quan chức dính líu vào các hoạt động tham nhũng gây ra những chi phí khổng lồ về thời gian và năng suất phải bỏ ra. Việc thương lượng những vụ làm ăn và những khoản thanh toán bất hợp pháp, đảm bảo sự bí mật của chúng và đề phòng với rủi ro luôn hiện hữu là sẽ không nhận được những chữ ký và giấy phép đã được hứa hẹn đều là những công việc mất rất nhiều thời gian, cả sự cần thiết đòi hỏi phải đàm phán lại hay hối lộ thêm cho một quan chức khác nữa như vẫn thường xảy ra cũng tốn thời gian không kém. Tất cả những hoạt động này diễn ra với sự gánh chịu của các công ty đang hoạt động hiệu quả và các chính phủ.

Trên thực tế, bằng chứng từ nhiều quốc gia khác nhau cho thấy mối quan hệ cũng chiều giữa mức độ hối lộ và lượng thời gian mà một giám đốc doanh nghiệp phải dành cho các quan chức nhà nước. Một cuộc điều tra thực hiện năm 1996 đối với hơn 1500 doanh nghiệp ở 49 quốc gia đang phát triển và công nghiệp hoá cho thấy: chẳng hạn như ở Ukraina, các ông chủ công ty mất nhiều tiền hối lộ phải dành thời gian cho các quan chức và chính trị gia nhiều hơn gần một phần ba so với những người hối lộ ít. Những công ty hối lộ nhiều đó cũng cần phải mất 75 tuần công lao động mỗi năm trong thời gian quản lý cho việc thương lượng với các quan chức, so với con số trung bình hàng năm là 22 tuần công lao động của các công ty hối lộ ít. Thêm vào đó, các số liệu thu được từ hơn 3600 công ty ở 69 nước chứng tỏ rằng ở những nước có tình trạng hối lộ cao hơn, các công ty thường dành một phần lớn hơn trong thời gian quản lý cho các quan chức (xem hình 2.1). Ngoài ra, cuộc điều tra năm 1996 cung cấp bằng chứng rằng ở những nơi mà tệ hối lộ phổ biến hơn thì chi phí vốn và chi phí đầu tư của các công ty có xu hướng cao hơn (xem hình 2.2).

Hình 2.1. Mối quan hệ giữa thời gian các nhà quản lý doanh nghiệp phải dành cho các quan chức và tần suất hối lộ.

Các số liệu đem lại cái nhìn sâu sắc về những mối liên hệ qua lại phức tạp giữa sự can thiệp theo quy định, sự tùy tiện xử lý theo quy định và mức độ cũng như chi phí của hối lộ. Ví dụ, các phép tính cho thấy rằng trong những môi trường mà hoạt động kinh doanh chịu sự can thiệp quan liêu và theo quy định nhiều hơn, thì các thông lệ tham nhũng xảy ra nặng nề hơn rất nhiều (xem hình 2.3). Hơn nữa, mức độ tùy ý được quy định càng cao, tình trạng nhận hối lộ của các quan chức càng cao (xem hình 2.4). Các cuộc khảo sát được tiến hành ở một số quốc gia thuộc Liên Xô cũ cho thấy những quy định và các khoản thuế khoá nặng nề và tùy tiện đều đi liền với đòi hỏi phải trả hối lộ cao để tồn tại. Tình huống đó tạo ra một chi phí cao của việc tiến hành kinh doanh. Ở trạng thái cân bằng, hối lộ với tư cách là một chiến lược, không làm giảm lượng thời gian quản lý công ty bị các chính khách và các quan chức “chiếm giữ”, nó cũng không làm giảm chi phí đầu tư của các công ty này. Trái lại, hối lộ được tiếp sức bởi sự tùy ý của giới quan liêu trong việc áp đặt các quy định, các khoản phí, các giấy phép, các loại thuế và thuế xuất nhập khẩu.

Hình 2.2. Mối quan hệ giữa chi phí vốn và tần suất hối lộ

Vì vậy, bằng chứng đang hiện ra hoàn toàn rõ ràng: ở khắp nơi, tham nhũng gắn liền một cách ngược chiều với các mục tiêu phát triển. Giới quan liêu và chính trị gia cơ hội - những người cố gắng tối đa hoá phần của mình mà không quan tâm đến sự chia phần trên quy mô của “chiếc bánh” tổng thể - có thể giải thích cho tác động đặc biệt bất lợi mà tham nhũng đã gây ra ở một số quốc gia thuộc châu Phi, châu Á và Liên Xô cũ. Thực tế là một cuộc điều tra về các quan chức cấp cao từ khu vực công cộng và xã hội công dân tại các nền kinh tế đang nổi đã cung cấp những chứng cứ bổ sung (xem phụ lục của chương này). Những người trả lời điều tra đã xếp vấn đề tham nhũng trong khu vực công cộng là trở ngại nghiêm trọng nhất đối với phát triển đang đặt ra cho đất nước họ, mà giữa các khu vực không có khác biệt đáng kể. Ở nơi đâu cũng vậy, các nhà hoạch định chính sách có thể lực đều cho rằng tham nhũng là trở lực ghê gớm nhất của sự phát triển, chứ hoàn toàn không phải là chất dầu bôi trơn cho quá trình đó.

Hình 2.3. Mối quan hệ giữa hối lộ và sự can thiệp về mặt quy định của nhà nước vào hoạt động kinh doanh

Các số liệu và nghiên cứu cho thấy những ảnh hưởng có hại của tham nhũng đối với tăng trưởng đã và đang tăng lên. Một nghiên cứu mới đây đã phát hiện ra rằng một đất nước tham nhũng có khả năng đạt tổng mức đầu tư thấp hơn gần 5 phần trăm so với một nước không có tham nhũng và mất đi khoảng một nửa điểm phần trăm trong tăng trưởng tổng sản phẩm quốc nội hàng năm (Mauro, 1996). Và có bằng chứng cho thấy tham nhũng làm chậm lại hoạt động đầu tư trực tiếp nước ngoài; so với một đất nước không có tham nhũng, đầu tư vào một quốc gia tương đối tham nhũng cũng tương đương với một mức thuế (“tư nhân”)

bổ sung là 20% đánh vào khoản đầu tư đó. Mối quan hệ thống kê giữa nạn tham nhũng và mức đầu tư trực tiếp nước ngoài thấp hơn đúng với tất cả các khu vực. Trái với lẽ thường, không có bằng chứng gì cho thấy các nhà đầu tư nước ngoài kém sức chịu đựng đối với tham nhũng ở các nền kinh tế Đông Á hơn so với ở các nước khác trên thế giới.

Hình 2.4. Mối quan hệ giữa tham nhũng và sự tùy tiện ra quy định của giới quan chức.

Ghi chú: Các điểm số liệu cho biết các mức trung bình quốc gia của 48 nước đang phát triển và công nghiệp trong năm 1977. Các số liệu không phản ánh một sự ủng hộ về mặt thể chế đối với một nước riêng lẻ hay chỉ số.

Nguồn: Số liệu về tham nhũng từ Transparency International; số liệu về quyền được tùy ý theo quy định lấy từ Điều tra về Tính cạnh tranh Toàn cầu do Diễn đàn Kinh tế Thế giới tiến hành.

Phát hiện này cũng thách thức luận điểm cho rằng kinh nghiệm của các nước Đông Á cho thấy tham nhũng không ảnh hưởng xấu tới đầu tư và tăng trưởng. Lập luận đó bỏ qua sự thật là tham nhũng chỉ là một trong nhiều yếu tố tác động tới tăng trưởng và phát triển. Ngay cả số ít những quốc gia Đông Á có nạn tham nhũng khá nặng nề cũng đã phát triển được một sự cai trị bằng luật pháp có thể tin cậy được, duy trì sự quản lý kinh tế vĩ mô đúng đắn trong quá khứ, và ngăn chặn các thông lệ tham nhũng xâm phạm vào các chính sách định hướng xuất khẩu. Hơn nữa, cho dù có thể đã tăng trưởng nhanh cho đến thời gian gần đây, các nước châu Á - nơi mà tham nhũng và các lợi ích bất di bất dịch đã lan vào các quyết định cho vay, hay khái quát hơn là đã phá vỡ sự toàn vẹn của khu vực tài chính cũng như vị thế cán cân thanh toán của các quốc gia này, hiện đang phải trả một chi phí kinh tế vĩ mô rất cao.

Phụ lục: Những người có thể lực ở các quốc gia đang phát triển nghĩ gì về tham nhũng?

Năm 1996, tác giả đã điều tra 165 nhà lãnh đạo có thể lực trong các khu vực công cộng và khu vực tư nhân tại 63 nước bao gồm cả các nước đang phát triển và những nước cộng sản chủ nghĩa cũ (Kaufmann, 1997). Gần một nửa số người trả lời cho rằng nạn tham nhũng đã gia tăng ở nước họ trong suốt 10 năm qua, và một phần ba tin rằng tình trạng này đại thể là vẫn như cũ. Tham nhũng trong khu vực công cộng được xem là phổ biến hơn nhiều so với trong khu vực tư nhân. Khi được hỏi về tính chất nghiêm trọng của những trở lực có thể có đối với phát triển và tăng trưởng ở nước họ, những người này đã đánh giá tham nhũng trong khu vực công cộng là trở ngại lớn nhất (xem hình 2.5).

Những người trả lời điều tra đã ủng hộ quan niệm rằng tham nhũng và sự thiếu vắng các cải cách kinh tế là hai thực trạng song hành. Họ có cùng nhận định rằng lẽ ra đất nước họ đã phải tiến bộ hơn nhiều trong việc thực thi các cải cách kinh tế và họ kết tội các nhóm lợi ích tham nhũng là một nguyên nhân quan trọng gây ra sự chây ì đó. Đồng thời, họ tin rằng những cải cách kinh tế - đặc biệt là sự nới lỏng kiểm soát và tự do hoá, hiện đại hoá ngân sách và chế độ thuế khoá, và tư nhân hoá - có thể đóng một vai trò then chốt trong việc xoá bỏ nạn tham nhũng (xem hình 2.6).

Mặc dù những người trả lời điều tra đã nhấn mạnh những nguyên nhân trong nước của tệ tham nhũng, nhiều người cũng quan tâm đến khuynh hướng hối lộ của các nhà đầu tư và thương nhân nước ngoài ở nước họ ít nhất cũng như một vấn đề lớn. Đa số họ tin rằng các nước thành viên của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) phải thực hiện những biện pháp chống tham nhũng nhằm vào những thương nhân và nhà đầu tư ở nước ngoài, và rằng các tổ chức quốc tế cần phải giành sự ưu tiên cho vấn đề kiềm chế tham nhũng và coi đó là điều kiện tiên quyết để tài trợ cho nước họ.

NÂNG CAO TÍNH TRÁCH NHIỆM VÀ ĐẠO ĐỨC TRONG KHU VỰC CÔNG CỘNG

Jeremy Pope

Nạn tham nhũng cơ cấu trong một dịch vụ công cộng là một phép thử quỳ đối với đạo đức và trách nhiệm của dịch vụ này. Tất nhiên, tất cả mọi dịch vụ công cộng đều cần phải vươn tới những chuẩn mực cao nhất, nhưng trong thế giới hiện thực thì các chính phủ lại cần tới cả những cây gậy lẫn những củ cà rốt, bởi vì hầu như là không thể tránh khỏi những viên chức công cộng bị thúc đẩy bởi lòng tham tư nhân. Vì thế chương này tập trung vào vấn đề thiết thực là ngăn chặn tham nhũng trong khu vực công cộng, chứ không đề cập tới cái lý tưởng không có khả năng đạt được là xoá bỏ nó.

Điều quan trọng là ngay từ đầu phải nhận thức đầy đủ rằng nếu không có ý chí chính trị - trong việc thay đổi cũng như trong việc thực hiện quyết liệt ở tất cả các cấp chính quyền - thì không một văn bản pháp lý nào có thể hữu hiệu trong việc ngăn chặn tham nhũng. Một trong số những trở ngại lớn nhất đối với cải cách nằm ngay trong lòng chính phủ - với các chính khách và những nhóm lợi ích chính trị nắm quyền lực. Những nhân vật này hầu như chắc chắn sẽ cho rằng chuyển động hướng tới sự minh bạch đầy đủ hơn, tính trách nhiệm cao hơn sẽ làm xói mòn quyền lực của họ, và trên thực tế là đúng như vậy. Tệ hại hơn, những quan chức đương nhiệm có những xung đột lợi ích lớn nhất lại thường là những người ở vào những vị thế có quyền lực nhất để ngăn cản những cải cách.¹

Điều quan trọng là phải luôn ghi nhớ hai chân lý đơn giản khác. Thứ nhất, văn bản pháp lý không thể có hiệu lực trừ khi nó được đi liền với những biện pháp để đảm bảo việc thực hiện - những biện pháp tối đa hoá tính trách nhiệm và sự minh bạch đồng thời giảm thiểu khả năng bị tổn thương trong những lĩnh vực mà ở đó tham nhũng có nhiều khả năng phát sinh phát triển hơn cả. Thứ hai, mục tiêu cao nhất phải là thay đổi được nhận thức về tham nhũng từ chỗ là một hoạt động rủi ro thấp, lợi nhuận cao trở thành hoạt động có rủi ro cao mà lợi nhuận thì thấp.

Hiệu lực của luật pháp được phản ánh một cách đầy đủ ở sự thực là mặc dù đa số các quốc gia trên thế giới đều đưa ra những xử phạt hình sự đối với những ai dính líu tới tham nhũng, song luật pháp bị coi thường ở khắp nơi còn sự trừng phạt thì hiếm khi được áp dụng. Ngay cả khi các hình phạt có được áp dụng đi nữa, thì chúng chủ yếu được nhằm vào loại tép riu chứ không phải loại cá bự. Vì thế cải cách thành công phụ thuộc vào quyết tâm chính trị và năng lực tạo ra được một khuôn khổ pháp lý và những

¹ Ví dụ, hãy xem sự phản kháng của các nghị sĩ Anh đối với gợi ý rằng họ nên giảm bớt những nhóm lợi ích bên ngoài và rằng một yếu tố độc lập được đưa vào việc giám sát hành vi của họ. Những gợi ý như thế được mô tả như là một cuộc tấn công vào quyền của Nghị viện và vào tính trung thực của các nghị sĩ. Hãy đối chiếu thái độ tiêu cực này với những cách tiếp cận tích cực đang được Quốc hội Dân tộc Nam Phi chấp nhận ở Nam Phi, trong đó có việc công khai các quá trình của quốc hội cho công chúng giám sát và việc áp dụng một bộ quy tắc ứng xử đối với tất cả các đảng phái chính trị.

biện pháp hành chính thích hợp có thể và sẽ được thực hiện một cách công bằng và nhất quán.

Trước sự thực là tham nhũng là một hiện tượng phổ biến và trong xã hội bao giờ cũng có những cá nhân hay nhóm người luôn luôn cố làm giàu cho bản thân họ một cách không chính đáng, tham nhũng phải được tấn công bằng cách nào? Thật khó mà thiết kế được những giải pháp, một phần là do tham nhũng rất khó bị phanh phui. Không giống với tình huống của nhiều loại tội phạm khác, tham nhũng làm lợi cho mọi người ở cả hai vế của một đẳng thức - ví dụ, những người trả hối lộ để được sự ủng hộ, và những người nhận hối lộ - khiến cho cả hai bên đều được lợi nếu giữ bí mật. Hơn thế, những nạn nhân - ví dụ, những người đóng thuế đang bị đòi những mức giá quá cao cho những dịch vụ công cộng, hay những doanh nhân trung thực bị mất hợp đồng do các thông lệ đặt hàng có yếu tố tham nhũng - thường không biết về điều gì đã xảy ra. Tuy nhiên kinh nghiệm cho thấy rằng tham nhũng có thể bị kiềm chế bằng cách giảm bớt những cơ hội phát sinh và những lợi ích của hành vi sai trái, thông qua việc làm cho tất cả các bên tham gia sẽ bị tổn thất nặng nề hơn nếu bị phát hiện và trừng phạt. Chính phủ cần phải có một chiến lược tổng thể được phối hợp nhịp nhàng, được hiểu thấu đáo, qua đó hạn chế được các cơ hội cho sự lạm dụng chức vụ công cộng, tăng khả năng tham nhũng bị phát hiện và giảm khả năng các cá nhân sẽ có thể kiếm lợi từ hành vi tham nhũng, cho dù họ đang đưa hay đang nhận của hối lộ.

Cần phải nhắc lại rằng, mục tiêu của một chính sách chống tham nhũng có hiệu quả là đơn giản: Tham nhũng trong con mắt của cộng đồng nói chung phải là một hoạt động rủi ro cao, lợi nhuận thấp. Điều quan trọng không kém là các biện pháp được sử dụng phải có hiệu quả chi phí và không phá hỏng tinh thần cũng như hiệu quả của dịch vụ công cộng.

Một tuyến tấn công riêng lẻ rất khó đạt kết quả. Trái lại cần phải có một cách tiếp cận tổng thể:

- Các nhà lãnh đạo chính trị phải đưa ra được một cam kết rõ ràng trong việc đẩy lùi tham nhũng, bất kể ai có hành vi đó.
- Văn bản pháp lý toàn diện về chống tham nhũng phải được chấp nhận và thực hiện bởi một tổ chức mạnh và độc lập, có sự trung thực rõ ràng.
- Các lĩnh vực hoạt động của chính phủ béo bở nhất cho tham nhũng phải được nhận diện, và các thủ tục liên quan phải được rà soát.
- Tiền lương của công chức nhà nước và các nhà lãnh đạo chính trị phải phản ánh được đầy đủ trách nhiệm trong cương vị của họ và phải tương đương với những mức tiền lương tương ứng trong khu vực tư nhân khi các điều kiện cho phép. Tiền lương hợp lý vừa giảm bớt nhu cầu tham nhũng vừa giúp thu hút nguồn nhân lực tốt nhất sẵn có để phục vụ cho nhà nước.
- Các thủ tục và biện pháp pháp lý phải đem lại một tác dụng ngăn ngừa thực sự. Ví dụ, nếu như các hợp đồng do tham nhũng mang lại là không có hiệu lực pháp lý và không thể cưỡng chế thực thi, thì sự tư lợi sẽ buộc các tổ chức bảo lãnh xuất khẩu phải giám sát chặt chẽ hơn nhiều bản chất của các giao dịch quốc tế mà họ đang bảo lãnh.

- Tất cả các giấy phép và sự cho phép nhận được qua con đường tham nhũng phải được vô hiệu hoá. Điều đó đem lại cho công chúng nói chung một khuyến khích mạnh mẽ để tự bảo vệ mình bằng cách tố giác những đòi hỏi tham nhũng.

Singapore vào thời điểm giành được độc lập đã ngập sâu trong tình trạng tham nhũng đến mức những triển vọng tồn tại với tư cách một quốc gia bị đe dọa. Tuy nhiên vấn nạn này đã được giải quyết một cách toàn diện và đầy quyết tâm nhờ một chính phủ mà nguyên tắc đạo lý là rất minh bạch và trên mức tự phê bình. Kinh nghiệm của Singapore (và những nền kinh tế khác như Hồng Kông, Trung quốc, chẳng hạn) cho thấy một cách rõ ràng về những gì có thể đạt được khi đã có quyết tâm chính trị, cơ sở hạ tầng thích hợp và việc thực hiện kiên quyết một chính sách chống tham nhũng. Nó cũng chỉ ra rằng một chiến dịch thanh lọc có thể được phát động thậm chí trước khi thực thi những chính sách về tiền lương mà thực sự làm giảm sức cám dỗ đối với những quan chức chủ chốt.

Khu vực tư nhân có thể có một vai trò rõ rệt và mang tính xây dựng trong việc củng cố nền tảng đạo lý trong khu vực công cộng, đặc biệt là trong bối cảnh của những giao dịch kinh doanh giữa hai khu vực này. Một nền báo chí tự do (để giáo dục công chúng về những tác hại của tham nhũng và các biện pháp được tiến hành để ngăn chặn nó) và những cuộc tranh luận chính trị công khai cùng với tính trách nhiệm cũng rất quan trọng.

Những điều kiện để thực hiện cải cách thành công

Để làm tăng thêm tính toàn vẹn cho chính phủ, cần phải phổ cập và thực thi những thái độ và sự ứng xử thích hợp ở tất cả các cấp. Cải cách là một quá trình lâu dài, liên quan tới một loạt bước đi mà phải thực hiện dần dần. Ban đầu, các nhà cải cách phải xử lý chỉ những vấn đề mà trong đó họ có thể trở nên hữu hiệu nhất hoặc ở đó có giá trị gia tăng lớn nhất.

Để tạo ra một thay đổi thực sự trong môi trường đạo đức, có những điều kiện xác định phải được thoả mãn. Thứ nhất, các nhà lãnh đạo không được hứa hẹn những gì mà họ không có khả năng đem lại. Cho dù chính phủ có là tốt và trung thực đi nữa, những lời hứa hão chỉ đơn giản là làm tăng thêm thái độ thờ ơ của công chúng đối với hoạt động chính trị. Hai là, các quy tắc phải được áp dụng cho cả những người làm luật lẫn những người phạm luật; chúng phải được áp dụng cho những vụ tham nhũng động trời của các nhà chính trị cao cấp và các quan chức, cũng như cho những hành vi tham nhũng thường xuyên, lật vạt của các viên thư ký địa phương. Ba là, bất cứ điều gì được thực hiện đều phải được "sở hữu" bởi một ai đó - nghĩa là ai đó phải chịu trách nhiệm về điều đó, giám sát nó và giữ cho nó được cập nhật.

Những cải cách phải nhằm vào các mục tiêu cốt lõi về chính trị và hành chính mà không những được lồng ghép với các chức năng quản lý mà còn có khả năng thực hiện. Những mục tiêu rõ ràng, dài hạn phải được đặt ra, và thường xuyên phải thực hiện và đánh giá các báo cáo (tiến bộ sẽ xác nhận cho lời hứa). Những cải cách phải tập trung vào các lĩnh vực chiến lược (như cảnh sát hay kho bạc) mà ở đó những cái được rộng hơn là có thể đạt được theo một cách thức dễ nhận thấy và tương đối nhanh

chóng. Sự tôn trọng của công chúng đối với pháp quyền và lòng tin vào cỗ máy của nhà nước có thể được nâng lên nếu như lực lượng cảnh sát - người trực tiếp chịu trách nhiệm hàng ngày về cường chế thực thi luật pháp, và cũng là những người đại diện của chính phủ được dân chúng thường xuyên lui tới nhất - được nhìn nhận là trung thực. Nhà nước cũng có thể gạt hái được những lợi ích về quan hệ với công chúng cũng như những phần thưởng tài chính từ hoạt động thu thuế trung thực và thường xuyên và sự giám sát có hiệu quả đối với chi tiêu công cộng.

Những cải cách ở một cấp thấp cần tập trung vào những hoạt động mà ở đó một cá nhân có quá nhiều quyền lực hay quyền hạn. Cần đặc biệt quan tâm tới những tình huống có xung đột lợi ích mà ở đó tiềm năng về tham nhũng là đặc biệt lớn. Trong những trường hợp này các quyết định phải được đưa ra bởi các bên mà không phải bởi các cá nhân. Hơn nữa, các quyết định phải minh bạch và được báo cáo, hay ít nhất là phải sẵn có để xem xét, tới một đơn vị độc lập có nhiệm vụ xác nhận và thẩm tra.

Ngoài ra các cải cách phải được kết nối theo chiều ngang để chia sẻ thông tin và những thông lệ tốt nhất. Việc tuyển dụng, đào tạo và công nhận thành tích tốt cũng quan trọng như là việc đe dọa điều tra và những hình phạt có thể.

Bốn loại chiến lược để giảm tham nhũng

Các chiến lược chống tham nhũng có thể được chia thành bốn loại lớn. Loại thứ nhất bao gồm những chiến lược giả định đã có được cơ cấu nền tảng của các chương trình chính phủ và tập trung vào việc nâng cao tính toàn vẹn của chính phủ, thực thi luật pháp hiện hành, xây dựng những hình phạt thích đáng đối với những người đưa và nhận tiền hối lộ, và phát triển các cơ chế ủng hộ quốc tế.

Những chiến lược thuộc loại thứ hai hướng vào việc cải tổ thủ tục của chính phủ để nâng cao tính minh bạch và giảm yếu tố kích thích tham nhũng. Điều này kéo theo cải cách các thủ tục quan liêu và những thông lệ đặt hàng công cộng, cải cách việc tài trợ cho các chiến dịch tranh cử chính trị và các luật bầu cử, và tạo ra một nền tư pháp độc lập.

Các chiến lược thuộc loại thứ ba nhằm vào các chương trình chính phủ có thể dẫn tới tham nhũng do được thiết kế kém hoặc không cần thiết. Những quy định quản lý có thể phải được xem xét lại để xác định chúng có cần thiết không và chúng có thể được thực hiện suôn sẻ không. Những quy định cụ thể đối với việc đặt hàng công cộng có thể được thiết kế lại để chú trọng vào những sản phẩm tiêu chuẩn hoá và thiết thực, nhằm giảm bớt mức độ thao túng đối với những quy định cụ thể được thiết kế đơn chiếc. Những lợi ích của chính phủ mà theo truyền thống vốn được phân bổ thông qua sự tùy ý quyết định của các quan chức, nay có thể được phân bổ theo những tiêu chuẩn rõ ràng và có thể thẩm định. Tất nhiên, phạm vi của việc tái cơ cấu sẽ thay đổi giữa các chương trình khác nhau. Nhiều loại giấy phép và cho phép có thể được huỷ bỏ hoàn toàn; một số loại khác có thể được phân bổ cho người trả giá cao nhất; và một số khác nữa có thể được giao trên cơ sở những tiêu chí về lợi ích công cộng được xác định rõ ràng.

Nhóm chiến lược thứ tư và cũng là nhóm cuối cùng liên quan tới thái độ của công chúng và vai trò của tổ chức tự quản trong khu vực tư nhân. Thái độ của công chúng (và thái độ trong khu vực công ty) có thể được thay đổi sao cho tham nhũng không còn được nhìn nhận bằng sự thờ ơ, sự cam chịu, và thái độ chấp nhận nữa. Sự thay đổi này chỉ có thể đạt được nếu nó đi đôi với những nỗ lực đáng tin cậy nhằm cải cách khu vực công cộng. Nếu dân chúng có lý do chính đáng để thờ ơ với chính phủ của họ, thì thái độ của họ khó mà thay đổi.

Loại 1: Tác động trong khuôn khổ hệ thống

Nâng cao đạo đức trong khu vực công chức

Tham nhũng thường phát triển trong điều kiện vắng bóng một nguyên tắc đạo đức trong lao động dịch vụ công cộng hay một sự hiểu biết đầy đủ về các khái niệm trách nhiệm và nghĩa vụ công cộng. Thực trạng này đặc biệt nổi bật trong những xã hội nơi mà công chức nhà nước có được những vị trí của họ không phải là nhờ công chúng mà họ phục vụ mà là nhờ những người thân quen đã bỏ nhiệm họ. Thói của quyền dẫn tới sự thiếu quan tâm tới công chúng với tư cách là "những khách hàng" và một thái độ miễn cưỡng chấp nhận phục vụ họ.

Tính toàn vẹn trong đời sống công cộng và dịch vụ công cộng sẽ phát triển khi luật pháp, các quy định và những bộ quy tắc đạo đức nghề nghiệp ghi rõ những hành vi hợp pháp và không hợp pháp; khi các giá trị tôn giáo, chính trị và xã hội tạo ra những kỳ vọng về tính trung thực từ phía các nhà chính trị và các quan chức; khi có được tính chuyên nghiệp cao trong công chức và một cảm nhận về hệ thống lãnh đạo có thể lực trong những quan chức cao cấp; và khi sự lãnh đạo chính trị coi trọng đạo đức trên cả hai phương diện công cộng và tư nhân. Những điều kiện này cùng nhau thiết lập và khích lệ một truyền thống về đời sống công cộng hợp đạo lý và một bầu không khí trong đó đa số các nhà chính trị và công chức được coi là trung thực. Một môi trường như thế cũng giả định luôn rằng luật pháp và các phương tiện cưỡng chế luật là đủ để xử lý một vài người phạm pháp, chấp nhận hối lộ, và có hành vi lừa đảo.

Tuy nhiên điều quan trọng là phải ghi nhớ những điểm quan trọng sau:

- Môi trường đạo đức này phải được sở hữu, giám sát, thích ứng và cập nhật trên toàn bộ khu vực công cộng.
- Mục đích và những ý đồ của pháp luật, đạo đức nghề nghiệp và quy tắc ứng xử được áp dụng như nhau trong toàn bộ dịch vụ công cộng
- Môi trường đạo đức này là một dạng hệ sinh thái, do chỗ các yếu tố cấu thành của nó có thể duy trì lẫn nhau và gắn bó với nhau. Những yếu kém tiềm năng có thể bao gồm một sự giảm sút về tham gia chính trị hay tình trạng không có kiểm soát đối với những yếu tố quan trọng (chẳng hạn phương tiện truyền thông với chức năng điều tra hữu hiệu). Môi trường này phải được định kỳ chỉnh sửa, đưa vào những phương tiện mới của tính trách nhiệm hay nâng cấp hoặc tái sử dụng những phương tiện sẵn có.

- Việc duy trì môi trường đạo đức đòi hỏi phải có sự cam kết và lãnh đạo về chính trị để khơi dậy lòng tin và sự tín nhiệm, nhưng các nhà hoạt động chính trị không nên là thành phần duy nhất đảm nhận trách nhiệm này.
- Môi trường đạo đức phải được quy định ở tầm vĩ mô, từ đó những thay đổi ở tầm vi mô - những vấn đề cụ thể của cải cách - phải phát triển.

Những hậu quả của tình trạng xuống cấp của môi trường đạo đức trong các tổ chức công cộng và các cơ quan bộ ngành sẽ là sự hướng dẫn yếu kém về các chuẩn mực trong ứng xử, sự tuân thủ các quy trình không nghiêm ngặt, thái độ thờ ơ hoặc sự dốt nát trong quản lý, hệ thống thông tin về quản lý và tài chính không đầy đủ, các thông lệ làm việc lỏng lẻo, những mối quan hệ không tốt trong đội ngũ nhân viên, quá nhiều quyền tự chủ của tổ chức phụ thuộc, các chính sách tồi trong tuyển dụng và đào tạo, và rất bức xúc là tình trạng không có hoặc có không đáng kể nỗ lực của các quan chức cao cấp trong việc kiểm soát, theo dõi hay giám sát mối liên hệ với các giá trị, các thông lệ, đội ngũ nhân viên và các thủ tục của khu vực tư nhân.

Tăng cường những cơ chế hiện có

Sự ngăn cản có hiệu lực nhất đối với tham nhũng (hay bất kỳ một loại tội phạm nào khác) là dự báo về một khả năng cao bị phát hiện, truy tố và trừng phạt. Bởi vậy vấn đề căn bản là phải có được những cơ quan điều tra hiệu quả mà luật lệ và quy trình của nó - trong đó có các hình thức xử phạt được mô tả - ngăn chặn không chỉ các quan chức mà cả các công ty chính phủ và các nhà điều hành cao nhất khỏi các thông lệ tham nhũng.

Những cơ quan điều tra và khởi tố đang tồn tại cần được xem xét lại để đảm bảo chúng có quyền lực, thủ tục và nguồn lực thoả đáng cho việc thực thi nhiệm vụ và để xác định xem những hình thức xử phạt hiện hành đối với những vi phạm có tác dụng răn đe những kẻ mà tiềm năng sẽ là tham nhũng và tiếp tay cho tham nhũng hay không. Chính phủ Uganda đã có một sự khởi đầu đầy hứa hẹn về khía cạnh này; họ đã thành lập một nhóm điều phối liên bộ chính thức, tập hợp nhiều cơ quan khác nhau có liên quan tới việc đấu tranh với tham nhũng. Điều này bảo đảm được một cách tiếp cận toàn diện và sự hợp tác tối đa giữa tất cả các tổ chức có liên quan.

Giám sát cũng cần được tiến hành đối với những cơ chế hiện tồn có chức năng xem xét một cách độc lập về phương diện tư pháp đối với các quyết định hành chính, để đảm bảo những quyết định đó là hợp pháp và được đưa ra với thiện chí, phù hợp với những quy trình đã được thiết lập. Các thủ tục và biện pháp pháp lý cũng phải được rà soát để chắc chắn rằng chúng có tác dụng ngăn chặn hữu hiệu.

Cách tiếp cận toàn diện của Singapore tới việc nâng cao tính toàn vẹn của khu vực công cộng bắt đầu từ tháng 7 năm 1973, với một thông tư do Bộ Tài chính ban hành. Thông tư này hướng dẫn các quan chức công cộng rà soát và cải tiến những biện pháp được sử dụng để ngăn chặn tham nhũng bằng cách tối thiểu hoá những cơ hội cho các thông lệ tham nhũng. Trong số nhiều biện pháp, các bộ trưởng thường trực (những người đứng đầu các bộ) được yêu cầu "làm cho mọi cán bộ của mình nhận thức được về những nỗ lực nghiêm túc của chính phủ nhằm diệt trừ tham nhũng và khuyến họ

báo cáo bất kỳ một trường hợp tham nhũng nào" (Quah 1989, tr. 845). Các bộ trưởng này cũng được yêu cầu thực hiện những biện pháp chống tham nhũng thích hợp trong những vụ cục có nhiều khả năng xảy ra những việc làm sai trái hơn cả. Những biện pháp như vậy bao gồm cải tiến các phương pháp và quy trình làm việc để giảm bớt sự trì hoãn; tăng hiệu lực của giám sát bằng việc cho phép công chức cấp trên kiểm tra và kiểm soát công việc của nhân viên của mình; luân chuyển đội ngũ viên chức để đảm bảo không một cá nhân nào hay nhóm nào lưu lại quá lâu tại một đơn vị công tác duy nhất; tiến hành những cuộc kiểm tra đột xuất đối với công việc của công chức; tiến hành những bố trí an ninh cần thiết để ngăn chặn việc lui tới trái phép công sở; và rà soát những biện pháp chống tham nhũng sau mỗi ba đến năm năm với mục đích thực hiện những cải tiến tiếp theo.

Cải thiện tiền lương trong khu vực công cộng

Hầu như không nghi ngờ gì nữa, rằng mức thù lao không thoả đáng cho quan chức công cộng đã góp phần vào nạn tham nhũng, ít nhất là ở những cấp không quan trọng nếu không nói là trên toàn hệ thống. Tất nhiên, có nhiều quốc gia đang phát triển đơn giản là không đủ điều kiện tài chính để trả những mức lương cao cho công chức nhà nước. Họ bị mắc vào một vòng xoáy nhân quả, tự thân duy trì: tiền lương thấp khiến một số quan chức chiếm dụng những khoản tiền của chính phủ; việc sử dụng sai trái các quỹ chính thức khiến cho chính phủ rơi vào tình trạng không có đủ nguồn lực để tăng mức thù lao. Chống tham nhũng là một cách để giải quyết vấn đề tiền lương thấp, bởi nó có thể tạo ra nguồn của cải bổ sung cần thiết để trả những mức lương cao hơn.

Vì lý do này mà tính chất thoả đáng của tiền lương trong khu vực công cộng phải thường xuyên được xem xét. Singapore đã thành công nổi bật trong việc phát triển một nền kinh tế đầy sức sống không chỉ dựa trên nguồn lực con người, mặc dù xuất phát từ một cơ sở kinh tế thấp và tình trạng tham nhũng nặng nề và phổ biến. Mức lương mà Singapore trả cho công chức nhà nước nằm trong số những mức lương cao nhất trên thế giới, song mức lương này không phải bao giờ cũng cao như thế. Khi nền kinh tế đã phát triển thì chính phủ có khả năng đề xuất những khoản thù lao cao nhất cho công chức nhà nước. Nhưng chiến lược chống tham nhũng của Singapore đã bắt đầu trước khi quốc gia này ở vào một vị thế có thể trả lương cao, và những nỗ lực chống tham nhũng của họ được củng cố thông qua cơ cấu tiền lương chỉ khi mà điều này là khả thi về mặt kinh tế.

Chính phủ Uganda đã thực thi một cách tiếp cận thậm chí còn nhiều tham vọng hơn: cải cách tổng thể khu vực công chức nhà nước, giảm một nửa số lượng nhân viên và tăng tiền lương gấp ba lần. Các nhà cải cách nhận thức được rằng nếu như một việc làm được trả lương thấp, nó sẽ không có giá trị đối với người làm việc đó, ông ta hay bà ta chẳng thiệt hại bao nhiêu nếu bị đuổi việc. (Xem Langseth 1995, mô tả quá trình này).

Loại 2: Cải cách cơ sở thủ tục của chính phủ

Để có hiệu lực, một chương trình cải cách cơ sở thủ tục của chính phủ để làm tăng tính minh bạch và giảm kích thích tham nhũng phải bao gồm:

- Một hệ thống đặt hàng công cộng công khai, thực sự cạnh tranh và minh bạch
- Đơn giản hoá về căn bản các quy định, không chỉ nhằm làm giảm sự cần thiết phải viện đến con đường hối lộ, mà còn tạo sự dễ dàng cho việc giao dịch của giới kinh doanh thuộc tất cả các loại và tạo lối tiếp cận thuận lợi tới các dịch vụ công cộng nói chung.
- Một cơ cấu tiền lương thoả đáng mà sẽ xoá bỏ được sự cần thiết đối với công chức nhà nước phải bổ sung cho thu nhập của mình thông qua hối lộ, mặc dù yếu tố này có thể không nhất thiết là một ưu tiên.
- Hạn chế nghiêm ngặt và giám sát thường xuyên quyền tuỳ ý quyết định của công chức (nhất là ở những cấp không quan trọng, nhưng không loại trừ một cấp nào)
- Thường xuyên truyền chuyển công chức để ngăn chặn sự phát triển các mối quan hệ lâu dài với các nhà cung cấp và các khách hàng
- Các luật lệ và quy trình có hiệu lực và được hiểu đầy đủ, ngăn chặn sự thông đồng bất hợp pháp giữa các quan chức và các nhà cung cấp, bao trùm được những vấn đề như nhận quà biếu và lòng hiếu khách.
- Những quy tắc hướng dẫn việc ra quyết định được công bố và sẵn có cho đông đảo công chúng
- Rà soát khẩn trương và hiệu quả những quyết định được đưa ra một cách khiên cưỡng không tuân thủ những hướng dẫn đã ban hành
- Các cơ quan điều tra hiệu quả
- Những kênh thích hợp dành cho công chức cấp dưới sử dụng để tố giác hành vi tham nhũng của cấp trên

Tham nhũng nói chung bắt nguồn từ quyền lực độc tôn mà các quan chức công cộng (tất nhiên bao gồm cả các chính khách) được hưởng. Nó là hiện tượng phổ biến được thấy ở tất cả các quốc gia, giàu cũng như nghèo, và ở tất cả các giai đoạn phát triển. Tuy nhiên nó đặc biệt hoành hành ở hai loại quốc gia khác nhau.

Một mặt, tham nhũng có thể là một cách thức để xoay xở với những quy định hà khắc của một xã hội kế hoạch hoá và tập trung hoá quá mức. Những cá nhân ở vào địa vị "người gác cổng" có thể đòi hỏi những khoản bồi hoàn cho việc cung cấp những dịch vụ quan trọng hay quyền tiếp cận tới những hàng hoá khan hiếm. Mặt khác, tham nhũng cũng có thể là một cách để khắc phục tình trạng không chắc chắn của một nhà nước yếu kém và một nền kinh tế mở cửa phát triển tồi. Trong trường hợp này thì những khuyến khích để trả và nhận những khoản tiền bồi hoàn có thể nảy sinh do chỗ có quá ít các quy định, chứ không phải là quá nhiều.

Nếu nhà nước không thiết lập những nguyên tắc hướng dẫn rõ ràng, được cưỡng chế thực thi tốt cho hoạt động kinh tế và việc thực hiện quyền tự ý quyết định về hành chính, thì các cá nhân tư nhân có thể lợi dụng điều đó một cách an toàn bằng cách trả tiền cho các quan chức để được họ trao cho những giấy phép hay sự bảo hộ cần thiết. Đó chỉ là một bước tiếp theo để cho chính những quan chức này ngăn cản sự gia nhập của các đối thủ cạnh tranh đối với hoạt động kinh doanh của chính phủ, hoặc hướng các nguồn công quỹ cho các mục đích tư nhân.

Tuy vậy, những nỗ lực giảm tham nhũng bằng cách phi tập trung hoá việc ra quyết định cũng có thể mang lại những kết quả tồi tệ ngoài mong muốn. Trừ khi một nhóm đủ năng lực được chỉ định để giám sát và kiểm toán việc đặt hàng công cộng, tham nhũng có thể - và chắc chắn hơn cả là nó sẽ - phát triển mạnh. Một khi đã bắt rễ sâu thì tham nhũng khó có thể bị đào bật gốc, bởi vì bên cạnh những lý do khác nữa thì có quá nhiều người có ảnh hưởng lớn trong khuôn khổ quá trình chính trị có một khoản đặt cược trong việc duy trì thực trạng này.

Mặc dù sự phân cấp - ra quyết định ở những cấp thấp nhất có thể - được nhiều người ủng hộ, song vẫn có nhiều người khẳng định chắc chắn rằng một hệ thống tập trung hoá được giám sát thích đáng có thể vận hành với ít tham nhũng hơn so với hệ thống bị phân tán trên diện rộng. Những lập luận đồng tình và ủng hộ việc phân cấp đều đi qua cả hai con đường. Kinh nghiệm của nước Pháp là ở những nơi nào phân cấp quá mạnh mà kiểm soát thì quá sơ sài, thì mọi thứ đều thoái hoá thành trạng thái tham nhũng tràn lan. Các đảng phái chính trị kiểm soát những chính quyền địa phương khác nhau nhận được một cách gần như tự động những khoản tiền lại quả cho các hợp đồng công cộng - một tình huống chưa từng được biết là tồn tại trước khi sự kiểm soát của chính quyền địa phương được phi tập trung hoá.

Rõ ràng phân cấp tự nó không phải là liều thuốc giải độc đối với tham nhũng. Việc uỷ quyền ra quyết định phải đi đôi với những chiến lược nhằm giám sát việc thực hành quyền lực đó và bảo đảm rằng những người ra quyết định mới hiểu đầy đủ về trách nhiệm của họ.

Loại 3: Tập trung vào các hoạt động chính phủ đặc biệt có khả năng xảy ra tham nhũng

Tham nhũng được nhận thấy phổ biến nhất trong những hoạt động nhất định của chính phủ. Đó là hoạt động thu mua công cộng, hải quan, thuế khoá và cảnh sát (đặc biệt là kiểm soát giao thông), nhập cư, cung cấp những dịch vụ mà ở đó có độc quyền thuộc sở hữu nhà nước, ban hành các giấy phép xây dựng và các quyết định về quy hoạch đất đai, ban hành những giấy phép kinh doanh và các giấy phép khác (kể cả giấy phép lái xe), và việc bổ nhiệm trong chính phủ.

Đặt hàng công cộng đặc biệt béo bở đối với các cấp tham nhũng được nắm giữ bởi những nhà hoạt động chính trị và các quan chức không trung thực. Trên khắp thế giới, các thủ tục đặt hàng mà tạo ra hối lộ và tham nhũng đều đã được phép phát triển. Tuy nhiên có những cách tiếp cận có thể làm giảm được tham nhũng trong lĩnh vực mà theo truyền thống là rất khó khăn này. Một trong số đó là "ưu đãi không hối lộ" hiện đang được áp dụng ở Ecuador đối với những vụ đặt hàng công cộng lớn. Các giám đốc điều hành dự thầu được yêu cầu phải đảm bảo với tư cách cá nhân rằng không một hành vi hối lộ nào đã diễn ra và phải xác nhận cá nhân về việc hoàn lại tất cả những khoản hoa hồng và các món thanh toán khác được trả để có được hoặc vì đã nhận được lợi ích của các bên thứ ba liên quan tới những giao dịch đặc biệt². Một cách tiếp cận

² Chính phủ Ecuador đã phát triển những thủ tục này với sự tham gia của tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI), và những chi tiết có được từ văn phòng của TI tại Berlin. Nếu những dò rỉ do tham nhũng theo thứ tự là từ 10 đến

khác là đưa vào sử dụng những cơ chế riêng giám sát việc tương thưởng và thực hiện các hợp đồng công cộng, như những cơ chế hiện được thiết lập ở Jamaica và gần đây hơn là ở Belize.

Một lĩnh vực quan trọng mà ở đó nhà nước có thể cần tới sự bảo hộ là vấn đề việc làm sau dịch vụ công cộng của các quan chức cao cấp và những người ra quyết định. Những người này không những có nhiều khả năng có được những thông tin mật có giá trị khi họ rời khỏi dịch vụ công cộng (như những tri thức về đầu thầu hay kế hoạch không nằm trong lãnh địa công cộng), mà họ cũng có thể có một mạng lưới những mối liên hệ riêng trong khu vực mà họ đã từng làm việc. Quan trọng hơn là đối với những người ra quyết định vẫn đang đương chức trong nhà nước thì triển vọng về việc làm được trả công cao ở khu vực tư nhân sau khi nghỉ hưu tự nó có thể là một ảnh hưởng rất có thể gây tham nhũng. Tham nhũng có thể xảy ra mà không có chuyện trả tiền; ví dụ một quan chức có thể giành cho một hãng tư nhân sự đối xử đặc biệt để đổi lấy một việc làm có đồng lương hậu hĩnh sau này. Vật bồi thường kiểu như thế có thể được xử lý thông qua luật pháp về đạo đức trong khu vực công cộng. Ví dụ, công chức nhà nước có thể bị cấm chấp nhận công việc liên quan tới nhiệm vụ chính thức của họ trong nhiều năm sau khi rời khỏi nhiệm sở.

Loại 4: Ghi tên công chúng trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng

Điều thiết yếu đối với công chúng là hiểu đầy đủ tính hợp lý đằng sau bất kỳ một sự gia tăng lớn nào về mức tiền công trong khu vực công cộng và nhận thức được rằng cùng với "củ cà rốt" là mức tiền công cao hơn là "cây gậy" tính trách nhiệm và tiềm năng các quan chức tham nhũng bị loại bỏ. Tuy nhiên vai trò của công chúng trong việc hạn chế tham nhũng còn rộng lớn hơn thế nhiều. Những mảng xác định của xã hội công dân - kinh doanh tư nhân, các tổ chức chuyên nghiệp, những thiết chế giảng dạy và những vị lãnh tụ tinh thần - là đặc biệt có giá trị trong việc xây dựng một xã hội có đạo lý hơn. Song một cuộc diệt trừ tham nhũng thành công đòi hỏi sự ủng hộ rộng rãi của công chúng. Đáng chú ý là cố gắng tháng 7 năm 1994 của thủ tướng ý trong việc cải cách những thủ tục điều tra các vụ tham nhũng đã thất bại trước thái độ thù địch của công chúng. Điều đó xảy ra chủ yếu là do công chúng đã không được hỏi ý kiến và, theo báo cáo của British Broadcasting Corporation ngày 16 tháng 8, họ cảm thấy "quyền sở hữu" của họ đối với quá trình này đang bị đe dọa.

Quan trọng nhất là sự tham gia của công chúng phải được tăng cường thông qua những cơ chế đem lại sự bảo vệ thoả đáng cho những người "thối còi" đối với các hành vi tham nhũng và do đó phải hứng chịu sự trả thù và gây nguy hiểm cho nghề nghiệp của mình. Đồng thời, những khía cạnh tích cực của ứng xử có đạo đức phải được nhấn mạnh. Dân chúng cần được khích lệ để trở nên trung thực, không phải vì lo sợ những hậu quả đem lại nếu không làm thế, mà vì những lý do của sự trung thực của con người và hình ảnh đẹp hơn mà điều này đem lại. Những người mà có lẽ đã trở nên giàu có nhờ tham nhũng cần phải được nhìn nhận như là những nhân vật đáng coi thường và thương hại, hơn là những mẫu hình để ngưỡng mộ.

15% thì một hợp đồng trị giá 600 triệu USD, thậm chí một tỷ lệ thành công 50% qua hệ thống mới có thể tiết kiệm cho cái ví công cộng khoảng 40 triệu USD.

Tư cách lãnh đạo và lòng tin của công chúng: những yếu tố quyết định tối cao của chính phủ trong sạch

Vào cuối ngày, tất cả những nỗ lực chống tham nhũng sẽ tan thành mây khói nếu như các vị lãnh đạo không tận tụy và công chúng không có lòng tin vào sự ngay thẳng và năng lực tác động tới thay đổi của các nhà cải cách. Các nhà lãnh đạo phải chỉ đạo từ tuyến đầu và công khai cổ vũ những người có nhiệm vụ giám sát, điều tra và thi hành kỷ luật những kẻ hành động phạm pháp để thực hiện những nhiệm vụ của họ mà không sợ hãi cũng như không có ưu đãi. Đặc biệt, cảnh sát và toà án phải biết rằng họ không những được phép buộc tội những người không còn được trọng dụng nữa, mà họ còn thực sự được khuyến khích làm điều đó.

Tấm gương của Tổng thống Benjamin Mkapa của Tanzania đã gây nhiều xúc động (xem chương 11). Sau khi lên cầm quyền vào năm 1995, Mkapa đã công bố công khai tài sản và thu nhập của ông và giải thích bằng cách nào ông ta có những gì mà ông ta làm ra, và ông cũng tiết lộ những điều tương tự về vợ mình. Đây là biểu hiện nổi bật nhất về sự cam kết cá nhân mà lục địa Châu Phi từng được chứng kiến. Mkapa cũng tuyên bố bản thân ông cam kết cải cách tổng thể và thành lập một Ủy ban Điều tra chống tham nhũng của Tổng thống, với quyền hạn rộng lớn và có nhiệm vụ báo cáo vào cuối tháng 10 năm 1996. Các cuộc điều tra ý kiến của dân chúng về các cấp tham nhũng đã được tiến hành và những đường phân chia đã được thiết lập, trên cơ sở đó thành công hay thất bại của những cải cách riêng lẻ có thể được đo lường.

Trong Văn phòng Tổng thống, một đơn vị quản trị và cải cách đã được phát triển, sẽ có khả năng theo dõi chặt chẽ việc thực thi những cải cách do những nhân vật khác nhau tiến hành. Đơn vị này sẽ bảo đảm rằng tổng thống luôn được thông tin đầy đủ và có khả năng thực hiện những can thiệp cá nhân mang tính chiến lược mỗi khi có nhu cầu. Các sự kiện đã được lên lịch để bảo đảm cho nỗ lực cải cách vẫn luôn được đặt dưới sự giám sát chặt chẽ của công chúng.

Toàn bộ tinh thần dám nghĩ dám làm này sẽ thành công hay là thất bại tùy thuộc vào sức mạnh của sự lãnh đạo của Tổng thống Mkapa. Như chúng ta đã từng biết ở những nơi khác (ví dụ ở Philippine dưới thời Tổng thống Ferdinand Marcos), một số cải cách chỉ kéo dài cho đến khi những cá nhân đã đạt được chúng lên cầm quyền. Đối với các nhà cải cách thì đó là những cải cách về con người chứ không phải về cơ cấu. Và chúng không tồn tại lâu.

Khi đã có được sự lãnh đạo từ cấp cao nhất, như ở Hồng Kông (Trung Quốc) và Singapore, thì theo sau đó có thể là một cuộc cải cách đầy ý nghĩa. Tuy nhiên, chỉ có thể lôi cuốn được sự ủng hộ của dân chúng khi họ tin tưởng rằng lãnh đạo là nghiêm túc. Trong một môi trường tham nhũng thì thuyết phục đồng đảo dân chúng sẽ không bao giờ là chuyện dễ dàng. Song những nhà lãnh đạo có nguyên tắc có thể tranh thủ được ngay cả những người hoài nghi và đưa một đất nước đi theo con đường cải cách bền vững.

Tài liệu tham khảo

7

CÁC YẾU TỐ CỦA MỘT CHIẾN LƯỢC CHỐNG THAM NHŨNG THÀNH CÔNG

Jeremy Pope

Chiến đấu với tham nhũng tự nó không phải là một mục đích. Nói đúng hơn nó là công cụ để đạt được mục tiêu lớn hơn, đó là một chính phủ hiệu lực, công bằng và hiệu quả hơn, một chính phủ mà đến lượt nó lại gắn liền với sự phát triển kinh tế mạnh hơn. Các nhà hoạt động chống tham nhũng không chỉ quan tâm tới riêng tham nhũng, mà họ quan tâm tới cả tác động của nó đối với phát triển và xã hội. Tham nhũng cản trở như thế nào tới việc xoá đói giảm nghèo bằng cách bóp méo việc ra quyết định phát triển? Hối lộ không bao giờ là đủ ra sao? Rút cuộc thì ai là người phải trả các chi phí của tham nhũng?

Mặc dù bản thân tham nhũng là rất tốn kém, nhưng cố gắng để xoá bỏ nó hoàn toàn sẽ là việc làm không bổ công. Nói một cách thiết thực, trong nhiều hoàn cảnh thì việc giảm tham nhũng tới con số không chỉ đơn giản là quá đắt đỏ, và quá trình này sẽ vi phạm một cách không hợp lý và khó chấp nhận đối với các quyền cơ bản của con người và các quyền tự do khác. Hơn nữa, xoá bỏ theo chương trình cũng chưa chắc đã là đúng đắn, sự tùy tiện quan liêu có thể lại là cần thiết để có một nền hành chính hữu hiệu, và cường chế thực thi cũng như ngăn ngừa mạnh hơn có thể lại không chấp nhận được về mặt tài chính. Vì thế mục tiêu đặt ra không nên là xoá bỏ hoàn toàn tham nhũng mà nên là một sự cải thiện căn bản về độ trung thực - và do đó về sự hiệu quả và công bằng - của chính phủ.

Những điều kiện nền tảng giữa các xã hội là khác xa nhau, song chính sách cơ bản đối phó với tham nhũng chắc chắn sẽ thuộc về ba loại: chống thực sự, mang tính cơ cấu, và mang tính đạo đức. Xét về từng loại và xét chung, những phản ứng chính sách này đều tập hợp được các nhóm lợi ích và sự tham gia của chính phủ, khu vực tư nhân và xã hội công dân.

Một số bài học từ quá khứ

Một công trình phân tích về thành công (tương đối hiếm hoi) và thất bại (là vô số) của những nỗ lực chống tham nhũng trong quá khứ ở nhiều nước khác nhau đã nhận diện được một số yếu tố chính có thể cản trở tiến bộ:

Những hạn chế về quyền lực ở cấp cao nhất. Một chính quyền mới thành lập có thể mong muốn thực sự tấn công vào tham nhũng, nhưng nếu nó lại được thừa

hưởng một bộ máy quan liêu tham nhũng, thì chính bộ máy quan liêu đó có thể sẽ ngăn cản những nỗ lực để thay đổi.

Thiếu vai trò lãnh đạo. Thường là không có sự cam kết từ cấp cao nhất. Những lời hứa hẹn quá nhiều tham vọng đã dẫn tới những mong đợi phi thực tế và không có khả năng đạt được và kết quả là sự mất lòng tin của công chúng.

Những cải cách manh mún, thiếu sự phối hợp. Không một ai “sở hữu” các cải cách, cam kết thực hiện chúng và có động lực được nhìn thấy chúng được thực hiện và được duy trì cập nhật.

Quá trông chờ vào các biện pháp pháp lý. Thay đổi luật pháp và tăng tính hiệu lực của nó là một chiến lược không chắc chắn để làm thay đổi cách ứng xử của con người. Và việc dựa quá mức vào cưỡng chế thực thi sẽ dẫn tới áp bức, lạm dụng quyền lực cưỡng chế, và kết quả là sự xuất hiện của tham nhũng nhiều hơn nữa.

Chỉ tập trung vào những □con tốt□, với những cải cách bỏ sót các nhân vật chóp bu. Khi người ta nhận thấy luật pháp được áp dụng không công bằng và không như nhau thì nó sẽ mau chóng không còn được lưu tâm nữa.

Thiếu một trọng tâm cụ thể và khả thi. Những cải cách không đem lại được những “thắng lợi nhanh chóng” đều sớm bị mất đi sự ủng hộ của công chúng. Ngay cả khi những cải cách là có trọng tâm và những thay đổi là thực sự, chúng cũng không duy trì được khi mà những cơ chế thể chế không tồn tại lâu hơn là các nhà lãnh đạo của cải cách.

Không thu hút được những đối tác bên ngoài chính phủ. Trên hết, một nỗ lực của riêng chính phủ để đạt được những cải cách mà không thu hút được những nhân vật có khả năng nhất để trợ giúp từ trong xã hội công dân và khu vực tư nhân, thường chỉ đạt được thành công tối thiểu.

Tiến tới một chiến lược tổng thể

Phát triển một chiến lược toàn diện, tổng thể và gắn bó liên quan tới một cam kết rõ ràng của các nhà lãnh đạo chính trị về việc chống tham nhũng bất cứ lúc nào nó xảy ra. Điều này có nghĩa là các nhà lãnh đạo sẽ phải tự đặt mình vào vị trí bị giám sát. Kinh nghiệm cho thấy nên dành sự quan tâm hàng đầu cho việc ngăn chặn tham nhũng trong tương lai và thay đổi các hệ thống hơn là thả sức cho các cuộc truy lùng.

Vấn bản pháp lý toàn diện cho việc chống tham nhũng cần được thông qua và thực hiện bởi các cơ quan có chức năng riêng biệt rõ ràng (bao gồm cơ quan điều tra, cơ quan khởi tố và cơ quan xét xử). Các lĩnh vực hoạt động của chính phủ để có khả năng tham nhũng nhất cần phải được xác định và các thủ tục thích hợp phải được

rà soát lại như là một vấn đề được ưu tiên. Tiền lương của công chức nhà nước và các nhà lãnh đạo chính trị phải phản ánh đầy đủ trách nhiệm của các chức vụ và phải rất sát với mức tiền lương của công việc tương đương trong khu vực tư nhân. Vừa để giảm bớt “nhu cầu” về tham nhũng, vừa đảm bảo có được những người giỏi giang nhất phục vụ cho nhà nước. Các “biện pháp” pháp lý và hành chính xử lý tham nhũng phải đem lại một tác dụng phòng ngừa thoả đáng (ví dụ làm cho các hợp đồng có yếu tố tham nhũng tác thành trở nên không có hiệu lực và không thể cưỡng chế, giám sát chặt chẽ những giao dịch lớn, tiến hành kiểm toán sâu ngẫu nhiên, và vô hiệu hoá những giấy phép và sự cho phép đã có được qua con đường tham nhũng). Quan trọng nhất là một quan hệ đối tác sáng tạo cần phải được thiết lập giữa chính phủ và xã hội công dân, bao gồm khu vực tư nhân, các tổ chức chuyên ngành và tôn giáo, v..v.

Các cải cách có thể được phân loại theo bốn tiêu chí là ngăn ngừa, cưỡng chế, nhận thức của công chúng, và xây dựng thiết chế. Trong mỗi trường hợp thì mục tiêu là làm cho tham nhũng trở thành một tiến trình mà rủi ro thì cao còn lợi nhuận thì thấp.

Ngăn ngừa

Việc làm cho các chương trình và thủ tục của chính phủ trở nên đơn giản sẽ giúp giảm bớt các cơ hội cho tham nhũng phát sinh. Thiết kế của một chương trình càng hiệu quả thì càng ít khả năng xảy ra tham nhũng. Một cải cách là loại bỏ những “người gác cổng” mà có được một vị trí để hạch sách lệ phí từ người sử dụng. Một cải cách khác là giảm bớt những bước cần thiết để đạt được sự phê chuẩn của chính phủ và khoản thanh toán về những hàng hoá được cung cấp. Ngoài ra, đơn giản hoá và hiệu lực hoá những quy định của chính phủ sẽ không chỉ giảm được sự cần thiết để dân chúng phải viện đến hối lộ, mà còn làm cho việc giao dịch kinh doanh nói chung được dễ dàng. Cuối cùng danh sách những người ăn lương cần phải được lọc lại để loại bỏ những “nhân viên ma” và làm cho sự tái xuất hiện của họ khó khăn hơn.

Những lĩnh vực được tuỳ ý quyết định cần được giảm thiểu hay khi cần thì xoá bỏ. Ở những lĩnh vực được giữ lại thì những văn bản hướng dẫn rõ ràng đối với việc thực hiện quyền tự quyết định đó phải được công bố. Các loại sách hướng dẫn thực hành cho đội ngũ nhân viên hay các tài liệu tương tự phải được xuất bản và phân phối tới tay những người sử dụng ở các cơ quan bộ và những người khác nữa. Các cơ hội cho tham nhũng phát sinh cũng sẽ giảm được bằng cách làm rõ vai trò của chính phủ, bởi lẽ tham nhũng lộng hành khi công chúng không ý thức được về các quyền của họ. Cơ hội cho tham nhũng sẽ ít đi nếu như những tiếp xúc trực diện được giảm thiểu, nhờ đó, chính phủ không còn hiện thân bằng con người nữa. Những yếu tố gẫu nhiên có thể được đưa vào sao cho những người đang làm ăn với chính phủ không thể đoán trước được họ sẽ giao dịch với những quan chức nào. Một chiến lược nữa cần xem xét là việc luân chuyển thường xuyên những nhân

viên chủ chốt, giúp giảm bớt rủi ro các mối quan hệ không lành mạnh phát triển giữa các cá nhân nhân viên và công chúng mà họ phục vụ, cũng như trong nội bộ các nhóm nhân viên của chính phủ.

Những cơ chế sẵn có cho việc rà soát nhanh chóng và có hiệu lực những quyết định có thể gây tranh cãi phải được kiểm tra. Người quản lý ở tất cả các cấp phải chịu trách nhiệm về các hoạt động của cấp dưới. Hiệu lực giám sát có thể tăng lên bằng cách trao quyền các quan chức cao cấp xem xét và kiểm soát công việc của nhân viên dưới quyền bằng những kiểm tra thường xuyên hay đột xuất. Hơn nữa, các nhà quản lý phải thường xuyên xác nhận sự tuân thủ những quy định đối với nhân viên nhà ước và pháp luật nói chung của những người dưới quyền. Các kênh khiếu nại phải được tổ chức để tạo thuận lợi cho các nhân viên cấp dưới khiếu nại về hành vi tham nhũng của cấp trên của họ, và báo chí phải được tự do phanh phui các vụ việc.

Công nhân trong cơ quan nhà nước phải được trả một mức tiền công đủ sống tương thích với những nhu cầu và mong đợi hợp lý. Phần thưởng cho việc đáp ứng những nhu cầu và mong đợi đó phải được thực hiện, hoạt động tốt được thừa nhận và được tưởng thưởng, và những mẫu mực trong vai trò phải được hoan nghênh. Những cơ chế để thu hút xã hội công dân phải được thiết lập và đưa vào một quá trình rà soát thường xuyên. Công chúng phải được hỏi ý kiến thường xuyên về nhận thức của họ về những gì đã thay đổi. Ngoài ra thu nhập, tài sản và các khoản nghĩa vụ của các quan chức có quyền ra quyết định phải được giám sát một cách hữu hiệu để đảm bảo sự nhất quán với mức thu nhập được biết và những mong đợi hợp lý. Những điều cấm thích hợp cũng cần được ban hành đối với việc khu vực tư nhân thuê những người giữ những chức vụ công cộng làm việc.

Điều quan trọng là thiết lập được một hệ thống thu mua công cộng cởi mở, thực sự cạnh tranh và minh bạch. Để thúc đẩy những nỗ lực chống tham nhũng các hiệp hội ngành nghề như kế toán, kiểm toán, luật sư phải tổ chức sự tham gia vào các hoạt động tham nhũng (kể cả việc rửa tiền) và làm cho những hành vi như thế trở thành nguyên nhân của việc bị đóng cửa về nghề nghiệp. Việc khai báo về tất cả những quà cáp và sự đón tiếp trọng thị mà các quan chức chính phủ nhận được phải là một yêu cầu bắt buộc, cũng như việc báo cáo và ghi chép tất cả các khoản quyền góp chính trị.

Một việc cần thiết nữa là rà soát và củng cố các quy định thích hợp về xung đột lợi ích. Điều này có thể liên quan tới việc đưa ra những chương trình đạo đức và định kỳ tổ chức những cuộc thảo luận theo nhóm về những nghịch lý đạo đức trong đời sống thực tế rút ra từ sự trải nghiệm riêng của công chức nhà nước. Trong một vài trường hợp có thể cũng cần loại bỏ những hoạt động nào đó ra khỏi hệ thống dịch vụ công cộng (ví dụ việc thiết lập cơ quan tách biệt chuyên về các khoản thu), sao cho người lao động trong những công việc nhạy cảm có thể được trả lương cao hơn mà không bóp méo các tương quan trong cơ quan nhà nước. Xoá bỏ “độc quyền” trong khuôn khổ bộ máy quan liêu cũng rất quan trọng để tạo ra các nguồn

cung cấp dịch vụ mang tính cạnh tranh (phát hành giấy phép lái xe chẳng hạn), bằng cách đó chấm dứt các khoản “lệ phí” không chính thức hay ít nhất cũng đẩy giá thấp xuống.

Cuối cùng, cần xây dựng những liên minh các nhóm lợi ích để ủng hộ việc ngăn ngừa tham nhũng. Những liên minh như thế phải thu hút được cả khu vực tư nhân và xã hội công dân và trong một số trường hợp cần tiến hành những cuộc vận động về ý thức của công chúng nhằm làm giảm mức độ dung thứ cho tham nhũng.

Cưỡng chế thực thi

Các cơ chế cưỡng chế độc lập phải được sử dụng để làm tăng khả năng tham nhũng bị phát hiện và trừng phạt. Các cơ quan điều tra, khởi tố và xét xử phải có năng lực thực hiện những trách nhiệm nghề nghiệp của họ theo một cách thức độc lập, minh bạch, và thực hiện được sự thống trị của luật pháp đối với tất cả những ai vi phạm cho dù họ giữ địa vị gì đi nữa (do đó mà phi chính trị hoá việc cưỡng chế thực thi pháp luật). Quyền hạn thoả đáng trong điều tra và khởi tố, nhất quán với các chuẩn mực quốc tế về quyền con người, sẽ là cần thiết. Ví dụ, nhân viên điều tra phải có quyền tiếp cận tới những công văn của chính phủ và những hồ sơ mà các luật sư và các cố vấn tài chính nắm giữ. Những dàn xếp nghiêm túc để có được hỗ trợ quốc tế về mặt luật pháp cần được phát triển đối với những nước liên quan. Và những người giàu phải gánh vác trách nhiệm chứng minh rằng của cải của họ đã có được một cách hợp pháp.

Cần xây dựng những điều khoản để tạo ra các cơ chế minh bạch loại bỏ tất cả những miễn trừ mà các quan chức công cộng cao cấp được hưởng do chức vụ của họ. Những kênh khiếu nại thực sự có tác dụng cũng phải được thiết lập cho cả những người thổi còi trong chính phủ và các thành viên của công chúng, bởi vì một điều rất quan trọng là cả hai đối tượng này đều cảm thấy họ không nhất thiết phải đưa thân ra để chịu sự trả thù. Ví dụ về những kênh như thế bao gồm các đường dây điện thoại nóng và các dịch vụ chỉ dẫn (tốt nhất là phải độc lập với cơ quan nhà nước). Ngoài ra khi cần thiết cũng phải có sự bảo vệ thân thể cho những người cung cấp thông tin quan trọng, bất kể là ở trong nước hay ngoài nước. Hơn nữa, các bên tư nhân bị mất tiền và hợp đồng vì lý do tham nhũng phải có khả năng kiện về những thiệt hại ở những toà án dân sự bình thường.

Cơ chế xử phạt đối với những người nằm bên ngoài nền tài phán của một đất nước phải được phát triển. Cần xem xét việc sử dụng những hình phạt dân sự (ví dụ những điều chỉnh của toà thông thường, các hình phạt dân sự có thể được cưỡng chế ở nước ngoài, trong khi các biện pháp xử phạt hình sự nói chung là không thể). Một lựa chọn nữa là ghi vào sổ đen các hãng và các nhân viên bán hàng tham nhũng (và công bố tên của họ như là một cách để đảm bảo rằng các nước khác và các đối thủ cạnh tranh ý thức được về các hoạt động tham nhũng). Những dàn xếp bổ sung cần được thực hiện để cho các quan chức tham nhũng trốn chạy sẽ bị lệnh của toà án trả về từ những nước hấp dẫn nhất đối với người tỵ nạn. Các biện pháp

pháp lý phải được tiến hành để cho phép tài sản tham nhũng bị bắt giữ và tịch thu, bất kể chúng là ở trong nước hay ở bên ngoài.

Ý thức của công chúng

Cần phải làm cho công chúng hiểu biết về tác hại của tham nhũng và về một thực tế là những kẻ tham nhũng đang ăn cắp tiền của của công chúng. Một việc không kém quan trọng là giáo dục công dân về các quyền của họ đối với các dịch vụ - với một mức giá nhất định hay không mất một khoản chi phí nào - cũng như nghĩa vụ phải phản ánh của họ và các thủ tục để làm điều đó mỗi khi các quan chức có hành vi tham nhũng trong từng vụ việc cụ thể. Ngoài ra nhận thức của công chúng cũng phải được xác minh, rằng tham nhũng đang diễn ra trầm trọng tới mức nào và ở đâu, để cung cấp một mức chuẩn mà dựa vào đó có thể đánh giá được sự tiến bộ.

Để giúp cho công chúng luôn có đủ thông tin, môi trường pháp lý và hành chính phải tạo ra một hoạt động báo chí tự do. Không nên có bất kỳ một sự kiểm duyệt nào, và chính phủ cũng không nên có sự phân biệt đối xử với các sản phẩm truyền thông đại chúng bằng cách thu hồi các quảng cáo, từ chối quyền có được giấy in, hay sử dụng những biện pháp khác. Cần ban hành các luật về quyền tự do thông tin, và các luật liên quan tới tình trạng đả kích và “xúc phạm” phải được rà soát lại để đảm bảo rằng chúng không thể bị sử dụng để gây trở ngại một cách vô lý đối với báo chí. (Quả thực là những nhân vật của chính phủ, với tư cách là đối tượng của sự quan tâm của công chúng, cần phải được hưởng sự bảo vệ ít hơn so với những công dân tư nhân bình thường.) Cần phải có những nỗ lực để nâng cao các chuẩn mực nghề nghiệp và bảo đảm rằng công nhân viên chức làm việc cho các cơ quan truyền thông đại chúng thuộc sở hữu nhà nước có thể duy trì được tính độc lập và thực hiện trách nhiệm nghề nghiệp.

Xây dựng thể chế

Thứ nhất, tất cả những định chế có liên quan đều phải có đội ngũ nhân viên thích hợp và các nguồn lực khác thoả đáng. Những chỉ dẫn liên quan tới đạo đức và các quy tắc ứng xử rõ ràng phải được xây dựng và phổ biến. Đào tạo tại chỗ phải được cung cấp cho cán bộ nhân viên ở tất cả các cấp và phải đánh giá được nhu cầu đào tạo của tất cả các bộ ngành và cơ quan liên quan.

Các hệ thống quản lý tài chính nội bộ phải được rà soát để đảm bảo tính phù hợp và hữu hiệu của chúng. Định chế kiểm toán tối cao phải là một định chế chuyên nghiệp, độc lập, có một cơ chế để thực hiện việc giám sát chặt chẽ và bổ nhiệm đội ngũ cán bộ, có năng lực tạo ra tính công khai rộng rãi đối với các báo cáo của nó, và có quyền biến những khuyến nghị của mình thành hiện thực. Thanh tra hoặc cơ quan tương đương cũng phải có được quyền hạn thích đáng, trong đó có năng lực công khai hoá về sự tồn tại cũng như các báo cáo của mình và đảm bảo được sự phản ứng trước những khuyến cáo mà họ đưa ra.

Cơ quan chuyên trách về đấu thầu phải tạo ra nhu cầu về sự giám sát độc lập đối với việc ký hợp đồng của chính phủ và báo cáo trước công chúng về hoạt động hợp đồng công cộng. Hoạt động thu mua phải được chuyên nghiệp hoá bằng cách xem xét những thông lệ hiện hành theo “thông lệ tốt nhất” và các hệ thống minh bạch nhất. Phương án để lựa chọn không nên bó hẹp trong sự tư vấn của các bộ hay các nhóm lợi ích; “người ngoài cuộc” phải là những bên tham gia gắn bó. Những người ra quyết định phải được tập hợp lại và không tồn tại khả năng đoán trước được ai sẽ liên quan tới một công việc cụ thể nào. Ra quyết định khẩn trương là điều phải bắt buộc thực hiện để loại bỏ những khoảng thời gian trì hoãn mà trong đó tham nhũng có thể diễn ra. Các thủ tục ở cấp bộ phải được giám sát thường xuyên cũng như khi có những phát giác.

Ủy ban bầu cử phải được đảm bảo về tính độc lập và vô tư để giữ vững lòng tin của công chúng và của các đảng phái chính trị, và nó phải duy trì được sự minh bạch trong tất cả các khía cạnh của hệ thống bầu cử (tất nhiên là trừ việc bầu phiếu kín). Ủy ban này phải xúc tiến sự tham dự của công chúng vào quá trình giám sát để tạo lập lòng tin của công chúng đồng thời làm cho đội ngũ nhân viên và các quan chức trong đảng của uỷ ban quen với hệ thống này và đào tạo họ để giám sát nó một cách chuyên nghiệp.

Các cơ chế lập pháp liên quan tới tính trách nhiệm, bao gồm một tiểu ban tài khoản công cộng, cần phải được rà soát lại một cách định kỳ và thay đổi khi cần thiết. Quyền tiếp cận của công chúng đối với các thủ tục lập pháp phải là tối đa. Cần phải phát triển được một năng lực trung cầu ý kiến và những mối quan tâm của công chúng.

Khi tham nhũng được phát giác, các cuộc điều tra và khởi tố phải được tiến hành một cách độc lập. Những câu hỏi xác định phải được trả lời là:

- Có cần tới một uỷ ban độc lập chống tham nhũng không?
- Các luật lệ về chứng cứ có phù hợp với một kỷ nguyên hiện đại không?
- Những biện pháp xử phạt hiện hành có quá nhẹ (không có giá trị răn đe) hay quá nặng (xét xử để ngăn ngừa) không?

Cuối cùng, sự tiếp cận tới toà án với mục đích sửa chữa theo những khiếu nại phải được đơn giản hoá, và phải đảm bảo được việc rà soát thoả đáng trên phương diện tư pháp đối với hành vi hành chính.

Kết luận

Cải cách chống tham nhũng là một quá trình lâu dài mà trong đó, những thái độ và sự hành xử phù hợp phải được giảng dạy và gia cố ở tất cả các cấp. Ban đầu, cải cách chỉ nên nhằm vào những vấn đề mà ở đó chúng có thể là hiệu quả nhất hoặc

làm tăng giá trị lớn nhất. Quá trình cải cách phải rõ ràng là do cấp cao nhất “nắm quyền sở hữu” và phải được sự ủng hộ từ cấp đó. Cuối cùng, tấn công vào tham nhũng không chỉ là tấn công vào tham nhũng; nó còn là việc củng cố lòng tin của công chúng cũng như sự trung thành của họ đối với nhà nước - và là việc tăng cường các năng lực chính sách và tài chính của nhà nước trong việc phục vụ công dân.

PHẦN II

HƯỚNG VỀ MỘT CHIẾN LƯỢC CHỐNG THAM NHŨNG

6

CẢI CÁCH KINH TẾ: CẦN NHUNG CHƯA ĐỦ

để tìm hãm nạn tham nhũng?

Daniel Kaufmann

Trong những năm gần đây, một số học giả và nhà bình luận trên những phương tiện thông tin đại chúng đã lập luận rằng trong những nền kinh tế chuyển đổi (đặc biệt là tại Liên Xô cũ và Đông Âu, như được bàn tới trong hộp 6.1) và ở một số nền kinh tế mới nổi, sự tự do hoá thị trường và tư nhân hoá đã làm cho tình trạng tham nhũng gia tăng đáng kể. Những cải cách này được coi là phục vụ những đặc quyền đặc lợi của những phân tử có thế lực tham nhũng. Ngay cả những bậc hàn lâm rất đáng kính cũng có sự mâu thuẫn trong tư tưởng về vấn đề này, đưa ra lời khuyên phải tuyệt đối thận trọng trong việc khởi xướng những cải cách khi các định chế pháp lý còn chưa được phát triển đầy đủ. Và trong ấn phẩm *Chính sách đối ngoại* xuất bản vào mùa đông năm 1996-97, Robert Leiken đã viết: “Khi tham nhũng có tính hệ thống, những cải cách về mặt hành chính và thị trường □ thậm chí có thể trở nên phản tác dụng □ Việc nói lỏng sự kiểm soát của chính phủ có thể tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động kinh tế □ bất hợp pháp. Không những thế, giới quan liêu đã biết cách bù đắp cho những khoản thu bị mất đi bằng cách yêu cầu những khoản “phí” mới trong các lĩnh vực khác” (“Kiểm soát nạn dịch tham nhũng”, *Chính sách đối ngoại*, số 105, tr. 55).

Vấn đề với những triển vọng đó là những gì được tiếng là những cải cách kinh tế thì thường lại không phải như vậy. Những cải cách thị trường thiếu kinh nghiệm, được thiết kế tồi và thực thi không thoả đáng thực sự có thể thổi bùng lên nạn tham nhũng. Những cải cách thị trường được trù liệu cẩn thận và được xử lý một cách đúng đắn thì lại khác. Một tổ chức độc quyền nhà nước, thông qua những vụ làm ăn nội bộ khuất tất mà trở thành một tổ chức độc quyền tư nhân bị kiểm soát bởi một số ít những cổ đông không tranh giành (như đã xảy ra tại Argentina thời kỳ tiền cải cách) chắc chắn không đại diện cho tiến bộ trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Tuy nhiên, một tổ chức độc quyền nhà nước được phi độc quyền hoá và sau đó được tư nhân hoá thông qua một cuộc đấu thầu quốc tế minh bạch sẽ cải thiện được vấn đề. Tương tự như vậy, hạ thấp mức thuế quan nhập khẩu không có mấy tác dụng trong việc chế ngự nạn tham nhũng nếu luật lệ vẫn dành cho nhân viên hải quan quyền tự do quyết định mức thuế nhập khẩu đánh vào mỗi công-ten-

nơ hàng hay thu hồi một giấy phép nhập khẩu. Nhưng sự nói lỏng kiểm soát và tự do hoá thương mại hợp lý gây cho giới quan liêu nhiều khó khăn hơn trong việc moi tiền hối lộ, và sự cạnh tranh khắc nghiệt sẽ giảm nhẹ khả năng trở thành nguồn gây ra tham nhũng.

Hộp 6.1. Cải cách thị trường tại Trung và Đông Âu và Liên Xô cũ

Những cải cách thị trường thường bị kết tội là làm cho tình trạng tham nhũng gia tăng ở các nước cộng sản chủ nghĩa cũ thuộc Trung và Đông Âu (CEE) và Liên Xô cũ (FSU). Nhưng điều tra thực tế về các nền kinh tế này đem lại một bức tranh khác hẳn. Trong khi hầu hết các nền kinh tế thuộc CEE và khu vực Ban-tích (gồm Estonia, Latvia, và Lithuania) đã thi hành những cải cách kinh tế có ảnh hưởng sâu rộng (ổn định vĩ mô, tư nhân hoá, tự do hoá, nói lỏng kiểm soát, và phát triển các định chế thị trường) trong suốt nửa đầu những năm 1990, thì nhiều quốc gia khác thuộc Liên Xô cũ đã bị rớt lại phía sau.

Kết quả là, mức độ của các hoạt động ngầm có sự phân hoá rõ rệt. Như được minh hoạ trên hình 6.1, những quốc gia thực hiện những cải cách toàn diện về mặt kinh tế và thể chế đã nhanh chóng đảo ngược sự bùng nổ ban đầu trong nền kinh tế ngầm khi chủ nghĩa cộng sản bắt đầu bị nghiêng ngả. Cùng lúc đó, tại nhiều nước thuộc Liên Xô cũ, những cải cách không hoàn chỉnh - hoặc tạo cơ hội cho các quan chức chính phủ ra những quyết định tùy tiện hoặc tạo ra những cơ cấu độc quyền - đã càng tiếp tay cho tình trạng tham nhũng vốn đã tồn tại từ trước đó.

Điều gì đã đẩy bộ phận lớn trong nền kinh tế ở những nước ít được cải cách hơn vào tình trạng ngầm? Những khảo sát đối với các doanh nghiệp đã làm sáng tỏ câu hỏi này. Hãy xem tỷ lệ thời gian của các chủ doanh nghiệp (hay nhà quản lý cao cấp) dành để thương lượng với các quan chức nhà nước thay vì điều hành công ty một cách hiệu quả. Ở Chile, El Salvaor và Uruguay, tỷ lệ này là 8 đến 12%; ở Lithuania là 15%, ở Nga và Ukraina, những nơi có nền kinh tế không chính thức lớn nhất trong số các quốc gia chuyển đổi không có chiến tranh, tỷ lệ đó lên đến 30 - 40%. Lượng thời gian quá lớn mà các chủ doanh nghiệp Nga và Ukraina dành ra cho các quan chức là kết quả của vô số những quy định và giấy phép cần phải có để một công ty có thể hoạt động và buôn bán được. Các cuộc mà cả ráo riết cũng xảy ra do những chế độ thuế hết sức tùy tiện và nặng nề. Các công ty buộc phải hối lộ nhằm giảm bớt những gánh nặng thuế và quy định để có thể tồn tại được.

Cuối cùng, chúng cứ thực nghiệm cho thấy tư nhân hoá cũng có thể góp phần làm giảm tham nhũng. Nhìn chung, các giao dịch tư nhân hoá ít xảy ra tham nhũng hơn trong các giao dịch khác, và qua thời gian, người ta thấy một số biện pháp tư nhân hoá nói riêng đã đem lại kết quả là làm giảm bớt được tệ tham nhũng. Hơn nữa, đa số các quốc gia trì hoãn việc tư nhân hoá đều thấy nền kinh tế ngầm phát triển đột biến.

Hơn nữa, những nhà phân tích coi cải cách thị trường là nhiên liệu cho tham nhũng thường không tính đến tình trạng tham nhũng gia tăng sẽ xảy ra nếu không có những cải cách được thực thi có hiệu quả. Sự vắng bóng của cải cách kinh tế có thể góp phần kéo dài sự tồn tại của nạn tham nhũng vì những nhóm lợi ích có thể lực được củng cố vững chắc hơn khi tài chính của họ có thể được tích lũy mạnh lên thông qua các cấu trúc độc quyền. Trong thực tế, một “quỹ chiến tranh” như vậy trở thành một vũ khí chủ yếu để cản trở hoặc bóp méo các cuộc cải cách. Thông qua cái vòng luẩn quẩn này, chi phí của việc trì hoãn cải cách có thể tăng lên đáng kể theo thời gian.

Ngược lại, sự can thiệp ít hơn về mặt quy định và thương mại, sự ổn định kinh tế vĩ mô, và chế độ thuế đơn giản và vừa phải không quá tùy tiện sẽ có tác dụng rất lớn trong việc hạn chế các cơ hội cho tệ tham nhũng. Bằng chứng cho thấy rằng với ít quy định hơn, các quan chức và chính trị gia có ít quyền tự do ra các quy định theo ý mình hơn, sự cởi mở trong hoạt động thương mại, sự cạnh tranh của các sản phẩm, và chế độ thuế vừa phải, duy nhất và thống nhất, tham nhũng sẽ được giảm bớt. Câu trả lời điều tra từ những thành phần có thể lực ở các nền kinh tế đang phát triển cũng bác bỏ nhận định cho rằng cải cách kinh tế làm cho tham nhũng bùng phát thêm. Đại đa số những người trả lời nói rằng tham nhũng sẽ bị kiềm chế bằng sự tiếp tục nói lỏng kiểm soát và tự do hoá, cải cách ngân sách và thuế, cũng như quá trình tư nhân hoá (xem phụ lục của chương 2).

Liệu có thể kiểm soát được nạn tham nhũng hay không?

Những người “theo thuyết định mệnh” thường chỉ ra sự hiếm hoi của thành công trong các nỗ lực chống tham nhũng. Khái quát hơn, họ nhấn mạnh rằng rất ít quốc gia giảm được tệ tham nhũng một cách đáng kể trong khoảng thời gian chưa đầy một thế kỷ. Tuy nhiên, Hồng Kông (Trung Quốc) và Singapore là ví dụ về những nước mới đây - và rất nhanh chóng - đã chuyển từ tình trạng tham nhũng nặng nề trở thành tương đối “trong sạch”. Ngoài ra, các nước khác đã cố gắng giảm được tình trạng tham nhũng tương đối nhanh, ngay cả nếu họ không coi vấn đề đó là không phù hợp. Chẳng hạn như Botswana đã có nhiều bước cải thiện trong khoảng mười hai năm qua, và cả Philippines, Ba Lan, lẫn Uganda cũng đều đạt được một số thành công trong thời gian gần đây.

Đặc điểm chung nhất của những thành công này là gì? Các tổ chức chống tham nhũng, như Ủy ban độc lập chống tham nhũng ở Hồng Kông, Trung Quốc và những biến thái thể chế nhỏ hơn của nó ở Botswana, Chile, Malaysia và Singapore, thường được ghi nhận là có nhiều tiến bộ trong đấu tranh chống tham nhũng. Trái lại, người ta thường không hoàn toàn tin tưởng vào những cải cách trên phạm vi rộng hơn về mặt kinh tế và thể chế diễn ra đồng thời và bổ sung cho nhau. Ví dụ như Botswana, có lẽ thành công mà quốc gia này đạt được là nhờ có những chính sách quản lý đúng đắn đối với kinh tế và khu vực công cộng mà nó đã tiến hành từ

trước, hơn là do sự hiện diện về sau này của một cơ quan chống tham nhũng. Uganda cũng vậy, có thể nước này đã tương đối thành công trong việc chế ngự nạn tham nhũng bởi cách tiếp cận có tổ chức trên phạm vi rộng của mình: Chính quyền Museveni, lên cầm quyền từ năm 1986, đã thi hành những cải cách kinh tế và dỡ bỏ các quy định, cải cách bộ máy nhà nước, củng cố văn phòng tổng kiểm toán, uỷ quyền cho một tổng thanh tra có uy tín được điều tra và khởi tố các vụ tham nhũng, và thực hiện một chiến dịch truyền thông chống tham nhũng. Tuy nhiên, gần đây, với sự thu hẹp dần những cải cách về mặt thể chế và kinh tế của Uganda, việc kiểm soát tham nhũng có vẻ như đã gặp phải một vấn đề gì đó, bất chấp những nỗ lực không ngừng và quả cảm của tổ chức giám sát chống tham nhũng có uy tín. Tương tự như vậy, tại Tanzania, bản thân cơ quan giám sát dũng cảm đã không thể tự nó đảm bảo cho sự tiến bộ xác định.

Kết quả khảo sát 165 nhà lãnh đạo khu vực nhà nước và tư nhân tại các nền kinh tế đang phát triển đem lại một triển vọng làm cho người ta bình tĩnh lại về giá trị của các tổ chức chống tham nhũng. Dưới 40 phần trăm số người trả lời rất coi trọng các tổ chức này. Họ cho rằng để trở nên đáng tin cậy, những tổ chức như vậy phải gắn liền với sự lãnh đạo trung thực và thoát khỏi sự can thiệp chính trị. Nếu không, các cơ quan chống tham nhũng sẽ dễ bị rơi vào tình trạng vô dụng, hay tồi tệ hơn là bị lạm dụng vì lợi ích chính trị. Không những thế, những người được hỏi đã nhấn mạnh tầm quan trọng của những cải cách kinh tế bổ sung cho nhau, họ không thấy có gì hay ho trong việc lập ra các cơ quan chống tham nhũng bị các quan chức và chính trị gia can thiệp vào với ý đồ áp đặt những hạn chế mang tính quy định. Những phản ứng này cho thấy nhiều quốc gia đã quá chậm trễ trong việc phân tích sâu chứng cứ về các cơ quan chống tham nhũng, tính đến cả môi trường rộng hơn về mặt thể chế, khu vực công cộng và kinh tế và sử dụng các yếu tố phản chứng.

Một ví dụ minh họa cho cải cách thể chế hiệu quả là việc thay đổi hệ thống thuế ở Philippine vào những năm 1970 dưới sự lãnh đạo đầy thuyết phục và trong sạch của Thẩm phán Efren Plana. Một dẫn chứng khác là việc tổng kiểm tra đang được tiến hành trong hệ thống an ninh xã hội công kênh của Argentina (ANSES). Trong cả hai trường hợp, quá trình này bao gồm việc sa thải ngay lập tức những nhân viên tham nhũng, chuyên nghiệp hoá đội ngũ nhân sự, các hệ thống kiểm soát mới, và các hệ thống khuyến khích và đánh giá kết quả hiện đại. Những cải cách trên phạm vi rộng hơn cũng đóng một vai trò quan trọng. Tại Philippines, cải cách thuế được thực hiện đồng thời với sự cải tổ lại về mặt tổ chức của Cục thuế nội bộ: đơn giản hoá thuế suất, giảm đáng kể các trường hợp được miễn thuế. Các biện pháp này thẳng tay xoá bỏ những khuyến khích và sự tùy tiện trong việc moi tiền hối lộ. Ở Argentina, cạnh tranh đang trợ giúp cho việc làm trong sạch nội bộ và nỗ lực cải cách: ANSES sẽ không còn là một nhà cung cấp an ninh xã hội độc quyền của nhà nước, vì thay vào đó các tổ chức hưu trí tư nhân sẽ được thành lập.

Nhiều chiến dịch thành công khác trong việc làm trong sạch thể chế - ở những nơi như Botswana, Chile, Hong Kong (trung Quốc), Malaysia, Ba Lan, Singapore, và

Uganda - cũng đã kéo theo tự do hoá kinh tế và giảm bớt những quy định tùy tiện. Chẳng hạn như trong trường hợp được báo trước của Singapore, các biện pháp tự do hoá kinh tế chủ yếu trong khoảng thời gian từ đầu đến giữa những năm 1980 thường bị xem nhẹ, còn các nhà phân tích về thành công của Hong Kong, Trung Quốc, trong việc giải quyết nạn tham nhũng trong ngành cảnh sát thì lại bỏ qua tác động của việc hợp pháp hoá hành động đánh cá ngoài luồng.

Bằng chứng hiện ra ở một số nước thuộc Liên Xô cũ cũng cho thấy nhiều vấn đề. Giới lãnh đạo ở Ukraine đã nhiều lần đưa ra những sáng kiến thể chế khác nhau có thể tiến hành một cách độc lập để giải quyết vấn đề tham nhũng. Những sắc lệnh mới được thông qua, các chiến dịch chống tham nhũng được phát động, và các đơn vị đặc biệt được thành lập. Nhưng cùng lúc đó, các quy định về kinh tế vẫn tiếp tục gia tăng. Ví dụ, tỉnh Kiev mới đây đã ra sắc lệnh là bất kỳ công ty nào bán hàng hoá trong phạm vi 14 hạt của tỉnh này phải có một giấy phép mua bán đặc biệt cho những giao dịch nội tỉnh như vậy. Không một nỗ lực chống tham nhũng nào có thể thành công được trong một khuôn khổ chính sách kiểu đó.

Cải cách mạnh hơn, tham nhũng ít hơn

Chương trình cải cách kinh tế ở nhiều nước còn rất xa mới đi đến đích, và khả năng chống tham nhũng của nó thường không được coi trọng đúng mức và thậm chí là bị nói xấu. Song các bằng chứng chỉ rõ rằng thúc đẩy cải cách kinh tế là một cách để giải quyết nạn tham nhũng.

Khi thiết kế các chương trình chống tham nhũng, điều quan trọng là phải xác định các quyền kiểm soát tự ý mà các chính trị gia và quan chức quan liêu có thể sử dụng. Ngay cả khi phân đồng các chính trị gia và công chức là những công dân trung thực, một thiểu số tham nhũng nặng nề có thể gây ra thiệt hại lớn đối với nền kinh tế. Thông thường, những hoạt động chính cần phải được cải cách là những hoạt động dính dáng đến sự tùy tiện quyết định. Chúng bao gồm:

- Cấp giấy phép, giấy đăng ký, hạn ngạch (quota) nhập khẩu, hộ chiếu, các giấy tờ hải quan và qua biên giới, đăng ký hoạt động ngân hàng.
- Thực hiện kiểm soát giá cả
- Ngăn cản các công ty mới và các nhà đầu tư gia nhập thị trường và đem lại sức mạnh độc quyền.
- Cấp các hợp đồng đặt hàng của nhà nước
- Cấp các khoản bao cấp, tín dụng mềm, miễn thuế, các khoản lương hưu được thổi phồng và cho phép trốn thuế
- áp đặt những kiểm soát ngoại hối đem lại nhiều mức tỷ giá hối đoái, sự ghi khống hàng nhập khẩu, và sự đào thoát vốn
- Phân phối bất động sản, các phương tiện dự trữ lúa gạo, và cơ sở hạ tầng về viễn thông và năng lượng.

- Cường chế thi hành một cách có lựa chọn các quy định cần thiết về mặt xã hội như những quy định áp dụng cho y tế công cộng và môi trường.
- Duy trì các tài khoản ngân sách ít người biết đến hay bí mật hoặc tạo điều kiện cho sự “rò rỉ” từ tài khoản ngân sách sang tài khoản tư nhân.

Các quyền kiểm soát tùy tiện của các quan chức có thể giảm mạnh được thông qua những cải cách kinh tế trọn gói. Mặc dù một số quy định cần phải được giữ nguyên do tính đáng mong muốn về mặt xã hội của chúng, có thể sử dụng các cơ chế thị trường minh bạch để hạn chế sự lạm dụng (chẳng hạn, có thể đem đấu giá các hạn ngạch về ô nhiễm). Đồng thời, những quy định kinh tế khác phải được biến mất. Những cải cách kinh tế thông thường có thể có một tác động đáng kể: sự ổn định kinh tế vĩ mô loại bỏ sự tùy tiện trong việc cung cấp các khoản bao cấp và tín dụng mềm; sự tư nhân hoá làm mất đi tính chất chính trị của các doanh nghiệp nhà nước; và việc xây dựng một khu vực cử tri ủng hộ cạnh tranh và tự do hoá thị trường trên phạm vi rộng làm giảm bớt cơ hội cho tham nhũng và sự dung thứ cho tệ nạn này. Nhưng các chính sách cải cách kinh tế vĩ mô vẫn là chưa đủ.

Cần phải chú trọng hơn nữa tới tự do hoá triệt để hơn, nói lỏng kiểm soát kinh tế vĩ mô, cải cách thuế (tạo ra một chế độ đơn giản, không tùy tiện với các mức thuế suất vừa phải, thống nhất, đi đôi với sự cường chế thi hành kiên quyết và xoá bỏ các trường hợp được miễn), cải cách chính phủ và ngân sách (hình thành cơ chế thu, chi minh bạch, lành mạnh về tài chính), và trong dài hạn, cải cách thể chế trên phạm vi rộng (cải tổ ngành hải quan, xoá bỏ những bộ và tổ chức không cần thiết, cải cách luật pháp và ngành dân chính). Xây dựng một hệ thống trả lương công chức được cải thiện, với những khuyến khích thoả đáng về tiền lương và những hình phạt có khả năng cường chế đối với các hành động phi pháp, cũng là điều rất cần thiết. Ở các quốc gia mà hệ thống đãi ngộ cho đội ngũ công chức có tính cạnh tranh với khu vực tư nhân thì tình trạng tham nhũng có nhẹ hơn. Nhiều nước cũng phải tăng cường nỗ lực phát triển khu vực tài chính, vì tất cả các yếu tố như lãi suất do thị trường xác định, sự giám sát tốt hơn đối với hệ thống ngân hàng của các ngân hàng trung ương độc lập, các chuẩn mực kế toán minh bạch, sự tuân thủ yêu cầu dự trữ (trong đó các chủ sở hữu đặt vốn cổ phần của bản thân họ trước rủi ro thực sự), và các hệ thống thanh toán hiệu quả, sẽ làm giảm cơ hội khủng hoảng tài chính do gian lận. Ngoài ra, chúng hạn chế kẽ hở cho phép nạn rửa tiền vượt ra ngoài vòng kiểm soát.

Những vấn đề trụ cột này của cải cách chính phủ và quy định - giai đoạn tiếp theo vượt ra khỏi cải cách kinh tế - đã bị xao nhãng ở nhiều nền kinh tế chuyển đổi và đang phát triển. Sự tinh thông ở những lĩnh vực này không đạt đến trình độ tiên tiến như trong lĩnh vực ổn định vĩ mô và tự do hoá thương mại, nơi mà kinh nghiệm đã chứng minh phải làm gì và làm như thế nào. Thông qua nhận thức rằng tham nhũng là một triệu chứng của tình trạng yếu kém sâu sắc về mặt thể chế và kinh tế, các nền kinh tế mới nổi và cộng đồng quốc tế phải giành ưu tiên cao cho những cải cách khó khăn và tốn nhiều thời gian này. Cái mà họ nhận được sẽ rất

lớn: Hầu hết các biện pháp cải cách kinh tế, chính phủ và nói lỏng kiểm soát không chỉ giúp kiềm chế tham nhũng mà còn góp phần duy trì các chiến lược tăng trưởng của quốc gia.

KINH NGHIỆM CỦA HỒNG KÔNG, TRUNG QUỐC , TRONG VIỆC ĐẨY LÙI THAM NHŨNG

B. E. D. de Speville

Khi Hồng Kông, Trung Quốc, tung ra chiến lược đấu tranh chống tham nhũng vào đầu những năm 1970, nhiều người hoài nghi cho rằng giảm tham nhũng là điều không thể. Tuy nhiên, hai thập niên qua đã gặt hái được thành công ở một mức độ hợp lý, chứng minh rằng những người hoài nghi đã sai lầm. Kinh nghiệm của Hồng Kông, Trung Quốc, có những giá trị đặc biệt đối với các nước khác đang đấu tranh chống tham nhũng.

Thành công trong một cuộc cách mạng thâm lặng

Hồng Kông, Trung Quốc, đã thành lập Ủy ban Độc lập Chống tham nhũng (ICAC) vào năm 1974. Kể từ đó, Hồng Kông, Trung Quốc, đã đạt được không gì khác hơn là một cuộc cách mạng thâm lặng - một cuộc cách mạng đã làm biến đổi cả suy nghĩ và tình cảm và tạo nên những kết quả rực rỡ. Song điều đó quả là không dễ dàng. Cộng đồng của Hồng Kông, Trung Quốc, đã đi tới nhận thức rằng lao động cần cù, sự nhạy bén kinh doanh và chấp nhận rủi ro đã tạo ra mức sống và những lợi ích vật chất của ngày hôm nay; tương tự như vậy, người ta cũng thấy rằng tất cả những thành tựu này sẽ không thể gặt hái được nếu không nhờ vào việc cắt bỏ khối u tham nhũng.

Hãy xem Hồng Kông, Trung Quốc đã tiến xa như thế nào trong hai thập niên qua. Thứ nhất, phục vụ công cộng về căn bản đã trong sạch hơn. Vào giữa những năm 1970, hơn 80% trong số các báo cáo tham nhũng của ICAC có liên quan tới khu vực công cộng; năm 1994, còn chưa tới một nửa (chưa đến 1800 báo cáo). Năm 1974, 45% các báo cáo tham nhũng liên quan tới cảnh sát; năm 1994 con số này giảm xuống còn 18%. Những mức giảm ngoạn mục này được phản ánh bởi một thay đổi trong nhận thức của công chúng về tham nhũng chính phủ. Trong cuộc điều tra ý kiến công chúng đầu tiên được tiến hành vào năm 1977, 38% số phiếu trả lời cho rằng tham nhũng đã lan tràn trong hầu hết các bộ của chính phủ, trong khi năm 1994, chỉ còn 7,8% nghĩ như vậy.

Thứ hai, thái độ của dân chúng đối với tham nhũng đã thay đổi rõ rệt, với quan điểm thịnh hành coi tham nhũng là xấu xa và có tính phá hoại. Trong cuộc điều tra năm 1994 chỉ có 2,9% số người tham gia nói rằng họ sẽ dung thứ cho tham nhũng, và 63% nói họ sẵn sàng báo cáo tham nhũng nếu họ gặp phải. Ngoài ra, dân chúng cũng sẵn sàng hơn trong việc báo cáo ngổ về hành vi sai trái: năm 1974 chỉ có một

phần ba trong số những người báo cáo tham nhũng là được chuẩn bị để tự nhận diện mình; năm 1994 con số này là hơn hai phần ba.

Thứ ba, khu vực tư nhân (hay thương mại) không những ý thức được về những mối nguy hiểm của tham nhũng mà còn sẵn sàng làm một việc gì đó cho điều đó. Con số các tổ chức thuộc khu vực tư nhân tìm kiếm sự hướng dẫn của ICAC trong việc cải thiện các hệ thống của họ nhằm ngăn chặn tham nhũng đã liên tục tăng lên. Hơn nữa vào năm 1994, 78% các phiếu trả lời điều tra đồng ý rằng những người làm công nên được sự cho phép của các ông chủ để chấp nhận những lợi thế liên quan tới công việc của họ. Điều đó ngẫu nhiên lại là bộ luật điều chỉnh tham nhũng ở khu vực tư nhân ở Hồng Kông, Trung quốc. Nhưng hãy đối chiếu điều đó với 46% năm 1977 coi việc lại quả ngầm là một thông lệ kinh doanh bình thường. Rõ ràng là dân chúng ngày nay có một ý tưởng chắc chắn hơn nhiều về cái gì tạo ra tham nhũng ở khu vực tư nhân so với trong quá khứ.

Vào tháng 5 năm 1994, ICAC bắt đầu một Chiến dịch Đạo đức Kinh doanh. Chỉ sau 18 tháng, hơn 1200 công ty đại chúng niêm yết hoặc công ty tư nhân lớn và các hiệp hội thương mại đã thông qua một bộ tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp công ty, trong lúc 670 công ty và hiệp hội khác đang tích cực soạn thảo. Điều này chắc chắn là rất khác với những năm đầu của ICAC, khi đó một trong những phòng thương mại hàng đầu đã kiến nghị với chính phủ phải khải trương cách ly ICAC khỏi khu vực tư nhân!

Bằng cách nào chỉ trong có hai thập niên mà Hồng Kông, Trung Quốc có thể đạt được tất cả những thay đổi này? ICAC đã làm thế nào để nhận được sự ủng hộ to lớn từ cộng đồng? Điều gì đã khiến công chúng vươn lên hàng đầu với tư cách là một đối tác tích cực trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng?

Các yếu tố để thành công

Nhận rõ vấn đề và cam kết giải quyết

Thành tố đầu tiên của một nỗ lực chống tham nhũng hữu hiệu là sự nhận thức từ những quan chức cao nhất của chính phủ về tính chất nghiêm trọng của vấn đề và sự thừa nhận rằng nó chỉ có thể được khắc phục trong từ trung đến dài hạn. Sự nhận thức này phải được hỗ trợ bằng sự ủng hộ nhất quán từ cấp cao và phải được giành cho những nguồn lực thoả đáng để xử lý tham nhũng.

Sáng kiến thành lập ICAC là trực tiếp của vị thống đốc của Hồng Kông, Trung Quốc. Bằng việc thiết lập nên ICAC với tư cách là một cơ quan độc lập giành riêng cho nhiệm vụ chống tham nhũng, không chịu sự can thiệp chính trị, tách biệt khỏi lực lượng cảnh sát, và không phải là một bộ phận của xã hội công dân, chính phủ đã làm cho việc phản đối các thông lệ chống tham nhũng của mình trở thành đáng tin cậy. Bằng cách thường xuyên cung cấp đủ nguồn lực để đánh tham nhũng,

chính phủ đảm bảo rằng những lợi ích dài hạn mang lại từ các biện pháp chống tham nhũng sẽ được duy trì. Điều này khác hẳn với những nước khác nơi mà các cuộc vận động chống tham nhũng ngắn hạn, bắt nguồn từ chủ nghĩa cơ hội và thủ đoạn chính trị, rất ít có cơ may thành công. Các chiến dịch chống tham nhũng mà nông cạn, hời hợt, thiếu trung thực sẽ khiến cho dân chúng chán nản, bực tức và hoài nghi.

Một cơ quan chống tham nhũng không thể chê trách

Công chúng cũng phải được đảm bảo rằng cuộc chiến đấu chống tham nhũng nằm trong tay của một tổ chức hoàn toàn đáng tin cậy. Tổ chức được giao phó trọng trách này phải rất hoàn hảo.

Trong trường hợp ICAC, đội ngũ nhân viên phải có một sự trung thực không tỳ vết, hoàn toàn tách biệt những người đấu tranh với nạn hối lộ tận tụy và hiệu quả. Những tiêu chuẩn để lựa chọn rất nghiêm ngặt và chỉ có những người có đầy đủ phẩm chất nhất mới được tuyển dụng. Một khi được tin dùng, họ phải tuân thủ một bộ quy tắc kỷ luật nghiêm ngặt và những đợt kiểm tra chống tham nhũng do một nhóm giám sát nội bộ tiến hành. Sự tận tụy của họ được trả công cao. Điều này không chỉ là do Hồng Kông, Trung Quốc giàu có, mà hơn thế nhiều, nó bắt nguồn từ sự thừa nhận của xã hội rằng một công chức nhà nước được trả lương kém - và đặc biệt là một người chống tham nhũng được trả lương kém - thì dễ bị tổn thương trước sự cám dỗ của một khoản hối lộ hơn nhiều so với một người được trả công hào phóng.

Một chiến lược lâu dài được tổ chức tốt

Chìa khoá thứ ba của thành công là việc xây dựng và thực hiện một chiến lược lâu dài có cân nhắc thận trọng để tấn công vào tham nhũng. Cuộc chiến đấu này không thể giành thắng lợi chỉ nhờ vào việc trừng phạt tham nhũng và cải thiện bộ máy quan liêu; những thay đổi căn bản trong thái độ của công chúng cũng rất cần thiết.

Chiến lược ở Hồng Kông, Trung Quốc, đòi hỏi một cuộc chiến đấu liên kết chống tham nhũng trên ba mặt trận: điều tra, ngăn chặn và giáo dục - một cuộc tấn công ba mũi. Mũi thứ nhất chủ yếu mang tính phản ứng; Phòng Các hoạt động của ICAC tiến hành điều tra tham nhũng sau khi tiếp nhận những đơn khiếu nại. Mũi thứ hai, thuộc về trách nhiệm của Phòng ngăn ngừa tham nhũng, liên quan tới việc xoá bỏ các cơ hội cho tham nhũng có hệ thống trong chính phủ và trong các tổ chức thuộc khu vực tư nhân. Mũi thứ ba được sự góp sức của Phòng các quan hệ cộng đồng trong việc giáo dục công chúng về những tác hại của tham nhũng và tìm kiếm sự ủng hộ tích cực của công dân.

Phòng Các quan hệ cộng đồng, với khoảng 200 nhân viên, được thành lập với sự nhận thức rằng chỉ có sự thay đổi trong thái độ của công chúng đối với tham nhũng

mới có thể tạo ra một chuyển biến lâu dài trong cuộc chiến đấu với vấn đề ngầm ngầm này. Trên bình diện rộng thì nhiệm vụ của phòng này là tạo dựng sự ủng hộ và niềm tin của công chúng vào ICAC bằng cách giải thích các luật chống hối lộ, giáo dục các thế hệ trẻ tại trường học, và khuyến khích cộng đồng sử dụng những biện pháp ngăn ngừa tham nhũng và báo cáo bất kỳ một sự nghi vấn nào về những hành vi tham nhũng.

Để huy động được sự ủng hộ, phòng tiến hành phân mảng cộng đồng và triển khai các chương trình cụ thể có liên quan phù hợp với nhu cầu của các nhóm khác nhau. Một chiến lược dựa trên cơ sở cộng đồng như thế tạo được niềm tin vào tính hiệu quả và trung thực của ICAC. Nó cũng có nghĩa là bản thân cộng đồng đã trở thành một lực lượng đi đầu chống tham nhũng bằng những hành động chủ động và thường xuyên để nâng cao các chuẩn mực đạo đức trong xã hội và cải thiện các hệ thống quản trị kinh doanh để ngăn chặn tham nhũng. Một thước đo đối với thành công của phòng này là những người kinh doanh và công chúng nói chung đã hiểu được rằng các khoản hoa hồng bí mật đồng nghĩa với cạnh tranh không công bằng và chi phí phụ trội, khả năng thu lợi nhuận kém hơn và một thị trường tự do bị đầu độc.

Điều tra và xét xử thành công đã khích lệ cộng đồng báo cáo tham nhũng, trợ sức cho Phòng các quan hệ cộng đồng trong việc giáo dục dân chúng về những hiểm họa của tham nhũng, và giúp Phòng ngăn ngừa tham nhũng trong việc khuyến khích cả hai khu vực tư nhân và công cộng suy nghĩ về các hệ thống của mình. Đến lượt chúng, các hệ thống thẩm định tham nhũng, trong chừng mực có thể thực hành được, sẽ làm cho khả năng phát hiện và buộc tội tham nhũng trở nên chắc chắn hơn. Ba cách tiếp cận mang tính chiến thuật của ICAC - ba phòng chức năng - là phụ thuộc lẫn nhau. Để đạt được hiệu quả cao nhất thì mỗi phòng phụ thuộc vào hoạt động của các phòng khác. Như vậy nhiệm vụ tổng thể là lớn hơn tổng của các nhiệm vụ cục bộ của nó.

Quan tâm tới tất cả các báo cáo về tham nhũng

Một yếu tố quan trọng thứ tư trong đấu tranh có kết quả với tham nhũng lại vẫn liên quan tới lợi thế có giá trị nhất của việc giành được và duy trì được lòng tin của công chúng. Để tạo được lòng tin và khuyến khích nhân dân báo cáo những nghi vấn của họ về các hành vi sai trái, một cơ quan chống tham nhũng phải làm cho công chúng thấm nhuần một niềm tin rằng tất cả mọi ý kiến tố giác mà có thể truy tìm, cho dù nó nhỏ đến mức nào đi nữa, đều sẽ được điều tra. Đây là nguyên tắc căn bản của ICAC và nó được biến thành hành động thực tế. Nếu cho rằng các quan chức của ICAC quan tâm và đáp ứng những gì mình nói, thì một người nào đó chắc chắn sẽ lại báo cáo tham nhũng lần nữa, có khi là một vụ việc còn nghiêm trọng hơn nhiều.

Sự đánh giá cao của công chúng đối với khía cạnh này trong triết lý của ICAC được minh họa bằng sự tăng lên rõ rệt số lượng các báo cáo tham nhũng có thể truy

tìm mà ICAC nhận được kể từ khi bắt đầu hoạt động. Những báo cáo có thể truy tìm - những báo cáo cung cấp đủ thông tin để cho phép một cuộc điều tra có thể bắt đầu - thường là những báo cáo được nộp lên từ những người dân sẵn sàng nhận diện bản thân họ. Tỷ lệ phần trăm của những báo cáo như thế đã tăng từ 33% trong năm 1974 lên 71% năm 1994. Công chúng cũng báo cáo về tất cả các loại vấn đề chứ không chỉ riêng tham nhũng. Hơn nửa số báo cáo được gửi tới ICAC kể từ năm 1974 không liên quan gì tới tham nhũng - một tín hiệu về sự tin cậy của cộng đồng vào nhiệm vụ truyền dẫn những mối bất bình chung đối với các bộ khác nhau của chính phủ. ICAC cố gắng giúp đỡ bằng cách chuyển những khiếu nại không liên quan tới tham nhũng này tới các bộ liên quan để xử lý và cho công chúng biết rằng họ đã làm như thế.

Tính bảo mật

Yếu tố quan trọng thứ năm đối với thành công trong kiểm soát tham nhũng là bảo đảm được tính chất tuyệt mật cho những người báo cáo về những vi phạm. Phanh phui tham nhũng thường cần tới sự can đảm đáng kể. Những người báo cáo cho ICAC mong đợi sự bảo mật tối đa, và họ đã không bị thất vọng. Cơ quan này thực hiện sự bảo vệ các nguồn tin rất nghiêm túc. Máy tính nội bộ và các chế độ báo cáo của nó được giám sát nghiêm ngặt, sao cho chỉ có những nhân viên nào “cần phải biết” mới được phép truy cập các thông tin về bất kỳ ai đã gửi một báo cáo. Các hồ sơ được thu thập và phân loại một cách có hệ thống để loại bỏ những thông tin đã lỗi thời. Cuối cùng, luật pháp của Hồng Kông, Trung Quốc, cấm việc tiết lộ đặc điểm nhận dạng của bất kỳ nguồn thông tin nào của ICAC.

Thiết lập những điều kiện hợp lý

ICAC đã thành công nhờ một sự kết hợp các yếu tố cùng nhau tạo ra một môi trường thuận lợi để chống tham nhũng. Đáng chú ý nhất là tính độc lập của ICAC và các hệ thống được đưa vào hoạt động mà bảo đảm được tính chịu trách nhiệm từ bên ngoài.

Thống đốc Hồng Kông, Trung Quốc, chỉ định chủ tịch và phó chủ tịch của ICAC; chủ tịch uỷ ban trực tiếp báo cáo cho thống đốc và bổ nhiệm tất cả các nhân viên khác. Những quy định này thực sự ngăn chặn bất kỳ một tổ chức hay cá nhân nào can thiệp vào các cuộc điều tra của ICAC đối với những trường hợp nghi là tham nhũng trong nội bộ cảnh sát. Uỷ ban này phải thương lượng với chính phủ và cơ quan lập pháp để có kinh phí và, để có được sự thuận lợi về mặt thủ tục hành chính, đội ngũ nhân viên của ICAC nói chung phải chịu các điều kiện nhân dụng dịch vụ dân sự. Ngoài những vấn đề này ra thì ICAC có được tư cách độc lập hoàn chỉnh trong hoạt động.

Tuy nhiên, mặc dù sự độc lập về hoạt động là chìa khoá để giành được và duy trì lòng tin của công chúng, sự độc lập đó không thể là một thứ giấy phép không hạn

ché. Câu hỏi “*Quis custodiet ipsos custodes?*” hay “Ai sẽ để mắt tới người gác cổng?” là rất quan trọng.

Để giảm thiểu mọi khả năng lạm dụng quyền lực, ICAC phải chịu một hệ thống kiểm tra kiểm soát nghiêm ngặt. Hoạt động của uỷ ban này được hướng dẫn bởi bốn tiểu ban tư vấn mà tư cách thành viên của chúng được lấy từ tất cả các khu vực của cộng đồng và do thống đốc chỉ định. Tiểu ban thứ năm, bao gồm các thành viên của các Hội đồng Lập pháp và Hành pháp của Hồng Kông, Trung Quốc, xem xét những khiếu nại đối với ICAC. Mỗi một tiểu ban trong số này không phải do uỷ viên của ICAC mà do một thành viên tiểu ban làm chủ tịch, với mục tiêu là nâng cao tính độc lập của hệ thống giám sát này.

Một điều kiện quan trọng nữa là một khuôn khổ pháp lý mạnh cho phép ICAC xử lý vấn đề tham nhũng đặc biệt. Chủ tịch uỷ ban được quyền ngăn không cho những người trong diện bị nghi ngờ bán các tài sản của họ; tìm kiếm lệnh của toà án không cho phép họ rời khỏi Hồng Kông, Trung Quốc; kiểm tra các tài khoản ngân hàng và các kết tiền gửi an toàn của họ; yêu cầu họ cung cấp chi tiết về tình trạng tài chính của họ; và lục soát cơ ngơi của họ. Nếu trong một cuộc điều tra mà có những vi phạm khác liên quan tới tham nhũng bị phát hiện, thì ICAC được trao quyền điều tra những vi phạm có liên quan đó để bóc trần vụ việc tham nhũng nằm phía sau.

Một trong những vũ khí hiệu nghiệm nhất che chở cho luật pháp đã phát huy tác dụng khi một công chức nhà nước có những tài sản không thể giải thích được hoặc duy trì một mức sống vượt quá mức tiền lương chính thức của ông ta hay bà ta. Nếu ông ta hay bà ta không đưa ra được những lời giải thích thoả mãn trước toà án về việc tiền hay tài sản đó đã có được bằng cách nào, thì vị công chức này sẽ bị coi là phạm tội tham nhũng. Điều này là cực kỳ hữu hiệu trong việc giữ cho các công chức nhà nước của Hồng Kông, Trung Quốc được trung thực.

Bối cảnh đang thay đổi của tham nhũng

Tiến bộ to lớn trong công nghệ máy tính và các hệ thống truyền thông trong hai thập niên vừa qua đã dẫn tới tình trạng tham nhũng tinh vi hơn, đặc biệt trong mối liên hệ với gian lận thương mại và những tội khác vượt ra ngoài biên giới quốc gia. Những kẻ phạm vào những tội lỗi như thế đã trở nên cảnh giác và thành thạo hơn nhiều trong việc che đậy các dấu vết của chúng. Điều đang nhanh chóng trở thành hiển nhiên là sự hợp tác chặt chẽ giữa các tổ chức chống tham nhũng của các nước riêng lẻ và các khu vực, với sức đẩy mà các tổ chức quốc tế có thể cung cấp, là phương tiện duy nhất mà nhờ đó vấn đề này có thể bị hạn chế. Ở Hồng Kông, Trung Quốc, hiện tượng tham nhũng lớn liên đới trong khu vực công cộng trong cả những năm 1960 và đầu những năm 1970 đã trở thành một tội ác của quá khứ, nhưng tham nhũng tinh vi của khu vực tư nhân là cực kỳ phức tạp và những đòi hỏi về nguồn lực là một mối quan tâm lớn.

Thành công của Hồng Kông, Trung Quốc trong địa hạt này không thể duy trì được nếu như các cuộc điều tra được cố định chỉ trong bối cảnh trong nước - chúng phải được mở rộng để bao hàm sự liên hệ và hợp tác mạnh hơn với các nước láng giềng và các đối tác khác. Trung Quốc phải được lôi cuốn vào quá trình này; năm 1977 chủ quyền của Hồng Kông được trả về cho Trung Quốc khi thuộc địa cũ này của Anh trở thành Khu vực Hành chính Đặc biệt (SAR) của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa. Hồng Kông, Trung Quốc, sẽ có bộ Luật Cơ bản như là hiến pháp của mình, bảo đảm cho sự tồn tại tiếp tục của ICAC sau năm 1997 với tư cách là một tổ chức độc lập. ICAC, với những nỗ lực không mệt mỏi tấn công vào tham nhũng, sẽ tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong chính quyền SAR trong việc duy trì một Hồng Kông, Trung Quốc, ổn định và thịnh vượng. Sự hợp tác đã phát triển qua nhiều năm giữa ICAC và các cơ quan chức năng chống tham nhũng của Trung Hoa đại lục chắc chắn sẽ gia tăng. Hồng Kông, Trung Quốc, rất quan tâm tới vấn đề cuộc đấu tranh chống tham nhũng ở Quảng Đông, và thực ra là ở tất cả các khu vực của đại lục, phải thành công, với những điểm tương đồng về kinh tế và văn hoá.

Kết luận

Mỗi nước hay mỗi khu vực đều là một hỗn hợp độc đáo của một nền lịch sử và văn hoá riêng, có hệ thống chính trị và những niềm tin riêng, và đều ở vào một giai đoạn phát triển kinh tế và xã hội riêng của nó. Những gì có tác dụng chống tham nhũng ở nơi này lại có thể không có giá trị ở nơi khác. Nhưng đôi khi kinh nghiệm gặt hái được trong cuộc chiến đấu chống lại vấn đề hiện diện rộng khắp này có thể cung cấp sự hướng dẫn cho một nơi khác.

Khi đề cập tới tác hại xã hội của tham nhũng, có hai thực tế phổ biến. Thứ nhất, tham nhũng, dù được định nghĩa như thế nào đi nữa, không thể bị xoá bỏ hoàn toàn trong mọi xã hội. Tham nhũng sẽ dai dẳng vì nó được thúc đẩy bởi hai khía cạnh cơ bản trong bản chất của con người - đó là nhu cầu và lòng tham. Song nó có thể được giảm bớt và kiểm chế ở một mức độ mà tại đó nó không còn gặm nhấm ngay tại trái tim của xã hội nữa. Thứ hai, trong lòng một xã hội, tham nhũng chỉ có thể được ngăn chặn nếu như dân chúng nói chung nhận thức được rằng ban lãnh đạo hết sức nghiêm túc với việc tấn công vào vấn đề này, rằng các vị lãnh đạo ở những cấp cao nhất chúng tỏ được tính trung thực và sự hành xử hợp đạo đức, và rằng phát triển kinh tế đang thấm xuống và đem lại lợi ích cho những tầng lớp thấp nhất của xã hội.

Để tóm tắt đẳng thức phức tạp này theo một cách khác, nhu cầu đối với hoạt động tham nhũng trong một xã hội có thể bị làm cho tiêu tan. Với sự ủng hộ của cộng đồng, và chỉ với điều kiện đó, lòng tham có thể bị tấn công và kiểm chế. Nhưng những cuộc vận động chống tham nhũng theo kiểu lúc làm lúc bỏ, được chững hay chớ và mang tính khoa trương sẽ không bao giờ đạt được cái gì khác hơn là một thành công tạm thời, hời hợt. Thành công triệt để chỉ có thể xuất hiện trong bối

cảnh của một chiến lược dài hạn, những chiến thuật ngắn hạn linh hoạt và một sự thay đổi sâu sắc trong thái độ của cộng đồng.

Lôi cuốn xã hội công dân vào cuộc đấu tranh chống tham nhũng

Mohammad M. Kisubi

Lịch sử đầy rẫy những thái độ đối với cải cách - những hứa hẹn to tát và dễ nhận thấy là thiếu sự hành động của các chính phủ. Trong một số trường hợp thì những dự định là thành thật: các nhà lãnh đạo mới đắc cử quyết tâm dọn sạch rác rưởi, nhưng rồi họ nhanh chóng bị chìm trong chính cái mớ bòng bong mà họ phải đối mặt. Một bộ máy quan liêu tham nhũng khó có thể là bộ máy đảm nhận cải cách và tuân thủ những văn bản pháp luật mới. Các nhà lãnh đạo khác thì chỉ đơn giản là đứng trên khán đài, đọc diễn văn và ký vào các văn bản luật mà không hề mong đợi rằng theo sau đó là những biến đổi đầy ý nghĩa. Thực ra, không phải là hiếm thấy những trường hợp trong đó chính những nhà lãnh đạo này hoặc những người thân cận với họ lại dính sâu vào tham nhũng.

Nơi nào thực sự đã có những cố gắng song lại thất bại, thì chắc chắn là có một thành tố bị bỏ sót - đó là sự tham gia của xã hội công dân. Còn nơi nào mà những nỗ lực chống tham nhũng đã thành công - thường là sau một cuộc cách mạng - thì các biện pháp cải cách đều được hậu thuẫn bởi một lực lượng quần chúng có những kỳ vọng lớn lao và các nhà lãnh đạo thì được trao đủ quyền để giải quyết vấn nạn đó. Khi đó, hiện trạng đã bị quét sạch, không còn bất cứ một người nào có dự phần lợi ích trong quá trình tham nhũng trước đó. Nếu các nhà lãnh đạo mới có thể hành động mau lẹ, thì cuộc cải cách có ý nghĩa có thể diễn ra trước khi tính tư lợi nổi lên và thúc đẩy những người trong hệ thống đó ngăn cản sự thay đổi.

Trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng, việc thông qua các đạo luật tự nó không phải là câu trả lời, bởi vì thái độ của quần chúng có thể làm lu mờ các khái niệm luật pháp, và cần phải có sự hợp tác của nhân dân trong việc tố giác và điều tra các vụ việc. Đấu tranh chống tham nhũng đòi hỏi công chúng phải được cung cấp thông tin và nâng cao hiểu biết về những nguyên nhân dẫn tới tham nhũng, đặc biệt là ở những quốc gia có một lịch sử lâu dài của những thông lệ tham nhũng và dân chúng có thể sẵn sàng chấp nhận tham nhũng ít nhất là ở một mức độ thấp nhất định, coi đó là một cách để cho được việc của mình.

Nhưng trong bất kỳ một chính phủ nào, cho dù danh tiếng của nó ra sao đi nữa thì bao giờ cũng vẫn có những con người chính trực. Ở những quốc gia tham nhũng nặng nề nhất, những người này có thể chỉ là một thiểu số bé nhỏ, nhưng họ vẫn tồn tại và có lẽ đang đợi thời cơ trước khi có thể đạt đến cải cách. Họ sẽ được trao quyền lực bởi chính nhân dân, chứ không phải bởi những người nhân danh nhân dân trong nội bộ hệ thống (những người mà có thể do vô hình hay hữu ý đã gạt họ ra một bên một cách hiệu quả).

Trong nhân dân cũng có những người chính trực như vậy đang lo âu chứng kiến vấn đề tham nhũng đang là mục tiêu xử lý, và nhận ra rằng nếu như thái độ của dân chúng (thường là một sự chấp nhận miễn cưỡng) không được đảo ngược thì sẽ khó có điều gì xảy ra được. Nhưng hầu như bao giờ cũng vậy, phản ứng của xã hội công dân đối với vấn đề này ở mức độ tốt nhất cũng luôn bị phân mảnh. Các luật sư có thể bị kiểm soát (với mức độ hiệu quả có khác biệt ít nhiều) bởi những bộ quy tắc, đoàn thể và hiệp hội luật sư; các kế toán viên thì bị khống chế bởi các tổ chức nghề nghiệp, v.v. Không mấy ai trong xã hội công dân tự xác định vị trí cho mình để có được một cái nhìn tổng thể, dự liệu xem những bộ phận không thể tách rời trong hệ thống toàn vẹn quốc gia có thể và cần phải như thế nào, và hối thúc sự cải cách thích hợp theo một kế hoạch toàn diện.

Không những thế, trước hết, chúng ta không thể - và không nên - bỏ qua vai trò của xã hội công dân trong quá trình tham nhũng. Quan điểm cho rằng các hoạt động của nhà nước có thể diễn ra một cách tách rời với môi trường chung quanh đơn giản là không đúng vững được trước thực tế. Mỗi cá nhân đều tạo thành một nguồn dự trữ “vốn xã hội” độc nhất vô nhị thông qua các mối quan hệ và mạng lưới riêng - các quan hệ gia đình, bạn học, những quan hệ nơi làm việc, v.v. Và việc có được và sử dụng vốn xã hội có nghĩa là các cá nhân không, và trong một chừng mực nào đó là không thể, hành động một cách độc lập, họ cũng không thể hành động một cách hoàn toàn vị kỷ.

Lẽ dĩ nhiên, những ưu ái riêng được trao đổi trong một hệ thống danh giá có thể bất chấp sự giám sát và thanh lọc. Một sự ưu ái được trao đi có thể làm tăng thêm vốn xã hội cho một cá nhân, nhưng có lẽ đến hàng tháng hoặc hàng năm sau đó vẫn không được hoàn trả nếu như không có bất kỳ mối liên hệ trực tiếp nào được thiết lập. Một món quà cưới hào phóng tặng cô con gái hay một công việc tốt giành cho cậu con trai vừa tốt nghiệp có thể đi liền theo sau sự kiện đó và không bị xem là một khoản hối lộ hoặc thậm chí là một hình thức làm giàu phi pháp. Hiển nhiên là sẽ luôn có một số hoạt động đáng ngờ lẫn tránh được cả cái cạm bẫy được thiết kế tốt nhất. Nhưng điều

này càng củng cố thêm lý do tại sao mỗi xã hội lại phải tự xác định cho chính mình những mức độ có thể chấp nhận được trong ứng xử và cái gì có thể - và không thể - được dung thứ.

Do đó, khu vực công dân đóng một vai trò có tính xây dựng đối với việc phát triển và củng cố các nguyên tắc đạo đức và hành vi trong khu vực công cộng, đặc biệt là trong bối cảnh có các giao dịch kinh doanh giữa khu vực công cộng và khu vực tư nhân. Một nền báo chí tự do (vạch mặt tham nhũng, giáo dục cho công chúng về những tác hại của nó và cho họ biết những biện pháp được sử dụng để kìm hãm vấn nạn đó), tranh luận chính trị công khai và vấn đề trách nhiệm cũng có ý nghĩa quan trọng. Tuy nhiên, mục tiêu thực sự phải là để cho xã hội công dân tuyên bố và bảo vệ các giá trị của mình và không để cho chức năng không thể tách rời này rơi vào tay những người có quyền lực.

Một số giải pháp đối với tệ tham nhũng nằm ngay trong xã hội công dân - giảm mức độ dung thứ của công chúng đối với tham nhũng, làm cho những kẻ giàu có mà không thể giải thích được trở thành nhân vật bị khinh bỉ chứ không phải là những tấm gương để noi theo, và khuyến khích công dân chủ động tố giác và cung cấp bằng chứng về tham nhũng bất cứ khi nào nó xảy ra. Xã hội công dân không những có khả năng giải quyết vấn nạn này trên cơ sở không đảng phái, mà nó còn có thể nhờ đến tài năng của các kế toán viên và luật sư hoạt động tư nhân, các học giả, các nhân vật hàng đầu khác trong khu vực tư nhân, và có lẽ quan trọng nhất là những người quyết định quan điểm và các lãnh tụ tôn giáo.

Song, cũng đúng như việc một số giải pháp nằm ngay trong các tầng lớp công dân, một bộ phận của nạn tham nhũng cũng vậy. Các quan chức tham nhũng là một sản phẩm của xã hội đó, và cũng là những người tham gia trong đó. Hơn nữa, chính những thành viên của công chúng thường là những người trả tiền hối lộ, đôi khi với sự oán giận nhưng đôi khi là chủ động tranh thủ kết quả mà sự tham nhũng mang lại. Cũng chính vùng giao thoa giữa khu vực công cộng và khu vực tư nhân là nơi những vụ tham nhũng nghiêm trọng phát triển và những khoản hối lộ lớn nhất được chi ra.

Giới kinh doanh cũng đã trở nên quá quen thuộc với việc hối lộ các quan chức công cộng để nhận được các công việc làm ăn. Có người mô tả hành động đó như là một sự cưỡng đoạt - nếu không chi tiền, họ không thể nhận được hợp đồng. Những người khác chỉ đơn giản xem nó như là một thực tế cuộc sống và phản đối bất cứ một sự thay đổi nào trong các luật chơi nền tảng có thể đem lại kết quả là họ bị mất công việc làm ăn. Thách thức ở đây

là phải đạt được một kịch bản mà trong đó các luật chơi thay đổi cho tất cả các bên cùng một lúc, do đó không ai được lợi hay bị thiệt hại gì. “Người chiến thắng” duy nhất là toàn xã hội nói chung, hưởng lợi từ một quá trình đã được làm trong sạch bằng cách nhận được giá trị cao hơn cho những đồng tiền mình bỏ ra, và “kẻ thua” duy nhất là các công ty và cá nhân hành động trái đạo lý, trong mọi trường hợp đều không đáng nhận được công việc làm ăn.

Bất cứ nỗ lực nào nhằm phát triển một chiến lược chống tham nhũng mà lại hoàn toàn không quan tâm đến việc lôi cuốn xã hội công dân tham gia đều đang bỏ qua một trong những công cụ mà về tiềm năng là hữu ích nhất có thể sử dụng được. Tất nhiên, ở nhiều quốc gia bị nạn tham nhũng hoành hành, xã hội công dân còn yếu hoặc chỉ mới ở những giai đoạn huy động hay tổ chức ban đầu. Tuy nhiên, đây không phải là lý do để phớt lờ vai trò của nó. Thực ra, chính sự tham gia của một xã hội công dân mới nổi lên có thể tạo ra sức mạnh và sự kích thích cho những nỗ lực lớn hơn nữa vì lợi ích của tất cả mọi người.

Đây không phải là một quan niệm hoàn toàn mới mẻ. Trong những thập kỷ qua, những công dân xuất sắc không nằm trong chính phủ đã được chỉ định ra để xem xét lại các ban bộ, giám sát các hội đồng, và các uỷ ban điều tra chính thức được chỉ định để thực hiện những cuộc điều tra công khai. Tất cả những hành động này phần lớn là đột xuất và không liên tục - một phản ứng trước tình trạng khủng hoảng hơn là một phần trong chiến lược đã được lập kế hoạch cẩn thận để đối phó với tham nhũng.

Bắt đầu từ đâu?

Trong xã hội công dân, nhiều người có một lợi ích cơ bản trong việc đạt được một hệ thống toàn vẹn hiệu quả cho đất nước mình. Họ bao gồm những người có nguyên tắc trong công việc và những người hành nghề chuyên nghiệp, các lãnh tụ tôn giáo, giới báo chí, và trên hết là những công dân bình thường có thể đang phải hàng ngày gánh chịu nạn tham nhũng. Vì vậy, có một khối cử tri chờ đợi để được tổ chức thành một liên minh hiệu quả. Nhưng ở hầu hết các nước đều có một cảm nhận phổ biến về sự bất lực, không biết phải bắt đầu từ đâu.

Nhiều quốc gia tận dụng lợi thế từ những gì mà xã hội công dân phải đưa ra bằng cách sử dụng những cá nhân bên ngoài hệ thống để phục vụ các cơ quan giám sát đặc biệt. Một ví dụ kinh điển là ở New Zealand, nơi mà sau một chiến dịch phản kháng rộng lớn trên toàn quốc nhằm cứu hồ Manapouri

khỏi sự khai thác năng lượng không phù hợp, Nghị viện New Zealand đã thành lập theo đúng luật pháp một uỷ ban “Người canh gác hồ”, cho phép ban này được độc lập giám sát các diễn biến và thảo luận về các công việc cần làm. Các ví dụ khác là việc bổ nhiệm các công dân độc lập đáng kính vào các uỷ ban và hội đồng điều tra (như Uỷ ban Nolan mới đây điều tra về những tệ nạn trong đời sống công cộng nước Anh).

Ngoài ra, những bộ phận nhất định của xã hội công dân đã cố gắng, nhưng một lần nữa lại chỉ mang tính nhất thời, ngăn chặn sự can thiệp của chính phủ vào những lĩnh vực nhạy cảm. Đáng chú ý nhất là giới báo chí đã thành lập các hội đồng báo chí và tạo ra bộ quy tắc ứng xử nghề nghiệp, chưa đủ để xây dựng thành các chuẩn mực nhưng có tác dụng làm giảm sự can thiệp và quy định của chính phủ (ví dụ như cắt bỏ đi những lời kêu gọi phải ban hành những văn bản pháp lý tạo ra quyền được giữ bí mật hay những bộ quy tắc hành xử do các nhà chính trị dự thảo và áp đặt). Cũng nổi bật không kém là việc giới chuyên môn về luật pháp sử dụng cách “bố trí người quan sát” để xử lý những lời phàn nàn về các luật sư, đảm bảo lần nữa với công chúng rằng những than phiền của họ sẽ được một người nào đó không phải là đồng nghiệp của người luật sư đó giải quyết.

Một ví dụ khác nữa là Uỷ ban Độc lập chống Tham nhũng ở Hồng Kông, Trung Quốc. Uỷ ban này dành trọn một ban cho các mối quan hệ cộng đồng và có các uỷ ban cố vấn có sự tham gia đáng kể của khu vực tư nhân và các yếu tố khác trong xã hội công dân. Các kế hoạch *Theo dõi Vòng lân cận* giờ đây là những nét đặc trưng đã được thừa nhận ở nhiều quốc gia, trong đó các công dân được huy động để hỗ trợ cho các nỗ lực giữ gìn trật tự. Tại Australia, công nhân tham gia vào các cuộc thanh tra an toàn công nghiệp và bang New South Wales đang tận dụng các phong trào người tiêu dùng vào việc xác định ra những sản phẩm nguy hiểm đang được bày bán ở bang này.

Một số nước cho phép công dân được khởi kiện bí mật. Tuy nhiên, tại Kenya, những nỗ lực của một nhóm của công dân (hội luật sư của nước này) trong việc khởi kiện những kẻ phạm tội trong vụ việc giả xuất khẩu vàng và kim cương mới được đưa ra ánh sáng thời gian gần đây, đã bị chặn đứng. Nước Mỹ còn đi xa hơn trong việc cho phép công dân được kiện những quan chức công cộng nhận hối lộ ra toà. Tuy nhiên, khi các công dân lạm dụng thủ tục này và đưa ra những vụ kiện vô vắn, các quan chức luật pháp độc lập và có tư cách đạo đức minh bạch có thể đứng ra can thiệp. Sự can thiệp như vậy chắc chắn sẽ dẫn tới những lời tố giác về sự định kiến từ phía này hay phía khác, làm cho công cụ “người khởi tố đặc biệt” trở thành một công cụ vô cùng hữu ích.

Nếu chính phủ không tận dụng lợi thế của những gì mà xã hội công dân phải đề xuất- và cho dù họ làm như vậy - xã hội công dân có thể, và sẽ, vẫn tổ chức để bảo vệ những lợi ích quan trọng của mình. Ví dụ ở New Zealand, quá mệt mỏi vì sự lạm dụng quyền lực của các tổ chức độc quyền được tư nhân hoá, một nhóm liên kết lỏng lẻo của những nhóm lợi ích chủ yếu là về thương mại đã cùng nhau đòi hỏi phải ban hành văn bản pháp luật để kiểm soát các tổ chức độc quyền, cũng như đòi các công ty đang khống chế trong những khu vực kinh doanh trọng yếu phải có trách nhiệm giải trình lớn hơn. Nhóm có tên gọi *Những người sử dụng chính của các dịch vụ độc quyền* (MUMS), bao gồm những người có chung lợi ích trong các lĩnh vực từ hàng không và viễn thông quốc tế đến các nhà sản xuất giấy và bột giấy, các công ty sản xuất phim, và Hiệp hội người tiêu dùng. Mục đích của nhóm là tăng hiệu lực cho cơ quan giám sát được thành lập theo Luật Thương mại.

Giới lãnh đạo

Bộ phận lãnh đạo cao nhất trong khuôn khổ cơ quan lãnh đạo quốc gia bao giờ cũng sẽ là nhân tố lớn nhất duy nhất trong việc đạt tới sự thay đổi căn bản. Những người cưỡng chế thực thi luật pháp, quy tắc và các nguyên tắc hành xử phải biết rằng họ được trông đợi thực hiện những chức năng của mình mà không sợ hãi hay thiên vị, và họ phải tin vào sự ủng hộ ở cấp cao nhất ngay cả khi những nhân vật chính trị hàng đầu bị rơi vào những cái bẫy do họ chăng ra.

Bộ phận lãnh đạo trong xã hội công dân cũng có ý nghĩa rất quan trọng. Xã hội công dân là nạn nhân cuối cùng của tệ tham nhũng, nhưng nếu công chúng vẫn còn giữ thái độ bàng quan thì nó cũng không thể trông chờ một sự thay đổi. Trái lại, nếu những kẻ tham nhũng bị đối xử với một thái độ khinh miệt chứ không phải với sự thờ ơ hay ghen tỵ, và nếu tính trung thực được xem là đáng trân trọng, thì khi đó điều kiện then chốt cho việc chịu đựng cải cách đã được thiết lập. Tóm lại, điều cần thiết là những nguồn lực của xã hội công dân phải được khai thác theo một kiểu gắn bó hơn nhiều. Lấy ví dụ, bất cứ khi nào có một ban được thành lập để điều tra tham nhũng, lẽ dĩ nhiên là những người tạo ra cái ban đó phải cân nhắc việc mời những bên độc lập ở bên ngoài tham gia, và họ phải cố gắng tạo ra một cửa sổ của sự minh bạch để đảm bảo với công chúng về tính trung thực của ban đó. Tất nhiên, những người tham gia không những phải vô tư mà còn phải có trọng tâm, chuyên nghiệp và tận tụy với công việc.

Phi tập trung hoá là một cách trao quyền cho xã hội công dân:

Trường hợp của Uganda

Uganda đã củng cố hệ thống toàn vẹn quốc gia của mình bằng cách trao quyền cho dân chúng và làm cho họ phải chịu trách nhiệm về sự cai trị và cung cấp dịch vụ của mình thông qua sự phi tập trung hoá. Bằng chứng cho thấy độ bao trùm của dịch vụ công cộng tăng lên, trong đó nhận được sự quan tâm đặc biệt là các khu vực nông thôn, là phụ nữ, trẻ em và người nghèo; công dân được hài lòng hơn, ý thức về chi phí được tăng lên và việc huy động các nguồn lực được cải thiện.

Phi tập trung hoá dường như đã mở ra những cánh cửa đến với giới lãnh đạo địa phương có đầu óc đổi mới và giàu tinh thần trách nhiệm mà đến lượt mình, bộ phận này đã trở thành lực lượng chèo lái cho việc tạo dựng năng lực. Sự tham gia của cộng đồng - dân chúng nêu lên những yêu cầu, thực hiện việc lựa chọn, và bị lôi cuốn vào việc thực thi các chương trình và dự án - đang ngày càng tăng lên, tạo cơ sở cho năng lực bền vững của chính quyền địa phương và cho sự phát triển một hệ thống toàn vẹn ở địa phương trong đó người dân không chỉ biết những quyền và nghĩa vụ của mình mà còn đòi hỏi những gì họ xứng đáng được hưởng.

Nếu phi tập trung hoá được hướng đi một cách đúng đắn, năng lực của chính quyền địa phương có thể được tăng cường thông qua những đổi mới tài tình ngay cả trong những điều kiện khó khăn, với những khuyến khích chính trị hợp lý và sự quyết tâm của nhân dân và giới lãnh đạo. Sự phát triển bền vững của năng lực ở cấp địa phương chỉ có thể diễn ra khi có những đòi hỏi thực sự từ phía cộng đồng. Do đó, có sự cần thiết phải thúc đẩy giới lãnh đạo có đầu óc cách tân và có trách nhiệm cũng như sự tham gia của dân chúng. Các tổ chức chính phủ và phi chính phủ có thể đóng một vai trò nhất định nếu họ hưởng ứng và được hướng dẫn bởi những đòi hỏi mang tính địa phương.

Việc truyền bá sự thay đổi về mặt thể chế và theo đó là sự phát triển của một hệ thống toàn vẹn sẽ tùy thuộc vào mức độ và tốc độ cung cấp thông tin về những thông lệ và giải pháp chống tham nhũng tốt nhất. Lại một lần nữa, chính trên giác độ này, phương tiện thông tin đại chúng giữ vai trò trung tâm.

Trong cách tiếp cận phi tập trung hoá, nhiều nhân vật của xã hội công dân - công cộng và tư nhân, quốc gia, khu vực, và địa phương - đã trở thành những tác nhân cho sự thay đổi. Cách đi chủ yếu là tăng thêm những khuyến khích để cho các chính quyền địa phương thực hiện đổi mới, gia tăng những thông tin cần thiết cho các quan chức, cử tri hoặc công dân trong khu vực để họ đưa ra những quyết định có cân nhắc, và để cho các cử tri - những người đóng

thuế nói lên sự chấp thuận hay phản đối của mình đối với những việc làm của chính quyền địa phương thông qua các cuộc thăm dò dư luận hoặc các phương tiện khác.

Phi tập trung hoá mà không tạo thêm cơ hội cho tham nhũng

Kể từ khi Uganda bắt đầu quá trình phi tập trung hoá, các nguồn lực có thể sử dụng của các địa hạt ở nước này đã tăng mạnh. Giờ đây, họ có được nội lực để tăng thêm các nguồn lực địa phương bởi họ giữ lại được hầu hết những gì đã thu được và tiếp cận được với các nguồn lực bổ sung từ cấp quốc gia, hoặc là các khoản cấp phát cả khối hoặc là các khoản cấp phát bình quân, cũng như lần đầu tiên tiếp cận được với các khoản tín dụng. Với cách làm mới này, các địa hạt đảm nhận trách nhiệm then chốt trong việc cung cấp các dịch vụ nước sạch và vệ sinh cơ bản, sửa chữa các con đường, mở rộng các dịch vụ và thúc đẩy sự phát triển nông thôn, và duy trì luật pháp và trật tự ở cấp địa phương.

Một câu hỏi được đặt ra là liệu các nhà lãnh đạo chính trị cũng như các nhà hành chính và quản lý mới trong địa hạt có phung phí các nguồn lực và bị thoái hoá biến chất bởi hệ thống này không. Để ngăn chặn điều đó, cần phải tổ chức một chiến dịch rộng lớn nhằm giáo dục cho mọi công dân biết làm thế nào để phát hiện, vạch trần và tố giác các hành vi tham nhũng. Do việc địa phương hoá các dịch vụ sẽ nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, sự phi tập trung hoá có thể là một cách để đấu tranh với nạn tham nhũng. Nhưng việc này đòi hỏi công chúng rộng rãi phải được tham gia vào quá trình ra quyết định và đưa ra yêu cầu về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Đảo ngược nhận thức của công chúng về tham nhũng

Về phương diện lịch sử, người dân Uganda coi người thành công là người có nhiều của cải vật chất, bất kể là những của cải đó có được bằng cách nào. Sự ngưỡng mộ này đối với việc tăng thêm vật sở hữu đã góp phần huỷ hoại hệ thống toàn vẹn quốc gia trước đây của Uganda và đe dọa sự phát triển của một chính thể mới. Phận sự của xã hội công dân và giới truyền thông là phải phá bỏ sự tán dương tệ tham nhũng và làm tăng thêm sự nể trọng đối với những công dân tốt có ít của cải hơn, bằng cách đặt họ tương phản với những kẻ biến thủ các quỹ của chính phủ và ăn cắp của nhân dân.

Công chúng cũng phải được giáo dục để đặt ra câu hỏi làm thế nào mà có những người trong số họ lại trở nên giàu có chỉ một sớm một chiều. Công

dân phải học cách vạch mặt, đòi hỏi và yêu cầu sự giải trình từ phía những người bị nghi ngờ là tham nhũng. Chỉ với những việc làm có cân nhắc thận trọng như vậy người dân Uganda mới có thể biến đất nước họ thành một đất nước có hệ thống toàn vẹn quốc gia đáng ghen tỵ.

Thực hiện những cải cách chính trị

Hình thành một môi trường chính trị cho các chính quyền địa phương hoạt động cũng là một khâu quan trọng trong việc tăng cường tính toàn vẹn quốc gia. Nếu các nhà lãnh đạo đều tham nhũng và không đáng tin cậy, thì người ta có thể thấy trước là toàn bộ hệ thống sẽ bị mục nát. Không có gì đáng ngạc nhiên khi trong suốt thời kỳ Uganda chìm trong tình trạng rối loạn và bất ổn định, người dân nước này đã phải sử dụng đến biện pháp chớp ngay lấy bất cứ thứ gì có thể càng nhanh càng tốt vì họ không biết được điều gì sẽ đến vào ngày mai. Giờ đây, mọi sự đã thay đổi. Các nhà lãnh đạo địa hạt và các uỷ viên hội đồng ở các cấp khác nhau là đều do dân bầu ra - một quy trình minh bạch và công bằng hơn. Sự tham gia của công dân đã tăng lên đến mức bây giờ họ có thể chất vấn những việc làm của các nhà lãnh đạo và thậm chí còn có thể bãi miễn những người này.

Đảm bảo sự hài lòng của công dân

Việc xây dựng một hệ thống toàn vẹn quốc gia sẽ không thành công nếu như công dân vẫn còn chưa hài lòng với những dịch vụ do giới cầm quyền địa phương của họ đem lại. Vì vậy, một yếu tố then chốt trong việc đánh giá tính hiệu quả của một hệ thống toàn vẹn quốc gia là đánh giá thái độ của công dân. Các cuộc khảo sát về cung cấp dịch vụ và các cơ chế giám sát sự hài lòng của công dân có thể trợ giúp trong vấn đề này trong khi chúng cũng góp phần đáp ứng các nhu cầu và đảm bảo về mặt chất lượng.

Một câu hỏi quan trọng: Làm thế nào để tăng thêm và giữ vững được xung lực?

Nhìn chung, các bằng chứng chứng tỏ một thành quả tích cực của quá trình phát triển một hệ thống toàn vẹn quốc gia ở Uganda. Kinh nghiệm thu nhận được từ trước đến nay cho thấy rằng người dân Uganda ngày càng tin tưởng vào những người lãnh đạo của họ và nhận thức rõ hơn về trách nhiệm đóng thuế, trách nhiệm yêu cầu tính minh bạch trong chính phủ và đòi hỏi sự giải thích của các quan chức nhà nước. Tuy nhiên, vấn đề then chốt là làm thế nào để có thể gia tăng và duy trì được xung lực này.

Câu trả lời dường như nằm ở sự nổi lên của quyền lực nhân dân - đem lại cho nhân dân một tiếng nói về những vấn đề quan trọng có tầm địa phương và quốc gia bằng cách phát triển bộ phận lãnh đạo địa phương, đẩy mạnh sự tham gia của cộng đồng, và thành lập những chính phủ phản ứng nhanh, minh bạch và có trách nhiệm giải trình. Kinh nghiệm ở các quận huyện địa phương chỉ ra rằng trong nhiều trường hợp, cuộc cạnh tranh để giành các chức vụ chính trị khiến cho giới lãnh đạo địa phương trở nên cẩn thận, minh bạch hơn, dám chịu trách nhiệm và có đầu óc đổi mới hơn. Đến lượt nó, điều này lại trở thành lực lượng chủ đạo đằng sau những nỗ lực nhằm xây dựng một hệ thống toàn vẹn quốc gia. Sự tham gia rộng rãi hơn của cộng đồng và sự quan tâm ngày càng tăng của mọi công dân đã mở rộng dải các khả năng lựa chọn cho các công dân.

Sự tham gia của nhân dân trên giác độ cá nhân hay tập thể - nêu lên những yêu cầu, thực hiện những lựa chọn, và được lôi cuốn vào các dự án và chương trình - thông qua các kênh chính thức và không chính thức, cũng có ý nghĩa quan trọng trong việc duy trì năng lực giống như giới lãnh đạo đang phát động điều đó. Sự hiện diện của cộng đồng tích cực làm tăng thêm đòi hỏi đối với các chính quyền địa phương hiệu quả, minh bạch và dám chịu trách nhiệm, tạo ra những khuyến khích cho việc xây dựng một hệ thống toàn vẹn quốc gia. Do đó, thách thức đối với các chính quyền địa phương là công khai hoạt động cai trị của mình và khuyến khích sự tham gia của cộng đồng.

Sự tham gia trực tiếp của nhân dân - trong việc xây dựng và duy trì các chương trình và các công trình xây dựng cũng như vận hành các dịch vụ - là một nhân tố mạnh mẽ trong những câu chuyện thành công nổi lên ở các địa hạt. Thông lệ thu hút các cộng đồng vào quá trình quyết định những vấn đề ưu tiên và đóng góp sức lao động và của cải vật chất cho các chương trình và dự án công cộng đang làm cho không chỉ các nguồn lực có thể sử dụng được mà cả tính hiệu quả về mặt chi phí và sự hài lòng của người sử dụng đều tăng lên.

Việc thể hiện một cách nhất quán những đòi hỏi và ưu tiên của cộng đồng là một nhân tố quan trọng thúc đẩy một hệ thống toàn vẹn quốc gia. Tiếng nói của công dân làm cho các nhà chức trách địa phương có trách nhiệm giải trình cao hơn và phản ứng nhanh hơn đối với công chúng, làm tăng thêm chi phí về mặt chính trị của các quyết định không hiệu quả và không thoả đáng. Kết quả là, nó làm cho các chính quyền địa phương phải quan tâm nhiều hơn đến việc thay đổi cách quản lý và đội ngũ nhân sự của họ nhằm làm tăng tính hiệu quả. Trong một vài trường hợp, những cuộc phản đối và động viên công

dân chúng đã buộc chính quyền địa phương phải ra quyết định và hành động đúng về phía công dân.

Thử thách đối với xã hội công dân

Mặc dù những dấu hiệu của sự hình thành một hệ thống toàn vẹn quốc gia lành mạnh đang bắt đầu xuất hiện ở Uganda, song quá trình này có thể bị ngăn trở bởi sự ngờ vực, tính bất định và những mối quan hệ căng thẳng giữa những người tham gia khác nhau trong xã hội công dân. Một di sản về sự chống đối, bàng quan, vô trách nhiệm, không chịu trách nhiệm và thiếu tính minh bạch, có thể len lỏi vào làm trật hướng quá trình này. Tuy nhiên, bằng chứng cho thấy rằng người dân Uganda đã chán ngán việc chung sống với nạn tham nhũng và ít nhất một lần họ cảm nhận được rằng những nỗ lực của họ trong cải cách được người ngoài nhìn nhận với thái độ khâm phục và nể trọng. Đã đến lúc người dân Uganda phải kiên quyết không quay trở lại môi trường tham nhũng hiển nhiên của những năm 1970 và đầu những năm 1980, mà thay vào đó phải cố gắng củng cố các nguyên tắc đạo đức của công chúng.

Các hệ thống chính trị và xã hội hiện nay đang mở ra những cơ hội cho sự cạnh tranh trong việc lựa chọn các nhà lãnh đạo địa phương và cho sự tham gia của xã hội công dân vào những công việc của địa phương. Cần phải có những nỗ lực để tăng cường chất lượng cơ bản này của đời sống công dân. Kích thích sự phát triển của giới lãnh đạo địa phương và khuyến khích sự tham gia của công dân sẽ mang lại hiệu quả kép là tăng thêm nhu cầu về phát triển năng lực địa phương và tăng cường bản thân năng lực đó dưới dạng những ông chủ tịch địa hạt, các thành viên hội đồng và những người tham gia địa phương tốt hơn. Vì vậy, thúc đẩy giới lãnh đạo và sự tham gia của cộng đồng phải trở thành một bộ phận không thể tách rời trong bất kỳ một nỗ lực nào nhằm đem lại sức sống mới cho một hệ thống toàn vẹn quốc gia.

NHỮNG HỆ THỐNG CỦA KHỐI TOÀN VẬN QUỐC GIA

Peter Langseth, Rick Stapenhurst, và Jeremy Pope

Những báo cáo về tham nhũng nối tiếp nhau trong bản tin hàng ngày của các phương tiện truyền thông đại chúng, chứng minh rằng lạm dụng chức quyền không phải là một vấn đề đặc thù, hay thậm chí là chủ yếu, của các nước đang phát triển. Những sự kiện gần đây ở Châu Âu và Bắc Mỹ đều chỉ rõ rằng tham nhũng không phải là một chủ đề mà ở đó các nước công nghiệp có được bất kỳ một nền tảng đạo đức cao nào.

Tham nhũng là một vấn đề phức tạp, bắt nguồn từ lịch sử xã hội và văn hoá của một đất nước, từ sự phát triển chính trị và kinh tế, và những truyền thống và chính sách liên quan tới bộ máy quan liêu của đất nước đó. Một cách khái quát, tham nhũng có xu hướng phát triển khi các thiết chế thì yếu kém và các chính sách kinh tế thì bóp méo thị trường (Ngân hàng Thế giới 1997b). Nó làm méo mó sự phát triển kinh tế và xã hội bằng cách đẻ ra những lựa chọn sai và khuyến khích sự cạnh tranh trong hối lộ chứ không phải trong chất lượng và giá cả của hàng hoá và dịch vụ. Không ở đâu tham nhũng gây tổn thất nặng nề hơn là trong các nước đang phát triển (Langseth, Stapenhurst và Pope 1997). Những người nghèo nhất trên thế giới thường xuyên phải trả tiền cho hành vi tham nhũng của các quan chức của đất nước họ và của những công ty nước ngoài mà nước họ đang cùng làm ăn, dẫu họ là những người ít khả năng chịu đựng chi phí của việc làm đó hơn ai hết. Không những thế, chúng cứ có được cho thấy nếu tham nhũng không bị hạn chế thì nó sẽ phát triển. Khi một hình mẫu của hối lộ thành công đã được thể chế hoá thì các quan chức tham nhũng có một khuyến khích để đòi những món hối lộ lớn hơn, chính đó là nguyên nhân sinh ra một nền văn hoá của tính chất phi pháp, yếu tố dẫn đến tình trạng không hiệu quả của thị trường (Rose-Ackerman 1996).

Lập luận này không đơn thuần đề cập cụ thể về mặt đạo đức hay văn hoá. Tham nhũng từng được mô tả là một căn bệnh ung thư. Nó huỷ hoại lòng tin của dân chúng đối với nhà nước và đe dọa sự cố kết xã hội. Tham nhũng nghiêm trọng - với hàng triệu đôla trao tay - được báo cáo có tần số xuất hiện ngày càng cao ở cả những nước giàu cũng như những nước nghèo. Tham nhũng không đáng kể ít được báo cáo hơn song cũng có khả năng gây thiệt hại không kém. Một khoản hối lộ nhỏ cho một công chức nhà nước để đổi lấy một dịch vụ của chính phủ có thể chỉ như là sự vi phạm đạo đức lật vật, nhưng khi những khoản hối lộ kiểu như thế được nhân lên một triệu lần thì tác động kết hợp của chúng có thể là khủng khiếp. Nếu như không có kiểm soát thì sự tích dồn những vi phạm có vẻ như lật vật đó có thể làm xói mòn tính chính thống của các thiết chế công cộng tới một mức độ mà ngay cả các quan chức không tham nhũng và các

thành viên của công chúng cũng thấy việc duy trì tính trung thực là không có nghĩa lý gì (World Bank 1997a).

Các hình thức của tham nhũng cần phải bị hạn chế vì những lý do thực tế. Đối mặt với thách thức duy trì và nâng cao những chuẩn mực của việc cung cấp dịch vụ công cộng, không một quốc gia nào có khả năng gánh chịu tình trạng không hiệu quả đi liền với tham nhũng. Trong khi các nhà hùng biện ủng hộ tham nhũng có thể lập luận rằng hành vi đó có thể giúp bôi trơn các bánh xe của một nền kinh tế chuyển động chậm và bị kiểm soát quá mức, thì chứng cứ cho thấy rằng tham nhũng làm tăng chi phí của các hàng hoá và dịch vụ, thúc đẩy những khoản đầu tư không hiệu quả và dẫn tới sự giảm sút chất lượng của dịch vụ công cộng (Gould và Amaro-Reyes 1983). Quả thực, chứng cứ gần đây gợi ra rằng thay vì thúc đẩy dịch vụ công cộng, tham nhũng có thể giống như "cát trong bánh xe" hơn: ở Tanzania một cuộc điều tra tham nhũng gần đây cho thấy những người trả hối lộ cho các quan chức nhà nước thực sự nhận được sự phục vụ chậm trễ hơn so với những người không làm điều đó (Chính phủ của Tanzania, 1996).

Như đã lưu ý trong phần giới thiệu cuốn sách này, tham nhũng có thể được định nghĩa như là sự lạm dụng quyền lực công cộng để mưu cầu lợi ích cá nhân hay lợi ích của một nhóm người mà người ta phải trung thành với nó. Tham nhũng cấp chính phủ xảy ra tại nơi gặp nhau của hai khu vực công cộng và tư nhân, khi chức trách công cộng bị lạm dụng bởi một quan chức chấp nhận, gợi ý, hoặc cưỡng ép một khoản hối lộ (tham nhũng trong khu vực tư nhân không nằm trong phạm vi đề cập của chương này). Hành vi tham nhũng cá nhân diễn ra mỗi khi cơ hội và chiều hướng gặp nhau.

Klitgaard (1996) đã phát triển một mô hình đơn giản để giải thích động lực của tham nhũng:

$$C (\text{tham nhũng}) = M (\text{quyền lực độc quyền}) + D (\text{tùy ý định đoạt}) - A (\text{trách nhiệm})$$

Nói cách khác, mức độ của tham nhũng phụ thuộc vào khối lượng quyền lực độc quyền và quyền tùy ý quyết định mà các quan chức sử dụng, và vào mức độ mà họ phải chịu trách nhiệm về hành động của mình. Trong những nền kinh tế bị kiểm soát mạnh, quyền lực độc quyền có thể rất lớn. Còn quyền tùy ý định đoạt thường là đáng kể ở các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi, nơi mà những quy tắc và quy chế về hành chính thường được xây dựng không thoả đáng. Và tính trách nhiệm có thể yếu, kết quả của sự kém cỏi trong việc xác định những chuẩn mực đạo đức của khu vực công cộng, của những hệ thống tài chính và hành chính yếu kém, hoặc của các cơ quan giám sát không hiệu quả.

Một sự phân loại như thế là rất quan trọng vì nó chỉ ra những can thiệp có thể kiểm chế được nạn tham nhũng trong những bối cảnh này. Những chiến lược chống tham nhũng thành công cũng đồng thời cố gắng làm giảm quyền lực độc quyền (ví dụ, bằng những cải cách định hướng thị trường), giảm quyền tùy ý quyết định (bằng cải cách hành chính chẳng hạn), và tăng cường tính trách nhiệm (ví dụ thông qua những cơ quan giám sát) của các quan chức.

Những cơ chế đó, khi được thiết kế như là một nỗ lực của quốc gia để giảm tham nhũng trong khu vực công cộng, sẽ tạo nên một hệ thống toàn vẹn. Nói cách khác, một hệ thống toàn vẹn tạo ra một hệ thống kiểm tra và kiểm soát hạn chế được những tình huống trong đó những xung đột lợi ích phát sinh hoặc có tác động tiêu cực lên lợi ích chung. Điều này liên quan tới cả hai khía cạnh là ngăn ngừa và xử phạt. Một hệ thống toàn vẹn hàm chứa một cách nhìn toàn diện về cải cách, xử lý tham nhũng trong khu vực công cộng thông qua các quá trình của chính phủ (các quy tắc lãnh đạo, sự thay đổi về tổ chức) và thông qua sự tham dự của xã hội công dân (quá trình dân chủ, hoạt động của khu vực tư nhân, hoạt động truyền thông đại chúng). Cuộc cải cách như thế được khởi xướng và hỗ trợ không chỉ bởi các nhà chính trị và những nhà hoạch định chính sách, mà cả bởi những thành viên của xã hội công dân nữa.

Các hệ thống toàn vẹn quốc gia

Những chính sách kinh tế phù hợp mà giảm được cơ hội cho tham nhũng (M trong mô hình trên - quyền lực độc quyền của các quan chức) có thể được xem là điều kiện tiên quyết cho việc kiềm chế thành công nạn tham nhũng¹. Về vấn đề tăng cường các thiết chế, những chiến lược quốc gia là rất khác nhau, song trên toàn thế giới thì những đáp ứng chính sách đối với tệ tham nhũng điển hình đều liên quan tới một hoặc nhiều hơn trong số tám "trụ cột" sau: ý chí chính trị, những cải cách hành chính, các cơ quan giám sát, quốc hội, nền tư pháp, ý thức và sự tham gia của công chúng, các phương tiện thông tin đại chúng, và khu vực tư nhân.

Hình 10.1 Những trụ cột của một hệ thống toàn vẹn quốc gia

Ibrahim Seushi, chủ tịch của Transparency International - Tanzania, đã phát triển khái niệm về một hệ thống toàn vẹn quốc gia được xây dựng trên những chiếc cột này. Khái niệm này rất dễ hiểu: tám yếu tố được nhận diện trên đây là phụ thuộc lẫn nhau và cùng nhau nâng đỡ cấu trúc bên trên là sự toàn vẹn quốc gia mà đến lượt nó lại làm nền tảng cho sự phát triển bền vững, rất giống như những trụ cột có thể chống đỡ cho mái nhà (xem hình 10.1). Trong mô hình này, những chiếc cột được chôn sâu trong những cải cách kinh tế thích hợp. Nếu có bất kỳ chiếc cột nào trong số này suy yếu, thì những chiếc còn lại sẽ phải gánh chịu sức nặng gia tăng. Nếu có nhiều cột bị suy yếu thì gánh nặng đó sẽ nghiêng đi và quả bóng tròn tăng trưởng bền vững sẽ lăn xuống (Langseth, Stapenhurst và Pope 1997). Cân bằng chung của những chiếc cột vì thế rất quan trọng, và chính phủ có một khuyến khích để giữ cho tất cả tám chiếc cột được cân bằng.

Ý chí chính trị

Những đề xuất chống tham nhũng thành công đòi hỏi phải có một lãnh tụ nhìn xa trông rộng, hay một "quán quân", người nhận biết những khoản chi phí cao của một bộ máy quan liêu dễ bị mua chuộc. Ở Uganda chẳng hạn, như Sedigh và Ruzindana đã lưu ý trong chương 12, một vấn đề then chốt cho thành công tương đối đó là ban lãnh đạo từng mang lại hoà bình và ổn định chính trị. Ban lãnh đạo này đã đề xướng và thực

¹ Phần này phát triển một số trong những khái niệm trong Langseth, Stapenhurst và Pope (1997).

thi một loạt chính sách và chương trình trong nền kinh tế, hoạt động chính trị và quản trị, khiến cho nền dân chủ và một trật tự thể chế trở thành có thể thực hiện. Một cá nhân thường đưa đất nước tới trạng thái cân bằng mà ở đó tham nhũng được coi là phạm tội và thậm chí là không yêu nước.

Về căn bản, cam kết của một lãnh tụ là chìa khoá của các chính sách chống tham nhũng thành công. Những người từng đem lại những cải cách chống tham nhũng hữu hiệu và có chung một cam kết trong việc làm giảm tỷ lệ hối lộ bao gồm các vị tổng thống như Masire của Botswana, Mkapa của Tanzania, và Museveni của Uganda. Trong số các lãnh tụ của Châu Phi, đây là ba nhân vật nổi bật về sự lãnh đạo chống lại những thông lệ tham nhũng trong những chính phủ tương ứng của họ.

Bên cạnh cam kết chính trị ở cấp cao nhất, những nỗ lực chống tham nhũng lâu bền còn phải bao gồm cả sự cam kết từ những cơ quan khác của nhà nước. Tạo ra được sự phản đối của đông đảo dân chúng đối với tham nhũng là một hàm số của sự sẵn sàng của ban lãnh đạo chính trị trong việc coi tham nhũng là một vấn nạn cần phải xử lý. Hãy xem Ronal MacLean-Abaroa, người mà vào năm 1985 đã trở thành thị trưởng đầu tiên được bầu chọn một cách dân chủ của La Paz, Bolivia, kể từ năm 1948. Trong suốt ba nhiệm kỳ của ông, cam kết của Ronal MacLean-Abaroa làm giảm tham nhũng ở La Paz là một yếu tố quan trọng trong các chiến lược được sử dụng. Tuy nhiên, nhận định của ông rằng các vấn đề của tham nhũng lại nổi lên trong sự vắng bóng một lãnh tụ tâm huyết đã chứng minh rằng trách nhiệm này phải có chiều sâu hơn nữa chứ không chỉ thuộc về một cá nhân. Vì thế những cải cách nhằm vào nhu cầu về sự cam kết có cơ sở rộng đối với vấn đề kiểm soát tham nhũng.

Những cải cách hành chính

Trách nhiệm duy trì các chuẩn mực và giảm tham nhũng tới mức tối thiểu trong dịch vụ công cộng đề nặng lên vai các nhà quản trị công cộng. Nếu được nhận thức đúng đắn, các quy định đang điều chỉnh xung đột lợi ích trong dịch vụ công cộng được hướng vào việc xây dựng và duy trì một hệ thống hành chính và quản lý để bảo vệ quá trình ra quyết định công cộng. Thay vì phát hiện và xử phạt những kẻ phạm pháp khi sự đã rồi, một hệ thống như thế làm giảm rủi ro xảy ra tham nhũng ngay từ đầu. Trong một hệ thống hành chính được quản lý tốt, phạm vi phát tác của các thông lệ tham nhũng sẽ được giảm thiểu, và ở nơi chúng xảy ra có một tiêu chuẩn là phải thi hành kỷ luật nhanh chóng. Vì thế, phải đặt trọng tâm vào việc cải cách các thủ tục và hệ thống của dịch vụ công cộng để tăng thêm trách nhiệm đối với lợi ích của công chúng.

Nói cách khác, trong một môi trường tham nhũng có hệ thống, cải cách mạnh mẽ trong khu vực công chức nhà nước sẽ chứng tỏ là khó nắm bắt nếu như nạn tham nhũng bị bỏ qua. Trên thực tế, kết quả có khi lại là một hệ thống tham nhũng đã cải cách nhưng lại hiệu quả hơn. Tham nhũng phải được đặt ra ngay từ khi bắt đầu quá trình cải cách và phải được xử lý như là một bộ phận không tách rời của quá trình này.

Bộ quy tắc đạo đức

Kiểm chế tham nhũng đòi hỏi phải có sự cam kết đạo đức rõ ràng bởi các nhà lãnh đạo chính trị về việc kiểm soát tham nhũng ở bất kỳ nơi nào nó xảy ra. Nguyên tắc này được triển khai đầy triển vọng ở một số nước bằng việc thiết lập một bộ quy tắc đạo đức ở khu vực công cộng. Một bộ quy tắc như thế đưa ra những chuẩn mực đạo đức có tác dụng hướng dẫn cho những người trong cương vị quản lý hay trong ban lãnh đạo; nó nhắc nhở họ về trách nhiệm của họ trước nhân dân và đòi hỏi việc khai báo tài sản và thu nhập. Tuy nhiên những bộ quy tắc này không đủ để tạo ra thành công lớn, chủ yếu là do thiếu sự cưỡng chế thực thi. Một trường hợp ngoại lệ là ở Papua New Guinea, nơi mà bộ quy tắc này là trung tâm của các hoạt động tại văn phòng thanh tra chính phủ và cũng do văn phòng này cưỡng chế thực hiện. Những nhân vật chính trị ở tất cả các cấp đều cảm nhận được trọng lượng của quyền hạn của thanh tra chính phủ, và trong một số trường hợp những sự nghiệp chính trị cao cấp đã bị chấm dứt một cách đột ngột.

Việc xây dựng và duy trì bộ quy tắc đạo đức phụ thuộc vào một số điều kiện cần thiết. Môi trường đạo đức phải được hậu thuẫn bởi một cam kết chính trị và ban lãnh đạo, được chấp nhận bởi một bộ phận lớn của khu vực công cộng, và được sự ủng hộ của xã hội công dân. Hơn thế, những trường hợp vi phạm phải được xử lý như nhau và nhất quán trên toàn bộ khu vực công cộng.

Tiền lương được cải thiện

Sự eo hẹp của đồng lương trong khu vực công cộng đã góp phần đáng kể tạo ra tham nhũng vặt do nhu cầu xui khiến. Bảo đảm được mức tiền lương thoả đáng là vấn đề bức xúc đối với hiệu quả và hiệu lực của khu vực công cộng. Singapore đã thành công xuất sắc trong địa hạt này. Chiến lược chống tham nhũng của đất nước này bao gồm việc tăng dần tiền lương cùng với những cơ cấu tiền lương hợp lý. Hiện nay công chức nhà nước của Singapore thuộc vào hàng được trả lương cao nhất trên thế giới, và năng suất cũng như kết quả hoạt động của họ được thừa nhận rộng rãi. Cũng như ở các nước khác, đôi khi có một quan chức Singapore đầu hàng trước cám dỗ của những vụ tham nhũng khổng lồ, song vấn đề tham nhũng được kiểm soát khá thành công.

Uganda đã chấp nhận thách thức cải cách khu vực viên chức nhà nước với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới và sự trợ giúp song phương đáng kể (Chính phủ Uganda 1995). Trong tiến trình cải cách này, những lợi ích của tất cả công chức nhà nước đã được gán cho một giá trị bằng tiền. Công chức giờ đây được phép quyết định họ muốn nhận những lợi ích thực tế hay là giá trị tương đương bằng tiền của chúng. Điều mà người ta hy vọng là quyền tự do tạo ra sự chi tiêu tùy ý như thế với gói lợi ích của họ sẽ nâng cao giá trị mà họ gán với vị trí công tác của mình, giảm bớt ham muốn chấp nhận hối lộ, và đưa đến những chuẩn mực cao hơn của việc cung cấp dịch vụ cho nhân dân.

Tất nhiên, điều thực sự quan trọng là công chức nhà nước và công chúng nói chung phải hiểu đầy đủ tính hợp lý nằm sau mỗi một đợt tăng lương lớn trong khu vực công cộng, và họ phải nhận thức được rằng cùng với lợi ích tiền lương cao hơn là nghĩa vụ về một trách nhiệm cao hơn. Tăng tiền công mà không tăng cường giám sát có thể đơn

giản là tạo ra những ứng viên xin việc làm trong tương lai, những người trả tiền để được hưởng đặc quyền là có được một việc làm của chính phủ.

Những thông lệ hành chính tốt hơn

Sự thay đổi về mặt tổ chức trong khu vực công chức nhà nước có thể giúp giảm thiểu những cơ hội cho các thông lệ tham nhũng. Những biện pháp đó bao gồm (Langseth 1995, tr. 10):

- Cải tiến các phương pháp và quy trình làm việc để giảm tình trạng chậm trễ
- Nâng cao hiệu lực của hoạt động giám sát bằng cách cho phép quan chức cấp trên kiểm tra và kiểm soát công việc của nhân viên dưới quyền mình
- Tiến hành kiểm tra đột xuất đối với công việc của công chức
- Xây dựng và phổ biến rộng rãi những nguyên tắc hướng dẫn về đạo đức cùng những quy tắc ứng xử được định nghĩa rõ ràng và tiến hành đào tạo trong khi phục vụ đối với công chức nhà nước ở tất cả các cấp
- Phát triển những hệ thống quản lý tài chính nội bộ để đảm bảo sự kiểm soát thoả đáng và hữu hiệu đối với việc sử dụng các nguồn lực
- Cung cấp các kênh để cho viên chức cấp dưới tố giác hành vi tham nhũng của cấp trên của họ
- Thưởng cho thành tích, ghi nhận những ứng xử tốt, và khen ngợi những mô hình hạt nhân
- Thực hiện những việc bố trí an ninh cần thiết để ngăn chặn sự tiếp cận trái phép đến các công sở
- Xem xét lại những biện pháp chống tham nhũng sau mỗi ba tới năm năm, nhằm đưa ra những cải tiến tiếp theo

Yếu tố tùy tiện trong việc ra quyết định chứa đựng trong đó tiềm năng lạm dụng. Xoá bỏ những quyết định tùy tiện cùng một lúc là điều không thể và không thực tế. Thay vào đó, ở những lĩnh vực mà sự tùy ý quyết định phải được duy trì, thì thiết thực hơn là giảm quyền lực độc quyền của các quan chức quan liêu bằng cách cung cấp các nguồn cung ứng cạnh tranh. Ví dụ, công dân có thể được phép nộp đơn xin giấy phép lái xe tại bất kỳ một văn phòng ô tô xe máy nào, và doanh nghiệp có thể được phép nhận giấy phép hoạt động từ bất kỳ một trong số nhiều quan chức hay văn phòng. Thêm nữa, các lực lượng cảnh sát có thể hoạt động trong những nền tài phán chồng chéo nhau, sao cho không một quan chức nào có thể bảo lãnh việc bảo vệ người phạm pháp khỏi bị bắt. Những cải cách như thế có thể không chấm dứt được các khoản "lệ phí" không chính thức nhưng ít nhất chúng cũng sẽ đẩy giá xuống. Nếu như mức hối lộ là đủ thấp, thì ngay cả một nỗ lực khiêm tốn trong việc cưỡng chế thực thi luật cũng có thể làm nản chí các quan chức tham nhũng (Chính phủ của Uganda 1995).

Có thể hạn chế phạm vi của sự lạm dụng một cách có hệ thống hơn bằng việc thu hẹp các lĩnh vực được quyền tùy ý quyết định và đưa ra những chỉ dẫn rõ ràng, công khai cho việc thực hiện quyền này. Có thể tìm thấy một ví dụ tốt về các nguyên tắc hướng dẫn của luật hành chính trong Tuyên bố Lusaka về Chính phủ của Zambia, theo Luật (1992) được thông qua bởi các bộ trưởng luật của khối cộng đồng năm 1993 và bởi

những cuộc họp nối tiếp nhau của các thẩm phán cao cấp thuộc những khu vực khác nhau.

Công khai thu nhập, tài sản và quà tặng

Một trong những công cụ chủ yếu để duy trì tính toàn vẹn trong dịch vụ công là việc yêu cầu tất cả những người nắm giữ những vị trí có ảnh hưởng phải định kỳ hoàn tất những mẫu khai báo tài sản, thu nhập và các khoản nghĩa vụ của họ. Những người nhận hối lộ chắc chắn sẽ không báo cáo việc đó, nhưng việc buộc họ phải khai báo tình trạng tài chính thì có thể đặt một cơ sở quan trọng cho việc khởi tố sau này. Tuy nhiên, những chứng cứ cho thấy tính không thoả đáng của các hệ thống khai báo tự nguyện và không chính thức. Tham nhũng chỉ có thể được giảm bớt khi nó trở thành một sự dấn thân với rủi ro cao mà lợi nhuận thì thấp.

Các nhà hoạt động chính trị cần phải giao phó một công việc về kế toán tài chính cho ai? Các ứng viên thích hợp bao gồm người phát ngôn của nghị viện, thanh tra chính phủ, hay dân chúng nói chung, tùy theo từng nước. Rõ ràng là việc công khai này phải bao trùm lên toàn bộ những khoản tài sản và nghĩa vụ đáng kể. Một vài quốc gia khăng khăng đòi các quan chức phải kèm theo cả bản chụp khoản hoàn thuế thu nhập mới nhất của họ. Một số nước mở rộng những đòi hỏi bắt buộc này tới cả những người có quan hệ huyết thống gần; một số khác lại giới hạn việc công khai trong các quan chức và vợ hay chồng của họ (mặc dù ngay cả thông lệ này cũng bị phản đối vì lý do là vợ hay chồng của họ phải được quyền có đời sống riêng tư đối với người bạn đời của mình). Trong mọi trường hợp, các luật về công khai phải bao hàm được những gì mà một xã hội coi là công bằng và hợp lý. Nếu không thế, việc cưỡng chế thực thi sẽ không thể thực hiện và vì thế làm sụp đổ hệ thống toàn vẹn.

Cũng có vấn đề liên quan tới những món quà tặng mà những người đương chức trong khu vực công cộng nhận được. Quà tặng có thể có nhiều hình thức - một bữa ăn trưa, một tấm vé đi xem một sự kiện thể thao, một chiếc đồng hồ đắt tiền, những cổ phần của một công ty, một chuyến ra nước ngoài, cũng có thể là khoản học phí cho một đứa con. Có một số loại quà có thể chấp nhận được, còn một số thì không. Lòng mến khách quá mức, như một kỳ nghỉ đã được thanh toán toàn bộ tặng cho một quan chức có chức năng ký hợp đồng mua cùng với vợ (hay chồng), rõ ràng là không thể chấp nhận. Khó phân loại hơn là những thứ kiểu như những bữa ăn trưa hay những quà tặng nhân dịp lễ hội, mặc dầu việc chấp nhận những món quà thậm chí có vẻ như tầm thường và lòng hiếu khách, theo thời gian, có thể khiến cho các quan chức trở nên vô tình bị mắc bẫy của "các nhà tài trợ". Đường phân cách thường căn cứ vào thời điểm mà món quà tặng đặt người tiếp nhận vào một nghĩa vụ nào đó đối với người tặng quà. Giữa xã hội này với xã hội khác, giới hạn có thể chấp nhận sẽ khác nhau, song nó có thể được quy thành tiền sao cho những món quà vượt quá giới hạn đó phải được khai báo.

Phần lớn các chính phủ đều có những quy tắc bằng văn bản nêu rõ những gì mà một bộ trưởng được và không được nhận lấy như là một món lợi cá nhân. Chẳng hạn, Malawi gần đây đã chấp nhận những nguyên tắc hướng dẫn sau (Đạo luật về các thông lệ tham nhũng, phần 3):

Một "món quà xoàng xĩnh" có nghĩa là bất kỳ một sự hiếu khách thông thường nào ở mức độ khiêm tốn hay một món quà không do gợi ý có giá trị khiêm tốn được trao cho cho một người do việc thừa nhận hoặc đánh giá cao đối với sự phục vụ của người đó, hoặc như là một cử chỉ đầy thiện chí đối với người đó, và bao gồm những món quà có tính thời vụ và không đắt tiền được trao cho đội ngũ nhân viên hay trợ lý bởi các tổ chức công cộng hay tư nhân hay những cá nhân tư nhân vào những dịp lễ hội hay những dịp đặc biệt khác, không theo bất kỳ một cách thức nào có liên quan tới việc thực thi nhiệm vụ chính thức của một người mà vì thế dẫn tới một sự vi phạm theo Phần IV (phần điều chỉnh việc sử dụng quyền lực chính thức theo cách tham nhũng).

Hợp lý hoá chính sách và chương trình

Các chương trình công cộng nhằm đối phó với nạn tham nhũng đôi khi có thể được cải cách thông qua những nỗ lực thiết kế lại và hợp lý hoá. Tuy nhiên, lựa chọn được ưa thích hơn là huỷ bỏ chương trình. Nhiều nước có những quy tắc và quy định mà ngay cả khi được vận dụng một cách trung thực cũng không phục vụ cho lợi ích của đông đảo công chúng. Chúng có thể và cần phải được chấm dứt. Những chương trình khác có thể phục vụ một chức năng có giá trị nhưng lại không có kết quả ở những nơi mà tham nhũng là phổ biến.

Nói cách khác, nếu như mục đích cơ bản là đáng được giữ lại, thì chương trình có thể được thiết kế lại để làm cho việc giám sát được đơn giản hơn và dễ dàng hơn. Ví dụ, nếu như mục tiêu của chương trình là hiệu quả kinh tế, thì các cải cách có thể đưa ra những kế hoạch hợp pháp dựa trên cơ sở thị trường. Nhưng đơn giản hoá sẽ không luôn luôn giảm được tham nhũng nếu những quy định đưa ra là rất cứng nhắc. Sự cứng nhắc quan liêu thường để ra ứng xử bất hợp pháp về cả hai phía là công chức nhà nước và các nhà cung ứng. Vì thế, tính đơn giản sẽ chỉ có tác dụng khi nó không quá tùy tiện và nếu các quan chức cao cấp hay những quan chức cưỡng chế độc lập nhiệt tình theo đuổi các biện pháp chống tham nhũng.

Cuối cùng, tư nhân hoá các doanh nghiệp và dịch vụ của nhà nước có thể kiềm chế được tham nhũng, chủ yếu là do các phương pháp kế toán của khu vực tư nhân và những áp lực thị trường cạnh tranh làm giảm các cơ hội cho hành vi sai trái và làm cho nó khó che đậy hơn. Tuy thế những lợi ích này phải được đối trọng với những hiệu ứng bất lợi có thể có của tư nhân hoá: tình trạng thất nghiệp của công chức nhà nước và rủi ro về những tổ chức độc quyền tư nhân.

Cải cách căn bản về chính sách, liên quan tới cải cách các hệ thống quản lý và thuế và việc huỷ bỏ những chương trình không cần thiết, là một nhiệm vụ khó khăn và tốn nhiều thời gian. Nó cũng là một tiến trình cần phải được cài số phù hợp với những nhu cầu và vấn đề của một nước riêng biệt. Nhận diện những nguồn dẫn tới tham nhũng trong các chương trình và giảm nhẹ hoặc huỷ bỏ chúng đòi hỏi sự hiểu biết tường tận và cụ thể cho mỗi quốc gia.

Các thủ tục đặt hàng được cải tiến

Kpundeh và Heilman (1996) đã phác thảo một số tiêu chí cho việc cải tiến các thủ tục đặt hàng dịch vụ công cộng. Trước hết, việc đặt hàng phải mang tính kinh tế. Nó phải đem lại chất lượng tốt nhất của hàng hoá và dịch vụ cho mức giá đã trả, hoặc là mức giá thấp nhất cho chất lượng đã ấn định hay có thể chấp nhận. Điều này không nhất thiết có nghĩa là đặt hàng đối với những hàng hoá có mức chi phí thấp nhất hoặc có chất lượng cao nhất có thể, mà phải là sự kết hợp tốt nhất của những yếu tố này để đáp ứng những nhu cầu cụ thể.

Hai là, các quyết định về trao hợp đồng phải hợp lý và vô tư. Tiền của công cộng không được sử dụng để tạo ra những sự thiên vị; những chuẩn mực và những yêu cầu cụ thể phải không mang tính phân biệt đối xử; các nhà cung cấp và các nhà thầu phải được chọn lọc trên cơ sở đảm bảo được những phẩm chất cần thiết và dựa trên giá trị của những đề xuất của họ; và tất cả những người dự thầu đều phải được đối xử bình đẳng về thời hạn cuối cùng và sự bảo mật.

Ba là, quá trình này phải minh bạch. Những đòi hỏi, quy tắc và các tiêu chí ra quyết định của việc đặt hàng phải dễ dàng tiếp cận đối với tất cả những nhà cung cấp và các nhà thầu tiềm năng, tốt nhất là được thông báo như là một phần của giấy mời thầu. Mọi thầu phải tiến hành công khai, và mọi quyết định phải được ghi chép đầy đủ.

Bốn là, quá trình đặt hàng phải hiệu quả, với các quy tắc phản ánh được giá trị và tính chất phức tạp của các mặt hàng sẽ được mua. Các thủ tục của những khoản mua có giá trị nhỏ phải đơn giản và nhanh chóng; đối với những mặt hàng có giá trị lớn hơn và phức tạp hơn thì cần có thêm thời gian và những quy tắc phức tạp hơn, để đảm bảo rằng các nguyên tắc được tuân thủ. Ra quyết định đối với những hợp đồng lớn hơn có thể cần đến những uỷ ban hoặc một quá trình xem xét lại, song sự can thiệp quan liêu phải được giữ ở mức tối thiểu.

Năm là, trách nhiệm là vấn đề cốt yếu. Các thủ tục phải mang tính hệ thống và đáng tin cậy, và hồ sơ phải được lưu giữ để có thể giải thích và chứng minh tính đúng đắn của tất cả các quyết định và hành động. Năng lực và sự trung thực trong đặt hàng khuyến khích các nhà cung cấp và các nhà thầu đưa ra những đề xuất tốt nhất, đến lượt nó lại dẫn tới việc triển khai công việc đặt hàng được cải thiện. Những người mua nào không đáp ứng được những chuẩn mực cao về trách nhiệm và tính công bằng phải nhanh chóng bị xác định là những đối tác tồi trong làm ăn.

Cuối cùng, cần có một khuôn khổ vững chắc và nhất quán để thiết lập những nguyên tắc cơ bản và thông lệ được tuân thủ trong đặt hàng công cộng. Khuôn khổ này có thể có nhiều dạng, song có sự ý thức ngày càng tăng về những lợi thế của một đạo luật đặt hàng đồng bộ trong đó đề ra những vấn đề cơ bản cho tất cả những cơ quan chính phủ, được bổ sung bằng những quy định và quy chế chi tiết hơn cho những tổ chức thực thi. Một số quốc gia đang xem xét lại các luật hiện hành mà có thể đã phát triển một cách tùy tiện qua nhiều năm và lồng ghép chúng vào trong một đạo luật như thế.

Những tổ chức giám sát

Một quốc gia nghiêm túc trong đấu tranh với tham nhũng có thể cần phải thành lập những thiết chế mới giúp ngăn ngừa hối lộ, trộm cắp và những sự lạm dụng khác đối với quyền lực công cộng. Những cơ quan chống tham nhũng, văn phòng thanh tra chính phủ, các tổ chức kiểm toán tối cao, tất cả đều có thể đảm nhận một vai trò giám sát như vậy.

Các tổ chức chống tham nhũng

Trong những năm gần đây các chính phủ đã tìm cách ủng hộ những nỗ lực phát hiện bằng cách lập ra những cơ quan hay uỷ ban chống tham nhũng độc lập mà phương thức hoạt động điển hình là xuất hiện sau khi đã xảy ra tham nhũng. Với quan niệm là ngăn ngừa là hiệu quả và có tác dụng hơn khởi tố, một đơn vị điều tra và giám sát có quy mô nhỏ và quyền hạn thích hợp - có lẽ là báo cáo trực tiếp cho cơ quan lập pháp - có thể sẽ tốt hơn nhiều trong nhiệm vụ bảo đảm rằng những bước ngăn ngừa hữu hiệu được xác định và thực thi. Để hoạt động thành công, một tổ chức chống tham nhũng phải có được sự ủng hộ chính trị tận tình từ những cấp chính quyền cao nhất, sự độc lập về chính trị và hoạt động trong điều tra ngay cả những quan chức cao cấp nhất, quyền thoả đáng để tiếp cận tới tài liệu và quyền chất vấn các nhân chứng, và ban lãnh đạo được công chúng coi là có tính toàn vẹn cao nhất (Pope 1996, tr. 103). Điều quan trọng nữa là bất kỳ quyền lực đặc biệt nào được ban cho một tổ chức chống tham nhũng đều tuân thủ những tiêu chuẩn quốc tế về các quyền con người, và bản thân tổ chức này cũng hoạt động theo luật pháp và chịu trách nhiệm trước toà án.

Ngay từ đầu, hình thù và tính độc lập của một uỷ ban có thể được nhận thấy rõ qua cách thức bổ nhiệm và chuyển các uỷ viên. Nếu như cơ chế bổ nhiệm bảo đảm sự nhất trí ủng hộ đối với một người được bổ nhiệm thông qua quốc hội chứ không phải chính phủ, và một cơ chế chịu trách nhiệm tồn tại bên ngoài chính phủ (chẳng hạn, một uỷ ban bầu cử của quốc hội mà trong đó tất cả các đảng phái lớn đều có đại diện), thì cơ hội cho sự lạm dụng có thể được giảm tới tối thiểu.

Điều quan trọng là tổ chức chống tham nhũng có quyền phong toả những tài sản mà nó nghi ngờ một cách có lý là có thể được nắm giữ nhân danh những người đang bị điều tra. Điều này phỏng đoán nhu cầu về một công cụ thiết yếu - một hệ thống hữu hiệu và là kết quả của tư duy hoàn hảo cho việc giám sát tài sản, thu nhập, các khoản nghĩa vụ, và lối sống của những người ra quyết định và các quan chức dịch vụ công cộng. Khi tốc độ là rất quan trọng, thì việc tổ chức này có thể phong toả tài sản của một người bị tình nghi trước khi nhận được lệnh của toà án có thể là điều đáng mong muốn. Nếu không có quyền lực này thì tiền bạc có thể được chuyển nhượng bằng phương thức điện tử trong phút chốc.

Một tổ chức chống tham nhũng có quyền bắt giữ và tịch thu những tài liệu đang di chuyển để ngăn chặn một người chuẩn khởi kiện là bình thường, đặc biệt là nếu như quyền được bắt giữ của tổ chức đó chỉ phát sinh khi có lý do chính đáng để tin rằng một sự vi phạm đã xảy ra. Cũng theo tập quán thì tổ chức này được trao quyền để bảo vệ người cung cấp thông tin. Trong một số trường hợp, những người cung cấp thông tin có thể là những quan chức cao cấp của chính phủ, người đã phàn nàn về hoạt động tham nhũng của những giám sát viên của họ.

Nếu lối sống hoang phí vô độ là chứng cứ duy nhất khẳng định cho một sự buộc tội tham nhũng, thì nó sẽ không có nhiều công dụng. Ở nơi mà một công chức có địa vị để mưu lợi cá nhân đang hưởng thụ một lối sống hoàn toàn xa lạ với mức thu nhập được biết của ông ta hay bà ta, một số quốc gia coi việc đòi hỏi công chức này đưa ra một sự giải thích có thể chấp nhận về của cải của họ là hợp lý (Kpundeh và Heilman 1996).

Thanh tra chính phủ

Văn phòng của thanh tra chính phủ tiếp nhận và điều tra một cách độc lập những đơn thư tố giác những hành vi hành chính sai trái. Chức năng chủ yếu của thanh tra chính phủ là xem xét hai vấn đề. Vấn đề thứ nhất là những quyết định, quá trình, các khuyến nghị và hành động bỏ sót hay sai phạm mà trái với luật, trái các quy định hay quy chế; đi chệch khỏi thông lệ hay quy trình đã được thiết lập; hoặc vô lý, tùy tiện, không công bằng, định kiến, ức hiếp, phân biệt đối xử, hoặc bị thúc đẩy bởi hối lộ, tạo việc làm, tính thiên vị, thói của quyền hoặc quan liêu. Vấn đề thứ hai là những trường hợp tắc trách, không quan tâm, chậm trễ, không có năng lực, kém hiệu quả và thiếu tế nhị trong công tác hành chính, hoặc vô trách nhiệm trong các bồn phạt và nghĩa vụ.

Với tư cách là một tổ chức hợp hiến và được nhiều người biết tới, văn phòng thanh tra chính phủ xét về tiềm năng là có khả năng chống lại áp lực không phù hợp từ phía các nhà hành pháp chủ chốt lớn hơn so với những cơ quan khác. Nó có thể triển khai chức năng kiểm toán để tạo ra những luồng thông tin công khai về mức độ tham nhũng trong chính phủ. Tính chất bí mật của những thủ tục của văn phòng này tạo cho nó một lợi thế bổ sung trong việc che chắn cho những người cung cấp thông tin và những người tố giác khỏi sự trả thù có thể xảy ra (Chính phủ của Tanzania 1995, tr. 49). Văn phòng thanh tra chính phủ cũng hành động để ngăn chặn tham nhũng và điều hành sai trái. Nó có thể đề xuất những biện pháp cải tiến quy trình và các thông lệ và tạo cho các quan chức công cộng một khuyến khích để luôn luôn lưu giữ các hồ sơ của họ một cách có trật tự.

Văn phòng thanh tra chính phủ phải chịu trách nhiệm về ngân sách của mình và không bị lệ thuộc vào một bộ ngành khác, lớn hơn, về việc cấp kinh phí hoạt động. Với tình trạng thiếu các nguồn lực để hoàn thành nhiệm vụ của đơn vị, thường thì chỉ có ý chí cá nhân duy trì công việc của thanh tra chính phủ. Tình huống không đáng mong muốn này phải được tính tới khi cải cách hệ thống toàn vẹn của một quốc gia.

Các định chế kiểm toán tối cao

Sự quản lý tài chính nội bộ đáng tin cậy là yếu tố có tính quyết định đối với tính toàn vẹn quốc gia, song các định chế kiểm toán tối cao xét về nhiều phương diện là vấn đề then chốt của hệ thống toàn vẹn của một đất nước. Là cơ quan chịu trách nhiệm về kiểm toán thu và chi của chính phủ, các định chế kiểm toán tối cao hành động với tư cách là người giám sát đối với tính toàn vẹn về tài chính và tính đáng tin cậy của các thông tin được báo cáo (cũng như việc kiểm toán hoạt động hay "giá trị của tiền"). Mặc dù các định chế kiểm toán tối cao ở các nước được biết tới với những tên gọi khác

nhau - ví dụ, ở các nước Anglo-Saxon định chế này được gọi là tổng kiểm toán, trong khi ở các nước nói tiếng Pháp thì nó là Cours de Comptes - nhưng các chức năng của cơ quan này là tương tự như nhau (House of Commons 1981).

Nhân viên kiểm toán tối cao kiểm toán Tài khoản ngân sách, nhân danh Hạ Nghị viện. Ông ta là kiểm toán viên bên ngoài của Chính phủ, hành động thay mặt người đóng thuế, và chính các cuộc điều tra của ông là chỗ dựa của Quốc hội để đảm bảo được tính chính xác và điều đặn của các tài khoản Chính phủ.

Cơ quan tổng kiểm toán cũng có trách nhiệm đảm bảo rằng ngành hành pháp tuân thủ ý chí của cơ quan lập pháp thể hiện qua sự phân bổ ngân sách của quốc hội. Những trách nhiệm khác bao gồm việc thúc đẩy hiệu quả chi phí và hiệu lực của các chương trình của chính phủ và ngăn chặn tham nhũng thông qua sự phát triển của các thủ tục tài chính và kiểm toán nhằm làm giảm phạm vi của tham nhũng và tăng khả năng phát hiện nó.

Định chế kiểm toán tối cao quan trọng tới mức nó đảm bảo cho các thủ tục bổ nhiệm và bãi miễn đặc biệt đối với đội ngũ cán bộ và sự bảo vệ trước những can thiệp của đảng cầm quyền, các chính trị gia, các quan chức cao cấp. Một cách lý tưởng thì những vấn đề như lựa chọn đội ngũ cán bộ, trách nhiệm và quyền hạn có thể được đưa vào hiến pháp của một quốc gia.

Để có thể hữu hiệu, bất kỳ một cơ quan kiểm toán bên ngoài nào cũng phải một mặt là không chịu trách nhiệm về các áp lực từ phía các khách hàng (quốc hội hay một cơ quan tương tự) hay các đối tượng của nó (các quan chức được uỷ thác chi tiêu công cộng), và mặt khác không dễ bị ảnh hưởng từ những áp lực đó. Việc cơ quan này là một bộ phận hay bị chịu sự quản lý của một bộ của chính phủ mà chính nó kiểm toán sẽ tạo ra một xung đột lợi ích mang tính hệ thống và mở cửa cho hoạt động thao túng. Điều không may là cơ quan này có thể đặc biệt dễ bị tổn thương trước áp lực từ phía các khách hàng của nó và, trong đa số các trường hợp, từ phía các nhà hành pháp. Để đảm bảo được tính độc lập, cơ quan này phải có quyền tự do tương đối để quản lý ngân sách của bộ đó và để thuê và chỉ định đội ngũ cán bộ giỏi nghề. Yếu tố sau là rất quan trọng nếu như nó muốn duy trì khả năng sánh ngang hàng với năng lực của các quan chức cao cấp của chính phủ.

Nghị viện

Một trong những chức năng chủ yếu của một nghị viện là giám sát nhánh hành pháp của chính phủ, trong đó có tài chính chính phủ. Thông qua việc góp phần đảm bảo được trách nhiệm và tính minh bạch trong tài chính khu vực công cộng, nghị viện có thể đóng góp cho việc kiểm chế tham nhũng.

Kinh nghiệm gần đây của Nam Phi cho thấy việc cải cách những thông lệ và thủ tục nghị viện có thể dọn đường đi tới trách nhiệm và minh bạch như thế nào, từ đó hạn chế được tham nhũng trong quá trình dân chủ. Những cải cách ở miền trung Nam Phi trong việc làm cho diễn biến trong nghị viện được công khai trước công chúng và báo chí tới mức cao nhất, trao quyền cho các uỷ ban chọn lọc đặc biệt là Uỷ ban Tài khoản

Công cộng, chịu trách nhiệm hành pháp. Tất cả các uỷ ban chọn lọc đều họp công khai, và nếu như muốn có một phiên họp kín thì họ phải thảo luận công khai về những lý do để phải làm việc đó. Các nghị sĩ được trao quyền triệu tập các công chức nhà nước để giải thích và tham gia vào sự giám sát tỷ mỉ những ước tính về ngân sách. Hiến pháp của Nam Phi không chỉ đảm bảo việc đặt hàng của chính phủ công khai, công bằng và minh bạch, mà còn bảo đảm quyền tiếp cận tới thông tin và các quyền khác của quá trình thích hợp.

Trách nhiệm của thẩm phán đoàn

Trong hệ thống thông luật của một số nước, viên chức lý không chỉ là một thành viên của nhánh hành pháp mà còn là quan chức pháp luật chính của nhà nước.² Với tư cách thứ hai này, chức lý hành động như là "người gác cổng của lợi ích công cộng" (Langseth 1995) và có quyền hạn cũng như quyền tùy quyết rất lớn liên quan tới việc bắt đầu, tiếp tục và chấm dứt các thủ tục hình sự. Chức lý cũng có trách nhiệm hàng đầu là cung cấp sự cố vấn pháp lý trong những vấn đề về hành chính công và chính phủ. Việc thực thi đúng đắn những chức năng này phụ thuộc vào tính khách quan và quyền tự do trước những ảnh hưởng chính trị đảng phái; điều này có thể bị đe dọa nếu như chức lý chịu sự kiểm soát của nội các và nếu quốc hội trên thực tế là bị nhánh hành pháp lấn át.

Một trong những hành vi lạm dụng trắng trợn nhất của nhánh hành pháp là thông lệ chỉ định những người ủng hộ cho toà án. Vì thế quá trình chỉ định thẩm phán là một quá trình mang tính quyết định, mặc dù một số chính phủ đã nhận thấy rằng những người ủng hộ của họ phát triển được một tính cách độc lập trong suy nghĩ rất đáng ghi nhận một khi họ được bổ nhiệm vào vị trí cao. Để đẩy lùi tính độc lập này, nhánh hành pháp có thể thao túng việc phân công phụ trách các vụ việc, có thể là thông qua một chánh án nhượng bộ, để kiểm soát luật sư nào chịu trách nhiệm về những vụ việc quan trọng đối với chính phủ. Điều quan trọng là nhiệm vụ phân công các vụ việc không được trao cho quan chức chính phủ mà cho chính các luật sư, và chánh án thì được hưởng sự tin tưởng tuyệt đối của những người đồng cấp của mình.

Ở những cấp thấp hơn trong cơ cấu toà án, nhiều phương thức tham nhũng được sử dụng để làm lệch lạc cả hệ thống công lý. Những phương thức đó bao gồm việc gây ảnh hưởng tới quá trình điều tra và quyết định khởi tố trước khi vụ việc được đưa ra trước toà; xúi dục các thẩm phán của toà án làm mất hồ sơ, trì hoãn các vụ kiện, hoặc giao những vụ đó cho những thẩm phán cấp thấp tham nhũng; tha hoá ngay chính các thẩm phán (những người thường được trả lương thấp, hoặc những người dễ bị tác động trước những lời hứa hẹn có thể được đề bạt); và hối lộ những luật sư ở phía đối lập để họ hành động đi ngược lại lợi ích của khách hàng của mình.

Rõ ràng là những thông lệ tham nhũng này đòi hỏi sự hành động trên nhiều mặt trận. Những người chịu trách nhiệm về điều tra và khởi tố các vụ việc phải áp đặt những chuẩn mực cao đối với cấp dưới của họ. Các quan chức của toà án phải chịu trách nhiệm trước các thẩm phán về hành vi của mình và phải chịu hình phạt của thẩm phán

² Đoạn này dựa trên Chính phủ của Tanzania (1996)

nếu chẳng hạn, hồ sơ bị "thất lạc". Và bản thân bồi thẩm đoàn cũng phải kiên định duy trì những chuẩn mực đạo đức cao trong khuôn khổ những cấp bậc của nó, xử lý những đơn thư tố giác một cách thận trọng và khi cần thiết, cử một nhóm thanh tra để đảm bảo rằng những toà án cấp thấp hơn đã thực hiện chức năng một cách đúng đắn.

Những cách thức theo đó các thẩm phán được bổ nhiệm và sau đó được đề bạt là rất quyết định đối với tính độc lập của họ. Việc bổ nhiệm và đề bạt phải không được nhìn nhận là bị thúc đẩy bởi động cơ chính trị, mà phải căn cứ chỉ vào yếu tố năng lực và trung lập chính trị. Công chúng phải tin rằng các thẩm phán được lựa chọn trên tiêu chí giá trị và dựa vào sự trung thực và năng lực của cá nhân, chứ không phải như là một phần thưởng cho sự phục vụ đối với đảng hay như một sự phòng ngừa của nhánh hành pháp để bảo đảm một bộ mặt thân thiện trước toà nếu như pháp quyền bị vi phạm.

Ngâm định trong cái khái niệm về sự độc lập của thẩm phán là điều khoản đưa ra về mức thù lao thoả đáng của bồi thẩm đoàn, và quyền của một thẩm phán đối với tiền lương không bị thay đổi trước bất lợi thế của bà ta hay ông ta (Chính phủ của Uganda 1994). Nếu như các thẩm phán không tin rằng nhiệm kỳ công tác hay mức thù lao của họ được đảm bảo, thì có thể họ sẽ dễ bị ảnh hưởng hơn trước tham nhũng.

Một vấn đề tiên quyết là thẩm phán phải được hưởng chế độ miễn trừ mang tính cá nhân đối với những yêu cầu bồi thường dân sự khi xảy ra hành động không phù hợp hoặc bỏ sót trong khi thi hành chức năng thẩm phán. Điều này không có nghĩa là từ chối một biện pháp sửa sai đối với những người đang bực mình mà chỉ có nghĩa rằng biện pháp đó phải nhằm vào nhà nước chứ không nhằm vào thẩm phán. Các thẩm phán chỉ bị bãi nhiệm hay đình chỉ vì những lý do về năng lực hay ứng xử đã khiến họ không đủ điều kiện để thi hành nhiệm vụ. Những tình huống có tham nhũng trên diện rộng và sự dấn dáp của thẩm phán có thể xử lý bằng việc thành lập những uỷ ban điều tra hoặc chỉ định một "người khởi tố đặc biệt" - một cơ quan công cộng đã được sử dụng với một sự thành công gây chú ý ở Mỹ (chẳng hạn như để điều tra vụ bê bối Watergate).

Có một số lý do chính đáng để nói rằng cần phải có những cơ chế phục hồi mạnh chống tham nhũng trong luật dân sự (đối lập với luật hình sự). Các toà dân sự đem lại bầu không khí đỡ nặng nề hơn toà hình sự trong việc xử lý những hậu quả của tham nhũng. Tại toà dân sự, gánh nặng về chứng cứ không phải là đòi hỏi bắt buộc, và trong những vụ án thích hợp trách nhiệm bác bỏ những lời buộc tội có thể được đặt lên người bị tình nghi một cách hiệu quả và công bằng hơn. Chứng cứ thu thập được qua luật dân sự chỉ cần xác định tội nhờ một "cân bằng của các xác suất" chứ không phải "vượt qua một nghi ngờ hợp lý".

Ngoài ra cũng có những lý do giải thích tại sao các công dân tư nhân phải có khả năng thừa kiện các vụ tham nhũng. Một lý do liên quan tới trách nhiệm tiềm năng của nhà nước về những tổn thất mà một công dân hay nhóm người phải gánh chịu do những hành vi của các quan chức tham nhũng. Chẳng hạn, nếu có thể chỉ ra sự tác trách của nhà nước trong hoạt động hành chính của nó, thì những người phải chịu tổn thất do

hậu quả của một hành vi tham nhũng trong đặt hàng công cộng rất có thể có quyền được hưởng một khoản bồi thường đáng kể.

Nhận thức của công chúng và vai trò của xã hội công dân

Các chiến dịch vận động chống tham nhũng không thể thành công được nếu không có sự ủng hộ của công chúng. Nếu như những người dân bình thường và giới kinh doanh thuộc tất cả các tầng lớp trong xã hội đều chờ đợi việc trả hối lộ và có thói quen đối phó với nhà nước bằng các khoản lợi ích, thậm chí như là một "điều xấu tất yếu", thì một sự thay đổi trong thái độ là hết sức quan trọng trước khi một sự thay đổi căn bản, có hệ thống có thể xảy ra.

Nhiều chiến lược bổ sung có thể có một tác động. Một số nước đã nâng cao được sự hiểu biết của công chúng thông qua những chương trình về nhận thức của công chúng tập trung vào những tác hại gây ra bởi tham nhũng, vào thực tế là tham nhũng đang ăn cắp tiền của công chúng, lấy đi quyền được hưởng các dịch vụ của công dân, và bổn phận của công chúng phải tố giác khi các quan chức có hành vi tham nhũng. Trong một chương trình như thế, Tanzania đã nghiên cứu nhận thức của dân chúng về những mức độ hiện tại của tham nhũng và những địa chỉ có xảy ra tham nhũng, để có được một đường mốc mà dựa vào đó có thể đo lường được những tiến bộ trong việc giảm tham nhũng (Heilbrunn 1997). Những nghiên cứu này cũng đem lại sự hiểu biết thấu đáo về những ứng xử được công chức nhà nước coi là tham nhũng, những vấn đề nào mà họ sẵn sàng báo cáo hoặc thi hành kỷ luật, và những lý do ngăn cản họ làm điều đó.

Vai trò của xã hội công dân là một bộ phận hữu cơ của một hệ thống toàn vẹn quốc gia; quan niệm rằng các hoạt động của nhà nước có thể diễn ra trong chân không đơn giản là đúng vững được trong thực tế. Xã hội công dân mang trong mình nó tri thức chuyên sâu và những mạng lưới cần cho việc giải quyết những mối quan tâm chung, trong đó có tham nhũng. Và nó cũng có một lợi ích bất di bất dịch trong việc làm đó: phần lớn tham nhũng liên quan tới hai nhân vật chính là chính phủ và khu vực tư nhân, và nạn nhân chính là xã hội công dân.

Năng lực của các tổ chức dân sự trong việc theo dõi, phát hiện và thay đổi hoàn toàn các hoạt động của quan chức tham nhũng trong lòng nó được nâng lên do các tổ chức này rất gần gũi và quen thuộc với những vấn đề ở địa phương. Quả thực đây có lẽ chính là nền tảng về đào tạo cần thiết để từ đó tích lũy kinh nghiệm và có được sự tự tin cho hành động ở tầm quốc gia. Tất nhiên ở nhiều nước mà tham nhũng đang hoành hành thì các hiệp hội dân sự là yếu. Song chính việc lôi cuốn một xã hội công dân đang nổi lên có thể củng cố và kích thích sự phát triển hơn nữa của bản thân nó.

Xã hội công dân có thể xử lý những vấn đề của tham nhũng bằng cách dựa vào kiến thức chuyên môn của các kế toán viên, luật sư, các học giả, các tổ chức phi chính phủ, khu vực tư nhân, các lãnh tụ tôn giáo, và có lẽ quan trọng nhất là những công dân bình thường. Ở Australia, công nhân trong một số ngành nghề được thu hút vào những cuộc thanh tra về an toàn công nghiệp, và những nhóm người tiêu dùng ở bang New South Wales đã giúp việc xác định những sản phẩm nguy hiểm đang được bán. ở New

Zealand một nhóm liên kết lỏng lẻo những người có lợi ích thương mại là chủ yếu đã cùng nhau đấu tranh với nạn lạm quyền của các tổ chức độc quyền tư nhân và chính phủ. Nhóm này đã hành động với tư cách là người giám sát các hoạt động kinh doanh từ những doanh nghiệp thuộc lĩnh vực hàng không quốc tế và viễn thông cho tới những nhà sản xuất giấy và bột giấy và các công ty sản xuất phim.

Cũng có cả những ví dụ về hành động chung công dân-nhà nước. Chẳng hạn những kế hoạch Neighbourhood Watch hiện là nét đặc trưng đã hình thành của nhiều nước, tăng cường các mối liên hệ giữa công dân và cảnh sát. Hồng Kông, Trung quốc, đã thành lập Ủy ban độc lập chống tham nhũng, có riêng một vụ dành cho những mối quan hệ trong cộng đồng và các tiểu ban cố vấn.

Phương tiện thông tin đại chúng

Có một sự tương thích chặt chẽ giữa tự do báo chí và sự tồn tại của tham nhũng. Quyền được biết gắn liền một cách tất yếu với trách nhiệm. Sự đánh giá có đủ thông tin của nhân dân, của báo chí và của quốc hội đối với chính phủ là một nhiệm vụ khó khăn, thậm chí là không thể thực hiện, nếu như các hoạt động và các quá trình ra quyết định của chính phủ nằm ngoài tầm giám sát của công chúng.

Văn bản pháp lý, trong đó có các luật về quyền tự do thông tin (FOI), thường là cần thiết để bảo đảm cho một nền báo chí không bị cản trở. Các văn bản pháp lý về FOI không những có thể thiết lập nên một quyền xem xét lại (chẳng hạn của thanh tra chính phủ), nó còn có thể thiết lập cả những thông lệ công bố thông tin mà buộc phải tuân thủ, ngay cả đối với những người ít sẵn sàng làm điều đó nhất. Nói tóm lại là nó có thể giúp làm đảo ngược cái được coi là bí mật. Công dân có quyền hợp pháp tiếp cận tới những tài liệu chính thức mà không phải trước hết là chứng tỏ được sự quan tâm đặc biệt, và gánh nặng xác minh tình trạng không công bố thông tin đặt lên nên quản trị của chính phủ. Lê tự nhiên, những tài liệu mà việc công bố chúng có thể thực sự có hại cho lợi ích công cộng, (chẳng hạn như các báo cáo điều tra tội phạm, những đề xuất ngân sách và những thông tin nhạy cảm về kinh tế), là những ngoại lệ.

Tự do thông tin cũng được thúc đẩy thông qua một nền báo chí tự do mà về thứ bậc thì nó ngang hàng với một thẩm phán đoàn độc lập với tư cách là một trong hai quyền lực song hành mà có thể có tác dụng như một lực cản mạnh mẽ đối với tham nhũng trong đời sống công cộng. Khác với các luật sư, các cơ quan khởi tố công cộng và các thẩm phán nói chung, các phương tiện truyền thông thuộc sở hữu tư nhân không do các nhà hoạt động chính trị bổ nhiệm mà trái lại nó được duy trì bởi công chúng. Bất kể quyền sở hữu thuộc về ai, phương tiện thông tin đại chúng cần phải, và có thể, không nằm trong hệ thống tuyên truyền chính trị.

Mức độ độc lập của phương tiện thông tin đại chúng là mức độ mà theo đó chúng có thể trở thành những cơ quan giám sát hữu hiệu của công chúng đối với hành vi của quan chức công cộng. Cũng đúng như cơ quan lập pháp phải đặt cơ quan hành pháp dưới sự giám sát hàng ngày, phương tiện thông tin đại chúng phải theo dõi một cách miễn cưỡng cả nhánh lập pháp lẫn hành pháp trong vấn đề tham nhũng. Các nhà hoạt động chính trị và công chức nhà nước có thể dễ bị cám dỗ vào việc lạm dụng chức

quyền để mưu lợi cá nhân hơn nếu họ tin rằng họ không có bất kỳ một rủi ro nào về việc bị bóc trần trước công chúng và bị sỉ nhục qua phương tiện thông tin đại chúng. Thậm chí ngày nay nhiều nước vẫn kiểm duyệt báo chí và bắt giam các nhà báo.

Các luật tuyên bố quyền tự do ngôn luận đòi hỏi phải có sự ủng hộ và cưỡng chế thực hiện từ phía toà án. Một thẩm phán đoàn độc lập là trụ thủ đắc lực của một nền báo chí tự do. Một tiền đề của việc xây dựng nền báo chí tự do, do đó, là hệ thống pháp lý độc lập với ảnh hưởng chính trị và đem lại sự ủng hộ hợp hiến vững chắc cho báo chí tự do.

Thông qua những phán xét có trách nhiệm của các biên tập viên và các nhà báo, một nền văn hoá về tự do báo chí sẽ phát triển. Nền văn hoá này là một người bảo đảm quan trọng cho năng lực của báo chí hoạt động với tư cách là một cơ quan giám sát đối với những người nắm giữ những chức vụ công cộng.

Tính độc lập của phương tiện thông tin đại chúng là một khái niệm phức tạp. Một cách khái quát, nó tập trung vào quan niệm rằng nhà báo phải có khả năng thực hành một cách có trách nhiệm nghiệp vụ của họ mà không có sự can thiệp của các nhà chức trách. Trong thực tế những ông chủ của các phương tiện thông tin đại chúng can thiệp hàng ngày vào hoạt động của các nhà báo mà họ trả lương. Trong nhiều nước, bản thân chính phủ lại là chủ phương tiện thông tin lớn nhất, có thể làm xói mòn tính độc lập của phương tiện thông tin đại chúng này. Khi điều này xảy ra thì các nỗ lực phải được thực hiện để tăng cường tính độc lập của phương tiện thông tin đại chúng, có thể là thông qua việc tư nhân hoá những phương tiện do nhà nước kiểm soát. Đa dạng hoá quyền sở hữu trong lĩnh vực này có thể đảm bảo rằng cạnh tranh sẽ kích thích một dải rộng hơn các quan điểm về những vấn đề chính sách công cộng và cung cấp một sự kiểm soát đối với quyền lực chính trị của các ông trùm phương tiện thông tin đại chúng.

Tại rất nhiều nước, luật pháp tôn trọng quan niệm về một nền báo chí tự do song cũng đưa ra những hạn chế dưới dạng những "giới hạn hợp lý" để bảo vệ an ninh quốc gia hay tính chất riêng tư của các cá nhân. Có thể sẽ có những thời kỳ mà an ninh quốc gia đòi hỏi phải có những giới hạn tạm thời đặt ra cho các phương tiện thông tin đại chúng (chẳng hạn hạn chế những tài liệu kích động hận thù hay kiềm chế những căng thẳng dân tộc và sắc tộc). Nguy hiểm là ở chỗ các chính phủ có thể lạm dụng quyền linh hoạt quyết định kiểu như thế.

Khu vực tư nhân

Lý do hấp dẫn nhất để các công ty xem xét lại ứng xử đạo đức của họ rất có thể liên quan tới tính vị kỷ. Như đã lưu ý ở trên, ngày càng có nhiều chứng cứ để nói rằng những công ty dung nạp tệ tham nhũng do nhân viên của họ thực hiện ở nước ngoài đang tự đặt họ trước rủi ro. Những tài khoản "ngoài sổ sách", những tài khoản ngân hàng bí mật, những khoản thanh toán cho nhân viên trong khi họ đang lãnh án tù giam, và việc sử dụng nhân viên cấp dưới trước kia làm "trung gian", tất cả đã tạo ra một bầu không khí trong đó điều cốt yếu nhất xác nhận hoạt động tội phạm. Điều này thực sự nguy hại, và có thể vấn đề chỉ là thời gian trước khi công ty nhận thấy nó là nạn nhân của hành vi tương tự về phía những nhân viên của nó.

Đường như có một phạm vi đáng kể cho các hiệp hội chuyên môn cũng như những liên hiệp các công ty tư nhân đưa vào bộ quy tắc đạo đức của họ một điều khoản bắt buộc về chống tham nhũng, mà hình phạt dành cho những kẻ không tuân thủ là việc loại bỏ của họ tư cách thành viên. Khi một hiệp hội như thế có được tư cách thành viên mạnh mẽ trên toàn thế giới, thì những thành viên của nó sẽ tương đối ít lo sợ hơn về việc những người không phải là thành viên giành được những lợi thế không công bằng nhờ con đường hối lộ.

Những kết luận

Gần như tất cả các nước đều đã sử dụng một kết hợp nào đó của các chiến lược nhằm đẩy lùi tham nhũng. Viện Phát triển kinh tế (EDI) của Ngân hàng Thế giới nhận thấy rằng các chương trình chống tham nhũng thành công đã kết hợp được những chiến lược khác nhau, như được trình bày tại các cuộc hội thảo dành cho các nghị sĩ (Ethiopia, 4-1996; Tanzania, 8-1996; Uganda, 3-1997), cho những đại diện của khu vực tư nhân (Jordan, 9-1996), cho công chức nhà nước (Nam Phi, 4-1995), và cho các nhà báo (Uganda, 4-1996; Tanzania, tháng 4 và 5- 1996; Benin, 5-1996). Các nhóm mục tiêu khi đó đã chia sẻ với những nhóm khác trong giới của mình về những bài học mà họ đã rút ra, bằng cách đó nâng cao nhận thức của công chúng về tham nhũng và chi phí của tệ nạn này. Tuy nhiên, những sáng kiến của EDI chỉ có hiệu lực nếu như chính phủ vẫn cam kết việc giảm tệ hối lộ.

Những chỉ báo về sự cam kết được thể hiện trong nhiều chương trình khác nhau mà một chính phủ đã phê chuẩn để kiểm soát tham nhũng. Các văn bản pháp lý, những báo cáo chính phủ, chương trình phát sóng trên phương tiện thông tin đại chúng về các vụ bê bối, cùng với các cơ quan giám sát làm thành một tổ hợp hữu hiệu để giảm thiểu tham nhũng. Tuy nhiên tại một vài nước, những sáng kiến cải cách có xu hướng bị tập trung vào văn phòng của tổng thống. Khi vị tổng thống thực sự thể hiện được là một nhà quán quân có tư tưởng cải cách, thì cơ cấu trách nhiệm này không áp đặt một trở ngại nào. Nhưng khi một cơ quan chống tham nhũng rất gần với tổng thống thì nó bị mất đi đáng kể tính đáng tin cậy với tư cách là một tổ chức tự trị và phi đảng phái. Bởi vậy những sáng kiến khác cần phải kết hợp với những hành động hành pháp.

Các cơ quan giám sát tiến hành điều tra những lời tố giác về hối lộ, khởi tố những hành vi tham nhũng và giáo dục công chúng về chi phí của tham nhũng. Ở Botswana, Hồng Kông (Trung quốc), Singapore, và Uganda, các tổ chức chống tham nhũng đã đạt được ba mục tiêu này với những mức độ thành công tương đối cao. Benin, Bolivia, Malawi, Peru, và Tanzania là thuộc về những nước đã có những văn bản pháp lý được thực thi và những cơ quan giám sát với những kết quả kém rõ ràng hơn. Tất cả những nước này đều đáng lưu ý về sự cam kết rành mạch của tổng thống của họ đối với vấn đề giảm tham nhũng. Tuy thế những chương trình của họ vẫn đang trong những giai đoạn đầu và những thành tựu của chúng còn đang phải được chứng minh.

Các phương tiện thông tin đại chúng của quốc gia là những đối tác của các cơ quan chống tham nhũng trong việc kiểm soát tệ nạn này. Việc công khai một hành vi tham nhũng - ví dụ các nhà lãnh đạo chính trị lấy tiền công để sử dụng cho mục đích cá

nhân - có thể gây ra một vụ bê bối. Và khi sự phẫn nộ của dân chúng giả định những khả năng xảy ra một vụ bê bối, thì đó là "một dấu hiệu cho thấy rằng một đất nước đã nhận biết những khác biệt giữa công cộng và tư nhân" (Rose - Ackerman 1996, tr. 365). Nâng cao nhận thức của dân chúng về tham nhũng là một nhiệm vụ của phương tiện thông tin đại chúng cũng như của bộ phận giáo dục trong cơ quan giám sát. Hai trụ cột này cùng với nhau có vai trò quan trọng trong việc thu hẹp phạm vi tác động của tham nhũng trong một quốc gia nhất định.

Một số chính phủ phải đối mặt với những giới hạn tài khoá và chính trị đặt ra cho năng lực của họ lôi cuốn những tổ chức chống tham nhũng để giảm bớt phạm vi phát tác của hối lộ. Những giới hạn của họ có lý do về phương diện tài chính. Có lẽ không ngẫu nhiên chút nào khi những nước mà thành tích trong vấn đề kiềm chế tham nhũng là không phải bàn cãi là những nước có được nguồn lực đủ để tài trợ cho một cơ quan. Ví dụ ở Hồng Kông, Trung quốc, "đã có sự thừa nhận từ cấp thượng đỉnh của Chính phủ về tính chất nghiêm trọng của vấn đề tham nhũng. Sự thừa nhận này lại được hậu thuẫn bởi dự trữ về nguồn lực thoả đáng" (de Speville 1996, tr. 160). Trên thực tế, Botswana, Hồng Kông (Trung quốc) và Singapore đã có khả năng đẩy lùi tham nhũng một cách hữu hiệu một phần là do họ có đủ tiền và có được sự cam kết của chính phủ nguyện cống hiến cho sự nghiệp đó. Trở ngại về tài chính nói lên tính tất yếu phải có những nỗ lực trên cơ sở rộng, lôi cuốn được tất cả những "trụ cột của khối toàn vẹn" nếu như một chính phủ nghiêm túc cam kết hạn chế tham nhũng.

Tài liệu tham khảo