

**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

NGUYỄN THỊ THU NGÀ

**CHÍNH SÁCH PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Ngành: Chính sách công

Mã số: 934.04.02

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SỸ CHÍNH SÁCH CÔNG

Hà Nội - 2019

Công trình được hoàn thành tại:

**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

PGS.TS. VĂN TẮT THU

Phản biện 1: GS.TS. Bùi Quang Bạ

Phản biện 2: PGS.TS. Nguyễn Hữu Hải

Phản biện 3: PGS.TS. Hồ Việt Hạnh

Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Học viện, họp tại Học viện Khoa học Xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam, 477 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội.

Vào hồigiờ ... ngày ... tháng ... năm 201....

CÓ THỂ TÌM THẤY LUẬN ÁN TẠI THƯ VIỆN:

Thư viện Quốc gia

Thư viện Học viện Khoa học xã hội

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Các nghiên cứu cho thấy tham nhũng là một hiện tượng xã hội có tính lịch sử, gắn liền với sự xuất hiện của quyền lực nhà nước và các quyền lực công khác. Nó trở thành một vấn nạn mang tính quốc tế, có ảnh hưởng sâu rộng đến tình hình chính trị, kinh tế - xã hội của từng quốc gia nói riêng và của toàn thế giới nói chung. Sự thành công hay thất bại của chính sách phòng, chống tham nhũng (PCTN) quyết định đến sự phát triển và ổn định kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia, sự tồn vong của mỗi chế độ chính trị.

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng đã khẳng định tình trạng tham nhũng trong bộ máy nhà nước ở Việt Nam: *“Pháp luật, kỷ cương không nghiêm. Những hành vi lạm quyền, tham nhũng của một số cán bộ và nhân viên nhà nước... chưa bị trừng trị nghiêm khắc và kịp thời”*. Từ đó khẳng định quyết tâm chống tham nhũng của Đảng *“Trong tư tưởng cũng như hành động, phải triệt để chống tham nhũng, chống đặc quyền, đặc lợi”* [21]. Trong vòng hơn 30 năm qua, Đảng Cộng sản Việt Nam đã ban hành 7 Nghị quyết Đại hội Đảng và hàng loạt Nghị quyết của Ban chấp hành trung ương, các văn bản trong đó có đưa ra những chủ trương, định hướng chính sách PCTN, nhất là Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Khóa X) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác PCTN, lãng phí, Kết luận số 21-KL/TW ngày 25/5/2012 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba... Trên cơ sở các chủ trương, định hướng của Đảng, chính sách PCTN đã được quy định và cụ thể hóa trong hàng loạt văn bản của Nhà nước. Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020 quy định trực tiếp các mục tiêu và giải pháp của chính sách. Luật PCTN năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2012), các văn bản hướng dẫn thi hành, các chương trình hành động, kế hoạch, chỉ thị... được ban hành quy định cụ thể về các giải pháp chính sách về phòng ngừa, phát hiện, xử lý tham nhũng, các công cụ về tổ chức, kinh tế, kỹ thuật... của chính sách PCTN. Tập hợp văn bản này là cơ sở pháp lý quan trọng để hệ thống mục tiêu và các giải pháp, công cụ của chính sách PCTN được triển khai thực hiện.

Trải qua quá trình thực hiện, chính sách PCTN vẫn chưa đạt được mục tiêu đề ra, *“...cuộc đấu tranh PCTN còn nhiều hạn chế, khuyết*

điểm, hiệu quả thấp. Tham nhũng vẫn diễn ra nghiêm trọng ở nhiều ngành, nhiều cấp... đe dọa sự tồn vong của Đảng và chế độ ta” [1]. Tổ chức minh bạch quốc tế (TI) liên tục xếp Việt Nam thuộc nhóm nước tham nhũng nghiêm trọng, năm 2017, chỉ số cảm nhận tham nhũng của Việt Nam vẫn chỉ đạt 35/100 điểm, xếp hạng 107/180 toàn cầu [64]. Khảo sát Phong vũ biểu toàn cầu Việt Nam năm 2017 cũng chỉ ra: 72% người dân được hỏi cho rằng tham nhũng trong khu vực công là vấn đề nghiêm trọng hoặc rất nghiêm trọng (năm 2013 là 60%), và chỉ có 4% cho rằng tham nhũng không phải là một vấn đề ở Việt Nam (năm 2013 là 14%) [75]. Cuộc đấu tranh chống tham nhũng hiệu quả thấp khiến tham nhũng tiếp tục làm méo mó các quan hệ kinh tế, tạo ra sự cạnh tranh không bình đẳng, cản trở đầu tư nước ngoài, khiến những người không đủ năng lực có thể được vào làm việc và được bổ nhiệm giữ các chức vụ quan trọng trong bộ máy nhà nước, làm đảo lộn các chuẩn mực đạo đức, giảm niềm tin của người dân với nhà nước.

Một nguyên nhân quan trọng dẫn tới tình hình này là nước ta chưa chú trọng việc xác định tổng thể hiện trạng vấn đề của chính sách PCTN để thiết kế chính sách đảm bảo tính khoa học, có mục tiêu phù hợp với hiện trạng vấn đề chính sách, có tính khả thi, hiệu quả, có hệ thống các giải pháp, công cụ đồng bộ, thống nhất, toàn diện, hiệu lực và tạo ra bước đột phá trong việc kiểm soát tình hình tham nhũng.

Hiệu quả PCTN đòi hỏi khuôn khổ chính sách đồng bộ, khả thi không chỉ dựa trên yêu cầu của công tác PCTN, của việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa mà còn phải đáp ứng yêu cầu của các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia trong đó có Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng, các hiệp ước về kinh tế... và tham khảo kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới. Để giải quyết được tất cả những đòi hỏi trên, góp phần vào việc đảm bảo hiệu quả của chính sách, giảm thiểu tình hình tham nhũng nghiêm trọng ở Việt Nam, tôi lựa chọn vấn đề “*Chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam*” làm đề tài nghiên cứu cho luận án của mình. Luận án sẽ đánh giá tổng thể chính sách PCTN ở Việt Nam theo một hệ thống tiêu chí khoa học, chặt chẽ để tìm ra các hạn chế, lý giải các nguyên nhân của những hạn chế, từ đó đề xuất các định hướng và giải pháp phù hợp nhằm hoàn thiện nội dung chính sách, đảm bảo tính khả thi, hiệu lực, hiệu quả của chính sách.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án

Mục đích: Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận về chính sách phòng, chống tham nhũng để có cơ sở khoa học phân tích, đánh giá

chính sách phòng, chống tham nhũng theo các tiêu chí đánh giá chính sách công và đề xuất các giải pháp, kiến nghị để hoàn thiện chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay.

Để đạt được mục đích trên, Luận án giải quyết các nhiệm vụ cụ thể sau:

- Làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận cơ bản về chính sách phòng, chống tham nhũng, bao gồm: khái niệm, đặc điểm và nội dung (mục tiêu, giải pháp và công cụ chính sách), vai trò, ý nghĩa, tiêu chí đánh giá và các yếu tố tác động đến chính sách phòng, chống tham nhũng.

- Mô tả, phân tích, đánh giá thực trạng chính sách PCTN ở Việt Nam hiện nay theo các tiêu chí đã được xác định và chỉ rõ những hạn chế của chính sách PCTN ở Việt Nam theo từng tiêu chí, những nguyên nhân cơ bản gây nên những hạn chế đó.

- Dự báo tình hình tham nhũng, bối cảnh thời gian tới, xác định các yêu cầu, đề xuất các giải pháp, kiến nghị cụ thể cho việc hoàn thiện chính sách PCTN ở Việt Nam nhằm khắc phục các hạn chế đã xác định theo hệ thống tiêu chí và giải pháp, kiến nghị giải quyết các nguyên nhân nhằm hỗ trợ cho việc hoàn thiện chính sách.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của Luận án

*** Đối tượng nghiên cứu:** Luận án tập trung nghiên cứu một số vấn đề lý luận về chính sách phòng, chống tham nhũng, thực trạng vấn đề và nội dung mục tiêu, giải pháp, công cụ của chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam.

*** Phạm vi nghiên cứu:**

- *Về nội dung:* Tác giả không tiếp cận nghiên cứu, đánh giá về chu trình các bước hoạch định, xây dựng, thực hiện, đánh giá chính sách PCTN mà tiếp cận nghiên cứu về nội dung chính sách PCTN (bao gồm hệ thống mục tiêu, giải pháp, công cụ của chính sách PCTN được xác lập trong các văn bản chính sách) và kết quả thực hiện chính sách để đánh giá theo các tiêu chí đánh giá một chính sách công tốt.

- *Về không gian:* Đề tài nghiên cứu về chính sách PCTN của Việt Nam, bên cạnh đó tìm hiểu khái quát yêu cầu của Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng để đánh giá nội dung chính sách và tham khảo chính sách PCTN của một số quốc gia trên thế giới.

- *Về thời gian:* Luận án tập trung nghiên cứu về chính sách PCTN trong giai đoạn từ năm 2005 đến năm 2018.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của Luận án

Luận án sử dụng chủ nghĩa duy vật biện chứng, chủ nghĩa duy

vật lịch sử làm phương pháp luận trong việc nghiên cứu.

Về phương pháp tiếp cận: Luận án sử dụng phương pháp tiếp cận từ lý thuyết, ứng dụng vào thực tiễn để tìm ra giải pháp.

Về phương pháp thu thập số liệu, dữ liệu: Đề thu thập thông tin, Luận án sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu thứ cấp, thông tin/tài liệu sơ cấp, tham vấn ý kiến các chuyên gia.

Trong quá trình viết báo cáo nghiên cứu, Luận án sử dụng các phương pháp: Phương pháp phân tích, đánh giá chính sách; Phương pháp phân tích, tổng hợp; Phương pháp so sánh; Phương pháp thống kê; Phương pháp dự báo khoa học.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Về phương pháp nghiên cứu: Luận án là công trình tiếp cận nghiên cứu về PCTN dưới góc độ của khoa học chính sách công, đặc biệt là vận dụng các tiêu chí đánh giá chính sách tốt để đánh giá thực trạng chính sách PCTN ở Việt Nam.

Về lý luận, Luận án phân tích, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận chưa được nghiên cứu, làm rõ trong các công trình nghiên cứu hiện nay về PCTN như: nội hàm khái niệm chính sách PCTN, các đặc điểm cơ bản về chủ thể, thể chế, cấu thành nội dung của chính sách PCTN, vai trò, ý nghĩa của chính sách PCTN, các tiêu chí đánh giá và yếu tố tác động đến chính sách PCTN.

Về thực trạng, giải pháp:

- Dựa trên cách tiếp cận của khoa học chính sách công, Luận án xác định mục tiêu, giải pháp, công cụ chính sách PCTN và phân tích, đánh giá theo các tiêu chí phù hợp, toàn diện, đồng bộ, thống nhất, khả thi, hiệu lực và hiệu quả. Mục tiêu của chính sách là vấn đề mang tính vĩ mô mà lâu nay các công trình nghiên cứu không đề cập đến sẽ được đưa ra đánh giá để nhìn nhận lại tính đúng đắn theo các tiêu chí đã nêu. Việc phân tích, đánh giá chính sách PCTN theo các tiêu chí sẽ đảm bảo tính mới của Luận án và cho phép phân tích, đánh giá một cách toàn diện nội dung chính sách cũng như kết quả thực thi chính sách trong mối quan hệ biện chứng với nhau. Kết quả thực thi chính sách được sử dụng để đánh giá về tính hiệu lực, hiệu quả của chính sách. Từ đó, Luận án đề ra các giải pháp điều chỉnh mục tiêu tổng thể của chính sách, hoàn thiện nội dung chính sách mang tính toàn diện theo các tiêu chí cụ thể.

- Luận án nghiên cứu, đánh giá các giải pháp, công cụ của chính sách PCTN một cách tổng thể trong mối quan hệ biện chứng với nhau và với mục tiêu nhằm tìm ra những hạn chế, những khoảng trống, chồng

chéo, vướng mắc của hệ thống giải pháp, công cụ chính sách để có giải pháp hoàn thiện, lấp đầy các khoảng trống, bãi bỏ hoặc sửa đổi, bổ sung những công cụ, giải pháp còn nhiều hạn chế, vướng mắc theo mục tiêu chính sách mà Luận án khuyến nghị điều chỉnh.

- Luận án nghiên cứu, đánh giá tổng thể chính sách PCTN của Việt Nam trên cơ sở hiện trạng của vấn đề chính sách, trong môi trường các yếu tố tác động đến chính sách, dự báo vấn đề chính sách trong tương lai để đề ra các giải pháp, kiến nghị hoàn thiện chính sách mang tính phù hợp hơn với hiện trạng, với các yếu tố khách quan của môi trường chính sách. Trên cơ sở đó, đưa ra các giải pháp, kiến nghị điều chỉnh các yếu tố tác động đến chính sách để đảm bảo tối đa hiệu lực, hiệu quả của chính sách. Đây là cách tiếp cận đánh giá khác so với các công trình nghiên cứu hiện có về PCTN của Việt Nam.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

Kết thúc quá trình nghiên cứu, Luận án dự kiến đạt được những kết luận, kết quả có ý nghĩa lý luận và thực tiễn như sau:

Về lý luận: Luận án hình thành, bổ sung các vấn đề lý luận về chính sách PCTN còn thiếu hiện nay như: nội hàm khái niệm chính sách PCTN, xác định các đặc điểm, nội dung của chính sách PCTN (mục tiêu, giải pháp, công cụ), xác định vai trò, ý nghĩa quan trọng của chính sách PCTN trong hệ thống chính sách quốc gia, xác định được các yếu tố cơ bản về khách quan và chủ quan tác động đến chính sách PCTN, đặc biệt là xác định được các tiêu chí cơ bản để đánh giá chính sách PCTN.

Về thực tiễn: Luận án phân tích hiện trạng vấn đề chính sách, đánh giá nội dung mục tiêu, giải pháp, công cụ chính sách PCTN của Việt Nam được quy định và cụ thể hóa trong hệ thống văn bản chính sách theo các tiêu chí phù hợp, toàn diện, đồng bộ, thống nhất, khả thi, hiệu lực, hiệu quả. Trên cơ sở các hạn chế rút ra trong từng tiêu chí, các nguyên nhân tác động và dự báo vấn đề chính sách thời gian tới, Luận án đưa ra các yêu cầu và giải pháp, kiến nghị hoàn thiện chính sách PCTN ở Việt Nam. Tiếp cận đánh giá tổng thể nội dung từ mục tiêu cho tới giải pháp, công cụ chính sách theo các tiêu chí là cách tiếp cận mới so với các công trình nghiên cứu về PCTN ở Việt Nam hiện nay. Điều này giúp cho việc rút ra hạn chế và đề xuất các phương hướng, giải pháp mang tính tổng thể, chiến lược, có cơ sở khoa học vững chắc và phù hợp với thực tế.

Những yêu cầu, giải pháp, kiến nghị mà Luận án đưa ra sẽ cung cấp tư liệu cho cơ quan có thẩm quyền tham khảo trực tiếp cho việc xây

dụng Chiến lược quốc gia về PCTN giai đoạn tiếp theo (từ năm 2020 đến năm 2030), điều chỉnh quy định trong các văn bản thể chế cụ thể hóa các giải pháp, công cụ của chính sách, tiến hành các giải pháp hỗ trợ cho việc hoàn thiện chính sách.

Bên cạnh đó, Luận án còn là tài liệu để khai thác, sử dụng trong giảng dạy, đào tạo, bồi dưỡng tại các cơ sở đào tạo và các cơ quan, tổ chức khác, là tài liệu tham khảo, sử dụng trong những nghiên cứu tiếp theo về PCTN và chính sách PCTN.

7. Kết cấu của luận án

Luận án được chia làm bốn chương cụ thể như sau: **Chương 1.** Tổng quan tình hình nghiên cứu; **Chương 2.** Những vấn đề lý luận về chính sách phòng, chống tham nhũng; **Chương 3.** Thực trạng chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam; **Chương 4.** Giải pháp hoàn thiện chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Trên thế giới đã có những công trình nghiên cứu về chính sách công, nghiên cứu lý luận về tham nhũng, về PCTN dưới góc độ kinh tế học, luật học, chính trị học... Dưới góc độ của các khoa học đó, có công trình nghiên cứu, phân tích về thể chế và một số giải pháp và công cụ PCTN, có công trình nghiên cứu về chính sách PCTN ở các khu vực hoặc quốc gia nhất định trên các khía cạnh khác nhau.

1.2. Tình hình nghiên cứu trong nước

Ở trong nước có các công trình nghiên cứu về lý luận và thực trạng tham nhũng, lý luận về chính sách công, tiếp cận dưới góc độ luật học, kinh tế học để đánh giá nội dung thể chế và các giải pháp, công cụ PCTN nhất định như công cụ các cơ quan, tổ chức của chính sách PCTN, vai trò của xã hội trong PCTN.

1.3. Đánh giá về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài Luận án

1.3.1. Các vấn đề liên quan đến đề tài Luận án đã được các công trình nghiên cứu thống nhất, làm rõ

- Các công trình đã có sự thống nhất khá cao về quan niệm, đặc trưng, bản chất, nguyên nhân của tham nhũng nói chung và tham nhũng ở Việt Nam nói riêng. Những vấn đề này sẽ được kế thừa những điểm phù hợp trong Luận án.

- Các công trình nghiên cứu trên thế giới cho thấy để chống tham nhũng triệt để cần phải có trọng tâm, trọng điểm, phải sử dụng tối đa các giải pháp pháp, công cụ có thể bởi tham nhũng được coi là một căn bệnh nan y. Các giải pháp phải đi từ phòng ngừa cho tới phát hiện, xử lý, các giải pháp không chỉ từ phía cơ quan nhà nước mà còn phải phát huy tối đa vai trò của xã hội.

- Một số công trình đã có sự phân tích, đánh giá về thực trạng khuôn khổ pháp lý, các biện pháp và công cụ cụ thể nhất định trong PCTN như tăng cường tính minh bạch, tiếp cận thông tin, phát huy vai trò xã hội, hiện đại hóa nền hành chính, tổ chức các cơ quan chuyên trách về chống tham nhũng..., chỉ ra những tồn tại, hạn chế trong quy định của pháp luật, việc thực hiện quy định về các vấn đề này.

- Một số công trình nghiên cứu cũng đã có sự thống nhất khi đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện nội dung quy định pháp luật và việc thực hiện quy định của pháp luật về PCTN nói chung, hoàn thiện quy định và việc thực hiện quy định theo từng biện pháp PCTN cụ thể.

1.3.2. Các vấn đề liên quan đến đề tài Luận án chưa được các công trình nghiên cứu thống nhất, làm rõ

- Quan niệm về chính sách công vẫn còn những điểm chưa thống nhất giữa các học giả, có học giả quan niệm là một tập hợp quyết định chính trị, có học giả quan niệm là những gì chính phủ chọn làm/không làm, là thỏa thuận chính trị hoặc là một quá trình hành động... Mỗi một cách quan niệm lại có những điểm mạnh và yếu khác nhau mà Luận án cần phải nghiên cứu, lựa chọn, kế thừa và phát triển để tìm ra cho mình quan niệm phù hợp nhất với đề tài của Luận án.

- Các công trình tiếp cận ở các góc độ đơn lẻ, như về kinh tế học, luật học, tội phạm học, hành chính học hoặc xã hội học. Mỗi cách tiếp cận khác nhau đưa ra các cơ sở lý luận, đánh giá, kết luận khác nhau và giải pháp, kiến nghị thiên về một khía cạnh khác nhau, có nghiên cứu tập trung vào góc độ hành vi, đề ra các giải pháp, kiến nghị về hình sự, tố tụng hình sự, có nghiên cứu thiên về góc độ chính trị, hành chính, đề ra hệ thống giải pháp kiểm soát quyền lực, nâng cao tính công khai, minh bạch trong quản lý, có nghiên cứu nhấn mạnh đến khía cạnh văn hóa, nâng cao đạo đức công vụ, có nghiên cứu đưa ra các giải pháp trên nhiều góc độ nhưng còn dàn trải, thiếu sự phối hợp, đồng bộ, chưa chỉ ra được giải pháp trọng tâm, ưu tiên, phù hợp với bối cảnh.

- Các công trình hiện có cũng chưa nghiên cứu sâu về các giai đoạn trong chu trình chính sách PCTN từ hoạch định, xây dựng, triển

khai thực hiện cho tới giám sát, kiểm tra, đánh giá chính sách để đề xuất các giải pháp theo cả chu trình khép kín. Luận án không tiếp cận nghiên cứu chính sách PCTN theo chu trình này nhưng một số giai đoạn như xây dựng, giám sát, kiểm tra, đánh giá chính sách PCTN sẽ được nghiên cứu để đưa ra giải pháp chấn chỉnh nhằm hỗ trợ cho việc hoàn thiện nội dung chính sách.

1.3.3. Các vấn đề nghiên cứu chưa được làm rõ, cần làm rõ trong Luận án

- Các công trình hiện có chủ yếu nghiên cứu các quy định của pháp luật thực định về PCTN, về hành vi tham nhũng hay đi sâu nghiên cứu từng công cụ, giải pháp PCTN riêng lẻ, không đặt trong tổng thể, sử dụng các cách tiếp cận của luật học, xã hội học, kinh tế học nên các giải pháp đưa ra chủ yếu là về hoàn thiện quy định và việc thực hiện quy định của pháp luật hoặc hướng vào hành vi. Chưa có công trình nào xác định, đánh giá tổng thể chính sách PCTN của Việt Nam hiện nay từ vấn đề chính sách, mục tiêu, giải pháp, công cụ chính sách, các yếu tố tác động cho tới kết quả thực hiện. Các công trình hiện có chỉ hướng vào phân tích, đánh giá một số công cụ, giải pháp cụ thể mà không căn cứ trên mục tiêu tức là chỉ hướng vào phân sau của vấn đề. Điều này khiến cho các giải pháp mà các công trình hiện có đưa ra chưa đảm bảo tính hướng đích. Luận án cần xác định mục tiêu và làm rõ việc có phải điều chỉnh mục tiêu chính sách PCTN hay không, nếu có thì điều chỉnh mục tiêu theo hướng nào cho phù hợp với bối cảnh?

Các nghiên cứu hiện nay cũng chưa đặt tổng thể các giải pháp, công cụ của chính sách PCTN trong mối quan hệ biện chứng với nhau và với mục tiêu nhằm tìm ra những khoảng trống, những chồng chéo, những bất cập để có giải pháp hoàn thiện. Đây chính hướng tiếp cận mới mà đề tài cần phải giải quyết. Các nguyên nhân tác động đến chính sách PCTN liên quan đến việc xây dựng, ban hành, giám sát, kiểm tra, đánh giá chính sách cũng cần được xem xét, phân tích. Tiếp cận theo hướng này sẽ không chỉ đưa ra các giải pháp hoàn thiện nội dung chính sách đơn thuần dựa trên văn bản mà còn dựa trên những nguyên nhân tác động, kết quả thực hiện, hiệu quả hiện tại của chính sách, nhằm đảm bảo hiệu lực, hiệu quả của chính sách trên thực tế và đề ra được cả các giải pháp điều chỉnh việc xây dựng, ban hành, giám sát, kiểm tra, đánh giá để đảm bảo cho việc hoàn thiện chính sách.

- Hiện nay chưa có công trình nào sử dụng đồng thời các tiêu chí như đồng bộ, thống nhất, phù hợp, khả thi, hiệu lực, hiệu quả... khi phân

tích, đánh giá về mục tiêu, giải pháp, công cụ chính sách PCTN ở Việt Nam. Vì vậy, Luận án sẽ hướng tới việc xác định, phân tích, đánh giá chính sách PCTN thời gian qua trên cơ sở sử dụng các tiêu chí đó. Từ đó, căn cứ vào môi trường chính sách, vào các yếu tố tác động đến chính sách, dự báo tình hình tham nhũng trong thời gian tới, Luận án sẽ đưa ra quan điểm, giải pháp, kiến nghị để hoàn thiện nội dung chính sách PCTN đảm bảo theo các tiêu chí vừa nêu.

- Về nội dung chính sách, nhiều giải pháp, kiến nghị được đưa ra ở các công trình nghiên cứu trước đây liên quan đến các giải pháp, công cụ chính sách và việc thực hiện cũng không còn phù hợp ở thời điểm hiện tại vì quy định trong các văn bản đã có những điều chỉnh và bối cảnh thực hiện cũng đã có những thay đổi lớn. Vì vậy, Luận án sẽ nghiên cứu và đưa ra những giải pháp, kiến nghị mới dựa trên cơ sở các quy định mới hiện nay trong các văn bản chính sách.

- Bối cảnh của công tác PCTN trong thời gian tới sẽ đặt ra những yêu cầu mới. Nước ta đang đứng trước những thách thức rất lớn về chính trị, kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh như tốc độ tăng trưởng kinh tế lý tưởng của thời kỳ trước đã không còn, nợ công, bài toán đứng vững trước hội nhập, sức ép của công luận, ngân sách khó khăn. Điều này dẫn tới đòi hỏi cần phải có những điều chỉnh nhanh chóng, mạnh mẽ, quyết liệt, trọng tâm hơn cho chính sách PCTN. Việt Nam không còn thời gian để tiến chậm trong cuộc chiến này nữa. Những nghiên cứu mang tính luật thực định, hành vi trong bối cảnh hiện nay sẽ khó giúp ích trong việc đưa ra được những khuyến nghị điều chỉnh mang tầm chiến lược. Luận án cần phải đưa ra những định hướng, giải pháp mang tính đột phá cho tình hình mới, những khuyến nghị ở tầm chiến lược, chính sách để tham khảo cho việc xây dựng Chiến lược quốc gia về PCTN giai đoạn tiếp theo, từ đó làm cơ sở điều chỉnh quy định của pháp luật thực định. Đặc biệt là lựa chọn mục tiêu ưu tiên, giải pháp, công cụ phù hợp với bối cảnh để tạo chuyển biến nhanh, đột phá.

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CHÍNH SÁCH PHÒNG, CHỐNG THAM NHƯNG

2.1. Khái niệm chính sách phòng, chống tham nhũng

2.1.1. Khái niệm tham nhũng

Sau khi phân tích khái niệm tham nhũng dưới các cách tiếp cận của thế giới và Việt Nam, dưới góc độ của khoa học chính sách công, khái niệm tham nhũng được tiếp cận mang tính tổng thể, trên phương diện “động” với tư cách là một hiện tượng tiêu cực trong xã hội, có quy luật phát sinh, tồn tại và phát triển nhất định, có “nguyên nhân” và “điều kiện”, đòi hỏi phải phòng ngừa thông qua việc triệt tiêu tổng thể các điều kiện, nguyên nhân phát sinh, đồng thời hiện tượng tiêu cực này lại được biểu hiện thông qua các hành vi cụ thể trong các mối liên hệ khác nhau, đòi hỏi phải có biện pháp ngăn chặn, phát hiện, xử lý (chống tham nhũng). *Chính vì vậy, tham nhũng được hiểu là hiện tượng xã hội tiêu cực, được biểu hiện thông qua các hành vi tham nhũng, do những người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng hoặc lạm dụng chức vụ, quyền hạn đó thực hiện vì vụ lợi.*

2.1.2. Khái niệm phòng, chống tham nhũng

Tham nhũng gây nên những tác hại to lớn về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, gắn liền với sự ra đời của Nhà nước, của quyền lực công, ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự nắm quyền, uy tín và sự quản lý của mỗi Nhà nước, nên các Nhà nước chính là chủ thể quan trọng nhất trong việc nghiên cứu và vạch ra chính sách để ứng phó với tham nhũng. Chống tham nhũng là việc phát hiện, xử lý biểu hiện của nó – hành vi tham nhũng. Nó đòi hỏi hành vi tham nhũng phải được quy định cụ thể về tên gọi, các chế tài xử lý, các thiết chế điều tra, truy tố, xét xử, biện pháp để thu hồi tài sản thất thoát. Phòng ngừa tham nhũng là việc loại trừ các nguyên nhân, điều kiện phát sinh của hiện tượng tham nhũng nói chung, cái được hình thành từ tổng thể các hành vi tham nhũng. Dù phòng và chống tham nhũng có sự tách biệt tương đối như vậy nhưng dưới sự tiếp cận của khoa học chính sách công, tham nhũng được hiểu là một hiện tượng xã hội tiêu cực được biểu hiện thông qua các hành vi cụ thể thì phòng và chống tham nhũng sẽ được đặt cạnh nhau trong cùng một mệnh đề, có mối quan hệ biện chứng với nhau không thể tách rời, để cùng giải quyết một vấn đề chính sách là tham nhũng. *Tóm lại, phòng, chống tham nhũng là việc cơ quan, cá nhân có thẩm quyền phát hiện, loại trừ, xử lý các nguyên nhân, điều kiện của tham nhũng và hành vi tham nhũng thông*

qua việc phát triển và thực hiện một hệ thống các biện pháp thích hợp.

2.1.3. Khái niệm chính sách phòng, chống tham nhũng

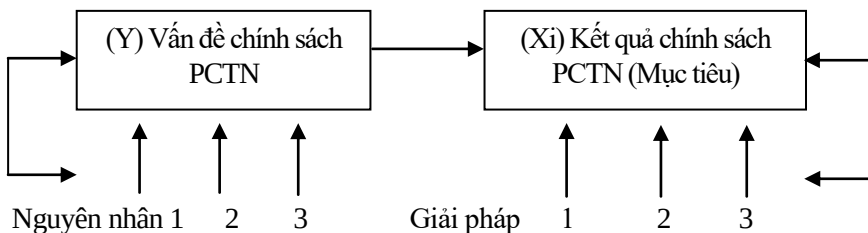
Trên cơ sở các khái niệm về tham nhũng, phòng, chống tham nhũng và chính sách công đã rút ra, Luận án đưa ra quan niệm: *Chính sách phòng, chống tham nhũng là hành động ứng xử của nhà nước với các mục tiêu, giải pháp và công cụ được xác lập trong các văn bản chính sách nhằm giải quyết vấn đề mà thực tiễn đặt ra về phòng, chống tham nhũng trong những giai đoạn nhất định.* Như vậy, chính sách PCTN có nội hàm rất rộng, có thể tiếp cận đánh giá theo chu trình hành động (chu trình chính sách) gồm nhiều giai đoạn từ xây dựng, ban hành, thực thi cho đến giám sát, đánh giá hoặc tiếp cận đánh giá theo nội dung hành động (nội dung chính sách) thông qua các mục tiêu, giải pháp, công cụ đã được xác lập trong các văn bản chính sách và kết quả hành động dựa trên các tiêu chí đánh giá một chính sách công tốt. Với dung lượng có hạn của một Luận án tiến sĩ, tác giả sẽ tiếp cận đánh giá theo cách thứ hai để tìm ra những ưu điểm, hạn chế theo từng tiêu chí đánh giá; các bước xây dựng, giám sát, kiểm tra, đánh giá chính sách PCTN... được xem xét, phân tích dưới khía cạnh các yếu tố tác động đến việc hoàn thiện chính sách và cần đề ra các giải pháp, kiến nghị về vấn đề này nhằm hỗ trợ cho việc hoàn thiện nội dung chính sách PCTN.

2.2. Đặc điểm và nội dung chính sách phòng, chống tham nhũng

2.2.1. Đặc điểm chính sách phòng, chống tham nhũng

2.2.1.1. Nội dung chính sách phòng, chống tham nhũng được xây dựng, ban hành, triển khai thực hiện bởi chủ thể là cơ quan nhà nước trên cơ sở định hướng của Đảng cầm quyền

2.2.1.2. Nội dung chính sách được hình thành trên cơ sở vấn đề của chính sách phòng, chống tham nhũng



Vấn đề chính sách (Y) = F (xi) – các nguyên nhân của tình hình tham nhũng;

Trong đó: Y: Biến phụ thuộc, Xi: Biến độc lập

2.2.1.3. Mục tiêu và giải pháp, công cụ chính sách phòng, chống tham nhũng được xác lập trong hệ thống văn bản do cơ quan nhà nước ban hành

2.2.1.4. Chính sách phòng, chống tham nhũng mang tính tích hợp, phức tạp, có phạm vi tác động rộng lớn, khó lượng hóa được hiệu quả, tồn tại, vận động trong môi trường chính trị, kinh tế - xã hội tương ứng

2.2.2. Nội dung chính sách phòng, chống tham nhũng

Nội dung chính sách PCTN được tiếp cận theo nội dung của mục tiêu chính sách, giải pháp chính sách, công cụ chính sách. Và nội dung cụ thể của các bộ phận cấu thành nội dung chính sách PCTN như sau:

2.2.2.1. Mục tiêu chính sách

Là hệ thống các mục tiêu chung và mục tiêu cụ thể được quy định cụ thể trong các văn bản chính sách. Hệ thống mục tiêu này cho thấy mức độ hiệu quả mong muốn của việc phòng, chống tham nhũng, trạng thái tương lai của tình hình tham nhũng mà chủ thể chính sách PCTN muốn xác lập.

2.2.2.2. Giải pháp chính sách

Giải pháp chính sách bao gồm: giải pháp phòng ngừa, giải pháp phát hiện và xử lý tham nhũng, giải pháp phát huy vai trò của xã hội trong PCTN, giải pháp hợp tác quốc tế về PCTN.

2.2.2.3. Công cụ chính sách

Đó là các tổ chức, các công cụ về kinh tế, tài chính, kỹ thuật để hỗ trợ cho việc thực hiện các giải pháp của chính sách PCTN.

2.3. Vị trí, vai trò của chính sách phòng, chống tham nhũng

- Thứ nhất, chính sách PCTN cung cấp một khuôn khổ để phát triển các cách thức và biện pháp PCTN một cách toàn diện, đảm bảo phối hợp hài hoà mọi cách thức, biện pháp cho công tác PCTN.

- Thứ hai, chính sách PCTN góp phần điều phối hoạt động của các cơ quan nhà nước, phân giao quyền hạn, trách nhiệm cụ thể cho từng cơ quan, tổ chức có thẩm quyền tham gia vào công tác phòng, chống tham nhũng.

- Thứ ba, chính sách PCTN giúp huy động sự tham gia của người dân, xã hội vào công tác phòng, chống tham nhũng.

- Thứ tư, chính sách PCTN giúp chủ động xác định và kiểm soát tình hình tham nhũng, gia tăng hiệu quả của việc giảm thiểu các nguy cơ tham nhũng và xử lý hành vi tham nhũng, giảm tác hại kinh tế của hành vi tham nhũng, ổn định chính trị - xã hội.

- Thứ năm, chính sách PCTN là chính sách quốc gia cơ bản trong tổng thể hệ thống chính sách đảm bảo thực hiện thành công mục tiêu xây dựng Chính phủ liêm chính, hiệu lực, hiệu quả.

2.4. Các tiêu chí đánh giá chính sách phòng, chống tham nhũng

2.4.1. Tính phù hợp

Tính phù hợp đòi hỏi các mục tiêu chính sách phải phù hợp với vấn đề chính sách, nội dung của chính sách phải phản ánh đúng và phù hợp với thể chế chính trị, trình độ phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của quốc gia, nội dung chính sách phải phù hợp với các cam kết khu vực, quốc tế ký kết tham gia.

2.4.2. Tính toàn diện, đồng bộ, thống nhất

Tính đồng bộ, thống nhất của chính sách được xem xét trên các khía cạnh khác nhau như sự đầy đủ, rõ ràng của mục tiêu chính sách, sự tương thích giữa mục tiêu với giải pháp, công cụ, sự toàn diện, liên kết giữa các giải pháp, công cụ chính sách, sự đầy đủ, không mâu thuẫn, chồng chéo của các văn bản thể chế chính sách.

2.4.3. Tính khả thi

Tính khả thi được phản ánh ở khả năng thực hiện trên thực tế của một chính sách. Để đánh giá tính khả thi của chính sách, cần phải dựa vào các chỉ tiêu cụ thể như: mức độ khả thi chính trị, hành chính, khả thi kinh tế và khả thi về xã hội.

2.4.4. Tính hiệu lực và hiệu quả

Hiệu lực thường được hiểu là mức độ tuân thủ thực hiện các quy định và kết quả đạt được. Hiệu quả của chính sách là tác dụng của chính sách hay là lợi ích mang lại cho toàn hệ thống được thể hiện qua việc đạt được mục tiêu của chính sách và các biến đổi kinh tế, chính trị, xã hội tương ứng.

2.5. Các yếu tố tác động đến chính sách phòng, chống tham nhũng

2.5.1. Yếu tố chủ quan

Luận án đã phân tích cụ thể từng yếu tố: (1) Quyết tâm/y chí chính trị; (2) Năng lực và các điều kiện đảm bảo cho chính sách PCTN; (3) Hệ thống giám sát, kiểm tra, đánh giá chính sách PCTN.

2.5.2. Yếu tố khách quan

Luận án đã phân tích cụ thể từng yếu tố: (1) Tính chất phức tạp của vấn đề chính sách; (2) Mức độ phát triển kinh tế - xã hội; (3) Mức độ phát triển của nền dân chủ, nhà nước pháp quyền; (4) Hội nhập quốc tế; (5) Công luận.

Chương 3
THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Thực trạng vấn đề của chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam

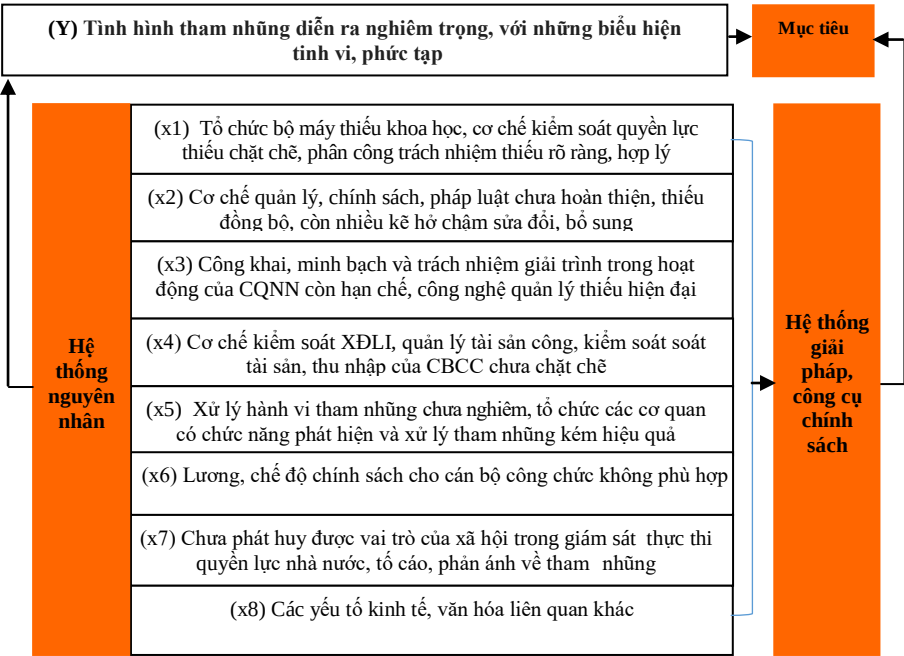
3.1.1. Mức độ, tính chất, tác hại của tình hình tham nhũng

Thứ nhất, tình hình tham nhũng ở Việt Nam diễn ra nghiêm trọng, với những biểu hiện tinh vi, phức tạp, gây ra nhiều hậu quả. Nó được minh chứng qua những chỉ số của: Báo cáo Phát triển Việt Nam (VDR) 2010, CPI của TI, Chỉ số GII: Global Integrity Index - Chỉ số liêm chính toàn cầu, Chỉ số quản trị toàn cầu – kiểm soát tham nhũng (WGI-CC), Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI)...

Thứ hai, tham nhũng ở Việt Nam gây nên các tác hại to lớn xét trên các tất cả các mặt chính trị, hành chính, kinh tế và văn hóa, xã hội.

3.1.2. Nguyên nhân chính trị, hành chính, kinh tế, xã hội của tình hình tham nhũng

Các nguyên nhân này được xác định và phân tích cụ thể theo bảng tóm tắt sau:



3.2. Thực trạng chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam

3.2.1. Hệ thống văn bản của chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam

Ở Việt Nam, tham nhũng được coi là một hiện tượng nghiêm trọng cần đến các luật hoặc cơ quan thực thi, giám sát riêng, có chiến lược, chính sách hoặc kế hoạch hành động cụ thể và chống tham nhũng cũng được lồng ghép vào chính sách chung vì tội phạm tham nhũng cũng được xem là một phần của tội phạm, bắt nguồn từ việc điều hành, quản lý không tốt. Việc ngăn chặn tham nhũng cũng liên quan đến việc ban hành và thực thi những chuẩn mực đạo đức, tăng cường minh bạch, giảm thiểu cơ hội tham nhũng và tăng cường hiệu quả giám sát công tác PCTN. Chính vì vậy, Việt Nam vừa ban hành văn bản chính sách quy định trực tiếp mục tiêu và hệ thống các giải pháp, công cụ của chính sách PCTN là Chiến lược quốc gia về PCTN đến năm 2020, vừa ban hành các văn bản pháp luật chứa đựng nội dung các giải pháp, công cụ cụ thể của chính sách như Luật PCTN và các văn bản hướng dẫn thi hành, Chi thị của Chính phủ, chương trình hành động chống tham nhũng.

3.2.2. Mục tiêu của chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam

Trên cơ sở các định hướng mục tiêu của Đảng, mục tiêu của chính sách PCTN đã bước đầu được Nhà nước cụ thể hóa chỉ trong một số văn bản của Chính phủ như Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020 và một số chỉ thị, chương trình hành động. Từ năm 2005 đến 2016, chính sách có phần ưu tiên cho mục tiêu phòng ngừa tham nhũng. Sau đó, với việc ban hành Chỉ thị 12/CT-TTg, Nghị quyết số 126/NQ-CP, mục tiêu chính sách đã nhấn mạnh hơn đến việc phát hiện, xử lý tham nhũng.

3.2.3. Giải pháp của chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam

3.2.3.1. Nhóm giải pháp phòng ngừa tham nhũng

(1) Công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước; (2) Cải cách tổ chức bộ máy, hoàn thiện chế độ công vụ, công chức, nâng cao chất lượng thực thi công vụ, đổi mới công nghệ quản lý và phương thức thanh toán.

3.2.3.2. Nhóm giải pháp phát hiện và xử lý tham nhũng

(1) Giải pháp phát hiện tham nhũng: qua công tác tự kiểm tra nội bộ, thanh tra, giải quyết tố cáo tham nhũng, điều tra, truy tố, xét xử; (2) Giải pháp xử lý hành vi tham nhũng: Tùy theo tính chất mức độ mà xử lý kỷ luật hoặc xử lý hình sự; (3) Giải pháp thu hồi tài sản tham nhũng.

3.2.3.3. Giải pháp tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức và phát huy vai trò của toàn xã hội trong phòng, chống tham nhũng

3.2.3.4. Giải pháp hợp tác quốc tế trong phòng, chống tham nhũng

3.2.4. Công cụ của chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam

3.2.4.1. Công cụ tổ chức

(i) Cơ quan thanh tra; (ii) Kiểm toán Nhà nước; (iii) Cơ quan điều tra; (iv) Vụ thực hành quyền công tố và kiểm sát điều tra án tham nhũng, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; v) Tòa Hình sự Tòa án nhân dân các cấp.

3.2.4.2. Công cụ kinh tế khuyến khích tố cáo hành vi tham nhũng

3.2.4.3. Công cụ kỹ thuật hỗ trợ

3.3. Đánh giá thực trạng chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam

3.3.1. Tính phù hợp

Thứ nhất, sự phù hợp của mục tiêu chính sách với vấn đề chính sách: Trạng thái mong muốn thiết lập của nhà nước vào năm 2020 là trạng thái khá lý tưởng của tình hình tham nhũng, tuy nhiên ưu tiên vào phòng ngừa tham nhũng mà không nhấn mạnh tới việc phát hiện, xử lý là chưa phù hợp so với thực tế tình hình. Một số mục tiêu cụ thể về phòng ngừa tham nhũng quá lý tưởng so với thực tế nền công vụ chưa hoàn thiện. Việc điều chỉnh trọng tâm vào phát hiện, xử lý tham nhũng từ năm 2016 là điều chỉnh tuy chậm nhưng phù hợp.

Thứ hai, sự phù hợp của các giải pháp, công cụ chính sách với thực tiễn: Các giải pháp chính sách phù hợp với mặt bằng chung nhận thức và điều kiện kinh tế... Tuy nhiên, nội dung một số văn bản thể chế hoá các giải pháp chính sách không phù hợp với thực tiễn, gây khó khăn, phức tạp, xáo trộn hoạt động hoạt động bình thường, ảnh hưởng đến hiệu quả công tác của các cơ quan nhà nước.

Thứ ba, sự phù hợp của giải pháp, công cụ chính sách với các cam kết quốc tế: Chính sách PCTN về cơ bản là phù hợp với các cam kết khu vực, quốc tế mà Việt Nam ký kết tham gia, đặc biệt là Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng. Tuy nhiên, một số nội dung còn chưa theo thông lệ quốc tế, chưa phù hợp với yêu cầu Công ước.

3.3.2. Tính toàn diện, đồng bộ, thống nhất

Thứ nhất, sự tương thích giữa mục tiêu chung với mục tiêu cụ thể, mục tiêu với giải pháp, công cụ chính sách: Mục tiêu chung và mục tiêu cụ thể của chính sách PCTN đã được quy định tương đối đầy đủ trong các văn bản pháp lý, mang tính bắt buộc áp dụng trong phạm vi cả nước. Tuy nhiên, mục tiêu chung và cụ thể chưa tương thích với nhau, một số

mục tiêu chưa được thể chế hóa thành giải pháp, công cụ cụ thể.

Thứ hai, về sự toàn diện, liên kết giữa các giải pháp, công cụ chính sách, sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống văn bản chính sách: Hệ thống giải pháp, công cụ chính sách PCTN được thể chế hóa trong các văn bản đã tương đối đầy đủ, liên kết chặt chẽ với nhau, cung cấp một khuôn khổ toàn diện trên tất cả các mặt về pháp lý, thể chế, thiết chế, văn hoá, xã hội, hướng tới việc vừa triệt tiêu các nguyên nhân, điều kiện, vừa phát hiện, xử lý tham nhũng cụ thể. Xét trong mối quan hệ giữa hệ thống chính sách PCTN với hệ thống pháp luật, về cơ bản cũng đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất. Tuy nhiên, còn nhiều hạn chế như:

- Về cơ bản hệ thống các giải pháp, công cụ của chính sách PCTN còn thiếu đồng bộ. Có quá nhiều giải pháp phòng ngừa tham nhũng nhưng lại không có giải pháp, công cụ hữu hiệu trong phát hiện, xử lý.

- Một số điểm chưa thống nhất trong hệ thống văn bản cụ thể hóa các giải pháp, công cụ của chính sách;

- Hệ thống văn bản cụ thể hóa các giải pháp, công cụ của chính sách còn chưa cụ thể hóa hết những những giải pháp đã được xác lập để triển khai thực hiện;

- Hệ thống giải pháp, công cụ của chính sách PCTN còn thiếu đi một số giải pháp quan trọng để giải quyết những nguyên nhân hàng đầu của tình hình tham nhũng như: thiếu giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực trong bộ máy nhà nước để giảm thiểu nguy cơ tham nhũng, thiếu giải pháp chính sách đồng bộ về kiểm soát XDLI trong quá trình thực thi công vụ của cán bộ, công chức, viên chức;

- Nội dung nhiều giải pháp, công cụ cụ thể của chính sách trong các văn bản còn hạn chế, bất cập nhưng việc sửa đổi, bổ sung còn chậm:

- + Nội dung giải pháp cải cách tổ chức bộ máy, phân định chức năng, nhiệm vụ quyền hạn, phân cấp quản lý, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, đảm bảo đời sống của cán bộ, công chức còn chưa rõ ràng, toàn diện, phần nào mang tính hình thức,

- + Nội dung giải pháp chính sách về kiểm soát tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức thiếu đồng bộ, chặt chẽ,

- + Nội dung giải pháp chính sách về xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi để xảy ra hành vi tham nhũng còn nhiều điểm bất hợp lý,

- + Nội dung giải pháp chính sách về thu hồi tài sản tham nhũng còn nhiều bất cập, chưa đủ mạnh mẽ,

- + Nội dung giải pháp, công cụ chính sách phát huy vai trò của

người dân thông qua tố cáo, phản ánh về tham nhũng thiếu toàn diện.

3.3.3. Tính khả thi

Thứ nhất, tính khả thi về chính trị: chính sách PCTN đã cụ thể hóa các chủ trương, định hướng chính sách của Đảng nhưng chưa đáp ứng hết các mong muốn, mục tiêu mà Đảng đã đề ra.

Thứ hai, tính khả thi về hành chính: Về cơ bản, các giải pháp, công cụ được đưa ra tương đối phù hợp với năng lực triển khai của nền hành chính, của đội ngũ tổ chức thực thi chính sách. Tuy nhiên còn có những hạn chế sau:

- + Các cơ quan, tổ chức được trao quyền liên quan đến PCTN còn thiếu mạnh mẽ, chưa có đủ quyền hạn và địa vị pháp lý độc lập cần thiết để phát hiện, xử lý nghiêm minh hành vi tham nhũng, việc phối hợp trong phát hiện, xử lý tham nhũng còn khó khăn.

- + Năng lực về tài chính, nhân sự, kỹ thuật của nền hành chính, trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng đủ yêu cầu của một số giải pháp, công cụ mà chính sách PCTN đã đề ra.

- + Các biện pháp hành chính, hình sự cho việc phát hiện, điều tra, truy tố, xét xử hành vi tham nhũng chưa mạnh mẽ, việc tồn tại song song hai biện pháp xử lý kỷ luật hành chính và xử lý hình sự được đánh giá là sẽ tạo ra những khe hở lớn để nương nhẹ cho hành vi tham nhũng.

Thứ ba, tính khả thi về xã hội: về cơ bản, chính sách PCTN chưa đảm bảo tính khả thi về xã hội ở mức cao.

3.3.4. Tính hiệu lực, hiệu quả

3.3.4.1. Hiệu lực của chính sách

Về ưu điểm, chính sách PCTN với hệ thống mục tiêu và giải pháp, công cụ đồ sộ cho đến nay đã có hiệu lực thực thi nhất định, đặc biệt là từ năm 2016, hiệu lực của nhóm giải pháp phát hiện, xử lý tham nhũng đã có sự cải thiện sau khi chính sách chuyên hướng mục tiêu tập trung vào phát hiện, xử lý nghiêm minh tham nhũng, số lượng vụ án, số lượng các cán bộ cấp cao và mức án phạt nặng đã tăng lên. Tuy nhiên, nhìn chung chính sách PCTN có hiệu lực thực thi chưa cao: một số giải pháp phòng ngừa tham nhũng hiệu lực thấp, đặc biệt là việc kê khai tài sản, thu nhập, xử lý trách nhiệm người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng, chuyển đổi vị trí công tác CBCC, hiệu lực nhóm giải pháp phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng chưa tương xứng với thực tế tình hình tham nhũng, có biểu hiện chưa nghiêm, ít xử lý hình sự, thu hồi tài sản tham nhũng còn hạn chế, nhóm giải pháp phát huy vai trò của xã hội trong

PCTN hiệu lực thấp. Điều này được minh chứng qua các số liệu cụ thể.

3.3.4.2. Hiệu quả của chính sách

Thứ nhất, việc đạt được mục tiêu chính sách: Cho đến thời điểm này, mục tiêu tổng thể của chính sách vẫn chưa đạt được, tuy nhiên, từ năm 2016 đến nay, đã có những cải thiện nhất định được tạo ra. Điều này được minh chứng qua các số liệu.

Thứ hai, hiệu quả về kinh tế của chính sách PCTN: Chính sách PCTN đã góp phần cải thiện phần nào môi trường kinh doanh, phát triển kinh tế. Tuy nhiên, nhìn chung hiệu quả kinh tế của chính sách chưa cao, chi phí không chính thức đã có xu hướng giảm xuống trong hai năm gần đây nhưng vẫn tương đối cao và kìm hãm kinh tế phát triển.

Thứ ba, hiệu quả chính trị - xã hội: hiệu quả này của chính sách đã đạt được ở mức độ nhất định, đặc biệt là trong hai năm gần đây, khi nhiều vụ án tham nhũng nghiêm trọng được truy tố, xét xử; giúp niềm tin của nhân dân với nhà nước được cải thiện; phần nào thúc đẩy việc thiết lập trách nhiệm giải trình, phát triển nền dân chủ xã hội chủ nghĩa; giúp uy tín của Việt Nam trên trường quốc tế từng bước được nâng lên.

Thứ tư, hiệu quả về văn hóa: Chính sách PCTN đã mang lại hiệu quả nhất định, làm thay đổi văn hóa giao tiếp, ứng xử của CBCC trước người dân và của người dân trước cơ quan công quyền, giúp người dân gây áp lực nhiều hơn đến việc nâng cao trách nhiệm giải trình của CQNN. Tuy nhiên, cho đến nay văn hóa chống tham nhũng vẫn chưa thành phong trào phổ biến.

3.3.5. Các nguyên nhân tác động đến chính sách phòng, chống tham nhũng

3.3.5.1. Quyết tâm/y chí chính trị phòng, chống tham nhũng của một bộ phận chưa cao

Các nhóm lợi ích trong đó có những người nắm giữ các chức vụ trong bộ máy hành pháp, chịu trách nhiệm cụ thể hóa nội dung của chính sách có xu hướng thỏa hiệp ngầm, mua chuộc để ngăn chặn việc ban hành và thực hiện các biện pháp chính sách tiến bộ như công khai, minh bạch, liêm chính... nhằm duy trì môi trường thuận lợi cho việc thực hiện hành vi tham nhũng.

3.3.5.2. Năng lực và các điều kiện đảm bảo cho xây dựng, hoàn thiện chính sách PCTN còn hạn chế

3.3.5.3. Hệ thống giám sát, kiểm tra, đánh giá chính sách còn thiếu chặt chẽ, hiện đại, chưa coi trọng vai trò phản biện của xã hội

3.3.5.4. Mức độ phát triển kinh tế - xã hội chưa cao

3.3.5.5. Sức ép của công luận chưa đủ lớn

Chương 4

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM

4.1. Dự báo vấn đề của chính sách phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam thời gian tới

Một là, tình hình tham nhũng thời gian tới: có sự thuyên giảm nhẹ nhưng vẫn sẽ ở mức độ nghiêm trọng.

Hai là, các nguyên nhân của tình hình tham nhũng: trong khoảng thời gian 10 năm tới, chất lượng pháp luật, minh bạch, trách nhiệm giải trình,... sẽ vẫn còn nhiều hạn chế, là những nguyên nhân hàng đầu dẫn tới tham nhũng.

Thứ ba, bối cảnh kinh tế - văn hóa – xã hội trong thời gian tới sẽ đặt ra những yêu cầu, đòi hỏi cao hơn đối với chính sách PCTN.

4.2. Yêu cầu đối với việc hoàn thiện chính sách phòng, chống tham nhũng

4.2.1. Nội dung chính sách phải được điều chỉnh mạnh mẽ, tạo ra những đột phá nhằm kiểm soát cơ bản tình hình tham nhũng và thích ứng với bối cảnh đặt ra

4.2.2. Kiểm soát quyết tâm/y chí chính trị trong hoàn thiện chính sách phòng, chống tham nhũng

4.2.3. Nội dung chính sách phòng, chống tham nhũng phải cụ thể hóa triệt để các định hướng mà Đảng cầm quyền đã đề ra để đảm bảo tính khả thi về chính trị

4.2.4. Chính sách phòng, chống tham nhũng phải được hoàn thiện phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế đang chuyển đổi, với điều kiện kinh tế – xã hội, trình độ, nhận thức của đối tượng thực thi

4.2.5. Chính sách phòng, chống tham nhũng phải chú ý tới kinh nghiệm và các yếu tố quốc tế

4.3. Giải pháp, kiến nghị hoàn thiện chính sách phòng, chống tham nhũng

4.3.1. Điều chỉnh mục tiêu chính sách phòng, chống tham nhũng cho giai đoạn tiếp theo

Mục tiêu chính sách cần nhấn mạnh đến tính cấp bách của việc phát hiện và xử lý tham nhũng, thể hiện cao nhất quyết tâm trừng trị những người có hành vi tham nhũng. Mục tiêu chung và mục tiêu cụ thể

phải được xử lý logic với nhau. Các mục tiêu liên quan đến phòng ngừa phải điều chỉnh cho phù hợp với thực tế.

4.3.2. Thống nhất mục tiêu, giải pháp và công cụ của chính sách phòng, chống tham nhũng

Thứ nhất, thống nhất mục tiêu với một số giải pháp và công cụ của chính sách phòng, chống tham nhũng;

Thứ hai, thống nhất một số nội dung còn mâu thuẫn giữa các giải pháp và công cụ của chính sách phòng, chống tham nhũng.

4.3.3. Bổ sung các giải pháp chính sách để đảm bảo sự toàn diện, đồng bộ, tăng hiệu lực, hiệu quả của chính sách

Thứ nhất, bổ sung giải pháp chính sách hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực lẫn nhau trong bộ máy nhà nước để giảm thiểu nguy cơ tham nhũng, đặc biệt là tham nhũng chính sách trong điều kiện cơ chế kinh tế thị trường chưa hoàn thiện.

Thứ hai, bổ sung giải pháp chính sách kiểm soát xung đột lợi ích trong quá trình thực thi công vụ của cán bộ, công chức để phòng ngừa tham nhũng.

Thứ ba, cụ thể hóa kịp thời các giải pháp, công cụ chính sách đã được Chiến lược đưa ra nhưng hiện nay chưa được thể chế hoá để triển khai thực hiện.

4.3.4. Điều chỉnh các giải pháp chính sách còn hạn chế để tăng tính khả thi, hiệu lực, hiệu quả của chính sách

4.3.4.1. Nhóm giải pháp phòng ngừa tham nhũng

Thứ nhất, bãi bỏ giải pháp chính sách chuyển đổi vị trí công tác ít có tác dụng phòng ngừa tham nhũng.

Thứ hai, điều chỉnh nội dung giải pháp cải cách công vụ, tinh gọn bộ máy, đảm bảo đời sống của cán bộ, công chức cho phù hợp.

Thứ ba, điều chỉnh nội dung giải pháp chính sách về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

Thứ tư, sửa đổi cơ bản nội dung giải pháp chính sách về xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi để xảy ra hành vi tham nhũng.

Thứ năm, hoàn thiện giải pháp chính sách kiểm soát tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức.

4.3.4.2. Nhóm giải pháp phát hiện, xử lý tham nhũng

Thứ nhất, điều chỉnh nội dung giải pháp tố cáo, phản ánh về tham nhũng.

Thứ hai, thống nhất áp dụng chính sách xử lý hình sự đối với mọi

hành vi tham nhũng, bổ sung giải pháp về thu hồi tài sản tham nhũng.

4.3.4.3. Nhóm giải pháp phát huy vai trò của xã hội trong phòng, chống tham nhũng

Thứ nhất, điều chỉnh nội dung giải pháp phát huy vai trò của báo chí trong việc phát hiện tham nhũng.

Thứ hai, cần sớm hoàn thành dự thảo Luật về Hội và ban hành.

4.3.4.4. Nhóm giải pháp hợp tác quốc tế trong phòng, chống tham nhũng

4.3.5. Điều chỉnh một số công cụ của chính sách phòng, chống tham nhũng

Thứ nhất, thành lập cơ quan chuyên trách chống tham nhũng độc lập, có thẩm quyền đủ mạnh để tập trung mọi nỗ lực cho việc phát hiện, điều tra, xử lý nghiêm minh hành vi tham nhũng;

Thứ hai, sắp xếp, bổ sung các thẩm quyền cần thiết cho các thiết chế thanh tra, kiểm tra, giám sát để phát hiện tham nhũng;

Thứ ba, nhanh chóng xây dựng và hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu, công nghệ cần thiết để hỗ trợ cho việc thực hiện các biện pháp nghiệp vụ về phát hiện, điều tra, xử lý kịp thời hành vi tham nhũng.

4.3.6. Điều chỉnh nội dung chính sách phù hợp với Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng, các cam kết, thông lệ quốc tế khác

4.4. Các giải pháp, kiến nghị hỗ trợ hoàn hiện chính sách phòng, chống tham nhũng

4.4.1. Nâng cao năng lực và các điều kiện đảm bảo cho hoàn thiện chính sách phòng, chống tham nhũng

Đào tạo, nâng cao trình độ, năng lực đánh giá tác động chính sách, xây dựng thể chế. Tiến hành đánh giá tác động chính sách trước khi dự thảo nội dung chính sách. Nội dung các giải pháp, công cụ chính sách khi ban hành phải hoàn thiện, cụ thể, tránh tình trạng chờ văn bản hướng dẫn. Đảm bảo kinh phí, vật lực, kỹ thuật cho điều tra khảo sát, xây dựng nội dung, đánh giá, hoàn thiện chính sách.

4.4.2. Hoàn thiện hệ thống giám sát, kiểm tra, đánh giá chính sách phòng, chống tham nhũng

Xây dựng và bổ sung tiêu chí, chỉ số đánh giá quốc gia về tình hình tham nhũng, về chính sách PCTN. Các báo cáo phải kiến nghị điều chỉnh kịp thời nội dung chính sách. Công khai kết quả đánh giá, xây dựng cơ chế để các tổ chức xã hội, người dân, doanh nghiệp có thể giám sát, phản hồi ý kiến mang tính chính thống, có hiệu lực với cơ quan có thẩm quyền để điều chỉnh chính sách.

4.4.3. Truyền thông chủ động về chính sách phòng, chống tham nhũng để tạo ra sức ép của công luận đối với việc hoàn thiện chính sách

Tuyên truyền, vận động cho người dân hiểu rõ về những tác hại to lớn của hành vi tham nhũng nhất là những hậu quả đến giáo dục, y tế, đến các vấn đề liên quan tới thế hệ con cháu sau này, giúp người dân tạo ra sức ép lớn hơn đối với việc hoàn thiện chính sách, hình thành các kênh như diễn đàn, chuyên mục để tiếp nhận các phản hồi của người dân.

KẾT LUẬN

Tham nhũng và phòng, chống tham nhũng là vấn đề đã được khá nhiều công trình trong và ngoài nước tiếp cận nghiên cứu ở các góc độ như kinh tế học, luật học, tội phạm học, hành chính học hoặc xã hội học. Mỗi cách tiếp cận khác nhau đưa ra các cơ sở lý luận và giải pháp nhất định nhưng thường không mang tính bao quát tổng thể, chủ yếu đưa ra giải pháp hoàn thiện các nội dung cụ thể của pháp luật thực định. Chưa có công trình nào xác định, đánh giá tổng thể thực trạng từ mục tiêu cho tới các công cụ, giải pháp của chính sách này. Luận án nghiên cứu, đánh giá tổng thể mục tiêu, giải pháp, công cụ của chính sách này bằng việc sử dụng các phương pháp của khoa học chính sách công trong đó chủ yếu là sử dụng các tiêu chí đánh giá chính sách tốt. Điều này đảm bảo tính mới của Luận án so với các công trình nghiên cứu của Việt Nam về phòng, chống tham nhũng. Trên cơ sở phương pháp tiếp cận, phạm vi nghiên cứu đó, Luận án đã làm sáng rõ các vấn đề sau:

Luận đã phân tích và đi đến kết luận những vấn đề lý luận về chính sách phòng, chống tham nhũng: Chính sách phòng, chống tham nhũng được xác định là là hành động ứng xử của nhà nước với các mục tiêu, giải pháp và công cụ được xác lập trong các văn bản chính sách nhằm giải quyết vấn đề mà thực tiễn đặt ra về phòng, chống tham nhũng trong những giai đoạn nhất định. Nó được xây dựng, ban hành, triển khai thực hiện bởi chủ thể là cơ quan nhà nước trên cơ sở định hướng của Đảng cầm quyền. Nội dung của chính sách bao gồm nội dung của mục tiêu chính sách, giải pháp chính sách (phòng ngừa, phát hiện, xử lý, phát huy vai trò của xã hội, hợp tác quốc tế), công cụ chính sách (tổ chức, kinh tế, kỹ thuật). Chính sách này cung cấp một khuôn khổ để phát triển các cách thức và biện pháp phòng, chống tham nhũng một cách toàn diện, đảm bảo phối hợp hài hoà mọi cách thức, biện pháp cho công tác phòng, chống tham nhũng, giúp chủ động xác định và kiểm soát tình hình tham nhũng, đảm bảo thực hiện thành công mục tiêu xây dựng Chính phủ liêm chính, hiệu lực và hiệu quả. Các tiêu chí cơ bản

được sử dụng để đánh giá chính sách phòng, chống tham nhũng gồm phù hợp, đồng bộ, thống nhất, khả thi, hiệu lực, hiệu quả.

Luận án đã xác định tình hình tham nhũng ở Việt Nam nghiêm trọng, phức tạp, gây ra nhiều tác hại do nhiều nguyên nhân về chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa, xã hội. Trước vấn đề đó và trên cơ sở định hướng của Đảng, Chính phủ đã ban hành cả văn bản quy định trực tiếp mục tiêu, hệ thống giải pháp, công cụ của chính sách là Chiến lược quốc gia về phòng, chống tham nhũng đến năm 2020, đồng thời các giải pháp, công cụ của chính sách cũng được chứa đựng trong hàng loạt các văn bản pháp lý, chương trình hành động, chỉ thị. Kết quả phân tích, đánh giá thực trạng chính sách cho thấy chính sách chưa thỏa mãn ở mức độ cao các tiêu chí về sự đồng bộ, thống nhất, phù hợp, khả thi, hiệu lực và hiệu quả. Nội dung các giải pháp, công cụ chưa tạo ra được những chuyển biến có tính cơ bản, đột phá cho việc loại trừ các nguyên nhân, điều kiện của tham nhũng và xử lý nghiêm minh hành vi tham nhũng, mặc dù có những cải thiện từ năm 2016 đến nay sau khi đặt trọng tâm cấp bách vào phát hiện, xử lý tham nhũng nhưng chưa đạt được mục tiêu; hiệu quả kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội của chính sách chưa cao.

Trên cơ sở dự báo tình hình tham nhũng, nguyên nhân của tình hình tham nhũng, bối cảnh thời gian tới và các hạn chế, nguyên nhân hạn chế của chính sách đã phân tích, Luận án đã đề ra hệ thống yêu cầu hoàn thiện chính sách trong đó quan trọng nhất là nội dung phải được điều chỉnh mạnh mẽ, tạo ra những đột phá nhằm kiểm soát cơ bản tình hình tham nhũng và thích ứng với bối cảnh đặt ra, phải kiểm soát quyết tâm chính trị trong hoàn thiện chính sách, phải cụ thể hóa triệt để các định hướng mà Đảng cầm quyền đã đề ra. Luận án cũng đưa ra hệ thống các giải pháp, kiến nghị hoàn thiện như: Điều chỉnh mục tiêu tổng thể nhấn mạnh hơn đến việc phát hiện, xử lý nghiêm minh hành vi tham nhũng; Đảm bảo sự tương thích giữa mục tiêu với các giải pháp và công cụ; Thống nhất một số nội dung còn mâu thuẫn giữa các giải pháp, công cụ; Bổ sung các giải pháp, công cụ cần thiết để đảm bảo sự toàn diện, đồng bộ, liên kết của chính sách; Điều chỉnh các giải pháp, công cụ chính sách còn hạn chế để tăng tính khả thi, hiệu lực, hiệu quả của chính sách. Bên cạnh đó, cần nâng cao năng lực, các điều kiện đảm bảo cho chu trình chính sách, hoàn thiện hệ thống giám sát, kiểm tra, đánh giá chính sách, chủ động truyền thông, tạo các kênh phản hồi đối với nội dung chính sách để hỗ trợ tối đa cho việc hoàn thiện kịp thời nội dung chính sách và đảm bảo tính khả thi, hiệu quả của chính sách.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

1. Cần có những đột phá trong chính sách phòng, chống tham nhũng, Tạp chí Cộng sản, Số 909 (tháng 7- 2018), tr 65-70.
2. Nhìn lại kết quả thực hiện Chiến lược phòng, chống tham nhũng của Việt Nam, Tạp chí Lý luận chính trị, Số 6 -2018, tr 64-69.
3. Hoàn thiện quy định của pháp luật về xử lý trách nhiệm người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách, Tạp chí Thanh tra, Số 2-2014
4. Xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật của Thanh tra Chính phủ, Tạp chí Thanh tra, Số 4-2017
5. Trách nhiệm giải trình trong thực thi công vụ ở Việt Nam, Tạp chí Thanh tra, Số 9-2018
6. Đánh giá cơ chế tiếp nhận, giải quyết phản ánh, kiến nghị, Tạp chí thanh tra, Số 3-2019.