

Tiếp cận thể chế về phòng, chống tham nhũng: hệ thống liên chính quốc gia

Bùi Hải Thiêm*

Nhận ngày 13 tháng 6 năm 2022. Chấp nhận đăng ngày 10 tháng 2 năm 2023.

Tóm tắt: Trong nghiên cứu và thực tiễn phòng, chống tham nhũng, đã xuất hiện nhiều cách tiếp cận khác nhau, trong đó có cách tiếp cận thể chế. Trong trường phái thể chế, hệ thống liên chính quốc gia được đánh giá là một phương cách quan trọng kiểm chế và phòng ngừa tham nhũng. Cách tiếp cận sử dụng hệ thống liên chính quốc gia đòi hỏi phải tính toán kỹ lưỡng về sự liên thông, thống nhất giữa các thiết chế khác nhau trong hệ thống, mà vấn đề cốt lõi là trách nhiệm giải trình và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan liên chính. Việt Nam đang triển khai cách tiếp cận thể chế trong phòng chống tham nhũng cùng với các biện pháp tiếp cận đạo đức để nâng cao, phổ biến thực hành giá trị liên chính và cũng đã đạt được những kết quả nhất định, nhưng vẫn còn nhiều thách thức đang đặt ra.

Từ khóa: Thể chế, liên chính, chống tham nhũng, pháp quyền.

Phân loại ngành: Chính trị học

Abstract: In the research and practice of anti-corruption, there have been many different approaches, including the institutionalist approach. In this school of thought, the national integrity system is seen as an important means of curbing and preventing corruption. The approach of the national integrity system requires careful consideration of the interoperability and consistency between different institutions in the system, the core of which is accountability and mutual control among integrity agencies. Vietnam has been implementing an institutionalist approach to anti-corruption along with ethics-based approach to promote, disseminate, and practice integrity values and has achieved certain results, but many challenges remain in place.

Keywords: Institutional framework, integrity, anti-corruption, rule of law.

Subject classification: Political science

1. Mở đầu

Phòng chống tham nhũng hiệu quả đòi hỏi cách tiếp cận toàn diện, dựa trên liên chính, do đó liên quan chặt chẽ đến việc xây dựng một hệ thống liên chính quốc gia vững chắc cùng với củng cố và xây dựng pháp quyền mạnh mẽ. Cách tiếp cận thể chế đóng vai trò quan trọng để kiến tạo nền tảng và duy trì sức ảnh hưởng sâu rộng của hệ thống liên chính trong toàn hệ thống chính trị cũng như xã hội. Cách tiếp cận thể chế cho thấy nền tảng của hệ thống đó là giá trị đạo đức liên chính và nhận thức của xã hội, tuy nhiên, nếu chỉ áp dụng cách tiếp cận đạo đức, tập trung vào các cá nhân trong hệ thống và các nỗ lực chính sách riêng rẽ, rời rạc thì không thể xây dựng được thành công hệ thống liên chính quốc gia. Hệ thống này cần được xây dựng với các giá trị đạo đức liên chính làm nền tảng, nhưng đồng thời cũng cần sự tác động của các cơ chế bên trong cũng như bên ngoài, với ý chí quyết tâm chính trị cao để cưỡng chế sự thay đổi hành vi, thói quen và bắt buộc phải làm theo những chuẩn mực, thói quen mới. Khi xây dựng hệ thống liên chính quốc gia, nhiều nước đã gặp phải tình trạng lạm phát quy định, văn bản pháp luật để thể chế hoá liên chính, dẫn đến sự phân mảnh (fragmentation), rời rạc, cục bộ, thiếu tính hệ thống, không ăn khớp giữa các

* Hội đồng khoa học liên ngành Triết học, Chính trị học và Xã hội học, Quỹ Phát triển Khoa học và Công nghệ Quốc gia (NAFOSTED).

Email: thiembui@gmail.com

thiết chế, thậm chí có sự hỗn loạn và khó tạo nên chỉnh thể hệ thống thông suốt, thống nhất. Với cách tiếp cận thể chế, trọng tâm của xây dựng hệ thống liên chính là tính minh bạch và trách nhiệm giải trình giữa các cơ quan, sự gắn kết chính sách, và điều phối hoạt động.

2. Cách tiếp cận thể chế về chống tham nhũng

Lý thuyết thể chế cho rằng, tham nhũng chủ yếu xảy ra ở cấp độ tổ chức, có nguyên nhân từ việc thiếu sự hỗ trợ từ môi trường hoạt động của tổ chức, sự hiểu biết yếu kém về các quy tắc cũng như việc thực hiện kém các quy tắc này, thiếu cam kết thực chất chống tham nhũng, thiếu minh bạch trong môi trường thể chế, sự phức tạp, cồng kềnh của hệ thống hành chính (Luo, 2002; Pillay & Kluyvers, 2014). Có ba cơ chế để tạo ra sự thay đổi trong các tổ chức: (1) cưỡng chế thay đổi; (2) làm theo, “bắt chước”; (3) thiết lập chuẩn tắc cho hành vi, thói quen.

Trong cơ chế cưỡng ép tuân thủ, sự thay đổi trong tổ chức là kết quả của các quyết định chính trị của nhà cầm quyền (áp lực theo chiều dọc, từ trên xuống). Ví dụ, trong khu vực công, một khi chính phủ đã đưa ra các quy định mới thì các tổ chức buộc phải thực thi. Cơ chế khuyến khích sự học tập, làm theo là do sự bất định về môi trường và các mục tiêu không rõ ràng làm cho các tổ chức phải làm theo nhau. Trong cơ chế thiết lập chuẩn tắc, các tổ chức phải thay đổi do áp lực từ chiều ngang. Một kết quả nghiên cứu giải thích rằng các cá nhân hành động dựa trên lợi ích, do đó, họ sẽ chấp nhận và làm theo các chuẩn tắc xã hội một cách tự động mà không chần chừ hay phản kháng (Tolbert và Zucker, 1996).

Cách tiếp cận thể chế về chống tham nhũng đặt trọng tâm vào xây dựng các quy tắc, chuẩn mực, thiết chế, pháp luật..., từ đó, chú trọng vào các cơ quan phòng, chống tham nhũng, cải thiện năng lực quản trị quốc gia và chính quyền địa phương; tham gia vào các hiệp định quốc tế và quản lý tài chính công. Cách tiếp cận này dẫn đến có thêm nhiều sáng kiến phòng, chống tham nhũng thông qua hoạt động của các cơ quan thúc đẩy đạo đức, liên chính; quan tâm soạn thảo các đạo luật mới hay sửa đổi các luật cũ, xây dựng các bộ quy tắc đạo đức, liên chính, các chỉ thị, các quy chế phối hợp của các cơ quan... (Kaufmann, 2005). Tóm lại, cách tiếp cận thể chế về phòng chống tham nhũng đặt trọng tâm vào việc xây dựng các thể chế đặt trên nền tảng của các giá trị đạo đức, liên chính để kiểm soát tham nhũng.

3. Mô hình hệ thống liên chính quốc gia

Nhận thức được tính phức tạp trong vấn đề tham nhũng, các quốc gia ngày càng quan tâm vấn đề thể chế hoá liên chính trong hệ thống để phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, khi xây dựng càng nhiều thiết chế, nhiều bộ quy tắc, nhiều văn bản pháp luật để thể chế hoá liên chính, vấn đề đặt ra là sự phân mảnh, rời rạc, thiếu tính hệ thống, không ăn khớp giữa các thiết chế, thậm chí có sự hỗn loạn và khó tạo nên chỉnh thể hệ thống thông suốt, thống nhất. Ba yếu tố cốt lõi ở đây khi đặt vấn đề bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của hệ thống liên chính là trách nhiệm giải trình giữa các cơ quan, sự gắn kết chính sách, và điều phối hoạt động.

Trong bối cảnh đó, Tổ chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International, 2001) đã đề xuất xây dựng mô hình “ngôi đền Hy Lạp” (Greek temple), ở đó mỗi thiết chế giống như một cây cột vững chãi, giằng giữ cho nhau để duy trì “ngôi đền” liên chính (Pope, 2000). Nền móng của ngôi đền này chính là nhận thức của công chúng và các giá trị của xã hội. Nếu công chúng có nhận thức cao và các giá trị xã hội mạnh, các cây cột trong đền cũng vững mạnh. Tuy nhiên, nếu công chúng thờ ơ, vô cảm, không quan tâm hoặc các giá trị xã hội nhìn chung là còn thiếu, hoặc không chắc chắn, nền móng này sẽ yếu. Các cây cột trong ngôi đền này chính là các thiết chế cơ bản để phòng, chống tham nhũng, là các cấu phần cơ bản của hệ thống. Rường cột của hệ thống liên chính là cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp, cơ quan kiểm toán, cơ quan thanh tra của Quốc hội (Ombudsman), các cơ quan giám sát, các cơ quan cung cấp dịch vụ công, báo chí - truyền thông, các tổ chức xã hội, khối tư nhân và các tổ chức quốc tế. Các cây cột thì phụ thuộc lẫn nhau

nhưng mỗi cột lại có sức mạnh khác nhau và có thể mạnh cột nào, cột đó đứng. Nếu một cột bị suy yếu, sức nặng của mái dền sẽ dồn sang cho các cột khác. Nếu một vài cột bị suy yếu, nghiêng đổ thì có nghĩa là mái dền, chính là “phát triển bền vững”, “pháp quyền”, hay “chất lượng sống” bị suy giảm, đổ vỡ, và có thể dẫn đến nguy cơ cả ngôi dền bị sụp đổ, hỗn loạn. Mỗi xã hội có một ngôi dền có mức độ kiên cố và các cây cột có sức mạnh khác nhau, phụ thuộc vào ảnh hưởng của văn hoá liêm chính trong nền chính trị đó (Uhr, 2003). Từ mô hình này, có thể suy ra hệ thống liêm chính quốc gia là hệ quả tập thể của các thiết chế hỗ trợ lẫn nhau.

Điểm hạn chế của mô hình này là chưa đề cập hoặc khó diễn giải được cách thức mà các thiết chế khác nhau này tương tác và tạo ra kết quả tập thể đó. Đó chính là vấn đề kiểm soát lẫn nhau và phối hợp giữa các thiết chế liêm chính này. Từ đó xuất hiện mô hình “tổ chim” (bird's nest) để bổ sung, hoàn thiện cho mô hình “ngôi dền Hy Lạp”, trong đó chú trọng giải quyết vấn đề trách nhiệm giải trình và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan liêm chính hay các cơ quan phòng, chống tham nhũng (Sampford và Brown, 2005). Hệ thống liêm chính quốc gia được hình dung như “chiếc tổ chim” trong đó các thiết chế, hợp phần của hệ thống không phải là những chiếc cột cứng nhắc, dễ gãy đổ, thiếu linh hoạt mà hình ảnh hoá như những sợi rơm hay sợi cỏ, cây mềm dẻo, linh hoạt mà chắc chắn. Hợp phần của hệ thống vẫn là cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp, cơ quan kiểm toán, cơ quan thanh tra của Quốc hội (Ombusman), các cơ quan giám sát, các cơ quan cung cấp dịch vụ công, báo chí - truyền thông, các tổ chức xã hội, khối tư nhân và các tổ chức quốc tế, nhưng mối quan hệ tương tác và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan này được nhìn nhận đan quyện vào nhau chặt chẽ thành chiếc tổ chim, thể hiện một cách hình ảnh về trách nhiệm giải trình lẫn nhau, kiểm soát lẫn nhau. Đây là mối quan hệ vừa dựa trên sự độc lập và đối trọng, vừa dựa trên sự tùy thuộc lẫn nhau và hợp tác. Có hai vấn đề quan trọng về mặt lý thuyết ở đây: *Một là*, liệu các thiết chế liêm chính này có hỗ trợ thực tế cho nhau khi cần, hay lại ngáng đường nhau, hoặc mạnh ai nấy làm, khiến cho hệ thống khó vận hành suôn sẻ; *hai là*, liệu có thể đạt được điểm cân bằng phù hợp giữa các vai trò điều tra và vai trò thực thi của các cơ quan liêm chính chuyên môn mang tính nòng cốt hay không và trách nhiệm thiết lập chuẩn mực cũng như quản lý trong việc lãnh đạo các tổ chức này ra sao (Preston, Sampford & Connors, 2002).

Thực tế cho thấy, các quốc gia trên thế giới đang thiết kế hoặc tổ chức hệ thống các cơ quan phòng, chống tham nhũng theo các cách thức rất đa dạng. Một số nước lựa chọn tổ chức theo mô hình cơ quan phòng, chống tham nhũng chuyên trách, với tính độc lập khá cao. Một số nước khác lựa chọn mô hình cơ quan phòng, chống tham nhũng là một bộ phận trong cơ quan thực thi pháp luật hoặc thực hiện công tác phòng, chống tham nhũng thông qua một số cơ quan có chức năng kiểm tra, kiểm toán, giám sát... mà không thành lập bộ phận chuyên trách. Tuy nhiên, dù tổ chức cơ quan phòng, chống tham nhũng theo mô hình nào thì, một trong những yếu tố góp phần quan trọng vào sự thành công của chống tham nhũng là sự hợp tác - tùy thuộc lẫn nhau giữa các cơ quan có chức năng phòng, chống tham nhũng và với các cơ quan có chức năng liên quan. Theo đó, không một cơ quan phòng, chống tham nhũng nào có thể hoạt động đơn độc và thực hiện hết tất cả các nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng. Vì vậy, sự hợp tác và trao đổi thông tin một cách chặt chẽ, thường xuyên giữa các cơ quan phòng, chống tham nhũng được xác định là một trong các tiêu chuẩn quốc tế. Đặc biệt cần chú ý là mối quan hệ và trao đổi thông tin giữa các cơ quan: cơ quan chống tham nhũng, cơ quan kiểm soát và thực thi pháp luật, bao gồm: cơ quan thuế, hải quan, lực lượng cảnh sát, cơ quan tình báo tài chính (financial intelligence unit)... (Phuong Thảo, 2013).

Mặc dù vậy, ở các quốc gia, việc phối hợp giữa các tổ chức chống tham nhũng thường là yếu. Sự chông chéo về chức năng hoặc chưa có mối liên kết chặt chẽ giữa các cơ quan này là một tình trạng chung tại nhiều nước trên thế giới. Đối diện với tình trạng trên, các quốc gia khác nhau đã lựa chọn các giải pháp khác nhau để nâng cao hiệu quả công tác phối hợp hoạt động của các cơ quan nói trên. Một số quốc gia, ví dụ như Hoa Kỳ, Indonesia hay Singapore, lựa chọn giải pháp thành lập đơn vị, cơ quan điều phối chung (cơ quan điều phối đa ngành); các cơ quan điều phối này nên

có đủ thẩm quyền, nguồn lực, năng lực và sự ủng hộ về mặt chính trị để thực hiện chương trình phòng, chống tham nhũng quốc gia và điều phối các đơn vị có liên quan thực hiện công tác phòng, chống tham nhũng. Ngược lại, một số quốc gia đảm bảo cơ chế phối hợp giữa các cơ quan phòng, chống tham nhũng thông qua một số giải pháp: thông qua các quy định pháp lý đặc biệt về hợp tác và trao đổi thông tin hoặc thông qua ký kết các bản thỏa thuận hợp tác hoặc các bản ghi nhớ giữa các tổ chức liên quan về hợp tác và trao đổi thông tin... (OECD, 2013). Bên cạnh đó, các nước còn sử dụng một số biện pháp khác để tăng cường phối hợp giữa các đơn vị có chức năng phòng, chống tham nhũng thường thấy, cụ thể là: tổ chức tập huấn/ đào tạo chung, truyền thông tích cực, trao đổi thông tin thông qua việc sử dụng công nghệ thông tin, giám sát việc thực hiện các nỗ lực chống tham nhũng, các hỗ trợ của Chính phủ đối với chương trình chống tham nhũng...

Trong số các giải pháp nêu trên, giải pháp thành lập cơ quan điều phối chống tham nhũng được các quốc gia ưu tiên lựa chọn bởi tính hiệu quả của nó. Cơ quan điều phối chống tham nhũng thường được thành lập để lãnh đạo công tác chống tham nhũng, đặc biệt là thúc đẩy, thực thi và giám sát việc thực hiện chương trình chống tham nhũng quốc gia. Cơ quan điều phối chống tham nhũng bao gồm một số bộ, ngành liên quan, đại diện của hành pháp, lập pháp, tư pháp; và có thể có sự tham gia của xã hội dân sự. Cơ quan điều phối chống tham nhũng thường được tổ chức không thường xuyên, mà hoạt động thông qua các buổi họp thường kỳ hoặc thường lệ. Cơ quan này có thể được văn phòng hoặc ban thư ký hoạt động thường trực hỗ trợ (OECD, 2013). Lý thuyết về hệ thống liên chính này được xem xét dựa trên thực tế vận hành của các cơ quan phòng, chống tham nhũng ở một số nước dưới đây.

4. Tổ chức cơ quan phòng, chống tham nhũng ở một số nước trên thế giới

Phần này phân tích sự phát sinh, phát triển của một số cơ quan đặc trách về phòng chống tham nhũng, đóng vai trò là những trụ cột quan trọng của hệ thống liên chính ở một số quốc gia, cụ thể là nước có nền tư pháp mạnh là Hoa Kỳ và hai nước Đông Âu đã trải qua quá trình chuyển đổi tương đối thành công là Bulgaria và Gruzia.

4.1. Cơ quan điều phối phòng, chống tham nhũng ở Hoa Kỳ

Cách đây 50 năm, vụ bê bối chính trị Watergate¹ nổ ra làm rung chuyển chính trường Hoa Kỳ. Sau vụ việc này, một loạt cải cách đã được nghiên cứu và triển khai. Văn phòng Đạo đức Chính phủ (OGE) của Hoa Kỳ được thành lập vào năm 1978 theo Luật Đạo đức Chính phủ. OGE được thành lập nhằm thực thi vai trò điều phối trung tâm của cơ quan chống tham nhũng. OGE thúc đẩy tiêu chuẩn đạo đức cao cho công chức trong ngành hành pháp liên bang để nâng cao niềm tin của công chúng về hoạt động của Chính phủ đã được thực hiện một cách công bằng và toàn vẹn. OGE có chức năng phát triển các quy tắc và các quy định quy phạm hành vi đạo đức của nhân viên làm việc trong các cơ quan hành pháp; cung cấp các hướng dẫn và giải thích về các quy định này; đánh giá hiệu quả của các quy tắc và của các cơ quan dựa trên các chương trình đạo đức; và thực hiện các chương trình đào tạo về đạo đức công vụ cho các nhân viên và cán bộ quản lý trong cơ quan hành chính nhà nước. Cơ quan này cũng được trao cho vai trò nổi bật trong việc xem xét, giám sát các báo cáo kê khai tài sản của nhân viên nhà trắng và những người được Tổng thống bổ nhiệm (OECD, 2013). Một trong các cải cách quan trọng khác là Sắc lệnh Hành pháp năm 1989 do Tổng thống George H.W. Bush ban hành năm 1989 quy định 14 nguyên tắc cơ bản về hành vi đạo đức của công chức ngành hành pháp của Hoa Kỳ, trong đó điều 1 nêu rõ: “Công vụ là sự tín nhiệm của công chúng, đòi hỏi công chức phải đặt lòng trung thành với Hiến pháp, luật pháp và các nguyên tắc đạo đức lên trên lợi ích cá nhân” (OECD, 2013).

¹ Watergate là vụ bê bối chính trị xảy ra trong khoảng thời gian 1972-1974, khi chính quyền Tổng thống Richard Nixon đã lạm dụng quyền lực để ngăn cản phong trào phản chiến tại Việt Nam và lực lượng chính trị đối lập là Đảng Dân chủ Mỹ. Vụ bê bối này dẫn đến kết quả là Tổng thống Mỹ Nixon từ chức.

4.2. Cơ quan điều phối phòng, chống tham nhũng ở Bulgari

Bulgari là một trường hợp điển hình của một quốc gia chuyển đổi ở Đông Âu, quyết định không thành lập một cơ quan chuyên trách về phòng tham nhũng, thay vào đó, nước này tập trung nâng cao năng lực của các thể chế chống tham nhũng hiện có. Các cơ quan chống tham nhũng của Bulgari bao gồm Cơ quan An ninh công cộng của cảnh sát, Trung tâm Phòng, chống tham nhũng và tội phạm có tổ chức, Cơ quan Tình báo Tài chính và Cơ quan Kiểm soát Tài chính; còn Thanh tra Quốc hội và Văn phòng Kiểm toán quốc gia đóng vai trò chính trong phòng ngừa tham nhũng. Văn phòng Kiểm toán Quốc gia bao gồm một Chủ tịch và 10 thành viên, do Quốc hội bầu với nhiệm kỳ chín năm. Văn phòng này không chỉ là nơi đăng ký kê khai tài sản mà còn là cơ quan có trách nhiệm kiểm toán các hoạt động tài chính của các đảng chính trị. Tuy nhiên, cơ quan này không có trách nhiệm thực thi mà sẽ gửi hồ sơ sang cho Cơ quan công tố nếu phát hiện ra hành vi phạm tội.

Cơ chế phối hợp đã được thiết lập khi Ủy ban Điều phối chống Tham nhũng được thành lập từ năm 2002. Đây là một cơ quan liên bộ/ ngành, gồm có đại diện của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp và Văn phòng Kiểm toán. Chức năng của Ủy ban này là điều phối và kiểm soát việc thực thi chiến lược phòng, chống tham nhũng quốc gia và đánh giá hiệu quả của nỗ lực phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, cơ quan này không được phép điều tra và không được phép can thiệp vào các vụ việc cụ thể. Mặc dù vậy, cũng chưa tìm thấy đánh giá về hiệu quả của cơ chế này trên thực tế (OECD, 2013). Sau một thời gian hoạt động theo mô hình phân tán, năm 2018, Quốc hội Bulgari đã thông qua Luật về chống tham nhũng và thu hồi tài sản bất hợp pháp, theo đó, chuyển đổi sang mô hình chống tham nhũng tập trung, sáp nhập một số cơ quan có chức năng phòng, chống tham nhũng để lập ra Ủy ban chống tham nhũng và thu hồi tài sản bất hợp pháp.

4.3. Cơ quan điều phối phòng, chống tham nhũng ở Gruzia

Là một quốc gia Tây Á tách ra độc lập từ Liên Xô vào năm 1991, Gruzia cũng đối mặt với tình trạng tham nhũng tràn lan, nhưng đã xây dựng được thể chế phòng chống tham nhũng tương đối thành công. Bộ trưởng của Văn phòng Điều phối Cải cách có trách nhiệm trong việc điều phối công tác phòng, chống tham nhũng. Bộ trưởng có quyền lực chính trị để buộc các đơn vị liên quan phải tuân thủ. Đây cũng là một nhân vật có thẩm quyền và rất gần với Tổng thống, có trách nhiệm báo cáo với Tổng thống hai lần trong một năm về nhiệm vụ được giao (OECD, 2013).

Theo Chiến lược quốc gia về phòng, chống tham nhũng năm 2005 của Gruzia, mỗi Bộ sẽ có trách nhiệm thực hiện biện pháp phòng, chống tham nhũng của Bộ mình và tuyển dụng, tập huấn nhân viên để thực hiện công việc đó. Một số Bộ cũng thành lập các nhóm đặc trách nội bộ để phối hợp hoạt động phòng, chống tham nhũng. Việc các cơ quan khác nhau cùng giám sát việc thực thi cải cách có thể là một cách hiệu quả để thúc đẩy việc phối hợp phòng, chống tham nhũng một cách tốt hơn. Kế hoạch hành động chống tham nhũng năm 2005 của nước này yêu cầu các Bộ báo cáo cho Bộ trưởng Văn phòng Điều phối Cải cách về tiến trình thực hiện theo từng quý.

5. Một số đặc điểm chung của cơ quan điều phối phòng, chống tham nhũng quốc gia

Từ lý thuyết cho đến thực tiễn về vận hành hệ thống liên chính quốc gia cho thấy, để công tác phối hợp giữa các cơ quan được thực hiện hiệu quả, Cơ quan có trách nhiệm điều phối, giám sát việc thực thi chính sách chống tham nhũng phải có đủ thẩm quyền, nguồn lực, nhân lực, năng lực và sự ủng hộ về mặt chính trị để thực thi nhiệm vụ của mình và để bắt buộc các bộ, ngành thực hiện chính sách phòng, chống tham nhũng và báo cáo tiến trình thực hiện cho cơ quan điều phối. Kinh nghiệm cho thấy cần chú ý về vấn đề phối hợp phòng, chống tham nhũng ngay từ khi bắt đầu thành lập các cơ quan phòng, chống tham nhũng. Nỗ lực điều phối công tác chống tham nhũng của nhiều nước đã thất bại vì hệ thống cơ quan chống tham nhũng được xây dựng từ đầu mà không tính

đầy đủ yếu tố này. Do đó, ngay từ khi thiết kế, xây dựng hệ thống cơ quan phòng, chống tham nhũng, vấn đề phối hợp giữa các cơ quan phải được xem xét, xử lý. Việc xây dựng cơ quan điều phối chống tham nhũng cũng cần được cân nhắc ngay từ lúc đầu xây dựng chính sách phòng, chống tham nhũng quốc gia.

Cơ quan điều phối chống tham nhũng cần có sức ảnh hưởng về mặt chính trị một cách mạnh mẽ. Chức năng điều phối chống tham nhũng cần được giao cho một cơ quan hoặc một người có ảnh hưởng chính trị cao. Thông thường các nước giao chức năng này cho một cơ quan trong Văn phòng Tổng thống hoặc một Bộ - những nơi có thể tạo ra những lực đẩy hay đòn bẩy chính trị cần thiết để giải quyết mối quan hệ phối hợp với các Bộ, các cơ quan nhà nước khác. Rõ ràng, nên đặt cơ quan điều phối phòng, chống tham nhũng tại nơi nhận được sự ủng hộ về mặt chính trị cần thiết để cơ quan này có thể thúc đẩy sự phối hợp từ các cơ quan khác, và trong trường hợp cần thiết thì có thẩm quyền buộc các tổ chức, cơ quan khác phải hợp tác.

Khi đã có các thiết chế phòng, chống tham nhũng, cần quy định rõ ràng về quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan này, phân định rõ về quyền hạn, trách nhiệm của mỗi bên trong giải quyết các vụ việc tham nhũng cụ thể. Cũng cần có các quy tắc hướng dẫn về tương tác và sự cộng tác giữa các cơ quan có liên quan. Ngoài ra, cần phải có quy định pháp lý về nghĩa vụ hợp tác, bắt buộc các bên liên quan phải thực hiện theo luật để hỗ trợ các cơ quan phòng, chống tham nhũng trong khi làm nhiệm vụ. Chỉ có như vậy mới tạo ra sự vận hành nhịp nhàng, hài hoà về mặt thiết chế trong hệ thống các cơ quan liên chính quốc gia.

6. Thể chế phòng chống tham nhũng ở Việt Nam

Từ đầu những năm 2000, Việt Nam đã quan tâm đến việc xây dựng và hoàn thiện các thể chế phòng, chống tham nhũng và cách tiếp cận thể chế trong phòng chống tham nhũng ở Việt Nam đã bắt đầu được định hình, tuy đến nay vẫn còn nhiều nội dung quan trọng vẫn đang trong quá trình hoàn thiện. Ngay từ khi Công ước của Liên Hợp Quốc về chống tham nhũng (UNCAC) còn đang trong quá trình soạn thảo, đàm phán, Thanh tra Chính phủ đã được giao làm đầu mối phối hợp với các cơ quan, ban, ngành trong nước tham gia. Công ước có hiệu lực từ năm 2005. Điều 6 và Điều 36 Công ước này quy định về sự cần thiết phải thành lập cơ quan hoặc lực lượng phòng, chống tham nhũng chuyên trách nhằm thực thi, giám sát và phối hợp việc thi hành các chính sách và hành động chống tham nhũng; đồng thời, cần đảm bảo sự độc lập cần thiết cho cơ quan nói trên, trong đó có việc cung cấp phương tiện vật chất, đội ngũ cán bộ chuyên trách cũng như đào tạo đội ngũ cán bộ này để họ có thể thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình.

Tuy đến năm 2009, Việt Nam mới chính thức tham gia UNCAC, nhưng trong quá trình xây dựng công ước, sự tham gia của Việt Nam đã góp phần đáng kể vào quá trình xây dựng Luật phòng, chống tham nhũng được Quốc hội thông qua vào năm 2005 thay thế cho Pháp lệnh chống tham nhũng năm 1998. Ban Chỉ đạo trung ương về phòng, chống tham nhũng lần đầu tiên được thành lập theo Khoản 1, Điều 73 Luật Phòng, chống tham nhũng 2005 có nêu rõ: “Ban chỉ đạo trung ương về phòng, chống tham nhũng do Thủ tướng Chính phủ đứng đầu có trách nhiệm chỉ đạo, phối hợp, kiểm tra, đôn đốc hoạt động phòng, chống tham nhũng trong phạm vi cả nước. Giúp việc cho Ban chỉ đạo trung ương về phòng, chống tham nhũng có bộ phận thường trực hoạt động chuyên trách”. Như vậy, Ban Chỉ đạo trung ương về phòng chống tham nhũng là cơ quan được thành lập theo luật định, có trách nhiệm là cơ quan điều phối quốc gia về phòng, chống tham nhũng theo mô hình tập trung. Cũng theo đạo luật này, đơn vị chuyên trách về phòng chống tham nhũng được thành lập tại ba cơ quan là Thanh tra Chính phủ, Bộ Công an và Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao. Cùng với việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về phòng, chống tham nhũng, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X đã ra Nghị quyết số 04-NQ/TW ngày 21/8/2006 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí.

Sau 6 năm vận hành của Ban chỉ đạo trung ương về phòng chống tham nhũng do Thủ tướng Chính phủ đứng đầu theo luật định, mô hình này được đánh giá là không hiệu quả và vào năm

2012, Quốc hội đã sửa đổi Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005, bãi bỏ điều 73 của Luật này, tức là giải thể mô hình Ban chỉ đạo trung ương về phòng chống tham nhũng đặt trong khối hành pháp. Để lấp khoảng trống thể chế đó, Bộ Chính trị Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam đã ban hành Quyết định số 162-QĐ/TW ngày 01/2/2013 thành lập Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng do Tổng Bí thư làm Trưởng ban, chịu trách nhiệm trước Bộ Chính trị, Ban Bí thư trong việc chỉ đạo, phối hợp, kiểm tra, đôn đốc công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong phạm vi cả nước. Năm 2021, Bộ Chính trị sửa đổi, bổ sung chức năng, nhiệm vụ, đổi tên thành Ban Chỉ đạo trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực. Ban Chỉ đạo có quyền hạn rất lớn và thành viên là những người đứng đầu các cơ quan trọng yếu của Đảng và Nhà nước như Chủ nhiệm Ủy ban Kiểm tra Trung ương Đảng, Trưởng ban Tổ chức Trung ương Đảng, Trưởng ban Nội chính Trung ương Đảng, Trưởng ban Tuyên giáo Trung ương, Bộ trưởng Bộ Công an, Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao, Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, Tổng Kiểm toán Nhà nước, Tổng Thanh tra Chính phủ. Do đó, cơ quan này có đủ thẩm quyền, nguồn lực, nhân lực, năng lực và sự ủng hộ về mặt chính trị để thực thi nhiệm vụ của mình, và đủ uy lực để buộc các bộ, ngành thực hiện chính sách phòng, chống tham nhũng và báo cáo tiến trình thực hiện cho cơ quan điều phối, chỉ đạo.

Thực tế cho thấy, kể từ khi Ban Chỉ đạo theo mô hình mới đi vào vận hành từ năm 2013 đến nay, công cuộc chống tham nhũng ở Việt Nam đã có những chuyển biến quan trọng, đạt được nhiều kết quả tích cực. Cùng với việc tăng cường kỷ luật, kỷ cương của Đảng trong việc phát hiện, xử lý vi phạm, nhiều cán bộ, đảng viên giữ các cương vị rất cao trong bộ máy của Đảng, Nhà nước (Ủy viên Bộ Chính trị, Ủy viên Trung ương Đảng, Bộ trưởng, Bí thư Tỉnh ủy, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố thuộc Trung ương) đã bị điều tra, truy tố, xét xử theo quy định của pháp luật. Theo báo cáo công tác của Ban Chỉ đạo trung ương về phòng, chống tham nhũng, trong giai đoạn 2013-2020, Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ủy ban Kiểm tra Trung ương đã quyết định kỷ luật hơn 110 cán bộ diện Trung ương quản lý (trong đó có 27 Ủy viên Trung ương, nguyên Ủy viên Trung ương và 04 Ủy viên Bộ Chính trị, nguyên Ủy viên Bộ Chính trị) (Tạp chí Nội chính, 2020). Cũng theo báo cáo này, trong giai đoạn 2013-2020, các cơ quan tiền hành tố tụng Trung ương và địa phương đã khởi tố, điều tra 14.300 vụ/ 24.410 bị can, xét xử sơ thẩm hơn 11.700 vụ/ 22.600 bị cáo về tham nhũng, kinh tế, chức vụ. Đối với những vụ án, vụ việc tham nhũng, kinh tế nghiêm trọng, phức tạp, dư luận xã hội quan tâm, riêng Ban Chỉ đạo đã trực tiếp theo dõi, chỉ đạo 133 vụ án, 94 vụ việc, từ đó, đưa ra xét xử sơ thẩm 86 vụ án/ 814 bị cáo. Gần đây, riêng đại án Việt Á liên quan đến bộ kit xét nghiệm Covid-19 sau khi được đưa vào diện Ban Chỉ đạo theo dõi, chỉ đạo từ tháng 12/2021 đến đầu tháng 6/2022, đã có 02 Ủy viên Trung ương Đảng, một thứ trưởng bị khai trừ khỏi Đảng và bị truy tố trách nhiệm hình sự, hai sĩ quan cấp tướng quân đội bị cách chức và hơn 50 cán bộ, công chức giữ nhiều chức vụ khác nhau ở trung ương và địa phương đã bị bắt giam, truy tố vì có liên quan. Theo thống kê của Ban Chỉ đạo trung ương về phòng chống tham nhũng, tiêu cực, tính từ đầu nhiệm kỳ Đại hội XIII (1/2021) đến phiên họp của thường trực Ban Chỉ đạo (11/2022), đã có 67 cán bộ thuộc diện Bộ Chính trị, Ban Bí thư quản lý, trong đó có 7 Ủy viên Trung ương đương nhiệm và 6 nguyên Ủy viên Trung ương, bị xử lý kỷ luật. Như vậy, công tác thực thi pháp luật về phòng, chống tham nhũng đã và đang có những bước tiến mạnh mẽ, góp phần giữ vững ổn định chính trị và phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Cùng với việc thực thi pháp luật và kỷ luật đảng để phòng, chống tham nhũng, việc xây dựng, hoàn thiện thể chế phòng, chống tham nhũng và xây dựng liêm chính công vụ đang được quan tâm, đẩy mạnh. Theo báo cáo của Ban Chỉ đạo, từ năm 2013 đến năm 2020, Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư đã ban hành hơn 200 văn bản về xây dựng Đảng, xây dựng hệ thống chính trị và phòng chống tham nhũng. Cùng với đó, Đảng đoàn Quốc hội, Ban cán sự đảng Chính phủ đã lãnh đạo, chỉ đạo nâng cao chất lượng, đẩy nhanh tiến độ xây dựng, hoàn thiện pháp luật, thể chế hóa đầy đủ, kịp thời các quan điểm, chủ trương của Đảng về quản lý kinh tế - xã hội và phòng chống tham nhũng.

Kết quả nổi bật của việc hoàn thiện chính sách, pháp luật về phòng, chống tham nhũng, trong đó chú ý đến định hướng nâng cao mức độ tuân thủ các yêu cầu của Công ước chống tham nhũng của Liên Hợp Quốc, đặc biệt là các yêu cầu bắt buộc, là việc Quốc hội thông qua Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) và Luật phòng, chống tham nhũng sửa đổi năm 2018. Bộ luật Hình sự mới quy định là tội phạm đối với hành vi tham nhũng trong doanh nghiệp, tổ chức ở khu vực ngoài nhà nước (bao gồm: tham ô, nhận hối lộ, môi giới hối lộ và đưa hối lộ); quy định là tội phạm đối với hành vi đưa hối lộ cho công chức nước ngoài, công chức của các tổ chức công quốc tế; đồng thời, quy định trách nhiệm hình sự của pháp nhân làm căn cứ xử lý trong các trường hợp pháp nhân phạm tội nói chung.

Quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam về xử lý và trừng phạt tham nhũng là rất nghiêm khắc, thậm chí nặng hơn so với nhiều quốc gia khác. Trong Bộ luật Hình sự hiện nay, nhóm hành vi tham nhũng nói chung nằm trong Chương XXIII liên quan đến các tội phạm về chức vụ, với hai nhóm là “các tội phạm tham nhũng (mục 1) và “các tội phạm khác về chức vụ” (mục 2). Theo đó, khái niệm “hành vi tham nhũng” còn có thể bao hàm cả những hành vi như “thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng”, “cố ý làm lộ bí mật công tác” hay “môi giới hối lộ”. Như vậy, hầu hết các tội danh về chức vụ đều có thể bị xem là tội đặc biệt nghiêm trọng, có thể bị truy tố trách nhiệm hình sự ở mức rất cao (án phạt từ 15 năm tù trở lên). Hơn nữa, mức án tử hình còn bị áp dụng cho các tội danh nghiêm trọng thuộc nhóm “tham ô tài sản” hay “nhận hối lộ”. Tuy nhiên, trong thực tế, việc áp dụng hình phạt tử hình đối với án tham nhũng đang dần được hạn chế theo xu hướng hội nhập của Nhà nước Việt Nam với các chuẩn mực nhân quyền quốc tế.

Luật phòng chống tham nhũng 2018 bổ sung những biện pháp mới dựa trên những kết quả đánh giá việc thực thi UNCAC của Việt Nam trong thời gian qua, như mở rộng chủ thể là người có chức vụ, quyền hạn, kèm theo các hành vi tham nhũng trong doanh nghiệp, tổ chức ở khu vực ngoài nhà nước (hành vi tham ô, nhận hối lộ, đưa hối lộ và môi giới hối lộ), từ đó, quy định các cơ chế, biện pháp phòng, chống tham nhũng cho phù hợp, hiệu quả; tăng cường các biện pháp phòng ngừa theo yêu cầu của UNCAC, như thực hiện công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ; thực hiện trách nhiệm giải trình, kiểm soát xung đột lợi ích kết hợp với cơ chế chủ động kiểm soát chặt chẽ tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn; bổ sung các biện pháp xử lý vi phạm pháp luật.

Tuy nhiên, cũng cần lưu ý là cách tiếp cận thể chế về phòng chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay vẫn còn có hạn chế. Việc các quy định của Đảng về kỷ luật với đảng viên là rất nghiêm khắc và quy định của pháp luật về trừng phạt tham nhũng là rất nặng, nhưng chưa đạt được đến mục tiêu làm cho các đối tượng “không dám tham nhũng”. Các số liệu được công bố cho thấy số lượng bị can bị truy tố theo tội danh tham nhũng thời gian qua có sự gia tăng, với cao hơn trước, tính chất ngày càng tinh vi, gây tác động tiêu cực đối với xã hội trên quy mô lớn hơn. Mục tiêu xây dựng thể chế phòng chống tham nhũng để các đối tượng có cơ hội thì “không muốn tham nhũng” và nếu có muốn cũng “không thể tham nhũng” càng khó khăn hơn. Như nhiều nghiên cứu đã chỉ ra (Panizza, 2000; Machiavello, 2008), mặc dù có mối tương quan nhất định giữa tiền lương thấp và tham nhũng, việc tăng tiền lương cũng chỉ làm giảm triệu chứng của tham nhũng vặt. Vấn đề rộng lớn hơn và mang tính gốc rễ hơn để xử lý là cần phải tạo lập cấu trúc phân bổ tài sản xã hội tương đối công bằng hơn, cơ hội học tập và việc làm bình đẳng, môi trường kinh tế trong sạch và ít bị thao túng. Đây là những mục tiêu lớn và đòi hỏi những hành động mạnh mẽ hơn nữa để có những kết quả tích cực, bền vững trong phòng, chống tham nhũng.

7. Kết luận

Tham nhũng tại các nước đang phát triển là sự yếu kém của nhà nước pháp quyền và thiếu vắng sự kiểm soát của xã hội. Phòng chống tham nhũng chỉ dựa vào các giải pháp chính sách đơn lẻ, tập trung vào những vấn đề như kiểm tra, giám sát, kỷ luật và trừng phạt đối với những người được ủy quyền thừa hành (cán bộ, công chức, viên chức nhà nước) đã tỏ ra chưa hiệu quả, thậm chí chưa đủ sức răn đe.

Cách tiếp cận thể chế đặt ra yêu cầu phải có những hành động mạnh mẽ hơn và có sự phối hợp giữa các khuôn khổ và thể chế rộng lớn hơn, cũng như đa dạng hoá các bên tham gia đấu tranh chống tham nhũng, thúc đẩy tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hệ thống chính trị, nhà nước và xã hội, trong đó bao gồm các công cụ giám sát mới do nhiều chủ thể chính trị và xã hội tham gia lãnh đạo, và các cơ chế chống tham nhũng được cải tiến nhằm tăng cường hệ thống liên chính một cách tổng thể. Đây cũng là đòi hỏi ngày càng bức bách tại Việt Nam khi công cuộc phòng chống tham nhũng ngày càng diễn ra quyết liệt và bước vào những giai đoạn quanh co mới cần có sự đột phá. Do đó, công cuộc xây dựng và hoàn thiện thể chế phòng chống tham nhũng đòi hỏi cách tiếp cận thể chế với giải pháp phát triển bao trùm từ phát triển kinh tế đến thể chế, nhất là củng cố các thể chế chính thức của pháp quyền và tăng tính dự báo chắc chắn của các hành vi chính sách cũng như công vụ.

Tài liệu tham khảo

- Kaufmann, D. (2005). Ten Myths about Governance and Corruption. *Finance and Development*. No.41(3).
- Luo, Y. (2002). Corruption and Organization in Asian Management Systems. *Asia Pacific Journal of Management*. No.19.
- Macchiavello, R. (2008). Public Sector Motivation and Development Failures. *Journal of Development Economics*. No.86 (1).
- OECD. (2/4/2013). Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models. <https://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>.
- Panizza, U. (2002). The Strange Case of Public Sector Wage Premium. *Public Finance and Management*. No.2(3).
- Phuong Thảo (2013). Ba mô hình tổ chức, cơ quan phòng, chống tham nhũng. Trang Thông tin Đại biểu nhân dân. <http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=81&NewsId=268958>
- Pillay, S., and Kluvers, R. (2014). An Institutional Theory Perspective on Corruption: The Case of a Developing Democracy. *Financial Accountability and Management*. No.30 (1).
- Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Transparency International, Berlin & London.
- Preston, N., C. Sampford & C. Connors. (2002). *Encouraging Ethics and Challenging Corruption: Reforming Governance in Public Institutions*. Federation Press, Sydney.
- Quỳnh Vũ. (12/11/2017). Cơ quan Đạo đức Chính phủ Mỹ: Cơ quan nhỏ quyền lực lớn. Trang Thông tin Đại biểu nhân dân. [Http://www.daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=77&NewsId=398108](http://www.daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=77&NewsId=398108).
- Sampford, C., Smith, R. and Brown, A. J. (2005). From Greek Temple to Bird's Nest: Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems. *Australian Journal of Public Administration*. No.64. pp.96-108.
- Tạp chí Nội chính. (15/2/2021). Kết quả công tác phòng chống tham nhũng giai đoạn 2013-2020. Trang Thông tin điện tử tổng hợp Nội chính trung ương. <https://noichinh.vn/tin-tuc-su-kien/tin-trung-uong/202102/ket-qua-cong-tac-phong-chong-tham-nhung-giai-doan-2013-2020-309186>.
- Tolbert, P.S., and Zucker, L.G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. *Handbook of Organization Studies*. pp.175-190.
- Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng. (18/11/2022). Phát biểu kết luận cuộc họp thường trực Ban Chỉ đạo trung ương về phòng chống tham nhũng, tiêu cực. Cổng Thông tin Báo Chính phủ. <https://baochinhphu.vn/phan-bieu-ket-luan-cua-tong-bi-thu-tai-cuoc-hop-thuong-truc-ban-chi-dao-trung-uong-ve-phong-chong-tham-nhung-tieu-cuc-102221118185641235.htm>
- Transparency International. (2001). *The National Integrity System: Concept and Practice (Country Studies Overview Report)*. Transparency International, Berlin.
- Uhr, J. (2003). *Creating A Culture of Integrity*. Commonwealth Secretariat. London.